



02. April 2014

# **Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen**

## Synthesebericht

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>	1.12507.601.00402.01
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Fachbereich Finanzaufsicht und –Revision 3
<b>Complément d’informations</b>	dieter.luethi@efk.admin.ch
<b>Informazioni complementari</b>	Tel. 031 323 10 29
<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>Riassunto</b>	Italiano (« L’essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<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>	Authorised (please mention the source)

## **Programmvereinbarungen –Risiken und Herausforderungen**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Seit 2008 sollen gemäss Subventionsgesetz Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone in der Regel aufgrund von Programmvereinbarungen gewährt werden. Der vorliegende Bericht konsolidiert die Ergebnisse aus mehreren Revisionen der EFK im Anwendungssperimeter von Programmvereinbarungen. Ziel der Konsolidierung ist eine Standortbestimmung, um Schwerpunkte für künftige Optimierungen beim Einsatz von diesem neuen Instrument zu bestimmen.

#### **Kernsätze**

- Der Einsatz von Programmvereinbarungen setzt im betreffenden Aufgabenbereich Erfahrung voraus, das heisst Kenntnis über Ursachen- und Wirkungen, Standardwerte usw. Das leistungs- und wirkungsorientierte Controlling sollte auf einem nachvollziehbaren Wirkungsmodell beruhen. Die Umsetzung des Instruments stellt deshalb einen Lernprozess dar, der sich über mehrere Programmperioden erstrecken kann. Bei Prüfungen ist dies zu berücksichtigen.
- Bei der Einführung von Programmvereinbarungen zahlt sich ein etappiertes Vorgehen aus. Leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling setzt einen Kulturwandel und die Erarbeitung von Wirkungszusammenhängen voraus. Bei den bisherigen Umstellungen kamen Verwaltungseinheiten mit gut verdaulichen Zwischenschritten weiter als Ämter, welche zu viel auf einmal wollten.
- Wenn man Programmvereinbarungen einsetzt, dann sollte mindestens ein Teil der darin geregelten Aufgaben mit echten Pauschalen oder globalen Beiträgen abgewickelt werden können. Die Programmvereinbarungen sollten nicht ein neues Kleid für die alten Kostenbeiträge werden. Ansonsten sind klassische Subventionsformen der effizientere Weg.
- Programmvereinbarungen setzen voraus, dass der Bund im entsprechenden Aufgabengebiet über eine klare Strategie verfügt. Der Bund muss Ziele vorgeben wollen. In der Regel verlangt dies ein Minimum an schriftlichen Vorgaben. Wenn der Bund lediglich kantonale Projekte im Rahmen des Gesetzes unterstützen will, bedarf es dazu keiner Programmvereinbarungen.
- Programmvereinbarungen erfordern mehr Vertrauen als die bisherigen Kostenbeiträge. Während Kosten einfach zu kontrollieren sind, beinhalten Programmvereinbarungen bewusst Spielräume, die von allen Akteuren (inklusive Kontrollorgane) zu respektieren sind. Damit Kontrollen aber unter dem Regime der Programmvereinbarungen überhaupt noch Sinn machen, braucht es sinnvolle Zielvorgaben, Indikatoren und Messinstrumente. Die Entwicklung von zweckmässigen Zielen und Indikatoren durch die Bundesämter stellt nach

Ansicht der EFK die grösste Herausforderung für die künftige Kontrollierbarkeit von Programm-Subventionen dar.

- Die Verteilung von Bundesmitteln sollte unter wettbewerblichen Bedingungen erfolgen (wer das beste Programm einreicht, kriegt am meisten Geld), verlangt aber beim Bund klare strategische Vorgaben, objektive Kriterien und einen transparenten Prozess der Mittelzuweisung.
- Bisher wurden Programmvereinbarungen hauptsächlich mit einzelnen Kantonen abgeschlossen. Künftig sollten mehr überkantonale Wirkungen angestrebt werden. Deswegen soll versucht werden, Vereinbarungen mit mehreren Kantonen als Partner beziehungsweise mit überkantonalen Organisationen abzuschliessen.

Der Bericht beschreibt im ersten Teil die Einführung von Programmvereinbarungen im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Im zweiten Teil wird der Prüfansatz der EFK anhand von 3 bisher durchgeführten und 2 pendenten Prüfungen dargestellt. Im dritten Teil werden die bisherigen Feststellungen der EFK geordnet nach Themengebieten wiedergegeben und abschliessend im vierten Teil die Risiken und Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen zusammengefasst.

## Risques et défis liés aux conventions-programmes

### Rapport de synthèse

#### L'essentiel en bref

---

Depuis 2008, les aides financières et les indemnités sont généralement accordées aux cantons dans le cadre de conventions-programmes, conformément à la loi sur les subventions. Le présent rapport regroupe les résultats de plusieurs révisions qui ont été effectuées par le Contrôle des finances (CDF) concernant le champ d'application des conventions-programmes. Il s'agit d'évaluer la situation afin de définir des objectifs prioritaires visant à améliorer l'utilisation de ce nouvel instrument.

#### Principes

- Le recours à des conventions-programmes suppose une certaine expérience dans le domaine concerné, c'est-à-dire une connaissance des causes, des effets, des valeurs standard, etc. Le contrôle de gestion axé sur les prestations et les résultats devrait s'appuyer sur un modèle d'impact compréhensible. La mise en œuvre de cet instrument constitue donc un processus d'apprentissage qui peut s'étendre sur plusieurs périodes du programme. Cet aspect doit être pris en considération lors des audits.
- L'introduction de conventions-programmes implique la mise en place d'une procédure par étapes. Le contrôle de gestion axé sur les prestations et les résultats requiert un changement de culture et l'établissement de rapports de cause à effet. Jusqu'à présent, les unités administratives ayant passé progressivement aux conventions-programmes ont mieux réussi que les offices qui voulaient aller trop vite.
- Lors du recours à des conventions-programmes, une partie au moins des tâches qui y sont définies devraient pouvoir être financées au moyen de forfaits ou de contributions globales. Les conventions-programmes ne doivent pas se résumer à une reprise déguisée des anciennes contributions liées aux coûts. Sinon, les subventions traditionnelles restent les plus efficaces.
- Les conventions-programmes supposent une stratégie claire de la Confédération dans le domaine concerné. La Confédération doit avoir l'intention de fixer des objectifs. En règle générale, cela exige un minimum de directives écrites. Si la Confédération entend soutenir uniquement des projets cantonaux dans le cadre de la loi, il n'est pas nécessaire d'établir des conventions-programmes.
- Les conventions-programmes se fondent davantage sur la confiance que les contributions liées aux coûts appliquées jusqu'à présent. Alors que les coûts doivent simplement être vérifiés, les conventions-programmes comprennent délibérément des marges de manœuvre que tous les acteurs (y compris les organes de contrôle) doivent respecter. Toutefois, afin

que les audits continuent de faire sens sous le régime des conventions-programmes, il est nécessaire d'établir judicieusement des objectifs, des indicateurs et des instruments de mesure. Selon le CDF, le développement d'objectifs et d'indicateurs appropriés par les offices fédéraux constitue un grand défi dans le contexte des examens des subventions.

- La répartition des fonds de la Confédération devrait se faire dans des conditions de concurrence (celui qui dépose le meilleur programme obtient le plus d'argent). Pour ce faire, la Confédération devrait toutefois définir des objectifs stratégiques clairs, des critères objectifs et une procédure transparente en matière d'affectation de fonds.
- Jusqu'à présent, une convention-programme était conclue principalement avec un seul canton à la fois. A l'avenir, il faudrait chercher à obtenir des résultats qui concernent différents cantons. C'est pourquoi il convient d'essayer de conclure des conventions avec plusieurs cantons à la fois ou avec des organisations intercantionales.

La première partie du rapport décrit l'introduction de conventions-programmes en lien avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La deuxième partie présente l'approche du CDF en matière d'audit en s'appuyant sur deux audits en cours et trois audits déjà effectués. La troisième partie présente, par thème, les constatations faites jusqu'à présent par le CDF et, enfin, la quatrième partie résume les risques et les défis que comporte le développement des conventions-programmes.

## Accordi di programma – rischi e sfide

### Rapporto di sintesi

#### L'essenziale in breve

---

Secondo la legge sui sussidi, dal 2008 gli aiuti finanziari e le indennità devono essere di regola concessi ai Cantoni sulla base di accordi di programma. Il presente rapporto consolida i risultati scaturiti da diverse revisioni effettuate dal CDF nell'ambito del perimetro di applicazione degli accordi di programma. L'obiettivo del consolidamento è fare il punto della situazione, al fine di definire le priorità per future ottimizzazioni nell'impiego di questo nuovo strumento.

#### Principi fondamentali

- L'impiego di accordi di programma presuppone esperienza nel settore di compiti interessato, ovvero conoscenza delle cause e degli effetti, dei valori standard ecc. Il controlling orientato alle prestazioni e ai risultati dovrebbe basarsi su un modello di efficacia comprensibile. L'attuazione di questo strumento rappresenta pertanto un processo di apprendimento che può estendersi su più periodi di programma. Questo aspetto deve essere considerato in occasione delle verifiche.
- Nel quadro dell'introduzione degli accordi di programma è utile procedere a tappe. Il controlling orientato alle prestazioni e ai risultati presuppone un cambiamento culturale nonché l'elaborazione di relazioni causa-effetto. I cambiamenti operati finora hanno mostrato che le unità amministrative che prevedevano tappe intermedie ragionevoli hanno compiuto maggiori progressi rispetto agli Uffici che volevano ottenere tutto in una volta sola.
- Quando si ricorre ad accordi di programma, almeno una parte dei compiti ivi previsti dovrebbe poter essere svolta con veri e propri contributi forfettari o globali. Gli accordi di programma non dovrebbero divenire una nuova veste per i vecchi contributi ai costi. Diversamente, le forme tradizionali di sussidio costituirebbero la soluzione migliore.
- Gli accordi di programma presuppongono che la Confederazione disponga di una chiara strategia nel relativo settore di compiti. La Confederazione deve fissare obiettivi. Di regola questo esige un minimo di prescrizioni scritte. Se nel quadro della legge, la Confederazione intende sostenere solo progetti cantonali, non occorre nessun accordo di programma.
- Gli accordi di programma richiedono maggiore fiducia rispetto agli attuali contributi ai costi. Mentre i costi possono essere controllati facilmente, gli accordi di programma contengono coscientemente margini di manovra che devono essere rispettati da tutti gli attori (compresi gli organi di controllo). Affinché i controlli abbiano però ancora senso sotto il regime degli accordi di programma, occorrono obiettivi, indicatori e strumenti di misurazione sensati. Secondo il CDF, l'elaborazione da parte degli Uffici federali di obiettivi e indicatori adeguati

costituisce la più grande sfida per la futura controllabilità dei sussidi ai programmi.

- La ripartizione di mezzi federali dovrebbe avvenire a condizioni concorrenziali (colui che presenta il programma migliore riceve più soldi), ma esige dalla Confederazione chiari obiettivi strategici, criteri oggettivi e un processo trasparente in ordine dell'assegnazione dei mezzi finanziari.
- Finora gli accordi di programma sono stati conclusi principalmente con singoli Cantoni. In futuro sono auspicati maggiori effetti sovracantonali. Per questa ragione bisogna cercare di concludere accordi che prevedano come partner più Cantoni od organizzazioni sovracantonali.

La prima parte del rapporto descrive l'introduzione degli accordi di programma in relazione con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Nella seconda parte è rappresentato l'approccio di verifica seguito dal CDF sulla base di tre verifiche effettuate finora e di due verifiche pendenti. Nella terza parte sono riportate le constatazioni del CFD ordinate secondo tematiche. Infine, la quarta parte riassume i rischi e le sfide per l'ulteriore sviluppo degli accordi di programma.



## **Programme agreements – risks and challenges**

### **Synthesis report**

#### **Key facts**

---

Since 2008 and in accordance with the Subsidies Act, financial aid and subsidies for the cantons should generally be granted on the basis of programme agreements. This report consolidates the results of several SFAO audits within the scope of application of programme agreements. The objective of the consolidation is to obtain an assessment so as to determine focal points for future optimisation when using this new instrument.

#### Key findings

- The use of programme agreements presupposes experience in the task area concerned, i.e. knowledge of cause and effect, standard values, etc. Performance and impact-oriented controlling should be based on a comprehensible impact model. The implementation of the instrument thus constitutes a learning process which can extend over several programme periods. This is to be taken into account in audits.
- A progressive approach pays off when programme agreements are introduced. Performance and impact-oriented controlling requires a culture change and the development of links between cause and effect. With the changes which have occurred up to now, administrative units made more progress with easily assimilated intermediate steps than did offices which wanted too much all at once.
- If programme agreements are used, it should be possible for at least some of the tasks they govern to be processed using genuine lump sums or global contributions. The programme agreements should not be the old charges dressed up to look like something new. Otherwise, conventional subsidy forms are the more efficient route.
- Programme agreements require the Confederation to have a clear strategy in the corresponding task area. The Confederation must want to set objectives. This generally requires a minimum of written guidelines. If the Confederation merely wants to support cantonal projects within the scope of the law, no programme agreements are needed.
- Programme agreements require more trust than the previous contributions to cover costs. Whereas costs are easy to control, programme agreements consciously allow room for manoeuvre which must be respected by all the players involved (including control bodies). However, in order for controls to make any sense at all with the programme agreements regime, there have to be meaningful targets, indicators and yardsticks. The SFAO believes that the development of appropriate targets and indicators by the federal offices poses the biggest challenge for the future controllability of programme subsidies.

- The distribution of federal funds should occur on competitive terms (whoever submits the best programme receives the most money), but clear, strategic specifications, objective criteria and a transparent fund allocation process are required on the part of the Confederation.
- Up to now, programme agreements have mainly been concluded with individual cantons. In the future, a greater supra-cantonal impact is to be sought. This is why an attempt is to be made to conclude agreements with several cantons as partners or with supra-cantonal organisations.

The first part of the report describes the introduction of programme agreements in connection with the new system of fiscal equalization and division of tasks between the Confederation and the cantons (NFE). In the second part, the SFAO's audit approach is outlined based on three audits already carried out and two audits which are pending. The third part shows the SFAO's findings up to now grouped according to topic, and finally the fourth part summarises the risks and challenges for the further development of programme agreements.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage: Einführung von Programmvereinbarungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>Bisherige Prüfungen der EFK in ausgewählten Anwendungsbereichen von Programmvereinbarungen</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>Feststellungen der EFK</b>	<b>16</b>
3.1	Allgemein: Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, jedoch Optimierungsbedarf	16
3.2	Verzögerter Kulturwandel vom „Denken in Kostenbeiträgen“ zum „Denken in Zielen und Indikatoren“	18
3.3	Teilweise fehlende finanzielle Konsequenzen für gute oder schlechte Umsetzung von Programmen; finanzielle Anreize vor allem in der Verhandlungsphase	19
3.4	Spannungsverhältnis zwischen Legalitätsprinzip und dem angestrebten Handlungsspielraum der Bundes- und Kantonsverwaltungen	20
3.5	Keine detaillierte Einzelobjekt-Betrachtung durch den Bund anstreben	21
3.6	Bruttodarstellung der Programmanträge, Transparenz der Mittelzuteilung	21
3.7	Der zeitliche Ablauf der Programmumsetzungen, der „Verpflichtungsüberhang“ und die Notwendigkeit eines Änderungsmanagements	21
3.8	Herausforderungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit und beim beim Einbezug von Dritten	24
3.9	Optimierung des Controllings, der Berichterstattung und der Überwachung	25
3.9.1	Konzentration des Controllings auf wesentliche Aufgaben, bei denen sich ein leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling lohnt	25
3.9.2	Entwicklung eines Wirkungsmodells auf Ebene Programm als Voraussetzung für messbare Ziele	26
3.9.3	Optimierung der Berichterstattung und der Kommunikation mit den Kantonen	28
3.9.4	Gezielte Überwachung nötig	29
<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung von Programmvereinbarungen</b>	<b>29</b>
4.1	Vermeidung eines „Giesskannenprinzips mit Controlling-Cockpit“	29
4.2	Schlussfolgerungen	29

1 Ausgangslage: Einführung von Programmvereinbarungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Gleichzeitig mit der Neugestaltung des schweizerischen Finanzausgleichs strebten der Bund und die Kantone im Jahr 2005 eine Entflechtung ihrer Aufgaben an. Was sich an Bundessubventionen in den verschiedensten Aufgabenbereichen über Jahrzehnte angesammelt hatte, sollte nach modernen Verwaltungsprinzipien neu geordnet werden. Dabei konnten einerseits gewisse Aufgaben der einen oder anderen Staatsebene ganz zugeordnet werden, zum Beispiel die Nationalstrassen dem Bund und die Sonderschulen den Kantonen; und andererseits wurden für diejenigen Aufgaben, die weder der einen noch der anderen Seite zugeordnet werden konnten, neue Formen der Zusammenarbeit gesucht (Programmvereinbarungen) <sup>1</sup>.

Bei den Programmvereinbarungen geht es gemäss Bundesverfassung um die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone (Art. 46 BV). Die Kantone sollten mit der Einführung von NFA aber nicht mehr bloss Ausführende sein und für ihre Dienste entschädigt werden, sondern sie sollten als Partner in die Zusammenarbeit mit dem Bund eingebunden werden (operative Umsetzung). Die Umstellung der Bundessubventionen auf Programmvereinbarungen erfolgte per 1.1.2008 gleichzeitig mit dem Vollzug der NFA. Per Gesetzesänderungen wurde das Instrument von Beginn weg nicht nur für die Umsetzung von Bundesrecht eingesetzt, sondern auch für weitere Aufgaben, die gemäss Verfassung eigentlich in die kantonalen Zuständigkeiten fallen, vom Bund aber finanziell unterstützt werden, wie zum Beispiel die Kultur oder der Natur- und Heimatschutz. Durch die Vereinigung von Bundes- und kantonalen Aufgaben in einer Vereinbarung verwischen sich in der Praxis die Grenzen zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen, obgleich das Subventionsgesetz sie nach wie vor vorsieht (vgl. Art. 3 und die zahlreichen Sonderregeln im SuG; in der Dissertation Wiget, Fussnote 1, wurde angeregt, die PV in einem separaten Gesetz zu regeln).

Es handelt sich bei diesem Instrument um eine Vereinbarung zwischen einem Kanton und dem Bund über ein vom Kanton umzusetzendes Programm und den finanziellen Beitrag des Bundes an die Aufgabenerfüllung. Für die inhaltliche Gestaltung dieses neuen Zusammenarbeitsinstruments lehnten sich die Architekten des NFA stark an die Ideen des „New Public Managements“ an. Die Forderung nach wirkungsorientiertem Staatshandeln rückte in den Vordergrund. Es sollten nicht mehr Kostenbeiträge<sup>2</sup> an Kantone ausgerichtet, sondern Programme über 4 Jahre vereinbart werden, deren Erreichung vom Bund mit globalen und pauschalen Beiträgen mitfinanziert wird. Die Leitsätze für solche Programmvereinbarungen lauteten: Weg von hierarchischen Handlungsformen (zum Beispiel Verfügungen) und hin zu partnerschaftlichen Vereinbarungen. Weg von einengenden Vorschriften des Bundes, hin zu Umsetzungsspielräumen für die Kantone. Der Bund sollte die Strategie vorgeben sowie ein wirksames Controlling betreiben und den Kantonen in der Umsetzung möglichst viel operativen Handlungsspielraum einräumen. Die ergebnisorientierte Steuerung sollte

---

<sup>1</sup> Im Jahr 2012 wurde am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg eine juristische Dissertation zu den Programmvereinbarungen publiziert. Wiget, Stefanie: Die Programmvereinbarung, ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen. Stämpfli Verlag, Bern 2012. Die vorliegende Beschreibung zu Punkt 1(Ausgangslage....) orientiert sich teilweise an der Dissertation, Seiten 248 bis 251.

<sup>2</sup> Parallel dazu wurde der Finanzkraftindex abgeschafft und durch den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich ersetzt.

ins Zentrum rücken (Ziel- und Wirkungsorientierung). Damit wurden auch Anreize für eine besonders effiziente Aufgabenerfüllung angestrebt; nicht mehr die verursachten Kosten sind für den Bundesbeitrag massgebend, sondern die Erreichung von vereinbarten Zielen. Es besteht eine Ähnlichkeit zu den Leistungsaufträgen, die im New Public Management seit 20 Jahren verwendet werden, wobei in Programmvereinbarungen nicht der Leistungsaustausch im Vordergrund steht, sondern die gemeinsame Zielerreichung. In der Praxis dürfte die Abgrenzung zwischen beiden Instrumenten gelegentlich schwierig sein. Mitunter wurden die Instrumente auch schon in der Weise miteinander kombiniert, dass die mittelfristigen Ziele in einer Programmvereinbarung festgelegt und die kurzfristigen Leistungen (Geldbeiträge, Meilensteine) in Leistungsvereinbarungen konkretisiert wurden. Ein weiteres Wesensmerkmal der Programmvereinbarung ist, dass sie für Vereinbarungen zwischen dem Bund und einem Kanton konzipiert wurden, nicht für Vereinbarungen mit Dritten. In der Praxis entwickelt sich jedoch zunehmend auch das Bedürfnis nach Vereinbarungen mit überkantonalen Plattformen, um einen allzu kleinräumigen „Kantönlicheist“ etwas zu überwinden.

Zur Ermöglichung von pauschalen und globalen Beiträgen wurde das Subventionsgesetz des Bundes dahingehend abgeändert, dass Art. 23 SuG, wonach Bundessubventionen normalerweise nur nach Massgabe des Leistungsfortschritts ausbezahlt werden dürfen, auf Programmvereinbarungen nicht anwendbar ist. Abgesehen davon sind aber Zahlungen aus Programmvereinbarungen auch Subventionen und nicht Entgelte.

Mit der NFA wurden einige Aufgabenbereiche von Anfang an für die Anwendung von Programmvereinbarungen vorgesehen, zum Beispiel Lärmschutz, Straf- und Massnahmenvollzug, Amtliche Vermessung, Natur- und Landschaftsschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege, landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Gewässerschutz, Schutzwald, Waldwirtschaft, Schutzbauten nach Waldgesetz usw.. Andere Anwendungsbereiche kamen durch Gesetzes- und Verordnungsänderungen dazu, zum Beispiel die Neue Regionalpolitik (NRP) oder die Einführung des Katasters über die öffentlich rechtlichen Eigentumsbeschränkungen. Die Programmvereinbarung kommt jedoch auch ausserhalb der Verbundaufgaben im Sinne von NFA, für welche das Instrument ursprünglich entwickelt wurde, zum Einsatz. So wird etwa das Gebäudesanierungsprogramm Teil A des Bundes gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz über eine Programmvereinbarung mit der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren abgewickelt. Diesbezüglich geht es jedoch nicht um eine gemeinsame Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Kantonen, sondern um eine Geldverteilung aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe an die Kantone. Es ist im Weiteren vorgesehen, ab 1. Januar 2014 die spezifische Integrationsförderung im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen (Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen) zu regeln.

Obgleich in den PV nicht zwischen Abgeltung und Finanzhilfe nach Art. 3 Abs. 2 SUG unterschieden wird, hat die Interessenlage einen Einfluss auf die Art, wie Ziele und Indikatoren festgelegt und die entsprechenden Kontrollen durchgeführt werden. Bei Finanzhilfe-ähnlichen Unterstützungen (z.B. in der Neuen Regionalpolitik) hat der Bund kein unmittelbares, eigenes Interesse an den Aktivitäten der Kantone. Der Spielraum der Kantone, was sie unter Regionalpolitik verstehen und welche Art von Projekten sie unterstützen, ist gross. Umgekehrt ist der Spielraum bei Abgeltungs-ähnlichen Beiträgen (zum Beispiel in der amtlichen Vermessung, dem Schutz vor Naturgefahren oder dem Straf- und Massnahmenvollzug) klein geblieben.

Subventionsgesetz, Art. 3 Begriffe

Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.

Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von:

- a. bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben;
- b. öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

Der Charakter einer Subvention hat auch Einfluss auf die Verhandlungsphase von Programmvereinbarungen. Liegt das Interesse, Geld aus knappen Bundesmitteln zu erhalten, überwiegend bei Kantonen, stellt dies an die Transparenz der Mittelverteilung hohe Anforderungen, weil die Gesuche regelmässig die verfügbaren Mittel übersteigen. Aber auch die Art der vereinbarten Leistung, beispielsweise ob sie eher standardisierbar oder individuell/objektbezogen ist und ob ein Kanton sie autonom umsetzen kann oder auf Dritte angewiesen ist, beeinflusst die Probleme und Risiken, die nachfolgend aus der Sicht der EFK dargestellt werden. Reibungslos konnten Programmvereinbarungen überwiegend in jenen Gebieten umgesetzt werden, in denen es um standardisierbare Leistungen geht (zum Beispiel in der amtlichen Vermessung, im Lärmschutz oder bei Schutzbauten). Eher problematisch sind objektbezogene Massnahmen, die nach wie vor einzeln abgewickelt werden. Teilweise sehen Spezialgesetze fürderhin die Einzelabfertigung vor. Im Hochwasserschutzbereich verlangt das Gesetz, dass für grosse Projekte einzelne Verpflichtungskredite mit besonderer Botschaft vorzulegen sind. Auch in anderen Bereichen, so beispielsweise in der Denkmalpflege, im Natur- und Landschaftsschutz oder im Waldbereich sehen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen weiterhin ein Nebeneinander von Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen vor. Letztlich hat die kreditrechtliche Abwicklung der Finanzierung einen Einfluss auf die praktische Umsetzung von Programmvereinbarungen. Die Kombination von mehrjährigen Programmvereinbarungen mit den klassischen Verpflichtungskrediten, bei denen der ungenutzte Zahlungskredit jährlich verfällt, beinhaltet gewisse Tücken.

Gemäss Erhebung der EFK aus dem Jahr 2009<sup>3</sup> floss der überwiegende Anteil der Bundessubventionen in ausgewählten Anwendungsgebieten von Programmvereinbarungen in der ersten Programmperiode (2008 bis 2011) immer noch mittels klassischen Subventionen. Dies hing teilweise mit altrechtlichen Verpflichtungen und dem Problem des Verpflichtungsüberhanges zusammen (vgl. Punkt 3.7 nachfolgend). In der zweiten Programmperiode (2012 bis 2015) holen die Programmvereinbarungen jedoch auf.

<sup>3</sup> EFK-Bericht Querschnittprüfung 2009, Tabelle S. 27

## 2 Bisherige Prüfungen der EFK in ausgewählten Anwendungsbereichen von Programmvereinbarungen

Die Umsetzung der NFA bedingte auch ein neues Prüfungskonzept der EFK. Einerseits waren ab dem Jahr 2008 die neuen Mechanismen für den Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich zu prüfen;<sup>4</sup> andererseits wurde in die einschlägigen Ausführungsverordnungen und in die Programmvereinbarungen mit den Kantonen hineingeschrieben, dass die EFK zusammen mit den kantonalen Finanzkontrollen (KFK) die Umsetzung der Programmvereinbarungen prüfen kann.

Im Jahr 2009 hat die EFK eine Querschnittprüfung in ausgewählten Anwendungsbereichen innerhalb der Bundesverwaltung durchgeführt, um den Stand der Einführung des neuen Instruments zu erheben. Diese Prüfung diente als „Auslegeordnung“ für spätere Detailprüfungen. Im Jahr 2011 wurde in 3 Kantonen zusammen mit den KFK vor Ort die Umsetzung von vereinbarten Programmen überprüft (Umsetzung der Neuen Regionalpolitik). Ebenfalls 2011 wurde im Bundesamt für Umwelt (BAFU) der Aspekt der Aufsichtstätigkeit des Bundes bei der Anwendung von Programmvereinbarungen geprüft.

Der Fokus der Prüfungen war jedoch unterschiedlich. Zum Beispiel ging es bei der Prüfung der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik hauptsächlich um die Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit der von den Kantonen rapportierten Daten; es war eine Prüfung bei kantonalen Ämtern in Zusammenarbeit mit kantonalen Finanzkontrollen. Das Ziel der Prüfung beim BAFU war hingegen zu beurteilen, ob und wie ein Bundesamt seine Aufsicht unter dem Regime der Programmvereinbarungen organisiert und ausübt. Trotzdem versuchte die EFK in beiden Prüfungen grundsätzliche Erkenntnisse über die Handhabung von Programmvereinbarungen zu gewinnen. Solche Erkenntnisse werden im vorliegenden Bericht aus bisherigen Prüfungen herausgefiltert und konsolidiert.

Es handelt sich um folgende abgeschlossene Prüfungen beziehungsweise Berichte

- Dezember 2009: Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA / Querschnittprüfung beim BAK, BLW, BAFU, SECO und bei Swisstopo (zitiert: EFK-Bericht 2009 Querschnittprüfung)  
*publiziert auf [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)*
- Januar 2012: Aufsicht mittels Programmvereinbarungen / durchgeführt beim BAFU
- Februar 2012: Umsetzung der Neuen Regionalpolitik in den Kantonen Bern, Jura und Valais / durchgeführt beim SECO (zitiert: EFK-Bericht 2012 Neue Regionalpolitik)  
*publiziert auf [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)*

Im Jahr 2013 hat die EFK zwei weitere Prüfungen im Anwendungsbereich von Programmvereinbarungen durchgeführt. Soweit die Ergebnisse im Dezember 2013 bereits vorlagen, sind sie im vorliegenden Bericht mitberücksichtigt worden. Es handelt sich um folgende pendente Prüfungen beziehungsweise Berichte:

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu Huissoud Michel und Demaurex Grégoire, Prüfung der kantonalen Daten für den Finanzausgleich, in: Der Schweizer Treuhänder, Ausgabe 3/2012 (französische Originalversion in Ausgabe 1-2/2012)

- Mai bis Juni 2013: Prüfung des Fonds für die Regionalentwicklung sowie der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik in drei Kantonen / durchgeführt beim SECO. *Bericht wird voraussichtlich im Januar 2014 publiziert, [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)* (zitiert: EFK-Bericht 2014 Neue Regionalpolitik).
- September bis November 2013: Subventionsprüfung in den Kantonen und im BAFU in den Bereichen Natur- und Landschaft sowie Revitalisierung.

### 3 Feststellungen der EFK

#### 3.1 **Allgemein: Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, jedoch Optimierungsbedarf**

Die EFK sieht im neuen Zusammenarbeitsinstrument nach den ersten vier Jahren insgesamt eine sinnvolle Ergänzung der bisherigen Subventionsformen. Programmvereinbarungen sind - bei sachgemässer Anwendung - geeignet, die Rollen des Bundes und der Kantone aufzuwerten. Die Rolle des Bundes wird gestärkt, weil kein rechtlicher Anspruch auf Kostenbeiträge mehr besteht, sondern Ziele in den Vordergrund rücken. Die Bundesverwaltung kann damit den Einsatz von Bundesmitteln tendenziell besser steuern und flexibler auf Entwicklungen reagieren als unter dem alten Regime. Auch die Rolle der Kantone wurde anspruchsvoller. Sie werden besser in die Verantwortung einbezogen, das heisst sie müssen planen, kalkulieren, Pläne mit Projektträgern koordinieren, eigene Mittel disponieren und ihr Controlling von der Kostenkontrolle weg auf die Zielerreichung ausrichten. Der Handlungsspielraum der Verwaltung gegenüber der Legislative wurde auf Bundes- und Kantonsebene erhöht, was die Aufgaben anspruchsvoller macht. Letztlich wurde mit der Neuordnung der Zusammenarbeit eine Vereinfachung der Finanzströme aus Bundessicht erreicht. Das Geld fliesst vom Bund nur noch an die Kantone und in der Regel reicht 1 Teilzahlung pro Jahr und Vereinbarung aus. Anstatt tausende von Einzelzahlungen und fortlaufende Kostenkontrollen zu bewältigen, muss pro Vierjahresperiode und Aufgabenbereich grundsätzlich nur 1 Vereinbarung pro Kanton überwacht werden.

Hingegen wurden das Controlling bei den involvierten Stellen und die Kontrolle durch die EFK und die KFK anspruchsvoller. Output- und Wirkungscontrolling verursachen viel Aufwand und sind bürokratielastig. Damit sich dies lohnt, sollte die Umsetzung des neuen Instruments gezielt dort erfolgen, wo die Voraussetzungen günstig sind. Programmvereinbarungen sind nach Auffassung der EFK nicht ein Wundermittel für den flächendeckenden Einsatz.

Im ersten Wirkungsbericht über den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen schreibt die Eidgenössische Finanzverwaltung auf Seite 92: *„Der Bundesbeitrag wird als Global- oder Pauschalbeitrag festgelegt. Im Rahmen des Controllings wird überprüft, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Bei Nichterreichen derselben kann entweder Nachbesserung verlangt oder allenfalls der Bundesbeitrag ganz oder teilweise zurückgefordert werden.“*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011 vom 31.03.2010



Das tönt einfach, aber leider funktionierte dieser Mechanismus in der Praxis bisher nur in wenigen Anwendungsgebieten. Nach Feststellung der EFK wurde die erste Programmperiode mit den Kantonen in der Realität vielfach nach anderen Massstäben als nach der Zielerreichung abgerechnet. Die „abgeschafften“ Kostenbeiträge lebten versteckt oder offen gegen das Ende der ersten Programmperiode wieder auf, um die ordnungsgemässe Verwendung der erhaltenen Mittel gegenüber dem Bund darlegen zu können. Der Grund für das Versagen des Zielbeurteilungsmechanismus liegt vor allem in der Komplexität der Realität. Vielfach verfügen die Stellen von Bund oder Kantonen heute noch nicht über die Erfahrung sowie die Kenntnisse der Kausalzusammenhänge, um Ziele und Indikatoren genügend justiziabel festlegen zu können.

Begrüsst wird die Schaffung einer zentralen Plattform durch die EFV für den Erfahrungsaustausch in der Bundesverwaltung. Diese Plattform sollte sich künftig verstärkt dem Thema „Sinnvolle Ziele und Indikatoren in Programmvereinbarungen“ annehmen.

Wenn im Folgenden einzelne Probleme dargestellt werden, so sind die *amtliche Vermessung* sowie der *Lärm- und Schallschutz* nach dem Kenntnisstand der EFK davon grundsätzlich auszunehmen. Beide Aufgabenbereiche konnten die Programmvereinbarungen nahezu reibungslos einführen<sup>6</sup>. Beide Gebiete eignen sich für Programmvereinbarungen, weil die zu erbringenden Leistungen standardisiert, die Ziele klar vorgegeben und akzeptiert sind und auf bekannten Ursachen-Wirkungsanalysen beruhen.

#### Beispiel Lärm- und Schallschutz

Es bestehen seit Jahren Karten mit dem landesweiten Sanierungspotenzial, was eine klare Strategie des Bundes ermöglicht. Die möglichen Schutzmassnahmen sind genormt und können pauschaliert werden. Die Wirkungsweise der Massnahmen ist bekannt und ermöglicht eine relativ einfache, fachlich anerkannte Messung. Das sind ideale Voraussetzungen für ein leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling. Die Kantone sind in der Planung ihrer Umsetzung frei (operativer Handlungsspielraum). Mit der Befristung der Bundesbeiträge besteht zudem ein starker Anreiz für die Kantone, die Sanierungen zügig voranzutreiben. Teilweise übertrafen die Programmeingaben der Kantone die finanziellen Möglichkeiten des BAFU erheblich. Die starke Nachfrage seitens der Kantone setzt hohe Anforderungen an die Objektivität und Transparenz der Mittelverteilung durch das BAFU.

Solche Voraussetzungen fehlten in anderen Anwendungsbereichen der Programmvereinbarungen. Je komplexer oder vielseitiger ein Aufgabengebiet ist, desto schwieriger ist es, einfach zu handhabende Indikatoren oder Pauschalen festzulegen. Es können jedoch auch in komplexen Aufgabengebieten relativ gute Umsetzungsbeispiele für leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung erkannt werden, zum Beispiel im BAFU die Programmvereinbarungen zu den Parks von nationaler Bedeutung.

<sup>6</sup> Bei der amtlichen Vermessung gibt es jedoch noch Altverpflichtungen, die parallel zu den Programmvereinbarungen abgearbeitet werden müssen. Daher fliessen noch nicht alle Beiträge über Programmvereinbarungen.

### 3.2 Verzögerter Kulturwandel vom „Denken in Kostenbeiträgen“ zum „Denken in Zielen und Indikatoren“

Der Wechsel von der Projektverwaltung zu den Programmvereinbarungen verlangt von allen involvierten Mitarbeitenden ein gründliches Umdenken. Teilweise war dieser Wandel bis zum Ende der ersten Programmperiode noch nicht genügend fortgeschritten. Die Finanzierung von Einzelobjekten mittels Kostenbeiträgen war in der ersten Programmperiode in den Köpfen oft gegenwärtig. Ziele und Indikatoren liefen zwar parallel mit, spielten aber für die Abrechnung der Beiträge eine untergeordnete Rolle.

Beispiel aus der Neuen Regionalpolitik:

Gemäss gesetzlichen Vorgaben muss das SECO von den Kantonen auch unter den Programmvereinbarungen den Nachweis der Äquivalenzfinanzierung verlangen (50 % Bund und 50 % Kanton). Allerdings würde nach der Verordnung der Nachweis auf globaler Basis für das gesamte Vierjahresprogramm genügen, das heisst, Bundes- und Kantonsanteile müssten nicht einzeln pro Projekt separiert werden. Die geprüften Kantone haben den Nachweis der 50 % Finanzierung jedoch für jedes einzelne Projekt erbracht, was die Berichte mit einer Menge von Detailangaben füllte.

In einigen Kantonen werden die Gelder mittels Verfügungen an Projektträger weitergegeben, wobei die Kantons- und Bundesbeiträge immer noch getrennt verfügt werden, so wie dies unter den alten Kostenbeiträgen der Fall war.

Nach Ansicht der EFK sollte versucht werden, sich schrittweise von den Einzelprojekten zu lösen.

- Zuerst diejenigen Aufgaben herausfiltern, bei denen am ehesten messbare Indikatoren erkannt werden. In diesen Gebieten sollten Erfahrungen ohne Einzelprojekte gesammelt sowie das gegenseitige Vertrauen von Bund und Kantonen in das neue Controlling aufgebaut werden.
- Den Schritt auf weitere Gebiete ausdehnen, die sich für eine globale oder pauschale Steuerung eignen.
- Jene Aufgabengebiete festlegen, welche zur Steuerung mittels Zielen und Indikatoren noch nicht reif sind. In jenen Gebieten bleibt die Finanzierung mittels Kostenbeiträgen auch künftig der effizientere Weg. Die Programmvereinbarungen ermöglichen immerhin Sammelabrechnungen, so dass nicht jedes einzelne Mikroprojekt separat gegenüber dem Bund abgerechnet werden muss.

Ein weiterer Aspekt des Kulturwandels betrifft auch die involvierten Kontrollen. Wenn sich Bund und Kantone neu als Partner gegenüberstehen, dann muss die strategische Steuerung mit der klassischen Aufsicht kombiniert werden. Programmvereinbarungen setzen für die erfolgreiche Umsetzung mehr Vertrauen voraus als die klassischen Subventionen. Misserfolge sind bei Programmvereinbarungen bis zu einem gewissen Mass zu akzeptieren; sie sollten im Verlauf der Zeit über die Steuerung und Aufsicht minimiert werden. Der Kulturwandel stellt auch eine Herausforderung für die EFK und ihre kantonalen Partner (KFK) dar. Es gilt, falschen Erwartungen entgegen zu treten. Die Finanzkontrollen sind nicht Teil des Systems und ihre Tätigkeiten reparieren nicht Control-

ling- oder Aufsichtsdefizite. Die Finanzkontrollen üben ihre „Finanzaufsicht“ im Sinne einer Oberaufsicht aus.

### **3.3 Teilweise fehlende finanzielle Konsequenzen für gute oder schlechte Umsetzung von Programmen; finanzielle Anreize vor allem in der Verhandlungsphase**

Ein wesentliches Argument des New Public Management für den Wechsel von den Kostenbeiträgen (Input-Steuerung) zu Zielen und Indikatoren (Output-Steuerung) besteht in der Vermeidung falscher Anreize<sup>7</sup>. Das Konzept der Programmvereinbarungen ging davon aus, dass bei Erreichen der Ziele ein Kanton den Bundesbeitrag behalten kann, egal wie viel er für die Zielerreichung aufgewendet hat. Bei Nichterreichen der Ziele sollte der Bund seine Beiträge entweder ganz oder teilweise zurückfordern oder – sofern möglich – Nachbesserung verlangen.

Anhand der Querschnittprüfung 2009 wurde festgestellt, dass der Bund nur in wenigen Aufgabebereichen finanzielle Anreize im Sinne von echten Pauschal- oder globalen Beiträgen setzte. Mehrheitlich besteht eine stark relativierte Globalität der Bundesbeiträge.

In der Regionalpolitik wird die Globalität dahingehend verstanden, dass die Kantone das Geld bei Zielerreichung zweckgebunden für weitere Projekte in der Regionalpolitik verwenden müssen. In der Neuen Regionalpolitik müssen daher die Kosten auch weiterhin mitberücksichtigt werden. In den regionalpolitischen Programmvereinbarungen wird den Kantonen zudem - bei Nichterreichen der Ziele - ein Anspruch auf Bundesbeiträge, die proportional zu den erbrachten Leistungen des Kantons stehen, eingeräumt. Dies entspricht weitgehend den alten Kostenbeiträgen. Nicht abgeschafft sind die Kostenbetrachtungen auch in der amtlichen Vermessung, da die Ausführungsverordnungen nach wie vor Kostensätze und Zuschläge enthalten.

Ein Element der Steuerung mittels finanzieller Anreize wurde hingegen teilweise in die Verhandlungsphase der Programmvereinbarungen eingebaut, in dem ein Kanton mit einem attraktiven Programm mehr Mittel vom Bund zugeteilt erhalten soll. Die Mittelvergabe unter wettbewerblichen Bedingungen setzt allerdings ein hohes Mass an Übersicht, klare strategische Kriterien des Bundes und transparente Zuteilungsprozesse voraus. Die EFK bevorzugt diesbezüglich ein zweistufiges Vorgehen. In einer ersten Stufe sollen aufgrund der verfügbaren Mittel und objektiver Verteilungskriterien die Budgets für die verschiedenen zu unterstützenden Bereiche gemacht werden. In einem zweiten Schritt werden die eingegangenen Gesuche pro Bereich nach erwarteter Leistung und Qualität verglichen und bewertet. Auf diese Weise sollen gleiche Leistungen gleich unterstützt werden<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Die Überlegenheit der Outputsteuerung gegenüber einem inputorientierten Controlling ist aber in der Praxis nie wirklich bewiesen worden. Es können auch mit der Outputsteuerung falsche Anreize gesetzt werden, zum Beispiel mit zu tief oder zu hoch angesetzten Indikatoren oder etwa, wenn zu wenig Zusammenhang zwischen dem verfolgten Ziel und den Indikatoren beziehungsweise den Leistungen besteht (Kausalitätsprobleme) oder wenn unerwünschte Nebenwirkungen entstehen (zum Beispiel ausgeprägtes „Gärtlidenken“).

<sup>8</sup> Ein gutes Beispiel für einen Mittelzuteilungsprozess findet sich im BAFU im Bereich der Subventionierung der Pärke von nationaler Bedeutung.

### 3.4 Spannungsverhältnis zwischen Legalitätsprinzip<sup>9</sup> und dem angestrebten Handlungsspielraum der Bundes- und Kantonsverwaltungen

Auf *Bundesebene* wurden Gesetze und Verordnungen möglichst reduziert sowie Kreisschreiben aufgehoben. Dadurch sollte Handlungsspielraum geschaffen werden. Teilweise wurde der Spielraum ausgenutzt, zum Beispiel in der NRP. Teilweise wurden die auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe redimensionierten Erlasse aber durch neue Regelwerke der Verwaltung wieder kompensiert. Beispielsweise ist im BAFU die Abwicklung der Programmvereinbarungen in einem ausführlichen, neuen Handbuch geregelt worden.

Die Bestimmung der Regelungsdichte ist eine Optimierungsaufgabe<sup>10</sup>. Die Abwicklung von Programmvereinbarungen lohnt sich aber nur dann, wenn der Bund steuern will. Dies setzt minimale Vorgaben des Bundes oder zumindest eine klare Strategie voraus. Ansonsten ist es effizienter, die klassische Subventionsform zu verwenden.

Auf *Kantonebene* wurden die Vorteile des Spielraums teilweise durch kantonsinterne Kompetenzverschiebungen wieder wettgemacht. In einigen Kantonen müssen Programmvereinbarungen vom Parlament oder mindestens von der Regierung verabschiedet werden. Dies führte dazu, dass auch Kleinprojekte, über welche vorher ein Amtsleiter in eigener Kompetenz entscheiden konnte, unter dem neuen Regime zu Regierungs- oder Parlamentsgeschäften wurden.

#### Beispiel zur Frage der Regelungsdichte

Das Gesetz über die Neue Regionalpolitik sowie dessen Ausführungserlasse regeln in offener Weise den möglichen Inhalt von Massnahmen, welche der Bund unterstützen kann. Im Rahmen der Prüfung in den Kantonen 2011 stellte die EFK teilweise unterschiedliche kantonale Interpretationen zur Förderfähigkeit von Projekten fest und empfahl, einzelne kontroverse Fragen einheitlich zu klären. Das SECO lehnte einen solchen Eingriff mit Rücksicht auf den bewusst gewollten Spielraum der Kantone ab und verwies auf den Entscheidungsbaum, welcher den Kantonen zur Verfügung gestellt wird. In der Prüfung 2013 legte die EFK den Fokus auf die Abgrenzung der NRP gegenüber weiteren Subventionsbereichen. Die NRP weist Überschneidungen mit anderen Sektoralpolitiken des Bundes auf (Tourismus, Landwirtschaft, Energiepolitik, Forschung und Innovation usw.). Nur ein koordinierter Mitteleinsatz kann den optimalen Nutzen der eingesetzten Bundessubventionen sicherstellen. Bei dieser Koordination können sich die unterschiedlichen Steuerungssysteme auf Bundesebene negativ auswirken. Eine Verwaltungseinheit, welche auf Ebene von Programmen steuert, hat nicht die gleichen Informationen zur Verfügung wie ein anderer Akteur, der mittels Leistungsvereinbarungen steuert oder Einzelprojekte unterstützt.

<sup>9</sup> Legalitätsprinzip wird hier im weiten Sinn verstanden (zum Beispiel Gewährung von Rechtssicherheit versus Einräumung von Handlungsspielraum an die Verwaltung, Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns versus Flexibilität, rechtsgleiche Behandlung der Kantone versus Verhandlungsfreiheit usw.).

<sup>10</sup> Im EFK-Bericht über die Querschnittsprüfung 2009 wurde das Spannungsverhältnis zwischen Regelungsdichte und Spielraum als Würfel mit den Dimensionen Normendichte, Zielvorgaben und zur Verfügung stehende Mittel dargestellt, vgl. EFK-Bericht 2009 Querschnittsprüfung, S. 16 f.).

### **3.5 Keine detaillierte Einzelobjekt-Betrachtung durch den Bund anstreben**

Programmvereinbarungen wurden konzipiert im Hinblick auf die Steuerung von Programmen. Falls ein Einzelprojekt gross genug ist, um in sinnvolle Phasen aufgeteilt zu werden, können sie sich auch für Einzelobjekte eignen. Hingegen scheint das Instrument schlecht zu passen, um einzelne Kleinprojekte zu verwalten. Die EFK geht davon aus, dass bei Kleinprojekten der Controlling-Aufwand mit Berichten zu Zielen und Indikatoren in keinem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen der Programmvereinbarung steht und es unter Umständen effizienter ist, den Kantonen einen Globalbeitrag für Kleinprojekte zur Verfügung zu stellen sowie das Controlling diesbezüglich ganz den Kantonen zu überlassen.

Dieser Punkt ist im Zusammenhang mit dem Punkt 3.4 (Spannungsverhältnis zwischen Legalitätsprinzip und angestrebtem Handlungsspielraum) zu sehen. Einerseits wurde die Regulierung abgeschafft (das heisst, wenig generell abstrakte Regeln, sondern möglichst viel Spielraum), andererseits regelt der Bund bis in die Details Kleinprojekte mit individuellen Vereinbarungen. Beispiele zur Steuerung von Kleinprojekten durch den Bund finden sich etwa in der Regionalpolitik, im Natur- und Heimatschutz, Wasserbau, Wild- und Wasservogelschutz.

### **3.6 Bruttodarstellung der Programmanträge, Transparenz der Mittelzuteilung**

Die EFK hielt in verschiedenen Berichten fest, dass der Mittelzuteilung an die Kantone eine Schlüsselrolle in der Abwicklung von Programmvereinbarungen zukommt. Die Objektivität der Zuteilungskriterien ist eine wichtige Voraussetzung für die Gleichbehandlung der Kantone.

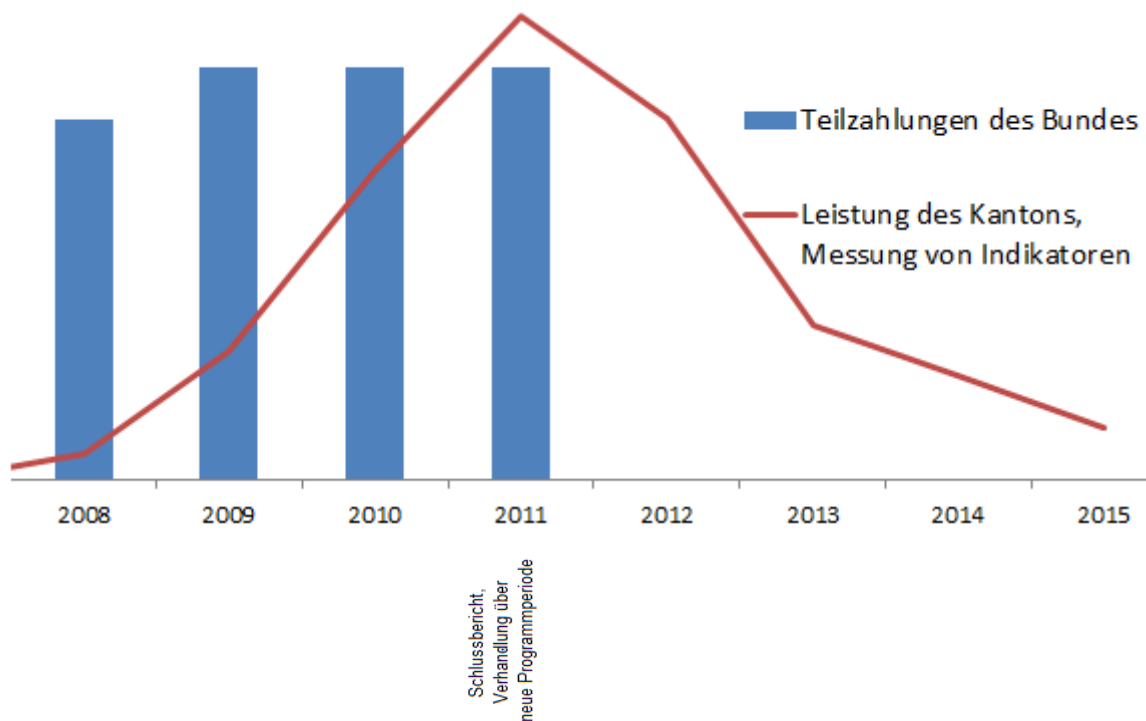
Im BAFU übertrafen die Eingaben der Kantone für ihre Programme die verfügbaren Mittel des Bundes teilweise erheblich. Die Programmvereinbarungen bilden nur jenen Teil der beantragten Programme ab, auf welchen sich das BAFU und die Kantone aufgrund der entsprechenden Verhandlungen geeinigt haben (Nettodarstellung). Um die Übersicht über die Zuteilungen zu gewährleisten, hat die EFK eine Bruttodarstellung der beantragten Programme empfohlen sowie mehr Transparenz im Mittelzuteilungsprozess (Siehe dazu auch Punkt 3.3, finanzielle Anreize in der Verhandlungsphase).

### **3.7 Der zeitliche Ablauf der Programmumsetzungen, der „Verpflichtungsüberhang“ und die Notwendigkeit eines Änderungsmanagements**

In der Praxis können die Leistungen / Indikatoren gelegentlich nicht innerhalb der Vierjahresperiode gemessen werden. Die Projekte benötigen eine Anlaufphase und kommen teilweise erst gegen Ende der Periode zur Realisierung. Daraus resultiert eine zeitliche Verzögerung der Messung der Leistungen im Vergleich mit den Teilzahlungen des Bundes. Die Wirkungen können vielfach sogar erst Jahre nach Ablauf der Vereinbarungsperiode festgestellt werden.

In der ersten Programmvereinbarungsperiode wurde auch die benötigte Umstellungszeit unterschätzt (notwendige Gesetzesänderungen, Einrichtung der Organisation und der Prozesse, Schulungen usw.). Einige Kantone starteten ihre Aktivitäten unter dem Regime der Programmvereinbarungen mit Verspätung.

Darstellung eines zeitlichen Ablaufs von Programmvereinbarungen



Der Bund grenzt die ausbezahlten Beiträge nicht ab, sondern verbucht sie in seiner Rechnung im Zeitpunkt der Zahlung. Die Verwaltungseinheiten des Bundes haben deshalb mit unterschiedlichen Methoden auf die zeitlichen Diskrepanzen zwischen Zahlung und Messung der Leistung reagiert. In den Kantonen stellt sich kein entsprechendes Problem, weil die Kantone die erhaltenen Gelder auf der Passivseite ihrer Bilanzen abgrenzen und nur den geleisteten Teil in ihrer Erfolgsrechnung erfassen.

- Im BAFU werden Punktlandungen angestrebt durch Erhöhung oder Reduktion von Zahlungstranchen, um das Hin-und-Her-Schieben von Geld möglichst zu vermeiden. Das Controlling zielt darauf ab, rechtzeitig zu erkennen, ob Zahlungen reduziert und Vereinbarungen angepasst werden müssen. Im BAFU war in der ersten Programmperiode etwa jede 3. Vereinbarung an geänderte Verhältnisse anzupassen.
- Bei der Neuen Regionalpolitik wurde auf den 3. Jahresbericht verzichtet und dafür im 4. Jahr mit dem 3. und letzten Zwischenbericht eine Schätzung über den endgültigen Mittelverbrauch erhoben. Das Kriterium war, ob die Kantone die Gelder bis zum Ablauf des 4. Jahres verpflichten können. Projekte, für welche das Geld verpflichtet wurde, können noch bis 4 Jahre nach Ablauf der ersten Periode nachgeholt werden mit den Mitteln aus der ersten Periode<sup>11</sup>. Geld, das bis Ende 2011 noch nicht verpflichtet war, musste im Verlaufe des Jahres 2012 zurückbezahlt werden. Die Rückzahlungen fielen vor allem bei den Projekten mit Investitionscharakter ins Gewicht (grössere Projekte). So wurden bei den Darlehen im

<sup>11</sup> Für Interreg-Projekte im Rahmen der NRP ist die Frist länger.

Durchschnitt rund 40% der Auszahlungen von den Kantonen zurückerstattet. Bei den A-fonds-perdu-Beiträgen musste weniger Geld zurückgefordert werden, weil die Flexibilität grösser ist als bei Darlehen. Anzumerken ist, dass die Zahlungen des SECO im Rahmen der Neuen Regionalpolitik - im Unterschied zu den anderen Verwaltungseinheiten des Bundes, die PV anwenden - nicht der Jährlichkeit des Kreditrechts unterliegen, weil die Beiträge aus dem Fonds für Regionalentwicklung finanziert werden.

- Einen nicht gangbaren Weg versuchte das Bundesamt für Kultur im Bereich des Denkmalschutzes in der ersten Programmperiode. Die Auszahlungen an die Kantone wurden wie früher nach Massgabe des Leistungsfortschritts vorgenommen. Wegen der Jährlichkeit der Zahlungskredite kann man aber in den Folgejahren das anfänglich Versäumte nicht mehr kompensieren. Programmvereinbarungen müssen zwingend mit pauschalen Teilzahlungen verbunden werden, ansonsten resultiert am Ende der Periode ein sogenannter *Verpflichtungsüberhang*. Das heisst, es bleibt am Schluss ein unbenutzter Kreditrest übrig, der verfällt, obgleich die Verpflichtungen noch nicht erfüllt sind. Artikel 20a des Subventionsgesetzes trägt diesem Umstand Rechnung, in dem er für Programmvereinbarungen ausdrücklich Pauschalzahlungen zulässt.

Mit den in der Praxis entwickelten Lösungen ist auch die Frage des Vorgehens bei Abänderung von Programmvereinbarungen verbunden. Grundsätzlich laufen die Vereinbarungen über 4 Jahre, ohne dass im ursprünglichen Konzept Änderungsmöglichkeiten eingebaut wurden<sup>12</sup>. Solange die Änderungen im gegenseitigen Einverständnis erfolgen, erscheinen sie unproblematisch, wobei es formelle Schranken gibt. Verträge, welche Regierungen abgeschlossen haben, können auf Stufe Verwaltung nicht beliebig geändert werden. In den Ämtern sind vielfach nur die Zuständigkeiten für den Abschluss der Vereinbarungen geregelt, hingegen nicht für die Änderung.

Eine Flexibilisierung des Instruments kann dadurch erreicht werden, dass in den von politischen Instanzen unterzeichneten Vereinbarungen die Ziele und der Rahmen geregelt werden und die konkreten Massnahmen, Indikatoren und Beträge in den Anhängen von den involvierten Verwaltungen zu definieren sind und auch von diesen abgeändert werden können. Die Amtliche Vermessung ist ein gutes Beispiel<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Teilweise wurden spezielle Regelungen getroffen. Das SECO hat beispielsweise in der ersten Programmperiode einseitige Kündigungsrechte auf das Ende eines Jahres in die Vereinbarungen eingebaut. Verwendet hat die Kündigungsrechte kein Kanton, hingegen wurden auch in der Regionalpolitik Vertragsziele laufend an die Entwicklung angepasst.

<sup>13</sup> Zusätzlich zur Querschnittsprüfung 2009 wurde im vorliegenden Bericht die Präsentation von Sinniger Markus, Leiter Oberleitung der amtlichen Vermessung bei Swisstopo berücksichtigt (gehalten am Seminar „Erfahrungsaustausch Programmvereinbarungen“ der EFV vom 2. Mai 2012).

#### Beispiel Amtliche Vermessung

Eine gelungene Kombination zwischen verbindlichem Programm und Änderungsmanagement hat die amtliche Vermessung entwickelt.

Grundsätzlich werden 20 % der Bundesbeiträge bis zum vollständigen Abschluss des Programms zurückbehalten. In der vierjährigen Programmvereinbarung werden der Rahmen der Leistungen sowie der Verpflichtungskredit festgelegt. Zusätzlich werden jeweils in Leistungsvereinbarung die konkreten Zahlungstranchen und Leistungen fixiert. Damit besteht eine gewisse Flexibilität, um Verschiebungen vornehmen zu können.

Für die operative Durchführung (Qualität) wird auf die Berichte der Kantone abgestellt. Der Bund nimmt jedoch vor der Schlusszahlung Stichproben vor.

Ein etappiertes Vorgehen erleichterte die Einführung: Die amtliche Vermessung hat die Programmvereinbarungen schrittweise eingeführt. In der ersten Periode wurden 7 % der Aufgaben mittels Programmglobalen durchgeführt; in der zweiten Periode 35 % und für die 3. Periode wird ein Anteil > 60 % angestrebt.

### **3.8 Herausforderungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit und beim Einbezug von Dritten**

Die Biodiversität, Waldwirtschaft, Flussläufe und Schutzgebiete machen häufig nicht an der Kantonsgrenze halt. Auch regionale Wirtschaftsräume bestehen über kantonale Grenzen hinweg.

Überkantonale Aufgaben wurden in der ersten Programmperiode meistens einem „Lead“-Kanton in der Vereinbarung zugewiesen, wobei dessen Einflussmöglichkeiten auf ausserkantonale Akteure limitiert waren. Die Kantone stehen auch in einem Wettbewerb zueinander, was in den Programmvereinbarungen zu einem gewissen „Gärtli“-Denken führen kann.

Die EFK begrüsst es, wenn vermehrt Vereinbarungen anvisiert werden, an denen sich gleichzeitig mehrere Kantone beteiligen. Auch Vereinbarungen mit überkantonalen Plattformen sollten möglich sein. Dies vereinfacht die Kommunikationswege und das Berichtswesen. Allerdings müssen beim Einsatz überkantonaler Plattformen die rechtlichen Strukturen, das heisst Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Kantone, der Plattform und des Bundes einwandfrei geregelt werden.<sup>14</sup>

Programmvereinbarungen werden zwischen Bund und Kantonen abgeschlossen, wobei gemäss Art. 19 Abs. 2 und Art. 20a Abs. 3 Subventionsgesetz auch der formelle Einbezug von Gemeinden angestrebt wurde. Dies war bei den Programmvereinbarungen der ersten Periode nicht praktikabel. Sobald Gemeinden oder Private formell zu involvieren sind, schien der Weg über klassische Subventionsverfügungen wesentlich einfacher zu sein. Der Einbezug von Gemeinden und Dritten er-

<sup>14</sup> Beim Gebäudesanierungsprogramm des BAFU, Teil A, bei dem 25 Kantone ihre Kompetenzen bezüglich Programmvereinbarungen an die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (ENDK) abtraten, sind die rechtlichen Strukturen unklar geregelt (EFK Bericht Nr. 1.13082.810.00299.03).



folgte überwiegend rein kantonsintern. Wenn in der relativ kurzen Zeit für die Vorbereitung und Verhandlung der Programme mit dem Bund auch noch Gemeinden oder Dritte eingebunden werden müssen, stösst das Instrument aus praktischen Gründen an seine Grenzen.

### **3.9 Optimierung des Controllings, der Berichterstattung und der Überwachung**

#### **3.9.1 Konzentration des Controllings auf wesentliche Aufgaben, bei denen sich ein leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling lohnt**

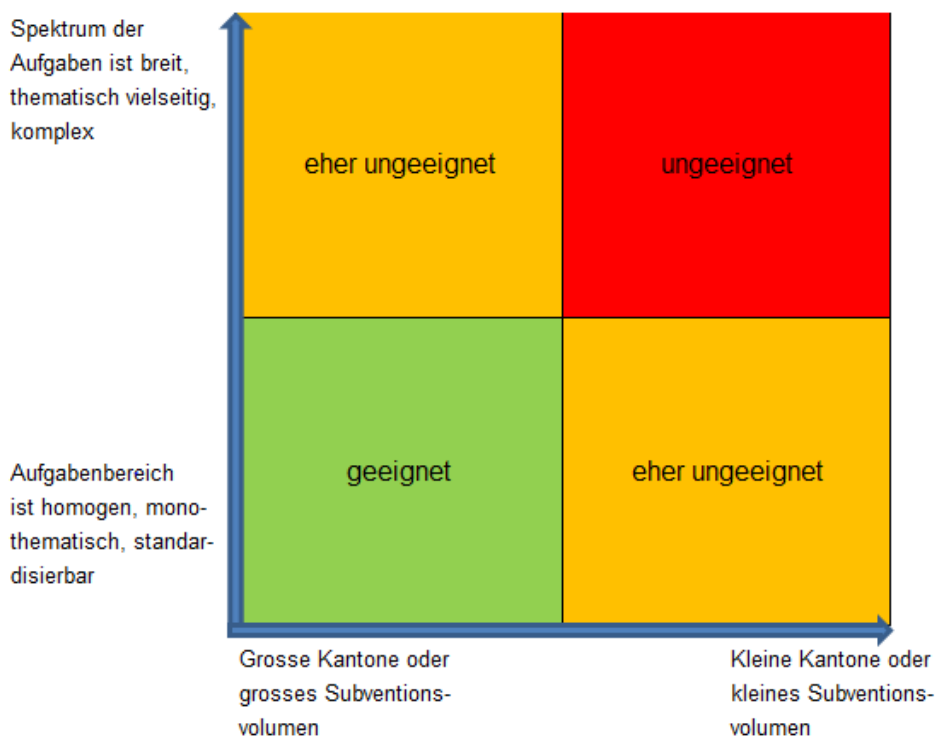
Die Entwicklung eines Ziel- und Indikatorensystems zur Steuerung von Bundessubventionen ist mit mehr Aufwand für das Controlling und die Berichterstattung verbunden als die klassischen Kostenbeiträge. Dies gilt sowohl für die Bundes- wie die Kantonsverwaltungen. Die EFK hat bei Prüfungen in den Kantonen den Eindruck gewonnen, dass kleine Kantone mit diesem System leicht überfordert werden können. Bei kleinen Subventionsvolumen des Bundes, die giesskannenartig<sup>15</sup> an die Kantone verteilt werden, ist der Controlling-Aufwand auch für den Bund kritisch zu hinterfragen.

In homogenen, mono-thematischen Aufgabenbereichen (zum Beispiel amtliche Vermessung, Lärmschutz) sind Ziele, Indikatoren und Pauschalen einfacher festzulegen als in komplexen, thematisch vielseitigen Bereichen (zum Beispiel Neue Regionalpolitik).

Das Feld, in dem Programmvereinbarungen zur spürbaren Verbesserung der Steuerung von Bundessubventionen beitragen können, lässt sich nach Auffassung der EFK in Abhängigkeit des Subventionsvolumens und der Komplexität des Subventionsbereichs wie folgt darstellen.

---

<sup>15</sup> In den ersten zwei Programmperioden spielten für die Verteilung der zur Verfügung stehenden Bundesgelder an die Kantone vor allem historische Erfahrungen eine Rolle. Es kam zwar beim Systemwechsel zu Änderungen, weil einerseits die finanzstarken Kantone grundsätzlich auch von Programmvereinbarungen profitieren konnten und andererseits ein paar Kantone den Start in das neue System verschliefen; aber das Bild der Geldverteilung blieb insgesamt ähnlich wie unter dem alten Regime.



Mit anderen Worten: Je grösser das Subventionsvolumen und je homogener das Aufgabengebiet sind, desto eher rechtfertigt sich der administrative Aufwand für das „output“- und wirkungsorientierte Controlling.

### 3.9.2 Entwicklung eines Wirkungsmodells auf Ebene Programm als Voraussetzung für messbare Ziele

Die Umschreibung berechenbarer Ziele und die dafür zu berücksichtigenden Faktoren und Grenzwerte (Indikatoren) befinden sich - je nach Anwendungsbereich - teilweise erst in einem frühen Entwicklungsstadium.

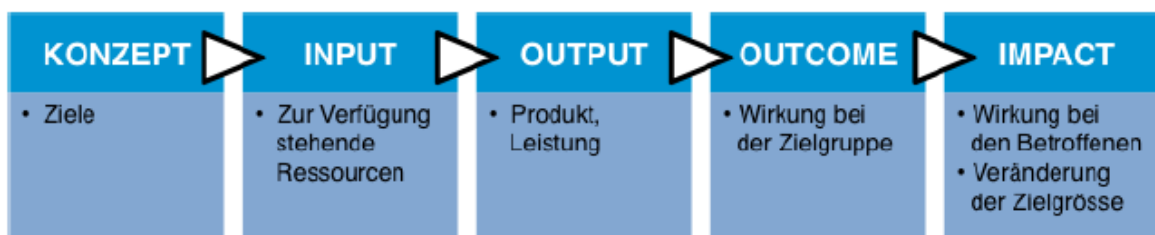
In der Regionalpolitik wurde die erste Programmperiode mit den Kantonen nicht aufgrund der Zielerreichung abgerechnet, sondern anhand des Mittelverbrauchs (Stand der finanziellen Verpflichtungen zum Ende der ersten Periode). Weder der Bund noch die Kantone sahen für die NRP-Programme 2008 bis 2011 Konsequenzen vor, falls Projektträger ihre Ziele nicht erreichen konnten. Umgekehrt gab es auch keine finanziellen Anreize, die Ziele möglichst effizient zu erreichen. Begründet wurde dies damit, dass die Voraussetzungen für die Messung der Zielerreichung in der NRP, das heisst präzise Ziele und die Messbarkeit des Grads der Erfüllung, in der Praxis (noch) nicht gegeben seien. Das BAFU ist in einigen Bereichen weiter fortgeschritten in der Ausrichtung von Pauschalbeiträgen oder Beiträgen nach Massgabe der Zielerreichung<sup>16</sup>. Die Praxis ist aber

<sup>16</sup> Als positives Beispiel für ein leistungsorientiertes Controlling kann im BAFU der Bereich Pärke genannt werden. Positiv ist auch, dass das Handbuch, welches das BAFU für die Umsetzung der PV entwickelt hat, für jeden Bereich beispielhafte Indikatoren vorsieht, unterteilt in Leistungsindikatoren (Anzahl und Umfang) und Qualitätsindikatoren (fachliche Anforderungen).

nicht einheitlich, im Bereich Natur- und Landschaft sowie Revitalisierung werden vom BAFU teilweise auch „verdeckte“ Kostenbeiträge<sup>17</sup> ausgerichtet.

Im Rahmen der Prüfung 2013 der NRP hat die EFK dem Aspekt der leistungsorientierten Steuerung einen Schwerpunkt eingeräumt.<sup>18</sup> Voraussetzung, damit im Hinblick auf die Zielerreichung überhaupt etwas gemessen werden kann, ist die Entwicklung eines Wirkungsmodells auf Ebene des Programms (nicht für die Einzelprojekte).

Beispiel einer Wirkungskette<sup>19</sup>



Ein Wirkungsmodell kann zur nachvollziehbaren Veranschaulichung der Wirkungsweise eines Programms sehr hilfreich sein. Es soll den Zusammenhang von der Planung bis zur Wirkung aufzeigen. Im Modell müssen implizit Annahmen über die erwarteten Zusammenhänge zwischen den Zielen, den Massnahmen zur Umsetzung (Input), den Leistungen (Output), den Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome) und den Wirkungen bei den Betroffenen (Impact) getroffen werden. Dies mit dem Ziel, Klarheit bezüglich des Auftrags und der Erwartungen, was dereinst erreicht werden soll, zu erlangen.

Vorgehensweise: Zuerst ist das Ziel des Programms festzulegen und darauf aufbauend das Wirkungsmodell zu entwickeln. Gestützt auf das Wirkungsmodell sind geeignete Massnahmen zu definieren und Kontroll-Grössen festzulegen, um die Erreichung des Ziels phasenkonform überwachen zu können. In einer Art Rückrechnung werden ausgehend von den anvisierten Wirkungen (Impacts) die „Outcomes“ und „Outputs“ abgeleitet und die Kontrollgrössen bestimmt, anhand welcher die Fortschritte während der Realisierung sichtbar gemacht werden sollen. Dabei sind auch Ursachen in die Überlegungen einzubeziehen, welche die Zielerreichung positiv oder negativ beeinflussen können, jedoch mit den Massnahmen nichts zu tun haben.

Weil die PV des Bundes meistens über einen Zeitraum von vier Jahren abgeschlossen werden und abzurechnen sind, sollte das operative Controlling sich auf jene Indikatoren ausrichten, welche

<sup>17</sup> Zum Beispiel wurde in PV als *Indikator* zur Messung der Zielerreichung die *Ausgabe von bestimmten Geldbeträgen* definiert, was letztlich wieder den Kostenbeiträgen gleichkommt.

<sup>18</sup> Vgl. EFK-Bericht 2014 Neue Regionalpolitik, Punkt 2.3.3; vgl. im Weiteren „Wirkungsorientiertes Arbeiten in der NRP“, Ergebnisblatt aus den Sitzungen des Jahres 2013 der Wissensgemeinschaft „Ergebnisorientierte NRP“. Regiosuisse, eine im Auftrag des SECO tätige Wissensplattform zur Unterstützung der regionalpolitischen Akteure, hat im Jahr 2013 (gleichzeitig mit den Prüfungen der EFK) drei Veranstaltungen zum wirkungsorientierten Arbeiten in der NRP durchgeführt und die Ergebnisse in einem Leitfaden zusammengestellt. Die EFK hat im Rahmen ihrer Prüfung an den Veranstaltungen von Regiosuisse teilgenommen. [www.regiosuisse.ch/download](http://www.regiosuisse.ch/download)

<sup>19</sup> Aus Seite 3 – 4 des Ergebnisblatts „Wirkungsorientierte NRP“, siehe Fussnote 14.

nach vier Jahren messbar sind. In der Regel dürfte es sich um die Messgrößen der Phasen „Input“ und „Output“ des Wirkungsmodells handeln. Die Wirkungen, das heisst „Outcomes“ und „Impacts“, sind vielfach erst später, nach Ablauf der vierjährigen Beitragsperiode, überhaupt feststellbar. Deren Messung und Beurteilung sollen vor allem dazu beitragen, allfällige Richtungskorrekturen für die neuen Programmvereinbarungen auszulösen, falls die Wirkungen nicht den ursprünglichen Erwartungen entsprechen. Die Beurteilung der Wirkungen von Programmen übersteigt üblicherweise die Möglichkeiten des operativen Controllings und bedarf der Ergänzung durch geeignete Evaluationskonzepte. Aber auch die zukünftigen Evaluationen setzen voraus, dass die PV des Bundes von Anfang an auf einem klaren Wirkungsmodell beruhen und die Erwartungen nicht im Nachhinein definiert werden müssen.

### **3.9.3 Optimierung der Berichterstattung und der Kommunikation mit den Kantonen**

Das bei der Einführung der PV vorgesehene Konzept mit Jahresberichten, Halbzeit- und Schlussberichten hat im Verlauf der Umsetzung verschiedene Anpassungen erfahren.

Im BAFU wurde auf die Halbzeit- und Schlussberichte verzichtet. Stattdessen wurden die Jahresberichte so ausgebaut, dass praktisch jährlich eine Prognose stattfinden muss, ob das Programm voraussichtlich erfüllt werden kann und die Abweichungen frühzeitig erkannt werden. Das BAFU strebt Punktlandungen an. In der amtlichen Vermessung werden die Jahrestanchen aus den Programmvereinbarungen mit jährlichen Leistungsvereinbarungen konkretisiert, was ebenfalls darauf abzielt, möglichst wenig Geld hin und her zu schieben.

Im SECO wurden nach dem ersten und zweiten Jahr je ein Jahresbericht eingeholt und Mitte des vierten Jahres direkt der Schlussbericht, der eine Prognose über den Verlauf der ganzen Periode zu enthalten hatte. Zusätzlich mussten die Kantone mit sehr kurzer Frist die Prognosen aus dem Schlussbericht nach Ablauf der Vierjahresperiode nochmals bestätigen oder Abweichungen darlegen. Das heisst, es wurden zwei Berichte in nur kurzer Zeit eingeholt. Der Schlussbericht diente in der zweiten Hälfte des vierten Jahres als Grundlage für die Verhandlungen zur neuen Programmperiode, hingegen nicht zur Abrechnung der Bundesbeiträge. Diese wurden im Verlaufe des fünften Jahres nach Massgabe der von den Kantonen bis zum Ende des vierten Jahres eingegangenen Verpflichtungen abgerechnet. Die Rückzahlungen der Kantone (gemessen am geplanten Programmbetrag) waren beim SECO grösser als im BAFU. Wie viel Geld letztlich zurückerstattet wird, weiss man jedoch erst nach Ablauf der zweiten Programmperiode definitiv, weil die Kantone in der NRP nach Ablauf der Periode nochmals vier Jahre Zeit zur Auszahlung der eingegangenen Verpflichtungen haben.

Das Vorgehen im BAFU hat gegenüber demjenigen im SECO den Vorteil, dass weniger Vorschüsse in die Kantone überwiesen wurden und auf die Erstellung von zwei Berichten innert kurzer Zeit verzichtet werden konnte.

Mit den PV sollte die Administration von Bundessubventionen vereinfacht werden. Im SECO und teilweise auch im BAFU (Natur, Landschaft und Revitalisierung) sind die Berichte der Kantone in der ersten Periode grundsätzlich zu umfangreich ausgefallen und enthalten zu viele Informationen auf Ebene der Projekte anstatt der Programme. Durch eine saubere Trennung zwischen pauschal entschädigten Leistungen, globalen Beiträgen gestützt auf geprüfte Budgetvorgaben und Globalbeiträgen für Kleinprojekte sollten Vereinfachungen angestrebt werden. Es ist auch möglich,

Teile von Programmvereinbarungen weiterhin nach Kosten abzurechnen, jedoch sollte dies transparent offen gelegt werden.

#### **3.9.4 Gezielte Überwachung nötig**

Die Verwaltungseinheiten des Bundes sehen im Rahmen ihrer Controlling- und Überwachungsaktivitäten Besuche in den Kantonen vor, um Leistungsindikatoren oder qualitative Anforderungen überprüfen zu können. Nach Beurteilung der EFK werden diese Stichproben teilweise „zu mechanisch“ vorgenommen und sie gehen zu wenig in die Tiefe, als dass ungenügende Leistungen oder qualitative Mängel aufgedeckt werden könnten. Die verfügbaren Ressourcen sollten nicht flächendeckend, sondern gezielt dort eingesetzt werden, wo die grossen Geldbeträge fliessen oder wo signifikante Risiken vermutet werden.

## 4 Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung von Programmvereinbarungen

### **4.1 Vermeidung eines „Giesskannenprinzips mit Controlling-Cockpit“**

Die Programmvereinbarungen wurden eingeführt, damit der Bund gezielter steuern kann. Das „Giesskannenprinzip“ sollte abgeschafft und stattdessen sollten Subventionen zielgerichtet eingesetzt werden. Mit der Aufhebung der Finanzkraftzuschläge wurde ein Schritt in diese Richtung gemacht. Leider werden auch unter dem Regime der Programmvereinbarungen zu viele Beiträge offen oder verdeckt als Kostenbeiträge ausgerichtet. Diesbezüglich sieht die EFK das Risiko, dass trotz PV das „Giesskannenprinzip“ weiter existiert und einfach mit einem aufwändigen Controlling-Cockpit ergänzt wird.

### **4.2 Schlussfolgerungen**

Werden Bundesbeiträge auf Basis von Programmvereinbarungen ausgerichtet, liegt eine Vorfinanzierung des Bundes vor. Das heisst, Art. 23 SuG, wonach Zahlungen nur nach Massgabe des Leistungsfortschritts ausbezahlt werden dürfen, ist auf Programmvereinbarungen nicht anwendbar. Dies setzt voraus, dass die Ziele und Indikatoren genügend justiziabel festgelegt werden, um die Erfüllung der Vertragsziele beurteilen zu können.

Um das ursprüngliche Anliegen der Programmvereinbarungen umzusetzen, d.h. pauschal oder global bemessene Bundesbeiträge auszurichten, müssten Fortschritte bei der Bestimmung von konkreten Zielen und der Festlegung geeigneter Indikatoren zur Messung der Zielerreichung angestrebt werden.

Schlussfolgernd hält die EFK fest, dass Programmvereinbarungen suboptimal eingesetzt sind, wenn:

- Sie dem Bund nicht erlauben, die Beiträge nach Massgabe der Zielerreichung auszuzahlen anstatt aufgrund der Kosten (Effektivität).
- Sie keine Anreize für die Kantone setzen, die Ziele mit möglichst geringen Kosten zu erreichen (Effizienz).
- Sie zu einem unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand führen (Wirtschaftlichkeit), zum Beispiel bei kleinen Subventionsvolumen, bei kleinen Kantonen oder bei zu hoher Komplexität des Aufgabengebiets.

Der EFK weist aber auch darauf hin, dass Programmvereinbarungen für alle Beteiligten ein anspruchsvolles Instrument sind, dessen erfolgreiche Umsetzung Erfahrung benötigt. Der Einsatz muss in den nächsten Jahren weiter optimiert werden.

Anhang 1: Abkürzungen und Glossar

Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
CO2-Gesetz	Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO2-Emissionen
FHG	Finanzhaushaltgesetz
Globale Beiträge	Bei der Einführung von Programmvereinbarungen wurde der Begriff „globale Beiträge“ geprägt, um auszudrücken, dass Subventionen des Bundes an die Kantone nicht mehr von Kosten abhängig sein sollen, sondern von der Erreichung von Zielen. Die Zielerreichung ist dabei anhand von Indikatoren zu belegen. Diese Beitragsart enthält Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung im Sinne des New Public Managements, ist jedoch in der Handhabung äusserst anspruchsvoll.
Globalbeiträge	Im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen ist mit dem Begriff „Globalbeiträge“ eine Art Kostendach gemeint. Der subventionsempfangende Kanton kann für eine bestimmte Aufgabe bis zu einer festgelegten Höhe vorausbezahlte Subventionen in Anspruch nehmen. Sofern es nicht zu einer Kostenüberschreitung kommt, erhält der Kanton letztlich seine Kosten entschädigt. Wenn die Aufgabe nicht erfüllt wird, hat es keine Konsequenzen mit Ausnahme, dass der Beitrag zurückerstattet werden muss. Diese Beitragsart enthält wenig finanzielle Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung im Sinne des New Public Managements.
HRM 2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2, Rechnungslegungsnormen für die Kantone
Interreg	Interreg ist ein Regionalprogramm der Europäischen Union (EU) zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, an dem sich auch Nicht-EU-Staaten beteiligen können. In der ersten Programmperiode wurden die Interreg-Projekte in die Programmvereinbarungen mit den Kantonen integriert.
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
NRP	Neue Regionalpolitik
Pauschalbeiträge	Unter Pauschalbeiträgen werden im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen definierte Beiträge pro Leistungseinheit verstanden. Zum Beispiel ein Frankenbetrag pro km geleistete Aufgabenerfüllung. Der Beitrag ist nicht von den Kosten des Subventionsempfängers abhängig und enthält Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung im Sinne des New Public Managements. Voraussetzung ist, dass eine Aufgabe / erwartete Leistung in standardisierter Weise umschrieben werden kann. Pauschalbeiträge sind einfacher zu handhaben als globale Beiträge.
PV	Programmvereinbarung/en
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SuG	Subventionsgesetz
Vgl.	Vergleiche