



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 11.11.2020

Vereinfachung des Vollzugs der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
19.3001, Finanzkommission Nationalrat, 18. Januar
2019

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Evaluation der Programmvereinbarungen im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.....	4
3	Weitere Evaluationen und Analysen zu den Programmvereinbarungen .	6
4	Ergebnisse der Umfrage 2020 bei den verantwortlichen Stellen des Bundes und der Kantone	8
4.1	Bestandsaufnahme: Zahl der Programmvereinbarungen in den verschiedenen Aufgabengebieten.....	8
4.2	Beurteilung durch die betroffenen Stellen des Bundes und der Kantone: Leistungsindikatoren, Finanzierung und allgemeine Beurteilung.....	9
4.3	Beurteilung des administrativen Vollzugs und des Controllings	12
4.4	Vorschläge für eine Reduktion des administrativen Aufwands.....	15
5	Beurteilung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen	16
	Anhang: Fragebogen	17

1 Ausgangslage

Mit dem Postulat 19.3001 wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen der Vollzug der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen vereinfacht und welches Synergiepotenzial dadurch für Bund und Kantone erzielt werden kann.

Der Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion der Finanzkommission des Nationalrates 13.3363¹ habe gemäss Postulant bestätigt, dass in einigen Bereichen, namentlich in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Wald, Biodiversität und Wildtiere sowie Gefahrenprävention, der administrative Aufwand für den Vollzug der Programmvereinbarungen sowohl für den Bund als auch für die Kantone teilweise hoch sei. Aus Sicht der Kantone werden die übertrieben detaillierten Vorgaben und Regelungen des Bundes im Verhältnis zu seiner Kostenbeteiligung moniert. Der Bundesrat wird deshalb mit dem vorliegenden Postulat beauftragt zu prüfen, wo Optimierungspotenzial im Vollzug der Programmvereinbarungen besteht. Das Ziel soll darin bestehen, Doppelburden zu vermeiden, den Vollzugaufwand für Bund und Kantone zu reduzieren sowie für Bund und Kantone eine klare Trennung zwischen strategischen Vorgaben und operativer Umsetzung zu vollziehen. Die mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ursprünglich anvisierten finanziellen Einsparungen sind durch eine klare Aufgabenteilung zu realisieren.

¹ <https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2013/20133363/Bericht%20BR%20D.pdf>

2 Evaluation der Programmvereinbarungen im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

Der zweite Wirksamkeitsbericht wurde nach Ablauf der ersten Vierjahresperiode erstellt². Die Erkenntnisse basierten auf einer im 2012 durchgeführten Umfrage bei den direkt involvierten Kantons- und Bundesstellen sowie einer Umfrage bei den Kantonsregierungen, die gebeten wurden, nebst der technischen auch eine politische Würdigung des Instruments Programmvereinbarungen vorzunehmen.

Die Einführung von Programmvereinbarungen beinhaltete einen tiefgreifenden Kulturwandel in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Anstelle von hierarchischen Handlungsformen wie z.B. Verfügungen sollen partnerschaftliche Vereinbarungen eingegangen werden. Der Bund gibt die Strategie vor und überprüft die Zielerreichung mittels eines wirksamen Controllings. Die Kantone sollen in der Umsetzung über möglichst viel Handlungsspielraum verfügen.

Die Ergebnisse der Umfrage 2012 zeigen, dass der Entwicklungsstand der Programmvereinbarungen sowohl seitens der direkt involvierten Bundes- und Kantonsstellen als auch seitens der Kantonsregierungen insgesamt recht positiv beurteilt wird. Als wesentliche Erkenntnisse der ersten Periode werden im zweiten Wirksamkeitsbericht folgende Punkte erwähnt:

- Eine Ausdehnung des Instruments «Programmvereinbarung» auf weitere, bereits bestehende Verbundaufgaben drängt sich nicht auf.
- Eine sehr weit gehende Vereinheitlichung der Programmvereinbarungen über alle betroffenen Aufgabengebiete ist angesichts der Heterogenität der Aufgaben nicht angezeigt.
- Die noch bestehenden Einzelverfügungen betreffen v.a. den Bereich Hochwasserschutz und lassen sich durch die spezifischen Projektverhältnisse rechtfertigen. Deren Ablösung durch Programmvereinbarungen steht nicht im Vordergrund.
- Angesichts der Heterogenität der Aufgaben erweist sich der bereits eingeführte, bereichsübergreifende Erfahrungsaustausch als sehr wertvoll.

Obwohl die Gesamtwürdigung insgesamt positiv ausfiel, wurde auch Verbesserungspotenzial geortet. Im Bericht wurde dieses Verbesserungspotenzial in zwei Prioritäten gegliedert.

Das Verbesserungspotenzial, das mit erster Priorität umgesetzt werden sollte, umfasste folgende Punkte:

- Der Bund soll seine Einflussnahme auf die Zielebene beschränken.
- Demzufolge ist auch das Controlling seitens des Bundes noch vermehrt auf die Zielerreichung zu fokussieren. Einzelprojektkosten sollen nicht Gegenstand des Controllings durch die Bundesämter sein.
- Die Regelungsdichte bei Programmvereinbarungen und dazugehörigen Weisungen soll reduziert werden. Die Überprüfung der Regelungsdichte und des Detaillierungsgrades ist eine Dauer- aufgabe.
- Kleinere Programme sollen in einer einzigen Vereinbarung zusammengeführt werden, und die Anzahl Programmziele je Vereinbarung soll reduziert werden.
- Bei Programmvereinbarungen mit erheblichem administrativem Aufwand im Verhältnis zur Höhe des Bundesbeitrags soll geprüft werden, ob die entsprechenden Programmziele in eine andere, «artverwandte» Vereinbarung integriert werden könnten oder ob der Vereinbarungsprozess fallen zu lassen ist.

² Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, März 2014.
Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen vom 24. November 2010, Studie zum Wirksamkeitsbericht 2012-2015.
<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.html>

Unter dem Verbesserungspotential mit zweiter Priorität wurden folgende Punkte aufgeführt:

- In den Bereichen «Zielvorgaben» (Wirkungs-/Leistungsziele), «Indikatoren» sowie «Messung der Zielerreichung» ist unter Einbezug aller Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen nach weiteren Verbesserungen zu suchen.
- In einigen Bereichen sollen die Leistungsziele realistischer festgelegt werden.
- Der administrative Aufwand im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen wird als noch relativ hoch erachtet und Bemühungen zu dessen Senkung in allen Aufgabengebieten als Daueraufgabe erachtet.
- Die personellen Ressourcen werden in einigen Bereichen von Bund und Kantonen als nicht genügend bezeichnet.
- Bei Pauschalbeiträgen, welche sich auf eine Leistungseinheit beziehen, ist generell zu prüfen, ob diese nicht zu einem Globalbeitrag für ein ganzes Programm zusammengefasst werden könnten.
- Betreffend verfügbarer Finanzmittel und die Verteilung unter den Kantonen ist seitens der Bundesämter auf eine frühzeitige und transparente Kommunikation zu achten.
- In einigen Aufgabengebieten sollte der Verhandlungsprozess zu den Programmvereinbarungen zeitlich noch besser mit dem Budgetierungsprozess in den Kantonen abgestimmt werden.
- Bund und Kantone sollten schliesslich generell darauf achten, die Programmperiode soweit wie möglich mit der Finanzplanperiode oder der Projektlaufzeit in Übereinstimmung zu bringen.

3 Weitere Evaluationen und Analysen zu den Programmvereinbarungen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat seit Einführung der Programmvereinbarungen mehrere Prüfungen in ausgewählten Anwendungsbereichen durchgeführt. Im Jahr 2014 hat sie die Ergebnisse aus mehreren Revisionen in einem Synthesebericht «Risiken und Herausforderungen» konsolidiert. Die Wissenschaft hat sich ebenfalls mit dem Thema beschäftigt. Zu den Programmvereinbarungen liegen zwei Dissertationen der Universitäten Freiburg und Lausanne vor.

Der Synthesebericht der EFK³ versteht sich als Standortbestimmung, um Schwerpunkte für künftige Optimierungen beim Einsatz dieses neuen Instrumentes zu bestimmen. In ihren Schlussfolgerungen 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 hoher Komplexität des Aufgabengebiets.

Die EFK weist jedoch auch darauf hin, dass Programmvereinbarungen für alle Beteiligten ein anspruchsvolles Instrument sind, dessen erfolgreiche Umsetzung Erfahrung benötigt. Ihrer Ansicht nach muss der Einsatz in den nächsten Jahren weiter optimiert werden. Handlungsbedarf ortet sie insbesondere bei der Bestimmung von konkreten Zielen und der Festlegung geeigneter Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Die EFK stellt in ihrem Bericht weiter fest, dass auch unter dem Regime der Programmvereinbarungen zu viele Beiträge offen oder verdeckt als Kostenbeiträge ausgerichtet werden. Sie sieht diesbezüglich das Risiko, dass trotz Einführung der Programmvereinbarungen weiterhin das traditionelle Subventionssystem angewendet und dieses lediglich mit einem administrativ aufwändigen Controlling ergänzt wird.

Im Jahr 2012 wurde am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg die juristische Dissertation zu den Programmvereinbarungen von Stefanie Wiget veröffentlicht⁴. Sie widmet sich der Programmvereinbarung aus rechtlicher Sicht. Ein zentraler Paragraf setzt sich mit der Rechtsform und der Rechtsnatur der Programmvereinbarungen auseinander. Die Arbeit geht auch auf den Verfahrensablauf ein und setzt sich mit den Fragen Vertragsabschluss, Leistungsstörungen und Rechtsschutz auseinander.

Bei der Untersuchung der Rechtsform und der Rechtsnatur der Programmvereinbarung betont Wiget die Besonderheit dieses Vertragskonstrukts. Ihres Erachtens wäre für das neu geschaffene Instrument anstelle der Bezeichnung «Programmvereinbarung» die Bezeichnung des «föderalen Subventionsvertrages» treffender. Sie stellt fest, dass sich durch die Vereinigung von Bundes- und Kantonsaufgaben in einer Vereinbarung in der Praxis die Grenzen zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen verwischen, obwohl das Subventionsgesetz sie nach wie vor vorsieht. Wiget stellt die Frage, ob das Subventionsgesetz die ideale gesetzliche Grundlage für die Programmvereinbarung darstelle oder ob nicht ein eigenes «Entschädigungsgesetz» geschaffen werden müsste.

³ Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht der EFK vom 02. April 2014.
EFK Bericht Nr. 1.12507.601.00402.01

⁴ Stefanie Wiget, Die Programmvereinbarung. Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, 2012. PIFF – Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz Band Nr. 2, Stämpfli Verlag AG

Die Dissertation von Laetitia Mathys an der Universität Lausanne⁵ aus dem Jahr 2018 untersuchte, ob sich das Instrument Programmvereinbarung in den letzten zehn Jahren seit seiner Einführung als neues Instrument der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bewährt hat. Dazu wurden die Programmvereinbarungen aus den fünf Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Lärm- und Schallschutz, Denkmalpflege, Regionalpolitik und Integrationsförderung in insgesamt sechs Kantonen (Bern, Genf, Uri, Waadt, Wallis und Zürich) zwischen den Jahren 2014 und 2018 analysiert. Die Unterschiede zwischen den Kantonen, deren Programmvereinbarungen miteinander verglichen wurden, sind gemäss L. Mathys gross. Deshalb war es schwierig, allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Dissertation kommt zum Schluss, dass die Kantone mit dem Instrument Programmvereinbarung insgesamt zufrieden sind. Es hat sich gezeigt, dass die Programmvereinbarungen die Effizienz öffentlicher Leistungen verbessern und die Zusammenarbeit verstärken. Kritisiert wurde von den Kantonen allerdings ein unverhältnismässig grosser Umfang der Verwaltungsaufgaben, ein ungenügender Austausch zwischen den Kantonen und dem Bund sowie zu anspruchsvolle Kontrollen durch den Bund. Gemäss L. Mathys besteht angesichts der steigenden Zahl der Programmvereinbarungen Handlungsbedarf, der Anstieg der Zahl der Verträge seit 2008 scheine problematisch.

Der Synthesebericht der EFK und die beiden Dissertationen liefern wertvolle Erkenntnisse zum Instrument Programmvereinbarung. Naturgemäss ist die EFK mit ihren Revisionen näher an den konkreten Problemen als Forschungsarbeiten, die weiter entfernt von der Praxis sind.

⁵ Laetitia Mathys, *La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches*, Universität Lausanne 2018.

Laetitia Mathys, *Les conventions-programmes: Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse*, Cahier de l'IDHEAP 294/2016.

4 Ergebnisse der Umfrage 2020 bei den verantwortlichen Stellen des Bundes und der Kantone

4.1 Bestandsaufnahme: Zahl der Programmvereinbarungen in den verschiedenen Aufgabengebieten

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat im Frühjahr 2020 bei den Kantonstellen und den Bundesämtern, bei denen das Instrument Programmvereinbarung im Einsatz ist, eine flächendeckende Umfrage gemacht. Gegenstand der Umfrage waren Fragen zu den Leistungsindikatoren und der Zielerreichung, dem administrativen Aufwand und der Angemessenheit der Berichterstattung.

Die Anzahl der eingegangenen Antworten war sehr hoch. Insgesamt gingen 269 Antworten ein, 16 von Bundesämtern und 253 von Kantonstellen. Auf Seiten der Bundesämter beträgt die Rücklaufquote 100 %, d.h. es liegt zu jeder Programmvereinbarung eine Rückmeldung des zuständigen Bundesamtes vor. Auf Kantonseite wurde eine Rücklaufquote von 86 % erzielt.

Die untenstehende Tabelle zeigt die Bestandesaufnahme der Anzahl Programmvereinbarungen nach Bereich und Volumen. Das Volumen in Millionen bezieht sich auf den Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021-2023. Falls die Programmperiode von der Periode 2020 – 2023 abweicht, ist dies in einer Fussnote zur entsprechenden Programmvereinbarung vermerkt.

Bundesamt	Name Programmvereinbarung	Anzahl PV	Mio. CHF
BAFU ^a	Landschaft	25	76
	davon:		
	TP ^b Schützenswerte Landschaften 16 Mio.		
	TP Weltnaturerbe und Pärke von nationaler Bedeutung 60 Mio.		
	Naturschutz	26	251
	Revitalisierungen	26	85
	Lärm- und Schallschutz ^c	26	36
	Schutzbauten und Gefahrengrundlagen nach WaG ^d	24	86
	Schutzbauten und Gefahrengrundlagen nach WBG ^e	26	188
	Wald	26	452
	davon:		
	TP Schutzwald 285.4 Mio.		
	TP Waldbewirtschaftung 87.1 Mio.		
	TP Waldbiodiversität 79.4 Mio.		
	Wildtierschutzgebiete	22	10
SECO	Neue Regionalpolitik	30	133
swisstopo	Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster	52	55
BAK	Heimatschutz und Denkmalpflege ^f	26	70
SEM	Integrationsprogramme ^g	26	933
BLW	Gewässerschutz	28	20
Total		363	2'395

^a Beim BAU wurde die aktuelle Programmperiode und die entsprechenden Verpflichtungskredite einmalig um ein Jahr verlängert (2020–2024). Damit erfolgt eine Angleichung an den Legislaturplan-Rhythmus gemäss FHV Art. 5 Abs. 5 (Ausnahme PV Lärm- und Schallschutz).

^b TP: Teilprogramm

^c Die Programmvereinbarung Lärm- und Schallschutz wurde für die Jahre 2016-18 abgeschlossen und bis 2022 verlängert. Das Volumen für die Jahre 2016 - 2018 beträgt 105 Mio. Die Programmvereinbarung wird voraussichtlich über das Jahr 2022 hinaus verlängert.

^d Schutz Naturereignisse (Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag), Waldgesetz vom 4.10.1991 (WaG; SR 921.0), Art. 36.

^e Hochwasserschutz, Bundesgesetz vom 21.6.1991 über den Wasserbau (WBG; SR 721.100), Art. 6-10.

^f Die aktuelle Programmperiode wurde einmalig um ein Jahr verlängert (2016 – 2020).

^g Die aktuellen Programmvereinbarungen umfassen den Zeitraum 2018-2021.

Für die vierte Programmperiode werden den Kantonsstellen mit 363 Programmvereinbarungen Beiträge von insgesamt 2'395 Millionen gewährt. Der Grossteil davon fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Umwelt (BAFU). Das BAFU schliesst 201 Programmvereinbarungen oder 55 Prozent aller Vereinbarungen ab. Damit werden im Umweltbereich 1'184 Millionen (49 %) Bundesbeiträge gewährt.

Im Jahr 2014 wurde das Instrument Programmvereinbarung neu beim Staatssekretariat für Migration (SEM) für die Integrationsvereinbarungen mit den Kantonen eingeführt.

Bei den Programmvereinbarungen des BAFU wurden im Hinblick auf die vierte Programmperiode verschiedene Vereinfachungen und Weiterentwicklungen des Systems umgesetzt. Das Programm «Naturschutz» wurde zusammen mit den Kantonen im Sinne verbesserter Effizienz und Wirkung grundlegend überarbeitet. Ebenso wurden in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Kantonen die bisherigen Programme «Landschaft», «Moorlandschaften», «Pärke» und «Unesco-Weltnaturerbe» in einer Programmvereinbarung «Landschaft» zusammengefasst, schlanker ausgestaltet und vereinfacht. Schliesslich wurden auf ausdrücklichen Wunsch der Kantone die bisherigen Programme «Schutzwald», «Waldbiologische Vielfalt» und «Waldbewirtschaftung» in eine Programmvereinbarung «Wald» zusammengelegt. Diese Zusammenführungen gewähren den Kantonen mehr Flexibilität beim Mitteleinsatz. Zudem wurde die Koordination der Teilprogramme optimiert und die administrativen Verfahren effizienter ausgestaltet. Ausserdem findet in jeder Programmperiode eine Tagung zwischen den Vertretern des BAFU und der Kantone statt, um die Ausgestaltung der Programmvereinbarungen gestützt auf die Erfahrungen und Erwartungen zu optimieren.

4.2 Beurteilung durch die betroffenen Stellen des Bundes und der Kantone: Leistungsindikatoren, Finanzierung und allgemeine Beurteilung

Das Instrument Programmvereinbarung wurde 2008 eingeführt. Die letzte flächendeckende Umfrage betreffend Programmvereinbarungen wurde 2012 im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts auf Basis der ersten Programmperiode 2008–2011 durchgeführt. Die Programmvereinbarungen waren damals noch ein relativ neues Instrument. Entsprechend fiel die Umfrage teilweise kritisch aus. Seit der letzten Umfrage wurden zahlreiche Weiterentwicklungen und Vereinfachungen umgesetzt, und die Anfangsschwierigkeiten bei der Arbeit mit dem neuen Instrument konnten überwunden werden. Die von der EFV im Frühjahr 2020 durchgeführte Umfrage hat ergeben, dass das Instrument Programmvereinbarung hohe Akzeptanz genießt. Die vorliegenden Ergebnisse der Kantonsstellen und der Bundesämter sind in allen Bereichen fast durchwegs gut bis sehr gut. Nicht überraschend fallen einige Beurteilungen durch die Kantone etwas kritischer aus als die Beurteilungen durch die Bundesämter. Sowohl die Bundesämter als auch die Kantonsstellen stellen in ihren Antworten fest, dass in den letzten acht Jahren grosse Fortschritte erzielt wurden.

Der Inhalt des Postulats fokussiert auf den administrativen Aufwand im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen. Eine Optimierung in diesem Bereich ist eine Daueraufgabe. Entsprechend fielen einige Einschätzungen etwas kritischer aus. Auf diese Thematik wird im Kapitel 4.3 detailliert eingegangen.

Zum Thema Leistungsindikatoren wurden im Rahmen der Umfrage fünf Fragen gestellt. Die Teilnehmenden konnten dazu Stellung nehmen und ihren Grad an Zustimmung äussern:

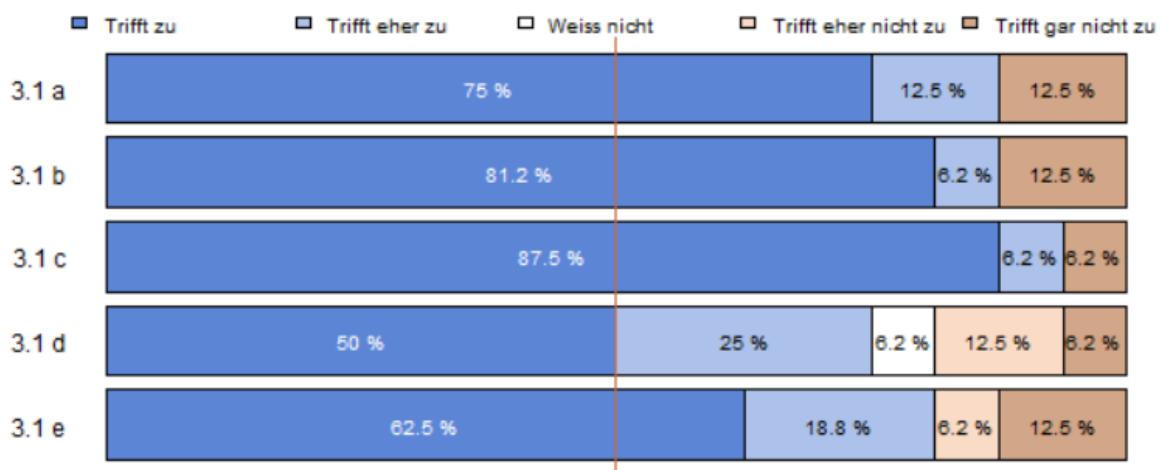
- 3.1 a Es gibt messbare Leistungsindikatoren.
- 3.1 b Die Kantone wurden bei der Festlegung der Leistungsindikatoren einbezogen.
- 3.1 c Die Leistungsindikatoren sind realistisch.
- 3.1 d Die Messung der Leistungsindikatoren ist einfach.
- 3.1 e Die Leistungsindikatoren bilden die Basis für das Mass der Zielerreichung.

Die folgende Grafik zeigt die Resultate zu diesen fünf Fragen.

Umfrageresultate zu den Leistungsindikatoren

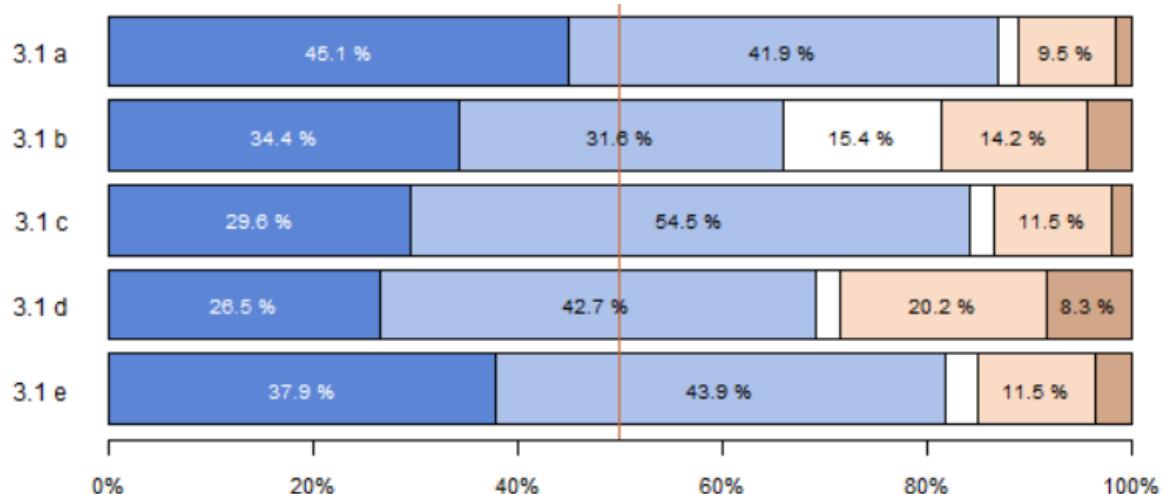
Bund

n = 16



Kantone

n = 253



Die Umfrageresultate zu den Leistungsindikatoren fielen bei den Bundesämtern sehr gut aus. Die Ergebnisse der Kantonsstellen waren ebenfalls gut bis sehr gut, wobei die Fragen 3.1.b und 3.1.d etwas kritischer beurteilt wurden als die übrigen Fragen. Die zusätzliche Frage, ob Leistungsindikatoren zusammengelegt bzw. vereinfacht werden können, wurde grossmehrheitlich negativ beantwortet (Bundesämter: 87,5 %, Kantonsstellen 74,3 %).

Einzelne Bundesämter geben an, mehrheitlich mit qualitativen Leistungsindikatoren zu arbeiten, weil sich die Definition quantitativer Leistungsindikatoren als schwierig erwiesen hat. Das Staatssekretariat

für Wirtschaft (SECO, neue Regionalpolitik) bemerkt, dass die Kausalität von Massnahmen/Leistungen und Wirkung kaum gegeben ist. Deshalb lassen sich Zielgrössen v.a. auf Output-Ebene und nur teilweise auf Outcome-Ebene festlegen. Die thematische Breite der Massnahmen in der Regionalpolitik ist sehr gross. Die Messbarkeit der festgelegten Zielwerte bleibt für das SECO eine Herausforderung. Das Bundesamt für Kultur (BAK, Heimatschutz und Denkmalpflege) bekundet keine Schwierigkeiten bei der Festlegung für die Kriterien der Zielerreichung. Allerdings legt das BAK dazu keine Leistungsindikatoren fest. Das SEM (Integrationsprogramme) setzt nach eigenen Angaben vor allem qualitative Leistungsindikatoren ein, da es sich in den ersten beiden Phasen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) noch als sehr schwierig erwiesen habe, schweizweit geltende quantitative Indikatoren zu definieren. Die Überprüfung der Umsetzung erfolgt neben dem klassischen Finanz-reporting vor allem wirkungsorientiert mittels Evaluationen. Mit den zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda wurden nun fünf quantitative Wirkungsziele festgelegt, für deren Überprüfung zurzeit ein Monitoring aufgebaut wird. Mit dem Monitoring wird der grösste Teil der Finanzmittel in den KIP (Integrationspauschale) überprüft. Das BAFU stellt fest, dass die Definition von Leistungsindikatoren für Naturgefahrenprojekte praktisch nicht möglich ist. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen geschieht vorwiegend projektweise. Sie ist sehr von der lokalen und problemspezifischen Situation abhängig und kann einfache bis komplexe Fragestellungen umfassen. Im Bereich der Revitalisierungsprojekte sei die Planungsunsicherheit relativ gross, deshalb seien diese eher schwierig zu steuern. Oft sei z.B. zum Planungszeitpunkt nicht klar, ob Projekte mit erhöhtem Gewässerraum in geplantem Umfang umgesetzt werden könnten oder ob Projekte überhaupt realisierbar seien.

Zum Thema Finanzierung der Programmvereinbarungen sind nur wenige Rückmeldungen eingegangen. Im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege wurde von einzelnen Kantsontstellen bemerkt, dass zu wenig finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Die Aufgaben könnten noch besser und effektiver ausgeführt werden, wenn den Kantonen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen würden.

Die meisten Bemerkungen seitens der Kantsontstellen betreffen spezifische Programmvereinbarungen. Dem SECO und dem SEM wird attestiert, in den letzten Jahren grosse Fortschritte im Umgang mit dem Instrument Programmvereinbarung gemacht zu haben. Zur Programmvereinbarung «Revitalisierung» des BAFU sind zahlreiche kritische Kommentare zu verzeichnen. Die Anzahl Projektziele und Leistungsindikatoren sei zu hoch und müsse reduziert werden, dies würde auch die Berichterstattung vereinfachen und den Aufwand reduzieren. Nebst dem Reporting zu den Leistungsindikatoren würden auch projektspezifische Angaben eingefordert, was einen hohen administrativen Aufwand verursache und den Handlungsspielraum der Kantone einschränke.⁶

Gemäss Postulant werden aus Kantonssicht die übertrieben detaillierten Vorgaben und Regelungen des Bundes im Verhältnis zu seiner Kostenbeteiligung moniert. Die Antworten der Kantsontstellen bestätigen diese Aussage jedoch nicht. In diese Richtung äusserte sich lediglich ein einziger Kanton.

⁶ Im Bereich Revitalisierungen werden kleinere Projekte mit Programmvereinbarungen gesteuert. Grössere Vorhaben, die komplexe und raumwirksame Massnahmen umfassen, werden in der Regel mit Einzelverfügungen bewilligt. Für die Einzelprojekte ist das Reporting detaillierter; von den Kantonen wird dieses als besonders aufwändig empfunden.

4.3 Beurteilung des administrativen Vollzugs und des Controllings

Zum administrativen Aufwand wurden in der Umfrage folgende Fragen gestellt:

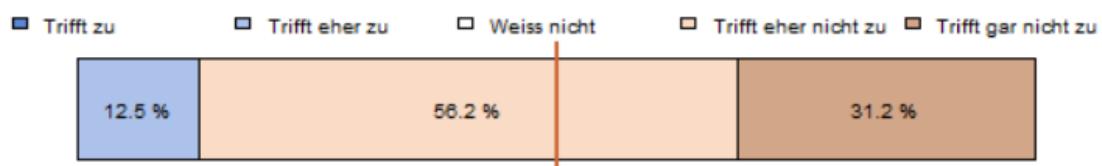
- 4.1 Bei der Umsetzung der Programmvereinbarungen könnte der administrative Aufwand reduziert werden.
- 4.2 Wenn die Verwaltungskosten zu hoch sind, können Sie Ihre Antwort mit Beispielen begründen und Massnahmen zur Verbesserung vorschlagen?
- 4.3 a Die Regelungsdichte beim Vollzug der Programmvereinbarungen wurde seit 2012 verringert (Antwort: «trifft zu» / «trifft eher zu» / «weiss nicht» / «trifft eher nicht zu» / «trifft gar nicht zu»).
- 4.3 b Falls eine Verringerung der Regelungsdichte in meinem Bereich seit 2012 stattfand, beträgt die Einsparung in Prozent des administrativen Aufwands (Antwort: 0-5 % / 5-10 % / >10 %).
- 4.4 a Ist die bestehende Berichterstattung angemessen?
- 4.4 b Falls nein, wie könnte sie vereinfacht werden und welche Einsparungen könnten realisiert werden?

Die Antworten zu Frage 4.1 zeigen, dass rund die Hälfte der Kantonsstellen beim administrativen Aufwand ein Potenzial zur Reduktion ortet. Im Gegensatz dazu sehen nur 12,5 % der Bundesämter in diesem Bereich Handlungsbedarf. Ein Grossteil der Bundesämter führt an, dass der administrative Aufwand in den vergangenen Jahren beträchtlich gesenkt werden konnte.

Frage 4.1: Bei der Umsetzung der Programmvereinbarungen könnte der administrative Aufwand reduziert werden

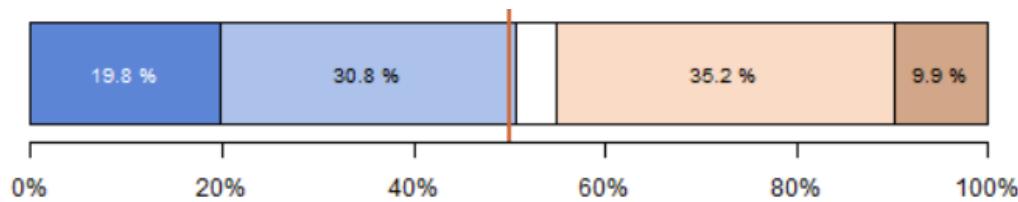
Bund

n = 16



Kantone

n = 253



Bei **Frage 4.2** nach konkreten Vorschlägen zur Reduktion des administrativen Aufwands gingen zahlreiche Antworten ein. Viele Kantonsstellen sind der Ansicht, dass die Bestrebungen zur Digitalisierung in allen Bereichen verstärkt werden sollten, insbesondere jedoch bei der Berichterstattung.

Schon heute existieren diverse elektronische Instrumente, die den Vollzug der Programmvereinbarungen erleichtern. Diese reichen von einfachen Excel-Tabellen bis zu eigenen IT-Programmen. Entsprechend ist der Handlungsbedarf je nach Programmvereinbarung sehr unterschiedlich. Die Kantonsstellen legen dabei Wert auf schlanke und benutzerfreundliche Lösungen. In einzelnen Bereichen existieren IT-Lösungen für die Berichterstattung auf kantonaler Ebene. Dazu wurde bemerkt, dass Änderungen bei Bundesämtern, die Auswirkungen auf IT-Lösungen von Kantonsstellen haben können, aufeinander abgestimmt werden müssen.

In den Kantonsantworten ebenfalls thematisiert wurde der Aufwand für die Datenhaltung. Einige Kantonsstellen weisen auf Doppelprüfungen hin und schlagen vor, auf Daten aus bestehenden IT-Lösungen wie beispielsweise dem Geoinformationssystem (GIS), dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) oder CHMOS im Bereich neue Regionalpolitik zurückzugreifen.

Einige Antworten von Kantonstellen betreffen die Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Bundesstellen sollen sich in den Programmvereinbarungen primär auf strategische Zielsetzungen konzentrieren und in den Programmvereinbarungen bzw. in den entsprechenden Wegleitungslinien weniger Details regeln. Als Beispiel wurde das umfangreiche Handbuch des BAFU⁷ genannt.

In einem weiteren Fragenkomplex wurde nach der Regelungsdichte und deren Entwicklung seit 2012 gefragt. Eine Mehrheit der Bundesämter antwortet, dass bei den Programmvereinbarungen in ihrem Bereich seit 2012 eine Abnahme der Regelungsdichte zu verzeichnen ist und beschreibt die seit 2012 umgesetzten Massnahmen. Die Kantonsstellen antworten mehrheitlich, dass die Regelungsdichte eher nicht oder gar nicht abgenommen hat.

Frage 4.3 a: Die Regelungsdichte beim Vollzug der Programmvereinbarungen wurde seit 2012 verringert

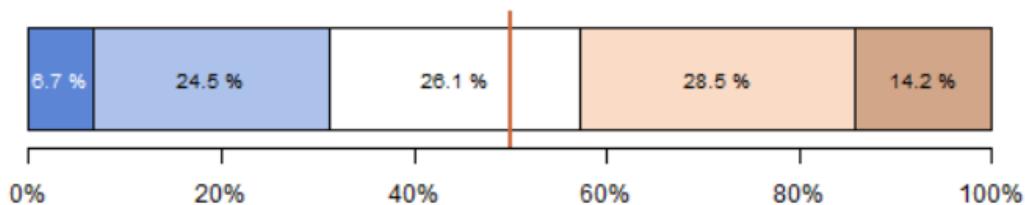
Bund

n = 16



Kantone

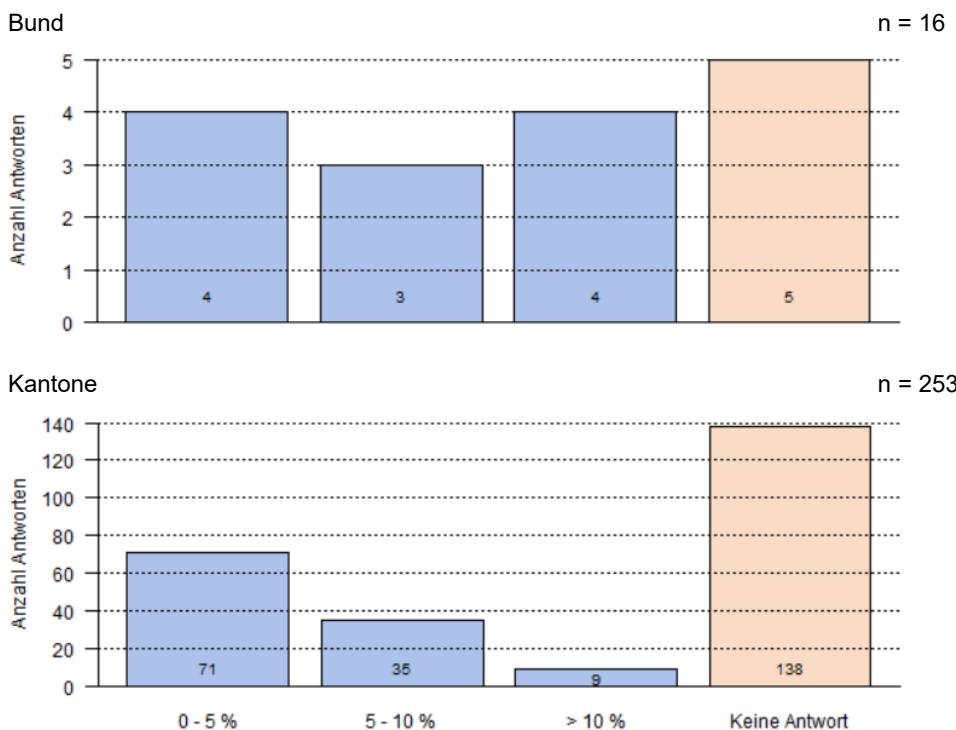
n = 253



Die Folgefrage nach der Quantifizierung der Reduktion bei der Regelungsdichte mussten nur diejenigen Personen beantworten, die bei Frage 4.3.a positiv geantwortet haben. Die folgenden Resultate zeigen, dass die Bundesämter den Reduktionsgrad etwas höher eingeschätzt haben als die Kantonsstellen.

⁷ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/publikationen-studien/publikationen/handbuch-programmvereinbarungen-im-umweltbereich-2020-2024.html>

Frage 4.3 b: Falls eine Verringerung der Regelungsdichte in meinem Bereich seit 2012 stattfand, beträgt die Einsparung in Prozent des administrativen Aufwands⁸



Die **Frage 4.4** beschäftigt sich mit der Angemessenheit der Berichterstattung. Bei negativen Antworten wurde nach Vereinfachungs- und Sparmöglichkeiten gefragt. Bei der Angemessenheit der Berichterstattung werden in der Umfrage hohe positive Werte ausgewiesen: bei den Bundesämtern 81 % und bei den Kantonsstellen 74 %. Entsprechend fiel die Anzahl kritischer Rückmeldungen tief aus. Beim Verbesserungs- und Sparpotential wurden - wie schon bei administrativen Aufwand allgemein – sehr oft Vorschläge zur Digitalisierung gemacht. Vorgebracht wurde u.a., bei der Berichterstattung konsequent auf elektronische Lösungen zu setzen. Auf Papierberichte solle in Zukunft verzichtet werden, und die Notwendigkeit von Originalunterschriften solle überprüft werden. Nach Möglichkeit sollten in den elektronischen Lösungen gewisse Eckwerte durch die Bundesämter bereits eingepflegt werden, um den Erfassungsaufwand zu reduzieren und Doppelprüfungen zu vermeiden.

Das BAK bemerkt dazu, dass bei den Programmvereinbarungen zum Heimatschutz und der Denkmalpflege die Einführung einer elektronischen Lösung für die Berichterstattung unmittelbar bevorstehe. Das Amt wird den Kantonen ab 2020/21 ein elektronisches Portal für die Berichterstattung zur Verfügung stellen.

Weitere Änderungsvorschläge wurden zum Rhythmus der Berichterstattung und den Anforderungen an die Berichterstattung gemacht. Einige Kantonsstellen äussern den Wunsch, die Häufigkeit der Berichterstattung zu reduzieren und z.B. vom Jahresrhythmus auf einen Zweijahresrhythmus umzustellen. Vor allem kleinere Kantone schlagen vor, bei den Anforderungen an die Berichterstattung nach Kantonsgrösse bzw. Grösse des Vorhabens zu differenzieren, damit die Höhe der Subventionen und der Aufwand für die Berichterstattung in einem vernünftigen Verhältnis zueinandersteht.

⁸ Die Säule «Keine Antwort» bezieht sich auf die Frage 4.3 b und umfasst die Anzahl Personen, die die Frage nach der Reduktion der Regelungsdichte negativ beantwortet haben.

4.4 Vorschläge für eine Reduktion des administrativen Aufwands

Die Reduktion des administrativen Aufwands ist und bleibt eine Daueraufgabe und betrifft den gesamten Prozess einer Programmvereinbarung, von den Vertragsverhandlungen über den Abschluss bis zur regelmässigen Berichterstattung. In der aktuellen Umfrage werden vor allem Vorschläge zur Digitalisierung von Prozessen oder Prozessschritten gemacht.

Die Ausgangslage für eine vermehrte Digitalisierung ist bei den einzelnen Programmvereinbarungen sehr unterschiedlich, weshalb keine generelle Empfehlung abgegeben werden kann. Die Möglichkeiten, die der digitale Fortschritt mit sich bringt, sollten wo möglich und sinnvoll genutzt werden. Die Übernahme von Daten aus bereits bestehenden IT-Systemen scheint ebenfalls sinnvoll, um Fehler und Doppelprüfungen zu vermeiden. In die gleiche Richtung geht das Anliegen, dass gewisse Eckdaten bereits durch die Bundesämter eingepflegt werden sollen.

5 Beurteilung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen der ersten drei Programmperioden zeigen, dass sich das Instrument Programmvereinbarung zur Effizienzsteigerung bei der Gewährung von Bundesbeiträgen bewährt hat. Die Ergebnisse der Umfrage in Frühjahr 2020 fallen ausgesprochen positiv aus und zeigen auf, dass im Vergleich zum Jahr 2012 grosse Fortschritte erzielt worden sind. Durch das Zusammenfassen von Programmvereinbarungen wurde deren Anzahl beträchtlich reduziert. Das BAFU hat in diesem Zeitraum die Anzahl Programmvereinbarungen um 72 verringert. Ausserdem wurden zahlreiche administrative Vereinfachungen umgesetzt. Die Optimierung des Systems ist Teil der permanenten Weiterentwicklung und es gilt dabei, auf aktuelle Entwicklungen einzugehen. Optimierungspotenzial im Vollzug der Programmvereinbarungen besteht zurzeit vor allem in der weiteren Digitalisierung des Vollzugs.

In der Begründung zum Postulat wurde argumentiert, dass im Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion der Finanzkommission des Nationalrates 13.3363 bestätigt worden sei, dass in einigen Bereichen, namentlich in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Wald, Biodiversität und Wildtiere sowie Gefahrenprävention, der administrative Aufwand für den Vollzug der Programmvereinbarungen sowohl für den Bund als auch für die Kantone teilweise hoch sei. Aus Sicht des Postulanten monieren die Kantone die übertrieben detaillierten Vorgaben und Regelungen des Bundes im Verhältnis zu seiner Kostenbeteiligung. Aufgrund der Ergebnisse der von der EFV durchgeführten Umfrage konnten diese Aussagen nicht erhärtet werden.

Die Ergebnisse der Umfrage werden von den zuständigen Bundesämtern im Detail ausgewertet und in der künftigen Weiterentwicklung nach Möglichkeit berücksichtigt. Aufgrund der vorliegenden generell positiven Umfrageergebnisse verzichtet der Bundesrat auf konkrete Massnahmen zur Reduktion des administrativen Aufwands. Er geht jedoch davon aus, dass das Optimierungspotenzial – insbesondere bei der Digitalisierung – von den zuständigen Bundesämtern noch besser ausgeschöpft wird.

Anhang: Fragebogen

Die Fragebogen an die Bundesämter und die Kantonsstellen unterscheiden sich bei den Fragen 1 und 2, die organisatorischer Natur sind. Diese Fragen sind für die Bundesämter und die Kantonsstellen jeweils separat aufgeführt. Die übrigen Fragen sind identisch.

1 Bundesämter: Welche Programmvereinbarungen betreuen Sie?

BAFU	Landschaft (Teilprogramm schützenswerte Landschaften)	<input type="checkbox"/>
	Landschaft (Teilprogramm Weltnaturerbe und Pärke von nationaler Bedeutung)	<input type="checkbox"/>
	Naturschutz	<input type="checkbox"/>
	Eidgenössische Wildtierschutzgebiete	<input type="checkbox"/>
	Lärm- und Schallschutz	<input type="checkbox"/>
	Schutzbauten und Gefahrengrundlagen nach WBG und WaG	<input type="checkbox"/>
	Wald (Teilprogramm Schutzwald)	<input type="checkbox"/>
	Wald (Teilprogramm Waldbiodiversität)	<input type="checkbox"/>
	Wald (Teilprogramm Waldbewirtschaftung)	<input type="checkbox"/>
	Revitalisierungen	<input type="checkbox"/>
SECO	Neue Regionalpolitik NRB	<input type="checkbox"/>
swisstopo	Amtliche Vermessung AV	<input type="checkbox"/>
	ÖREB-Kataster	<input type="checkbox"/>
BAK	Heimatschutz und Denkmalpflege	<input type="checkbox"/>
SEM	Integrationsprogramme	<input type="checkbox"/>
BLW	Beiträge für Gewässerschutz	<input type="checkbox"/>

1 Kantonsstellen: Welcher Organisation gehören Sie an?

Kanton: welches Amt:

2 Bundesämter: Wie viele PV wurden in ihrem Bereich in der laufenden Periode abgeschlossen?

Anzahl

Mit welchen
Kantonen?

geschätztes Volumen
Total (in Mio. CHF)

2 Kantonsstellen: Welche Programmvereinbarungen betreuen Sie?

Landschaft (Teilprogramm schützenswerte Landschaften)

Landschaft (Teilprogramm Weltnaturerbe und Pärke von nationaler Bedeutung)

Naturschutz

Eidgenössische Wildtierschutzgebiete

Lärm- und Schallschutz

Schutzbauten und Gefahrengrundlagen nach WBG und WaG

Wald (Teilprogramm Schutzwald)

Wald (Teilprogramm Waldbiodiversität)

Wald (Teilprogramm Waldbewirtschaftung)

Revitalisierungen

Neue Regionalpolitik NRP

Amtliche Vermessung AV

ÖREB-Kataster

Heimatschutz und Denkmalpflege

Integrationsprogramme

Beiträge für Gewässerschutz

3 Fragen zu den Leistungsindikatoren und der Zielerreichung

3.1 Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
3.1 a Es gibt messbare Leistungsindikatoren.	<input type="checkbox"/>				
3.1 b Die Kantone wurden bei der Festlegung der Leistungsindikatoren einbezogen.	<input type="checkbox"/>				
3.1 c Die Leistungsindikatoren sind realistisch	<input type="checkbox"/>				
3.1 d Die Messung der Leistungsindikatoren ist einfach.	<input type="checkbox"/>				
3.1 e Die Leistungsindikatoren bilden die Basis für das Mass der Zielerreichung.	<input type="checkbox"/>				

3.2 Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Festlegung der Zielgrössen bei den einzelnen Leistungsindikatoren?

[Text]

3.3 Könnten aus Ihrer Sicht Leistungsindikatoren zusammengelegt werden bzw. vereinfacht werden? Wenn ja, welche?

[Text]

4 Administrativer Vollzug

4.1 Frage zum administrativen Vollzug der PV

Wie stark stimmen Sie der folgenden Aussage zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
Bei der Umsetzung der PV könnte der administrative Aufwand vereinfacht werden.	<input type="checkbox"/>				

4.2 Wenn die Verwaltungskosten zu hoch sind, können Sie Ihre Antwort mit Beispielen Begründen und Massnahmen zur Verbesserung vorschlagen?

[Text]

4.3 Veränderung gegenüber 2012

Die Analyse der PV im Rahmen des *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen* im Jahr 2012 hat u.a. gezeigt, dass die Regelungsdichte (z.B. Leistungsindikatoren und weitere Vorgaben) und der Detaillierungsgrad überprüft werden sollte mit dem Ziel, die Handlungsspielräume der Kantone weiter auszudehnen und den mit der Aufgabenerfüllung auf Bundes- und Kantonsebene verbundenen administrativen Aufwand zu verringern.

Wie stark stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft nicht zu	Trifft gar nicht zu	Weiss nicht
4.3 a Die Regelungsdichte beim Vollzug der PV wurde seit 2012 verringert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3 b Falls eine Verringerung der Regelungsdichte in meinem Bundesamt seit 2012 stattfand, beträgt die Einsparung in Prozent des administrativen Aufwands	<input type="checkbox"/> 0-5%		<input type="checkbox"/> 5-10%		<input type="checkbox"/> mehr als 10 Prozent.

4.4 Berichterstattung

4.4 a Ist die bestehende Berichterstattung angemessen?

[Text]

4.4 b Falls nein, wie könnte sie vereinfacht werden und welche Einsparungen könnten realisiert werden?

[Text]

5 Abschliessende Fragen

5.1 Ergänzen Sie folgende Aussage	sehr gut	gut	mittel-mässig	schlecht	sehr schlecht
Die PV eignet sich als Instrument für die Erfüllung meines Aufgabenbereichs	<input type="checkbox"/>				

Bemerkungen zu 5.1

[Text]

5.2 Ergänzen Sie folgende Aussage	zu gering	gering	gut	hoch	zu hoch
Die Regelungsdichte der PV ist im Hinblick auf die gesetzlichen Ziele	<input type="checkbox"/>				

5.3 Platz für zusätzliche Bemerkungen

[Text]
