



Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA¹

Querschnittsprüfung durchgeführt bei:

- Bundesamt für Kultur
- Bundesamt für Landwirtschaft
- Bundesamt für Umwelt
- Staatssekretariat für Wirtschaft Seco
- Swisstopo

15.12.2009

¹ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

1	Zusammenfassung des Prüfungsbefundes	4
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	10
2.1	Auftrag	10
2.2	Rechtsgrundlagen	10
2.2.1	Allgemeine Rechtsgrundlagen	10
2.2.2	Spezielle Rechtsgrundlagen pro Bereich	11
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	12
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	12
3	Erwartungen an das neue Instrument gemäss NFA-Botschaft vom 14. November 2001	12
3.1	Erwartungen	12
3.2	Erwartungen teilweise erfüllt	13
4	Prüfungsergebnis 1: Verschiedene Umsetzungen, keine einheitliche Bundeslösung	14
4.1	Allgemein	14
4.2	Stufe 1: Schwache Umsetzung	14
4.3	Stufe 2: Teilweise Umsetzung	15
4.4	Stufe 3: Überwiegende Umsetzung	16
4.5	Wenig formale Koordination auf Stufe Bund	17
4.6	Inhaltliche Koordination von Programmen funktioniert	17
5	Prüfungsergebnis 2: Controllinginstrumente eingeführt, Steuerung indessen schwierig	18
5.1	Controllinginstrumente	18
5.2	Einzelne finanzielle Anreize zwecks Steuerung sind vorhanden, echte Globalbeiträge sind jedoch nur zurückhaltend eingesetzt	19
5.3	Konflikt zwischen Zielgenauigkeit und operativem Handlungsspielraum der Kantone	20
6	Prüfungsergebnis 3: Transparenz für die Verteilschlüssel weist Verbesserungspotenzial auf	21
6.1	Auszahlungen nach Kantonen im Jahre 2008	21
6.2	Verhandlungen für die erste Programmperiode	21
6.3	Transparente Verteilschlüssel nötig	22
7	Prüfungsergebnis 4: Mehrheitlich Vereinfachungen der Subventionsabwicklung beim Bund	23
7.1	Situation beim Bund	23
7.2	Zusammenarbeit mit den Kantonen	24
7.3	Umfang von Rechtserlassen	25
8	Prüfungsergebnis 5: Unterschiedliche kreditrechtliche Abwicklung der Programmvereinbarungen	26
9	Schlussbesprechung	28

Anhang 1: Anteile der Kantone 2008 an den Auszahlungen der geprüften Bundesämter, aufgeteilt nach klassischen Einzelsubventionen und Programmvereinbarungen 30

Anhang 2: Graphische Darstellung der Anteile der Kantone 2008 an den Auszahlungen der geprüften Ämter, aufgeteilt nach klassischen Einzelsubventionen und Programmvereinbarungen 31

Verwendete Abkürzungen

BAK	Bundesamt für Kultur
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BANI	Besondere Anpassungen von aussergewöhnlich hohem nationalem Interesse
BV	Bundesverfassung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EVF	Eidgenössische Finanzverwaltung
FILAV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich
FHG	Finanzhaushaltgesetz
HRM 2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2, Rechnungslegungsnormen für die Kantone
FHV	Finanzhaushaltverordnung
LEWICO	Netzwerk Leistungs- und Wirkungscontrolling, Netzwerk von Kader- und Fachkräften in der Bundesverwaltung
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
ÖREBKV	Verordnung über den Kataster der öffentlich rechtlichen Eigentumsbeschränkungen
PV	Programmvereinbarung/en
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SVV	Strukturverbesserungsverordnung
SuG	Subventionsgesetz
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
VE	Verwaltungseinheit des Bundes

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde für die Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen per 1.1.2008 das neue Instrument der Programmvereinbarungen eingeführt. Damit sollen die Finanzströme vereinfacht und die Steuerung der Mittel verbessert werden. Die eidgenössische Finanzkontrolle hat bei fünf Bundesämtern geprüft, ob und wie das neue Instrument umgesetzt wurde.

Der grössere Teil der Bundesbeiträge wird nach wie vor mittels Einzelverfügungen abgewickelt. Vor allem für bauliche Massnahmen, massgeschneiderte Vorhaben sowie komplexe Projekte, die den Einbezug mehrerer Akteure verlangen, wird die klassische Subventionsform bevorzugt. Allerdings zeigt sich, dass für standardisierbare Leistungen die Programmvereinbarungen das effizientere Subventionsinstrument sind und ein weiterer Ausbau von dessen Anwendungsbereich die Ämter entlasten kann.

Bei jenen Verwaltungseinheiten des Bundes, welche ihre Aufgabenbereiche teilweise oder ganz mittels Programmvereinbarungen umgesetzt haben, ist überwiegend eine Vereinfachung der Geschäftsprozesse eingetreten. Die Rolle des Bundes ist gestärkt worden im Vergleich zu den früheren Kostenbeiträgen, weil der Bund den Mitteleinsatz besser steuern kann. Eher komplizierter wurden die Geschäftsabläufe hingegen in Ämtern, welche die altrechtlichen Verfügungen und die neurechtlichen Programme miteinander vermengt haben. Nach Meinung der EFV stellt dies jedoch ein Übergangsproblem dar.

Im Rahmen der erstmaligen Umsetzung der Programmvereinbarungen wurde mehrheitlich bottom-up vorgegangen, indem die Verhandlungen mit den Gesuchen der Kantone eröffnet wurden. Um eine möglichst objektive und transparente Mittelverteilung zu gewährleisten, sollten künftig die Bundesämter ihre Mittelverteilungsmöglichkeiten und ihre strategischen Ziele transparenter kommunizieren, damit die Kantone ihre eigenen Prioritäten ebenfalls setzen können (transparente Verteilungsschlüssel).

Die Controllinginstrumente sind bei den geprüften Verwaltungsabteilungen vorhanden, teilweise noch im Ausbau. Dort wo die Programmvereinbarungen umgesetzt wurden, konnten die ersten Jahresberichte zeitgerecht empfangen und ausgewertet werden. Finanzielle Anreize zwecks Steuerung im Sinne von echten Globalbeiträgen sind bisher nur vereinzelt vorgesehen. Hingegen sind vielfach Pauschalbeiträge im Sinne von festen Beiträgen pro Leistungseinheit eingeführt worden. Vereinzelt sind rechtliche Detailregelungen nicht konsequent an das neue Konzept der Steuerung angepasst worden, weshalb in einzelnen Bereichen noch keine Pauschalen angewendet wurden.

Gemäss Konzeption der Programmvereinbarungen legt der Bund die Strategie fest und die Kantone sollen operativen Spielraum für die Umsetzung erhalten. Der Handlungsspielraum wird jedoch eingeschränkt durch gesetzliche Vorgaben, die verfügbaren Mittel und die Art der Zielvorgaben. Das Mass an operativer Freiheit ist daher von Bereich zu Bereich unterschiedlich ausgefallen. Gerade Freiraum und allgemein formulierte Ziele können wiederum zu Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Leistung, also des Erfüllungsgrades der Programmvereinbarung führen.

In dieser Version, datiert vom 15. Dezember 2009, wurden die Stellungnahmen der EFV vom 21. Oktober 2009 und des BLW vom 27. Oktober 2009 integriert.

Résumé des résultats de l'audit

Le nouvel instrument des conventions-programmes a été introduit le 1^{er} janvier 2008 pour les tâches communes à la Confédération et aux cantons, dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), afin de simplifier les flux financiers et de mieux gérer les fonds. Le Contrôle fédéral des finances a vérifié auprès de cinq offices fédéraux si cet instrument était mis en œuvre et comment.

La majeure partie des subventions fédérales font encore l'objet de décisions individuelles. La forme classique de subventionnement est privilégiée principalement pour les mesures de construction, les tâches sur mesure et les projets complexes nécessitant la participation de plusieurs acteurs. On observe toutefois que les conventions-programmes sont plus efficaces pour les prestations pouvant être standardisées et qu'une extension de leur champ d'application peut décharger les offices.

Les unités administratives de la Confédération dont le domaine d'activité repose partiellement ou entièrement sur des conventions-programmes ont pour la plupart constaté une simplification des processus opérationnels. La Confédération a vu son rôle renforcé par rapport au passé, car elle peut mieux gérer l'utilisation des fonds. Les processus sont en revanche devenus plus compliqués dans les offices qui recourent tant aux décisions prises selon l'ancien droit qu'aux programmes définis selon le nouveau droit. L'Administration fédérale des finances (AFF) pense toutefois qu'il s'agit d'un problème de transition.

Lors de la première mise en œuvre des conventions-programmes, on a surtout adopté une approche montante (*bottom-up*) en ouvrant les négociations avec les demandes des cantons. A l'avenir, les offices fédéraux devraient communiquer plus clairement leurs possibilités de répartition et leurs objectifs stratégiques afin de garantir une répartition des fonds aussi objective et transparente que possible. Les cantons seraient alors également en mesure de définir leurs propres priorités (clé de répartition transparente).

Les divisions de l'administration contrôlées disposent d'instruments de controlling, même si certains sont encore en cours d'élaboration. Celles qui mettent en œuvre les conventions-programmes ont déjà reçu en temps utile et évalué les premiers rapports annuels. Jusqu'à présent, des incitations financières destinées à la gestion, au sens de véritables contributions globales, ne sont prévues que sporadiquement. En revanche, des contributions forfaitaires ont fréquemment été introduites sous forme de subventions fixes par unité de prestation. Parfois, les dispositions légales détaillées n'ont pas été adaptées au nouveau concept de gestion; c'est pourquoi aucun forfait n'est encore appliqué dans certains domaines.

D'après le concept des conventions-programmes, la Confédération définit la stratégie et les cantons disposent ensuite d'une marge de manœuvre opérationnelle pour la mise en œuvre. Cette marge est cependant limitée par les prescriptions légales, les fonds disponibles et le type d'objectifs. La liberté opérationnelle diffère donc d'un domaine à l'autre. Une liberté définie et des objectifs formulés de manière générale peuvent également compliquer l'évaluation de la prestation et aussi celle du degré de réalisation de la convention-programme.

La présente version, datée du 15 décembre 2009, tient compte des prises de position de l'AFF du 21 octobre 2009 et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) du 27 octobre 2009.

Summary of the audit findings

Within the scope of the new organisation of financial equalisation and task sharing between the Confederation and the cantons (NFA), the new programme agreement instrument was introduced on 1.1.2008 for the shared tasks between the Confederation and the cantons. This should simplify cash flows and improve fund management. The Swiss Federal Audit Office carried out an audit on five federal agencies to see whether and how the new instrument was implemented.

Most federal contributions are still processed using individual orders. The classical form of subsidisation is favoured particularly for structural measures, tailor-made proposals and complex projects that require the involvement of several players. However, it appears that programme agreements are the more efficient subsidy instrument for standardizable services, and further expansion of their scope could ease the burden on the agencies.

In those federal administrative units that have implemented their duties partially or wholly with programme agreements, business processes have been largely simplified. The role of the Confederation has been boosted compared with the earlier cost contributions, as the Confederation can better control fund utilisation. In contrast, business processes have tended to be more complicated in agencies that have mixed the former orders together with the new programmes. The Swiss Federal Finance Administration (FFA) sees this as a transitional problem, however.

A largely bottom-up approach was adopted for the initial implementation of the programme agreements, in that the negotiations were initiated with the cantons' applications. To ensure the most objective and transparent possible allocation of funds, the federal agencies should communicate their fund allocation possibilities and strategic goals in a more transparent manner in future in order to enable the cantons to set their own priorities (transparent distribution keys).

In the administrative units audited, controlling instruments were at hand, though in some cases still in the process of implementation. Where the programme agreements had been implemented, it was possible for the first annual reports to be received and evaluated on time. Financial incentives for controlling purposes in terms of genuine global subsidies have been contemplated only sporadically to date. In contrast, many flat-rate contributions in terms of fixed contributions per performance unit have been introduced. In isolated cases, detailed legal regulations have not been consistently adapted to the new management concept, which is why no flat rates have been used yet in certain individual areas.

In accordance with the conception of the programme agreements, the Confederation determines the strategy, and the cantons shall have operational leeway for implementation. However, the room for manoeuvre is restricted by legal provisions, the funds available and the type of objective. The degree of operational freedom thus differs from one area to another. Indeed, freedom and generally formulated goals can in turn lead to difficulties in assessing the achievement, i.e. the degree of fulfilment of the programme agreement.

The comments of the FFA dated 21 October 2009 and of the FOAG dated 27 October 2009 have been integrated in this version, dated 15 December 2009.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die EFK hat bei fünf Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung (Bundesamt für Kultur [BAK], Bundesamt für Umwelt [BAFU], Bundesamt für Landestopographie [swisstopo], Bundesamt für Landwirtschaft [BLW] sowie beim Staatssekretariat für Wirtschaft [seco]) während den Monaten August und September 2009 eine angemeldete Querschnittsprüfung durchgeführt; dies gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle².

Ziel der Prüfung war die Beurteilung des Umsetzungsstandes des neu eingesetzten Subventionsinstruments *Programmvereinbarung mit den Kantonen*, welches im Rahmen des NFA die Erfüllung von Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen neu gestalten sollte. Die Prüfung bezog sich auf Fragen der Quantität (Anteil der Programmvereinbarungen am Subventionsvolumen), der Effektivität (Output-Steuerung, Strategie, Anreizsystem), der Effizienz (Vereinfachungen, Synergien), auf juristische Fragen (Rechtsgleichheit, Subsidiaritätsprinzip) sowie kreditrechtliche und zeitliche Aspekte bei der Umsetzung der Programmvereinbarungen.

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Allgemeine Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen der Programmvereinbarungen sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Es sind die folgenden:

- Art. 46 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101; Fassung gemäss BBl 2003 6591)
- Art. 11ff. Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1), insbesondere:
 - o Art. 20a Programmvereinbarungen
 1. Die Programmvereinbarungen legen die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele fest und regeln die Beitragsleistung des Bundes sowie, im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die Einzelheiten der Finanzaufsicht.
 2. Die Programmvereinbarungen erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre.
 3. Werden im Rahmen von Programmvereinbarungen vorgesehene Leistungen durch Gemeinden erbracht, so vergütet der Kanton den Gemeinden die entstandenen Kosten mindestens entsprechend dem Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtkosten.
 4. Artikel 23 ist auf die Programmvereinbarungen nicht anwendbar.
- Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) vom 7. November 2007 (SR 613.21)

² SR 614.0

2.2.2 Spezielle Rechtsgrundlagen pro Bereich

Umwelt und Heimatschutz

- Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451)
- Bundesverordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1)
- Art. 37 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0)
- Bundesverordnung vom 30. November 1992 über den Wald (WaV; SR 921.01)
- Handbuch NFA im Umweltbereich (dreisprachig) - <http://www.bafu.admin.ch/publikationen>
- Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG; SR 721.100)
- Verordnung vom 2. November 1994 über den Wasserbau (WBV; SR 721.100.1)
- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01)
- Lärmschutz Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41)
- Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG; SR 922.0)
- Verordnung vom 30. September 1991 über die eidgenössischen Jagdbannggebiete (VEJ; SR 922.31)
- Verordnung vom 21. Januar 1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV; SR 922.32)
- Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20)
- Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201)

Regionalpolitik

- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (BRP ; SR 901.0)
- Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik (VRP; SR 901.021)
- Bundesbeschluss vom 26. September 2007 zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008 - 2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) (Amtliches Bulletin 07.025)

Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft

- Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LWG; SR 910.1)
- Bundesverordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen (SVV; SR 913.1)

Amtliche Vermessung

- Bundesgesetz vom 5. Oktober 2008 über Geoinformation (GeoIG; SR 510.62)
- Bundesverordnung vom 21. Mai 2008 über Geoinformation (GeoIV; SR 510.621)
- Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 2006 über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV, SR 211.432.27)
- Bundesverordnung vom 18. November 1992 über die amtliche Vermessung (VAV, SR 211.432.2)
- Strategie (des VBS vom 17. August 2007) der amtlichen Vermessung für die Jahre 2008 bis 2011

- Bundesverordnung vom 2. September 2009 über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV, SR 510.622.3)

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Grégoire Demaurex und Peter König sowie Dieter Lüthi (Revisionsleitung) durchgeführt. Sie beinhaltete Befragungen bei den VE und Einsicht in die entsprechenden Dokumente.

Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

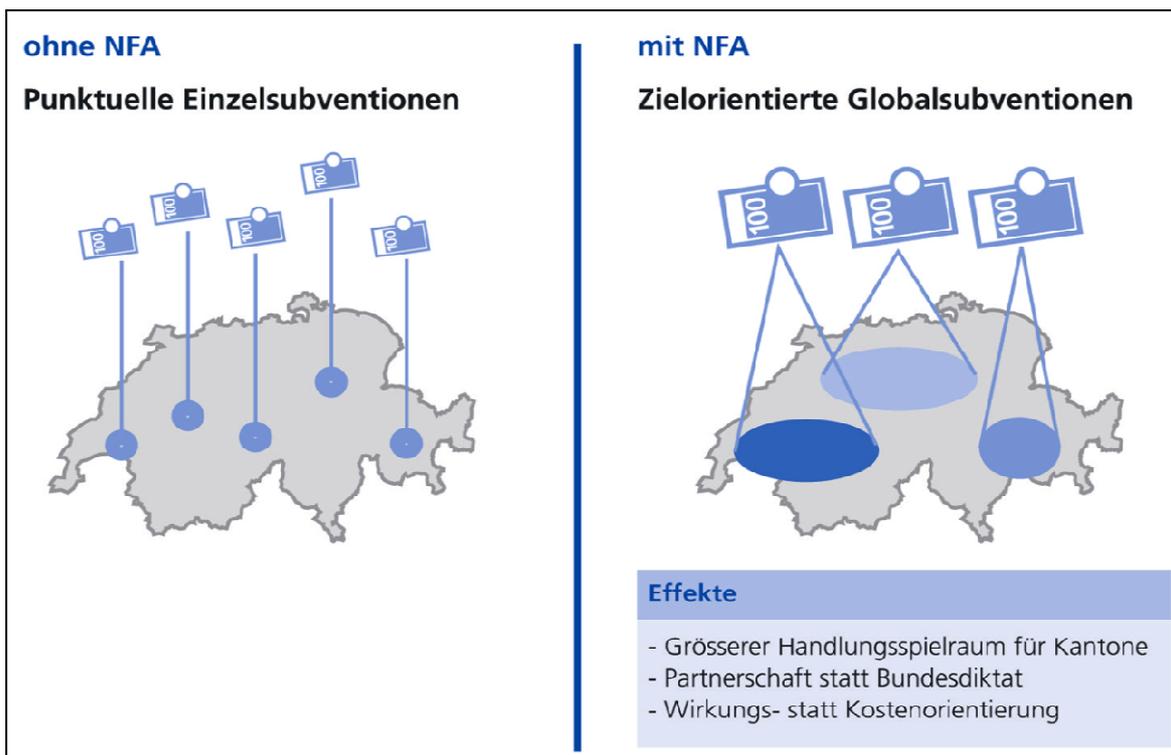
Die notwendigen Auskünfte erfolgten zuvorkommend, kooperativ und kompetent. Die gewünschten Unterlagen standen der EFK ohne Einschränkung zur Verfügung.

3 Erwartungen an das neue Instrument gemäss NFA-Botschaft vom 14. November 2001³

3.1 Erwartungen

Im Rahmen des NFA wurden die bisherigen Finanzkraftzuschläge auf Subventionen durch den Ressourcen- und Lastenausgleich abgelöst. Parallel dazu sollten die Aufgaben der 2 Staatsebenen möglichst entflochten werden. Als sogenannte **Verbundaufgaben** blieben jene Aufgaben übrig, welche nicht eindeutig zugeordnet, sondern als gemeinsame Aufgaben definiert wurden (z.B. Wald, Schutz vor Naturgefahren, Natur- und Heimatschutz, Lärmschutz, landwirtschaftliche Strukturverbesserung und anderes). Für diese Verbundaufgaben wurden als neues Instrument die Programmvereinbarungen eingeführt, welches Elemente des New Public Managements beinhaltet: Wirkungsorientierung, Outputsteuerung über Indikatoren anstelle der bisherigen Inputsteuerung, das heisst Global- und Pauschalbeiträge anstatt Kostenbeiträge, klare Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund (Strategie) und den Kantonen (operative Handlungsfreiheit). Letztlich wurde ein Abbau der Normenflut und ein Abbau von Doppelspurigkeiten angestrebt sowie die Gleichbehandlung der Kantone. Bildlich kann der Wechsel mit folgender Darstellung ausgedrückt werden.

³ BBL 2002 2291, insbesondere 2340 bis 2350; BBL 2005 6029 - 6304



Quelle: Folie aus Vortrag G. Wettstein, EFV, Leiter Finanzausgleich, gehalten im Rahmen der LEWICO Vortragsreihe am 17.6.2009 (<http://Intranet.flag.admin.ch/d/intranet/>).

3.2 Erwartungen teilweise erfüllt

Die Prüfung der EFK hat gezeigt, dass im Jahr 2008 der überwiegende Teil der Subventionen im Rahmen der Verbundaufgaben nach wie vor mittels Finanzierung von Einzelobjekten ausgerichtet wurde. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass zu Beginn der Programmperiode 2008 – 2011 altrechtliche Verpflichtungen bestanden, die parallel zu den neuen Programmen auszuführen sind.

Es zeigt sich, dass die Rolle des Bundes durch den Systemwechsel gestärkt wurde, da der Bund mehr Steuerungsmöglichkeiten als vorher hat, als er lediglich Kostenbeiträge bewilligen konnte. Mit dem NFA sind falsche Anreize der Kostenbeiträge weggefallen, welche die Subventionsbezüger zu unnötigen Projekten verleiten könnten. Die administrativen Abläufe konnten beim Bund überwiegend vereinfacht werden. Dies brachte jedoch keine direkten Ersparnisse (z.B. Personalabbau), sondern indirekte Einsparungen wie z.B. grössere Kapazitäten bei der Behandlung der Gesuche und effektivere Steuerung der Mittel. Bezüglich des angestrebten Abbaus der Normendichte ist festzuhalten, dass zwar zahlreiche Kreisschreiben aufgehoben werden konnten, jedoch teilweise neue Vorschriften erlassen wurden. Die bereits vorgenommenen Anstrengungen zur Vereinfachung sind zu intensivieren.

Der Kulturwandel vom „Denken in Objektbeiträgen“ zum „Denken mit Zielen und Indikatoren“ hat erst begonnen, teilweise herrschen noch die alten Denkmuster vor. In den ersten Programmperioden müssen zusätzlich die altrechtlichen Verpflichtungen abgebaut werden, was spezielle Übergangsprobleme schafft.

4 Prüfungsergebnis 1: Verschiedene Umsetzungen, keine einheitliche Bundeslösung

4.1 Allgemein

Der Zeitpunkt für die durchgeführte Querschnittprüfung wurde von der Eidg. Finanzkontrolle bewusst früh gewählt, da die Programmvereinbarungen für die Bundesfinanzen und die damit verbundene künftige Kontrolltätigkeit im Subventionsbereich von erheblicher Bedeutung sein können. Jedoch ist zu bemerken, dass sowohl die Bundesämter wie auch die Kantone sich erst in der Anfangsphase der Umsetzung von Programmvereinbarungen befinden und in den nächsten Jahren erst noch ihre Erfahrungen mit dem Instrument machen müssen.

Bei den fünf untersuchten VE des Bundes sind infolge der ämterpezifischen Umsetzung des Subventionsinstruments verschiedene Stufen der Umsetzung anzutreffen. Es zeigt sich, dass für die Umsetzung von Programmen das Vorhandensein einer nationalen Übersicht als Ausgangslage für die Mittelverteilung nützlich war. Als gute Beispiele dienen die Listen der Schutzgebiete („Inventare“) in den Verordnungen über den Schutz der (...) von nationaler Bedeutung (SR 451.31 bis SR 451.33). Ohne gesamtschweizerische Übersichten ist es schwer, sich von Einzelobjekten zu lösen.

Im Zeitpunkt der Querschnittprüfung können 3 Stufen der Umsetzung beschrieben werden.

4.2 Stufe 1: Schwache Umsetzung

Der Finanzkraftzuschlag wurde zwar überall aufgehoben, aber wie bis anhin wird in einzelnen VE Geld hauptsächlich für Einzelprojekte verteilt. Die Auszahlungen erfolgen nach Projektfortschritt. Die in den Rechtsgrundlagen vorgesehenen Ausnahmen für Einzelverfügungen sind eher die Regel. Ein Amt setzte zwar im 2009 rückwirkend per Anfang 2008 flächendeckend Programmvereinbarungen um, jedoch handelt es sich aufgrund der inhaltlichen Ausgestaltung nach wie vor eher um Einzelobjekte als um Programme. Echte Pauschalbeiträge wurden bei diesen VE erst einzeln und nicht flächendeckend eingesetzt. Diese VE streben aber künftig ebenfalls eine stärkere Pauschalierung der Beiträge an.

Die EFK hat während der Prüfung Kenntnis erhalten von einzelnen sachlichen Gründen, welche gegen eine flächendeckende Umsetzung angeführt werden, zum Beispiel:

- Projekte dauern vielfach länger als 4 Jahre. Wenn auch Gemeinden und Private zur Finanzierung beigezogen werden müssen, ist deren Fähigkeit, langfristige Risiken zu übernehmen, sehr beschränkt. Ohne klassische Kostenbeiträge wäre die nationale Strategie bei einigen Verbundaufgaben kaum umsetzbar.
- Die Steuerung baulicher Vorhaben über Programmvereinbarungen ist anspruchsvoll, weil ihre Abwicklung nicht der alleinigen Verfügungsmacht von kantonalen Ämtern untersteht (Einsprachen, Rechtswege, kantonale Kreditgenehmigungsverfahren; Koordination verschiedener Akteure und häufige Notwendigkeit, dass Private mitmachen).
- Einzelne Verbundaufgaben wollen die Bundesämter gezielt über Objekte steuern können und nicht den kantonalen Initiativen überlassen. Geringe Beitragsanteile des Bundes stel-

len für Kantone teilweise wenig Anreiz dar, um selbst Initiativen zu ergreifen. Dies kann in einzelnen Bereichen die Umsetzung von Bundesinteressen gefährden.

Generell ist festzustellen, dass Programmvereinbarungen hauptsächlich in jenen Bereichen nicht angewendet wurden, in denen Leistungen nicht standardisiert, sondern massgeschneidert erstellt werden müssen (komplexe Projekte mit vielen Akteuren, Bauvorhaben). Da solche Projekte einen grossen Teil der Bundesbeiträge beanspruchen, dürfte es auch in Zukunft einen wesentlichen Bereich mit klassischen Subventionsverfügungen geben. Es lässt sich jedoch auch sagen, dass beim sogenannten „**courant normal**“ (das heisst, jenen Aufgaben, die in vielen Kantonen in genügend grosser Anzahl vorhanden sind und für die einheitliche Leistungsstandards definiert werden können) Programmvereinbarungen ein effizienteres Instrument sind als Einzelverfügungen. Entwicklungspotenzial für die Programmvereinbarungen scheint daher noch vorhanden zu sein.

Exkurs Bundesamt für Kultur: Im Zeitpunkt des Systemwechsels bestanden hohe altrechtliche Verpflichtungen. In den Programmvereinbarungen sind neben den neuen Vorhaben auch die Abwicklungen der altrechtlichen Projekte aufgeführt. Die Vereinbarungen wurden jedoch erst im Jahr 2009 abgeschlossen, weshalb im 2008 die Zahlungen an die Kantone lediglich gestützt auf die bestehenden Verfügungen vorgenommen werden konnten. Abgesehen vom zeitlichen Rückstand auf das Programm wurde bei der Umsetzung der neuen Vorhaben im Prinzip der alte Subventionsmechanismus übernommen. Die Beiträge bleiben auf konkrete Objekte ausgerichtet und die Auszahlungen erfolgen nach Fortschritt der Projektrealisierung.

Das neue System basiert klar auf dem Prinzip der *Global – und Pauschalzahlungen*⁴. Hierzu müssen messbare Ziele und Indikatoren (Globalsubventionen) oder mindestens standardisierte Leistungen definiert sein (Pauschalzahlungen). Sofern immer noch Auszahlungen nach Massgabe der Erfüllung von Einzelobjekten vorgesehen sind oder praktiziert werden, kann dies zu einem „Verpflichtungsüberhang“ führen. Das heisst, am Ende der Periode droht ein unbenutzter Kreditrest übrig zu bleiben, obgleich die Verpflichtungen noch nicht erfüllt sind. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass in einzelnen Bereichen die rechtlichen Detailregelungen nicht konsequent an die Global- und Pauschalbeiträge angepasst wurden, sondern weiterhin Beitragssätze vorsehen.

4.3 Stufe 2: Teilweise Umsetzung

Es wird ein Teil des Bundesgeldes reserviert für flächendeckende Programmvereinbarungen. Die Triage zwischen Einzelobjekten und Programmen erfolgt über eine finanzielle Limite, zum Beispiel Projekte > 1 Mio. Franken mittels Einzelverfügungen und Projekte unter der Limite mittels Programmvereinbarungen.

Anstelle oder in Ergänzung zur frankenmässigen Limite können auch sachliche Kriterien verwendet werden. Es gibt einfache Projekte über der Limite und komplexe Projekte unter der Limite. Grundsätzlich sollten mindestens jene Aufgaben, welche zum „courant normal“ gehören, das heisst die

⁴ Art. 23 SuG wurde für das neue Instrument der Programmvereinbarungen ausdrücklich als nicht anwendbar erklärt. Zu den Begriffen Global- und Pauschalsubvention siehe Fussnote 6.

einer Standardisierung zugänglich sind, mittels Programmvereinbarungen effizient abgewickelt werden.

In Anhang 2 ist das Verhältnis von Einzelverfügungen zu Programmvereinbarungen frankenmässig für das Jahr 2008 quantifiziert. Danach machen die Einzelverfügungen im 2008 bei den Verbundaufgaben noch den grossen Anteil aus. Anzumerken ist, dass auch die altrechtlichen Verpflichtungen als Einzelverfügungen ergehen und den Anteil der Einzelverfügungen noch einige Jahre hoch halten. Trotz des Auslaufens von solchen altrechtlichen Verpflichtungen wird der Anteil von Programmvereinbarungen in den nächsten Jahren kaum zunehmen, weil im Hochwasserschutzbereich grosse, ins Gewicht fallende Kredite beschlossen wurden, welche für einzelne Projekte bestimmt sind. Dies ist im Bundesgesetz über den Wasserbau so vorgesehen. Es verlangt, dass dem Parlament Verpflichtungskredite für Grossprojekte, die über einen längeren Zeitraum Mittel beanspruchen, mit besonderer Botschaft vorzulegen sind. Auch in anderen Bereichen, so in der Denkmalpflege, im Natur- und Landschaftsschutz oder im Waldbereich sehen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen weiterhin ein Nebeneinander von Programmvereinbarungen und Einzelverfügungen vor, wobei letztere nach Angaben der Ämter bis zu einem Drittel der insgesamt eingesetzten Mittel beanspruchen.

Exkurs Amtliche Vermessung, Speziallösung der teilweisen Umsetzung: Swisstopo hat bei der amtlichen Vermessung ein bereits 1998 eingeführtes, zweistufiges Vorgehen gewählt mit 4-jährigen Rahmenprogrammen und jährlichen Leistungsaufträgen. Es werden nicht Ziele mittels Globalbeiträgen, sondern konkrete „Operate“ gemäss Leistungsaufträgen mit Beiträgen abgegolten. Die jährlichen Leistungsvereinbarungen basieren überwiegend auf konkreten Offerten von Leistungserbringern (private Geometer), über deren Realisierung die Kantone jährlich Bericht erstatten. Diese Lösung verursacht wenig Controlling-Aufwand. Das Modell funktioniert insbesondere deshalb gut, weil Vermessungsleistungen weitgehend standardisierbar und in Etappen realisierbar sind.

4.4 Stufe 3: Überwiegende Umsetzung

In einigen Fachbereichen erfolgte eine flächendeckende Umsetzung mittels Zielvorgaben, Pauschalbeiträgen und vollzogenem Wechsel zur Outputsteuerung. Beispiele dafür sind: Neue Regionalpolitik des Bundes, Naturschutz, Lärmschutzmassnahmen, Schutzwald und anderes.

Bis auf weiteres werden parallel zu den Programmvereinbarungen altrechtliche Verpflichtungen mit Verfügungen abgewickelt, welche je nach VE einen mehr oder weniger grossen Anteil vom Budget in Anspruch nehmen. Und komplexe Projekte, welche mehrere Subventionsbereiche betreffen (z.B. Naturgefahren, Renaturierung, Landschaftsschutz, Artenvielfalt) werden weiterhin mittels Einzelverfügungen abgewickelt. Ebenso Projekte, welche den Einbezug mehrerer Akteure erfordern (mehrere Kantone, Gemeinden, Private).

Die Mittelverteilung erfolgt vielfach bottom-up über die Gesuche der Kantone. Einen Schritt weiter geht die neue Katasterverordnung (Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, ÖREBKV), welche ab 2014 umgesetzt wird. Die Mittel werden top-down

zugewiesen, der Verteilschlüssel ist in der Verordnung statuiert (transparente Lösung). Die Verordnung sieht alle Elemente der Programmvereinbarung vor inklusive finanzielle Anreize, um die effiziente Mittelverwendung zu fördern.

4.5 Wenig formale Koordination auf Stufe Bund

Die VE sind autonom bei der Umsetzung des neuen Instruments. Die ursprünglich gemeinsam entwickelte Mustervereinbarung wurde von den Ämtern formell weitgehend übernommen, jedoch mit inhaltlichen Anpassungen und Spezifikationen je nach Bedürfnissen. Eine VE hat zum Beispiel jährliche Kündigungsrechte in die Vereinbarungen eingebaut, wodurch die Verträge Elemente von Optionen erhalten. Auch die Berichterstattung weicht teilweise von der Mustervereinbarung ab. Über die Mustervereinbarung hinaus gibt es keine zentrale Unterstützung im Sinne einer begleiteten Umsetzung oder eines Erfahrungsaustausches. Die VE des Bundes haben sich unterschiedlich organisiert; von professionellen Strukturen, welche extra für die Administration der Programmvereinbarungen geschaffen wurden bis zur Abwicklung ohne organisatorische Neuerung. Der Verkehr mit den Kantonen ist verschieden, die meisten VE verkehren direkt mit den kantonalen Fachstellen. Eine VE hat ihren formellen Schriftverkehr über die Staatskanzleien der Kantone koordiniert. Die VE haben autonom mit der Auswertung von Erfahrungen begonnen, welche sie für die Weiterentwicklung des Instruments im Hinblick auf die nächste Verhandlungsrunde benötigen.

Die geprüften VE wünschen sich auf Bundesebene einen systematischen Erfahrungsaustausch, um das Instrument weiterentwickeln zu können. Die EFV hat zugesichert, gestützt auch auf die Ergebnisse ihres Wirksamkeitsberichts eine Plattform für diesen Erfahrungsaustausch einzurichten.

4.6 Inhaltliche Koordination von Programmen funktioniert

Im Bund dominiert grundsätzlich die Ressortpolitik der Ämter, es gibt keine amtsübergreifende, koordinierte Politik nach Regionen. In der Startphase der Programmvereinbarungen kam es teilweise zu Überschneidungen oder sogar Zielkonflikten zwischen den VE des Bundes. Die Fachbereiche und Ämter haben jedoch die Schnittstellen ihrer Programmvereinbarungen schnell erkannt und sich gegenseitig abgestimmt. Abgesehen von Ausnahmen in Einzelfällen funktioniert die inhaltliche Koordination in der Praxis gut.

Innerhalb des Bereichs Umwelt bestehen explizite Regeln bezüglich der Schnittstellen und möglicher Synergien mit weiteren Programmen, zum Beispiel:

- Subventionierung von **Schutzbauten und Gefahrengrundlagen** durch die Schaffung, Erhaltung und eventuelle Pflege von besonders wertvollen **Lebensräumen** im Wald.
- Subventionierung von **Jagdgebieten mit Schutzwaldanteil**. Auf Basis eines Wald-Wild-Konzepts können die von Kosten für solche Massnahmen ins Programm Schutzwald integrieren werden.
- Subventionierung von **Schutzwald und Biodiversität**: Spezielle Massnahmen, welche mit erhöhten Kosten verbunden sind, werden über das Teilprodukt Biodiversität anstatt Schutzwald im Wald unterstützt, sofern sie nicht Bestandteil eines Wald-Wild- Konzeptes sind.

- Weitere Regeln bezüglich Subventionierung von **Wild- und Wasservogelschutzgebieten und Biodiversität im Wald.**

Gleiche Regionen könnten jedoch für dieselben Leistungen durch zwei Bundesstellen subventioniert werden, zum Beispiel:

- o Seco (Regionalpolitik) und Bafu (Waldwirtschaft).
- o BLW (Strukturverbesserungen) und Bafu (Schutzwald)
- o BLW (Strukturverbesserungen) u. Seco (Regionalpolitik)

Die Programme werden unter den Ämtern abgesprochen. Im Rahmen der Prüfung konnten keine Doppelspurigkeiten festgestellt werden. Das Seco strebt zusätzlich Kooperationsvereinbarungen mit den im Bereich Regionalpolitik involvierten Bundesämtern an. Dabei geht es darum, strategische Bereiche des Bundes besser zu koordinieren und dadurch Synergien zu erreichen.

5 Prüfungsergebnis 2: Controllinginstrumente eingeführt, Steuerung indessen schwierig

5.1 Controllinginstrumente

Bei denjenigen Ämtern, welche die Programmvereinbarungen im 2008 teilweise oder ganz umgesetzt haben, wurden die notwendigen Controllinginstrumente initialisiert, das heisst sie sind mindestens im Aufbau vorhanden. Das betrifft das Finanzcontrolling und Leistungscontrolling. Das Wirkungscontrolling ist bisher nicht oder höchstens schwach vorgesehen⁵.

Die ersten Jahresberichte der Kantone konnten - abgesehen von wenigen Ausnahmen - fristgerecht empfangen und ausgewertet werden. Als Standardlösung kristallisiert sich ein 3-teiliges jährliches Vorgehen heraus: 1) eine Auswertung des Kantonsberichts durch das Bundesamt, 2) ein Besuch mit Besprechung und Besichtigung im Kanton sowie 3) ein Protokoll über den Besuch. Die Inhalte der kantonalen Berichte sind unterschiedlich. Teilweise sind die Berichte nur beschreibend, teilweise stark quantitativ. Die Inhalte hängen von der Art der vereinbarten Ziele und Indikatoren ab.

⁵Die Wirkungssteuerung erfolgt meistens nicht individuell pro Kanton sondern standardisiert, indem allgemein nur Massnahmen in Programmvereinbarungen aufgenommen werden, von denen eine hohe Wirkung angenommen wird. Die tatsächliche Wirkungsmessung ist jedoch schwierig und aufwändig. Eine VE versuchte zunächst, die Programmbeiträge an die Kantone individuell nach dem Wirkungsgrad von Massnahmen abzustufen. Für Programme erwies sich das als zu umständlich, weshalb die Beiträge standardisiert wurden.

Eine Speziallösung der Steuerung findet sich bei Swisstopo: Im Bereich der amtlichen Vermessung werden besondere Massnahmen, die von aussergewöhnlich hohem nationalem Interesse sind, mit höheren Beiträgen unterstützt (BANI). Mit der neuen Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV, siehe Punkt 4.4) wird neu versucht, den Kantonen explizit finanzielle Anreize zu setzen, um effiziente Lösungen zu realisieren, das heisst mittels Wettbewerb gezielt die Nutzung von Synergien zu fördern.

Gelegentlich wurden die Ziele und Indikatoren nicht auseinandergelassen, das heisst die Ziele stellen gleichzeitig die Indikatoren dar oder umgekehrt. Ebenso sind die Ziele/Indikatoren teilweise offen umschrieben und beinhalten viel Ermessensspielraum für die Frage der Vertragserfüllung. Die Definition von überprüfbareren Zielen und Indikatoren stellt vor allem in jenen Bereichen eine Herausforderung dar, in denen es nicht um standardisierbare Leistungen geht, sondern um massgeschneiderte Projekte. Die Finanzkontrolle behält sich vor, einzelne Bereiche vertieft zu prüfen.

5.2 Einzelne finanzielle Anreize zwecks Steuerung sind vorhanden, echte Globalbeiträge⁶ sind jedoch nur zurückhaltend eingesetzt

Bisher wurden nicht in allen Bereichen finanzielle Anreize im Sinne von echten Globalbeiträgen zwecks Effizienzsteigerung eingesetzt. Die Zurückhaltung hängt hauptsächlich mit der praktischen Schwierigkeit der Umschreibung von Zielen und Indikatoren zusammen sowie mit deren Messbarkeit. Teilweise werden zwar Ziele und Indikatoren gesetzt. Deren Beurteilbarkeit erscheint jedoch fraglich, so dass man ersatzweise auf die erbrachten Leistungen zurückkommen muss. Häufig wird der Fortschritt von Leistungen parallel zur Zielerreichung überwacht.

Über die „Globalität“ der Beiträge bestehen bei den geprüften VE unterschiedliche Meinungen. Teilweise werden die Beiträge dahingehend verstanden, dass die Kantone das nicht verbrauchte Geld bei Zielerreichung zwar behalten können, es in jedem Fall aber zweckgebunden für weitere Leistungen einsetzen müssen. Damit entsteht mindestens ein finanzieller Anreiz, in der nächsten Periode mehr Projekte zu realisieren. Teilweise wird ausdrücklich mit dem Äquivalenzprinzip gearbeitet, wonach die Kantone für vereinbarte Zwecke mindestens gleichviel Geld wie der Bund einsetzen müssen. Auch dies relativiert die vorgesehene Globalität von Subventionen.

Es gibt zwei Fachbereiche, in welchen die rechtlichen Grundlagen nicht konsequent an die globale Subventionssteuerung angepasst wurden. Das heisst, in Detailvorschriften jener Bereiche sind immer noch prozentuale Beitragssätze vorgesehen, woraus teilweise noch Inkonsistenzen des Systems resultieren.

In den meisten Bereichen werden heute Anreize nur im Sinne von Pauschalbeiträgen gesetzt. Der Bund legt für gewisse Leistungen der Einfachheit halber Standardbeiträge pro Einheit fest und die Kantone können diese Leistungen günstiger erbringen, ohne die Kosten abrechnen zu müssen. Gute Beispiele dafür finden sich insbesondere beim Lärmschutz und dem Schutzwald.

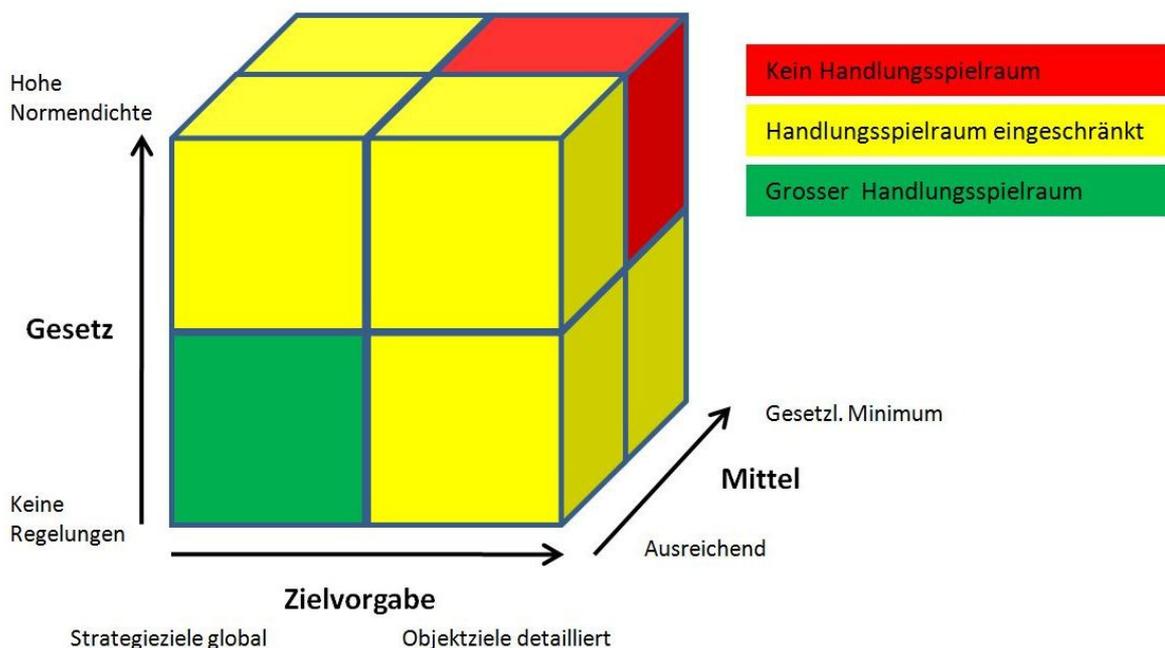
⁶ **Globalbeiträge** liegen vor, wenn der Bund bestimmte Aufgaben mit im Voraus bestimmten Beiträgen unterstützt. Globalbeiträge sind nicht mengenabhängig und räumen den Kantonen mehr Freiheit bei der Umsetzung ein als Pauschalen. Unter **Pauschalbeiträgen** wird eine Entschädigung von festgelegten Leistungselementen (Outputs, Produkte) mit zum voraus bestimmten Beiträgen verstanden. Bei Pauschalen in diesem Sinn bleiben die Beiträge von der Menge der Leistungen abhängig. (Definition nach Werner Bussmann, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –methodik, Bundesamt für Justiz: Wirkungsorientierte Subventionierung: das Beispiel der Programmvereinbarungen, in LEGES 2007/2, 248 f.).

Ein weiterer Ausbau der Steuerungsinstrumente bedingt vorab Fortschritte in der Formulierung von Wirkungszielen und Indikatoren. Danach können geeignete Reportingsysteme implementiert werden. Diese haben dann als Entscheidungsgrundlage für Steuerungsmassnahmen zu dienen.

5.3 Konflikt zwischen Zielgenauigkeit und operativem Handlungsspielraum der Kantone

Gemäss Erwartungen an die Programmvereinbarungen sollte der Bund die Strategie festlegen und die Kantone operativen Spielraum für die Umsetzung erhalten. Die Freiräume sind jedoch nicht überall gross genug, als dass die Kantone wirklich Umsetzungsspielraum haben. Es wurde auch schon Kritik geübt, dass die Programme keine echten operativen Spielräume öffnen, sondern lediglich Altbewährtes neu verpackt worden sei.

Die Achsen der nachfolgenden Grafik zeigen die wesentlichen Einflussfaktoren auf den operativen Handlungsspielraum der Kantone. Anzustreben im Sinne einer maximalen Handlungsfreiheit wäre der grüne Bereich, also möglichst wenig einschränkende gesetzliche Vorgaben, genügend verfügbare Mittel und als Vorgabe globale Strategieziele. Es ist jedoch zu erwähnen, dass gerade fehlende gesetzliche Grundlagen und allgemein formulierte Ziele wiederum zu Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Leistung, also des Erfüllungsgrades der Programmvereinbarung führen können. In der Praxis gibt es immer minimale gesetzliche Vorgaben und beschränkte Mittel, so dass der grüne Bereich kaum vorkommt.



Die Umschreibung justizabler Ziele und Indikatoren für die Beurteilung der Vertragserfüllung unter gleichzeitiger Einräumung von möglichst hohem Umsetzungsfreiraum stellt eine Herausforderung für die künftige Entwicklung der Programmvereinbarungen dar. Diesbezüglich bestehen unterschiedliche Ansichten darüber, ob der Handlungsspielraum nur zu Beginn der Verhandlungen vorhanden sein und die Vereinbarung danach konkrete Leistungsbeschreibungen enthalten soll; oder

ob auch die Vereinbarung offen formuliert sein und einen gewissen Erfüllungsspielraum beinhalten soll.

Als „good practice“ im Sinne eines kantonalen Umsetzungsspielraums können die Bereiche Neue Regionalpolitik und Schutzwald bezeichnet werden. In beiden Bereichen bestehen heute Freiräume der Kantone, welche zur effizienten Mittelallokation und Förderung innovativer Projekte beitragen können.

6 Prüfungsergebnis 3: Transparenz für die Verteilschlüssel weist Verbesserungspotenzial auf

6.1 Auszahlungen nach Kantonen im Jahre 2008

Die Bundesbeiträge für Verbundaufgaben flossen im Jahr 2008 hauptsächlich in die Gebirgskantone. Dies ist durch die Kriterien bedingt, welche in den Gesetzen und Verordnungen für die Verbundaufgaben genannt sind. Bei der Regionalpolitik und der Strukturverbesserung geht es um die Förderung von Randgebieten, Grenzregionen und Gebirgsregionen. Der Schutz vor Naturgefahren, welcher finanziell mit Abstand am meisten ins Gewicht fällt, betrifft ebenfalls die Kantone mit hohem Gebirgs- und Waldanteil (Schutzwald, Hochwasserschutz). Teilweise sehen die rechtlichen Grundlagen je nach Gelände abgestufte Beiträge vor, das heisst im Gebirge höhere Beiträge als im Flachland (Landwirtschaftliche Strukturverbesserung, Vermessung). Bei anderen Verbundaufgaben profitieren zwar auch die Agglomerationskantone (Naturschutz, Lärmschutz, Denkmalschutz), jedoch fallen diese Beiträge insgesamt weniger ins Gewicht. Solche sachlich begründete Unterschiede, die auf gesetzlicher Grundlage basieren, wurden bewusst in das neue System übernommen. Auch ein Wettbewerb um die Bundesmittel unter den Kantonen ist in einigen Aufgabenbereichen denkbar, sofern die Wettbewerbsbedingungen einheitlich und transparent angewendet werden.

6.2 Verhandlungen für die erste Programmperiode

Bei der Verteilung der Mittel auf die Programmvereinbarungen pro Kanton sind einige Ämter bottom-up vorgegangen. Am Anfang des Prozesses wurden Offerten der Kantone eingeholt. Da die Eingaben der Kantone die verfügbaren Mittel der Bundesämter teilweise stark überschritten, mussten in vielen Bereichen Kürzungen vorgenommen werden.

Das Verfahren gemäss Art. 13 Subventionengesetz, wonach die Departemente bei kreditübersteigenden Gesuchen eine Prioritätenordnung festzulegen haben, kam bei den Programmvereinbarungen nicht zur Anwendung. Allerdings war bei keinem Kanton eine Verfügung nötig, da die Eingaben im guten Einvernehmen mit den Kantonen reduziert werden konnten.⁷ In der neuen Regio-

⁷ *Rechtlich scheint jedoch unklar zu sein, ob ein Kanton die Anwendung von Art. 13 SuG durchsetzen könnte und das Risiko besteht, dass damit auch die Programmvereinbarungen mit den anderen Kantonen blockiert wären. Diesbezüglich sollte bei Gelegenheit der gesetzliche Präzisierungsbedarf geklärt werden.*

nalpolitik besteht zudem ein Bundesbeschluss, welcher die Prioritätenbildung in den Grundzügen regelt.

Die fehlende Transparenz über die verfügbaren Mittel zu Beginn der Verhandlungen mit dem Bund war jedoch ein Kritikpunkt, welcher einzelne Kantone bezüglich der Umsetzung von Programmvereinbarungen in bestimmten Bereichen vorbrachten⁸.

6.3 Transparente Verteilschlüssel nötig

Der für die Programme zur Verfügung stehende Kredit hängt einerseits vom Gesamtkredit ab, der für eine Verbundaufgabe zur Verfügung steht und andererseits vom Entscheid, wie viel davon für altrechtliche Verpflichtungen, eigene Projekte und Einzelobjekte benötigt wird. Für die Programme bleibt der Restkredit.

Die verfügbaren Mittel sowie die theoretisch mögliche Verteilung der Mittel auf die Kantone sollten vor den Programmverhandlungen feststehen und den Kantonen in transparenter Weise kommuniziert werden⁹. Die Kantone haben einen Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung. Die Verhandlungsrunden sollten daher inhaltlich mit einer objektiven, sachlich nachvollziehbaren Verteilung der Mittel starten, so dass grundsätzlich jeder Kanton die Möglichkeit hat, die ihm zustehenden Chance zu nutzen und kantonsintern seine Prioritäten ebenfalls festzulegen.¹⁰

In einzelnen Bereichen bestehen Fachgruppen zusammen mit den Kantonen, in denen die Verteilung und/oder der Verteilschlüssel besprochen werden können. Als Grundlage sind schweizweite Übersichten des Bundes über die potenziellen Subventions- und Aufgabenbereiche sehr nützlich, wie sie zum Beispiel im Umweltbereich vorhanden sind. Im Bereich Schutzwald besteht beispielsweise eine Fachgruppe aus Kantons- und Bundesvertretern, welche nebst anderem auch die Mittelverteilung bespricht. Eine ähnliche Fachgruppe besteht in der neuen Regionalpolitik. Solche institutionalisierten Zusammenarbeitsformen erleichtern die Transparenz und Akzeptanz der Mittelverteilung. Sehr transparent erscheint auch die Lösung für den neuen Kataster öffentlich rechtlicher Eigentumsbeschränkungen. Die Kreditaufteilung wird generell abstrakt in einer Verordnung über den Kataster der öffentlich rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV) publiziert.

In **formeller** Hinsicht sollte die Verteilung nachvollziehbar dokumentiert werden und entweder die Verteilung selbst oder mindestens der nachvollziehbare Verteilschlüssel einem geeigneten formellen Genehmigungsakt ausserhalb der Fachabteilung unterstehen.

⁸ Einzelne VE haben für ihren Bereich systematische Auswertungen der bisherigen Erfahrungen durchführen lassen (z.B. BAFU, Programmverhandlungen NFA: Evaluation, datiert 19.11.2008).

⁹ Dies gilt insbesondere für **Finanzhilfen** nach SuG. Bei **Abgeltungen** nach SuG melden sich die Kantone eher selbst.

¹⁰ Falls gezielt ein Wettbewerb der Kantone angestrebt wird, gilt das gesagte analog für die Kommunikation der Wettbewerbsbedingungen.

Stellungnahme der EFV vom 21. Oktober 2009 zu Ziffer 6.3: Wir stimmen Ihnen zu, dass die Verteilung der Globalbeiträge nachvollziehbar dokumentiert sein muss. Die Fachämter sollten daher inskünftig den Kantonen die (finanziellen) Rahmenbedingungen vor der Gesuchseinreichung transparenter kommunizieren, damit die Verhandlungsspielräume zu Beginn des Verhandlungsprozesses offen auf dem Tisch liegen. Die von Ihnen geforderte Rechtsgleichheit kann aber nicht bedeuten, dass die Mittel bspw. nach Einwohnern oder einem andern formalen Kriterium gleichmässig auf die Kantone aufgeteilt werden. Mit den Programmvereinbarungen soll vielmehr ergebnis- und wirkungsorientiert gesteuert werden. Das heisst, dass die Bundesmittel primär dorthin fliessen sollen, wo die Kantone entsprechende Vorhaben und Projekte eingereicht haben, die im Bundesinteresse sind. Wir halten daher ein zweistufiges System - zuerst Aufteilung der Mittel auf die Kantone nach einem fixen Schlüssel, dann Aushandlung von Programmvereinbarungen - nicht für zielführend. Die Aufteilung der Mittel auf die Kantone ist vielmehr ein iterativer Prozess und das Resultat von geführten Verhandlungen, die mit der Unterzeichnung der verschiedenen Programmvereinbarungen enden, welche auf Bundesebene in der Regel von einem Amtsdirektor vorgenommen wird. Insofern ist es nie die Fachabteilung allein, die über die Verteilung der Mittel entscheidet.

Der Abschluss von Programmvereinbarungen beinhaltet Ermessensspielraum. Die Nachprüfbarkeit und Transparenz des gesamten Entscheidprozesses bleiben für die EFK wichtige Anforderungen.

7 Prüfungsergebnis 4: Mehrheitlich Vereinfachungen der Subventionsabwicklung beim Bund

7.1 Situation beim Bund

Beim Bund ist überwiegend eine Vereinfachung der administrativen Abläufe eingetreten. Die Einführung war zwar mit Initialaufwand und Unsicherheit verbunden, danach stellten sich jedoch Vorteile ein. Anstelle der Genehmigung und Kontrolle von hunderten von Einzelprojekten ist die Abwicklung von 26 Vereinbarungen wesentlich einfacher. Die Rolle des Bundes wurde gestärkt, weil der Bund nicht mehr einfach Kostenanteile bezahlen muss, sondern steuern kann. Der Bund kann Prioritäten setzen und den Kantonen hohe Ziele vorgeben und auf diese Weise wesentlich mehr Einfluss auf die Mittelverwendung nehmen als bei den klassischen Kostenbeiträgen. In einigen Ämtern wurde als Vorteil des Wechsels genannt, dass man Übersicht gewonnen habe. Während man früher einfach Einzelbewilligungen erteilt hätte, sei man heute gezwungen, sich eine Gesamtsicht über den schweizweiten Bedarf zu machen. Diejenigen Ämter, welche weitgehend mit echten Programmvereinbarungen arbeiten, sind der Meinung, dass das Geld heute effizienter eingesetzt werde.

Die Vereinfachungen führten bisher nicht zu Personalabbau, sondern es gab Verlagerungen. Während die mechanischen Arbeitsabläufe zurückgingen, nehmen die konzeptionellen Arbeiten zu. Die Masse der Geschäfte ging zwar zurück, die inhaltlichen Anforderungen pro Geschäft sind jedoch gestiegen. Das Controlling ist vielfach erst im Aufbaustadium. Insbesondere die Berichterstattungen für die Jahre 2010 (als Basis zur Vorbereitung der PV für die Jahre 2012-2015) und die Beurteilung der gesamten Zielerreichung der laufenden Programmvereinbarungsperiode im Jahr 2011 werden erhebliche Ressourcen beanspruchen.

Bei Ämtern, welche die Programmvereinbarungen nur schwach umgesetzt haben, sind anstelle von Vereinfachungen eher Doppelspurigkeiten eingetreten. In solchen VE könnte eine konsequentere Zweiteilung Entlastung bringen. Das heisst, echte Programmvereinbarungen für den „courant normal“ flächendeckend einsetzen.

7.2 Zusammenarbeit mit den Kantonen

Auch die Rolle der Kantone wurde durch das neue Instrument aufgewertet, indem die Kantone mehr Verantwortung übernehmen müssen als im alten System. Heute steuern die Kantone die Mittelverwendung, während früher die Beiträge des Bundes teilweise direkt zu den Gemeinden oder den Gesuchstellern flossen.

Die Programmvereinbarungen führten zu Kompetenzverschiebungen, weil sie von Regierungen genehmigt werden müssen, teilweise von Parlamenten. Dadurch erhalten Geschäfte, die bisher technisch abgewickelt werden konnten, eine politische Dimension. Die Gesetzesänderungen in den Kantonen waren zu Beginn der Verhandlungen nicht überall realisiert. Der NFA brachte Verschiebungen der verfügbaren Mittel von spezifischen Aufgabenbereichen zum nicht zweckgebundenen Ressourcen- und Lastenausgleich. Das heisst, die kantonalen Ämter müssen für ihre Aufgabenerfüllung vermehrt kantonsintern kämpfen, weil ein Teil der Mittel, die sie früher vom Bund direkt erhielten, nunmehr allgemein und nicht mehr zweckgebunden abgegolten wird.

In der Anfangsphase bestanden teilweise Missverständnisse, was den Umfang der operativen Handlungsfreiheit oder die Verfügbarkeit von Bundesmitteln betraf. Die Konzepte in den Kantonen sind nicht überall auf die Konzepte im Bund abgestimmt. Teilweise funktioniert der Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen suboptimal, weil nicht alle Kantone die gleichen Informatiklösungen wie der Bund benützen. Zum Beispiel ist das System CHMOS, welches in der Regionalpolitik zur Verwaltung der Geschäfte verwendet wird, nicht bei allen Kantonen im Einsatz.

Die Anforderungen zum Erbringen der Wirkungsnachweise für die neue Steuerung des Bundes führten in einzelnen Bereichen zu erhöhten Engineeringkosten in den Kantonen, nicht nur für die Programme sondern vor allem auch für die Einzelprojekte.

Bei einzelnen Verbundaufgaben sind die Bundesbeiträge derart klein, dass man sich fragen kann, ob der administrative Aufwand für die Programme nicht grösser ist als der Beitrag. Beispielsweise erhält der Kanton ZH für Renaturierungen 200'000 Franken für 4 Jahre, was gerade mal 50'000 Franken pro Jahr ergibt. Ebenfalls klein sind die Beiträge beim Vogel- und Wildschutz.

Der Einbezug von Gemeinden gemäss Art. 19 Abs. 2 und 20a Abs. 3 Subventionsgesetz ist bei Programmvereinbarungen bisher nicht praktikabel. Sobald Gemeinden oder Private involviert sind, scheint der Weg über klassische Subventionsverfügungen wesentlich einfacher zu sein. In gleicher Weise ist die Steuerung der interkantonalen Zusammenarbeit mittels Programmvereinbarungen herausfordernd. Die Kantone stehen in einem gewissen Wettbewerb zueinander und Programmvereinbarungen mit mehreren Kantonen sind nicht vorgesehen.

Der Kulturwandel hin zu Programmen ist in den meisten Kantonen erst im Entstehen begriffen. Das Bereitstellen von kantonalen Mitteln auf 4 Jahre ist mit neuen Unsicherheiten verbunden, weil die Kantone die Initiative teilweise nicht selbst in der Hand haben, sondern auf Dritte angewiesen sind (schwierige Kreditplanung in den Kantonen). Die Ausgestaltung der Verträge ist zum Teil eine Gratwanderung zwischen offenen Zielen (wenig justizierbar) und zu starker Konkretisierung (ähnlich wie Einzelobjekte, kein Spielraum). Generell stellt sich bei Subventionierung mittels vierjährigen Vereinbarungen das Problem der Flexibilität (Nachverhandlungen und Vertragsanpassungen). Der richtige Modus für eine flexible Vertragshandhabung ist noch zu finden. Eine VE hat in ihren Programmvereinbarungen Kündigungsrechte eingebaut, das heisst die Vertragsparteien können die Programme jährlich kündigen, womit der Vertrag Elemente einer Option aufweist.

7.3 Umfang von Rechtserlassen

Insgesamt ist der Umfang von Erlassen durch die Vereinfachungen nicht zurückgegangen.

Das Seco hat die Programmvereinbarungen in der neuen Regionalpolitik flächendeckend umgesetzt, ohne neue Weisungen zu erlassen. Es wurden die alten Verordnungen aufgehoben und nichts Neues geschaffen. Begründet wird dies damit, dass man den Kantonen möglichst grossen Spielraum einräumen und nicht eine verdeckte Regulierung neu einführen will. Dem gegenüber hat das BAFU zwecks Umsetzung der Programmvereinbarungen ein stattliches Kreisschreiben von mehreren hundert Seiten erstellt und publiziert. Anzuführen ist, dass gleichzeitig die alten Vollzugshilfen abgeschafft wurden.

Beide Lösungen scheinen noch nicht optimal zu sein. Die Rechtssicherheit und Willkürfreiheit bedingt erfahrungsgemäss ein gut ausgebautes Regelwerk; insbesondere für die Ausübung von Ermessen, die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und die Transparenz gegenüber Kantonen und Kontrollorganen. Die Verwaltung muss ihr Handeln objektiv, in einer Vielzahl von Fällen gleich und nachvollziehbar vornehmen können. Der Umfang eines Regelwerks ist letztlich eine Frage des Adressatenkreises, die Kantone müssen in der täglichen Praxis damit rationell arbeiten können. Inhaltlich sollten die Weisungen den operativen Handlungsspielraum der Kantone nach Möglichkeit wahren.

Die vorhandenen Weisungen sollten für die nächsten Verhandlungsrunden systematisch auf Vereinfachungsmöglichkeiten untersucht werden. Standardisierungen sollten auch für mittelgrosse Projekte angestrebt werden, um die Anforderungen an die Wirkungsnachweise möglichst wirtschaftlich handhaben zu können.

8 Prüfungsergebnis 5: Unterschiedliche kreditrechtliche Abwicklung der Programmvereinbarungen

Die mit dem Abschluss einer Programmvereinbarung eingegangenen Verpflichtungen, verlangen gemäss Finanzhaushaltsgesetz Art. 21, Abs. 1 in der Regel das Einholen eines Verpflichtungskredites, weil sie über das Voranschlagsjahr hinausgehen.

Daneben gibt es gemäss Dokumentation „Neuerungen zur Führung von Verpflichtungskrediten“ der Eidg. Finanzverwaltung vom Juni 2009 weitere Kredite, welche zur Steuerung von mehrjährigen Vorhaben eingesetzt werden können:

Begriff	Beschreibung
Rahmenkredit (Art. 10 Abs. 5 FHV)	Ist ein Verpflichtungskredit mit delegierter Spezifikationsbefugnis, bei dem der Bundesrat oder die VE im Rahmen des von der Bundesversammlung allgemein umschriebenen Zwecks bis zum bewilligten Kreditbetrag einzelne Verpflichtungskredite ausscheiden kann.
Gesamtkredit (Art. 10 Abs. 3 FHV)	Fasst mehrere, von der Bundesversammlung einzeln spezifizierte Verpflichtungskredite zusammen.
Jahreszusicherungskredit (Art. 10. Abs. 6 FHV)	Ist die mit dem Voranschlag erteilte Ermächtigung, während des Voranschlagsjahres im Rahmen des bewilligten Kredites finanzielle Leistungen zuzusichern.
Zahlungsrahmen (Art. 9 FHV)	Ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben. Ist ein Planungsinstrument . Es dürfen aufgrund des Zahlungsrahmens keine Verpflichtungen eingegangen werden.

Die Programmvereinbarungen der geprüften Ämter werden über folgende Kreditarten finanziert:

Amt	Kredit	Kreditart	Mio. Fr.
Seco	Z0037.00 Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung 2008-2015	Zahlungsrahmen	230.0
Swisstopo	V0151.00 Abgeltung der amtlichen Vermessung der Kantone 2008 – 2011	Verpflichtungskredit	77.6
BAK	V0152.00, A4300.0138 Heimatschutz und Denkmalpflege 2008-2011	Verpflichtungskredit	55.6
BAFU	<ul style="list-style-type: none"> • V0141.00 Hochwasserschutz 2008-2011 • V0142.00 Lärmschutz 2008-2011 • V0143.00 Natur und Landschaft 2008-2011 • V0145.00 Wald 2008-2011 	Verpflichtungskredite	429.0 60.0 196.0 271.0
BLW	J0005.00 Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	Jahreszusicherungskredit	90.0

Fonds: Der Zahlungsrahmen des Seco ist insofern ein Sonderfall, als dass aus diesem lediglich der Fonds¹¹ für Regionalentwicklung geöfnet wird. Die Zusicherungen und Zahlungen erfolgen aus dem Fonds selbst und sind nicht gleich hoch wie die Einlagen. Im Mehrjahresprogramm 2008-2015¹² sind jährlich 40 Mio. CHF für Finanzhilfen à fonds perdu und 50 Mio. CHF für rückzahlbare Darlehen an Infrastrukturinvestitionen vorgesehen, das heisst Zahlungen von 720 Mio. CHF insgesamt. Der Vorteil einer Fondslösung liegt in der flexiblen Handhabung der Zahlungen, was gerade für Programmvereinbarungen nützlich sein kann, indem keine Kreditreste entstehen können. Aufgrund der gesetzlichen Regelung besteht jedoch kein Raum für weitere Anwendungen von Fonds. Und bezüglich Transparenz und Steuerung der Mittel weist ein Fonds erhebliche Nachteile gegenüber den Verpflichtungskrediten auf.

Verpflichtungskredit: Gemäss Mustervereinbarung sollte der Bund die Etappenzahlungen an die Kantone auch dann vornehmen, wenn ein Kanton mit Projekten in Rückstand gerät. Nur bei *erheblichen* Leistungsstörungen ist eine Kürzung oder Einstellung der Zahlungen vorgesehen. Eine erhebliche Leistungsstörung liegt erst vor, wenn ein Kanton zum Beispiel die Jahresberichte nicht liefert oder wenn aufgrund von Jahresberichten klar wird, dass er die Ziele per Ende der Programmperiode nicht erreicht. Falls ein Kanton die vereinbarten Ziele erst aufgrund des Schlussberichtes nicht erfüllt, ist primär die Nachbesserung vorgesehen und nicht die Rückzahlung.

In der Praxis werden die Zahlungstranchen demgegenüber teilweise bereits reduziert, wenn die Kantone mit einzelnen Projekten des Vertrags in Rückstand geraten. Meistens sind es die Kantone selbst, welche die Tranchen nicht mehr abrufen oder um die Möglichkeit ersuchen, einzelne Beiträge vorläufig stehen zu lassen. Dies kann zu einer Diskrepanz zwischen der Praxis und dem Idealbild der Globalzahlung führen. In der Anfangsphase des neuen Instruments sollte eine gewisse Flexibilität gegenüber den Kantonen angestrebt werden. Die Erfahrungen mit dem neuen Instrument müssen auch auf Kantonsebene erst noch gesammelt werden und nicht alle Kantone sind bezüglich Steuerung mittels Programmen gleich weit fortgeschritten.

Verbuchung der Zahlungen: Mit Ausnahme von Darlehen des Seco, welche in der Bilanz aktiviert sind, werden die Zahlungen der Bundesämter im Rahmen der Programmvereinbarungen der Erfolgsrechnung belastet. Es erfolgen keine Abgrenzungen für ausstehende Leistungen der Kantone bzw. Rückforderungsansprüche. Anders sieht es bei den Kantonen aus. Die Zahlungen des Bundes werden im Rahmen von HRM 2 grundsätzlich nach Massgabe des Arbeitsfortschritts abgegrenzt, meistens über transitorische Konten, die in der Bilanz aktiviert oder passiviert werden.

Kontrolle der Zahlungen: Gemäss Mustervertrag müssen die Auszahlungen der VE kumuliert in den kantonalen Jahresberichten dargestellt werden. Dies wird gemäss durchgeführter Prüfung in allen Fachbereichen eingehalten. Die Zahlungen gemäss den Jahresberichten sollten innerhalb der VE zusätzlich mit den Zahlen aus dem SAP abgestimmt werden, damit jährlich eine Übereinstimmung zwischen Leistungscontrolling und Finanzbuchhaltung gewährt wird.

¹¹ Der Fonds bestand bereits vor der Einführung der neuen Regionalpolitik und diente der Abwicklung der Beiträge unter dem Investitionshilfegesetz.

¹² BBl 2007 2445

9 Schlussbesprechung

Die Revisionsergebnisse wurden anlässlich der Schlussbesprechung vom 24. September 2009 besprochen. Es nahmen folgende Personen daran teil:

EFV	Schwaar Karl Wettstein Gérard Rey Alfred	Direktion, Leiter Ausgabenpolitik Leiter Finanzausgleich Delegierter für kantonale Finanzfragen, Ausgabenpolitik
BAFU	Kilchhofer Christian Stoll René	Sektionschef, Rechtsdienst 1 Leitung Controlling / NFA
BLW	Amsler Jörg	Fachbereichsleiter Ländliche Entwicklung
BAK	Mürner Johann	Leiter Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Seco	Schiess Rudolf Donzel Valérie	Leiter Ressort Regional- und Raumordnungspolitik Wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort Regional- und Raumordnungspolitik
Swisstopo	Wicki Fridolin Sinniger Markus	Direktion, Leiter Eidgenössische Vermessungsdirektion Prozessleitung und Oberaufsicht der amtlichen Vermessung
EFK	Huissoud Michel Lüthi Dieter Demaurex Grégoire	Direktion RL Team

Die behandelten Punkte führten zu Anpassungen und Ergänzungen im vorliegenden Bericht. Die schriftlichen Stellungnahmen sind grösstenteils in den Bericht eingeflossen. Zum Punkt 5.3 (Operativer Handlungsspielraum der Kantone) und 6.3 (Transparente Verteilschlüssel nötig) wurden nicht alle Begehren berücksichtigt.

Die EFK dankt für die angenehme Zusammenarbeit und die kompetente Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Michel Huissoud
Vizedirektor

Dieter Lüthi
Revisionsleiter

Anhang 1: Anteile der Kantone 2008 an den Auszahlungen der geprüften Bundesämter, aufgeteilt nach klassischen Einzelsubventionen und Programmvereinbarungen

Kanton	swisstopo			BAK			seco			BLW			BAFU			Total		
	Total	PV	PV %	Total	PV	PV %	Total	PV	PV %	Total	PV	PV %	Total	PV	PV %	Total	PV	PV %
AG	914'211	222'400	24%	1'817'695	-	0%	172'500	172'500	100%	1'804'736	-	0%	7'967'772	6'633'800	83%	12'676'914	7'028'700	55%
AI	104'117	12'600	12%	-	-	0%	170'000	170'000	100%	997'526	-	0%	833'345	833'345	100%	2'104'988	1'015'945	48%
AR	158'536	8'400	5%	131'122	-	0%	1'000'000	1'000'000	100%	1'891'387	1'012'000	54%	2'204'169	704'753	32%	5'385'214	2'725'153	51%
BE	4'041'800	490'700	12%	1'968'352	-	0%	8'600'000	8'600'000	100%	16'513'547	1'018'204	6%	60'200'882	13'418'320	22%	91'324'580	23'527'224	26%
BL	168'838	50'600	30%	360'000	-	0%	656'550	656'550	100%	708'122	-	0%	2'465'482	2'271'895	92%	4'358'991	2'979'045	68%
BS	9'600	9'600	100%	383'351	-	0%	656'550	656'550	100%	-	-	0%	612'650	612'650	100%	1'662'151	1'278'800	77%
FR	3'961'514	58'300	1%	1'542'595	-	0%	688'000	688'000	100%	8'137'629	-	0%	8'085'593	2'882'434	36%	22'415'331	3'628'734	16%
GE	31'200	31'200	100%	928'557	-	0%	-	-	0%	169'057	-	0%	3'436'790	2'296'022	67%	4'565'604	2'327'222	51%
GL	133'989	22'796	17%	538'448	-	0%	1'984'000	1'984'000	100%	767'233	-	0%	6'412'155	3'404'858	53%	9'835'825	5'411'654	55%
GR	788'965	101'600	13%	1'253'223	-	0%	8'550'000	8'550'000	100%	16'418'538	-	0%	30'089'908	20'121'564	67%	57'100'634	28'773'164	50%
JU	950'846	38'600	4%	1'260'135	-	0%	663'000	663'000	100%	3'891'300	-	0%	3'838'745	2'846'031	74%	10'604'026	3'547'631	33%
LU	1'429'249	67'200	5%	1'714'989	-	0%	2'360'000	2'360'000	100%	6'105'117	-	0%	18'302'209	4'835'163	26%	29'911'564	7'262'363	24%
NE	3'771'783	76'900	2%	208'546	-	0%	2'255'000	2'255'000	100%	2'291'237	-	0%	3'825'491	3'120'554	82%	12'352'057	5'452'454	44%
NW	13'261	-	0%	155'000	-	0%	700'000	700'000	100%	965'289	-	0%	2'574'628	1'989'700	77%	4'408'179	2'689'700	61%
OW	58'431	7'000	12%	150'000	-	0%	485'000	485'000	100%	1'164'792	-	0%	10'767'728	1'854'500	17%	12'625'951	2'346'500	19%
SG	627'008	64'500	10%	951'086	-	0%	4'552'500	4'552'500	100%	5'346'193	-	0%	11'080'777	7'332'496	66%	22'557'565	11'949'496	53%
SH	105'248	66'900	64%	920'072	-	0%	960'000	960'000	100%	808'537	-	0%	717'435	697'900	97%	3'511'292	1'724'800	49%
SO	950'527	45'800	5%	558'897	-	0%	-	-	0%	2'540'037	-	0%	4'766'879	3'231'400	68%	8'816'339	3'277'200	37%
SZ	308'768	32'900	11%	484'044	-	0%	1'845'000	1'845'000	100%	2'957'259	-	0%	6'648'104	4'322'150	65%	12'243'174	6'200'050	51%
TG	441'161	54'700	12%	988'589	-	0%	500'000	500'000	100%	435'840	-	0%	2'758'863	2'319'400	84%	5'124'453	2'874'100	56%
TI	1'796'196	209'400	12%	1'238'308	-	0%	2'570'000	2'570'000	100%	1'523'423	443'020	29%	16'029'358	10'097'100	63%	23'157'284	13'319'520	58%
UR	38'430	35'000	91%	611'239	-	0%	898'000	898'000	100%	690'936	-	0%	5'687'950	2'320'700	41%	7'926'554	3'253'700	41%
VD	1'616'411	38'283	2%	698'078	-	0%	9'901'000	9'901'000	100%	6'124'054	-	0%	14'233'505	9'325'029	66%	32'573'048	19'264'312	59%
VS	3'259'567	58'891	2%	1'128'097	-	0%	8'820'000	8'820'000	100%	4'063'062	50'112	1%	32'243'091	14'455'150	45%	49'513'817	23'384'153	47%
ZG	7'956	7'500	94%	183'083	-	0%	-	-	0%	418'900	-	0%	1'919'724	1'358'950	71%	2'529'663	1'366'450	54%
ZH	341'590	99'800	29%	958'958	-	0%	265'000	265'000	100%	1'767'916	-	0%	12'239'160	8'082'701	66%	15'572'624	8'447'501	54%
Total	26'029'200	1'911'571	7%	21'132'464	-	0%	59'252'100	59'252'100	100%	88'501'667	2'523'336	3%	269'942'391	131'368'564	49%	464'857'822	195'055'571	42%

Swisstopo:
CHF 24,1 Mio. wurden zur Bezahlung von Verpflichtungen, die vor dem 1.1.2008 eingegangen wurden, eingesetzt. Darin sind rund 45% oder CHF 11 Mio. an Finanzkraftzuschlägen enthalten (Übergangsproblematik der NFA). Die neuen Verpflichtungen ab 1.1.2008 wurden zu 100 % mittels PV ausbezahlt.

Seco:
Von den 59.3 Mio. CHF, die 2008 ausbezahlt wurden, sind 33.9 Mio. CHF rückzahlbare Darlehen. Die "à fonds perdu" Beiträge belaufen sich auf 25,4 Mio. CHF.

BLW:
Es handelt sich um Vereinbarungen gemäss Art. 28a der Strukturverbesserungsverordnung

Anhang 2: Graphische Darstellung der Anteile der Kantone 2008 an den Auszahlungen der geprüften Ämter, aufgeteilt nach klassischen Einzelsubventionen und Programmvereinbarungen

