

Programmvereinbarungen: Kantone ziehen grundsätzlich eine positive Bilanz

Die Zahl der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen nimmt zu. Die Kantone sind mit dem 2008 erstmals eingeführten Instrument zufrieden, wie eine Studie zeigt. Allerdings ist die Situation unübersichtlich. *Laetitia Mathys*

Abstract Vor zehn Jahren wurden infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sogenannte Programmvereinbarungen eingeführt. Die gemeinsame Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben über vier Jahre fällt in der Regel zur Zufriedenheit der Kantone aus, wie eine Dissertation der Universität Lausanne zeigt. Untersucht wurden fünf Verbundaufgaben zwischen 2014 und 2018 in insgesamt sechs Kantonen. Während die Integrationsprogramme in den Kantonen Zürich und Genf zu den erwarteten Ergebnissen führen, ist die Förderung der Regionalpolitik im Kanton Uri mit beträchtlichen strukturellen und finanziellen Komplikationen verbunden. Insgesamt zeigt sich, dass die Programmvereinbarungen die Effizienz öffentlicher Leistungen verbessern und die Zusammenarbeit verstärken. Handlungsbedarf gibt es angesichts der steigenden Zahl der Programmvereinbarungen.

finanzierungsverfahren von Bund und Kantonen tiefgreifend. Indem der Bund beispielsweise Global- oder Pauschalbeiträge über eine Periode von vier Jahren gewährt, erhalten die Kantone mehr Handlungsspielraum.² Darüber hinaus beteiligen sich die Kantone an einem System des Bundes mit Mechanismen zur Kontrolle («Controlling»), Überwachung («Monitoring») und Erarbeitung von Berichten («Reporting»). Prominente Beispiele für Programmvereinbarungen sind das nationale Gebäudesanierungsprogramm von 2010 und die spezifische Integrationsförderung von 2014.

Die am 1. Januar 2008 eingeführte Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hatte in erster Linie den Zweck, die Effizienz öffentlicher Leistungen zu verbessern. Dazu sollten die Aufgaben und ihre Finanzierung entflechtet, die Zentralisierung der Aufgaben beim Bund gebremst und die Autonomie der Kantone gestärkt werden.¹

Die Aufgabenentflechtung kann als mehrheitlich gelungen beurteilt werden: Für sieben öffentliche Aufgaben ist nun ausschliesslich der Bund zuständig, während zehn weitere Aufgaben den Kantonen zugewiesen wurden. Insgesamt 35 Aufgaben sind explizit als Verbundaufgaben definiert, welche Bund und Kantone gemeinsam wahrnehmen. Davon sind 21 Aufgaben im Rahmen von sogenannten Programmvereinbarungen geregelt.

Programmvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge, die zwischen dem zuständigen Bundesamt und den Kantonen abgeschlossen werden. Durch diese innovativen Verfahren verändern sich die bisherigen Vollzugs- und Fi-

Zahl der Vereinbarungen wächst

Obwohl sich die Wirksamkeit der Programmvereinbarungen gezeigt hat, sind diese auch mit Schwierigkeiten verbunden. Insbesondere der Anstieg der Zahl der Verträge seit 2008 scheint problematisch: Gegenwärtig sind 536 Vereinbarungen in Kraft, für die der Bund rund 13 Milliarden Franken budgetiert. Das ist 2,5 Mal mehr als das Budget des Finanzausgleichs.

Wenn die Zahl im bisherigen Ausmass zunimmt, führt dies zu einer starken Verflechtung, die dem im Jahr 2008 angestrebten Ziel zuwiderläuft. So sehen sich die Kantone teilweise nicht in der Lage, die vom Bund finanzierten Aufgaben zu bewältigen – während der Bund seine Entscheidungskompetenz abgibt.³ Damit wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz⁴ verletzt, was einen Verlust an Zuständigkeiten und Kontrolle zur Folge hat.

In einer Dissertationsarbeit der Universität Lausanne wurden Programmvereinbarungen aus den fünf Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Strassenlärm, Denkmalpflege,

1 Bundesrat (2001).

2 Mathys (2016).

3 Vatter, 2017, S. 10.

4 Art. 43a Abs. 2 und 3 BV.

5 Mathys (2018).

Regionalpolitik und Integrationsförderung auf die erwähnte Problematik analysiert.⁵ Dazu wurden die Vereinbarungen aus den Kantonen Bern, Genf, Uri, Waadt, Wallis und Zürich miteinander verglichen. Aufgrund der starken Unterschiede zwischen den Kantonen ist es schwierig, allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen. Doch die Rückmeldungen von rund 30 kantonalen Akteuren eröffnen analytische Perspektiven.

Notwendige Verbesserungen

Die Programmvereinbarungen fallen im Allgemeinen zur Zufriedenheit der Kantone aus,

wie die Rückmeldungen zeigen. Kritisiert wurden allerdings ein unverhältnismässig grosser Umfang der Verwaltungsaufgaben, ein ungenügender Austausch zwischen den Kantonen und dem Bund sowie zu anspruchsvolle Kontrollen durch den Bund (siehe *Abbildung*).

Die NFA sieht eine strikte Rollenteilung vor: Während die Strategie Sache des Bundes ist, sind die Kantone für die Umsetzung zuständig. Dadurch soll die Zusammenarbeit zwischen den beiden institutionellen Ebenen gefördert werden. Die Umfrageergebnisse zeigen jedoch, dass das nicht immer der Fall ist. Zum einen werden bei einem Drittel der untersuchten Fälle die strategischen Vorgaben des

Die Integrationsförderung im Kanton Zürich zählt zu den vorbildlichsten Programmvereinbarungen. Transkulturelle Mutter-Kinder-Gruppe in der Stadt Zürich.



KEYSTONE

Bundes nicht anerkannt. Zum anderen beklagt die Hälfte der Kantone ein geringes Interesse des Bundes. Dies ist hauptsächlich bei der Denkmalpflege der Fall, wo die Bundesbeiträge nicht ausreichen. Hier sehen sich die Kantone sowohl für die Umsetzung in der Praxis als auch für die strategische Steuerung zuständig.

Positive Bilanz in Zürich und Genf

Von allen untersuchten Programmvereinbarungen sticht die Integrationsförderung im Kanton Zürich für die Jahre 2014 bis 2017 am positivsten hervor. Eindrücklich ist dabei die Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden: Im Jahr 2015 beteiligten sich 61 der insgesamt 169 Gemeinden an der Umsetzung und unterzeichneten freiwillig einen Leistungsvertrag, der mit dem Modell der Programmvereinbarung vergleichbar ist. Dank der Zusammenarbeit mit den Gemeinden konnte der Kanton zusätzliche Finanzierungsquellen erschliessen und Erfahrungen austauschen. Da der Kanton Zürich über kein kantonales Integrationsgesetz verfügt, übernimmt er im Allgemeinen die Richtlinien des Bundes.

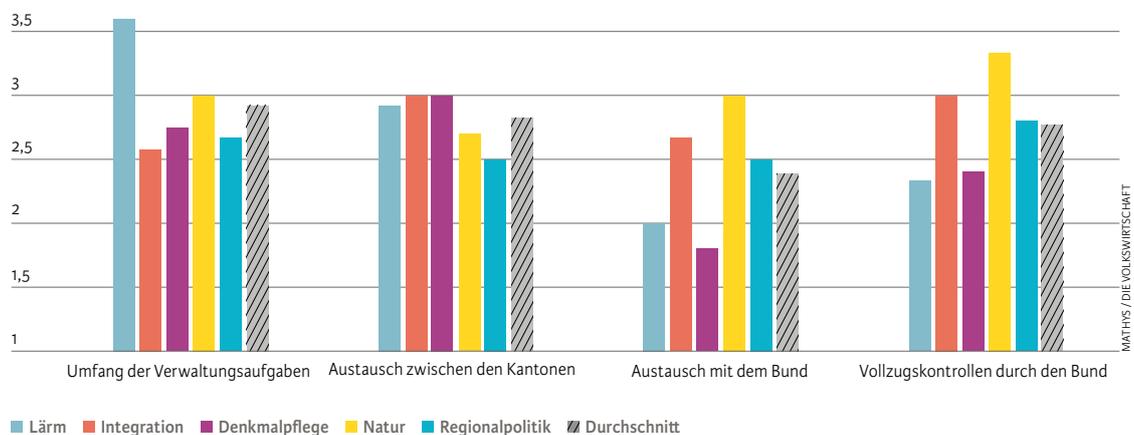
Im Gegensatz zum Kanton Zürich verfügt der Kanton Genf seit 2001 über ein eigenes Integrationsgesetz und arbeitet weniger inten-

siv mit seinen 45 Gemeinden zusammen. Dies stimmt mit der von Frankreich geprägten Tradition der Westschweizer Kantone überein, die eine stärkere Zentralisierung bewirkt. Trotz dieser Unterschiede ist auch das Genfer Integrationsprogramm (PIC I) ein Erfolg. Beim nächsten Programm sollen jedoch die Partnerschaften mit den Gemeinden mithilfe einer Steuerungsgruppe intensiviert werden. An der Erarbeitung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP I und KIP II) wirken über 300 Akteure und verschiedene Konferenzen mit.

Die am wenigsten überzeugende Programmvereinbarung stammt aus dem Kanton Uri: Sie betrifft die Förderung der Regionalpolitik für den Zeitraum 2008 bis 2015. Die Projekte Andermatt-Sedrun (2010) und Gotthard-Tunnel (2012) haben zwar zur Entwicklung des Kantons beigetragen, doch kämpft Uri mit grossen Defiziten und strukturellen Herausforderungen. Der Zentralschweizer Kanton sah sich daher gezwungen, im Tourismusbereich gewisse Projekte aufzugeben oder aufzuschieben. Ausserdem weist der rechtliche Rahmen der Neuen Regionalpolitik Lücken und Mängel auf. Dadurch besteht das Risiko, dass die Gelder teilweise für andere Ausgaben verwendet werden. Schliesslich werden die Aktivitäten des Kantons in diesem Bereich durch mangelnde interne Kontrollen beeinträchtigt.

Kritische Aspekte der Programmvereinbarungen aus Sicht der Kantone

4 Skala: (1=sehr unangemessen, 4=völlig angemessen)



Lesebeispiel: Bei der Programmvereinbarung zum Strassenlärm waren die kantonalen Akteure der Auffassung, dass der Verwaltungsaufwand gering ausfiel (3,6), aber der Austausch mit dem Bund nur durchschnittlich war (2).

Im Rahmen der Programmvereinbarung 2016 bis 2019 hat sich Uri deshalb verpflichtet, die Kontrollen auszubauen.

Austausch stärken

Abschliessend lässt sich sagen: Die Erfolge, die in den letzten zehn Jahren in der Praxis mit Programmvereinbarungen erzielt wurden, rechtfertigen dieses innovative Instrument für die vertikale Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen. Angesichts des Umfangs und der damit verbundenen Herausforderungen muss es jedoch weiterentwickelt werden. Beispielsweise könnte man künftig mehrere Kantone in einer Vereinbarung bündeln, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Grundsätzlich wäre es von Vorteil, wenn die Kantone über eine umfassende Liste des Bundes mit allen bestehenden Programmvereinbarungen verfügen würden. Allenfalls wäre eine

Online-Plattform sinnvoll, wo die Kantone ihre Erfahrungen über geeignete Wirkungsmodelle austauschen könnten.⁶ Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die Programmvereinbarungen nicht mehr in den Wirksamkeitsberichten zum Finanzausgleich enthalten sein werden, die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) veröffentlicht werden.⁷ Diese vermochten bisher einen Gesamtüberblick über die Vereinbarungen zu vermitteln.

⁶ Beispiel für den Umweltbereich im Bericht von Interface aus dem Jahr 2015, S. 23, und im Bericht der EFV aus dem Jahr 2014, S. 23.

⁷ Art. 57 FilLaV.



Laetitia Mathys

Forschungsassistentin am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Universität Lausanne

Literatur

Eidgenössische Finanzkontrolle (2014). Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen: Synthesebericht, April 2014.
 Bundesrat (2001). Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), 14. November 2001, BBl 2002, S. 2291–2559.
 Bundesrat (2018). Wirksamkeitsbericht 2016–2019 zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen.

Interface (2015). Evaluation Programmvereinbarungen im Umweltbereich, Bericht im Auftrag des Bafu, Luzern.
 Mathys, Laetitia (2016). Les conventions-programmes : Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse, Cahier de l'IDHEAP 294/2016.

Mathys, Laetitia (2018). La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches, Dissertation, Universität Lausanne, erscheint im Juni 2018.
 Vatter, Adrian (2017). Asymmetrien, Paradoxe und Privilegien, NZZ vom 24. August 2017.