

Studie zur Effizienz von Programmvereinbarungen

Eine Analyse von Laetitia Mathys.

Programmvereinbarungen tauchten ab 2008 im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) auf. Zwar sind diese neuartigen Vereinbarungen nach wie vor mit Mängeln behaftet, aber sie sorgen auch für mehr Dynamik und einen klareren Rahmen. Fünf dieser Programmvereinbarungen wurden nun in einer Doktorarbeit analysiert.

Die NFA sollte die Entwicklung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ermöglichen, um die zunehmende Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund zu bekämpfen, die Effizienz der Leistungen zu steigern und die Autonomie der Kantone zu stärken. Diese Modernisierung der vertikalen Beziehungen sollte vor allem über eine Entflechtung der Aufgaben erfolgen, die sich als mühseliger als geplant erwies, da zahlreiche transversale Aufgaben nur von den verschiedenen Regierungsebenen gemeinsam bewältigt werden können. Deshalb gibt es heute Programmvereinbarungen für 21 Aufgaben, die von Bund und Kantonen zusammen verwaltet und finanziert werden.

Einerseits bedauern die Kantone den spärlichen interkantonalen Austausch, andererseits stören sie sich an der Einmischung der Finanzkontrolle in ihre Buchführung und an den vom Bund erlassenen Richtlinien.

Im Rahmen einer Doktorarbeit wurden fünf dieser Programmvereinbarungen zu den Themen Lärmschutz, Natur und Landschaft, Denkmalpflege, Entwicklung der Regionalpolitik und Integrationsförderung analysiert, die zwischen 2014 und 2017 in den Kanto-

nen Waadt, Wallis, Genf, Zürich, Bern und Uri zur Anwendung gekommen sind. Der innovative Ansatz dieser Studie besteht darin, dass mehrere Kantone und verschiedene gemeinsame Aufgaben verglichen werden. Zwar ist eine Verallgemeinerung der Ergebnisse angesichts der grossen kantonalen Unterschiede oft gefährlich. Aus den Rückmeldungen der zuständigen kantonalen Verantwortlichen ergeben sich jedoch interessante Perspektiven.

Strategie des Bundes

Diese öffentlich-rechtlichen Verträge sind integraler Bestandteil der Kantonsverwaltung. Die Kantone sind generell zufrieden mit der vierjährigen Dauer der Vereinbarungen und begrüssen die Einführung eines Verhandlungsrahmens, der ihnen eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Bund ermöglicht. Die Idee einer Partnerschaft, die von den Initianten des Bundes vertreten wurde, wird von den Kantonen geschätzt. Aufgrund der klaren Rollenverteilung handelt es sich aber um eine ungleiche Partnerschaft: Der Bund legt die strategische Ausrichtung der Programme fest, während die Kantone für die Ausführung zuständig sind.

Rund um die Programmvereinbarungen wurde zudem ein äusserst enges Netz von interkantonalen Konferenzen aufgebaut. Jede Aufgabe umfasst eine eigene Fachkonferenz, stützt sich aber auch auf die Kompetenzen der verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure, wodurch eine eigentliche «Multi-Level-Gouvernanz» geschaffen wird. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die sich der Entwicklung der Aufgabenteilung und der Stärkung des Föderalismus widmet, spielt dabei eine besonders wichtige Rolle. Die KdK vertritt auch und vor allem die Inter-

essen der Kantone und meldet sich bei eidgenössischen Vernehmlassungen, mit öffentlichen Erklärungen und Gesetzesvorschlägen zu Wort. Im Juni 2016 hat sie aber auch eine Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht der NFA publiziert.

Das überzeugendste Beispiel unserer Studie ist die Programmvereinbarung 2014–2017 zur Integrationsförderung im Kanton Zürich (ZHI). Diverse Faktoren tragen zu ihrer erfolgreichen Umsetzung bei. Zunächst arbeitet der Kanton Zürich, der kein kantonales Integrationsgesetz kennt, eng mit dem Staatssekretariat für Migration zusammen und nimmt die Bundesrichtlinien allgemein sehr gut auf. 2017 waren 61 der 169 Gemeinden des Kantons an der Programmvereinbarung beteiligt. Von den untersuchten Beispielen ist die Zusammenarbeit mit der lokalen Ebene hier am engsten. Die involvierten Akteure können deshalb auf eine zusätzliche finanzielle Beteiligung zählen und vom Erfahrungsaustausch profitieren, was die Anwendung der Programmvereinbarung letztlich erleichtert. Die Entwicklung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP I und KIP II) beschäftigt nach wie vor vielfältige Akteure wie etwa die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID), die KdK, verschiedene regionale Verbände und Büros und somit bis zu 300 aktive Partner.

Durchgezogene Bilanz

Generell wurde festgestellt, dass die Zufriedenheit eher von den öffentlichen Bereichen als vom Kanton abhängt. Bei gewissen Aufgaben erweisen sich die Programmvereinbarungen als einschränkender, etwa beim Natur- und Landschaftsschutz. Hier zeigt sich, dass

die vereinbarten Zielsetzungen und Indikatoren innerhalb der festgelegten Fristen manchmal nicht erreicht werden können. Ausserdem enthalten die Programmvereinbarungen zur Denkmalpflege nur Hinweise und keine Indikatoren, weshalb sich die Qualität der Interventionen nicht messen lässt. In diesem Bereich ist die Rollenverteilung nach wie vor ungenau und die Kantone haben oft den Eindruck, ebenfalls für die Strategie verantwortlich zu sein. Der ungewöhnlichste Fall, den wir in unserer Studie untersuchten, war die Programmvereinbarung zur Förderung der Regionalpolitik im Kanton Uri (URP) für den Zeitraum 2008–2015. Die URP hatte mit vielen strukturellen Herausforderungen und finanziellen Defiziten zu kämpfen, weshalb gewisse Projekte abgeblasen oder auf einen andern Tourismusbereich, vor allem die Hotellerie oder Automobilindustrie verschoben wurden. Zudem zeigte sich, dass die rechtlichen Vorgaben bei der Lancierung der verschiedenen Entwicklungsprojekte fehlten, wodurch die Gefahr stieg, dass die für die Neue Regionalpolitik bestimmten Gelder zur Finanzierung aller möglichen Vorhaben auch ausserhalb der Regionalentwicklung verwendet wurden. Hinzu kamen die mangelhafte Kommunikation und fehlende systematische interne Kontrollen. Die URP hat sich aber das Ziel gesetzt, diese Lücken in der nächsten Programmphase 2016–2019 zu schliessen.

Allgemein beklagen sich die meisten befragten Kantone über eine Intensivierung der administrativen Belastung, im Speziellen über die geforderten jährlichen oder periodischen Berichte. Einerseits bedauern die Kantone den spärlichen interkantonalen Austausch, andererseits stören sie sich an der Einmischung der Finanzkontrolle in ihre Buchführung und an den vom Bund erlassenen Richtlinien, die ihnen bei der Umsetzung der gemeinsamen Programme zu wenig Spielraum lassen würden. Die fehlende Autonomie würde sie daran hindern, kostengünstigere und innovativere Lösungen zu finden.

Das Modell der Programmvereinbarungen wurde in den letzten Jahren ausgedehnt und umfasst nun auch neue gemeinsame Aufgaben wie etwa die Förderung der Gotthard-Region (2012) und die Integration (2014). Gewisse

gemeinsame Aufgaben erfordern die Unterzeichnung von mehreren Programmvereinbarungen, in die manchmal mehrere Kantone involviert sind. Dazu zählt beispielsweise der regionale Naturpark Doubs, an dem die Kantone Neuenburg, Jura und Bern beteiligt sind. Diese Vervielfältigung der Zusammenarbeit hat einen grossen Einfluss auf den Erfolg der Programmvereinbarungen, auch wenn die ursprüngliche Idee einer strikten Entflechtung offenbar nicht mehr prioritär ist. Das

eigentliche Problem sind die zunehmenden Kosten, die sich aus der Zunahme der Aufgaben und der Verschiebung der Lasten vom Bund auf die Kantone ergeben. Die Diskussionen konzentrieren sich nunmehr auf eine Neuauflage der Aufgabenteilung, die eine neue Definition der Kompetenzen und der Finanzierung der Beteiligten ermöglichen würde. Dies wäre grundlegend, damit die Praxis der gemeinsamen Programme weitergeführt werden kann.



© NICOLE CHUARD

Laetitia Mathys, Doktorandin, Unité administration suisse et politiques institutionnelles, IDHEAP: Sie ist die Autorin der Studie, die im Cahier 294/2016 des IDHEAP erschienen ist. *Les conventions-programmes: Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse.*