



## Wirkungsorientierte Subventionierung: das Beispiel der Programmvereinbarungen

**Werner Bussmann** | *Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird neu das Instrument «Programmvereinbarungen» eingeführt. Im Gegensatz zur bisher «kostenorientierten» Subventionierung sollen die Beiträge nun «leistungs-» bzw. «wirkungsorientiert» ausgerichtet werden. Hinter den Konzepten der «Leistungs-» bzw. «Wirkungsorientierung» lauern aber verschiedene Missverständnisse. Der Beitrag strebt eine Klärung dieser Konzepte und Begriffe an und gibt Empfehlungen für die Ausgestaltung von Programmvereinbarungen. Er stellt kurz die im Rahmen der NFA gewählten Lösungen vor und skizziert deren mögliche Entwicklung.*

### Inhaltsübersicht

- 1 Wirkungsorientierung als Zauberwort der Staatsführung und der Subventionierung
- 2 Dimensionen des Begriffs «Wirkungsorientierung»
- 3 Grundsätzliche Überlegungen zur wirkungsorientierten Steuerung von Bundesbeiträgen mit Programmvereinbarungen
- 4 Konzeption der Programmvereinbarungen in der NFA

### 1 Wirkungsorientierung als Zauberwort der Staatsführung und der Subventionierung

Wirkungsorientierung ist seit mehr als 15 Jahren ein zentrales Thema bei der Diskussion um die Reform des Staates. Nach Konzepten wirkungsorientierter Verwaltungsführung (Schedler 1995, Schedler/Proeller 2000) und wirkungsorientierter Gesetzgebung (Kettiger 2000a und 2000b) steht mit dem Instrument der Programmvereinbarungen nun auch die wirkungsorientierte Subventionierung als Thema an. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) folgende Motive für die Einführung von Programmvereinbarungen genannt:

- Einräumen von Gestaltungsspielraum für die Kantone;
- «Wirkungsorientierung (Output- und Outcomesteuerung) im Sinn des NPM»;
- und der Grundgedanke «partnerschaftlichen Zusammenwirkens von Bund und Kantonen» (BBl 2002 2345 ff.).

«Wirkungsorientierung» ist somit zu einem Zauberwort geworden, trotz oder vielmehr gerade wegen der Vieldeutigkeit des Begriffs.



## 2 Dimensionen des Begriffs «Wirkungsorientierung»

«Wirkungsorientierung» hat im Bereich öffentlicher Politik seit einiger Zeit den aus der Managementlehre entlehnten Begriff der «Zielorientierung» abgelöst. Die semantische Wendung von der «Ziel-» zur «Wirkungsorientierung» hebt aber den Kausalbezug stärker hervor und geht von der Annahme aus, dass die Erfassung der «Wirksamkeit» bzw. des Grades der Zielerreichung (Kausalattribution) nicht unproblematisch ist. Damit beinhaltet «Wirkungsorientierung»:

- a) ein gesetztes oder vereinbartes Ziel
- b) ein Handeln bzw. eine Massnahme (z.B. Gesetz, Programm, Projekt), mit welchem das Ziel verfolgt wird
- c) ein Erfassen der Wirkungen des Handelns und
- d) das Einleiten allfälliger Korrekturen, falls das Ziel verfehlt wird.

Allerdings bleibt noch ein erheblicher Unschärfebereich in Bezug auf die Ziel- und Handlungsdimension: Unklar ist, «wer» bzw. «was» Wirkungen erzeugt und «wo» Wirkungen erzeugt werden. Unterschieden werden können vor allem zwei alternative Blickwinkel: die Perspektive «Betrieb» und die Perspektive «öffentliche Politik».

### 2.1 Betriebliche Perspektive

Der Fokus liegt auf den Aktivitäten einer bestimmten Verwaltungseinheit. Diese produziert Güter und erbringt Dienstleistungen (Produkte) und möchte damit ihre Kundschaft zufriedenstellen.

Die Ziele bzw. Wirkungen liegen

- a) auf der Ebene der Güter und Dienstleistungen  
(Quantität und Qualität der «Produkte»)
- b) auf dem anzustrebenden Grad der Kundenzufriedenheit.

Die betriebliche Perspektive liegt in der Regel den Konzepten «Wirkungsorientierter Verwaltungsführung» bzw. des «New Public Management» zugrunde. Lange Zeit waren die Vertreter dieser Richtung sich zu wenig bewusst, dass sie mit dieser Fokussierung den komplexen Gegebenheiten und Wirkungsgefügen öffentlichen Handelns nicht ausreichend gerecht werden.<sup>1</sup> In neuerer Zeit sind indessen Überlegungen der Politikanalyse (s. Ziff. 2.2) in Konzepten des «New Public Management» eingeflossen. Namentlich das Projekt «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» des Bundes (FLAG) hat sich die öffentliche Politik als Perspektive zu Eigen gemacht. Die öffentliche Politik bildet auch die Basis für die anschliessenden Überlegungen.

## 2.2 Öffentliche Politik als Perspektive

Bei dieser Betrachtungsweise liegt der Fokus auf einer öffentlichen Politik (z.B. Gesundheitspolitik, Landwirtschaftspolitik) oder einer entsprechenden Massnahme bzw. einem entsprechenden Programm oder Projekt (z.B. Alkoholprävention, Ökomassnahmen in der Landwirtschaft). Öffentliche Politik erfordert in der Regel das Zusammenspiel mehrerer öffentlicher Akteure (z.B. mehrere Bundesämter, Verwaltungsstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden), um eines oder mehrere, zum Teil föderalistisch aufgefächerte Politikziele zu erreichen.

In der neueren Politikanalyse (vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997; Knoepfel/Larrue/Varone 2006) wird dabei von einem mehrstufigen Konzept der Politikumsetzung ausgegangen. Wir beschränken uns bei nachfolgender Abbildung auf zentrale Aspekte dieses Konzepts und illustrieren es an einem Beispiel:

Abb. 1 Stufen der Politikumsetzung und Wirkungsziele

Stufe der Politikumsetzung (Kurzbezug)	Illustration am Beispiel «Verkehr»	Form des Einflusses des Staates auf der entsprechenden Politikumsetzungsstufe	Wirkungsziele auf der entsprechenden Politikumsetzungsstufe	Illustration von Wirkungszielen am Beispiel «Verkehr»
<b>Erbrachte Güter und Dienstleistungen (Leistungen/Outputs)</b>	Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsregeln, Verkehrskontrollen, u.a.m.	direkte staatliche Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse (z.B. im Verhältnis Bund-Kantone oder Bund-parastaatliche Organisationen)	Leistungsziele	erhöhte Zahl von Verkehrskontrollen
<b>Verhalten der Politikadressaten (Impact)<sup>2</sup></b>	Verkehrsverhalten	über staatliche Handlungsinstrumente wie Rechtsnormen, finanzielle Anreize oder Informationskampagnen	Politikadressatenziele	besseres Einhalten der Geschwindigkeitslimiten
<b>Politikwirkungen (Outcome)</b>	Reisedauer, Unfälle, Umweltbelastung	sehr indirekter Einfluss über Wirkungsmodell	Politikwirkungsziele	weniger Raserunfälle

Das Schema bildet eine vereinfachte Darstellung der komplexen Wirkungsgefüge öffentlicher Massnahmen. Die Massnahmen des Bundes und der Kantone werden (unter «Leistungen/Output») als gemeinsames Ganzes betrachtet. Für eine verfeinerte Analyse können indessen beide Staatsebenen je



differenziert betrachtet werden (Sager/Rüefli 2005). Die Politikadressaten sind die von einer öffentlichen Politik direkt anvisierten Personen, Firmen oder Verbände, deren Verhaltensänderungen für den Erfolg einer öffentlichen Politik ausschlaggebend sind. Ihre Verhaltensänderungen haben – über den Einfluss auf weitere Betroffene – Auswirkungen auf den Erfolg einer Politik (Politikwirkungen).

Entsprechend der unterschiedlichen Stufen der Politikumsetzung kann sich «Wirkungsorientierung» auf folgende Ziele beziehen:

- *Leistungsziele (oder Outputziele)*: Ziele bezüglich der vom Staat produzierten Güter und zu erbringenden Dienstleistungen
- *Politikadressatenziele (oder Impactziele)*: Ziele bezüglich des Verhaltens der Politikadressaten
- *Politikwirkungsziele (oder Outcomeziele)*: Ziele bezüglich der Wirkungen einer öffentlichen Politik in Wirtschaft, Gesellschaft oder Umwelt.

Bei der Ermittlung des Grades der Zielerreichung sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

#### 1. Normative Dimension

Bei der normativen Dimension geht es um das Ausmass der Zielerreichung (z.B. vollständig/teilweise/nicht). Es wird ermittelt, inwieweit die tatsächlichen Sachverhalte den Zielvorgaben entsprechen. Dabei bestehen sowohl bei Leistungs-, Politikadressaten- und Politikwirkungszielen ähnliche Voraussetzungen, um zu ermitteln, ob und inwieweit ein gesetztes Ziele tatsächlich erreicht wurde oder nicht. Es gibt geeignete Indikatoren auf allen drei Ebenen:

- *Leistungsziele*: im Verkehr z.B. Anteil richtungsgetrennter Strassen, Zahl von Radarfallen und Zahl und Umfang von Polizeikontrollen,
- *Politikadressatenziele*: z.B. Anteil der Verkehrsteilnehmer, welche die Tempolimiten oder die Alkoholgrenzwerte einhalten, und
- *Politikwirkungsziele*: z.B. Zahl der Verkehrsunfälle und dadurch verursachte Unfallfolgen.

#### 2. Kausale Dimension

Bei der kausalen Dimension geht es (zusätzlich) um die Frage, ob die vollständige oder teilweise Erreichung eines Zieles ursächlich auf staatliches Handeln (z.B. Massnahme wie die Erhöhung der Zahl der Radarfallen oder die Senkung der Alkoholgrenzwerte) zurückzuführen ist oder ob andere, externe Faktoren mit im Spiel sind. Dabei ist von einer begrenzten Steuerungsfähigkeit des Staates auszugehen.



Dies zeigt sich bereits bei den Leistungszielen, bei denen der Bund in föderalistischen Vollzugsarrangements (vgl. Sager/Rüefli 2005) nur beschränkten Einfluss auf die Outputerstellung der Kantone und Gemeinden hat. In den meisten Fällen kann davon ausgegangen werden, dass das Erreichen bzw. das Nicht- oder Übererreichen der Leistungsziele auf eine bestimmte staatliche Massnahme bzw. das Handeln staatlicher Behörden oder parastaatlicher Organe zurückgeführt werden kann. In vielen Fällen ist aber nicht allein die direkt involvierte Verwaltungsstelle verantwortlich: Weitere staatliche Organe (z.B. Entscheidungsinstanzen bezüglich Ressourcenzuteilung, nachgeordnete Behörden mit Umsetzungsaufgaben) und allenfalls auch private Akteure (z.B. beim Widerstand privater Grundbesitzer gegen die Erstellung staatlicher Infrastrukturen) sind für die Zielerreichung ebenfalls relevant.

Recht schwierig wird die Zuordnung des (Nicht-)Erreichens der Politikadressatenziele (z.B. Senken des Prozentsatzes von Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern, welche die Tempolimiten nicht einhalten) auf eine bestimmte Massnahme (z.B. Erhöhung der Zahl der Radarfallen). Das Verhalten der Politikadressaten wird nämlich nur zu einem gewissen Teil durch staatliche Handlungsinstrumente (z.B. Gebote und Verbote, Appelle, Sanktionen) bestimmt. Ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger sind der soziale Wandel (z.B. Akzeptanz von Polizeibussen), individuelle ökonomische Erwägungen (z.B. Gewichtung der Höhe und Häufigkeit von Bussen), kurzfristige Stimmungsschwankungen (z.B. vorsichtigeres Fahren in Tunnels nach schweren Tunnelunfällen) und viele weitere Faktoren (z.B. Häufigkeit von Meldungen über Standorte von Radarfallen in den Medien).

Sehr schwierig wird die Zuordnung der Erreichung oder Nichterreichung von Politikwirkungszielen (z.B. Senkung der Zahl von Verkehrsunfällen) auf staatliche Massnahmen (wie die Erhöhung der Zahl der Radarfallen oder die Senkung der Alkoholgrenzwerte). Neben Letzteren spielt (um beim Beispiel «Verkehr» zu bleiben) eine Vielzahl externer Faktoren mit, z.B. das Wetter (Regen, Schnee, Eis, Nebel), das wirtschaftliche Umfeld (grössere oder geringere Zahl von Neuzulassungen), die Zahl der ausländischen Touristen oder der alpenquerenden Lastwagenfahrten oder parallel laufende andere staatliche Massnahmen. Da (ausser bei gelenkten Experimenten mit je unterschiedlichen Ziel- und Kontrollgruppen) nie «Laborbedingungen» bestehen, ist es in der Regel sehr schwierig, den Einfluss bestimmter staatlicher Massnahmen auf die (Nicht-) Erreichung der Politikwirkungsziele herauszufiltern.



Von entscheidender Bedeutung für die nachfolgenden Überlegungen zu den Programmvereinbarungen ist dabei das Verhältnis zwischen den von einer Verwaltungseinheit erbrachten Leistungen/Outputs und den Politikwirkungen («Outcomes»), also beispielsweise zwischen den Leistungen eines kantonalen Polizeikorps und der Verkehrssicherheit im entsprechenden Kanton. Aus Sicht des New Public Management ist einerseits zu postulieren, dass die Verwaltungsstellen sich auf die erwähnten Politikziele ausrichten. Andererseits ist festzustellen, dass zwischen den Leistungen/Outputs einzelner Verwaltungsstellen und den Wirkungen (Outcomes) ein äusserst «loser», empirisch nur in den seltensten Fällen zu erhaltender Zusammenhang besteht, weil:

- a) es neben den entsprechenden Verwaltungsstellen (z.B. Polizeikorps des Kantons A) noch weitere staatliche und parastaatliche Akteure gibt (z.B. Baudepartement des Kantons A, Polizeistellen der Kantone B, C und D, Bundesamt für Polizei, Beratungsstelle für Unfallverhütung, Bundesamt für Gesundheit);
- b) wie vorangehend (Ziff. 1–3) erwähnt der Zusammenhang zwischen den Leistungen/Outputs aller Akteure und den Outcomes in der Regel empirisch ohnehin nur schwierig zu ermitteln ist.

In der politikanalytischen Literatur wird davon ausgegangen, dass nur in sehr wenigen Fällen empirisch auf verlässliche Art und Weise ein enger Zusammenhang zwischen Leistungen/Outputs und Outcomes belegt werden kann. Damit ist man weitgehend auf Plausibilitäten angewiesen, welche im hier behandelten Bereich – den Finanzbeziehungen Bund-Kantone – eine nicht ausreichend tragfähige Grundlage für die Überprüfung der Leistungserstellung dienen können.

### **3 Grundsätzliche Überlegungen zur wirkungsorientierten Steuerung von Bundesbeiträgen mit Programmvereinbarungen**

#### **3.1 Ziel und Zweck sowie Anwendungsbereiche von Programmvereinbarungen nach der Botschaft NFA**

Das Instrument der Programmvereinbarungen findet seine Grundlage in Artikel 46 Absatz 2 BV, welcher allfällige Zweifel an der Zulässigkeit vertraglicher Absprachen beseitigen soll.

Anwendungsbereiche von Programmvereinbarungen gemäss Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; BBl 2006 8341) sind die amtliche Vermessung,





der Natur- und Heimatschutz, der Wasserbau, der Lärm- und Schallschutz, der Gewässerschutz, die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft und die Jagd. Mit Änderungen des Subventionsgesetzes (SuG) werden zudem Programmvereinbarungen als Regelfall der Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone festgelegt. Nach Artikel 20a SuG sollen Programmvereinbarungen die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele festlegen und die Beitragsleistungen des Bundes sowie die Einzelheiten der Finanzaufsicht regeln.

In der Botschaft des Bundesrats (BBl 2002 2291), in welcher Programmvereinbarungen verfassungsrechtlich eingeführt werden, erfährt man recht wenig über die Motive und über die zu erreichenden Verbesserungen gegenüber alternativen Subventionssystemen. Das neue Instrument der Programmvereinbarungen wird vor allem mit ersten Erfahrungen im Rahmen von Pilotprojekten mit Programmvereinbarungen (in den Bereichen Wald und amtliche Vermessung; BBl 2002 2346) motiviert. Die ersten Erfahrungen seien ermutigend. Eine Evaluation habe aufgezeigt, dass deutliche Verbesserungen bei der Leistungserbringung eingetreten seien. Es wird aber auch eingeräumt, dass der Erfolg der Programmvereinbarungen nicht zuletzt auch von psychologischen Faktoren (Dialogfähigkeit der Beteiligten) abhängig ist.

Ein weiteres Motiv ist dasjenige der Partnerschaft Bund–Kantone, das bereits in der paritätischen Steuerung der NFA ihren Ausdruck fand. Dabei soll der Bund für die strategische Ausrichtung zuständig sein, und die Kantone sollen die operative Verantwortung tragen (BBl 2002 2299).

Angesichts der schmalen empirischen Evidenz von Programmvereinbarungen kann man vermuten, dass für das neue Subventionssystem folgende Faktoren den Ausschlag gegeben haben:

- erstens die nicht durchwegs positiven Erfahrungen mit herkömmlichen Beitragsmodellen (vermutete kostentreibende Wirkung, Automatismen, fragliche Wirkungsorientierung);
- zweitens die Grenzen der legislatorischen Steuerung der Subventionsprozesse (Komplexität der Subventionssachverhalte, welche im Rahmen von Verordnungen nur unzureichend vorausgesehen sind), welche nach einer stärkeren partnerschaftlichen Zusammenarbeit Bund–Kantone rufen;
- drittens die modernistischen Züge des neuen Konzepts (Wirkungssteuerung, Partnerschaft, Flexibilität).

Allerdings gilt es nun die erwähnten Zauberbegriffe (Wirkungssteuerung, Partnerschaft, Flexibilität) erfolgreich mit Inhalt zu füllen, damit das neue Subventionssystem faktisch auch Vorteile gegenüber herkömmlichen Subventionssystemen bringen kann. Dabei sind namentlich die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

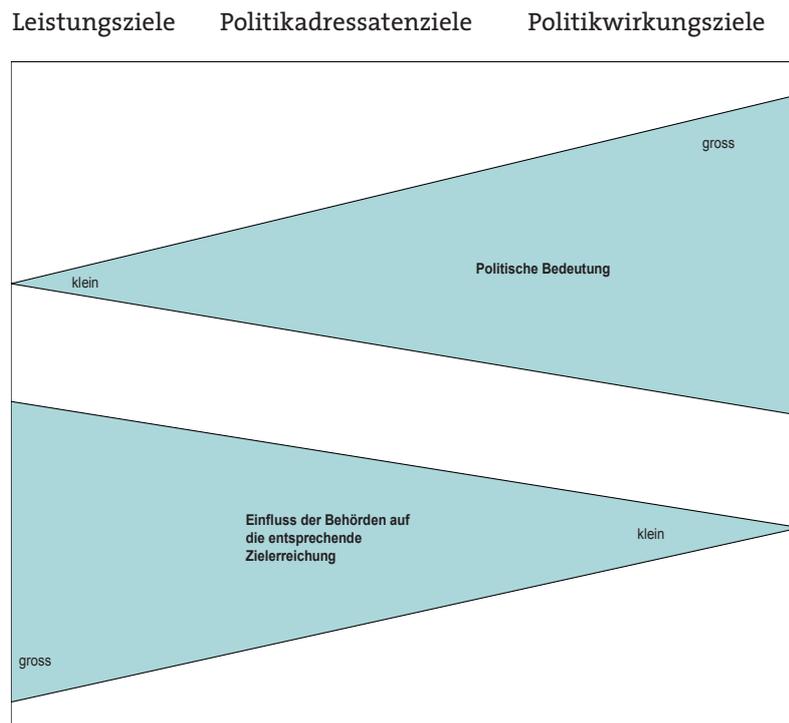
### 3.2 Leistungs- oder Wirkungssteuerung?

Die Einführung von Programmvereinbarungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist in der Botschaft des Bundesrats (BBl 2002 2345) mit der «Wirkungsorientierung» motiviert worden. Der Bundesrat hat dabei – wohl unter Bezugnahme auf die in Ziffer 2.2 dargestellten Konzepte – zwischen «Output-» und «Outcomesteuerung» unterschieden. Im NFA-Faktenblatt 10 wird entsprechend von Leistungs- und Wirkungsorientierung gesprochen. Doch wie lassen sich die beiden Orientierungen unter einen Hut bringen?

Für die Steuerung des Verwaltungshandelns stehen klar die Politikwirkungsziele, gegebenenfalls auch die Politikadressatenziele im Vordergrund. Diese Fokussierung kommt in den beiden Botschaften des Bundesrats zur NFA durch Verwendung des Begriffs «Wirkungsorientierung» (BBl 2002 2296, 2342 und 2345, BBl 2005 6126) mehrfach zum Ausdruck.

Bei der Subventionierung von Aufgaben, die durch Kantone<sup>3</sup> wahrgenommen werden, geht es aber um mehr. Einerseits ist erwünscht, dass sich die Subventionsempfänger bzw. Leistungsersteller in ihrem Handeln auf Politikwirkungsziele ausrichten. Wenn es aber zu bewerten gilt, ob mit dem Beitrag des Bundes an den Kanton eine Gegenleistung verbunden ist, entsteht ein Dilemma: Politisch ist erwünscht, dass die Politikwirkungsziele als Massstab für das Handeln der Subventionsempfänger genommen werden, da darin die eigentliche Motivation für die staatliche Massnahme liegt. Aber gleichzeitig sind die Subventionsempfänger als Leistungsersteller ausschliesslich an Sachverhalten zu messen, welche durch ihr Verhalten beeinflusst werden. Während es schon bei der Erbringung von Leistungen/Outputs förderliche oder hinderliche externe Faktoren (z.B. Ressourcenzuteilung durch das Parlament, private Akteure mit Einspruchspotenzial) gibt, ist deren Bedeutung im Hinblick auf die Erreichung oder Nichterreichung der Politikwirkungsziele sehr viel grösser (vgl. Ziff. 2.2). Zwischen der politischen Bedeutung der Adressaten- und Politikwirkungsziele und dem Einfluss der Behörden im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele besteht eine Kluft.

Abb. 2 Politische Bedeutung und Einfluss von Behörden auf die Zielerreichung



Die Höhe (Senkrechte) der dunkel gefärbten Dreiecke symbolisiert die politische Bedeutung bzw. den Einfluss der Behörden auf die entsprechende Zielerreichung bei Leistungs-, Politikadressaten- und Politikwirkungszielen.

Diese Überlegungen legen es nahe, Politikadressaten- und Politikwirkungsziele zwar als Motivation und als Zweck von Beiträgen und als Orientierungshilfe für die Subventionsempfänger zu erwähnen, aber die Leistungen/Outputs als die zentralen Vertragsinhalte von Programmvereinbarungen aufzuführen, falls man gestützt auf die Programmvereinbarungen die tatsächliche Leistungserbringung überprüfen will.

Zur Festlegung der Subventionen des Bundes an die Kantone kommen Pauschal-, Global- und Kostenbeiträge in Frage. In den nächsten Abschnitten werden wir die entsprechenden Beitragsarten und ihre mögliche Verbindung zu Programmzielen und anschliessend die im Rahmen der NFA gewählte Lösung beschreiben.



### 3.3 Pauschalbeiträge

Beim System von Pauschalbeiträgen werden die wesentlichen Leistungselemente (Outputs, Produkte) mit im Voraus bestimmten Beiträgen entschädigt. Der Beitrag des Bundes ist damit abhängig von der Menge der von den Kantonen erbrachten Leistungen. Somit können Pauschalbeiträge sehr gut mit Leistungszielen kombiniert werden. Für die Qualität der zu erbringenden Leistungen können Mindeststandards festgelegt werden. Denkbar sind auch qualitätsabhängige Zuschläge.

Die Umschreibung der Leistungsziele soll einerseits möglichst in einer Form erfolgen, die den Subventionsempfängern bzw. Leistungserstellern einen Gestaltungsspielraum im Hinblick auf das Erreichen der Politikwirkungsziele ermöglicht. Gleichzeitig sind die Leistungen aber möglichst präzise zu erfassen, was meist in Widerspruch zum Einräumen eines Gestaltungsspielraums steht und eine Abwägung beider Aspekte (präzise Definition – Gestaltungsspielraum) erfordert. Die Politikwirkungsziele werden (wie in Ziff. 2.2 u. 3.2 dargestellt) in den seltensten Fällen als Kriterium zur Bemessung der Leistungen verankert, sondern haben in der Regel den Charakter von Orientierungshilfen für die kantonale Leistungserbringung, was durch eine entsprechende Formulierung transparent gemacht werden kann.<sup>4</sup>

Das genaue Festlegen von Leistungen/Outputs in Programmvereinbarungen ermöglicht eine Kontrolle der Leistungserbringung und die Anpassung der Beiträge an die effektiven Leistungen. Von Vorteil ist, wenn die Beiträge entsprechend der einzelnen Leistungselemente spezifiziert werden. Kantone, welche in Programmvereinbarungen überdimensionierte Versprechungen über ihre Leistungserbringung gemacht haben, um hohe Bundesbeiträge zu erhalten, und ihre Verpflichtungen anschliessend nicht einhalten, können entweder zur Nachbesserungen oder zur Beitragsrückzahlungen verpflichtet werden. Mit einem solchen System wird eine gewisse Fairness hergestellt und zwar nicht nur im Verhältnis Bund-Kantone, sondern auch im interkantonalen Verhältnis. Aus budgettechnischen Gründen sollen quantitative oder qualitative Mehrleistungen nur abgegolten werden, wenn hierfür Zusatzvereinbarungen getroffen worden sind. Allerdings hat die Steuerung über Pauschalbeiträge an Leistungen/Outputs eine gewisse Starrheit zur Folge. Den Subventionsnehmern wird verwehrt, situativ Anpassungen vorzunehmen und andere Leistungen/Outputs zu wählen, die mit Blick auf die Politikwirkungsziele ebenso gut oder noch besser geeignet sein können. Diese Fixierung auf Leistungen/Outputs kann in der Tat in einzelnen Fällen problematisch sein und situationsgerechte Lösungen erfordern, namentlich im Rahmen der folgenden beiden Formen:

248





1. Anpassung der Vertragsinhalte entweder durch Zusatzverträge oder durch eine Novellierung des Vertrags.
2. Einfügung einer «Escape clause» in den Vertrag, die es ermöglicht, alternative Leistungen/Outputs, die den im Vertrag festgelegten Inhalten und Qualitätsstandards ebenbürtig sind, zu akzeptieren und zu subventionieren. Damit eine solche Klausel nicht einem Unterwandern der Qualitätsvorgaben durch den Leistungserbringer (motiviert durch blosser Aufwandssenkung) Vorschub leistet, muss das Ermessen über die Adäquanz von Output/Leistung u.E. der subventionierenden Behörde belassen werden. Diese kann sich in solchen Fällen allenfalls durch externen, parteiunabhängigen Sachverstand beraten lassen.

### 3.4 Globalbeiträge

Beim System von Globalbeiträgen werden Aufgaben mit im Voraus vereinbarten Summen unterstützt. Wie der Beitrag konkret zu verwenden ist, steht im Ermessen des Leistungserbringers. Diese Form der Subventionierung lässt dem Leistungserbringer grösstmögliche Freiheit. Sie wird mit Vorteil dann gewählt, wenn alternativ oder kumulativ folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- Der Bund unterstützt in relativ bescheidenem Umfang eine grössere Aufgabe, die von den Kantonen (bzw. einer autonomen Körperschaft) eigenverantwortlich wahrgenommen wird.
- Der Bund verfügt nicht über das erforderliche Steuerungswissen, weil z.B. die Ziele stetig wechseln und/oder weil das Wirkungsgefüge zu komplex ist (z.B. Aufgabenwahrnehmung in komplexen professionellen Netzwerken).
- Der Bund möchte im betreffenden Subventionsbereich vorerst Erfahrungen sammeln, bevor er stärker steuernd eingreift.

Zentrale Inhalte einer allfälligen Programmvereinbarung wären die Politikwirkungsziele, die Leistungsziele und die Höhe des Bundesbeitrags. Die Leistungsziele haben aber bloss programmatischen Charakter und sind für die Leistungsempfänger nicht bindend.

Im Gegensatz zu den anderen Subventionsarten (Pauschalbeiträge und Kostenbeiträge) stehen dem Globalbeitrag des Bundes keine monetär spezifizierten Gegenleistungen des Subventionsempfängers gegenüber. Damit setzt dieses Subventionssystem ein hohes Vertrauen voraus und zwar sowohl im Verhältnis Bund–Kantone wie auch unter den Kantonen. Letztere



müssen in einander und gleichzeitig in den Bund als Sachwalter des Ganzen Vertrauen setzen, dass die Planung der Leistungen im Rahmen des Vereinbarungsprozesses überall etwa gleich seriös erfolgt. Sonst würden Kantone privilegiert, die im Rahmen von Programmvereinbarungen Versprechen machen, ohne sie nachträglich einzuhalten. Eine Rückforderung der Beiträge ist auf jeden Fall schwierig und dürfte nur in Extremfällen angezeigt sein, zum Beispiel dann, wenn der Beitragsempfänger nur einen Bruchteil der vereinbarten Leistungen erbringen würde. Auf jeden Fall kann der Bund die Qualität der kantonalen Aufgabenerfüllung erst im Nachhinein vollumfänglich beurteilen, und er wird in die Bewertung auch Leistungen des Kantons mit Blick auf die Programmwirkungsziele einbeziehen müssen, die der Kanton alternativ zum ursprünglichen Leistungskatalog erbracht hat.

Während Globalbeiträge im Gegensatz zu Pauschalbeiträgen nicht mit dem Nachteil der Starrheit behaftet sind, liegt ihr Pferdefuss in der mangelnden Überprüfbarkeit der kantonalen Leistungserbringung und in den Schwierigkeiten der Sanktionierung von Leistungsmängeln. Zwar könnte der Bund Leistungsdefizite eines bestimmten Kantons bei der Bemessung des Bundesbeitrags im Rahmen der nachfolgenden Programmvereinbarungen berücksichtigen. Aufgrund der relativ langen Dauer der Programmvereinbarungen müssten aber allenfalls die nachfolgenden Regierungsmitglieder und Angestellten bzw. die allfälligen weiteren von den Massnahmen betroffenen Personen für die Fehler der vorangegangenen Administration «büßen» bzw. könnten von einer guten Aufgabenerfüllung und der nachfolgenden Honorierung «profitieren». Damit besteht zwischen Handeln und Sanktionierung/Belohnung ein relativ weiter zeitlicher Zusammenhang, der sehr problematisch ist und zu politischen Problemen führen dürfte.

### 3.5 Kostenbeiträge

Beim System der Kostenbeiträge wird ein im Voraus bestimmter Prozentsatz des Aufwands der Leistungserbringer durch den Bund entschädigt. Kostenbeiträge sind die heute dominierende Subventionsform. Sie sind jedoch aus finanztheoretischer Sicht mit Nachteilen verbunden (kostentreibende Anreizmechanismen bzw. keine überzeugenden Anreize für Kosteneinsparungen durch Leistungserbringer sowie Abgrenzungsprobleme zwischen Bau und Unterhalt). Darob droht vielleicht da und dort vergessen zu gehen, dass Kostenbeiträge den Kantonen potenziell eine recht grosse Freiheit bei der Wahl und Ausgestaltung der Leistungen/Outputs lassen.<sup>5</sup> Die Kantone können unter verschiedenen Aufwandkategorien (=Leistungen) diejenigen wählen, die ihnen den grössten Nutzen versprechen. Eine erste Falluntersu-





chung (Bussmann 2006) deutet darauf hin, dass die kostentreibenden Wirkungen der Kostenbeiträge nicht so gross sein müssen, wie eine Analyse der Anreizmechanismen vermuten lässt. Aus diesen Gründen können Kostenbeiträge auch in einem künftigen Subventionssystem ihren Platz haben. Sie lassen sich durchaus mit Programmvereinbarungen verbinden. Vertragsinhalte sind dabei wie bisher die vom Bund an die Kantone zu leistenden Kostenbeiträge (beitragsberechtigter Aufwand der Beitragsempfänger, Beitragsatz, Höchstbetrag der Beiträge des Bundes während der Vertragsperiode) sowie die Politikwirkungsziele. Zusätzlich können weitere Vertragsinhalte (Leistungsziele) einbezogen werden. Letztere sollten allerdings nicht bindend sein, damit die Kantone bei der Leistungserstellung über genügend Freiheit verfügen und damit die Programmvereinbarung nicht überdeterminiert ist.

#### 4 Konzeption der Programmvereinbarungen in der NFA

Im Rahmen der zweiten NFA-Botschaft (BBl 2005 6029) und des gestützt darauf erlassenen Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; BBl 2006 8341) sowie der Ausführungserlasse wird für die Programmvereinbarungen keine einheitliche Lösung geschaffen. Es werden im Wesentlichen zwei Systeme eingerichtet:

- *Pauschalbeiträge*: Im Straf- und Massnahmenvollzug wird ein System von Pauschalbeiträgen verankert. Die Beitragsvoraussetzungen werden in der Verordnung präzise umschrieben. Neu sollen allerdings die Subventionsverhältnisse nicht wie bisher in Verfügungen, sondern in Programmvereinbarungen geregelt werden. Anders als beim «zweistufigen System» (s. nachfolgend) ist allerdings der Spielraum der beiden Vertragspartner – Bund und Kantone – eng gefasst.
- *Zweistufiges System*: In den Bereichen Natur- und Heimatschutz, Wasserbau, Gewässerschutz und Jagd wird eine neuartige Lösung verankert. In der Ausführungsgesetzgebung wird in diesen Sachbereichen von «globalen Beiträgen» gesprochen (BBl 2006 8341). Damit wird im Konkreten allerdings nicht ein Globalbeitrag im Sinne der Ausführungen von Ziffer 3.4 verstanden. Vielmehr wird ein zweistufiges System eingeführt, bei welchem einerseits die Subventionsvoraussetzungen im Gesetz und in den Verordnungen relativ abstrakt (man könnte auch sagen «global») umschrieben werden. Andererseits will man in den konkreten Programm-



vereinbarungen die von den Kantonen zu erreichenden Programmziele ausreichend präzise festhalten.<sup>6</sup> Ihre Erfüllung soll mit Kontrollen und mit einer Programmbegleitung sichergestellt werden. Es können Stichprobenkontrollen vorgenommen werden. Falls die Ziele nicht erreicht werden, kann der Bund eine Frist zur Nachbesserung ansetzen. Auch kann er eine Rückzahlung verlangen bzw. den Fehlbetrag mit Beitragsansprüchen einer nächsten Programmperiode verrechnen.

Das neue System ist als Zwischenform von Pauschal- und Globalbeiträgen zu charakterisieren und versucht, die Vorteile beider Systeme zu verbinden. Was die Programmziele betrifft, ist es in den Programmvereinbarungen möglich, sowohl Leistungs- als auch Politikwirkungsziele festzulegen.

Mit diesem neuen System sind Chancen, aber auch Gefahren verbunden. Es ist davon auszugehen, dass die am Subventionsprozess involvierten Akteure unterschiedliche Interessen verfolgen.

- Die Fachbehörden des Bundes und der Kantone sind in einer ersten Phase interessiert, Programmvereinbarungen abzuschliessen, welche den Kantonen ausreichenden Gestaltungsspielraum lassen. Sie werden sich deshalb eher an weichen als an harten Programmzielen und eher an Politikwirkungszielen als an Leistungszielen orientieren. Sie sind ferner interessiert an einem engen fachlichen Kontakt mit gegenseitiger Unterstützung und an möglichst wenig Sanktionen.
- Die Finanzaufsichtsbehörden von Bund und Kantonen sind demgegenüber an möglichst klaren Zielen und Bedingungen interessiert, deren Einhaltung sie überprüfen möchten.

Zurzeit ist nicht absehbar, welche der beiden erwähnten Interessen sich durchsetzen wird. Wir gehen davon aus, dass in einer Anfangsphase einerseits die Programmvereinbarungen je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet werden und dass sich andererseits die Programmziele noch wenig als konkrete Überprüfungsmaßstäbe eignen werden. Damit dürfte in einer ersten Phase das Vertrauensprinzip dominieren. Damit diese Lösung sich in der Praxis bewährt, braucht es eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen, damit sich alle beteiligten Stellen bei der Erarbeitung und Umsetzung von Programmvereinbarungen von den gleichen Grundsätzen leiten lassen. Letzteres hilft vermeiden, dass Missbräuche entstehen bzw. dass es zu Ungerechtigkeiten im Verhältnis Bund-Kantone und zwischen den Kantonen kommt. Das «Controlling» der Umsetzung von Programmvereinbarungen sollte in Form eines engen Ge-





sprächs zwischen Bund und Kantonen – und durch Schaffen von Transparenz für alle Kantone – erfolgen. Damit dürfte die neue Subventionsform administrativ sehr aufwändig sein, aber gleichzeitig auch die notwendige Flexibilität ermöglichen. Die enge Zusammenarbeit kann aber voraussichtlich nicht in jedem Fall verhindern, dass in einzelnen Kantonen die Exekutive oder das Parlament andere Gewichtsetzungen vornimmt (z.B. Budget- und Personalkürzungen, welche das Erreichen der in den Programmvereinbarungen festgehaltenen Ziele erschweren oder verhindern).

Sollte es Kantone geben, welche Pauschalvereinbarungen dem Sinn und Geiste nach nur unvollständig erfüllen, ohne dass aufgrund der weichen Ziele (v.a. Politikwirkungsziele) und infolge einer mangelnden Spezifizierung der Beiträge pro Leistungselement eine Nachbesserung oder Rückerstattung gefordert werden könnte, dürfte dies früher oder später die Finanzkontrolle auf den Plan rufen. Daraus würde ein gewisser Druck entstehen, die Ziele der Programmvereinbarungen präziser und überprüfbarer zu formulieren, wodurch sich die Praxis deutlicher in Richtung des in Ziffer 3.3 skizzierten Systems der Pauschalbeiträge bewegen würde. Die Programmvereinbarungen würden klarer, präziser und in ihren finanziellen Folgen voraussehbarer. Dadurch könnte allerdings auch ein Teil der Flexibilität und Offenheit des neu geschaffenen Systems verloren gehen. In diesem Fall wäre zu prüfen, ob zumindest für einen Teil der Verbundaufgaben nicht ein echtes System der Globalbeiträge (vgl. Ziff. 3.4) gewählt werden sollte, das auf dem Vertrauensprinzip basieren würde. Auf jeden Fall gilt zu vermeiden, dass das neuartige System mit der Zeit überdeterminiert wird (z.B. durch eine Kombination von Pauschalierung und Kostenberücksichtigung) und dass der administrative Aufwand – ohne erhöhte Steuerungsleistungen – grösser ist als bei herkömmlichen Subventionssystemen.

*Werner Bussmann, Dr.oec., Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und –methodik,  
Bundesamt für Justiz, Bern. E-Mail: werner.bussmann@bj.admin.ch*



#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Bussmann (1995, 216) u. Bussmann (2001, 115f.).
- 2 Die Begriffe «Output», «Impact» und «Outcome» sind Kunstbegriffe der Politikanalyse. In der Evaluationsforschung sowie bei nationalen, internationalen und supranationalen Körperschaften hat sich namentlich bezüglich «Impacts» und «Outcomes» keine einheitliche Begriffsverwendung durchgesetzt. Während die hier vorgestellte Terminologie bei den FLAG-Ämtern in der Schweiz benutzt wird, werden die Begriffe «Impacts» und «Outcomes» bei der EU (vgl. EU Commission 2004: 11) und anderen Institutionen (z.B. Weltbank) gerade umgekehrt verwendet und wird im Vereinigten Königreich für die Impact- und Outcomedimension einfach der Begriff «Outcomes» verwendet (HM Treasury et al. 2001).
- 3 Wir gehen von Subventionen des Bundes an die Kantone aus. Analoge Überlegungen gelten aber auch für Beiträge des Bundes an parastaatliche Organisationen oder für Beiträge der Kantone an Gemeinden oder an parastaatliche Organisationen.
- 4 z.B. in folgender Form: «...der Kanton X orientiert sich bei seiner Leistungserstellung am Ziel Y...»
- 5 Mit ausgedehnten Subventionsbedingungen wird dieser potenzielle Freiraum allerdings in sehr vielen Fällen reduziert.
- 6 Mustervereinbarung gemäss Art. 20a SuG

#### Literatur

- Bussmann Werner, 2006, Leistungen statt Kosten subventionieren, Erfahrungen aus der Pauschalsubvention für die Ausbildung von Personen, die in der Opferhilfe tätig sind, *LeGes* 2006/2, S. 109–121.
- Bussmann Werner, 1995, Rezension der Werke von Schedler Kuno (1995) und von Hablützel et al. 1995, *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Nr. 2/1, S. 215–219.
- Bussmann Werner, 2001, Rezension des Werkes Schedler/Proeller 2001, *LeGes* 2001/1, S. 112–118.

- Bussmann Werner, 1988, Pauschal- und Globalbeiträge, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Nr. 89/7, S. 306–316.
- Bussmann Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter, 1997, Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel ([http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat\\_buerger/evaluation/materialien.Par.0003.File.tmp/politikevaluation.pdf](http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation/materialien.Par.0003.File.tmp/politikevaluation.pdf)).
- European Commission, 2004, Evaluation EU Activities: A practical Guide for the Commission Services, ([http://ec.europa.eu/budget/evaluation/pdf/pub\\_eval\\_activities\\_full\\_en.PDF](http://ec.europa.eu/budget/evaluation/pdf/pub_eval_activities_full_en.PDF)).
- HM Treasury et al., 2001, Choosing the right fabric. A Framework for Performance Information.
- Kettiger Daniel (Hrsg.), 2000a, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle von New Public Management und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien.
- Kettiger Daniel, 2000b, Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Knoepfel Peter/Larrue, Corinne/Varone, Frédéric, 2006, Analyse et évaluation des politiques publiques, Rüegger Verlag, Zürich, Chur.
- Eidgenössisches Finanzdepartement, 2007, Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen Bund-Kantone, Stand März 2007, *NFA Faktenblatt 10*, (<http://www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/>).
- Sager Fritz/Rüefli Christian, 2005, Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 2, S. 101–130.
- Schedler Kuno, 1995, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Haupt, Bern.
- Schedler Kuno/Proeller Isabella, 2000, New Public Management, Haupt, Bern.

#### Résumé

*La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) implique notamment l'introduction de «conventions-programmes». On se départit du système de subventionnement déterminé par les coûts pour se tourner vers un type de subventionnement axé sur les prestations ou les résultats. Ces notions de prestations ou de résultats induisent cependant un certain nombre de malentendus. La présente contribution a pour ambition de clarifier ces notions et d'émettre des recommandations concernant la conception des conventions-programmes. Les options retenues dans le cadre de la RPT sont brièvement présentées et leur évolution possible esquissée.*

