INTERFACE

Evaluation Programmvereinbarungen im Umweltbereich

Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

Luzern, den 7. Mai 2015

IMPRESSUM

Autoren/Autorinnen
David Walker, dipl. Forsting. ETH (Projektleitung)
Chantal Strotz, M.A. Politikwissenschaft
Flurina Landis, lic. ès sc. pol.
Dr. Stefan Rieder

INTERFACE
Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstr. 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26
interface@interface-politikstudien.ch
www.interface-politikstudien.ch

Auftraggeber
Bundesamt für Umwelt (BAFU), CH-3003 Bern
Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Laufzeit
Juli 2014 bis Mai 2015

Begleitgruppe
Christine Hofmann, BAFU, stellvertretende Direktorin
Daniel Lehmann, BAFU, Sektion Finanzen und Controlling
Franziska Furrer, BAFU, Sektion Finanzen und Controlling
Arthur Sandri, BAFU, Sektion Rutschungen, Lawinen und Schutzwald

Zitiervorschlag
Walker, David; Strotz, Chantal; Landis, Flurina; Rieder, Stefan (2015): Evaluation Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Bericht zuhanden des Bundesamts für Umwelt BAFU, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Hinweis
Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt BAFU verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Projektreferenz
Projektnummer: P14-30

INHALTSVERZEICHNIS

1	ZUSAMMENFASSUNG UND GESAMTBEURTEILUNG	4
1.1	Bewertung der Evaluationsgegenstände	4
1.2	Gesamtbewertung	11
2	AUSGANGSLAGE, ZIELSETZUNG, METHODIK	14
2.1	Ausgangslage	14
2.2	Zielsetzung und Fragestellung	15
2.3	Evaluationsdesign und Vorgehen	15
2.4	Aufbau des Berichts	17
3	EVALUATIONSGEGENSTAND 1: INSTRUMENTE DER PROGRAMMVEREINBARUNG	18
3.1	Handbuch Programmvereinbarungen	18
3.2	BAFU-internes Handbuch	23
3.3	Programmvorgaben	24
3.4	Programmvereinbarung	27
3.5	Instrumente der Berichterstattung	28
4	EVALUATIONSGEGENSTAND 2: STRUKTUREN UND PROZESSE	33
4.1	Organisation und Ressourcen des BAFU	33
4.2	Vorbereitung der Programmverhandlungen	38
4.3	Programmverhandlungen	40
4.4	Stichproben und Erfahrungsgespräche	43
4.5	Änderung von Programmvereinbarungen	47
4.6	Innerkantonale Anpassungen an das System der Programmvereinbarungen	50
5	THEORETISCHE BEWERTUNG DES SYSTEMS DER PROGRAMMVEREINBARUNGEN	52
ANHANG		59
A1	LITERATURVERZEICHNIS	59
A2	EXPERTENINTERVIEWS	61
A3	INFORMATIONEN ZUR ONLINE-BEFRAGUNG	62

1 ZUSAMMENFASSUNG UND GESAMTBEURTEILUNG

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat 2008 Programmvereinbarungen im Umweltbereich eingeführt. Diese sind eine direkte Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Für die Umsetzung der Programmvereinbarungen wurden verschiedene Instrumente geschaffen, die bei definierten Prozessen und Strukturen zwischen Bund und Kantonen zur Anwendung kommen.

Das BAFU hat die vorliegende Evaluation in Auftrag gegeben. Die Evaluation beurteilt die Instrumente, aber auch die Prozesse und Strukturen im Rahmen der Programmvereinbarungen im Umweltbereich.

Zielsetzung und Gegenstände der Evaluation

Die Evaluation ist in erster Linie formativ ausgerichtet. Ihr Ziel ist es, einen Beitrag zur Verbesserung der eingesetzten Instrumente sowie zur Optimierung der Abläufe und Prozesse bei der Erstellung, Umsetzung und Überprüfung der Programmvereinbarungen zu leisten.

Im Rahmen der Programmvereinbarungen kommen fünf Instrumente zum Einsatz, welche den *Evaluationsgegenstand 1* bilden: Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich, BAFU-internes Handbuch, Programmvorgaben, Programmvereinbarungen und Instrumente der Berichterstattung. *Evaluationsgegenstand 2* beinhaltet die folgenden Strukturen und Prozesse: Organisation und Ressourcen des BAFU, Vorbereitung der Programmverhandlungen, Programmverhandlungen an sich, Stichproben und Erfahrungsgespräche, Änderungen der Programmvereinbarungen sowie Anpassungen an das System der Programmvereinbarungen innerhalb der einzelnen Kantone.

Vorgehen

Methodisch stützt sich die Evaluation auf die Analyse von Dokumenten, auf leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeitenden des BAFU sowie der Kantone Bern, Jura, Wallis und Zürich sowie auf eine Online-Befragung aller Mitarbeitenden des BAFU und der Kantone, die sich mit Programmvereinbarungen im Umweltbereich befassen.

Um der formativen Zielsetzung der Evaluation gerecht zu werden, wurden die Zwischenergebnisse der Koordinationskommission Programmvereinbarungen (KoKo PV) des BAFU im August 2014 und im Februar 2015 präsentiert. Mit der KoKo PV wurden im August 2014 insbesondere Vorschläge zur Verbesserung des Systems der Programmvereinbarungen diskutiert, welche anschliessend in den Interviews und der Online-Befragung den involvierten Personen zur Beurteilung vorgelegt wurden.

1.1 BEWERTUNG DER EVALUATIONSGEGENSTÄNDE

In diesem Abschnitt fassen wir die in den Kapiteln 3 und 4 präsentierten Erkenntnisse aus der Bewertung der einzelnen Evaluationsgegenstände zusammen und listen die jeweiligen Empfehlungen auf.

1.1.1 EVALUATIONSGEGENSTAND 1: INSTRUMENTE DER PROGRAMMVEREINBARUNGEN

Bei der Bewertung der eingesetzten Instrumente zur Umsetzung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich kommen wir zu folgenden Befunden.

Das Handbuch Programmvereinbarungen

Das Handbuch Programmvereinbarungen (Handbuch PV) und die darin enthaltenen fachspezifischen Erläuterungen zu den zehn Programmvereinbarungen in den diversen Themenbereichen werden von allen involvierten Akteuren weitgehend positiv beurteilt. Vor allem in Bezug auf formale Aspekte wie Aufbau, Sprache und Umfang sind die meisten befragten Personen mit dem Handbuch PV zufrieden. Leicht kritischer eingestellt sind insbesondere die Nutzenden in den Kantonen in Bezug auf den Detaillierungsgrad des Handbuchs PV. In mehreren Themenbereichen wird die Regelungsdichte in den fachspezifischen Erläuterungen als zu gross empfunden.

Zum Handbuch PV formulieren wir folgende Empfehlungen:

- Die gegenwärtige Struktur des Handbuchs Programmvereinbarungen mit einzelnen, in sich abgeschlossenen Teilen für jede der zehn Programmvereinbarungen ist beizubehalten.
- Für jede Programmvereinbarung sind die Wirkungszusammenhänge im Abschnitt Programmpolitik der fachspezifischen Erläuterungen explizit darzustellen.
- In einigen Programmvereinbarungen sind die Inhalte (z.B. Programmpolitik, Mittelberechnung und v.a. Anhänge) und die „Regelungsdichte“ auf das Wesentliche zu reduzieren.
- Es ist zu prüfen, ob vermehrt Detailinformationen und Antworten auf offene Fragen aus der Abwicklung der Programmvereinbarungen auf der Website des BAFU publiziert werden können.

Das BAFU-interne Handbuch

Im BAFU-internen Handbuch werden die Organisation und die Abläufe zur Abwicklung der Programmvereinbarungen festgelegt. Das BAFU-interne Handbuch wird von allen befragten Mitarbeitenden des BAFU als nachvollziehbar und verständlich beurteilt. Die Pflichten der verschiedenen Organe und die Aufgaben der Fachabteilungen sowie der BAFU-Direktion sind ausführlich und klar im Handbuch beschrieben. Es sind Details, welche das Handbuch für die Nutzenden verbessern würden.

Zum BAFU-internen Handbuch formulieren wir folgende Empfehlungen:

- Bei der Beschreibung des Prozesses zur Vorbereitung der Programmvereinbarungen ist der Ablauf für die Anpassung der einschlägigen Verordnungen zu ergänzen und mit der Überarbeitung des Handbuchs PV abzustimmen.
- Ein Organigramm der Organe des BAFU ist im BAFU-internen Handbuch einzufügen.

Die Programmvorgaben

Die Programmvorgaben bestehen aus den fachspezifischen Erläuterungen im Handbuch PV und den Informationen des BAFU an die Kantone zur Vorbereitung der Programmverhandlungen. Die Programmvorgaben wurden von der Mehrheit der befragten Personen von BAFU und Kantonen als angemessenes und nützliches Instrument betrachtet. Seitens eines Teils der Mitarbeitenden der Kantone wird darauf hingewiesen, dass die Informationen des BAFU für die konkrete Vorbereitung der Programmverhandlungen und für die Abstimmung mit der kantonalen Finanzplanung zu spät vorliegen.

Ein den befragten Personen unterbreiteter Verbesserungsvorschlag zu den Programmvorgaben lautete, das BAFU solle den Kantonen für die einzelnen Programmvereinbarungen eine Vorgabe zu inhaltlichen Prioritäten machen. In der Online-Befragung haben sich von den Antwortenden des BAFU und der Kantone je rund die Hälfte für oder gegen diesen Vorschlag ausgesprochen. In den Gruppengesprächen mit den Kantonsvertretenden und von einem Teil der Mitglieder der KoKo PV wurde der Vorschlag als Widerspruch zum NFA-Leitgedanken betrachtet: Der Bund würde mit der Vorgabe kantonaler Prioritäten zu stark in die operative Verantwortung der Kantone eingreifen.

Zu den Programmvorgaben empfehlen wir, dass das BAFU keine Vorgaben zu Prioritäten des Bundes macht, sondern allenfalls Vorschläge an die Kantone formuliert, wo der Bund Schwerpunkte bei der Umsetzung in einem Kanton sehen würde.

Die Programmvereinbarungen

Die eigentliche Programmvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen dem Bund (BAFU) und den Kantonen wird von über 90 Prozent der an der Online-Befragung teilnehmenden Personen als verständlich eingeschätzt. Vier von fünf Antwortenden sind zudem der Meinung, dass die Inhalte der Programmvereinbarungen überprüfbar sind. Die Kritik, die von einem kleinen Teil der Antwortenden kommt, bezieht sich vor allem auf die mit den Programmvereinbarungen verbundene Indikatorik. So wird in gewissen Themenbereichen die Zahl der festgelegten Indikatoren als zu hoch bewertet (vor allem Natur- und Landschaftsschutz, Pärke von nationaler Bedeutung, Waldbiodiversität). Weiter wird bemängelt, dass die Indikatoren zu eng auf spezifische Inhalte ausgerichtet sind und in der Konsequenz zu wenig Flexibilität für die Umsetzung durch die Kantone besteht.

Zu den Programmvereinbarungen formulieren wir keine Empfehlung. Die Kritik in Bezug auf die Indikatorik ist die Folge des Detailierungsgrads der Programmpolitiken für jede Programmvereinbarung im Handbuch PV. Eine entsprechende Empfehlung haben wir zum Handbuch PV gemacht.

Die Instrumente der Berichterstattung

Bei den Instrumenten zur Berichterstattung werden erstens das Formular für die Jahresberichte der Kantone und zweitens die BAFU-interne Datenbank evaluiert.

Das Formular für die Jahresberichte wird von den befragten Akteuren von allen Instrumenten am stärksten kritisiert. Rund 40 Prozent der Antwortenden BAFU- und Kantonsmitarbeitenden geben an, dass der Programmfortschritt mit den Jahresberichten nicht zufriedenstellend dokumentiert werden kann.

Aus Sicht der mit dem Formular arbeitenden Personen sind nur wenige formale und inhaltliche Anpassungen notwendig, um die Brauchbarkeit des Formulars zu verbessern. Unterschiedliche Meinungen liegen bezüglich der Frage vor, inwieweit auf dem Formular der Jahresberichte die Qualität der bisherigen Leistungserbringung erhoben werden soll. Knapp 40 Prozent der BAFU-Mitarbeitenden und rund 50 Prozent der Mitarbeitenden der Kantone haben einen entsprechenden Vorschlag in der Online-Befragung abgelehnt. Das wichtigste Argument gegen diesen Vorschlag ist, dass die qualitative Beurteilung der Leistungserbringung im Rahmen der Stichprobenkontrollen vor Ort überprüft werden soll.

Wir formulieren folgende Empfehlungen zu den Formularen der Berichterstattung:

- Die Formulare für die Jahresberichte sind auf die notwendigen Kontrollgrössen zu beschränken und auf die Indikatoren aus der Programmvereinbarung abzustimmen.
- Neben den kumulierten Werten sollen auch die jährlichen Werte für die Kontrollgrössen abgebildet werden, um den tatsächlichen Programmfortschritt eindeutiger zu dokumentieren.
- Die Vor- und Nachteile einer internet-basierten jährlichen Berichterstattung sollten noch einmal abgewogen werden.

Die BAFU-interne Datenbank, in welcher die Jahresberichte aller Programmvereinbarungen der Kantone gespeichert werden, wird nur von rund zwei von fünf BAFU-Mitarbeitenden tatsächlich genutzt. Statt selber die Datenbank auszuwerten, nutzen viele Mitarbeitende des BAFU das Angebot der Zentralen Koordinationsstelle (ZKo PV).

1.1.2 EVALUATIONSGEGENSTAND 2: STRUKTUREN UND PROZESSE

Die Evaluation der Strukturen und Prozesse zur Umsetzung der Programmvereinbarungen kommt zu folgenden Schlüssen.

Organisation und Ressourcen des BAFU

Aus der Perspektive der BAFU-Mitarbeitenden funktionieren die etablierten Strukturen gut. Die Mitarbeitenden sind in die BAFU-internen Prozesse eingebunden und mit den Leistungen der einzelnen Organe zufrieden. Mit dem Büro PV und der ZKo PV sind fast 80 Prozent der Antwortenden zufrieden. Die Zufriedenheit mit der BAFU-Direktion und der KoKo PV liegt noch bei etwas mehr als 60 Prozent. Hinsichtlich der BAFU-Direktion wird von einem Teil der Antwortenden das Engagement und die Übernahme der Führungsverantwortung für das System der Programmvereinbarungen vermisst sowie die Verbindlichkeit von Entscheiden und die Dauer für Entscheide kritisiert. In Bezug auf die KoKo PV wird von Seiten einiger Mitarbeitenden der Informationsfluss zu den Fachabteilungen bemängelt. Aus organisationstheoretischer Warte drängt sich bei der BAFU-internen Struktur eine Vereinfachung auf. Die Zahl der Organe ist gross. Sie sind teilweise mit einem praktisch identischen Personenkreis besetzt und zum Teil überschneiden sich deren Aufgaben. Es muss die Frage gestellt werden,

ob die Aufgaben des Büros PV nicht auch von der ZKo PV und der KoKo PV übernommen werden könnte.

Die interviewten BAFU-Mitarbeitenden geben je zur Hälfte an, über genügend oder zu wenig Ressourcen zu verfügen. Eine knappe Mehrheit der interviewten BAFU-Mitarbeitenden ist der Meinung, dass zu wenig Zeit zur Verfügung steht und die Fristen zu kurz angesetzt werden. Die Online-Befragung zeigt dagegen, dass eine Mehrheit der antwortenden BAFU-Mitarbeitenden der Ansicht ist, dass ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Am kritischsten werden die Ressourcen für die Programmverhandlungen, die Stichprobenkontrollen und Erfahrungsgespräche sowie die Weiterentwicklung der Programmpolitiken eingeschätzt.

Zu Organisation und Ressourcen des BAFU formulieren wir folgende Empfehlungen:

- Zur Gewährleistung des Informationsflusses und zur breiteren Abstützung der Entscheide haben die Fachabteilungen sicherzustellen, dass in der KoKo PV jede Programmvereinbarung durch eine Person vertreten ist.
- Das Büro PV ist aufzulösen. Die Aufgaben können von der KoKo PV und der ZKo PV übernommen werden.

Vorbereitung der Programmverhandlungen

Die Vorbereitung der Programmverhandlungen umfasst den Zeitraum von der Überarbeitung des Handbuchs PV bis zum Start der eigentlichen Programmverhandlungen. Das Fazit aus den Gruppengesprächen mit den Vertretenden der vier Kantone bezüglich des Einbezugs der Kantone ist klar: Sie sind sehr zufrieden, wie die Kantone vom BAFU zur Vorbereitung der Programmverhandlungen einbezogen werden. Jedoch wird von Seiten der Mitarbeitenden der Kantone und eines Teils der BAFU-Mitarbeitenden kritisiert, dass die relevanten Dokumente für die Vorbereitung der Verhandlungen zu spät vorliegen. BAFU-intern hat sich aus den Interviews mit Mitarbeitenden gezeigt, dass die beiden Prozesse Überarbeitung des Handbuchs PV und Anpassung der einschlägigen Verordnungen inhaltlich und terminlich nicht immer optimal aufeinander abgestimmt waren.

Unsere Empfehlungen in Bezug auf die Vorbereitung der Programmverhandlungen sind die folgenden:

- Das Handbuch PV sollte rund sechs Monate vor dem Start der Programmverhandlungen fertiggestellt sein und den Kantonen zur Verfügung stehen.
- Die terminliche und inhaltliche Koordination der Überarbeitung des Handbuchs PV und der Anpassung der einschlägigen Verordnungen ist von der Abteilung Recht des BAFU zu verbessern.

Die Programmverhandlungen

Im Jahr 2008 wurden die Programmverhandlungen im Anschluss an die Verhandlungen zur ersten NFA-Programmperiode 2008–2011 einer Evaluation unterzogen. Die Verhandlungen wurden damals vom BAFU und von den Kantonen mehrheitlich als negativ beurteilt, vor allem wegen des fehlenden Verhandlungsspielraums.

Eine deutliche Mehrheit der BAFU-Mitarbeitenden (88%) und der Mitarbeitenden der Kantone (69%) sind heute der Meinung, dass bei den Verhandlungen der zweiten NFA-Programmperiode 2012–2015 der Verhandlungsspielraum ausgereicht hat. Gemäss den Antwortenden, die zufrieden sind, erlaubt es die offene und konstruktive Weise der Verhandlungsführung, dass Rücksicht auf die Anliegen beider Parteien – BAFU und Kanton – genommen werden kann und meist ein zufriedenstellendes Verhandlungsergebnis gefunden wird. Mittlerweile wird der Ansatz von einer Mehrheit der involvierten Akteure akzeptiert, wonach über Leistungen unter einem bestimmten Kostendach verhandelt wird. In diesem Zusammenhang sind die Hinweise aus den Gesprächen mit den Kantonen und in einem Synthesebericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle wichtig, dass sich gewisse Kantone den Verhandlungsspielraum selber beschneiden, indem die eigenen finanziellen Möglichkeiten beschränkt sind oder eine bestimmte Kompetenzverteilung den Gestaltungsraum einschränkt.

In der Online-Befragung wurde von diversen Personen vorgeschlagen, dass Verhandlungen zu Programmvereinbarungen in Themenbereichen mit zum Teil überschneidenden Inhalten (z.B. Wald, Natur- und Landschaftsschutz, allenfalls Gewässerrevitalisierung) am gleichen Tag stattfinden sollten. Im Hinblick auf die Verhandlungen zur dritten NFA-Programmperiode 2016–2019 versucht das BAFU die Verhandlungen so zu koordinieren, dass der Aufwand für die Kantone reduziert werden kann, und die Kantone spontaner auf Ergebnisse aus Verhandlungen einer Programmvereinbarung reagieren können.

Zu den Programmverhandlungen formulieren wir aufgrund des positiven Befunds keine Empfehlung.

Stichproben und Erfahrungsgespräche

Die Besuche der BAFU-Mitarbeitenden in den Kantonen im Rahmen der Programmvereinbarungen im Umweltbereich dienen in der Regel zwei Zielen: Erstens werden Stichprobenkontrollen durchgeführt, um den Einsatz der Bundesmittel zu überprüfen. Zweitens ist ein Teil des Besuchs dem Erfahrungsaustausch gewidmet. Sowohl der Kontakt vor Ort als auch die Kombination von Kontrolle und Erfahrungsgespräch wird von den interviewten Personen begrüsst und als sehr wichtig betrachtet. Die Stichprobe und das Erfahrungsgespräch dienen diversen Zwecken, welche zum Teil von BAFU- und Kantonsmitarbeitenden unterschiedlich gewichtet werden: Die BAFU-Mitarbeitenden weisen dem Aspekt der Kontrolle (z.B. Überprüfung der Jahresberichte oder des Programmfortschritts) grössere Relevanz zu als die Kantonsmitarbeitenden. Gleicher Meinung sind die beiden Parteien, dass im Zusammenhang mit der Stichprobe der Überprüfung der Qualität der umgesetzten Massnahmen die grösste Relevanz zukommt.

38 Prozent der BAFU-Mitarbeitenden geben in der Online-Befragung an, dass die personellen Ressourcen für Stichproben und Erfahrungsgespräche nicht ausreichen. Zudem werden die Besuche in den Kantonen meist in der zweiten Hälfte einer NFA-Programmperiode durchgeführt, wenn viel Arbeit für die Vorbereitungsarbeiten der nächsten Periode anfällt. Deshalb hat das Evaluationsteam allen befragten Akteuren folgenden Verbesserungsvorschlag zur Bewertung unterbreitet: Die Stichprobenkontrollen sollen stärker auf jene Kantone und Programmvereinbarungen fokussiert wer-

den, in denen bei der Umsetzung der Programmvereinbarungen besonders grosse Herausforderungen bestehen (z.B. grosser Handlungsbedarf, erschwerte bio-geografische Bedingungen, Schwierigkeiten mit der Leistungserbringung Dritter oder die Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse [z.B. Naturkatastrophen]). Die Beurteilung dieses Vorschlags durch die befragten Akteure bei Bund und Kantonen fallen unterschiedlich aus. Aus den Gesprächen mit den Vertretenden von vier Kantonen und der Online-Befragung geht hervor, das je rund die Hälfte der Personen für oder gegen den Vorschlag ist. Interessant ist, dass bei den BAFU-Mitarbeitenden der Vorschlag auf deutliche Ablehnung stösst (65% der Teilnehmenden an der Online-Befragung sind dagegen), obwohl dieser gerade sie entlasten sollte. Von den Gegnern des Vorschlags wird vor allem das Argument der Gleichbehandlung aller Kantone ins Feld geführt.

Zu Stichproben und Erfahrungsgesprächen formulieren wir folgende Empfehlungen:

- Die gängige Praxis, dass Stichprobenkontrollen durch das BAFU mit Erfahrungsgesprächen kombiniert werden, ist unbedingt so beizubehalten.
- Angesichts der begrenzten personellen Ressourcen bei BAFU und Kantonen ist der Umfang der eigentlichen Stichprobenkontrolle bei Programmvereinbarungen und Kantonen, wo kein besonderer Handlungsbedarf besteht, auf das notwendigste Minimum zu reduzieren.

Änderungen der Programmvereinbarungen

Das System der Programmvereinbarungen sieht verschiedene Handlungsoptionen vor, falls ein Kanton die Leistungen nicht wie vereinbart umsetzen kann: Alternativerfüllung, Nachbesserung, Anpassung der Programmvereinbarung oder Rückzahlung von Bundesmitteln. Diese Optionen – eine Programmvereinbarung ändern zu können – werden von den betroffenen Akteuren sehr positiv beurteilt. Zudem ist die Zufriedenheit mit dem damit verbundenen Prozess und den bisher zwischen BAFU und einzelnen Kantonen gefundenen Lösungen gross. Eine grössere Flexibilität seitens des BAFU, innerhalb einer Programmvereinbarung die zu erbringenden Leistungen zwischen einzelnen Programmzielen zu verschieben, würde aus der Perspektive vor allem der Mitarbeitenden der Kantone den Prozess optimieren. Von diversen Personen wird der Prozess als bürokratisch und aufwändig gesehen. Ein entscheidender Faktor stellt hier die Kompetenzverteilung innerhalb eines Kantons dar. Offenbar bestehen grosse Unterschiede darin, wer in den Kantonen über Änderungen einer Programmvereinbarung entscheidet.

Innerkantonale Anpassungen an das System der Programmvereinbarungen

Abschliessend stellt sich die Frage, inwiefern sich die Kantone in der Zwischenzeit auf das System der Programmvereinbarungen eingestellt haben. Eine fundierte Analyse der Anpassungen auf der Ebene der Kantone war im Rahmen dieser Evaluation nicht möglich. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen sind sehr gross. Aufgrund der Antworten aus der Online-Befragung kann aber der Schluss gezogen werden, dass nur wenige Kantone ihre Organisation und ihre Instrumente (z.B. Projektdatenbanken, Controlling usw.) umfassend angepasst haben.

Schliesslich war von Interesse, wie die Mitarbeitenden der Kantone ihre Situation hinsichtlich personeller Ressourcen einschätzen. Die Mehrheit der Teilnehmenden an der Online-Befragung ist der Meinung, dass ihnen ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Im Gegensatz zu den Mitarbeitenden des BAFU sehen sie keine personellen Engpässe für die Programmverhandlungen und die Durchführung von Stichproben und Erfahrungsgesprächen.

1.2 GESAMTBEWERTUNG

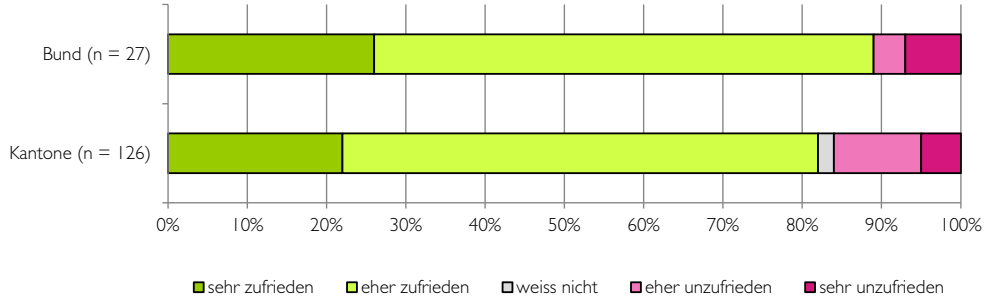
Die vorliegende Evaluation hatte in erster Linie eine formative Zielsetzung. Trotzdem nehmen wir hier eine summarische Bewertung des Systems der Programmvereinbarungen im Umweltbereich vor. Die involvierten Akteure haben in Bezug auf die Abwicklung der Programmvereinbarungen sehr viel erreicht:

- *Erstens* ist der Wechsel des Subventionssystems von einem kostenorientierten Subventionssystem mit einer Vielzahl unterstützter Einzelprojekte hin zu mehrjährigen, leistungsorientierten Programmvereinbarungen mit Globalbeitrag vollzogen.
- *Zweitens* zeigt der Längsschnittvergleich mit früheren Evaluationen, dass die Akteure willens sind, zu lernen und das System der Programmvereinbarungen laufend zu verbessern. Zudem konstatieren alle interviewten Personen, dass die Zusammenarbeit zwischen BAFU und Kantonen in allen Phasen einer NFA-Programmperiode in einer konstruktiven und angenehmen Atmosphäre stattfindet.
- Die Zufriedenheit mit dem System der Programmvereinbarungen ist *drittens* äusserst hoch. 82 Prozent der Mitarbeitenden der Kantone und 89 Prozent der BAFU-Mitarbeitenden, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, sind eher und sehr zufrieden mit dem System der Programmvereinbarungen insgesamt (vgl. Darstellung D 1.1). Die hier gemessene Gesamtzufriedenheit liegt nochmals über dem Wert von 75 Prozent, welcher die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) bei einer Umfrage bei den gleichen Akteuren zu Beginn der zweiten NFA-Programmperiode 2012–2015 erhoben hat (EFV 2013: 13).
- *Viertens* sind die involvierten Akteure mit den einzelnen Instrumenten sowie mit der Organisation und den diversen Prozessen sehr zufrieden. Grundsätzliche Schwächen orten weder die Betroffenen noch das Evaluationsteam in keinem der untersuchten Evaluationsgegenstände.
- Das System der Programmvereinbarungen wurde schliesslich einer theoretischen Bewertung unterzogen. Basis dieser Bewertung bilden Kriterien, welche aus der Prinzipal-Agenten-Theorie und der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zu Leistungsverträgen abgeleitet wurden. 26 von 27 Kriterien werden als erfüllt bewertet. Dieses Ergebnis aus theoretischer Warte bestätigt *fünftens* den positiven Befund gestützt auf die anderen empirischen Zugänge der Evaluation.

Diese positive Bewertung passt zu den Erkenntnissen, welche die Eidgenössische Finanzverwaltung in einer Untersuchung im Zusammenhang mit dem Wirksamkeitsbericht des NFA gewonnen hat (EFV 2013: 11): Das Instrument der Programmvereinbarungen wird von den befragten Fachstellen des Bundes und der Kantone positiv beur-

teilt. Beide Parteien – Bund und Kantone – sind der Auffassung, dass Programmvereinbarungen ein effektives und effizientes Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist. Eine grosse Mehrheit von 21 Kantonen vertritt die Meinung, dass sich das Instrument bewährt hat. Die Programmvereinbarungen werden von Bund und Kantonen „seriös, vielerorts gar mit Enthusiasmus umgesetzt". Programmvereinbarungen sind aber mit einem „tiefgreifenden Kulturwandel" oder „eigentlichen Paradigmawechsel" verbunden. Eine erfolgreiche Umsetzung braucht Zeit und folglich besteht noch bei verschiedenen Aspekten Potenzial zur Verbesserung (Bundesrat 2014: 152, EFV 2013: 26).

D 1.1: Zufriedenheit der BAFU- und Kantonsmitarbeitenden mit dem System der Programmvereinbarungen im Umweltbereich insgesamt



Quelle: Online-Befragung.

Trotz des positiven Befunds hat die Evaluation aber auch gezeigt, dass nach wie vor die Herausforderung besteht, die richtige Balance zwischen strategischer Steuerung durch das BAFU und operativer Umsetzung durch die Kantone zu finden. Diese Herausforderung ist dem System des NFA inhärent und stellt eine Daueraufgabe für die involvierten Akteure dar (vgl. Bundesrat 2014, EFV 2013).

Die Evaluation hat bei mehreren Evaluationsgegenständen, aber auch in Bezug auf ein paar Programmvereinbarungen respektive Themenbereiche, Hinweise gefunden, die darauf hindeuten, dass das BAFU den Gestaltungsspielraum der Kantone bei der operativen Umsetzung unnötig einschränkt. So ist die „Regelungsdichte" in den fachspezifischen Erläuterungen einzelner Programmvereinbarungen zu gross. In einigen Programmvereinbarungen geht die Berichterstattung bis auf die Ebene von einzelnen Projekten. Diese Erkenntnisse stimmen weitgehend mit den Schlüssen überein, welche auch die EFV in ihrer Untersuchung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen ziehen (vgl. Bundesrat 2014, EFV 2013).

Wir empfehlen dem BAFU und den Kantonen, die Umsetzung des NFA-Leitgedankens, dass der Bund strategisch mittels Leistungen und Wirkungen steuert und die Kantone operativ umsetzen, regelmässig zu überprüfen und ständig weiterzuentwickeln.

- Wir empfehlen dem BAFU, im Rahmen der Überprüfung der Programmpolitik der einzelnen Programmvereinbarungen jeweils kritisch in Frage zu stellen, ob die Abgrenzung zwischen strategischer Steuerung und operativer Umsetzung noch passt. Dabei sind die Kantone rechtzeitig in die Diskussion einzubeziehen.

- Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung einzelner Instrumente oder der Anpassung von Prozessen und Strukturen soll das BAFU jeweils prüfen, ob die Änderungen mit dem NFA-Leitgedanken kompatibel sind.

Das gegenwärtige, sich in erster Linie an Leistungen orientierende System hat sich eingespielt. Ein nächster Schritt wäre, das System weiter in Richtung einer stärkeren Wirkungsorientierung zu führen (vgl. EFK 2014a). Für gewisse Themen im Umweltbereich stellt dies eine grosse Herausforderung dar, weil die Messung von Wirkungen zum Teil anspruchsvoll ist. Zielgrössen verändern sich mit einer zeitlichen Verzögerung, die länger als eine NFA-Programmperiode von vier Jahren dauert, und werden unterschiedlich stark von anderen Faktoren beeinflusst.

Trotzdem empfehlen wir dem BAFU, das System der Programmvereinbarungen im Umweltbereich weiter in Richtung einer stärkeren Wirkungsorientierung zu führen.

Schliesslich haben diverse Personen in den Interviews und in der Online-Befragung die Aussage gemacht, dass sich die BAFU-Direktion nicht ausreichend für die Programmvereinbarungen im Umweltbereich engagiert und die Führungsverantwortung von den BAFU-Mitarbeitenden zu wenig wahrgenommen wird.

Gerade auch vor dem Hintergrund der beiden vorangegangenen Empfehlungen legen wir der BAFU-Direktion nahe, ihre Führungsverantwortung für das System der Programmvereinbarungen stärker wahrzunehmen und gegenüber den Mitarbeitenden stärker zum Ausdruck zu bringen.

Vor dem Hintergrund dieser Empfehlung gehen wir noch spezifisch auf den Themenbereich Wald ein. Im gegenwärtigen System werden die Themen Waldwirtschaft, Schutzwald und Waldbiodiversität durch drei Programmvereinbarungen abgedeckt. Einige der im Rahmen der Evaluation konsultierten Akteure schlagen vor, dass diese drei Programmvereinbarungen in einer Programmvereinbarung zusammengeführt werden sollten (Stichwort: Mantel-PV Wald).[1] Von Beginn bis Ende der empirischen Arbeiten dieser Evaluation wurde von Akteuren darauf hingewiesen, dass in Bezug auf diesen Vorschlag der Entscheid der BAFU-Direktion nach wie vor aussteht.

Wir empfehlen der BAFU-Direktion, baldmöglichst einen Entscheid für oder gegen eine „Mantel-Programmvereinbarung Wald“ zu fällen und den Entscheid den betroffenen Akteuren zu kommunizieren.

[1] Auch die EFV macht die Aussage, dass „verschiedene kleine Programme in einem grösseren zusammengefasst werden [sollten] (Beispiele: Forstbereich, Natur- und Landschaftsschutz)“ (EFV 2013: 20).

2 AUSGANGSLAGE, ZIELSETZUNG, METHODIK

In diesem einleitenden Kapitel beschreiben wir die Ausgangslage, die Zielsetzung und die Fragestellungen sowie das methodische Vorgehen der vorliegenden Evaluation.

2.1 AUSGANGSLAGE

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat 2008 Programmvereinbarungen im Umweltbereich eingeführt. Diese sind eine direkte Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die NFA soll zu einem Umdenken weg von der kostenorientierten Massnahmensubvention hin zu einer mehrjährigen und zielorientierten Globalsubvention führen. Für den Umweltbereich bedeutet dies, dass das BAFU im Rahmen der Programmvereinbarungen seine Zielsetzungen explizit formuliert und den Kantonen bei deren Erreichung mehr Handlungsspielraum einräumt. Damit soll die Effektivität der Subvention und die Effizienz des Mitteleinsatzes erhöht werden. Gleichzeitig sollen die Programmvereinbarungen eine Reduktion des administrativen und personellen Aufwands erzielen.

In zehn Fachbereichen werden gestützt auf die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zwischen Bund und Kantonen Programmvereinbarungen abgeschlossen. Um die genannten Ziele zu erreichen, sind verschiedene *Instrumente* geschaffen worden. Dazu zählen ein Handbuch Programmvereinbarungen (Handbuch PV), ein internes Handbuch des BAFU, Programmvorgaben des BAFU, die Programmvereinbarungen selber und die Instrumente der Berichterstattung.

Die Anwendung der Instrumente erfolgt in schriftlich definierten *Prozessen und Strukturen zwischen Bund und Kantonen*. Vereinfacht dargestellt, hat sich der Bund eine Organisation und damit verbundene Abläufe zur Umsetzung des Systems der Programmvereinbarungen zugelegt. Die Kantone sind diesbezüglich frei, in ihrer Verwaltung entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Der Verlauf einer NFA-Programmperiode gliedert sich grob in folgende Schritte: Ein paar Jahre vor dem Start einer neuen Programmperiode entwickeln die Fachabteilungen des BAFU unter Einbezug der Kantone die Programmpolitik einer Programmvereinbarung weiter. Diese Programmpolitik bildet die Basis für das Handbuch PV und bei Bedarf für die Anpassung der einschlägigen Verordnungen. Zur Vorbereitung der eigentlichen Programmverhandlungen stellt das BAFU den Kantonen eine so genannte Programmvorgabe zu. Das BAFU verhandelt anschliessend die Eingaben der Kantone und schliesst eine Programmvereinbarung ab. Die Umsetzung der Programmvereinbarungen wird seitens des BAFU mittels Stichprobenkontrollen überprüft, in deren Rahmen meist ein Erfahrungsaustausch mit den Kantonen stattfindet. Kann ein Kanton die vereinbarten Leistungen nicht wie vorgesehen realisieren, besteht die Möglichkeit die Programmvereinbarung zu ändern (vom Erbringen einer alternativen Leistung bis hin zur Rückzahlung von Mitteln des Bundes).

2.2 ZIELSETZUNG UND FRAGESTELLUNG

Die vorliegende Evaluation hat die Aufgabe, Instrumente sowie Prozesse und Strukturen des Systems der Programmvereinbarungen im Umweltbereich einer kritischen Beurteilung zu unterziehen. Die Evaluation ist primär formativ ausgerichtet. Ihr Ziel ist es, zur Verbesserung der eingesetzten Instrumente sowie zur Optimierung der Abläufe und Prozesse bei der Erstellung, Umsetzung und Überprüfung der Programmvereinbarungen beizutragen.

Die fünf in Abschnitt 2.1 eingeführten Instrumente fassen wir als Gegenstand 1 der Evaluation zusammen. Evaluationsgegenstand 2 bilden folgende Strukturen und Prozesse von BAFU und Kantonen: BAFU-interne Strukturen und Prozesse, Vorbereitung der Programmverhandlungen, Programmverhandlungen an sich, Stichproben und Erfahrungsgespräche, Anpassungen der Programmvereinbarungen sowie Anpassungen an das System der Programmvereinbarungen innerhalb der einzelnen Kantone.

Für diese beiden Evaluationsgegenstände lassen sich folgende zentrale Fragestellungen formulieren. Die detaillierten Evaluationsfragen sind zu Beginn der jeweiligen Abschnitte in den Kapiteln 3 und 4 aufgeführt.

- *Evaluationsgegenstand 1 – Instrumente der Programmvereinbarung:* Sind die bestehenden Instrumente verständlich für die Anwendung in der Praxis? Bei welchen Instrumenten bestehen Optimierungsmöglichkeiten?
- *Evaluationsgegenstand 2 – Strukturen und Prozesse:* Sind die Strukturen und Prozesse beim BAFU und bei den Kantonen so aufgebaut, dass eine effiziente und effektive Umsetzung der Programmvereinbarungen möglich ist? Wo bestehen Verbesserungsmöglichkeiten bei Strukturen und Prozessen?

2.3 EVALUATIONSDESIGN UND VORGEHEN

Bei der vorliegenden Evaluation kommen drei Arten von Vergleichen und drei Methoden zum Einsatz.

Vergleichsebenen

Folgende drei Arten von Vergleichen werden eingesetzt:

- *Soll-Ist-Vergleiche:* Bei den Soll-Ist-Vergleichen wird erstens überprüft, ob die Instrumente die in sie gesetzten Erwartungen bei den Nutzenden erfüllen. Zu diesem Zweck werden die Ansprüche an die Instrumente mit der Beurteilung der Akteure verglichen, welche mit den Instrumenten arbeiten. Die Beurteilung der Akteure wird mittels Interviews und einer Online-Befragung ermittelt. Zweitens wird das System der Programmvereinbarungen (öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Bund und Kantonen) anhand der einschlägigen theoretischen Vorgaben aus der Prinzipal-Agenten-Theorie und der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zu Leistungsverträgen sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der übrigen Empirie auf ihre Konsistenz, Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit überprüft (vgl. Kapitel 5).

- *Längsschnittvergleich:* Im November 2008 wurde bereits eine Evaluation der Programmvereinbarungen durchgeführt (Jenny et al. 2008). Darin wurden eine Reihe von Befunden und Optimierungsmöglichkeiten vorgelegt. Der Befund der vorliegenden Evaluation wird daher mit den Ergebnissen der früheren Evaluation verglichen.
- *Quervergleiche:* Auf übergeordneter Ebene (Bundesrat 2014, EFK 2014a, EFV 2013) und in einzelnen Themenbereichen (EFK 2014b, Zimmermann et al. 2012) wurden in den letzten Jahren ebenfalls Studien und Evaluationen zu Programmvereinbarungen im Rahmen des NFA durchgeführt. Wo möglich stellen wir die Ergebnisse unserer Evaluation diesen Evaluationen gegenüber.

Vorgehen

In der Evaluation werden qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Aufgrund der formativen Ausrichtung der Evaluation beschreiben wir die Methoden hier im chronologischen Verlauf der Evaluation:

- Erstens wurden die zentralen Dokumente, welche für die Umsetzung des Systems der Programmvereinbarungen bestehen, einer Analyse unterzogen (Handbuch PV, BAFU-internes Handbuch, Dokumente aus der Berichterstattung usw.). Wie oben darauf hingewiesen, wurden die eigentlichen Programmvereinbarungen einer auf theoretische Kriterien abgestützten Analyse unterzogen.
- Zweitens wurden leitfadengestützte Interviews mit neun Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAFU geführt (vgl. Liste der interviewten Personen im Anhang A2). Diese Interviews erlauben es, qualitative Ergebnisse zu Prozessen, Strukturen und Instrumenten zu sammeln und geben Aufschluss über Erfahrungen sowie potenzielle Verbesserungsmöglichkeiten.
- Drittens wurden im August 2014 erste Erkenntnisse mit der Koordinationskommission Programmvereinbarungen (KoKo PV) des BAFU besprochen und vorläufige Vorschläge zur Verbesserung des Systems der Programmvereinbarungen diskutiert.
- Viertens wurde in den Kantonen Zürich, Bern, Wallis und Jura je ein Gruppengespräch mit insgesamt elf Personen geführt (vgl. Liste der interviewten Personen im Anhang A2). Neben der Beurteilung des Systems der Programmvereinbarungen wurden mit den Mitarbeitenden der Kantone erste Verbesserungsvorschläge diskutiert.
- Fünftens wurde basierend auf den Resultaten der vorangegangenen Schritte eine Online-Befragung bei allen Mitarbeitenden des BAFU und der Kantone durchgeführt, die sich mit Programmvereinbarungen im Umweltbereich befassen. Es wurden dabei 280 Personen kontaktiert. 161 der eingegangenen Fragebogen konnten ausgewertet werden (Rücklaufquote von 58%) (vgl. Informationen zur Online-Befragung im Anhang A3). Inhalt der Online-Befragung war die Beurteilung der bestehenden Instrumente, Prozesse und Strukturen. Des Weiteren hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, eigene Verbesserungsvorschläge zu formulieren. Zudem wurden Vorschläge des Evaluationsteams auf ihre Akzeptanz und Umsetzbarkeit geprüft.

- Sechstens wurden die Ergebnisse der Evaluation Ende Februar 2015 mit der KoKo PV des BAFU diskutiert
- Siebtens wurde der vorliegende Bericht verfasst.

Die Evaluation wurde seitens des BAFU von einer Begleitgruppe begleitet (vgl. Impressum), welche sich zu Beginn und nach Abschluss der Evaluation je einmal mit dem Evaluationsteam getroffen hat.

2.4 AUFBAU DES BERICHTS

Der Bericht gliedert sich in fünf Teile:

- Kapitel 1 enthält neben einer Zusammenfassung die Gesamtbeurteilung und die Empfehlungen unserer Evaluation und lässt sich als Management Summary lesen.
- Kapitel 2 ist der Ausgangslage, den Zielen und Fragestellungen sowie dem Evaluationsdesign gewidmet.
- Die Kapitel 3 und 4 beinhalten die empirischen Erkenntnisse zu den beiden Gegenständen der Evaluation (Kapitel 3 zu den Instrumenten und Kapitel 4 zu den Strukturen und Prozessen).
- In Kapitel 5 wird das System der Programmvereinbarungen einer abschliessenden Bewertung mithilfe von Kriterien aus der Theorie unterzogen.

Die Autorinnen und Autoren bedanken sich bei den Interviewpartnern/-innen, den Teilnehmenden an der Online-Befragung sowie bei den Mitgliedern der KoKo PV und der Begleitgruppe des BAFU für ihren Beitrag zum Gelingen dieser Evaluation. Einen besonderen Dank geht an Franziska Furrer von der Sektion Finanzen und Controlling des BAFU für die Bereitstellung der benötigten Daten und die effiziente und angenehme Zusammenarbeit.

3 EVALUATIONSGEGENSTAND 1: INSTRUMENTE DER PROGRAMMVEREINBARUNG

Im folgenden Kapitel werden die fünf Instrumente, welche im Rahmen der Programmvereinbarungen zum Einsatz kommen, bewertet und die Verbesserungsmöglichkeiten für die einzelnen Instrumente beschrieben.

3.1 HANDBUCH PROGRAMMVEREINBARUNGEN

In der vorliegenden Evaluation wird das im Jahr 2011 vom BAFU veröffentlichte Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich (nachfolgend Handbuch PV genannt) bewertet, welches die Grundlage für die NFA-Programmperiode 2012–2015 bildete (BAFU 2011).[2] Das Handbuch ist gegliedert in eine Einleitung, einen separaten Teil zu allgemeinen Grundlagen und Verfahren sowie einem eigenständigen Teil mit fachspezifischen Erläuterungen zu jeder der zehn Programmvereinbarungen.

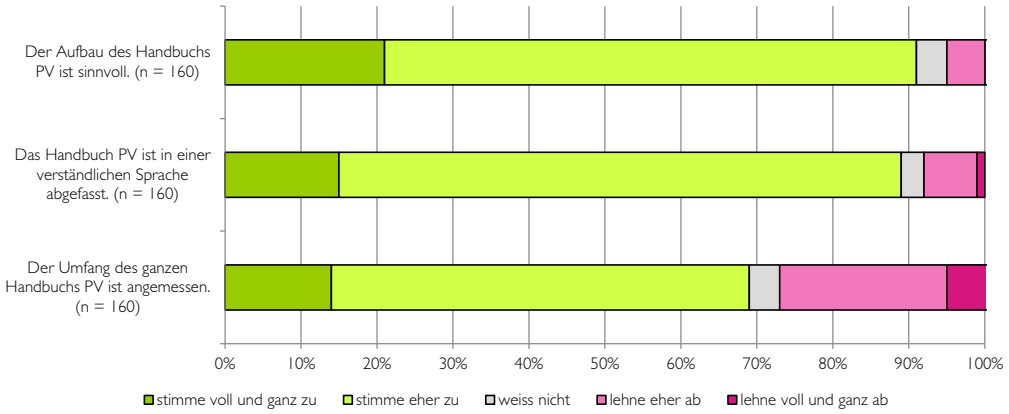
Ausgangspunkt für die Beurteilung des Handbuchs PV sind folgende Evaluationsfragen: Ist das Handbuch PV in Aufbau, Sprache und Umfang angemessen? Sind die darin präsentierten fachspezifischen Erläuterungen klar, verständlich und nachvollziehbar? Sind die Inhalte des Handbuchs für die involvierten Akteure nützlich und liefern sie die richtigen Informationen für Vorbereitung und Umsetzung der Programmvereinbarungen?

Das Handbuch PV wird in den Interviews mit Mitarbeitenden des BAFU und der Kantone weitgehend positiv beurteilt. Vor allem in Bezug auf formale Aspekte wie Aufbau, Sprache und Umfang sind die meisten Personen zufrieden mit dem Handbuch PV. Einzelne Gesprächspartner/-innen haben die Länge des Handbuchs PV kritisiert. Mehrere Mitarbeitende des BAFU und der Kantone haben aber darauf hingewiesen, dass die meisten involvierten Personen sowieso nur mit dem Kapitel arbeiten, welches die sie betreffenden fachspezifischen Erläuterungen enthält. Kritischer bewertet werden in den Interviews inhaltliche Aspekte. Für einige der interviewten Personen könnten die Inhalte des Handbuchs PV respektive der fachspezifischen Erläuterungen erstens verständlicher verfasst sein. Zweitens haben einzelne Personen moniert, dass die Inhalte zum Teil zu weit ins Detail gehen.

Auch aus den Antworten der Online-Befragung geht eine hohe Zufriedenheit mit dem Handbuch PV hervor. Die in Darstellung D 3.1 abgebildeten Aspekte des Handbuchs PV – Aufbau, Verständlichkeit der Sprache und Umfang – werden von den antwortenden Personen der Kantone und des BAFU mehrheitlich positiv bewertet.

[2] Sowohl das erste Handbuch PV für die NFA-Programmperiode 2008–2011 (BAFU 2008) als auch das im Februar 2015 publizierte Handbuch PV für die NFA-Programmperiode 2016–2019 (BAFU 2015) sind nicht Gegenstand dieser Evaluation.

D 3.1: Beurteilung formaler Aspekte des Handbuchs PV durch die Nutzenden



Quelle: Online-Befragung.

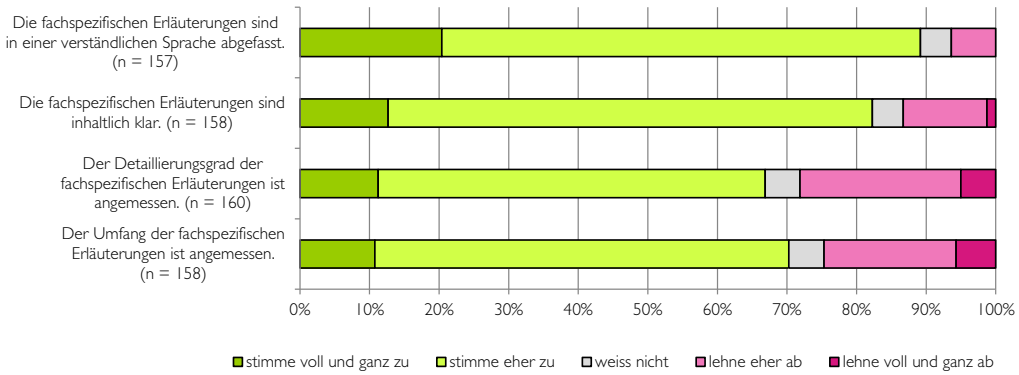
Der Aufbau sowie die Sprache des Handbuchs PV werden von rund 90 Prozent der Antwortenden als sinnvoll respektive verständlich beurteilt. Knapp 70 Prozent bewerten den Umfang des ganzen Handbuchs PV als angemessen. Die differenzierte Betrachtung der Antworten nach BAFU und Kantonen zeigt, dass die Kantone den Aufbau und den Umfang des Handbuchs PV etwas kritischer beurteilen, während die Mitarbeitenden des BAFU hinsichtlich der Verständlichkeit der Sprache mehr Kritik äussern.

Die Antworten zu den offenen Fragen in Bezug auf das Handbuch PV haben die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews bestätigt: Für einen Teil der Nutzenden weist das Handbuch einen zu hohen Detaillierungsgrad auf.

Im Weiteren wurden die Teilnehmenden der Online-Befragung um eine Einschätzung zu den fachspezifischen Erläuterungen der einzelnen Programmvereinbarungen gebeten.[3] Die Zufriedenheit der Antwortenden mit den fachspezifischen Erläuterungen ist sehr gross. Und, die Aussagen zur Verständlichkeit erhalten eine höhere Zustimmung als die Aspekte Detaillierungsgrad und Umfang.

[3] Alle fachspezifischen Erläuterungen im Handbuch PV sind identisch aufgebaut. Mit folgenden Abschnitten: Ausgangslage, Programmpolitik (bestehend aus einem Programmblatt, Mittelberechnung und Programmzielen) und Anhang.

D 3.2: Beurteilung der fachspezifischen Erläuterungen im Handbuch PV



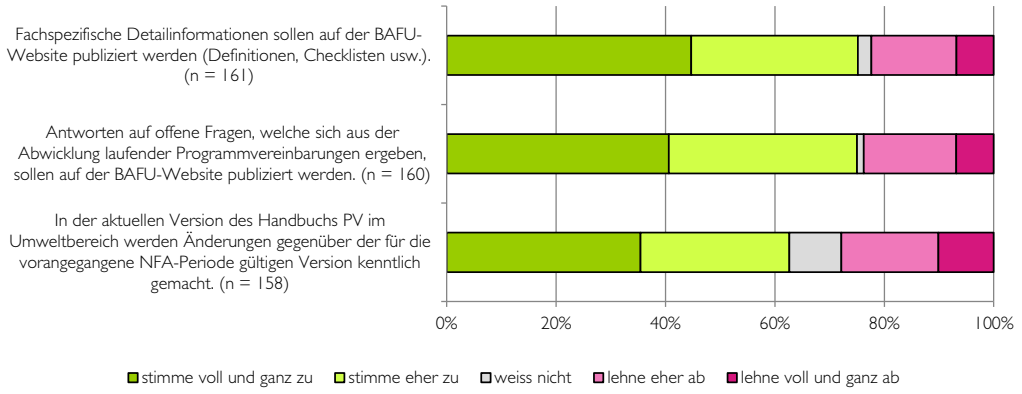
Quelle: Online-Befragung.

Auch bei der Beurteilung der fachspezifischen Erläuterungen sind die Antwortenden aus den Kantonen leicht kritischer eingestellt als jene des BAFU. Ein Vergleich nach Themenbereichen zeigt, dass von allen fachspezifischen Erläuterungen jene zur Programmvereinbarung im Bereich Lärm- und Schallschutz (Teil 5 des Handbuchs PV) mit Abstand am positivsten bewertet wird (Zustimmung von 85% auch bei den beiden inhaltlichen Aspekten). Dieses Resultat lässt sich einerseits aus den qualitativen Antworten aus den Interviews und der Online-Befragung, sowie andererseits mit einem Blick ins Handbuch PV erklären. Die Interviews und die Antworten auf die offene Frage zeigen, dass gemäss den Befragten der Kantone zu vielen Themenbereichen die Regelungsdichte in den fachspezifischen Erläuterungen als gross empfunden wird. Konkret genannt werden alle Programmvereinbarungen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes. Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch eine Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sowie die EFV gestützt auf ihre Umfrage (EFV 2013). So taxiert die EFK beispielsweise die Programmvereinbarungen im Bereich Natur- und Landschaftsschutz als zu komplex und empfiehlt, Ziele und Massnahmen zu reduzieren (EFK 2014b). Die Antworten auf die offene Frage der Online-Befragung beziehen sich beispielsweise auf die Anzahl festgelegter Leistungs- und Wirkungsindikatoren auf dem Programmblatt oder die Zahl und die Länge der Anhänge. Teil 5 im Handbuch PV zum Lärm- und Schallschutz hat mit elf Seiten am zweitwenigsten Seiten, und nur zwei Programmziele mit je einem Leistungsindikator. Dieser Teil des Handbuchs PV kommt ausserdem mit einem Anhang von nur einer Seite aus. Auch die EFV gewinnt in ihrer Analyse der Programmvereinbarungen die Erkenntnis, dass die Regelungsdichte und der Detaillierungsgrad zu überprüfen und zu reduzieren sind (Bundesrat 2014: 154, EFV 2013: 20).

Verbesserungsmöglichkeiten beim Handbuch PV

Auf der Basis der Dokumentenanalyse, der qualitativen Gespräche und der Diskussion in der KoKo PV wurden vom Evaluationsteam einige Verbesserungsvorschläge in Bezug auf das Handbuch PV entwickelt, welche den Kantonen und dem BAFU in der Online-Befragung zur Beurteilung vorgelegt wurden. Die drei Vorschläge wurden von einer Mehrheit der antwortenden Personen positiv aufgenommen (vgl. Darstellung D 3.3).

D 3.3: Einschätzung zu den Vorschlägen zur Verbesserung der fachspezifischen Erläuterungen im Handbuch PV im Umweltbereich



Quelle: Online-Befragung.

Die Ergebnisse zeigen, dass die beiden Vorschläge, welche eine verstärkte Information der Kantone über den Kanal der BAFU-Website vorsehen, breite Zustimmung erfahren von den Mitarbeitenden sowohl des BAFU als auch der Kantone im gleichen Umfang. Es ist darauf hinzuweisen, dass auf der Website des BAFU bereits eine Rubrik FAQ (Frequently Asked Questions) zu den Programmvereinbarungen im Umweltbereich besteht, wo zum Zeitpunkt der Evaluation zu den Bereichen Naturgefahren und Waldwirtschaft Informationen zur Umsetzung aufgeschaltet sind.[4] Die beiden Vorschläge sind mit mehreren Vorteilen behaftet: Das Handbuch PV würde erstens im Umfang entlastet. Zweitens können offene Fragen, die sich aus der Abwicklung der Programmvereinbarungen ergeben, zeitnah beantwortet werden. Drittens können diese Informationen allen Betroffenen mit wenig Aufwand zugänglich gemacht werden. Zu prüfen ist die rechtliche Verbindlichkeit für den Vollzug der über die Website des BAFU veröffentlichten Informationen.

Etwas weniger positiv beurteilt wird der Vorschlag, in der aktuellen Version des Handbuchs PV die Änderungen gegenüber der letzten Version kenntlich zu machen. Bei mehr als der Hälfte der Antwortenden aus dem BAFU stösst dieser Vorschlag auf Ablehnung. Als Begründung in der Online-Befragung und in der Diskussion mit der KoKo PV werden folgende Argumente aufgeführt: Der Umfang des Handbuchs PV würde zunehmen, die Lesbarkeit des Handbuchs würde geschmälert, und der Aufwand für das Verfassen des Handbuchs würde steigen.

Ein weiterer Vorschlag, nämlich den Inhalt des Handbuchs PV durchzunummerieren, wurde im Kommentarfeld zur offenen Frage in Bezug auf das Handbuch PV mehrmals formuliert. Angesichts der Rückmeldung seitens vieler Nutzenden, dass in den meisten Fällen nur mit dem für eine spezifische Programmvereinbarung relevanten Teil des Handbuchs PV gearbeitet wird, ist eine Durchnummerierung nicht notwendig.

[4] <http://www.bafu.admin.ch/recht/13276/13294/index.html?lang=de>, Zugriff am 12. März 2015.

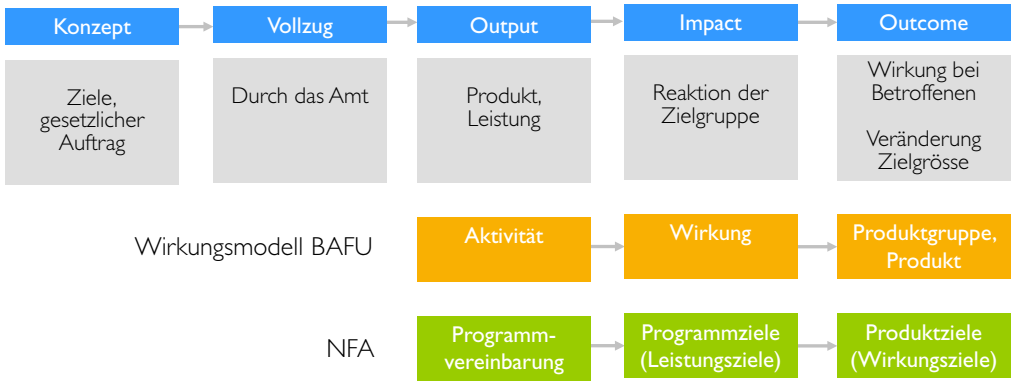
Darstellung der Wirkungszusammenhänge für jede Programmvereinbarung

Zwei Zugänge haben aufgezeigt, dass in den fachspezifischen Erläuterungen die mit der Programmvereinbarung verbundenen Wirkungszusammenhänge explizit darzustellen sind:

- In den einzelnen Gesprächen und in der Diskussion mit der KoKo PV wurde im Zusammenhang mit dem System der Programmvereinbarungen im Umweltbereich die Weiterentwicklung von der gegenwärtig stark leistungsorientierten zu einer wirkungsorientierten Steuerung thematisiert.
- Die Analyse der fachspezifischen Erläuterungen gibt Hinweise darauf, dass den Programmpolitiken (Ziele, Prioritäten, Instrumente, Leistungs- und Wirkungsindikatoren) der jeweiligen Themenbereiche implizit wohl eine kausale Kette von Wirkungen unterlegt ist. Diese Wirkungszusammenhänge werden aber nicht explizit dargestellt.

Dem Einsatz von Programmvereinbarungen liegt die Annahme zugrunde, dass – ganz allgemein formuliert – der Staat die Gesellschaft beeinflussen kann. Vorausgesetzt wird, dass die für die Entwicklung und die Umsetzung von Programmvereinbarungen verantwortlichen Akteure Kenntnis über Ursachen und Wirkungen von Massnahmen in ihrem Themenbereich haben. In Theorie und Praxis werden diese kausalen Zusammenhänge oder „Wenn-Dann-Beziehungen“ in Form eines Wirkungsmodells dargestellt, wie es auch das BAFU kennt (vgl. Darstellung D 3.4).

D 3.4: Allgemeine Wirkungsmodelle, wie sie als Grundlage für Programmvereinbarungen im Umweltbereich verwendet werden können



Quelle: eigene Darstellung.

In den fachspezifischen Erläuterungen im Handbuch PV – jeweils im Abschnitt Programmblatt – sind die Elemente eines Wirkungsmodells in tabellarischer Form dargestellt (explizit Produktziel [Wirkungsziel]), Programmziele [Leistungsziele], Leistungsindikatoren und Qualitätsindikatoren). Die inhaltliche Überprüfung von Zielen, Indikatoren, Prioritäten und Massnahmen war nicht Gegenstand dieser Evaluation. Evaluationen Dritter zu einzelnen Themenbereichen (EFK 2014b, Zimmermann 2012) sowie Analysen der EFV und der EFK (EFK 2014a, EFV 2013) weisen darauf hin, dass das Bestimmen geeigneter Ziele und Indikatoren eine grosse Herausforderung für die Pro-

grammverantwortlichen darstellt und dass dies in verschiedenen Programmvereinbarungen nicht optimal gelungen ist. Sinnvolle Ziele und dazu passende Indikatoren sind aber Voraussetzung nicht nur für die Kontrolle der Programmvereinbarung, sondern letztlich für die Steuerung eines Programms (vgl. EFK 2014a, Rieder 2003, Bussmann et al. 1997).

Mit der Einführung von Wirkungsmodellen wird erstens die Steuerungsabsicht für alle betroffenen Akteure ersichtlich und nachvollziehbar. Gerade im Umweltbereich sind viele Wirkungen erst nach mehreren Jahren nach Ablauf der Programmvereinbarungen tatsächlich messbar. Mithilfe eines Wirkungsmodells können zweitens jene Indikatoren für die Umsetzungskontrolle bestimmt werden, bei welchen Veränderungen von Messgrössen am Ende einer Programmperiode überhaupt feststellbar sind. Auf der Grundlage des Wirkungsmodells kann drittens abgeleitet werden, welche Wirkungen zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen themenspezifischer Evaluationen überprüft werden sollten. Im Fall, dass externe Faktoren das Erreichen von Zielgrössen stark beeinflusst haben, kann viertens ein Abweichen mithilfe des Wirkungsmodells einfacher kommuniziert werden.

Empfehlungen zum Handbuch PV

Auf Basis der dargestellten Erkenntnisse aus der Empirie formulieren wir folgende Empfehlungen zum Handbuch PV:

- Die gegenwärtige Struktur des Handbuchs Programmvereinbarungen mit einzelnen, in sich abgeschlossenen Teilen für jede der zehn Programmvereinbarungen ist beizubehalten.
- Für jede Programmvereinbarung sind die Wirkungszusammenhänge im Abschnitt Programmpolitik der fachspezifischen Erläuterungen explizit darzustellen.
- In einigen Programmvereinbarungen sind die Inhalte (z.B. Programmpolitik, Mittelberechnung und v.a. Anhänge) und die „Regelungsdichte“ auf das Wesentliche zu reduzieren.
- Es ist zu prüfen, ob vermehrt Detailinformationen und Antworten auf offene Fragen aus der Abwicklung der Programmvereinbarungen auf der Website des BAFU publiziert werden können.

3.2 BAFU-INTERNES HANDBUCH

Die Evaluation der Programmverhandlungen der ersten NFA-Programmperiode hat aufgezeigt, dass Abläufe sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nicht allen involvierten Personen des BAFU klar waren (Jenny et al. 2008). Für die zweite NFA-Programmperiode wurde deshalb ein BAFU-internes Handbuch erstellt, welches die Organisation und die Abläufe festlegt. Dieses interne Handbuch wurde am 5. Juni 2012 von der KoKo PV zuhanden der Fachabteilungen des BAFU verabschiedet (BAFU 2012).

Unter dem Evaluationsgegenstand 1 wird das BAFU-interne Handbuch als Dokument beurteilt. Fragen zum BAFU-internen Handbuch bezogen sich auf die Verständlichkeit

und Nachvollziehbarkeit der Inhalte. Im Vordergrund stand aber die Frage, ob die Abläufe und Zuständigkeiten im Handbuch klar geregelt sind, sodass die verantwortlichen Personen ihre Aufgaben korrekt erfüllen können. Die im BAFU-internen Handbuch festgehaltenen Strukturen und Prozesse werden im Rahmen von Evaluationsgegenstand 2 in Kapitel 4 bewertet.

Aus der Perspektive des Evaluationsteams ist das BAFU-interne Handbuch gut strukturiert und in knapper, verständlicher Sprache verfasst. Die Pflichten der verschiedenen Organe (KoKo PV, Büro PV, ZKo PV) und die Aufgaben der Fachabteilungen sowie der BAFU-Direktion sind detailliert und klar aufgeführt. Leider fehlt ein Organigramm, in welchem die Verbindungen zwischen den diversen Organen des BAFU und deren Schnittstellen zu den Kantonen ersichtlich sind (vgl. Darstellung D 4.4 in Abschnitt 4.1). Auch die wichtigsten Prozesse (Vorbereitung und Durchführung der Programmverhandlungen, Controlling usw.) sind nachvollziehbar und klar dargestellt (z.B. Festlegen der Federführung, Entscheide, Termine usw. für einzelne Prozesse).

Das BAFU-interne Handbuch wurde von allen interviewten Mitarbeitenden des BAFU sehr positiv beurteilt. Es wurde auf drei Verbesserungsmöglichkeiten hingewiesen: Erstens wurde vorgeschlagen, das BAFU-interne Handbuch dahingehend anzupassen, dass bei der Vorbereitung der Programmvereinbarungen die Terminplanung verbessert wird. Insbesondere für die Phase der Erarbeitung des neuen Handbuchs PV und die Anpassung der einschlägigen Verordnungen steht aus Sicht einzelner Mitarbeitenden des BAFU zu wenig Zeit zur Verfügung. Zweitens war in der Vergangenheit die Koordination zwischen diesen beiden Prozessen nicht immer optimal, sie sollte verbessert werden (vgl. auch Abschnitt 4.2). Drittens wurde darauf hingewiesen, dass im BAFU-internen Handbuch der Prozess der Anpassung der einschlägigen Verordnungen nicht abgebildet ist und ergänzt werden sollte.

Empfehlung zum BAFU-internen Handbuch

Zum BAFU-internen Handbuch ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Bei der Beschreibung des Prozesses zur Vorbereitung der Programmvereinbarungen ist der Ablauf für die Anpassung der einschlägigen Verordnungen zu ergänzen und mit der Überarbeitung des Handbuchs PV abzustimmen.
- Ein Organigramm der Organe des BAFU ist im BAFU-internen Handbuch einzufügen.

3.3 PROGRAMMVORGABEN

Die Programmvorgaben entsprechen den Inhalten in den fachspezifischen Erläuterungen zu den einzelnen Programmvereinbarungen im Handbuch PV und den Informationen, die das BAFU den Kantonen zum Einstieg in die Programmverhandlungen unterbreitet. Auf die fachspezifischen Erläuterungen wird in diesem Abschnitt nicht mehr eingegangen, die Ergebnisse zu diesem Gegenstand sind in Abschnitt 3.1 dargestellt. Folglich wird in diesem Abschnitt eine Bewertung zu Vorgaben gemacht, welche das BAFU in einem Brief vom 8. Februar 2011 den Kantonen zugestellt hatte. Der Brief enthielt spezifisch für jeden Kanton und für jede Programmvereinbarung Informatio-

nen zu den finanziellen Möglichkeiten des Bundes (in Form von Tabellen in einer Beilage).

Die Programmvorgaben wurden in den Interviews mit BAFU-Mitarbeitenden und den Gruppengesprächen in den Kantonen diskutiert. Mit den Evaluationsfragen wurde geklärt, ob die Programmvorgaben ein angemessenes und nützliches Instrument für die Erarbeitung von Programmvereinbarungen darstellen und ob allenfalls Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Die Programmvorgaben werden von den befragten Personen in den Interviews und in der Online-Befragung mehrheitlich als ein angemessenes und nützliches Instrument zur Vorbereitung der Programmverhandlungen betrachtet.

Von einzelnen Personen wird aber auch Kritik an den Programmvorgaben geäussert:[5] Grösster Schwachpunkt gemäss den Befragten der Kantone ist, dass die Programmvorgaben erst ein paar Monate vor dem Start der Programmverhandlungen versandt wurden. Für die konkrete Vorbereitung der Verhandlung, vor allem aber auch in Bezug auf die übergeordnete, kantonsinterne Finanzplanung, liegt diese Information zu spät vor. Mehrere Personen haben in diesem Zusammenhang aber auch darauf hingewiesen, dass sich die Programmvorgaben in mehreren Themenbereichen auf Informationen abstützen, welche das BAFU vorgängig mittels einer Umfrage bei den Kantonen erhebt. Das heisst, die Programmvorgaben basieren letztlich auf Absichten und Planungen der Kantone. Dieses Ergebnis aus den Interviews spiegelt sich auch in den Resultaten der Online-Befragung wider. Wobei Unterschiede nach Themenbereichen bestehen: In den Themenbereichen, in welchen in den Kantonen in erster Linie Einzelprojekte umgesetzt werden, ist der Anteil von Personen, welche die Information des BAFU zu den finanziellen Möglichkeiten als nützlich einschätzen, deutlich tiefer (Lärm- und Schallschutz 48%, Gewässerrevitalisierung 52%, Schutzbauten 58%) als in den übrigen Themenbereichen, wo beispielsweise auch übergeordnete Massnahmen wie Konzepte finanziert werden (Natur- und Landschaftsschutz 77%, Wald 80%).[6]

Verbesserungsvorschlag

Aus den Interviews mit den Mitarbeitenden des BAFU und der Diskussion in der KoKo PV ist folgender Vorschlag zur Optimierung der Programmvorgaben hervorgegangen: Neben dem offerierten Globalbeitrag soll das BAFU den Kantonen auch eine Vorgabe zu inhaltlichen Prioritäten des Bundes machen. Es ist aber festzuhalten, dass in der Diskussion einzelne Personen der KoKo PV den Verbesserungsvorschlag abgelehnt haben.

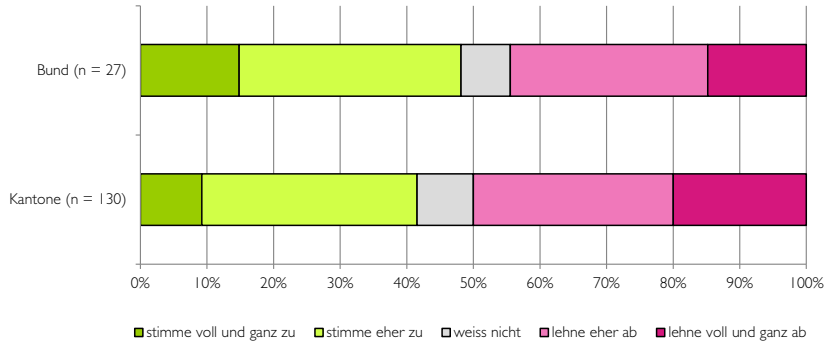
[5] Vgl. Abschnitt 3.1 in Bezug auf die fachspezifischen Erläuterungen zu den Programmvereinbarungen.

[6] Für die Auswertung der Online-Befragung nach Programmvereinbarungen wurden gewisse Programmvereinbarungen gruppiert, um statistisch grössere Zahlen von Antworten zu erhalten: Themenbereich Wald (Programmvereinbarungen in den Bereichen Waldwirtschaft, Schutzwald und Waldbiodiversität); Themenbereich Schutzbauten (Programmvereinbarungen in den Bereichen Schutzbauten nach WaG sowie Schutzbauten nach WBG); Themenbereich Natur- und Landschaftsschutz (Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, UNESCO-Weltnaturerbe, Pärke von nationaler Bedeutung, Wild- und Wasservogelschutzgebiete sowie Gewässerrevitalisierung).

Aus den Gruppengesprächen mit den vier Kantonen geht klar hervor, dass eine Vorgabe von inhaltlichen Prioritäten seitens des Bundes (z.B. das Nennen kantonsspezifischer, prioritärer Arten im Themenbereich Natur- und Landschaftsschutz) klar im Widerspruch zum NFA-Leitgedanken steht und der Bund zu stark in die operative Verantwortung der Kantone eingreifen würde. Die Kantone würden aber begrüssen, wenn der Bund seine Präferenzen in Form von Vorschlägen bekundet.

Die befragten Personen der Online Befragung haben ihre Zustimmung respektive Ablehnung zu folgender Aussage kundgetan: „Der Bund sollte in allen Themenbereichen für die Vorbereitung der Programmverhandlungen zuhanden der Kantone explizit Prioritäten deklarieren (z.B. Nennung prioritärer Arten für einen Kanton)". Aus Darstellung D 3.5 geht hervor, dass sich sowohl bei den Antwortenden des BAFU als auch der Kantone eine Pattsituation ohne eindeutige Präferenz ergibt.

D 3.5: Einschätzung zum Vorschlag der Deklaration expliziter Prioritäten durch den Bund



Quelle: Online-Befragung.

Die antwortenden Personen hatten die Möglichkeit, ihr Votum zu begründen. Die Begründungen lassen sich folgendermassen zusammenfassen.

Als Gründe für die Zustimmung eines solchen Vorschlags werden erstens das Rollenverständnis des Bundes und zweitens die Verbesserung der Basis für die Programmverhandlung genannt:

- *Element der strategischen Steuerung durch den Bund:* Aus Sicht zustimmender Personen soll der Bund in seiner strategischen Verantwortung für das System der Programmvereinbarungen durchaus seine Präferenzen bekannt geben. Zudem sollte das BAFU als Akteur auf nationaler Ebene über eine gesamtschweizerische Übersicht verfügen und so wissen, wo welche Schwerpunkte zu setzen sind.
- *Verbesserung der Verhandlungsbasis:* Aus Sicht mehrerer Antwortenden würde eine Deklaration von Prioritäten durch das BAFU die Vorbereitung und Durchführung der Programmverhandlungen verbessern. Eine klare Haltung des BAFU würde den Kantonen helfen, eine Priorisierung ihrer Mittel vorzunehmen und spezifi-

schere Eingaben für die Programmverhandlungen zu erstellen sowie die eigentlichen Verhandlungsgespräche zu vereinfachen.

Als Gründe für die Ablehnung des Vorschlags wurden folgende Argumente genannt:

- *Widerspruch zum NFA-Leitgedanken:* Wie in den Gruppengesprächen mit den Verantwortlichen aus den vier Kantonen wird auch in der Online-Befragung darauf hingewiesen, dass die Deklaration von Prioritäten der grundsätzlichen Rollenteilung im NFA widerspricht. Auch in der Online-Befragung führt eine Vielzahl der den Vorschlag ablehnenden Personen dieses Argument an. Konkret wird genannt, dass das BAFU mit den Programmzielen, Indikatoren usw. in den fachspezifischen Erläuterungen bereits die Gelegenheit wahrnimmt, Prioritäten zu setzen. In diesem Zusammenhang sind einzelne Antwortende auch der Auffassung, dass die Festlegung von Prioritäten nicht in allen Themenbereichen zweckmässig ist.
- *Festlegung von Prioritäten im Rahmen der Programmverhandlungen:* Als weitere Begründung wird in der Online-Befragung genannt, dass die Diskussion von Prioritäten während der Programmverhandlungen stattfinden soll, wo die Kantone ihr spezifisches Wissen zu den regionalen Gegebenheiten einbringen können.

Empfehlung zu den Programmvorgaben

Zu den Programmvorgaben empfehlen wir, dass das BAFU keine Vorgaben zu Prioritäten des Bundes macht, sondern allenfalls Vorschläge an die Kantone formuliert, wo der Bund Schwerpunkte bei der Umsetzung in einem Kanton sehen würde.

3.4 PROGRAMMVEREINBARUNG

In diesem Abschnitt wird der öffentlich-rechtliche Vertrag zwischen dem Bund (BAFU) und einem Kanton gemäss Art. 20a SuG[7] – die eigentliche Programmvereinbarung – beurteilt. Im Teil 1 des Handbuchs PV sind anhand einer Mustervereinbarung die diversen Inhalte einer Programmvereinbarung erläutert.

In Bezug auf die Programmvereinbarung standen folgende Evaluationsfragen im Vordergrund: Sind die Inhalte der Programmvereinbarung verständlich abgefasst? Ist die Programmvereinbarung so ausgestaltet, dass die Inhalte überprüfbar sind?

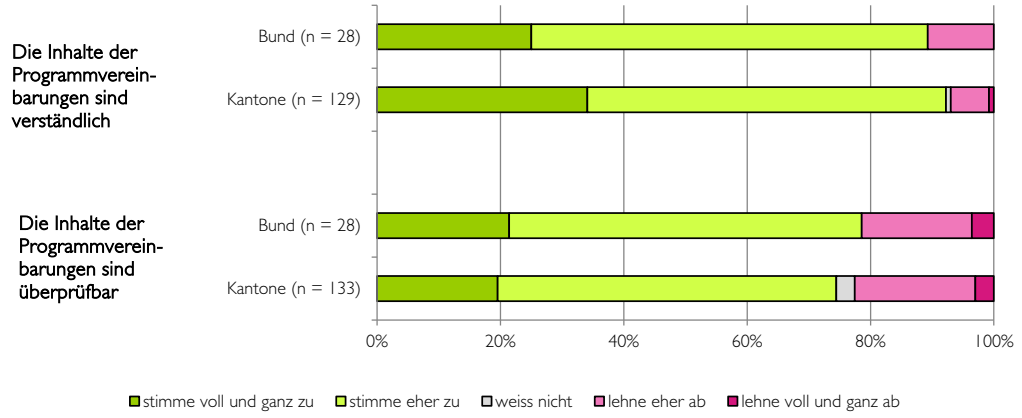
In den Interviews mit den Mitarbeitenden des BAFU und der Kantone wurde nur wenig Kritik an der eigentlichen Programmvereinbarung geübt. Ein Hinweis, welcher von beiden Vertragsparteien gemacht wurde, betrifft die Schwierigkeit, dass viele Umsetzungsprojekte grundsätzlich länger als die vier Jahre einer NFA-Periode dauern, oder eingeplante Projekte verspätet oder überhaupt nicht realisiert werden.

Die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen, dass die Programmvereinbarung nur von einem sehr kleinen Anteil von 8 Prozent aller Antwortenden als nicht verständlich eingeschätzt wird. Weiter geben nicht ganz 80 Prozent der Antwortenden an, dass die

[7] Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2008), SR 616.1.

Inhalte der Programmvereinbarung überprüfbar sind (vgl. Darstellung D 3.6). Ausgangspunkt für die Überprüfbarkeit der Programmvereinbarung sind die vereinbarten Ziele und die damit verbundenen Leistungen des Kantons (Leistungsindikatoren) sowie allenfalls die Wirkungen (Wirkungsindikatoren). Die Indikatorik wurde am stärksten kritisiert (v.a. zu den Programmvereinbarungen im Bereich Natur- und Landschaftsschutz): Erstens wird die Zahl der festgelegten Indikatoren als zu gross erachtet (Regelungsdichte). Zweitens wird aufgeführt, dass die Indikatoren zu eng auf einen spezifischen Inhalt ausgerichtet sind. Drittens monieren vor allem Antwortende aus den Kantonen, dass für die Umsetzung zu wenig Flexibilität besteht (vgl. Ausführungen zu den fachspezifischen Erläuterungen in Abschnitt 3.1). Das Festlegen von Leistungs- und insbesondere Wirkungszielen sowie von passenden Indikatoren stellt eine grosse Herausforderung im System der Programmvereinbarungen dar (vgl. auch EFK 2014, EFV 2013).

D 3.6: Einschätzung zur Verständlichkeit und Überprüfbarkeit der Inhalte der Programmvereinbarungen



Quelle: Online-Befragung.

Empfehlung zur Programmvereinbarung

Zur Programmvereinbarung formulieren wir keine Empfehlung. Der Vertrag ist aus theoretischer Warte sehr gut (vgl. Kapitel 5). Die von den betroffenen Akteuren geäusserte Kritik findet Eingang in die Empfehlungen auf strategischer Ebene (vgl. Abschnitt 1.2) oder in die Empfehlungen beispielsweise zum Handbuch PV oder zu den Instrumenten der Berichterstattung.

3.5 INSTRUMENTE DER BERICHTERSTATTUNG

Gestützt auf Artikel 49 Absatz 2 BV[8] trägt letztlich der Bund die Verantwortung für die Umsetzung und Durchsetzung von Bundesrecht. Im Rahmen der Erfüllung dieser hoheitlichen Funktion hat das BAFU die Leistungserbringung gemäss Programmverein-

[8] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (Stand am 18. Mai 2014), SR 101.

barungen zu kontrollieren. Zum Programmcontrolling zählen die Jahresberichte und die Stichprobenkontrollen (vgl. Abschnitt 4.4).

Beim Instrument Berichterstattung wurden zwei Elemente evaluiert. Erstens das Formular für die Jahresberichte der Kantone (Reporting) und zweitens die BAFU-interne Datenbank, welche diese Jahresberichte für Auswertungen zusammenführt.

Die folgenden Evaluationsfragen standen im Zentrum der Beurteilung: Inwiefern stellen die Formulare für die Jahresberichte eine gute Grundlage für die Berichterstattung durch die Kantone dar? Wird die BAFU-interne Datenbank von den Mitarbeitenden genutzt, und sind die Inhalte nützlich? Inwiefern erlauben es die Jahresberichte und die BAFU-interne Datenbank, die Umsetzung der PV zu dokumentieren und zu beurteilen? Auch bei diesen beiden Elementen im Zusammenhang mit der Berichterstattung ging es um die Erörterung von Verbesserungsmöglichkeiten.

Jahresberichte der Kantone

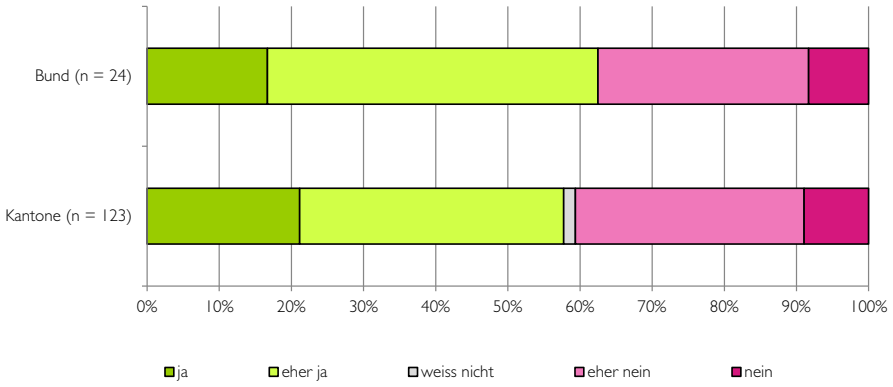
Bereits in den Interviews mit dem Mitarbeitenden des BAFU wurde klar, dass die Meinungen zum Formular der Jahresberichte der Kantone auseinanderstreben. Auch in den anschliessenden Gruppengesprächen mit den Kantonen wurde das Formular zum Teil gegensätzlich beurteilt.

In mehreren Gesprächen und auch in der ersten Diskussion mit der KoKo PV wurde die Thematik aufgegriffen, inwieweit auf dem Formular der Jahresberichte neben den quantitativen Grössen (quantitative Leistungsindikatoren, Finanzen) auch die Qualität der bisherigen Leistungserbringung erhoben werden soll. Gegenwärtig haben die Kantone die Möglichkeit, auf dem Formular Kommentare (z.B. zu den durchgeführten Massnahmen oder zur Einschätzung der Zielerreichung) abzugeben. Einzelne Gesprächspartner/-innen haben aber die Frage aufgeworfen, ob von den Kantonen nicht auch eine qualitative Beschreibung der erbrachten Leistungen verlangt werden soll.

In der Online-Befragung wurde dann konkret gefragt, ob die Formulare ihren Zweck der Berichterstattung erfüllen.[9] Darstellung D 3.7 zeigt die Einschätzung der Antwortenden des BAFU sowie der Kantone. Wie bei den Gesprächen divergieren die Einschätzungen zum Formular. Für rund 60 Prozent der Antwortenden lässt sich der Programmfortschritt mit dem Formular zufriedenstellend dokumentieren. Für rund 40 Prozent der Antwortenden trifft dies aber nicht zu.

[9] Im Fragebogen an die Mitarbeitenden der Kantone lautete die Frage: „Bilden die Vorlagen für das Reporting (Formulare für die Jahresberichte) eine gute Grundlage für Sie als Kanton, den Programmfortschritt zu dokumentieren?". Im Fragebogen an die Mitarbeitenden des BAFU wurde die Frage aus anderer Perspektive gestellt und lautete: „Bilden die Vorlagen für das Reporting (Formulare für die Jahresberichte) eine gute Grundlage für die Kantone, den Programmfortschritt zu dokumentieren?".

D 3.7: Beurteilung, ob das Formulare für die Jahresberichte eine gute Grundlage für die Dokumentation des Programmfortschritts bildet



Quelle: Online-Befragung.

Die Befragungsteilnehmenden hatten die Möglichkeit, sich sowohl zur jährlichen Berichterstattung (Reporting) als auch explizit zum Formular für die Jahresberichte zu äussern. Das Formular wird in mehreren Rückmeldungen als übersichtlich, einfach auszufüllen und angemessen beschrieben. Diesbezüglich wird die Meinung vertreten, dass es keine Anpassungen des Formulars bedarf. Dem steht die Einschätzung mehrerer Personen gegenüber, für die das Formulare unübersichtlich sowie auch aufwändig auszufüllen ist. Weitere genannte Schwächen betreffen folgende vier Punkte:

- Um den tatsächlichen Programmfortschritt einfacher nachvollziehen zu können, sollten im Formular neben den kumulierten einzutragenden Werten, auch die jeweiligen Jahrestranchen dargestellt werden (vgl. unten Verbesserungsvorschläge).
- In einzelnen Themenbereichen wird neben dem Ausfüllen des Formulars die Abgabe einer Liste der Projekte verlangt. Personen aus einzelnen Kantonen kritisieren den zusätzlichen Aufwand und ein zu starkes „Vordringen“ in den operativen Bereich der Kantone.
- Offenbar stimmen die Inhalte der Formulare nicht in allen Themenbereichen mit den Inhalten der Programmvereinbarungen überein.
- Im Formular ist unter der Rubrik Finanzen der Beitrag des Kantons einzutragen. Wie aus der Online-Befragung und den Gruppengesprächen in den Kantonen hervorgeht, verstehen oder akzeptieren nicht alle Mitarbeitenden des Kantons die Definition des Kantonsbeitrags, wie sie als Kommentar in der Excel-Tabelle hinterlegt ist.

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des BAFU zusätzlich gebeten, eine Einschätzung abzugeben, inwiefern sie anhand der Informationen aus den Jahresberichten der Kantone den Umfang der erbrachten Leistungen beurteilen können. 71 Prozent der antwortenden Personen vertreten die Auffassung, dass die Informationen aus den Jahresberichten zur Beurteilung der Leistung der Kantone ausreichen. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu den Erkenntnissen aus den acht Interviews mit Mitarbeitenden des BAFU zu Beginn der Evaluation. Von diesen hat nur etwas mehr

als die Hälfte die Meinung vertreten, dass mit den Jahresberichten die Leistungen ausreichend eingeschätzt werden können. Es wurde vor allem die Bedeutung der Stichprobenkontrollen hervorgehoben (vgl. Abschnitt 4.4).

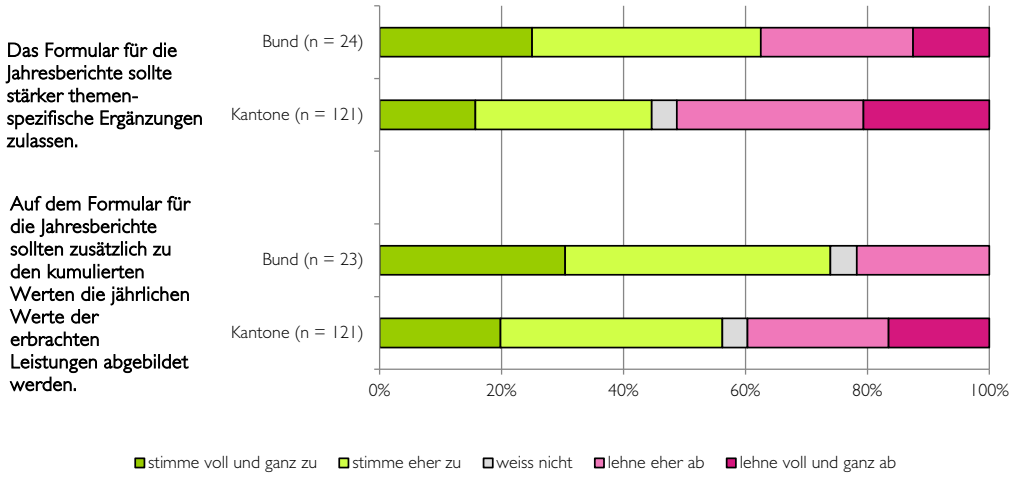
Nutzung der BAFU-internen Datenbank

Bezüglich der BAFU-internen Datenbank, in welcher die Jahresberichte aller Programmvereinbarungen der Kantone gespeichert werden, hat sich bereits in den Interviews mit BAFU-Mitarbeitenden gezeigt, dass die Datenbank nur von einem kleineren Teil tatsächlich genutzt wird. Gemäss Online-Befragung sind es lediglich 44 Prozent der Mitarbeitenden in den Fachabteilungen des BAFU, die die Datenbank nutzen und auch nützlich finden. Folgende Gründe wurden in den Gesprächen und der Diskussion mit der KoKo PV für die bescheidene Nutzung der Datenbank genannt: Erstens bietet die ZKo PV den Fachabteilungen an, für sie Auswertungen der Datenbank vorzunehmen. Zweitens ist die Datenbank schreibgeschützt, was die Möglichkeiten der Nutzung einschränkt.

Verbesserungsvorschläge

In der Online-Befragung wurden den Befragten zwei Verbesserungsvorschläge zur Bewertung vorgelegt (vgl. Darstellung D 3.8).

D 3.8: Bewertung der Vorschläge zur Verbesserung des Formulars für die Jahresberichte



Quelle: Online-Befragung.

Der erste Vorschlag zielt darauf ab, im Formular für die Jahresberichte stärker themenspezifische Ergänzungen zuzulassen, die eine qualitative Beschreibung der erbrachten Leistung ermöglicht. Dieser Vorschlag wird von mehr als der Hälfte der Antwortenden aus den Kantonen abgelehnt. Das Ergebnis hat sich sowohl in der Diskussion in der KoKo PV als auch in den Gruppengesprächen mit den Kantonen abgezeichnet. Ein solcher Zusatz auf dem Formular wäre erstens mit einem grösseren Aufwand für die Kantone verbunden. Zweitens wurde von einzelnen Personen entschieden darauf hin-

gewiesen, dass die Überprüfung der Qualität der Leistungserbringung ein Element der Stichprobenkontrollen ist (vgl. Abschnitt 4.4).

Etwas mehr Zustimmung erhält der zweite Vorschlag, auf dem Formular nicht nur kumulierte, sondern auch jährliche Werte abzubilden. Der besseren Nachvollziehbarkeit der pro Jahr erbrachten Leistungen stehen ein Mehraufwand zum Ausfüllen und eine Zunahme der Komplexität des Formulars gegenüber.

Alle befragten Personen konnten zur offenen Frage in Bezug auf das Formular der Berichterstattung in der Online-Befragung weitere Verbesserungsmöglichkeiten vorschlagen. Viele Vorschläge sind entweder im Formular schon implementiert (z.B. Standardisierung mittels Antwortvorlagen oder Dropdown-Listen) oder decken sich mit den im Fragebogen bereits präsentierten Vorschlägen. Ein neuer Vorschlag, der von mehreren Personen eingebracht wurde, ist, die jährliche Berichterstattung auf der Basis einer Internet-Applikation durchzuführen. An der zweiten Sitzung der KoKo PV wurde darauf hingewiesen, dass diese Idee vor ein paar Jahren vom BAFU schon einmal geprüft wurde.

Empfehlungen zur Berichterstattung

Zur Optimierung der jährlichen Berichterstattung formulieren wir folgende Empfehlungen:

- Die Formulare für die Jahresberichte sind auf die notwendigen Kontrollgrössen zu beschränken und auf die Indikatoren aus der Programmvereinbarung abzustimmen.
- Neben den kumulierten Werten sollen auch die jährlichen Werte für die Kontrollgrössen abgebildet werden, um den tatsächlichen Programmfortschritt eindeutiger zu dokumentieren.
- Die Vor- und Nachteile einer internet-basierten jährlichen Berichterstattung sollten noch einmal abgewogen werden.
- Grundsätzlich ist die Qualität der erbrachten Leistungen im Rahmen der Stichprobenkontrollen zu beurteilen. Auf qualitative Beschreibungen der Leistungserbringung sollte deshalb auf den Formularen weitgehend verzichtet werden (vgl. Empfehlung im Abschnitt 4.4).

4 EVALUATIONSGEGENSTAND 2: STRUKTUREN UND PROZESSE

Im Kapitel 4 werden die Strukturen und Prozesse, welche im Rahmen der Umsetzung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich eingesetzt werden, beurteilt.

4.1 ORGANISATION UND RESSOURCEN DES BAFU

Im BAFU-internen Handbuch sind die Organisationsstruktur und die wesentlichen Prozesse für die Umsetzung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich seitens des BAFU festgehalten. In Abschnitt 3.2 wurde dieses BAFU-interne Handbuch aus formaler Perspektive einer Bewertung unterzogen. In diesem Abschnitt werden die Evaluationsfragen dazu beantwortet, wie diese Strukturen und Prozesse in der Praxis umgesetzt werden, ob genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, und wo es Potenzial zu deren Verbesserung gibt.

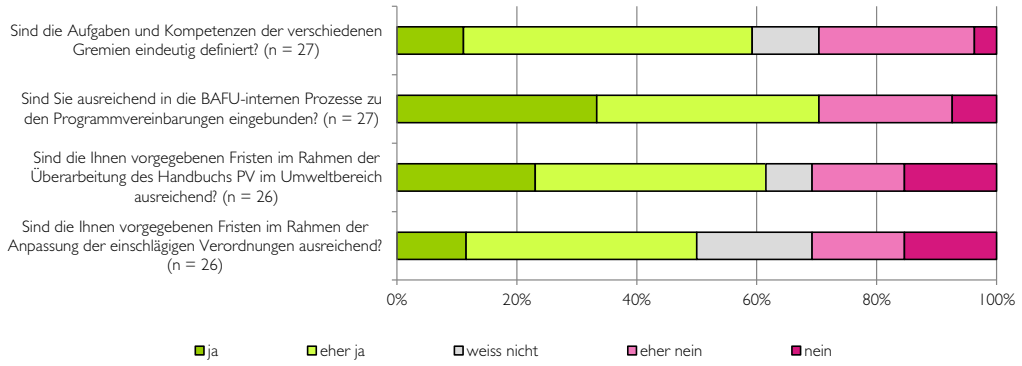
Grundlage bilden die Interviews mit und die Online-Befragung bei den BAFU-Mitarbeitenden.

Organisation

Im BAFU-internen Handbuch sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Organe sowie die Abwicklung der diversen Prozesse klar und verständlich dargestellt. Zu diesem Urteil kommen auch die befragten Mitarbeitenden des BAFU (vgl. Abschnitt 3.2). Hier von Interesse ist nun, wie diese Regelungen in der Praxis umgesetzt werden.

Sowohl die Erkenntnisse aus den Interviews als auch die Resultate der Online-Befragung zeigen, dass die Mehrheit der BAFU-Mitarbeitenden der Meinung ist, dass die etablierten Strukturen funktionieren (vgl. Darstellung D 4.1). Besonders positiv wird die Einbindung der Mitarbeitenden in die BAFU-internen Prozesse zu den Programmvereinbarungen bewertet. Am kritischsten eingestellt sind die Antwortenden gegenüber den Fristen im Rahmen der Anpassung der einschlägigen Verordnungen. Auf diesen Aspekt wurde auch in den Interviews explizit verwiesen. So sei die inhaltliche und terminliche Abstimmung zwischen der Abteilung Recht und den Fachabteilungen des BAFU in der Vergangenheit nicht immer optimal erfolgt.

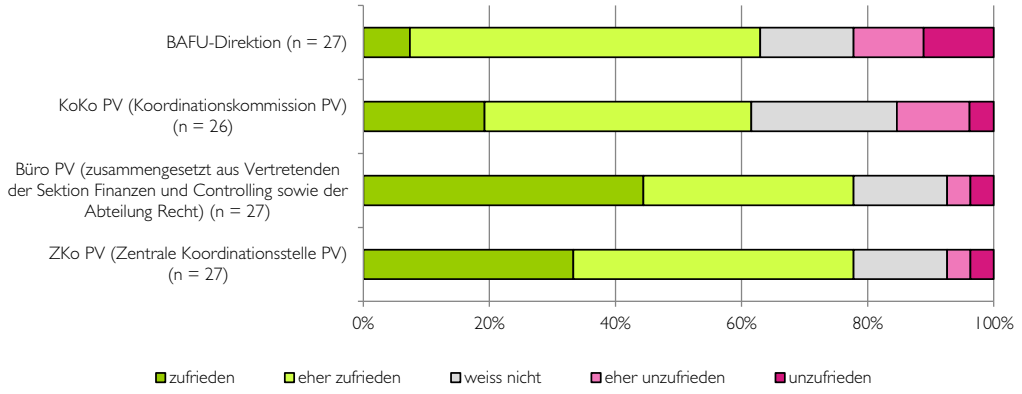
D 4.1: Einschätzungen zur BAFU-interne Organisation



Quelle: Online-Befragung.

Eine weitere Frage bezieht sich auf die konkreten Leistungen der verschiedenen Organe des BAFU. Auch hier bestätigen die Antworten aus der Online-Befragung die Resultate aus den Interviews mit den BAFU-Mitarbeitenden. Die Zufriedenheit mit den einzelnen Organen ist im Allgemeinen gross (vgl. Darstellung D 4.2).

D 4.2: Einschätzung der Zufriedenheit mit den Leistungen der verschiedenen Organe des BAFU



Quelle: Online-Befragung.

Die Zufriedenheit ist am höchsten mit den beiden „operativen“ Organen Büro PV und ZKo PV. Während die Aufgabe des Büros PV vor allem in der Unterstützung der „strategischen“ Organe besteht (KoKo PV, BAFU-Direktion), übernimmt die ZKo PV die Administration und die Koordination der Umsetzung der Programmvereinbarungen (vgl. BAFU 2012). Als Anlaufstelle für die Fachmitarbeitenden wird der ZKo PV in den Interviews und den Kommentaren der Online-Befragung ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt. In Bezug auf das Büro PV hat sich in einigen Interviews mit BAFU-Mitarbeitenden gezeigt, dass dieses Gremium gerade von den Fachmitarbeitenden kaum wahrgenommen wird. Ferner wird von einigen Interviewten in Frage gestellt, ob es neben der ZKo PV und der KoKo PV tatsächlich ein weiteres Organ mit lediglich

unterstützenden Aufgaben braucht. Die Leistungen der Organe auf der strategischen Ebene – KoKo PV und BAFU-Direktion – werden weniger zufriedenstellend gewertet.

In den Interviews und im offenen Kommentarfeld der Online-Befragung wurden Gründe genannt, welche die tiefere Zufriedenheit mit der BAFU-Direktion und der KoKo PV zum Teil erklären:

- Einige Mitarbeitende vermissen das Engagement und die Übernahme der Führungsverantwortung für das System der Programmvereinbarungen im Umweltbereich durch die BAFU-Direktion. Weiter wird kritisiert, dass die BAFU-Direktion gelegentlich Fristen nicht einhält, zu wenig klare Anweisungen erteilt und zu lange für das Fällen gewisser Entscheide braucht. Zwei konkrete Beispiele, welche während der Bearbeitung dieser Evaluation genannt wurden, sind die Entscheide in Bezug auf die Höhe des Bundesbeitrags in der Programmvereinbarung Pärke von nationaler Bedeutung und betreffend das Anliegen gewisser Akteure im Themenbereich Wald, die drei Programmvereinbarungen in einer zusammenzufassen (Stichwort Mantel-PV Wald).
- Bezüglich KoKo PV wurde in den Interviews und in der Online-Befragung von mehreren BAFU-Mitarbeitenden der Informationsfluss zwischen der KoKo PV und den Fachmitarbeitenden bemängelt (vgl. Darstellung D 4.1 zu Einbindung). Das wäre Aufgabe der Vertreterinnen und Vertreter der Fachabteilungen in der KoKo PV, die für die Information der betroffenen Mitarbeitenden zuständig sind.

Ressourcen

Zur Frage, ob ausreichend Ressourcen für die Umsetzung der Programmvereinbarungen zur Verfügung stehen, interessiert auf der einen Seite die Verfügbarkeit nach Art der Ressourcen (personell, finanziell und zeitlich). Auf der anderen Seite ist zu beurteilen, ob für die einzelnen Prozesse im System der Programmvereinbarungen genügend personelle Ressourcen verfügbar sind.

Die Verfügbarkeit nach Art der Ressourcen wurde nur im Rahmen der Interviews mit den BAFU-Mitarbeitenden diskutiert. Bei den verfügbaren Ressourcen in Bezug auf Personal und Finanzen sagen je die Hälfte der interviewten Personen, dass die Ressourcen ausreichen respektive zu knapp sind. Bezüglich der Zeit ist eine knappe Mehrheit der Meinung, dass zu wenig Zeit zur Verfügung steht und die Fristen zu kurz angesetzt werden. Diesen Äusserungen wird mit dem Argument widersprochen, dass bereits jetzt der Fahrplan für die Vorbereitung der übernächsten NFA-Programmperiode 2020–2023 in der KoKo PV besprochen wird und die Fachabteilungen folglich frühzeitig ihre Planung vornehmen können.

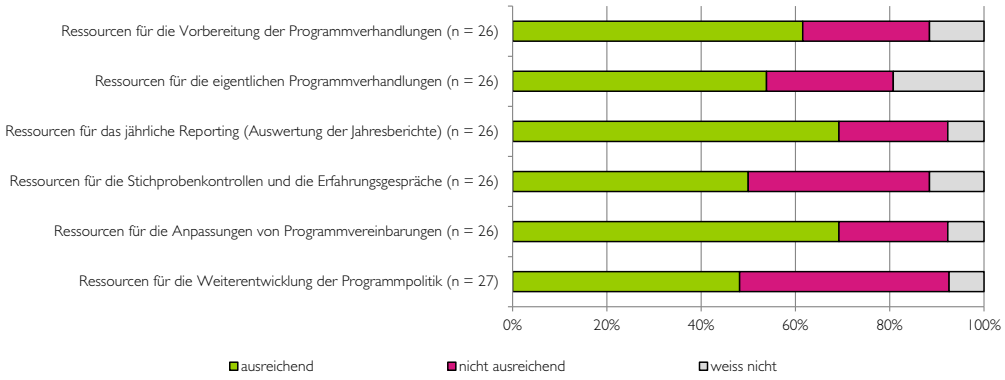
Grundsätzlich ist eine Mehrheit der 28 BAFU-Mitarbeitenden, deren Online-Fragebogen ausgewertet werden konnte, der Ansicht, dass ihre Fachabteilung oder Sektion ausreichend mit personellen Ressourcen ausgestattet ist (vgl. Darstellung

D 4.3).[10] Einzig bei den Stichprobenkontrollen und den Erfahrungsgesprächen sowie bei der Weiterentwicklung der Programmpolitik sind rund je die Hälfte der Meinung, dass das verfügbare Personal ausreicht respektive nicht ausreicht.

Den Mitarbeitenden der Kantone wurden die gleichen Fragen zu den personellen Ressourcen gestellt. Bei den meisten Prozessen ist das Ergebnis das gleiche (vgl. Darstellung D 4.10 in Abschnitt 4.6). Ausgenommen bei den eigentlichen Programmverhandlungen sowie den Stichprobenkontrollen und Erfahrungsgesprächen, wo die Mitarbeitenden des BAFU, die mit praktisch allen Kantonen zu tun haben, logischerweise mehr Personal brauchen könnten.

Zwölf der 27 antwortenden BAFU-Mitarbeitenden geben in der Online-Befragung an, dass sie für die Weiterentwicklung der Programmpolitik nicht ausreichend Ressourcen zur Verfügung haben. Vor dem Hintergrund, dass dem BAFU Verantwortung für die strategische Steuerung des Systems der Programmvereinbarungen im Umweltbereich obliegt, ist dies ein etwas ernüchterndes Ergebnis.

D 4.3: Einschätzung der BAFU-Mitarbeitenden zur Ausstattung mit personellen Ressourcen für einzelne Prozesse im System der Programmvereinbarungen



Quelle: Online-Befragung.

In der Evaluation von Jenny et al. (2008) wurde die Situation zu den verfügbaren Ressourcen insbesondere von den Fachabteilungen deutlich negativer beurteilt. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Evaluation damals im Anschluss an die Programmverhandlungen der ersten Programmperiode 2008–2011 durchgeführt wurde. In der Zwischenzeit konnten alle involvierten Akteure über zwei NFA-Perioden Erfahrungen sammeln sowie Prozesse und Ressourcen dem Bedarf anpassen.

Verbesserungsmöglichkeiten zu Organisation und Ressourcen des BAFU

In Bezug auf die BAFU-interne Organisation drängt sich eine Vereinfachung der bestehenden Strukturen auf (vgl. Darstellung D 4.4). Kriterium bilden organisationstheoreti-

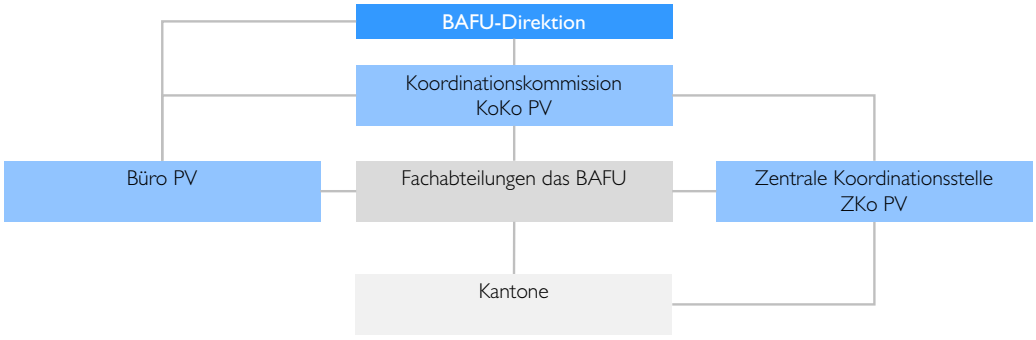
[10] Dieses Ergebnis weicht vom Ergebnis aus der Umfrage der EFV zu Beginn der zweiten NFA-Programmperiode 2012–2015 ab, wo zwölf Antwortende von Fachstellen des Bundes angaben, dass in ihrem Amt für die Vorbereitung und Verhandlung von Programmvereinbarungen nicht genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen (EFV 2013: 20).

sche Grundsätze; beispielsweise, je weniger Interdependenzen zwischen Aufgaben respektive den für diese Aufgaben zuständigen Akteuren bestehen, desto geringer fällt der Bedarf der Koordination aus. Aber auch Überlegungen aus der Perspektive der betriebswirtschaftlichen Effizienz (Bindung von so vielen Ressourcen, wie unbedingt notwendig):

- *Zahl der Organe (Akteure):* Die Zahl der Organe ist mit der KoKo PV, dem Büro PV und der ZKo PV erstens gross. Dazu kommen die BAFU-Direktion, die Fachabteilungen, die Abteilung Recht und die Sektion Finanzen und Controlling.
- *Zusammensetzung der Organe:* Der einzige Unterschied in der personellen Zusammensetzung des Büro PV und der ZKo PV besteht darin, dass im Büro PV zusätzlich die Abteilung Recht vertreten ist. Die Abteilung Recht ist aber auch in der KoKo PV und der BAFU-Direktion vertreten.
- *Abgrenzung der Aufgaben:* Im BAFU-internen Handbuch sind die Aufgaben der einzelnen Organe wohl nachvollziehbar und eindeutig voneinander abgegrenzt (vgl. Abschnitt 3.2). Werden die Aufgaben der Organe aber etwas genauer betrachtet, fällt auf, dass sich diese zum Teil überschneiden (z.B. Koordination durch die KoKo PV und Koordination durch das Büro PV). Das Büro PV hat unter anderen die Aufgabe, die Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen zu koordinieren, obwohl diese nicht im Büro PV vertreten sind.
- *Notwendigkeit von Aufgaben des Büro PV:* Schliesslich kann diskutiert werden, ob einige Aufgaben des Büros PV entweder durch die ZKo PV oder die KoKo PV erfüllt werden sollen (Organisation von Veranstaltungen, Vorbereitung von Anträgen für Sitzungen der BAFU-Direktion) oder ob sie überhaupt notwendig sind (Unterstützung der ZKo PV bei der Kommunikation).

Aufgrund dieser Feststellungen ist der Schluss zu ziehen, dass das Büro PV im Prinzip aufgelöst werden kann, ohne dass Aufgaben nicht erfüllt werden können und Kompetenzen bestimmter Akteure beschnitten werden. Die Folge ist, dass die BAFU-interne Struktur vereinfacht wird, Interdependenzen abgebaut werden und der Aufwand reduziert werden kann.

D 4.4: Organigramm des Systems der Programmvereinbarungen im Umweltbereich beim BAFU



Quelle: eigene Darstellung auf Basis des BAFU-internen Handbuchs (BAFU 2012) und des Pflichtenhefts zur Evaluation Programmvereinbarung im Umweltbereich.

Empfehlungen zu Organisation und Ressourcen des BAFU

Zur Organisation und zu den Ressourcen beim BAFU wurden in der Online-Befragung den Teilnehmenden keine Verbesserungsvorschläge zur Beurteilung vorgelegt. Vorschläge des Evaluationsteams wurden an der Sitzung mit der KoKo PV diskutiert und bilden die Grundlage für folgende Empfehlungen:

- Zur Gewährleistung des Informationsflusses und zur breiteren Abstützung der Entscheide haben die Fachabteilungen sicherzustellen, dass in der KoKo PV jede Programmvereinbarung durch eine Person vertreten ist.
- Das Büro PV ist aufzulösen. Die Aufgaben können von der KoKo PV und der ZKo PV übernommen werden.

4.2 VORBEREITUNG DER PROGRAMMVERHANDLUNGEN

Der Prozess der Vorbereitung der Programmverhandlungen umfasst den Zeitraum von der Überarbeitung des Handbuchs PV (vgl. Abschnitt 3.1) bis zum Start der eigentlichen Programmverhandlungen (vgl. Abschnitt 4.3). Während dieser Zeit werden zudem die einschlägigen Verordnungen angepasst und die Programmvorgaben versendet (vgl. Abschnitt 3.3).

Im Rahmen dieser Evaluation standen folgende Fragen im Vordergrund: Werden Kantone bei der Erarbeitung der für die Verhandlungen relevanten Dokumente (Instrumente) einbezogen? Werden die Kantone für die Vorbereitung der Programmverhandlungen rechtzeitig sowie im Umfang und in der Verständlichkeit sach- und stufengerecht informiert? Wo besteht diesbezüglich Potenzial zu Verbesserungen?

Einbezug der Kantone

Das Fazit aus den Gruppengesprächen mit den Verantwortlichen der Kantone zum Einbezug bei der Umsetzung der Programmvereinbarungen im Allgemeinen und den Vorbereitungen der Programmverhandlungen im Speziellen ist eindeutig. Die in den vier Kantonen interviewten Personen sind mit dem Einbezug durch das BAFU sehr zufrieden. Die Kantone haben verschiedene Möglichkeiten sich einzubringen:

- *Vernehmlassung der Verordnungen:* Bei der Vernehmlassung der einschlägigen Verordnungen sind die Kantone zu konsultieren. Die Fachmitarbeitenden des BAFU informieren jeweils ihre Kolleginnen und Kollegen in den Kantonen, wenn eine Vernehmlassung läuft, damit diese sicherstellen können, dass sie im Rahmen des kantonsinternen Prozesses zur Vernehmlassung Stellung nehmen können.
- *Anhörung zum Handbuch PV:* Das BAFU hat bis jetzt bei jeder Überarbeitung des Handbuchs PV eine Anhörung bei den Kantonen durchgeführt. Auch hier werden die Fachmitarbeitenden der Kantone durch jene des BAFU direkt beim Start der Anhörung informiert.
- *Umfrage zu Programmeingaben:* In einzelnen Themenbereichen führen die Fachabteilungen des BAFU bei den Kantonen eine Umfrage zu den geplanten Eingaben für die nächste Programmperiode durch.

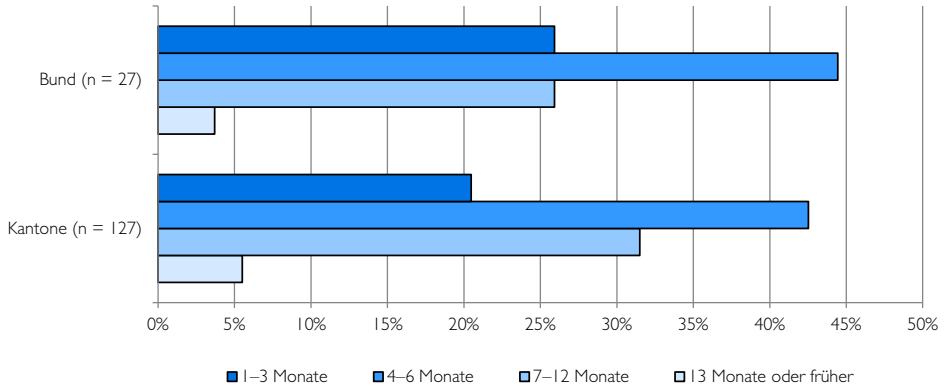
Darüber hinaus wurde bei der Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen in einzelnen Themenbereichen mit Arbeitsgruppen gearbeitet oder es wurden Workshops durchgeführt, an welchen jeweils mehrere Kantone vertreten waren. Schliesslich bieten die regelmässig stattfindenden Erfahrungsgespräche den Kantonen die Möglichkeit, ihre Anliegen bei den Mitarbeitenden des BAFU zu deponieren.

Zeitpunkt des Versands der relevanten Dokumente

Zentrale Grundlage für die Programmvereinbarungen im Umweltbereich ist das Handbuch PV. Die Interviews mit den Mitarbeitenden des BAFU haben gezeigt, dass ein Teil der involvierten Akteure die Meinung vertritt, dass das Handbuch PV für die Kantone zu spät vorliegt. Auch in der Evaluation zu den Programmverhandlungen im Jahr 2008 wurde empfohlen, dass das BAFU in der Vorbereitungsphase frühzeitig kommunizieren soll (Jenny et al. 2008). Deshalb wurde bei den Interviews und der Online-Befragung gefragt, wie viele Monate vor dem Start der Programmverhandlungen das Handbuch PV den involvierten Akteuren zur Verfügung stehen soll.

Bei den Antwortenden des BAFU und der Kantone wollen je eine deutliche Mehrheit, dass das Handbuch PV vier bis sechs Monate vor dem Start der Programmverhandlungen vorliegt (vgl. Darstellung D 4.5). Vor der zweiten und nun vor der dritten NFA-Programmperiode wurde das Handbuch jeweils rund vier Monate vor Verhandlungsbeginn den Kantonen zugestellt respektive auf der BAFU-Website publiziert.[11]

D 4.5: Antworten zum Zeitpunkt, wie viele Monate vor dem Start der Programmverhandlungen das Handbuch PV zur Verfügung stehen soll



Quelle: Online-Befragung.

In mehreren Interviews mit Mitarbeitenden des BAFU wurde Kritik an der zeitlichen und inhaltlichen Koordination der Überarbeitung des Handbuchs PV und der einschlägigen Verordnungen laut. Die Federführung für beide Prozesse obliegt der Abteilung Recht des BAFU. Die Herausforderung besteht im Dreiecksverhältnis zwischen den Fachabteilungen, den für spezifische Themenbereiche zuständigen Fachjuristen und den für die Programmvereinbarungen zuständigen Juristen der Abteilung Recht. Im BAFU-

[11] Schriftliche Mitteilung von Franziska Furrer, BAFU, vom 6. März 2015.

internen Handbuch sind im Prinzip die Aufgaben und die Zuständigkeiten im Detail festgehalten. Es fehlt jedoch ein Zeitplan, welcher der Koordination der beiden Prozesse und dem Einbezug der drei relevanten Akteuren gerecht wird (vgl. BAFU 2012: 18–20).

Empfehlungen zur Vorbereitung der Programmverhandlungen

In der Online-Befragung wurden zur Vorbereitung der Programmverhandlungen von mehreren Teilnehmenden Verbesserungsvorschläge formuliert. Ein Teil der Vorschläge hat sich auf andere Instrumente oder Prozesse bezogen. Zur Vorbereitung der Programmverhandlungen werden folgende Empfehlungen formuliert:

- Das Handbuch PV sollte rund sechs Monate vor dem Start der Programmverhandlungen fertiggestellt sein und den Kantonen zur Verfügung stehen.
- Die terminliche und inhaltliche Koordination der Überarbeitung des Handbuchs PV und der Anpassung der einschlägigen Verordnungen ist von der Abteilung Recht des BAFU zu verbessern.

4.3 PROGRAMMVERHANDLUNGEN

Die eigentlichen Programmverhandlungen sind ein weiteres Kernstück des Systems der Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Sie waren zentraler Gegenstand der Evaluation im Jahr 2008, nachdem das erste Mal zwischen dem BAFU und den Kantonen verhandelt wurde (Jenny et al. 2008). Die Programmverhandlungen wurden von den Fachabteilungen des BAFU und der Kantone mehrheitlich negativ beurteilt. Vor allem der fehlende Verhandlungsspielraum wurde kritisiert. Die Verhandlungen wurden „als einseitige Informationsrunde des Bundes“ oder gar als „Sparrunde“ wahrgenommen (Jenny et al. 2008: 24). Mehrere in der Evaluation benannte Schwachpunkte wurden in der Zwischenzeit behoben (z.B. Kommunikation der finanziellen Möglichkeiten des BAFU, vgl. Abschnitt 3.3). Zudem konnten beide Parteien in der Zwischenzeit im Rahmen der Verhandlungen zur NFA-Programmperiode 2012–2015 weitere Erfahrungen sammeln.

Ein grundsätzliches Element von Verhandlungen ist der tatsächlich bestehende Spielraum zum Verhandeln. Jenny et al. (2008: 25) halten fest, dass der Verhandlungsspielraum nicht ausreichend war, vor allem aufgrund der zu knappen finanziellen Mittel. Die vorliegende Evaluation ist deshalb explizit der Frage nachgegangen, wie die involvierten Akteure den Verhandlungsspielraum rückblickend auf die Verhandlungen zur zweiten NFA-Programmperiode 2012–2015 bewerten. Und wie sie die Verhandlungen generell beurteilen.

Alle interviewten Personen des BAFU und der Kantone haben in den Interviews zu Protokoll gegeben, dass die Verhandlungen in einer angenehmen, konstruktiven und zielorientierten Atmosphäre stattfanden. Ein paar Personen haben in den Gesprächen extra darauf hingewiesen, dass man aus den Erfahrungen im Zusammenhang mit den allerersten Verhandlungen Schlüsse gezogen und die Abwicklung der Verhandlungen verbessert hat.

Zum eigentlichen Verhandlungsspielraum konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

- In den Interviews hat rund die Hälfte der BAFU-Mitarbeitenden gesagt, dass der verfügbare Spielraum ausreicht. Die andere Hälfte vertritt die Meinung, dass der Spielraum eher nicht ausreicht.
- Die Online-Befragung bei den BAFU-Mitarbeitenden hat ein anderes Bild ergeben. 15 Antwortende oder 88 Prozent geben an, über ausreichend oder eher ausreichend Spielraum zu verfügen. Für nur zwei Antwortende oder 12 Prozent war der Spielraum nicht ausreichend.
- Nicht ganz so eindeutig sind die Resultate aus der Online-Befragung bei den Kantonen. 71 Personen oder 69 Prozent geben zur Antwort, dass sie über ausreichend Verhandlungsspielraum verfügten. 35 Personen oder 24 Prozent waren gegenteiliger Meinung. 7 Prozent haben keine Meinung abgegeben.
- Zwischen den einzelnen Themenbereichen bestehen nur kleinere Differenzen bei der Einschätzung des Verhandlungsspielraums. Mit Ausnahme des Bereichs Lärm- und Schallschutz, wo 92 Prozent aller Antwortenden mit dem Spielraum zufrieden sind.

Die EFV hält fest, dass sich der Verhandlungsspielraum der Kantone im Vergleich zur ersten NFA-Programmperiode 2008–2011 vergrössert hat (EFV 2013: 22). Die Antwortenden wurden gebeten, ihre Meinung zum Verhandlungsspielraum zu begründen. Von den Personen, die den Spielraum als ausreichend eingeschätzt haben, wurden die folgenden Aspekte genannt:

- Die Verhandlungen wurden in offener und konstruktiver Weise geführt werden. Realistische Einschätzungen von beiden Parteien führten dazu, dass die Anliegen des BAFU und der Kantone diskutiert wurden. So wurde das gegenseitige Vertrauen gefördert, und es konnte oft auch ein gemeinsamer Nenner gefunden werden.
- Die vom BAFU offerierten finanziellen Möglichkeiten beruhen in diversen Themenbereichen auf Umfragen bei den Kantonen. Darüber hinaus nehmen die Mitarbeitenden des BAFU in den Verhandlungen die Anliegen der Kantone ernst und gehen darauf ein.
- Das System ist im Prinzip so aufgebaut, dass im Rahmen eines vorgegebenen Kostendachs auf inhaltlicher Ebene über Leistungen verhandelt wird. Diskutiert wird dann über Art und Umfang dieser Leistungen, wobei das BAFU den Kantonen bei der Priorisierung in den meisten Fällen Freiheiten lässt.

Von jenen Personen, die den Verhandlungsspielraum als nicht ausreichend bewerten, wurde vor allem grundsätzliche Kritik am System geübt, dass nicht über finanzielle Beiträge, sondern über Leistungen verhandelt wird (vgl. Jenny et al. 2008: 24, EFV 2013: 23). Mit Verweis auf Aussagen aus den Gruppengesprächen mit den Kantonen sowie den Berichten von EFK und EFV (vgl. EFK 2014a: 20, EFV 2013: 23) gilt aber festzuhalten, dass die Kantone ihren Verhandlungsspielraum zum Teil selber beschneiden: durch die eigenen finanziellen Möglichkeiten, durch mit Unwägbarkeiten verbun-

denen Budgetierungsprozesse oder durch die Verteilung der kantonsinternen Kompetenzen. So müssen in einigen Kantonen die Programmvereinbarungen durch Parlament oder Regierung verabschiedet werden. Die Abwicklung der Programmverhandlungen wird dadurch nicht nur komplex und aufwändig, sondern schmälert den Spielraum der mit dem Verhandlungsmandat betrauten Personen.

Verbesserungsmöglichkeiten bei den Programmverhandlungen

Den Teilnehmenden der Online-Befragung wurde die Möglichkeit gegeben, Vorschläge für die Verbesserung der Programmvereinbarungen zu formulieren. Ein grosser Teil der Anmerkungen beziehen sich nicht unmittelbar auf die eigentlichen Verhandlungen, stehen aber mit diesen im Zusammenhang:

- Mehrere Personen schlagen vor, dass der Bund seine Informationen zu den Programmverhandlungen den Kantonen früher bekannt gibt (vgl. Abschnitt 3.1 zum Handbuch PV und Abschnitt 3.3 zu den Programmvorgaben).
- Rund ein Dutzend Antwortende aus den Kantonen unterbreiten den Vorschlag, dass die Verhandlungen zu Programmvereinbarungen in Themenbereichen mit zum Teil überschneidenden Inhalten (z.B. Wald, Natur- und Landschaftsschutz, allenfalls Gewässerrevitalisierung) am gleichen Tag oder sogar gleichzeitig stattfinden sollen.
    - Dieser Vorschlag wird mit verschiedenen Argumenten begründet: Erstens soll ganz praktisch der Aufwand der Kantone reduziert werden (z.B. mehrmalige Anreise nach Bern). Zweitens soll den Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, spontan auf die Ergebnisse der Verhandlungen zu reagieren. Das BAFU versucht, den Vorschlag im Hinblick auf die Verhandlungen zur dritten NFA-Programmperiode 2016–2019 während des zweiten und dritten Quartals 2015 umzusetzen. Die ZKo PV hat den Fachabteilungen einen entsprechenden Auftrag erteilt.[12]
- Weiter wird seitens einiger Kantone die Forderung aufgestellt, die Flexibilität zwischen einzelnen Programmvereinbarungen zu erhöhen. Beispielsweise sollen im Bereich Wald die drei bestehenden Programmvereinbarungen zu einer übergeordneten Vereinbarung zusammengeführt werden (Stichwort: Mantel-PV Wald).

Empfehlungen zu den Programmverhandlungen

Zu den Programmverhandlungen formulieren wir keine Empfehlung. Die kritisierten Aspekte sind systembedingt oder übergeordneter Natur (z.B. bezüglich des Verhandlungsspielraums). Die vorgebrachten Verbesserungsvorschläge werden in Empfehlungen zu anderen Instrumenten oder Prozessen aufgenommen (z.B. Handbuch PV, Programmvorgaben) oder werden im Hinblick auf die Verhandlungen zur dritten NFA-Programmperiode 2016–2019 bereits umgesetzt (Terminierung der Verhandlungen).

[12] Mündliche Mitteilung von Franziska Furrer, BAFU, vom 15. März 2015.

4.4 STICHPROBEN UND ERFAHRUNGSGESPRÄCHE

Der Verantwortung für die Umsetzung und Durchsetzung von Bundesrecht, welche sich aus Artikel 49 Absatz 2 BV ableitet, kommt der Bund im System der Programmvereinbarungen im Umweltbereich unter anderem mit dem Programmcontrolling nach, welches die Jahresberichte (vgl. Abschnitte 3.5) und die Stichproben umfasst. Im Handbuch PV sind die Grundsätze für die Stichproben festgehalten (BAFU 2011: 18–19): Der Fokus der Stichproben liegt auf der Überprüfung des Einsatzes der Bundesmittel. Mit den Stichprobenkontrollen sollen in erster Linie die Jahresberichte und die Massnahmenumsetzung (insbesondere auch die Qualität der Leistungen) überprüft und die Abwicklung der Programmvereinbarungen auf der Stufe der Kantone eingesehen werden (Administration, Konzeption usw.). In der Regel ist pro Programmvereinbarung und Kanton eine Stichprobe in der zweiten Hälfte der NFA-Programmperiode durchzuführen (BAFU 2012: 11).

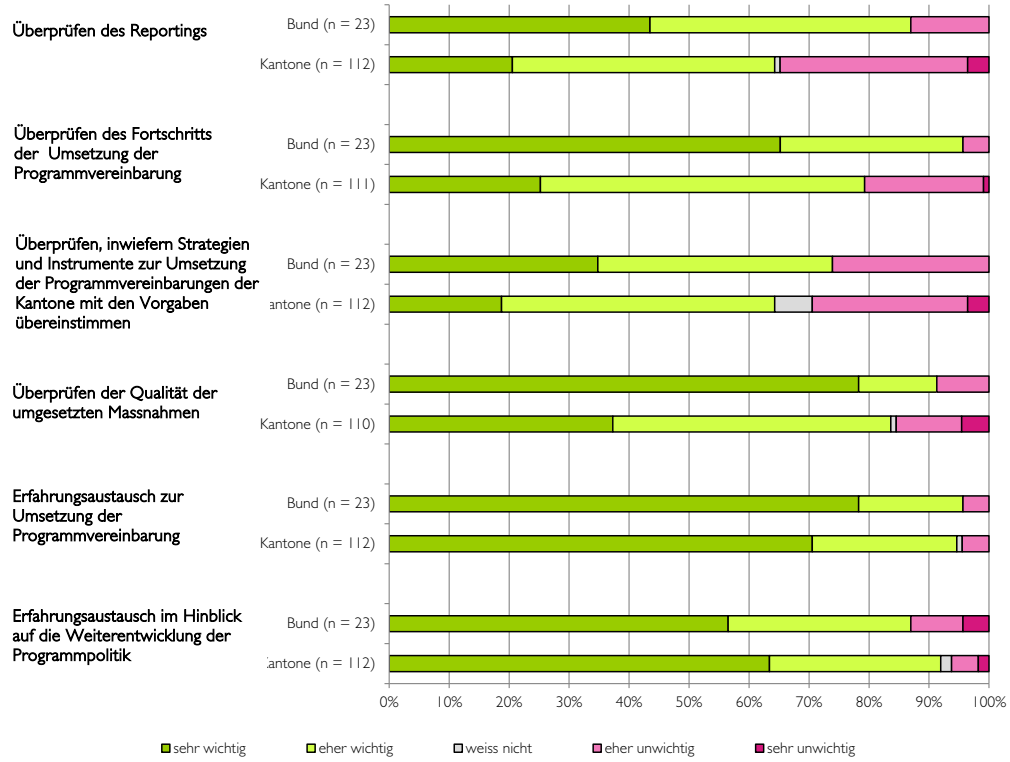
Das Programmcontrolling soll aber auch dem „Grundsatz der Partnerschaft" (BAFU 2011: 7) folgen. Im Zusammenhang mit Stichprobenkontrollen sollen die Besuche in den Kantonen bei Bedarf auch für Erfahrungsgespräche genutzt werden, die dem gemeinsamen Lernen und dem Austausch über Programmvereinbarungen in den Themenbereichen dienen. Beide Elemente – Stichprobenkontrolle und Erfahrungsgespräch – sind vor dem Hintergrund der mit der Prinzipal-Agenten-Theorie verbundenen Informationsprobleme von grosser Relevanz für eine erfolgreiche Umsetzung des Systems der Programmvereinbarungen (vgl. Kapitel 5).

In der vorliegenden Evaluation gilt es, zu untersuchen, welche Aspekte der Stichproben und Erfahrungsgespräche wichtig sind, wie zufrieden die involvierten Akteure mit dem System sind, und wie dieses optimiert werden kann.

In den Gesprächen mit dem BAFU und den vier Kantonen wurde die oben beschriebene Praxis bestätigt (Anzahl Kontrollen, Ziele, Kombination mit Erfahrungsaustausch). Beide Parteien haben bisher sehr gute Erfahrungen mit den Stichproben und den Erfahrungsgesprächen gemacht. Insbesondere der Besuch vor Ort und die Besprechung von Projekten im Feld werden als wichtiger Bestandteil hervorgehoben. Für die Kantone ist der direkte Kontakt mit den BAFU-Mitarbeitenden vor allem auch wichtig, um auf die spezifischen Herausforderungen ihres Kantons hinzuweisen. Auch in der Umfrage der EFV beurteilten die befragten Mitarbeitenden von Bund und Kantonen „das Controlling als insgesamt gut" (EFV 2013: 24).

In der Online-Befragung wurden alle Teilnehmenden gebeten, die Wichtigkeit der diversen mit Stichprobe und Erfahrungsgespräch verbundenen Ziele zu bewerten. Die Einschätzung dieser Aspekte wird in Darstellung D 4.6 abgebildet.

D 4.6: Bewertung der Wichtigkeit, der mit Stichprobe und Erfahrungsgespräch verbundenen Ziele



Quelle: Online-Befragung.

Die Ergebnisse lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Der Erfahrungsaustausch wird von den BAFU- und den Kantonsmitarbeitenden als wichtigstes Ziel betrachtet.
- Den Zielen in Bezug auf die Stichprobenkontrolle wird von den BAFU-Mitarbeitenden eine grössere Relevanz zugeordnet als von den Mitarbeitenden des Kantons. Vor allem die Überprüfung der Jahresberichte und des Fortschritts der Umsetzung hat für BAFU-Mitarbeitende eine grössere Wichtigkeit als für die Mitarbeitenden der Kantone. Ein Ergebnis, welches sich mit den Schlüssen aus der Prinzipal-Agenten-Theorie einfach erklären lässt (vgl. Kapitel 5, Stichworte moralisches Risiko und Ausnutzung von Abhängigkeit).
- Gut zum Ausdruck kommt auch, dass beiden Parteien bei den Stichproben das Überprüfen der Qualität der umgesetzten Massnahmen sehr wichtig ist.
- Sowohl die BAFU-Mitarbeitenden als auch die Mitarbeitenden der Kantone schreiben der Überprüfung von Strategien und Instrumenten der Kantone die kleinste Wichtigkeit zu, was zum Rollenverständnis in der NFA passt, nämlich, dass der Bund strategisch steuert und die Kantone operativ umsetzen.

Verbesserungsvorschläge

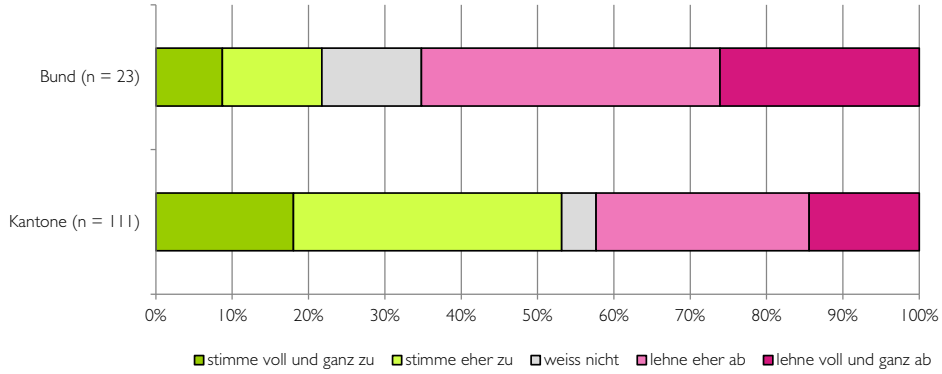
Die BAFU-Mitarbeitenden haben in ihren Interviews darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Stichprobenkontrollen gross ist und in der zweiten Hälfte der NFA-Programmperiode jeweils mit den Vorbereitungsarbeiten der nächsten Periode zusammenfällt. Diese Aussagen wurden in der Online-Befragung bestätigt. 38 Prozent der Antwortenden des BAFU geben an, dass die Ressourcen für Stichprobe und Erfahrungsgespräch nicht ausreichen (vgl. Darstellung D 4.3 in Abschnitt 4.1).

Ausgehend von der Tatsache beschränkter Ressourcen für Stichproben seitens des BAFU und der Kantone sowie vom Ziel, Kontrollen so effektiv wie möglich auszugestalten, hat das Evaluationsteam an der ersten Sitzung mit der KoKo PV folgenden Vorschlag unterbreitet: Die Stichprobenkontrollen sollen stärker auf jene Kantone und Programmvereinbarungen fokussiert werden, in denen bei der Umsetzung der Programmvereinbarung besonders grosse Herausforderungen bestehen. Besondere Herausforderungen können beispielsweise ein grosser Handlungsbedarf, erschwerte biogeografische Bedingungen, Schwierigkeiten mit der Leistungserbringung Dritter oder die Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse (z.B. Naturkatastrophen) sein. Auch die EFK empfiehlt in ihrer Evaluation der Programmvereinbarungen in den Themenbereichen Natur- und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung, Stichproben „risikoorientiert“ durchzuführen. Der EFK geht es darum, der unterschiedlichen Qualität der Umsetzung der Programmvereinbarungen in den Kantonen Rechnung zu tragen (EFK 2014b: 3 und 29).

Dieser Vorschlag wurde in der ersten Sitzung mit der KoKo PV und in den Gesprächen mit den Kantonen diskutiert sowie in der Online-Befragung den Teilnehmenden zur Bewertung vorgelegt. Die Meinungen der Mitglieder der KoKo PV und der interviewten Kantonsmitarbeitenden waren unterschiedlich. Ein Teil der Personen hat gegen den Vorschlag opponiert. Erstens wurden Bedenken in Bezug auf die Fairness geäussert. Zweitens wurde argumentiert, dass ein funktionierendes System, mit welchem alle zufrieden sind, nicht geändert werden soll. Es hat aber auch Personen gegeben, die den Vorschlag begrüsst haben.

Die Ergebnisse aus der Online-Befragung zeigt Darstellung D 4.7. Der Vorschlag wird vor allem von den BAFU-Mitarbeitenden deutlich abgelehnt. Lediglich 22 Prozent der BAFU-Mitarbeitenden stimmen dem Vorschlag zu. Seitens der Mitarbeitenden der Kantone ist die Zustimmung zwar mehr als doppelt so hoch (53%). Trotzdem halten sich die Pro- und Contra-Stimmen in etwa die Waage.

D 4.7: Bewertung des Vorschlags, die Stichprobenkontrollen auf jene Kantone und Themenbereiche zu fokussieren, in denen besondere Herausforderungen bestehen [13]



Quelle: Online-Befragung.

Den antwortenden Personen wurde die Möglichkeit geboten, ihre Einschätzung zu begründen. Von Seiten der befürwortenden Personen wurden zusammengefasst folgende Begründungen angeführt:

- Ein solches Vorgehen würde einen konzentrierten Einsatz der begrenzten Ressourcen ermöglichen, wodurch der Fokus auf das Wesentliche gelegt würde.
- Aus sachlicher und ökonomischer Perspektive macht eine Konzentration der Ressourcen auf Bereiche mit besonderen Herausforderungen und grossem Handlungsbedarf Sinn.
- Massnahmen mit geringer Komplexität und ohne Schwierigkeiten bei der Umsetzung würden nicht mit unnötigem Aufwand belastet.

Im Folgenden werden die Gründe aufgeführt, wieso der Vorschlag abgelehnt wurde:

- Man ist mit dem gegenwärtigen System der Stichprobenkontrollen zufrieden.
- Die Gleichbehandlung der Kantone wäre nicht mehr gewährleistet. Der Vorschlag würde einer Gewichtung entsprechen, was allenfalls zu Unmut bei den Kantonen führen könnte.
- Die Verbindung der Stichprobenkontrolle mit dem Erfahrungsgespräch ist von zentraler Bedeutung für den Austausch zwischen Bund und Kantonen.

Dieser letzte Punkt weist auf eine methodische Schwierigkeit hin, einen solchen Sachverhalt mittels Online-Befragung bewerten zu lassen. Aufgrund der gängigen Praxis mit der Kombination von Stichprobe und Erfahrungsgespräch werden viele Antwortende

[13] Das zu bewertende Statement im Online-Fragebogen lautete: „Die Stichprobenkontrollen sollen stärker auf jene Kantone und Themenbereiche fokussiert werden, in denen besondere Herausforderungen bestehen mit der Umsetzung (z.B. grosser Handlungsbedarf, Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse)."

den Vorschlag missverstanden haben. Der Vorschlag und folglich das zu bewertende Statement (vgl. Fussnote 13) bezieht sich nur auf den Teil der Stichprobenkontrolle.

Im Rahmen der Evaluation konnten keine Lösungsvarianten für die praktische Umsetzung des Vorschlags diskutiert werden. Eine Möglichkeit wäre, dass im Verlaufe einer NFA-Programmperiode nach wie vor alle Kantone mit einer Programmvereinbarung besucht werden. Das Programm in Kantonen ohne besondere Herausforderungen würde aber so ausgestaltet, dass der Teil Kontrolle auf das notwendigste Minimum beschränkt wird und der Teil Erfahrungsaustausch sich auf die Weiterentwicklung des Programms konzentriert.

Im Rahmen der Gespräche mit den BAFU- und Kantonsmitarbeitenden sowie der Online-Befragung wurden zudem folgende Vorschläge zur Optimierung der Stichprobenkontrollen und der Erfahrungsgespräche vorgebracht:

- *Institutionalisierung eines interkantonalen Erfahrungsaustauschs:* In einigen Themenbereichen bestehen Gruppen, welche sich regelmässig über die Erfahrungen im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen austauschen. Es wurde der Vorschlag eingebracht, in allen Themenbereichen solche Gruppen zu institutionalisieren, die sich beispielsweise jährlich treffen, und in denen auch Mitarbeitende des BAFU vertreten sein sollten.
- *Verbesserung der Formulare zu den Stichprobenkontrollen:* Das BAFU gibt den Kantonen in standardisierter Form eine Rückmeldung zu den durchgeführten Stichprobenkontrollen. Einzelne Personen schlagen vor, die Inhalte der Formulare verständlicher und für die Kantone nachvollziehbarer auszugestalten.

Empfehlungen zu Stichproben und Erfahrungsgespräch

Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation formulieren wir folgende Empfehlungen:

- Die gängige Praxis, dass Stichprobenkontrollen durch das BAFU mit Erfahrungsgesprächen kombiniert werden, ist unbedingt so beizubehalten.
- Angesichts der begrenzten personellen Ressourcen bei BAFU und Kantonen ist der Umfang der eigentlichen Stichprobenkontrolle bei Programmvereinbarungen und Kantonen, wo kein besonderer Handlungsbedarf besteht, auf das notwendigste Minimum zu reduzieren.

4.5 ÄNDERUNG VON PROGRAMMVEREINBARUNGEN

Nicht jede Programmvereinbarung kann von einem Kanton, wie vereinbart umgesetzt werden. Deshalb sieht das System der Programmvereinbarungen verschiedene Handlungsoptionen vor: Alternativerfüllung, Nachbesserung, Anpassung der Programmvereinbarung oder Rückzahlung von Bundesmitteln. Die Optionen werden in den Erläuterungen zur Mustervereinbarung im Handbuch PV beschrieben (BAFU 2011: 9 ff.).

Im Rahmen dieser Evaluation interessiert nicht, in welchen Themenbereichen wie viele Änderungen welcher Option in der Vergangenheit vorgenommen werden mussten. Im

Zentrum steht vielmehr die Frage, wie zufrieden die involvierten Akteure mit den verfügbaren Optionen und den gefundenen Lösungen sind.

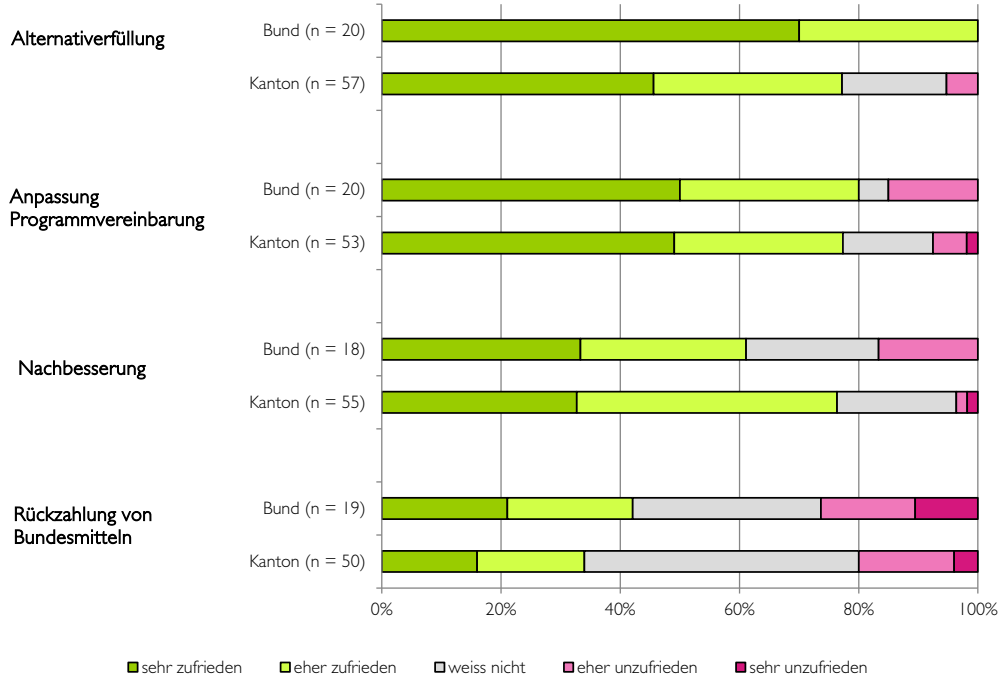
Die Änderungen von Programmvereinbarungen wurden im Rahmen der Interviews mit den Mitarbeitenden des BAFU und der Kantone sehr positiv beurteilt. Vor allem die Interviewten aus den Kantonen schätzen die Optionen der Alternativerfüllung und Nachbesserung und haben bisher gute Erfahrungen mit dem Änderungsprozess gemacht. Sie halten fest, dass sich das System diesbezüglich von der ersten zur zweiten NFA-Programmperiode deutlich verbessert hat (z.B. Diskussion möglicher Alternativerfüllung schon im Rahmen der Programmverhandlungen). Die Kantone würden sich jedoch mehr Flexibilität seitens des BAFU wünschen, vor allem in Bezug auf die Verschiebung finanzieller Mittel zwischen den Programmzielen.

In der Online-Befragung wurde erst gefragt, ob eine Person bisher schon eine Änderung einer Programmvereinbarung vornehmen musste. Seitens des BAFU waren es bisher 74 Prozent der Antwortenden, seitens der Kantone 52 Prozent.

In einem ersten Schritt wurden jene Personen, welche schon einmal eine Änderung vorgenommen haben, gefragt, wie zufrieden sie mit der gewählten Handlungsoption grundsätzlich sind (vgl. Darstellung D 4.8). Zusammenfassend lassen sich folgende Punkte festhalten:

- Zwischen den Antworten von Mitarbeitenden des BAFU und der Kantone bestehen nur marginale Unterschiede.
- Mit steigendem Aufwand einer Änderungsoption nimmt die Zufriedenheit ab.
- Aus methodischer Sicht fällt der in der gleichen Rangfolge zunehmende Anteil an „weiss-nicht"-Antworten auf. Aus den Interviews oder Kommentaren in der Online-Befragung sind keine Erklärungen dafür zu finden.

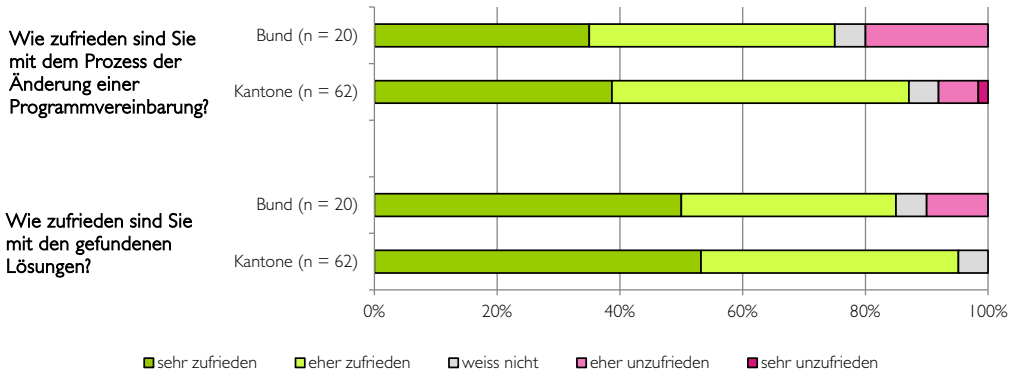
D 4.8: Zufriedenheit mit den Änderungsoptionen bezüglich der Programmvereinbarung



Quelle: Online-Befragung.

In einem zweiten Schritt wurden die befragten Personen gefragt, wie zufrieden sie mit dem Prozess der Änderung und den gefundenen Lösungen sind. Bezüglich beider Aspekte ist die Zufriedenheit bei den Akteuren des BAFU und der Kantone sehr gross (vgl. Darstellung D 4.9)

D 4.9: Zufriedenheit mit Prozessen der Änderung einer Programmvereinbarung



Quelle: Online-Befragung.

Verbesserungsmöglichkeiten

In der Online-Befragung wurden auch verschiedene Ansätze zur Optimierung des Prozesses der Änderung von Programmvereinbarungen deponiert:

- Wie in den Gruppengesprächen mit den Kantonen wurde auch in der Online-Befragung vorgeschlagen, dass die Flexibilität auf der Seite des Bundes vergrössert werden sollte. Die geforderte Flexibilität bezieht sich vor allem auf Verschiebungen von zu erbringenden Leistungen zwischen einzelnen Programmzielen innerhalb einer Programmvereinbarung.
- Der Änderungsprozess wird von diversen Personen offenbar als bürokratisch und aufwändig gesehen. Wobei erstens auf komplexe kantonsinterne Abläufe hingewiesen wird. Und zweitens auch der Einfluss externer Faktoren die Lösungsfindung erschweren. Deshalb soll der Prozess nach Möglichkeit vereinfacht und beschleunigt werden.
- Je nach Option liegt die Entscheidungskompetenz für eine Änderung auf einer anderen hierarchischen Ebene. Beim BAFU darf der Chef oder die Chefin einer Fachabteilung den Entscheid für eine Alternativerfüllung oder Nachbesserung fällen. Bei einer Anpassung einer Programmvereinbarung oder der Rückzahlung von Bundesmitteln bedarf es eines Entscheids der Direktion. Je nach Kanton sind diese Kompetenzen ebenfalls auf verschiedenen Hierarchien angesiedelt. Mehrere Personen schlagen vor, die Entscheidungskompetenz für Änderungen sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen einer tieferen Charge zuzuweisen. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise vorgeschlagen, dass die Kompetenz abgestuft nach Umfang der notwendigen Änderung zugewiesen wird. Aus der Sicht des Evaluationsteams würde ein solcher Mechanismus das bereits komplexe System der Änderungen von Programmvereinbarungen aber weiter verkomplizieren.

Empfehlung zu den Änderungen von Programmvereinbarungen

Zu den Änderungen der Programmvereinbarungen formulieren wir keine Empfehlung. Die Zufriedenheit mit diesem Prozess ist gross und die vorgebrachten Verbesserungsvorschläge werden von der Empfehlung auf strategischer Ebene abgedeckt, dass der NFA-Leitgedanke respektive das Rollenverständnis Bund–Kantone ständig weiterentwickelt werden soll.

4.6 INNERKANTONALE ANPASSUNGEN AN DAS SYSTEM DER PROGRAMMVEREINBARUNGEN

Abschliessend stellt sich die Frage, inwiefern sich die Kantone in der Zwischenzeit auf das System der Programmvereinbarungen eingestellt haben. Die Evaluation der Programmverhandlungen im Jahr 2008 hält noch fest, dass die Kantone ihre eigenen Abläufe unterschätzt hatten (Jenny et al. 2008).

Eine fundierte Analyse der Anpassungen auf der Ebene der Kantone war im Rahmen dieser Evaluation nicht möglich. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen sind sehr gross (bio-geografische Voraussetzungen, Grösse, Finanzkraft, Organisation der Verwaltung usw.). Diese Differenzen sind in den Gesprächen mit den vier Kanto-

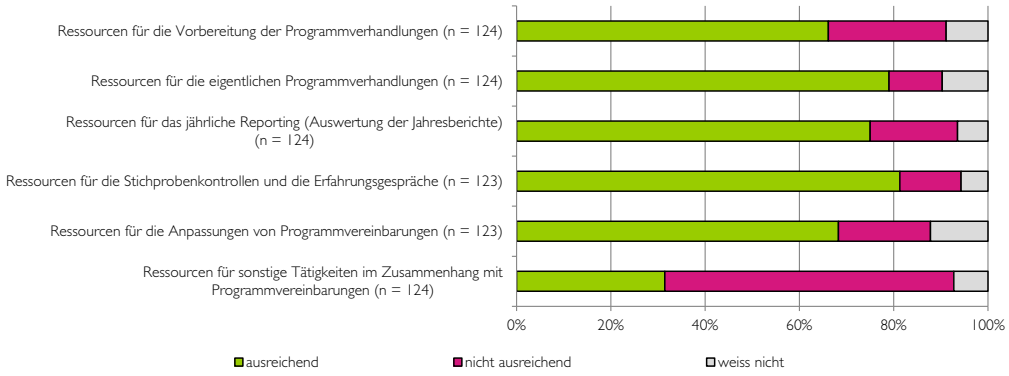
nen deutlich zum Ausdruck gekommen. So haben die vier Kantone in unterschiedlicher Art und unterschiedlichem Umfang Anpassungen an das System der Programmvereinbarungen vorgenommen. Dabei von entscheidender Bedeutung scheint, ob für die Umsetzung einer Programmvereinbarung unterstützende Instrumente bereits vorhanden waren oder in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einführung des neuen Systems entwickelt wurden (z.B. Konzepte, Projektdatenbanken, kantonsinternes Controlling usw.).

Mittels der Online-Befragung wurde erhoben, ob in den Kantonen Anpassungen vorgenommen wurden. Aufgrund der Antworten wurden in nur sehr wenigen Kantonen Organisation oder Instrumente wegen den Programmvereinbarungen angepasst.

Schliesslich wurden die Mitarbeitenden der Kantone gebeten, die Ausstattung mit personellen Ressourcen einzuschätzen. Mit Ausnahme für sonstige Tätigkeiten im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen (z.B. Mitwirkung in einer Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung einer Programmvereinbarung in einem Themenbereich) sind zwei Drittel bis vier Fünftel der antwortenden Personen der Meinung, dass ihnen ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen (vgl. Darstellung D 4.10).

Es zeigt sich, dass die BAFU-Mitarbeitenden, denen die gleichen Fragen zu den personellen Ressourcen gestellt wurden, insbesondere bei den eigentlichen Programmverhandlungen sowie den Stichprobenkontrollen und Erfahrungsgesprächen ihre Ressourcensituation pessimistischer einschätzen. Was sich einfach mit dem Fakt erklären lässt, dass im Gegensatz zu den Kantonen die die Mitarbeitenden des BAFU bei diesen Prozessen Zeit für den Kontakt mit praktisch allen Kantonen aufwenden müssen (vgl. Darstellung D 4.3 in Abschnitt 4.1).

D 4.10: Einschätzung der Mitarbeitenden der Kantone zur Ausstattung mit personellen Ressourcen für einzelne Prozesse im System der Programmvereinbarungen



Quelle: Online-Befragung.

5 THEORETISCHE BEWERTUNG DES SYSTEMS DER PROGRAMMVEREINBARUNGEN

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden vielseitige Charakteristika von Leistungsverträgen diskutiert (vgl. Blanke et al. 2011, Ladner et al. 2013). Die Kriterien für die theoretische Bewertung des Systems der Programmvereinbarungen wurden aus der institutionenökonomischen Prinzipal-Agenten-Theorie (Richter/Furubotn 2003, Picot et al. 2002) und der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zu Leistungsverträgen abgeleitet (Dvorak/Rufin 2007, Schedler/Proeller 2006).

Die Prinzipal-Agenten-Theorie beschreibt ein Auftragsverhältnis zwischen dem Prinzipal respektive dem Austraggebenden (hier der Bund, vertreten durch das BAFU) und dem Agenten respektive dem Auftragnehmenden (hier ein Kanton). In einem Vertragsverhältnis besteht in jedem Fall ein Ermessensspielraum beim Auftragnehmenden beziehungsweise eine Informationsasymmetrie zwischen den beiden Vertragsparteien, welche in der Regel zugunsten des Auftragnehmenden ausfällt. Der Auftraggebende muss dabei drei grundlegende Informationsprobleme lösen (vgl. Picot et al. 2002):

- *Negativauslese (adverse selection, ex ante)*: Die Qualitätseigenschaften der Leistung des Vertragspartners sind unbekannt *(hidden characteristics)*. Während der Auftragnehmende den Anreiz hat, eine höhere Qualität anzugeben, als er dann umsetzen wird, versucht der Auftraggebende sich Informationen zu beschaffen, damit es nicht zur Auswahl unerwünschter Vertragspartner („adverse selection“) kommt.
- *Moralisches Risiko (moral hazard, ex post)*: Die Anstrengungen des Vertragspartners sind nicht beobachtbar respektive nicht beurteilbar *(hidden action)*. Der Auftragnehmende hat dadurch den Anreiz, opportunistisch dort wenig zu leisten, wo der Auftraggebende einen Informationsnachteil hat, während der Auftraggebende versucht, verstecktes Handeln zu erfassen.
- *Ausnutzung bei Abhängigkeit (hold up, ex post)*: Verträge bleiben immer unvollständig respektive enthalten eine gewisse Nichtverifizierbarkeit. Der Auftragnehmende hat daher den Anreiz, opportunistisch möglichst wenig spezifische Investitionen für die Leistungsproduktion zu tätigen respektive die Kosten für spezifische Investitionen nachträglich auf den Auftraggebenden abzuwälzen (*hidden intention*), während der Auftraggebende versucht, möglichst kostengünstig auf ihn zugeschnittene Leistungen zu erhalten.

Der Auftraggebende ist also stets bemüht, sich vor opportunistischem Handeln des Agenten zu schützen. Während sich das Problem der unbekannten Qualitätseigenschaften auf den Zeitraum vor dem Vertragsabschluss bezieht (ex ante), fallen die Probleme der versteckten Handlungen und Intentionen nach dem Vertragsabschluss an (ex post), müssen jedoch bereits bei Vertragsabschluss antizipiert werden. Neben diesem Abbau von Informationsasymmetrien ist es ebenso zielführend, auf einen Interessenabgleich zwischen den Vertragsparteien hinzuarbeiten oder ein einseitiges in ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis zu überführen.

Die Beurteilungskriterien, welche aus der Prinzipal-Agenten-Theorie abgeleitet werden können, lassen sich nun spezifischen Elementen von Leistungsverträgen zuordnen (vgl. Dvorak/Rufin 2007). In Tabelle D 5.1 sind nun gruppiert nach den sechs Lösungsstrategien gemäss Picot et al. (2002) die einzelnen Kriterien aufgelistet sowie Bewertung, Begründung und Quelle für jedes Kriterium aufgeführt. Von den insgesamt 27 Kriterien sind 26 erfüllt und lediglich eines nur teilweise erfüllt. Dem System der Programmvereinbarungen im Umweltbereich ist aufgrund der Bewertung mithilfe aus der Theorie abgeleiteter Kriterien ein sehr gutes Zeugnis auszustellen.

Lediglich ein Kriterium ist nur als teilweise erfüllt zu bewerten. Es handelt sich um jenes Kriterium, welches im Vertrag festhalten soll, wie die beiden Vertragsparteien mit der Situation umgehen, falls die Programmvereinbarung nicht oder unzureichend erfüllt oder umgekehrt übererfüllt wird. Im Fall, dass die vereinbarten Ziele nicht oder nur unzureichend erfüllt werden, sind die Möglichkeiten der Kantone die Programmvereinbarungen zu ändern, ausführlich beschrieben und vertraglich festgeschrieben (siehe Abschnitt 4.5). Falls die Ziele mit weniger Aufwand oder grundsätzlich erreicht werden, sieht das Konzept der Programmvereinbarungen im Rahmen des NFA vor, dass der Kanton den Globalbeitrag des Bundes behalten kann (vgl. EFK 2014a: 19). Dieser Grundsatz entspricht auch der Praxis bei der Abwicklung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich.[14] Er ist aber weder im Handbuch PV (vgl. Abschnitt 3.1) noch in der eigentlichen Programmvereinbarung (vgl. Abschnitt 3.4) festgehalten. Deshalb wird das Kriterium als nur teilweise erfüllt bewertet. Das Evaluationsteam empfiehlt dem BAFU, zu prüfen, ob im Hinblick auf die Anpassung des Handbuchs PV und der Programmvereinbarung für die vierte NFA-Programmperiode auf diesen Grundsatz explizit hingewiesen werden sollte.

[14] Mündliche Mitteilung von Daniel Lehmann, BAFU, vom 24. März 2015.

D 5.1: Theoretische Kriterien zum System der Programmvereinbarungen und deren Bewertung

Lösungs-strategie	Kriterien	Bewertung	Begründung	Quelle
Verringerung des Informationsgefälles (ex ante)	Proaktives Überprüfen, um mehr Informationen über die Qualitätsmerkmale des Auftragnehmenden zu erhalten	Erfüllt	- Prüfung der von den Kantonen auf der Basis des Handbuchs PV eingereichten Gesuche vor Aufnahme der Programmverhandlungen durch das BAFU - Durchführung von Programmverhandlungen	- Abschnitt 1.2.2 Verhandlungsmanagement im Handbuch PV (BAFU 2011: 5) - Abschnitte 3.1, 4.2 und 4.3 in diesem Bericht
	Förderung der Selbstselektion durch differenzierte Vertragsangebote	Erfüllt	- Verfügbarkeit von Programmvereinbarungen in zehn Themenbereichen - Verfügbarkeit mehrerer Programmziele in den meisten Programmvereinbarungen	- Abschnitt zur Programmpolitik in den fachspezifischen Erläuterungen zu jeder Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011) - Abschnitt 3.1 oder als gutes Beispiel für die Selektion durch die Kantone siehe Zimmermann et al. (2012) zu Programmvereinbarungen im Bereich Waldwirtschaft
	Definition von Art, Inhalt, Quantität und Qualität der Leistung	Erfüllt	- Beschreibung der erwarteten Leistung in den jeweiligen Programmpolitiken - Durchführung von Programmverhandlungen	- Abschnitt zur Programmpolitik in den fachspezifischen Erläuterungen zu jeder Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011) - Abschnitte 3.1, 4.2und 4.3 in diesem Bericht
	Definition der Zielgruppen	Erfüllt	- Grundsatz, dass Programmvereinbarung zwischen Bund und einem Kanton abgeschlossen wird - Miteinbezug der Gemeinden durch die Kantone (gemäss Art. 19 Abs. 2 SuG)	- Abschnitt 1.2 Instrument der Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011)
	Definition der Voraussetzungen für die Leistungserbringung	Erfüllt	- Festlegung von Grundanforderungen, Standards, Mittelberechnung und anderen Aspekten in den jeweiligen Programmpolitiken - Definition von Vereinbarungsperimeter, Programmzielen und Vereinbarungsgegenstand in der eigentlichen Programmvereinbarung	- Abschnitt zur Programmpolitik in den fachspezifischen Erläuterungen zu jeder Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011) - Kapitel 3, 5 und 6 der Programmvereinbarungen - Abschnitte 3.1, 3.4, 4.2 und 4.3 in diesem Bericht

Lösungs-strategie	Kriterien	Bewertung	Begründung	Quelle
Angleichung der Interessen (ex ante und ex post)	Interessenangleichung mittels geeigneter Institutionen (z.B. Garantieversprechen, Rückgaberecht, Reputation)	Erfüllt	- Einbezug der Kantone im Rahmen der Weiterentwicklung der Programmpolitiken (Arbeitsgruppen, Erfahrungsgespräche) und der Vorbereitung der Programmverhandlungen (Überarbeitung des Handbuchs PV, Vernehmlassung der einschlägigen Verordnungen) - Durchführung von Programmverhandlungen	- Abschnitte 4.2, 4.3 und 4.4 in diesem Bericht
	Interessenabgleich mittels Ergebnisbeteiligung (Prämiensystem, Kapitalbeteiligung)	Erfüllt	- Grundsätze des Globalbeitrags und Pflicht zur finanziellen Beteiligung des Kantons und allenfalls Dritter - Festlegen von Pauschalansätzen - Möglichkeit der Änderung der Programmvereinbarung	- Handbuch PV (BAFU 2011) - Abschnitte 3.1, 3.4 und 4.5 in diesem Bericht
	Definition von Erwartungen an die gemeinsame Zusammenarbeitsqualität	Erfüllt	- Durchführung von Programmverhandlungen - Durchführung gemeinsamer Stichprobenkontrollen und Erfahrungsgespräche	- Abschnitte 4.2, 4.3 und 4.4 in diesem Bericht
	Anreize für spezifische Investitionen	Erfüllt	- Vgl. Definition der Voraussetzungen für die Leistungserbringung	- Definition der Voraussetzungen für die Leistungserbringung
Reduktion der Unvollständigkeit oder Nichtverifizierbarkeit von Verträgen (ex ante)	Vorhandensein von Vertragsparteien	Erfüllt	- Grundsatz des Systems	- Abschnitt 1.2 Instrument der Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011)
	Gesetzliche Grundlagen sowie Reglemente, Konzepte oder Richtlinien	Erfüllt	- Auflistung der rechtlichen Grundlagen in den fachspezifischen Erläuterungen und in der Programmvereinbarung - Verweise auf Vollzugshilfen und weitere Grundlagen in den fachspezifischen Erläuterungen (inkl. Anhänge)	- Abschnitt 1.1 Rechtliche Grundlagen im Handbuch PV und rechtliche Grundlagen, Verweise auf Vollzugshilfen und Anhänge in den fachspezifischen Erläuterungen zu jeder Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011) - Kapitel 2 der Programmvereinbarung
	Vorhandensein eines Zwecks oder übergeordneter Ziele oder Strategien	Erfüllt	- Beschreibung der Ausgangslage und Festlegen der Programmpolitik in den fachspezifischen Erläuterungen	- Abschnitt „programmspezifischen Ausgangslage und Programmpolitik“ in den fachspezifischen Erläuterungen zu jeder Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011) - Kapitel 1 und 5 der Programmvereinbarung

Lösungs-strategie	Kriterien	Bewertung	Begründung	Quelle
	Definition eines Gültigkeits- oder Geltungsbereich (zeitlich, geografisch)	Erfüllt	- Festlegen von Vereinbarungsperimeter und -dauer (vorgegeben durch die Dauer der NFA-Programmperiode) in der Programmvereinbarung	- Kapitel 3 und 4 der Programmvereinbarung
	Rechtsmittelbelehrung und Definition eines Gerichtsstands	Erfüllt	- Ausführungen zur Streitschlichtung (gemäss Art. 44 Abs. 3 BV), zum Rechtsschutz (gemäss Art. 19 Abs. 3 SuG) und zum Grundsatz der Kooperation	- Abschnitt 1.2.6 Streitschlichtung und Rechtsschutz im Handbuch PV (BAFU 2011) - Kapitel 11 und 12 der Programmvereinbarung
	Regelung von Haftung, Versicherungen und der Sorgfaltspflicht	Erfüllt	- Ausführungen zur Streitschlichtung (gemäss Art. 44 Abs. 3 BV), zum Rechtsschutz (gemäss Art. 35 SuG) und zum Grundsatz der Kooperation	- Abschnitt 1.2.6 Streitschlichtung und Rechtsschutz im Handbuch PV (BAFU 2011) - Kapitel 11 und 12 der Programmvereinbarung
	Nennung der Subkontrakter und diesbezüglicher Bedingungen (hier z.B. Gemeinden)	Erfüllt	- Verantwortung der Kantone, die Gemeinden gemäss Art. 19 Abs. 2 SuG einzubeziehen	- Abschnitt 1.2.3 Antragseröffnung und -publikation sowie Anhörung der Gemeinden im Handbuch PV (BAFU 2011)
	Zuteilung von Kompetenzen	Erfüllt	- Grundsatz des NFA (NFA-Leitgedanken)	- Abschnitt 1.2.1 Grundsätze im Handbuch PV (BAFU 2011)
Steigerung der Beobachtbarkeit (ex post)	Berichterstattung	Erfüllt	- Anwendung von Instrumenten der Berichterstattung - Durchführung von Stichprobenkontrollen und Erfahrungsgesprächen	- Abschnitt 1.2.5 Gemeinsames Programmcontrolling von Bund und Kantonen (inkl. Anhang A1 Elemente des Programmcontrollings) im Handbuch PV (BAFU 2011) - Abschnitte 3.5 und 4.4 in diesem Bericht
	Festlegen von Abrechnungs- und Auszahlungsmodalitäten; Festlegen von finanziellen Kennzahlen festlegen	Erfüllt	- Definition der Zahlungsmodalitäten in der Programmvereinbarung	- Kapitel 7 der Programmvereinbarung
	Definition der Form von Änderungsbeschlüssen	Erfüllt	- Möglichkeit der Änderung von Programmvereinbarungen	- Abschnitt 4.5 in diesem Bericht

Lösungs-strategie	Kriterien	Bewertung	Begründung	Quelle
	Aufsicht, Kontrolle	Erfüllt	- Möglichkeit der Kontrolle durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) oder durch die kantonale Finanzkontrolle	- Kapitel 8.4 der Programmvereinbarung
Steigerung der Beurteilbarkeit (ex post)	Gemeinsame Definition von Leistungsindikatoren	Erfüllt	- Beschreibung der erwarteten Leistung in den jeweiligen Programmpolitiken - Durchführung von Programmverhandlungen	- Abschnitt zur Programmpolitik in den fachspezifischen Erläuterungen zu jeder Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011) - Abschnitte 3.1, 3.3 und 4.3 in diesem Bericht
	Gemeinsame Definition von Kontrollvariablen oder Störgrössen	Erfüllt	- Beschreibung der erwarteten Leistung in den jeweiligen Programmpolitiken - Durchführung von Programmverhandlungen	- Abschnitt zur Programmpolitik in den fachspezifischen Erläuterungen zu jeder Programmvereinbarung im Handbuch PV (BAFU 2011) - Abschnitte 3.1, 3.3 und 4.3 in diesem Bericht
	Verfahren bei Störgrössen	Erfüllt	- Möglichkeit der Änderung von Programmvereinbarungen	- Abschnitt 4.5 in diesem Bericht
Steigerung der gegenseitigen Abhängigkeit (ex post)	Festlegen von Laufzeiten, Verlängerungs- und Neuverhandlungsmodalitäten	Erfüllt	- Festlegen der Vereinbarungsdauer (vorgegeben durch die Dauer der NFA-Programmperiode) in der Programmvereinbarung - Möglichkeit der Änderung von Programmvereinbarungen	- Kapitel 4, 9, 10 und 13 der Programmvereinbarung - Abschnitt 4.5 in diesem Bericht
	Festlegen von Kündigungsfristen, Änderungs-, Rücktritts- und Auflösungsmodalitäten	Erfüllt	- Möglichkeit der Änderung von Programmvereinbarungen	- Kapitel 13 der Programmvereinbarung - Abschnitt 4.5 in diesem Bericht

Lösungs-strategie	Kriterien	Bewertung	Begründung	Quelle
	Definition von Folgen bei nicht oder ungenügenden Erfüllung des Vertrags und von Sanktionsmöglichkeiten respektive bei Übererfüllung des Vertrags und von Forderungsmöglichkeiten	Teilweise erfüllt	- Folgen im negativen Fall (unzureichende Erfüllung): Sachverhalt über Möglichkeit der Änderung von Programmvereinbarungen im Detail geklärt - Folgen im positiven Fall (Übererfüllung): Konzept der Programmvereinbarungen basiert auf dem Grundsatz, dass Kanton Bundesbeitrag behalten kann, auch wenn Ziele früher und/oder mit weniger Aufwand erreicht wurden - Grundsatz ist weder im Handbuch PV noch in Programmvereinbarungen explizit festgehalten; wird in der Praxis aber so umgesetzt	- Abschnitt 4.5 in diesem Bericht - EFK 2014a - Mündlich Mitteilung von Daniel Lehmann, BAFU, vom 24. März 2015

Quelle: eigene Erhebung

ANHANG

AI LITERATURVERZEICHNIS

Blanke, B.; Nullmeier, F.; Reichard, C.; Wewer, G. (Hrsg.) (2011): Handbuch der Verwaltungsreform. Springer Verlag, Berlin.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2008): Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Umwelt-Vollzug Nr. 0808. Bundesamt für Umwelt, Bern.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2011): Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Umwelt-Vollzug Nr. 1105. Bundesamt für Umwelt, Bern.

Bundesamt für Umwelt BAFU (2012): PV im Umweltbereich: BAFU-interne Prozesse 2012-2015. KoKo PV zuhanden Fachabteilungen, 5. Juni 2012. Bundesamt für Umwelt, Bern.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2015): Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016-2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Umwelt-Vollzug Nr. 1501. Bundesamt für Umwelt, Bern.

Bundesrat (2014): Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015. März 2014, Bern.

Bussmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel, P. (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation. Helbling & Lichtenhahn Verlag AG, Basel.

Dvorak, A.; Ruflin, R. (2007): Der Leistungsvertrag: Ein Praxisleitfaden. Haupt Verlag, Bern.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2014a): Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht. Prüfbericht der Eidgenössische Finanzkontrolle Nr. 1.12507.601.00402.01, Bern.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2014b): Prüfung von Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung. Bundesamt für Umwelt. Prüfbericht der Eidgenössische Finanzkontrolle Nr. 1.13268.810.00300.02, Bern.

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2013): Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015. 15. April 2013, Bern.

Jenny, A.; Klingler, G.; Haering, B. (2008): Programmverhandlungen NFA: Evaluation, im Auftrag des BAFU. econcept AG, Zürich.

Ladner, A.; Chappelet, J. L.; Emery, Y.; Knoepfel, P.; Mader, L.; Soguel, N.; Varone, F. (Hrsg.) (2013): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. NZZ Verlag, Zürich.

Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E. (2002): Organisation: Eine ökonomische Perspektive. 3. überarb. und erw. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

Richter, R.; Furubotn, E. G. (2003): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. 3. überarb. und erw. Auflage, J.C.B. Mohr, Tübingen.

Rieder, S. (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung. Erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG. Eidgenössische Finanzverwaltung EFV und Interface – Institut für Politikstudien. Bern/Luzern.

Schedler, K.; Proeller, I. (2006): New Public Management. 3., vollst. überarb. Auflage. Reihe UTB für Wissenschaft. Haupt Verlag, Bern.

Zimmermann, W.; Kissling-Näf, I.; von Felten, N.; Bernath, K. (2012): Evaluation der Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung der Forstbetriebe, im Auftrag des BAFU, Abteilung Wald. Ernst Basler + Partner AG, ETH Zürich Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie, Zollikon/Zürich.

A2 EXPERTENINTERVIEWS

DA 1: Experteninterviews BAFU

Name	Abteilung/Sektion	Datum
Lukas Berger	Abteilung Recht	20.08.2014
Olivier Overney	Sektion Hochwasserschutz	21.08.2014
Ulrich von Blücher	Sektion Revitalisierung und Gewässerbewirtschaftung	22.08.2014
Bruno Röösli	Abteilung Wald	22.08.2014
Christine Hofmann	Stellvertretende Direktorin	27.08.2014
Franziska Furrer	Sektion Finanzen und Controlling	09.09.2014
Reinhard Schnidrig	Sektion Wildtiere und Waldbiodiversität	09.09.2014
Simon Steiner	Sektion Strassenlärm	23.09.2014
Olaf Zieschang	Sektion Arten und Lebensräume	23.09.2014
Susanne Haertel-Borer*	Sektion Revitalisierung und Gewässerbewirtschaftung	24.09.2014
Daniel Lehmann*	Sektion Finanzen und Controlling	24.09.2014

Legende: * Diese Personen wurden im Rahmen einer Nachbefragung telefonisch interviewt.

DA 2: Experteninterviews Kantone

Kanton	Name	Themenbereich/PV	Datum
Zürich	Christian Hosig	Schutzbauten WBG, Gewässerrevitalisierung	28.10.2014
	Silvio Grauwiler	Lärm- und Schallschutz	
	Simon Ammann	Pärke, Schutzbauten WaG, Schutzwald, Biodiversität Wald, Waldwirtschaft	
Bern	Christoph Eberhard	PV-Koordination	07.11.2014
	Walter Beer	Schutzwald, Biodiversität Wald, Waldwirtschaft	
	Hansjürg Wüthrich	Schutzbauten WBG, Gewässerrevitalisierung	
Wallis	Christian Pernstich	Schutzwald, Waldwirtschaft	11.11.2014
	Lucien Pignat	Lärm- und Schallschutz	
	Céline Müller	Biodiversität Wald	
Jura	Patrice Eschmann	Waldwirtschaft	02.12.2014
	Laurent Gogniat	Natur- und Landschaft	

A3 INFORMATIONEN ZUR ONLINE-BEFRAGUNG

In der Online-Befragung wurden alle Mitarbeitenden des BAFU und der Kantone befragt, die hinsichtlich der Entwicklung und der Umsetzung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich involviert sind. Folglich wurden auch die Verantwortlichen der kantonalen Koordinationsstellen zu Programmvereinbarungen im Umweltbereich (in gewissen Kantonen beispielsweise Mitarbeitende der Staatskanzlei) und Personen befragt, die in gewissen Kantonen für die Abstimmung zwischen mehreren Programmvereinbarungen zuständig sind (z.B. im Themenbereich Wald die Kantonsoberförster). Die für die Befragung notwendigen Adressen wurden von der ZKo PV des BAFU zur Verfügung gestellt.

Ein Entwurf des Fragebogens für die Online-Befragung wurde der Begleitgruppe zur Kommentierung über den Korrespondenzweg vorgelegt. Der definitive Fragebogen wurde ins Französische und Italienische übersetzt. Anschliessend wurde die Befragung mittels der proprietären Umfrage-Software Sphinx Lexica programmiert, über welche auch das Mailing und das Datenmanagement abgewickelt wurde.

Der zeitliche Ablauf der Online-Befragung gestaltete sich wie folgt: Am 5. Dezember 2014 hat die ZKo PV eine Ankündigung bezüglich der Online-Befragung an alle zu befragenden Personen versendet. Der Versand dieser Vorinformation diente zusätzlich der Kontrolle der Adressen. Beim BAFU eingegangene Adressmutationen konnten so vor dem Versand der eigentlichen Online-Befragung noch vorgenommen werden. Der Link zum Fragebogen wurde am 11. Dezember 2014 in einer E-Mail versendet. Am 15. Januar 2015 wurde allen zu befragenden Personen eine Erinnerungs-E-Mail zugestellt. Nach mehr als sechs Wochen wurde der elektronische Fragebogen am 27. Januar 2015 geschlossen und die entsprechende URL-Adresse deaktiviert.

Von den 280 versandten E-Mails wurden auf dem Umfrageserver 183 Antworten gespeichert. Aus einigen Kantonen sind folgende Rückmeldungen gemacht worden: In zwei Kantonen hat zum Themenbereich Wald (Waldwirtschaft, Schutzwald, Waldbiodiversität) nur eine Person den Fragebogen beantwortet, obwohl mehrere Mitarbeitende angeschrieben wurden. Für die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft wurde pro Programmvereinbarung, in welcher eine Person für die Programmvereinbarung beider Kantone zuständig ist, jeweils nur ein Fragebogen ausgefüllt. Von den gespeicherten Antworten mussten 22 Fragebogen gelöscht werden, weil keine oder nur sehr wenige Fragen beantwortet waren. Die Anzahl auswertbarer Fragebogen beträgt somit 161. Die Rücklaufquote ist bei den befragten Personen des BAFU beträgt folglich 67 Prozent, bei jenen der Kantone 56 Prozent (vgl. Darstellung DA 3).

DA 3: Tabellarische Zusammenstellung zur Herleitung der Rücklaufquote

	BAFU	Kantone
Anzahl kontaktierte Personen (A)	42	238
Anzahl gespeicherter Fragebogen	30	153
Anzahl auswertbarer Fragebogen (B)	28	133
Rücklaufquote in Prozent (B/A*100)	67	56

Quelle: Online-Befragung.

Dieser Rücklauf ist zufriedenstellend. Er liegt in der Grössenordnung beispielsweise von Personalbefragungen, wo die Betroffenheit der befragten Personen als vergleichbar angesehen werden kann. Der Rücklauf liegt aber deutlich höher als bei Befragungen zum Beispiel bei Zielgruppen von Förderprogrammen. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Umfrage kurz vor den Weihnachtstagen gestartet wurde. Deshalb wurde eine im Vergleich zu anderen Befragungen lange Laufzeit der Umfrage eingeplant. Mit der Erinnerungs-E-Mail Mitte Januar konnten noch einmal viele Personen zur Teilnahme bewogen werden.

Eine Kontrolle der auswertbaren Fragebogen nach Kantonen, Sprache und Programmvereinbarungen zeigt, dass die Antworten innerhalb dieser Merkmale nicht verzerrt sind.