



Geschäftsleitung

Loëstrasse 14/16, CH-7000 Chur
Tel: 081 257 38 51 / Fax: 081 257 21 59
reto.hefti@afw.gr.ch
<http://www.wald.gr.ch>

8. Juni 2007 He/ma

Effor II - Leistungsvereinbarung - Programmvereinbarung

„Nicht die Massnahme, sondern die Wirkung wird entschädigt!“

Grundsätze

Der Bund hat seine Subventionspolitik generell mit der Neugestaltung des Finanzausgleiches, der Aufgabenteilung (NFA) und im Bereich des Waldgesetzes mit EFFOR II neu gestaltet. Im Vorfeld wurde dabei ein wichtiger Grundsatzentscheid gefällt: Wald- und Naturgefahrenpolitik bleiben Verbundaufgaben. Gleichzeitig sollen der Grundsatz der Subsidiarität im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie Effektivität und Effizienz gestärkt werden. Zudem soll die Umstellung aufwandneutral erfolgen.

Bisher wurden Subventionen im Bereich des Waldgesetzes auf Massnahmen und deren Kosten ausgerichtet. Im Unterschied dazu, setzen leistungsorientierte Subventionen bei den Ergebnissen an. Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton halten die anzustrebenden Leistungen fest und verknüpfen sie mit einem Globalbudget. Der Bund will damit sein Engagement auf die strategische Ebene fokussieren. Die Kantone sollen gleichzeitig grössere Handlungsspielräume - sowohl bezüglich kantonaler Strategien als auch auf der operativen Ebene der Massnahmen - erhalten. Programmvereinbarungen dienen als neues Instrument der Zusammenarbeit.

Mit den Programmvereinbarungen werden Leistungen entschädigt, welche von öffentlichem Interesse sind. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bezieht sich in erster Linie auf die Zielsetzungen der Waldpolitik. Es sind in der Regel 4-jährige Programmvereinbarungen vorgesehen, welche die übergeordneten und strategischen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die zur Verfügung gestellten Mittel beinhalten.

Für die Zuteilung der Mittel auf die Kantone wird vor allem der Handlungsbedarf gemäss dem Waldprogramm (WAP) ausschlaggebend sein. Die regionalen Waldentwicklungspläne sowie Gefahregrundlagen von Bund und Kantonen stellen wichtige Instrumente für die Herleitung des Handlungsbedarfes dar.

Die Produkte und das Verfahren

Bisher hat der Bund seine Beiträge basierend auf einer Vielzahl von Projekten ausgerichtet. Für jeden Wegbau und jede Lawinenverbauung musste ein aufwändiges Bewilligungsverfahren auch auf Stufe Bund durchlaufen werden.

Die Bereiche, in denen der Bund die Kantone unterstützen will, werden „Produkte“ genannt. Es sind dies das Produkt „Schutzwald“, das sämtliche Massnahmen zur Pflege und Erhaltung der Schutzwälder enthält, inklusive die Erschliessungen, das Produkt „Schutzbauten“, aufgeteilt in Gefahregrundlagen und Schutzbauten, das Produkt „Biodiversität“ und das Produkt „Waldwirtschaft“, mit den Planungsgrundlagen, der Logistik und weiteren Massnahmen für den Nichtschutzwald.

Der Bund handelt mit allen Kantonen Programme über jedes Produkt aus. Dabei werden, basierend auf produktespezifischen Programmblättern, einerseits die allgemeinen Produkteziele (Bsp. Schutzwald: „Schutz für Mensch, Umwelt und Sachwerte vor gravitativen Naturgefahren durch nachhaltige Sicherstellung und Verbesserung der Wirksamkeit der Schutzwälder“) und

andererseits die spezifischen Programmziele vereinbart. Jedes Programmziel (Leistungsziel) wird mit Leistungs- und Qualitätsindikatoren eingegrenzt und mit einer Pauschale entschädigt.

Nach Abschluss der Vertragsverhandlungen werden zwischen Bund und den einzelnen Kantonen produktweise Programmvereinbarungen für vier Jahre abgeschlossen. Der Bund entrichtet seine Beiträge jährlich und wird in einem jährlichen Reporting bzw. Controlling durch die Kantone informiert. Im letzten Jahr, vor Abschluss der Programmperiode, erfolgt eine Analyse der Zielerreichung.

Obwohl sich der Bund gemäss der Idee von EFFOR II auf die strategische Ebene zurückziehen möchte, müssen aus seiner Sicht einige Details geregelt werden. Er tut dies mit den „Erläuterungen zu den Produkteblättern“ und mit sogenannten „Vollzugshilfen“, die rechtlich bindenden Charakter haben.

Offen bleibt noch die Frage, ob der Bund mit Beiträgen von weit weniger als 50% der ausgewiesenen Kosten strategisch führen kann.

Was bringt EFFOR II den Kantonen?

Grundvoraussetzung für EFFOR II war und ist die „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)“. Dieses Massnahmenpaket soll grundsätzlich dazu verhelfen, falsche Anreize, die mit der zweckgebundenen Subventionierung von Massnahmen gesetzt wurden, abzubauen.

Zudem soll künftig die Finanzkraft der Kantone bei der Bemessung von Beiträgen für die Produkte nicht mehr berücksichtigt werden. Vielmehr sollen diese Mittel in Form eines Belastungsausgleiches (Geografischer und topografischer Lastenausgleich = GLA) dem Kanton als Ganzes übergeben werden, damit er selber Prioritäten setzen kann.

Unglücklicherweise - aus der Sicht der Kantone - wurde im Vorfeld der Neugestaltung des Finanzausgleiches, der Aufgabenteilung (NFA) und der Einführung der leistungsorientierten Subventionspolitik im Bereich des Waldgesetzes (EFFOR II) das Entlastungsprogramm 2003 des Bundes umgesetzt. Das Entlastungsprogramm 2003 bewirkte - schon vor Einführung von EFFOR II - einen Abbau der Bundesgelder für den Wald von jährlich ca. 42 Mio. Franken. Dies stellt rund einen Viertel des bisherigen ordentlichen Jahresbudgets der Forstdirektion dar. Erfahrungsgemäss ist die Umstellung auf ein neues Subventionsmodell mit zusätzlichen Kosten verbunden, deshalb war der Zeitpunkt für die Einsparungen ungünstig.

Die in den Kantonen künftig zur Verfügung stehenden Mittel sind massgebend für die Erreichung der Ziele. Die Kantone, vor allem die Gebirgskantone, stehen diesbezüglich vor folgenden Herausforderungen:

- Es stehen, aufgrund der vorgelagerten Sparmassnahmen, zu wenig Bundesmittel für die anstehenden Aufgaben zur Verfügung.
- Nicht zweckgebundene Bundesmittel (GLA) müssen kantonsintern „erkämpft“ werden.
- Die fehlenden Bundesmittel müssen mit Kantonsbeiträgen kompensiert werden.

Abgesehen von der finanziellen Ausgangslage birgt EFFOR II die grosse Chance, bisher sehr aufwendige Verfahren abzukürzen. Der Bund wird bei Erschliessungsprojekten nicht mehr mitreden und Projekte für Schutzbauten müssen erst ab einem Kostenvoranschlag von einer Million vom Bund bewilligt werden. Zudem können die Kantone effektiv Akzente setzen.

Sie erhalten in der Tat mehr Verantwortung und mehr Bewegungsfreiheit. Sie sind zudem herausgefordert, ihrerseits die Beiträge an die eigentlichen Empfänger, die Waldeigentümer, so einfach und so effektiv bzw. effizient wie möglich weiter zu geben.

Es sind aus unserer Sicht noch einige Kinderkrankheiten zu beheben. Die ganze Umsetzung von EFFOR II erfolgt in einem grossen Tempo. Viele, für die praktische Anwendung wichtige Details, wurden spät erkannt. Mit etwas gutem Willen auf allen Seiten sollte jedoch die erste Programmperiode 2008-11 ohne grosse Probleme gemeistert werden können.