

Programmvereinbarungen nach NFA im Umweltbereich

Florian Wild | *Der Umweltbereich ist im Rahmen der NFA grundsätzlich eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen geblieben. Die neuen, wirkungsorientierten Programmvereinbarungen wurden auf der Grundlage eines mehrjährigen Pilotprojekts in die Umweltgesetzgebung eingefügt. Der Verhandlungsspielraum bei den Programmvereinbarungen ergibt sich im Wesentlichen aus den Vorgaben des Subventionstatbestandes, der Gleichbehandlung der Kantone und der Höhe der verfügbaren finanziellen Mittel. Für die erste Programmperiode 2008 – 2011 konnte das BAFU mit den Kantonen insgesamt 223 Programmvereinbarungen abschliessen. Der Ablauf der Programmverhandlungen ist vom BAFU bereits evaluiert worden. Die Umsetzung der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsform ist damit im Umweltbereich weit fortgeschritten.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Revision der Umweltgesetzgebung
 - 2.1 Umweltgesetzgebung des Bundes
 - 2.2 Kantonale Ausführungsgesetzgebung
 - 2.3 Gesetzgebungsverfahren
- 3 Vereinbarung der Programme 2008 – 2011
 - 3.1 Verhandlungsspielraum
 - 3.2 Ablauf der Verhandlungen
 - 3.3 Vereinbarte Leistung
 - 3.4 Evaluation des Ablaufs
- 4 Zahlungsmodalitäten
- 5 Controlling
- 6 Mangelhafte Erfüllung
- 7 Anpassung einer Programmvereinbarung
- 8 Schlussbemerkung und Ausblick

1 Einleitung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, führte im Subventionsbereich zu einem grundlegenden Systemwechsel.¹ Um Doppelspurigkeiten bei den Kompetenzen und Finanzströmen zu vermeiden, wurde eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen angestrebt. Bei Aufgaben, die sinnvollerweise nur gemeinsam von Bund und Kantonen erfüllt werden können, sind neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen eingeführt worden. Der Umweltbereich ist weitgehend eine solche Verbundaufgabe geblieben.

Grundlage der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bildet Artikel 46 Absatz 2 BV. Danach können der Bund und die Kantone miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt. Der Bund konzentriert sich bei Programmvereinbarungen auf die strategische Ebene und führt ein Controlling über die Programmumsetzung durch. Die Kantone erhalten mehr Verantwortung und grössere Handlungsspielräume bei der Umsetzung der Vorgaben, indem sie auf operativer Ebene festlegen, wie sie die Ziele erreichen wollen. Damit sollen die Effizienz des Einsatzes der Bundesmittel und die Effektivität der Aufgabenerfüllung erhöht werden. Mit den neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen findet ein Wechsel von der bisherigen aufwandorientierten Inputsteuerung zur leistungs- bzw. wirkungsorientierten Outputsteuerung statt. Gleichzeitig werden die administrativen Abläufe vereinfacht.

2 Revision der Umweltgesetzgebung

2.1 Umweltgesetzgebung des Bundes

Der Bund leistet den Kantonen zur Förderung ihrer Massnahmen für den Umweltschutz in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Wasserbau, Lärmbekämpfung, Walderhaltung sowie Jagd und Fischerei Bundesbeiträge. Abgesehen vom Bereich der Fischerei sind diese Bereiche Verbundaufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen geblieben. Im Bereich Fischerei wurden die Aufgaben von Bund und Kantonen teilweise entflochten. Bei der Gewährung von Finanzhilfen an Projekte zur Förderung der Fischerei nach Artikel 12 des Bundesgesetzes über die Fischerei ist die Voraussetzung, dass die Kantone ebenfalls Beiträge an die vom Bund geförderten Projekte leisten müssen, gestrichen worden.

Der Bund gewährt den Kantonen die Bundesbeiträge neu in der Regel im Umweltbereich auf der Grundlage von Programmvereinbarungen. Bei den Subventionstatbeständen in den Bereichen Schutzwald, Lärm- und Schallschutzmassnahmen, Pärke von nationaler Bedeutung, Gewässerschutz sowie Wild- und Wasserschutzgebiete sind ausschliesslich Programmvereinbarungen vorgesehen.² Von den Teilbereichen forstliches Vermehrungsgut sowie befristete Massnahmen der Wald- und Holzwirtschaft abgesehen, sehen auch die Subventionstatbestände Biodiversität im Wald und Waldwirtschaft ausschliesslich Programmvereinbarungen vor.³ Demgegenüber kann der Bund bei den Subventionstatbeständen in den Bereichen Landschaft und Biotop, Schutzbauten sowie Renaturierung von Gewässern die Bundesbeiträge ausnahmsweise an Einzelprojekte mittels Verfügung gewähren.⁴ Die grösste Ausnahme besteht heute bei den

Subventionstatbeständen Schutzbauten und Renaturierung von Gewässern. Der Bund gewährt die Abgeltungen und Finanzhilfen bei diesen Tatbeständen im Einzelfall, wenn die Kosten eines Projektes mehr als eine Million Franken betragen.⁵ Die Programmvereinbarungen dauern in der Regel vier Jahre.

Die Höhe der globalen Bundesbeiträge richtet sich einerseits nach bereichsspezifischen Kriterien und andererseits immer auch nach der Wirksamkeit der Massnahmen.⁶ Bereichsspezifische Kriterien sind die Bedeutung der zu schützenden Objekte (Art. 13 u. 18d NHG), die Bedeutung der Massnahmen für die biologische Vielfalt,⁷ die zu pflegende Schutzwaldfläche (Art. 37 WaG), das Gefahren- und Schadenpotenzial,⁸ die Menge an eliminierten Stoffen (Art. 61 u. 62a GSchG) und die Kosten der Massnahmen (Art. 36 WaG, Art. 62a GSchG sowie Art. 11 u. 13 JSJ). Die Wirksamkeit der Massnahmen umfasst die Qualität der Leistung (Ergebnis) und die Qualität der Leistungserbringung (Prozess).⁹ Kein Kriterium für die Höhe der globalen Bundesbeiträge ist die Finanzkraft der Kantone. Mit der Einführung der NFA wurde die Berücksichtigung der kantonalen Finanzkraft bei den Subventionstatbeständen gestrichen, da sie zu Verzerrungen bei der Wirkung der Beitragsgewährung geführt hatte.

Nach Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe a des Subventionsgesetzes (SuG) können Abgeltungen und Finanzhilfen mittels öffentlich-rechtlicher Verträge gewährt werden, wenn die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt. Ein solcher Ermessensspielraum ist bei den Subventionstatbeständen im Umweltbereich gegeben. Die Umweltgesetzgebung sieht dementsprechend vor, dass die Programmvereinbarungen grundsätzlich zwischen dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und den einzelnen Kantonen verhandelt und vertraglich abgeschlossen werden. Kommt eine Programmvereinbarung nicht zustande, so kann das zuständige Bundesamt das Programm verfügen.¹⁰

Der Rechtsschutz richtet sich gemäss Artikel 35 Absatz 1 SuG nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Ergeben sich vor Abschluss einer Programmvereinbarung Streitigkeiten, so müssen der Kanton oder berechtigte Dritte vom BAFU den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen. Bei Streitigkeiten, die sich nach Abschluss der Programmvereinbarungen ergeben, ist Klage beim Bundesverwaltungsgericht möglich (Handbuch NFA im Umweltbereich 2008, 29 f.).

2.2 Kantonale Ausführungsgesetzgebung

Bei Programmvereinbarungen besteht bundesrechtlich ein Subventionsverhältnis lediglich zwischen dem Bund und den Kantonen, nicht aber mit Dritten, welche die Leistung erbringen. Dementsprechend ergibt sich aus den Programmvereinbarungen nicht, wie der Bundesbeitrag auf die einzelnen kantonalen

Ausführungsprojekte verteilt wird. Schematisch gesehen werden die vom Bund im Rahmen von Programmvereinbarungen gewährten Globalbeiträge zum Zeitpunkt der weiteren Verwendung im Kanton zu kantonalen Mitteln. Damit können die kantonalen Beiträge bei den Programmvereinbarungen nicht mehr, wie dies vor der NFA möglich war, an die Bundesbeiträge gekoppelt werden.

Die Kantone verfügen über einen grossen Ermessensspielraum bei der Ausführungsgesetzgebung zur NFA im Bereich der Programmvereinbarungen. Sie legen fest, wer auf Seiten des Kantons für den Abschluss der Programmvereinbarungen zuständig ist und wer im Kanton auf welche Weise die mit dem Bund vereinbarte Leistung erbringt. In der Regel fällt in den Kantonen im Umweltbereich die Leistungserbringung in den Aufgabenbereich der Gemeinden und Privaten. Um diese Leistungserbringung finanziell zu fördern, müssen die Kantone eigene Subventionstatbestände erlassen. Die kantonale Gesetzgebung kann auch vorsehen, dass der Kanton die Leistung selbst erbringt. Beauftragt er in diesem Fall Private mit der Aufgabenerfüllung, so muss er den Auftrag im Submissionsverfahren vergeben. Meistens ist es in den Kantonen Aufgabe des Gemeinwesens, insbesondere der Gemeinden, die Leistung für die Erfüllung des Programms zu erbringen.

Ist die Leistungserbringung mit einem Eingriff in das Eigentum Dritter – beispielsweise durch die Beanspruchung von Grundeigentum für die Erstellung eines Hochwasserdamms oder einer Lärmschutzwand – verbunden, so ist eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung erforderlich, die teilweise im Bundesrecht vorgesehen ist. So muss im Hinblick auf den Schutz und den Unterhalt von Biotopen nach Artikel 18c Absatz 3 NHG ein Grundeigentümer die behördlich angeordnete Nutzung durch Dritte dulden, wenn er die für das Erreichen des Schutzzieles notwendige Nutzung unterlässt. Soweit zur Erreichung des Schutzzieles der Landerwerb nötig ist, steht den Kantonen nach Absatz 4 dieser Bestimmung das Enteignungsrecht zu.

2.3 Gesetzgebungsverfahren

Im Gesetzgebungsprozess kam dem BAFU zugute, dass das Amt das neue Instrument der Programmvereinbarungen von Anfang an mitgestaltet hat. Gestützt auf ausführliche Analysen evaluierte das damalige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) bereits von 1997 – 2001 in einem Pilotprojekt die neue wirkungsorientierte Subventionspolitik. Das Pilotprojekt betraf den Bereich der Walderhaltung. Es wurden fünf konkrete Pilotprogramme durchgeführt.

Gestützt auf die mit den Pilotprogrammen gemachten Erfahrungen konnten die Gesetzes- und Ordnungsänderungen sowie das Handbuch NFA³¹ für die Einführung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich weitgehend par-

allel erarbeitet werden. Dies erwies sich als vorteilhaft. Es konnten beispielsweise Erkenntnisse, die sich bei der Erarbeitung der im Handbuch enthaltenen Mustervereinbarung ergaben, unmittelbar bei der Rechtsetzung berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Gesetzgebung gab das BAFU zwei Rechtsgutachten, eines zur Umsetzung der NFA auf Verordnungsebene (Kettiger 2004) und das andere zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf der Kantone im Umweltbereich (Lienhard/Kettiger 2006), in Auftrag. Das Ergebnis des zweiten Gutachtens wurde zusammen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung den Kantonen vorgestellt. Auch für die Kantone ist es eine grosse Herausforderung gewesen, die Ausführungsgesetzgebung rechtzeitig zu erlassen. Über die laufenden Gesetzgebungsprojekte informierte das BAFU periodisch im mittelfristigen Rechtsetzungsprogramm.¹²

3 Vereinbarung der Programme 2008 – 2011

3.1 Verhandlungsspielraum

Die Programmvereinbarungen legen nach Artikel 20a Absatz 1 SuG die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele und die globale Beitragsleistung des Bundes sowie, im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die Einzelheiten der Finanzaufsicht fest. Die Grösse des Verhandlungsspielraumes ergibt sich im Wesentlichen aus den Vorgaben des Subventionstatbestandes und der Gleichbehandlung der Kantone sowie aufgrund der Höhe der tatsächlich verfügbaren finanziellen Mittel.

Die Bundesverfassung geht von der Gleichbehandlung der Kantone aus, ohne grundsätzlich differenzierungsfeindlich zu sein. Damit schliesst der Grundsatz der Gleichbehandlung der Kantone einen gewissen kantonalen Wettbewerb um die knapp bemessenen Bundesmittel nicht aus (Kettiger 2004, 15). Differenzierungen können sich insbesondere aufgrund von quantitativ und qualitativ unterschiedlichen Leistungsangeboten der Kantone ergeben. Nicht verhandelbar sind Pauschalansätze, die zum Beispiel für Pflege und Unterhalt pro Hektare Schutzwald gebildet wurden (Handbuch NFA 2008, 178).

3.2 Ablauf der Verhandlungen

Die Verhandlungen über die Programmvereinbarungen sind in Teilschritte gegliedert. Da der Verhandlungsprozess zeitlich aufwendig ist, muss er zirka ein Jahr vor dem Beginn der Programmperiode starten. Der Verhandlungsprozess für die erste Programmperiode 2008–2011 begann Anfang 2007 zu einem Zeitpunkt, als das Gesetzgebungsverfahren NFA noch in vollem Gange war. Im BAFU erarbeiteten eine Koordinationsgruppe und eine zentrale Koordinationsstelle die Programmvereinbarungen und setzten diese um.

Anfang 2007 informierte das BAFU die Kantone über die kommenden Programmverhandlungen. Mit der Information wurden die Kantone gebeten, ein konkretes Programmgesuch bis Ende April 2007 einzureichen. Anschliessend erstellte das BAFU eine Gesamtsicht über die eingegangenen Gesuche und definierte die Verhandlungsmandate. Auch die Kantone definierten für ihre Vertreter die Verhandlungsmandate.

Die Verhandlungen gliederten sich in zwei Verhandlungsphasen und dauerten bis Ende Oktober 2007. Die erste Verhandlungsrunde wurde von den betroffenen Fachabteilungen des BAFU und den Fachstellen der Kantone geführt. Als nächsten Schritt erstellte das BAFU eine Gesamtsicht über das Ergebnis der ersten Verhandlungsrunde und traf die notwendige Koordination mit den anderen internen Fachbereichen. Die Koordination mit anderen Bundesstellen konnte wegen unterschiedlicher Verhandlungsplanung nur rudimentär gemacht werden.

In der zweiten Verhandlungsphase griffen die zeichnungsberechtigten Organe¹³ selbst in die Verhandlungen ein und einigten sich weitgehend über die noch offenen Punkte des Inhalts der Programmvereinbarungen.

Das Subventionsgesetz verlangt sowohl den Einbezug betroffener Gemeinden als auch beschwerdeberechtigter Dritter. Nach Artikel 19 Absatz 2 SuG stellt die zuständige Bundesstelle dem Kanton im Anschluss an die Vertragsverhandlungen einen befristeten Antrag auf Abschluss der Programmvereinbarung. Sind die Interessen von Gemeinden berührt, so unterbreitet der Kanton den Gemeinden diesen Antrag zur Stellungnahme. Innerhalb des Kantons sind im Umweltbereich zwar – wie oben erwähnt – oft die Gemeinden Leistungserbringer. Die Leistung der Gemeinden wird aber in den Programmvereinbarungen nicht im Einzelnen geregelt. Deshalb ist im Umweltbereich eine kollektive Anhörung beim kantonalen Gemeindeverband zulässig (vgl. Botschaft NFA II, BBl 2005 6130). Nach Artikel 19 Absatz 3 SuG ist der Antrag auch den beschwerdeberechtigten Dritten zu eröffnen. Diese sowie der Kanton als Gesuchsteller können vom BAFU als zuständige Vollzugsbehörde eine anfechtbare Verfügung verlangen.

Um einen frühzeitigen Einbezug der Gemeinden zu ermöglichen,¹⁴ hat der Bund die Kantone im November 2007 aufgefordert, das Ergebnis der Verhandlungen den betroffenen Gemeinden zur Stellungnahme zu unterbreiten. Es gab keine substantziellen Einwände der Gemeinden gegen die Entwürfe der Programmvereinbarungen. Nach Abschluss dieses Verfahrensschritts eröffnete das BAFU den Kantonen förmlich die Anträge zum Abschluss der Programmvereinbarungen. Gleichzeitig veröffentlichte das BAFU die Anträge summarisch im Bundesblatt. Der Kanton als Gesuchsteller und beschwerdeberechtigte Dritte konnten während 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung zum Inhalt des Antrags auf Abschluss der Programmvereinbarung verlangen.

Es haben weder ein Kanton noch Dritte eine anfechtbare Verfügung gegen einen Programmantrag verlangt. Damit war es ab März 2008 für den Bund und die Kantone möglich, die Programmvereinbarungen zu unterzeichnen. Die meisten Programmvereinbarungen wurden in den Monaten Mai und Juni 2008, die letzten im Dezember 2008 unterzeichnet. Der Grund für die späte Unterzeichnung einiger Programmvereinbarungen lag in erster Linie bei den Verfahren zur Bereitstellung der erforderlichen kantonalen Beiträge. Die Programmvereinbarungen traten rückwirkend auf Beginn der Programmperiode in Kraft.

3.3 Vereinbarte Leistung

Für die erste Programmperiode 2008-2011 konnten 223 Programmvereinbarungen abgeschlossen werden.¹⁵ Alle 26 Kantone haben Programmvereinbarungen abgeschlossen. Die Gesamtleistung der Kantone beinhaltet beispielsweise den Unterhalt und die Pflege von 150'545 ha Biotopfläche, die Behandlung von 23'430 ha Schutzwaldfläche, die Renaturierung von 73 km Fließgewässer, den Einbau von 70'340 Schallschutzfenstern,¹⁶ die Pflege von 2'869 ha von für die biologische Vielfalt prioritären Waldlebensräumen.

Insgesamt hat der Bund für die Programmvereinbarungen in der ersten Programmperiode einen Globalbeitrag von insgesamt 610 Millionen Franken zugesichert. Damit fließen bereits 60 Prozent der Bundesmittel im Umweltschutz in Mehrjahresprogramme mit leistungs- bzw. wirkungsbezogener Zielsetzung.

Die altrechtlichen Verpflichtungen sind zeitlich begrenzt. Artikel 20 Absatz 2 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich sieht eine Begrenzung dieser Verpflichtungen bis Ende 2010 vor. Im Umweltbereich hat die Höhe der altrechtlichen Verpflichtungen Anfang 2008 400 Millionen Franken betragen. Im Rahmen der ersten Programmperiode ist vorgesehen, diese Verpflichtungen abzubauen. Aufgrund des Abbaus der altrechtlichen Verpflichtungen wird sich der Gesamtbeitrag, der dem Bund im Umweltbereich für den Abschluss von Programmvereinbarungen zur Verfügung steht, für die zweite Programmperiode vergrößern.

3.4 Evaluation des Ablaufs

Um Erfahrungen, Stärken und Schwächen des Verhandlungsmanagements auszuwerten, hat das BAFU den Ablauf der Verhandlung für die Programme 2008-2011 Ende 2008 bereits evaluiert.¹⁷ Die Evaluation gliedert sich in die Bereiche Vorbereitung der Programmvereinbarungen, Ablauf der Vertragsverhandlungen und Zukunft der Programmvereinbarungen.

Die Kantone fanden die Rechtzeitigkeit und den Umfang der Informationen über den Ablauf der Programmverhandlungen eher positiv. Die rollende Planung

des Ablaufs und fehlende Angaben über die finanziellen Möglichkeiten des Bundes bei Verhandlungsbeginn wurden dagegen eher negativ beurteilt. Für die kantonsinternen Prozesse werden mehr Zeitrressourcen gewünscht.

Im BAFU werden die Programmvereinbarungen, wie oben erwähnt, zentral koordiniert, fachlich aber von den betroffenen Fachabteilungen betreut. Die Befragten beurteilten die Harmonisierung der Abläufe eher positiv und sahen bei der klaren Regelung der Zuständigkeiten, auch auf Seiten der Kantone, Verbesserungsbedarf.

Die Gesuche der Kantone überstiegen die finanziellen Mittel des Bundes insbesondere in den Bereichen Gefahrenprävention sowie Natur- und Landschaftschutz bei Weitem. Die meisten Kantone wünschen deshalb klare finanzielle und inhaltliche Schwerpunkte des Bundes als Grundlage der Verhandlungen. Die mangelnden finanziellen Verhandlungsspielräume wurden als negativ beurteilt. Dagegen wurden die Durchführung von zwei Verhandlungsrunden und die Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie die BAFU-interne Koordination positiv beurteilt. Form und Zeitpunkt der Gemeindegkonsultation wurden von den Gemeinden negativ beurteilt, weil aufgrund des späten Zeitpunkts und des mangelnden Verhandlungsspielraums unklar sei, wie diese Anhörung umgesetzt werden solle.

4 Zahlungsmodalitäten

Die Bundesbeiträge werden, wie es ausdrücklich bei den einzelnen gesetzlichen Subventionstatbeständen vorgesehen ist, im Rahmen der bewilligten Kredite geleistet. Damit die globalen Bundesbeiträge mehrjährig zugesichert werden können, muss die Spezialgesetzgebung einen mehrjährigen Verpflichtungskredit vorsehen. Die Umweltgesetze sehen einen entsprechenden Verpflichtungskredit mit einer Befristung auf meistens vier Jahre vor.

Für die Auszahlung gilt dagegen weiterhin das Jährlichkeitsprinzip. Im Rahmen des bewilligten Auszahlungskredites leistet das BAFU den Bundesbeitrag grundsätzlich jährlich in zwei Tranchen.

5 Controlling

Das Programmcontrolling umfasst den gesamten Zyklus einer Programmvereinbarung und ist partnerschaftlich aufgebaut.

Der Bund und die Kantone verhandeln zu Beginn eines Zyklus die Programmvereinbarungen in gemeinsamer Verantwortung. Nach Abschluss der Programmvereinbarungen setzen die Kantone die vereinbarten Leistungen nach eigenen Gegebenheiten und Prioritäten um. Die Kantone erstatten dem Bund regelmässig Bericht über den Stand der Erfüllung der Programmziele.

Die Berichterstattung setzt sich im Einzelnen wie folgt zusammen: Die Kantone reichen jährlich per Ende März die programmspezifischen Jahresberichte zusammen mit dem Antrag auf Auszahlung des für das Programmjahr vereinbarten Bundesbeitrags ein. Der Jahresbericht enthält sowohl in inhaltlicher wie in finanzieller Hinsicht Angaben über den Programmfortschritt. Dieser Soll/Ist-Vergleich ermöglicht die Überprüfung des Standes und der Perspektiven der Zielerreichung (vgl. Handbuch NFA 2008, 21).

Von besonderer Bedeutung ist der Halbzeitbericht. Neben dem ordentlichen Jahresbericht enthält er Angaben über fachliche und methodische Erkenntnisse, die der Vorbereitung der nächsten Programmperiode dienen. Nach Abschluss der Programmperiode reichen die Kantone programmspezifische Schlussberichte ein. Diese enthalten einen abschliessenden Soll/Ist-Vergleich über die Erreichung der vereinbarten Programmziele. Im Schlussbericht müssen wie bei den Jahresberichten sämtliche für die Zielerreichung eingesetzten Mittel aufgelistet sein. Anhand des Schlussberichts kontrolliert das BAFU in quantitativer und qualitativer Hinsicht die Zielerreichung des Programms.

Das BAFU überprüft die Programmumsetzung nicht nur anhand der kantonalen Berichte. Es führt einerseits bei jeder Programmvereinbarung sowohl während als auch nach Ablauf der Programmperiode je eine Stichprobe durch. Andererseits erhält es Anhaltspunkte über die Programmerrfüllung aus der allgemeinen Umweltbeobachtung. Die Finanzaufsicht wird gemeinsam von der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der kantonalen Finanzkontrolle gewährleistet.

Im Sinne des umfassenden Controllings unterstützt das BAFU die Kantone bei der Erfüllung der Programmziele und tauscht bei Bedarf mit den Kantonen Erfahrungen über die Vorbereitung und Erfüllung der Programme aus.

6 Mangelhafte Erfüllung

Die mangelhafte Erfüllung einer Programmvereinbarung kann sich während einer laufenden Programmdauer oder nach deren Abschluss ergeben. Die Folgen der mangelhaften Erfüllung sind im spezialgesetzlichen Verordnungsrecht festgelegt (vgl. Handbuch NFA 2008, 27). Wenn ein Kanton seiner Berichterstattungspflicht nicht nachkommt oder wenn er schuldhaft eine erhebliche Leistungsstörung verursacht, hält das BAFU die Tranchenzahlungen ganz oder teilweise zurück. Stellt sich nach der Programmdauer heraus, dass die Leistung mangelhaft ist, so hat das BAFU vom Kanton Nachbesserung zu verlangen. Die Bundesbeiträge werden schliesslich zurückgefordert, wenn die Mängel nicht behoben werden.

7 Anpassung einer Programmvereinbarung

Die Rahmenbedingungen können sich während einer Programmperiode derart ändern, dass die Erfüllung der Programmvereinbarung über Gebühr erschwert oder erleichtert wird. In diesem Fall definieren die Vertragsparteien den Vereinbarungsgegenstand gemeinsam neu oder lösen die Programmvereinbarung vorzeitig auf. Veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen können den Anpassungsmechanismus auslösen, wenn beim Bund oder beim Kanton Sparmassnahmen beschlossen werden, deren Umfang zwei Prozent der Gesamtausgaben des Gemeinwesens überschreitet.¹⁸

Eine besondere Anpassungsmassnahme stellt die Alternativerfüllung dar. Wird eine vereinbarte Leistung ganz oder teilweise durch vom Kanton unverschuldete Umstände unerfüllbar, so kann der auf diese Leistung entfallende Bundesbeitrag einvernehmlich einer vergleichbaren alternativen Leistung zugeführt werden (vgl. Handbuch NFA 2008, 28).

Schliesslich wird eine Programmvereinbarung im ordentlichen Abschlussverfahren ergänzt, wenn während der Programmdauer vom Parlament zusätzliche Bundesbeiträge bewilligt werden. Das erste Konjunkturpaket ermöglichte es, dass der Bund und die Kantone Anfang 2009 für Wiederherstellungsmassnahmen bei Naturereignissen und Naturschutzmassnahmen ergänzende Leistungen vereinbaren konnten.

8 Schlussbemerkung und Ausblick

Der Bund und die Kantone haben gemeinsam den Systemwechsel im Umweltbereich von der bisherigen Förderung von Einzelprojekten zu den Programmvereinbarungen vorgenommen. Die dazu notwendigen Revisionen der Gesetzgebungen traten auf den 1. Januar 2008 in Kraft. Zudem haben der Bund und die Kantone die Programmvereinbarungen für die erste Programmperiode 2008 – 2010 erfolgreich abgeschlossen. Die Umsetzung der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsform bei der Förderung des Bundes im Umweltbereich ist damit weit fortgeschritten, aber noch nicht abschliessend vollzogen.

Mit der Fokussierung auf die strategische Ebene beim Bund und der Verstärkung der operativen Ebene bei den Kantonen haben sich einerseits die Aufgaben dieser Behörden stark verändert. Die laufende Umsetzung der Programmvereinbarungen der ersten Periode stellt für alle Beteiligten eine Umstellung und einen Lernprozess dar.

Andererseits hat das BAFU auf der Grundlage der Evaluation über die ersten Programmverhandlungen begonnen, den Änderungsbedarf für den Abschluss der Programmvereinbarungen der zweiten Programmperiode 2012 – 2015 zu prüfen. Da die Verhandlungen für die zweite Programmperiode bereits 2011 starten wer-

den, müssen allfällige Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen bereits 2009 initialisiert werden.

Schliesslich hat sich das Instrument der Programmvereinbarungen in der Umweltpolitik etabliert. So beschloss die Bundesversammlung mit Änderung vom 12. Juni 2009 des CO₂-Gesetzes, auf der Grundlage von Programmvereinbarungen die energetische Sanierung von Wohn- und Dienstleistungsgebäuden aus einem Teil des Ertrags der CO₂-Abgabe zu fördern (vgl. BBl 2009 4395 f.). Zudem ist im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Lebendiges Wasser (Renaturierungs-Initiative)», der zurzeit im Parlament beraten wird, vorgesehen, auf der Grundlage von Programmvereinbarungen Abgeltungen für die Revitalisierung von Gewässern zu gewähren.

Florian Wild, Dr. iur., Leiter der Abteilung Recht des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern, E-Mail: florian.wild@bafu.admin.ch