

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Steuerung und Aufsicht der Massnahmen gegen Strassenlärm

Bundesamt für Umwelt

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	810.21153
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Steuerung mit unzureichender Zielorientierung	16
2.1 Geeignete Ziele und sinnvolle Prioritäten des BAFU	16
2.2 Unerwünschte Ausrichtung der Bundesbeiträge an Kosten	18
2.3 Gezielte Anreize sind weiterhin notwendig.....	22
3 Finanzaufsicht risikoorientiert ausgestalten	24
3.1 Die Wirksamkeit der Aufsicht kann nur bedingt beurteilt werden	24
3.2 Es gibt kein risikobasiertes Aufsichtskonzept.....	25
4 Verbesserungspotenzial bei Datenerhebungen	27
4.1 Zusätzliche Angaben zur Ergänzung der Gesamtsicht.....	27
4.2 Das Erhebungssystem führt zu unnötigem Aufwand und Qualitätseinbussen	28
5 Die offenen Empfehlungen sind umgesetzt	31
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstöße	32
Anhang 2: Abkürzungen.....	33

Prüfung der Steuerung und Aufsicht der Massnahmen gegen Strassenlärm

Bundesamt für Umwelt

Das Wesentliche in Kürze

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Kantone für Lärm- und Schallschutz im Strassenbereich. Für *Hauptstrassen* werden Globalbeiträge entrichtet (total 180 Millionen Franken pro Jahr, nicht nur für Lärmschutz), die Finanzhilfen bei *übrigen Strassen* (ca. 25 Millionen Franken pro Jahr) sind in Programmvereinbarungen geregelt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte die Steuerung und Aufsicht durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) in diesem Bereich.

Die Resultate zeigen, dass eine Steuerung durch das BAFU besteht, diese jedoch zu wenig an den Zielen ausgerichtet ist. Die Aufsichtstätigkeit ist nicht genügend risikoorientiert, zudem fehlt ein übergreifendes Aufsichtskonzept. Schliesslich könnte das Amt zusätzliche Angaben bei den Kantonen erheben, um die Gesamtsicht über den Stand der Lärmsanierungen zu verbessern.

Sinnvolle Ziele definiert, aber Steuerung an Kosten ausgerichtet

Das Ziel der Programmvereinbarungen ist der Schutz der Bevölkerung vor Strassenlärm. Dies ist kongruent mit dem übergeordneten Politikziel. Um die Zielerreichung objektiv zu beurteilen, hat das BAFU mit der Anzahl neu geschützter Personen einen geeigneten Indikator definiert. Für jede Programmperiode wird eine Vereinbarung mit jedem Kanton geschlossen, welche eine bestimmte Anzahl an Personen als Zielwert festlegt.

Die Bundesbeiträge bei Programmvereinbarungen sollten sich an diesem Zielwert orientieren. Auch Rückforderungen des Bundes hängen gemäss rechtlichen Grundlagen davon ab. Tatsächlich jedoch bilden in beiden Fällen die Kantonskosten die Berechnungsbasis. Eine Orientierung an der Wirksamkeit würde administrative Vereinfachungen ermöglichen und Anreize für die Kantone verstärken, möglichst kosteneffiziente Massnahmen zu ergreifen.

Das BAFU priorisiert Massnahmen, die den Lärm an der Quelle eindämmen gegenüber Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg. Erstere haben generell ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Kantone folgen dieser Priorisierung zunehmend, sowohl bei *Haupt-* als auch bei *übrigen Strassen*. Zwischen den Kantonen bestehen aber noch immer beträchtliche Unterschiede. Es ist wichtig, dass das BAFU gezielte Anreize setzt.

Einheitliche Berechnungen, die besser dokumentiert werden sollten

Die Programmvereinbarungen waren ursprünglich bis 2018 befristet. Bis dahin wurden jährlich ca. 25 Millionen Franken ausbezahlt. Während der bis 2022 befristeten Verlängerung werden jährlich 9 Millionen Franken an die Kantone verteilt. Im Mai 2021 hat der Bundesrat die unbefristete Weiterführung der Programmvereinbarungen beschlossen¹.

¹ «Bundesrat genehmigt Verordnungen im Umweltbereich», Medienmitteilung des Bundesrats vom 12.05.2021

In den Jahren 2012–2015 hat der Bund von fünf Kantonen insgesamt rund 16 Millionen Franken zurückgefordert. Seit 2016 versucht das BAFU, mittels einer dynamischen Finanzplanung Rückforderungen zu verhindern. Dies optimiert die Verwendung der vorhandenen Mittel.

Die von der EFK geprüften Berechnungen und Rückforderungen wurden einheitlich vorgenommen. Die Vorgehensweise ist allerdings unzureichend dokumentiert, sodass bei einem personellen Wechsel oder Ausfall ein Wissensverlust droht.

Fehlendes übergeordnetes Aufsichtskonzept und zu geringe Risikoorientierung

Die rechtlichen und BAFU-internen Grundlagen der Aufsicht über die Kantone im Bereich der Programmvereinbarungen sind sehr allgemein gehalten. Ein Aufsichtskonzept für alle Vereinbarungen des Amtes fehlt. Ein solches ist jedoch erforderlich, um über ein risikoorientiertes Vorgehen sicherzustellen, dass die Ressourcen zielgerichtet und effizient eingesetzt werden.

Die Aufsichtstätigkeiten umfassen ein Monitoring, basierend auf Angaben der Kantone, sowie Stichprobenkontrollen und Besuche vor Ort. An der Stichprobenziehung sind, entgegen den amtsinternen Grundlagen, auch die Kantone beteiligt. Der Auswahl liegt keine Risikoanalyse zugrunde. Zudem werden alle Kantone auf die gleiche Weise einmal pro Programmperiode geprüft, unabhängig von Grösse und Projektumfang. Dadurch werden die Ressourcen ineffizient eingesetzt.

Die EFK kann die Wirksamkeit der Aufsicht aufgrund ungenauer Dokumentation nicht abschliessend beurteilen. Eine Kooperation mit den Aufsichtsorganisationen der Kantone besteht aktuell nicht, dabei gäbe es gerade in dem Bereich Synergiepotenzial, etwa bezüglich der Abstimmung der Risiken und der Stichprobenauswahl.

Angaben zu Erleichterungen der Kantone sollten erhoben werden

Die Kantone sind als Anlageinhaber von Strassen rechtlich verpflichtet, Lärmschutzmassnahmen zu ergreifen. Wenn eine Sanierung jedoch unverhältnismässig teuer wäre oder andere Interessen, etwa der Ortsbildschutz, überwiegen, können sie eine Erleichterung gewähren. Wie viele Erleichterungen schweizweit jährlich gesprochen werden, ist aktuell nicht bekannt.

Das BAFU erhebt bei den Kantonen jährlich Angaben zum Stand der Sanierungen und Schallschutzmassnahmen. Die Daten dienen als Grundlage für Publikationen und Gespräche sowie als Berechnungsbasis für Bundesbeiträge. Angaben zu den gesprochenen Erleichterungen würden diese Gesamtsicht sinnvoll ergänzen.

Die Datenerhebung wird von den Kantonen als unübersichtlich und kompliziert wahrgenommen. Zudem ergibt sich ein Mehraufwand und Risiken für die Datenqualität, da fehlerhafte Eingaben möglich sind. Das BAFU hat dies erkannt und plant eine Ablösung des Erhebungssystems. Vereinfachungen und Verbesserungen hinsichtlich der Datenqualität sind dabei frühzeitig zu beachten.

Audit de la gestion et de la surveillance des mesures contre le bruit routier

Office fédéral de l'environnement

L'essentiel en bref

La Confédération participe aux coûts des cantons pour la protection contre le bruit et l'isolation acoustique dans le secteur routier. Des contributions globales sont versées pour les *routes principales* (un total de 180 millions de francs par an, qui ne sont pas seulement destinés à la protection contre le bruit), les aides financières pour les *autres routes* (environ 25 millions de francs par an) sont réglées dans le cadre de conventions-programmes. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la gestion et la surveillance exercées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) dans ce domaine.

Les résultats montrent qu'il existe bien un contrôle de l'OFEV, mais qu'il n'est pas suffisamment orienté vers les objectifs. Les activités de surveillance ne sont pas assez axées sur les risques et il manque un concept global de surveillance. Enfin, l'OFEV pourrait collecter des données supplémentaires auprès des cantons afin d'améliorer la vue d'ensemble de l'état d'avancement des mesures de réduction du bruit.

Des objectifs judicieux ont été définis, mais la gestion est axée sur les coûts

L'objectif des conventions-programmes est de protéger la population du bruit routier. Il est conforme à l'objectif politique. Afin d'évaluer objectivement l'atteinte des objectifs, l'OFEV a défini un indicateur approprié sur la base du nombre de personnes nouvellement protégées. Pour chaque période de programme, une convention est conclue avec chaque canton, dans laquelle un nombre cible de personnes est fixé.

Les contributions fédérales aux conventions-programmes devraient être orientées vers cet objectif. Les recouvrements de la Confédération en dépendent aussi, selon les bases juridiques en vigueur. Dans les deux cas, ce sont en effet les coûts des cantons qui servent de base de calcul. Une orientation vers l'efficacité permettrait des simplifications administratives et inciterait davantage les cantons à prendre des mesures aussi rentables que possible.

L'OFEV privilégie les mesures de réduction du bruit à la source, plutôt que celles prises sur le chemin de propagation. Les premières ont généralement un meilleur rapport coût/efficacité. Les cantons suivent de plus en plus souvent cette approche, tant pour les *routes principales* que pour les *autres routes*. Cependant, il existe encore des différences considérables entre les cantons. Il est important que l'OFEV mette en place des incitations ciblées.

Des calculs uniformes qui devraient être mieux documentés

Les conventions-programmes étaient initialement limitées à 2018. Jusque-là, quelque 25 millions de francs ont été versés chaque année. Au cours de la période de prolongation jusqu'en

2022, 9 millions de francs seront distribués chaque année aux cantons. En mai 2021, le Conseil fédéral a décidé de reconduire les conventions-programmes pour une durée indéterminée¹.

Entre 2012 et 2015, la Confédération a exigé un remboursement d'environ 16 millions de francs au total auprès de cinq cantons. Depuis 2016, l'OFEV tente d'éviter les recouvrements au moyen d'une planification financière dynamique, ce qui permet d'optimiser l'utilisation des fonds disponibles.

Les calculs et les remboursements examinés par le CDF ont été effectués de manière uniforme. Toutefois, la procédure n'est pas suffisamment documentée. Il existe donc un risque de perte de savoir en cas de changement de personnel ou de défaillance.

Absence d'un plan global de surveillance et une orientation sur les risques trop faible

A l'OFEV, les bases légales et internes sur la surveillance des cantons dans le cadre des conventions-programmes sont très générales. Il n'y a pas de plan de surveillance pour toutes les conventions de l'office. Un tel plan est cependant nécessaire pour garantir, par une approche axée sur les risques, que les ressources sont utilisées de manière ciblée et efficace.

Les activités de surveillance comprennent un monitoring basé sur les informations fournies par les cantons, des contrôles par sondage et des visites sur place. Contrairement aux bases internes de l'office, les cantons participent à l'échantillonnage, qui ne repose pas sur une analyse des risques. De plus, tous les cantons sont contrôlés de la même façon une fois par période de programme, indépendamment de leur taille et de l'ampleur du projet. Les ressources sont ainsi utilisées de manière inefficace.

En raison d'une documentation imprécise, le CDF ne peut pas évaluer de façon exhaustive l'efficacité de la surveillance. Actuellement, il n'existe pas de coopération avec les organismes de surveillance des cantons. Il y aurait justement des synergies à exploiter dans ce domaine, par exemple en termes de coordination des risques et de choix des échantillons.

Les données sur les allègements accordés par les cantons devraient être collectées

En tant que propriétaires d'installations routières, les cantons sont légalement tenus de prendre des mesures de protection contre le bruit. Toutefois, si le coût d'un assainissement est disproportionné ou si d'autres intérêts, comme la protection du site, prévalent, ils peuvent accorder un allègement. Le nombre d'allègements accordés chaque année dans toute la Suisse n'est pas connu actuellement.

L'OFEV recueille annuellement auprès des cantons des données sur l'état des assainissements et des mesures d'isolation acoustique. Les données servent de base aux publications et aux entretiens ainsi que pour le calcul des contributions fédérales. Des informations sur les allègements accordés complèteraient utilement cette vue d'ensemble.

La collecte des données est perçue par les cantons comme peu claire et compliquée. De plus, il en résulte un surcroît de travail et des risques pour la qualité des données, car des indications erronées sont possibles. L'OFEV a reconnu ce problème. Il prévoit de remplacer le système de collecte des données. Les simplifications et les améliorations concernant la qualité des données doivent être prises en compte rapidement.

Texte original en allemand

¹ « Le Conseil fédéral adopte des ordonnances dans le domaine de l'environnement », communiqué de presse du Conseil fédéral du 12 mai 2021.

Verifica della gestione e vigilanza delle misure contro il rumore stradale

Ufficio federale dell'ambiente

L'essenziale in breve

La Confederazione partecipa alle spese cantonali per la protezione contro l'inquinamento fonico e per l'isolamento acustico nel settore stradale. Per le *strade principali* sono versati contributi globali (totale 180 mio. fr. all'anno, non solo per la protezione contro l'inquinamento fonico), mentre gli aiuti finanziari per le *altre strade* (ca. 25 mio. all'anno) sono definiti negli accordi programmatici. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha analizzato la gestione e la vigilanza da parte dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) in tale settore.

Dai risultati emerge che, nonostante vi sia una gestione da parte dell'UFAM, essa non è ancora sufficientemente orientata agli obiettivi. L'attività di vigilanza non è abbastanza orientata ai rischi e manca anche un dispositivo trasversale in materia. L'ufficio potrebbe d'altronde rilevare dati supplementari presso i Cantoni per migliorare la visione globale dei lavori di risanamento fonico in corso.

Gli obiettivi definiti sono ragionevoli, ma la gestione è orientata ai costi

L'obiettivo degli accordi programmatici è la protezione della popolazione contro il rumore stradale. Ciò è coerente con l'obiettivo politico sovraordinato. Per valutare il raggiungimento degli obiettivi in modo oggettivo, l'UFAM ha stabilito un indicatore appropriato sulla base del numero di persone ora protette. Per ogni periodo programmatico viene quindi concluso con ciascun Cantone un accordo, nel quale si definisce come obiettivo un determinato numero di persone.

I contributi accordati dalla Confederazione nell'ambito degli accordi programmatici dovrebbero essere fissati in base a tale valore di riferimento. Conformemente alle basi legali, dipendono da tale valore anche le restituzioni chieste dalla Confederazione. In realtà però, in entrambi i casi le spese cantonali costituiscono la base di calcolo. Orientarsi all'efficacia garantirebbe una semplificazione a livello amministrativo e incentiverebbe maggiormente i Cantoni ad adottare misure possibilmente efficienti in termini di costi.

Rispetto ai provvedimenti sulla via di propagazione, l'UFAM priorizza le misure che limitano le emissioni di rumore alla fonte. Queste ultime presentano generalmente un migliore rapporto tra costi e benefici. Sempre più Cantoni seguono tale strategia, sia per le *strade principali* che per le *altre strade*. Permangono tuttavia notevoli differenze tra i Cantoni. È importante che l'UFAM crei incentivi mirati.

Calcoli uniformi che dovrebbero essere meglio documentati

Inizialmente la durata degli accordi programmatici era limitata al 2018. Fino ad allora sono stati versati circa 25 milioni di franchi all'anno. Durante la proroga limitata al 2022, ai Cantoni vengono distribuiti annualmente 9 milioni di franchi. Nel mese di maggio del 2021 il

Consiglio federale ha deciso il proseguimento a tempo indeterminato degli accordi programmatici¹.

Negli anni 2012–2015 la Confederazione ha chiesto la restituzione di complessivamente circa 16 milioni di franchi a cinque Cantoni. Dal 2016 l'UFAM cerca di evitare le restituzioni mediante una pianificazione finanziaria dinamica, ottimizzando così l'impiego dei mezzi disponibili.

I calcoli e le restituzioni esaminati dal CDF sono stati effettuati in modo uniforme. La procedura non è però documentata in modo sufficiente e, pertanto, vi è il rischio di perdita di conoscenze in caso di cambiamento o carenza a livello di risorse di personale.

Assenza di un dispositivo di vigilanza sovraordinato e scarso orientamento ai rischi

Le basi legali e interne all'UFAM concernenti la vigilanza sui Cantoni nell'ambito degli accordi programmatici sono generalmente molto generiche. Manca un dispositivo di vigilanza dell'UFAM per l'insieme degli accordi. Un siffatto dispositivo è però indispensabile per garantire, attraverso una procedura orientata ai rischi, che le risorse vengano impiegate in modo mirato ed efficiente.

Le attività di vigilanza comprendono il monitoraggio basato sui dati forniti dai Cantoni così come controlli a campione e in loco. Contrariamente a quanto previsto dalle basi interne all'ufficio, anche i Cantoni partecipano al sorteggio dei campioni, che non si basa su alcuna analisi dei rischi. Inoltre, tutti i Cantoni sono sottoposti in egual misura a una verifica per periodo programmatico, indipendentemente dalle loro dimensioni e dall'ambito del progetto. Le risorse sono dunque impiegate in maniera inefficiente.

A causa dell'imprecisione della documentazione, il CDF non è in grado di valutare in modo esaustivo l'efficacia della vigilanza. Attualmente non c'è cooperazione con gli organismi di vigilanza dei Cantoni ed è proprio in questo settore che esiste un potenziale di sinergie, ad esempio per quanto riguarda l'armonizzazione dei rischi e la selezione dei campioni.

I dati riguardanti le agevolazioni dei Cantoni dovrebbero essere rilevati

In quanto proprietari delle strade, i Cantoni sono obbligati per legge a prendere delle misure di protezione contro l'inquinamento fonico. In caso di un risanamento eccessivamente oneroso oppure di predominanza di altri interessi quale la protezione degli insediamenti, possono concedere agevolazioni. Attualmente non sono disponibili dati sull'ammontare delle agevolazioni concesse annualmente a livello nazionale.

Ogni anno l'UFAM effettua rilevamenti presso i Cantoni sullo stato dei risanamenti e dei provvedimenti d'isolamento acustico concernenti in particolare le strade. I dati servono da base per pubblicazioni e colloqui nonché come base di calcolo per i contributi federali. Le informazioni in merito alle agevolazioni concesse sarebbero utili per completare la visione globale.

I Cantoni considerano il rilevamento dei dati poco chiaro e complicato. L'operazione comporta inoltre un onere supplementare e rischi per la qualità dei dati, dato che sono possibili indicazioni errate. L'UFAM ne è consapevole e sta pianificando la sostituzione del sistema di rilevamento. A tal fine è importante considerare sin dall'inizio le possibilità di semplificare e migliorare la qualità dei dati.

Testo originale in tedesco

¹ «Il Consiglio federale approva ordinanze nel settore ambientale», comunicato stampa del 12.5.2021.

Audit of the management and supervision of measures against road noise

Federal Office for the Environment

Key facts

The Confederation contributes to the costs of the cantons for noise abatement and protection in the road sector. Global contributions are paid for *main roads* (a total of CHF 180 million per year, not only for noise abatement), while financial aid for *other roads* (approx. CHF 25 million per year) is regulated in programme agreements. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the Federal Office for the Environment's (FOEN) management and supervision in this area.

The results show that the FOEN does exert control, but that it is not sufficiently aligned with the objectives. The supervisory activities are not sufficiently risk-oriented, and there is no overarching supervisory concept. Finally, the office could collect additional data from the cantons in order to improve the overall view of the status of noise abatement measures.

Appropriate objectives defined, but management geared to costs

The aim of the programme agreements is to protect the population from road noise. This is congruent with the overarching policy objective. In order to objectively assess whether the objective has been achieved, the FOEN has defined a suitable indicator based on the number of newly protected persons. For each programme period, an agreement is concluded with every canton that sets a specific number of persons as a target value.

The federal contributions for programme agreements should be based on this target value. According to the legal framework, federal refund requests also depend on this target. In practice, however, cantonal costs are the basis for calculation in both cases. A focus on effectiveness would allow administrative simplifications and increase incentives for the cantons to take measures that are as cost-effective as possible.

The FOEN prioritises measures that reduce noise at the source over measures on the propagation path. The former generally offer a better cost-benefit ratio. The cantons are increasingly following this prioritisation, both for *main roads* and for *other roads*. However, there are still considerable differences between the cantons. It is important that the FOEN sets targeted incentives.

Uniform calculations that should be better documented

The programme agreements were originally limited until 2018. Approximately CHF 25 million were paid out annually up to this point. During the extension period, which is to expire in 2022, CHF 9 million will be distributed to the cantons each year. In May 2021, the Federal Council decided to continue the programme agreements indefinitely¹.

¹ "Federal Council approves ordinances in the environmental sector", Federal Council press release of 12 May 2021

Between 2012 and 2015, the Confederation reclaimed a total of around CHF 16 million from five cantons. Since 2016, the FOEN has been trying to prevent refund requests through dynamic financial planning. This optimises the use of available funds.

The calculations and refund requests audited by the SFAO were carried out in a uniform manner. However, the procedure is insufficiently documented, which means that there is a risk of a loss of knowledge in the event of a change or loss of personnel.

No overarching supervisory concept and insufficient focus on risk

The legal and FOEN-internal principles for supervision of the cantons with regard to programme agreements are very general. There is no supervisory concept for all of the office's agreements. However, such a concept is necessary in order to ensure that resources are used in a targeted and efficient manner through a risk-oriented approach.

The supervisory activities include monitoring, based on information from the cantons, spot checks and on-site visits. Contrary to the internal principles, the cantons are also involved in the random sampling. The selection is not based on a risk assessment. In addition, all cantons are audited in the same way, once per programme period, regardless of size and project scope. As a result, resources are not used efficiently.

The SFAO cannot conclusively assess the effectiveness of supervision due to inaccurate documentation. There is currently no cooperation with the cantonal supervisory organisations, although there would be particular potential for synergies in this area, for example with regard to the coordination of risks and the choice of samples.

Information on relief provided by the cantons should be collected

As the owners of roads, the cantons are legally obliged to implement noise abatement measures. However, if redevelopment would be disproportionately expensive or if other interests, such as the protection of local character, outweigh these, the cantons can grant relief. It is currently not known how many relief decisions are made each year across Switzerland.

The FOEN collects data from the cantons annually on the status of redevelopment and noise abatement measures. The data serves as a basis for publications and discussions as well as a calculation basis for federal contributions. It would be useful to supplement this overall view with information on the relief granted.

The collection of data is perceived by the cantons as complex and confusing. In addition, it results in additional work and creates risks with regard to data quality, as incorrect entries are possible. The FOEN has recognised this and is planning to replace the data collection system. Simplifications and improvements in data quality are to be considered at an early stage.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Umwelt

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a bien pris connaissance du rapport EKF-21153 Prüfung der Steuerung und Aufsicht der Massnahmen gegen Strassenlärm et remercie le CDF pour la bonne collaboration.

L'OFEV relève que l'impact du bruit sur la santé et en particulier le bruit routier, qui en est la plus grande source, a été reconnu dans ce rapport ainsi que la nécessité de le réduire à la source. 90% des personnes soumises à un bruit routier excessif habitent le long des routes cantonales et communales (autres routes) pour lesquelles la Confédération soutient les cantons par des subventions via les conventions-programmes (CP).

L'OFEV prend connaissance des différents aspects positifs relevés dans le rapport. Le CDF confirme notamment que les objectifs des CP sont conformes à l'objectif politique et que la priorisation des mesures à la source est judicieuse puisque ce sont les mesures qui présentent un meilleur rapport coût-bénéfice. Il apparaît donc que l'OFEV subventionne déjà les mesures qui permettent de protéger le plus grand nombre de personnes tout en réduisant les coûts.

Les recommandations du CDF touchent des thèmes dont les projets d'amélioration sont pour certains déjà initiés par l'OFEV.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) entstand eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen: die Programmvereinbarungen (PV). Einige Jahre nach deren Einführung im Jahr 2008 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mehrere Prüfungen mit Fokus auf PV durch, beim Bundesamt für Umwelt (BAFU)² unter anderem in den Bereichen Natur und Landschaft sowie Revitalisierung. Die wichtigsten übergreifenden Resultate der Prüfungen wurden in einem Synthesebericht veröffentlicht³. Nun sollte eine Prüfung in einem bisher ungeprüften Bereich durchgeführt werden, in welchem PV bestehen: dem Lärm- und Schallschutz.

In der Schweiz ist gemäss BAFU rund eine Million Menschen schädlichem oder lästigem Verkehrslärm ausgesetzt. Strassenlärm ist die wichtigste Art von Verkehrslärm.

Lärm verursacht externe Kosten. Diese teilen sich auf in Gesundheitsschäden und Wertverluste von Liegenschaften. Die Kosten von Verkehrslärm betragen 2017 über 2,7 Milliarden Franken, wobei der Strassenlärm alleine Kosten von knapp 2,2 Milliarden Franken ausmachte⁴.

Das Schweizer Strassennetz ist in drei Kategorien unterteilt: *Nationalstrassen*, *Hauptstrassen* von nationaler Bedeutung⁵ und *übrige Strassen*. Für den Lärmschutz ist die letzte Kategorie besonders relevant: Die grösste Anzahl von Personen, die schädlichem oder lästigem Lärm ausgesetzt sind, befindet sich entlang von *übrigen Strassen*. Dabei handelt es sich um Kantons- und Gemeindestrassen.

Zur Bekämpfung von Verkehrslärm besteht eine Sanierungspflicht der Strassen. Die Sanierung hätte ursprünglich bis 2002 abgeschlossen werden müssen. Dies wurde nicht erreicht. Die Fristen wurden deshalb für *Nationalstrassen* bis zum 31. März 2015 sowie für *Haupt-* und *übrige Strassen* bis zum 31. März 2018 verlängert. Auch dieses Ziel wurde nicht erreicht.

Lärmschutz ist eine Verbundaufgabe. Verantwortlich für die Sanierung ist der jeweilige Anlageinhaber. Der Bund trägt als Anlageinhaber von Nationalstrassen die Kosten für deren Sanierung bzw. für die Begrenzung der Lärmemissionen⁶.

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) beteiligt sich über Globalbeiträge an die Kantone an die Kosten für Lärmschutzmassnahmen und die Sanierung von *Hauptstrassen*⁷. Die Globalbeiträge werden den Kantonen für Bau, Unterhalt und Betrieb der *Hauptstrassen* und *Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen* gewährt. Sie betragen jährlich rund

² «Prüfung von Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung» (PA 13268), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

³ «Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht» (PA 12507), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

⁴ Bundesamt für Raumentwicklung (2020). Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz, S. 23

⁵ Gemäss Art. 12 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG, SR 725.116.2).

⁶ Art. 11, 16 Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41)

⁷ Art. 13 MinVG; Art. 50 Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983, SR 814.01

180 Millionen Franken. Welcher Anteil davon in Lärmsanierungen fliesst, liegt in der Entscheidungsfreiheit der Kantone. An den Kosten der Kantone im Bereich *übrige Strassen* beteiligt sich das BAFU via PV. Bis 2018 wurden gemäss BAFU jährlich Bundesbeiträge von ca. 25 Millionen Franken gewährt.⁸ Die PV waren ursprünglich bis 2018 befristet und wurden zunächst bis 2022 verlängert. Am 12. Mai 2021 beschloss der Bundesrat, die finanzielle Unterstützung der Kantone in dieser Form unbefristet weiterzuführen. Er entspricht damit dem parlamentarischen Willen⁹.

Zuständigkeiten und Finanzierung Strassenlärm

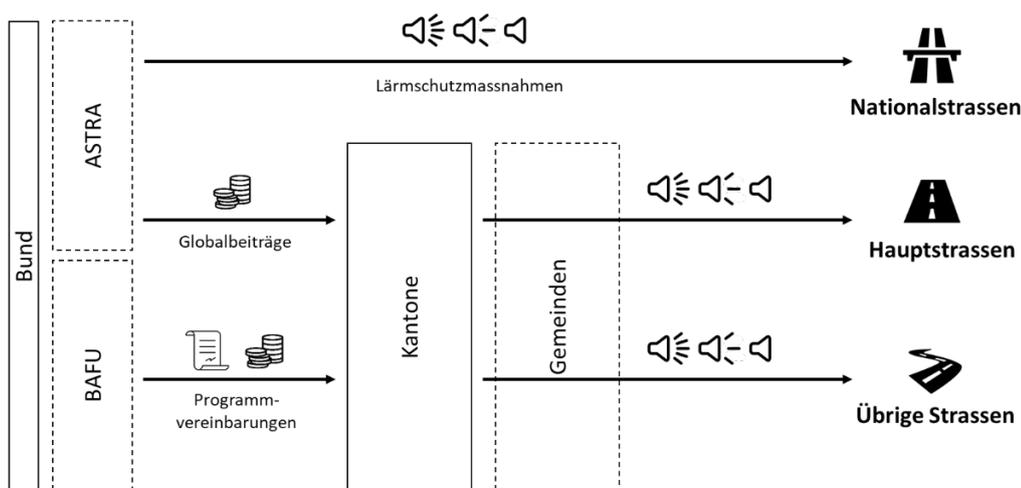


Abbildung 1: Zuständigkeiten und Bundesfinanzierung für Reduktion des Strassenlärms (Darstellung EFK)

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung hat die PV im Fokus. Allgemeiner behandelt sie auch Lärmsanierungen im Bereich der *Haupt-* und *übrigen Strassen*. Nationalstrassen sind hingegen von der Prüfung ausgenommen. Des Weiteren wird ein Follow-up zu offenen Empfehlungen der früheren Prüfung beim BAFU durchgeführt. Ob die Subvention als solches sinnvoll ist, um Lärmschutz in den Kantonen zu erhöhen, wird nicht geprüft.

Folgende Hauptfragen sollen beantwortet werden:

1. Kann das BAFU die vom Bund mitfinanzierten Massnahmen der Kantone gegen Strassenlärm ausreichend steuern?
2. Ist die Aufsicht im Bereich der PV adäquat?
3. Verfügt das BAFU über die notwendigen Informationen, um die Umsetzung und den Fortschritt der Lärmsanierung zu beurteilen?
4. Sind die offenen Empfehlungen der EFK-Prüfung 13268 (Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung) umgesetzt?

⁸ BAFU (2017). Erläuternder Bericht zur Änderung der Lärmschutz-Verordnung (LSV). Verordnungspaket Umwelt Frühling 2018

⁹ 19.3237 – Strassenlärm weiter verringern und die betroffene Bevölkerung schützen. Motion eingereicht von Claude Hêche, Ständerat, 21.03.2019

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Philipp Zogg (Projektleitung), Daniel Zoss und Martin Perrot vom 22. Februar bis 21. Mai 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Baumann. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BAFU umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. August 2021 statt. Teilgenommen haben aufseiten EFK der Projektleiter, ein Teammitglied, der Federführende sowie der Mandatsleiter. Das BAFU wurde vertreten durch die Direktorin, den Vizedirektor, den Abteilungsleiter Lärm und Nichtionisierende Strahlung, die Sektionsleiterin Strassenlärm sowie den Sektionsleiter Finanzen und Controlling.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Steuerung mit unzureichender Zielorientierung

2.1 Geeignete Ziele und sinnvolle Prioritäten des BAFU

Ziele und Beurteilung der Zielerreichung

Das übergeordnete Politikziel gemäss Art. 1 Lärmschutzverordnung (LSV) ist der Schutz der Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm. Im Bereich der Lärmsanierung von *Hauptstrassen* setzt das ASTRA gegenüber den Kantonen keine weiteren Ziele oder Prioritäten fest. Für die Sanierung von *übrigen Strassen* macht das BAFU hingegen solche Vorgaben.

Das Programmziel der PV ist es, die Bevölkerung so vor Strassenlärm zu schützen, dass ihre Gesundheit gewährleistet ist. Konkretisiert wird dies im definierten Leistungsziel: «Verminderung der Lärmbelastungen und der Anzahl der belasteten Personen aus dem Strassenlärm»¹⁰. Die Zielerreichung wird bei PV jeweils anhand eines Leistungsindikators gemessen. Im vorliegenden Fall ist dieser definiert als die *Anzahl der geschützten Personen*. Als geschützt gilt eine Person, wenn die Lärmbelastung unter einem bestimmten Grenzwert liegt, dem Immissionsgrenzwert (IGW). Dieser ist in der LSV definiert. Für jede Programmperiode legt das BAFU mit den Kantonen ein individuelles Ziel fest: die Anzahl neu zu schützender Personen.

Gemäss den Plänen des BAFU wird die Zielerreichung nicht mehr alleine an diesem Indikator gemessen. Am 12. Mai 2021 verabschiedete der Bundesrat die entsprechenden Änderungen der LSV. Im Erläuternden Bericht zur Verordnungsänderung legt das BAFU dar, dass künftig auch die *Anzahl Personen mit Nutzen* eine Rolle spielen soll. Diese entspricht der Anzahl Personen, bei welchen die Lärmbelastung wahrnehmbar gesenkt wird.

Beurteilung

Das Programmziel ist deckungsgleich mit dem Politikziel: Eine verminderte Lärmbelastung verbessert den Schutz der betroffenen Personen. Das Leistungsziel ist durch den gewählten Indikator messbar, wodurch sich die Zielerreichung objektiv beurteilen lässt.

Der heutige Leistungsindikator ist vereinbar mit dem Politikziel. Wenn die Belastung unter dem IGW liegt, sind die Personen geschützt. Er deckt den Weg dahin aber nicht vollständig ab, manchmal liegt die Lärmbelastung auch nach einer Massnahme noch über dem IGW. Die betroffenen Personen sind zwar nicht vollständig geschützt, doch die Situation ist immerhin verbessert. Durch den geplanten zweiten Leistungsindikator, welcher die Personen mit Nutzen einschliesst, werden diese Situationen erfasst und somit der Fortschritt auf dem Weg zum Politikziel umfassender aufgezeigt. Die Einführung eines solchen Indikators ist folglich zu begrüssen.

¹⁰ BAFU (2015). Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016-2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller

Prioritäten des BAFU

Unterschiedliche Massnahmen können die Lärmbelastung reduzieren. Generell lassen sich in Bezug auf Strassenlärm drei Arten von Massnahmen unterscheiden:

- *Massnahmen an der Quelle* schränken die Entstehung von Lärm ein, z. B. lärmarme Beläge, Geschwindigkeitsreduktion, verkehrsberuhigende Massnahmen
- *Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg* tragen dazu bei, dass sich der Lärm in gewissen Bereichen weniger ausbreitet, z. B. Lärmschutzwände und -wälle
- *Massnahmen am Immissionsort* begrenzen den Lärm am Ort, wo er eintrifft, z. B. Schallschutzfenster.

Gemäss «Handbuch Programmvereinbarungen 2016–2019» soll Strassenlärm primär an der Quelle bekämpft werden. Massnahmen am Immissionsort gelten als *Ersatzmassnahmen*. Sie sollten also ergriffen werden, wenn der Lärm anderweitig nicht genügend reduziert werden kann.

Dem BAFU zufolge verursachen Massnahmen an der Quelle häufig nur geringe Kosten. Die EFK hat Daten von Sanierungsprojekten analysiert, die zwischen 2008 und 2019 abgeschlossen wurden oder sich in Durchführung befanden. Diese Daten werden von den Kantonen basierend auf Art. 20 LSV an das BAFU gemeldet (siehe Kapitel 4). Gemäss dieser Auswertung sind die Kosten¹¹ pro geschützter Person bei Massnahmen an der Quelle deutlich geringer als bei Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg¹².

Das BAFU verfügt über unterschiedliche Instrumente, um die Kantone anzuregen, die Prioritäten des Bundes umzusetzen. So werden die einzelnen Massnahmentypen unterschiedlich hoch entschädigt (siehe nachfolgendes Kapitel). Zudem informiert das BAFU auf verschiedenen Kanälen über die Prioritäten und sensibilisiert die Kantone in bilateralen Gesprächen sowohl auf fachlicher als auch auf Regierungsebene.

Kosten pro geschützter Person in Franken

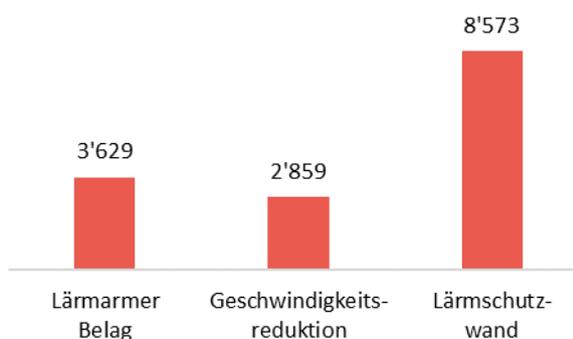


Abbildung 2: Daten BAFU 2020, Berechnungen EFK. Basis: Projekte, in welchen nur ein Massnahmentyp durchgeführt wurde. Projekte ab 2008, ohne Projekte in Planung.

Beurteilung

Die vom BAFU gesetzten Prioritäten werden insgesamt als sinnvoll erachtet. Sie entsprechen dem Grundsatz im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG), dass Emissionen durch Massnahmen an der Quelle begrenzt werden¹³. Überdies tragen sie dazu bei, die Bevölkerung möglichst effektiv vor Strassenlärm zu schützen. Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg oder Ersatzmassnahmen wie Schallschutzfenster verhindern stets nur, dass die

¹¹ Unterhaltskosten wurden hier nicht berücksichtigt, da sie in den verwendeten Daten nicht erfasst sind.

¹² Schallschutzfenster wurden hier nicht mitberücksichtigt, da die betroffenen Personen eigentlich nicht geschützt sind.

¹³ Art. 1 Abs. 1 USG

Schallwellen einen gewissen (beschränkten) Bereich erreichen. Durch die Bekämpfung des Lärms an der Quelle wird hingegen verhindert, dass überhaupt erst Emissionen entstehen. Ob Massnahmen an der Quelle *in jedem Fall* die kosteneffizienteste Variante darstellen, kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden. Dies ist auch nicht zwingend plausibel. In gewissen Situationen ist eine Massnahme alleine auch nicht ausreichend, um die Lärmbelastung unter den IGW zu senken. Dass die vom BAFU priorisierten Massnahmen *generell* ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen als nicht-prioritäre Massnahmen, ist aus Sicht der Kosteneffizienz zu begrüssen.

2.2 Unerwünschte Ausrichtung der Bundesbeiträge an Kosten

Bei den Globalbeiträgen für *Hauptstrassen* und *Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen* werden die Bundesmittel jährlich anhand eines Kostenschlüssels auf die Kantone verteilt. Dieser hängt von der Strassenlänge, der Verkehrsstärke sowie der Höhenlage und dem Bergstrassencharakter¹⁴ ab.

Bei den PV wird die Verteilung des Bundesbeitrags hingegen für jede Periode neu ausgehandelt. Die Höhe der Bundesgelder pro Kanton sollte von der Wirksamkeit der Massnahmen abhängen. Gemäss Art. 24 LSV sollte sie sich nach der Anzahl an Personen, die durch diese Massnahmen geschützt werden, sowie der Reduktion der Lärmbelastung richten.

Tatsächlich berechnen sich die Beiträge jedoch nur beschränkt in Abhängigkeit ihrer Wirksamkeit. Für die meisten Massnahmen beteiligt sich der Bund prozentual an den Kantonskosten. Einzige Ausnahme sind Schallschutzfenster, für welche das BAFU einen Pauschalbetrag entrichtet. Die Massnahmentypen werden mit unterschiedlich hohen Beitragssätzen entschädigt, wobei der Bund bei Massnahmen an der Quelle einen grösseren Kostenanteil übernimmt. Gemäss BAFU wurde bei der Festlegung der Prozentwerte die Wirksamkeit der Massnahmen mitberücksichtigt. Bei lärmarmen Belägen dürfen nur die lärmschutzbedingten Mehrkosten angerechnet werden. Dafür existieren Richtwerte.

Massnahmenart	Bundesbeitrag
An der Quelle	32 % der anrechenbaren Kosten
Auf dem Ausbreitungsweg	25 % der Kosten
Studienkosten der Projektierung	15 % der Kosten
Schallschutzfenster	400 bzw. 200 Franken ¹⁵

Tabelle 1: Bundesbeitrag pro Massnahmenart (Quelle: BAFU, 2015)

Die Bundesmittel sind beschränkt. Deshalb kann es notwendig sein, dass das BAFU eine Priorisierung der von den Kantonen vorgeschlagenen Projekte vornimmt. Zu diesem Zweck existieren zwei Indikatoren, die im «Handbuch Programmvereinbarungen 2016–2019» beschrieben sind.

¹⁴ Art. 13 MinVG

¹⁵ 400 Franken gibt es für obligatorische Schallschutzfenster, welche eingesetzt werden müssen, wenn die Lärmbelastung nicht unter den Alarmwert gesenkt werden kann. Freiwillige Schallschutzfenster bei einer Belastung zwischen IGW und Alarmwert werden mit 200 Franken unterstützt.

1. Der *Priorisierungsindikator* setzt die Kosten in ein Verhältnis zur Anzahl der Personen und der Lärmreduktion in dB. Je tiefer das Resultat, desto wertvoller das Projekt. Dank diesem Indikator sollen innerhalb einer Periode einzelne Projekte priorisiert werden können, wenn die finanziellen Mittel knapp werden.
2. Der *Quellenindikator* setzt die Anzahl der Projekte an der Quelle ins Verhältnis mit der Gesamtzahl der Projekte des Kantons. Je höher das Resultat, desto mehr entspricht das Programm den Prioritäten des BAFU. Mittels dieses Indikators sollen die Programme einzelner Kantone miteinander verglichen werden, wenn eine PV für eine neue Periode ausgehandelt wird.

Den Priorisierungsindikator hat das BAFU noch nie eingesetzt. Den Quellenindikator hat es ein erstes Mal verwendet, um die Verteilung der Bundesgelder für die Verlängerung der Programmperiode 3 (2016–2018) bis 2022 zu bestimmen.

Beurteilung

Dass prioritäre Massnahmen höher entschädigt werden, ist sinnvoll. Dass sich die Höhe der Bundesbeiträge für die einzelnen Projekte nach den Kosten anstelle der Anzahl geschützter Personen richtet, steht hingegen im Widerspruch zu Art. 24 LSV. Je nach Massnahmenwahl ist es möglich, dass Kantone mit weniger wirksamen Massnahmen mehr Bundesgeld erhalten.

Im Vergleich mit Pauschalen erhöhen sich durch die aktuelle Art der Berechnung sowohl der administrative Aufwand bei der Festlegung des Beitrags pro Kanton als auch die Anforderungen an die Aufsicht und das Controlling des BAFU, da eine korrekte Kostenangabe der Kantone sichergestellt werden muss.

Durch eine pauschale Berechnung des Bundesbeitrags pro Zieleinheit (z. B. geschützte Person / Person mit Nutzen / Reduktion in dB), möglicherweise differenziert nach Massnahmentyp, wird die Wirksamkeit der Massnahmen direkt berücksichtigt. Zudem kann so der administrative Aufwand für das BAFU reduziert werden. Schliesslich werden auch Anreize für die Kantone verstärkt, möglichst kosteneffiziente Massnahmen durchzuführen.

Bei einer Einführung von Pauschalen muss klar definiert sein, welche Leistungen und Kosten abgegolten werden. Zudem muss die Höhe der Pauschale periodisch überprüft werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die Finanzhilfen im Rahmen der nächsten Programmvereinbarung im Bereich Lärm- und Schallschutz als Pauschalen gekoppelt an Wirkungsziele auszurichten und deren Höhe periodisch zu überprüfen.

Stellungnahme des BAFU

Mit der Änderung der Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 12. Mai 2021 hat der Bundesrat bereits eine stärkere Kopplung der Bundesbeiträge an die Wirkung der Massnahmen beschlossen. Neu sollen bei der Wirkung nicht nur die Personen berücksichtigt werden, bei denen die Grenzwerte mit den Massnahmen eingehalten werden, sondern sämtliche Personen bei denen die Lärmbelastung wahrnehmbar abnimmt.

Das BAFU wird bis zur nächsten Programmperiode (Ende 2024) prüfen, wie ein Regime mit Pauschalen zu einer höheren Effizienz beitragen kann.

Konsequenzen bei Nichterreichung der Ziele

Mit den PV gehen das BAFU und die Kantone eine Vereinbarung über zu erreichende Ziele ein. Diese werden nicht immer erfüllt.

Gemäss LSV verlangt das BAFU eine Nachbesserung, wenn nach der Programmdauer festgestellt wird, «dass die Leistung mangelhaft ist»¹⁶. Wenn die Mängel nicht behoben werden, kann eine Rückforderung gestellt werden. Gemäss Ziffer 9.3 der PV «hat der Kanton lediglich Anspruch auf Bundesbeiträge, die proportional zur erreichten Leistung sind. Bundesbeiträge, die über den tatsächlichen Anspruch hinausgehen, können vom Bund zurückgefordert werden.»

Faktisch jedoch ist nicht eine mangelhafte Zielerreichung eines Kantons der Auslöser für Rückforderungen oder andere Konsequenzen, sondern die eingesetzten Mittel. Gleiches gilt für das Ausmass der Rückforderung.

Der Bund hat bereits mehrmals Mittel zurückgefordert. Für die Programmperiode 2 (2012–2015) haben fünf Kantone zusammen rund 16 Millionen Franken zurückbezahlt. Seit der Periode 3 (ab 2016) hat das BAFU keine Rückforderungen mehr veranlasst. Das Amt prüft hingegen laufend mit den Kantonen den bereits geleisteten Mitteleinsatz und die Umsetzung des vorgesehenen Programms und passt die jährliche Zahlung entsprechend an. Durch dieses Vorgehen werden in der laufenden Programmperiode Mittel verfügbar, die von den Kantonen umgehend zur Umsetzung anderer geplanter Projekte eingesetzt werden können. Ein Warten auf die nächste Periode ist damit nicht nötig.

Beurteilung

Die dynamische Finanzplanung ab Periode 3 führt dazu, dass nicht beanspruchte Mittel denjenigen Kantonen zur Verfügung stehen, die zusätzliche Finanzhilfen beantragen. Dadurch werden Projektweiterführungen begünstigt und Verzögerungen verhindert. Zusätzlich werden die während der Periode gesprochenen Budgetmittel optimal ausgenutzt. Das neu angewandte System bewährt sich.

Die heutige Praxis, Rückforderungen und andere Konsequenzen ausschliesslich an den eingesetzten Mitteln und nicht an der Zielerreichung zu orientieren, widerspricht hingegen den rechtlichen und vertraglichen Grundlagen. Zudem schafft sie keine Anreize, dass die Kantone möglichst effizient arbeiten: Wenn sie das Ziel der neu geschützten Personen erreichen, jedoch zu höheren Kosten als ursprünglich vorgesehen, werden sie dafür mit einem höheren Bundesbeitrag «belohnt».

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, dass sich in den verlängerten bzw. nächsten Programmvereinbarungen Rückforderungen oder sonstige Konsequenzen im Rahmen der Programmvereinbarungen am Mass der Zielerreichung orientieren, nicht an den Kosten.

Stellungnahme des BAFU

Das BAFU wird die Empfehlung im Hinblick auf die nächste Programmperiode prüfen und die zielführenden Anpassungen auf die nächste Programmperiode ab 2025 umsetzen.

¹⁶ Art. 27 LSV

Dokumentation der Berechnungen

Die EFK hat die Berechnung der Bundesmittel für die Verlängerung der Programmperiode 3 sowie Rückforderungen während der Programmperiode 2 geprüft. Die Berechnungen und Rückforderungen für alle Kantone sind einheitlich.

Mit der PV 3 weist das BAFU folgende Finanzmittel aus (in Franken):

IST 2016	IST 2017	IST 2018	IST 2019	IST 2020	Budget 2021	Finanzplan 2022
30 654 599	32 799 589	32 332 587	9 000 000	9 000 000	9 000 000	9 000 000

Aufgrund der Motion Lombardi¹⁷ hat das BAFU das davor nicht beanspruchte Budget von 36 Millionen Franken auf die Jahre 2019 bis 2022 neu verteilt. Dabei wurde erstmals der Quellenindikator zur Festlegung der Finanzhilfen beigezogen.

Die Berechnung der Verteilung der Bundesmittel auf die Kantone ist jedoch nicht selbsterklärend und war für die EFK nicht alleine aufgrund der Unterlagen möglich. Ein grosser Teil des diesbezüglichen Wissens bündelt sich bei einem einzelnen Mitarbeitenden. Mit seinen Erläuterungen konnten die Kalkulationen nachvollzogen werden.

Beurteilung

Es ist positiv, dass das BAFU durch die Anwendung des Quellenindikators prioritäre Massnahmen stärker berücksichtigt.

Die Dokumentation zur Verteilung der Finanzhilfen birgt Risiken. Bei einem Ausfall des entsprechenden Mitarbeitenden wäre ein reibungsloser Übergang nicht gewährleistet. Um sicherzustellen, dass die Berechnungen nachvollzogen und erklärbar sind, muss die Dokumentation verbessert werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die Berechnung und Verteilung der Finanzhilfen so zu dokumentieren, dass diese für eine fachkundige Drittperson nachvollziehbar sind.

Stellungnahme des BAFU

Die Prozesse zur Festlegung der Beiträge pro Kanton und auch pro Projekt sind bereits heute dokumentiert, und die Entscheidungen können nachvollzogen werden. Das BAFU anerkennt aber den Handlungsbedarf, um die Dokumentation zu verbessern und wird die entsprechenden Prozesse bis Ende 2022 besser dokumentieren.

¹⁷ Die Motion Lombardi 15.4092 «Lärmschutzmassnahmen bei Strassen nach 2018» beauftragt den Bundesrat, die notwendigen administrativen und gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Strassenlärm-sanierungsprojekte, die bis zum 31. März 2018 in eine PV mit dem Bund aufgenommen wurden, auch dann durch Bundesbeiträge unterstützt werden, wenn die Realisierung dieser Projekte erst nach 2018 erfolgt.

2.3 Gezielte Anreize sind weiterhin notwendig

Während die Höhe der Bundesbeteiligung für Lärmschutzmassnahmen bei *übrigen Strassen* festgelegt ist, können die Kantone bei *Hauptstrassen* selbst entscheiden, wieviel Bundesgeld sie für eine einzelne Massnahme einsetzen. Eine Analyse der Daten zu abgeschlossenen und laufenden Projekten seit 2016 belegt: Der Bundesanteil ist bei Lärmschutzmassnahmen, die in PV geregelt sind, höher.

Die Datenanalysen¹⁸ veranschaulichen, dass die Kantone zunehmend Massnahmen an der Quelle einsetzen. Dieser Trend zeigt sich bei beiden Strassentypen, bei *übrigen Strassen* ist er jedoch ausgeprägter¹⁹.

Anteil des Bundesbeitrags an Kosten

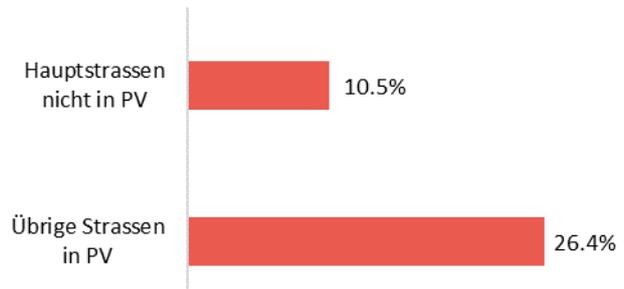


Abbildung 3: Daten BAFU 2020, Berechnungen EFK. Nur Projekte ab 2016, ohne Projekte in Planung.

Anteil der Massnahmentypen an Gesamtausgaben

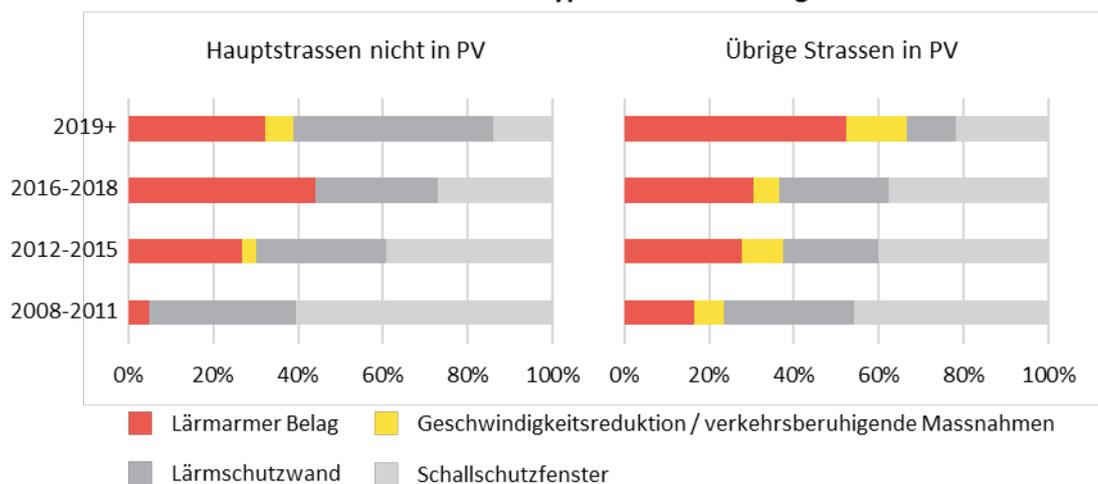


Abbildung 4: Daten BAFU 2020, Berechnungen EFK. Projekte ab 2008, ohne Projekte in Planung. Lesehilfe: Von allen Projekten, die zwischen 2008 und 2011 auf Hauptstrassen umgesetzt wurden, fielen ungefähr 5 Prozent der Kosten für lärmarme Beläge an. Ca. 35 Prozent der Gelder wurden für Lärmschutzwände ausgegeben und rund 60 Prozent für Schallschutzfenster.

¹⁸ Projekte, die sich erst in Planung befinden, wurden bei den Analysen nicht berücksichtigt.

¹⁹ Die Ergebnisse bei *Hauptstrassen* in der Periode 2019+ sind stark durch ein einzelnes Projekt beeinflusst, bei welchem Lärmschutzwände verbaut wurden. Ohne Berücksichtigung dieses Projekts machen Massnahmen an der Quelle mehr als die Hälfte der Gesamtkosten aus.

Zwischen den Kantonen zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede:

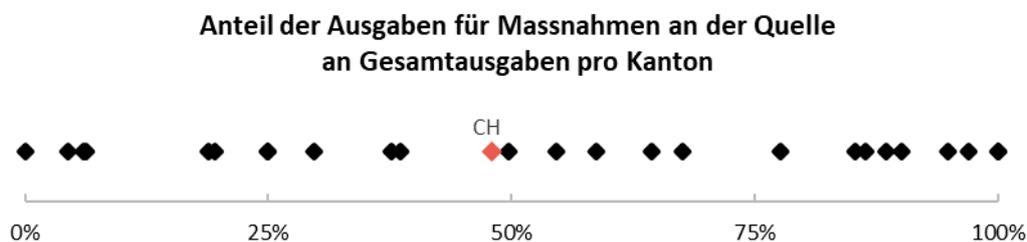


Abbildung 5: Daten BAFU 2020, Berechnungen EFK. Nur Projekte ab 2016, ohne Projekte in Planung. Lesehilfe: Gesamtschweizerisch fielen bei Projekten seit 2016 etwas weniger als die Hälfte der Kosten für Massnahmen an der Quelle an.

Aus einer Umfrage bei den Kantonen geht hervor, dass Massnahmen an der Quelle in allen Kantonen zur bevorzugten Strategie gehören, in einzelnen auch Schallschutzfenster. Kein Kanton priorisiert laut eigenen Angaben Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg.

Die Hälfte der Kantone hat der Umfrage zufolge seit 2015 einen Strategiewechsel vorgenommen oder plant, demnächst einen solchen zu vollziehen. Dabei handelt es sich stets um einen Wechsel zu mehr Massnahmen an der Quelle – meist lärmarme Beläge, teilweise Temporeduktionen. Gemäss Gesprächen und schriftlichen Angaben aus einzelnen Kantonen tragen unter anderem Gerichtsentscheide, personelle Wechsel sowie Druck aus der Bevölkerung oder von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu diesen Strategiewechseln bei.

Beurteilung

Insgesamt gibt es keine unerwünschte finanzielle Ungleichbehandlung der Strassentypen hinsichtlich der Höhe des Bundesbeitrags, da der Bundesanteil bei Hauptstrassen nicht höher ist als bei übrigen Strassen.

Dass immer mehr Kantone eine Strategie verfolgen, welche den Prioritäten des BAFU entspricht, ist positiv. Auch wenn die finanziellen Anreize und die Sensibilisierung durch das BAFU nicht die einzigen Faktoren sind, welche die Entscheide und Strategien der Kantone beeinflussen, so leisten sie dennoch insgesamt einen Beitrag. Da es bezüglich Massnahmenwahl noch immer grosse Unterschiede zwischen den Kantonen gibt, ist es wichtig, dass das BAFU seine Instrumente zur Priorisierung (Finanzierung, Sensibilisierung) zielgerichtet einsetzt. Da die Priorisierung bzw. das Anreizsystem inhaltlich mit der Empfehlung 1 verbunden ist, verzichtet die EFK auf eine separate Empfehlung.

3 Finanzaufsicht risikoorientiert ausgestalten

3.1 Die Wirksamkeit der Aufsicht kann nur bedingt beurteilt werden

Die Aufsichtstätigkeiten des BAFU lassen sich in zwei Kategorien einteilen: die Überprüfung der Angaben der Kantone und eine Durchführung von Stichproben vor Ort. Die Stichproben umfassen die Vollzugskontrolle und den Erfahrungsaustausch.

Die Kantone weisen jährlich aus, wofür die finanziellen Mittel im Lärmschutz eingesetzt werden (siehe Kapitel 4). Die interviewten Kantone führen zur Nachvollziehbarkeit der Mittelherkunft und Mittelverwendung buchhalterisch zwei unterschiedliche Konten für die Globalbeiträge (*Hauptstrassen*) und die Finanzhilfen (*übrige Strassen*). Aus den jährlichen Informationen kann, summarisch betrachtet, das Kostenverhältnis Bund und Kantone plausibilisiert werden. Die Daten der Jahresberichte basieren auf der Selbstdeklaration der Kantone. Welche Plausibilisierungsschritte beim BAFU durchgeführt werden, ist weder definiert noch in einer Arbeitsdokumentation beschrieben.

Gemäss BAFU-internen Vorgaben sollte die Stichprobe allein durch das Amt festgelegt werden. Dies wird aber nicht befolgt: Die Auswahl erfolgt paritätisch zwischen dem BAFU und dem Kanton. Die geprüften Unterlagen zeigen, dass jeweils zwei Projekte pro Kanton ausgewählt wurden. Die Anzahl entspricht den internen Vorgaben des BAFU. Die Stichprobe beschränkt sich auf Projekte der aktuellen PV sowie abgeschlossene bzw. vor Abschluss stehende Projekte (Projektstatus). Das Vorgehen bei der Auswahl der Stichproben ist nicht dokumentiert, eine Auswahl basierend auf Risiken ist nicht erkennbar.

Für die Aufsichtstätigkeit vor Ort plant das BAFU einen Arbeitstag. Ein wesentlicher Teil davon nimmt der fachliche Austausch ein. Die verbleibende Zeit ist für die Begehung vor Ort, um eine umgesetzte Massnahme zu überprüfen, sowie die Unterlagenprüfung vorgesehen. Eine detaillierte und vertiefte Prüfung der Prüf-, Mess- und Berechnungsmethoden ist zeitlich nicht möglich. Primäres Ziel ist die Abstimmung mit den in den jährlichen Datenerhebungen ausgewiesenen finanziellen Informationen mit der Vollständigkeit der Buchhaltungsbelege. Der Finanzfluss – Mittelherkunft und Mittelverwendung – wird beim Kanton nicht geprüft.

Das BAFU steuert seine Aufsichtstätigkeit mit einem Dokument, das die Mehrjahresplanung der Aufsicht, den Stand der Kontrolle sowie die Berichterstattung zeigt. Die Ergebnisse der Aufsicht und die Hinweise aus dem Erfahrungsaustausch hält das BAFU im Stichprobenprotokoll fest. Hinweise zum methodischen Vorgehen und den erhaltenen bzw. geprüften Unterlagen fehlen. Das BAFU führt keine zusätzlichen Arbeitspapiere, welche die Prüfungstätigkeiten im Detail beschreiben.

Die finanzielle Abstimmung der Buchhaltung mit den Angaben aus Art. 20 LSV ergab Abweichungen bei einem Kanton. Die Feststellung ist dokumentiert. Im Dokument, das zur Überwachung der Feststellungen dient, fehlen Hinweise wie beispielsweise die Stellungnahme des Kantons zur Feststellung oder der Umsetzungstermin.

Eine Kooperation mit den Aufsichtsorganisationen der Kantone besteht nicht. Auch liegen dem BAFU keine Revisionsberichte vor. Eine Abstimmung der geplanten Aufsichtstätigkeiten des BAFU mit denjenigen des Kantons ist nicht geplant.

Beurteilung

Aus den Angaben des Stichprobenprotokolls lässt sich abschliessend nicht beurteilen, welche Prüfungstätigkeiten das BAFU mit den detaillierten Daten u. a. in Bezug auf die Prüf-, Mess- und Berechnungsmethoden vornimmt. Aufgrund der generellen Formulierungen und fehlenden Hinweisen zum Vorgehen im Stichprobenprotokoll ist die Aufsichtstätigkeit des BAFU für Dritte nur beschränkt nachvollziehbar. Dies gilt es zu verbessern.

Das Risiko einer Zweckentfremdung der Finanzhilfen erscheint klein. Mit der jährlichen Berichterstattung ist eine Plausibilisierung der Umsetzungsmassnahme und der Kosten möglich. Ein potenzielles Risiko besteht in der Vermischung der Bundesmittel für *Hauptstrassen* und *übrige Strassen*, etwa durch einen vom Kanton vordefinierten Verteilschlüssel. Dies würde nicht dem Verursachungsprinzip entsprechen. Dieses Risiko ist bei den Überlegungen für das Aufsichtskonzept zu berücksichtigen.

Durch die zufällige Auswahl der Stichproben werden womöglich Ressourcen für nicht risikobehaftete Projekte eingesetzt. Die fehlende Dokumentation der Stichprobenauswahl ist heikel, da das Festlegen der Auswahl ex post nicht vollständig nachvollzogen werden kann. Das methodische Vorgehen ist im Überwachungskonzept aufzunehmen (vgl. Empfehlung 4).

Die Überwachung der Feststellungen ist zweckmässig. Um sicherzustellen, dass die Feststellungen umgesetzt werden, ist das Controlling mit steuerungsrelevanten Informationen auszubauen.

Synergiepotenzial besteht hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit der Kantone, die es unter Kosten-Nutzen-Betrachtungen zu nutzen gilt. Dies betrifft beispielsweise die Abstimmung der Risiken, der Stichprobenauswahl und der Prüfungsergebnisse. Die Koordination der Aufsichtstätigkeit mit anderen Akteuren, insbesondere mit den Kantonen, ist im Überwachungskonzept festzuhalten (vgl. Empfehlung 4).

3.2 Es gibt kein risikobasiertes Aufsichtskonzept

Grundlagen der Aufsicht

Die Aufsichtsaufgabe im Bereich Lärm- und Schallschutz ist weder im USG noch in der LSV ausdrücklich geregelt. Art. 38 USG erwähnt einzig die Aufsicht und Koordination. Art. 26 LSV nimmt Bezug auf die Berichterstattung und Kontrolle. Danach kontrolliert das BAFU stichprobenweise die Ausführungen der Massnahmen sowie die Verwendung der ausbezahlten Beträge. Subsidiär finden sich Hinweise im Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1) zur Finanzaufsicht und der Aufgabenüberprüfung.

Das BAFU stützt seine Aufsicht auf zwei Dokumente: die «Programmvereinbarungen im Umweltbereich: BAFU-interne Prozesse» sowie das «Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019». Ein auf die unterschiedlichen PV ausgerichtetes Aufsichtskonzept ist im BAFU nicht vorhanden. Im Bereich Lärm- und Schallschutz ist die Organisation der Prüfungsvorbereitung standardisiert. Das fehlende Aufsichtskonzept birgt das Risiko eines nicht einheitlichen, vergleichbaren und risikofokussierten Prüfungsvorgehens. Ein Aufsichtskonzept regelt Themen wie organisatorische Massnahmen (z. B. Ziel der Aufsicht, Vorgehensweise und Qualitätssicherung), Risikoanalyse (Erkennen und Priorisieren

von Risiken), Präventiv- (Definition der Ziele und Checklisten), Aufdeckungs- (z. B. materielle Kontrolle und Dokumentation) und Korrekturmassnahmen (Nachverfolgung der Feststellungen).

Neue Vorgaben ab 2022

Zum Prüfungszeitpunkt liegt die Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts (BBl 2020 6985) vor. Lücken im SuG sollen damit geschlossen werden. In diesem Rahmen wurde Art. 25 SuG überarbeitet, die neue Fassung tritt voraussichtlich ab 2022 in Kraft. Gegenüber der geltenden Fassung wird neu ein risikobasiert ausgestaltetes Überprüfungskonzept umzusetzen sein. Das Konzept soll Folgendes beinhalten:

- Festlegung der Stichprobenkontrollen oder der vertieften Prüfungen;
- Methode der Überprüfung;
- Einbezug / Koordination anderer Aufsichtstätigkeiten, insbesondere der Kantone.

Beurteilung

Die Grundlagen der Aufsicht sind zu allgemein. Sie lassen notwendige Prozessschritte wie beispielsweise die risikobasierte Stichprobenauswahl oder Überlegungen zur Wesentlichkeit unberücksichtigt.

Mit der Überarbeitung von Art. 25 SuG ist ohnehin ein risikoorientiertes Überprüfungskonzept zu erstellen. Dies bedingt eine risikofokussierte Auseinandersetzung mit den gewährten Finanzhilfen und den vereinbarten Massnahmen (zeitliche Verzögerungen, Kostenüberschreitungen, schlechte Projektführung etc.).

Das nachvollziehbare Definieren von Prüfungsumfang, -tiefe, -handlung und methodischem Vorgehen stellt ein standardisiertes und einheitliches Vorgehen sicher.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, für alle Programmvereinbarungen risikobasierte Überwachungskonzepte und einen detaillierten Zeitplan zu deren Umsetzung zu erstellen.

Stellungnahme des BAFU

Die Notwendigkeit nach schriftlichen risikobasierten Prüfkonzepthen wird im Rahmen der strukturellen Reformen (BBl 2020 6985) mit der Änderung des Subventionsgesetzes (Art. 25; "Überprüfung der Aufgabenerfüllung") generell eingeführt. Diese Revision gilt ab 2022. Das BAFU hat die Arbeiten für die Entwicklung von risikobasierten Überwachungskonzepte eingeleitet. Ergebnisse sind für Ende 2022 vorgesehen.

4 Verbesserungspotenzial bei Datenerhebungen

4.1 Zusätzliche Angaben zur Ergänzung der Gesamtsicht

Basierend auf Art. 20 LSV führt das BAFU «bei den Vollzugsbehörden periodisch Erhebungen über den Stand der Sanierungen und Schallschutzmassnahmen durch», so auch bei den Kantonen für alle Strassentypen.

Bei dieser Erhebung werden unter anderem Angaben zu den betroffenen Strassenabschnitten, den ergriffenen oder geplanten Massnahmen, deren Kosten sowie der Anzahl betroffener Gebäude und Personen nachgefragt. Informationen zum Ausmass der Lärmreduktion der einzelnen Massnahmen werden hingegen nicht erhoben, ebenso wenig die Anzahl der von den Kantonen gesprochenen Erleichterungen (siehe Exkurs) sowie davon betroffene Strecken oder Personen.

Exkurs: Erleichterungen

Die Kantone können als Vollzugsbehörden gemäss Art. 14 LSV Erleichterungen gewähren, unter anderem wenn die Sanierung unverhältnismässige Kosten verursachen würde oder überwiegende Interessen wie z.B. der Ortsbild- oder Naturschutz der Sanierung entgegenstehen. Wird eine Erleichterung gewährt, sind keine weiteren Massnahmen notwendig – ausser wenn die Immissionen über dem Alarmwert liegen. In diesem Fall müssen gemäss Art. 15 LSV Schallschutzfenster eingebaut werden. Von Erleichterungen betroffene Personen gelten jedoch weiterhin als *nicht geschützt*.

Die Erleichterungspraxis der Kantone wurde in der Vergangenheit mehrmals medial²⁰ und politisch²¹ hinterfragt. Der Vorwurf wird laut, dass die Kantone mit «Papiersanierungen» einen effektiven Lärmschutz verhindern bzw. umgehen.

Gegenwärtig ist nicht bekannt, wie viele Erleichterungen schweizweit gesprochen werden. Laut EFK-Umfrage bei den Kantonen ist bezüglich der Entwicklung der Anzahl an Erleichterungen in den letzten fünf Jahren kein nationaler Trend auszumachen. Der Einschätzung von Kantonsmitarbeitenden zufolge hat die Anzahl der Erleichterungen in je knapp einem Drittel der Kantone zu- bzw. abgenommen.

Das BAFU verwendet die erhobenen Daten für periodische Publikationen zum Gesamtzustand der Lärmsanierung, als Informationsbasis für Gespräche auf der politischen und fachlichen Ebene sowie als Grundlage für die Berechnung der Bundesbeiträge bzw. allfällige Anpassungen oder Kürzungen.

Nicht alle Variablen im Erhebungsformular werden aktuell vom BAFU verwendet. Die nicht genutzten Angaben sind jedoch keine Pflichtfelder für die Kantone. Die entsprechenden Variablen sind gemäss BAFU noch im Erhebungsformular, weil Anpassungen daran technische Auswirkungen auf die Kantonssysteme hätten und somit zu einem Aufwand für die Kantone führen würden.

²⁰ Siehe z. B. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/grenzwerte-uberschritten-solothurner-strassen-sind-noch-immer-zu-laut-ld.1379571> oder <https://www.srf.ch/news/schweiz/belastung-durch-strassen-laerm-scheinsanierung-luzerner-will-praecedenzfall-vor-bundesgericht> (zuletzt abgerufen am 2.6.2021)

²¹ 20.4405 – Ausnahmen, um den Lärmschutz zu umgehen? Interpellation eingereicht von Delphine Klopfenstein Brogini, Nationalrat, 03.12.2020

Beurteilung

Mit dem Reporting nach Art. 20 LSV verfügt das BAFU über einen Grossteil der wichtigsten Angaben, um den Fortschritt der Lärmschutzmassnahmen bei Strassen beurteilen zu können. Grundlage ist dabei die Selbstdeklaration der Kantone. Unnötige Informationen werden nicht erhoben. Um beurteilen zu können, inwiefern ein Fortschritt zur Erreichung der Ziele der LSV – Schutz der Bevölkerung vor schädlichem Lärm – erreicht wird, sind hingegen weitere Informationen nützlich.

Durch Angaben zum Ausmass der Lärmreduktion in dB wäre nicht nur ersichtlich, wie viele Personen weniger stark belastet sind (Breite der Wirkung), sondern wie sehr die Belastung sinkt (Intensität der Wirkung). Dies würde bessere Aussagen über den Fortschritt beim Lärmschutz ermöglichen, die Intensität der Wirkung einzelner Massnahmen in die Priorisierung derselben miteinzubeziehen. Ob dieser Nutzen den Zusatzaufwand für die Kantone rechtfertigt, muss vom BAFU beurteilt werden.

Informationen zu gesprochenen Erleichterungen liessen einen Rückschluss darüber zu, inwiefern nicht nur keine juristische Sanierungspflicht mehr besteht, sondern die Bevölkerung tatsächlich vor Lärm geschützt ist. Obwohl solche Informationen einem öffentlichen sowie politischen Interesse entsprechen, herrscht Intransparenz in dem Bereich.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAFU zu prüfen, ob Informationen zu gesprochenen Erleichterungen bei den Kantonen erhoben und transparent ausgewiesen werden sollen.

Stellungnahme des BAFU

Kern des Monitorings des BAFU ist die Erhebung der Anzahl Personen, bei denen die Lärmbelastungsgrenzwerte überschritten sind. Nach dieser Zahl bestimmt sich der schweizweite Handlungsbedarf bei der Lärmbekämpfung. Es wäre im Sinne der EFK in diesem Zusammenhang auch interessant zu wissen, bei wie vielen Personen die Vollzugsbehörden eine Überschreitung der Grenzwerte tolerieren. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass das Thema Erleichterungen sämtliche lärmigen Anlagen betrifft und die Empfehlung daher auch eine Wirkung über das eigentliche Mandat hinaus hat.

Das BAFU wird den Nutzen und den Aufwand für die Erhebung der Angaben im Zusammenhang mit der Empfehlung 6 prüfen.

4.2 Das Erhebungssystem führt zu unnötigem Aufwand und Qualitätseinbussen

Aufwand bei den Kantonen

Die Mehrheit der Kantone beurteilt den Aufwand dieser Erhebung gemäss EFK-Umfrage als eher unverhältnismässig gross. Als besonders aufwendig werden unter anderem Angaben beurteilt, die aufgrund der unterschiedlichen Finanzierung von *Haupt-* und *übrigen Strassen* notwendig sind, sowie Angaben, die bereits als fakultativ gelten. Die Ursache für den grossen Aufwand stellen gemäss Kantonen zudem etwa fehlende Datengrundlagen zur Anzahl der Personen dar, die in einzelnen Gebäuden wohnen, sowie der Umstand, dass die Daten zunächst teilweise bei Gemeinden oder Ingenieurbüros erhoben werden müssen.

Die Erhebung via Excel wird von vielen Kantonen als unübersichtlich und kompliziert wahrgenommen. Auch führt sie zu zusätzlichem Aufwand, da fehlerhafte Eingaben möglich sind.

Gewisse Plausibilisierungen werden erst von einem BAFU-Mitarbeitenden durchgeführt, wonach die Kantone die entsprechenden Angaben noch einmal überarbeiten müssen.

Die Kantone sehen ein Potenzial für Vereinfachungen in der Erhebung. Dies hat auch das BAFU erkannt. Aktuell läuft das Projekt modernisierte Lärmermittlung, das in einem neuen Erhebungssystem resultieren sollte.

Beurteilung

Aktuell wird das Potenzial für Vereinfachungen bei der Datenerhebung vom BAFU nicht ausgeschöpft. Vereinfachungen sind insbesondere hinsichtlich Erhebungstool möglich. Die geplante Ablösung des Systems ist wichtig.

Exkurs: Unterschiedliche Finanzierung von *Haupt-* und *übrigen Strassen*

Die Unterscheidung der Finanzierungsarten in Globalbeiträge und PV je nach Strassentyp ergibt keine Vor-, jedoch einige leichte Nachteile. Eine Finanzierung der Beiträge für *Hauptstrassen* via PV würde die Steuerungsfähigkeit des BAFU verbessern und zu administrativen Erleichterungen bei den Kantonen bezüglich des Reportings an das BAFU führen. Da ein solcher Systemwechsel jedoch mehrere Gesetzesänderungen erfordern würde, wäre er mit einigem Aufwand verbunden. Eine Zusammenführung der Beiträge in den PV wäre aber insgesamt sachlogisch. Ein Gutachten im Auftrag des BAFU²² erachtet es denn auch als sinnvoll, die Einführung von PV bei den Beiträgen an Hauptstrassen zu prüfen. Die EFK unterstützt diese Überlegungen.

Datenqualität

Bei den Datenanalysen der EFK wurden verschiedentlich unplausible Angaben festgestellt. Gemäss Einschätzung von BAFU-Mitarbeitenden ist die Datenqualität aus den Kantonen variabel, je nach Kanton und Jahr. Gut ist sie insbesondere bei den Angaben zu Strassen in PV sowie bei Angaben, die zur Berechnung des Bundesbeitrags dienen. Auf diesen Angaben erfolgt eine Qualitätssicherung durch einen Mitarbeitenden des BAFU. Auf andere Angaben wird eine solche Qualitätssicherung nicht oder weniger ausführlich durchgeführt.

In den letzten Jahren kam es immer wieder zu grösseren rückwirkenden Korrekturen einzelner Kantone. Die Daten waren davor also jeweils nicht einwandfrei. Die Korrekturen werden jedoch nicht von allen Kantonen auf gleiche Weise in den Daten abgebildet.

Auch aus Kantonssicht ist die Datenqualität nicht über alle Zweifel erhaben. Laut EFK-Umfrage beurteilt zwar eine Mehrheit die Datenqualität als gut, gemäss einzelnen Kantonen ist sie jedoch bloss mittelmässig oder sogar schlecht.

Beurteilung

Da Unplausibilitäten in den Daten hauptsächlich bei Angaben zu *Hauptstrassen* anfallen und bei Daten zu *übrigen Strassen* verschiedene Plausibilitätschecks durchgeführt werden, ist davon auszugehen, dass die Datenqualität ausreicht, um den Bundesbeitrag zu berechnen.

Will man eine Gesamtaussage zum Zustand der Sanierung insgesamt machen, genügt die Datenqualität jedoch nur beschränkt. Dies schränkt das Nutzungspotenzial der Daten ein.

²² AD!VOCATE (2019). Massnahme 3.02 des Nationalen Massnahmenplans zur Verringerung der Lärmbelastung. «Weiterführung der Programmvereinbarungen für Lärmschutzmassnahmen bei Strassen». Rechtliche Analyse des heutigen Systems und Entwicklung von Vorschlägen zur Weiterführung der Programmvereinbarungen gemäss Art. 21 ff. LSV mit verstärkter Ausrichtung auf Massnahmen an der Quelle.

Die Datenqualität kann mit Vereinfachungen bei der Erhebung (automatisierte Plausibilisierungen) sowie zusätzlichen Regeln (standardisiertes Vorgehen bei Korrekturen) verbessert werden. Diese Vereinfachungen sollte das BAFU spätestens mit dem neuen Erhebungssystem einführen.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die Anforderungen zur Verbesserung der Datenqualität und zur Vereinfachung der Erhebung in die Spezifikationen zum neuen Erhebungstool aufzunehmen.

Stellungnahme des BAFU

Das BAFU anerkennt, dass der Austausch der Daten mit den Kantonen wichtig ist und dass der entsprechende Datenaustausch mit den Kantonen modernisiert werden muss. Ein entsprechendes Projekt zur Verbesserung des Datenaustausches ist bereits initiiert worden. Die Einführung einer modernisierten Lösung für den Datenaustausch ist auf die nächste Programmperiode (ab 2025) geplant.

5 Die offenen Empfehlungen sind umgesetzt

In der EFK-Prüfung zu PV des BAFU in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung (PA 13268) wurden mehrere Empfehlungen an das BAFU gerichtet. Bei drei dieser Empfehlungen wurde im Rahmen der vorliegenden Prüfung ein Follow-up durchgeführt.

Die EFK empfahl den betroffenen Bereichen im BAFU, für die Bemessung des Bundesbeitrags Pauschalen oder globale Entschädigungen festzulegen. Das BAFU hat entsprechende Regelungen entwickelt, um die spezifischen von den Kantonen umzusetzenden Massnahmen mit pauschalen oder globalen Bundessubventionen zu fördern. Festgehalten sind sie im «Handbuch Programmvereinbarung 2020–2024». Im Bereich der Revitalisierung werden die Bundesbeiträge mit wenigen Ausnahmen nach wie vor über Prozentwerte der anrechenbaren Kosten festgelegt. Das BAFU begründet dies mit einer vorläufig unzureichenden Datenbasis. Der Wechsel hin zu pauschalen Abgeltungen wird auf Basis einer besseren Informationsbasis auf die Programmperiode 2029 hin geprüft.

Eine zweite Empfehlung der EFK betrifft Präzisierungen zum SuG mit Blick auf die PV. Das BAFU hält fest, dass anteilmässige Rückforderungen von Subventionen gemäss SuG Art. 28 in den bereichsbezogenen Verordnungen rechtlich festgehalten sind. Seit der Prüfung gab es unabhängig vom BAFU Entwicklungen. So hat die EFK im Auftrag der Finanzdelegation der eidg. Räte in den Jahren 2015 bis 2017 verschiedene Aktivitäten unternommen, um auf Schwachstellen des SuG aufmerksam zu machen und der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie dem Bundesamt für Justiz Anpassungsvorschläge zu unterbreiten. Daraus resultierten verschiedene Anpassungen und Ergänzungen, so unter anderem im «Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften» betreffend Abgeltung im Fall von Nicht- oder Schlechterfüllung sowie in der «Muster-Programmvereinbarung» zur Entrichtung des Bundesbeitrags in Abhängigkeit eines Zahlungsplans.

Bei der dritten Empfehlung sollte das BAFU in den untersuchten Bereichen (Natur- und Landschaftsschutz, Revitalisierung) Indikatoren festlegen, um Aussagen über den Zustand der Bereiche sowie die Wirksamkeit von Massnahmen machen zu können. Das BAFU erhebt den Zustand und dessen Entwicklung der von den PV betroffenen Bereiche mit unterschiedlichen Monitoringprogrammen. Die «Wirkungskontrolle Revitalisierung» etwa wurde auf das Jahr 2020 eingeführt. In den PV sind keine Indikatoren auf Wirkungsebene festgelegt. Gemäss Angaben des BAFU fliessen die Ergebnisse der Monitoringprogramme jedoch in die PV ein.

Beurteilung

Die Empfehlungen werden als umgesetzt betrachtet.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG), vom 22. März 1985, SR 725.116.2

Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983, SR 814.01

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990, SR 616.1

Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986, SR 814.41

Parlamentarische Vorstösse

15.4092 – Lärmschutzmassnahmen bei Strassen nach 2018. Motion eingereicht von Filippo Lombardi, Ständerat, 01.12.2015

19.3237 – Strassenlärm weiter verringern und die betroffene Bevölkerung schützen. Motion eingereicht von Claude Hêche, Ständerat, 21.03.2019

20.4405 – Ausnahmen, um den Lärmschutz zu umgehen? Interpellation eingereicht von Delphine Klopfenstein Broggin, Nationalrat, 03.12.2020

Botschaften

Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts (BBI 2020 6985)

Anhang 2: Abkürzungen

ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
dB	Dezibel
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IGW	Immissionsgrenzwert
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PV	Programmvereinbarung
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).