

**Entwurf zur Botschaft
zum Beschlussentwurf betreffend die Genehmigung der Programmvereinbarung im
Bereich der amtlichen Vermessung zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem
Kanton Wallis**

vom

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat des Kantons Wallis

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir beehren uns, Ihnen zusammen mit der vorliegenden Botschaft den Beschlussentwurf für die Genehmigung der Programmvereinbarung im Bereich der amtlichen Vermessung 2020 - 2023 zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Wallis zu unterbreiten. Dieser Beschlussentwurf ist eine direkte Folge der NFA-Umsetzung, in deren Rahmen die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen von Grund auf neu definiert worden sind. Insbesondere hat die NFA für Aufgaben, die im gemeinsamen Zuständigkeitsbereich von Bund und Kantonen liegen, neue Subventionsmodalitäten eingeführt. Zudem gelten für Aufgaben, deren Ausführung der Bund an die Kantone weiterdelegiert, neue Abgeltungsmodalitäten.

Gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden vom 16. Juni 2010 sind Programmvereinbarungen, deren Bruttoausgaben zu Lasten des Kantons zehn Millionen Franken übersteigen, dem Grossen Rat zu unterbreiten.

Von den zwei Vereinbarungen im Geoinformationsbereich, die mit dem Bund geschlossen wurden oder gegenwärtig ausgehandelt werden, bedarf eine einer Genehmigung des Grossen Rates:

- Programmvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch die Fachstelle Eidgenössische Vermessungsdirektion (V+D), und dem Kanton Wallis betreffend amtliche Vermessung.

Da der Bund Zeit benötigte, um die Programmvereinbarung fertigzustellen, erhielt der Kanton diese erst am 24. April 2020. Darum konnten die Vereinbarungen, für welche eine rückwirkende Inkraftsetzung per 1. Januar 2020 vorgesehen ist, dem Grossen Rat nicht früher unterbreitet werden.

1. Einleitung

1.1. Leistungsabhängige Bundesbeiträge

Im Rahmen der NFA erfuhr die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen tiefgreifende Veränderungen. Nach eingehender Analyse wurden die Aufgaben entweder zu reinen Bundesaufgaben (Nationalstrassen, Landesverteidigung, Finanzierung der individuellen Leistungen der AHV/IV usw.), reinen Kantonsaufgaben (kollektive Leistungen der AHV/IV, Sonderschulung, landwirtschaftliche Beratung usw.) oder aber Verbundaufgaben (Schutz vor Naturgefahren, Natur- und Heimatschutz, Walderhaltung und -bewirtschaftung, Finanzierung des öffentlichen Verkehrs usw.) erklärt. Parallel dazu wurden neue Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen festgelegt. Dabei wurden neue Instrumente (Programm- und Leistungsvereinbarungen) eingeführt, in deren Rahmen der Bund für die Erbringung genau festgelegter Leistungen Globalbeiträge spricht.

1.2. Programmvereinbarung

Die Programmvereinbarung ist das zentrale Instrument für die Ausführung von Aufgaben, für welche Bund und Kantone gemeinsam verantwortlich sind (Verbundaufgaben). Darin sind die mehrjährigen Ziele sowie der globale Bundesbeitrag festgelegt. Mittels der Programmvereinbarungen sollen Subventionsgelder verstärkt in kohärente Mehrjahresprogramme fliessen. Damit will man eine Fokusverschiebung bei der Subventionsvergabe vollziehen, bei welcher nicht die Kostenorientierung, sondern die Wirkungsorientierung im Zentrum steht¹.

Diese Form der Zusammenarbeit und Finanzierungsaufteilung soll die strategische Führung des Bundes in den einzelnen Politikbereichen verstärken und die Kantone dazu anregen, die Effizienz in der operativen Umsetzung dank eines grösseren Handlungsspielraums zu steigern. Bei der Subventionierung geht es also nicht einfach nur um die Bezahlung eines Betrags auf Grundlage eines Einzelentscheids, sondern die Subventionierung ist eng mit der Erbringung bestimmter Leistungen verbunden, die klar definierte Wirkungen zeigen sollen. In den Programmvereinbarungen sind sowohl der Bundesbeitrag als auch die vom Kanton erwarteten Umsetzungsziele festgelegt, und zwar für eine Dauer von vier Jahren.

1.3. Gesetzliche Grundlagen

Im kantonalen Subventionsgesetz sowie im Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons, welche beide durch das Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden vom 16. Juni 2010 abgeändert wurden, wird festgehalten, was die Leistungsaufträge (Programmvereinbarungen, Zielvereinbarungen, Leistungsverträge) beinhalten und welche Behörden befugt sind, solche abzuschliessen.

Der Abschluss der Programmvereinbarungen obliegt dem Staatsrat. Bei einem Betrag ab 10 Millionen Franken (Betrag der Bruttoausgaben zulasten des Kantons über den vorgesehenen Zeitraum) ist die Programmvereinbarung dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Genehmigung erfolgt global. Sie bezieht sich auf das Finanzvolumen der Programmvereinbarung und deren Auswirkungen auf die Budgets des Staates und nicht auf den Inhalt.

¹ Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005, S. 6126

Diese Lösung beruht auf folgenden Überlegungen:

- *Programmvereinbarungen sind dem Bundesrecht unterstellte Verwaltungsvereinbarungen im Subventionsbereich. Das Aushandeln der Subventionen mit dem Bund liegt im Zuständigkeitsbereich der kantonalen Exekutivbehörden.*
- *Der Inhalt der Programmvereinbarungen ist hauptsächlich technischer Natur.*
- *In gewissen Fällen können die finanziellen Auswirkungen der Programmvereinbarungen eine grosse Tragweite haben, insbesondere was die finanzielle Beteiligung der Kantone angeht. Diesem Umstand ist umso mehr Beachtung zu schenken, als dass die Programmvereinbarungen im Allgemeinen für mehrere Jahre abgeschlossen werden. Sie greifen somit den noch kommenden Budgets vor und sind für die Kantone bindend. In gewissen Fällen ist deshalb der Einbezug des Grossen Rates gerechtfertigt, dies auch in Anbetracht der Tatsache, dass die kantonale Gesetzgebung keine Genehmigung der integrierten Mehrjahresplanung durch den Grossen Rat vorsieht.*
- *Programmvereinbarungen sind mehrjährige Verpflichtungen und nehmen auf die Bruttoausgaben Bezug. Angesichts dieser Voraussetzungen muss ein Schwellenwert gefunden werden, der einerseits vom Standpunkt der kantonalen Finanzpolitik her gesehen annehmbar ist (grössere Verpflichtungen bilden Gegenstand eines Grossratsbeschlusses) und andererseits praktikabel bleibt (nur Programmvereinbarungen mit namhaften Verpflichtungen für den Kanton müssen dem Grossen Rat zur globalen Genehmigung unterbreitet werden). Der Schwellenwert von zehn Millionen Franken scheint diesen beiden Ansprüchen zu genügen.*

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in der grossen Mehrheit der Kantone Programmvereinbarungen als Verwaltungsakte gelten, deren Abschluss im Zuständigkeitsbereich der Kantonsregierung liegt. Wie weiter oben ausgeführt, haben sich der Walliser Staatsrat und Grosse Rat angesichts der mehrjährigen Verpflichtung für ein differenziertes Vorgehen entschieden. Bei der grossrätlichen Genehmigung geht es nicht nur um die Programmvereinbarung selber, sondern vielmehr um die finanziellen Auswirkungen derselben für den Kanton, denn eine Programmvereinbarung greift der Budgetkompetenz der kantonalen Legislative zeitlich vor. In diesem Sinne gilt der Beschluss zur Genehmigung der Programmvereinbarung auch als Genehmigung eines Rahmenkredits. Dies wird in den Beschlussentwürfen explizit erwähnt und sorgt für ein einfaches Verfahren. Denn sobald die Bruttoausgaben des Kantons in Zusammenhang mit einer Programmvereinbarung einmal genügend bekannt sind, kann diese als Rahmenkredit aufgefasst werden, womit verhindert wird, dass der Grosse Rat zu einem späteren Zeitpunkt erneut für Entscheide zu den Ausgaben für die bereits genehmigten Programmvereinbarungen bemüht werden muss. Ausserdem besagt Artikel 18 Absatz 1 FHG, dass «*ein Rahmenkredit ein Verpflichtungskredit für ein Programm ist*». Somit ist der Rahmenkredit logischerweise das geeignete Instrument im Rahmen der Programmvereinbarungen.

2. Programmvereinbarungen

2.1. Allgemeines

Es wurden zwei Programmvereinbarungen im Bereich Geoinformation ausgehandelt, die entweder bereits abgeschlossen oder kurz vor dem Abschluss sind.

Mit der Unterzeichnung einer Programmvereinbarung verpflichtet sich der Kanton, während der gesamten Geltungsdauer der Vereinbarung eine gewisse Anzahl Ziele umzusetzen und für seinen diesbezüglichen Finanzierungsanteil aufzukommen. Die finanzielle Verpflichtung kann also grössere Dimensionen annehmen. Eine Programmvereinbarung betrifft nicht nur das kommende Budget, sondern auch die Budgets der Jahre danach, weshalb man gewisse Budgetposten schon weit vorausplanen muss.

2.2. Programmvereinbarungen im Entscheidungsbereich des Staatsrates

Eine mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport ausgearbeitete Programmvereinbarung fällt in den Entscheidungsbereich des Staatsrates.

- *Programmvereinbarung im Bereich Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster)*

Der ÖREB-Kataster wurde am 1. Januar 2020 in Betrieb genommen und informiert den Nutzer über die rechtskräftigen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, wie beispielsweise über den Zonennutzungsplan, die statischen Waldgrenzen, die Gewässerschutzzonen, belastete Standorte, die Baulinien entlang der Nationalstrassen. Der ÖREB-Kataster stellt die geometrische Ausdehnung und die geographische Position der Beschränkung (Karte) und die Rechtsvorschriften (Dokumente), die die Beschränkung begründen in digitaler Form bereit.

Diese Programmvereinbarung legt die Ziele der Weiterentwicklung des ÖREB-Katasters fest. Es sollen neue Themen wie beispielsweise den Gewässerraum, die Planungszonen die Waldreservate und Baulinien entlang der Starkstromleitungen in den Kataster aufgenommen, werden. Zudem soll der Kataster funktional erweitert werden.

Die Programmvereinbarung im Bereich ÖREB-Kataster sieht die Zahlung eines Bundesbeitrags von Fr. 1'075'098.- und Kantonsbeiträge von Fr. 1'075'098.- vor.

2.3. Programmvereinbarungen im Entscheidungsbereich des Grossen Rates – allgemeine Erwägungen

Die Kompetenz zum Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund, deren Bruttoausgaben zulasten des Kantons zehn Millionen Franken übersteigen, liegt beim Staatsrat, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat (Art. 30bis FHG).

Wie unter Ziffer 1. festgehalten, sind Programmvereinbarungen dem Bundesrecht unterstellte Verwaltungsvereinbarungen im Subventionsbereich. Das Aushandeln der Subventionen mit dem Bund liegt im Zuständigkeitsbereich des Staatsrates. Programmvereinbarungen, die jeweils für 4 Jahre und für ein ganzes Massnahmenbündel abgeschlossen werden, können unter Umständen aber beachtliche finanzielle Konsequenzen haben. Aus diesem Grund wurde im Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden vom 16. Juni 2010 auch vorgesehen, dass ab Erreichen einer bestimmten Schwelle – 10 Millionen Franken – Programmvereinbarungen die Zustimmung des Grossen Rates erforderlich machen. Damit soll in erster Linie die finanzielle Verpflichtung, welcher der Kanton beim Annehmen der Bundessubvention eingeht, in Form eines Rahmenkredits genehmigt werden.

2.4. Programmvereinbarung im Bereich Amtliche Vermessung

2.4.1. Hintergrund

Der Bereich Amtliche Vermessung bleibt eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kanton. Der Kanton beaufsichtigt die für die amtliche Vermessung beauftragten amtlichen Ingenieur-Geometer bei der Ausführung der Arbeiten. Der Bund stellt die Oberaufsicht sicher.

2.4.2. Gegenstand der Programmvereinbarung

Die Programmvereinbarung beinhaltet 17 Massnahmenpakete. Sie hat zum Ziel, die amtliche Vermessung im Qualitätsstandard AV93 flächendeckend einzuführen, insbesondere in den Alpgebieten, die unvermessen sind. Zudem soll die Qualität des Werkes durch optimierte Meldewesen und Massnahmen zur Erhöhung der Aktualität weiterentwickelt werden.

Die amtliche Vermessung soll zudem optimiert werden, um die digitale Abwicklung von Geschäften der Privaten und der Unternehmen mit der Verwaltung zu unterstützen.

2.4.3. Die wichtigsten mit dem Bund vereinbarten Massnahmen

Die noch zu vermessene Fläche des Kanton Wallis beziffert sich auf 252'427 ha und betrifft vor allem die Alpgebiete. Die amtliche Vermessung in den Alpgebieten ist in angepassten Verfahren durchzuführen.

Des weiteren betrifft ein Massnahmenpaket die Abgleichung der Eidgenössischen Gebäude- und Wohnregisters (GWR) und die Gebäudedaten der amtlichen Vermessung. Diese Abgleichung ist nötig, da der Begriff des Gebäudes in beiden Fachbereichen unterschiedlich definiert wurden. Zudem sollen sämtliche Gebäude im GWR erfasst werden. Bis anhin sind lediglich die Wohngebäude im GWR erfasst worden.

Ebenfalls sind Vorarbeiten zu realisieren, um ein gesamtschweizerisches Grundstücksinformationssystem einzuführen.

2.4.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Gesamtkosten für die Erbringung der Leistungen gemäss Programmvereinbarungen für die Jahre 2020 - 2023 betragen Fr. 19'630'000.-. Der entsprechende Bundesbeitrag beträgt Fr. 8'630'000.-.

Die finanziellen Auswirkungen der Programmvereinbarung sehen wie folgt aus:

	<i>2020-2023</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Bund	8'630'000	1'700'000	4'000'000	2'000'000	930'000
Kanton	11'000'000	2'736'900	2'969'000	2'801'100	2'493'000
Total	19'630'000	4'436'900	6'969'000	4'801'100	3'423'000

Die effektiven Verpflichtungen und Ausgaben sind an die Finanzplanung und an das genehmigte Budget gebunden.

2.4.5. Gegenstand des Grossratsbeschlusses

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, die Programmvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch die Eidgenössische Vermessungsdirektion (V+D), und dem Kanton Wallis über die amtliche Vermessung 2020 - 2023, deren Bruttoausgaben für die Jahre 2020 - 2023 zu Lasten des Kantons Fr. 19'630'000.- (inklusive der Bundesbeiträge in der Höhe von Fr. 8'630'000.-) betragen, zu genehmigen.

Der Genehmigungsbeschluss gilt als Rahmenkredit für die Bruttoausgaben zulasten des Kantons.

3. Schlussbemerkungen

Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat mit dieser Vorlage jene Programmvereinbarung, bei denen die Bruttoausgaben zulasten des Kantons die finanzielle Kompetenzgrenze des Staatsrates übersteigen.

Die Erbringung der innerhalb der Programmvereinbarungen vereinbarten Leistungen ist in den jeweiligen Bereichen von allergrösster Wichtigkeit für den Kanton. Indem der Grosse Rat diese Programmvereinbarungen genehmigt, ermöglicht er es dem Kanton, die entsprechenden Bundessubventionen in Anspruch zu nehmen. Er bestätigt mittels der entsprechenden Rahmenkredite ausserdem im Voraus die Beträge, zu deren Zahlung sich der Kanton in Zusammenhang mit den in den Vereinbarungen vorgesehenen Aufgaben und Zielen in den Budgetjahren 2020 bis 2023 verpflichtet hat.

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen ergeht unsere Bitte an den Grossen Rat, diesem Beschlussentwurf für die Genehmigung dieser Programmvereinbarung zwischen dem Bund und dem Kanton Wallis zuzustimmen.

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, um Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, unserer vorzüglichen Hochachtung zu versichern und Sie, samt uns, dem Machtschutz Gottes zu empfehlen.

Sitten, den 30. Juli 2020

Der Präsident des Staatsrates: **Christophe Darbellay**
Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**