



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Recht
3003 Bern

Zug, 21. Oktober 2014 hs

**Überarbeitung des Handbuchs Programmvereinbarungen im Umweltbereich
Anhörung des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Dr. Oberle
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Juli 2014 haben Sie den Regierungsrat des Kantons Zug zur Anhörung in der obgenannten Angelegenheit eingeladen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend die konsolidierte Stellungnahme des Kantons Zug:

Vorbemerkung:

Es wäre für eine spätere Stellungnahme dienlich, wenn die Änderungen gegenüber der bisherigen Version des Handbuchs markiert wären. Wir laden Sie deshalb ein, der Einfachheit halber dies inskünftig so vorzusehen.

Teil 2:

Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Natur- und Landschaftsschutz

Anträge:

- Rückweisung des Handbuchs im Bereich Natur und Landschaft. Verzicht auf eine Überarbeitung zum jetzigen Zeitpunkt und statt dessen Weiterverwendung des derzeit geltenden Handbuchs für die Programmvereinbarungsperiode 2016–2019;
- Mittelzuteilung an die Kantone für die Periode 2016–2019 nach dem heutigen Schlüssel;
- Vereinfachung des Reportings auf das absolut Notwendige;
- unverzüglicher Start eines Projekts zur grundlegenden Überarbeitung der Programmvereinbarung im Bereich Natur und Landschaftsschutz unter Einbezug der Kantone, um für die 4. Programmvereinbarungsperiode ein taugliches System zu haben;

- Ergänzungen der Programmvereinbarung 2016–2019 in Zusammenarbeit mit den Kantonen mit Zielen und Massnahmen aus dem Aktionsplan Biodiversität, sobald dieser festgesetzt ist und die nötigen Mittel durch das Parlament bereitgestellt sind.

Begründung:

Die Programmvereinbarung im Bereich Natur- und Landschaftsschutz wurde erstmals für die Jahre 2008–2011 abgeschlossen. Das vorliegende Handbuch soll die Grundlage für die 3. Periode NFA (2016–2019) bilden. Bereits beim Handbuch zur laufenden 2. Programmvereinbarungsperiode (2012–2015) wurden im Bereich Natur- und Landschaftsschutz grundlegende Überarbeitungen vorgenommen, um Probleme bei der Umsetzung aus der 1. Periode zu beheben. Die Kritik, dass das System zu kompliziert und mit zu hohem administrativem Aufwand verbunden sei, blieb bei den Kantonen indessen bestehen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat im Jahr 2013 beim Bundesamt für Umwelt BAFU den Stand der Umsetzung und die Tauglichkeit des Instruments bei Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Pärke sowie Revitalisierungen geprüft.

Im Prüfbericht vom 19. Februar 2014 deckt die Eidgenössische Finanzkontrolle grundlegende Mängel auf und stellt unter anderem Folgendes fest: Die Programmvereinbarung im Bereich Natur- und Landschaftsschutz sei zu komplex. Sie sei auf die wesentlichen Ziele und Massnahmen zu reduzieren. Die vereinbarten Daten der Jahresberichte aus den Kantonen eigneten sich nicht für das Controlling. Die Programmvereinbarung bzw. die Anzahl Einsatzgebiete und Massnahmen sollten priorisiert werden. Die Mittelzuteilung müsse transparent und nach den gesetzlichen Kriterien erfolgen. Gleichartige Massnahmen seien prozentual oder pauschal bei allen Kantonen identisch zu entschädigen. Wirkungsziele seien zwar definiert. Die Indikatoren, welche die Wirkung messen sollten, fehlten aber noch weitgehend. Es sei sicher zu stellen, dass die Indikatoren der Programmvereinbarung mit denjenigen des Reportings inhaltlich und bezüglich Detaillierungsgrad übereinstimmten und die Steuerung ermöglichten.

Daraus erhellt, dass die beanstandeten Mängel des Systems gravierend sind und nach einer grundlegenden Überarbeitung verlangen. Mit dem nun vorliegenden Handbuch ist nichts dergleichen geschehen. Das BAFU begründet seine Haltung damit, dass die Zeit bis zum Beginn der Verhandlungen zur 3. Programmvereinbarungsperiode zu knapp gewesen sei.

Gemäss Handbuch zur Programmvereinbarung im Bereich Natur- und Landschaftsschutz sollen die Programmziele präzisiert und einzelne Indikatoren vereinfacht worden sein. Tatsächlich sind im Handbuch die Ziele des Aktionsplans Biodiversität eingebaut worden, obwohl der Bundesrat diesen Aktionsplan noch nicht festgesetzt hat und die Finanzierung der zusätzlich für die Umsetzung des Plans benötigten Mittel noch offen ist. Die Programmvereinbarung im Bereich Natur- und Landschaftsschutz wird dadurch nicht etwa vereinfacht, sondern um ein weiteres Thema mit absehbaren Auswirkungen auf das Reporting erweitert. Es ist unklar, wie das BAFU die Ziele des Aktionsplans Biodiversität in die Programmvereinbarungs-Verhandlungen einbringen will, wenn die entsprechenden Grundlagen noch nicht vorliegen. Dieses Vorgehen ist u.E. nicht haltbar. Mit dem vorliegenden Handbuch werden die grundlegenden Mängel weder beseitigt, noch wird auf die Kritik der Eidgenössischen Finanzkontrolle eingegangen. Das BAFU hat lediglich Retuschen angebracht, welche sogar zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen werden. Unsere Anträge zielen auf die Beseitigung dieser Mängel. Sie stimmen im Übrigen mit der Haltung der Mehrheit der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz überein.

Teil 5:

Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Lärm- und Schallschutz

Antrag:

Die in der 3. Programmvereinbarungsperiode vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen an der Quelle, namentlich mit dem Einbau von lärmarmen Belägen sollen gefördert und die Investitionen in den Schallschutz sollen reduziert werden.

Begründung:

Im Rahmen der Programmvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen können bei Lärmsanierungen für übrige Strassen bis zum Ende der Sanierungsfrist am 31. März 2018 (gemäss Art. 17 Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, LSV; SR 814.41) Subventionen ausbezahlt werden. Die erste Programmperiode (2008–2011) ist abgeschlossen, die zweite ist am Laufen. Die 3. Programmvereinbarungsperiode wird 2016 beginnen und gemäss Art. 21 LSV mit Ablauf der Sanierungsfrist Ende März 2018 enden.

Bei der Überarbeitung des Handbuchs Programmvereinbarung im Bereich Lärm- und Schallschutz für die 3. Periode sollen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel möglichst gezielt und effizient eingesetzt werden. Die wichtigste Anpassung ist die Priorisierung von Massnahmen an der Quelle. Waren in den ersten zwei Perioden die beiden Programmziele Lärmschutz (Anzahl der geschützten Personen) sowie Schallschutz (Anzahl der eingebauten Schallschutz-Fenster) formuliert, sollen in der 3. Periode nur noch die Verminderung der Lärmbelastungen sowie der Anzahl der vom Strassenverkehrslärm belasteten Personen im Zentrum stehen.

Gemäss Stufenbau der LSV sowie Strategie des BAFU für die Verminderung der Lärmbelastung aus dem Strassenverkehr sind Massnahmen an der Quelle am effizientesten, gefolgt von den Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg. Die Schallschutzfenster sind lediglich eine Ersatzmassnahme. In der 3. Programmvereinbarungsperiode ab 2016 sollen deshalb Lärmschutzmassnahmen an der Quelle, namentlich der Einbau lärmarmer Beläge gefördert werden. Damit können Investitionen in den Schallschutz reduziert werden. Wir gehen davon aus, dass der Gesamtumfang der Subventionen durch den Bund voraussichtlich auf dem bisherigen Niveau bleiben wird.

Diesem Ziel folgend schlägt das BAFU eine Kürzung der Subvention von Schallschutz-Fenstern vor, was sich insbesondere auch in der parallel laufenden Anpassung von Art. 24 Abs. 2 LSV niederschlägt. Im Gegenzug sollen die bundesweit eingesparten 20 Millionen Franken zur Erhöhung der Beitragssätze für Massnahmen an der Quelle erhöht werden.

Folgende Beitragssätze sind vorgesehen:

- Der Beitragssatz für lärmarme Beläge beträgt wie bisher 32 %, allerdings können neu die Trag- und Binderschicht als Teil der Lärmschutzmassnahme geltend gemacht werden.
- Für verkehrsberuhigende Massnahmen und Geschwindigkeitsreduktionen wird der Beitragssatz von 25 % auf 32 % angehoben.
- Der Beitragssatz für Lärmschutzwände verbleibt bei 25 %. Der Fixbetrag pro Schallschutzfenster wird von 400 auf 200 Franken gekürzt.

Die Priorisierung von Massnahmen an der Quelle ist als Grundsatz in Art. 11 Abs. 1 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) festgehalten. Daher verdienen die vorliegenden Anpassungen des Handbuchs Programmvereinbarung im Bereich Lärm- und Schallschutz die vorbehaltlose Unterstützung des Kantons Zug.

Teil 6:

Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Schutzbauten und Gefahrengrundlagen

a) Kapitel 6.2.1, Revitalisierungsaufwendungen, Seite 5:

Antrag:

Die Revitalisierungsaufwendungen entlang der Gewässer sind in die Programmvereinbarung Schutzbauten und Gefahrengrundlagen zu integrieren. Auf die separate Abrechnung im Rahmen einer zu entwickelnden Revitalisierungsstrategie gemäss Kapitel 11.1.3 «Strategische Revitalisierungsplanung» ist zu verzichten.

Begründung:

Die Revitalisierung der Fliessgewässer ist gemäss Art. 38a Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) vom 24. Januar 1991 Aufgabe der Kantone und wird vom Bund nach Art. 62b GSchG mit globalen Abgeltungen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen subventioniert. Der Praktikabilität halber empfehlen wir dringend, die Revitalisierung zumindest der kleineren Fliessgewässer («Wald- und Wiesenbäche») gleichzeitig und zusammen mit Hochwasserschutzprojekten zu planen und abzuwickeln. Eine zusätzliche und separate Planung der Revitalisierungen würde eine zusätzliche Organisation bedingen, für welche zurzeit keine Ressourcen bestehen. Auch sind die Umstände projektspezifisch sehr unterschiedlich. Die Ausdolung eines Durchlassrohrs kann namentlich den Bau einer neuen Brücke bedingen. Dies wird zu einer massiven Kostensteigerung des Projekts führen. Demgegenüber wird der Ersatz einer Sperrentreppe mit einer Blockrampe oder einem Raubettgerinne im Vergleich zu einer Ersatzinvestition kaum zu Mehrkosten führen.

b) Tabelle 8 in Anhang A8, Beitragsberechtigte Kosten, Seite 24:

Antrag:

Die effektiven Kosten, die das Gemeinwesen im freihändigen Verfahren bezahlt, sollen beitragsberechtigt sein.

Begründung:

Bis anhin war der Landerwerb von Landwirtschaftsland mit max. Fr. 10.–/m² beitragsberechtigt. Neu wird nur noch max. das Achtfache des Ertragswerts berücksichtigt. Gut ackerfähiges, ebenes Land ist demnach nur noch bis max. Fr. 0.45/m² x 8 = Fr. 3.60/m² beitragsberechtigt. Da das erworbene Land im Wasserbau zum grössten Teil der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen wird (Verbreiterung des Abflussprofils, Aufweitungen), unterliegt es nicht mehr dem bäuerlichen Bodenrecht und die Preisgestaltung ist damit frei. Der Preis ist Abbild der Bodenknappeit, der Nähe des Hofes zu den Konsumenten und des Baulandpreises, welcher in der Umgebung bezahlt wird.

- c) Tabelle 9 in Anhang A8, Nicht beitragsberechtigte Kosten, Seite 25:

Antrag:

Die bisherige Praxis, wonach sämtliche Baukosten beitragsberechtigt sind, soll beibehalten werden.

Begründung:

Nicht mehr beitragsberechtigt sollen Deponiegebühren (für unverschmutztes Aushubmaterial) sein. Der Wasserbau in flachen bis wenig geneigten Gebieten arbeitet bisweilen mit wenig technischen Massnahmen und der Hochwasserschutz geht meist mit einer Verbreiterung des Abflussprofils einher. Erdbauliche und ingenieurbio-logische Massnahmen stehen dabei im Zentrum. In unseren eiszeitliche geprägten Böden (alluviale Auffüllungen, Moränen, Gehängeschutt) ist das anstehende Material feinkörnig (Lehm, Silt, sogar Seekreide und mit Torf durchsetzt) und kann oft nicht wiederverwendet werden. Es muss in einer Aushubdeponie abgelagert werden. Die Deponiekosten stellen teilweise einen grossen Teil der Baukosten dar und sind nicht vernachlässigbar.

Teil 7:

Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Schutzwald inklusive Waldschutz inner- und ausserhalb des Waldes

- a) Erläuterungen zum Programmziel Waldschutz, Ziffer 7.1.2, Aktuelle Situation, Seiten 2 ff.:

Antrag:

Aus den Erläuterungen zum Programmziel Waldschutz muss deutlicher hervorgehen, für welche Schadorganismen und für welche Massnahmen der Bund Beiträge bezahlt.

Ausserdem sollen auch Aufwendungen im Zusammenhang mit der Überwachung und Bekämpfung von Neophyten Teil dieses Programmziels sein.

Begründung:

Offenbar sollen über das Programmziel Waldschutz lediglich Massnahmen zur Überwachung und Bekämpfung von besonders gefährlichen Schadorganismen abgegolten werden. Das würde bedeuten, dass Aufwendungen zur Bekämpfung des Asiatischen Laubholzbockkäfers (ALB) oder der Rotbrandkrankheit abgegolten werden, nicht aber Bekämpfungsmassnahmen gegen Neophyten, wie beispielsweise des Japanischen Staudenknöterichs. Um die nachhaltige Erfüllung der Waldfunktionen sicherzustellen, ist aber die finanzielle Abgeltung von Massnahmen gegen Neophyten (u.a. Götterbaum, Japanischer Staudenknöterich, Henrys Geissblatt) notwendig.

- b) Ziffer 7.2.1, Programmblatt, Seiten 5 f.:

Antrag:

Beim Auftreten eines erheblichen Waldschadens, beispielsweise ein Befall durch den ALB oder ein Sturmereignis, soll eine projektspezifische Abrechnung mit dem Bund möglich sein. Können die hierfür vorgesehenen Gelder aber aufgrund einer schadenarmen Periode nicht eingesetzt werden, sollen sie für andere Programmziele im Bereich Waldschutz verwendet werden dürfen.

Begründung:

Aufwendungen im Zusammenhang mit der Bewältigung von Waldschadenereignissen sind kaum budgetierbar. Bei der Verhandlung der Programmvereinbarung mit dem Bund können daher lediglich Erfahrungswerte hinzugezogen werden. Tritt aber ein Schadenereignis ein, werden in der Regel weit höhere Kosten anfallen. Daher soll im Bedarfsfall eine projektspezifische Abrechnung möglich sein. Im Gegensatz dazu ist es durchaus möglich, dass die Gelder aufgrund einer schadensarmen Periode nicht eingesetzt werden müssen. Dies wäre grundsätzlich positiv. In einem solchen Fall soll es möglich sein, die Gelder für andere Programmziele im Bereich Waldschutz zu verwenden.

Teil 8:

Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Waldbiodiversität

a) Ziffer 8.2.1, Programmblatt, Seiten 4 f.:

Antrag:

Die Grundlagen, die für die Erarbeitung der Ziele und Qualitätsindikatoren der Programmvereinbarung herangezogen werden, sowie Vollzugshilfen und die national prioritäre Liste zu Arten und Waldgesellschaften müssen vor der Anhörung des Handbuchs dem Kanton unterbreitet werden.

Begründung:

Im Teil 8 wird mehrmals auf die Vollzugshilfe Biodiversitätsziele Wald des BAFU sowie auf die Liste der national prioritären Waldgesellschaften hingewiesen. Diese zwei Dokumente dienen als Grundlage für die neue Programmvereinbarung im Bereich Waldbiodiversität, obwohl sie lediglich im Entwurf vorliegen und die Kantone erst nach der Vernehmlassung des Programmhandbuchs dazu Stellung nehmen können. Es ist zwingend notwendig, dass im Zeitpunkt der Vernehmlassung zum Handbuch alle relevanten Dokumente vorliegen und einsehbar sind. Nur so können die Kantone die Auswirkungen der Programmvereinbarung abschätzen.

b) Leistungsindikator 1.3 des Programmziels 1 (PZ 1), Schutz von Waldflächen und Bäumen mit besonderen Naturwerten, Seite 4:

Antrag:

Die Anzahl Biotopbäume ist fraglich und soll aus der Programmvereinbarung entlassen werden. Die frei werdenden Gelder sollen für andere, kantonsspezifische Massnahmen zur Förderung von Alt- und Totholz eingesetzt werden.

Begründung:

Mit der Schaffung dieses neuen Leistungsziels mischt sich der Bund in die operative Umsetzung der Förderung von Alt- und Totholz ein. Die Massnahme lässt den Kantonen kaum Spielraum für die Schaffung eigener, den kantonalen Bedingungen besser angepassten Massnahmen.

Dieses neue Programmziel verursacht bei den Kantonen einen grossen administrativen Aufwand, insbesondere für die langfristige eigentümergebundene Sicherung. Die Kontrolle dieser Biotopbäume – die sowohl in Flächen mit Vorrang Biodiversität, Schutzwald und auch im multifunktionalen Wald stehen können – ist aufwändig. Der einmalige Beitrag von 250 Franken pro Biotopbaum erinnert zudem stark an landwirtschaftliche Subventionszahlungen im Rahmen der Direktzahlungsverordnung. Das PZ 1 kann in gewisser Masse als Annäherung an die Landwirt-

schaftspolitik betrachtet werden. Diese Abgeltung von konkreten Massnahmen widerspricht u.E. der Philosophie der Programmvereinbarungen. Der Bund soll in den Programmvereinbarungen nur Rahmenbedingungen schaffen, dass kantonsspezifische Strategien und Massnahmen zur Alt- und Totholzförderung abgegolten werden können.

- c) Qualitätsindikator beim Leistungsindikator 2.1 des Programmziels 2 (PZ 2), Aktive Förderung von Lebensräumen und Arten, Seite 4:

Antrag:

Die Berücksichtigung des Grünlands ist wünschenswert, darf aber kein Ausschlussgrund für Beitragszahlungen an Massnahmen der Waldrandaufwertung sein.

Begründung:

Die Bewirtschaftung des Grünlands liegt in der Hand der Landwirtschaft. Die Verpflichtungsdauer für die Biodiversitätsförderflächen (BFF) sind mit der neuen Agrarpolitik auf acht Jahre festgesetzt. Nach Ablauf dieser Periode ist die Landwirtschaft wieder frei, ihre Biodiversitätsförderflächen an anderen Standorten festzulegen. Die Aufwertung der Waldränder mittels forstlichen Eingriffen hingegen ist längerfristig ausgelegt. Die Wirkung zugunsten der Biodiversität ist meist erst nach mehreren Eingriffen optimal. Bei der Ausscheidung von wertvollen Waldrändern ist dann auch die Lage und der Waldstandort entscheidender, als die Nutzung des angrenzenden Grünlandes.

Teil 9:

Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Waldbewirtschaftung

- a) Programmziel 3 (PZ 3), Forstliche Planungsgrundlagen, Seite 8:

Antrag:

Im PZ 3 müssen die Eigenleistungen der kantonalen Verwaltung zur Erarbeitung von Konzepten und Planungen angerechnet werden können.

Begründung:

In kleinen Kantonen wird ein grosser Teil der Planungen und Konzepte verwaltungsintern erarbeitet. Aufträge an Dritte werden in geringerem Masse erteilt. Zur Gleichstellung der anrechenbaren Leistungen der Kantone ist vor diesem Hintergrund erforderlich, dass – gleich wie im Bereich Naturgefahrenplanung – auch verwaltungsinterne Eigenleistungen anerkannt werden.

- b) Programmziel 4 (PZ 4), Jungwaldpflege, Seite 9:

Antrag:

Die Grundlagen von klimasensitiven Standorten, von Standorten mit hohem Waldbrandrisiko sowie auf seltenen trockenheitsertragenden Baumarten in Form von Waldgesellschaften- oder Baumartenlisten sind zu ergänzen.

Begründung:

In der Jungwaldpflege wird auf die klimasensitiven Standorte, auf Standorte mit einem hohen Waldbrandrisiko sowie auf seltene trockenheitsertragende Baumarten eingegangen. Für eine kantonsspezifische Stellungnahme zu den entsprechenden Leistungszielen mit Abschätzung der konkreten Anpassungsmassnahmen und Konsequenzen fehlen jedoch die massgebenden

Beurteilungsgrundlagen. Diese Ergänzungen sind notwendig, um überhaupt eine fundierte Stellungnahme abgeben zu können.

Teil 11:

Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Revitalisierungen

Antrag:

Die Höhe der Abgeltungen soll mit einem %-Ansatz nach den Kriterien der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) bestimmt werden und die Höhe der beitragsberechtigten Kosten soll sich nicht nach einem pauschalierten Modellansatz richten, sondern soll an den effektiven Projektkosten bemessen werden.

Begründung:

Zur Begründung kann auf die Stellungnahme bei der Beitragsberechtigung von Landerwerb und Deponiekosten beim Wasserbau verweisen werden (Teil 6: Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Schutzbauten und Gefahrengrundlagen).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 21. Oktober 2014

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Beat Villiger
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- recht@bafu.admin.ch
- Direktion des Innern
- Baudirektion
- Tiefbauamt
- Amt für Raumplanung
- Amt für Umweltschutz