



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Recht
3003 Bern

Überarbeitung des Handbuchs Programmvereinbarungen im Umweltbereich; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) eröffnete am 9. April 2018 die Vernehmlassung zur Überarbeitung des Handbuchs Programmvereinbarungen im Umweltbereich.

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 legen Bund und Kantone in Programmvereinbarungen gemeinsam fest, welche Umweltziele sie erreichen wollen und welche Subventionen der Bund dafür zur Verfügung stellt. Das Handbuch ist ein wichtiger Teil der Grundlagen dieser Subventionspolitik. Es bildet den Rahmen für die Umsetzung der NFA im Umweltbereich mittels Programmvereinbarungen, indem es die Grundlagen sowie die Subventionsstrategien der einzelnen Programme ausführlich erläutert.

Im nächsten Jahr finden die Verhandlungen zur vierten Programmperiode der Programmvereinbarungen im Umweltbereich (2020 bis 2024) statt. Im Hinblick darauf wurde das entsprechende Handbuch, das den Kantonen und dem BAFU als Vollzugshilfe dient, erneut überarbeitet. Die vorliegende Fassung des Handbuchs trägt der materiellen Weiterentwicklung der verschiedenen Programmpolitiken sowie den geänderten Verhältnissen Rechnung.

Allgemeines

Im Sinne der Transparenz wäre es eine wesentliche Erleichterung, wenn die geänderten oder neuen Passagen sofort ersichtlich wären.

Zu den einzelnen fachspezifischen Programmvereinbarungen

Teil 1 Grundlagen und Verfahren

Verhandlungsmanagement

Bemerkung 1

Im Ablauf fehlt der Schritt 2a: Das BAFU erstattet den Kantonen eine Rückmeldung auf deren Programmgesuch (je nachdem erübrigt sich daraufhin die Verhandlungsphase).

Teil 2 Landschaft

Allgemein

In den verschiedenen Bereichen des Natur- und Landschaftsschutzes besteht zukünftig in Abweichung von Artikel 16 Absatz 3 des Subventionsgesetzes (SuG; SR 616.1) die Möglichkeit, dass ausnahmsweise Finanzhilfen bzw. Abgeltungen durch Verfügung gewährt werden. Wir unterstützen diese Abweichung, lässt doch dieses Instrument ein rasches Reagieren auf nicht vorhersehbare Situation im Vollzug des Biotop- und Artenschutzes zu.

Können einzelne vereinbarte Leistungen durch den Kanton nicht erreicht werden, so besteht gemäss Kapitel 10 der Programmvereinbarungen die Möglichkeit, alternative vergleichbare Leistungen zu erbringen. Diese sind mit der zuständigen Fachstelle des Bunds zu vereinbaren. Diesbezüglich ist es wichtig, dass diese Alternativleistung nicht zu eng mit der ursprünglich vereinbarten Leistung verknüpft wird. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Alternativleistung nicht im gleichen Programmziel zu erfüllen ist, sondern auch einem alternativen Programmziel im gleichen Programm (Bereich) zugeordnet werden kann.

Bemerkung 2

Dabei ist es sicher sinnvoll, wenn bereits beim Erarbeiten der Programmvereinbarung mögliche Alternativleistungen aufgezeigt werden können.

Landschaft

In der Programmvereinbarung Landschaft stellt der Bund für die Periode 2020 bis 2024 deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung. Wir begrüßen den Entscheid des Bunds, den Bereich Landschaft zu stärken. Erfreulich ist auch, dass der Bund zukünftig auch Landschaftsleistungen in kantonalen Landschaftsschutzgebieten und in den Agglomerationslandschaften unterstützen will.

In Teil 2 des Handbuchs Programmvereinbarung, Ziffer 2.1.4, Seite 5, sind mögliche Umsetzungs- und Aufwertungsmassnahmen beschrieben, die unterstützt werden können. Diese Auflistung enthält teilweise sehr unpräzise Formulierungen (z. B. «Aufenthaltsqualität der Besuchenden erhöhen», «Zugänglichkeit» usw.).

Antrag 1

Die Massnahmen sind zu präzisieren. Aus dem Wortlaut muss klar ersichtlich sein, dass nur Massnahmen unterstützt werden können, die die Landschaftsqualität erhöhen und keine Störungen in der Natur verursachen.

Weiter wird im gleichen Teil ausgeführt, dass unter anderem auch der Unterhalt von Trockenmauern im Interesse der schutzwürdigen Landschaften über diesen Programmteil unterstützt werden kann. Hier gilt es ebenfalls die Schnittstelle zum Programmteil Natur zu definieren, können doch Trockenmauern teilweise einen hohen Wert als Lebensräume für spezifische Tier- und Pflanzenarten aufweisen.

Teil 3 Naturschutz

In Ziffer 3.2.2 (S. 10) sind unter den beitragsberechtigten Leistungen auch Eigenleistungen der kantonalen Fachstellen aufgeführt. Es fehlen jedoch Angaben über die Ansätze, die dafür einzusetzen sind.

Antrag 2

Das Handbuch ist entsprechend zu ergänzen.

In Ziffer 3.2.3, Tabelle 2, sind die Flächenpauschalen für Schutz und Pflege aufgelistet. Mit diesen Flächenpauschalen sollen die Naturschutzbeiträge an die Landwirte, verschiedene vor- und nachgelagerte Arbeiten (Vertragsverhandlungen, Betreuung und Beratung während der Vertragsdauer) sowie ausserordentliche Pflegeaufwendungen (Entbuschungen, Zäunungen, Grabenunterhalt usw.) mitfinanziert werden. Berechnungen in den Kantonen zeigen, dass die Pauschalen je nach Biotoptyp um ein Mehrfaches zu tief angesetzt sind.

Für den Kanton Uri lassen sich dazu etwa die folgenden Beispiele anführen:

- Der jährliche Unterhalt des Amphibienlaichgebiets Bodenwald in Attinghausen verursacht aufgrund des grossen Verbuschungsdrucks (Umgebungspflege) sowie des eigentlichen Teichunterhalts Kosten von mehreren Tausend Franken (> 10'000 Franken). Das Biotop weist eine Fläche von zirka 1 ha auf, womit der Beitrag des Bunds mit dem vorgesehenen Ansatz von 70 Franken pro ha nicht beim Durchschnitt von 65 Prozent, sondern unter 1 Prozent liegt.
- Der Kanton Uri vollzieht seit Jahren ein spezielles Förderprogramm für Wildheuf Flächen (TWW-Flächen in Steillagen im Berggebiet). Der Unterhalt dieser Flächen ist sehr arbeitsintensiv. Die Flächen sind leider nicht berechtigt für den Bezug von Direktzahlungen. Der Kanton zahlt für den Unterhalt einen durchschnittlichen Beitrag von zirka 3'000 Franken pro ha. Dazu kommen noch Kosten für spezielle Entbuschungsarbeiten, Erfolgskontrolle, Aufsicht, Öffentlichkeitsarbeit und Projektleitung. Der vorgesehene Ansatz des Bunds von 1'000 Franken/ha (Kat. 3) würde somit deutlich weniger als 30 Prozent betragen.

- Der Kanton Uri weist zahlreiche Gebiete mit einem hohen Anteil an schutzwürdigen Trockenmauern (TM) auf. Diese TM haben teilweise einen hohen Wert für die Biodiversität. Der Unterhalt verursacht - auf die Fläche bezogen - sehr hohe Kosten (mehrere Tausend Franken für den Unterhalt einiger Aren). Wird der aufwendige Unterhalt über das Programmziel 2 abgerechnet, so unterstützt der Bund diesen Unterhalt lediglich mit einem Ansatz von 350 Franken pro ha (Objekte von regionaler Bedeutung, Nicht DZ).

Antrag 3

Die Pauschalen für Flächen von nationaler Bedeutung sind derart zu erhöhen, dass die Naturschutzkomponente der Bewirtschaftungsbeiträge, die vor- und nachgelagerten Arbeiten sowie die ausserordentlichen Pflegeaufwendungen vom Bund angemessen unterstützt werden. Zudem sind die Flächenpauschalen hinreichend zu erklären (z. B. wird die Flächenpauschale auch bei denjenigen Flächen jährlich ausbezahlt, bei denen die Fläche nicht jährlich gepflegt wird). Es ist auch zu prüfen, ob im Sinn einer grundlegenden Vereinfachung des Systems nur noch eine Flächenpauschale für national bedeutende Flächen - über alle Biotoptypen und Kategorien 1,2,3 hinweg - eingeführt werden kann.

Antrag 4

Für Flächen von regionaler und lokaler Bedeutung ist eine Flächenpauschale über alle Biotoptypen einzuführen. Es ist auch zu prüfen, ob im Sinn einer grundlegenden Vereinfachung des Systems nur noch eine Flächenpauschale für regional und lokal bedeutende Flächen - über alle Biotoptypen und Kategorien 1,2,3 hinweg - eingeführt werden kann.

Die invasiven gebietsfremden Arten sind in Teil 3 des Handbuchs, unter anderem auf Seite 17 und 19 abgehandelt.

Antrag 5

Wir schlagen vor, die Thematik Überwachung und Bekämpfung der invasiven gebietsfremden Arten auch im Programmblatt Biotope und ökologischer Ausgleich, inklusive Arten und Vernetzung explizit zu erwähnen.

Im Bereich des Artenschutzes ist es für die kantonalen Naturschutzfachstellen aus fachlicher Sicht oftmals praktisch nicht möglich zu bestimmen, welches die für den Kanton geeigneten Arten zur Förderung effektiv sind (Prioritätensetzung), welche Arten sich wirklich fördern lassen und welches mögliche konkrete Fördermassnahmen darstellen.

Antrag 6

Diesbezüglich erwarten wir, dass die Datenzentren den Kantonen bei der Erarbeitung der Programmvereinbarung 2020 bis 2024 eine umfangreiche Hilfe anbieten, die vom Bund finanziert wird.

Gemäss den Ausführungen zum Programmziel 4 Artenförderung (S. 24ff) können zusätzlich zu den

national prioritären Arten weitere Arten ins Programmziel 4 aufgenommen werden. Diese müssen jedoch aufgrund des kantonalen Gesamtkonzepts zur Arten- und Lebensraumförderung (PZ 1) als solche mit Handlungsbedarf ausgewiesen sein (vgl. S. 24, Abschnitt 5). In einigen Kantonen gibt es schon heute umfassende Artenschutzkonzepte, die fundierte Aussagen über die Arten und die entsprechende Verantwortung der Kantone machen. Solange diese Artenschutzkonzepte nicht in einem kantonalen Gesamtkonzept zur Arten- und Lebensraumförderung gemäss Programmziel 1 enthalten sind, könnten die entsprechenden Arten in Programmziel 4 nicht mehr berücksichtigt werden.

Antrag 7

Diese Handhabung ist nicht zielführend, und es ist eine Formulierung zu wählen, die bisherige Anstrengungen mit konzeptionellem Hintergrund berücksichtigt.

In Programmziel 5 dient die Massnahmenfläche als Beurteilungskriterium, wobei diese mindestens 75 Prozent offene Wasserfläche enthalten muss. Unter den Anforderungen für die Beiträge (S. 32) wird verlangt, dass negative Einflüsse aus Nachbarflächen mit vertraglich gesicherten Pufferzonen zu verhindern sind. Die Wasserfläche soll auch von ökologisch wertvoller Ufervegetation und weitmöglichst von strukturreicher, extensiver Fläche umgeben sein. Wir gehen davon aus, dass diese Pufferzonen und die strukturreichen, extensiven Flächen ebenfalls im Rahmen des Projekts angelegt werden. Bei einer Massnahmenfläche von 667 m² ergibt sich somit beispielsweise eine Wasserfläche von 500 m² (75 Prozent) und eine umgebende Fläche von 167 m² (25 Prozent). Wenn die Wasserfläche die Dimensionen 20 x 25 m aufweist, ergibt sich eine Uferlänge von 90 m und eine durchschnittliche Breite der Uferzone von 1.8 m. In diesen 1.8 m können die oben beschriebenen Anforderungen (Pufferzonen, ökologisch wertvolle Ufervegetation) bei weitem nicht erfüllt werden.

Antrag 8

Die Zahl für die Mindestgrösse der Wasserfläche ist deshalb nach unten zu korrigieren.

Einzelne Elemente des Programms «Naturschutz» können mittels einmaliger Subventionsverfügungen oder auf der Basis einer Vereinbarung mit dem BAFU verfolgt und abgegolten werden. Gemäss Entwurf des Programmhandbuchs sollen Projekte in den Bereichen Grundlagen, Aus- und Weiterbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit zukünftig ausserhalb der Programmvereinbarung abgewickelt werden.

Bemerkung 3

Somit sind diese Projekte ebenfalls mittels Einzelverfügung bzw. Vereinbarung mit dem BAFU abzugelten, wobei die Möglichkeit einer jährlichen Eingabe wichtig ist (die Notwendigkeit solcher Projekte ist oft erst kurzfristig erkennbar).

Teil 4 eidgenössische Wildtierschutzgebiete

keine Bemerkungen

Teil 5 Lärm- und Schallschutz

keine Bemerkungen

Teil 6 Schutzbauten und Gefahrengrundlagen

A7 «Anforderungen an Schutzbauten und Gefahrengrundlagen»

In Tabelle 7 auf Seite 20 unter Bemerkungen zu «Raumbedarf und Ökologie» ist der Teil 11 erwähnt, den es im Handbuch gar nicht mehr gibt. Die Tabelle 7 Seite 20 ist zu korrigieren.

Tabelle 17 «Anrechenbar Kosten» auf Seite 34

Zu den «Anrechenbaren Leistungen» wurden die Leistungen der Kantons- und Gemeindeverwaltungen gegenüber den drei Vorperioden teilweise massiv reduziert, was wir sehr bedauern und aus unserer Organisation nicht verstanden wird. Explizit für die Aufwendungen im Bereich «Gesamtleitung Projektierung» wird durch unsere Organisation im Kanton Uri viel investiert und trägt letztendlich für gut koordinierte Projekte bei.

Antrag 9

Die Gesamtleitung Projektierung sollte wie in den drei Vorgänger-Handbücher mit 5 Prozent der Baukosten und nicht wie neu mit 1 Prozent der aufwandbestimmenden Baukosten unterstützt werden.

Für die neuen Bezeichnungen «Fachplaner» und «aufwandbestimmende Baukosten» fehlen die Definitionen. In der Legende oder mit Fussnoten sollen die entsprechenden Begriffe umschrieben werden.

Antrag 10

Die Bezeichnungen «Fachplaner» und «aufwandbestimmende Baukosten» sind genau zu definieren.

Teil 7 Schutzwald

Die Zusammenfassung der drei Bereiche Schutzwald, Waldbiodiversität und Waldwirtschaft zu einem Programm wird begrüsst.

7.1 Schutzwald

«Q1 6 Einhalten der national gültigen Bekämpfungsstrategien (biotische Gefahren und Schäden)»: Die Forderung, dass jeder Kanton noch eine eigene Strategie mit vom Bund definiertem Inhalt erarbeitet, ist nicht nachvollziehbar.

Antrag 11

Es soll genügen, wenn der Kanton sich im Rahmen der national gültigen Bekämpfungsstrategie bewegt.

7.2 Waldbiodiversität

Allgemeines: Der Bund setzt einen stärkeren Schwerpunkt auf Waldreservate und Altholzinseln im Mittelland und in prioritären Gebieten.

Bemerkung 4

Weil Massnahmen im Umweltbereich in der Regel eine kontinuierliche Umsetzung weit über eine vier- bzw. fünfjährige Vertragsdauer hinaus erfordern, sind ständige Umstellungen von Strategien und Philosophien kontraproduktiv und mit der Zeit nicht mehr glaubwürdig.

Programtblatt Waldbiodiversität: Die Erhöhung des Bundesbeitrags für L 2.1. Waldrandpflege auf 5'000 Franken pro ha ist grundsätzlich zu begrüssen.

Bemerkung 5

In schlecht erschlossenen Gebirgsverhältnissen ist die Pauschale aber immer noch am unteren Limit, um genügend Anreiz zur Waldrandpflege zu schaffen. Im Vergleich zur Schutzwaldpflege sind die Nettokosten bei der Waldrandpflege meist höher, da der Holzerlös wesentlich geringer ausfällt.

7.3 Waldbewirtschaftung

Verjüngungsbeobachtungsflächen: Das BAFU beabsichtigt, Testpflanzungen mit einer Pauschale von lediglich 5'000 Franken pro ha zu fördern. Die Pauschale würde überdies nur einmal pro vierjähriger NFA-Periode für die gleiche Fläche ausbezahlt.

Antrag 12

Wie Erfahrungszahlen aus den Kantonen zeigen, ist diese Bundespauschale viel zu tief. Tatsächlich müsste sie 10'500 Franken/ha/J oder 42'000 Franken/ha/4 Jahre betragen (40 Prozent der durchschnittlichen Kosten).

7.4 Schnittstellen des Programms Wald

Die allgemeine Forderung nach einer Risikoanalyse und Interessenabwägung bei jeder Massnahme aus dem Teilprogramm Waldbiodiversität im Schutzwald geht zu weit.

Antrag 13

Bis jetzt war diese Interessenabwägung nur notwendig bei einer Überlagerung von Naturwaldreservat und Schutzwald. Dabei soll es auch bleiben.

Teil 8 Revitalisierungen

keine Bemerkungen

Wir beantragen die Berücksichtigung der obgenannten Anträge sowie Bemerkungen und bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Altdorf, 6. Juli 2018



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor-Stv.

Roger Nager

Adrian Zurfluh