

Bericht des Regierungsrats über die Rahmenkredite 2008 bis 2011 für Programmvereinbarungen mit dem Bund im Umweltbereich (Natur- und Landschaft, Schutzbauten Wald, Schutzbauten Wasser, Schutzwald, Biodiversität im Wald, Waldwirtschaft sowie Wild- und Wasservogelschutzgebiete)

vom 24. Juni 2008

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Rahmenkredite für Beiträge an Massnahmen und Leistungen im Rahmen von Programmvereinbarungen mit dem Bund in den Bereichen Natur- und Landschaft (NHG), Schutzbauten Wald, Schutzbauten Wasser, Schutzwald, Biodiversität im Wald, Waldwirtschaft sowie Wild- und Wasservogelschutzgebiete für die Jahre 2008 bis 2011 im Gesamtbetrag von Fr. 8 437 000.– mit dem Antrag auf Eintreten.

Sarnen, 24. Juni 2008

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Hofer
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

Die seit 1. Januar 2008 geltende Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) soll neben einer Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung in erster Linie eine effizientere Verwendung der eingesetzten Mittel bewirken. Ineffiziente, aufwandorientierte Subventionsformen zur Unterstützung von Einzelobjekten werden so weit wie möglich durch leistungsorientierte Globalbeiträge des Bundes ersetzt. Diese werden in Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton festgelegt. Ebenso wird in den Programmvereinbarungen die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit in den jeweiligen Aufgabenbereichen umschrieben. Es werden Art, Umfang und Finanzierung eines Leistungsprogramms in einem bestimmten Aufgabenbereich mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag (Programmvereinbarung) vereinbart.

Wie der Regierungsrat bereits in der Botschaft zum Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Mantelerlass NFA) vom 27. März 2007 ausführte, wird künftig von der reinen Objektfinanzierung hin zur Finanzierung von Programmen gewechselt. Nach dem seit 1. Januar 2008 geltenden Art. 27a des Staatsverwaltungsgesetzes vom 8. Juni 1997 (GDB 130.1) ist grundsätzlich der Regierungsrat für den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund zuständig. Hat die Erfüllung der Vereinbarung für den Kanton Kosten zur Folge, welche die Ausgabenbefugnis des Regierungsrats übersteigen, so ist dafür die Bewilligung eines entsprechenden Rahmenkredits durch den Kantonsrat einzuholen.

Für die Stufe Kanton – Trägerschaft wurden in den betreffenden kantonalen Rechtsgrundlagen die entsprechenden Anpassungen zur Festlegung der kantonalen Förderung von Projekten und Massnahmen festgelegt.

Schutzbauten mit einer Objektsumme von über einer Million Franken werden weiterhin über Einzelverfügungen subventioniert. Sie sind somit nicht Gegenstand dieses Rahmenkredits. Zur Bewilligung des jeweiligen Kantonsbeitrags ist die verfassungsmässig zuständige Behörde (Ausgabenkompetenz nach Kantonsverfassung, Art. 59, 70 bzw. 76) befugt.

Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton werden für vier Jahre abgeschlossen. Die erste Programmperiode läuft seit Inkrafttreten der NFA vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2011. Die Eidgenössischen Räte haben im Dezember 2007 einen entsprechenden Verpflichtungskredit für die erste Programmperiode über sämtliche Bereiche gesprochen. Da der Kanton mit der vorliegenden Programmvereinbarung auch Verpflichtungen zur Umsetzung eingeht, welche die Ausgabenkompetenz des Regierungsrats übersteigen, muss der Kantonsrat nun einen Rahmenkredit für die Finanzierung der vorgesehenen Massnahmen und Leistungen für die erste Programmperiode bewilligen, soweit für die erste Programmperiode nicht schon Bewilligungen von Einzelprojekten bestehen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 11. März 2008 (Nr. 423) zu den Vertragsentwürfen NFA im Umweltbereich Stellung genommen und sie in den Grundsätzen unterstützt. Im Bereich Schutzbauten Wald und Schutzbauten Wasser hat er darauf hingewiesen, dass die vom Bund in den Jahren 2008 bis 2011 zur Verfügung gestellten Mittel für Einzelprojekte bei weitem nicht ausreichen, um die infolge der Hochwasserkatastrophe vom August 2005 nötig gewordenen Schutzmassnahmen innert nützlicher Frist umsetzen zu können.

2. Finanzielle Abgrenzungen

Für die von Bund und Kanton bereits bewilligten und nach Inkrafttreten der NFA weiterlaufenden Projekte sind von Seiten Bund Übergangsregelungen getroffen worden. Diese wirken sich bei den nach 1. Januar 2005 bewilligten Projekten auch auf den Kantonsbeitrag aus, was im Rahmenkredit berücksichtigt werden muss.

2.1 Altrechtliche Projekte mit Verfügungsdatum vor dem 1. Januar 2005

Weiterlaufende altrechtliche Projekte, für die vom Bund vor dem 1. Januar 2005 Beiträge an Dritte verfügt worden sind, können nicht in die Programmvereinbarungen aufgenommen werden. Die entsprechenden Bundes-, Kantons- und Gemeindebeiträge für diese Einzelprojekte sind bereits bewilligt. Diese Projekte werden gemäss verfügten Beitragsätzen bis zum Ablauf der Vollendungsfrist, spätestens aber bis zum Ende der ersten Programmperiode 2008 bis 2011, unterstützt. Die Bundesunterstützung geht zulasten der zur Verfügung gestellten Verpflichtungskredite 2008 bis 2011, wird aber ausserhalb der Programmvereinbarungen abgerechnet. Die entsprechenden Kantonsbeiträge sind – da bereits bewilligt – nicht Bestandteil dieser Kreditvorlage.

2.2 Altrechtliche Projekte mit Verfügungsdatum nach dem 1. Januar 2005

Weiterlaufende altrechtliche Projekte, für die vom Bund nach dem 1. Januar 2005 Beiträge an Dritte verfügt worden sind, können in die Programmvereinbarungen aufgenommen werden. Die entsprechenden Bundes-, Kantons- und Gemeindebeiträge für diese Einzelprojekte sind bewilligt. Mit Inkrafttreten der NFA auf den 1. Januar 2008 vermindert sich aber der Bundesbeitrag an die geplanten Massnahmen bei diesen Einzelprojekten in der Regel auf 40 Prozent der beitragsberechtigten Kosten. Damit das finanzpolitische Versprechen des Kantons, die Gemeinden und die Projektträgerschaften durch die NFA nicht nachträglich stärker zu belasten, eingehalten werden kann, ist in diesen Einzelprojekten eine Erhöhung des Kantonsbeitrags für die noch ausstehenden Massnahmen entsprechend der Verminderung des Bundesbeitrags vorzunehmen.

3. Programmvereinbarung im Bereich Natur und Landschaft (NHG)

3.1 Ziele

Die Programmvereinbarung Natur und Landschaft (NHG) beinhaltet die Ziele:

- dauerhafte Erhaltung und Sicherung der Bestände der einheimischen Fauna und Flora in ihren Lebensräumen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung,
- Moorlandschaftsschutz,
- Öffentlichkeitsarbeit.

3.2 Programm, Kosten und Finanzierung

Für den Bereich Natur und Landschaft (NHG) verpflichtet sich der Bund für definierte Leistungen bzw. Massnahmen während der ersten Programmperiode insgesamt leistungsorientierte Beiträge im Umfang von Fr. 2 500 000.– zu leisten. Daraus resultieren Gesamtkosten im Umfang von Fr. 3 784 250.–.

Es ergeben sich daraus folgende Kantonsbeiträge für die Programmperiode 2008 bis 2011:

Programmziel	Bundesbeitrag		Gesamtkosten in Fr.	Kantonsbeitrag	
	in Fr.	ca. %		in Fr.	ca. %
BLN und Landschaft allgemein	36 000	30	120 000	84 000	70
Erhalt, Pflege, Neuschaffung von Biotopen	2 256 325	70	3 200 000	624 000	20
Förderung Vernetzung	5 850	15	40 000	34 000	85
Artenschutz	85 375	29	293 000	208 000	71
Schutz Moorlandschaft	91 250	100	91 250		
Öffentlichkeitsarbeit	25 200	63	40 000	15 000	37
Insgesamt	2 500 000	66	3 784 250	965 000	

Die verbleibenden Kosten von etwa zehn Prozent werden durch die Einwohnergemeinden getragen.

4. Programmvereinbarung im Bereich Schutzbauten Wald

4.1 Ziele

Die Programmvereinbarung Schutzbauten Wald beinhaltet die Ziele:

- Grundangebot technischer Schutz vor Naturgefahren (Kleinprojekte mit Kosten von weniger als einer Million Franken, periodische Instandstellung, Messstellen, Frühwarndienste),
- Erstellung und Nachführung der Gefahrengrundlagen für das Risikomanagement.

4.2 Programm, Kosten und Finanzierung

Für den Bereich Schutzbauten Wald verpflichtet sich der Bund für definierte Leistungen bzw. Massnahmen während der ersten Programmperiode insgesamt leistungsorientierte Beiträge im Umfang von Fr. 1 463 300.– zu leisten. Daraus resultieren Gesamtkosten im Umfang von Fr. 4 013 000.–.

Es ergeben sich daraus folgende Kantonsbeiträge für die Programmperiode 2008 bis 2011:

Programm	Bundesbeitrag		Gesamtkosten in Fr.	Kantonsbeitrag	
	in Fr.	ca. %		in Fr.	ca. %
<i>Grundangebot</i>					
Diverse Kleinprojekte	1 109 750	35	3 170 000	1 425 000	45
Wichelsgraben, Lungern)*	71 750	35	205 000	72 000	35
Mittelgrüss, Engelberg)*	86 100	35	246 000	87 000	35
Schynberggraben, Lungern)*	700	35	2 000	1 000	35
<i>Gefahrengrundlagen</i>	195 000	50	390 000	195 000	50
Insgesamt	1 463 300	37	4 013 000	1 780 000	

)*: Diese Einzelprojekte wurden nach dem 1. Januar 2005 genehmigt. Die bewilligten Beitragssätze liegen beim Bund bei 70 Prozent, beim Kanton bei 15 Prozent und bei den Gemeinden bei 7,5 Prozent. Mit Inkrafttreten der NFA reduziert sich der Bundesbeitrag von 70 Prozent auf 35 Prozent. Damit die Gemeinden und die Trägerschaften nicht nachträglich mehr belastet werden (finanzpolitisches Versprechen des Kantons), ist eine Erhöhung des Kantonsbeitrags für die noch ausstehenden Massnahmen um jeweils 35 Prozent notwendig.

5. Programmvereinbarung im Bereich Schutzbauten Wasser

5.1 Ziele

Die Programmvereinbarung Schutzbauten Wasser beinhaltet das Ziel:

- Grundangebot technischer Schutz vor Naturgefahren (Kleinprojekte mit Kosten von weniger als einer Million Franken, periodische Instandstellung, Messstellen, Frühwarndienste).

5.2 Programm, Kosten und Finanzierung

Für den Bereich Schutzbauten Wasser verpflichtet sich der Bund für definierte Leistungen bzw. Massnahmen während der ersten Programmperiode insgesamt leistungsorientierte Beiträge im Umfang von Fr. 880 000.– zu leisten. Daraus resultieren Gesamtkosten im Umfang von Fr. 2 514 000.–.

Es ergeben sich daraus folgende Kantonsbeiträge für die Programmperiode 2008 bis 2011:

Programm	Bundesbeitrag		Gesamtkosten in Fr.	Kantonsbeitrag	
	in Fr.	ca. %		in Fr.	ca. %
<i>Grundangebot</i>					
Schutzbauten Wasser	880 000	35	2 514 000	880 000	35

6. Programmvereinbarung im Bereich Schutzwald

6.1 Ziele

Die Programmvereinbarung Schutzwald beinhaltet die Ziele:

- Schutzwaldpflege,
- Forstschutzmassnahmen (Behebung und Verhütung von Waldschäden),
- Sicherstellung der Infrastruktur zur Schutzwaldbehandlung (Erschliessungen).

6.2 Programm, Kosten und Finanzierung

Für den Bereich Schutzwald verpflichtet sich der Bund für definierte Leistungen bzw. Massnahmen während der ersten Programmperiode insgesamt leistungsorientierte Beiträge im Umfang von Fr. 4 065 000.– zu leisten. Daraus resultieren Gesamtkosten im Umfang von Fr. 10 162 000.–.

Es ergeben sich daraus folgende Kantonsbeiträge für die Programmperiode 2008 bis 2011:

Programm	Bundesbeitrag		Gesamtkosten in Fr.	Kantonsbeitrag	
	in Fr.	ca. %		in Fr.	ca. %
Schutzwaldpflege	2 425 000	40	6 062 000	2 425 000	40
Forstschutz	800 000	40	2 000 000	900 000	45
<i>Erschliessungen</i>					
Sanierung Geretschwandstrasse, Alpnach)**	720 000	40	1 800 000	180 000	10
Wiederherstellung Fangstrasse, Engelberg)**	120 000	40	300 000	30 000	10
Insgesamt	4 065 000	40	10 162 000	3 535 000	

)**: Diese Projekte wurden nach dem 1. Januar 2005 genehmigt. Die Beitragssätze des Bundes betrugen für die erste Etappe bei beiden Projekten 50 Prozent. Mit Inkrafttreten der NFA reduziert sich der Anteil der Bundesbeiträge auf 40 Prozent. Damit die Gemeinden und die Trägerschaften nicht nachträglich stärker belastet werden (finanzpolitisches Versprechen des Kantons), ist eine Erhöhung des Kantonsbeitrags für die noch ausstehenden Massnahmen von je zehn Prozent notwendig.

7. Programmvereinbarung im Bereich Biodiversität im Wald

7.1 Ziele

Die Programmvereinbarung Biodiversität im Wald beinhaltet die Ziele:

- Einrichten von Natur- und Sonderwaldreservaten,
- Ersteingriffe und Pflege von Waldrändern,
- Artenförderungsmassnahmen im Rahmen von waldbaulichen Eingriffen und Lebensraumberuhigungsmassnahmen für das Auerhuhn.

7.2 Programm, Kosten und Finanzierung

Für den Bereich Biodiversität im Wald verpflichtet sich der Bund für definierte Leistungen bzw. Massnahmen während der ersten Programmperiode insgesamt leistungsorientierte Beiträge im Umfang von Fr. 450 000.– zu leisten. Daraus resultieren Gesamtkosten im Umfang von Fr. 1 125 000.–.

Es ergeben sich daraus folgende Kantonsbeiträge für die Programmperiode 2008 bis 2011:

Programmziel	Bundesbeitrag		Gesamtkosten in Fr.	Kantonsbeitrag	
	in Fr.	ca. %		in Fr.	ca. %
Naturwaldreservate	108 000	40	270 000	122 000	45
Waldränder	50 000	40	125 000	56 000	45
Förderung Auerhuhn	292 000	40	730 000	329 000	45
Insgesamt	450 000	40	1 125 000	507 000	

8. Programmvereinbarung im Bereich Waldwirtschaft

8.1 Ziele

Die Programmvereinbarung Waldwirtschaft beinhaltet die Ziele:

- Erarbeitung und Aktualisierung der forstlichen Planungsgrundlagen,
- Jungwaldpflege ausserhalb des Schutzwaldes.

8.2 Programm, Kosten und Finanzierung

Für den Bereich Waldwirtschaft verpflichtet sich der Bund für definierte Leistungen bzw. Massnahmen während der ersten Programmperiode insgesamt leistungsorientierte Beiträge im Umfang von Fr. 348 000.– zu leisten. Daraus resultieren Gesamtkosten im Umfang von Fr. 870 000.–.

Es ergeben sich daraus folgende Kantonsbeiträge für die Programmperiode 2008 bis 2011:

Programmziel	Bundesbeitrag		Gesamtkosten in Fr.	Kantonsbeitrag	
	in Fr.	ca. %		in Fr.	ca. %
Forstliche Planungsgrundlagen	180 000	40	450 000	270 000	60
Jungwaldpflege ausserhalb Schutzwald	168 000	40	420 000	168 000	40
Insgesamt	348 000	40	870 000	438 000	

9. Programmvereinbarung im Bereich Wild- und Wasservogelschutzgebiete

9.1 Ziele

Die Programmvereinbarung Wild- und Wasservogelschutzgebiete beinhaltet die Ziele:

- Erhalt von Anzahl, Fläche, Qualität und Akzeptanz der Schutzgebiete sowie Erkennbarkeit der Schutzgebiete im Feld (geeignete Markierungen),
- Erarbeitung von Nutzungskonzepten zur Förderung einer angepassten landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und touristischen Nutzung in den Schutzgebieten.

9.2 Programm, Kosten und Finanzierung

Für den Bereich Wild- und Wasservogelschutzgebiete verpflichtet sich der Bund für definierte Leistungen bzw. Massnahmen während der ersten Programmperiode insgesamt leistungsorientierte Beiträge im Umfang von Fr. 221 196.– zu leisten. Daraus resultieren Gesamtkosten im Umfang von Fr. 553 000.–.

Es ergeben sich daraus folgende Kantonsbeiträge für die Programmperiode 2008 bis 2011:

Programmziel	Bundesbeitrag		Gesamtkosten in Fr.	Kantonsbeitrag	
	in Fr.	ca. %		in Fr.	ca. %
Controlling und Markierung der Schutzgebiete	201 196	40	503 000	302 000	60
Nutzungskonzepte	20 000	40	50 000	30 000	60
Insgesamt	221 196	40	553 000	332 000	

10. Zusammenzug

Programmvereinbarung	Kantonsbeitrag Programmperiode 2008 bis 2011 in Fr.
Natur und Landschaft (NHG)	965 000
Schutzbauten Wald	1 780 000
Schutzbauten Wasser	880 000
Schutzwald	3 535 000
Biodiversität im Wald	507 000
Waldwirtschaft	438 000
Wild- und Wasservogelschutzgebiete	332 000
Insgesamt	8 437 000

Die Kantonsbeiträge von insgesamt Fr. 8 437 000.– sind im Staatsvoranschlag 2008 und im Finanzplan 2009 bis 2011 berücksichtigt.

11. Rechtsgrundlage und Aufteilung in Objektkredite

Gestützt auf Art. 70 Ziff. 5 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (GDB 101) sowie Art. 27a des Staatsverwaltungsgesetzes ist der Kantonsrat – vorbehältlich des Finanzreferendums – zur Beschlussfassung über den Rahmenkredit zuständig. Der Beschluss untersteht nach Art. 59 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung dem fakultativen Finanzreferendum.

Nach Art. 27a des Staatsverwaltungsgesetzes wird der Regierungsrat nach Bewilligung des Rahmenkredits die Aufteilung je nach Fortschritt der einzelnen Projekte (Ausführungsreife und Kenntnis über die Folgekosten) und den vom Kantonsrat bewilligten Voranschlagskrediten die Aufteilung in die einzelnen Objektkredite vornehmen.