



Sitzung vom: 11. August 2020

Beschluss Nr.: 20

**Interpellation:
Finanzielle und personelle Ressourcen für den Naturschutz im Kanton Obwalden;
Beantwortung.**

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation „Finanzielle und personelle Ressourcen für den Naturschutz im Kanton Obwalden“ (Nr. 54.20.05), welche von Kantonsrätin Annemarie Schnider, Sachseln und Kantonsrätin Eva Morger, Sachseln, sowie sechs Mitunterzeichnenden am 26. Juni 2020 eingereicht worden ist, wie folgt:

1. Gegenstand

Die Interpellanten halten fest, dass sich die Meldungen über die schwindende Artenvielfalt in der Schweiz häufen und ein Drittel der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt vom Aussterben bedroht sei.

Auch im Kanton Obwalden seien viele Arten im Rückgang und die Qualität schützenswerter Lebensräume nehme weiter ab. Dies verringere nicht allein die Biodiversität in beängstigendem Ausmass, sondern mache auch den Menschen grosse Sorgen: Laut Bundesamt für Statistik schätzten 88 Prozent der Bevölkerung den Verlust der Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten als sehr oder eher gefährlich ein (BFS, Erhebung 2019). Die Kantone würden einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität leisten. Sie seien für den Vollzug der Naturschutzgesetzgebung (NHG) verantwortlich.

Doch beim Schutz der Biotope von nationaler Bedeutung, der Naturjuwelen unseres Landes, bestehe gesamtschweizerisch ein deutliches Defizit an Investitionen in den Unterhalt (Werterhaltung) und ein noch grösseres bei der Wiederherstellung dieser Biotope. Im Kanton Obwalden würden nach einer Erhebung des Bundes nur gerade drei Prozent der national bedeutenden Objekte vollständig umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund stellen die Interpellanten verschiedene Fragen zu den finanziellen und personellen Ressourcen für den Naturschutz im Kanton Obwalden.

2. Vorbemerkungen

2.1 Zuständigkeiten

Die Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) beauftragt die Kantone mit dem sachgerechten und wirksamen Vollzug der Bundesvorgaben hinsichtlich Naturschutz. Insbesondere regeln die Kantone nach Anhören des Bundesamts für Umwelt (BAFU) die Schutz- und Unterhaltmassnahmen der Biotope von nationaler Bedeutung (Art. 17 NHV) und sind für den Artenschutz verantwortlich (Art. 20 Abs. 4 NHV).

2.2 Bedeutung der Naturwerte im Kanton

Der Kanton Obwalden ist reich an Arten und Lebensräumen (Biotopen).

Mit einem Anteil von gut 3 Prozent der Kantonsfläche weist Obwalden von allen Kantonen den höchsten Anteil an Flachmooren auf. Der Anteil Hochmoorflächen, Auengebiete und Amphibienlaichgebiete beträgt je knapp 1 Prozent der Kantonsfläche. Somit sind rund 5 Prozent der Kantonsfläche Biotopflächen von nationaler Bedeutung. Insbesondere die zahlreichen Moorbiotope (Flachmoore und Hochmoore) sind ausschlaggebend für diesen hohen Anteil. Der Kanton Obwalden liegt damit deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 2,4 Prozent Biotopflächen von nationaler Bedeutung in Bezug auf die Kantonsfläche.

Zudem sind im Kanton Obwalden etwa 10 Prozent der Waldfläche bzw. 4 Prozent der Kantonsfläche als Waldreservate ausgeschieden; die Trockenwiesen und -weiden machen weitere 3 Prozent der Kantonsfläche aus.

Biodiversität ist von zentraler Bedeutung für den Erhalt unserer Lebensgrundlagen wie Nahrungsmittel, Trinkwasser oder saubere Luft. Zudem ist die Biodiversität wichtig für die Wirtschaft, das Wohnen und Erholen in unserem Kanton wie auch für den Tourismus im Sinne der Langfriststrategie 2022+ des Kantons.

2.3 Stand Umsetzung Schutz und Erhalt bedeutende Lebensräume im Kanton

Das BAFU erhob letztmals 2018 den Stand der Umsetzung der Biotopinventare von nationaler Bedeutung in den Kantonen. Die Interpellanten geben diesen Stand mit drei Prozent vollständig umgesetzt an. Als „Umsetzung“ wird aus Sicht BAFU die Konkretisierung der nationalen Gesetzgebung durch den Kanton im Rahmen des gesetzlichen Auftrages mit allgemein verbindlichen rechtlichen und planerischen Instrumenten verstanden. Ein Biotop ist infolgedessen dann umgesetzt, wenn es eigentümerverbindlich geschützt ist, Pflege und Unterhalt gesichert sind, Pufferzonen ausgeschieden sind und eine den Schutzzielen entsprechende Qualität sichergestellt sowie die Erhaltung dieser Qualität langfristig gesichert ist. Schutz, Unterhalt, Pufferzonen und Qualität sind somit die massgebend zu beurteilenden Kriterien. Das Bau- und Raumentwicklungsdepartement, Amt für Wald und Landschaft, hat die Erreichung dieser Kriterien im Rahmen einer Selbstdeklaration beurteilt, das BAFU hat dies in der Folge ausgewertet. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei den Moorbiotopen der Schutz weitreichend gesichert ist, der Unterhalt und die Pflege auf etwa der Hälfte der Biotopflächen gesichert ist, bei der Ausscheidung von Pufferzonen noch grosser Handlungsbedarf besteht und dass verlässliche Aussagen über die Erhaltung und Entwicklung der Qualität nicht möglich sind. Bei den Auengebieten sind der Schutz und die Pufferzonen mittlerweile über alle fünf vorhandenen Objekte gesichert. Bei den Trockenstandorten ist der Schutz und Erhalt auf einem Drittel der Flächen mittels Bewirtschaftungsvereinbarungen gesichert. Die bedeutendste Differenz bei der Beurteilung des Umsetzungsstandes besteht in der Beurteilung der Qualität der einzelnen Biotope. Hier liegen die Vorstellungen des BAFU und die Einschätzung des Kantons deutlich auseinander.

Im Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass in Obwalden der im Rahmen der Waldreservatstrategie des Bundes zu erreichende Zielwert 2030 bereits seit Jahren annähernd erreicht ist. Auch sind, mit Ausnahme des Siechenried, Kerns, alle im Richtplan vorgesehenen Naturschutzzonen mit Schutz- und Nutzungsbestimmungen eigentümerverbindlich gesichert. Das landwirtschaftlichen Vernetzungsprojekt, das Landschaftsqualitätsprojekt wie auch die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen bei Hochwasserschutzprojekten fördern zudem ebenfalls die Naturwerte ausserhalb der Biotopflächen.

2.4 Handlungsbedarf

Der Schutz der Naturwerte, Biotopflächen und Landschaftsschutzgebiete ist eine Daueraufgabe. Dabei sind die nachfolgenden Handlungsfelder prioritär und bildeten auch die Grundlage

für die Verhandlungen des Programmes Naturschutz im Rahmen der Programmvereinbarungen 2020 bis 2024 zwischen Bund und Kanton:

- Kantonale Planung der Arten- und Lebensraumförderung: Erstellen eines kantonalen Gesamtkonzepts zur Arten- und Lebensraumförderung sowie einer Vernetzungsplanung aufgrund der im Kanton und auf nationaler Ebene vorhandenen Grundlagen. Kantonale Planung und Konkretisierung der ökologischen Infrastruktur.
- Biotop von nationaler Bedeutung: Schutz und Unterhalt regeln; wo nötig Pufferzonen einrichten; Aufwertungen in beeinträchtigten Gebieten.
- Planung und Umsetzung neuer Objekte: Erweiterung und Ergänzung der bestehenden Ökologischen Infrastruktur mit neuen Kerngebieten aufgrund der Vorkommen national prioritärer Arten (NPA) und unter Berücksichtigung von national untervertretenen Lebensräumen.
- Smaragdgebiete: Erstellen eines Managementplans.
- Artenförderung: Erarbeitung und Umsetzung von Aktionsplänen für national prioritäre Arten (NPA); stärkere Berücksichtigung der NPA im Unterhalt und Management der Biotop; Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit beim Artenschutz; Unterstützung von kantonalen und regionalen Koordinations- und Beratungsstellen.
- Invasive gebietsfremde Arten: Massnahmen weiterführen und bei Bedarf intensivieren.
- Förderung der Feuchtlebensräume: Sicherung und Stärkung der vorhandenen Bestände; Vernetzung bestehender Standorte mit grossen Amphibienvorkommen durch das Anlegen von zusätzlichen Stillgewässern.

2.5 Massnahmenplanung und Finanzierung

Alle diese Handlungsfelder konnten in die laufende Programmvereinbarung Naturschutz 2020 bis 2024 aufgenommen werden. Der Bund hat im Zuge seiner Strategie Biodiversität die für den Naturschutz verfügbaren Mittel markant aufgestockt. Dies äussert sich darin, dass das BAFU dem Kanton Obwalden für die Programmperiode 2020 bis 2024 ursprünglich Bundesbeiträge von mehr als 10 Millionen Franken angeboten hat. Der daraus resultierende Kantonsbeitrag von etwa 5,5 Millionen Franken ist in Anbetracht der finanziellen Situation für den Kanton nicht finanzierbar. In der Folge wurde ein Programm in der Höhe von 4,4 Millionen Franken Bundesbeitrag und 2,4 Millionen Franken Kantonsbeitrag vereinbart. Gegenüber der Vorperiode 2016 bis 2019 wurde der Mitteleinsatz des Kantons um 13 Prozent erhöht.

Der Regierungsrat beurteilt eine Erhöhung des kantonalen Mitteleinsatzes im vom Bund vorgesehenen Ausmass als nicht realistisch. Auch wenn der Bund im Schnitt über alle Massnahmen gegen zwei Drittel der Kosten finanziert, ist der verbleibende Drittel für den Kanton nicht finanzierbar. Es gilt zu würdigen, dass Obwalden aufgrund des überaus grossen Anteils Biotop nationaler Bedeutung stark belastet ist. Für kommende Programmperioden ist der Beitragssatz des Bundes zu hinterfragen bzw. deutlich zu erhöhen.

3. Fragebeantwortung

3.1 Allgemeines

Die durch die Interpellanten gestellten Fragen und deren Begründung zielen ab auf die Naturschutzleistungen im Rahmen der Umsetzung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) (Biotoppflege und Artenförderung). Demzufolge berücksichtigen die Antworten nur diese Aspekte. Naturschutzleistungen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität werden aber in erheblichem Ausmass auch durch die Landwirtschaft gestützt auf die Direktzahlungsverordnung unterstützt. Ebenfalls zu erwähnen sind biodiversitätsfördernde Leistungen der Waldwirtschaft im Sinne von Nutzungsverzicht in Waldreservaten und Waldrandaufwertungen gestützt auf die Waldgesetzgebung.

3.2 Wie hoch ist der Bedarf an Investitionen (CHF) pro Jahr jeweils für die Pflege der Biotope von nationaler bzw. regionaler Bedeutung im Kanton Obwalden, mit dem Ziel, den Wert der Biodiversität zu erhalten?

Die Pflege der Biotope zeichnet sich nicht durch eine Investition im Sinne einer Einmaligkeit aus, sondern erfordert wiederkehrende Massnahmen. Biotoppflege ist eine Daueraufgabe. Die Pflege aller Biotope (Flachmoore, Trockenstandorte und Amphibienlaichgebiete) würde jährliche Mittel von total etwa 1,4 Millionen Franken erfordern. Diese Ermittlung stützt sich ab auf eine Fläche von rund 1 790 ha Flachmoore, 1 530 ha Trockenwiesen und 330 ha Amphibienlaichgebiete. Schutzmassnahmen in den übrigen für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutenden Gebieten (Waldreservate, Hochmoore, Auen usw.) erfordern wenig finanzielle Mittel, jedoch personelle Ressourcen im Vollzug. Hier erfolgt der Schutz durch Schutzbestimmungen und -reglemente sowie durch Auflagen bei konkreten Vorhaben.

Die Biotope müssen in der Regel jährlich, allenfalls zweijährlich wiederkehrend gepflegt werden, um den Wert der Biodiversität zu erhalten. Auch die Entfernung invasiver gebietsfremder Arten gehört zu einer fachgerechten Pflege dazu. Für eine fachgerechte Pflege ist zudem eine Aufsicht über die Biotope notwendig um allfällige Mängel frühzeitig zu erkennen. Flächen, welche nicht regelmässig gepflegt werden können (zum Beispiel aufgrund ihrer Lage), sind zudem gelegentlich zu Entbuschen (Entfernen der einwachsenden Gehölzpflanzen). Der Mittelbedarf wurde abgeschätzt auf Basis der vorhandenen Biotopflächen und mittels Erfahrungswerten aus unter Vertrag stehenden Pflegeflächen.

Die Leistungen werden vielfach von Landwirten im Rahmen von Pflegevereinbarungen erbracht. Die Nachfrage für den Abschluss einer Pflegevereinbarung besteht aber nicht bei allen Flächen, die regelmässig geschnitten werden müssten. Entscheidend für die Bereitschaft zur Bewirtschaftung ist die Zugänglichkeit zur Fläche (Erschliessung) und die Möglichkeit der maschinellen Bewirtschaftung einerseits und die Entschädigung für die erbrachten Leistungen durch Beiträge andererseits. Die Erfahrung zeigt, dass die Beiträge die erbrachten Leistungen in der Regel genügend entschädigen. Über die zugänglichen und maschinell bewirtschaftbaren Flächen liegen mehrheitlich Vereinbarungen vor. Die heute nicht mit Vereinbarungen abgedeckten Biotopflächen sind nicht eine Folge fehlender Mittel für die Entschädigung der erbrachten Leistungen, sondern fehlender Nachfrage durch die Landwirte wegen ungenügender Zugänglichkeit oder erschwelter Bewirtschaftung.

3.3 Wie hoch ist der Sanierungsbedarf (CHF) pro Jahr jeweils für die Biotope von nationaler bzw. regionaler Bedeutung im Kanton Obwalden?

Die bedeutendsten Sanierungsmassnahmen sind das Entbuschen von einwachsenden Moorflächen als Folge von Nährstoffeintrag, Austrocknung und Nutzungsaufgabe sowie die Wiederbewässerung von ehemals entwässerten Mooren. Etwa auf der Hälfte der Biotopfläche besteht Sanierungsaufwand. Der Aufwand für diese Sanierung ist objektspezifisch, er kann nicht von einer Teil- auf die Gesamtfläche aufgerechnet werden. Jährlich werden – vornehmlich im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen als Folge von Auflagen in Bewilligungen und durch Freiwilligeneinsätze – etwa fünf Hektaren entbuscht. Die Frage einer Sanierung stellt sich vor allem dann, wenn zuerst die Bedingungen für eine nachfolgende Pflege der Fläche geschaffen werden soll; dies beispielsweise bei Flächen, die durch neue oder ausgebaute Wald- und Alperschliessungen zugänglich werden. Ehemals bewirtschaftete Streueflächen oder Magerwiesen werden durch diese verbesserte Erschliessung wieder interessant für eine Bewirtschaftung. In solchen Fällen ist zuerst eine Sanierung durch Entbuschung notwendig, in der Folge ist die jährliche Pflege möglich. Die zur Sanierung notwendigen Massnahmen sind aber nicht flächendeckend geplant und können demzufolge auch nicht beziffert werden. Diese Massnahmen sind objektspezifisch und können deshalb nicht pauschal bewertet werden.

- 3.4 Welches ist der Bedarf an finanziellen Mitteln (CHF) für die weiteren gesetzlichen Aufgaben des Kantons, wie Artenförderung oder ökologischer Ausgleich, um eine fachgerechte und ausreichende Umsetzung des NHG sicherzustellen?

Nebst der Biotoppflege sind die Artenförderung, die Vernetzung der Lebensräume sowie die Öffentlichkeitsarbeit wesentliche Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Naturwerte. Von Seiten des Bundes gibt es keine Vorgaben, wie viele Mittel die Kantone für die Umsetzung solcher Massnahmen einzusetzen haben.

Der Kanton setzt heute mit finanzieller Unterstützung des Bundes zahlreiche Massnahmen zugunsten von Amphibien, Reptilien, Fledermäusen und Raufusshühnern sowie für Informationen und Beschilderung der Naturschutzzonen oder die Aufwertung von Hecken um. In den vergangenen Jahren wurden auch mehrere Aktionspläne erarbeitet und umgesetzt (Geburtshelferkröte, Gelbbauchunke, Kleine Hufeisennase).

Für die Planung und Umsetzung von Massnahmen für die Artenförderung und den ökologischen Ausgleich stehen jährlich Fr. 100 000.– aus ordentlichen Mitteln und rund Fr. 50 000.– aus dem Fonds für ökologische Aufwertungen zur Verfügung, d.h. total etwa Fr. 150 000.–.

Artenförderungsmassnahmen bzw. allgemein Leistungen im Sinne des ökologischen Ausgleichs werden zudem durch Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen im Rahmen von bewilligungspflichtigen Vorhaben realisiert. Dazu gehören beispielsweise Aufwertungen bei Erteilung von Konzessionen, Hochwasserschutzprojekten, Nationalstrassenbauten.

- 3.5 Wie viele Mittel (CHF) werden für die Pflege der Biotope von nationaler bzw. regionaler Bedeutung vom Kanton effektiv eingesetzt?

Für die standortgerechte Pflege von Feucht- und Trockenstandorten (Biotope) hat das Bau- und Raumentwicklungsdepartement, Amt für Wald und Landschaft, auf 1 500 Teilflächen Vereinbarungen mit Bewirtschaftern abgeschlossen.

Für die von den Bewirtschaftern erbrachten Leistungen wurden im Jahr 2019 Beiträge nach NHG von insgesamt Fr. 742 000.– ausgerichtet. Davon gingen Fr. 430 000.– zulasten des Bundes, Fr. 224 000.– zulasten des Kantons und Fr. 88 000.– der Gemeinden. Diese Beiträge schwanken von Jahr zu Jahr in Abhängigkeit der erbrachten Leistungen aufgrund der Witterungsverhältnisse.

Für den Abschluss von Bewirtschaftungsverträgen inkl. Kontrollen sowie für die Neophytenbekämpfung setzt der Kanton zudem jährlich etwa Fr. 76 000.– ein.

Sodann werden nach der Verordnung über Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV;SR 910.13) Mittel für Naturschutzmassnahmen im weiteren Sinn eingesetzt im Rahmen von landwirtschaftlichen Beitragszahlungen für Biodiversitätsleistungen (durch den Bund finanziert) sowie für Vernetzung und Landschaftsqualität (Kantonsbeitrag Fr. 286 000.–). Im Weiteren wurden im 2019 Aufwertungsmassnahmen in der Waldbiodiversität mit Fr. 161 000.– Kantonsbeiträgen unterstützt.

- 3.6 Wie viele Mittel (CHF) werden für die Sanierung der Biotope von nationaler bzw. regionaler Bedeutung vom Kanton effektiv eingesetzt?

Sanierungen von Biotopen werden einerseits durch den Kanton selber in Auftrag gegeben (z.B. Moorregenerationen), andererseits auch durch Bewilligungsnehmende im Rahmen von verfügbaren Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (z.B. Entbuschung von einwachsenden Moorbiotopen, Erstellung von Amphibientümpeln).

Durch den Kanton erfolgten in den letzten Jahren Sanierungen in fünf Hochmooren. Dafür wurden im Schnitt jährlich etwa Fr. 50 000.– aufgewendet. Über den Mitteleinsatz bei verfügbaren Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen können keine verlässlichen Angaben gemacht werden. Diese Massnahmen werden durch die Trägerschaften der Projekte ausgeführt und finanziert. Sie verursachen dem Kanton – ausser er sei selber Projektträger – keine Kosten. In der Summe dürften sie jährlich zwischen Fr. 30 000.– und Fr. 70 000.– liegen.

3.7 Wie viele Stellenprozente wären nötig für die gesetzeskonforme Umsetzung des NHG? Mit den zur Verfügung stehenden Stellenprozenten (siehe Antwort zur Frage 3.8) wird das NHG gesetzeskonform – abgestützt auf die massgebenden Rechtsgrundlagen von Bund und Kanton – umgesetzt. Für eine optimale Umsetzung der Schutz-, Pflege- und Sanierungsmassnahmen aufgrund des NHG, wie sie sich auch in den Beurteilungen des Bundes widerspiegelt, müsste die Fachstelle um mindestens ein Vollzeitpensum aufgestockt werden.

3.8 Über wie viele Stellenprozente verfügt die kantonale Naturschutzfachstelle aktuell? Für Aufgaben des Naturschutzes werden derzeit 185 Stellenprozente eingesetzt. Der kantonalen Naturschutzfachstelle sind zwei Stellen zugewiesen. Einerseits eine Umweltingenieurin, welche im Pensum von 80 Prozent Themen des Natur- und Landschaftsschutzes bearbeitet, der Anteil Naturschutz beträgt 70 Prozent; andererseits ein Umweltingenieur ebenfalls in einem 80 Prozent-Pensum, welcher auch die Funktion des Jagdverwalters in der Fachstelle Wildtiere und Jagd wahrnimmt. Für den Naturschutz stehen ihm 40 Prozent zur Verfügung. Der Leiter der Abteilung widmet sich zu einem Drittel seines Vollpensums Naturschutzthemen. In der Summe stehen der kantonalen Naturschutzfachstelle somit rund 145 Stellenprozente für Planungs- und Umsetzungsaufgaben zur Verfügung. Ergänzend dazu erbringen die Wildhüter/Naturaufseher Aufsichts- und Kontrollaufgaben im Rahmen von rund 40 Stellenprozenten.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpellationstext)
- Volkswirtschaftsdepartement
- Amt für Landwirtschaft und Umwelt
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Amt für Wald und Landschaft
- Staatskanzlei (Rechtsdienst)
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Stefan Keiser
Landschreiber-Stellvertreter



Versand: 19. August 2020