



# **Erläuternder Bericht des Bau- und Raumentwicklungsdepartements zum Entwurf eines Nachtrags zum kantonalen Waldgesetz (Anpassung der Kostenteiler bei den Programmvereinbarungen mit dem Bund im Umweltbereich)**

vom 16. Mai 2023

## I. Ausgangslage

### 1. Zweck und Funktionsweise von Programmvereinbarungen

Seit dem 1. Januar 2008 ist die Neugestaltung des Nationalen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Der NFA bezweckt die Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung sowie die effizientere Verwendung der eingesetzten Mittel.

Bei den Verbundaufgaben (d. h. den Aufgaben, welche vom Bund und den Kantonen finanziell gemeinsam getragen werden, z. B. Hochwasserschutz, Wald, Natur- und Landschaftsschutz, Revitalisierungen) wurde die Zusammenarbeit mit Einführung der NFA auf partnerschaftlicher Basis neu geregelt. Die Bundesbeiträge werden als Pauschal- oder Globalbeiträge ausgerichtet. Die Leistungsziele sowie Art und Umfang der Finanzierung durch den Bund werden in entsprechenden Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geregelt.

### 2. Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen im Umweltbereich

Die Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen sind gemäss Anhang des kantonalen Waldgesetzes (kWaG; GDB 930.1) wie folgt definiert (Tabelle 1):

Programmvereinbarung	Massnahme	Beiträge in %			
		Bund	Kanton	Gemeinde	Restkosten
Schutzbauten Wald	Gefahrengrundlagen	50	50		
Schutzbauten Wald	Projekte Grundangebot	35	50	15	
Schutzwald	Schutzwaldpflege	40	54	6	
Schutzwald	Waldschäden	40	45	15	
Schutzwald	Erschliessungsanlagen im Schutzwald / Werkhöfe	40	30	10	20
Biodiversität im Wald	Aufwertung Lebensräume	40	54	6	
Biodiversität im Wald	Waldreservate / Aufwertung Waldränder	40	45	15	
Waldwirtschaft	Jungwaldpflege	40	40	15	5

Tabelle 1: Übersicht Beiträge Bund, Kanton, Gemeinde und Restkosten im Rahmen von Programmvereinbarungen gemäss Anhang kWaG.

### 3. Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2018 bis 2022

In der Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2018 bis 2022 wurde unter anderem der Schwerpunkt gesetzt, die Kostenteilung in den Verbundaufgaben zwischen Gemeinden und Kanton gestützt auf dem Nutzniesserprinzip zu überarbeiten. Nutzniesserprinzip bedeutet in diesem konkreten Fall, dass Bund, Kanton und Gemeinde sich dem Nutzen entsprechend an den Massnahmen angemessen finanziell beteiligen sollen. Der Regierungsrat ortete ein Missverhältnis bei den aktuellen Beiträgen. Als Massnahme wurde definiert, die Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen im Anhang zum kantonalen Waldgesetz anzupassen und auf diese Weise den Kantonsbeitrag jährlich um 450 000 Franken zu reduzieren. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 5. Dezember 2018 von der Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2018 bis 2022 vom 16. Oktober 2018 Kenntnis genommen.

## II. Projektorganisation und durchlaufenes Verfahren

### 4. Projektorganisation und Projektauftrag

Der Regierungsrat präziserte mit Beschluss vom 31. Mai 2021 den Schwerpunkt und beauftragte das Bau- und Raumentwicklungsdepartement, den bestehenden Kostenteiler zwischen Kanton und Einwohnergemeinden bei den Programmvereinbarungen im Umweltbereich auf die Programmvereinbarung 2025 bis 2028 hin zu überprüfen. Ziel ist die vom Kanton und den Einwohnergemeinden zu tragenden Kosten gemäss dem Nutzniesserprinzip aufzuteilen und den Kanton jährlich um rund 0,5 Millionen Franken zu entlasten.

Der Regierungsrat legte die Projektorganisation und den Projektablauf fest. Die Leitung wurde dem Leiter Amt für Wald und Landschaft übertragen. Das Projektteam besteht des Weiteren aus je einem Vertreter aus der Abteilung Wald und Natur, der Abteilung Naturgefahren und Wasserbau sowie drei Vertreter der Einwohnergemeinden.

### 5. Projektskizze und Erarbeitung Entwurf

Gemäss Art. 28 Abs. 2 Bst. a kWaG wird die Tabelle alle vier Jahre im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über die Rahmenkredite für Programmvereinbarungen mit dem Bund im Umweltbereich neu festgelegt. Der heutige Kostenteiler gilt somit bis zum Ende der laufenden Programmperiode, d.h. bis am 31. Dezember 2024 (vgl. Ziffer 4 des Kantonsratsbeschlusses 5. Dezember 2019, 34.19.02).

Die Verknüpfung einer Gesetzesanpassung betreffend Kostenteiler und Beschlussfassung über die Rahmenkredite für Programmvereinbarungen mit dem Bund im Umweltbereich ist heikel – auch wenn in Art. 28 Abs. 2 Bst. a kWaG so geregelt. Es besteht die Gefahr, dass aufgrund allfälliger Diskussionen rund um den Kostenteiler der Rahmenkredit nicht oder verspätet gesprochen wird. Der Regierungsrat hielt deshalb mit Beschluss vom 31. Mai 2022 fest, dass eine allfällige Anpassung der Beitragstabelle vor Bewilligung der nächsten Rahmenkredite durch den Kantonsrat zu klären sei. Die Anpassung von Tabelle „1. Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarung“ im Anhang des kWaG soll deshalb vorgezogen und per 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt werden.

## III. Grundzüge und Erläuterungen zur Anpassung der Kostenteiler

### 6. Ausgangslage und Grundzüge der Kostenteiler

Neben der Vorgabe, den Kanton um jährlich rund 0,5 Millionen Franken zu entlasten, wurde gezielt überprüft, wo es innerhalb von verschiedenen Fördertatbeständen unterschiedliche Beiträge innerhalb der gleichen Programme gibt, die sinnvollerweise angeglichen werden sollten.

Die heute im Anhang des kWaG festgelegten Beiträge sind sehr unterschiedlich und haben ihren Ursprung in der Zeit vor der Neugestaltung des Nationalen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), welche per 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Unter dem alten Regime regelte der Bund die Zahlungen der Bundesbeiträge noch mit Einzelverfügungen und nicht wie heute mit Programmvereinbarungen mit den Kantonen. Die Bundesbeiträge vor Einführung der NFA enthielten einen Finanzausgleichsanteil, der je nach Finanzstärke des Kantons unterschiedlich ausfiel. Mit dieser Lösung profitierte der Kanton Obwalden angesichts seiner damaligen Finanzstärke von vergleichsweise hohen Bundesbeitragssätzen. Für den Kanton, die Gemeinden und die Restkostenträger blieben vergleichsweise tiefe Kostenbeteiligungen. Mit der Einführung der NFA entfiel der Finanzausgleichsanteil bei den Bundesbeiträgen, diese wurden

gesamtschweizerisch einheitlich festgesetzt, was zu einer markanten Senkung der Bundesbeteiligung an den Kosten im Umweltbereich führte. Die Finanzausgleichskomponente wurde neu über die allgemeinen Ausgleichszahlungen abgegolten.

Die Beiträge der Einwohnergemeinden an die verschiedenen Massnahmen wurden aufgrund der damaligen finanzpolitischen Ausgangslage nicht angepasst. Dies bedeutete, dass der Rückgang der Bundesbeiträge allein durch den Kanton aufgefangen wurde (Abbildung 1).

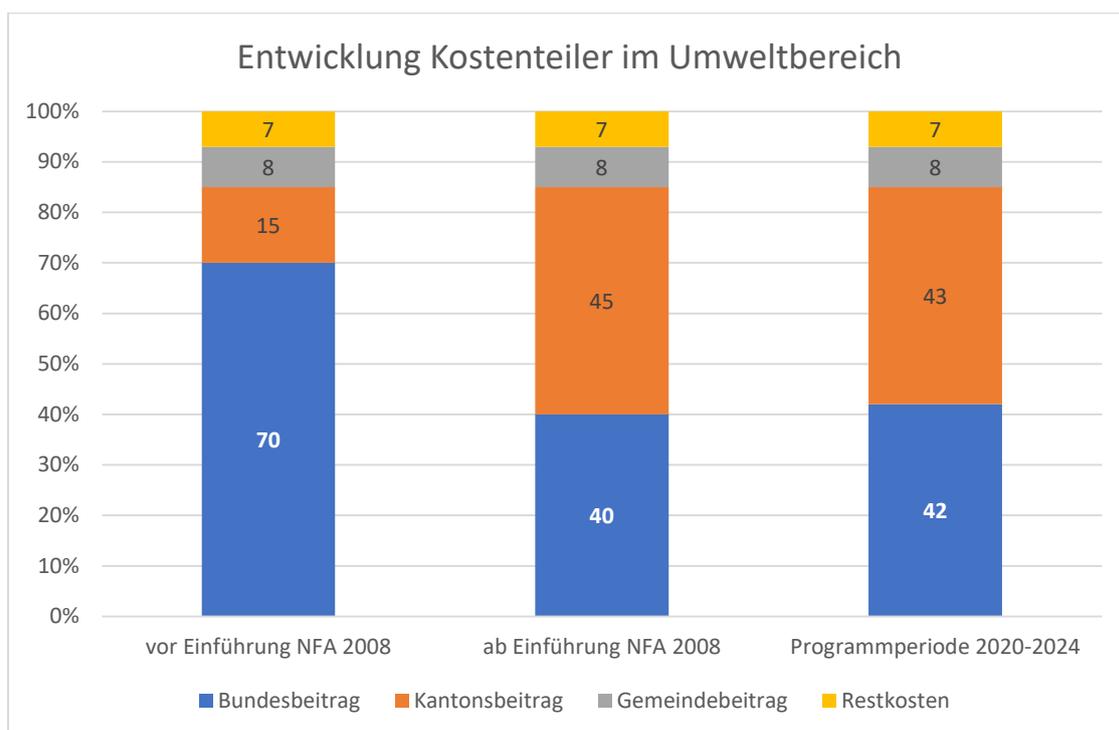


Abbildung 1: Entwicklung Kostenteiler Bund, Kanton, Gemeinde und Restkosten im Umweltbereich vor und nach NFA über alle Programme.

Im Folgenden wird auf die zur Anpassung der Kostenteiler vorgesehenen Beiträge im Detail eingegangen.

## 7. Erläuterungen zu den einzelnen Anpassungen der Kostenteiler

### 7.1 Beiträge Programm Schutzbauten Wald (Projekte Grundangebot)

Im Programm Schutzbauten Wald (sogenannte Grundangebotsprojekte) werden insbesondere Instandsetzungsprojekte von bestehenden Verbauungen, Sofortmassnahmenprojekte nach Unwettern oder neue Verbauungsprojekte abgewickelt und finanziert. Es handelt sich dabei insbesondere um Projekte aus den Bereichen Lawinen- und Steinschlagschutz sowie Bach- und Rutschverbauungen. Als Trägerschaft für diese Projekte zeichnet sich in den allermeisten Fällen die Standortgemeinde verantwortlich. Die Gemeinden sind auch für den Unterhalt der Gewässer und der Schutzbauten zuständig. Die Mitfinanzierung der Einwohnergemeinden an diese Projekte beläuft sich aktuell auf 15 Prozent, was – wenn die Bundesbeiträge abgezogen werden - knapp einem Viertel der verbleibenden Kosten entspricht. Drei Viertel der übrigen Kosten finanziert der Kanton. Analog zum Programm Schutzbauten Wasser soll der Gemeindebeitrag auf 30 Prozent (+15 Prozent) erhöht werden. Auf den Kanton würden demzufolge neu 35 Prozent (-15 Prozent) entfallen. Damit beteiligen sich Kanton und Einwohnergemeinden praktisch paritätisch an den Projekten im Bereich Schutzbauten Wald. Dies trägt dem Umstand besser Rechnung, dass im Rahmen dieser Programme vor allem lokale Gefahren und Risiken vermindert werden und entsprechend des Nutzens vor allem auf Gemeindeebene anfällt. Ebenso

wird mit dieser Anpassung die Kostenbeteiligung an die bereits heute geltende Regelung beim Programm Schutzbauten Wasser (35 Prozent Bundesbeitrag, 35 Prozent Kantonsbeitrag, 30 Prozent Gemeindebeitrag/Restkosten angeglichen, was zu einer Vereinheitlichung der Beitragssätze für vergleichbare Massnahmen in unterschiedlichen Programmen führt. Die bisher geltenden Unterschiede sind aus heutiger Sicht sachlich nicht mehr begründbar.

#### 7.2 Beiträge Programm Schutzwald (Schutzwaldpflege)

Die Schutzwaldpflege wird unter der Trägerschaft der öffentlich-rechtlichen Waldeigentümer (Korporationen, Teilsamen, Bürgergemeinden) ausgeführt. Die Gemeinden profitieren von der Schutzwaldpflege, die eine nachhaltige Schutzwirkung gegen Naturgefahren (Rutschungen, Hochwasser, Lawinen, Steinschlag) zum Ziel hat. Die Mitfinanzierung der Einwohnergemeinden für die Schutzwaldpflege beläuft sich aktuell auf 6 Prozent, was nach Abzug der Bundesbeiträge 10 Prozent der verbleibenden Kosten entspricht. 90 Prozent der nicht vom Bund finanzierten Kosten übernimmt der Kanton. Analog zum Programmziel Waldschäden soll der Gemeindebeitrag auf 15 Prozent (+9 Prozent) erhöht werden. Es ist sachlich nicht begründbar, weshalb waldbauliche Massnahmen im Programm Schutzwald mit unterschiedlichen Beiträgen zwischen Kanton und Gemeinden finanziert werden sollen, zumal der durch die Schutzwaldpflege bewirkte bessere Schutz vor Naturgefahren vor allem lokal wirksam ist. Auf den Kanton würden demzufolge neu 45 Prozent (-9 Prozent) entfallen. Damit würden sich die Einwohnergemeinden nach Abzug des Bundesbeitrags zukünftig an einem Viertel der verbleibenden Kosten beteiligen.

#### 7.3 Beiträge Programm Biodiversität im Wald (Aufwertung Lebensräume)

Die Aufwertung von speziellen Waldlebensräumen wird ebenfalls unter der Trägerschaft der öffentlich-rechtlichen Waldeigentümer (Korporationen, Teilsamen, Bürgergemeinden) ausgeführt. Dabei handelt es sich um gezielte waldbauliche Eingriffe, um insbesondere spezielle Lebensräume von seltenen Tier- und Pflanzenarten aufzuwerten. Namentlich werden dunkle und vorratsreiche, seit Jahrzehnten nicht mehr gepflegte und abgelegene Wälder mit dem Ziel durchforstet, mehr Licht und Wärme auf den Waldboden zu bringen. Damit wird ein wichtiger Beitrag an die Erhaltung der ökologischen Vielfalt sowie die Nutzung des nachwachsenden Rohstoffes Holz zur Verwendung als wertvoller Baustoff oder zur energetischen Nutzung geleistet. Die Mitfinanzierung der Einwohnergemeinden für die Lebensraumaufwertung beläuft sich aktuell auf 6 Prozent, was 10 Prozent der nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten, d.h. 90 Prozent der nicht vom Bund finanzierten Kosten übernimmt der Kanton. Analog zum Programmziel Waldreservate / Aufwertung Waldränder soll der Gemeindebeitrag auf 15 Prozent (+9 Prozent) erhöht werden. Auf den Kanton würden demzufolge neu 45 Prozent (-9 Prozent) entfallen. Damit würden sich die Einwohnergemeinden nach Abzug des Bundesbeitrags zukünftig an einem Viertel der verbleibenden Kosten beteiligen.

#### 7.4 Übersicht Anpassung der Kostenteiler

Basierend auf den oben beschriebenen Überlegungen sollen die Beitragssätze für Programmvereinbarungen im Umweltbereich wie folgt angepasst werden (Tabelle 2):

Programmvereinbarung	Massnahme	Beiträge in %			
		Bund	Kanton	Gemeinde	Restkosten
Schutzbauten Wald	Gefahrengrundlagen allgemein	50	50		
Schutzbauten Wald	Projekte Grundangebot	35	35 (50*)	30 (15*)	
Schutzwald	Schutzwaldpflege	40	45 (54*)	15 (6*)	
Schutzwald	Waldschäden	40	45	15	
Schutzwald	Erschliessungsanlagen im Schutzwald / Werkhöfe	40	30	10	20
Biodiversität im Wald	Aufwertung Lebensräume	40	45 (54*)	15 (6*)	
Biodiversität im Wald	Waldreservate / Aufwertung Waldränder	40	45	15	
Waldwirtschaft	Jungwaldpflege	40	40	15	5

Tabelle 1: Angepasste Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen; in Klammern (xy\*) sind die heute gültigen Beiträge gemäss Anhang kWaG dargestellt.

Somit werden bei drei Massnahmen Anpassungen des Kostenteilers vorgeschlagen. Bei den übrigen Massnahmen bleibt der Kostenteiler unverändert.

Neben der besseren Berücksichtigung des Nutzniesserprinzips führen die Anpassungen zu einer finanziellen Entlastung des Kantons und zu einer Vereinheitlichung der Beitragssätze innerhalb der gleichen Programme. Die Angleichung der Beitragsreihe innerhalb der Programme ist sinnvoll und vereinfacht die Administration (vgl. Ziffer 7.5).

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der Beitragsreihen bezahlen die Einwohnergemeinden an alle waldbaulichen Massnahmen (Schutzwaldpflege, Jungwaldpflege, Waldrandpflege usw.) in Zukunft einen einheitlichen, gleich hohen Gemeindebeitrag von 15 Prozent. Bei der Massnahme „Sicherstellung Infrastruktur“ handelt es sich um Neu- oder Ausbauten von Waldstrassen oder Forstwerkhöfen. An diesen Kosten beteiligen sich auch die öffentlich-rechtlichen Waldeigentümer mit der Übernahme von 20 Prozent (Restkosten), was entsprechend tiefere Beitragssätze gegenüber den waldbaulichen Massnahmen für Kanton und Gemeinde zur Folge hat. Diese Beitragsreihe wird nicht verändert.

Für die Massnahmen im Bereich Programm Schutzbauten Wald liegt die Trägerschaft bei den Einwohnergemeinden. Ihnen obliegt auch die Unterhaltspflicht. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, dass der Gemeindebeitrag höher angesetzt wird als beispielsweise bei den waldbaulichen Massnahmen. Mit einem Gemeindebeitrag von 30 Prozent wird zudem der gleiche Gemeindebeitrag wie beim Programm Schutzbauten Wasser eingeführt, bei welchem die Ausföhrung und der Unterhalt von Massnahmen ebenfalls in der Verantwortung der Gemeinden liegt. Eine unterschiedliche Kostenverteilung zwischen den teilweise ähnlichen Massnahmen,

die beim Bund über zwei verschiedene Programme finanziert werden, ist sachlich nicht nachvollziehbar.

#### 7.5 Vereinfachung der Tabelle

Wenn die Massnahmen innerhalb der Programmvereinbarungen zukünftig mit den gleichen Beiträgen unterstützt werden, kann die Tabelle im Anhang KWaG vereinfacht werden, da weniger unterschiedliche Fördertatbestände aufgeführt werden müssen. Bei allfälligen neuen Fördertatbeständen für die nächste Programmperiode 2025 bis 2028, z.B. im Zusammenhang mit dem Klimawandel, kann die Tabelle ohne formelle Anpassung durch den Kantonsrat übernommen werden. Mit der Anpassung werden Fördertatbestände konsequent nach den Teilprogrammen des BAFU (Waldwirtschaft: Waldbewirtschaftung; Biodiversität im Wald: Waldbiodiversität) gegliedert.

Teilprogramm	Beiträge in %			
	Bund	Kanton	Gemeinde	Restkosten
Schutzbauten Wald (Gefahregrundlagen)	50	50		
Schutzbauten Wald (Grundangebot)	35	35	30	
Schutzwald	40	45	15	
Schutzwald (Sicherstellung Infrastruktur)	40	30	10	20
Waldbiodiversität	40	45	15	
Waldbewirtschaftung	40	40	15	5

Tabelle 2: Vereinfachung der Tabelle; Angepasste Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen;

### 8. Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Die vorgeschlagenen Anpassungen der Beiträge hätten rückblickend in der letzten und aktuellen Programmperiode (2016 bis 2019 und 2020 bis 2024) jährlich im Durchschnitt folgende Kostenauswirkungen auf Kanton und Einwohnergemeinden gehabt (Tabelle 4):

Programmvereinbarung	Massnahme	jährliche Kostenauswirkung in Franken		
		Kanton	Gemeinde	Restkosten
Schutzbauten Wald	Gefahregrundlagen allgemein	-	-	-
Schutzbauten Wald	Gefahregrundlagen Schutzbautenkataster	-	-	-
Schutzbauten Wald	Projekte Grundangebot	-100 000.–	+100 000.–	-
Schutzwald	Schutzwaldpflege	-400 000.–	+400 000.–	-
Schutzwald	Waldschäden	-	-	-
Schutzwald	Erschliessungsanlagen im Schutzwald / Werkhöfe	-	-	-

Programmvereinbarung	Massnahme	jährliche Kostenauswirkung in Franken		
		Kanton	Gemeinde	Restkosten
Biodiversität im Wald	Aufwertung Lebensräume	-10 000.–	+10 000.–	-
Biodiversität im Wald	Waldreservate / Aufwertung Waldränder	-	-	-
Waldwirtschaft	Jungwaldpflege	-	-	-
<b>Total</b>		<b>-510 000.–</b>	<b>+510 000.–</b>	<b>-</b>

Tabelle 3: jährliche durchschnittliche Kostenauswirkung (absolut in Franken) der angepassten Beiträge von Kanton, Gemeinden und Restkostenträger.

Mit diesen reduzierten Ansätzen hätte der Kanton im Bereich der Programmvereinbarungen im Umweltbereich in den letzten acht Jahren durchschnittlich Fr. 510 000.– weniger Beiträge bezahlt, während den Einwohnergemeinden ein entsprechender Mehraufwand entstanden wäre, was – wenn in allen Gemeinden über alle Programme gesehen gleich viele Massnahmen umgesetzt worden wären – einem zusätzlichen Beitrag pro Einwohnergemeinde und Jahr von Fr. 73 000.– entsprochen hätte.

Gemessen am direkten Nutzen der Gemeinden an der Umsetzung von Naturgefahrenabwehrprojekten (Schutzbauten) oder der Schutzwaldpflege erscheinen die mit der Anpassung der Beiträge verbundenen jährlichen zusätzlichen Kosten der Einwohnergemeinden angemessen und verhältnismässig.

Vergleicht man die Auswirkungen der zur Anpassung vorgeschlagenen Kostenteiler im Waldbereich über alle im Umweltbereich durch Bund, Kanton und Einwohnergemeinden (mit)finanzierten Massnahmen, hätte sich der durchschnittliche Gemeindebeitrag bei der aktuellen Programmperiode 2020 bis 2024 um zwei auf zehn Prozent (Abbildung 2) erhöht.

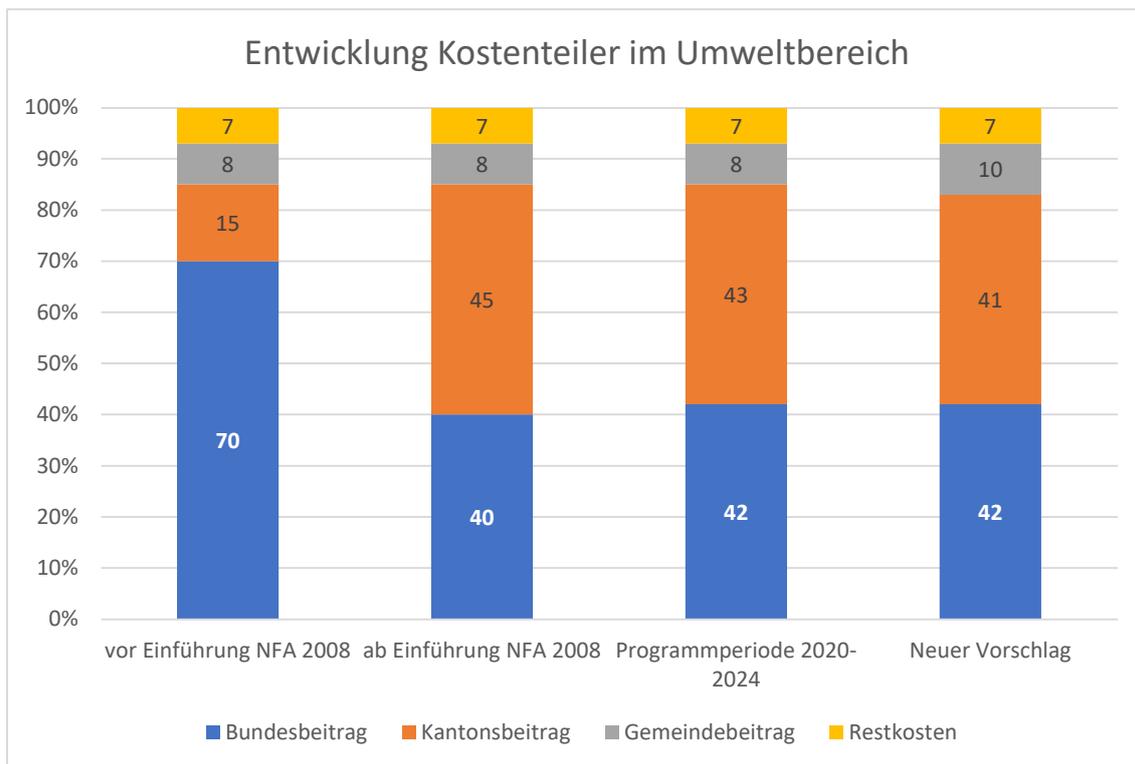


Abbildung 2: Entwicklung Kostenteiler Bund, Kanton, Gemeinde und Restkosten im Umweltbereich vor und nach NFA über alle Programme inkl. dem neuen Vorschlag.

Wie oben beschrieben basieren diese Auswirkungen der angepassten Beiträge auf den Rahmenkrediten für Programmvereinbarungen im Umweltbereich der dritten (2016 bis 2019) und aktuellen vierten Programmperiode (2020 bis 2024). Wie sich die vorgeschlagene Anpassung der Beitragssätze konkret auf die beteiligten Gemeinwesen auswirken wird, hängt von den verschiedenen Programmen, den Programmzielen und der Höhe der zukünftigen Rahmenkredite ab, und kann deshalb heute noch nicht genau vorausgesagt werden.

Die Anpassung der Kostenteiler hat keine Auswirkungen auf die personellen Ressourcen beim Kanton oder bei den Gemeinden.

#### IV. Inkrafttreten

Die Inkraftsetzung des Nachtrags ist auf den 1. Januar 2025 (Beginn der nächsten Periode für die Programmvereinbarungen mit dem Bund im Umweltbereich) vorgesehen.