

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 206-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.572

Eingereicht am: 10.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Vanoni (Zollikofen, Grüne) (Sprecher/in)
Grupp (Biel/Bienne, Grüne)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 253/2019 vom 13. März 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Ungenügende Budgetmittel für Naturförderung im Kanton Bern: Gesetzliche Aufgaben bleiben unerfüllt; Beschaffung von Drittmitteln erforderlich - Was tun?

Als erstes hat aufhören lassen, was da am 28. Juni in den Kurzmitteilungen aus dem Regierungsrat unter dem erfreulichen Titel «Höherer Bundesbeitrag zur Förderung der Biodiversität» zu lesen war: Dank vom Bundesrat beschlossenen Sofortmassnahmen zu Gunsten der Biodiversität erhalte der Kanton Bern zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben in den Bereichen «Arten, Biotope, Moorlandschaften, Vernetzung und ökologischer Ausgleich» in der laufenden Vierjahresperiode 4,4 Millionen Franken mehr Bundesbeiträge. Dies erfordere aber auch eine Erhöhung der kantonalen Mitfinanzierung um 2,3 Millionen Franken. Um die Belastung des Kantons möglichst tief zu halten, müssten Drittmittel akquiriert werden. Dem zuständigen Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) lägen bereits Zusagen von mehr als einer Million Franken vor.

In der Folge hat die Suche nach weiteren Informationen auf der Webseite der LANAT-Abteilung Naturförderung Alarmierendes ergeben: Das dort publizierte Arbeitsprogramm 2018-2012 dieser Abteilung legt offen, dass der fachgerechte Unterhalt der kantonalen Naturschutzgebiete und Inventarobjekte von nationaler Bedeutung aufgrund der erfolgten Budgetkürzungen in den nächsten vier Jahren weiterhin nicht auf dem minimal nötigen Standard sichergestellt werden könne. «Die bundesrechtlichen Vorgaben können deshalb immer häufiger nicht eingehalten werden.» Durch Priorisierungen solle der Verlust an Naturwerten möglichst klein gehalten werden. Und um fehlende Kantonsbeiträge zu kompensieren, solle die Akquisition von Drittmitteln weitergeführt werden. So solle die Einhaltung der Vereinbarungen mit dem Bund bestmöglich sichergestellt und «die Kürzung bzw. Rückerstattung der Bundesbeiträge vermieden» werden.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass wegen fehlender kantonaler Mittel im Bereich Naturförderung gesetzliche Aufgaben nicht mehr vollumfänglich wahrgenommen werden können und vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund verletzt werden könnten?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko, dass als Folge Bundesmittel gekürzt werden könnten oder rückerstattet werden müssten? Ist es in den letzten Jahren bereits zu solchen kontraproduktiven Auswirkungen der Mittelknappheit gekommen?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass der Kanton Bern zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben auf die Beschaffung von Drittmitteln angewiesen ist? Sind nicht Interessenkonflikte zu befürchten, wenn gesetzlich vorgeschriebene Schutzmassnahmen durch Drittmittel von Privaten mitfinanziert werden?
4. Ist die Vernachlässigung von gesetzlichen Aufgaben und/oder die Notwendigkeit von Drittmitteln auch in anderen Bereichen der kantonalen Aufgabenerfüllung festzustellen? Wenn ja, in welchen und in welchem Ausmass?
5. Welche kantonalen Mittel bzw. Budgeterhöhungen wären nötig, damit die Naturförderung im Kanton Bern ihre gesetzlichen Aufgaben und vereinbarten Verpflichtungen gegenüber dem Bund wieder vollumfänglich und ohne Betteltour um Drittmittel erfüllen kann?
6. Welche Schritte und Massnahmen gedenkt der Regierungsrat in den kommenden Jahren zu unternehmen, um das festgestellte Missverhältnis zwischen benötigten und bereitgestellten Mitteln zu vermindern und zu beseitigen?
7. Welchen Handlungsbedarf sieht der Regierungsrat unabhängig vom festgestellten Missstand angesichts der Bedrohung der Biodiversität (auch durch den Klimawandel), um die grossartigen Naturwerte im Kanton Bern, seine zu Recht vielgepriesene Vielfalt an Landschaften, Tier- und Pflanzenarten erhalten und fördern zu können?
8. Wem kommen die heute verfügbaren Mittel für die Naturförderung am Ende eigentlich zugute? Wie hoch sind beispielsweise die Anteile der Ausgaben für Aufträge ans örtliche (Bau-) Gewerbe, für die Bezahlung von Pflegemassnahmen durch die Landwirtschaft, für die Unterstützung von Freiwilligenarbeit oder für direkte Arbeiten von Mitarbeitenden des Kantons?

Antwort des Regierungsrates

Die finanziellen Mittel des Kantons Bern sind begrenzt und es ist Aufgabe des Regierungsrates, diese optimal einzusetzen und Prioritäten festzulegen, um mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen die grösstmögliche Wirkung zu erzielen. Dafür nutzt der Regierungsrat bestehende Synergien und setzt gegebenenfalls auch auf Alternativen, um Aufgaben, zu welchen der Kanton nicht gesetzlich verpflichtet, sondern nur durch Kann-Formulierungen ermächtigt ist, wahrzunehmen. Im Bereich Naturschutz werden jedoch seit Jahren ressourcenbedingt ausschliesslich rechtlich zwingend vorgeschriebene Aufgaben wahrgenommen. Bei der Umsetzung der Bundesinventare werden die gesetzlich vorgeschriebenen Vollzugstermine mehrheitlich nicht eingehalten (z.B. Hochmoore: 1997; Flachmoore: 2000; Auen: 1998). Auch der vom Bund zwingend vorgeschriebene Grundeigentümer verbindliche Schutz wird bei den meisten Bundesinventarobjekten nicht umgesetzt (z.B. Flachmoore, Trockenwiesen- und weiden).

Im Kanton Bern befindet sich zurzeit der dritte Teil des Sachplans Biodiversität in der Vernehmlassung. Der Sachplan Biodiversität zeigt auf, wo beim Kanton Bern Handlungsbedarf im Bereich der Naturförderung besteht. Er soll dem Kanton ermöglichen, seinen Rückstand im Vollzug zu verringern. Mit dem Sachplan Biodiversität sollen die zentralen Meilensteine der Massnahmen für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität im Kanton Bern behördenverbindlich erklärt werden. Durch die Inkraftsetzung des Sachplans Biodiversität wird der Kanton Bern mehr Bundesmittel für die Naturförderung erhalten. Mit der konsequenten Umsetzung dieser Massnahmen werden die zentralen gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton besser erfüllt. Die kantonalen Mehrausgaben sind in der Finanzplanung, welche vom Grossen Rat in der Novembersession 2018 verabschiedet wurde, ab 2021 eingestellt.

Punkt 1 und 2

Wie im Sachplan Biodiversität aufgezeigt wurde, besteht im Naturschutz ein primär ressourcenbedingtes Vollzugsdefizit. Dieses vergrössert das Risiko von Naturwertverlusten. Im Rahmen von Programmvereinbarungen gemäss NFA¹ regeln Bund und Kanton jeweils für vier Jahre kofinanziert Naturschutzleistungen (z.B. Aufwertung von Bundesinventarobjekten, Unterhalt von Flachmooren von nationaler und regionaler Bedeutung). Der Bund übernimmt dabei durchschnittlich rund die Hälfte der Kosten. Die Verhandlungen richten sich u.a. nach den personellen und finanziellen Möglichkeiten des Kantons. Zudem enthalten die Programmvereinbarungen mit dem Bund eine Klausel, welche das Vorgehen bei Änderungen der Rahmenbedingungen während der Vereinbarungsdauer regelt. Dies gilt insbesondere, wenn veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen ein Spar- oder Entlastungsprogramm oder Sanierungsmassnahmen zur Folge haben. Dieser Umstand mindert das Risiko von Vertragsverletzungen. Trotz der im Rahmen von Entlastungspaketen vorgenommenen Kürzung der Kantonsmittel mussten keine Bundesmittel zurückvergütet werden. Bis anhin konnten die kantonalen Kürzungen durch die zuständige Fachstelle mittels Drittmittelbeschaffung erfolgreich aufgefangen werden.

Punkt 3 und 4

Drittmittel sind ein vom Bund akzeptiertes Kantonsmittel und werden daher vom Regierungsrat befürwortet. Auch Institutionen der Bildung und Forschung müssen gemäss ihrem Leistungsauftrag Drittmittel akquirieren und haben dabei die Auflage, ihre Unabhängigkeit weiterhin zu garantieren. Interessenskonflikte zwischen dem Kanton und privaten Organisationen, die Drittmittel zur Verfügung stellen, müssen auch im Fall der Naturförderung erkannt werden und gegebenenfalls muss auf eine Unterstützung verzichtet werden. Es geht hier jedoch hauptsächlich um die Nutzung von Synergien zwischen dem Kanton und Dritten wie Stiftungen, Öko-Fonds von Energieproduzenten, welche die Interessen des Kantons teilen.

Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel nutzt der Regierungsrat den ihm zustehenden Handlungsspielraum, um – insbesondere aus Ressourcengründen – Priorisierungen vorzunehmen. Inwiefern und in welchem Ausmass der Kanton zusätzlich Drittmittel generiert, entzieht sich unserer Kenntnis, da es keine entsprechenden Erhebungen gibt.

Punkt 5

Wie eine gemeinsam durchgeführte Studie der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, des Forum Biodiversität der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften und Pro Natura Schweiz ergeben hat, wäre allein für den rechtskonformen Vollzug der nationalen Bundesinventare eine Verdoppelung der Mittel nötig

¹ NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

(https://www.wsl.ch/fileadmin/user_upload/WSL/Services_Produnkte/Waldwanderungen/Soerenberg/KostenBiotopschutz.pdf). Nicht berücksichtigt wurden in dieser Studie alle anderen Aufwände für den Erhalt der Biodiversität (z.B. Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung, spezifische Artenschutzmassnahmen für national prioritäre Arten).

Der Kanton Bern ist nebst der Umsetzung der Biotope von nationaler Bedeutung auch für die Biotope von regionaler Bedeutung, den Artenschutz und den Aufbau der ökologischen Infrastruktur (Vernetzung) verantwortlich. Die Gemeinden sind für die Biotope von lokaler Bedeutung zuständig. Der Bund übernimmt im Rahmen des NFA durchschnittlich 50% des Aufwands (aktuell: max. 65% bei nationaler Bedeutung, max. 40% bei regionaler und lokaler Bedeutung, max. 50% beim Artenschutz und Ökologischer Infrastruktur). Auf der Basis der genannten Studie kann davon ausgegangen werden, dass es mindestens eine Verdoppelung des Budgets braucht, um den gesetzlichen Auftrag zufriedenstellend umzusetzen. Mit Mehrmittel würde das grosse bestehende Vollzugsdefizit deutlich kleiner, der Verlust von Naturwerten könnte besser gestoppt oder punktuell sogar gedreht werden. Ein wesentlicher Kostenfaktor, der in der Studie nicht berücksichtigt wurde, sind die Personalkosten. Die Arbeiten müssen kantonsseitig initiiert, begleitet und kontrolliert werden. Die erbrachten Leistungen und Wirkungen müssen gegenüber dem Bund ausgewiesen und dokumentiert werden (jährliches Reporting). Eine signifikante Erhöhung des Budgets macht deshalb nur Sinn, wenn auch die benötigten Personalressourcen vorhanden sind. Die zuständige Fachstelle geht von drei bis fünf zusätzlich benötigten Stellen aus (+ 17 bzw. 28%). Im Sachplan Biodiversität werden deutlich geringere Mehraufwände ausgewiesen. Dies ist darin begründet, dass die darin vorgesehenen Massnahmen stark priorisiert wurden. In einem ersten Schritt sollen die grössten (administrativen) Vollzugslücken geschlossen werden. Dies ermöglicht es dem Kanton Bern, durchschnittlich höhere Bundesbeiträge an verschiedene Vollzugsaufgaben zu generieren. So kann die Umsetzung etwas gestärkt werden.

Punkt 6 und 7

Im Kanton Bern findet zurzeit die Vernehmlassung des dritten Teils des Sachplans Biodiversität statt. Der Sachplan Biodiversität zeigt auf, wo beim Kanton Bern Handlungsbedarf im Bereich der Naturförderung besteht und er soll es dem Kanton ermöglichen, seinen Rückstand im Vollzug langfristig schrittweise zu verringern.

Punkt 8

Im Jahr 2017 betrug der Gesamtaufwand rund CHF 12 Millionen. Davon flossen CHF 9.7 Millionen (80%) fix in die Bewirtschaftungsverträge, d.h. die Landwirtschaft und CHF 0.8 Millionen (6.6%) in den Unterhalt der Naturschutzgebiete, d.h. lokale Unternehmer (z.B. Forstbetriebe, Bauunternehmungen). Für Dienstleistungen Dritter (z.B. Grundlagenbeschaffung, Projektierung von Aufwertungsprojekten, Baubewilligungskosten) wurden CHF 1.1 Millionen (9.2%) eingesetzt. Auch diese Mittel fliessen zum grössten Teil zu Berner KMUs.

Die freiwilligen Naturschutzaufseher FNA und die freiwilligen Naturschutzgebietspfleger FNP erhalten keine Entschädigung. Ihnen werden lediglich die Spesen (km, Verpflegung) vergütet.

Die Abteilung für Naturförderung hat einen Stellenetat von 18 Vollzeitstellen, welche durch den Kanton finanziert werden (Stand 1. Januar 2018).

Verteiler

- Grosser Rat