

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. September 2014

1011. Verordnung über Anpassungen im Umweltbereich; Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen für die Programm- periode 2016–2019 (Anhörung)

Mit Schreiben vom 2. Juli 2014 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Verordnung über die Anpassungen des Verordnungsrechts im Umweltbereich, insbesondere betreffend die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen für die Programmperiode 2016–2019 unterbreitet. Aufgrund der Erfahrungen aus den ersten beiden Programmperioden und infolge geänderter Verhältnisse ergibt sich vereinzelt gesetzlicher Anpassungsbedarf. In der Hauptsache geht es um eine Harmonisierung der verschiedenen Regelungen im Umweltbereich sowie um Präzisierungen der Begriffe bzw. die Klärung von Auslegungsfragen. Mit der geplanten Verordnung sollen die Wasserbauverordnung vom 2. November 1994, die Waldverordnung vom 30. November 1992, die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998, die Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, die Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz, die Jagdverordnung vom 29. Februar 1988 und die Verordnung vom 20. November 1996 über die Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit angepasst werden.

Der 2008 vollzogene Systemwechsel der Subventionspolitik im Umweltbereich hat sich grundsätzlich bewährt. Statt viele Projekte einzeln zu subventionieren, schliessen Bund und Kantone mehrjährige Programme mit Global- oder Pauschalsubventionen ab. Sie legen in diesen Programmvereinbarungen gemeinsam fest, welche Umweltziele zu erreichen sind und welche Subventionen der Bund dafür zur Verfügung stellt. Während der Bund die strategische Führung ausübt und die Aufgabenerfüllung durch Zielvorgaben steuert, bestimmen die Kantone, wie sie die vereinbarten Ziele konkret erreichen wollen. Dies ermöglicht dem Bund, Schwerpunkte festzulegen, und gibt den Kantonen gleichzeitig mehr Handlungsspielraum.

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt [BAFU], Abteilung Recht, 3003 Bern; auch per E-Mail an: recht@bafu.admin.ch):

Wir danken für die Einladung vom 2. Juli 2014, zum Entwurf einer Verordnung über Anpassungen im Umweltbereich Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Allgemein

Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen für die Programmperiode 2016–2019 sollen Anpassungen des Verordnungsrechts im Umweltbereich erfolgen. Es geht hauptsächlich um eine Harmonisierung, neue Schwerpunktsetzung oder Präzisierung einzelner Regelungen betreffend die Umweltsubventionen. Im Verordnungsrecht sollen einzelne Umweltschutzbereiche besser mit der Raumplanung koordiniert werden. Wir begrüssen es, dass Unklarheiten aus der Programmperiode 2008–2012 und der laufenden Periode 2012–2015 möglichst beseitigt werden.

Wir begrüssen grundsätzlich die Bemühungen für eine verbesserte Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz und insbesondere die geplante Änderung der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz, wonach zum Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen (Biotopschutz) zusätzlich die Zusammenarbeit mit der Raumplanung erforderlich ist.

Aus unserer Sicht dürfen die Verordnungsanpassungen nicht dazu führen, dass die Spielräume bei der raumplanerischen Interessenabwägung eingeschränkt werden. Die geplanten Ergänzungen der Wald- und der Jagdverordnung, wonach die raumwirksamen Ergebnisse der forstlichen Planung bzw. die Erfordernisse des Arten- und Lebensraumschutzes in der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen seien, dürfen also nicht bewirken, dass die Ergebnisse der betreffenden Fachplanungen unbesehen in die raumplanerischen Instrumente übernommen werden müssen. Eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung muss nach wie vor möglich sein.

Zu den einzelnen Artikeln der jeweiligen Verordnungen sind folgende Bemerkungen anzubringen:

Wasserbauverordnung vom 2. November 1994

Art. 1 Bst. a^{bis}

Die neue Bestimmung geht zu weit. Das geltende zürcherische Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991 (LS 724.11) sieht in § 14 Abs. 3 vor, dass die Gemeinden berechtigt sind, höchstens drei Fünftel ihres Kostenanteils auf die Nutzniesser zu verlegen. Der Kanton hat somit keine Möglichkeit, Gemeinden oder Dritte, die von einem kantonalen Hochwasserschutzprojekt profitieren, zur Beteiligung an den Baukosten zu verpflichten. An dieser Voraussetzung soll auch im Rahmen der Totalrevision des Wassergesetzes festgehalten werden.

Wenn Kanton und Gemeinden bei Wasserbauprojekten, die mit Mitteln aus der NFA subventioniert werden, künftig Dritte zur Beteiligung an den Baukosten verpflichten müssen, wird das mit Sicherheit zu grossem Widerstand führen, der nur auf dem Rechtsweg überwunden werden kann. Neben dem personellen Aufwand wird das zu beträchtlichen zeitlichen Verzögerungen führen.

Wir beantragen deshalb, auf diese Bestimmung zu verzichten.

Art. 2a

Die Liste der anrechenbaren Kosten ist zu ergänzen mit «Massnahmen im Umgang mit Beständen von invasiven Neophyten».

Der Umgang mit diesen Pflanzenarten führt zu immer grösserem Aufwand. Das gilt insbesondere für Japanknöterichbestände, die zu verstärkter Erosion und zu Beschädigungen der Schutzbauten führen. Ihre Bekämpfung ist daher zwar vor allem im Hochwasserschutz wichtig, aber auch bei der Revitalisierung von Gewässern. Massnahmen wie das Ausbaggern und Entsorgen des biologisch belasteten Ufermaterials sind mit hohen und stetig zunehmenden Kosten verbunden. Eine finanzielle Abgeltung ist sinnvoll und nötig.

Art. 24

Die Frühwarndienste umschreiben nicht nur die Alarmierung aufgrund gemessener Pegel- und/oder Abflusswerte, sondern auch auf Prognosen und Modellrechnungen gestützte Warnungen. Für Letztere ist das Bundesamt für Umwelt (BAFU) auf Bundesebene mit Fokus auf die Gewässer von gesamtschweizerischem Interesse zuständig. Ergänzend dazu werden im Kanton Zürich für ausgewählte weitere Gewässersysteme mit grossem Schadenpotenzial zusätzliche Prognoserechnungen durch Dritte erstellt (wie z. B. IFKIS-Hydro Sihl).

Die Regulierung der Seen im Rahmen des integralen Hochwassermanagements ist eine von vielen möglichen Massnahmen der Notfallplanung. Der Aufbau und Betrieb von Hochwasserprognose-Modellen sowie allfällige Entschädigungsleistungen zugunsten der Kraftwerksbetreiber sollen durch den Bund mit 50% vergütet werden.

Wir gehen davon aus, dass diese Massnahmen ebenfalls subventioniert werden.

Waldverordnung vom 30. November 1992

Art. 39a Abs. 1

Insbesondere Götterbaum und Henrys Geissblatt führen dazu, dass keine grossen Bäume mit Schutzwirkung mehr natürlich wachsen können. Die Bekämpfung dieser beiden Arten ist überall dort wichtig, wo dem Wald eine Schutzfunktion vor Steinfall, Lawinen oder Hangrutschungen zukommt. Weil oft Geld für die mechanische Bekämpfung fehlt (ein Herbizideinsatz ist verboten), ist eine finanzielle Abgeltung sinnvoll.

Wir beantragen deshalb, die Liste der anrechenbaren Kosten wie folgt zu ergänzen: Massnahmen im Umgang mit Beständen von invasiven Neophyten, die die Schutzfunktion des Waldes beeinträchtigen.

Art. 43 Abs. 3 Bst. b

Die Anpassung von Art. 43 Abs. 1 Bst. b sieht vor, die Finanzhilfen nicht mehr an die Voraussetzung «gemeinsame Holznutzung» zu knüpfen. Konsequenterweise ist auch Art. 43 Abs. 3 anzupassen. Es soll die Formulierung gemäss Entwurf der «NFA-Programmvereinbarung Waldbewirtschaftung 2016–2019: Optimierung der Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse» vom April 2014 des BAFU gewählt werden: «eine gemeinsame Bewirtschaftungsplanung und Holzvermarktung erfolgt».

Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011, Abs. 3

Die Fristerstreckung begrüssen wir grundsätzlich. Auf das Vorhaben, Revitalisierungen künftig auf der Grundlage von Pauschalbeiträgen wie z. B. mit Franken pro Laufmeter umgestaltete Gewässerstrecke zu unterstützen, ist aber zu verzichten und die Beiträge sind auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten auszurichten, wie dies auch beim Hochwasserschutz und bei den Gefahrengrundlagen der Fall ist.

Bei Revitalisierungen sollen Massnahmen im Umgang mit invasiven Neophyten im gleichen Umfang wie bei Hochwasserschutzmassnahmen subventioniert werden.

Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986

Die vorgesehene Änderung betreffend die Halbierung der Subventionen für Schallschutzfenster lehnen wir aus folgenden Gründen ab:

Als einer der vielen Vorbereitungsschritte für die Lärmsanierung haben wir ein Finanzierungsmodell für Schallschutzfenster an Staatsstrassen festgelegt (RRB Nr. 1169/2008). Demnach leistet der Kanton neben der gesetzlich vorgeschriebenen Finanzierung der Alarmwertfenster bei Fenstern mit Belastungen zwischen dem Alarmwert und dem Immissionsgrenzwert zusätzlich zum Bundesbeitrag einen freiwilligen Beitrag. Die Grundlage für die finanziellen Überlegungen ist der geltende Beitragsatz des BAFU. Die Städte Zürich und Winterthur haben die kantonale Regelung für ihre Strassen ebenfalls übernommen. Wird der Beitragsatz für Schallschutzfenster geändert, müssen Kanton und Städte, sollten sie an den freiwilligen Beiträgen festhalten, mehr Geld in die Lärmsanierung einschiessen oder das Beitragsmodell anpassen.

Mit der geplanten Revision sollen die Spielregeln für die Finanzierung der Schallschutzfenster vor Ablauf der Sanierungsfristen (31. März 2018) geändert werden. Diese Änderung würde im Kanton Zürich zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem die Umsetzung von genehmigten Lärmsanierungsprojekten in vollem Gange ist. In einzelnen Fällen ist bei diesen Projekten aber erst nach 2015 mit einem Abschluss zu rechnen.

Sanierungsprojekte, die sich erst in der Planung und Projektierung befinden und nach 2016 genehmigt und verwirklicht werden, würden nicht gleich behandelt. Die Ungleichbehandlung zeigt sich vor allem bei denjenigen Projekten, die durch Rechtsmittelverfahren (Forderungen nach Geschwindigkeitssenkungen) blockiert sind und bei denen der Zeitpunkt der Ausführung von Gerichtsentscheiden abhängig ist. Anlagehalter, die umfassende Abklärungen der quellenseitigen Massnahmen vorgenommen haben, müssten mit Mehrkosten rechnen, wenn die Bundesbeiträge herabgesetzt würden.

Den Gemeinden im Kanton Zürich als Anlagehalter an Gemeindestrassen wird lediglich empfohlen, aber nicht vorgeschrieben, das kantonale Finanzierungsmodell für Schallschutzfenster an Staatsstrassen zu übernehmen. Die Lärmsanierung an Gemeindestrassen ist aber noch nicht sehr weit fortgeschritten bzw. teilweise noch gar nicht eingeleitet. Sollte der Bundesbeitrag halbiert werden, ist zu erwarten, dass die Gemeinden auf die Ausrichtung von freiwilligen Beiträgen für Schallschutzfenster zwischen dem Alarm- und dem Immissionsgrenzwert aus finanziellen Überlegungen verzichten werden.

Im Kommentar des BAFU zur LSV-Änderung wird festgestellt, dass die Vorlage in den Bereichen Finanzen und Personal weder beim Bund noch bei den Kantonen direkte Auswirkungen mit sich bringt. Halten die Kantone trotz kleinerer Bundesbeiträge an ihrer geltenden heutigen Praxis fest, erfolgt eine Mehrbelastung des Kantons und eine Entlastung des Bundes. Der Anpassungsaufwand bei der grossen Anzahl noch zu verwirklichenden Sanierungsprojekte im Kanton Zürich dürfte gross sein.

Wir beantragen deshalb, den Beitrag pro Schallschutzfenster mit Fr. 400 beizubehalten.

Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz

Art. 13 Satz 2

Der Satz ist zu ergänzen mit den Fachorganen des Umweltschutzes.

Der Einbezug der Umweltbehörden ist sowohl bei Auftreten von Neobiota, wie auch beim Umgang (Freisetzungsvorordnung) und deren Bekämpfung (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung) sinnvoll.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und an die Bau-direktion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi

