



Kantonsratsbeschluss

betreffend Anpassung des kantonalen Richtplans

L 4.3 Wälder mit besonderer Naturschutzfunktion; V 3.3 Kantonsstrassen; V 10 Kantonales Wanderwegnetz; Entlastungsprogramm 2015–2018 Massnahmen 2.22a, IR 5.12 und 5.08

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 21. September 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2596.2 - 15115 an zwei Sitzungen am 24. August und am 21. September 2016 beraten. Ein Stawiko-Mitglied ist auch in der vorbereitenden Kommission für Raumplanung und Umwelt vertreten. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Fragen der Stawiko
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Antrag

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat eine Anpassung des Richtplans in den Bereichen Wälder mit besonderer Naturschutzfunktion, Kantonsstrassen (Umfahrung Unterägeri und Stadttunnel Zug) sowie kantonales Wanderwegnetz. Die Anpassungen sind einerseits Teil des Entlastungsprogramms 2015–2018, andererseits sind sie aufgrund der Ablehnung des Stadttunnels Zug durch den Souverän notwendig.

Die Details zur Vorlage finden sich im Bericht des Regierungsrats Nr. 2596.1 - 15114. Die vorbereitende Kommission für Raumplanung und Umwelt stellt gemäss ihrem Bericht Nr. 2596.3 - 15222 zwei Änderungsanträge zu den Waldnaturschutzgebieten und den Wanderwegen. Die Kommission schreibt auf Seiten 2 und 3 ihres Berichts Folgendes: «Aus der Sicht der Kommission ist die Annahme des Regierungsrats falsch, dass diese Vorlage finanzielle Auswirkungen auf die Staatsrechnung hat. Bei allen früheren Richtplananpassungen wurde stets gesagt, dass mit einer Richtplananpassung noch keine Ausgaben bewilligt werden, sondern für die Realisierung eines Vorhabens zuerst ein Kredit beim Kantonsrat eingeholt werden muss. Diese Auffassung ist nach wie vor richtig und es besteht kein Grund, davon abzuweichen. Auch dann nicht, wenn mit einer Richtplananpassung allenfalls Kosten eingespart werden können, wie dies mit dieser Vorlage vorgesehen ist. ... Nach der einhelligen Auffassung der Kommission für Raumplanung und Umwelt müssen Richtplananpassungen nicht von der Staatswirtschaftskommission beraten werden. Jeder Beschluss zur Ausführung eines Vorhabens muss nach den Regeln des Finanzhaushaltgesetzes die notwendige rechtliche Grundlage haben, damit eine Ausgabe getätigt werden kann. Bei einer Richtplananpassung sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, zumal es in diesem Stadium auch keine Kostengenaugkeit gibt.»

Die Stawiko hat diese Bedenken zur Kenntnis genommen. Weil der Regierungsrat jedoch einen Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm hergestellt und auf damit verbundene Kosteneinsparungen hingewiesen hat, haben wir die Vorlage beraten. Gemäss § 18 Abs. 3 Ziff. 6 der Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (BGS 141.1) berät die Stawiko Vorlagen, welche die Einnahmen oder Ausgaben wiederkehrend um mehr als 20'000 Franken beeinflussen.

Es stellten sich uns in der ersten Beratung verschiedene Fragen. Insbesondere waren die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen in beiden vorliegenden Berichten nicht klar dargestellt.

2. Fragen der Stawiko

Mit E-Mail vom 29. August 2016 hat die Stawiko der Baudirektion drei Fragen gestellt, die diese nach Rücksprache mit der Direktion des Innern wie folgt beantwortet hat:

1. *In der Vorlage wird erwähnt, dass es sich um Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm handelt. Wieso wurde dieses Geschäft nicht zusammen mit dem 2. Paket zu den Gesetzesänderungen zum Entlastungsprogramm 2015–2018 eingereicht?*

Der Regierungsrat hat entschieden, dass für diese beiden Massnahmen «Reduktion des Radwegnetzes» sowie «Reduktion der Waldnaturschutzgebiete», zuerst der kantonale Richtplan anzupassen sei. Die Einsparungen der eigentlichen Kosten liegen in der Kompetenz der Regierung sowie der Baudirektion, da sie die Verträge mit dem Verein Zuger Wanderwege bzw. mit dem Bund abgeschlossen haben. Aus diesem Grund ist die Anpassung des Richtplans eine Voraussetzung für die vorgeschlagenen Einsparungen bei der Leistungsvereinbarung mit dem Verein Zuger Wanderwege. Hinzu kommt, dass es sich beim kantonalen Richtplan nicht um ein Gesetz handelt. Dies äussert sich insbesondere dadurch, dass Richtplanänderungen einem im Planungs- und Baugesetz vorgegebenen formellen Verfahren unterliegen, dass in der Folge der Kantonsrat Richtplanänderungen nur in einer Lesung beschliesst und dass dieser Richtplanbeschluss des Kantonsrats nicht referendumsfähig ist. Aus diesen Gründen hat der Regierungsrat beschlossen, die vorliegende Richtplananpassung nicht im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 Paket 2, sondern dem Kantonsrat separat zu unterbreiten.

2. *Im Bericht der vorberatenden Kommission wird auf Seite 4 erwähnt, dass der Baudirektor der Kommission für Raumplanung und Umwelt einen Kompromissvorschlag mit einem Wanderwegnetz von 446 Kilometern anstelle des vom Regierungsrat vorgeschlagenen Wanderwegnetzes mit 384 Kilometern¹ präsentierte. Wann und in welcher Form fasste der Regierungsrat den entsprechenden Beschluss dazu?*

Der Regierungsrat hat am 8. März 2016 dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag (Vorlage Nr. 2596.1/.2 - 15114/15) unterbreitet. Darin erläutert er, weshalb er trotz Kritik an der Reduktion des Wanderwegnetzes auf rund 374 km¹ festhalten will. Es zeigte sich, dass verschiedene interessierte Kreise, namentlich Gemeinden sowie der Verein Zuger Wanderwege, nach Bekanntwerden dieses regierungsrätlichen Antrags sowohl in den Medien als auch mit Schreiben an die Kommission für Raumplanung und Umwelt die Strategie des Regierungsrats hinterfragten. Aufgrund diverser Gespräche und im Sinne eines Kompromisses unterbreitete die Baudirektion der Kommission für Raumplanung und Umwelt im Rahmen der Behandlung des Geschäfts eine Reduktion des Netzes auf lediglich 446 km.

¹ Auf Seite 10 werden im Berichts des Regierungsrats 374 km erwähnt, auf Seite 14 jedoch 384 km.

Die Kommission für Raumplanung und Umwelt verwarf diesen Kompromissvorschlag nach intensiver Diskussion.

Mittels Aussprachepapier informierte die Baudirektion in der Folge den Regierungsrat. Dieser beauftragte die Baudirektion daraufhin, mit dem Verein Zuger Wanderwege und der Gemeindepräsidentenkonferenz den Kompromissvorschlag unabhängig vom Entscheid der Kommission für Raumplanung und Umwelt nochmals zu diskutieren. Nach Meinung des Regierungsrats sollte dieser Vorschlag allenfalls in der Beratung des Kantonsrats als mögliche Variante präsentiert werden, sofern die Gemeinden und der Verein Zuger Wanderwege mehrheitlich den Kompromiss unterstützen können.

3. *Im Bericht der vorberatenden Kommission für Raumplanung und Umwelt wird auf Seite 2 erwähnt, dass der Kanton Zug mit einem zusätzlichen Betrag von 60'000 Franken pro Jahr für die nächsten vier Jahre rechnen könne. In der Finantabelle auf Seite 16 des regierungsrätlichen Berichts sind diese Erträge nicht erwähnt. Auch sonst können wir die Ausführungen des Regierungsrats in Kapitel 5 zu den finanziellen Auswirkungen nicht in allen Punkten nachvollziehen. Wir bitten um eine Zusammenstellung aller finanziellen Auswirkungen (Aufwände inklusive der Pflegekosten und Erträge) dieser Vorlage in den Jahren 2017-2020 und Erläuterungen dazu.*

a) Finanzielle Auswirkungen gemäss Antrag des RR

Im Zeitpunkt der Verabschiedung der Vorlage durch den Regierungsrat am 8. März 2016 waren die finanziellen Auswirkungen der Massnahme Nr. 2.22a des Entlastungsprogramms 2015–2018 (Streichung der drei Waldnaturschutzgebiete) im Budget und Finanzplan bereits vollzogen. Deshalb wurden im Antrag des Regierungsrats der Aufwand und der Ertrag mit Null bezeichnet.

b) Finanzielle Auswirkungen gemäss den Anträgen der Kommission für Raumplanung und Umwelt

Am 16. März 2016 informierte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) das kantonale Amt für Wald und Wild (AFW), dass die Programmvereinbarung Waldbiodiversität aufgestockt werde. Dem Kanton Zug wurden zusätzliche 60'000 Franken pro Jahr in Aussicht gestellt (vgl. Ausführungen im Bericht der Kommission für Raumplanung und Umwelt vom 3. Juni 2016; Vorlage Nr. 2596.3 - 15222).

Am 2. September 2016 teilte das BAFU der kantonalen Verwaltung aufgrund von Nachverhandlungen mit, dass der Bund die Programmvereinbarung um weitere 120'000 Franken pro Jahr ergänzen könne. Bedingung für die zusätzlichen 180'000 Franken pro Jahr sei jedoch, dass die drei Waldnaturschutzgebiete im Richtplan beibehalten würden. Der Kanton müsse aufgrund des erhöhten Bundesbeitrags seine eigenen Mittel gemäss Budget und Finanzplan nicht erhöhen.

Dank der zusätzlichen zur Verfügung gestellten Mittel des Bunds kann das AFW die Massnahme Nr. 2.22a des Entlastungsprogramms 2015–2018 trotz Beibehaltung der Waldnaturschutzgebiete im Richtplan umsetzen. Ausserdem akzeptiert der Bund den veränderten Verteilschlüssel Bund-/Kanton. Der Bund zählt dabei auf das Engagement des Kantons. Die Finantabelle sieht aufgrund der veränderten Verhältnisse wie folgt aus (Auszug):

C	Laufende Rechnung	2017	2018	2019	2020
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand *)	140'000	140'000	140'000	140'000
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand *)	140'000	100'000	100'000	100'000
	effektiver Ertrag **)	180'000	180'000	180'000	180'000

*) für Wanderwege

**) für Waldnaturschutzgebiete

3. Eintretensdebatte

Bezüglich der Waldnaturschutzgebiete konnte die Stawiko diese Stellungnahme nicht vollumfänglich nachvollziehen. Anscheinend ist der Bund bereit, dem Kanton insgesamt 180'000 Franken zu überweisen, ohne damit Auflagen zu verbinden. Es wird lediglich gefordert, dass Zug die drei Waldnaturschutzgebiete in der Richtplankarte belässt. Gemäss der obigen Stellungnahme «kann das Amt für Wald und Wild dank der zusätzlichen Mittel des Bunds die Massnahme Nr. 2.22a des Entlastungsprogramms 2015–2018 trotz Beibehaltung der Waldnaturschutzgebiete im Richtplan umsetzen.»

Auf Seite 1 des regierungsrätlichen Berichts ist erwähnt, dass mit der Streichung der drei Waldnaturschutzgebiete jährlich 40'000 Franken Pflegeaufwand eingespart werden können. Daraus schliesst die Stawiko, dass dem Kanton **ohne Streichung** von den Bundesmitteln netto noch 140'000 Franken verbleiben würden. Dieser Sachverhalt ist aber in der oben erwähnten Finanztafel nicht ersichtlich.

Die Aussagen in den Berichten und der zusätzlichen Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen sind nicht schlüssig. Die Stawiko ist mit der Qualität der Berichterstattung sowie den Abläufen in diesem Geschäft nicht zufrieden. Als sehr sonderbar erachten wir das Vorgehen der Baudirektion. Wie im Bericht der Raumplanungskommission auf Seite 4 nachzulesen ist, hat der Baudirektor als Kompromiss 446 Kilometer für das Wanderwegnetz anstelle die vom Regierungsrat beantragten 384 Kilometer vorgeschlagen, weil anscheinend der Beschluss des Regierungsrats auf grosse Kritik bei den Gemeinden, beim Verein Zuger Wanderwege und bei weiteren Kreisen gestossen ist.

Ausserdem haben wir zufällig erfahren, dass der Regierungsrat bei den Einwohnergemeinden nachträglich noch eine Vernehmlassung zum Wanderwegnetz durchgeführt und dafür eine Frist bis zum 16. September 2016 gesetzt hat. Dieses Vorgehen ist befremdend.

Die Stawiko hat eine Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat ernsthaft erwogen, sah dann aber davon ab, um nicht einen weiteren administrativen Mehraufwand zu verursachen. Schlussendlich ist die Stawiko einstimmig auf die Vorlage eingetreten.

4. Detailberatung

Die Detailberatung stützte sich auf die Synopse, die dem Bericht der vorberatenden Kommission Nr. 2596.3 - 15222 beiliegt.

Zu § 1 Abs. 1 Bst. a folgt die Stawiko mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung dem Antrag der Kommission für Raumplanung und Umwelt.

Das bedeutet, dass die drei Waldnaturschutzgebiete im Richtplan belassen werden und der Staatskasse mutmasslich netto 140'000 Franken verbleiben.

Dem wurde entgegengehalten, dass die finanziellen Folgen nicht klar sind und dass nur die Streichung der drei Waldnaturschutzgebiete auf Dauer den Staatshaushalt entlasten wird.

Zu § 1 Abs. 1 Bst. g folgt die Stawiko mit 4 Ja- zu 1 Nein-Stimme bei 1 Enthaltung dem Antrag des Regierungsrats. Eine Stimme entfiel auf den Kompromiss-Vorschlag, das Wanderwegnetz lediglich auf 446 Kilometer (anstatt auf 384 Kilometer) zu reduzieren.

Die Stawiko ist mehrheitlich mit der Auffassung des Regierungsrats einverstanden, wonach das Wanderwegnetz wie vorgeschlagen ausgedünnt werden kann. Damit ist eine nachhaltige Entlastung des Staatshaushalts von 40'000 Franken pro Jahr verbunden.

5. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2596.2 - 15115 einzutreten und mit 4 Ja- zu 2 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung, ihr mit den von der Stawiko beantragten Änderungen gemäss Detailberatung zuzustimmen.

Hinweis: Da es sich um eine übersichtliche Vorlage handelt, verzichtet die Stawiko darauf, diesem Bericht eine Synopse beizulegen.

Unterägeri, 21. September 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold