Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Markus Bapst QA 3391.11
Verschmutzung von Gewässern durch Hofdünger

I. Anfrage

Im vergangenen Winter und Frühjahr ist es erneut zu Verschmutzungen von Fliessgewässern durch Hofdünger gekommen, dies obwohl eigentlich der Beschluss vom 20.1.1998 über die Lagerung von Hofdünger umgesetzt worden ist. Der Ausbau der Lagerkapazität für Hofdünger wurde subventioniert und hatte zum Ziel Gewässerverunreinigungen zu verhindern.

Im Nachgang eines Hinweises eines Bürgers und nach der Publikation von Leserbriefen in der Presse (*La Liberté* vom 14.5.2011) habe ich die Internetseiten des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve und des Amtes für Umweltschutz konsultiert.

Dabei musste ich feststellen, dass die Wegleitung des AfU klare Richtlinien erteilt und auch hervorhebt, dass das Ausbringen von Hofdünger auf gefrorenen und schneebedeckten Flächen verboten ist (gemäss ChemRRV, Anhang 2.6 art 3.2.1, al. 2)

Andererseits musste ich erstaunt feststellen, dass auf der Internetseite des LIG, publiziert am 28.1.2011, den Wildhütern untersagt wird, bei festgestellten Vergehen in dieser Sache einzuschreiten. Zitat: „*Es wurde beschlossen, dass für den Rest des Winters die Wildhüter nur noch intervenieren wenn eine tatsächliche Gefährdung von Gewässern und deren Fauna vorliegt*."

Dieser Entscheid entbehrt meiner Ansicht nach jeder rechtlichen Grundlage und führt zu einer noch grösseren Ungleichbehandlung zwischen den Landwirten. Es kann nicht sein, dass bei klar bestehenden Verboten die Ordnungshüter, im vorliegenden Falle die Wildhüter, nicht einschreiten dürfen!

Im Weiteren ist festzuhalten, dass die schwarzen Schafe, welche sich nicht an die Regeln halten, dem Ansehen des ganzen Berufsstandes schaden und diejenigen, welche sich an die Regeln halten lächerlich gemacht werden.

Es muss leider festgestellt werden, dass Verstösse gegen das Gewässerschutzgesetz anscheinend als Kavaliersdelikte klassiert werden!

Zu meinen Fragen:

1. Welcher Prozentsatz der Landwirte im Kanton Freiburg hält sich nicht an das Verbot?
2. Wie viele Verzeigungen hat es im Winter 2010/11 tatsächlich gegeben?
3. Warum hat der Staatsrat diesen fragwürdigen Entscheid getroffen und auf welche gesetzlichen Grundlagen stützte er sich?
4. Wie soll ein Wildhüter zwischen einer „*tatsächlichen Gefährdung von Gewässern*" und einem (verbotenen) „*Regelfall*" unterscheiden?

5. Ist der Staatsrat nicht auch der Meinung, dass er durch seinen Entscheid die Ordnungskräfte in ein unauflösbares Dilemma manövriert hat, allenfalls verbotene Handlungen nicht zu ahnden und dabei auch noch zu unterscheiden ob diese „halblegal“ seien?
6. Besteht nach wie vor Handlungsbedarf beim Ausbau der Hofdüngerlagerkapazitäten oder entstehen die Probleme nur wegen mangelnder Bewirtschaftung der Lager durch die betroffenen Landwirte?
7. Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu treffen um erneute Verschmutzung von Gewässern durch Hofdünger in Zukunft zu vermeiden?

Den 24. Mai 2011

II. Antwort des Staatsrats

a) Einleitung

Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) stellt in Artikel 6 Abs. 1 folgenden Grundsatz auf: «*Es ist untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen*». In Absatz 2 desselben Artikels wird angefügt, dass es ebenfalls untersagt ist «*solche Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht*». Das Ausbringen von Hofdünger ist daher nicht verboten, wenn es keine konkrete Gefahr einer Gewässerverunreinigung darstellt.

Gülle/Jauche und Mist, die in der Landwirtschaft traditionell als Hofdünger verwendet werden, können Gewässer gefährden, wenn sie nicht korrekt gelagert und verwendet werden. Das Ausbringen von übermässigen Mengen an Hofdünger kann zu einer für die Böden schädlichen Überdüngung (Stickstoff und Phosphor) und zu Gewässerverschmutzungen (z. B.: Flüsse und Quellen) führen. Es muss jedoch auch erwähnt werden, dass der optimale Umgang mit Hofdünger den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung entspricht, da dadurch die Verwendung von Kunstdünger eingeschränkt wird.

Besonders hoch ist die konkrete Gefahr einer Verunreinigung (im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 GSchG) in der Winterperiode (wassergesättigte, gefrorene, schneebedeckte oder ausgetrocknete Böden), wenn der Boden und die Pflanzen den Hofdünger nicht aufnehmen können (ausserhalb der Vegetationszeit). Dasselbe gilt für die Zwischenlagerung von Mist auf Landwirtschaftsböden.

Solche Risiken einer Verunreinigung müssen unbedingt vermieden werden. Die Bundesverordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (ChemRRV) hat unter anderem zum Ziel, solchen Risiken in Anwendung des GSchG vorzubeugen. Sie sieht daher in ihrem Anhang 2.6, Ziff. 3.2.1 zum Ausbringen von Hofdünger Folgendes vor:

> [1] *Stickstoffhaltige Dünger dürfen nur zu Zeiten ausgebracht werden, in denen die Pflanzen den Stickstoff aufnehmen können. Erfordern besondere Bedürfnisse des Pflanzenbaus ausserhalb dieser Zeiten dennoch eine Düngung, so dürfen solche Dünger nur ausgebracht werden, wenn keine Beeinträchtigung der Gewässer zu befürchten ist.*
> [2] *Flüssige Dünger dürfen nur ausgebracht werden, wenn der Boden saug- und aufnahmefähig ist. Sie dürfen vor allem dann nicht ausgebracht werden, wenn der Boden wassergesättigt, gefroren, schneebedeckt oder ausgetrocknet ist.*

Was auch immer man davon halten mag und trotz der oben erwähnten Bestimmung sind die Zeitpunkte, zu denen das Ausbringen von Hofdünger oder die Lagerung von Mist auf Landwirtschaftsböden eine konkrete Gefahr einer Verunreinigung darstellen können, für die Landwirtinnen und Landwirte wie auch für die Wildhüter oft schwer zu bestimmen, insbesondere in der Winterzeit.

Die Schwierigkeit ist in der ganzen Schweiz bekannt und derzeit ist die Bestimmung dieser Zeitpunkte Gegenstand von gerade einmal einem Entwurf einer Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) mit dem Titel «Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft», Bern (Entwurf vom Februar 2011).

Im Gegensatz dazu, was Grossrat Markus Bapst behauptet, hat der Staatsrat zu diesem Thema keinen Entscheid gefällt. Hingegen haben die für den Umweltschutz und für die Landwirtschaft zuständigen Direktionen (RUBD und ILFD) bereits diesen Frühling beschlossen, bis ein definitives Hilfsdokument des Bundes zum Vollzug der ChemRRV vorliegt, mittels Weisungen und anhand eines transparenten und effizienten Vorgehens, das sowohl ökologische wie auch landwirtschaftliche Anforderungen berücksichtigt, in Zukunft einen optimalen Gewässerschutz zu gewährleisten. Ein weiteres Ziel dieser Weisungen besteht ausserdem darin, den Mitarbeitern des Staates vor Ort behilflich zu sein, wenn es darum geht, feststellen zu müssen, ob es sich um einen Fall von ausgebrachtem Hofdünger handelt, der eine konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 GSchG darstellt.

Eine Arbeitsgruppe ist somit beauftragt worden, Weisungen der RUBD und der ILFD zu diesem Thema auszuarbeiten. Diese Weisungen sollten bis im Oktober 2011 vorliegen. Der Staatsrat unterstützt das Vorgehen der RUBD und der ILFD.

b) Beantwortung der gestellten Fragen

1) Welcher Prozentsatz der Landwirte im Kanton Freiburg hält sich nicht an das Verbot?

Es ist schwierig, einen solchen Prozentsatz anzugeben.

Bezieht man sich jedoch auf die Gesamtanzahl der Verzeigungen für Gewässerverschmutzung, die der Staatsanwaltschaft für den Zeitraum zwischen dem 1. September 2010 und dem 15. Mai 2011 gemeldet wurden (insgesamt 8), und setzt diese Zahl ins Verhältnis zur Anzahl Landwirtinnen und Landwirte im Kanton, die 2011 mindestens 3 Grossvieheinheiten halten (2796), so sind es lediglich 0,29 % von ihnen, die infolge einer Nichtbeachtung des Verbots wahrscheinlich Wasser verunreinigt haben.

Daraus kann geschlossen werden, dass sich eine sehr grosse Mehrheit der Landwirte des Kantons (99,71 %) an das Verbot hält.

Weiter sei bemerkt, dass wenn Hofdünger unter winterlichen Bedingungen ausgebracht wird, es sich häufig um eine Fehleinschätzung des Begriffs «konkrete (oder tatsächliche) Gefahr» handelt, auf den weiter oben verwiesen wurde. Es ist auch richtig, dass bei der Bewirtschaftung des zur Verfügung stehenden Lagervolumens für Hofdünger noch Verbesserungen möglich sind. Ein grosser Teil des Austrags von Hofdünger könnte in der Tat vermieden werden, wenn sämtliche Möglichkeiten genutzt würden, um den Pegelstand vor Wintereinbruch zu senken. Schon seit mehreren Jahren machen die ILFD und die RUBD die Landwirtinnen und Landwirte in einem Rundschreiben auf dieses Thema aufmerksam.

In selteneren Fällen ist das vorschriftswidrige Ausbringen von Hofdünger darauf zurückzuführen, dass der Landwirt, manchmal aufgrund einer Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion, über ein zu geringes Lagervolumen verfügt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Landwirtinnen und Landwirte ihre Produktionsbedingungen mit grosser Regelmässigkeit ändern müssen, um ein akzeptables Einkommen zu erwirtschaften oder um sich an die immer höheren Anforderungen anzupassen; es ist jedoch offensichtlich, dass die landwirtschaftlichen Infrastrukturen dem Anpassungstempo, das den Landwirtinnen und Landwirte durch die Agrarpolitik auferlegt wird, nicht immer folgen können.

2) *Wie viele Verzeigungen hat es im Winter 2010/11 tatsächlich gegeben?*

Gemäss den Zahlen, die uns von der kantonalen Staatsanwaltschaft zugestellt worden sind, sind vom 1. September 2010 bis am 1. April 2011, einem Zeitraum, der mit der grösstmöglichen Ausdehnung des Begriffs als winterlich betrachtet werden kann, drei Fälle von rechtswidrigem Ausbringen von Hofdünger, das zu Wasserverunreinigungen geführt hat, bei der Staatsanwaltschaft angezeigt worden. Fünf weitere Verzeigungen betreffen ähnliche Fälle für den Zeitraum vom 1. April bis zum 15. Mai 2011, der bei vernünftiger Betrachtungsweise als nicht winterlich bezeichnet werden kann. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, denn obwohl die Datenbanken regelmässig aktualisiert werden wenn es zu einem Entscheid kommt, lassen sich anhand der ursprünglichen Überschrift der Anzeigen nicht systematisch und mit absoluter Sicherheit alle verzeigten Widerhandlungen im Informationssystem wiederfinden.

3) *Warum hat der Staatsrat diesen fragwürdigen Entscheid getroffen und auf welche gesetzlichen Grundlagen stützte er sich?*

Wie eingangs erwähnt, hat der Staatsrat in diesem Zusammenhang keinen Entscheid gefällt.

Die Empfehlung auf der Website des LIG, die sich auf eine konkrete (oder tatsächliche) Gefahr für das Wasser und seine Fauna bezieht, um ein Einschreiten zu rechtfertigen, entspricht Artikel 6 Abs. 2 GSchG. Dieser Artikel besagt, dass ein Verbot, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen nur besteht, sofern dadurch die konkrete (oder tatsächliche) Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht (Art. 6 Abs. 2 GSchG). A contrario besteht in Ermangelung einer solchen Gefahr kein Verbot.

4) *Wie soll ein Wildhüter zwischen einer „tatsächlichen Gefährdung von Gewässern" und einem (verbotenen) „Regelfall" unterscheiden?*

Genau darin besteht die Schwierigkeit der Übung und der Grund, weshalb eine Arbeitsgruppe damit beauftragt worden ist, den Vorstehern der RUBD und der ILFD einen Entwurf von Weisungen vorzulegen, die diese Unterscheidung erleichtern sollen, indem sie genaue und messbare Beurteilungskriterien festlegen.

Wie bereits erwähnt, sind die in der ChemRRV (Anhang 2.6, Ziff. 3.2.1) festgelegten Kriterien zur Ausbringung von Hofdünger nicht klar genug für eine einfache Anwendung in Situationen, in denen Interpretationsspielraum besteht.

5) *Ist der Staatsrat nicht auch der Meinung, dass er durch seinen Entscheid die Ordnungskräfte in ein unauflösbares Dilemma manövriert hat, allenfalls verbotene Handlungen nicht zu ahnden und dabei auch noch zu unterscheiden ob diese „halblegal" seien?*

Die von Grossrat Markus Bapst erwähnte Unterscheidung ergibt sich aus Artikel 6 Abs. 2 GSchG und der Schwierigkeit, konkrete (oder tatsächliche) Verunreinigungsgefahren von

anderen Gefahren zu unterscheiden. Der Staatsrat ist nicht verantwortlich für dieses Dilemma, da er keinen Entscheid in dieser Angelegenheit getroffen hat.

6) Besteht nach wie vor Handlungsbedarf beim Ausbau der Hofdüngerlagerkapazitäten oder entstehen die Probleme nur wegen mangelnder Bewirtschaftung der Lager durch die betroffenen Landwirte?

Es sei zuerst daran erinnert, dass mit Hilfe der öffentlichen Hand (Kanton und Bund) in den vergangenen 15 Jahren mehr als 200 Millionen Franken, davon 40 Millionen aus den Taschen der Landwirte, investiert wurden, um die Lagerkapazitäten der Rindviehbetriebe zu vergrössern.

Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass dieser Ausbaubedarf nach wie vor, oder in gewissen Fällen namentlich aufgrund der strukturellen Entwicklung von Landwirtschaftsbetrieben und der Systeme zur Haltung und Zucht von Vieh erneut besteht. Wie unter Ziff. 1 erwähnt, sind jedoch nach wie vor Anstrengungen nötig, um eine optimale Bewirtschaftung des vorhandenen Lagervolumens für Hofdünger zu gewährleisten und um eine falsche Auslegung einer «konkreten (oder tatsächlichen) Gefahrensituation» zu vermeiden.

7) Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu treffen um erneute Verschmutzung von Gewässern durch Hofdünger in Zukunft zu vermeiden?

Es muss betont werden, dass die Landwirtinnen und Landwirte schon seit Langem für die Notwendigkeit, Natur und Umwelt zu schützen, sensibilisiert werden. Eine grosse Mehrheit von ihnen ist im Übrigen entsprechend ausgebildet, um solche Verunreinigungen zu vermeiden, und in der Lage die Arbeit angemessen und professionell zu verrichten.

Wie bereits erwähnt, ist es heute in der Praxis oft schwierig, die Vorschriften der ChemRRV umzusetzen. Die Weisungen, die gegenwärtig ausgearbeitet werden, und die vom LIG für die landwirtschaftliche Beratung vorgesehenen, intensivierten Massnahmen sollten es ermöglichen, dem nicht vorschriftgemässen Ausbringen von Hofdünger vorzubeugen.

Die Landwirtinnen und Landwirte werden im Übrigen schon seit Langem darauf hingewiesen, dass sie im Falle einer Widerhandlung und wenn sie schuldig gesprochen werden nicht nur strafrechtlich belangt werden, sondern dass auch die ihnen üblicherweise gewährten Direktzahlungen stark gekürzt werden. Sie müssen darüber hinaus auch mit den möglichen zivilrechtlichen Sanktionen ihres Verhaltens rechnen. Diese doppelte oder sogar dreifache Bestrafung bedeutet eine besondere Belastung.

Freiburg, den 23. August 2011