

ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE GEWÄSSER (GEWG)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 30. SEPTEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zu einer Änderung des Gesetzes über die Gewässer. Unsere Vorlage gliedern wir wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage, Motion von Peter Hegglin
3. Zugerseesanieung
 - a) kantonale seeexterne Massnahmen
 - b) eidgenössische Massnahmen
 - c) Entwicklung im Kanton Zug bis heute
 - d) Koordinationskommission Zugersee
4. Massnahmen in den Kantonen Luzern und Schwyz
5. Weiteres Vorgehen
 - a) begründete Anliegen der Motion
 - b) abzulehnende Anliegen der Motion
6. Schlussfolgerung
7. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Zugersee leidet seit Jahrzehnten an Überdüngung. Der Regierungsrat erstattete Anfang 1990 dem Kantonsrat Bericht und Antrag zum „Massnahmenpaket betreffend Sanierung und Regulierung des Zugersees“. Der Regierungsrat schlug insbesondere

weitergehende seeexterne Massnahmen namentlich in der Landwirtschaft vor. Diese erliess der Kantonsrat in der Folge. Dazu gehörte u.a. die Begrenzung der Tierbestandeserweiterung (Aufstockung) auf die selber bewirtschaftete Fläche. Das Gewässergesetz von 1969 wurde entsprechend ergänzt. Diese seeexternen Massnahmen fanden im revidierten Gewässergesetz von 1999 unverändert Aufnahme.

Eine Motion von Peter Hegglin will einen wichtigen Punkt der seeexternen Massnahmen zur Sanierung des Zugersees faktisch aufheben bzw. wesentlich lockern. Eine derart weitgehende Änderung von § 66 GewG ist nicht angezeigt. Demgegenüber rechtfertigen sich angesichts des Wandels, in dem sich die Landwirtschaft derzeit befindet, aber auch angesichts der Verschärfung der bundesrechtlichen Vorschriften im Bereich Gewässerschutz, Umweltschutz und Landwirtschaft, Sonderbestimmungen für Milchwirtschafts- und Biobetriebe. Des Weiteren ist der Anwendungsbereich von § 66 GewG neu auf das Einzugsgebiet des Zugersees, also ohne Einbezug des Ägerisees, zu beschränken. Die Änderungen dürfen aber den Grundsatz der Aufstockungsbegrenzung nicht unterlaufen, sodass nicht jeder Betrieb eine Ausnahmeregelung geltend machen kann. In diesem Umfang soll den Anliegen des Motionärs Rechnung getragen werden. Das führt zu einer Gesetzesänderung, die wir hier beantragen. Zusätzlich ist die Gleichbehandlung von ausserkantonalen und zugerischen Aufstockungsbetrieben zu gewährleisten und hierfür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen (§ 65 GewG).

2. Ausgangslage, Motion von Peter Hegglin

Am 23. Mai 2002 beantragten Peter Hegglin, Menzingen, sowie sieben Mitunterzeichner § 66 Gesetz über die Gewässer vom 25. November 1999 (GewG; BGS 731.1) wie folgt zu ändern:

„Tierbestände dürfen nur soweit erhöht werden, als die anfallenden Hofdünger im Einklang mit der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung entweder auf der selber bewirtschafteten oder mittels Düngerverträgen gesicherten Fläche ausgebracht werden können. Der Regierungsrat legt die massgeblichen Werte der Nährstoffbilanzen fest.“ (Vorlage Nr. 1027.1 - 10903). Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 27. Juni 2002 dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Der Motionär machte in seiner Begründung zusammengefasst geltend, dass die neue Agrarpolitik zu einer verschärften Strukturbereinigung bzw. einer Spezialisierung führe. Einzelne Landwirte würden die Tierhaltung aufgeben und nur noch Ackerbau betreiben. Andere konzentrierten sich auf Tierhaltung, namentlich Milchvieh-, Schweine- oder Hühnerhaltung. Diese neuen Betriebsformen verlangten nach einer verstärkten Zusammenarbeit der Landwirte. Diese Zusammenarbeit sei im Kanton Zug im Bereich der Gülleverwertung bei Betriebsaufstockungen nicht möglich. Im Kanton Zug würden landesübliche Düngerabnahmeverträge selbst bei eingehaltener Nährstoffbilanz nicht bewilligt. Dem Bauern bleibe es also verwehrt, einen grösseren Stall zu bauen und mit einem Nachbarn, der seine Tierhaltung aufgegeben habe, einen Düngerabnahmevertrag abzuschliessen. Ausserkantonale Betriebe könnten jedoch mit zugerischen Landwirten selbst dann Düngerabnahmeverträge abschliessen, wenn sie ihre Tierhaltung aufstockten. Dies sei eine Benachteiligung der Zuger Bauern. Das GewG sehe diese Ungleichbehandlung vor. Das Gesetz sei im Jahre 1988 im Rahmen der Diskussionen um die Zugerseesanieung massiv verschärft worden. In der Zwischenzeit seien die Phosphoreinträge in den Zugersee um den Faktor 10 reduziert worden. Die Wasserqualität verbessere sich langsam, aber stetig. Die Landwirtschaft leiste dazu ihren Beitrag. Die heutige Formulierung von § 66 GewG trage zu dieser Verbesserung nichts bei. Leider habe man es im Rahmen der Revision des GewG verpasst, diese unzweckmässige Regelung zu korrigieren. Wolle man entwicklungsfähigen Landwirten eine Zukunft geben, müsse das GewG entsprechend geändert werden.

Unbestrittenermassen befindet sich die Landwirtschaft in einem Strukturwandel. Zusätzliche bundesrechtliche Auflagen und ein massiver Einkommensdruck schränken den Handlungsspielraum eines jeden Bauern weiter ein. Insofern ist es verständlich, dass sich die Landwirte gegen staatliche Regelungen zur Wehr setzen. Der Motionär geht mit seinem Vorstoss sehr weit. Er verlangt mit seiner Eingabe faktisch die Aufhebung von § 66 GewG und reduziert die Regelungen für die Tierbestandserhöhung auf ein eidgenössisches Minimalregime, in dem er sie im Einklang mit der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung zulassen will. Folgte man den Anliegen des Motionärs, könnte § 66 GewG gestrichen werden. Nachfolgend wird nun zu prüfen sein, ob die Interessen der Landwirtschaft mit denjenigen der Zugerseesanieung in Einklang gebracht werden können.

3. Zugerseesanie rung

Der Zugersee ist seit Jahrzehnten von Überdüngung betroffen, namentlich durch Phosphor, mit all den unerwünschten Folgen wie Sauerstoffmangel im Tiefenwasser, hohe Algenproduktion, Verschlammung etc. Ursache waren einerseits die Siedlungsabwässer, der Eintrag aus der Landwirtschaft sowie natürliche Einträge über das Regenwasser. Mit der Ringleitung um den Zugersee werden alle Abwässer gesammelt und in der zentralen Abwasserreinigungsanlage Schönau gereinigt. Anfang der 80er Jahre wurden die Ursachen in der Landwirtschaft analysiert und entsprechende Massnahmen zur Verringerung der Belastung getroffen.

Mit kantonalen Beiträgen ab 1986 an Jauchegruben wurden die baulichen Voraussetzungen verbessert, um genügend Stapelvolumen für die flüssigen Hofdünger und Abwässer zu schaffen. In Ergänzung dazu wurden Entmistungsanlagen subventioniert, um die Güllemengen zu reduzieren. Zudem wurden Betriebe mit überschüssigen Hofdüngern verpflichtet, die gemäss Stoffverordnung vom 9. Juni 1986 (StoV; SR 814.013) vorgeschriebenen Hofdüngerverträge abzuschliessen. Diese Massnahmen führten nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung des Zugerseeszustandes. Es bedurfte deshalb weiterer Massnahmen im Bereich Landwirtschaft.

a) kantonale seeexterne Massnahmen

Mit Vorlage Nr. 6927 vom 23. Januar 1990 erstattete der Regierungsrat Bericht und Antrag zum „Massnahmenpaket betreffend Sanierung und Regulierung des Zugersees“. Darin wurden verschiedene seeinterne Massnahmen diskutiert und weitere Abklärungen vorgeschlagen. Der Regierungsrat schlug insbesondere auch weitergehende seeexterne Massnahmen namentlich in der Landwirtschaft vor. Diese wurden vom Kantonsrat in der Folge auch beschlossen. Es sind dies:

- Düngeverbots- und Nutzungsbeschränkungen auf problematischen Böden mit Entschädigungen;
- Düngeverbotsstreifen entlang von Gewässern, Strassen und Plätzen mit Entschädigungsmöglichkeit;
- Bezahlung der Bodenproben durch den Kanton;
- Begrenzung der Tierbestandeserweiterung (Aufstockung) auf die selber bewirtschaftete Fläche (eigenes Land oder langfristig gepachtet).

Als Folge wurde das Gesetz über die Gewässer vom 22. Dezember 1969 (aGewG; GS 19, 637) mit dem § 14^{ter} ergänzt. Dieser lautete wie folgt:

§ 14^{ter} aGewG: **Beschränkung der Tierbestände**

Tierbestände dürfen nur soweit erhöht werden, als die anfallenden Hofdünger im Einklang mit der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung auf der langfristig selber bewirtschafteten Fläche verwertet werden können. Der Regierungsrat legt die massgeblichen Grenzwerte der Bodenbelastung fest und bestimmt die Ausnahmen für die Erweiterung von Tierbeständen, insbesondere im Hinblick auf die Übernahme bereits bestehender Bestände innerhalb des Kantons.

Begründet wurde dies in der erwähnten Vorlage folgendermassen (S. 65 ff):

„Für Betriebe mit bodenunabhängiger Tierhaltung bereitet die Entsorgung des anfallenden Hofdüngers etwelche Probleme. Das Verteilen der Jauche auf andere Betriebe (Güllentourismus) wird möglichst rationell durchgeführt, mit teilweise bedenklichen Auswirkungen auf Boden und Gewässer. Grundsätzlich sollten alle Betriebe ihren anfallenden Hofdünger auf der selber bewirtschafteten Fläche verwerten können. Bodenunabhängige Betriebe sind in steigendem Masse unerwünscht. Eine Einschränkung des Güllentourismus via Bestandesreduktion kann die Probleme entschärfen.“ ... „Es hat sich in der Praxis aber gezeigt, dass eine umweltgerechte Verwertung von Hofdünger über Dritte häufig nicht funktioniert und Kontrollinstrumente kaum vorhanden sind. Als wirksame Kontrollinstrumente kommen z.B. die Düngungsplanung, Gülleabgabe-Listen, Bodenuntersuchungen, Distanzlimiten für Abnehmer-Lieferant etc. in Frage.“

b) eidgenössische Massnahmen

Nach dem Inkrafttreten der seeexternen Massnahmen im Kanton Zug hat sich im Bereich Gewässerschutz und Landwirtschaft auch auf schweizerischer Ebene einiges bewegt (vgl. Anhang: Gesetzliche Grundlagen/Richtlinien/Wegleitungen).

Die bereits erwähnte Stoffverordnung verlangt seit 1986 Hofdüngerverträge für überschüssige Hofdüngermengen sowie die Einhaltung der Düngungsrichtlinien der eidgenössischen Forschungsanstalten. Sie wurde im Jahre 1992 insofern geändert, als beim Düngen u.a. der Bodenvorrat zu berücksichtigen ist. Das eidgenössische Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) hat unter anderem einen Grenzwert für die Verwertung von Hofdüngern auf 3 Grossviehdüngeeinheiten

pro Hektare (DGVE/ha) festgelegt. Zudem ist auf jedem Betrieb mit Nutztierhaltung eine ausgeglichene Düngerbilanz anzustreben. Für überschüssigen Hofdünger müssen Abnahmeverträge abgeschlossen werden und jeder Betrieb hat eine ausgeglichene Nährstoffbilanz auszuweisen. Das GSchG erhielt im Jahre 1998 eine gesetzliche Grundlage für weitergehende Gewässerschutzmassnahmen in der Landwirtschaft (Art. 62a GSchG).

Auch die Landwirtschaftsgesetzgebung auf eidgenössischer Ebene erfuhr in den letzten Jahren einige Anpassungen von gewässerschutzrechtlicher Relevanz. Insbesondere wurden die Düngungsrichtlinien laufend verschärft. Danach darf der Düngbedarf nur unter Berücksichtigung des Bodenvorrates gedeckt werden. Korrekturfaktoren bei Böden mit Vorrat wurden festgelegt. Die Anfallszahlen sowie die Düngungsnormen sind angepasst worden. U.a. wurden der Phosphoranfall bei Schweinen und die höheren Düngungsnormen bei Silomais und Getreide korrigiert. Die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz harmonisierte ab 1997 den Hofdüngereinsatz in den Acker- und Übergangszonen, in der voralpinen Hügelzone und in den Bergzonen. Ausserdem macht die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV; SR 910.13) die Bezugsberechtigung von Direktzahlungen von der Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) abhängig. Dieser Nachweis verlangt eine ausgeglichene Nährstoffbilanz. Das Landwirtschaftsamt führt die entsprechenden Kontrollen periodisch durch (vgl. Rechenschaftsbericht 2002, S. 249 ff.).

c) Entwicklung im Kanton Zug bis heute

Im Jahre 1990 gab es rund 20 bodenunabhängige Betriebe und ca. 60 Betriebe mit überschüssigen Hofdüngern, die die notwendigen Hofdüngerverträge aufwiesen. Seit 1990 sind keine zusätzlichen bodenunabhängigen Betriebe resp. Betriebszweige mehr entstanden. Trotzdem nahm die Anzahl Betriebe zu, welche Hofdüngerverträge abschliessen mussten. Gründe dafür waren die Gewässerschutzgesetzgebung mit der Reduktion der max. DGVE/ha resp. mit der Einhaltung der ausgeglichenen Nährstoffbilanz sowie die Landwirtschaftsgesetzgebung mit dem ökologischen Leistungsnachweis u.a. durch ausgeglichene Nährstoffbilanz. Im Jahre 2002 besaßen 107 Betriebe Hofdüngerverträge. Durch den Einsatz von Ökofutter (Futter mit einem geringeren Phosphorgehalt) konnten einige Betriebe die mit Hofdüngerverträgen auf anderen Betrieben zu verwertende Güllemenge reduzieren.

Seit den 90er Jahren befindet sich die Landwirtschaft in einem Strukturwandel. Die verschiedenen kantonal- und bundesrechtlichen Auflagen der Gewässerschutz- und Landwirtschaftsgesetzgebung sowie der massive Einkommensdruck schränken den Handlungsspielraum eines jeden Bauern weiter ein. Viele kleinere Betriebe sind in diesem Zeitraum aufgegeben worden.

In den Jahren 1998/1999 revidierte der Kanton Zug das Gesetz über die Gewässer. Dabei wurde u.a. § 14^{ter} aGewG betreffend Beschränkung der Tierbestände praktisch unverändert ins revidierte Gesetz übernommen (neu § 66 Gesetz über die Gewässer vom 25. November 1999, GewG, BGS 731.1). Diese Bestimmung hatte sich in den 90er Jahren bewährt, weshalb sie weder in der Kommission noch im Parlament zu Diskussionen Anlass gab. Die Bestimmung lautet heute wie folgt:

§ 66: **Beschränkung der Tierbestände**

Tierbestände dürfen nur soweit erhöht werden, als die anfallenden Hofdünger im Einklang mit der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung auf der langfristig selber bewirtschafteten Fläche verwertet werden können. Der Regierungsrat legt die massgeblichen Grenzwerte der Bodenbelastung fest und bestimmt die Ausnahmen für die Erweiterung von Tierbeständen, insbesondere im Hinblick auf die Übernahme bereits bestehender Bestände innerhalb des Kantons.

Die Ausnahmeklausel von § 66 GewG, wonach Betriebe bestehende Tierbestände innerhalb des Kantons Zug übernehmen können, wurde bislang lediglich in einem Fall beansprucht. Diese Möglichkeit besteht jedoch nach wie vor. Gibt ein Betrieb die Tierhaltung auf, kann ein anderer Betrieb seinen Bestand entsprechend erweitern, sofern der abbauende Betrieb sich verpflichtet, keine Tiere mehr zu halten.

Die landwirtschaftlichen Betriebe haben gemäss Art. 27 Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) die Pflicht, über die eingesetzten und abgegebenen Hofdünger Buch zu führen. Der Buchführungspflicht kommen jedoch nicht alle Landwirte nach. Zur Zeit werden alle Hofdüngerverträge überarbeitet und auf die neue Suisse-Bilanz angepasst. Es zeigt sich, dass der Einsatz von phosphorarmem Futter zwar zu einem veränderten Phosphorgehalt in den Hofdüngern führt. Auf einzelnen Betrieben wird diese Reduktion beim Anfall von Phosphor durch höhere Bestände wieder wett gemacht. Die Einhaltung dieser Vorschriften kann nur mit ständiger Kontrolle und Überwachung gewährleistet werden.

All diese Massnahmen führten zu einer erheblichen Reduktion des Phosphoreintrags in den Zugersee. Allein in den letzten 10 Jahren lag die mittlere Abnahme des Phosphorinhalts bei rund 15 t pro Jahr (vgl. Beilage). Das angestrebte Ziel einer maximalen Zufuhr von 10 Tonnen Phosphor pro Jahr wurde jedoch noch nicht erreicht.

d) Koordinationskommission Zugersee

Anlässlich der Beratung der Motionen Christoph Straub betreffend echte Sanierung des Zugersees (Laufnummer 6968) sowie Peter Rust betreffend naturnahe Sanierung und Regulierung des Zugersees (Laufnummer 6994), erklärte der Regierungsrat, dass die seeexternen Massnahmen unter den drei Zugersee-Anstösserkantone koordiniert werden sollen (Bericht und Antrag des Regierungsrates zu den Motionen: Vorlage Nr. 252.1 - 8628). In der Folge genehmigte der Regierungsrat am 22. August 1995 die „Vereinbarung über Gewässerschutzmassnahmen für den Zugersee“ vom 22. Juni 1995 zwischen den Kantonen Luzern, Schwyz und Zug. Der Zweck und die Massnahmen der Vereinbarung sind in Art. 1 und 2 festgeschrieben:

Art. 1: Zweck

Die Vereinbarung bezweckt, den Zugersee durch koordinierte Massnahmen im gesamten Einzugsgebiet nachhaltig zu sanieren.

Art. 2: Koordinierte Massnahmen

¹Die Kantone überwachen gemeinsam den Zustand und die Entwicklung des Zugersees und seiner Zuflüsse. Sie schaffen gemeinsam die Beurteilungsgrundlagen und Entscheidungshilfen.

²Die Kantone stimmen ihre Massnahmen zur Verminderung des Nährstoff- und Schadstoffeintrags, insbesondere aus der Landwirtschaft, aufeinander ab und stellen Pläne für den Vollzug auf. Sie sind dafür besorgt, dass die natürlichen Ufer mit den dazugehörigen Flachwasserzonen erhalten bleiben.

Die Umsetzung der Vereinbarung erfolgt durch die Koordinationskommission Zugersee unter dem Vorsitz der Baudirektion des Kantons Zug. Sie koordiniert die notwendigen Massnahmen, insbesondere auch jene der Landwirtschaft. Die baulichen Massnahmen (Vergrösserung des Stapelvolumens, Abwasserentsorgung, etc.) sind heute weitgehend umgesetzt. Die Koordinationskommission hat im Jahre 2000 beschlossen, im Rahmen eines Regionalen Entwässerungsplanes die relevanten Bereiche zu überprüfen und ein weitergehendes Massnahmenkonzept zu erarbeiten.

Dabei sollen im Bereich Landwirtschaft Massnahmen analog dem Phosphormassnahmenpaket gemäss Art. 62a GSchG des Kantons Luzern (vgl. nachfolgendes Kapitel) diskutiert werden.

4. Massnahmen in den Kantonen Luzern und Schwyz

Der Sempacher-, der Baldegger- sowie der Hallwilersee sind wie der Zugersee seit Jahrzehnten überdüngt, namentlich wegen hoher Tierbestände in den Einzugsgebieten. Deshalb hat der Kanton Luzern 1999 für die Einzugsgebiete dieser Seen ein Massnahmenpaket für die Landwirtschaft im Sinne von Art. 62a GSchG-Projekt beschlossen. Die verschiedenen Massnahmen sollen sowohl einzeln als auch in Kombination eine Reduktion des Phosphoreintrags bringen. Diese Massnahmen werden entschädigt, wobei der Bund aus Landwirtschaftskrediten bis zu 80 % beisteuert.

Im Jahre 2002 reichten Landwirte trotzdem Gesuche für neue Bauvorhaben im Zuströmbereich des Sempachersees ein, die bodenunabhängige Tierbestände zur Folge gehabt hätten. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) stellte sich gegen diese Vorhaben, da sie der Absicht, die Tierbestände im Einzugsgebiet des Sempachersees zu reduzieren, diametral entgegen standen. Es drohte die bereits zugesicherten Gelder für das Art. 62a GSchG-Projekt von 4.3 Mio. Franken zu streichen. In der Folge hat der Regierungsrat des Kantons Luzern am 24. September 2002 die Verordnung über die Verminderung der Phosphorbelastung der Mittellandseen durch die Landwirtschaft erlassen, die am 1. Oktober 2002 in Kraft getreten ist (siehe Beilage). Diese Verordnung enthält sogar noch weitergehendere Bestimmungen als der vorliegend zur Diskussion stehende § 66 GewG. Die Verordnung gilt für das Einzugsgebiet des Sempacher- und Baldeggersees sowie für die luzernischen Teile des Hallwiler- und Zugersees. U.a. enthält sie folgende Bestimmungen:

- Import von Hofdünger oder Abfalldünger von ausserhalb des Geltungsbereiches der Verordnung in das Projektgebiet ist untersagt;
- die bestehenden Import-Hofdüngerverträge sind innerhalb der Übergangsfrist bis 31. Dezember 2003 an die Verordnung anzupassen;
- der Tierbestand darf nur soweit aufgestockt werden, als die Hofdünger auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes verwertet werden können. Flächen die bereits heute mit Phosphor überdüngt sind, dürfen höchstens noch mit 80 % des jährlichen Phosphorbedarfes gedüngt werden;

- bei Hofdüngerverträgen dürfen Flächen mit Phosphorüberdüngung nur mit 80 % des Bedarfes angerechnet werden;
- die Reduktion der Phosphor-Düngung auf bereits überdüngten Flächen wird entschädigt.

Zur Zeit laufen im Kanton Schwyz Vorarbeiten für ein Art. 62a GSchG - Projekt im Einzugsgebiet des Lauerzersees an. Auch dieses Projekt wird eine Reduktion des Nährstoffeintrags in den See bezwecken.

5. Weiteres Vorgehen

Die vorliegend zur Diskussion stehende Gesetzesänderung will die Erhöhung der Tierbestände soweit zulassen, als die anfallenden Hofdünger im Einklang mit der Umwelt- und Gewässerschutzgebung entweder auf selber bewirtschafteten oder mittels Düngerverträgen gesicherten Flächen ausgebracht werden können. Die Motion allerdings begehrt die Reduktion der Voraussetzungen für eine Tierbestands-erhöhung auf das eidgenössische Minimalregime. Sie zielt damit faktisch auf eine Aufhebung von § 66 GewG ab. So weit darf man angesichts des heutigen Zustandes des Zugersees nicht gehen. Trotzdem ist zu beachten, dass sich auch auf eidgenössischer Ebene im Bereich Gewässerschutz und Ökologisierung der Landwirtschaft viel getan hat. Gleichzeitig muss auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft reagiert werden. Diesen Umständen ist gebührend Rechnung zu tragen. Nachfolgend ist aufzuzeigen, wo sich der Regierungsrat eine Lockerung von § 66 GewG vorstellen kann und wo nicht.

a) begründete Anliegen der Motion

- Bestehende Betriebe im Kanton Zug müssen für überschüssige Hofdünger gemäss eidgenössischer Gesetzgebung Hofdüngerverträge abschliessen. Die Abnehmer können sich innerhalb oder ausserhalb des Kantons Zug befinden. Diese Regelung gilt auch für bestehende ausserkantonale Betriebe. Die Aufstockung von Tierbeständen mittels Hofdüngerverträgen ist im Kanton Zug nicht erlaubt. Ausserkantonale Aufstockungsbetriebe können ebenfalls keine Verträge mit Zuger Betrieben abschliessen, da das zuständige Amt diese nicht genehmigt. Das zuständige Amt behandelt somit ausserkantonale und zugerische Betriebe gleich. Dafür besteht bisher keine gesetzliche Grundlage. Das Gesetz bedarf in

diesem Bereich deshalb einer Anpassung (§ 65 GewG). Insofern ist der Motion zu entsprechen und § 65 GewG wie folgt zu ändern:

§ 65
Abnahmeverträge für Hofdünger

¹Wer über zu wenig landwirtschaftliche Nutzfläche für die Verwertung von Hofdünger verfügt, muss für die Überschüsse Abnahmeverträge abschliessen. Kann die Verwertung von überschüssigem Hofdünger mit Abnahmeverträgen nicht sichergestellt werden, sind die Tierbestände innert zwei Jahren entsprechend herabzusetzen.

²*Hofdünger von ausserkantonalen Aufstockungsbetrieben darf mit Ausnahme des Hofdüngers aus Milchwirtschafts- und Biobetrieben nicht von Betrieben im Kanton Zug abgenommen werden.*

- Bei der Milchwirtschaftsproduktion sind zur Zeit massive Strukturbereinigungen im Gange. Es werden laufend Betriebe mit Milchkühen durch Zukauf / Zupacht von Milchkontingenten aufgestockt. Die Abgeber der Kontingente betreiben in der Regel keine Tierhaltung mehr, allenfalls nur noch eine reduzierte. Das produzierte Raufutter wird verkauft. Aufgestockte Milchwirtschaftsbetriebe kaufen Raufutter von Betrieben ohne Tierhaltung zu. Die Verwertung der Hofdünger auf der eigenen Fläche ist bei entsprechender Erweiterung nicht mehr gewährleistet. Das Raufutter wird in der Regel in der näheren Umgebung eingekauft, so dass die Hofdünger wieder auf diesen Flächen ausgebracht werden können. In der Zentralschweiz ist Futterbau und Milchwirtschaft vorherrschend. Die Raufutterverwertung via Milchviehhaltung und Nachzucht ist inskünftig die vorherrschende Produktionsform und soll nicht behindert werden. Die Aufstockung soll inskünftig bei der Milchproduktion, nicht aber bei der Rindviehmast als Ausnahme zulässig sein. Milchwirtschaftsbetriebe produzieren den grössten Anteil der Milch aus Raufutter, welches in einem begrenzten Umkreis produziert wird. Hier besteht die Möglichkeit, dass die Gülle wieder auf die entsprechenden Futter produzierenden Flächen ausgebracht werden kann. Im Bereich der Rindermast gibt es eine sinnvolle Alternative mit Weidemast. Das bedeutet, dass das Futter von der vorhandenen Fläche selber gefressen wird. Die Rindviehmast mit zugekauftem Futter soll aber nicht gefördert werden. Eine Lockerung von § 66 in diesem Sinne erscheint sinnvoll. In diesem Umfang kann der Motion ebenfalls entsprochen werden. Im Gegensatz dazu wird bei der Schweine- und Hühnerhaltung das Futter über den Handel angeliefert. Der Standort dieser Betriebe kann beliebig gewählt werden, ebenfalls der Ort der Hofdüngerverwertung. Vor der Revision

des Raumplanungsgesetzes wurden diese Betriebe sogar in die Industriezone gewiesen. Eine Lockerung von § 66 GewG für diese Betriebe ist deshalb nicht angezeigt.

- Aus ökologischen Gründen sind Biobetriebe zu fördern. Diese Betriebe dürfen keine Handelsdünger einsetzen. Die Zufuhr von Hofdünger kann zur Zeit teilweise und in Zukunft absehbar nur von Bio-Betrieben und nicht von konventionellen Betrieben erfolgen. Bio-Betriebe müssen strenge Randbedingungen erfüllen. Zur Förderung von Bio-Betrieben sollen Ausnahmen möglich sein. Die Anzahl Betriebe mit Aufstockungsplänen wird nicht sehr gross sein. Futtermittel produzierende Biobetriebe sind auf Hofdünger von Biobetrieben angewiesen, da Hofdünger von konventionellen Betrieben nicht zulässig ist. Die entsprechende Anpassung von § 66 GewG macht ebenfalls Sinn. Auch in diesem Umfang ist der Motion zu entsprechen.
- Die Massnahmen sollen sich nur noch auf den Zuströmbereich des Zugersees beschränken. Das bedeutet, dass das Gebiet entlang des Lorzeunterlaufs, der Sihl und der Reuss von den Massnahmen nicht mehr betroffen sein wird. Da sich ausserdem der Ägerisee in einem guten Zustand befindet, soll auch das Einzugsgebiet des Ägerisees von den seeexternen Sanierungsmassnahmen ausgenommen werden. Insofern kann den Anliegen des Motionärs ebenfalls gefolgt werden.

Der Motion ist weiter wie folgt Rechnung zu tragen:

§ 66

Beschränkung der Tierbestände

¹Tierbestände dürfen *im Zuströmbereich des Zugersees, ohne das Einzugsgebiet des Ägerisees*, nur soweit erhöht werden, als die anfallenden Hofdünger im Einklang mit der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung auf der langfristig selber bewirtschafteten Fläche verwertet werden können. *Davon ausgenommen sind Milchwirtschafts- und Biobetriebe.*

²Der Regierungsrat:

- a) legt die massgeblichen Grenzwerte der Bodenbelastung fest¹⁾;

1) Art. 14 Abs. 6 GSchG.

- b) bestimmt die Ausnahmen für die Erweiterung von Tierbeständen, insbesondere im Hinblick auf die Übernahme bereits bestehender Bestände innerhalb des Kantons;
 - c) *erlässt Vorschriften über die Verminderung der Phosphorbelastung im Zuströmbereich des Zugersees ohne das Einzugsgebiet des Ägerisees.*
- In diesem Zusammenhang sind konsequenterweise auch die Regelungen für Düngeverbotsstreifen anzupassen. Sie sollen nur noch im Einzugsgebiet des Zugersees, exklusive das Einzugsgebiet des Ägerisees, Gültigkeit haben. Zudem ist aufgrund neuer Erkenntnisse die Abstandsregelung bei Strassen und Plätzen zu überprüfen. Mit neuen Schleppschlauchverteilern kann präziser gearbeitet werden. Ausserdem verlangt die DZV für den Ackerbau einen Abstand von 0.50 m entlang von Strassen. Für diese Flächen werden jedoch keine Entschädigung ausgerichtet, weil dieser schmale Streifen vielfach aus Bankett der Strasse besteht und wenig ertragreich ist. Die geänderte Bestimmung des Gesetzes über die Gewässer soll wie folgt lauten:

§ 64

Dünge- und Nutzungsbeschränkungen

¹Um die Belastung der Gewässer mit Nähr- und Schadstoffen zu vermindern, kann die Düngung und Bewirtschaftung von Böden eingeschränkt werden. Die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen haben bei erheblichen Beschränkungen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, sofern eine solche nicht aufgrund des Bundesrechts geleistet wird....

²Das Ausbringen von Dünger innerhalb des Gewässerraums ist untersagt, ausgenommen über eingedolten Gewässern. Entlang von oberirdischen Gewässern ist ein extensiv genutzter Pufferstreifen von 3 m Breite ab Böschungsoberkante anzulegen.

³Beim Ausbringen von Dünger entlang von oberirdischen Fliessgewässern ist *im Einzugsgebiet des Zugersees* ein Streifen von mindestens 7 m, ab dem Gewässerraum gemessen, freizuhalten. *Am Zugersee selbst* ist ein Streifen von mindestens 10 m ab Gewässerraum, bei Strassen und Plätzen *allgemein* ein Streifen von mindestens 0.50 m Breite freizuhalten. Diese Beschränkungen geben dem Bewirtschafter bzw. der Bewirtschafterin nur dann einen Anspruch auf Entschädigung, wenn er unverhältnismässig stark davon betroffen wird.

b) abzulehnende Anliegen der Motion

Der Zugersee ist auf dem Weg der Besserung. Die maximal anvisierte Zufuhr von 10 Tonnen Phosphor pro Jahr ist noch nicht erreicht. Der Phosphoreintrag beträgt pro Jahr noch rund 15 Tonnen. Aus diesem Grund werden zur Zeit im Rahmen der Koordinationskommission Zugersee weitergehende Massnahmen geprüft. Trotzdem kann der Motion in den nachfolgenden Bereichen keine Folge geleistet werden:

- Wie einleitend ausgeführt, wurde § 66 GewG (ursprünglich 14^{ter} aGewG) beschlossen, um zu verhindern, dass neue bodenunabhängige Betriebe oder Betriebszweige entstehen. Solche Betriebe könnten dazu führen, dass die Phosphorbelastung des Zugersees nicht auf das notwendige Mass reduziert werden kann. Dieses Aufstockungsverbot wurde im Jahre 1990 im Bewusstsein beschlossen, dass nur mit Massnahmen, die über die bundesrechtlichen Minimalanforderungen hinausgehen, eine Sanierung des Zugersees möglich ist.
- Der Kanton Luzern hat im Jahre 2002 eine Aufstockungsbegrenzung für Betriebe in den Seeinzugsgebieten beschlossen, die u.a. auch für den luzernischen Teil des Zugersees gilt. Die Zuger Betriebe sind hinsichtlich der Aufstockungsbegrenzung den luzernischen Betrieben gleichgestellt. Luzernische Betriebe haben sogar noch strengere Anforderungen bezüglich der Berücksichtigung des Nährstoffvorrates im Boden zu befolgen.
- Würde man der Motion entsprechen, entstünden zusätzliche bodenunabhängige Betriebe mit Hofdüngerabnahmeverträgen. Diese Verträge unterstehen der Genehmigungspflicht. Die Einhaltung der Verträge wird mit periodischen Kontrollen überprüft. Die Disziplin der einzelnen Landwirte kann mit Ausnutzung der Sanktionsmöglichkeiten der Direktzahlungsverordnung gesteigert werden (z.B. Kürzen der Direktzahlungen, wenn Verträge ungenügend oder Buchhaltung über abgegebenen Mengen nicht eingehalten wird). Bei bodenunabhängigen Betrieben sind dagegen langwierige Verfahren oder aufwändige Ersatzvornahmen durchzuführen, da bei diesen Betrieben keine Sanktionsmöglichkeiten gemäss Direktzahlungsverordnung bestehen. Bei zusätzlichen bodenunabhängigen Betrieben würde der Kontrollaufwand erheblich steigen.

6. Schlussfolgerung

Die Motion von Peter Hegglin würde, wenn sie vollständig umgesetzt werden müsste, dazu führen, dass die bisherige, restriktive Praxis des Kantons Zug gerade in dem Moment verlassen würde, da sich weitere Kantone der bisherigen Praxis des Kantons Zug anschliessen oder z.T. sogar darüber hinausgehen. Die Wasserqualität des Zugersees hat sich zwar deutlich gebessert. Der angestrebte Zustand des Sees ist jedoch bei Weitem noch nicht erreicht. Aus diesem Grund kann zum heutigen Zeitpunkt nicht auf die Vorschriften zur Tierbestandserhöhung (§ 66 GewG) verzichtet werden. Ein Verzicht auf diese Bestimmung würde die bisherigen Bemühungen unterlaufen, da im Vorfeld Absichten bekannt wurden, neue bodenunabhängige Betriebszweige oder Betriebe aufzubauen. Die Koordinationskommission Zugersee wird ausserdem in absehbarer Zeit allfällige weitergehende Massnahmen diskutieren und allenfalls ein Massnahmenprojekt nach Art. 62a GSchG vorschlagen. Die motionsgemässe Änderung von § 66 GewG würde völlig falsche Signale aussenden. Es macht keinen Sinn, allfällige weitergehende Massnahmen in einem Massnahmenpaket „Phosphor“ gemäss Art. 62a GSchG mit Steuergeldern zu finanzieren und vorab eine der wirksamsten Massnahmen ganz aufzuheben.

Angesichts der Verschärfung der eidgenössischen Gewässerschutz-, Umweltschutz- sowie Landwirtschaftsgesetzgebung in den letzten Jahren ist eine teilweise Lockerung angezeigt. Namentlich ist für die Gleichbehandlung von ausserkantonalen und zugerischen Aufstockungsbetrieben eine gesetzliche Grundlage zu schaffen (§ 65 GewG). Auch für Milchwirtschafts- und Biobetriebe sind Sonderbestimmungen sinnvoll (§ 66 GewG). Sie dürfen aber den Grundsatz der Aufstockungsbegrenzung nicht derart unterlaufen, dass jeder Betrieb eine Ausnahmeregelung geltend machen kann. Des Weiteren soll sich der Anwendungsbereich von § 66 GewG nicht mehr über das gesamte Kantonsgebiet erstrecken. Er soll sich vielmehr auf das Einzugsgebiet des Zugersee, exklusive das Einzugsgebiet des Ägerisees, beschränken. Das bedeutet, dass ausserhalb des Einzugsgebietes des Zugersees zusätzliche bodenunabhängige Bauten und Anlagen möglich sind, selbstverständlich unter Einhaltung der bundesrechtlichen Vorschriften, namentlich der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- sowie der Landwirtschaftsgesetzgebung. Konsequenterweise ist auch die Anwendung der Düngeverbotsbeschränkungen (§ 64 GewG) auf das Einzugsgebiet des Zugersees, exklusive das Einzugsgebiet des Ägerisees, zu beschränken.

7. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

- auf die Vorlage Nr. 1175.2 - 11298 einzutreten und ihr zuzustimmen;
- die Motion von Peter Hegglin (Vorlage Nr. 1027.1 - 10903) betreffend Änderung des Gesetzes über die Gewässer im Sinne der Erwägungen teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 30. September 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilagen:

- Phosphorinhalt und mittlere Konzentration im Zugersee (Entwicklung 1975 bis 2002)
- Gesetzliche Grundlagen/Richtlinien/Wegleitungen (Übersicht)