



**Interpellation der CVP-Fraktion
betreffend Aushub - Deponien im Kanton Zug**

(Vorlage Nr. 2995.1 - 16113)

Antwort des Regierungsrats
vom 25. Februar 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion hat am 5. Juli 2019 die Interpellation betreffend Aushub - Deponien im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2995.1 - 16113) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 29. August 2019 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Beantwortung der Fragen

1. *Wie regeln die umliegenden Kantone den Import von Aushubmaterial?*

Die Importregelungen der Nachbarkantone sind unterschiedlich ausgestaltet. Die Festlegung von Einzugsgebieten bei Deponien ist – im Gegensatz zu Materialabbaustellen – weit verbreitet. Massgebend für die Festlegung von Einzugsgebieten bei Deponien sind das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) und die eidgenössische Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600). Sie verfügen über entsprechende bundesrechtliche Grundlagen für den Erlass von Einzugsgebieten für Abfallanlagen und Deponien. Da Materialabbaustellen nicht als Abfallanlagen gelten und es deshalb keine vergleichbaren eidgenössischen Vorgaben gibt, kommen hier im Wesentlichen kantonale Rechtsgrundlagen zum Tragen. Aus diesem Grund sind die Regelungen bei Materialabbaustellen, so zum Beispiel bei Kiesabbaugebieten in den Kantonen, unterschiedlich ausgestaltet. Namentlich im Kanton Zug können Einzugsgebiete für unverschmutzten Aushub zur Rekultivierung von Kiesgruben gemäss § 13 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) erlassen werden. Nun zu den Nachbarkantonen:

- Kanton Aargau: Der Kanton Aargau kennt keine Annahmebeschränkung von unverschmutztem Aushub bei der Rekultivierung von Materialabbaustellen. Bei Deponien kann er – wie der Kanton Zug – Einzugsgebiete festlegen, wobei er Aushub aus dem Einzugsgebiet bevorzugt behandelt. Über das freibleibende Volumen können jeweils die Betreiberschäften verfügen. Die Deponie Babilon in Dietwil/AG bildet dabei eine Ausnahme. Die Kantone Aargau und Zug vereinbarten in einer Gegenrechtsvereinbarung ein Nutzungsrecht für unverschmutzten Aushub aus dem Kanton Zug für ein Jahresvolumen von bis zu 60 000 Kubikmetern. Im Gegenzug wird der Kanton Zug dannzumal in der Deponie Stockeri Gegenrecht im gleichen Umfang gewähren. Der Kanton Zug hat diese Gegenrechtsvereinbarung in seiner Deponieplanung berücksichtigt.
- Kanton Luzern: Eine für den ganzen Kanton Luzern geltende Regelung gibt es nicht. Die Abfallplanung des Kantons Luzern verfolgt das Ziel, einen Importanteil von maximal 20 Prozent nicht zu überschreiten. Auf Gemeindeebene besteht die Möglichkeit für weitergehende Regelungen. So hält u. a. das kommunale Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Littau fest,

dass in den Deponien auf dem Gemeindegebiet mindestens 80 Prozent des Aushubs aus dem Kanton Luzern stammen muss.

- Kanton Schwyz: Bei Deponien im Kanton Schwyz werden – ähnlich wie im Kanton Zug – Einzugsgebiete festgelegt. Bei der Rekultivierung von Materialabbaustellen erfährt regionaler unverschmutzter Aushub eine Bevorzugung. Ein Import von unverschmutztem Aushub auf der Rückfahrt nach Materiallieferungen in andere Kantone ist jedoch zulässig.
- Kanton Zürich: Der Kanton Zürich erlässt keine Importbeschränkungen für die Rekultivierung von Materialabbaustellen. Zu beachten ist, dass der Kanton Zürich seit vielen Jahren per Saldo mehr unverschmutzten Aushub exportiert als importiert. Das bedeutet, dass jedes Jahr über eine Million Kubikmeter unverschmutztes Aushubmaterial aus dem Kanton Zürich in Nachbarkantone und ins benachbarte Ausland exportiert wird. Der Kanton Zürich hat derzeit keine einzige Deponie für unverschmutzten Aushub verfügbar oder in Planung. Er legt offenbar den Fokus vielmehr auf die Rekultivierung von Materialabbaugeländen sowie auf den bahngestützten Transport des Materials. In seinem kantonalen Richtplan sind die Ziele dazu wie folgt verankert: «Abbau, Aufbereitung und Wegfuhr dieser Rohstoffe sowie Anfuhr und Einbau von unverschmutztem Aushub und Abraummateriale haben möglichst emissionsarm zu erfolgen. Die Transportdistanzen sind deshalb möglichst kurz zu halten. Mindestens 35 Prozent der abgebauten und abzulagernden Menge muss mit der Bahn oder im kombinierten Ladungsverkehr transportiert werden.»

2. *Ist der Regierungsrat bereit, den Import von Aushubmaterial aus anderen Kantonen zu begrenzen?*

Eine Begrenzung des Einzugsgebiets und damit auch des Importvolumens ist bei den Deponien für unverschmutzten Aushub bereits langjährige Praxis. Die Einzugsgebiete der Deponien umfassen jeweils das Gebiet des ganzen Kantons Zug und die an die Standortgemeinde der Deponie angrenzenden, ausserkantonalen Gemeinden. Diese etablierte Praxis wird weitergeführt.

Bei der Rekultivierung von Materialentnahmestellen bzw. von Kiesgruben gab es bis Ende 2018 keine Importbeschränkungen. Aufgrund der schon länger andauernden Aushubimportüberschüsse im Kanton Zug, den Vorbringen der Baubranche wegen fehlendem Deponieraum für den im Kanton Zug anfallenden Aushub und gestützt auf den ausgewiesenen Deponiebedarf gemäss der kantonalen Abfallplanung verfügte die Baudirektion eine Beschränkung der Importe von unverschmutztem Aushub mit dem Ziel, eine ausgeglichene Materialbilanz der Importe und Exporte zu erreichen. Gestützt auf die Abfallstatistiken der letzten Jahre beschränkte die Baudirektion die Importe auf 20 Prozent des abgelagerten Materials pro Anlage. Die Regelung wurde erstmals Ende 2018 bei der Erneuerung der Abbaubewilligung des Kiesabbaugeländs «Hinterburg–Müli–Kuenz», Gemeinden Menzingen/Neuheim, und im September 2019 bei der Erweiterung des Kiesabbaugeländs «Hof-Äbnetwald», Gemeinde Cham, angewandt. Die Importbeschränkung soll auch in den Bewilligungen bei den übrigen Kiesabbaugeländen möglichst rasch Aufnahme finden. Der Regierungsrat unterstützt die Umsetzung dieser Importbegrenzung.

3. *Können neben dem Kanton Aargau auch mit anderen Kantonen Gegenrechtsvereinbarungen geschlossen werden?*

Der schon lange andauernde und hohe Importüberschuss stammt einzig und allein aus dem Kanton Zürich, der sich für freie Materialflüsse und freien Zugang zu allen Ablagerungsstellen einsetzt. Bis anhin lehnten sowohl die Zürcher Baudirektion als auch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (AWEL) eine Gegenrechtsvereinbarung ab. Hinzu kommt, dass der Abschluss einer solchen Vereinbarung zu einem Papiertiger verkommen könnte, da unklar ist, ob der Kanton Zürich in der dem Kanton Zug angrenzenden Region überhaupt eine Deponie realisieren kann. Der Kiesabbau und die Auffüllungen im grossen Stil erfolgen ausschliesslich im nördlichen Gebiet des Kantons Zürich. Aushublieferungen von Baustellen aus dem Kanton Zug in diese Rekultivierungsgebiete führten zu weiten Transportwegen, wären ökologisch fragwürdig und verursachten erhebliche Mehrkosten.

Selbst die Bemühungen des Kantons Aargau scheiterten, als er den Kantonen Zürich und Luzern die Mitbenutzung der Deponie Babilon mit vorgängiger Unterzeichnung einer Gegenrechtsvereinbarung anbot. Trotzdem ist die Ablagerung von unverschmutztem Aushub aus diesen Kantonen in der Deponie Babilon möglich, solange freies Volumen verfügbar ist.

4. a) *Mit welchen Mitteln kann der Kiesabbau mit der Deponieplanung besser koordiniert werden?*

Um die Deponieplanung mit dem Kiesabbau besser zu koordinieren, wären Füllmengenvorschriften auch bei Kiesgruben dienlich. Dies würde die Planbarkeit des verfügbaren Auffüllvolumens und damit auch die Aussagekraft der Prognosen verbessern. Dagegen spricht jedoch, dass der Anfall an unverschmutztem Aushub im Kanton Zug von Jahr zu Jahr stark variiert und in den Kiesabbaubereichen aufgrund des Rekultivierungsfortschritts aus bautechnischen, aber auch aus witterungsbedingten Gründen einmal mehr und ein anderes Mal weniger Aushub angenommen und eingebaut werden kann.

b) *Wären verbindliche jährliche Abbau- und Füllmengenvorschriften hilfreich?*

Die verbindliche Festlegung von jährlichen Maximalkiesabbau- und Rekultivierungsmengen sind ein effektives Mittel, um den Kiesabbau zu reduzieren und gleichzeitig eine zu schnelle Auffüllung zu begrenzen. Die Baudirektion hat diese Instrumente in einzelnen Fällen erfolgreich eingesetzt, so insbesondere die Füllmengenvorschriften bei der Aushubdeponie Rüti und die Kiesabbaubegrenzung in der Kiesgrube Äbnetwald. Im Rahmen der Richtplanrevision «Festsetzung Kiesabbaubereich Hatwil» sind ebenfalls Maximalabbauvorschriften vorgesehen. Bei Kiesgruben verzichtete die Baudirektion bisher darauf, die maximal jährlich zulässige Rekultivierungsmenge zu verfügen. Zu beachten ist dabei unter anderem, dass die Verfügbarkeit (Menge und Qualität) des unverschmutzten Aushubmaterials für die Rekultivierung grossen Schwankungen unterworfen ist und nur beschränkt durch die Kiesabbauunternehmungen beeinflusst werden kann.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die bereits umgesetzten sowie die in Angriff genommenen Massnahmen (Abbaumengenbeschränkungen im Rahmen der Richtplanrevision, Importbeschränkungen von unverschmutztem Aushub aus anderen Kantonen etc.) ausreichen, um eine ausgeglichene Materialbilanz erreichen zu können. Aus diesem Grund ist auf weitergehende Massnahmen, namentlich auf maximal zulässige Rekultivierungsmengen für Kiesgruben zu verzichten.

5. *Ist der Regierungsrat bereit, gegen eine zu rasche Auffüllung des bestehenden Rekultivierungs- und Deponievolumens im Kanton Zug Massnahmen zu ergreifen?*

Im Verhältnis zu den Nachbarkantonen Aargau, Luzern und Schwyz halten sich Import sowie Export von unverschmutztem Aushub die Waage. Einzig gegenüber dem Kanton Zürich überwiegt der Import von unverschmutztem Aushub erheblich. In den letzten Jahren kam es im Verhältnis zum Kanton Zürich zu einem Importüberschuss, der rund ein Viertel des im Kanton Zug abgelagerten Aushubvolumens ausmachte. Wie bereits erwähnt (vgl. Antwort auf Frage 2) hat der Kanton Zug im letzten Jahr darauf reagiert. Die Baudirektion hat entsprechende Importbeschränkungen erlassen, die sich vornehmlich gegen den Importdruck aus dem Kanton Zürich richten. Bevor weitere Massnahmen ins Auge gefasst werden, ist vorab die Wirkung dieser Importbeschränkungen abzuwarten.

6. a) *Immer wieder sind Klagen aus der Baubranche zu hören, dass die Deponiebetreiber bei Regen und bei nicht standfestem Material die nicht firmeneigenen Zulieferungen diskriminieren. Stimmen diese Aussagen?*

Rügen einzelner Unternehmen, dass im Kanton Zug die Ablagerung von unverschmutztem Aushub in Deponie- und Rekultivierungsgebieten nicht jederzeit möglich sei und deshalb ein Deponienotstand drohe, werden regelmässig laut. Aus diesem Grund hat die Baudirektion im Sommer 2018 die Branche zu einer Aussprache zu diesem Thema eingeladen. In der Folge bildete die Baudirektion eine Arbeitsgruppe «Runder Tisch Aushub» mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Baubranche, von Aushub-, Kiesgruben- und Deponieunternehmungen sowie der Baudirektion. Die Arbeitsgruppe traf sich in der Zwischenzeit mehrfach. Ziel dieser Arbeitsgruppe ist einerseits eine Verbesserung des Informationsaustauschs, andererseits aber auch, auf berechnete Anregungen zeitgerecht reagieren zu können. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe nahmen den reklamierten «Deponienotstand» und die Einschränkungen beim Zugang zu Ablagerungsstätten unterschiedlich wahr. Unbestritten blieben die Einschränkungen bei der Entsorgung von vernässtem oder nicht standfestem Aushub sowie bei andauernden Schlechtwetterlagen. Die Betreiberschaften von Deponie- und Rekultivierungsstätten sehen sich bei solchen Verhältnissen gezwungen, die Anlieferungen von unverschmutztem Aushub zu reduzieren oder sogar einzustellen. Mit diesen Massnahmen können sie gefährliche Instabilitäten verhindern, die sogar zu Grundbrüchen (Verformungen und Verschiebungen des Untergrunds) und zu einer längerfristigen Schliessung der Ablagerungsstätten führen könnten. Der Regierungsrat unterstützt dieses weitsichtige Vorgehen und ist klar der Meinung, dass keine Diskriminierung in diesem Bereich stattfindet.

b) *Falls ja, ist der Regierungsrat bereit, im Rahmen der Bewilligung dem Gleichbehandlungsgrundsatz von Gewerbebetrieben und somit der Rechtsgleichheit Nachachtung zu verschaffen?*

Die Gleichbehandlung von Unternehmungen auch bei der Entsorgung von unverschmutztem Aushub ist für den Regierungsrat zentral. Schon vor Jahren befürchteten Bauunternehmungen bei der Erteilung von Bewilligungen für Deponien eine Monopolstellung der Betreiberschaft. Sie hinterlegten deshalb ihre Befürchtungen bei der Baudirektion. Mit Bedingungen und Auflagen in den Bewilligungen begegnete die Baudirektion diesen Befürchtungen dahingehend, dass die Deponien allen Unternehmungen zu gleichen Bedingungen offenstehen müssten und marktübliche Ansätze zu verrechnen seien. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und gewährleistet die Gleichbehandlung.

Bei den Kiesgruben, die alle schon viel länger Bestand haben, können die Auflagen weniger spezifisch sein. Im Zentrum steht dabei unter anderem, bei der Rekultivierung von Kiesgruben den Bedürfnissen des Kantons Zug, insbesondere in Bezug auf nichtstandfestes Material, möglichst Rechnung zu tragen. Eine weitergehende Regelung bedarf es bei den Kiesgruben nicht.

7. a) Mit welchen Kontrollmassnahmen werden die heutigen Auflagen kontrolliert?

Das Inspektorat des FSKB (Fachverband Sand, Kies, Beton; Branchenlösung) kontrolliert namentlich die Kiesgrubenbetreiberschaften jährlich. Bei der Inspektion, welche Mitarbeitende der Baudirektion sowie eine Vertretung der jeweiligen Standortgemeinde begleiten, werden die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, der Bedingungen und Auflagen aus den Bewilligungen sowie der aktuelle Betrieb und Zustand der Anlage kontrolliert. Demgegenüber kontrollieren Mitarbeitende des Amtes für Umwelt die Errichtung und den Betrieb von Deponien für unverschmutzten Aushub.

Bei Kiesgruben und Aushubdeponien erfolgen zusätzlich ein bis zwei Mal pro Jahr Begehungen mit einer ökologischen Begleitgruppe. Unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Umweltorganisationen, der Standortgemeinde, der kantonalen Verwaltung sowie von Expertinnen und Experten der Ökologie erfolgt die Überprüfung der Umsetzung der ökologischen Massnahmen. Sofern erforderlich, kann die Begleitgruppe in der Folge weitere Pflegeanordnungen treffen und allenfalls Korrekturmassnahmen anordnen.

b) Müsste, falls die Bewilligungsaufgaben verschärft würden, auch das Kontrollregime angepasst werden?

Das FSKB-Inspektorat kontrolliert sowohl die Importbeschränkungen als auch die Einhaltung der verfügbaren Kiesabbau- und Rekultivierungsmengen. Mit Hilfe der Selbstdeklarationen der Betreiberschaften steht der Baudirektion ein weiterer Kontrollmechanismus zur Verfügung. Mit diesen Instrumenten ist das Kontrollregime genügend dicht, so dass es keiner Anpassung des derzeitigen Kontrollregimes bedarf.

B. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 25. Februar 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser