

Interpellation SP-Fraktion vom 14. September 2020

Die Lage ist ernst: St.Galler Gewässer in schlechtem Zustand

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. November 2020

Die SP-Fraktion nimmt Bezug auf die Medienmitteilung «Gewässerqualität ist häufig ungenügend» des Baudepartementes vom 18. August 2020 und erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 14. September 2020 – mit Hauptfokus auf Einträge von Pflanzenschutzmitteln (PSM) – nach der Einschätzung der Regierung zum Zustand der St.Galler Gewässer und resultierendem Handlungsbedarf sowie zu den Massnahmen und Kontrollen, mit denen die Einhaltung der ökologischen Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung sichergestellt werden soll.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1./6. Die aktuellen Untersuchungen des Amtes für Wasser und Energie (AWE) zeigen, dass vor allem kleine Fliessgewässer in landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten teils gravierende gewässerökologische Defizite aufweisen. Zwar hat sich in den letzten Jahren der Gewässerzustand bezüglich Nährstoffeinträgen verbessert, vor allem in kleinen Fliessgewässern haben jedoch Belastungen durch Mikroverunreinigungen an Bedeutung gewonnen. In landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten sind insbesondere Belastungen durch PSM problematisch. Die gesetzlichen Anforderungen an die Gewässerqualität sind diesbezüglich oft nicht erfüllt.

Es besteht deshalb dringend weiterer Handlungsbedarf im Bereich der Anwendung von PSM: Die geltenden Umweltschutzvorschriften sowie die Vorgaben des «Ökologischen Leistungsnachweises» (ÖLN) als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen sind konsequent zu vollziehen. Neue Massnahmen des «Aktionsplans zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln» des Bundes müssen zeitnah umgesetzt werden. Generell sind insbesondere die Anwendungsvorschriften von PSM aufgrund der teilweise biologisch hochwirksamen Substanzen und der damit verbundenen Risiken für die Gewässer konsequent einzuhalten.

Die Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen hinsichtlich der Gewässerqualität muss intensiviert werden. Bei Messbefunden mit deutlich erhöhten Pestizidrückständen in Gewässern sind die Ursachen abzuklären und unter Beizug des Landwirtschaftlichen Zentrums SG (LZSG) die involvierten Landwirtinnen und Landwirte zu informieren und zu beraten.

Werden die gewässerökologischen Ziele weiterhin nicht erreicht, sind weiterführende Massnahmen auf Ebene Bund (z.B. Widerruf der Zulassung besonders risikoreicher PSM, Verschärfung der ÖLN-Auflagen im Bereich Pflanzenschutz) erforderlich und im Kanton eigene regionale oder branchenspezifische Schwerpunkte zu setzen wie z.B. in Nachbarkantonen mittels der Lancierung eines Pflanzenschutz-Ressourcenprojekts nach Art. 77a und 77b des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (SR 910.1).

2. Das Gewässernetz im Kanton St.Gallen umfasst rund 10'000 Kilometer Fliessgewässerstrecke, drei grosse Seen und mehr als 120 Kleinseen. Die Gewässerüberwachung durch das AWE erfolgt massnahmenorientiert und konzentriert sich vor allem auf die Fliessgewässer. Die grossen Seen werden mit finanzieller Beteiligung des Kantons im Auftragsverhältnis durch Institutionen in Nachbarkantonen bzw. -ländern überwacht.

In den vergangenen Jahren weiteten sich die Aufgaben in der Gewässerüberwachung aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und gesetzlicher Neuerungen laufend aus. Während früher hauptsächlich die Belastung der Gewässer mit Nährstoffen interessierte, gehört heute auch die Beurteilung der biologischen Gewässerqualität zum Standard. Im stofflichen Bereich wechselte der Fokus von den Nährstoffen hin zu Pestiziden, Bioziden, Arzneimittelrückständen und anderen Mikroverunreinigungen. Seit dem 1. April 2020 enthält die eidgenössische Gewässerschutzverordnung (SR 814.201) neu für 12 PSM-Wirkstoffe, die für Wasserlebewesen besonders problematisch sind, strengere Grenzwerte und erstmals auch für drei Arzneimittel Grenzwerte.

Die Überwachung dieser Wirkstoffe muss ins Überwachungsprogramm aufgenommen werden. Dieses beschränkt sich aufgrund der vergleichsweise knappen verfügbaren Ressourcen der Abteilung Gewässerqualität (sieben unbefristet angestellte Mitarbeitende mit total 610 Stellenprozenten) vorwiegend auf risikobasierte geografische oder thematische Schwerpunktuntersuchungen der chemischen und biologischen Qualität der Fliessgewässer. Der Fokus liegt dabei auf den kleinen Fliessgewässern in genutzten Gebieten und Belastungen der Gewässer mit Mikroverunreinigungen. Die Ergebnisse müssen stellvertretend auf Gewässer mit vergleichbarer Nutzung im Einzugsgebiet angewendet werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ressourcen der Abteilung Gewässerqualität bisher dank konsequenter Schwerpunktsetzung knapp ausreichend sind; sie müssten jedoch bei einer aus Sicht der PSM-Problematik notwendigen räumlichen Ausdehnung des Monitorings höchstwahrscheinlich aufgestockt werden.

3. Im Bereich der Gewässerqualität informiert das AWE die zuständigen Stellen, wenn ein Gewässer die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt. Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (SR 814.20) definiert das Vorgehen in Art. 47. Hier besteht eine enge Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt (AFU) und den Gemeinden.

Nebst der Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben an die Gewässerqualität sind die Auflagen zum PSM-Einsatz in der Landwirtschaft gemäss Landwirtschafts- sowie Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes zu vollziehen. Im Auftrag des Landwirtschaftsamtes (LWA) kontrolliert der landwirtschaftliche Kontrolldienst KUT AG (KUT) die Einhaltung der Pflanzenschutzauflagen im ÖLN. Zusätzlich überprüft seit dem Jahr 2010 das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) gemeinsam mit den Kantonen den Einsatz von PSM auf ÖLN-Betrieben jährlich mittels Stichprobenanalysen von Rückständen in Pflanzenmaterial.

Die politischen Gemeinden sind für den Vollzug der Anwendungsverbote für PSM gemäss der eidgenössischen Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (SR 814.81; abgekürzt ChemRRV) verantwortlich. Darunter fallen u.a. das Verbot der PSM-Anwendung in Pufferstreifen entlang von Gewässern und anderen natürlichen Ökosystemen sowie das Verbot des PSM-Einsatzes auf und an Strassen, Wegen und Plätzen sowie auf Dächern und Terrassen.

Das AFU kontrolliert die Einhaltung der für den Umgang mit PSM relevanten Vorschriften des baulichen Umweltschutzes, u.a. im Rahmen von landwirtschaftlichen Baugesuchen und bei risikobasierten Betriebskontrollen. Ein sehr wichtiges Element zur Verringerung des Risikos von PSM-Punktausträgen von Hofarealen und entwässerten Feldern ist die auf allen Landwirtschaftsbetrieben ab dem Jahr 2020 obligatorische «Grundkontrolle Gewässerschutz» des Bundes. Der Sektion Landwirtschaftlicher Umweltschutz fehlen jedoch die notwendigen personellen Ressourcen, um in Zusammenarbeit mit dem KUT im Vierjahresrhythmus mehr als 900 Betriebe im Jahr zu kontrollieren und wo nötig zu sanieren.

4. In der Schweizer und der St.Galler Landwirtschaft wurden in den letzten Jahren bereits erhebliche Anstrengungen zur Reduktion der PSM-Einträge in Gewässer unternommen und Fortschritte erzielt. Die wichtigsten bereits ergriffenen Massnahmen im Kanton St.Gallen sind:
- Reduktion der Zulassungen und erlaubten Anwendungen von bisherigen und neuen PSM durch eine stärker risikoorientierte PSM-Zulassung des Bundes;
 - Vollzug der geltenden umweltrechtlichen Anforderungen bei der PSM-Anwendung;
 - spezifische Einschränkungen zum PSM-Einsatz im ÖLN für alle Direktzahlungsbetriebe;
 - verschiedene Anreizsysteme (Auswahl):
 - Ressourceneffizienzbeiträge (REB) des Bundes, mit welchen u.a. der Herbizidverzicht und die präzise PSM-Applikationstechnik gezielt finanziell gefördert werden;
 - landwirtschaftliche Investitionshilfen an Befüll- und Waschplätze von Spritzgeräten der Landwirtschaftlichen Kreditgenossenschaft des Kantons St.Gallen (LKG), mit einem Bundesbeitrag von 25 Prozent.

Diese Minderungsmassnahmen zielten bisher in erster Linie auf eine Reduktion der mehrheitlich diffusen (flächenhaften) Austräge von PSM nach ihrer Anwendung im Feld ab, reichen jedoch bisher nicht, um die gesetzlichen Vorschriften bezüglich der PSM-Konzentrationen in Fliessgewässern flächendeckend einzuhalten. Ob und bis wann der «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel», in dessen Rahmen ab dem Jahr 2017 zeitlich gestaffelt umfassend Massnahmen eingeführt werden, ausreichende Erfolge zeigen wird, ist zurzeit noch offen.

Ein wichtiger Grund für die nach wie vor zu hohen PSM-Konzentrationen in den Fliessgewässern dürfte sein, dass bisher der Reduktion der PSM-Austräge über Punktquellen, insbesondere von Befüll- und Waschplätzen von Pflanzenschutzspritzen auf dem Hofareal und über Einlaufschächte in Gewässer oder Kanalisation, zu wenig Rechnung getragen wurde. Solche Punktquellen können zu 50 Prozent oder mehr zu den gesamten PSM-Einträgen aus der Landwirtschaft in Gewässer beitragen.

Aus diesem Grund sind die Anstrengungen zur Reduktion von PSM-Punktausträgen dringend gezielt zu verstärken, insbesondere:

- die Unterstützung der Sanierung und des Neubaus von Befüll- und Waschplätzen für Pflanzenschutzspritzen durch Beratung, eine effiziente Behandlung von Baugesuchen und finanzielle Unterstützung durch landwirtschaftliche Investitionshilfen;
- das Erkennen und Sanieren von weiteren PSM-Punktquellen im Rahmen der neuen «Grundkontrolle Gewässerschutz» für alle Landwirtschaftsbetriebe.

Weiter besteht Handlungsbedarf bei Privatpersonen und der öffentlichen Hand, die PSM-Produkte mit einer eingeschränkten Produktauswahl in Hausgärten oder – trotz eines Verbots seit dem Jahr 1986 – teilweise noch für den Unterhalt von Strassen, Wegen und Plätzen einsetzen. Gemäss Einschätzung von Fachleuten werden von Privaten im Jahr 100 bis 200 Tonnen PSM-Produkte eingesetzt. Das entspräche fünf bis zehn Prozent aller schweizweit verkauften PSM. Verlässliche Mengenangaben dazu gibt es jedoch weder bei Bund noch Kantonen oder Gemeinden.

Ein besserer Vollzug des Anwendungsverbots beim Unterhalt von Strassen, Wegen und Plätzen ist nötig. Zudem ist ein umfassender Verzicht auf private PSM-Anwendungen durch intensivierete Information und Beratung anzustreben. Im Rahmen des «Aktionsplans Pflanzenschutzmittel» soll die Produktauswahl für private Anwender mit strengeren Zulassungskriterien weiter eingeschränkt werden.

5. Die Verantwortlichkeiten und Abläufe zwischen Kanton und politischen Gemeinden sind in der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung klar geregelt. Der Kanton kontrolliert die Vorgaben der Landwirtschaftsgesetzgebung (ÖLN-Grundkontrollen) und der Gewässerschutzgesetzgebung (Grundkontrolle Gewässerschutz) auf den Landwirtschaftsbetrieben durch Kontrollaufträge an den KUT, der als akkreditiertes Unternehmen für eine hohe Kontrollqualität bürgt. Die politischen Gemeinden sind für die Kontrollen der Anwendungsverbote für PSM gemäss ChemRRV zuständig. Seit diesem Jahr können Gemeinden im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem KUT die Pufferstreifenkontrollen auslagern; bis jetzt haben 33 Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Partielle Defizite im Vollzug sind bei den politischen Gemeinden festzustellen. Diese nehmen ihre Kontrollverantwortlichkeiten – z.B. im Bereich der Pufferstreifenkontrollen oder der PSM-Anwendungen durch Private – sehr unterschiedlich wahr. Es gibt viele Gemeinden, die diese Pflichten sehr ernst nehmen, aber auch Gemeinden, die wenig aktiv sind. Gründe für eine geringe Vollzugsaktivität sind meist personelle Engpässe, mangelnde Fachkompetenzen sowie vor allem bei kleineren Gemeinden wohl eine zu grosse Nähe der mit den Kontrollen beauftragten Personen zu den Landwirtschaftsbetrieben.

7. Das AWE informiert regelmässig die Medien über den Zustand der Gewässer und über die Messergebnisse von Untersuchungskampagnen. Damit soll eine Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit zum Umgang mit Pestiziden und Bioziden erreicht werden. Die Fachleute des AWE arbeiten zudem aktiv mit dem LZSG zusammen und stellen diesem Informationen zum Gewässerzustand und Untersuchungsergebnisse für die Aus- und Weiterbildung zur Verfügung. Im persönlichen Kontakt, z.B. im Zusammenhang mit Messprojekten, klären sie potenzielle Verursacherinnen und Verursacher auf über die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die negativen Auswirkungen der Verunreinigungen im Gewässer und im Trinkwasser sowie über den sachgerechten Umgang mit Pestiziden und Bioziden.

Durch die in den letzten Jahren ausgebaute Bildung und Beratung im Bereich Pflanzenschutz sind die Landwirtinnen und Landwirte gemäss Einschätzung des LWA sehr gut in der Anwendung von PSM ausgebildet. Sie müssen sich in ihrem dynamischen Umfeld laufend weiterbilden und nutzen auch neue Möglichkeiten des vorbeugenden Pflanzenschutzes wie z.B. den Anbau von resistenteren Sorten in erheblichem Ausmass. Neuerungen im Rahmen des «Aktionsplans Pflanzenschutz» gibt das LZSG den Landwirtinnen und Landwirten im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen permanent weiter. Ihr Einbezug ist auf diese Weise gewährleistet.

Seitens der politischen Gemeinden ist die Information und Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit bezüglich nichtlandwirtschaftlichen PSM-Anwendungen noch ausbaubar und nach Bedarf durch den Kanton fachlich zu unterstützen.