

Interpellation Freund-Eichberg / Fürer-Rapperswil-Jona / Haefele-Wittenbach (19 Mitunterzeichnende) vom 21. September 2022

Ausnahmegesuche von der Schleppschlauchpflicht: Nimmt sich der Kanton aus der Verantwortung?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 8. November 2022

Walter Freund-Eichberg, Hedy Fürer-Rapperswil-Jona und Christian Haefele-Wittenbach erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 21. September 2022 über die Aufgaben des Kantons im Zusammenhang mit den Ausnahmegesuchen von der Schleppschlauchpflicht und stellen die Frage, ob sich dabei der Kanton aus der Verantwortung ziehe.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Rahmen des Verordnungspakets 2021 hat der Bundesrat beschlossen, die Bestimmungen von Ziff. 552 des Anhangs 2 der eidgenössischen Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1; abgekürzt LRV) auf den 1. Januar 2024 anstatt bereits auf den 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen.

Die Bestimmung besagt, dass die Ausbringung von Gülle und flüssigen Vergärungsprodukten auf Flächen mit Hangneigungen bis 18 Prozent durch geeignete Verfahren möglichst emissionsarm auszubringen sind, wenn diese Flächen auf dem Betrieb insgesamt drei oder mehr Hektaren betragen. Als geeignete Verfahren gelten die bandförmige Ausbringung mit Schleppschlauchgeräten oder Schleppschuhverteilern, das Schlitzdrillverfahren mit offenem oder geschlossenem Schlitz und die Ausbringung mit Breitverteilern im Ackerbau, sofern die ausgebrachten flüssigen Hofdünger innerhalb von wenigen Stunden in den Boden eingearbeitet werden. Die Behörde kann auf schriftliches Gesuch im Einzelfall weitere technisch oder betrieblich begründete Ausnahmen gewähren.

Die teilrevidierte Ausgabe 2021 der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft» des Bundes definiert die betroffenen Flächen und die Ausnahmen im Einzelfall. Im Merkblatt «Emissionsmindernde Ausbringverfahren» der AGRIDEA sind diejenigen Kulturen definiert, die nicht dem Obligatorium unterstellt sind. Auf Grund dieser Bestimmungen hat der Kanton eine GIS-Karte erstellt und den Landwirtinnen und Landwirten zur Verfügung gestellt. Anfang Juli 2022 wurden die Landwirtinnen und Landwirte per E-Mail über die GIS-Karte und über diejenige Fläche informiert, die auf Grund der aktuellen Strukturdaten 2022 voraussichtlich ab dem Jahr 2024 mit emissionsmindernden Ausbringverfahren begüllt werden müssen. Betriebliche Veränderungen können dabei einen Einfluss auf die pflichtige Fläche haben. Mit dieser flächendeckenden Information haben die Landwirtinnen und Landwirte rechtzeitig die Möglichkeit erhalten, bei Bedarf notwendige Massnahmen in die Wege zu leiten.

Am 16. August 2022 wurden durch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zwei Motionen eingereicht:

- Motion 22.3886 «Praxistaugliche Umsetzung des Schleppschlauchobligatoriums»;
- Motion 22.3887 «Schleppschlauchobligatorium. Vollzugskosten nicht abwälzen».

Bei der Motion 22.3886 geht es um zusätzliche Ausnahmebestimmungen, so zum Beispiel bei Hochstamm-bäumen der Qualitätsstufe QI oder bei Teilflächen von weniger als 50 Aren. In der Motion 22.3887 wird verlangt, dass die Kosten für die Bearbeitung von Ausnahmegesuchen nicht auf die Landwirtinnen und Landwirte überwält werden.

Beide Motionen hätten bei ihrer Annahme Auswirkungen auf den Vollzug im Kanton St.Gallen und auf die nachfolgenden Antworten. Die Beantwortung der vorliegenden Interpellation richtet sich hingegen nach dem geltenden Recht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die sogenannte Schleppschlauchpflicht ergibt sich aus der LRV. Nach Art. 25 Abs. 1 Bst. c des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; abgekürzt EG-USG) vollzieht die politische Gemeinde die Vorschriften über die Luftreinhaltung bei Tierhaltungsbetrieben, ausgenommen bei Hofdüngeranlagen. Weil diese Aufgabe Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten voraussetzt, sind im Kanton St.Gallen die politischen Gemeinden für den Vollzug dieser Aufgabe zuständig. Aufgrund der föderalistischen Ordnung liegt die Organisationshoheit für kantonale Aufgaben bei den Kantonen. Der Bund kann im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit zwar Aufgaben den Kantonen zuweisen, aber nicht in die Organisationshoheit des Kantons eingreifen.

Die Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft» enthält das Modul «Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft». Das Modul wurde im Jahr 2021 im Zusammenhang mit der Schleppschlauchpflicht teilrevidiert. Die Vollzugshilfe weist darauf hin, dass die Vollzugsbehörde bzw. die zuständige Behörde im Einzelfall Ausnahmen gewähren kann. Dabei wird nicht von einer kantonalen Vollzugsbehörde gesprochen.

2. Mitarbeitende des Amtes für Umwelt (AFU) und des Landwirtschaftsamtes (LWA) engagieren sich im Rahmen der KVVU-Arbeitsgruppe «Koordination Landwirtschaft/Umweltschutz OCH/FL»¹ für eine unter den Ostschweizer Kantonen harmonisierte Konkretisierung und Umsetzung der sehr allgemein formulierten Vollzugsvorgaben des Bundes zum Schleppschlauchobligatorium. Die Ergebnisse dieser Abstimmungsarbeiten, die auch die Bearbeitung von betrieblichen Ausnahmegesuchen betreffen, werden den St.Galler Gemeinden als Grundlage für einen einheitlichen und LRV-kompatiblen Vollzug des Schleppschlauchobligatoriums zur Verfügung gestellt.

Zudem wirken Mitarbeitende vom AFU, LWA und dem Amt für Raumplanung und Geoinformation (AREG) mit in der von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) geleiteten gemeinsamen Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Schleppschlauchobligatoriums, der weiter der St.Galler Bauernverband und der Kontrolldienst KUT AG (KUT) angehören. In dieser Arbeitsgruppe werden die fachlichen und organisatorischen Detailregelungen einschliesslich der Kriterien für die Beurteilung von Ausnahmegesuchen für die Vollzugstätigkeit der St.Galler Gemeinden verfeinert.

3. Es kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden, wie gross der Aufwand der politischen Gemeinden für den Vollzug des per 1. Januar 2024 in Kraft tretenden Schleppschlauchobligatoriums sein wird. Der Gesamtaufwand wird massgeblich von der Anzahl eingereicherter Ausnahmegesuche abhängen; auch zur Zahl von Ausnahmegesuchen sind zurzeit noch keine verlässlichen Prognosen möglich.
4. Durch die in der Antwort auf Frage 2 erwähnten Arbeiten zur Harmonisierung der Vorgaben der LRV wird eine fachliche Grundlage geschaffen, die den St.Galler Gemeinden für den einheitlichen Vollzug des Schleppschlauchobligatoriums, einschliesslich der Bearbeitung von Ausnahmegesuchen, zur Verfügung steht.

¹ KVVU = Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz.

Die Mitarbeitenden von AFU, AREG und LWA, die der gemeinsamen Arbeitsgruppe zum Schleppschlauchobligatorium angehören, bringen sich auf diesem Weg in die Erarbeitung der Grundlagen für die Gesuchsbearbeitung und die Beurteilung von Gesuchen ein.

5. Die Ostschweizer Kantone erarbeiten momentan in der in der Antwort auf Frage 2 erwähnten KVVU-Arbeitsgruppe «Koordination Landwirtschaft/Umweltschutz OCH/FL» fachliche Grundlagen und Hilfsmittel wie z.B. kurze Vollzugshilfen für einen harmonisierten Vollzug des Schleppschlauchobligatoriums in der Ostschweiz. Ein spezifisches Merkblatt der kantonalen Verwaltung für die politischen Gemeinden ist nicht geplant.
6. Im Vollzugshilfemodul «Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft» ist nur für Hochstammfeldobstbäume der Qualitätsstufe II eine pauschale Befreiung von der Schleppschlauchpflicht vorgesehen. Die Gestaltung des Vollzugs bei Hochstammfeldobstbäumen der Qualitätsstufe I ist Inhalt der laufenden Arbeiten in der KVVU-Arbeitsgruppe «Koordination Landwirtschaft/Umweltschutz OCH/FL».
7. Die LRV stützt sich auf das eidgenössische Umweltschutzgesetz (SR 814.01; abgekürzt USG). Gemäss Art. 48 USG wird für Bewilligungen eine Gebühr erhoben. Die Behörden sind somit zur Gebührenerhebung verpflichtet. Die Amtshandlung soll nicht über Steuern finanziert werden, sondern die Kosten sind gemäss Art. 2 USG auf die Verursacherinnen und Verursacher zu überwälzen. Bei der Festlegung der Gebühr sind insbesondere das Gleichbehandlungsgebot, das Kostendeckungsprinzip sowie das Äquivalenzprinzip (Verhältnismässigkeitsprinzip) zu beachten. Eine Gebühr von Fr. 150.– scheint somit gerechtfertigt.
8. Gemäss den Vorgaben des Vollzugshilfemoduls «Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft» kann es sein, dass gewisse Parzellen mit zwei verschiedenen Ausbringsystemen gedüngt werden müssen; dies ist gemäss Vollzugshilfemodul jedoch kein Kriterium für eine generelle Befreiung solcher Parzellen von der Schleppschlauchpflicht.
9. Grundsätzlich als emissionsmindernd eingestufte Ausbringsysteme können bei unsachgemässer Einstellung und/oder falscher Bedienung zu Bodenbedeckungen durch Gülle von mehr als 20 Prozent führen. Somit reicht es nicht, bloss zu kontrollieren, ob auf pflichtigen Flächen ein zulässiges Ausbringsystem eingesetzt worden ist.

Für den Vollzug muss deshalb der effektive Grad der Bodenbedeckung durch Gülle beurteilt werden. Dementsprechend muss die Bodenbedeckung durch Gülle mittels einer visuellen Kontrolle von frisch oder kürzlich begüllten Flächen erfasst werden. Nach sorgfältiger Instruktion der Kontrollpersonen dürfte gut abschätzbar sein, ob weniger als 20 Prozent der Bodenoberfläche durch Gülle bedeckt sind, zumal mit den meisten emissionsmindernden Ausbringsystemen bei richtiger Anwendung ein deutlich geringerer Anteil der Bodenoberfläche mit Gülle bedeckt wird.