



Bern, 05.12.2025

Erhöhung der Wirksamkeit des Gewässer- schutzprogramms in der Landwirtschaft

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 22.3875 der
GPK-N vom 28. Juni 2022

Aktenzeichen: BLW-032.21-12/2



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Ausgangslage	6
1.1 Auftrag	6
1.2 Zustand der Gewässer in der Schweiz im Hinblick auf Stickstoff, Phosphor und Pflanzenschutzmittel	7
1.2.1 Gesetzliche Anforderungen an die Gewässerqualität.....	7
1.2.2 Zielerreichung und Handlungsbedarf	8
1.3 Beitrag des Gewässerschutzprogramms	10
1.4 Aktuelle rechtliche Grundlagen zum Gewässerschutzprogramm	11
1.5 Verwandte politische Geschäfte.....	12
2 Beantwortung der Prüfaufträge	14
2.1 Vollendung der Aktualisierung der Vollzugsgrundlagen für das Programm	14
2.2 Kriterien zur Eruierung der obligatorischen Programmteilnahme von Betrieben.....	14
2.3 Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für die Projektbeantragung und -durchführung	15
2.3.1 Aktuelles Verfahren	15
2.3.2 Möglichkeiten zur Vereinfachung des Verfahrens	21
2.4 Erhöhung der Sichtbarkeit des Programms	26
2.5 Höhe der Abgeltungen	27
2.5.1 Zukünftige Finanzierung des Programms	28
2.6 Sicherung der nachhaltigen Wirkung des Programms.....	29
3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	31

Zusammenfassung

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, einen Bericht über die Erhöhung der Wirksamkeit des Gewässerschutzprogramms in der Landwirtschaft zu verfassen. Im Fokus der Prüfung soll dabei einerseits die Sicherstellung der nachhaltigen Wirkung des Programms, sowie andererseits dessen Attraktivität stehen.

Der vorliegende Bericht reiht sich in eine Reihe parlamentarischer Vorstösse und Empfehlungen zum Gewässerschutz in der Schweiz ein und weist daher fachliche Zusammenhänge mit weiteren politischen Geschäften auf. Als Grundlagen für den Bericht dienten sowohl die für das Programm relevanten Rechts- und Vollzugsgrundlagen sowie Expertenmeinungen von langjährigen Projektleitenden und involvierten Kantonsvertretern.

Seit der Einführung des Artikel 62a Gewässerschutzgesetz (GSchG) hat das Gewässerschutzprogramm erfolgreich zur Sanierung von Grundwasserfassungen beigetragen. Der Grossteil der Projekte beschäftigt sich dabei mit Nitratverunreinigen, aber es wurden auch einzelne Projekte zu Pflanzenschutzmittel und ein Projekt zu Phosphor umgesetzt. Während das Sanierungsziel in vielen Projekten erreicht wurde und erhalten werden kann, gibt es auch Projekte, welche die Anforderungen der Gewässerschutzverordnung (GSchV) noch nicht erreicht haben oder die beendet wurden. Insgesamt ist die Anzahl umgesetzter Projekte tiefer, als bei der Einführung des Programms angenommen wurde. Ein Hauptgrund für die geringe Anzahl Projekte ist einerseits der mangelnde politische Wille zur Umsetzung von Massnahmen und das damit verbundene grosse Vollzugsdefizit im Gewässerschutz. Schweizweit sind aktuell nur sehr wenige Zuströmbereiche bezeichnet. Diese sind eine Grundlage für ein Gewässerschutzprojekt. Andererseits stellt der administrative Aufwand und die finanziellen Kosten zur Planung und Umsetzung der Projekte eine grosse Herausforderung für die Kantone dar. Besonders aufwändig sind dabei neben der Erarbeitung der nötigen hydrogeologischen Grundlagen die Identifikation der zur Sanierung notwendigen Massnahmen und die Verhandlungen mit den Betriebsleitenden für die Projektteilnahme. Hinzu kommt das Unverständnis für die unterschiedlichen Grenzwerte (Anforderungswert bzw. Höchstwert) für Nitrat in der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) und der Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV; SR 817.022.11). Dadurch ist es den Kantonen möglich, die Trinkwasserverordnung einzuhalten, obwohl die Anforderungen gemäss GSchV überschritten sind.

Die Umsetzung der Motion 20.3625 Zanetti Roberto «Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche» wirkt auf eine Behebung des Vollzugsdefizits hin. Daher wird mit einer Zunahme an Gewässerschutzprojekten gerechnet. Dies hat einerseits einen finanziellen Mehrbedarf des Programms von schätzungsweise rund 40-60 Millionen Franken zur Folge. Andererseits ist eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für die Projektbeantragung und -durchführung sowohl für die Kantone als auch für den Bund anzustreben. Hierfür wurden gemeinsam mit den Expertinnen und Experten neben dem Status Quo drei Möglichkeiten geprüft. Während die Möglichkeit 1 eine grundlegende Änderung des heutigen Prozesses zur Folge hätte, bieten die Möglichkeiten 2 und 3 alternative Herangehensweisen zum heutigen Prozess. Diese könnte der Kanton nutzen, wenn die Bewirtschaftungsvorschriften gemäss Möglichkeit 1 nicht ausreichen, um das Grundwasser zu sanieren, oder Möglichkeit 1 im Rahmen des Variantenentscheides nicht weiterverfolgt wird.

- **Möglichkeit 0: Keine Veränderung gegenüber heute (Status Quo)**
Das Programm soll vorerst in seiner aktuellen Form beibehalten werden. Die Ende 2023 publizierte Vollzugshilfe zu Artikel 62a GSchG schafft Klarheit und trägt dadurch zur Vereinfachung bei. Damit wurde die Attraktivität des Programms bereits gestärkt.
- **Möglichkeit 1: Einführung einer Pflicht für eine grundwasserschonende Bewirtschaftung in Zuströmbereichen mit Nitratverunreinigungen**
In bezeichneten Zuströmbereichen (Z_u) soll eine Pflicht für eine grundwasserschonende Bewirtschaftung eingeführt werden, falls der Anforderungswert für Nitrat im Grundwasser überschritten ist. Mit einem Set an Bewirtschaftungsmassnahmen soll die Nitratbelastung gesenkt werden. Dieses Massnahmenset soll sich dafür eignen, geringfügige Überschreitungen der numerischen Anforderungen der GSchV zu sanieren. Dadurch werden sowohl die Kantone als auch der Bund entlastet. Für die Kantone entfallen sowohl der Aufwand für die Identifikation der notwendigen

Sanierungsmassnahmen als auch jener für die Verhandlungen mit den Betrieben. Für den Bund entfällt eine aufwändige Gesuchsprüfung.

- **Möglichkeit 2: Selbstorganisierte Projekte**

Im Gegensatz zu heute könnten die Massnahmen bei der Möglichkeit 2 nicht vom Kanton, sondern von den Betroffenen in Selbstorganisation festgelegt und kontrolliert werden. Somit werden die Betroffenen zu Beteiligten. Vertragspartner des BLW bleibt der Kanton. Der Kanton muss sich jedoch verpflichten, bei Misserfolg der Selbstorganisation die notwendigen Massnahmen verbindlich festzulegen. Diese Möglichkeit stellt nur eine geringe administrative Entlastung dar, senkt aber die Einstiegshürden für die Kantone und verringert den Verhandlungsaufwand.

- **Möglichkeit 3: Massnahmen auf den am meisten zur Speisung der Grundwasserfassung beitragenden Flächen innerhalb des Zuströmbereiches**

Innerhalb eines Zu tragen nicht alle Flächen gleich viel zur Grundwasserspeisung bei. Massnahmen zur Sanierung der Wasserqualität wirken auf denjenigen Flächen am effektivsten, die am meisten zur Speisung beitragen. Bei Möglichkeit 3 sollen sich deshalb weitergehende Massnahmen zum Massnahmenset von Möglichkeit 1 auf diese Flächen fokussieren. Durch diese Vorgehensweise kann der Flächenbedarf zur Sanierung des Grundwassers und damit verbunden auch die Auswirkung auf die landwirtschaftliche Produktion möglichst geringgehalten werden.

Bezüglich der nachhaltigen Wirkung des Gewässerschutzprogrammes beziehungsweise der langfristigen Sicherung der Massnahmen kommt der Bericht zum Schluss, dass diese mit der Publikation des neuen Moduls der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft» und der damit neu eingeführten Sicherungsphase sichergestellt ist. Das neue Modul wird nun eingesetzt und dessen Praxistauglichkeit und Wirkung auf die nachhaltige Sicherung der Projekterfolge verfolgt. Die Umsetzung der Sicherungsphase soll Ende 2028 evaluiert werden.

Mit der Veröffentlichung der Vollzugshilfe für Projekte nach Artikel 62a GSchG wurde das Programm bereits vereinfacht und dessen Attraktivität gestärkt. Der Bundesrat schlägt vor, das Ergebnis der Anpassung des Gewässerschutzgesetzes im Rahmen der Umsetzung der Mo. 20.3625 mit der Verpflichtung zur Bezeichnung der Zuströmbereiche abzuwarten. Diese soll voraussichtlich 2029 in Kraft treten. In Kenntnis dieser Anpassung, sowie unter Berücksichtigung der Stellungnahme der zuständigen parlamentarischen Kommissionen soll der Bundesrat im Anschluss entscheiden, welche der im vorliegenden Bericht skizzierten Möglichkeiten weiterverfolgt werden sollen.

Abkürzungsverzeichnis

AGRIDEA	Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GSchG	Gewässerschutzgesetz
GSchP	Gewässerschutzprogramm
GSchV	Gewässerschutzverordnung
KOLAS	Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz
KVU	Konferenz der Umweltämter der Schweiz
NAQUA	Nationales Grundwassermonitoring
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SWG	Seeländische Wasserversorgung
TBDV	Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen
VPRH	Verordnung über die Rückstände von Pflanzenschutzmitteln
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis

1 Ausgangslage

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats 22.3875 «Erhöhung der Wirksamkeit des Gewässerschutzprogramms» verfasst. Das Postulat wurde am 28. Juni 2022 von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) im Nationalrat eingereicht. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulates. Am 8. Dezember 2022 hat der Nationalrat das Postulat angenommen.

Die Federführung für das Postulat lag beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Aufgrund des engen fachlichen Zusammenhangs wurde der Bericht aber in die Projektorganisation der Motion 20.3625 Zanetti Roberto «Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche» eingeordnet. Der Bericht wurde in Zusammenarbeit mit einer Expertengruppe bestehend aus Projektleitenden von Gewässerschutzprojekten, Kantonsvertretern (KOLAS, KVV), einem Vertreter der Seeländischen Wasserversorgung (SWG), einem Vertreter der AGRIDEA sowie Vertretern des BAFU erarbeitet und wurde bei interessierten Expertinnen und Experten konsultiert.

1.1 Auftrag

Am 28. Juni 2022 hat die GPK-N das Postulat 22.3875 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Text des Postulats

Der Bundesrat wird ersucht, anknüpfend an die bereits erfolgten Anpassungen eingehend zu prüfen, wie die Attraktivität des Gewässerschutzprogramms (Artikel 62a Gewässerschutzgesetz, GSchG) erhöht und dessen nachhaltige Wirkung sichergestellt werden kann.

Er wird ersucht, auf der Grundlage dieser Prüfung festzulegen, welche Anpassungen am Programm erforderlich sind sowie ob neue Vollzugsgrundlagen geschaffen und die bestehenden Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen.

Begründung des Postulats

Dieses Postulat wurde im Rahmen des Berichts "Grundwasserschutz in der Schweiz" vom 28. Juni 2022 eingereicht, den die GPK-N gestützt auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) erstellt hat. Die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Kommission, welche das Postulat begründen, lauten zusammenfassend wie folgt (Kapitel 2.4.3 des Berichts):

Die PVK befasste sich in ihrer Evaluation mit dem Gewässerschutzprogramm gemäss Artikel 62a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG). Dieses 1998 eingeführte Programm sieht vor, dass der Bund Massnahmen zur Bekämpfung von Wasserverunreinigungen im landwirtschaftlichen Bereich finanziell unterstützen kann. Die wirkungsvollste Massnahme zur Sanierung der Nitratbelastung im Grundwasser ist in den meisten Fällen die Umwandlung eines Teils des Ackerlandes in Grünland im Zuströmbereich der betroffenen Fassung. Die Abgeltungen sollen die Mindererträge der Landwirtschaft kompensieren, die durch diese Umwandlungen verursacht werden. Die Massnahmen werden von Fall zu Fall entschieden und die Abgeltungen werden vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) nach Konsultation des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) auf der Grundlage von Programmvereinbarungen, die mit den Kantonen für jedes Gebiet abgeschlossen werden, gewährt. Es ist vorgesehen, dass die Sanierungsziele spätestens nach zwölf Jahren erreicht sind.

Aus der PVK-Evaluation geht hervor, dass das Programm insgesamt dazu beizutragen scheint, den Zustand des Grundwassers zu verbessern. Dennoch bleibt seine Nutzung deutlich hinter den Erwartungen zurück: Die Zahl der laufenden Projekte stagniert seit zehn Jahren bei landesweit knapp 30 und die jährlichen Kosten belaufen sich auf 5-8 Millionen Franken, was deutlich unter dem ursprünglich geschätzten Betrag (60 Mio. Franken jährlich) liegt.

Der zentrale Schwachpunkt des Gewässerschutzprogramms liegt nach Ansicht der GPK-N in der mangelnden Sicherung der nachhaltigen Wirkung des Programms. Aus der PVK-Evaluation geht hervor,

dass für die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe kaum Anreize bestehen, die grundwasserschonenden Massnahmen aufrechtzuerhalten, wenn ein Projekt abgeschlossen wird und die Zahlungen des Bundes somit eingestellt werden. Das Risiko ist gross, dass die Betriebe angesichts der fehlenden Anreize wieder auf die frühere Produktionsweise umsteigen und sich die Wasserqualität des Grundwassers erneut verschlechtert.

Die derzeitige Funktionsweise des Gewässerschutzprogramms in der Landwirtschaft ist nach Ansicht der GPK-N nicht optimal und ermöglicht es nur teilweise, das anvisierte Ziel eines wirksamen und nachhaltigen Grundwasserschutzes zu erreichen. Die Kommission erachtet es als unerlässlich, dass grundsätzliche Überlegungen angestellt werden und geprüft wird, wie die Attraktivität des Gewässerschutzprogramms - und damit dessen Nutzung - erhöht und eine nachhaltige Wirkung sichergestellt werden kann. Sie begrüsst die entsprechenden Schritte der betroffenen Ämter von 2015, welche vor allem in einem Entwurf für neue Vollzugsgrundlagen mündeten. Der Bundesrat muss sicherstellen, dass die entsprechenden Überlegungen fortgeführt und vertieft werden und zu konkreten Verbesserungen führen.

In diesem Zusammenhang sollten unter anderem folgende Optionen geprüft werden:

- Vollendung der Aktualisierung der Vollzugsgrundlagen für das Programm;
- Erstellung einer Liste mit klaren Kriterien, anhand von denen die Kantone bestimmen können, in welchen Fällen die Programmteilnahme von Landwirtschaftsbetrieben erforderlich bzw. obligatorisch ist (z. B. abhängig von der tatsächlichen Grundwasserverunreinigung);
- Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für die Projektbeantragung und -durchführung;
- Erhöhung der Sichtbarkeit des Programms beim Zielpublikum;
- Prüfung, ob die Beiträge den Ertragsausfall, der durch den Verzicht auf hochwertiges Kulturland und durch die Umstellung der Produktionsmethoden entsteht, tatsächlich vollständig abdecken;
- Entwicklung eines Mechanismus für die Sicherung der nachhaltigen Wirkung des Programms und für die Fortführung der grundwasserschonenden Produktionsmethoden durch die Landwirtschaftsbetriebe.

1.2 Zustand der Gewässer in der Schweiz im Hinblick auf Stickstoff, Phosphor und Pflanzenschutzmittel

1.2.1 Gesetzliche Anforderungen an die Gewässerqualität

Die wichtigste rechtliche Grundlage für den Gewässerschutz in der Schweiz stellen das Gewässerschutzgesetz (GSchG; SR 814.20) und die Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) dar. Die GSchV legt spezifische Anforderungen für verschiedene Schadstoffe in Gewässern fest:

- Nitrat: Für die Stickstoffverbindung Nitrat gilt der numerische Wert von 25 mg Nitrat/l als erlaubte Obergrenze für Grundwasser, das der Trinkwassernutzung dient oder dafür vorgesehen ist¹.
- Sauerstoffgehalt in Seen in Zusammenhang mit Phosphor: Als Qualitätsziel für Phosphor gelten ein Nährstoffgehalt, der maximal eine mittlere Produktion von Biomasse zulässt, sowie ein Sauerstoffgehalt des Wassers jederzeit und in jeder Seetiefe von mindestens 4 mg/l O₂.² Dieser Sauerstoffgehalt muss zudem ausreichen, damit wenig empfindliche Tiere wie Würmer den Seegrund ganzjährig und in einer möglichst natürlichen Dichte besiedeln können. Besondere natürliche Verhältnisse bleiben vorbehalten³.
- Pflanzenschutzmittel (PSM): Im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, gilt für PSM-Wirkstoffe und trinkwasserrelevante PSM-Metaboliten die numerische Anforderung von 0,1 µg/l je Einzelstoff⁴. Für Oberflächengewässer sind die Anforderungen für

¹ Anh. 2 Ziff. 22 Abs. 2 GSchV

² Anh. 2 Ziff. 13 Abs. 2 GSchV sowie Anh. 2 Ziff. 13 Abs. 3 Bst. b GSchV

³ Anh. 2 Ziff. 13 Abs. 2 GSchV, Anh. 2 Ziff. 13 Abs. 3 Bst. b GSchV, sowie Anh. 2 Ziff. 22 Abs. 1 und 2 GSchV

⁴ Anh. 2 Ziff. 22 Abs. 2 GSchV / Anh. 2 Ziff. 22 Abs. 1 GSchV i. V. m. Anh. 2 TBDV

19 Pestizide stoffspezifisch festgelegt. Für alle anderen PSM-Wirkstoffe gilt in Oberflächengewässern die numerische Anforderung von 0,1 µg/l je Einzelstoff.⁵

Zusätzlich zu den gesetzlichen Anforderungen an die Gewässerqualität aus der GSchV hat auch die Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV; SR 817.022.11) indirekt eine Wirkung auf das Gewässerschutzprogramm, denn die Nitratprojekte zielen darauf ab, das Grundwasser, welches zur Trinkwassergewinnung genutzt wird, frühzeitig durch Massnahmen in der Landwirtschaft zu sanieren, bevor das Trinkwasser gesundheitsgefährdend wird.

- Nitrat: Für Nitrat gilt ein Höchstwert von 40 mg/l im Trinkwasser⁶.
- Pflanzenschutzmittel: Für Pestizide gilt einerseits ein Höchstwert von 0,1 µg/l für jedes einzelne Pestizid, sowie andererseits ein Höchstwert von 0,5 µg/l für die Gesamtheit aller Pestizide, die im Rahmen der Kontrolle ermittelt und quantifiziert werden. Als Pestizide gelten die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a VPRH definierten Wirkstoffe sowie die für das Trinkwasser relevanten Metaboliten. Für einzelne Pestizide gelten tiefere Höchstwerte⁷.

Die Differenz in den gesetzlichen Anforderungen zwischen den beiden Verordnungen, insbesondere für Nitrat, stellt für das Programm und die Projekte eine Herausforderung dar. Gemäss Experten fehlt in vielen Fällen der politische Wille, Massnahmen zu ergreifen, wenn der Höchstwert gemäss TBDV nicht überschritten wird, beziehungsweise wenn nicht die Gefahr besteht, dass eine Trinkwasserfassung nicht mehr genutzt werden darf. Solange eine Trinkwasserfassung Werte unter 40 mg/l aufweist oder die Möglichkeit besteht, das Wasser zu mischen und so einen Durchschnittswert von unter 40 mg/l erreicht werden kann, ist der Handlungsbedarf seitens Kantone aktuell gering. Häufig fehlt das Verständnis dafür, weshalb der Anforderungswert im Grundwasser niedriger ist als der zulässige Trinkwasserhöchstwert. Aufgrund der langen Reaktionszeiten und der Nitratdepots in Böden kann die Nitratkonzentration im Grundwasser noch längere Zeit ansteigen, obwohl bereits Sanierungsmassnahmen getroffen wurden. Ausserdem wäre es technisch aufwändig, Nitrat aus dem Trinkwasser zu entfernen. Der tiefere Anforderungswert in der GSchV ergibt sich somit aus dem Vorsorgeprinzip und soll sicherstellen, dass eine ausreichende, sichere Trinkwasserversorgung jederzeit gewährleistet ist.

Der Unterschied zwischen den Grenzwerten kann Entscheide beeinflussen, wenn festgelegt werden muss, welche Zuströmbereiche hinsichtlich Sanierungsmassnahmen prioritär ausgeschieden werden sollen. Zudem wird die Anforderung der GSchV für Nitrat als sehr ambitiös betrachtet, vor dem Hintergrund des Höchstwertes der TBDV. Weiter stellen die unterschiedlichen Anforderungen auch eine Herausforderung bezüglich der Kommunikation dar. Es ist nicht immer einfach zu vermitteln, dass gemäss Anforderungen der GSchV Massnahmen zur Senkung des Nitratgehaltes notwendig sind, wenn das Trinkwasser in der Kontrolle als einwandfrei (<40 mg/l) deklariert wird. Der Unterschied zwischen den beiden Gesetzgebungen trägt daher dazu bei, dass weniger Projekte umgesetzt werden als ursprünglich angenommen.

1.2.2 Zielerreichung und Handlungsbedarf

Viele Schweizer Gewässer (unter- und oberirdische) sind mit Stickstoff und Phosphor sowie mit Pflanzenschutzmitteln belastet. Dies gefährdet einerseits die Gewässerqualität und somit verschiedene empfindliche Tier- und Pflanzenarten. Andererseits ist auch die Nutzung der Gewässer als Trinkwasser gefährdet.

Stickstoff

Im Jahr 2020 gelangten insgesamt rund 70 000 t Stickstoff in die Gewässer der Schweiz, wobei über zwei Drittel aus diffusen Quellen stammt. Knapp die Hälfte dieser Stickstoffeinträge (46 %, rund 32 500 t) sind durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung bedingt. Der wichtigste Pfad der diffusen Einträge ist die Auswaschung (70 %), die wichtigste diffuse Eintragsquelle ist das Ackerland (33 %), gefolgt von

⁵ Anh. 2 Ziff. 11 Abs. 3 GSchV, sowie Anh. 2 Ziff. 22 Abs. 2 Tab. Nr. 11 GSchV

⁶ Anhang 2 TBDV

⁷ Anhang 2 TBDV

Grasland (24 %) und Wald (19 %). Gemäss dem nationalen Grundwassermonitoring (NAQUA) wird die Anforderung für Nitrat im Grundwasser landesweit an 15% aller Messstellen überschritten⁸. In überwiegend ackerbaulich geprägten Gebieten liegen die Konzentrationen an knapp 50 % der Messstellen über den numerischen Anforderungen.

Phosphor

Die gelösten (eutrophierungswirksamen) Phosphoreinträge in die Schweizer Gewässer betragen 2020 rund 1400 t. Davon stammten etwas mehr als die Hälfte (53 %) aus diffusen Quellen. Etwas mehr als ein Viertel (27 %) aller gelösten Einträge waren landwirtschaftsbedingt, der Rest stammt aus Kläranlagen, Mischwasserentlastung, Wald und unproduktiven Flächen (natürliche Hintergrundlast). Der grösste Teil der diffusen Einträge wurde durch die Abschwemmung (54 %) verursacht. 45 % der diffusen Einträge stammten aus dem Grasland und 20 % aus dem Ackerland. Die Anforderung von mindestens 4 mg/l O₂ wird in 60 % der grösseren Seen sowie mindestens 50 % der kleinen Seen im Mittelland nicht oder nur dank künstlicher Belüftung erfüllt⁹.

Pflanzenschutzmittel

In vielen Oberflächengewässern im Mittelland und in den Talsohlen überschreiten Mikroverunreinigungen die Anforderungen gemäss Gewässerschutzverordnung. In Bächen und kleinen Flüssen sind es vor allem Pestizide, in grossen Fließgewässern einzelne Arzneimittel. An über 60 % der Grundwasser-Messstellen (NAQUA) im Mittelland werden die numerischen Anforderungen für Pestizidmetaboliten überschritten, insgesamt an jeder Dritten. Ein aktuell sehr grosses Problem stellen Metaboliten des Pestizids Chlorothalonil dar, das vor allem in der Landwirtschaft eingesetzt wurde. Obwohl dieser Wirkstoff inzwischen nicht mehr zugelassen ist, bleibt das Problem aufgrund seiner Langlebigkeit und der teils langsamen Erneuerung des Grundwassers weiterhin bestehen.

Handlungsbedarf

Im Bericht «Grundwasserschutz in der Schweiz» der GPK-N vom 28. Juni 2022 kommt die PVK auf der Grundlage des von ihr in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens zum Schluss, dass das Bundesrecht den Inhalt und den Umfang der kantonalen Vollzugsaufgaben im planerischen Grundwasserschutz klar und hinreichend präzise festlegt. Aufgrund fehlender verbindlicher Vollzugsfristen und mangelnder Interventions- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber denjenigen Kantonen, die das Bundesrecht nicht vollziehen, gibt es im Bereich planerischer Grundwasserschutz jedoch ein grosses Vollzugsdefizit¹⁰. Dieses Vollzugsdefizit führt zur oben beschriebenen Ziellücke und stellt ein Problem in Sachen Umwelt- und Gesundheitsschutz dar.

Der fehlende Willen der Kantone für den Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes ist ein grosses Hindernis für das Gewässerschutzprogramm, da die Umsetzung der Instrumente des planerischen Grundwasserschutzes, darunter auch die Bezeichnung von Zuströmbereichen, eine Grundlage für ein Gewässerschutzprojekt nach Art. 62a GSchG darstellt. Mit der geplanten Revision des GSchG in Umsetzung der Motion 20.3625 sowie den Empfehlungen aus dem Bericht der GPK-N soll der Vollzug der Gewässerschutzgesetzgebung vorangetrieben werden. Das BLW und das BAFU gehen davon aus, dass die Kantone in diesem Zusammenhang künftig vermehrt auf das Angebot des Gewässerschutzprogramms zurückgreifen werden. Die Durchführung eines 62a-Projektes ist aktuell sehr aufwändig und kann in dieser Form weder vom Bund noch von den Kantonen getragen werden, wenn die Anzahl der Projekte stark zunimmt. Daher sollen im vorliegenden Postulatsbericht verschiedene Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und die Frage der nachhaltigen Sicherung der Wirkung des Programms geprüft werden.

⁸ BAFU (Hrsg.) 2022: Gewässer in der Schweiz. Zustand und Massnahmen. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 2207: 36 S.

⁹ BAFU (Hrsg.) 2022: Gewässer in der Schweiz. Zustand und Massnahmen. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 2207: 36 S.

¹⁰ GPK-N (2022): Grundwasserschutz in der Schweiz. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

1.3 Beitrag des Gewässerschutzprogramms

Werden die Anforderungen an die Wasserqualität gemäss GSchV nicht erfüllt, müssen die Kantone die Ursachen für die Verunreinigungen ermitteln und dafür sorgen, dass die erforderlichen Massnahmen umgesetzt werden¹¹. Grundsätzlich können die Kantone Massnahmen gegenüber Landwirtschaftsbetrieben anordnen. Falls das Grundwasser einer bestehenden oder geplanten Grundwasserfassung durch Stoffe verunreinigt oder gefährdet ist, die nicht genügend abgebaut oder zurückgehalten werden, müssen sie den Zuströmbereich Z_u bezeichnen. Falls das Wasser eines oberirdischen Gewässers durch abgeschwemmte Pflanzenschutzmittel oder Nährstoffe verunreinigt ist, müssen sie den Zuströmbereich Z_o bezeichnen.¹²

Für Massnahmen der Landwirtschaft, welche darauf abzielen, die Auswaschung und Abschwemmung von Nährstoffen (Stickstoff und Phosphor) und Pflanzenschutzmitteln zu verhindern oder zu reduzieren, können die Kantone beim Bund Abgeltungen beantragen. Grundlage für solche Gewässerschutzbeiträge ist der 1998 eingeführte Artikel 62a GSchG. Damit hat das Parlament die Grundlage geschaffen, um die Kantone unter gewissen Voraussetzungen beim Vollzug der GSchV zu unterstützen, indem wirtschaftliche Einbussen der Landwirtschaftsbetriebe durch die umzusetzenden Massnahmen durch finanzielle Kompensation verhindert oder reduziert werden. Artikel 62a GSchG ermöglicht es seither dem Bund, die Kantone bei solchen Sanierungsprojekten von durch Stoffeinträge aus der Landwirtschaft belasteten Gewässern massgeblich finanziell zu unterstützen. Unterstützt werden dabei nur Massnahmen, die aufeinander abgestimmt sind (im Sinne eines Massnahmenpakets), über den heutigen Stand der Technik hinausgehen (also strenger sind als die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) und die relevanten Anforderungen), wirtschaftlich nicht tragbar sind und mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Erreichung des Sanierungsziels (Unterschreitung der numerischen Anforderungen der GSchV) geeignet sind.

Mittels gezielter Bewirtschaftung soll die Auswaschung und die Abschwemmung von Stoffen in Zuströmbereichen (Z_u/Z_o) so weit reduziert werden, dass die Anforderungen der GSchV erreicht werden. Mit dem Gewässerschutzprogramm unterstützt der Bund die Kantone dabei finanziell, indem er einen Grossteil der Kosten und Mindererträge, welche auf betroffenen Landwirtschaftsbetrieben durch landwirtschaftliche Massnahmen zur Verminderung dieser Stoffeinträge entstehen, kompensiert.

Seit das Gewässerschutzprogramm (GSchP) in Kraft ist, wurden insgesamt 32 Nitratprojekte, ein Projekt zu Phosphor und drei Projekte im Bereich Pflanzenschutzmittel gestartet (Projekte, welche nach dem Start zusammengeführt wurden, sind nur einmal gezählt). Davon laufen im Jahr 2025 noch 22 Nitratprojekte und das Phosphorprojekt in den Mittellandseen. Zwei neue Nitratprojekte sind aktuell in Planung. Viele der Massnahmen, welche zur Reduktion der Belastung mit Pflanzenschutzmitteln in den Projekten ergriffen wurden, sind im Rahmen der parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» in die Agrargesetzgebung aufgenommen worden, weshalb aktuell kein Projekt mehr im Bereich Pflanzenschutzmittel läuft. Abbildung 1 zeigt die Anzahl Projekte über die Zeit (bereinigt nach Projektfusionen). Insgesamt wurden für die 36 Projekte rund 150 Millionen durch die öffentliche Hand getragen, davon rund 120 Mio. durch den Bund und rund 30 Mio. durch die Kantone.

¹¹ Art. 47 GSchV

¹² Art. 29 Abs. 1 Bst. c und d GSchV

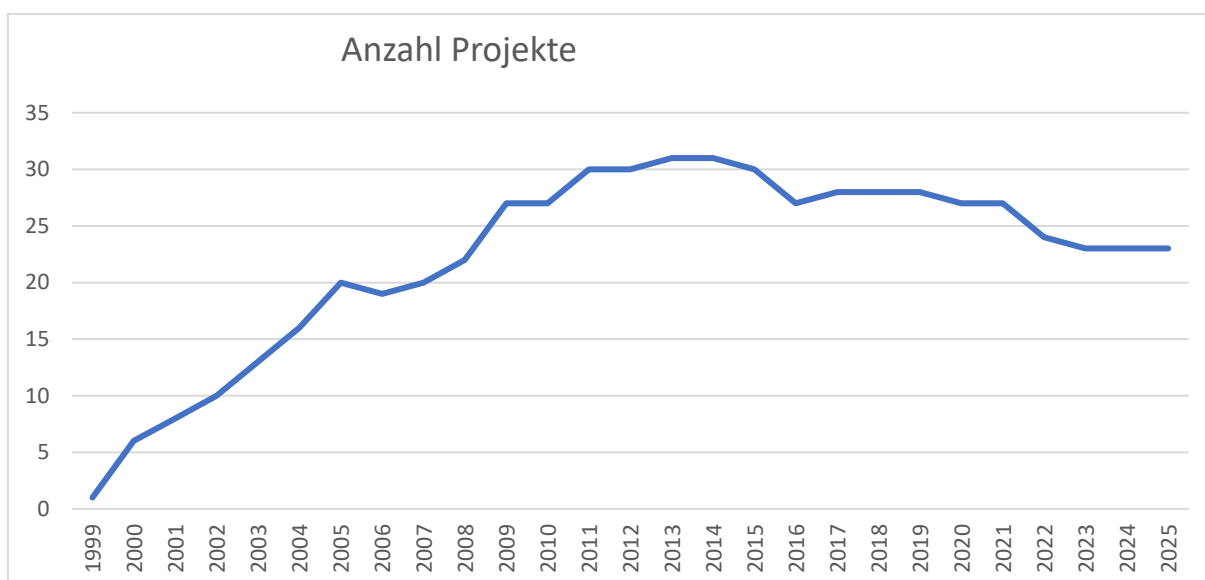


Abbildung 1: Anzahl laufende Gewässerschutzprojekte pro Jahr (bereinigt nach Projektfusionen)

In ihrem Bericht zum Grundwasserschutz in der Schweiz schreibt die parlamentarische Verwaltungskontrolle, dass das Gewässerschutzprogramm an der Schnittstelle zwischen Grundwasserschutz und Landwirtschaft einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität leistet. Nichtsdestotrotz sind die in der Gewässerschutzgesetzgebung festgehaltenen Anforderungen insbesondere im dichtbesiedelten und ackerbaulich (inkl. Gemüsebau) geprägten Gebiet nach wie vor überschritten und die Anzahl der Projekte stagniert. Die Experten sehen diverse Gründe für die geringe Anzahl an Projekten. Ein zentraler Grund ist das Vollzugsdefizit der Gewässerschutzgesetzgebung und die damit verbundene, mangelnde politische Bereitschaft der verantwortlichen Instanzen (Kantone, Gemeinden), Massnahmen zum Schutz der Gewässer umzusetzen, welche mit Aufwand und Einschränkungen für die Betroffenen verbunden sind. Mit der geplanten Revision GSchG soll dieses Defizit angegangen und die Kantone mittels Fristen und Subventionen zur Bezeichnung von Zuströmbereichen motiviert werden. Ebenfalls zu erwähnen ist der Zielkonflikt zwischen dem Grundwasserschutz und der landwirtschaftlichen Produktion. Denn eine der effektivsten Gewässerschutzmassnahmen ist die Umwandlung von Ackerland in Grasland. Sowohl der Grundwasserschutz zur Trinkwassernutzung wie auch der Erhalt der landwirtschaftlichen Produktion sind strategische Ziele. Im Bericht Grundwasserschutz in der Schweiz fordert die GPK-N eine bessere Berücksichtigung des Grundwasserschutzes in der Raumplanung, was einen Beitrag zur Reduktion dieses Zielkonfliktes leisten kann. Ein weiterer wichtiger Grund für die geringe Anzahl Projekte ist der administrative Aufwand, der mit der Umsetzung eines Projektes verbunden ist. Auch wenn die Massnahmen der Landwirtschaft mit dem Gewässerschutzprogramm finanziell unterstützt werden können, so muss der teils beachtliche administrative Aufwand für die Projekterarbeitung und -begleitung vom Kanton selbst getragen werden.

1.4 Aktuelle rechtliche Grundlagen zum Gewässerschutzprogramm

1998 hat das Parlament mit Artikel 62a GSchG die Grundlage geschaffen, um die Sanierung belasteter Gewässer mittels gezielter finanzieller Anreize an die Landwirtschaftsbetriebe fördern zu können. Artikel 62a GSchG legt in Verbindung mit der GSchV fest, unter welchen Voraussetzungen globale Abgeltungen durch den Bund an Massnahmen der Landwirtschaft zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen gewährt werden. Es ist nachzuweisen, dass die Massnahmen zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität der ober- und unterirdischen Gewässer erforderlich sind (Art. 62a Abs. 1 Bst. a GSchG). Die Anforderungen an die Wasserqualität sind in Anhang 2 GSchV geregelt. Weiter muss der betreffende Kanton die Gebiete, in denen die Massnahmen erforderlich sind, bezeichnen haben (Zuströmbereich Z_u oder Z_o) und die einzelnen Massnahmen müssen aufeinander abgestimmt sein (Art. 62a Abs. 1 Bst. b GSchG). Zudem muss nachgewiesen werden, dass die Massnahmen wirtschaftlich nicht tragbar sind (Art. 62a Abs. 1 Bst. c GSchG), d. h. die notwendigen Bewirtschaftungsänderungen zu wirtschaftlichen Nachteilen führen.

Das Gesuch muss Angaben enthalten über die zu erreichenden Projektziele, die zur Zielerreichung voraussichtlich notwendigen Massnahmen, deren Wirksamkeit sowie Durchführung (Art. 59 Abs. 2 GSchV). Für die Beurteilung, ob die Programme einen sachgemässen Gewässerschutz gewährleisten, hört das BLW das BAFU an. Nach der Bewilligung des Gesuches schliesst das BLW mit der zuständigen kantonalen Instanz für jedes Gebiet, in dem Massnahmen erforderlich sind, Programmvereinbarungen ab (Art. 62a Abs. 4 GSchG, Art. 60 Abs. 1 Bst. b GSchV). Gegenstand der Programmvereinbarung sind insbesondere die zu erreichenden Projektziele, die Leistung des Kantons, die zu leistenden Abgeltungen des Bundes und das Controlling (Art. 60 Abs. 2 GSchV).

Die Abgeltungen des Bundes werden an die Kantone ausgerichtet, welche diese wiederum den einzelnen Anspruchsberechtigten ausbezahlen (Art. 62a Abs. 4 GSchG). Die Höhe der globalen Abgeltungen richtet sich nach den Eigenschaften und Menge der Stoffe, deren Abschwemmung und Auswaschung jährlich verhindert wird, sowie nach den Kosten der Massnahmen, die nicht durch Beiträge nach dem Landwirtschaftsgesetz (LwG; SR 910.1) oder dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 541) abgegolten werden (Art. 62a Abs. 2 GSchG und Art. 54 Abs. 1 GSchV). Für Massnahmen, welche Änderungen der Betriebsstrukturen zur Folge haben, richtet sich die Höhe ausserdem nach den anrechenbaren Kosten (Art. 54 Abs. 2 GSchV). Als anrechenbare Kosten gelten die Kosten, die tatsächlich entstanden sind und unmittelbar für die zweckmässige Erfüllung der beitragsberechtigten Aufgaben erforderlich sind (Art. 58 Abs. 1 GSchV). Nicht anrechenbar sind insbesondere Gebühren und Steuern (Art. 58 Abs. 2 GSchV).

1.5 Verwandte politische Geschäfte

Im Folgenden sind verwandte politische Geschäfte mit Einfluss auf das Gewässerschutzprogramm aufgeführt. Ein Teil der Geschäfte ist noch in Bearbeitung. Ihre konkrete Umsetzung kann Auswirkungen auf das Gewässerschutzprogramm haben.

- **Motion 20.3625 Zanetti Roberto «Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche» vom 17. September 2020:** Die Motion fordert, dass die Kantone die Zuströmbereiche für alle im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen von regionaler Bedeutung sowie anderer Grundwasserfassungen, welche verunreinigt sind oder bei welchen die Gefahr einer Verunreinigung besteht, bestimmen. Um eine zügige Umsetzung sicherzustellen, wird eine Umsetzungsfrist festgelegt und die Kantone sollen bei der Bestimmung der Zuströmbereiche finanziell unterstützt werden. Weiter sollen die Kantone dazu verpflichtet werden, dem Bund innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der entsprechenden Gesetzesvorschriften eine Planung zur Bestimmung der Zuströmbereiche vorzulegen, sowie über den Stand der Umsetzung der Planung zur Bestimmung Zuströmbereiche und der darin festgelegten Massnahmen Bericht zu erstatten.

Die Bezeichnung des Zuströmbereiches ist die Grundlage für ein Gewässerschutzprojekt nach Art 62a GSchG. Werden bei der Bodenbewirtschaftung in den Zuströmbereichen Z_u (zum Schutz unterirdischer Gewässer) und Z_o (zum Schutz oberirdischer Gewässer) durch Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln oder Nährstoffen Gewässer verunreinigt, so müssen die Kantone die zum Schutz des Wassers erforderlichen Massnahmen festlegen¹³. Aktuell sind schweizweit nur wenige Zuströmbereiche bezeichnet. Aufgrund der Motion ist davon auszugehen, dass dieses Vollzugsdefizit geschlossen wird und künftig mehr Zuströmbereiche Z_u bezeichnet werden. In welchem Umfang und Zeitrahmen dies der Fall sein wird, ist von der Umsetzung der Motion abhängig. Das BAFU schätzt, dass schweizweit rund 1500 Zuströmbereiche Z_u bezeichnet werden müssen. Auf der Basis der NAQUA-Messresultate erwartet das BAFU, dass in 800 dieser Zuströmbereiche der Anforderungswert an Nitrat von 25 mg/l überschritten ist und daher Massnahmen zum Schutz der Wasserqualität nötig sind. Dieser grosse Handlungsbedarf stellt das Gewässerschutzprogramm vor die Herausforderung eines möglichen Anstiegs an Projekten und der damit verbundenen Zunahme der dafür notwendigen öffentlichen Gelder und des Administrationsaufwandes bei Bund und Kantonen.

- **Bericht «Grundwasserschutz in der Schweiz» der GPK-N vom 28. Juni 2022:** Im Bericht wird die Bedeutung des Grundwasserschutzes als eine der zentralen Herausforderungen der

¹³ Anhang 4 Ziff. 212 GSchV

Schweizer Umweltpolitik hervorgehoben. Über 80 Prozent des Schweizer Trinkwassers werden aus Grundwasser gewonnen. Der Bericht basiert auf einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), die den Vollzug der Kantone im Bereich Grundwasserschutz untersucht hat. Dabei wurden insbesondere die Aufsichtsmaßnahmen des Bundes über die Kantone analysiert.

Die Kommission empfiehlt, die bestehenden Instrumente zur Unterstützung und Regulierung des kantonalen Rechtsvollzugs zu präzisieren und um Möglichkeiten zur Intervention und Sanktionierung durch das BAFU bei Nichteinhaltung rechtlicher Vorgaben zu ergänzen. Die Kommission kommt zudem zum Schluss, dass die konkrete Aufsicht des BAFU über den Rechtsvollzug der Kantone verstärkt werden muss. Des Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass der Grundwasserschutz in der Raumplanungspolitik des Bundes besser berücksichtigt werden muss. Durch eine systematische Ausweisung der Grundwasserschutzgebiete in den Unterlagen zu den Sachplänen und den kantonalen Richtplänen soll der Grundwasserschutz bei Raumplanungsvorhaben direkt berücksichtigt werden.

Im Bericht werden sieben Empfehlungen, zwei Motionen (22.3873 und 22.3874, siehe nächster Abschnitt) und das hier behandelte Postulat (22.3875) formuliert. Der Bundesrat hat am 30. September 2022 zugestimmt und das BAFU (Empfehlungen 1-6) bzw. das BAFU und das ARE (Empfehlung 7) mit der Umsetzung der Empfehlungen beauftragt. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung dieser Empfehlungen sowie der Motionen, sofern diese angenommen werden, die genannten Effekte der Motion 20.3625 auf das Gewässerschutzprogramm verstärken.

- **Motion 22.3873 GPK-N «Fristen für die Umsetzung der Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes» vom 8. Dezember 2022:** Die Motion fordert, im Gewässerschutzrecht verbindliche Fristen für die Umsetzung aller rechtlich vorgesehener Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes durch die Kantone (Art. 19-21 GSchG, Art. 29 und 30 sowie Anhang 4 GSchV) zu setzen. Solche Fristen sollten namentlich für die Ausscheidung der Gewässerschutzbereiche, der Grundwasserschutzzonen und der Grundwasserschutzareale sowie für die Erstellung der Gewässerschutzkarten gesetzt werden.

Die Motion wurde im Nationalrat angenommen, im Ständerat jedoch abgelehnt, um die Vollzugskompetenzen der Kantone nicht einzuschränken. Es wurde darauf verwiesen, dass die Ziele der Motion erreicht werden, wenn die sieben Empfehlungen der GPK-N in den kommenden Jahren konsequent umgesetzt werden, wie dies der Bundesrat bereits veranlasst hat.

- **Motion 22.3874 GPK-N «Klärung und Stärkung der Aufsichtsinstrumente und Interventionsmöglichkeiten des Bundes im Bereich des Grundwasserschutzes» vom 8. Dezember 2022:** Die Motion fordert, im Gewässerschutzrecht (GSchG und GSchV) die Aufsichtsinstrumente und Interventionsmöglichkeiten des Bundes betreffend den Vollzug der Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes durch die Kantone zu klären und zu stärken. Konkret soll geprüft werden, ob die Berichterstattung der Kantone über den Vollzug präzisiert werden muss, ob finanzielle Beiträge des Bundes zur gezielten Förderung des Vollzugs durch die Kantone eingeführt werden sollen und ob Interventions- und Sanktionsmassnahmen festgelegt werden müssen, welche bei Vollzugsdefiziten der Kantone gegenüber diesen ergriffen werden können.

Die Motion wurde im Nationalrat angenommen, im Ständerat jedoch aus denselben Gründen wie die Motion 22.3873 abgelehnt.

Zur Umsetzung der Motion 20.3625 Zanetti Roberto «Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche» sowie der Motionen 20.4261 «Reduktion der Stickstoffeinträge aus den Abwasserreinigungsanlagen» und 20.4262 «Massnahmen zur Elimination von Mikroverunreinigungen für alle Abwasserreinigungsanlagen» der WAK-N wird eine gemeinsame Vorlage erarbeitet. Das Postulat 22.3875 wurde ebenfalls in die Projektorganisation zur Beantwortung der Motion 20.3625 eingebunden, jedoch erfolgt die Berichterstattung separat durch das BLW.

2 Beantwortung der Prüfaufträge

2.1 Vollendung der Aktualisierung der Vollzugsgrundlagen für das Programm

Am 23. November 2023 wurde das Modul der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft» mit dem Titel «Projekte in der Landwirtschaft nach Artikel 62a GSchG zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität» publiziert. Das Modul löst die bisherige «Grundlagensammlung Nitrat» aus dem Jahr 2013 als Basis für den Vollzug des Gewässerschutzprogramms ab. Es umfasst nicht nur Grundlagen zu Nitratprojekten, sondern auch zu Pflanzenschutzmitteln und Phosphor. Mit diesen drei Stoffen sind die wichtigsten Ursachen für landwirtschaftlich bedingte Gewässerverschmutzungen adressiert.

Das neue Modul hat unter anderem zum Ziel, dass die Anforderungen an die Wasserqualität in den Projektgebieten dauerhaft eingehalten werden und die erforderlichen Massnahmen so lange wie nötig sichergestellt sind. Zu diesem Zweck muss nach der Phase der Projekterarbeitung und der Sanierung neu eine Sicherungsphase umgesetzt werden. In dieser Phase sollen die Massnahmen, welche es ermöglicht haben, das numerische Ziel im Projekt zu erreichen, dauerhaft gesichert werden, so dass die Gewässer auch langfristig vor zu hohen Stoffeinträgen aus der Landwirtschaft geschützt sind. Diese Ergänzung der bestehenden Praxis wird explizit auch von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates in ihrem Bericht zum Grundwasserschutz in der Schweiz (2022) empfohlen. Für diese Phase können auch Gesuche für Abgeltungen erstellt werden. Zudem wurden die Vorgaben für die Abgeltung bei Strukturanpassungen aktualisiert. Die Sicherungsphase greift mit der Verbesserung der nachhaltigen Wirkung des Programms ein zentrales Anliegen des Postulates auf. Gleichzeitig wirkt sie gemäss der Einschätzung der Experten jedoch dem Anspruch entgegen, das Programm attraktiver für Kantone und Betriebsleitende zu machen.

Die Vollzugshilfe wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet und deckt deren Bedürfnisse ab. Das neue Modul der Vollzugshilfe schafft die nötige Klarheit und trägt dadurch zu einer Vereinfachung bei. Grundlegende Änderungen am Modul oder die Erarbeitung weiterer Vollzugsgrundlagen sind aktuell nicht vorgesehen und werden nicht als notwendig erachtet. Das neue Modul wird nun eingesetzt und dessen Praxistauglichkeit und Wirkung auf die nachhaltige Sicherung der Projekterfolge verfolgt. Zeichnet sich mit der Zeit ab, dass Anpassungen am Modul notwendig sind, sei dies, weil durch die Umsetzung der oben genannten politischen Geschäfte Bedarf für die Anpassung des Vollzugs entsteht oder weil die nachhaltige Wirkung des Programms unzureichend ist, können diese zur gegebenen Zeit vorgenommen werden. Änderungen aufgrund vorgeschlagener Anpassungen des Programms im Rahmen dieses Postulats sind möglich.

2.2 Kriterien zur Eruiierung der obligatorischen Programmteilnahme von Betrieben

Bei der Frage nach einer obligatorischen Programm- bzw. Projektteilnahme von Betrieben gilt es, den Unterschied zwischen der Umsetzung von Massnahmen und der Projektteilnahme zu verdeutlichen.

Die GSchV legt numerische Anforderungen an die Wasserqualität fest (vgl. Kapitel 1.2.1). Werden diese Anforderungen überschritten oder besteht die Gefahr eine Überschreitung, sind die Kantone verpflichtet, die zum Schutz des Wassers notwendigen Massnahmen festzulegen. Dafür haben die Kantone grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

1. Die Massnahmen werden ausserhalb des Gewässerschutzprogrammes nach Art. 62a GSchG umgesetzt.
2. Die Massnahmen werden gemäss den Auflagen des Gewässerschutzprogramms nach Art. 62a GSchG umgesetzt.

Der Kanton kann sich aus verschiedenen Gründen gegen ein Gewässerschutzprojekt entscheiden. Die Pflicht zur Umsetzung von Massnahmen bleibt aber bestehen, denn diese ist in der GSchV definiert. Das Gewässerschutzprogramm ist freiwillig und stellt Anforderungen an die koordinierte Planung eines Projektes. Erfolgt die Planung und Umsetzung der Massnahmen gemäss den Auflagen des Gewässerschutzprogramms, besteht über Art. 62a GSchG im Gegenzug die Möglichkeit, die Umsetzung der Massnahmen finanziell abzugelten. Dies soll die Umsetzung von Massnahmen in der Landwirtschaft erleichtern. Bis zur Sicherungsphase kann die Umsetzung der notwendigen Massnahmen über freiwillige

Vereinbarungen mit den Bewirtschaftenden erfolgen. Eine Pflicht zur Teilnahme an einem Gewässer-schutzprojekt, gibt es nicht und kann im Gegensatz zur Umsetzung von Massnahmen nicht rechtlich bindend festgelegt werden. Die Kantone können zusätzliche Massnahmen anordnen, wenn die freiwillig vereinbarten Massnahmen oder die freiwillige Beteiligung der Betriebe am Projekt zur Erfüllung der Zielvorgaben nicht ausreichen. Dies kann beispielsweise mittels Verfügens der Massnahme gegenüber nicht teilnehmenden Bewirtschaftenden oder mittels Anordnung rechtsverbindlicher Massnahmen für den ganzen Zu/Zo geschehen. Die Massnahmen können auch nicht-landwirtschaftliche Betriebe und Private betreffen, welche zur Belastung der Gewässer durch Nitrat, Phosphor oder PSM beitragen. Auch angeordnete Massnahmen können abgegolten werden, aber nur, wenn sie einen Landwirtschaftsbetrieb betreffen.

In der Regel streben die Kantone eine freiwillige Umsetzung von Massnahmen und eine Teilnahme an den Projekten an. Dem BLW sind nur wenige Fälle bekannt, in denen Kantone von der Möglichkeit, die Umsetzung von Massnahmen ausserhalb eines Gewässerschutzprojektes rechtlich verbindlich festzulegen, Gebrauch gemacht haben. In diesen Fällen handelt es sich meist nicht um individuelle Verfügungen, sondern Vorgaben im Rahmen einer Kantonalen Verordnung oder eines kommunalen Reglements auf Ebene Zuströmbereich.

Die Kantone haben also bereits heute klare Vorgaben und die nötigen rechtlichen Grundlagen, um Bewirtschaftende innerhalb oder ausserhalb eines 62a-Projektes zur obligatorischen Umsetzung gewisser Massnahmen zu verpflichten. Es liegt in der Kompetenz der Kantone zu entscheiden, wann welche Massnahmen als obligatorisch erklärt werden müssen, um gebietsspezifisch die Wasserqualitätsanforderungen einzuhalten. Mit den numerischen Anforderungen der GSchV gibt der Bund ausreichend Kriterien vor.

2.3 Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für die Projektbeantragung und -durchführung

2.3.1 Aktuelles Verfahren

Wenn ein Gewässer die Anforderungen an die Wasserqualität nach Anhang 2 GSchV nicht erfüllt, muss der Kanton die Ursache der Verunreinigung ermitteln¹⁴. Sind zu deren Beseitigung Massnahmen der Landwirtschaft erforderlich und sind diese voraussichtlich wirtschaftlich nicht tragbar, kann ein Kanton im Rahmen eines Projektes für den betreffenden bezeichneten unter- oder oberirdischen Zuströmbereich (Zu/Zo) ein Gesuch um Abgeltungen des Bundes beantragen. In der Vollzugshilfe «Projekte in der Landwirtschaft nach Artikel 62a GSchG zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität», einem Modul der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft», ist das Vorgehen zur Beantragung eines Projektes im Detail beschrieben¹⁵.

Gemäss Vollzugshilfe soll ein Projekt nach Art. 62a GSchG wie in den in Tabelle 1 aufgeführten Phasen ablaufen:

Tabelle 1: Übersicht über die drei Phasen eines Projektes nach Art. 62a GSchG

Phase	Aufgaben
Projekterarbeitung	<ul style="list-style-type: none"> • Übersicht kantonaler Gebiete mit Handlungsbedarf und Prioritäten • Bezeichnung Zu/Zo • Festlegen des Projektgebiets und beschreiben der Ist-Situation • Festlegung der Projektziele • Wirksame Massnahmen bestimmen und Umsetzungskonzept definieren • Kosten der Massnahmen bestimmen und Restfinanzierung und Mittel für administrative Aufwände sicherstellen <p>Abschluss der Phase: Programmvereinbarung Bund-Kanton</p>
Sanierung	<p>Umsetzung der Massnahmen Falls nötig, Anpassung von Massnahmen und/oder des Zu/Zo</p>

¹⁴ Vgl. Art. 47 GSchV

¹⁵ Siehe auch Projekte in der Landwirtschaft nach Artikel 62a GSchG zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität. Ein Modul der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft». [Projekte in der Landwirtschaft nach Artikel 62a GSchG zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität \(admin.ch\)](#)

	<p>Wenn nötig, Erneuerung der Programmvereinbarung Bund-Kanton</p> <p>Abschluss der Phase: Für die Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität nötigen Massnahmen sind bekannt und die erforderliche Wasserqualität ist erreicht oder die Erreichung ist absehbar</p>
Sicherung	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche Sicherung der dauerhaft erforderlichen Massnahmen • Programmvereinbarung Bund-Kanton zur Abgeltung der dauerhaft erforderlichen Massnahmen • Wenn nötig, Erneuerung der Programmvereinbarung Bund-Kanton <p>Abschluss der Phase: Wenn im Z_u/Z_o keine spezifischen Massnahmen mehr erforderlich sind</p>

Erfahrungsgemäss fallen auf Seiten Kanton meist grosse Aufwände für die Planung und Umsetzung eines Gewässerschutzprojektes an. Aufwände für die Projektleitung entstehen insbesondere bei der Projekterarbeitung (Grundlagenerarbeitung bei komplexen hydrogeologischen Verhältnissen, Gesuchbearbeitung, Ausarbeitung der Massnahmen, Bestimmung von betriebsspezifischen finanziellen Entschädigungen, Beschaffung der Restfinanzierung) sowie der Kommunikation und den Verhandlungen mit den betroffenen Betriebsleitenden (Überzeugungsarbeit zur freiwilligen Teilnahme am Projekt), politischen Akteuren und Wasserversorgungen. Diese Verhandlungen können intensiv sein und viele Ressourcen beanspruchen, wenn die numerischen Anforderungen weit überschritten und umfassende Bewirtschaftungsänderungen im Projektgebiet notwendig sind, sowie wenn besonders grundwasserbelastende Spezialkulturen mit hoher Wertschöpfung und vorhandener Betriebsinfrastruktur wie z. B. Freilandgemüse vorhanden sind oder mangelnde Sensibilisierung oder Motivation der Betroffenen für die Thematik vorliegt. Gerade in solchen Fällen ist jedoch eine intensive Auseinandersetzung der Betroffenen mit der Thematik notwendig, um ein langfristig erfolgsversprechendes Projekt zu entwickeln und umzusetzen. Weiterer Aufwand entsteht während der Umsetzung der Projekte bei der Beratung der Betriebsleitenden, der Kontrolle der mit den Betriebsleitenden vereinbarten Massnahmen, der Erteilung von Ausnahmegewilligungen, sowie der jährlichen Berichterstattung zuhanden des BLW und der Abrechnung. Ebenfalls ist die Kommunikation eine Herausforderung, wenn keine Verbesserung der Nitratwerte im Grundwasser ersichtlich ist. Aufgrund teils hoher Grundwasseralter ist es möglich, dass sich die Schadstoffgehalte im Grundwasser trotz den Massnahmen in den ersten Jahren nicht reduzieren. Ohne sichtbare Ergebnisse kann es schwierig sein, die Landwirtinnen und Landwirte von der Wirksamkeit der Massnahmen zu überzeugen und sie für die Weiterführung der Massnahmen zu motivieren. Werden die vereinbarten Ziele langfristig nicht erreicht, sind Massnahmenanpassungen oder ggf. eine Überprüfung des Projektgebietes notwendig.

Durch die Einführung der Sicherungsphase, welche aufgrund der Umstellung von freiwilligen Massnahmen auf langfristig rechtlich verbindliche Massnahmen für die laufenden Projekte eine massgebliche Änderung darstellt, wird in den nächsten Jahren auch für diese Phase ein erheblicher Mehraufwand entstehen. Herausfordernd ist hierbei besonders die Kommunikation mit den Betroffenen und die politische Unterstützung. Gelingt die Kommunikation mit den Betroffenen nicht, erwarten die Projektleitenden langwierige Einspracheverfahren, welche die gute Zusammenarbeit und die Erfolge der vergangenen Jahre gefährden könnten. Für zukünftige Projekte wird die Sicherungsphase von Beginn an mitgedacht und wird daher zu weniger Zusatzaufwand im Vergleich zu den bereits laufenden Projekten führen.

Potenzial zur Vereinfachung des Verfahrens für die Projektbeantragung und -durchführung bietet sich also insbesondere in der Phase der Projekterarbeitung, sowie bei den Teilnahmeverhandlungen der betroffenen Akteure.

Im Folgenden sind die einzelnen Phasen zusammenfassend beschrieben. Weitere Informationen sind im Modul «Projekte in der Landwirtschaft nach Artikel 62a GSchG zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität» der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft» zu finden.

2.3.1.1 Projekterarbeitung

Ziel der ersten Phase ist es:

- (i) festzustellen, wo welche Massnahmen erforderlich und geeignet sind, um voraussichtlich die Anforderungen an die Wasserqualität zu erfüllen,
- (ii) diese aufeinander abzustimmen und
- (iii) die Kosten der Massnahmen zu bestimmen.

Das Gesuch um Abgeltungen muss beim BLW eingereicht werden. Dieses prüft das Gesuch, insbesondere die agronomischen und betriebswirtschaftlichen Aspekte. Für die Beurteilung des sachgemässen Gewässerschutzes hört das BLW das BAFU an. Das Gesuch kann zur Überarbeitung an den Kanton zurückgewiesen werden. Wenn das Gesuch akzeptiert wird, schliesst das BLW mit dem Kanton eine Programmvereinbarung über die Abgeltung des Bundes und allfällige zusätzliche Rahmenbedingungen ab. Diese gilt für eine Periode von sechs Jahren. Die Kantone zahlen die Abgeltung an die Betriebe aus, die Massnahmen umsetzen.

Die Phase der Projekterarbeitung wird mit der Unterzeichnung der entsprechenden Programmvereinbarung zwischen Kanton und Bund (BLW) über die globalen Abgeltungen des Bundes zur Verminderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen abgeschlossen.

Abbildung 2 zeigt den Ablauf und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Phase der Projekterarbeitung.

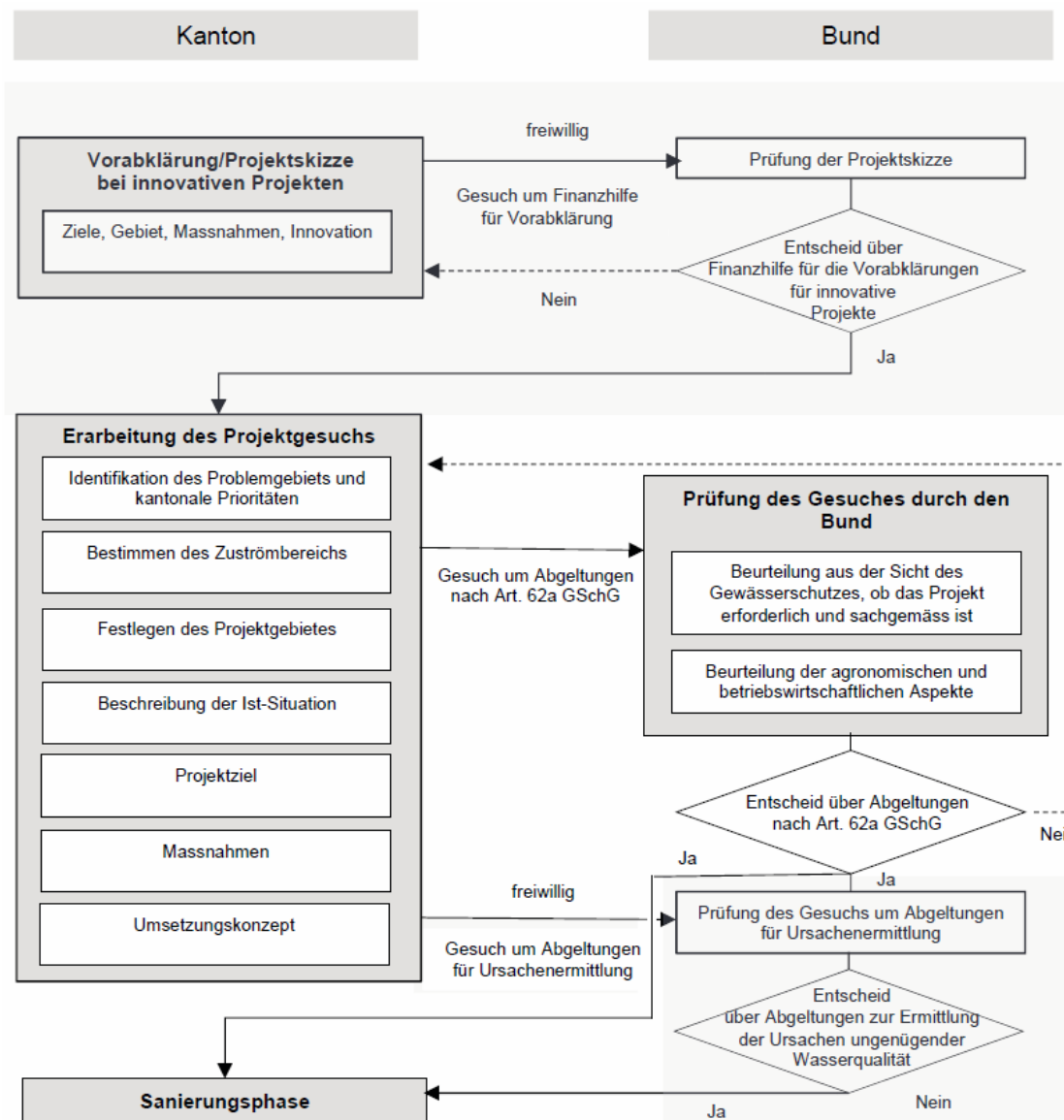


Abbildung 2: Aufgaben und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen für die Phase der Projekterarbeitung

2.3.1.2 Sanierungsphase

Ziel der Sanierungsphase ist, die zur Erreichung der gesetzlichen Anforderungen nötigen Massnahmen umzusetzen und das Sanierungsziel gemäss der Gewässerschutzgesetzgebung zu erreichen.

Für die Sanierungsphase werden Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen abgeschlossen. Diese Vereinbarungen dauern sechs Jahre und können verlängert werden. So können die Massnahmen, falls dies zur Zielerreichung notwendig ist, angepasst werden.

Der Kanton setzt die vereinbarten Massnahmen in der Sanierungsphase um. Die Sanierungsphase beinhaltet das Abschliessen von Verträgen auf freiwilliger Basis mit den Bewirtschaftenden, die Auszahlungen der Abgeltungen, die Umsetzungs- und Erfolgskontrolle, die jährliche Rechnungsstellung an das BLW, die jährliche Berichterstattung und die Vorbereitung der Sicherungsphase. Ist absehbar, dass die Anforderungen an die Wasserqualität nach Ablauf der vereinbarten Projektperiode noch nicht erfüllt werden, ist eine Fortführung und falls nötig eine Anpassung der Massnahmen möglich bzw. notwendig.

Die Sanierungsphase ist abgeschlossen, wenn die für die Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität nötigen Massnahmen bekannt sind und die erforderliche Wasserqualität erreicht oder die Erreichung absehbar ist. In grossen Projektgebieten oder bei hohen Grundwasseralters können in begründeten Fällen Teile des Projektgebiets bereits früher in die Sicherungsphase überführt werden. Dies

wenn die Erreichung der Anforderung an die Wasserqualität absehbar ist oder die im zentralen Bereich des Projektgebietes umzusetzenden Massnahmen bekannt sind und bereits dauerhaft abgesichert werden können.

Abbildung 3 zeigt den Ablauf und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Sanierungsphase gemäss Vollzugshilfe.

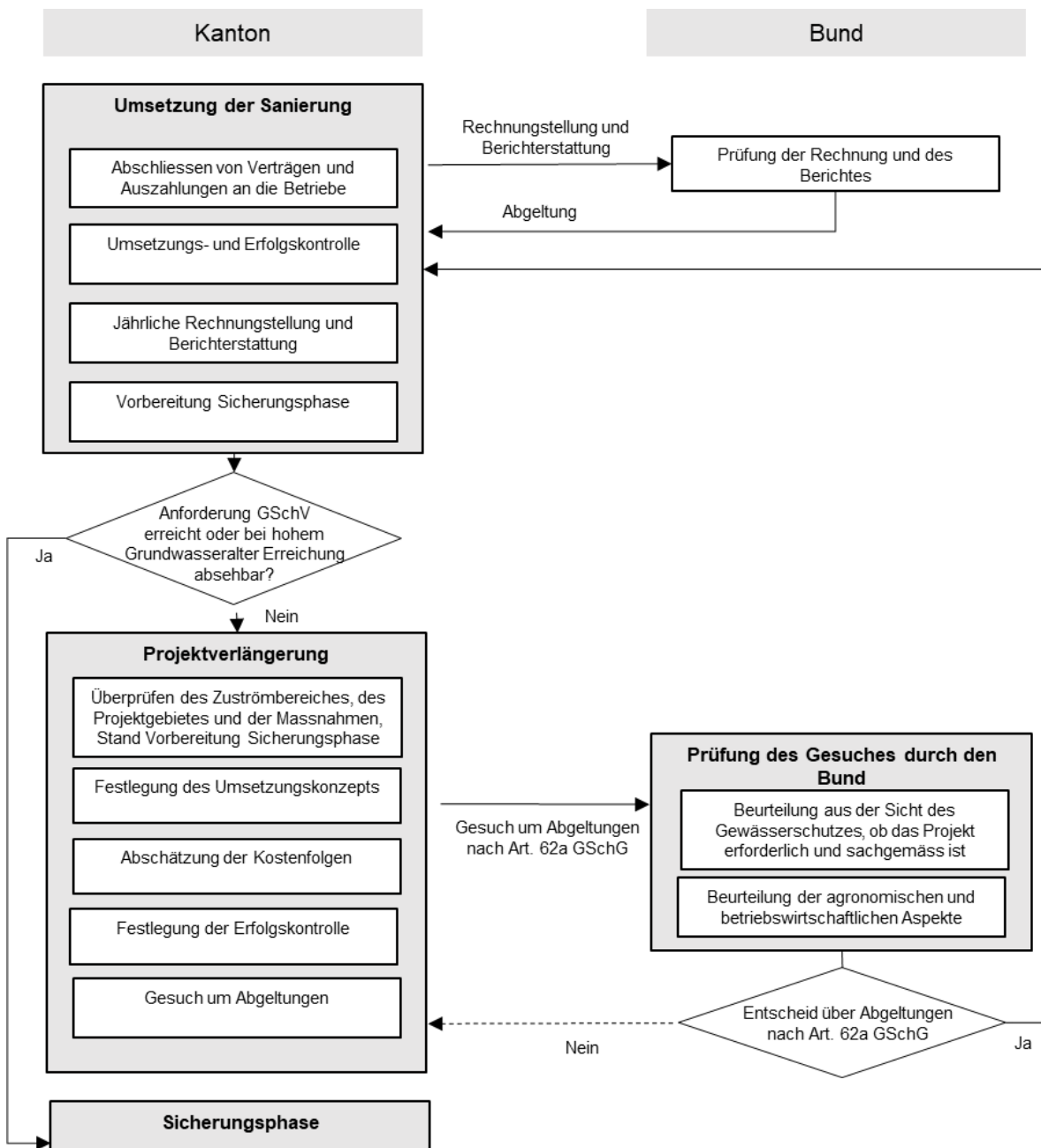


Abbildung 3: Aufgaben und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in der Sanierungsphase

2.3.1.3 Sicherungsphase

Ziel der Sicherungsphase ist, die für die weitere Einhaltung der Anforderungen an die Wasserqualität nötigen Massnahmen nach Abschluss der Sanierungsphase so lange zu sichern, wie sie notwendig sind. Hierfür soll die Umsetzung der Massnahmen über eine längere Zeitdauer rechtlich abgesichert werden.

In der Sicherungsphase plant und beschreibt der Kanton das Vorgehen zur Sicherung der als notwendig bestimmten Massnahmen und stellt beim BLW ein Gesuch um Abgeltung der Massnahmen der Landwirtschaft. Zur Sicherung der Massnahmen gehören auch Regelungen in Bezug auf die Kontrolle der Massnahmen und allfällige Sanktionen. Nach Abschluss der Programmvereinbarung setzt er das geplante Vorgehen um. Anschliessend kontrolliert er regelmässig die Einhaltung der Anforderungen an die Wasserqualität und der Massnahmen und zahlt die Abgeltungen aus. Dem BLW ist jährlich eine Rechnung zuzustellen. Solange die Sicherungsmassnahmen noch nicht umgesetzt sind, muss dem BLW ausserdem jährlich Bericht erstattet werden. Sind die Sicherungsmassnahmen umgesetzt (vgl. gestrichelter Rahmen in Abbildung 4), ist dem Bund nur noch alle sechs Jahre ein Bericht über die Zielerreichung und die Umsetzung der Massnahmen einzureichen. Falls die Anforderungen an die Wasserqualität nicht mehr eingehalten sind, sich die finanziellen Rahmenbedingungen (z. B. Kosten für Produktionsmittel, Produktpreise, Direktzahlungen) für die Abgeltung ändern oder andere Massnahmen zweckmässiger werden, stellt der Kanton dem Bund wie in der Sanierungsphase ein Gesuch für die sich daraus ergebenden Anpassungen der Abgeltungen.

Abbildung 4 zeigt den Ablauf und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Sicherungsphase gemäss Vollzughilfe.

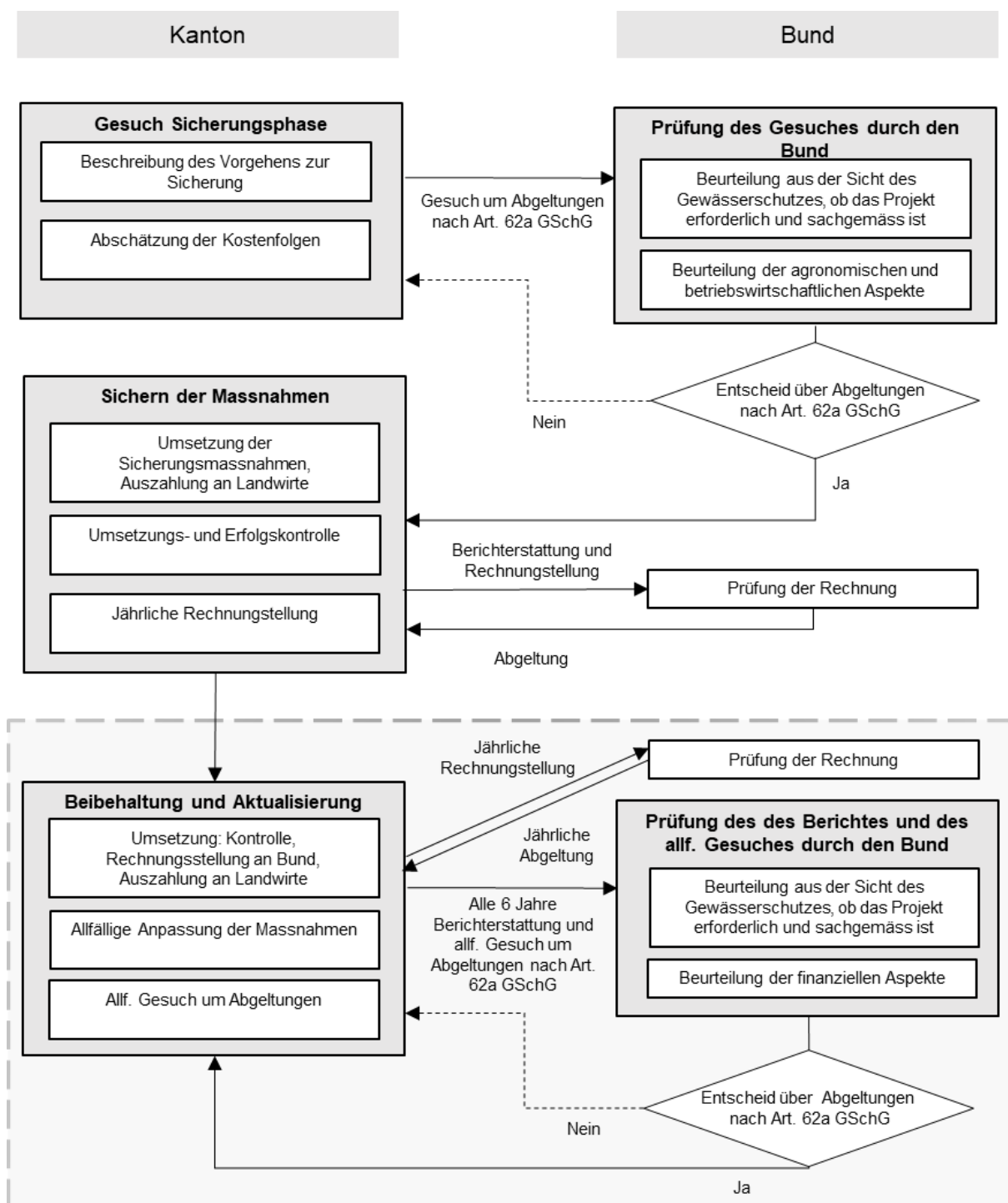


Abbildung 4: Aufgaben und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in der Sicherungsphase

2.3.2 Möglichkeiten zur Vereinfachung des Verfahrens

Wie in Kapitel 2.3.1 beschrieben, kann die Erarbeitung eines Projektgesuches und die anschliessende Umsetzung des Projektes aufwändig sein. Aufgrund des mangelnden politischen Willens und des hohen administrativen Aufwands sanieren die Kantone nicht alle Gewässer, welche die Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung nicht erfüllen, über das Programm. Die Kantone priorisieren in der Regel grosse, beziehungsweise versorgungstechnisch wichtige Fassungen oder Fassungen, deren Nitratgehalte sehr hoch sind und deren Nutzung für die Trinkwasserversorgung gefährdet ist.

Insbesondere die Phase der Projekterarbeitung sowie die Teilnahmeverhandlungen mit den betroffenen Betrieben sind aufwändig und bieten somit Potenzial zur Vereinfachung des Verfahrens für die Projekt-

beantragung und -durchführung. Weiter bringt die Sicherungsphase (nach dem initialen Mehraufwand, bis die Massnahmen rechtlich abgesichert und allfällige Einspracheverfahren abgeschlossen sind) für laufende Projekte punktuelle Vereinfachungen, sobald die Massnahmen gesichert sind. Dies durch den Wegfall der Vertragsverhandlungen mit den Landwirtinnen und Landwirten, den Wegfall bzw. einer deutlichen Verschlankung des Gesuches, sowie einer Reduktion des Berichterstattungsintervalls. Wie in Kapitel 1.5 beschrieben, geht man aufgrund der weiteren politischen Vorstösse im Bereich Grundwasserschutz mittelfristig von einer Zunahme der Projektgesuche aus, insbesondere der Nitratprojekte. Bei den Abklärungen zur Vereinfachung wurden daher insbesondere die Bereiche Projekterarbeitung und Teilnahmeverhandlungen sowie neue Projekte berücksichtigt.

Im Folgenden sind neben dem Status Quo drei Möglichkeiten (1-3) beschrieben, die den administrativen Aufwand für die Umsetzung eines Gewässerschutzprojektes nach Art 62a GSchG reduzieren und die Attraktivität des Programms durch die Reduzierung von Hürden für die Kantone erhöhen. Diese können grundsätzlich einzeln oder in beliebiger Kombination weiterverfolgt werden.

Möglichkeit 0 entspricht der heutigen Situation ohne Anpassungen (Status quo) und dient als Ausgangspunkt für die folgend beschriebenen Varianten. Möglichkeit 1 beschreibt eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen dahingehend, dass mit der Bezeichnung eines Zuströmbereiches gewisse Bewirtschaftungsvorschriften in Kraft treten, wenn die Anforderungen der GSchV überschritten sind. Dies hat zur Folge, dass bei einer knappen Überschreitung der Anforderungen der GSchV kein Gewässerschutzprojekt mehr nötig ist und somit die Anzahl neuer Projekte reduziert werden kann. Die Möglichkeiten 2 und 3 bieten alternative Herangehensweisen für 62a-Projekte nach bisherigem Standard. Diese könnten die Kantone nutzen, wenn die Bewirtschaftungsvorschriften gemäss Möglichkeit 1 nicht ausreichen, um das Grundwasser zu sanieren, oder wenn Möglichkeit 1 im Rahmen des Variantenentscheides nicht weiterverfolgt wird.

Möglichkeit 0: Keine Veränderung gegenüber heute (Status Quo)

Das Gewässerschutzprogramm hat in Vergangenheit erfolgreich dazu beigetragen, Verunreinigungen von Grund- und Oberflächengewässer zu sanieren. Das Programm soll vorerst in seiner aktuellen Form beibehalten werden. Die Ende 2023 publizierte Vollzugshilfe zu Artikel 62a GSchG schafft Klarheit und trägt dadurch zur Vereinfachung bei. Damit wurde die Attraktivität des Programms bereits gestärkt.

Der Ablauf eines 62a-Projektes nach heutigem Prozess ist in Kapitel 2.3.1 im Detail beschrieben.

Vorteile/Chancen:

Der aktuelle Prozess ist bei den Projektleitenden und Kantonen bekannt. Es werden keine neuerlichen Anpassungen vorgenommen, bevor die Auswirkungen der neuen Vollzugshilfe sowie der Motion 20.3625 Zanetti Roberto bekannt sind. Zudem muss sich niemand an einen neuen Prozess gewöhnen oder bestehende Arbeitsabläufe anpassen. Auch sind keine rechtlichen Anpassungen notwendig.

Nachteile/Risiken:

Es besteht ein Risiko, dass ohne über die Vollzugshilfe hinausgehende Anpassungen des heutigen Verfahrens die Wirkung des Gewässerschutzprogramms limitiert bleibt und dieses nicht attraktiv genug ist, um den künftigen Herausforderungen gerecht zu werden.

Möglichkeit 1: Einführung einer Pflicht für eine grundwasserschonende Bewirtschaftung in Zuströmbereichen Z_u mit Nitratverunreinigungen

In Gebieten mit nitratbelastetem Grundwasser reichen die Bestimmungen des ÖLN allein nicht aus, um die Nitratauswaschung auf ein grundwasserverträgliches Niveau zu senken. Diese Möglichkeit sieht daher vor, dass eine Pflicht für eine grundwasserschonenden Bewirtschaftung in bezeichneten Zuströmbereichen Z_u mit Nitratverunreinigungen eingeführt wird. Diese Bewirtschaftung besteht aus einem noch zu definierenden Massnahmenset. In Analogie zur Regelung gemäss Art. 27 Abs. 1^{bis} GSchG, nach der

in Zuströmbereichen Z_u gewisse Pflanzenschutzmittel nicht ausgebracht werden dürfen, müsste dieses Massnahmenset für eine grundwasserschonende Bewirtschaftung auf allen Flächen innerhalb eines Zuströmbereiches Z_u mit Nitratverunreinigungen befolgt werden. Die Massnahmen sollten einfach kontrollierbar sein und die Produktion möglichst wenig einschränken, d. h. keine signifikanten Ertragsreduktionen und keine hohen finanziellen und administrativen Aufwände verursachen. Dies könnten beispielsweise eine standortangepasste Düngung der Kulturen im Z_u , ein Dünge- und Umbruchverbot im Winter oder Zwischenbegrünungen zur Reduktion der Nitratauswaschung sein. Ebenfalls denkbar wäre es, bestehende Produktionssystembeiträge, die zur Reduktion der Nitratauswaschung beitragen, auf Parzellen im Z_u verpflichtend zu machen. Diese grundwasserschonende Bewirtschaftung ist als Basismassnahmenset zu verstehen, dessen Wirkung aufgrund der Auswahl von wenig einschränkenden Massnahmen limitiert ist. Sie zielt darauf ab, die Kantone bei der Sanierung von Fassungen, welche die Anforderungen der GSchV nur geringfügig überschreiten, zu unterstützen. Für die Sanierung von Fassungen, welche deutlich über den Anforderungen der GSchV liegen, werden die Massnahmen im Rahmen der grundwasserschonenden Bewirtschaftung jedoch nicht ausreichen. In solchen Fällen hat der Kanton wie bisher die Möglichkeit, ein weiterführendes 62a-Projekt mit einschneidenderen Massnahmen umzusetzen, wobei die grundwasserschonende Bewirtschaftung weiterhin als Basis bestehen bleibt.

Die Variante kann in verschiedenen Ausprägungen hinsichtlich der Abgeltung umgesetzt werden. Falls die Massnahmen für die grundwasserschonende Bewirtschaftung wirtschaftlich nicht tragbar sind, können diese über Art. 62a GSchG abgegolten werden, da sie dem Grundwasserschutz dienen und auf einem Set aus aufeinander abgestimmten Massnahmen basiert. Die Abgeltung entspräche der heutigen Praxis im Gewässerschutzprogramm, Massnahmen der Landwirtschaft zum Schutz der Gewässer, welche über den ÖLN oder relevante Vorschriften hinausgehen zu kompensieren. Die Höhe der Abgeltungen wäre durch den Bund zu definieren. Treffen die Anforderungen aus Art. 62a GSchG nicht auf die Massnahmen zu, da diese so gewählt werden, dass die Produktionseinschränkungen und Mindererträge minimal sind, wodurch die wirtschaftliche Untragbarkeit nicht gegeben ist, oder diese Massnahmen bereits anderweitig abgegolten werden (im Falle von Produktionssystembeiträgen), wäre keine Abgeltung auf Basis von Art. 62a GSchG möglich.

Vorteile/Chancen:

Die Möglichkeit 1 ist eine Lösung, die pauschal in jedem mit Nitrat verunreinigten Zuströmbereich Z_u anwendbar und dadurch grossflächig umsetzbar ist. In Gebieten mit lediglich geringen Überschreitungen der Anforderungen der GSchV können so möglicherweise klassische, aufwändige 62a-Projekte mit einschneidenden Massnahmen vermieden werden.

Dadurch werden sowohl die Kantone als auch der Bund entlastet. Für die Kantone entfallen durch diese gesetzliche Pflicht die aufwändigen Verhandlungen über die Teilnahme mit den Betriebsleitenden und die Position der Kantone wird gestärkt. Weiter wäre je nach Ausgestaltung kein oder nur ein sehr reduziertes Gesuch um Abgeltungen mehr notwendig. Diese Option greift also die zentralen Potenziale zur Vereinfachung des Programms auf. Der Bund würde dahingehend entlastet, dass weniger Gesuche geprüft werden müssten oder die Prüfung zumindest stark vereinfacht würde. Durch die Motion 20.3625 Zanetti Roberto wird ein Anstieg an Projekten erwartet. Diese Variante hilft, einen starken Anstieg der Projekte und somit des Verwaltungsaufwandes zu dämpfen, da die Überschreitung der Anforderungen schätzungsweise bei rund der Hälfte der Z_u mit Verunreinigung nur geringfügig ist, sodass die grundwasserschonende Bewirtschaftung ausreichen würde, um die Anforderungen einzuhalten.

Zusätzlich würde die gesetzlich verankerte Pflicht die langfristige Sicherung unterstützen und gilt für alle Betriebe im Zuströmbereich Z_u mit Nitratverunreinigungen gleichermassen.

Nachteile/Risiken:

Die grosse Herausforderung dieser Möglichkeit besteht in der Auswahl der Massnahmen für die grundwasserschonende Bewirtschaftung. Gewisse Bewirtschaftungsmassnahmen sind noch wenig verbreitet und können für eine wirkungsvolle Umsetzung eine Beratung notwendig machen. Weiter muss das Massnahmenset so ausgestaltet sein, dass eine effiziente Kontrolle möglich ist.

Diese Option vereinfacht das Vorgehen vor allem in jenen Gebieten, in welchen die numerischen Anforderungen an die Gewässer nur knapp überschritten sind. In Gebieten mit grösseren Überschreitungen reicht ein solches Basismassnahmenset allein mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht aus, um die Anforderungen der GSchV zu erfüllen. In diesen Fällen müsste weiterhin ein gebietspezifisches Projekt mit zusätzlichen Massnahmen umgesetzt und zusätzlich gesichert werden. Diese Gebiete profitieren hinsichtlich Vereinfachung des Verfahrens nur begrenzt von dieser Möglichkeit. Auch fokussiert diese Option vorwiegend auf die Stickstoffproblematik. Im Pflanzenschutzmittelbereich wurde die Situation mit dem Verbot von gewissen Pflanzenschutzmitteln, Einschränkungen weiterer Pflanzenschutzmittel für ÖLN-Betriebe sowie der Möglichkeit, über die Zulassung bestimmte Pflanzenschutzmittel-Anwendungen gezielt im Z_u einzuschränken, jedoch bereits etwas entschärft. Es besteht aber weiterhin die Möglichkeit Projekte im Bereich Pflanzenschutzmittel umzusetzen.

Zur Umsetzung dieser Möglichkeit sind voraussichtlich rechtliche Anpassungen zur Verankerung einer solchen Pflicht notwendig, wodurch diese erst mittelfristig zu einer Vereinfachung führt. Ausserdem sind aktuell nur sehr wenige Zuströmbereiche bezeichnet. Diese sind die Grundlage für die Umsetzung der Möglichkeit 2. Durch die Motion 20.3625 Zanetti Roberto ist jedoch zu erwarten, dass mittelfristig zusätzliche Zuströmbereiche bezeichnet werden. Das BAFU schätzt, dass bis 2050 rund 1500 Zuströmbereiche Z_u bezeichnet werden müssen. In etwa 800 dieser Zuströmbereiche werden voraussichtlich Massnahmen zur Verminderung der Nitratauswaschung nötig sein. Diese 800 müssen bereits bis 2045 bezeichnet werden. Wird eine Ausgestaltung mit Abgeltung gewählt, müsste dies im Budget des Programms berücksichtigt werden (vgl. Ziff. 2.5.1).

Möglichkeit 2: Selbstorganisierte Projekte

Mit der Möglichkeit 2 wird den Kantonen eine zum heutigen Prozess alternative Herangehensweise zur Festlegung der Massnahmen ermöglicht. Diese kann entweder zusätzlich zur Möglichkeit 1 (falls die Massnahmen aus Möglichkeit 1 zur Sanierung des Grundwassers nicht ausreichen) oder unabhängig davon (falls Möglichkeit 1 nicht weiterverfolgt wird) genutzt werden.

Bei der Möglichkeit der Selbstorganisation bleibt der aktuelle Prozess zur Umsetzung eines Gewässerschutzprojektes im Grundsatz unverändert, jedoch werden die Verantwortlichkeiten neu verteilt. Es muss weiterhin für jedes Projekt ein Gesuch eingereicht und geprüft und ein Vertrag abgeschlossen werden. Im Gegensatz zum aktuellen Prozess werden die Massnahmen jedoch nicht vom Kanton, sondern von den Betroffenen in Selbstorganisation festgelegt und kontrolliert. Somit werden die Betroffenen zu Beteiligten. Vertragspartner des BLW bleibt der Kanton. Eine Bedingung dieser Option ist, dass der Kanton sich verpflichtet, bei Misserfolg der Selbstorganisation die notwendigen Massnahmen rechtlich verbindlich festzulegen. Es sollen klare Fristen definiert werden, wann der Kanton eingreifen muss.

Vorteile/Chancen:

Die Möglichkeit 2 kann rasch eingeführt werden, da lediglich eine Anpassung der Vollzugshilfe jedoch keine bundesrechtlichen Anpassungen notwendig sind.

Durch die Selbstorganisation steigt die Identifikation der Betroffenen mit der Problematik und die Akzeptanz für die Massnahmen, was die langfristigen Erfolgchancen eines Projektes erhöht¹⁶. Zudem können die Betroffenen die Massnahmen am besten auf die jeweiligen individuellen Betriebssituationen abstimmen. Weiter besteht aktuell die Herausforderung, dass die kantonalen Entscheidungsträger davor zurückschrecken, die notwendigen Massnahmen zum Schutz des Grundwassers rechtlich verbindlich abzusichern. Die Experten gehen davon aus, dass die Sicherung, aber auch grundsätzlich die Umsetzung eines Projektes, auf weniger Widerstand stossen würde, wenn man den Betroffenen vorgängig die Möglichkeit geben kann, das Problem selbstverantwortlich zu lösen. Zudem ist die Gefahr kleiner, dass langjährige Rechtsverfahren die Massnahmenumsetzung blockieren und unnötig Ressourcen binden.

¹⁶ Ostrom Elinor (1990): Governing the Commons, Cambridge University Press.

Die Variante kann die Hürden zu Beginn des Prozesses zur Umsetzung eines 62a-Projektes reduzieren und könnte somit insbesondere neuen Projekten den Start erleichtern. In den nachfolgenden Schritten bleibt der Prozess weitgehend unverändert.

Nachteile/Risiken:

Da die Anpassungen am Prozess zur Umsetzung eines Projektes nur gering sind, ist auch die angestrebte Vereinfachung mit dieser Möglichkeit deutlich kleiner als mit der Möglichkeit 1. Diese Option führt nicht zwingendermassen zu einer Reduktion des Aufwandes, denn der Kanton muss den Prozess zur Erarbeitung des Projektes initialisieren und die Landwirtinnen und Landwirte begleiten. Ebenfalls agiert der Kanton weiterhin als Vertragspartner für das BLW und hat somit die Verantwortung für das Gesuch, die Berichterstattung, die Abrechnung und den Projekterfolg. Viel mehr werden mit dieser Möglichkeit die Hürden zur Initialisierung eines Projektes für den Kanton gesenkt. Weiterhin besteht die Schwierigkeit, dass sich einzelne Betriebsleitende möglicherweise nicht beteiligen möchten. Ausserdem verliert man im Falle eines Misserfolges der Selbstorganisation wertvolle Zeit bei der Umsetzung der Massnahmen.

Möglichkeit 3: Massnahmen auf den am meisten zur Speisung der Grundwasserfassung beitragenden Flächen innerhalb des Z_u

Mit der Möglichkeit 3 wird den Kantonen eine zum heutigen Prozess alternative Herangehensweise zur Festlegung der Massnahmen ermöglicht. Diese kann entweder zusätzlich zur Möglichkeit 1 (falls die Massnahmen aus Möglichkeit 1 zur Sanierung des Grundwassers nicht ausreichen) oder unabhängig davon (falls Möglichkeit 1 nicht weiterverfolgt wird) genutzt werden.

Das Fassungseinzugsgebiet einer Grundwasserfassung ist das Gebiet, in dem Regenwasser versickert, das unterirdisch zu einer Fassung strömt und dort entnommen wird. Dieses Gebiet ist in der Regel viel zu gross, um auf der gesamten Fläche Massnahmen zur Behebung einer Verunreinigung festzulegen. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber den Zuströmbereich Z_u geschaffen. Der Zuströmbereich Z_u ist der wichtigste Teil des Fassungseinzugsgebiets. Er umfasst die Fläche, in der mengenmässig etwa 90 % des Grundwassers einer Fassung durch versickertes Regenwasser neu gebildet wird. Aber auch innerhalb des Z_u tragen nicht alle Flächen gleich viel zur Grundwasserspeisung bei. Als Grundlage für die Reduktion der Fläche des Fassungseinzugsgebiets auf den Zuströmbereich Z_u dient die sogenannte Speisungsrate. So wird bemessen, welche Flächen innerhalb des Fassungseinzugsgebiets wie viel zur Speisung der Fassung beitragen. Nach dem gleichen Prinzip können auch die Flächen innerhalb des Z_u weiter differenziert und deren Beitrag zur Speisung der Fassung bemessen werden. So können die Flächen identifiziert werden, auf welchen Sanierungsmassnahmen am effektivsten wirken.

In den heute laufenden Projekten entspricht das Projektgebiet in der Regel relativ genau dem Z_u und Massnahmen werden soweit möglich im gesamten Z_u getroffen. Massnahmen zur Sanierung der Wasserqualität wirken jedoch auf denjenigen Flächen am effektivsten, welche am meisten beitragen. Deshalb sollen sich weitergehende Massnahmen zum Massnahmenset von Möglichkeit 1 auf diese Flächen fokussieren. Somit wird der Flächenbedarf zur Sanierung des Grundwassers und dadurch die Auswirkung auf die landwirtschaftliche Produktion möglichst geringgehalten.

Vorteile/Chancen:

Dank der Kenntnisse, auf welchen Flächen Nitratmassnahmen überproportional wirksam sind, kann mit weniger Flächenbedarf eine grössere Verbesserung der Grundwasserqualität erreicht werden. Das heisst, dass die Effizienz von Nitratmassnahmen (das Verhältnis zwischen erreichter Nitratreduktion im Grundwasser und den Massnahmenkosten) gesteigert werden kann, wenn sie innerhalb des Z_u dort verortet werden, wo sie die grösste Wirkung erzielen. Durch einen stärkeren Fokus auf diese besonders relevanten Flächen könnten so einerseits Kosten gespart und andererseits andere Flächen im Z_u mit weniger einschneidenden Massnahmen entlastet werden, wodurch die Auswirkung auf die landwirtschaftliche Produktion insgesamt geringer ausfällt. Dadurch, dass weniger Flächen betroffen wären, würde ausserdem weniger Aufwand bei der Beratung, den Verhandlungen mit den Betriebsleitenden

und den laufenden Arbeiten (Kontrollen, Vertragserneuerung) entstehen. Die Kenntnis der Speisungsraten innerhalb des Zuströmbereiches hilft zudem bei der Beurteilung der Erfolgchancen zur Erreichung der Ziele.

Dieser Ansatz wird aktuell im Rahmen eines Forschungsprojektes geprüft.

Nachteile/Risiken:

Während Möglichkeit 3 zwar positive Effekte auf die Attraktivität des Programms, sowohl bei den Landwirtinnen und Landwirten (z. B. weniger Auflagen bei der Produktion) als auch beim Kanton (geringere Kosten zur Massnahmenumsetzung) hat, trägt sie nicht zur Vereinfachung der Prozesse oder zur Reduktion des Aufwandes für die Kantone bei. Im Gegenteil, die korrekte Identifikation der besonders relevanten Flächen kann sehr aufwändig sein. Nicht in allen Gebieten liegen die dafür notwendigen hydrogeologischen Grundlagendaten bereits vor. Die Kantone haben kaum die Mittel, um alle Z_u mit diesem Detaillierungsgrad zu bestimmen. Beispiele haben gezeigt, dass bei falschen Annahmen aufgrund fehlenden Wissens die beitragenden Flächen erheblich abweichen können. Falls das Projektgebiet zu einem späteren Zeitpunkt angepasst werden muss, führt dies zu Verunsicherung bei den Betroffenen und möglicherweise zu Schwierigkeiten bei der Sicherung der Projekte.

Auch ist die Möglichkeit erst mittelfristig umsetzbar. Aufgrund der fehlenden Erfahrung in der Praxis in der korrekten Bemessung von Zuströmbereichen wäre es notwendig, die Praxis mit Schulungsangeboten und Informationsveranstaltungen zu unterstützen. Diese müssen erst noch erarbeitet werden.

Projekte zum Schutz von Oberflächengewässern (oberirdischer Zuströmbereich Z_o) und im Bereich Pflanzenschutzmittel profitieren kaum von dieser Variante, da die Konzepte für das Grundwasser nicht auf Oberflächengewässer anwendbar sind. Beispielsweise hat sich die Hypothese, dass auch bei Oberflächengewässern nur wenige Flächen (z. B. 20 %) massgeblich zur P-Belastung beitragen und die P-Fracht mit gezielten Massnahmen auf diesen Flächen markant reduziert werden kann, für das Einzugsgebiet des Baldeggersees nicht bestätigt¹⁷.

Weitere Massnahmen zur Reduktion des administrativen Aufwandes im Zusammenhang mit dem Gewässerschutzprogramm

Neben den genannten Varianten bieten weitere punktuelle Anpassungen am Prozess bzw. Hilfestellungen für die Kantone Potenzial für eine geringe Reduktion des administrativen Aufwands:

- **Bereitstellung von abgestuften Beispielmassnahmensets inkl. Abgeltungen:** Abgestuft nach Verschmutzungsgrad der Gewässer, Stoff, welcher die Anforderungswerte überschreitet, und Landnutzung im Z_u könnten Beispielmassnahmensets inkl. Abgeltungen erarbeitet werden, an welchen sich die Kantone bei der Gesuchs- und Massnahmenerarbeitung orientieren können. Je nach Ausgangslage im Projektgebiet kann ein passendes Beispielmassnahmenset gewählt und gemäss den Projektbedürfnissen angepasst werden. Dies führt zu einer Vereinfachung auf der Stufe der Gesuchserarbeitung und -prüfung. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Wirkung der Massnahmen abhängig ist von Standortfaktoren wie den hydrogeologischen Bedingungen, Niederschlagsmengen, Bodeneigenschaften oder angebauten Kulturen. Es ist also nicht garantiert, dass ein Beispielmassnahmenset in jedem Zuströmbereich dieselbe Wirkung zeigt, beziehungsweise zur Einhaltung der gewässerschutzrechtlichen Anforderungen führt.

2.4 Erhöhung der Sichtbarkeit des Programms

Das Gewässerschutzprogramm richtet sich primär an die Kantone. Sie sind es, die die notwendigen gewässerschutzrechtlichen Vorarbeiten und die Umsetzung von Sanierungsmassnahmen veranlassen müssen. Sie beurteilen vor der Planung eines Projektes die Bedeutung einer Fassung für die Wasserversorgung. Falls eine verunreinigte Grundwasserfassung beispielsweise nicht gesetzeskonform geschützt werden kann (keine korrekte Dimensionierung der Grundwasserschutzzonen möglich / zu

¹⁷ Stoll et al (2019): Evaluation der stark zur Phosphor-Belastung des Baldeggersees beitragenden Flächen.

starke Gefährdung durch Nutzungskonflikte) und ein Ersatz möglich ist, lohnt sich eine aufwändige Sanierung nicht. Die Kantone sind gemäss den gesetzlichen Grundlagen auch Vertragspartner des BLW für eine Vereinbarung (Artikel 60 GSchV). Neben den Kantonen können aber auch andere Verwaltungseinheiten, Organisationen oder Gruppen, wie beispielsweise Gemeinden, Wasserversorger oder die Bürgerinnen und Bürger wichtige Treiber für Gewässerschutzprojekte sein, indem sie den Kanton zum Handeln auffordern und sich auch selbst beteiligen.

Grundsätzlich wird die Sichtbarkeit des Gewässerschutzprogramms bei der primären Zielgruppe (Kantone) als ausreichend eingeschätzt. Einerseits werden aktuelle Informationen und wichtige Änderungen zum Programm direkt an die Kantone kommuniziert, andererseits wird das Gewässerschutzprogramm auf der BLW-Webseite vorgestellt und beschrieben. Weiter wird jährlich im Agrarbericht über die laufenden Projekte und Kosten informiert. Bei den Kantonen, insbesondere bei den kantonalen Landwirtschafts- oder Umweltämtern, welche aktuell für die Gewässerschutzprojekte nach Art. 62a GSchG verantwortlich sind, sind diese Quellen als Informationsquellen gut etabliert.

Ausserhalb der primären Zielgruppe ist die Sichtbarkeit des Programms möglicherweise unzureichend. Als Mitgrund hierfür wird insbesondere auch mangelnde Sensibilisierung für den Gewässerschutz vermutet. Beispielsweise ist die Verfügbarkeit von Daten zu den Nitratkonzentrationen in den Trinkwasserfassungen oft schlecht. Häufig kennen die zuständigen Gewässerschutzfachstellen die genauen Nitratwerte im Rohwasser nicht. Die Wasserversorger haben gemäss Artikel 5 der Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV; SR 817.022.11) die Pflicht, die Zwischen- und Endkundschaft mindestens einmal jährlich umfassend über die Trinkwasserqualität zu informieren. Somit kommunizieren die meisten Wasserversorger lediglich über die Trinkwasser-, nicht aber zusätzlich über die Rohwasserqualität (bspw. ob der Höchstwert von 40 mg/l für Nitrat gemäss Anhang 2 TBDV eingehalten wird). Obwohl Wasserversorger gemäss Artikel 3 Absatz 3 TBDV periodisch unter Berücksichtigung der Anforderungen des GSchG eine Analyse der Gefahren ihrer Wasserressourcen durchführen sollten, sind sich offenbar nicht alle bewusst, dass ihre genutzte Trinkwasserressource belastet sein könnte und trotz Erfüllung der Trinkwasseranforderungen Massnahmen aus Sicht des Gewässerschutzes nötig wären, um einer weiteren Zunahme des Nitratgehaltes entgegenzuwirken. Es wäre daher wünschenswert, wenn der kantonale Lebensmittelvollzug ein vermehrtes Augenmerk auf die Einhaltung dieser Bestimmung legen und die kantonalen Gewässerschutzfachstellen auf Überschreitungen der GSchV-Anforderungen (25 mg/l für Nitrat) hinweisen würde.

Eine verpflichtende Berichterstattung über die Grundwasserqualität durch die Kantone würde zu einer verbesserten Transparenz und somit zur Sensibilisierung der Bevölkerung zum Thema Grundwasserqualität beitragen. In der GSchG-Änderung zur Umsetzung der Motion 20.3625 ist vorgesehen, dass die Kantone dem BAFU innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten einen Planungsbericht zur Bezeichnung der Zuströmbereiche vorlegen. Darin müssen die Kantone ausweisen, welche ihrer Grundwasserfassungen verunreinigt sind. Weiter erarbeitet das BAFU im Rahmen der Empfehlung 3 des Berichtes Grundwasserschutz in der Schweiz der GPK-N ein Monitoring des Vollzugsstandes im Bereich Grundwasserschutz. Es ist vorgesehen, dass das BAFU regelmässig einen Monitoringbericht veröffentlicht, der unter anderem auch Angaben zur Grundwasserqualität beinhaltet und dazu beitragen kann, den Stand des Vollzugs des planerischen Grundwasserschutzes transparenter zu machen und dadurch den Druck auf die Kantone zum korrekten Vollzug der Gewässerschutzvorgaben zu erhöhen. Fachzeitschriften wie AQUA & GAS, Agrarforschung oder praxisnahe Fachzeitschriften wären zusätzlich eine Möglichkeit, um breiter bei den Fachpersonen, Bewirtschaftenden und Gemeinden für diese Thematik zu sensibilisieren und über das Programm zu kommunizieren. Darüber hinaus könnte das Thema zur Sensibilisierung in der Ausbildung von Fachleuten (Brunnenmeister und Brunnenmeisterinnen) aufgenommen werden.

2.5 Höhe der Abgeltungen

Der Bund leistet Abgeltungen an Massnahmen der Landwirtschaft, wenn diese zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität der ober- und unterirdischen Gewässer erforderlich, aufeinander abgestimmt und wirtschaftlich nicht tragbar sind (Art. 62a GSchG). Abgeltungswürdig sind nur Massnahmen, die über die generell geltenden rechtlichen Vorschriften des Bundes und den Stand der Technik hinausgehen. Es können nur Kosten der Massnahmen berücksichtigt werden, die nicht durch Beiträge nach

dem LwG oder dem NHG abgegolten werden. Hauptsächlich betrifft dies das LwG in Bezug auf die Direktzahlungen, die Strukturverbesserungen, die Qualitäts- und Absatzförderung sowie das Ressourcenprogramm nach Art. 77a und 77b LwG.

Die Höhe der Abgeltungen richtet sich nach den Eigenschaften und der Menge der Stoffe, deren Abschwemmung und Auswaschung verhindert wird, sowie nach den Kosten der Massnahmen.¹⁸ Es obliegt dem Kanton, im Rahmen der Gesuchstellung die Höhe der Abgeltungen zu definieren. Dafür kann zwischen zwei Methoden gewählt werden. Die anrechenbaren Kosten können anhand einer für alle Betriebe gleichen Pauschale oder im Einzelfall bestimmt werden. Die Kosten müssen nachvollziehbar begründet werden. Bestehende und anerkannte Grundlagen sind beim Herleiten der Kosten zu berücksichtigen (z. B. Deckungsbeiträge, der Kostenkatalog für Maschinenkosten von Agroscope, Tarife gemäss Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren [KBOB]). Beim Herleiten der anrechenbaren Kosten ist auch der direkte monetäre Nutzen einer Massnahme zu berücksichtigen und entsprechend von den Kosten abzuziehen (beispielsweise der reduzierte Mineräldüngerverbrauch infolge erhöhter Nährstoffeffizienz). Erhält ein Betrieb aufgrund der Massnahmen bestimmte Direktzahlungen nicht, z. B. Versorgungssicherheitsbeiträge bei der Umwandlung von Ackerland in Grünland bei einem viehlosen Betrieb, können diese bei den anrechenbaren Kosten berücksichtigt werden.

Die Referenzmethode¹⁹ kann bei Nitratprojekten helfen, bei denen die umliegenden Gemeinden vergleichbare Produktionsvoraussetzungen aufweisen. Mit dieser Methode können die Einbussen bei den Deckungsbeiträgen bei der Zielbewirtschaftung bestimmt werden oder die Beträge im Falle einer Projektverlängerung an das veränderte Preis- und Kostenumfeld angepasst werden. Bei deutlich intensiveren Betrieben als für die Region üblich, z. B. Gemüse- oder Kartoffelproduzenten, sind die mit der Referenzmethode ermittelten Beitragshöhen meist nicht kostendeckend. In diesem Fall kann eine einzelbetriebliche Betrachtung nötig sein, wobei eine kostendeckende Abgeltung aufgrund der hohen Wertschöpfung kaum möglich ist.

Auch Änderungen der Betriebsstrukturen können unterstützt werden, wenn sie ein geeignetes Mittel im Hinblick auf eine dauerhafte Sicherung der Einhaltung der Wasserqualität sind. Hier werden die anrechenbaren Kosten im Einzelfall bestimmt.

Durch die verschiedenen Möglichkeiten zur Bestimmung der Höhe der Beiträge durch den Kanton sind diese regional beziehungsweise einzelbetrieblich angepasst und decken daher die Aufwände und allfällige Ertragseinbussen der teilnehmenden Betriebe in der Regel ab. Auch die Expertengruppe ist der Meinung, dass die Abgeltungen für die Landwirtinnen und Landwirte ausreichend attraktiv sind und die Mindererträge in den meisten Fällen gedeckt sind. Die Höhe der Abgeltungen entscheidet jedoch nicht allein über die Teilnahme eines Betriebes.

Aktuell nicht anrechenbar sind administrative Kosten der Kantone für die Projektplanung und -umsetzung sowie Kosten für Aktivitäten, die zwar die Landwirtinnen und Landwirten bei der Umsetzung von Massnahmen unterstützen, aber an anderen nicht landwirtschaftlichen Stellen bzw. Firmen entstehen. Dies sind beispielsweise Drittkosten für Probenahmen, Analytik, die Entwicklung von Beratungstools bzw. die spezifische Beratung innerhalb eines Projektes. Diese Kostenpunkte können für gewisse Projekte bedeutend sein und stellen erhebliche Zusatzaufwände für die Kantone dar, was in die Überlegungen für oder gegen die Umsetzung eines Projektes einfließt. Da solche Arbeiten ebenfalls im Sinne des Gewässerschutzprogramms sind, könnte eine Kostenbeteiligung des Bundes zur Steigerung der Attraktivität beitragen.

2.5.1 Zukünftige Finanzierung des Programms

Die Abgeltungen werden zu maximal 80% vom BLW übernommen, die Restfinanzierung wird je nach Projekt vom Kanton, der Gemeinde oder dem betroffenen Wasserversorger getragen. Die Gelder des

¹⁸ Art. 62a Abs. 2 GSchG

¹⁹ Siehe Anhang A4 des Moduls «Projekte in der Landwirtschaft nach Artikel 62a GSchG zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität» der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft»

BLW stammen aus dem Agrarbudget, konkret dem Direktzahlungskredit. Aktuell werden für 22 Nitratprojekte jährlich ca. 2.5 Mio. CHF benötigt. Hinzu kommen rund 2 Mio. CHF für das Phosphorprojekt in den Mittellandseen. Somit liegen die Gesamtausgaben des Bundes für das Programm seit mehreren Jahren bei jährlich rund 4.5 Mio. CHF. Bei der Einführung des Gewässerschutzprogramms wurden die jährlichen Kosten für das Programm auf rund 60 Mio. CHF geschätzt.

Aufgrund der Motion 20.3625 und der damit verbundenen Arbeiten (systematische Erfassung der mit Nitrat belasteten Grundwasserfassungen, Bezeichnung der Zuströmbereiche) wird ein Anstieg an Projekten erwartet. Denn dadurch wird ein allfälliger Handlungsbedarf bezüglich Gewässerschutz identifiziert und die Flächen für Sanierungsmassnahmen sind bekannt. Auf der Basis der NAQUA-Messresultate erwartet das BAFU, dass in rund 800 Zuströmbereichen der Anforderungswert an Nitrat überschritten ist und daher Massnahmen zum Schutz der Wasserqualität nötig sind. Davon sind schätzungsweise rund die Hälfte nur geringfügig verunreinigt und werden daher nicht im Fokus der Sanierungsvorhaben der Kantone stehen, bzw. in diesen könnte mit einer grundwasserschonenden Bewirtschaftung bestehend aus wenig einschneidenden Massnahmen möglicherweise bereits ein ausreichender Fortschritt erreicht werden, sodass keine weiteren Massnahmen notwendig wären. Bei den anderen rund 400 Zuströmbereichen wäre aufgrund der stärkeren Verunreinigung ein 62a-Projekt mit weitergehenden Massnahmen nach heutigem Standard sinnvoll.

Um das Grundwasser in den rund 800 Zuströmbereichen mit Nitratüberschreitungen zu sanieren, würden jährliche Kosten von rund 40-60 Mio. CHF über das Gewässerschutzprogramm abgerechnet. Dies beinhaltet 400 Projekte nach heutigem Standard sowie 400 Projekte zur Sanierung geringfügiger Überschreitungen, falls für diese eine Ausgestaltung mit Abgeltung gewählt wird (siehe Kapitel 2.3.2, Möglichkeit 1). Heutige Projekte hatten bei Projektstart mehrheitlich sehr hohe Nitratwerte im Grundwasser, wodurch auch der Sanierungsaufwand sehr gross war. Es ist daher möglich, dass in künftigen Projekten der finanzielle Aufwand zur Sanierung geringer sein wird, da bei diesen Projekten tiefere Nitratwerte zu erwarten sind. Dies entspricht auch der ursprünglichen Schätzung, von der bei der Einführung des Programms ausgegangen wurde.

Aufgrund der limitierten Kapazitäten bei den Kantonen wird die Bezeichnung der Zuströmbereiche über mehrere Jahre verteilt erfolgen. Das BAFU geht davon aus, dass ab ca. 2030 bis 2050 schweizweit jährlich rund 75 Zuströmbereiche ausgeschieden werden. Es wird erwartet, dass sich die Anzahl der Projekte daher graduell und mit leichter Verzögerung zur Bezeichnung der Zuströmbereiche erhöhen wird. Entsprechend dem Aufbaupfad der Zuströmbereiche ist deshalb mit einem sukzessiv ansteigenden Finanzbedarf zu rechnen.

2.6 Sicherung der nachhaltigen Wirkung des Programms

Am 23. November 2023 wurde das neue Modul der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft» mit dem Titel «Projekte in der Landwirtschaft nach Artikel 62a GSchG zur Erfüllung der Anforderungen an die Wasserqualität» publiziert. Das neue Modul hat zum Ziel, dass die Anforderungen an die Wasserqualität dauerhaft eingehalten werden und die erforderlichen Massnahmen so lange wie nötig sichergestellt sind. Zu diesem Zweck wurde nach der Phase der Projekterarbeitung und der Sanierung eine Sicherungsphase eingeführt (siehe Abschnitt 2.3.1.3). Im Rahmen der Sicherungsphase muss die Umsetzung der Massnahmen über eine längere Zeitdauer rechtlich abgesichert werden. Um dies zu erreichen, werden im Modul der Vollzugshilfe verschiedene Instrumente vorgeschlagen: kantonale Erlasse, Nutzungspläne, Verfügungen und Abschluss von Dienstbarkeitsverträgen. Welches rechtliche Sicherungsinstrument die geeignete Wahl ist, hängt insbesondere von der Anzahl der betroffenen Grundeigentümer, Grundeigentümerinnen, Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen im Zu/Zo ab (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Übersicht der vorgeschlagenen Sicherungsinstrumente

	Anzahl Projektteilnehmende	Eintrag im Grundbuch
Kantonale Erlasse	gross	nein
Nutzungsplan	gross	nein
Verfügung	klein	ja
Dienstbarkeitsvertrag	klein	ja

Die vorgeschlagenen Instrumente werden von den Experten als zielführend betrachtet. Neben den vorgeschlagenen Instrumenten können die Projektleitenden im Rahmen des Gesuchs für die Sicherungsphase auch alternative Möglichkeiten zur Sicherung einreichen. Diese werden im Rahmen der Prüfung des Gesuches durch den Bund beurteilt.

Die Wirkung der neuen Vollzugshilfe im Hinblick auf die langfristige Sicherung der Projekterfolge tritt nicht sofort ein. Die Umstellung von einem Projekt, das auf freiwilliger Basis geführt wurde, hin zu einem Projekt mit langfristig rechtsverbindlichen Massnahmen ist eine grosse Herausforderung für die Beteiligten. Für die Teilnehmenden stellt der Wechsel von einer freiwilligen Projektteilnahme zu hin zu rechtlich verbindlichen Massnahmen einen Vertrauensbruch dar. Projekte, die aktuell vor der Erneuerung der Vereinbarungen stehen, können diese Umstellung nicht in wenigen Monaten umsetzen. Konkret wird daher mit Übergangslösungen und verkürzten Vereinbarungsdauern gearbeitet. Während dieser Zeit können die notwendigen Abklärungen und Vorbereitungen für die Sicherungsphase getroffen werden. Projekte, welche erst kurz vor der Veröffentlichung des neuen Moduls eine neue Vereinbarung mit dem BLW abgeschlossen haben, können für die nächsten sechs Jahre noch wie vereinbart weitergeführt werden. Diese Zeit soll genutzt werden, um die nachfolgende Sicherungsphase zu planen, sofern die Ziele erreicht wurden.

Im Rahmen der Erarbeitung des neuen Moduls der Vollzugshilfe wurde darauf hingewiesen, dass die Sicherungsphase die Attraktivität des Programms reduziert und einzelne Teilnehmer ihre Beteiligung an einem Projekt aufgeben könnten. In der Tat ist es so, dass die Umsetzung von Massnahmen zum Gewässerschutz auf freiwilliger Basis in der Regel gut funktioniert. Nur wenige Projekte wurden abgebrochen, weil die Bewirtschaftenden die Massnahmen nicht weiterführen wollen. Jedoch bieten freiwillige Projekte keine Garantie auf langfristige Sicherung. Die Experten befürchten ausserdem, dass die Bereitschaft zur Teilnahme geringer sein könnte, wenn von Beginn an klar ist, dass die Massnahmen langfristig rechtlich abgesichert werden müssen, sprich wenn die Betriebsleitenden sich langfristig für die Umsetzung der Massnahmen verpflichten.

Über die Hälfte der laufenden Projekte beschäftigt sich aktuell mit der Sicherungsphase und erste Erfahrungen zeigen, dass die Sicherungsphase, zumindest in Projekten, in denen sie nicht von Beginn an mitgeplant wurde, teils zu grossen Herausforderungen und grossem Aufwand führt. Ebenfalls fehlt teilweise der politische Wille, die Massnahmen rechtlich verbindlich zu verankern, was es für die Projektleitenden sehr schwierig macht, Lösungen zu finden. Nichtsdestotrotz befinden sich viele Projekte intensiv in der Planung der Sicherungsphase und erste Konzepte liegen bereits vor. Eine Anpassung der Sicherungsphase zum jetzigen Zeitpunkt würde die Projektleitenden verunsichern. Der Bundesrat empfiehlt daher, das neue Modul der Vollzugshilfe weiterhin wie geplant zu vollziehen und dessen Praxistauglichkeit und Wirkung auf die nachhaltige Sicherung der Projekterfolge zu verfolgen. Ebenfalls könnte sich die politische Akzeptanz zur Sicherung von Massnahmen mit der Schliessung des Vollzugsdefizits im Bereich Gewässerschutz möglicherweise verbessern. Die Herausforderungen der Sicherungsphase wurden aber erkannt. Daher soll ab Ende 2028 eine Überprüfung der Sicherungsphase vorgenommen und diese gegebenenfalls angepasst werden.

3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Ziele des Gewässerschutzes in der Schweiz sind noch nicht erreicht. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bevölkerung, der zunehmenden Versiegelung der Flächen (z. B. Siedlungen, Strassenbau), dem steigenden Einsatz chemischer Mittel (z. B. Arzneimittel, Pflanzenschutzmittel, Lösungsmittel) und dem Klimawandel gewinnt die Erhaltung der Wasserqualität und die Sicherung der verbleibenden Trinkwasserfassungen an Bedeutung. Wie anhand des Berichtes «Grundwasserschutz in der Schweiz» der GPK-N vom 28. Juni 2022 und mehreren politischen Vorstössen (siehe auch Kapitel 1.5) deutlich wird, möchte das Parlament Vollzugsdefizite beheben und hat entsprechende Gesetzesanpassungen angestossen.

Im Hinblick auf die Behebung des Vollzugsdefizits und die bestehende Ziellücke im Gewässerschutz stellt die geplante Anpassung des GSchG eine wichtige Massnahme dar, welche die Pflicht zur Bezeichnung von Zuströmbereichen durch die Kantone auf Gesetzesstufe und mit verbindlichen Fristen regeln will. Durch die Motion 20.3625 und die Umsetzung der Empfehlungen des Berichtes der GPK-N ist eine Erhöhung der Verbindlichkeit von Massnahmen zum Schutz der Gewässer für die Kantone zu erwarten. Damit wird eine Steigerung der Attraktivität des Gewässerschutzprogrammes nach Art. 62a GSchG erfolgen, denn dies beinhaltet auch Massnahmen zur Verhinderung von Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen aus der Landwirtschaft. Die Folgearbeiten dieser Vorstösse unterstützen somit mittelfristig die Sichtbarkeit und Wirkung des Gewässerschutzprogrammes. Des Weiteren ist angesichts der potenziellen Zunahme an Projekten aufgrund der Motion 20.3625 mittelfristig eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für die Projektbeantragung und -durchführung sowohl für die Kantone als auch für den Bund anzustreben, zumal eine Vereinfachung auch zur Attraktivität und Verbreitung des Programms beitragen kann.

Im Jahr 2023 haben das BAFU und das BLW die Vollzugshilfe für Projekte nach Artikel 62a GSchG angepasst. Damit wurde das Programm vereinfacht und dessen Attraktivität bereits gestärkt.

Der Bundesrat beabsichtigt, das Ergebnis der Anpassung des Gewässerschutzgesetzes im Rahmen der Umsetzung der Mo. 20.3625 mit der Verpflichtung zur Bezeichnung der Zuströmbereiche abzuwarten. In Kenntnis dieser Anpassung sowie unter Berücksichtigung der Stellungnahme der zuständigen parlamentarischen Kommissionen wird er dann entscheiden, welche der im vorliegenden Bericht skizzierten Möglichkeiten weiterverfolgt werden sollen.

Ein potenzieller Anstieg der Projekte als Folge der Behebung des Vollzugsdefizits in Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion 20.3625 Zanetti Roberto würde gegenüber heute zu zusätzlichen Aufwänden im Umfang von rund 40-60 Millionen Franken führen. Dies entspricht den ursprünglich bei der Einführung des Programms für diese Massnahmen vorgesehenen Mitteln.

Bezüglich der nachhaltigen Wirkung des Gewässerschutzprogrammes beziehungsweise der langfristigen Sicherung der Massnahmen ist der Bundesrat der Meinung, dass diese mit dem neuen Modul der Vollzugshilfe «Umweltschutz in der Landwirtschaft» sichergestellt ist. Das Modul deckt die Bedürfnisse der Zielgruppe ab, weshalb die Erarbeitung weiterer Vollzugsgrundlagen aktuell nicht als notwendig erachtet wird. Die Vollzugshilfe soll jedoch auf Basis der Empfehlungen im vorliegenden Bericht überarbeitet werden. Das BLW wird zudem die Umsetzung der Sicherungsphase ab Ende 2028 evaluieren.