



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Volksmotion Catillaz Dominic / Lambert Romain

2020-GC-28

Wiedereröffnung der neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 19. Februar 2020 eingereichten und am 18. März 2020 an den Staatsrat weitergeleiteten Volksmotion fordern mehrere Bürgerinnen und Bürger den Staatsrat auf, das Gesetz über die Fischerei zu ändern, um darin die Verpflichtung des Staats zu verankern, die für die Wiederbevölkerung der Gewässer erforderlichen Anlagen selbst zu betreiben. Die Volksmotion folgte auf die Ankündigung des Staatsrats, dass die 2016 fertiggestellte Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac aufgegeben werde, da sie mit Mängeln behaftet sei, die einen Betrieb verunmöglichen.

Zur Begründung ihres Begehrens weisen die Autorinnen und Autoren darauf hin, dass die Botschaft des Staatsrats zum Dekret von 2 Millionen Franken über einen Verpflichtungskredit für den Bau einer Ersatzfischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac im Jahr 2011 eine solche Anlage als unabdingbar bezeichnete. Sie geben zudem ihrem Erstaunen Ausdruck über die Beträge, mit denen der Staatsrat seine Entscheidung, die Fischzuchtanlage nicht zu sanieren, begründete. Abschliessend stellen sie fest, dass der Broyebezirk ein Recht darauf habe, dass die Projekte auf seinem Gebiet auch tatsächlich verwirklicht werden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Der Staatsrat stellt zunächst fest, dass die von den Motionärinnen und Motionären geforderte Gesetzesänderung, d. h. die Ergänzung des Gesetzes über die Fischerei (FischG; SGF 923.1) um eine Bestimmung, die den Kanton Freiburg verpflichtet, die für die Wiederbevölkerung der Gewässer notwendigen Fischzuchtanlagen selbst zu betreiben, nicht unmittelbar geeignet erscheint, das mit der Volksmotion ausdrücklich verfolgte Ziel, nämlich die Wiedereröffnung der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, zu erreichen.

Zum einen wäre eine Änderung der Gesetzgebung, wie sie in der Volksmotion gefordert wird, keine Garantie für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac. Zum andern verlängerte sich die Zeit der Ungewissheit über die endgültige Nutzung des Gebäudes, wenn zunächst eine Gesetzesänderung verabschiedet und dann im Rahmen ihrer Umsetzung die Sanierung dieser Fischzuchtanlage beschlossen würde.

Die Annahme der Volksmotion hätte zudem, so wie sie formuliert ist, erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Produktion von Brütlingen für die Wiederbevölkerung der Freiburger Gewässer, einschliesslich der Produktion, die nicht in der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac erfolgt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Produktion von Forellenbrütlingen für die Fliessgewäs-

ser zu erwähnen, die heute privaten Unternehmen anvertraut ist und die im Falle einer Umsetzung der Volksmotion vom Staat übernommen werden müsste. Dies hätte sowohl für die privaten Produzenten, die erhebliche Investitionen getätigt haben, um den Bedarf der kantonalen Wiederbevölkerung zu decken, als auch für den Staat erhebliche Konsequenzen (Schaffung neuer Infrastrukturen für Forellen, Einstellung von zusätzlichem Personal usw.). Schliesslich würde die Annahme der Volksmotion die gemeinsame Bewirtschaftung gemäss Konkordat des Neuenburger- und des Murtensees behindern, indem sie dem Kanton Freiburg jegliche Flexibilität in Bezug auf die Fischproduktion nähme. Der Staatsrat fände es höchst bedauerlich, wenn mit einem allgemeinen Beschluss, der durch die Annahme dieser Volksmotion, die explizit und alleine das Ziel der Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac verfolgt, gefasst würde, ein komplexes System mit einem subtilen Gleichgewicht, das derzeit zur allgemeinen Zufriedenheit funktioniert, ernsthaft stören würde, mit Auswirkungen auf die öffentlichen und privaten Partner unseres Kantons.

Der Staatsrat hält es daher für notwendig, sich auf das Ziel der Volksmotion zu konzentrieren, nämlich die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, und schlägt daher vor, die Volksmotion aufzuteilen, und zwar in dem Sinne, dass der Antrag auf Änderung der Fischereigesetzgebung abgelehnt und nur der Antrag auf Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac angenommen wird.

Der Staatsrat verpflichtet sich, bei einer Annahme dieses zweiten Teils unverzüglich eine Projektorganisation mit Vertreterinnen und Vertretern des Grossen Rats einzurichten und sie damit zu beauftragen, einen Dekretsentwurfs für die Sanierung des Fischzuchtgebäudes im Laufe des Jahres 2022 auszuarbeiten. Das Parlament wird so die Möglichkeit haben, im Laufe des nächsten Jahres eine fundierte Entscheidung über ein konkretes und beziffertes Projekt zu treffen.

Davon abgesehen wiederholt der Staatsrat seinen Standpunkt zu einer neuen Investition für die Instandstellung der Fischzuchtanlage.

Die Regierung hatte bereits mehrfach Gelegenheit, sich zur Situation der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac zu äussern. In seiner Antwort auf die Anfrage 2019-CE-205 «Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, Wiederinbetriebnahme und Verantwortung» erläuterte er insbesondere die Gründe für die Aussetzung und anschliessende Einstellung des Betriebs des Gebäudes.

Der Staatsrat hat zudem den Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac» (PUK) vom 8. September 2021 und namentlich die von der PUK durchgeführte Analyse zur Frage der Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage zur Kenntnis genommen. Hinsichtlich der Kosten bestätigte die PUK weitgehend die Schätzungen des Staatsrats von 2019: Für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac wären neue Investitionen in Höhe von etwa 1,4 bis 1,5 Millionen Franken nötig, Kosten, die vornehmlich im Hinblick auf die Preisentwicklung von Materialien präzisiert werden müssten. Der Staatsrat stellt fest, dass die anderen von der PUK vorgebrachten Argumente für eine Wiederinbetriebnahme, nämlich die Erhaltung der biologischen Vielfalt und des Know-hows, von der PUK nicht analysiert wurden und nicht Teil des ihr vom Grossen Rat erteilten Auftrags waren. Der Staatsrat hält denn auch fest, dass der PUK-Bericht in diesem Punkt die Plausibilität der vom Staatsrat vorgeschlagenen zusätzlichen Investitionen bestätigt.

2. Mittel- und langfristiger Bedarf an Fischeaufzucht

Der Rückgang mehrerer Fischarten in der Schweiz ist inzwischen eindeutig nachgewiesen. Auch über die Hauptursachen für diesen Rückgang, zu denen insbesondere die Wasserqualität und Gewässerverbauungen zählen, gibt es einen Konsens in der wissenschaftlichen Gemeinschaft. So ist der Eintrag von Phosphor und Mikroverunreinigungen nach wie vor ein Schlüsselfaktor für die Eutrophierung und die Qualität der Seen. Auch die allmähliche Verbauung natürlicher Uferböschungen zugunsten von Häfen oder Freizeiteinrichtungen hat dazu beigetragen, dass die für den natürlichen Laich benötigten Flächen immer kleiner werden.

Bis vor kurzem bestand eine der von den Fischereiverantwortlichen befürworteten Lösungen, um diesem Rückgang entgegenzuwirken, darin, Jungfische aus Fischzuchtanlagen in Seen und Flüsse auszusetzen. Aus diesem Grund wurde 2011, also vor zehn Jahren, auf Druck der Fischereigemeinschaft der Vorschlag gemacht, das Fischzuchtprojekt in Estavayer-le-Lac zu starten. Mehrere Jahre später muss man leider feststellen, dass diese Vorgehensweise nicht in der Lage war, die negative Entwicklung zu korrigieren. Das Aussetzen von Fischen in eine Umgebung, in der sie nicht leben können, ist nicht geeignet, um den negativen Auswirkungen der schlechten Wasserqualität entgegenzuwirken.

Der Staatsrat stellt ausserdem fest, dass der Erfolg der Fischeaufzucht von der jeweiligen Art und der Umgebung abhängt. So ist die Felchenaufzucht in Seen wie dem Hallwilersee, die in der Tiefe keinen Sauerstoff aufweisen und in denen die Eier entsprechend ersticken, ein wirksames Mittel, während sie in Seen wie dem Genfer See und dem Lac de Joux praktisch wirkungslos ist. Um den Erfolg der Felchenaufzucht im Neuenburgersee, der in der Tiefe gut mit Sauerstoff angereichert ist, genau zu bestimmen, ist eine von den drei Konkordatskantonen Freiburg, Neuenburg und Waadt initiierte Studie im Gang. In den Jahren 2018 und 2019 wurden nicht weniger als 21 Millionen Bondelle und 20 Millionen Palées von einem spezialisierten Büro markiert. Die Ergebnisse dieser Studie werden für September 2023 erwartet, wobei das Sammeln der ersten erwachsenen Fische in diesem Jahr beginnen und bis Januar 2023 andauern wird. Diese Studie wird wertvolle Informationen liefern über die Zweckmässigkeit, die Aufzucht im Neuenburgersee fortzusetzen.

Ähnliche Überlegungen werden derzeit zur Aufzucht von Forellen in Flüssen angestellt. Der Staatsrat verweist auch darauf, dass der neue kantonale fischereiliche Bewirtschaftungsplan, der in Zusammenarbeit mit der Fischereiwirtschaft erstellt wurde, eine Halbierung der Fischeaufzucht bis 2030 und eine verstärkte Überwachung der natürlichen Reproduktion der Fische vorsieht, was eine solide Grundlage für die Priorisierung von Massnahmen zur Verbesserung der Lebensräume darstellt.

Gestützt auf die über zehnjährige Erfahrung sowie auf umfangreiche wissenschaftliche Erkenntnisse lässt sich heute sagen, dass der Betrieb einer kantonalen Fischzuchtanstalt nicht mehr geeignet ist, um dem Fischrückgang zu begegnen.

3. Zusammenarbeit mit der Fischzuchtanstalt in Colombier

Wie aus der Antwort des Staatsrats auf die parlamentarische Anfrage 2019-CE-205 hervorgeht, konnten im Anschluss an die Funktionsstörungen der Fischzuchtanlage während der Saison 2016/2017 Ersatzlösungen für die Produktion von Felchen (Palée und Bondelle) mit Unterstützung der kantonalen Fischzuchtanlagen von St-Sulpice in Waadt und Colombier in Neuenburg gefunden werden. Für die Produktion von Hecht wurde 2017 eine Übergangslösung mit einem privaten

Fischzüchter in Laupen/BE und anschliessend mit der Fischzuchtanlage in Colombier geschaffen. Die Zusammenarbeit mit Colombier wurde in der Zwischenzeit auf der Grundlage einer Ende 2019 unterzeichneten Vereinbarung zwischen den Kantonen Neuenburg, Freiburg und Waadt für einen Zeitraum von drei Jahren verlängert, um die derzeitige Praxis der Fischeaufzucht im Rahmen einer interkantonalen Zusammenarbeit am Standort Colombier unverändert weiterzuführen.

Die Bilanz der vierjährigen Zusammenarbeit ist positiv, haben sich die Erwartungen doch erfüllt. Die Verlängerung dieser Zusammenarbeit wird deshalb auch von den Kantonen Neuenburg und Waadt unterstützt. Die Argumente, die zur Unterstützung des Dekrets von 2011 vorgebracht wurden, haben somit deutlich an Bedeutung verloren.

Umgekehrt haben sich die 2011 geäusserten Bedenken hinsichtlich des Überlebens von Fischeiern und Brütlingen während des Transports sowie bezüglich Gesundheitsrisiken als weitgehend unbegründet erwiesen. Bisher sind keine erwähnenswerten Verluste aufgetreten, und alle von Berufsfischern produzierten Eier wurden unter hervorragenden Bedingungen bebrütet. Die Verbesserungen zur Sicherung der Einrichtungen in Colombier haben sich als wirksam erwiesen. Die Konzentration der Produktion von Brütlingen erhöht sicherlich das Risiko, dass die gesamte Jahresproduktion aus technischen Gründen oder wegen einer Krankheit ausfällt. Da die Fischeaufzucht jedoch schon seit Jahrzehnten jedes Jahr wiederholt wird, lassen sich die Folgen eines vollständigen oder teilweisen Produktionsausfalls in einem Jahr relativieren.

Die Ernte und der Transport der von den Freiburger Fischern befruchteten Eier wird von den Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher des Amts für Wald und Natur (WNA) durchgeführt und erfolgt direkt ab den Fischereien. Eine Produktion in Estavayer-le-Lac oder Colombier hat keine negativen Auswirkungen auf die Berufsfischerei. Nach dem Schlüpfen sorgen die Aufseherinnen und Aufseher für eine gerechte interkantonale Verteilung der Brütlinge auf die verschiedenen Ufer. Die Entscheidungen über die Fischproduktion in Colombier werden von der Interkantonalen Kommission für die Fischerei getroffen, in der die Regierungen der drei Konkordatskantone vertreten sind.

Die Produktion in Colombier konzentriert sich hauptsächlich auf Felchen, eine Art, die hauptsächlich von Berufsfischerinnen und -fischern im Neuenburgersee genutzt wird. Diese Produktion unterstützt mit anderen Worten die Berufsfischerei, vor allem dadurch, dass die Berufsfischerinnen und -fischer während der bundesrechtlichen Schonzeit Erzeuger fangen können, was ihnen in dieser Zeit, in der die Fischerei im Allgemeinen verboten ist, ein Einkommen verschafft. In Colombier werden auch Hechte für den Schiffenen- und den Greyerzersee produziert.

4. Betrieb einer Fischzuchtanlage auf dem Kantonsgebiet

Laut Konkordat vom 19. Mai 2003 über die Fischerei im Neuenburgersee sind die Kantone in keiner Weise verpflichtet, ihre Brütlinge auf dem eigenen Territorium zu produzieren. So legt Artikel 32 (Wiederbevölkerung des Sees – Tätigkeit des Kantons) Abs. 1 Folgendes fest: «Die Konkordatskantone sorgen für die Wiederbevölkerung des Sees und betreiben selbst oder beaufsichtigen die notwendigen Fischzuchtanstalten.» Und Absatz 2: «Sie koordinieren ihre Tätigkeit entsprechend der Entwicklung der Wiederbevölkerung und der Fischerei im See.»

Diese Flexibilität ist wichtig und lässt dem Kanton einen gewissen Handlungsspielraum. Die vom Staatsrat verfolgte Strategie ermöglicht es mit anderen Worten, die gleichen Ziele wie mit dem Betrieb der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac zu erreichen. Dank der sehr guten interkantonalen

Zusammenarbeit kann das spezifische Know-how der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher bewahrt werden.

Die jährlichen Kosten für den Kanton Freiburg für die interkantonale Lösung in Colombier werden bis 2022 auf 63 000 Franken und danach auf 47 000 Franken geschätzt (eine Investition von 145 000 Franken wurde von den drei Kantonen kofinanziert, um die Produktion zu steigern und die Sicherheit der Einrichtungen in Colombier zu verbessern). In diesem Betrag sind die Betriebskosten enthalten (140 000 Franken für die drei Kantone, inklusive Personalkosten).

5. Optionen für die Umnutzung des Gebäudes in Estavayer-le-Lac

Einleitend sei daran erinnert, dass das Gebäude aus drei verschiedenen Teilen besteht: einem Teil für den Betrieb einer Fischzucht, einem Unterrichtsraum und dem Bootshaus des WNA.

Gegenwärtig ist im Bootshaus das Boot des WNA untergebracht, das von den Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher sowie den Aufseherinnen und Aufsehern in den Naturschutzgebieten der Grande Cariçaie für ihre Überwachungs- und Aufzuchtaufgaben genutzt wird. Es wird gelegentlich den Polizeidiensten des Kantons Waadt im Rahmen ihrer Überwachungs- oder Forschungsaufträge zur Verfügung gestellt.

Der Unterrichtsraum beherbergt vorübergehend drei Büros (eines für die Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher sowie zwei für die Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten). Im Rahmen der Suche der Kantone Waadt und Freiburg nach gemeinsamen Räumlichkeiten für die Wildhüterin-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher sowie die Fischereiaufseherinnen und -aufseher wurde eine Umnutzung der für die Fischzucht vorgesehenen Räumlichkeiten in Büroräume bei gleichzeitiger Bewahrung eines Unterrichtsraums für Schulen zum Thema Seen als mögliche Nutzungsalternative angedacht. Die Vermietung dieser Räumlichkeiten an den Kanton Waadt hätte zusätzliche Einnahmen generiert und einige zusätzliche Arbeitsplätze im Kanton Freiburg geschaffen.

Kurzum, derzeit wird nur der Teil, der ursprünglich für den Betrieb einer Fischzuchtanlage vorgesehen war, nicht genutzt.

6. Schlussfolgerung

Der Staatsrat wiederholt seine Feststellung, dass das Projekt der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac wegen Problemen bei der Verwaltung und Organisation des Projekts sowie wegen Mängeln und Nachlässigkeit scheiterte. Die Enttäuschung, um nicht zu sagen die Wut, über diese Verschwendung öffentlicher Mittel ist durchaus verständlich, und der Staatsrat teilt sie.

Sie kann jedoch nicht als Grundlage für die Entscheidungen der kantonalen Behörden dienen. Auch ist die Gefahr gross, dass eine Entscheidung getroffen wird, die durch die Tendenz, ein Vorhaben fortzusetzen, wenn bereits eine Investition in Form von Geld, Anstrengung oder Zeit getätigt wurde (auch als *sunk cost fallacy* bekannt), beeinträchtigt ist, und dass so ungeachtet der wahrscheinlichen Ergebnisse an einer kostspieligen Vorgehensweise festgehalten wird.

Der Staatsrat ist nach wie vor der Meinung, dass das Festhalten an einem mangelhaften Projekt keinen rationellen und effizienten Einsatz der kantonalen Mittel erlaubt und dass die von der Sanierung des Gebäudes erwarteten Leistungen derzeit von der interkantonalen Fischzuchtanlage in Colombier zu unvergleichlich tieferen Kosten sowie zur Zufriedenheit aller erbracht werden. Er ist

zudem der Ansicht, dass die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die mittel- und langfristige Stichthaltigkeit der Fischaufzucht zur Vorsicht mahnen müssen, wenn es darum geht, neue finanzielle Mittel für den Bau von Fischzuchtinfrastrukturen in unserem Kanton einzusetzen.

Weiter sollten die Kosten für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage (1,4 bis 1,5 Millionen Franken, vorbehaltlich einer Aktualisierung der Kosten) und deren jährlicher Betrieb (180 000 Franken) mit den Kosten einer interkantonalen Fischzuchtanlage, wie sie derzeit in Colombier betrieben wird (jährlich 47 000 Franken ab 2023), und dem erwarteten Mehrwert verglichen werden. Es ist weder wissenschaftlich erwiesen, dass der Betrieb einer Fischzuchtanlage auf Freiburger Boden der Biodiversität zugutekommt, noch dass die interkantonale Lösung zu einem Verlust von spezifischem Know-how führt. Diese Überlegungen werden von den Partnerkantonen Neuenburg und Waadt geteilt, die dasselbe Ziel wie der Kanton Freiburg verfolgen, nämlich die Erhaltung eines Fischbestands, der es erlaubt, die Fischerei, insbesondere die Berufsfischerei, zu unterstützen.

Zusammenfassend bestätigt der Staatsrat auf der Grundlage der Einschätzung der Sachverständigen, dass die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac seiner Meinung nach nicht gerechtfertigt ist.

Gleichzeitig ist sich der Staatsrat der Erwartungen bewusst, die von den Grossrätinnen und Grossräten während der Debatten über den PUK-Bericht geäussert wurden, und schlägt deshalb trotzdem vor, die Volksmotion teilweise anzunehmen, damit dem Grossen Rat im Laufe des nächsten Jahres ein Dekret für eine Investition vorgeschlagen werden kann. Der Staatsrat empfiehlt jedoch, den Antrag auf Änderung der Fischereigesetzgebung aus den oben genannten Gründen abzulehnen. Wie bereits erwähnt, hätte die Annahme dieses Teils der Volksmotion negative Folgen für die gesamte Freiburger Fischerei.

Der Staatsrat verpflichtet sich, bei einer Annahme des Teils betreffend die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac unverzüglich eine Projektorganisation mit Vertreterinnen und Vertretern des Grossen Rats im Steuerungsausschuss einzurichten und sie damit zu beauftragen, einen Dekretsentwurfs für die Sanierung der Fischzuchtanlage im Laufe des Jahres 2022 auszuarbeiten sowie parallel dazu mögliche Lösungen für eine Umnutzung des Gebäudes und deren Kosten zu untersuchen.

Der Staatsrat fordert daher den Grossen Rat auf:

- > die Volksmotion aufzuteilen;
- > den Teil über die Änderung der Fischereigesetzgebung abzulehnen;
- > den Teil anzunehmen, der sich auf die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac bezieht.

Falls der Grosse Rat die Aufteilung ablehnt, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Volksmotion.

12. Oktober 2021