

Rechtliche Zielvorgaben für einen Nationalen Aktionsplan Pestizide

Anhang 2 zum Pestizid-Reduktionsplan Schweiz

Inhalt

1	Übersicht	3
2	Rechtsvorgaben für die Verringerung der Pestizidbelastung	4
2.1	Verringerung der Pestizidbelastung im Völkerrecht	4
2.11	Übereinkommen über die Biologische Vielfalt von 1992 (Biodiversitäts-Konvention; SR 0.451.43)	4
2.12	Abkommen zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen (SR 0.451.461)	4
2.2	Verringerung der Pestizidbelastung in der Bundesverfassung (BV)	5
2.3	Verringerung der Pestizidbelastung in Bundesgesetzen und Verordnungen	8
2.31	Normen für die Zulassung von Wirkstoffen und das Inverkehrbringen von Pestiziden	8
2.32	Normen für die Verminderung des Pestizideinsatzes in der Praxis (Landwirtschaft, Hobbygärtner, Unterhaltsdienste etc.)	10
3	Zusammenfassung der rechtlichen Zielvorgaben	14
	Abkürzungen	16

Autor: Hans Maurer, Rechtsanwalt, Zürich
Herausgeber: Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli

Der Pestizid-Reduktionsplan Schweiz kann als ausführliche Fassung in Deutsch und Französisch sowie als Kurzfassung in Deutsch, Französisch und Italienisch bestellt oder heruntergeladen werden unter www.visionlandwirtschaft.ch.

©2016 | Vision Landwirtschaft

Rechtliche Zielvorgaben für einen Nationalen Aktionsplan Pestizide

Anhang 2 zum Pestizid-Reduktionsplan Schweiz | Mai 2016

1 Übersicht

Die aktuelle Bundesgesetzgebung enthält keine ausdrückliche Regelung für einen Nationalen Aktionsplan Pestizide. Eine Vielzahl von Normen im Bundesrecht zielt aber darauf ab, die Belastung der natürlichen Umwelt und der Lebensmittel mit Pestiziden zu verringern. Ein Nationaler Aktionsplan Pestizide muss diese Vorgaben umsetzen. Soweit sich die Zielvorgaben für den Aktionsplan nicht genügend klar aus dem Wortlaut der Ausführungsgesetzgebung (Bundesgesetze und Verordnungen) ergeben, sind sie durch Auslegung zu ermitteln.

Die folgenden Ausführungen folgen dem Stufenbau des Rechts: Völkerrecht – Bundesverfassung – Gesetze – Verordnungen. Die Ausführungen beschränken sich auf die wichtigen Regelungen mit möglichst direkter Wirkung auf den Umgang mit Pestiziden.

2 Rechtsvorgaben für die Verringerung der Pestizidbelastung

2.1 Verringerung der Pestizidbelastung im Völkerrecht

2.11 Übereinkommen über die Biologische Vielfalt von 1992 (Biodiversitäts-Konvention; SR 0.451.43)

(in Kraft seit 19. Februar 1995)

Art. 8 In situ Erhaltung

(...)

- c) biologische Ressourcen von Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Schutzgebiete regeln oder verwalten, um ihre Erhaltung und nachhaltige Nutzung zu gewährleisten;
- d) den Schutz von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung fördern;

(...)

- k) notwendige Rechtsvorschriften oder sonstige Regelungen zum Schutz bedrohter Arten und Populationen ausarbeiten oder beibehalten;

(...)

Die Biodiversitäts-Konvention verfolgt drei Ziele (Art. 1): 1. Erhaltung der biologischen Vielfalt, 2. Nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt, 3. Sicherung des Zugangs zu genetischen Ressourcen (...). Die Ziele 1 und 2 sind offensichtlich gefährdet durch die übermässige Einbringung von ökotoxischen Pestiziden in die Umwelt. Die Ziele 1 und 2 verlangen deshalb als Massnahme zur Umsetzung auch eine Verringerung der Pestizidbelastung.

2.12 Abkommen zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen (SR 0.451.461)

(in Kraft seit 27. Juli 2013)

III Grundlegende Verpflichtungen

(...)

- 8. Jede Vertragspartei prüft, soweit angebracht, bei der Beurteilung der Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln deren mögliche Wirkungen auf Fledermäuse und bemüht

sich, Holzschutzchemikalien, die für Fledermäuse hochgiftig sind, durch ungefährlichere Alternativmittel zu ersetzen.

Wie viele europäische Staaten ist auch die Schweiz diesem Abkommen beigetreten. Das Abkommen wird betreut vom EUROBATS¹ Sekretariat in Bonn (D) der Vereinten Nationen (UNO), die ihrerseits ein zwischenstaatlicher Zusammenschluss von 193 Staaten sind. Das Abkommen bildet Teil des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme UNEP).

Art. III des Abkommens statuiert die wichtigen Verpflichtungen der Vertragspartner. So hat etwa jede Vertragspartei geeignete Massnahmen zur Förderung der Erhaltung der Fledermäuse zu treffen (Ziff. 4). Die zitierte Ziff. 8 zielt darauf ab, die Ausbringung von Pestiziden, welche für Fledermäuse giftig sind, zu verringern.² Nebst den Pestiziden bilden insbesondere auch die Entwurmungsmittel für landwirtschaftliche Nutztiere (v.a. Schafe) eine Gefahr für Fledermäuse. Deren Reduktion oder Ersatz durch weniger gefährliche Alternativen sollte Teil des Aktionsplans bilden.

Da sich die Schweiz zur Einhaltung des Abkommens verpflichtet hat, dürfen die innerstaatlichen Rechtsregeln zum Schutz der Fledermäuse nicht milder ausgelegt bzw. angewandt werden, als dies nach dem Abkommen nötig ist.

2.2 Verringerung der Pestizidbelastung in der Bundesverfassung (BV)

Art. 73 (BV) Nachhaltigkeit

Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in der Bundesverfassung geht auf die Biodiversitäts-Konvention zurück. Das Ziel der Nachhaltigkeit ist insbesondere im ökologischen Sinn zu verstehen: Die natürlichen Lebensgrundlagen sollen den künftigen Generationen ungeschmälert erhalten werden.³ Der Nachhaltigkeitsgrundsatz ist zwar nicht justiziabel, bildet aber eine richtungsweisende Wertentscheidung für die Gesetzgebung.⁴ Das gegenwärtige Mass der Pestizidausbringung in die Umwelt widerspricht diesem Ziel offensichtlich. Daher folgt als eine Zielvorgabe aus Art. 73 BV, dass die Pestizidbelastung zu verringern ist.

Art. 74 (BV) Umweltschutz

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

² Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

³ Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Eines der Hauptziele des Umweltschutzartikels ist der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen Einwirkungen. Unter den Begriff «Umwelt» fallen insbesondere auch (wild lebende) «Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume» (Art. 1 Abs. 1 USG).

Als «schädliche Einwirkungen» gelten ohne weiteres auch Pestizide. Die Vorschrift hat eine Querschnittswirkung auf die Gesetzgebung, d.h. die anzustrebenden Schutzbestimmungen sollen sich nicht auf das Umweltschutzgesetz beschränken, sondern alle Rechtsbereiche durchdringen, die in einem Zusammenhang mit schädlichen Einwirkungen stehen. Dazu gehören insbesondere das Chemikalienrecht und das Landwirtschaftsrecht.⁵

Art. 74 Abs. 2 BV regelt schon auf Verfassungsebene das umweltrechtliche **Vorsorgeprinzip**. Dieses bildet für den Gesetz- und Verordnungsgeber eine Entscheidungsregel für den Fall von Unsicherheit, welche insbesondere die Berücksichtigung von Sicherheitsmargen erfordert, wenn gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse fehlen.⁶ Dem Vorsorgeprinzip kommt im komplexen Bereich der Zulassung und Ausbringung von Pestiziden eine besonders wichtige Stellung zu.

Zu erwähnen ist im vorliegenden Zusammenhang auch das in Abs. 2 verankerte Verursacherprinzip, nach dem die Kosten für Massnahmen zur Vermeidung und Beseitigung von schädlichen Einwirkungen von den Verursachern zu bezahlen sind. Dies bedeutet etwa, dass – nach gesetzlicher Ausführung – sämtliche Kosten aus der Datenerhebung für die Pestizidbeurteilung vom Hersteller, Importeur oder Verkäufer eingefordert werden können, wenn diese nachträglich von der Zulassungsbehörde (Bund) ergänzt werden muss.

Art. 76 (BV) Wasser

(...)

³ Er (der Bund) erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz (...).

(...)

Abs. 3 erteilt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den qualitativen Gewässerschutz.⁷ Als Verunreinigung gilt jede nachteilige physikalische, chemische oder biologische Veränderung des Wassers (Art. 4 Bst. d GSchG). Dabei kommt es weder auf die Beeinträchtigung der Gewässerfunktionen noch auf die Vorbelastung an; als nachteilige Veränderung gilt bereits jede messbare Mehrbelastung gegenüber dem Ausgangszustand.⁸ Für den Bereich der Pestizide ist die Bestimmung von besonderer Bedeutung, weil viele Pestizide oder deren Abbauprodukte in die Gewässer gelangen und dort negative Folgen zeitigen. Auch diese Bestimmung zielt klar auf eine Verringerung der Pestizidbelastung ab.

Art. 78 (BV) Natur- und Heimatschutz

(...)

⁴ Er (der Bund) erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.

(...)

Abs. 4 räumt dem Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich des Artenschutzes ein. Es handelt sich um eine Aufgabennorm, die den Bund zum Erlass von Schutzvorschriften verpflichtet.⁹ Mit Bezug auf Pestizide ist der Bund danach verpflichtet, seine Gesetzgebung so zu gestalten, dass durch die Ausbringung von Pestiziden keine wildlebenden (einheimischen) Pflanzen- oder Tierarten gefährdet werden.

Art. 79 (BV) Fischerei und Jagd

Der Bund legt Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und der Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und der Vögel.

Die Bestimmung verstärkt den Artenschutz mit Bezug auf Fische, wild lebende Säugetiere und Vögel. Dies ist im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung, weil gerade Fische (auch über die Vernichtung von Fischnährtierchen) und Vögel (auch über die Vernichtung von Insekten) besonders durch Pestizide gefährdet sind. Die Bestimmung erteilt dem Bund zwar nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz, was indes durch die umfassende Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Artenschutz (Art. 78 Abs. 4 BV) kompensiert wird.¹⁰ Aus Art. 79 in Verbindung mit Art. 78 Abs. 4 BV ergibt sich damit als Zielvorgabe für den Bund (und den Nationalen Aktionsplan Pestizide) die Verringerung der Pestizidbelastung zum Schutz der Fische, wild lebenden Säugetiere und Vögel.

Art. 104 (BV) Landwirtschaft

¹ Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;

(...)

³ (...) Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

(...)

- d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngestoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.

(...)

Art. 104 ist eine Ziel-, Kompetenz- und Auftragsnorm.¹¹ Abs. 1 Bst. a verlangt einen «wesentlichen Beitrag» zur Versorgungssicherheit. Abs. 1 Bst. b bezweckt die Erhaltung und Förderung der Biodiversität.¹² Es fragt sich, ob hier ein Zielkonflikt besteht: Ein hoher Versorgungsgrad erfordert einen hohen Pestizideinsatz, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen verlangt eine Verringerung der Pestizidbelastung. Tatsächlich handelt es sich um einen Scheinkonflikt. Nach der Grundregel in Abs. 1 muss die Produktion nämlich «nachhaltig» sein, was – nach dem ökologischen Verständnis des Nachhaltigkeitsbegriffs (Art. 73 BV) – nicht nur gegen eine weitere Intensivierung spricht, sondern für die Beschränkung der bereits zu intensiven (sprich: mit übermässigem Pestizideinsatz tätigen) Landwirtschaft. Auch die bundesrätlichen Botschaften zur Agrarpolitik weisen regelmässig darauf hin, dass eine Verbesserung der nachhaltigen Ressourceneffizienz in der landwirtschaftlichen Produktion unabdingbar ist.¹³ Zudem verlangen zahlreiche weitere Verfassungsnormen den Schutz und die Förderung der Biodiversität. Im Lichte der Verfassungsvorgaben kann gegen eine wirksame Pestizidreduktion nicht vorgebracht werden, dadurch würden die Lebensmittelproduktion im Inland und der Selbstversorgungsgrad gesenkt.¹⁴ Zudem verlangt Art. 104 Abs. 3 Bst. d BV, die (übermässige) Pestizidbelastung zu verringern. Unzulässig sind insbesondere auch direkte und indirekte Förderungen des Pestizideinsatzes durch den Bund. Zu diesen nicht zulässigen Förderungen zählt beispielsweise die aktuelle Praxis, dass die Zulassungs- und Monitoringkosten im Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Pestizideinsatz vom Bund übernommen werden.

Dazu kommt ein weiteres: Die Versorgungssicherheit im Sinne von Art. 104 BV darf in einem längeren Zeithorizont nicht mit einer hohen Produktion oder einem hohen Selbstversorgungsgrad gleichgesetzt werden, sondern erfordert im Gegenteil eine nicht zu intensive Produktion, welche eine möglichst weitgehende Erhaltung des Produktionspotenzials sicherstellt: Böden, die in Zeiten ohne Not möglichst schonend und unter Verzicht auf maximale Erträge bewirtschaftet werden, sind für Zeiten der Not besser gerüstet für gute Erträge.¹⁵ Eine schonende (und in Bezug auf den Pestizideinsatz zurückhaltende) Produktion trägt damit gleichzeitig auch zur Erhaltung der Biodiversität bei, so dass sich die beiden genannten Zielsetzungen durchaus gegenseitig unterstützen.

**Exkurs zur Versorgungssicherheit im Lichte rechtsstaatlicher Grundsätze
(Art. 5 Abs. 2 BV)**

Im Übrigen greift die Argumentation mit dem Ziel einer möglichst hohen Versorgungssicherheit zu kurz, weil eine solche Sicherheit aufgrund von anderen Faktoren, die keinen Zusammenhang mit dem Pestizideinsatz haben, weder besteht noch bestehen kann: So liegt etwa der Selbstversorgungsgrad bei vielen unabdingbaren Produktionsmitteln (Bsp. Dieselöl, Motorenöl, Phosphat-Dünger, Stickstoff-Dünger, Kali-Dünger, Traktoren, Mäh-drescher, viele landwirtschaftliche Geräte) nahe bei Null. Bei einer Vielzahl von weiteren Mitteln (Bsp. Kunststoffe für Verpackungen, Tierarzneimittel, Verarbeitungsmaschinen) liegt er viel tiefer als der Selbstversorgungsgrad mit Lebensmitteln.¹⁶ Es ist nicht einsichtig, weshalb gerade bei der Kalorien- oder Lebensmittelproduktion ein besonders strenges Versorgungsziel gelten soll, während die Versorgung mit Produktionsmitteln weitgehend oder vollständig von Importen abhängig ist. Es ist nötig, dass bei der Frage der Versorgungssicherheit auch solche Grundfragen thematisiert werden und zwar insbesondere, um den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit für das staatliche Handeln (Art. 5 Abs. 2 BV: «Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.») einzuhalten.

2.3 Verringerung der Pestizidbelastung in Bundesgesetzen und Verordnungen

Die dargestellten völkerrechtlichen Normen und Verfassungsbestimmungen werden (unvollständig) auf Gesetzes- und Verordnungsstufe ausgeführt. Es handelt sich um eine Vielzahl von Bestimmungen. Diese lassen sich gliedern in:

2.31 Normen für die Zulassung von Wirkstoffen und das Inverkehrbringen von Pestiziden

(Zulassungsverfahren nach USG, ChemG, PSMV, ChemV und FIV)

In der Regel gilt für das Inverkehrbringen von Stoffen das Prinzip der Selbstkontrolle des Herstellers oder Importeurs (Art. 26 USG sowie Art. 5 ChemG). Bei Pestiziden bedarf es jedoch einer Zulassung der Wirkstoffe (Art. 11 ChemG; Art. 29 USG). Ausdrücklich auf Pestizide (und nur auf den Schutz der Menschen) bezogene Vorgaben für die Zulassung finden sich auf Gesetzesebene nur in Art. 11 ChemG. Selbstverständlich sind dabei auch die allgemeinen Ziele und Grundsätze des USG (Art. 1 Abs. 1: Schutz von Menschen, Tieren, Pflanzen, ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen vor schädlichen Einwirkungen; Art. 1 Abs. 2: Vorsorgeprinzip) und ChemG (Art. 1: Schutz des Menschen) massgebend.

Die gesetzlichen Vorschriften werden hauptsächlich ausgeführt in der Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV). Ergänzend kommen zur Anwendung die ChemV (u.a. betreffend Sicherheitsdatenblätter, Einstufung von Stoffen, Meldepflicht des Importeurs) und die FIV (betreffend Höchst-, Toleranz- und Grenzwerten auf Lebensmitteln).

Entsprechend der Komplexität der Materie handelt es sich um umfangreiche Vorschriften. Im grossen Ganzen orientiert sich die PSMV stark an Umweltzielen und beruht auf dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip.

Art. 1 (PSMV) Zweck und Gegenstand

¹ Diese Verordnung soll sicherstellen, dass Pflanzenschutzmittel hinreichend geeignet sind und bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben. Sie soll zudem ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleisten und die landwirtschaftliche Produktion verbessern.

(...)

⁴ Die Bestimmungen dieser Verordnung beruhen auf dem Vorsorgeprinzip, mit dem sichergestellt werden soll, dass in Verkehr gebrachte Wirkstoffe oder Produkte die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt nicht beeinträchtigen.

Bevor ein neues Pestizid in der Schweiz vertrieben werden kann, muss in einem ersten Schritt der Wirkstoff (vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – WBF) zugelassen werden. Nebst anderem gilt als Voraussetzung für die Zulassung:

Art. 4 (PSMV) Kriterien für die Genehmigung von Wirkstoffen

(...)

⁵ Das Pflanzenschutzmittel muss nach der Verwendung entsprechend der guten Pflanzenschutzpraxis und unter realistischen Verwendungsbedingungen folgende Anforderungen erfüllen:

(...)

- e. Es darf keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben, und zwar unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte, soweit es von der EFSA anerkannte wissenschaftliche Methoden zur Bewertung solcher Effekte gibt:
 1. Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Oberflächengewässern, einschliesslich Mündungs- und Küstengewässern, des Grundwassers, der Luft und des Bodens, unter Berücksichtigung von Orten in grosser Entfernung vom Verwendungsort nach einer Verbreitung in der Umwelt über weite Strecken,
 2. Auswirkung auf Nichtzielarten, einschliesslich des dauerhaften Verhaltens dieser Arten,
 3. Auswirkung auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem.

Sodann kann das BLW für die Zulassung – auch ökologisch motivierte – Bedingungen und Einschränkungen festlegen (Art. 5 Abs. 2 PSMV). Sämtliche zugelassenen Wirkstoffe sind in Anh. 1 PSMV gelistet. Im zweiten Schritt bedarf das Pestizidprodukt (bestehend aus Wirkstoffen und Zusätzen wie Safener, Synergisten oder Verdünnungsmitteln) einer «Zulassung für das Inverkehrbringen» (Art. 14 ff. PSMV). Diese wird vom BLW erteilt, welches als Zulassungsstelle wirkt (Art. 71 Abs. 1 PSMV). Beim Entscheid können je nach ihrer Betroffenheit weitere Stellen (Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, BAFU, SECO) mitwirken (Art. 71 ff. PSMV).

Insbesondere die Ziele in Art. 4 Abs. 5 Bst. e PSMV sind für einen Nationalen Aktionsplan Pestizide von grosser Bedeutung. Sie ermöglichen und verlangen, Vorgaben an die Vollzugsbehörden zu formulieren,

- um neue problematische Wirkstoffe nicht zuzulassen oder Bedingungen und Einschränkungen festzulegen oder zugelassene problematische Wirkstoffe aus dem Verkehr zu ziehen (Art. 4, Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 8, 9 und 10 PSMV; vgl. auch Anh. 10 PSMV, wo Wirkstoffe aufgeführt sind, welche zu reevaluieren sind) und

- Bewilligungen für bestimmte PSM zu widerrufen oder einzuschränken, wenn diese problematisch sind («Gezielte Überprüfung von Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen»; Art. 29 PSMV).

Die grosse Tragweite von Art. 4 Abs. 5 Bst. e PSMV ergibt sich auch aus einer verfassungskonformen Auslegung, welche berücksichtigt, dass eines der ökologischen Hauptziele der Bundesverfassung (sowie des Völkerrechts) darin besteht, die Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten und ihre Lebensräume zu erhalten. Zudem verlangt das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip (Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 1 Abs. 2 USG, Art. 1 Abs. 4 PSMV), dass Einwirkungen, die schädlich «werden könnten» frühzeitig zu begrenzen sind, wobei im Zweifelsfall (z.B. bei unklarer Gefährdung von Bestäubern) gegen eine Zulassung zu entscheiden ist.

Von grosser Bedeutung für den Nationalen Aktionsplan Pestizide ist zudem die neue, erst am 1. Januar 2016 in Kraft gesetzte Regelung von Art. 34 PSMV betreffend «Substitutionskandidaten». Diese bezweckt zum einen, die Verwendung von PSM mit problematischen Wirkstoffen (sog. Substitutionskandidaten, aufgelistet in Anh. 1 Teil E PSMV) einzuschränken oder die Bewilligung für solche PSM zu entziehen. Zum anderen ist die Einstufung von Wirkstoffen als Substitutionskandidaten bei der Überprüfung nach Art. 8 PSMV zu beachten mit der Folge, dass die Genehmigung möglichst zu widerrufen ist (vgl. auch Art. 8 Abs. 3 PSMV).

Vorsorgemassnahmen nach LwG

Mit Bezug auf den Widerruf oder die Einschränkung von bestehenden Bewilligungen für PSM ist **insbesondere auch das Vorsorgeprinzip** zu beachten, welches in Art. 148a LwG, also auf Gesetzesebene, ausdrücklich für diesen Zweck konkretisiert ist:

Art. 148a (LwG) Vorsorgemassnahmen

¹ Sind die wissenschaftlichen Informationen für eine umfassende Risikobeurteilung eines Produktionsmittels oder Pflanzenmaterials, das Träger von besonders gefährlichen Schadorganismen sein kann, ungenügend, so können Vorsorgemassnahmen ergriffen werden, wenn:

- a. es plausibel erscheint, dass dieses Produktionsmittel oder Pflanzenmaterial, unannehmbare Nebenwirkungen für die Gesundheit der Menschen, der Tiere, der Pflanzen oder der Umwelt haben kann und
- b. die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Nebenwirkungen als erheblich bewertet wird oder die entsprechenden Folgen weit reichend sein können.

² Vorsorgemassnahmen sind innerhalb einer angemessenen Frist nach Massgabe neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überprüfen und anzupassen.

³ Als Vorsorgemassnahmen kann der Bundesrat insbesondere:

- a. die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Produktionsmitteln einschränken, an Bedingungen knüpfen oder verbieten;
- b. die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Pflanzenmaterial und Gegenständen, die Träger von besonders gefährlichen Schadorganismen sein können, einschränken, an Bedingungen knüpfen oder verbieten.

2.32 Normen für die Verminderung des Pestizideinsatzes in der Praxis (Landwirtschaft, Hobbygärtner, Unterhaltungsdienste etc.)

Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV)

In der Zulassung für das Inverkehrbringen von Pestiziden kann das BLW Auflagen und Bedingungen formulieren (insbesondere Art. 18 Abs. 2, 3 und 6 PSMV). Diese Vorschriften bilden ein weiteres

Fundament zur Verminderung des Pestizideinsatzes resp. zur Verminderung des Einsatzes problematischer Pestizide. Dabei sind die Zielvorgaben von Art. 4 Abs. 5 Bst. e PSMV analog zu beachten.

Umweltschutzgesetz (USG)

Art. 33 (USG) Massnahmen gegen Bodenbelastungen

¹ Zur langfristigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit werden Massnahmen gegen chemische und biologische Bodenbelastungen in den Ausführungsvorschriften zum Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991, zum Katastrophenschutz, zur Luftreinhaltung, zum Umgang mit Stoffen und Organismen sowie zu den Abfällen und zu den Lenkungsabgaben geregelt.

(...)

Art. 34 (USG) Weitergehende Massnahmen bei belasteten Böden

¹ Ist die Bodenfruchtbarkeit in bestimmten Gebieten langfristig nicht mehr gewährleistet, so verschärfen die Kantone im Einvernehmen mit dem Bund die Vorschriften über Anforderungen an Abwasserversickerungen, über Emissionsbegrenzungen bei Anlagen, über die Verwendung von Stoffen und Organismen oder über physikalische Bodenbelastungen im erforderlichen Mass.

(...)

Art. 33 ff. USG regeln den Bodenschutz. Die zitierten Normen zielen auch auf eine Verringerung der Pestizidbelastung ab, wenn diese die Bodenfruchtbarkeit (auch nur langfristig) gefährden kann (Vorsorgeprinzip) oder wenn sie bereits beeinträchtigt ist. Möglich ist etwa, dass Pestizide die Neubildung von Humus durch Bodenlebewesen (Bsp. Springschwänze, Regenwürmer) beeinträchtigen, weil sie diese vergiften.¹⁷ Auch hier setzt das Gesetz eine klare Zielvorgabe, die im Nationalen Aktionsplan Pestizide zu berücksichtigen ist.

Gesetzgebung zum Gewässerschutz

Nur generelle Vorgaben für die Verminderung der Pestizidbelastung von Gewässern finden sich im Gewässerschutzgesetz, so etwa in Art. 6 GSchG (allgemeines Verunreinigungsverbot) und Art. 27 GSchG (Bodenbewirtschaftung nach dem Stand der Technik, damit keine Pestizide in Gewässer gelangen).

Konkrete Vorgaben enthält jedoch die Gewässerschutzverordnung (GSchV). Von Bedeutung sind zum einen die «numerischen Anforderungen» (sprich: der Grenzwert) für «Organische Pestizide (Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel)» in Fliessgewässern und im Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist (Anh. 2 Ziff. 11 und Ziff. 22 GSchV).¹⁸

GSchV Anh. 2 Ziff. 11 Abs. 3

Nr. 9 Organische Pestizide (Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel):
0,1 µg/l je Einzelstoff, soweit nachstehend nicht abweichend geregelt

Derzeit enthält die GSchV noch keine abweichenden Werte. Diese sollen laut Bundesrat in einem «späteren Schritt für ausgewählte, gewässerrelevante Stoffe, die durch menschliche Tätigkeit ins Gewässer gelangen, durch die Festlegung numerischer Anforderungen an die Wasserqualität der oberirdischen Gewässer in der GSchV vom UVEK präzisiert werden. Da viele organische Pestizide zu

den gewässerrelevanten Stoffen gehören, sollen auch für ausgewählte, gewässerrelevante organische Pestizide ökotoxikologisch basierte numerische Anforderungen an die Wasserqualität der oberirdischen Gewässer festgelegt werden».¹⁹ Zudem enthält die GSchV ökologische Ziele für oberirdische und unterirdische Gewässer (Anh. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2 GSchV):

Anh. 1 GSchV

Ökologische Ziele für Gewässer

1 Oberirdische Gewässer

(...)

³ Die Wasserqualität soll so beschaffen sein, dass

(...)

- c. andere Stoffe, die Gewässer verunreinigen können und die durch menschliche Tätigkeit ins Wasser gelangen können,
 - in Pflanzen, Tieren, Mikroorganismen, Schwebstoffen oder Sedimenten nicht angereichert werden,
 - keine nachteiligen Einwirkungen auf die Lebensgemeinschaften von Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen und auf die Nutzung der Gewässer haben,
 - keine unnatürlich hohe Produktion von Biomasse verursachen,
 - die biologischen Prozesse zur Deckung der physiologischen Grundbedürfnisse von Pflanzen und Tieren, wie Stoffwechselfvorgänge, Fortpflanzung und geruchliche Orientierung von Tieren, nicht beeinträchtigen,
 - im Gewässer im Bereich der natürlichen Konzentrationen liegen, wenn sie dort natürlicherweise vorkommen,
 - im Gewässer nur in nahe bei Null liegenden Konzentrationen vorhanden sind, wenn sie dort natürlicherweise nicht vorkommen.

2 Unterirdische Gewässer

(...)

³ Die Grundwasserqualität soll so beschaffen sein, dass:

(...)

- b. im Wasser keine künstlichen, langlebigen Stoffe enthalten sind;
- c. andere Stoffe, die Gewässer verunreinigen können und die durch menschliche Tätigkeit ins Wasser gelangen können,
 - in der Biozönose und in der unbelebten Materie des Grundwasserleiters nicht angereichert werden,
 - im Grundwasser im Bereich der natürlichen Konzentrationen liegen, wenn sie dort natürlicherweise vorkommen,
 - im Grundwasser nicht vorhanden sind, wenn sie dort natürlicherweise nicht vorkommen,
 - keine nachteiligen Einwirkungen auf die Nutzung des Grundwassers haben.

Auch diese (rechtlichen) Ziele sind für einen Nationalen Aktionsplan Pestizide wichtig und verbindlich. Dieser muss insbesondere darauf abzielen, die Pestizidbelastung in Gewässern stark zu vermindern, so dass die quantitativen und qualitativen Anforderungen der GSchV eingehalten werden.

Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV)

Von grosser Bedeutung sind auch die bestehenden Verwendungsverbote von Pestiziden in Naturschutzgebieten, Hecken, Feldgehölzen, Wäldern und Gewässern. Die Verwendungsverbote erstrecken sich auch auf einen Streifen von 3 Metern Breite entlang dieser Gebiete (Anh. 2.5 ChemRRV).

Insbesondere bei Gewässern erweist sich der 3-Meter Abstand als viel zu klein, um wirksam vor Pestizeinträgen zu schützen, speziell um den gewässerschutzrechtlichen Grenzwert von 0,1 µg/l je Einzelstoff und die weiteren Zielvorgaben einzuhalten. Da aufgrund der Bedingungen für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN; Anh. Ziff. 9.6 DZV) grösstenteils schon ein 6-Meter Abstand eingehalten ist, die Belastung aber immer noch bei sehr vielen Gewässern massiv über dem Grenzwert²⁰ liegt, besteht Bedarf für eine erhebliche Erhöhung oder für anderweitige, wirksame Massnahmen, welche die Einhaltung der Grenzwerte sicherstellen können.

Direktzahlungsverordnung (DZV)

Der ÖLN umfasst auch die gezielte Auswahl und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Art. 70a Abs. 2 Bst. g LwG) und wird in der DZV ausgeführt (z.B. Art. 18, Art. 58 Abs. 4, Art. 82 Abs. 1, Anh. 1 Ziff. 6). Aus der DZV ergeben sich zwar keine direkten Zielvorgaben für den Nationalen Aktionsplan Pestizide. Sie bildet aber ein wichtiges Umsetzungsinstrument für die Pestizid-Reduktion in der Landwirtschaft.

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Schliesslich soll noch auf die seit Jahrzehnten bestehende Regelung von Art. 18 Abs. 2 NHG hingewiesen werden, welche ein klares Ziel definiert, aber in der Praxis bislang nur ungenügend umgesetzt wurde:

Art. 18 (NHG) Schutz von Tier- und Pflanzenarten

(...)

² Bei der Schädlingsbekämpfung, insbesondere mit Giftstoffen, ist darauf zu achten, dass schützenswerte Tier- und Pflanzenarten nicht gefährdet werden.

Auch diese Norm bildet eine klare Zielvorgabe für den Nationalen Aktionsplan Pestizide.

3 Zusammenfassung der rechtlichen Zielvorgaben

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass das Völkerrecht, die Bundesverfassung sowie die bestehenden Bundesgesetze und Verordnungen strenge Zielvorgaben für einen Nationalen Aktionsplan Pestizide setzen und zweifelsfrei eine starke Verringerung der Pestizidbelastung verlangen. Demgegenüber besteht keine Norm, welche das Ziel der Verringerung der Pestizidbelastung in Frage stellt oder auch nur relativiert. Zu berücksichtigen ist insbesondere auch, dass die Beachtung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips im Bereich der Zulassung und Überprüfung von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmittel-Bewilligungen explizit und mehrfach gesetzlich und auf Verordnungsebene vorgeschrieben wird. Über die nötigen Detailziele und Massnahmen des Aktionsplans äussern sich die Rechtsvorgaben verständlicherweise nicht, handelt es sich doch dabei um ein neues Instrument. Man könnte es auch «Gesamtprojekt für die stetige Verminderung der Pestizidbelastung» nennen. Als Detailziele und Massnahmen sind daher alle Vorkehren geeignet, welche der Erfüllung der (übergeordneten) rechtlichen Zielvorgaben dienen.

¹ <http://www.eurobats.org/>.

² Vgl. auch Abs. 23 des Schutz- und Managementplans, der anlässlich der ersten Tagung der Vertragsstaaten von EUROBATS angenommen wurde (EURO-BATS.MoP1.Report.Annex K), und der fordert, dass «der Einfluss von Pestiziden sowie Entwurmungsmitteln sorgfältig eingeschätzt werden soll und Landnutzern entsprechender Rat gegeben werden soll, wie mögliche schädliche Auswirkungen auf Fledermäuse vermieden werden können» (zitiert aus: Deutsches Bundesamt für Naturschutz, Hrsg., Ruth Petermann, Bearb., Fledermausschutz in Europa II, Beschlüsse der 5. und 6. EUROBATS-Vertragsstaatenkonferenzen und Berichte zum Fledermausschutz in Deutschland 2003–2009, Bonn 2011, S. 43 f. (<https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript296.pdf>; zuletzt abgerufen am 11. November 2015).

³ BK-BV, Rz. 1 und 6 zu Art. 73.

⁴ BK-BV, Rz. 11 f. zu Art. 73.

⁵ BK-BV, Rz. 21 f. zu Art. 74.

⁶ BK-BV, Rz. 32 f. zu Art. 74.

⁷ BK-BV, Rz. 29 zu Art. 76.

⁸ BK-BV, Rz. 30 zu Art. 76 mit Hinweisen.

⁹ BK-BV, Rz. 33 f. zu Art. 78.

¹⁰ BK-BV, Rz. 13 zu Art. 79.

¹¹ BK-BV, Rz. 3 zu Art. 104.

¹² BK-BV, Rz. 27 zu Art. 104.

¹³ Vgl. BK-BV, Rz. 46 zu Art. 104.

¹⁴ Kommt dazu, dass der Zusammenhang zwischen hohem Pestizideinsatz und hohen Erträgen nur beschränkt besteht, weil viele Möglichkeiten zur Verringerung kaum Auswirkungen auf die Erträge haben (z.B. Verzicht auf präventive Pestizideinsätze und pestizidintensive Anbaumethoden, Substitution von problematischen Wirkstoffen).

¹⁵ Vgl. Vision Landwirtschaft, 2015: Faktenblatt Nr. 5.

¹⁶ Pro Person wurden 2012 870 kg Nahrungsmittel verbraucht. Die importierte Menge entsprach 80% der Inlandproduktion. Es sind hauptsächlich pflanzliche Produkte, die importiert werden. Die Schweizer Landwirtschaft deckte 2012 energiemässig 62% des inländischen Nahrungsbedarfs. (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.indicator.240106.2401.html>; zuletzt abgerufen am 11. November 2015).

¹⁷ PAN, 2010: Auswirkungen chemisch-synthetischer Pestizide auf die biologische Vielfalt. Hamburg, S. 10 ff.

¹⁸ Der gleiche Grenzwert (0,1µg/kg pro Einzelstoff) gilt auch nach der Verordnung des EDI über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln (FIV; SR 817.021.23), wobei die Summe für alle organischen Pestizide und deren relevanten Metaboliten, Abbau- und Reaktionsprodukte unter 0,5µg/kg liegen muss.

¹⁹ Erläuternder Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2015 zur Änderung der Gewässerschutzverordnung.

²⁰ Vgl. etwa Aqua & Gas, Pestizidmessungen in Fliessgewässern, 2014/11, S. 32 ff.: Fünf mittelgrosse Fliessgewässer wurden auf synthetische Pflanzenschutzmittel und Biozide (ca. 300 Wirkstoffe) untersucht. Insgesamt konnten 104 verschiedene Pestizide, hauptsächlich Pflanzenschutzmittel, nachgewiesen werden. Die Konzentrationssumme war in 78% der Proben grösser als 1000 ng/l (= 1 µg/l). Die numerische Anforderung der Gewässerschutzverordnung (= 0,1 µg/l) und ökotoxikologische Qualitätskriterien wurden von 31 bzw. 19 Pestiziden überschritten.

Abkürzungen

BAFU	Bundesamt für Umwelt, früher UVEK
BK-BV	Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015
BLV	Bundesamt für Lebensmittel-Sicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
ChemG	Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz; SR 813.1)
ChemRRV	Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung; SR 814.81)
ChemV	Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung; SR 813.11)
DZV	Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung; SR 910.13)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
FIV	Verordnung des EDI vom 26. Juni 1995 über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln (Fremd- und Inhaltsstoffverordnung; SR 817.021.23)
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; SR 814.20)
GSchV	Gewässerschutzverordnung (SR 814.201)
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz; SR 910.1)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
PAN	Pestizid Aktions-Netzwerk e.V., Hamburg; NGO; Regionalgruppe von PAN International. Informiert über die negativen Folgen des Einsatzes von Pestiziden. Publiziert die PAN-List of HHPs, eine Liste besonders problematischer Pestizide und Pestizid-Wirkstoffe.
PSMV	Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung; SR 916.161)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz; SR 814.01)
UVEK	frühere Bezeichnung, heute BAFU Bundesamt für Umwelt
VFB-LG	Verordnung des UVEK über die Fachbewilligung für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft und im Gartenbau (SR 814.812.34)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung