



19.025

Botschaft zur Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»

vom 27. Februar 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Februar 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die Initiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» hätte weitreichende und nachteilige Folgen für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Der Bund erfüllt die Anliegen der Initiative bereits mit diversen Massnahmen im Rahmen des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel und er schlägt im Rahmen der Agrarpolitik ab 2022 weitere Vertiefungen vor, ohne aber den Handlungsspielraum für die Land- und Ernährungswirtschaft unverhältnismässig einzuschränken. Deshalb empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung der Volksinitiative.

Inhalt der Initiative

Die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» verlangt, dass der Einsatz von synthetischen Pestiziden in der landwirtschaftlichen Produktion, in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und in der Boden- und Landschaftspflege verboten wird. Auch die Einfuhr von Lebensmitteln, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, soll verboten werden.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Volksinitiative will die Risiken und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln reduzieren und nimmt damit ein Anliegen auf, das in der Bevölkerung verbreitet ist. Dieses Ziel verfolgt der Bund jedoch bereits mit zahlreichen agrarpolitischen Massnahmen. Insbesondere hat der Bundesrat ergänzend zur laufenden Umsetzung des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel und als Alternative zur Trinkwasserinitiative im Rahmen der Vernehmlassung zur Agrarpolitik ab 2022 ein Massnahmenpaket vorgeschlagen. Damit zeigt der Bund einen Weg auf, wie das zentrale Anliegen der vorliegenden Volksinitiative angemessen berücksichtigt werden kann.

Die Annahme der Initiative würde dagegen den Handlungsspielraum für die Land- und Ernährungswirtschaft übermässig einschränken und hätte weitreichende und nachteilige Folgen für die Schweizer Nahrungsmittelproduktion. Diese würde durch den Verzicht auf synthetische Pestizide erschwert und sie würde abnehmen. Die Erzeugung, Lagerung und Weiterverarbeitung der Produkte wäre mit höheren Kosten und erhöhten Risiken bezüglich Lebensmittelsicherheit verbunden. Die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten hinsichtlich der Produktionsart von Lebensmitteln schweizerischer und ausländischer Herkunft wäre stark eingeschränkt. Zudem würden auch internationale Handelsabkommen verletzt.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 74 Abs. 2^{bis}

^{2bis} Der Einsatz synthetischer Pestizide in der landwirtschaftlichen Produktion, in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und in der Boden- und Landschaftspflege ist verboten. Die Einfuhr zu gewerblichen Zwecken von Lebensmitteln, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, ist verboten.

Art. 197 Ziff. 12²

12. Übergangsbestimmung zu Art. 74 Abs. 2^{bis}

¹ Die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 74 Absatz 2^{bis} tritt spätestens zehn Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

² Der Bundesrat erlässt vorübergehend auf dem Verordnungsweg die notwendigen Ausführungsbestimmungen und achtet dabei auf eine schrittweise Umsetzung von Artikel 74 Absatz 2^{bis}.

³ Solange Artikel 74 Absatz 2^{bis} nicht vollständig umgesetzt ist, darf der Bundesrat vorübergehend unverarbeitete Lebensmittel, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, nur dann bewilligen, wenn sie zur Abwehr einer gravierenden Bedrohung von Mensch oder Natur unverzichtbar sind, namentlich einer schweren Mangellage oder einer ausserordentlichen Bedrohung von Landwirtschaft, Natur oder Mensch.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» wurde am 15. November 2016 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 25. Mai 2018 eingereicht.

¹ SR 101

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

³ BBl 2016 8433

Mit Verfügung vom 25. Juni 2018 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 121 307 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist⁴.

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 25. Mai 2019 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 25. November 2020 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen. Sie kann die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 105 ParlG erfüllt sind.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Der Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft und bei der Produktion von Lebensmitteln ist wichtig, um die Kulturen vor Schadorganismen zu schützen, die Qualitätsanforderungen des Marktes zu erfüllen und die Hygiene entlang der Lebensmittelkette zu gewährleisten. Da diese Stoffe eine biologisch aktive Wirkung gegen Schadorganismen entfalten, können sie auch ein Risiko für Nichtzielorganismen darstellen.

Analysen der Wasserqualität in kleinen und mittleren Fließgewässern weisen oft Überschreitungen ökotoxikologischer Grenzwerte nach, die auf die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vor allem in der Landwirtschaft zurückzuführen sind. Diese Überschreitungen können negative Auswirkungen auf Tiere und Pflanzen und damit auf die Biodiversität haben⁶.

⁴ BBl 2018 3830

⁵ SR 171.10

⁶ Vgl. dazu Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2008): Ökologie und Pflanzenschutz. Grundlagen für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, abrufbar unter: www.bafu.admin.ch
> Themen > Thema Chemikalien > Publikationen und Studien > Ökologie und Pflanzenschutz.

Durch die Anwendung von Pestiziden in der landwirtschaftlichen Produktion oder in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse kann es zu Rückständen in Lebensmitteln kommen. Diese Rückstände stellen in den gefundenen Konzentrationen gemäss aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen kaum gesundheitliche Risiken für den Menschen dar⁷.

Breite Bevölkerungskreise sind jedoch gegenüber der Anwendung von Pestiziden und deren potenziellen Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie gegenüber den Rückständen in Lebensmitteln kritisch eingestellt. Die Initiantinnen und Initianten befürchten insbesondere negative Auswirkungen des Einsatzes synthetischer Pestizide auf die öffentliche Gesundheit.

Um das Risiko für die menschliche Gesundheit sowie für die Umwelt möglichst gering zu halten, hat der Bund bereits Massnahmen ergriffen, um den Pflanzenschutzmitteleinsatz und die damit verbundenen Risiken weiter zu reduzieren. So müssen Pflanzenschutzmittel und Biozide beispielsweise ein Zulassungsverfahren durchlaufen, bevor sie in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt werden nach internationalen Standards sorgfältig bewertet. Im Rahmen der Direktzahlungen fördert der Bund Alternativen zum Einsatz von Pestiziden sowie präventive Massnahmen, damit deren Einsatz gemindert oder ganz darauf verzichtet wird. Der Bundesrat hat zudem den Aktionsplan Pflanzenschutzmittel vom 6. September 2017⁸ zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Aktionsplan Pflanzenschutzmittel) mit dem Ziel lanciert, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren und die Risiken, wenn eine Anwendung notwendig ist, zu mindern.

Kurz nach der vorliegenden Initiative wurde eine weitere Volksinitiative mit ähnlicher Zielsetzung gestartet und am 18. Januar 2018 mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz»⁹, auch Trinkwasserinitiative genannt, verlangt unter anderem, dass Artikel 104 Absatz 3 BV dahingehend angepasst wird, dass Direktzahlungen nur noch denjenigen Landwirtschaftsbetrieben zugesprochen werden dürfen, die keine Pestizide einsetzen. Im Gegensatz zur vorliegenden Initiative, die an alle Produzentinnen

- 7 Vgl. dazu Faktenblatt 9/2014 «Pflanzenschutzmittel in Gewässern» des Wasserforschungsinstituts des ETH-Bereichs (Eawag), abrufbar unter: www.eawag.ch > Beratung > Wissens- und Technologietransfer > Publikationen für die Praxis; Bericht der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) 2016 zu Pflanzenschutzmittelrückständen in Lebensmitteln (The 2016 European Union report on pesticide residues in food), auf Englisch abrufbar unter: www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5348; Fragen und Antworten des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) vom 17. Juli 2015 zu Pflanzenschutzmittelrückständen in Lebensmitteln, abrufbar unter: www.bfr.bund.de > Lebensmittelsicherheit > Stoffliche Risiken von Lebensmitteln > Rückstände > Rückstände Pflanzenschutzmittel > Fragen und Antworten; Informationen zu Glyphosat auf der Website des Bundesamts für Veterinärwesen und Lebensmittelsicherheit (BLV), abrufbar unter: www.blv.admin.ch > Lebensmittel und Ernährung > Lebensmittelsicherheit > Stoffe im Fokus > Glyphosat.
- 8 Der Aktionsplan ist abrufbar unter: www.blw.admin.ch > Nachhaltige Produktion > Pflanzenschutz > Aktionsplan Pflanzenschutzmittel.
- 9 BBl 2018 1111

und Produzenten gerichtet ist, steht es den Betrieben dabei frei, ob sie nach den neuen Voraussetzungen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) wirtschaften und somit direktzahlungsberechtigt sind oder nicht.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

In der offiziellen Dokumentation auf der Website der Initiantinnen und Initianten¹⁰ sind die Ziele der Initiative nicht explizit ausformuliert. Aus dem Kontext der Inhalte der Website lassen sich jedoch folgende Ziele ableiten:

- keine synthetischen Pestizide in Lebensmitteln und der Umwelt
- gesunde Ernährung für alle ohne Konsequenzen für die Natur
- nachhaltige und gegenüber der öffentlichen Gesundheit respektvolle Landwirtschaft
- Augenmerk der wirtschaftlichen Tätigkeit auf den Menschen und die Umwelt
- Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und Senkung der Gesundheitskosten
- Senkung der ökologischen Kosten
- Optimierung der Ressourcen, weniger Lebensmittelverschwendung (Food Waste)
- Förderung technischer Möglichkeiten als Alternative zum Pflanzenschutzmitteleinsatz

Die schrittweise Umsetzung der Initiative bis zum vollständigen Inkrafttreten soll innerhalb von höchstens zehn Jahren erfolgen.

3.2 Auslegung und Erläuterung des Initiativtextes

Art. 74 Abs. 2bis

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 74 soll der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt konkretisiert werden. Der geltende Artikel ist sehr allgemein gehalten und fordert, dass Mensch und Umwelt vor schädlichen Einwirkungen geschützt werden. Die Aufnahme eines Absatzes über synthetische Pestizide wäre eine Einschränkung in einem einzelnen spezifischen Bereich.

Der Begriff «Pestizide» ist heute weder auf der Verfassungs- noch auf der Gesetzesstufe definiert. Gemäss Definition der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) bilden

¹⁰ Die Website der Initiantinnen und Initianten ist abrufbar unter: www.future3.ch/de (Stand: Januar 2019).

Pflanzenschutzmittel und Biozide zusammen die Gruppe der Pestizide.¹¹ Gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016¹² über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (VPRH) fallen unter den Begriff «Pestizide» die Pflanzenschutzmittel und die Biozide.

Pflanzenschutzmittel werden zum Schutz der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse gegen Schädlinge und Krankheiten angewendet sowie um unerwünschte Pflanzen zu vernichten. Biozide sind Pestizide, die nicht Pflanzenschutzmittel sind und die dazu bestimmt sind, andere Schadorganismen zu bekämpfen. Biozide enthalten oft die gleichen Wirkstoffe wie Pflanzenschutzmittel. Das Inverkehrbringen und die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden werden in der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010¹³, in der Biozidprodukteverordnung vom 18. Mai 2005¹⁴, in der Chemikalienverordnung vom 5. Juni 2015¹⁵ und in der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005¹⁶ geregelt.

Der Initiativtext fordert ein Verbot des Einsatzes von synthetischen Pestiziden in drei Bereichen:

- *landwirtschaftliche Produktion*: Im Pflanzenbau müssten synthetische Pflanzenschutzmittel und in der Tierhaltung die synthetischen Biozide für die Stallhygiene, zur hygienischen Reinhaltung in der Milchproduktion oder für die Hygiene im Veterinärbereich durch alternative Mittel und Verfahren ersetzt werden.
- *Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse*: Synthetische Biozide in Form von Desinfektionsmitteln dürften bei der Lagerung von Lebensmitteln und bei der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse nicht mehr eingesetzt werden.
- *Boden- und Landschaftspflege*: Synthetische Pestizide werden auch ausserhalb der Landwirtschaft angewendet, zum Beispiel in privaten Gärten und in öffentlichen Parkanlagen (Pflanzenschutzmittel) oder als Fassaden- oder Holzschutzmittel oder gegen Haushaltsschädlinge (Biozide). Da die Initiative den Verfassungsartikel zum Umweltschutz ergänzen soll und von Boden- und Landschaftspflege gesprochen wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Anwendung von synthetischen Pflanzenschutzmitteln auch in privaten Gärten und öffentlichen Anlagen verboten wäre.

Nicht betroffen wäre die Anwendung von synthetischen Bioziden für den Materialschutz und für die Schädlingsbekämpfung in privaten Haushalten.

Im Initiativtext wird nicht explizit definiert, was unter synthetischen Pestiziden zu verstehen ist. In der aktuellen Gesetzgebung und anderen Kriterienlisten, die im

¹¹ Vgl. FAO (2014) «Code de conduite international sur la gestion des pesticides», auf Französisch und Englisch abrufbar unter: www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/pests/code/fr.

¹² SR **817.021.23**

¹³ SR **916.161**

¹⁴ SR **813.12**

¹⁵ SR **813.11**

¹⁶ SR **814.81**

Bereich Pflanzenschutzmittel national und international zum Einsatz kommen, wird weder der Begriff «synthetisch» noch die Formulierung «synthetische Pestizide» präzisiert. Der Begriff «synthetisch» müsste somit in der Ausführungsgesetzgebung präzisiert werden.

Eine Synthese ist ein Herstellungsverfahren für chemische Verbindungen. Dabei werden aus chemischen Reinstoffen (Elementen wie Kupfer, Schwefel und Magnesium) oder einfachen Verbindungen (z.B. Kohlendioxid, Wasser, Eisenverbindungen) neue Verbindungen hergestellt. Unter anderen können das chemische, mikrobielle oder enzymatische Synthesen sein. Reinstoffe können neben dem Synthetisieren auch gemischt oder aus bestehenden Verbindungen extrahiert werden. Aus den chemischen Eigenschaften eines Produktes kann in der Regel nicht auf dessen Herstellungsverfahren geschlossen werden.

Die Bio-Verordnung vom 22. September 1997¹⁷ regelt die Anwendung von zulässigen Substanzen und Stoffen (Pflanzenschutzmittel, Dünger, Biozide usw.) in der biologischen Landwirtschaft. In dieser Verordnung sowie in den Prinzipien des Ökolandbaus der Internationalen Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen (International Federation of Organic Agriculture Movements IFOAM)¹⁸ wird darauf hingewiesen, dass der Einsatz chemisch-synthetischer Hilfsstoffe und Zutaten vermieden werden soll. Im Codex Alimentarius¹⁹, der von der FAO und der WHO herausgegebenen Sammlung von Normen für die Lebensmittelsicherheit und -produktqualität, steht, dass für die Produktion biologischer Erzeugnisse und Lebensmittel nur Substanzen angewendet werden sollen, die physikalisch, enzymatisch oder mikrobiell hergestellt worden sind. Zudem veröffentlicht das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) jährlich im Auftrag der Vereinigung der Schweizer Biolandbau-Organisationen (Bio Suisse) eine Betriebsmittelliste mit im Biolandbau zulässigen Düngern, Pflanzenschutzmitteln, Bioziden usw. Eine abschliessende Definition von synthetischen Pestiziden existiert auch für die biologische Landwirtschaft nicht.

Gewisse in der Umwelt natürlich vorkommende Stoffe, die als Pestizide eingesetzt werden, werden synthetisch hergestellt, da der Bedarf die natürliche Verfügbarkeit übersteigt (z.B. Pheromone).

Die Folgen eines Verbots der Anwendung von synthetischen Pestiziden auf verschiedene Produktionssysteme und Anwendungsbereiche sind von der Definition des Begriffs «synthetisch» in der Ausführungsgesetzgebung abhängig.

Mit dem zweiten Satz im vorgeschlagenen Absatz 2^{bis} wird geregelt, dass die Einfuhr von Lebensmitteln zu gewerblichen Zwecken, die mithilfe von synthetischen Pestiziden hergestellt wurden oder solche enthalten, untersagt ist. Die über den Einkaufstourismus eingeführten Lebensmittel werden hingegen nicht erfasst, da dieser nur privaten und nicht gewerblichen Zwecken dient.

¹⁷ SR 910.18

¹⁸ Die Prinzipien sind abrufbar unter: www.ifoam.bio > Our Library > Organic Landmarks > Principles of Organic Agriculture.

¹⁹ Der Codex alimentarius ist auf Französisch abrufbar unter: www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr.

Ebenfalls nicht betroffen sind eingeführte Futtermittel. Gemäss geltendem Recht (Art. 4 Abs. 3 Bst. a des Lebensmittelgesetzes vom 20. Juni 2014²⁰), sind Futtermittel keine Lebensmittel. Futtermittel, die aus Produktionssystemen stammen, die den Einsatz von synthetischen Pestiziden erlauben, sind vom Importverbot somit nicht betroffen und dürfen weiterhin in der Tierproduktion eingesetzt werden.

Art. 197 Ziff. 12

In diesem Artikel sind die Übergangsbestimmungen bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung nach spätestens zehn Jahren geregelt.

Absatz 1 bestimmt, dass nach Annahme der Initiative die Ausführungsgesetzgebung spätestens nach zehn Jahren in Kraft zu treten hat. Mit dieser Übergangsfrist soll dem Gesetzgeber, dem Bundesrat, der Verwaltung und den Betroffenen genügend Zeit eingeräumt werden, um das geltende Recht anzupassen und sich auf die neuen Rahmenbedingungen einzustellen.

Absatz 2 bestimmt, dass der Bundesrat über den Verordnungsweg vorübergehend notwendige Ausführungsbestimmungen erlässt und dabei auf eine schrittweise Umsetzung von Artikel 74 Absatz 2^{bis} achtet. Die Ausführungsgesetzgebung muss zehn Jahre nach der Annahme in Kraft treten. In diesem Zeitraum legt der Bundesrat im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren die Ausführungsbestimmungen fest, um eine schrittweise Umsetzung zu ermöglichen. Es müssten zahlreiche Verordnungen, namentlich in den Bereichen Pflanzenschutzmittel, Direktzahlungen und Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse angepasst werden.

Absatz 3 ist schwierig zu interpretieren. Es ist nicht klar ersichtlich, ob dieser Absatz sich auf die schrittweise Umsetzung gemäss Artikel 197 Ziffer 12 Absatz 2 bezieht oder auf mögliche Ausnahmen der Verbote nach Artikel 74 Absatz 2^{bis}. Er kann so interpretiert werden, dass während der Übergangsfrist unverarbeitete Lebensmittel, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, nur dann vom Bundesrat bewilligt werden dürfen, wenn sie zur Abwehr einer gravierenden Bedrohung von Mensch und Natur unverzichtbar sind. Diese Ausnahmebewilligungen können sowohl den Import von Rohstoffen, die mit synthetischen Pestiziden hergestellt worden sind, betreffen als auch den kurzfristigen Einsatz von synthetischen Pestiziden im Inland, um zum Beispiel ausserordentliche Mangellagen bei starkem Schädlingsbefall oder um Missernten abzuwehren.

Bei einer Annahme ergeben sich also drei Phasen:

- *1. Phase:* Auf dem Verordnungsweg erarbeitet der Bundesrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur schrittweisen Umsetzung der Initiative und legt die Voraussetzungen für Ausnahmebewilligungen fest.
- *2. Phase:* Die Ausführungsbestimmungen, die der Bundesrat auf dem Verordnungsweg festgelegt hat, werden in Kraft gesetzt. Sie sollen eine schrittweise Umsetzung der Initiative ermöglichen (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 2). Der Bundesrat kann Ausnahmen bewilligen, wenn sie zur Abwehr von schweren

Mangellagen oder gravierenden Bedrohungen von Mensch und Tier unverzichtbar sind (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 3).

- 3. Phase: Spätestens zehn Jahre nach der Annahme treten die Ausführungsgesetzgebung und die darauf basierenden Verordnungsbestimmungen in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt sind keine Ausnahmeregelungen mehr vorgesehen (Art. 197 Ziff. 12 Abs. 1).

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Die Forderungen der Initiative gehen im Bereich der Pestizide wesentlich über die bisherigen Bestimmungen im Umweltschutz und in der Landwirtschaft hinaus. Pflanzenschutzmittel und Biozide, ob synthetisch oder nicht, durchlaufen heute strenge Zulassungsverfahren. Sie dürfen nur zugelassen werden, wenn sie bei vorschriftsgemäsem Umgang keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf Mensch und Umwelt haben. Lebensmittel werden regelmässig auf Rückstände kontrolliert und bei allfälligen Überschreitungen der Grenzwerte aus dem Verkehr gezogen. Pestizide und deren Wirkungen gehören zu den am besten untersuchten Chemikalien.

Die Initiantinnen und Initianten sehen bereits in der vorschriftsgemässen Anwendung synthetischer Pestizide ein Risiko für die öffentliche Gesundheit und verlangen deshalb, dass deren Einsatz in der Schweiz ganz verboten wird. Sie stellen einen Zusammenhang her zwischen dem Einsatz synthetischer Pestizide in der Lebensmittelproduktion sowie deren Rückständen in Lebensmitteln einerseits und der öffentlichen Gesundheit andererseits. Dieser kausale Zusammenhang ist wissenschaftlich nicht belegt. Basierend auf Artikel 118 BV werden Massnahmen ergriffen, damit Lebensmittel bei normalem Konsumverhalten die menschliche Gesundheit nicht gefährden.

Die Art der Gewinnung eines Pestizids sagt nichts über dessen Eigenschaften oder potenzielle Toxizität für Mensch und Umwelt aus. Auch natürliche Stoffe wie Pflanzenextrakte können toxisch sein. Der Begriff «synthetisch» ist somit kein geeignetes Kriterium zur Risikobeurteilung von Pestiziden und anderen Stoffen.

Der Bundesrat ist sich der Sorge der Bevölkerung und der Risiken, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmittel entstehen können, bewusst und hat bereits Massnahmen ergriffen. Mit dem Aktionsplan Pflanzenschutzmittel und den Massnahmen im Rahmen der geplanten Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) werden in verschiedenen Bereichen Regelungen angepasst, um die Risiken durch die Anwendung von Pflanzenschutzmittel weiter zu vermindern und deren Einsatz zu reduzieren.

Art. 74 Abs. 2bis

Mit der Volksinitiative würde in der Schweizer Lebens- und Futtermittelproduktion, in der Verarbeitung dieser Lebens- und Futtermittel sowie in der Boden- und Landschaftspflege die Anwendung synthetischer Pestizide verboten. Dies geht weit über die heutigen Bestimmungen hinaus. In Artikel 74 BV steht, dass der Bund Vor-

schriften erlässt zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt. Des Weiteren besagt Artikel 104 BV, dass die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngestoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen geschützt werden soll. Der Zusatz über synthetische Pestizide in der BV wäre eine übermässige Einschränkung in einem einzelnen Bereich.

Die Initiative könnte Auswirkungen haben, die mit anderen geltenden Verfassungsbestimmungen in Konflikt kommen könnten (z.B. Ernährungssicherheit in Art. 104a Abs. 1 BV). Es ist davon auszugehen, dass in einem solchen Fall eine Abwägung stattfinden würde.

Verbot synthetischer Pestizide in der landwirtschaftlichen Produktion: Pflanzenschutzmittel werden zum Schutz der Kulturen und Pflanzenerzeugnisse gegen Schadorganismen angewendet. Biozide werden in der Landwirtschaft beispielsweise für die Stallhygiene, zur hygienischen Reinhaltung in der Milchproduktion oder für die Hygiene im Veterinärbereich eingesetzt. Die Anwendung der Pestizide ist wichtig für die Sicherstellung der Produktion von Lebensmitteln in der Schweiz, für deren Qualität sowie für ihre hygienische Unbedenklichkeit.

Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft wird im Rahmen des ÖLN geregelt (Art. 18 Abs. 1 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Okt. 2013²¹), der besagt, dass beim Schutz von Kulturen vor Schädlingen, Krankheiten und Verunkrautung primär präventive Massnahmen, natürliche Regulationsmechanismen sowie biologische und mechanische Verfahren anzuwenden sind. Synthetische und andere Pflanzenschutzmittel kommen erst zur Anwendung, wenn mit den anderen Massnahmen kein ausreichender Schutz gewährleistet werden kann. Mit Produktionssystembeiträgen nach Artikel 75 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998²² (LwG) und den Ressourceneffizienzbeiträgen nach Artikel 76 LwG werden einerseits der biologische Landbau und andererseits kulturspezifische Massnahmen zur Reduktion und zum gezielteren Einsatz von Pflanzenschutzmitteln gefördert.

Mit dem Aktionsplan Pflanzenschutzmittel hat der Bundesrat die bereits umgesetzten Massnahmen zur Risikoreduktion ergänzt, ohne jedoch einen angemessenen Schutz der Kulturen gegen Schädlinge und Krankheiten übermässig einzuschränken. Zudem sollen Vorgaben zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln im Rahmen der AP22+ gezielt verschärft werden, um die Belastung der Umwelt weiter zu vermindern.

Das Verbot von synthetischen Pestiziden in der landwirtschaftlichen Produktion und Verarbeitung hätte weitreichende und nachteilige Folgen für die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit. Die Möglichkeiten, die Kulturen gegen Einwirkungen der Schadorganismen effizient zu schützen, wären stark eingeschränkt – mit direkten Auswirkungen auf die produzierte Menge von Lebensmitteln in der Schweiz sowie auf ihre Qualität und Sicherheit. Je nach Auslegung des Begriffs «synthetisch» in der Ausführungsgesetzgebung, können auch Pestizide, die in der biologischen Landwirtschaft angewendet werden, durch die Initiative betroffen sein. Dies könnte Konsequenzen für dieses Produktionssystem zur Folge haben.

²¹ SR 910.13

²² SR 910.1

Verbot synthetischer Pestizide in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse: In der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse werden Biozide vor allem zur Einhaltung von Hygienestandards eingesetzt. Bei Lebensmittelverarbeitern werden sie als Reinigungs- und Desinfektionsmittel gegen Krankheitserreger und Schädlinge angewendet.

In der Biozidprodukteverordnung, die sich auf das Chemikaliengesetz vom 15. Dezember 2000²³ stützt, wird die Zulassung und Anwendung von Biozidprodukten im privaten, öffentlichen und industriellen Bereich geregelt. Es wird keine Unterscheidung zwischen synthetischen und nicht synthetischen Bioziden gemacht.

Durch ein Verbot synthetischer Biozide würden Hygienemassnahmen zum Schutz vor Keimen, die für die menschliche Gesundheit gefährlich sein können, eingeschränkt. Dies würde bei einer konsequenten Umsetzung des Initiativtextes die Lebensmittelsicherheit einschränken. Zusätzlich wäre mit mehr Lebensmittelverlusten und dadurch mit höheren Kosten zu rechnen.

Verbot synthetischer Pestizide in der Boden- und Landschaftspflege: In der Boden- und Landschaftspflege werden Pflanzenschutzmittel zum Beispiel zum Unterhalt der öffentlichen Infrastrukturen (Bsp. Bahngleise), in Park- und Sportanlagen und anderen öffentlichen Grünflächen sowie privaten Gärten eingesetzt.

Nach Artikel 68 der Pflanzenschutzmittelverordnung ist die Anwendung giftiger und sehr giftiger Stoffe in Siedlungsgebieten bereits heute eingeschränkt; solche Stoffe dürfen nicht an private Anwenderinnen und Anwender abgegeben werden. Für bewilligte Stoffe müssen die Anwendungsvorschriften der jeweiligen Produkte beachtet werden. Anwenderinnen und Anwender, die Pflanzenschutzmittel und bestimmte Biozide beruflich einsetzen (z.B. Facility Manager/innen, Gärtner/innen), benötigen eine entsprechende Fachbewilligung. Für die nichtberufliche Anwendung werden Pflanzenschutzmittel explizit bewilligt, sofern sie die Auflagen erfüllen. Der Aktionsplan Pflanzenschutzmittel sieht vor, strengere Kriterien für die Zulassung solcher Produkte einzuführen.

Ein Verbot synthetischer Pflanzenschutzmittel im Bereich von Bahngleisen erschwert die effiziente Unkrautregulierung zur Sicherung der Bahntrassen. Falls sich dadurch Humus im Gleisschotter anreichert, können die Schienenwege destabilisiert werden.

Verbot der Einfuhr zu gewerblichen Zwecken von Lebensmitteln, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt wurden: Lebensmittel, die heute importiert werden, müssen die in der Schweiz geltenden Grenzwerte bei Rückständen von Pestiziden in Nahrungsmitteln einhalten. Diese werden in der VPRH nach aktuellen wissenschaftlichen Grundlagen definiert. Erzeugnisse, die Grenzwerte überschreiten, dürfen nicht in Verkehr gebracht werden.

Es wird heute bei der Einfuhr nicht differenziert, wie und unter welchen Umständen die Lebensmittel hergestellt werden. Die Begrenzung auf bestimmte Produktionsmethoden und -verfahren ohne Einsatz synthetischer Pestizide wäre eine starke Einschränkung für den Import von Lebensmitteln. Auch der aktive Veredelungsverkehr, also die vorübergehende Einfuhr von Waren in die Schweiz zur Bearbeitung,

²³ SR 813.1

Verarbeitung und Ausbesserung, wäre davon wesentlich betroffen, da er auf Importprodukte angewiesen ist. Die Überwachung der Einhaltung dieser Bestimmungen bei Importgütern würde einen zusätzlichen kontrolltechnischen sowie administrativen Aufwand auslösen und deren Umsetzung wäre technisch schwierig. Der Einkaufstourismus hingegen würde als Einfuhr von Lebensmitteln zu privaten Zwecken durch die Initiative nicht eingeschränkt.

Art. 197 Ziff. 12

Mit den Übergangsbestimmungen wird der Übergang zwischen der Annahme der Initiative und dem Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung geregelt. In dieser Zeit muss sich die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft (Landwirtschaftsbetriebe, Verarbeiter von landwirtschaftlichen Erzeugnissen) auf der Grundlage der vom Bundesrat erlassenen Verordnungen an die neuen Voraussetzungen anpassen.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Bei einer Annahme der Initiative würden synthetische Pestizide in der landwirtschaftlichen Produktion, in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und in der Boden- und Landschaftspflege verboten werden. Ausserdem würde die Einfuhr von Lebensmitteln, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, verboten. Dies hätte weitreichende, nachteilige Folgen für die Schweizer Landwirtschaft, Lebensmittelindustrie und Lebensmittelsicherheit.

Effiziente Hilfsmittel würden fehlen, um die landwirtschaftlichen Kulturen und Ernten zu schützen; die Produktion von Lebensmitteln in der Schweiz würde somit eingeschränkt und sie würde sinken. Die erschwerten Produktionsbedingungen wären mit einer Erhöhung der Produktionskosten verbunden. Es wäre auch mit zusätzlichen Verlusten bei der Lagerung²⁴ und Verarbeitung zu rechnen, da auch hier die Möglichkeiten zum Schutz der Lebensmittel eingeschränkt wären. Abhängig vom Schaderregerdruck ist eine Produktion ohne synthetische Pestizide aufwendiger und hätte wahrscheinlich grosse Umstrukturierungen der Betriebe zur Folge.

Die Rohstoffe würden für die verarbeitende Lebensmittelindustrie teurer und knapper, da sie nach strengeren Auflagen produziert werden müssten – schliesslich dürften nur Lebensmittel verwendet werden, die aus einer landwirtschaftlichen Produktion ohne synthetische Pestizide stammen. Es wäre in diesem Sektor mit einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu rechnen.

Die Reduktion des inländischen Lebensmittelangebotes müsste durch Importe kompensiert werden. Die Wahlfreiheit von Konsumentinnen und Konsumenten würde eingeschränkt; sie könnten nicht mehr selbst bestimmen, aus welcher Produktionsart sie ihre Lebensmittel beziehen möchten. Durch die erhöhten Anforderungen an die

²⁴ Vgl. dazu Peter et al. (2013): Einschätzung der pflanzlichen Lebensmittelverluste im Bereich der landwirtschaftlichen Urproduktion. Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).

Produktion würden die durchschnittlichen Lebensmittelpreise im schweizerischen Detailhandel steigen und damit der Einkaufstourismus zunehmen.²⁵

Die Einschränkungen beim Einsatz von Bioziden in den Ställen und in der verarbeitenden Lebensmittelindustrie würden eine grosse Herausforderung darstellen, was die Gewährleistung von Hygiene und Sicherheit der Lebensmittel betrifft.

Da der Import von Futtermitteln, die mithilfe von Pestiziden hergestellt wurden, weiterhin möglich bliebe, würde dies zu einer Verschiebung des Gewichts zwischen Pflanzenbau und Viehwirtschaft führen – voraussichtlich zugunsten der letzteren. Dieser Trend steht im Widerspruch zu den agrarpolitischen Zielen.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Vorzüge:

- Es würden weniger synthetische Pestizide in die Ökosysteme gelangen.
- Die Lebensmittel aus inländischer Produktion würden keine Rückstände von synthetischen Pestiziden enthalten.
- Die Initiative könnte die Gelegenheit bieten, in Bezug auf eine verbesserte Ressourcennutzung ein Umdenken in der Gesellschaft zu etablieren.
- Die Schweizer Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie könnte sich in Europa und weltweit als naturnah vermarkten.
- Durch das Verbot von synthetischen Pflanzenschutzmitteln würde die Entwicklung alternativer Pflanzenschutzmethoden an Bedeutung gewinnen.

Mängel:

- Die Versorgung mit landwirtschaftlichen Rohstoffen und verarbeiteten Lebensmitteln aus der inländischen Produktion würde aufgrund der durch Schadorganismen verursachten tieferen Erträge und Lagerverluste sinken. Mit sinkendem Selbstversorgungsgrad würden die Importmengen steigen.
- Die landwirtschaftliche Produktion wäre aufgrund fehlender Möglichkeiten der Bekämpfung von Schadorganismen stärker den Schwankungen des Wetters, des Klimas und der Schädlingspopulationen ausgesetzt. Die Ertragssicherheit würde sinken. In Jahren mit anhaltend hohem Schaderregerdruck können hohe Ernteausfälle drohen.
- Das Verbot der Anwendung synthetischer Pestizide im Bereich der Lagerung, der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der Stallhygiene könnte schwerwiegende Konsequenzen für die Hygiene und die Sicherheit der Lebensmittel sowie die Gesundheit der Nutztiere zur Folge haben.

²⁵ Vgl. dazu die Taschenstatistik der Schweiz 2018; Kapitel «Industrie und Dienstleistungen», abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Übersichtsdarstellungen > Taschenstatistik der Schweiz.

- Die Einhaltung hygienischer Normen entlang der Lebensmittelkette wäre erschwert.
- Die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten wäre eingeschränkt.
- Die durchschnittlichen Konsumentenpreise von Lebensmitteln würden steigen, da auf mehreren Stufen der Wertschöpfungskette aufgrund der erhöhten Anforderungen zusätzliche Kosten anfallen würden.
- Der Einkaufstourismus würde aufgrund der höheren schweizerischen Lebensmittelpreise zunehmen.
- Der Handlungsspielraum der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie wäre bei der Wahl der Methoden für die Produktion und die Verarbeitung sowie bei den Anforderungen an importierte Rohstoffe und verarbeitete Produkte stark begrenzt.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der exportierenden Lebensmittelindustrie würde aufgrund der geringeren Möglichkeiten zur Versorgung mit Rohstoffen eingeschränkt.
- Lebensmittelimporteure müssten einen Nachweis erbringen, dass Importprodukte ohne den Einsatz von synthetischen Pestiziden produziert worden sind. Dies hätte einen zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwand zur Folge.
- Das Importverbot wäre kaum mit dem Welthandelsrecht (WTO-Recht) und den Handelsabkommen der Schweiz zu vereinbaren.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

WTO-Recht

Das geforderte Importverbot verstösst grundsätzlich gegen das WTO-Recht, welches quantitative Einschränkungen verbietet (Art. XI:1 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 30. Oktober 1947²⁶, GATT). Weiter sind nach bestehendem WTO-Recht Vorgaben von Prozessen und Produktionsmethoden (PPM), die sich nicht in den physischen Eigenschaften niederschlagen, kein gültiges Kriterium zur Unterscheidung von Produkten. Die Forderung, Importe aufgrund solcher PPM zu unterscheiden, widerspricht daher der handelsvölkerrechtlichen Verpflichtung, wonach gleichartige im Wettbewerb stehende Produkte bei der Einfuhr nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen (Art. I, III GATT). Im Einzelfall liessen sich Massnahmen gestützt auf die Ausnahmeklauseln des GATT zum Schutz der Gesundheit von Personen und Tieren oder der Erhaltung des Pflanzenwuchses oder natürlicher erschöpflicher Produkte (Art. XX Bst. b und g) allenfalls rechtfertigen. Die Anforderungen sind jedoch hoch und eine Rechtfertigung scheint schwierig. Zum Beispiel müsste im Zusammenhang mit dem Schutz der Gesundheit unter

²⁶ SR 0.632.21

anderem nachgewiesen werden, dass ein Verbot zu diesem Ziel erforderlich ist und dass keine weniger restriktive Alternative wie eine Kennzeichnung zur Verfügung steht.

Bei physisch nachweisbaren PPM würden die Verpflichtungen des WTO-Übereinkommens vom 15. April 1994²⁷ über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Abkommen) kaum eingehalten. Das Importverbot beschränkt den Handel mehr als nötig (Art. 2.2 SPS-Abkommen) und erscheint im Licht einer Risikoabwägung (Art. 5.7 in Verbindung mit Art. 2.2 SPS-Abkommen) unverhältnismässig und den wissenschaftlichen Grundsätzen des SPS zu wenig zu entsprechen (z.B. gibt es keine laufenden wissenschaftlichen Studien, die ein solches Verbot zum Schutz der Gesundheit empfehlen).

Abschliessend lässt sich daher sagen, dass ein pauschales Importverbot mit dem WTO-Recht kaum zu vereinbaren wäre. Gleiches gilt für die Verpflichtungen im Rahmen von abgeschlossenen Freihandelsabkommen.

Bilaterale Verträge mit der Europäischen Union

Ein Einfuhrverbot für Waren, die nicht gemäss inländischen Produktionsmethoden (d.h. unter Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden) produziert sind, ist mit dem Abkommen vom 22. Juli 1972²⁸ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen, FHA 72) nicht vereinbar. Nach Artikel 20 FHA 72 lässt sich ein Einfuhrverbot zwar mit dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder von Pflanzen begründen, ein solches darf aber weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Handelsbeschränkung darstellen. Selbst wenn die zwingende Vorgabe eines gewichtigen übergeordneten Interesses erfüllt wäre, müsste nachgewiesen werden, dass das Einfuhrverbot verhältnismässig ist (d.h. sowohl geeignet als auch erforderlich). Die Rechtfertigung eines pauschalen Einfuhrverbots ist daher unwahrscheinlich.

Mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999²⁹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen von 1999 (Agrarabkommen) haben die Vertragsparteien den gegenseitigen Marktzugang im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen basierend auf der Gleichwertigkeit der Produktstandards weiter vereinfacht. Von einem generellen Importverbot wären sowohl die tarifarischen Zugeständnisse der Schweiz (Anhang 1 Agrarabkommen) als auch die Gleichwertigkeit der nichttarifarischen Vorschriften betroffen. Ein pauschales Importverbot verstösst weiter gegen das Abkommen, weil es den Zielen zuwiderläuft (Art. 14 Abs. 2 Agrarabkommen). Schliesslich würde eine Annahme der Initiative auch die laufenden Verhandlungen über ein Abkommen im Bereich der Lebensmittelsicherheit erschweren, das von analogen Anforderungen an Lebensmittel in der Schweiz und der EU ausgeht.

²⁷ Anhang 1A.4 zum Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation; SR **0.632.20**

²⁸ SR **0.632.401**

²⁹ SR **0.916.026.81**

5 Massnahmenpaket im Rahmen der AP 22+ als Alternative

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» am 14. Dezember 2018³⁰ im Sinne einer Ablehnung ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenvorschlag verabschiedet. Im Rahmen der AP22+ schlägt der Bundesrat jedoch vor, im Bereich Pestizide und Nährstoffe ein zusätzliches Massnahmenpaket als Alternative zur Trinkwasserinitiative einzuführen. Die Vernehmlassung zur AP22+ dauert vom 14. November 2018 bis zum 6. März 2019.³¹ Mit diesem Massnahmenpaket sollen insbesondere für die Erbringung des ÖLN Pflanzenschutzmittel mit erhöhtem Umweltrisiko ausgeschlossen, der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel verstärkt mit Direktzahlungen gefördert und die maximal erlaubte Hofdüngerausbringung pro Fläche reduziert werden. Wenn trotzdem regional zu hohe Stoffeinträge in Gewässern festgestellt werden, sollen Bund und Kantone im Rahmen von regionalen landwirtschaftlichen Strategien regionsspezifische Massnahmen fördern und gezielt die Anforderungen regional verschärfen können. Damit sollen die Kernanliegen der Trinkwasserinitiative und der vorliegenden Initiative abgedeckt werden.

Schematische Darstellung des Massnahmenpaketes:

Treiber / Ebene	Pflanzenschutzmittel (PSM)	Nährstoffe
National	Ausschluss von PSM mit erhöhten Umweltrisiken aus dem ÖLN Förderung von «Low-input-Systemen» (z.B. Verzicht auf PSM oder Alternativen zu PSM) mit Direktzahlungen	Senkung der aktuellen Limite im Gewässerschutzgesetz von 3 auf 2,5 Düngergrossvieheinheiten je Hektar düngbare Fläche
Regional/ lokal	Regionale oder lokale Verschärfung der nationalen Massnahmen im Bereich PSM und Nährstoffe, wenn umweltrechtliche Anforderungen aufgrund landwirtschaftlicher Einträge nicht erreicht werden. Die Massnahmen werden von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt. Förderung von regionsspezifischen Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes im Rahmen von regionalen landwirtschaftlichen Strategien	

³⁰ BBI 2019 1101

³¹ Die Vernehmlassungsunterlagen sind abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Laufende Vernehmlassungen > WBF.

Treiber Ebene	Pflanzenschutzmittel (PSM)	Nährstoffe
Vollzug	Überprüfung der auf den Einzelbetrieb bezogenen landwirtschaftsrelevanten Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung im Rahmen der ÖLN-Kontrollen	

6 Schlussfolgerungen

Ziel der Initiative ist, dass keine synthetischen Pestizide mehr in die Umwelt gelangen und Lebensmittel ebenso frei davon sind. Der Bundesrat hat bereits Massnahmen ergriffen wie den Aktionsplan Pflanzenschutzmittel, der eine Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmittel anstrebt. Die von der Volksinitiative verlangten Massnahmen hätten jedoch weitreichende und schädliche Folgen für grosse Teile der Schweizer Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie sowie Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit. Durch das Verbot synthetischer Pestizide in der Produktion und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse würde die Versorgung mit Rohstoffen und verarbeiteten Lebensmitteln aus inländischer Produktion sinken; sie müsste mit Importen kompensiert werden. Für Importe von Lebensmitteln müssten Nachweise für den Verzicht auf synthetische Pestizide erbracht werden, die administrativen und finanziellen Aufwand für Lieferanten und Importeure verursachen. Zudem könnte ein Verbot im Bereich Lagerung, Verarbeitung und Stallhygiene negative Konsequenzen für die Hygiene und die Sicherheit der Lebensmittel sowie die Gesundheit der Nutztiere zur Folge haben. Das Importverbot würde ausserdem kaum mit dem WTO-Recht und den Handelsabkommen zu vereinbaren sein.

Als Alternative zur Trinkwasserinitiative, die im Bereich der Pestizide in eine ähnliche Richtung geht wie die vorliegende Initiative, schlägt der Bundesrat vor, ein Massnahmenpaket in die AP 22+ zu integrieren. Dieses Paket enthält eine Erweiterung des ÖLN und fokussiert auf eine Reduktion von Pflanzenschutzmittel- und Nährstoffeinträgen in die Umwelt. Somit werden der Einsatz und das Risiko der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln reduziert. Mit diesen Massnahmen, die den Aktionsplan Pflanzenschutzmittel verstärken, stehen effektive Instrumente zur Verfügung, um die Anliegen der Initiative ohne unverhältnismässige Auswirkungen auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, die die Produktion und Verarbeitung übermässig einschränken würden, zu verfolgen. Deshalb beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volkinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.



Entwurf

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»

vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung¹,
nach Prüfung der am 25. Mai 2018² eingereichten Volksinitiative
«Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 2019³,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 25. Mai 2018 «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 74 Abs. 2^{bis}

^{2bis} Der Einsatz synthetischer Pestizide in der landwirtschaftlichen Produktion, in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und in der Boden- und Landschaftspflege ist verboten. Die Einfuhr zu gewerblichen Zwecken von Lebensmitteln, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, ist verboten.

1 SR 101
2 BBl 2018 3830
3 BBl 2019 2563

Art. 197 Ziff. 12⁴

12. Übergangsbestimmung zu Art. 74 Abs. 2^{bis}

¹ Die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 74 Absatz 2^{bis} tritt spätestens zehn Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

² Der Bundesrat erlässt vorübergehend auf dem Verordnungsweg die notwendigen Ausführungsbestimmungen und achtet dabei auf eine schrittweise Umsetzung von Artikel 74 Absatz 2^{bis}.

³ Solange Artikel 74 Absatz 2^{bis} nicht vollständig umgesetzt ist, darf der Bundesrat vorübergehend unverarbeitete Lebensmittel, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind, nur dann bewilligen, wenn sie zur Abwehr einer gravierenden Bedrohung von Mensch oder Natur unverzichtbar sind, namentlich einer schweren Mangellage oder einer ausserordentlichen Bedrohung von Landwirtschaft, Natur oder Mensch.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

⁴ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.