

Anfrage über die Verwendung von Pestiziden auf dem Gebiet der Freiburger Agglomeration

Quest_Leg 2016-2021_2019_022

Autorin: Lilliane Galley (Freiburg)

1. Kontext

Die Frage der Gefährlichkeit von Glyphosat für den Menschen wird in der Wissenschaft seit mehreren Jahren diskutiert. Denn auf europäischer Ebene führte eine erste Analyse der *Internationalen Agentur für Krebsforschung* (nachstehend *IARC*) unter Autorität der *Weltgesundheitsorganisation* (nachstehend *WHO*) im März 2015 zur Schlussfolgerung, dass Glyphosat vermutlich krebserregend für den Menschen wirkt, was eine weltweite öffentliche Debatte auslöste, dann kam im November desselben Jahres eine zweite Analyse der *Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit* (nachstehend *EFSA*) zum Schluss, dass Glyphosat wahrscheinlich weder krebserregend noch mutagen sei. Aufgrund dieser ersten Studien und auf Empfehlung der *WHO* wurde Glyphosat im Mai 2016 von Experten der Gemeinsamen Tagung von *FAO* (*Erährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen*) und *WHO* (*JMPR*) zu Pestizidrückständen nochmals untersucht. Diese Experten kamen zur Einschätzung, es sei wenig wahrscheinlich, dass Glyphosat ein ernsthaftes Krebsrisiko für den Menschen darstelle. Aus diesen Gründen wurde zuerst beschlossen, die Genehmigung für Glyphosat um 18 Monate zu verlängern, und dann im März 2017 nach einer weiteren Untersuchung der *Europäischen Chemikalienagentur* (nachstehend *ECHA*) für weitere fünf Jahre, das heisst bis 2022, zu bewilligen. Seine potenzielle Gefährlichkeit wurde jedoch nicht ausgeschlossen. Wie eine Reihe von Wissenschaftlern, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Politikern bemängelt, sind die Berichte der *IARC*, *EFSA* und *ECHA* in der Tat nicht vergleichbar.

Auf schweizerischer Ebene ist der Bundesrat der Meinung, dass die Aufnahme dieses Herbizids über die Ernährung bei vorschriftsgemässer Anwendung von Glyphosat nach heutigem Wissensstand kein Gesundheitsrisiko für die Schweizer Bevölkerung darstellt. (Bericht die Studie über die Auswirkungen von Glyphosat in der Schweiz (des Bundesrates vom 9. Mai 2018 (Antwort auf das Postulat Nr. 15.4084)).

2. Gesetzlicher Rahmen

Gestützt auf Artikel 160 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1) erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von *Pflanzenschutzmitteln* (nachstehend *PSM*). Artikel 1 Absatz 1 der *Pflanzenschutzmittelverordnung* (nachstehend *PSMV*, SR 916.161) soll sicherstellen, dass die in Anhang 1 der *PSMV* aufgeführten *PSM* "für den vorgesehenen Verwendungszweck ausreichend geeignet sind und bei vorschriftsmässiger Anwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder auf die Umwelt haben [...]". Folglich dürfen diese Substanzen nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie von der zuständigen Behörde zugelassen sind (Artikel 14 Absatz 1 *PSMV*). Im Ausland zugelassene Stoffe, die den in der Schweiz zugelassenen *PSM* entsprechen und in einer von der Bewilligungsbehörde geführten Liste ausgeführt sind, gelten als zugelassen im Sinne von Artikel 36 Absatz 1 *PSMV* (*Bundesamt für Umwelt* (nachstehend *BAFU*) und *Bundesamt für Landwirtschaft* (nachstehend *BLW*), "Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft: Ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft", 2013).

Produkte auf der Basis von Glyphosat oder im weiteren Sinne die *PSM* werden auf nationaler Ebene vom *BLW* (Artikel 71 Absatz 1 *PSMV*) zusammen mit dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (*BLV*), dem *BAFU* und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (*SECO*) nach den in der *PSMV* definierten Regeln beurteilt und zugelassen.

In der Schweiz ist die Verwendung von Herbiziden seit 1986 auf bestimmten Flächen verboten. Dieses Verbot wurde 2001 auf den Privatbereich ausgedehnt (*BAFU*, "Herbizidverbot auf Wegen und Plätzen ist bei Gartenbesitzern weitgehend unbekannt", 2016). Die Verwendung von Pestiziden ist gegenwärtig auf Terrassen, Dächern, Wegen und Strassenrändern verboten, weil das Wasser von diesen Flächen abläuft und die Herbizide direkt ins Wasser gelangen. Dieses Verbot gilt nicht nur für die Unterhaltsdienste der Gemeinden und Kantone, sondern auch für Privatpersonen.

Für begrünte Flächen wie Gärten, Rasenflächen und Blumenbeete werden *PSM* jedoch trotzdem toleriert (*BAFU*, "Pflanzenschutz in der Gemeinde und Pflanzenschutzmittel im Hausgarten und Liegenschaftsunterhalt"). Beschränkungs- und Bewilligungsmassnahmen sind in Anhang 2.5 der *Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (nachstehend ChemRRV ; SR 814.81)* festgelegt. Darüber hinaus unterstehen die *PSM* ebenfalls der Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (*Chemikalienverordnung (nachstehend ChemV; SR 813.11)*), welche die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Stoffen und Zubereitungen festlegt. Die *ChemV* ist weitgehend mit den europäischen Vorschriften harmonisiert; daher ist es notwendig, diese Vorschriften zu konsultieren, um sie anzuwenden. Die rein technischen Bestimmungen sind in den Anhängen der *ChemV* geregelt.

Die kantonalen, regionalen oder kommunalen Körperschaften sind verpflichtet, das Bundesrecht umzusetzen. Die einzige Möglichkeit, auf eine Einschränkung oder gar Einstellung der Verwendung von Pestiziden hinzuwirken, besteht darin, Informationen und Ratschläge zu erteilen, sowie als Vorbild bei der Bewirtschaftung ihrer eigenen Grundstücke zu dienen oder Anreizkampagnen durchzuführen. Sie besitzen die Möglichkeit, "[...] die Gemeinden für die Verwendung von Pflanzenschutzmittel für die Pflege von Parks und Gärten zu sensibilisieren" und "auf synthetische Produkte zu verzichten. Aber [...] dies ist eine Kann-Vorschrift und kein verbindliches Element" (Intervention von Herrn Christian Robert auf Seite 21 des Berichts 837-A, 2018, der Kommission für Umwelt und Landwirtschaft des Kantons Genf). Kantonale Verbotserlasse, die der Bundesgesetzgebung widersprechen, sind nicht möglich. Dasselbe gilt a fortiori auch für die Agglomerationen.

3. Bestehende Anreizmassnahmen

Die gegenwärtig auf Bundesebene bestehende und wichtigste Massnahme ist die Ausbildung von Fachleuten. *PSM* dürfen beruflich oder gewerblich nur von Personen mit einer entsprechenden Fachbewilligung oder als gleichwertig anerkannten Qualifikation oder unter Anleitung solcher Personen ausgeübt werden (Artikel 7 Absatz 1 *ChemRRV*). Die Modalitäten der Fachbewilligungen für Gebrauch von *PSM* in der Landwirtschaft sind in der *Verordnung des UVEK (Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) über die Fachbewilligung für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft und im Gartenbau (VFB-LG; SR 814.812.34)* geregelt. Parallel dazu stellt der Bund ein Merkblatt mit mehreren Alternativen zu Herbizideinsatz zur Verfügung (*BAFU*, "Was tu ich bloss mit UN(geplantem) KRAUT? 10 Alternativen zum Herbizideinsatz", 2019).

Im September 2017 hat der Bundesrat einen Aktionsplan zur Risikoreduktion und zur nachhaltigen Nutzung von *PSM* im Allgemeinen beschlossen. Die Risiken sollen halbiert und die Alternativen für den chemischen Pflanzenschutz gefördert werden. Dieser Plan definiert konkrete Haupt- und Zwischenziele. Um diese Ziele zu erreichen, legt er 50 Massnahmen fest, die in drei verschiedene Bereiche unterteilt sind: Anwendung, spezifische Risiken und Begleitinstrumente. Die nicht-landwirtschaftliche Nutzung wurde nicht prioritär eingestuft. Der Bundesrat hält es zum jetzigen Zeitpunkt nicht für notwendig, einen konkreten Aktionsplan für diese Verwendung zu erstellen. Diese Position ist im Schweizer Parlament noch nicht diskutiert worden. Für die Umsetzung dieses Aktionsplans sind die Kantone zuständig (Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission, Kanton Solothurn, KR.Nr. A0111, 2019).

Als Folge des im Jahre 2017 gefassten Aktionsplans des Bundes sind ein paar wenige Kantone weiter gegangen und haben einen kantonalen Aktionsplan für die *PSM* erarbeitet. Die Mehrheit der vorgeschlagenen Massnahmen betrifft jedoch ausschliesslich die Landwirtschaft und besteht aus Kommunikations-, Beratungs- und Überwachungsmaßnahmen.

Der Staat Freiburg stellt zwei Merkblätter zur Verfügung, die zum richtigen Einsatz von Herbiziden für den privaten und öffentlichen Gebrauch auffordern. Der Staat Freiburg und der *Freiburger Gemeindeverband (FGV)* haben insbesondere ein "Aktionsportfolio im Dienste der Freiburger Gemeinden" realisiert, dass eine Reihe von Aktionen zugunsten der nachhaltigen Entwicklung umfasst, darunter auch Alternativen für die Verwendung von Pestiziden. Die Gemeinden können sich also ohne jegliche Anwendungsverpflichtung darauf berufen (Staat Freiburg und *FGV*, Massnahmenportfolio für die Freiburger Gemeinden, 2014).

4. Freiwillige Massnahmen der Gemeinden

Gewisse *Mitgliedsgemeinden der Agglomeration Freiburg (nachstehend Mitgliedsgemeinden)* sind insbesondere Labelträgerinnen oder unterstützen und beteiligen sich an verschiedenen Initiativen.

So gibt die Stadt Freiburg beispielsweise an, kein Glyphosat zu verwenden, mit Ausnahme für den japanischen Staudenknöterich (eine invasive Pflanze) oder lokal (an spezifischen Standorten), und keine weiteren Pestizide, ausser im Falle von Resistenzen (nach Analyse der Behandlung).

Die Stadt Freiburg hält sich an die Garten-Charta und fördert die Einhaltung dieser Charta, in der die besten Praktiken zur Förderung der biologischen Artenvielfalt in Grünflächen festgelegt sind. So sind die Mitglieder unter anderem verpflichtet, "auf den systematischen Einsatz von Bioziden auf" ihrem „Rasen (Selektive Herbizide, Anti-Moosprodukte etc.)“ zu verzichten. Dies stellt eher eine moralische als praktische Verpflichtung dar.

Zudem ist die Stadt Freiburg mit dem Gütesiegel der Stiftung Natur & Wirtschaft verbunden, das sich an Unternehmen richtet und die Verwendung von Bioziden und Düngemitteln auf den naturnahen Flächen sowie den Einsatz von Herbiziden auf dem ganzen Areal nicht erlaubt. Die Stadt ist auch dabei, eine Diagnose zu erstellen, um das Labels GRÜNSTADT SCHWEIZ zu erhalten. Dieses Label zeichnet innovative Städte aus, die eine nachhaltige Bewirtschaftung ihrer Grünflächen umsetzen und sich für die Erhöhung der Artenvielfalt in der städtischen Umwelt einsetzen. Die Stiftung GRÜNSTADT SCHWEIZ bietet einen Massnahmenkatalog an, der Ziele setzt.

Im Jahr 2013 wurde die Gemeinde Villars-sur-Glâne von Pro Natura Fribourg als "Schmetterlingsgemeinde" zertifiziert. Dieses Zertifikat bescheinigt die Qualität der Pflegemaßnahmen der Grünflächen der Gemeinde, die günstige Bedingungen für die Schmetterlinge sowie für die Fauna und die Flora ganz allgemein bieten.

Andere Gemeinden bemühen sich, die Verwendung von Pestiziden zu reduzieren, ohne sich jedoch den oft kostspieligen Zertifizierungs- oder Labelverfahren zu unterziehen. Soweit uns bekannt ist, verwenden alle anderen Mitgliedsgemeinden Glyphosat nicht mehr im öffentlichen Bereich, mit Ausnahme der Bekämpfung von invasiven Pflanzenarten, zum Beispiel an spezifischen Stellen.

5. Anreizmassnahmen über das Agglomerationsprogramm

In Übereinstimmung mit dem oben erwähnten gesetzlichen Rahmen kann die *Agglomeration Freiburg (nachstehend Agglomeration)* nur informieren, beraten, unterstützen oder als Beispiel dienen.

Die Massnahme 3NL.02 "Natürliche Gestaltung und extensiver Unterhalt der öffentlichen Räume", die Teil des Massnahmenpakets Natur & Landschaft des *Agglomerationsprogramms der dritten Generation der Agglomeration (nachstehend AP3)* ist, zielt unter anderem darauf ab, den Gemeindebeamten für die Pflege der öffentlichen Räume einen Werkzeugkasten zur Verfügung zu stellen. Die Agglomeration hat diesen Werkzeugkasten aber noch nicht realisiert. Das Interesse eines solchen Instruments für den spezifischen Bereich der Herbizide ist ebenfalls begrenzt. Der Staat Freiburg stellt praktische Leitfäden oder Empfehlungen für die Verwendung von Herbiziden zur Verfügung, die ziemlich detailliert und für jedermann bestimmt sind. Der Bund verpflichtet die Berufsangehörigen ebenfalls zu einer Fachbewilligung für die Verwendung von PSM.

Es wäre jedoch vertretbar, das Massnahmenblatt 3NL.02 zu ergänzen, um von Experten animierte Sensibilisierungstage nicht nur für Berufsfachleute, sondern auch für Privatpersonen durchzuführen, die solche Substanzen ebenfalls verwenden. Diese Idee stammt insbesondere aus einer im Solothurner Aktionsplan vorgeschlagenen Handlungsempfehlung, die in Betracht gezogen und aufgegriffen werden könnte, um das Massnahmenpaket 3NL.00 des *Agglomerationsprogramms der vierten Generation der Agglomeration (nachstehend AP4)* zu vervollständigen und/oder zu präzisieren.

6. Schlussfolgerung

Der Agglomerationsvorstand der *Agglomeration* erinnert daran, dass die Befugnisse der *Agglomeration* es ihr nicht erlauben, auf allen nicht ihr gehörenden Grünflächen ein striktes Verbot von PSM durchzusetzen. Er hält es für angebracht, die derzeit im AP3 eingetragenen Massnahmen, insbesondere die Massnahme 3NL.02, im AP4 zu ergänzen. Um bestehende Initiativen und Empfehlungen auf Bundes- und Kantonsebene in Sachen Herbizide zu ergänzen, schlägt er vor, die Zweckmässigkeit einer verstärkten Information der Öffentlichkeit zu prüfen, insbesondere in Form von Sensibilisierungstagen über die Verwendung von Glyphosat oder dessen Alternativen.

Diese Anfrage ist somit abgeschlossen.

Freiburg, den 24. Februar 2020