

V O R B L A T T

zum Entwurf eines Wiener Pflanzenschutzmittelgesetzes

Problem und Ziel:

Durch die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln können besondere Gesundheitsgefährdungen und Gefährdungen der Umwelt entstehen. Diese Gefahren können einerseits durch Verunreinigungen oder sonstige Beeinträchtigungen der Luft, des Bodens und des Wassers, aber andererseits auch durch den Verzehr der mit chemischen Mitteln behandelten Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse durch Mensch und Tier hervorgerufen werden.

Der Bundesgesetzgeber hat daher mit dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1987 über den Schutz des Menschen und der Umwelt vor Chemikalien (Chemikaliengesetz), BGBl. Nr. 326, Grundsätze hinsichtlich der Verwendung von Giften in der Landwirtschaft als Mittel zum Schutz von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen aufgestellt. Somit wird die Erlassung von Ausführungsregeln erforderlich.

Darüber hinaus besteht auch ein gleichartiges Regelungsbedürfnis für nicht landwirtschaftlich genutzte Grün- und Pflanzungsflächen.

Inhalt:

Der vorliegende Gesetzentwurf soll die Gefährdungen des Lebens und der Gesundheit von Menschen und der Umwelt, die durch die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln entstehen können, verringern bzw. gänzlich verhindern. Er enthält Bestimmungen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, sieht als weiteren Schwerpunkt

die Möglichkeit der Erlassung von Verwendungsbeschränkungen für einzelne Pflanzenschutzmittel oder bestimmten Arten von solchen vor, bindet auch Grün- und Pflanzungsflächen nicht landwirtschaftlicher Art ein und regelt schließlich die persönlichen Voraussetzungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

3. Alternativen:

Keine.

4. Kosten:

Zusätzliche Kosten können allenfalls im Rahmen der Überwachung und bei der Abhaltung von Kursen entstehen.

Erläuternde Bemerkungen

zum Entwurf eines Wiener Pflanzenschutzmittelgesetzes

Im Bundesgesetz vom 25. Juni 1987 über den Schutz des Menschen und der Umwelt vor Chemikalien (Chemikaliengesetz), BGBl. Nr. 326, hat der Bund im § 36 Grundsätze hinsichtlich der Verwendung von Giften in der Landwirtschaft als Mittel zum Schutz von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen aufgestellt. Nach dieser Bestimmung hat die Landesgesetzgebung bei den Regelungen über die Verwendung von Giften in der Landwirtschaft vorzusehen:

1. Maßnahmen oder Beschränkungen, die zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen und der Umwelt bei der Verwendung von Giften in der Landwirtschaft einschließlich ihrer Beseitigung erforderlich sind;
2. Informationspflichten gegenüber dem Verwender der Gifte, insbesondere im Hinblick auf die gefährlichen Eigenschaften des betreffenden Giftes und die entsprechenden Vorsichtsmaßnahmen;
3. Informationspflichten gegenüber dem Verwender der Gifte, betreffend deren bestimmungsgemäßen Gebrauch bei der Behandlung von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen, insbesondere solchen, die zum Verzehr durch Menschen oder Nutztiere bestimmt sind;
4. Informationspflichten gegenüber dem Erwerber von Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen, die mit Giften behandelt worden sind, und deshalb nicht zum Verzehr durch Menschen oder Nutztiere bestimmt sind.

Der Bundesgesetzgeber hat diese Grundsatzbestimmung des § 36 des Chemikaliengesetzes auf Grund des Kompetenztatbestandes des Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG ("Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge"), wonach diese Angelegenheit in Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache und die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung Landessache ist, erlassen.

Auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Regelung hat der Bund bereits im Pflanzenschutzgesetz, BGBl. Nr. 124/1948, in der geltenden Fassung, Grundsatzbestimmungen über den Schutz der landwirtschaftlichen und gärtnerischen Kulturen sowie ihrer Erzeugnisse gegen Pflanzenkrankheiten und tierische oder pflanzliche Schädlinge einschließlich Unkräuter erlassen. Das von Wien als Ausführungsgesetz erlassene Kulturpflanzenschutzgesetz, LGBl. für Wien Nr. 21/1949, in der geltenden Fassung, regelt daher u.a. die Maßnahmen, die erforderlich sind, um kultivierte und unkultivierte Grundstücke sowie die auf ihnen wachsenden oder abgelagerten Pflanzen und Pflanzenteile von Krankheiten oder Schädlingen freizuhalten und diese rechtzeitig und wirksam zu bekämpfen. Beide Rechtsvorschriften enthalten allerdings nur wenige Regelungen betreffend die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und die dabei zu beobachtenden Vorsichtsmaßnahmen.

Im Zuge der Neugestaltung des Giftrechtes durch das Chemikaliengesetz, BGBl. Nr. 326/1987, hat auch ein Regelungsbedarf hinsichtlich der Verwendung von Giften in Form von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft bestanden, da zum Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sehr oft chemische Mittel verwendet werden und die Verwendung von Chemikalien Gefährdungen des Lebens und der Gesundheit von Menschen und der Umwelt hervorrufen können. Aus verfassungsrechtlichen Gründen - die im übrigen nicht unbestritten sind - wurde dabei in Form der bereits zitierten Grundsatzbestimmungen vorgegangen.

Die wesentlichsten Regelungsschwerpunkte dieses Bundesgesetzes in diesem Zusammenhang sind

- die Verpflichtung zur entsprechenden Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen,
- Eingriffsmöglichkeiten der Behörden, gefährliche Stoffe, Zubereitungen oder Fertigwaren aus dem Verkehr zu ziehen, oder adäquate Beschränkungen und Sicherheitsmaßnahmen zu treffen,
- zentrale Registerführung und Datensammlung für gefährliche Stoffe beim Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie,
- Einsetzung einer Chemikalienkommission,
- Anpassung der giftrechtlichen Vorschriften an den heutigen Stand der Toxikologie.

Der Bundesgesetzgeber hat weiters mit dem bereits erwähnten § 36 des Chemikaliengesetzes die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Erlassung von Grundsatzbestimmungen nicht zur Gänze ausgeschöpft. Die bundesgesetzliche Regelung hat nur Gifte, aber nicht andere gefährliche Stoffe zum Gegenstand. Sie beschränkt sich weiters lediglich auf Bestimmungen über die Verwendung von Giften in der Landwirtschaft.

Der vorliegende Entwurf geht nun einerseits in diesen beiden Punkten über die Bestimmung des Grundsatzgesetzgebers hinaus, trifft andererseits aber keine Regelungen mehr über die Beseitigung der in der Landwirtschaft verwendeten Gifte, da die mit 1. Jänner 1989 in Kraft getretene B-VG-Novelle 1988 nämlich die "Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle" in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund übertragen hat ( Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG), so daß seither dem Land in diesem Bereich der Abfallwirtschaft die Zuständigkeit zur Gesetzgebung fehlt.

Der Entwurf eines Wiener Pflanzenschutzmittelgesetzes sieht nunmehr Regelungen

1. über die Verwendung aller Pflanzenschutzmittel, soweit es sich um gefährliche Stoffe und Zubereitungen im Sinne des § 2 Abs. 5 und gefährliche Fertigwaren im Sinne des § 2 Abs. 6 des Chemikaliengesetzes handelt und
2. über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auch außerhalb von landwirtschaftlichen Betrieben, also auch in Kleingärten, privaten und öffentlichen Grün- und Pflanzungsflächen

vor.

Die Ausweitung dieses Ausführungsgesetzes auch auf nicht giftige aber sonst gefährliche Pflanzenschutzmittel ist im Sinne eines umfassenden Umweltschutzes erforderlich, zumal auch Pflanzenschutzmittel, die weder als "sehr giftig", "giftig" oder "mindergiftig" im Sinne des Chemikaliengesetzes anzusehen sind, geeignet sind, schädliche Einwirkungen auf die Umwelt hervorzurufen. Weiters erscheint es nicht einsichtig, die Regelungen des Entwurfes auf Landwirte zu beschränken, zumal auch von Hobbygärtnern, die Pflanzenschutzmittel verwenden, die gleichen Gefahren und Risiken für die Umwelt ausgehen können. Der engere Haushaltsbereich ("**indoor-Bereich**") ist hievon jedoch nicht erfaßt.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die vorstehend angeführten Ausweitungen des Geltungsbereiches des Entwurfes bilden einerseits der Kompetenztatbestand des Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG ("Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge") und andererseits Art. 15 Abs. 6 B-VG, wonach das Land Angelegenheiten des Art. 12 B-VG frei regeln kann, sofern vom Bundesgesetzgeber keine Grundsätze aufgestellt wurden. Zum Kompetenztatbestand des Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG ist zu bemerken, daß diese Angelegenheit nicht nur den Pflanzenschutz im Bereich der Landwirtschaft umfaßt, sondern auch jeglichen gärtnerischen Bereich beinhaltet.

In diesem Zusammenhang wird sowohl auf Zessner-Spitzenberg, "Das Österreichische Agrarrecht" (1930) sowie auf die Einführung zum Pflanzenschutzgesetz in "Das Österreichische Recht", VII b 1, hrsg. von Heindl-Loebenstein-Verosta, verwiesen, wo ausgeführt wird, daß der Pflanzenschutz sich auch auf gärtnerische Kulturen bzw. Kulturpflanzen bezieht. Mangels gesetzlicher Begriffsbestimmungen kann hiezu "Der neue Brockhaus" herangezogen werden, welcher unter "Kulturpflanzen" alle Pflanzen, "die durch Anbau, Pflege und Bewirtschaftung zu Nutzpflanzen der Menschen geworden sind; besonders die .... Garten-, Zier- und Arzneipflanzen,.... " versteht. Daraus folgt, daß auch der Schutz von hobbymäßig oder sonst in nicht landwirtschaftlicher Weise genutzten Pflanzungsflächen vor Schädlingen u.s.w. vom vorstehenden Begriffsapparat erfaßt und damit unter den Kompetenztatbestand des Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG subsumierbar wird.

Wenn man allerdings davon ausgeht, daß sich die Kompetenzbestimmung des Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG zum maßgeblichen Zeitpunkt (1. Oktober 1925) ausschließlich auf landwirtschaftliche Kulturen bezogen hat, so ist zu bemerken, daß sich die Bedingungen beim Anbau von Kulturpflanzen gegenüber dem Jahr 1925 wesentlich geändert haben und nunmehr unter einer "Kulturpflanze" nach der erwähnten gängigen Definition selbst eine Rasenfläche verstanden wird. Da die zur Auslegung dieser Kompetenzbestimmung heranzuziehende Versteinerungstheorie eine Fortentwicklung des Rechtes durchaus zuläßt, sofern ein inhaltlich - systematischer Zusammenhang besteht, erscheint es auch unter diesen Gesichtspunkten nicht verfassungswidrig, auch andere Bereiche als die der Landwirtschaft in ein Ausführungsgesetz des Landes im Bereich des Pflanzenschutzes einzubeziehen.

Aber selbst wenn man die dargelegte Interpretation des Kompetenztatbestandes "Schutz der Pflanzen vor Schädlingen und Krankheiten" als zu weitgehend ablehnt, kann daraus aber nur neuerlich eine Zuständigkeit des Landes gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG folgen, weil dann Maßnahmen zum Schutz von Pflanzen, die vom Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG nicht umfaßt sind, mangels Anknüpfungspunkten zu anderen in

den Art. 10 - 14 B-VG geregelten Angelegenheiten eben nur unter die zitierte Landeskompetenz fallen können.

Im übrigen ist gerade zu solchen anderweitigen Anknüpfungspunkten zu bemerken, daß die vorgesehenen Regelungen des Entwurfes keinen Eingriff in Kompetenzen des Bundes darstellen. So ist der dem Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen" (Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG) zuzuordnende engere Haushaltsbereich - wie bereits ausgeführt - von diesem Entwurf nicht betroffen.

Auch die Einbeziehung von Grün- und Pflanzungsflächen z.B. im Bereich von Eisenbahnanlagen, in Kasernen oder auf Straßenböschungen stellt keinen Eingriff in die Kompetenz des Bundes dar, zumal diese Regelungen nach dem Interpretationsmodell der "Gesichtspunkttheorie" durchaus auch unter den Kompetenztatbestand "Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge" subsumierbar sind und im übrigen die vorgesehenen Regelungen im Sinne der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes auch nicht als "überschießend" und daher auch nicht als verfassungswidrig anzusehen sind. Die Bestimmungen des Entwurfes stellen **weilers** keinen Eingriff in den Kompetenztatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" (Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG) dar, zumal § 1 Abs. 2 eine diesbezügliche, der im Begutachtungsverfahren geäußerten Auffassung des Bundes entsprechende Abgrenzung enthält.

Im Rahmen der ausgeführten kompetenzrechtlichen Schranken regelt der vorliegende Entwurf sohin die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln im Bereich der Landwirtschaft und auf sonstigen Grün- und Pflanzungsflächen. Er stellt den Grundsatz auf, daß - mit einer Ausnahme - nur nach dem Pflanzenschutzgesetz genehmigte Pflanzenschutzmittel verwendet werden dürfen (§ 3) und regelt deren Anwendung (§§ 3 und 5). Weiters werden für die Anwender ein differenzierter Sachkundenachweis eingeführt (§ 4), aber auch Regelungen für Aufbewahrung und Lagerung (§ 6) sowie über Pflanzenschutzgeräte (§ 7) vorgesehen. Geeignete Verordnungsermächtigungen



ermöglichen schließlich die selektive Beschränkung der Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel (§ 8); Informationspflichten für den Anwender (§ 9) und Kontrollmöglichkeiten für die Behörde (§ 10) ergänzen den Regelungsrahmen.

Im einzelnen ist zu dem gegenständlichen Entwurf noch folgendes zu bemerken:

Zu § 1 Abs. 1:

Mit der Formulierung "... bei der Bewirtschaftung oder Betreuung von sonstigen Grün- und Pflanzungsflächen .." soll abgesehen vom "**indoor-Bereich**" (Haushaltsbereich im Sinne der kompetenzrechtlichen Überlegungen) der neben der Landwirtschaft im engeren Sinn umfaßte Geltungsbereich des Gesetzes (Hobbygärten, Kleingärten, Gärten von Siedlungshäusern, Parkanlagen usw.) umschrieben werden. Die Bestimmungen dieses Entwurfes sollen weiters auch auf Grünflächen im Bereich von Eisenbahnanlagen, in Kasernen, Straßenböschungen etc. Anwendung finden.

Zu § 1 Abs. 2:

Als Gewerbetreibende kommen vor allem befugte Schädlingsbekämpfer sowie gewerbliche Gärtner in Betracht. Auch auf diesen Personenkreis finden jedenfalls die Gebote und Verbote der §§ 3, 5 Abs. 1, 7 Abs. 1 und 2 Anwendung.

Zu § 1 Abs. 3:

Im Hinblick darauf, daß die Versuchs- und Forschungstätigkeit eine Annexmaterie zum betreffenden Kompetenztatbestand darstellt und der Großteil der in Frage kommenden Angelegenheiten vom Bund zu regeln ist - z.B. "Angelegenheiten des Hochschulwesens" (Versuche durch Hochschulinstitute, Kliniken und Lehrkanzeln der

Hochschulen), "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" (im Rahmen der Ausübung gewerblicher Tätigkeit), "Gesundheitswesen" (Forschungseinrichtungen in Krankenanstalten oder sonstige Versuche, die der Abwehr von Gefahren für den Gesundheitszustand der Bevölkerung dienen), "Veterinärwesen" und "Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle" (im Rahmen der Tierheilkunde und der Lebensmittelpolizei), "Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Einrichtungen des Bundes" (Versuche und Forschungen der Bundesanstalten) - kommt dieser Ausnahme vom Geltungsbereich nur eine geringe Bedeutung zu.

Forschungen und Versuche auf dem Gebiet des Schutzes der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge fallen demnach nur dann in die Kompetenz der Länder, wenn sie nicht im Rahmen der oben angeführten Kompetenztatbestände ausgeübt werden. Als Beispiel wären private Forschungsinstitute zu erwähnen.

Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Forstwirtschaft wird vom Kompetenztatbestand "Forstwesen" (Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG) erfaßt und kann daher nicht durch ein Landesgesetz geregelt werden.

Zu § 1 Abs. 4:

Diese Abgrenzung soll verhindern, daß die in den angeführten Landesgesetzen enthaltenen, zum Teil strengeren Regelungen im Zusammenhang mit der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln durch das vorliegende Gesetz außer Kraft gesetzt werden.

Zu § 2:

Als "Pflanzenschutzmittel" sollen nach diesem Entwurf nicht nur Stoffe, Zubereitungen und Fertigwaren, die giftig sind, gelten, sondern auch andere gefährliche Stoffe, Zubereitungen und Fertigwaren, die als Mittel zum Schutz von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen

gegen Krankheiten und Schädlinge bestimmt sind. Gemäß § 2 Abs. 5 des Chemikaliengesetzes gelten als gefährliche Stoffe oder gefährliche Zubereitungen Stoffe oder Zubereitungen, die folgende Eigenschaften aufweisen: explosionsgefährlich, brandfördernd, hochentzündlich, leicht entzündlich, entzündlich, sehr giftig (hochgiftig), giftig, mindergiftig (gesundheitsschädlich), ätzend, reizend, umweltgefährlich, krebserzeugend, fruchtschädigend, erbgutverändernd (genototisch), chronisch schädigend. Was unter diesen Eigenschaften zu verstehen ist, definiert das Chemikaliengesetz bzw. die hiezu erlassene Durchführungsverordnung.

Zu § 3 Abs. 1:

Im Hinblick darauf, daß Pflanzenschutzmittel, die zum Schutz vor Schädlingen durch alle jagdbaren Tiere bestimmt sind, gemäß § 13 Abs. 1 in Verbindung mit den §§ 1 und 12 des Pflanzenschutzgesetzes keiner Bewilligung nach diesem Gesetz bedürfen, wird - der Anregung des Bundes folgend - nur auf genehmigungspflichtige Pflanzenschutzmittel Bezug genommen.

Zu § 3 Abs. 2:

Auch wenn den Normunterworfenen hier die Verpflichtung zur Feststellung trifft, ob ein Pflanzenschutzmittel verwendet werden darf, kann diese Bestimmung nicht soweit gesehen werden, daß jeder Anwender über den letzten Stand der Wissenschaft verfügen müßte. Die im § 4 vorgesehene Unterweisung soll aber dennoch dazu dienen, jenem Anwender jene notwendigen Kenntnisse zu verschaffen, die ihm bei Anwendung der zumutbaren Sorgfaltspflicht und unter Anwendung der ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen (Anwendungsvorschriften) eine sachgerechte Entscheidung zu treffen ermöglichen.

Zu § 4 Abs. 1:

Diese Bestimmung normiert, daß nur sachkundige Personen Pflanzenschutzmittel anwenden dürfen. Sofern sie sich anderer Personen bedienen, haben sie für eine ausreichende Information vor Beginn des erstmaligen Umganges mit dem betroffenen Pflanzenschutzmittel zu sorgen und außerdem in regelmäßigen Intervallen diese Information zu wiederholen. Durch die gewählte Formulierung wird außerdem zum Ausdruck gebracht, daß hier eine gleichartige Verpflichtung zur Unterweisung wie nach § 73 g der Wiener Landarbeitsordnung beabsichtigt ist.

Zu § 4 Abs. 2 bis 4:

Diese Bestimmungen regeln den Sachkundennachweis.

Was den Umfang der Kenntnisse anlangt war von der unterschiedlichen Situation der einzelnen Gruppen von Anwendern auszugehen. Angesichts der Bedeutung und des Umfanges der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, aber auch der jeweils verwendeten Präparate konnte davon ausgegangen werden, daß in der Landwirtschaft einerseits und bei den anderen Anwendern andererseits nicht ein gleich großer Kenntnisstand vonnöten ist, um den angestrebten Schutzzweck des Gesetzes zu erreichen. Dies drückt sich grundsätzlich im Umfang der zu besuchenden Ausbildungskurse nach Abs. 3 Z 1 aus.

Weiters war zu berücksichtigen, daß Landwirte mit einer längeren beruflichen Praxis sich im Zuge ihres bisherigen Umganges mit Pflanzenschutzmitteln bereits einen Teil jener Kenntnisse erworben haben, die sonst den Gegenstand der Unterweisung gebildet hätten, wie z.B. im Bereich der Applikationstechnik. Es erscheint daher gerechtfertigt, in diesem Fall das Ausmaß der zu besuchenden Kursstunden entsprechend zu reduzieren.

Der Begriff des Landwirtes und damit der Landwirtschaft muß in diesem Zusammenhang allerdings in einem engeren Sinn verstanden werden, weil sonst jeder Urproduzent, also auch der bloß einige Ribiselstauden oder Apfelbäume in einem Siedlungshausgarten hobbymäßig Betreuende als Landwirt angesehen werden könnte. Als Landwirt wird daher in diesem Fall nur derjenige angesehen werden können, der die Urproduktion in einer auf nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg abstellenden Weise ausübt und nicht bloß hobbymäßig oder zur Eigenversorgung, wie dies bei Kleingärten oder Betreuern von Siedlungshausgärten der Fall ist. Mit dieser Beurteilung wird auch auf den schon angeführten unterschiedlichen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln Bedacht genommen, der die als Konsequenz daraus erfließende unterschiedliche Unterweisungsdauer rechtfertigt.

Zu § 8:

Diese Verordnungsermächtigungen sollen das Instrumentarium zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit und der Verhinderung von Umweltschäden erweitern und vor allem die Grundlage auch dafür schaffen, daß in vertretbarem Ausmaß der integrierte Pflanzenschutz an die Stelle chemischer Pflanzenschutzmittel zu treten hat.

Zu § 9:

Festzuhalten ist, daß der Normunterworfenen seiner Informationspflicht auch durch ausreichende Kennzeichnung auf handelsüblichen Packungen entsprochen hat.

Zu § 10 Abs. 2:

In Ansehung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen soll mangels Betriebs- oder Geschäftszeiten in der Landwirtschaft oder in Kleingärten eine Kontrolle während des Tages, nicht aber etwa in der Nacht, und nur bei Gefahr im Verzug zu jeder Zeit möglich sein.