

**Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 10.3377 Diener Lenz
«Torfausstiegskonzept»**

vom ...

Übersicht

Auftrag und Torf in der Schweiz

Das Postulat 10.3377 Diener Lenz beauftragt den Bundesrat, Massnahmen zur Reduktion des Imports und der Verwendung von Torf in der Schweiz zu prüfen und darüber anhand eines Torfausstiegskonzepts zu berichten.

In der Schweiz ist der Torfabbau seit 1987 verboten, jedoch werden jährlich 115'000-150'000 Tonnen Torf importiert und im Garten-, Zierpflanzen-, Gemüse- und Früchtebau verwendet. Die Qualität der heute verfügbaren Torfsubstitute reichen in der Hobbygärtnerei und im professionellen Landschaftsgartenbau grösstenteils aus. Jedoch ist Torf mit seinen besonderen pflanzenbaulichen Eigenschaften im professionellen Zierpflanzen-, Gemüse- und Früchtebau heute nur schwer ersetzbar. Durch den Torfimport entsteht ein Widerspruch zum in der Schweiz geltenden Torfabbauverbot und die negativen Auswirkungen auf die Umwelt fallen im Ausland an.

Torfausstiegskonzept

Um den Bedürfnissen der betroffenen Unternehmen und Privaten gerecht zu werden, wird ein zweistufiges Torfausstiegskonzept vorgeschlagen. In der ersten Phase wird grundsätzlich die vollständige Reduktion der Torfverwendung in der Schweiz durch insbesondere die Umsetzung von freiwilligen Massnahmen angestrebt. Ausserdem setzt sich die Schweiz für die Reduktion der Torfverwendung auf internationaler Ebene ein. Kann das Ziel der ersten Phase nicht erreicht werden, ist in einer zweiten Phase die Einführung von handelspolitischen Massnahmen zu prüfen. Solche handelspolitischen Massnahmen wie beispielsweise ein Torfimportverbot oder -restriktionen sind jedoch erst realisierbar, wenn qualitativ gute Torfsubstitute für die überwiegenden Bereiche des Gartenbaus vorhanden sind und die Massnahmen mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der WTO und mit der EU sowie dem nationalen Recht vereinbar sind. Aus diesem Grund und um der Forschung und den betroffenen Akteuren genügend Zeit zur Umstellung auf torffreie Produkte zur Verfügung zu stellen, dürften allfällige handelspolitische Massnahmen schätzungsweise erst in ungefähr 20 Jahren eingeführt werden.

Auswirkungen der Massnahmen

Der Abbau und die Verwendung von Torf haben negative Auswirkungen auf die Umwelt. Einerseits wird durch den Abbau und die Verwendung von Torf Kohlendioxid (CO₂) freigesetzt. Andererseits werden durch den Torfabbau die Habitate für viele spezifische und oft gefährdete Tier- und Pflanzenarten zerstört.

Die Massnahmen sollen so ausgestaltet und kombiniert werden, dass den Bedürfnissen der Anwender von Torf, der Hersteller von Substratprodukten und deren Verkäufer Rechnung getragen wird und ihnen genügend Zeit zur Umstellung auf torffreie Produkte zur Verfügung steht. Insbesondere im Rahmen der freiwilligen Massnahmen soll stark mit den Unternehmen zusammen gearbeitet werden. Die Forschung nach qualitativ vergleichbaren Torfsubstituten kann die allfälligen negativen

Auswirkungen der Reduktion der Torfverwendung zusätzlich vermindern. Die Auswirkungen für die Akteure werden deshalb als gering eingeschätzt.

Rechtliche Aspekte

Die Schweiz ist gestützt auf ihre international in den Umweltkonventionen eingegangenen Verpflichtungen gehalten, negative Auswirkungen des Torfabbaus auf die Umwelt zu vermindern. Die Massnahmen können sich darüber hinaus auf die Bestimmungen der Verfassung betreffend die Umwelt abstützen. Die vorgeschlagenen Massnahmen stellen zwar eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar, sind jedoch grundsatzkonform, da sie ausschliesslich dem verfassungsrechtlich verankerten Umwelt- und Biotopschutz dienen. Ausserdem genügen sie den Voraussetzungen nach Art. 36 BV. Vorschriften, die das Inverkehrbringen von Produkten betreffen, müssen die Grundsätze des THG beachten. Hierzu gehören mitunter auch Importrestriktionen und -verbote. Ob die angedachten, in Frage kommenden handelspolitischen Massnahmen mit diesen Bestimmungen des THG vereinbar sind, ist zu prüfen.

Auf internationaler Ebene ist für Torfmoore die Ramsar-Konvention relevant, welche dem Schutz von Feuchtgebieten dient. Die Schweiz wird sich dafür einsetzen, dass Torf in der Ramsar-Konvention nicht mehr explizit als Handelsprodukt aufgeführt wird und Massnahmen zur Einschränkung des Torfhandels erarbeitet werden.

Das GATT und das WTO-TBT Abkommen - und analog die Freihandelsabkommen der Schweiz - sehen vor, dass zum Schutz der Umwelt Ausnahmen zum Freihandel zulässig sind, sofern die verwendeten Massnahmen nicht diskriminierend und verhältnismässig sind. Ob diese Kriterien zur Rechtfertigung der in Zukunft einzuführenden handelspolitischen Massnahmen erfüllt sein werden, kann heute nicht abschliessend beurteilt werden.

Auf europäischer Ebene ist der Moorschutz nicht absolut, jedoch bestehen auch keine Regelungen, die der Einführung von Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes entgegenstehen würden. Zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen dürfen u.a. Einfuhrverbote oder -beschränkungen vorgesehen werden, wobei das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist.

Vorreiterrolle der Schweiz

Mit der Umsetzung dieses Torfausstiegskonzepts und ihrem Engagement zur Reduktion der Torfverwendung auf internationaler Ebene würde die Schweiz eine Vorreiterrolle einnehmen. Sollten weitere Staaten solche Massnahmen ergreifen, würde die Schweiz massgeblich zu einem absoluten Moorschutz beitragen.

Umsetzung der Massnahmen

Der konkrete Handlungsbedarf, die Umsetzung in der Praxis und die finanziellen Auswirkungen hängen stark von der Kombination und Ausgestaltung der Massnahmen ab. Die Empfehlungen an und Vereinbarungen mit den Branchenverbänden sind dabei am effektivsten und sollen weiter vorangetrieben werden. Parallel dazu sollen internationale Verhandlungen zum verstärkten Schutz von Mooregebieten geführt werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
Bericht	6
1 Ausgangslage	6
1.1 Postulat 10.3377 Diener Lenz	6
1.2 Torf und dessen Verwendung in der Schweiz.....	6
1.3 Torfsubstitute heute.....	7
1.4 Widerspruch zwischen Torfabbauverbot und Torfimport	7
1.5 Situation in der EU.....	8
2 Torfausstiegskonzept	8
2.1 Auftrag und Akteure	8
2.2 Zielsetzung und Inhalt.....	9
2.3 Massnahmen	10
2.3.1 Freiwillige Massnahmen	10
2.3.2 Forschung.....	11
2.3.3 Sensibilisierung.....	11
2.3.4 Torfimportverbot und Torfimportrestriktionen	12
2.4 Vorreiterrolle der Schweiz	12
3 Auswirkungen der Massnahmen	13
3.1 Auswirkungen auf die Umwelt	13
3.1.1 Klima	13
3.1.2 Biodiversität.....	15
3.1.3 Weitere Umweltleistungen.....	16
3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft	17
3.2.1 Unternehmen.....	17
3.2.2 Private	20
3.2.3 Volkswirtschaft.....	20
3.2.4 Forschung.....	21
3.3 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.....	21
3.3.1 Handlungsbedarf	21

3.3.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen	22
4	Rechtliche Aspekte	22
4.1	Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit.....	22
4.1.1	Verfassungsrechtliche Grundlage.....	22
4.1.2	Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV).....	23
4.1.3	Technische Handelshemmnisse (THG).....	24
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	24
4.2.1	Ramsar-Konvention	24
4.2.2	Handelsrecht	25
4.3	Vergleich mit dem europäischen Recht.....	28
5	Fazit.....	29

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Postulat 10.3377 Diener Lenz

Das Postulat 10.3377¹ Diener Lenz vom 3. Juni 2010 beauftragt den Bundesrat, zu prüfen, «welche Massnahmen in Zukunft ergriffen werden können, um den Import und die Verwendung von Torf in der Schweiz zu reduzieren oder sogar zu verbieten». Darüber soll anhand eines Torfausstiegskonzepts berichtet werden. Als Begründung genannt werden der vom Bundesrat anerkannte Widerspruch zwischen dem Torfabbauverbot in der Schweiz und dem Torfimport aus dem Ausland, sowie die durch Schweizer Importe unterstützte Zerstörung von Mooren und Moorlandschaften im Ausland und der negativen Konsequenzen für die Biodiversität und das Klima. Der Bundesrat beantragte am 18. August 2010 die Annahme des Postulats, woraufhin der Ständerat diese am 28. September 2010 beschloss.

Der Bericht «Torfausstiegskonzept» des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.3377 Diener Lenz wird dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt. Sollte ein Auftrag zur Umsetzung des Torfausstiegskonzepts erfolgen, müssten in einem weiteren Schritt die einzelnen Massnahmen ausgestaltet und die Teilziele der Phasen definiert werden.

1.2 Torf und dessen Verwendung in der Schweiz

Torf entsteht über tausende von Jahren in Nieder- und Hochmooren. Die speziellen Standortbedingungen der Moore ermöglichen Ökosysteme mit spezifischen Pflanzen und Tieren und sind deshalb für die Biodiversität von grosser Bedeutung. Weil beim Torfabbau die Ökosysteme zum Teil auf irreversible Weise zerstört werden und gleichzeitig klimawirksames CO₂ freigegeben wird, gilt in der Schweiz seit 1987 ein Torfabbauverbot. Um die inländische Nachfrage decken zu können, werden laut verschiedener Schätzungen jährlich zwischen 115'000 und 150'000 Tonnen Torf in die Schweiz importiert. Durch die schweizerische Torfnachfrage entstehen Umweltschäden beim Torfabbau im Ausland und beim Torfeinsatz im Inland.

Torf wird heute in der Schweiz vor allem im Garten-, Zierpflanzen-, Gemüse- und Fruchtbau verwendet. In der Hobbygärtnerei und dem professionellen Landschaftsgartenbau ist der Torfverbrauch in den letzten Jahren zurückgegangen. In diesen Bereichen wird heute zunehmend auf Torf verzichtet und für den Hobby-Gartenbau wird von den Grossverteilern teils torffreie Erde angeboten. Im professionellen Zierpflanzen-, Gemüse- und Fruchtbau wird aufgrund der günstigen pflanzenbauli-

¹ Abrufbar unter: www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103377

chen Eigenschaften wie Durchlüftung und Wasseraufnahmefähigkeit nach wie vor auf Torfsubstrate gesetzt.

1.3 Torfsubstitute heute²

Forschungsinstitutionen forschen seit Jahren nach Substraten, die den Einsatz von Torf ersetzen oder reduzieren können. Die heute erhältlichen Torfsubstitute reichen in der Hobbygärtnerei und der professionellen Landschaftsgärtnerei aus, um den Einsatz von Torf zu reduzieren oder zu ersetzen.

Im professionellen Zierpflanzen-, Gemüse- und Fruchtebau hingegen ist Torf nach wie vor wichtig. Torf weist besondere pflanzenbauliche Eigenschaften auf, die bei den heute verfügbaren Torfsubstituten oft fehlen. Torf hat ein sehr gutes und regelmässiges Wasserrückhaltevermögen, was die Arbeitsabläufe stark vereinfacht. Bei säureliebenden Pflanzen ist eine torffreie Produktion schwierig, da Substitute im Vergleich zu Torf einen höheren pH-Wert aufweisen und dieser nur schwer auf das Optimum der Pflanzen gesenkt werden kann.³ Durch die Zugabe von Dünger und Kalk können Pflanzen mit Torf auf einen bestimmten Termin hin herangezüchtet werden, was in der Grossproduktion eine sehr beliebte Eigenschaft ist. Die Anwendung von Torfsubstituten bedingt somit eine Anpassung der Arbeitsabläufe, welche zum Teil aufwendiger sind und breiteres Fachwissen voraussetzen.

Einige Torfsubstitute weisen ausserdem eine ungünstige graue Energiebilanz auf,⁴ andere haben sich weniger bewährt (Pflanzenfasern wie Chinaschilf) oder können nur bis zu einem gewissen Anteil eingesetzt werden (Reisspelzen). Jedoch gibt es auch Produkte, die für die Torfsubstitution vielversprechend sind (z.B. Grüngutkompost) und durch die Mischung von Produkten können die fehlenden Eigenschaften der einzelnen Substitute teilweise ausgeglichen werden.

1.4 Widerspruch zwischen Torfabbauverbot und Torfimport

In der Schweiz gilt ein Torfabbauverbot, um die Moore als wertvolle und seltene Lebensräume zu schützen. Mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative (heute Art. 78 Abs. 5 BV⁵) im Jahre 1987 und der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetz-

² U.a. Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL Schweiz): Torfanwendung und Torfsubstitute im Gartenbau, Expertenbericht vom 29. Juni 2012.

³ Torf mit einem pH-Wert um 4 kann einfach und kostengünstig auf jeden gewünschten pH-Wert aufgekalkt werden.

⁴ Z.B. ist die Produktion von Gesteinsfasern energieaufwendig und bei Kokosfasern fallen weite Transportwege an. Diverse Holzprodukte können zwar lokal produziert werden, blockieren jedoch Stickstoff, was bei der Herstellung oder in der Anzucht ausgeglichen werden muss.

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101.

zes⁶ wurde für Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung ein absolutes Veränderungsverbot eingeführt.⁷

Hingegen ist in der Schweiz der Torfimport aus dem Ausland unbeschränkt zulässig. Pro Jahr werden zwischen 115'000 und 150'000 Tonnen Torf aus dem Ausland importiert. Dies steht in starkem Widerspruch zum strengen Moorschutz im Inland. Zwar werden die negativen Auswirkungen des Torfabbaus auf die Umwelt mit dem geltenden Abbauverbot in der Schweiz verhindert, jedoch fallen diese Auswirkungen in den abbauenden Ländern immer noch an. Zusätzlich legt der Torf lange Transportwege zurück und die CO₂-Emissionen, die durch die Zersetzung von Torf bei dessen Verwendung in der Schweiz entstehen, bleiben bestehen.

1.5 Situation in der EU

Bisher haben weder die Europäische Union (EU) noch einzelne europäische Länder ein Torfimportverbot eingeführt. Trotzdem ist eine Tendenz zu stärkerem Moorschutz und Reduktion des Torfverbrauchs erkennbar. So engagiert sich die Regierung Grossbritanniens seit vielen Jahren in diesem Bereich und hat ein Torfausstiegsprogramm⁸ lanciert. Ziel dieses Programms ist der Torfausstieg bis 2020 für die Hobbygärtner*innen und bis 2030 für den professionellen Pflanzen-, Gemüse- und Früchtebau. Der Torfausstieg soll durch (freiwillige) Massnahmen zur Reduktion des Torfverbrauchs – wie zum Beispiel durch die Förderung von Torfsubstituten und Informationskampagnen für die Konsument*innen und Konsument*innen – erreicht werden. Ein Torfimportverbot ist nicht vorgesehen. Auf nichtstaatlicher Ebene engagieren sich in Europa zahlreiche NGOs für den Verzicht auf torfhaltige Produkte.

2 Torfausstiegskonzept

2.1 Auftrag und Akteure

Das Postulat 10.3377 Diener Lenz beauftragt den Bundesrat, anhand eines Torfausstiegskonzepts die möglichen Massnahmen zur Reduktion des Imports und der Verwendung von Torf zu prüfen, um die durch den Torfkonsum entstehenden Umweltschäden zu reduzieren. Das Torfausstiegskonzept soll den Widerspruch zwischen dem Torfabbauverbot in der Schweiz und dem Torfimport aus dem Ausland beseitigen und in diesem Bereich eine kohärente schweizerische Politik herstellen.

⁶ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG); SR 451.

⁷ Keller P.: NHG Kommentar, N 7 ad Art. 23a-23d, S. 488; Art. 5 Abs. 1 Bst. b Hochmoorverordnung (SR 451.32); Art. 5 Flachmoorverordnung (SR 451.33); Ausnahme vom Torfabbauverbot: Art. 4 und 5 Moorlandschaftsverordnung (SR 451.35).

⁸ Vgl. www.defra.gov.uk/food-farm/crops/peat/

Die von möglichen Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes betroffenen Akteure sind insbesondere Unternehmen, die im professionellen Zierpflanzen-, Gemüse- und Fruchtebau tätig sind, da Torfsubstitute heute noch nicht dieselbe Qualität wie Torfsubstrate aufweisen und die Massnahmen sich auf die Qualität und den Preis des Zierpflanzen-, Gemüse- und Fruchteangebots auswirken könnten. Ferner müssen auch die Auswirkungen auf die Grossverteiler und Fachgeschäfte, die Hersteller von Substratprodukten, die professionellen Landschaftsgartenbauunternehmen und die Privaten als Konsumentinnen und Konsumenten berücksichtigt werden.

2.2 Zielsetzung und Inhalt

Da die Bedürfnisse der betroffenen Akteure beachtet werden müssen und mit den heute verfügbaren Torfsubstituten ein sofortiger Verzicht auf Torf nicht in allen Bereichen realistisch ist, wird ein mehrstufiges Torfausstiegskonzept vorgeschlagen.

In der ersten Phase des Torfausstiegskonzepts wird die Reduktion der Torfverwendung in der Schweiz durch die Umsetzung von freiwilligen Massnahmen angestrebt. Zusätzlich möglich wären die Förderung von Forschung nach Torfsubstituten und Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten.. Ziel ist grundsätzlich die vollständige Reduktion der Torfverwendung. Ausserdem setzt sich die Schweiz für die Reduktion der Torfverwendung auf internationaler Ebene ein. Im Vordergrund steht dabei die Ramsar-Konvention.

Kann das Ziel der grundsätzlich vollständigen Reduktion in der ersten Phase nicht erreicht werden, ist in einer zweiten Phase die Einführung handelspolitischer Massnahmen wie ein Torfimportverbot oder -restriktionen zu prüfen. Ein Torfimportverbot oder Torfimportrestriktionen sind jedoch erst realisierbar, wenn diese mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der WTO, im Verhältnis zur EU und dem nationalen Recht vereinbar sind. In erster Linie müssten daher qualitativ gute Torfsubstitute für die überwiegenden Bereiche des Gartenbaus vorhanden sein. Aus diesem Grund und um den betroffenen Akteuren genügend Zeit zur Umstellung auf torffreie Produkte zur Verfügung zu stellen, dürften allfällige handelspolitische Massnahmen schätzungsweise erst in ungefähr 20 Jahren eingeführt werden.

In dieser Zeitspanne sind verschiedene Schritte notwendig, um zu prüfen, ob und in welchem Ausmass die Einführung von handelspolitischen Massnahmen notwendig ist und um diese vorzubereiten. Dazu müssten regelmässige Bestandesaufnahmen – beispielsweise alle fünf Jahre – durchgeführt werden. Darin müssten einerseits die jeweils erreichte Reduktion der Torfverwendung evaluiert und andererseits der Stand der Forschung und die Qualität der Torfsubstitute überprüft werden. Auch der Stand der Diskussionen in den internationalen Prozessen zur Reduktion der Torfverwendung muss beurteilt werden.

2.3 Massnahmen

Im Rahmen dieses Berichts werden verschiedenen Massnahmen vorgestellt, die unterschiedlich miteinander kombiniert werden können. Dabei müssen die Massnahmen und ihre Instrumente gut aufeinander abgestimmt werden, damit sie sich gegenseitig verstärken und mögliche Synergien bei der Ausgestaltung genutzt werden können. Die handelspolitischen Massnahmen sollen jedoch nur eingeführt werden, sofern die in der ersten Phase angestrebte vollständige Reduktion der Torfverwendung nicht erreicht wird.

2.3.1 Freiwillige Massnahmen

Das Instrument der freiwilligen Massnahmen besteht aus unverbindlichen Empfehlungen der Behörden für Unternehmen und Branchenvereinbarungen.

Die unverbindlichen Empfehlungen sollen sich an Unternehmen richten, welche mit der Verwendung oder dem Vertrieb von Torf zu tun haben: Unternehmen, die im professionellen Landschaftsgarten-, Zierpflanzen-, Gemüse- und Früchtebau tätig sind, Hersteller von Substratprodukten, Grossverteiler und Fachgeschäfte. Ziel der Empfehlungen ist es, den betroffenen Unternehmen Möglichkeiten aufzuzeigen, zur Reduktion des Torfverbrauches in der Schweiz beizutragen.

Zur Erarbeitung der Empfehlungen müssen die betroffenen Unternehmen identifiziert werden. Mit den Vorreitern bezüglich Torfreduktion sollen sowohl bereits erbrachte Schritte, als auch zusätzliche Schritte besprochen werden. Auf der Grundlage dieser Arbeit können Empfehlungen für die identifizierten Unternehmen formuliert werden.

Die unverbindlichen Empfehlungen werden durch Vereinbarungen der Schweizer Behörden mit Branchenverbänden, welche einen Einfluss auf den Torfverbrauch in der Schweiz haben, ergänzt. Als Verbände betroffen sind aufgrund des Vertriebs oder der Verwendung von Torf ihrer Mitglieder zum Beispiel der Schweizer Detailistenverband, der Unternehmerverband der Gärtner Schweiz (Jardin Suisse) und der Verband schweizerischer Gemüseproduzenten (VSGP). Ziel der Vereinbarungen soll die Reduktion der Verwendung von Torf der Branchenmitglieder, allenfalls hin bis zu einem vollständigen Verzicht sein. In den Vereinbarungen festgehalten werden die Interessen der Partner, Ziele (quantifizierbar und prüfbar) mit entsprechenden Fristen, Monitoring, Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, Sanktionen und allfällige Verpflichtungen der Behörden. Die Möglichkeit der Einführung von verbindlichen Zielen sollte gegeben sein und in der Vereinbarung geklärt werden, insbesondere im Zusammenhang der Sanktionen und der Verpflichtungen der Behörden. Beispielsweise könnten sich die Behörden verpflichten, die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht zu ändern oder zu verschärfen.

Die Vereinbarungen sind in Zusammenarbeit mit den Verbänden zu konkretisieren. Um den Interessen der Partner gerecht zu werden, können mehrere Branchenverein-

barungen angestrebt werden, welche jeweils eine Gruppe von Akteuren betreffen, wie beispielsweise Importeure oder Gartenzentren. Die Elemente der Vereinbarungen können somit spezifisch auf die jeweilige Gruppe von Akteuren angepasst werden. Für Geschäfte, welche torfhaltige Produkte an Endverbraucher verkaufen, kann beispielsweise eine Pflicht der Produktumweltinformation festgelegt werden.

2.3.2 Forschung

Die Forschung ist ein wesentlicher Treiber für die Erweiterung des Angebots mit qualitativ vergleichbaren Torfsubstituten. .

In ein entsprechendes Forschungsprogramm für Torfsubstitute könnten die wichtigen Akteure von Wirtschaft und Forschung mit einbezogen werden. Ausserdem wäre im Rahmen dieses Forschungsprogramms eine internationale Kooperation notwendig und wichtig, damit Synergien optimal genutzt werden können.

Das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) befasst sich bereits mit der Forschung für Torfsubstitute. Es schlägt ein zweistufiges Forschungsprogramm vor. Ziel der ersten Phase soll die Erarbeitung von Grundlagen zum Verzicht auf Torf im Hobbyanbau und zur Bodenverbesserung (mit Ausnahme der Moorbeete) und die Reduktion im Profianbau sein. Diese Phase würde fünf Jahre dauern. Mit der zweiten Phase soll die Schaffung von Grundlagen zu torffreien Moorbeetpflanzungen und zum torffreien Profianbau angestrebt werden. In dieser Phase müsste mit 10 Jahren für die Entwicklung der Substitute und mit weiteren 10 Jahren für die Praxiserprobung und Optimierung gerechnet werden.

Dieses Forschungsprogramm wäre darauf ausgelegt, dass im privaten sowie professionellen Gartenbau eine starke Reduktion der Verwendung von Torf in 5 bis 10 Jahren realisiert und ein Verzicht auf Torf während den nächsten 10 bis 20 Jahren geprüft werden kann. Bei den genannten Zeithorizonten handelt es sich um grobe Schätzungen.

2.3.3 Sensibilisierung

Die Umweltprobleme, welche durch die Verwendung von Torf entstehen, werden von der Schweizer Bevölkerung zunehmend wahr- und ernstgenommen. So hat auch die Verwendung von torffreien Produkten in den letzten Jahren zugenommen. Diese Tendenz steht unter anderem mit der Informationsarbeit von Nichtregierungsorganisationen im Zusammenhang. Mittels gezielter Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit und/oder zusätzlichen Kampagnen könnte diese Tendenz gestärkt und ein weiterer Rückgang des Torfkonsums erreicht werden.

Informations- und Sensibilisierungskampagnen sind insbesondere erfolgversprechend, wenn Multiplikatoren eingebunden und mobilisiert werden können. Mögliche Multiplikatoren können Detailhandel, Fachhandel, Gartenbauverbände, Hobbygartenverbände, Konsumentenorganisationen, Gemeinden und NGOs sein.

Diese Kampagnen könnten verschiedene Schwerpunkte oder Phasen vorsehen:

- **Kenntnissteigerung der Problematik Torfnutzung bei Hobby- und Profianbau:**
Thematisiert wird, warum der Ausstieg aus Torfabbau resp. ein Verzicht auf Torfprodukte notwendig ist. Dabei wird über die bestehenden Substitutprodukte informiert. Dies kann mittels Kampagnen, PR-Mittel und Schulungen bei Profis erreicht werden. Der neuste Forschungsstand ist jeweils mit einzubeziehen.
- **Akzeptanzförderung für Regulierungen:**
Thematisiert wird der Widerspruch zwischen dem Torfabbauverbot der Schweiz und der Schweizer Praxis der Verwendung von importiertem Torf zur Vorbereitung auf die allfällige Einführung eines Torfimportverbots. Dies geschieht mittels Sensibilisierung (Kampagne) und Aufklärung durch dichte PR-Arbeit bei Zielgruppen und muss zeitlich mit der Einführung der Handelsrestriktion abgestimmt sein.
- **Verhaltensänderungen:**
Mittels Produktumweltinformationen und Kaufempfehlungen an Hobby- und/oder Profigärtner, sowie Fachverbände werden Kaufentscheide zugunsten torffreier Produkte gefördert. Dabei wird auf erhältliche Substitute verwiesen.

2.3.4 Torfimportverbot und Torfimportrestriktionen

Handelspolitische Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes sind ein Torfimportverbot oder Torfimportrestriktionen. Diese Massnahmen sollen nur eingeführt werden, sofern mit den freiwilligen Massnahmen, der Forschung oder der Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten die grundsätzlich vollständige Reduktion der Torfverwendung nicht bewirkt werden kann. Während bei einem Importverbot der Import von Torf umfänglich verboten würde, wären bei einer Restriktion Importe von torfhaltigen Produkten bestimmter Produktgruppen oder die Zulassung von Torfimport für die Verwendung von spezifischen Aktivitäten, wie beispielsweise zu Forschungszwecken, möglich. Die Ausgestaltung der Importrestriktionen hängt insbesondere vom Stand der Forschung und der Zielerreichung der ersten Phase in den unterschiedlichen Produktgruppen und Verwendungszwecken sowie von der Vereinbarkeit mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der WTO, im Verhältnis zur EU und dem nationalen Recht ab.

2.4 Vorreiterrolle der Schweiz

Mit der Umsetzung dieses Torfausstiegskonzepts und ihrem Engagement zur Reduktion der Torfverwendung auf internationaler Ebene im Sinne der Ziele ihrer internationalen Umweltpolitik würde die Schweiz im Bereich Reduktion des Torfimportes und der Torfverwendung eine Vorreiterrolle in Europa einnehmen. Diese Vorreiterrolle könnte dazu führen, dass weitere Staaten vergleichbare Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes oder der Torfverwendung ergreifen. Insbesondere die

Erfahrungen mit Branchenvereinbarungen und Empfehlungen sowie ein konsequentes Engagement in den internationalen Verhandlungen der entsprechenden Umweltkonventionen, aber auch eine erfolgreiche Forschung nach preisgünstigen, für den professionellen Einsatz geeigneten und umweltverträglichen Torfsubstituten könnte diese Bewegung unterstützen. Die Schweiz würde damit massgeblich zu einem zukünftigen absoluten Schutz der Moorlandschaften – und damit zum Klimaschutz und dem Erhalt der Biodiversität beitragen.

3 Auswirkungen der Massnahmen

3.1 Auswirkungen auf die Umwelt

Der Abbau und die Verwendung von Torf haben negative Auswirkungen auf die Umwelt. Einerseits wird durch den Abbau und die Verwendung von Torf Kohlendioxid (CO₂) freigesetzt. Andererseits werden durch den Torfabbau die Habitate für viele spezialisierte und oft gefährdete Tier- und Pflanzenarten zerstört. Die Schweiz ist gestützt auf ihre international in den Umweltkonventionen eingegangenen Verpflichtungen gehalten, diese negativen Auswirkungen des Torfabbaus auf die Umwelt zu vermindern.

3.1.1 Klima

Torf ist ein langsam nachwachsender Rohstoff, der sich in Mooren über den Zeitraum von Jahrhunderten bis Jahrtausenden bildet. In intakten Mooren ist die Treibhausgasbilanz bei langfristiger Betrachtung positiv.⁹ Weltweit ist in den Moorlandschaften auf nur 3% der Landfläche ein knappes Drittel des gesamten Bodenkohlenstoffs gespeichert: Eine 10cm dicke Torfschicht enthält pro Flächeneinheit etwa gleich viel Kohlenstoff wie ein 100-jähriger Wald, ein vollständiger Moorkörper ein Vielfaches davon.¹⁰

Bei der Verwendung von torfhaltigen Kultursubstraten wird der Torf über einen Zeitraum von ein bis zwei Jahrzehnten vollständig zersetzt und der Kohlenstoff entweicht als Kohlendioxid in die Atmosphäre. Die jährlich in die Schweiz importierten 115'000 bis 150'000 Tonnen Torf entsprechen 0.21 bis 0.28 Mio. Tonnen CO₂ und damit 0.4 bis 0.5% aller im Jahr 2010 in der Schweiz emittierten Treibhausgase.¹¹ Allerdings werden diese Emissionen gemäss der Klimakonvention

⁹ U.a. Whiting G.J. & Chanton J.P.: Greenhouse carbon balance of wetlands: methane emission versus carbon sequestration, Tellus B 53, 2001, S. 521 ff.

¹⁰ BAFU 2002: Fokus Juli: Moore schützen vor Hochwasser und binden Treibhausgase, www.bafu.admin.ch/dokumentation/fokus/00136/01387/01794/index.html?lang=de

¹¹ BAFU 2012: Schweizer Treibhausgasinventar 1990-2010, www.climatereporting.ch

UNFCCC¹² nicht der Schweiz, sondern dem produzierenden Land angelastet. Sie werden jedoch als sogenannte graue Emissionen importiert. Diese direkt mit der Torfverwendung in Zusammenhang stehenden Emissionen könnten in der Schweiz je nach Ausmass der Reduktion der Torfverwendung vermieden werden.

Neben den bei Konsumentinnen und Konsumenten anfallenden Emissionen verursacht der Torfhandel weitere Emissionen im Ursprungsland. Durch die für den kommerziellen Torfabbau notwendige Trockenlegung wandelt sich das Moor in eine starke Kohlendioxid-Quelle um. Es ist davon auszugehen, dass die grossflächige und dauerhafte Moordegradation zu Zwecken des Torfabbaus Emissionen auslöst, welche diejenigen der Verwendung in der Schweiz um ein Vielfaches übertreffen. Hinzu kommen die während der Torflagerung auftretenden Kohlendioxid-Emissionen und die Treibstoffemissionen, die aus dem Maschineneinsatz bei Abbau und Transport resultieren.

Für die im Exportland induzierten Emissionen tragen die Exportländer, aber auch die (informierten) Endverbraucher eine Mitverantwortung. Unilaterale Massnahmen zur Reduktion des Torfimports oder der Torfverwendung sind nur beschränkt geeignete Mittel, um diese Emissionen zu verhindern, sofern dadurch die Trockenlegung eines bislang unberührten Moores nicht direkt verhindert wird. Eine Kompensationsmöglichkeit böte die Renaturierung drainierter Moorlandschaften, welche langfristig die Klimawirkung wieder in Richtung Kohlenstoffsенke kehren könnte.¹³

Eine umfassende Bewertung der Klimawirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen setzt die Kenntnis der Treibhausgasbilanz der Torfsubstitute voraus. Dies ist im Moment nicht gegeben. Eine qualitative Betrachtung legt jedoch nahe, dass die Bilanz für alle nachwachsenden und in freier Natur nicht konservierten (i.S.v. abbauresistenten) Rohstoffe ungleich günstiger ausfällt. Dies gilt insbesondere dann, wenn keine langen Transportstrecken in Kauf genommen werden müssen und die Ersatzstoffe wie Grüngutkompost oder Rindenhumus gleichsam als Abfallprodukte aus anderen Nutzungsketten zur Verfügung stehen. Im Rahmen des vorgeschlagenen Forschungsprogramms sollen diese Aspekte untersucht werden. Damit kann sichergestellt werden, dass die in Zukunft erhältlichen Torfsubstitute eine bessere Klima- und Umweltbilanz als Torf aufweisen und ihre Verwendung zum Schutz des Klimas beiträgt.

Die Reduktion der Verwendung von Torf in der Schweiz würde nur eine geringfügige Verringerung des Torfabbaus und der dadurch ausgelösten klimawirksamen Emissionen bewirken. Inwiefern der positive Effekt der Konsumreduktion in der Schweiz teilweise durch die Verlagerung des Konsums in andere Länder aufgehoben

¹² Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über Klimaänderungen; SR 0.814.01.

¹³ Vgl. für das Beispiel Weissrussland: Tanneberger F. & Wichtmann W. (eds.): Carbon credits from peatland rewetting, Climate - biodiversity - land use, Stuttgart 2011, 223 S.

wird, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Die Vorreiterrolle und das internationale Engagement der Schweiz könnten jedoch dazu führen, dass weitere Staaten Massnahmen zur Reduktion der Torfverwendung und des Torfabbaus ergreifen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es gelingt, preisgünstige, auch für den professionellen Einsatz geeignete und umweltverträgliche Torfsubstitute zu etablieren.

3.1.2 Biodiversität

Torfbildende Moore haben eine hohe Bedeutung für die Biodiversität. Sie beherbergen eine Vielzahl von Pflanzen- und Tierarten, welche nur oder hauptsächlich in diesen Biotoptypen vorkommen. In der Schweiz gelten rund 600 Tier- und Pflanzenarten als Moorspezialisten,¹⁴ von denen viele zu den bedrohten Arten zählen. Allen Mooren gemeinsam sind die Lebensbedingungen, die aus der ständigen Wasserpräsenz entstehen. Der Wert der Moore für die Biodiversität ist der Spezialstandort: Das Überleben der an ihre speziellen Bedingungen angepassten Pflanzen und Tiere ist unmittelbar vom Erhalt dieses Biotoptyps abhängig.

Flachmoore sind etwas nährstoffreicher als Hochmoore, da sie mit mineralhaltigem Wasser (Grundwasser, Hangwasser oder temporäre Überflutungen) versorgt werden. Hochmoore hingegen beziehen ihr Wasser nur über den Regen. Entsprechend bedingen der hohe Säuregehalt des Substrates und die ausgeprägte Nährstoffarmut, dass in den Hochmooren nur wenige Spezialisten überleben können. Hochmoore gehören zu den artenarmen Biotopen. Dominante Pflanzenarten der Hochmoore sind die Moose. Torfmoose können praktisch unbegrenzt wachsen: Sie entwickeln sich an der Spitze und sterben an der Basis wegen Luftabschluss ab; aus dem sich unvollständig zersetzenden Gewebe entsteht Torf. Rund ein Fünftel der in der Schweiz bekannten Moosarten sind an den Lebensraum Moor gebunden.¹⁵

Moore haben zusätzlich auch eine indirekte Wirkung auf die Biodiversität. So beeinflussen sie beispielsweise benachbarte Biotope und deren Vielfalt durch ihre regulierende Wirkung auf den Wasserhaushalt. Zudem sind sie in der heutigen ausgeräumten Landschaft oft die letzten (halb-)natürlichen Landschaftsbereiche.¹⁶

Die Zerstörung der Moore ist hauptsächlich auf die Entwässerung zwecks landwirtschaftlicher Nutzung und Torfabbau zurückzuführen, wodurch die jahrtausendealten Moore meist irreversibel zerstört werden. Durch den Abbau von Torf verlieren die in Mooren vorkommenden Pflanzen- und Tierarten ihre Habitate. Die Artenzahlen der

¹⁴ Lachat T., Pauli D., Gonseth Y., Klaus G., Scheidegger Ch., Vittoz P., Walter Th. (Red.): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900, Bristol-Stiftung, Zürich 2010, S. 37.

¹⁵ Hotspot 15/07: Biodiversität in Feuchtgebieten, Informationen des Forums Biodiversität Schweiz; www.sib.admin.ch/index.php?id=635&L=0

¹⁶ Parish F., Sirin A., Charman D., Joosten H., Minayeva T., Silvius M., Stringer L. (eds.): Assessment on Peatlands, Biodiversity and Climate Change: Main Report, Global Environment Centre, Kuala Lumpur and Wetlands International, Wageningen, The Netherlands, 2008.

Moorspezialisten nehmen dadurch ab. Eine Renaturierung der abgetorften Moore ist in menschlichen Bemessungszeiträumen nicht möglich, eine allfällige neue Torfbildung dauert Jahrhunderte. Die dem Torfabbau meist folgenden Aufforstungen haben im Vergleich zu intakten Mooren einen niedrigen Wert für die Biodiversität.

Entsprechend schwerwiegend sind die Auswirkungen des Torfabbaus auf die Biodiversität einzustufen. Torf wird in Hochmooren und für den europäischen Markt vorwiegend in den baltischen Staaten sowie in anderen osteuropäischen Staaten abgebaut. In der EU werden jährlich über 60 Millionen Kubikmeter Torf abgebaut, wodurch 1'200 Quadratkilometer zerstörte Moorflächen entstehen.¹⁷

Wie bereits unter Kapitel 3.1.1 zum Thema Klima erwähnt, würde die Reduktion der Verwendung von Torf in der Schweiz nur eine geringfügige Verringerung des Torfabbaus im Ausland bewirken. Der positive Effekt der Massnahmen auf die Biodiversität hängt von der effektiven Reduktion des Torfabbaus ab. Insbesondere in Zusammenhang mit dem internationalen Engagement der Schweiz würde die Reduktion der Verwendung von Torf im Inland einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leisten und zu einem verbesserten Moorschutz beitragen.

3.1.3 Weitere Umweltleistungen

Neben ihrer Funktion als Träger hoher Biodiversität und als Kohlenstoffspeicher liefern Moorlandschaften weitere, lokal sehr wichtige Umweltleistungen. Torfmoose können ein Vielfaches ihres Trockengewichts an Wasser speichern, welches über Trockenperioden hinweg länger verfügbar bleibt. Abflussspitzen nach starken Niederschlägen werden auf diese Weise andererseits gedämpft. Der Verlust eines Moors kann sich folglich nachteilig auf den regionalen Wasserhaushalt auswirken. Ausserdem haben Moore eine gewisse Kapazität zur Gewässerreinigung. So wurden bereits in mehreren Fällen¹⁸ stadtnahe Feuchtgebiete unter strengen Schutz gestellt, weil beim Verschwinden des Feuchtgebiets und dem daraus erhältlichen sauberen Wasser Abwasserreinigungsanlagen gebaut werden müssten, welche im Vergleich zu erhaltenden Naturschutzmassnahmen ein Vielfaches an Kosten auslösen. Ausserdem sind gut erhaltene Moore mit ihrer Flora und Fauna oft wichtige Naherholungs- und Tourismusgebiete.

Die meisten dieser Umweltleistungen gehen bei einer Abtorfung unwiederbringlich oder für lange Zeit verloren.¹⁹ Alle diese Umweltleistungen sind im Inland durch

¹⁷ Pro Natura: Torf zerstört Lebensräume und erwärmt das Klima, März 2010.

¹⁸ Z.B. in New York, wo zwischen 1-1.5 Milliarden Dollar in den Schutz eines Einzugsgebietes mit seinen Feuchtgebieten investiert worden ist, für deren Ersatz Wasserreinigungsanlagen im Wert von ungefähr 6-8 Milliarden Dollar notwendig gewesen wären. Chichilnisky G. & Heal G.: Economic Returns from the Biosphere, Nature, vol. 391, 1998, S. 629 f.

¹⁹ Schmatzler E.: Vom Sediment zum Brennstoff und neuen Moorlandschaften, g'plus – die Gärtner-Fachzeitschrift 17/2011, S. 14 ff.

den strengen gesetzlichen Moorschutz der Schweiz sehr gut geschützt. Durch die Reduktion des Torfimports und das internationale Engagement der Schweiz kann zur Erhaltung dieser Umweltleistungen im Ausland beigetragen werden.

3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

3.2.1 Unternehmen

Die durch die Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes oder der Torfverwendung betroffenen Unternehmen sind primär die professionellen Anwender von Torf, die Hersteller von Substratprodukten und deren Verkäufer. Die Massnahmen bringen für Unternehmen nicht nur Herausforderungen, sondern auch Chancen: Durch freiwillige Massnahmen, deren Ausgestaltung die Unternehmen mitbestimmen, können diese ihre nachhaltigen Wertschöpfungsketten verbessern und dadurch ihr Image aufwerten.

Professionelle Anwender von Torf

Torf wird in der Schweiz grösstenteils als Kultursubstrat im Gemüse-, Früchte- und Gartenbau verwendet. Die Wasserspeicherkapazität, die Sterilität und die Möglichkeit, durch Zugabe von Nährstoffen eine sehr präzise Zusammensetzung des Substrats zu erhalten, machen Torf vor allem für die Anzucht sehr beliebt. Weil die Kultursubstrate sehr unterschiedlich stark mit Torf gemischt werden und je nach Anwender und Anwendung unterschiedlich viel Torf eingesetzt wird, sind individuelle Mengenschätzungen sehr schwierig. Man kann jedoch davon ausgehen, dass im Gemüse-, Früchte- und Gartenbau je nach Betrieb zwischen gar keinem, wenigen Dutzend (nur als Beigabe zum Substrat für Anzuchtplatten) oder bis zu mehreren hundert Kilogramm (für Produzenten von Zierpflanzen) Torf pro Jahr verwendet werden. Heute ist Torf auch in reiner Form im Fachhandel erhältlich und mit etwa 70 Rappen pro Kilogramm sehr günstig.²⁰ Eine steigende Menge an Produkten kann heute mit alternativen Substraten ohne Zugabe von Torf hergestellt werden.²¹

Schwierigkeiten bei der Reduktion der Torfverwendung werden sich in den Bereichen ergeben, in denen die Qualität der heute verfügbaren Substitute nicht ausreicht, wie zum Beispiel im Zierpflanzenbau und der Anwendung von Moorbeeten. Deshalb sind die handelspolitischen Massnahmen mit einer ausreichenden Übergangsfrist zu planen und die Forschung nach qualitativ vergleichbaren Torfsubstituten zu unterstützen. Für die Bereiche, in denen bereits heute grösstenteils Torfsubstitute eingesetzt werden können, würden sich mit einer angemessenen Übergangsfrist keine negativen Auswirkungen durch Importrestriktionen ergeben. Zwar bedingt die

²⁰ Derzeitiger Preis für reinen Torf in der Landi: www.land.ch/laden/deu/sortiment/Duenger-Erde/Erde-Bodenverbesserer/Torf-CAPITO-46914

²¹ Zollinger C.: So wenig Torf wie möglich, g'plus – die Gärtner-Fachzeitschrift, 13/2012, S. 2 f.

Anwendung von Torfsubstituten oft Anpassungen der Arbeitsabläufe, welche zum Teil zeitaufwändiger sind und entsprechende Erfahrung voraussetzen.²² Jedoch bedeuten diese Anpassungen nicht unbedingt einen langfristigen Zusatzaufwand. Ausserdem werden die Methoden mit steigender Erfahrung und neuen Forschungsergebnissen verfeinert und der Zusatzaufwand wird dadurch verringert.

Je nach Anteil der Torfsubstitution kann von einem Mehrpreis von 20-50% ausgegangen werden, da die meisten Substitutprodukte teurer sind als Torf.²³ Die Kosten für Substrate machen nur einen Teil der gesamten Betriebskosten aus. Die Bedeutung dieser Kosten und allgemeiner die Folgen der Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes oder der Torfverwendung werden für verschiedene Unternehmen variieren und auch davon abhängen, wie sich die Verwendung von Torf bzw. Torfsubstituten im benachbarten Ausland entwickelt. Je nach Ausprägung der handelspolitischen Massnahmen besteht deshalb die Gefahr, dass gewisse inländische Unternehmen benachteiligt werden.²⁴ Um einer solchen Wettbewerbsverzerrung vorzubeugen, sind genügend lange Übergangsfristen für Bereiche mit qualitativ nicht ausreichenden Substituten oder Ausnahmeregelungen für die Herstellung von betroffenen Endprodukten in der Schweiz vorzusehen.

Nach Umweltlabel arbeitende Unternehmen sind bereits heute Richtlinien zum Torfgebrauch unterstellt. So ist nach Bio Suisse in den Substraten ein maximaler Torfanteil von 70% erlaubt²⁵ und der Torfgebrauch zur Bodenverbesserung ist nicht zulässig. Bio Suisse strebt einen weitgehenden Verzicht auf Torf bei der Anzucht an.²⁶ Gewisse Produkte könnten somit in Zukunft anhand der Zertifizierung mit bestehenden Labels als in der gesamten Herstellungskette torffrei erkannt werden.

Hersteller von Substratprodukten

Es wird eine steigende Auswahl an torffreien Substratprodukten entwickelt, hergestellt und angeboten. Die Hersteller von Substratprodukten leisten somit einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des Torfgebrauchs. Die Abkehr von Torf ist auf ihren Internetauftritten ein sehr prominent kommuniziertes Ziel. Das wachsende Angebot an torffreien Produkten unterstreicht dessen Glaubwürdigkeit über den Aspekt des Marketings hinaus. Begleitende staatliche Massnahmen wie die Unterstützung der Forschung, die freiwilligen Massnahmen und die Sensibilisierung der Konsumenten könnten diesen Umstellungsprozess beschleunigen. Ein Importverbot müsste zeitlich

²² Z.B. komplexere Giesstechniken und Verfahren zur Änderung des pH-Wertes der Substrate.

²³ Forschungsinstitut für biologischen Landbau Schweiz (FiBL): Torfanwendung und Torfsubstitute im Gartenbau, Expertenbericht vom 29. Juni 2012.

²⁴ S. dazu auch Kapitel 3.2.3.

²⁵ Je nach Pflanzenkategorie bis 50, 30 oder 0%.

²⁶ Richtlinien Bio Suisse 2012: www.bio-suisse.ch/media/de/pdf2012/Regelwerk/weisungen-prod_d_2012.pdf

so geplant werden, dass es keine vollständigen Produktionsausfälle mit den entsprechenden betriebswirtschaftlichen Folgen nach sich zieht.

Verkäufer – Handel

Im Detailhandel versorgen sich Hobbygärtner mit Pflanzenerden und Setzlingen. Mit den heute verfügbaren Substituten kann im Hobbybereich mit wenigen Ausnahmen vollständig auf Torf verzichtet werden. Ein torfarmes oder torffreies Angebot kann also den Gebrauch von Torf im Hobbybereich erheblich senken oder ganz ersetzen. Detailhändler sind in dreierlei Hinsicht Schlüsselakteure für die Reduktion des Torfgebrauchs:

- Die Verkaufsstellen von Pflanzenerden sind geeignete Orte zur breiten Kommunikation der Problematik an die Käufer (Verpackungsbeschriebe, Labels, weiterführende Informationen).
- Ein torffreies oder torfarmes Angebot führt dazu, dass auch indifferente oder wenig informierte Kunden keine torfhaltigen Produkte mehr konsumieren.
- Die Detailhändler können Druck auf die Lieferanten ausüben, breite Paletten an guten torffreien Produkten zu entwickeln und anzubieten.

Coop hat im März 2012 als erster Detailhändler aus Eigeninitiative konkrete Massnahmen zur Senkung des Torfgehalts in seinen Produkten angekündigt. In den nächsten zwei Jahren sollen die Blumenerden der Eigenmarken torffrei sein.²⁷ Bis 2016 sollen auch ihre Markenzulieferer nachziehen und den Torfgehalt bis auf einige wenige spezialisierte Produkte ebenfalls vollständig reduzieren. Die dadurch entstehenden Kosten für den Detailhändler sind vernachlässigbar. Einerseits verursacht die Massnahme an sich nur geringe Kosten. Andererseits dürfte sich auch der Absatz kaum verändern, da Kultursubstrate allgemein günstige Produkte sind und sich eine eventuelle Preiserhöhung kaum auf die Nachfrage auswirken dürfte.

Freiwillige Massnahmen zur Sortimentsbereinigung und Sensibilisierung der Konsumenten können anhand dieser Eigeninitiative auch für andere Verkäufer als wirtschaftlich durchführbar eingestuft werden. Der oben beschriebene Schritt des Detailhändlers Coop unterstreicht diese Einschätzung. Die handelspolitischen und die freiwilligen Massnahmen hätten zwar Auswirkungen auf den Handel mit torfhaltigen Produkten, jedoch würde die Sensibilisierung der Konsumenten und die Forschung für Torfsubstitute diese Auswirkung abschwächen und mit dem Handel mit torffreien Produkten ersetzen.

²⁷ Derzeit liegt der Anteil Torf der «Prix-Garantie»-Blumenerde bei 30%.

3.2.2 Private

Torfhaltige Substanzen machen einen vernachlässigbaren Anteil der Haushaltsausgaben aus. Eine allfällige leichte Zunahme ihrer Preise wird also nur geringe finanzielle Konsequenzen auf die Haushalte ausüben. Angesichts der bereits heute existierenden Auswahl an torffreien Produkten dürfte sich für die Mehrheit der privaten Gärtner bei Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes wenig bis nichts ändern. Durch die Unterstützung der Forschung im Bereich der Torfsubstitute sollten den Hobbygärtnern in einigen Jahren auch für den spezialisierten Einsatz (z.B. Moorbeete) vergleichbare Torfsubstitute zur Verfügung stehen. Sensibilisierungsmassnahmen können helfen, die Hobbygärtner auf die Problematik des Torfabbaus im Ausland und auf vorhandene Alternativen zu torfhaltigen Produkten hinzuweisen.

Die höheren Preise für Torfsubstitute und die Anpassungen der Arbeitsabläufe werden sich nur schwach auf die Preise der Endprodukte wie Gemüse, Früchte oder Zierpflanzen auswirken. Die Privaten als Konsumenten der Endprodukte werden diese Veränderung kaum bemerken.

3.2.3 Volkswirtschaft

Für die Gesamtwirtschaft kann der Effekt aller vorgeschlagenen Massnahmen als vernachlässigbar angesehen werden. Einerseits macht Zierpflanzen-, Gemüse-, Früchte- und Gartenbau nur einen geringen Teil der schweizerischen Volkswirtschaft aus. Andererseits stellen die Materialkosten für potentiell torfhaltige Produkte nur einen kleinen Anteil der Betriebskosten aus, weshalb sich eine Abkehr vom Torfeinsatz wohl kaum auf die Menge der Nachfrage auswirken, sondern lediglich die torfhaltigen Produkte mit torffreien bzw. mit Produkten, die ohne Anwendung von Torf produziert werden, ersetzen. Somit sind gesamtwirtschaftlich gesehen keine relevanten Auswirkungen zu erwarten.

Importrestriktionen können jedoch gewisse inländische Unternehmen gegenüber ausländischen benachteiligen. Einige Pflanzen oder Endprodukte wie Gemüse und Früchte könnten günstiger aus dem Ausland importiert werden, wenn diese nur im Ausland mit Torf gezogen werden dürften, da deren Anzucht zum Teil nur noch schwer und nicht zu derselben Qualität oder mit Zusatzaufwand und somit nur zu höheren Preisen möglich wäre.²⁸ Es handelt sich dabei vor allem um Setzlinge und Zierpflanzen, für welche Torf als Substrat bisher notwendig ist (z.B. Moorbeete) oder Produkte, bei denen Torf die Arbeitsabläufe stark vereinfacht. Um einer solchen Wettbewerbsverzerrung vorzubeugen, sind genügend lange Übergangsfristen für Bereiche mit heute qualitativ nicht ausreichenden Substituten oder Ausnahmeregelungen für die Herstellung solcher Produkte in der Schweiz vorzusehen.

²⁸ Zollinger C.: So wenig Torf wie möglich, g'plus – die Gärtner-Fachzeitschrift, 13/2012, S. 2 f.

Die meisten Substitute sind teurer als Torf und je nach Anteil der Torfsubstitution kann von einem Mehrpreis von 20-50% ausgegangen werden.²⁹ Jedoch machen die Kosten des Substrats nur einen Teil der Produktionskosten aus. Für das meiste Pflanzgut sowie für den Grossteil der Folgeprodukte wie z.B. Gemüse werden höhere Substratpreise in der Schweiz sowie möglicherweise leicht anzupassende Arbeitsschritte keinen grossen Einfluss auf die gesamten Herstellungskosten haben. Eine graduelle Einführung von Importrestriktionen würde es den Betroffenen erlauben, mit der Erfahrung aus der Arbeit und der Forschung mit Substituten so auf den Verzicht von Torf vorbereitet zu sein, dass keine Nachteile entstehen.

In der Schweiz arbeitende ausländische Dienstleister im Bereich des Gartenbaus sollen bezüglich Torfverwendung denselben Restriktionen unterliegen wie einheimische Unternehmen.

3.2.4 Forschung

Da Pflanzsubstrate allgemein günstige und durch kleine Unternehmen hergestellte Produkte sind, sind wirtschaftliche Entwicklungspotentiale aufgrund von Güterexporten oder Patentrechten als eher bescheiden einzustufen. Allerdings würden Forschungsprogramme für torffreie Substrate in der Schweiz ermöglichen, auch in diesem Forschungsbereich eine Vorreiterrolle einzunehmen und zur allgemeinen Positionierung als Forschungsstandort beizutragen. Die möglichen Forschungsprogramme könnten zudem auch als Modell und Partner für andere Nationen dienen, welche die Reduktion der Verwendung von Torf ebenfalls anstreben oder dies in Zukunft tun werden.

3.3 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

3.3.1 Handlungsbedarf

Der Handlungsbedarf in Bezug auf die rechtliche Umsetzung und die Umsetzung in der Praxis wird durch die Wahl und Ausgestaltung der Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes oder der Torfverwendung bestimmt. Die Empfehlungen an und Vereinbarungen mit den Branchenverbänden sind dabei am effektivsten und sollen weiter vorangetrieben werden. Parallel dazu sollen internationale Verhandlungen zum verstärkten Schutz von Mooregebieten geführt werden.

Sollte ein Auftrag zur Umsetzung des Torfausstiegskonzepts erfolgen, der darüber hinaus geht, müssten in einem weiteren Schritt die einzelnen Massnahmen konkretisiert und entsprechende Teilziele der Phasen definiert werden.

²⁹ Forschungsinstitut für biologischen Landbau Schweiz (FiBL): Torfanwendung und Torfsubstitute im Gartenbau, Expertenbericht vom 29. Juni 2012.

Die handelspolitischen Massnahmen müssten insbesondere rechtlich umgesetzt werden. Die rechtliche Regelung des Torfimportverbots oder der Importrestriktionen könnte beispielsweise in der Umweltschutzgesetzgebung im weiten Sinn oder in der Landwirtschaftsgesetzgebung³⁰ vorgenommen werden. Der Handlungsbedarf und die Aufgabenverteilung bei der Umsetzung in der Praxis, zum Beispiel am Zoll, müssten noch abgeklärt werden. Zur Produktkontrolle am Zoll werden Muster entnommen und auf Torfhaltigkeit analysiert. Bereits heute kann die Oberzolldirektion feststellen, ob ein Erzeugnis Torf enthält.

3.3.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone hängen sehr stark von der Wahl, der Ausgestaltung und der Kombination der Massnahmen zur Reduktion des Torfimportes oder der Torfverwendung ab. Die Empfehlungen an und Vereinbarungen mit den Branchenverbänden sind dabei am effektivsten und sollen mit den bestehenden Ressourcen weiter vorangetrieben werden. Parallel dazu sollen internationale Verhandlungen zum verstärkten Schutz von Mooren gebieten geführt werden.

Sollte ein Auftrag zur Umsetzung des Torfausstiegskonzepts erfolgen, der darüber hinaus geht, müssten in einem weiteren Schritt die einzelnen Massnahmen konkretisiert und entsprechende Teilziele der Phasen definiert werden. Gleichzeitig müssten hierfür auch die Höhe der Kosten der einzelnen Massnahmen und ihrer Umsetzung, die Finanzierung und die Aufgabenverteilung abgeschätzt werden.

Ausserdem würden mit der Einführung von Massnahmen, die zu einer vollständigen oder teilweisen Reduktion des Torfimportes führen, beim Bund die Zolleinnahmen aus dem Torfimport vollständig bzw. teilweise ausfallen. Dies hat aber keine schwerwiegenden finanziellen Auswirkungen, da auf die Einfuhr von torfhaltigen Produkten sehr tiefe oder keine Zölle erhoben werden.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

4.1.1 Verfassungsrechtliche Grundlage

Massnahmen zur Reduktion des Imports und der Verwendung von Torf in der Schweiz könnten sich auf die Bestimmungen der Verfassung betreffend die Umwelt abstützen. So erlässt der Bund nach Artikel 78 BV³¹ Vorschriften zum Schutz der

³⁰ Im Sinne von Art. 159a und Art. 160 Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998, SR 910.1.

³¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101.

Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Nach Artikel 74 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Ganz allgemein ist der Bund gemäss Artikel 73 BV der Nachhaltigkeit verpflichtet und trägt gemäss Artikel 54 BV weltweit zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bei.

Die im Konzept geplanten Massnahmen zur Vermeidung von CO₂ Emissionen, die durch die Verwendung von Torf in der Schweiz anfallen, sind gestützt auf Art. 74 Abs. 2 BV möglich. Das Engagement der Schweiz für den Schutz von Mooren und Moorlandschaften im Ausland stützt sich in erster Linie auf internationale Verpflichtungen, namentlich auf diejenigen in der Ramsar-Konvention.

4.1.2 Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV)

In der Schweiz ist die Wirtschaftsfreiheit garantiert. Geschützt sind die Freiheit der Berufswahl und des Berufszugangs sowie die Freiheit der Berufsausübung (Art. 27 BV). Darüber hinaus gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit auch die «ausserwirtschaftliche Befugnis», Waren ein- und auszuführen.³² Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und den unantastbaren Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit wahren (Art. 36 BV). Neben dieser individualrechtlichen Funktion erfüllt das Grundrecht auch eine systembezogene Funktion: Gemäss Artikel 94 BV müssen sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit halten. Abweichungen von diesem Prinzip, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung (Art. 94 Abs. 4 BV). Als zulässig gelten jedoch im öffentlichen Interesse begründete Massnahmen, wie namentlich gewerbepolizeilich, sozialpolitisch, umweltpolitisch und gleichwertig begründete Einschränkungen. Für diese kommt die Schrankenordnung von Artikel 36 BV zur Anwendung.³³

Die Einschränkung und das Verbot des Torfimports stellen zweifellos staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit dar. Diese Massnahmen sind jedoch grundsatzkonform. Sie dienen ausschliesslich dem verfassungsrechtlich verankerten Umwelt- und Biotopschutz und bezwecken nicht die Sicherung oder Begünstigung bestimmter Gewerbebezüge oder Bewirtschaftungsformen. In diesem Sinn bilden sie keine Abweichungen, sondern grundsatzkonforme Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit und müssen nur die Voraussetzungen von Artikel 36 BV erfüllen. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Reduktion oder sogar das Verbot des Torfimports im öffentlichen Interesse liegen (internationaler Moor- und Moorlandschaftsschutz) und verhältnismässig sind. Diese Massnahmen sind geeignet, den Schutzbestand der

³² BGE 126 III 129 E. 8a S. 149; 124 III 321 E. 2g S. 331; 122 III 469 E. 5g/aa S. 480.

³³ Urteil des Bundesgerichts 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011, E. 3.1 und 3.2.

Moore und Moorlandschaften zu verbessern und können durch keine weniger eingreifenden Massnahmen ersetzt werden.

4.1.3 Technische Handelshemmnisse (THG)

Als technische Handelshemmnisse gelten Behinderungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, die auf unterschiedliche Anforderungen an Produkte, auf die unterschiedliche Anwendung von Produktvorschriften oder auf die Wiederholung beispielsweise von Produkteprüfungen oder -zulassungen zurückgehen.³⁴ Sie sind im Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)³⁵ geregelt.

Die Einschränkung und das Verbot des Torfimports sind ohne Zweifel Massnahmen, die den Handel von Torf und Torfprodukten beeinflussen. Obschon Importverbote in den Definitionen von Artikel 3 THG nicht direkt erwähnt werden, so gelten auch diese, da sie das Inverkehrbringen regeln, als technische Vorschriften im Sinne des Gesetzes. So wurden im Rahmen der THG-Revision 2010 mitunter die im schweizerischen Recht bestehenden, vom in der EU geltenden Recht abweichenden Importverbote überprüft, um zu ermitteln, inwieweit die schweizerischen Handelsrestriktionen beibehalten oder aber denjenigen der EU angepasst werden sollen (vgl. Liste V des Berichts „Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produkterecht vom in der EG geltenden Recht“³⁶). Bei der Ausgestaltung und beim Erlass der ange-dachten, in Frage kommenden handelspolitischen Massnahmen sind demgemäss die Grundsätze des THG zu beachten (namentlich öffentliches Interesse, Nicht-Diskriminierung, Verhältnismässigkeit). Die Vereinbarkeit der Massnahmen mit diesen Grundsätzen kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden. Allerdings sind die in der ersten Phase des Torfausstiegskonzepts angestrebten Bemühungen für eine nationale wie internationale Lösung zur Reduktion der Verwendung von Torf mit Sicherheit zentral für die Rechtfertigung der Handels-massnahmen unter dem THG.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

4.2.1 Ramsar-Konvention³⁷

Am 16. Mai 1976 ratifizierte die Schweiz die Ramsar-Konvention, die heute 160 Vertragsstaaten zählt. Ziel der Ramsar-Konvention ist der Schutz und die ausgewogene Nutzung aller Feuchtgebiete und deren Ressourcen. Jede Vertragspartei bezeichnet in ihrem Hoheitsgebiet geeignete Feuchtgebiete, die in der «Liste internati-

³⁴ Vgl. Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse vom 25. Juni 2008, BBl 2008 7275, 7276.

³⁵ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse; SR 946.51.

³⁶ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/index.html?lang=de>

³⁷ Übereinkommen vom 2. Februar 1971 über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung; SR 0.451.45.

onal bedeutender Feuchtgebiete» aufgenommen werden. Die Liste beinhaltet momentan 2'044 Feuchtgebiete und deckt über 193 Mio. Hektaren Land ab.³⁸ Das Abkommen verpflichtet die Vertragsparteien, geeignete Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität in diesen Gebieten zu ergreifen. Zwar wird kein totales Nutzungsverbot angestrebt, jedoch soll der Grundsatz der nachhaltigen, ökologisch ausgewogenen Nutzung verwirklicht werden.

Für die Schweiz ist die Ramsar-Konvention ein sehr wichtiges Instrument, um den Schutz von Feuchtgebieten zu fördern. Die Schweiz engagiert sich in diesem Bereich sehr stark und beherbergt das Sekretariat der Ramsar-Konvention und hat permanenten Beobachterstatus im Ständigen Ausschuss der Konvention.

Moorgebiete zählen gemäss Artikel 1 Ziffer 1 der Ramsar-Konvention zu den Feuchtgebieten, die der Ramsar-Konvention unterstehen. Die Torfmoore gehören zu denjenigen Ökosystemen, die am meisten gefährdet und von Habitatverlust und -zerstörung bedroht sind.³⁹ Die Vertragsstaaten haben anerkannt, dass Torfmoore einen sehr hohen ökologischen Wert aufweisen und durch viele unterschiedliche Einwirkungen – u.a. durch nicht nachhaltige kommerzielle Nutzung – bedroht werden und besonderen Schutz bedingen.⁴⁰ Jedoch anerkennen die Vertragsstaaten Torf auch als Handelsprodukt⁴¹ und die Ramsar-Konvention verbietet den Handel mit Torfprodukten nicht. Die Schweiz wird sich jedoch weiterhin für die Reduktion der Torfverwendung auf internationaler Ebene einsetzen und sich insbesondere im Rahmen der Ramsar-Konvention dafür engagieren, dass Torf nicht mehr explizit als Handelsprodukt aufgeführt wird und Massnahmen zur Einschränkung des Torfhandels erarbeitet werden.

4.2.2 Handelsrecht

*Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT)*⁴²

Gemäss Artikel XI GATT darf kein Vertragspartner für die Einfuhr von Erzeugnissen andere Verbote oder Beschränkungen als Zölle, Steuern oder andere Abgaben

³⁸ Stand: August 2012.

³⁹ Wetlands International and the Environmental Research Institute of the Supervising Scientist: Global Review of Wetland Resources and Priorities for Wetland Inventory, Report to the 7th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (COP7), 1999.

⁴⁰ 8th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (COP8): Resolution VIII.11: Additional guidance for identifying and designating under-represented wetland types as Wetlands of International Importance, November 2002.

⁴¹ 11th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (COP11): Resolution XI.13: An Integrated Framework for linking wetland conservation and wise use with poverty eradication, Juli 2012.

⁴² Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947; SR 0.632.21.

einführen. Sowohl das Verbot als auch eine Einschränkung des Torfimports durch nichttarifäre Schranken würden dagegen verstossen.

Das GATT sieht jedoch vor, dass zum Schutz der Umwelt Ausnahmen zum Freihandel zulässig sind. Diese können unter den in Artikel XX GATT genannten Fällen gerechtfertigt sein, wenn sie für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren (Bst. b) oder zum Schutz natürlicher nicht erneuerbarer Ressourcen (Bst. g) ergriffen werden, sowie nicht diskriminierend und verhältnismässig sind. Durch die WTO-Rechtsprechung wurde wiederholt bestätigt, dass die Staaten unilateral über die für sie relevanten Umweltschutzbestimmungen entscheiden können.⁴³

Die Zulässigkeit einer handelspolitischen Massnahme als mögliche Ausnahme des GATT wird durch ein zweistufiges Verfahren geprüft. Dabei muss zuerst bewiesen werden, dass die Massnahme auf Verwirklichung eines der genannten Schutzziele gerichtet und notwendig ist. Damit die Bedingungen der Notwendigkeit in Buchstabe (b) erfüllt ist, darf kein anderes, weniger handelsbeschränkendes Instrument zur Verfügung stehen. Dieselbe Bedingung in Buchstabe (g) ist dann erfüllt, wenn im Inland angemessene Anstrengungen unternommen worden sind, damit die Nutzung der natürlichen Ressource verringert wird. Dieser Schritt beinhaltet den Link-Test, bei dem aufgezeigt werden muss, dass die Massnahme im Zusammenhang mit dem Schutzziel steht.⁴⁴

In einem zweiten Schritt wird geprüft, ob die Massnahme die Bedingungen des Chapeaus von Artikel XX GATT erfüllt: Die Massnahme darf weder eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung bewirken, noch eine versteckte protektionistische Zielsetzung aufweisen. Gemäss WTO-Rechtsprechung⁴⁵ liegt der Fokus der Prüfung auf der Zielsetzung und der dahinterliegenden gesetzgeberischen Motivierung der Massnahme.

Es ist weiter zu beachten, dass die WTO-Rekursinstanz im Fall «US Shrimp» die unter Artikel XX GATT gerechtfertigten Handelsbeschränkungen als nicht zulässig beurteilt hat, weil der Einführung der Massnahme keine erfolglosen Verhandlungen mit anderen Staaten vorangegangen sind.⁴⁶ Die in der ersten Phase des Torfausstiegskonzepts angestrebten Bemühungen für eine internationale Lösung zur Reduktion der Verwendung von Torf, insbesondere im Rahmen der Ramsar-Konvention,

⁴³ Vgl. www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm

⁴⁴ Im Link-Test muss keine enge Bindung nachgewiesen werden. Laut des Entscheids des WTO-Panels zum Fall US-Taxes on Automobiles genügt der Nachweis eines gesamthaft hinreichenden Zusammenhangs zwischen der handelsbeschränkenden Massnahme und den angestrebten Umweltzielen.

⁴⁵ Vgl. Fall Brazil-Tyres, www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm

⁴⁶ Vgl. United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body vom 12.10.1998.

könnten eine denkbare Rechtfertigung für die allfälligen Handelsmassnahmen darstellen, sofern die wichtigsten Handelspartner der Schweiz für Torf in den jeweiligen Gremien vertreten sind.

Insgesamt kann heute jedenfalls noch nicht abschliessend beurteilt werden, ob die handelspolitischen Massnahmen die Anforderungen von Artikel XX GATT künftig vollständig erfüllen werden.

Freihandelsabkommen

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU⁴⁷ schafft eine Freihandelszone für industrielle Erzeugnisse zwischen der Schweiz und der EU. Das Abkommen verbietet für die darin abgedeckten Produkte Zölle und mengenmässige Beschränkungen sowie Massnahmen mit gleicher Wirkung. Laut Artikel 20 steht das Abkommen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen und weiteren Gründen, gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen. Analog zur Rechtfertigung unter Artikel XX GATT könnten gegebenenfalls Importrestriktionen und ein Importverbot von Torf unter Artikel 20 des Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU gerechtfertigt werden. Dies gilt auch für die Rechtfertigung der Massnahmen im Rahmen der weiteren Freihandelsabkommen der Schweiz. Hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung der phytosanitären Massnahmen und dem kontrollfreien Warenverkehr von Pflanzenerzeugnissen sind bei einer handelsrechtlichen Massnahme zusätzlich auch die Auswirkungen auf das Agrarabkommen Schweiz-EU⁴⁸ zu prüfen.

Weitere handelsrechtliche Aspekte

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Massnahmen werden die handelsrechtlichen Aspekte auch aus Sicht des WTO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT)⁴⁹ zu beurteilen sein. Aufschluss über die Vereinbarkeit mit den dort festgelegten Kriterien für die Einführung von handelspolitischen Massnahmen gibt mitunter das parallel zum Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz durchzuführende Notifikationsverfahren. Eventuell müssten weitere handelsrechtliche Aspekte abgeklärt werden. Die Anwendung eines internationalen Labels für torffreie

⁴⁷ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; SR 0.632.401.

⁴⁸ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen; SR 0.916.026.81.

⁴⁹ Übereinkommen vom 12. April 1979 über technische Handelshemmnisse; SR 0.632.231.41.

Blumenerden beispielsweise, würde ein solches denn geschaffen, welches zur Importrestriktion von Torf verwendet werden könnte, müsste mit Verpflichtungen unter dem WTO-TBT-Übereinkommen und den Verpflichtungen in Freihandelsabkommen kompatibel sein.

4.3 Vergleich mit dem europäischen Recht

Auf der europäischen Ebene ist der Biotopschutz in der Richtlinie 92/43/EWG⁵⁰ (Habitat-Richtlinie), ergänzt durch die Richtlinie 2009/147/EG⁵¹ (Vogelrichtlinie), verankert. Als Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse sind die im Anhang I der Habitat-Richtlinie aufgeführten Moore und Moorlandschaften von den Mitgliedstaaten durch die Ausscheidung von Schutzgebieten unter Schutz zu stellen. Demzufolge ist in diesen Schutzgebieten ein Torfabbau grundsätzlich verboten. Jedoch gilt in der EU der Moor- und Moorlandschaftsschutz nicht absolut. Es bestehen grosse Moorgebiete (insbesondere in Irland, Schweden, Finnland und in den baltischen Staaten), die nicht geschützt sind und in welchen Torf abgebaut wird. Auf der Ebene der EU ist momentan nicht vorgesehen, diese Aktivität zu verbieten oder den Torfhandel zu beschränken.

Der Moorschutz könnte sich jedoch im Rahmen des Vorschlags für eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz⁵² weiterentwickeln. Mit dieser Richtlinie würde der Kohlenstoffgehalt als ein relevantes Qualitätskriterium für den Bodenschutz gelten. Dies ist von besonderer Bedeutung für den Torf, der einen hohen Kohlenstoffgehalt aufweist. Dieser Regelungsgegenstand ist jedoch gegenwärtig umstritten, und es ist nicht sicher, ob er in dieser Form jemals verabschiedet wird.

In der EU ist ein freier Warenverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten gewährleistet (vgl. Art. 26 Abs. 2 der Konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV).⁵³ Zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen können jedoch Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen vorgesehen werden (vgl. Art. 36 AEUV). Diese dürfen aber weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen (Art. 36

⁵⁰ Richtlinie 92/43/EWG der Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7.

⁵¹ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7.

⁵² Vorschlag der Kommission vom 22. September 2006 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, KOM(2006) 0232 endg.

⁵³ Vgl. Oppermann Th.: Europarecht, München 1991, §18 Rz. 1128, S. 436 f.

AEUV). Ausserdem ist das Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Wahl der Massnahme zu berücksichtigen.⁵⁴

Zum Schutz der Moore und Moorlandschaften als Lebensräume von zahlreichen Tier- und Pflanzenarten könnte theoretisch ein Mitgliedstaat aufgrund vom Artikel 36 AEUV und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips den Torfimport verbieten.

5 Fazit

In der Schweiz ist der Torfabbau aus Umweltschutzgründen seit 1987 verboten. Da Torf jedoch gute pflanzenbauliche Eigenschaften aufweist und die Qualität der heute verfügbaren Torfsubstitute nicht in allen Bereichen des Gartenbaus ausreichen, werden in der Schweiz weiterhin torfhaltige Kultursubstrate verwendet. Um diese Nachfrage zu decken, werden pro Jahr 115'000-150'000 Tonnen Torf importiert. Die durch den Torfabbau entstehenden Umweltschäden betreffen insbesondere das Klima und die Biodiversität. Die Reduktion der Torfverwendung in der Schweiz und das Engagement der Schweiz zur Reduktion der Torfverwendung auf internationaler Ebene würden zur Reduktion dieser Umweltschäden beitragen und den Widerspruch zwischen dem Torfabbauverbot in der Schweiz und dem Torfimport aus dem Ausland beseitigen.

Um den Bedürfnissen der betroffenen Akteure gerecht zu werden, beinhaltet das vorgeschlagene Torfausstiegskonzept zwei Phasen. In einer ersten Phase soll grundsätzlich die vollständige Reduktion der Torfverwendung angestrebt werden. Dies soll in erster Linie durch die Umsetzung von freiwilligen Massnahmen realisiert werden, die unverbindliche Empfehlungen an die Unternehmen und Vereinbarungen der Behörden mit Branchenverbänden umfassen.

Die in diesem Bericht vorgenommene Prüfung der Auswirkungen der Massnahmen auf die Wirtschaft zeigt denn, dass diese je nach Akteur sehr unterschiedlich ausfallen. Die grössten Auswirkungen werden die Massnahmen auf die Unternehmen haben, die Torf anwenden, herstellen oder vertreiben. Denn einerseits sind die heute verfügbaren Torfsubstitute insbesondere im professionellen Zierpflanzen-, Gemüse- und Fruchtbau qualitativ nicht mit torfhaltigen Substraten vergleichbar. Andererseits wird die Umstellung auf torffreie Produkte vor allem bei den professionellen Anwendern die Anpassung der Arbeitsabläufe und das Aneignen von entsprechendem Fachwissen auslösen.

⁵⁴ Vgl. Urteil des Gerichtshofes der EU (EuGH) vom 13. Juni 1994 in der Rechtssache C-131/93, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland, Rz. 18-25; Urteil des EuGH vom 3. Dezember 1998 in der Rechtssache C-67/97, Strafverfahren gegen Ditlev Bluhme, Ersuchen um Vorabentscheidung (Dänemark), Rz. 35.

Bei der Priorisierung und Ausgestaltung der verschiedenen Massnahmen ist daher zu beachten, dass nicht so sehr die Torfnutzung beim Hobbyanbau, sondern diejenige im professionellen Bereich das grösste Potenzial für eine Reduktion aufweisen. Dabei dürften diese Empfehlungen an und Vereinbarungen mit den Branchenverbänden kostengünstiger und wirksamer sein, weshalb sie fortgeführt werden sollen. Parallel dazu sollen internationale Verhandlungen zum verstärkten Schutz von Mooren geführt werden. Sollten diese Massnahmen nicht zielführend sein, könnte in der zweiten Phase ein Torfimportverbot oder -restriktionen eingeführt werden. Als Zeithorizont ist bei der zweiten Phase mit ungefähr 20 Jahren zu rechnen. Das vorgeschlagene Konzept ist insofern kohärent mit den Anstrengungen der Schweiz für eine Grüne Wirtschaft, welche insbesondere auch den Dialog mit der Wirtschaft und freiwillige Vereinbarungen der Unternehmen vorsieht.

Die Auswirkungen der Massnahmen auf die Privaten sowie auf die Volkswirtschaft sind vernachlässigbar. Bei den Privaten werden weder die Haushaltsausgaben stark steigen, noch wird deren Umstellung auf torffreie Produkte problematisch sein. Da der Gartenbau nur einen geringen Teil der Volkswirtschaft ausmacht und die Auswirkungen auf die Unternehmen gering oder ausgleichbar sind, sind gesamtwirtschaftlich keine relevanten Auswirkungen zu erwarten.

Die Schweiz ist gestützt auf ihre international in den Umweltkonventionen eingegangenen Verpflichtungen gehalten, negative Auswirkungen des Torfabbaus auf die Umwelt zu vermindern. Die Massnahmen können sich darüber hinaus auf die Bestimmungen der Verfassung betreffend die Umwelt abstützen. Die vorgeschlagenen Massnahmen stellen zwar eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar, sind jedoch grundsatzkonform, da sie ausschliesslich dem verfassungsrechtlich verankerten Umwelt- und Biotopschutz dienen. Ausserdem genügen sie den Voraussetzungen nach Art. 36 BV. Die Massnahmen widersprechen keinen innerstaatlichen Regelungen.

Auf internationaler Ebene ist für Torfmoore die Ramsar-Konvention relevant. Die Ramsar-Konvention dient zwar dem Schutz von Feuchtgebieten, jedoch nennt sie Torf ausdrücklich als Handelsprodukt. Die Schweiz wird sich dafür einsetzen, dass Torf nicht mehr explizit als Handelsprodukt aufgeführt wird und Massnahmen zur Einschränkung des Torfhandels erarbeitet werden. Die Schweiz hat mit der Ratifizierung und ihrem Engagement im Rahmen der Ramsar-Konvention bewiesen, dass der Schutz von Feuchtgebieten sehr wichtig ist und wird dieses Engagement noch vermehrt weiterführen. Das internationale Engagement der Schweiz zur Verringerung von Umweltschäden durch die Verwendung von Torf soll im Sinne der Ziele der internationalen Umweltpolitik der Schweiz erfolgen und eine Modellfunktion für das Engagement im Zusammenhang mit weiteren Produkten dienen, welche Herausforderungen für die Umwelt stellen.

Das GATT und das WTO-TBT Abkommen – und analog die Freihandelsabkommen der Schweiz – sehen vor, dass zum Schutz der Umwelt Ausnahmen zum Freihandel

zulässig sind. Diese können unter den in Artikel XX GATT genannten Fällen gerechtfertigt sein, wenn sie für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren (Bst. b) oder zum Schutz natürlicher nicht erneuerbarer Ressourcen (Bst. g) ergriffen werden, sowie nicht diskriminierend und verhältnismässig sind. Da allfällige handelspolitische Massnahmen frühestens in 20 Jahren eingeführt werden, kann heute noch nicht abschliessend beurteilt werden, ob diese die Anforderungen von Artikel XX GATT künftig vollständig erfüllen werden. Allerdings sind die in der ersten Phase des Torfausstiegskonzepts angestrebten Bemühungen für eine nationale wie internationale Lösung zur Reduktion der Verwendung von Torf mit Sicherheit zentral für die Rechtfertigung der Handelsmassnahmen unter Artikel XX GATT. Vergleichbares gilt für die Beurteilung der angedachten handelspolitischen Massnahmen unter dem THG und dem WTO-TBT-Übereinkommen.

Auf europäischer Ebene ist der Moorschutz nicht absolut, jedoch bestehen auch keine Regelungen, die der Einführung von Massnahmen zur Reduktion der Torfimporates entgegenstehen würden. Zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen dürfen u.a. Einfuhrverbote oder -beschränkungen vorgesehen werden, wobei das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen ist.

Europaweit ist eine Tendenz zu stärkerem Moorschutz und das Interesse an einer Reduktion der Torfverwendung vorhanden. Es besteht ausserdem bereits eine Basis, auf der ein Schweizer Torfausstiegskonzept aufgebaut werden kann und viele Partner aus verschiedenen Bereichen sind für eine Zusammenarbeit bereit. Die von der Schweiz vorangetriebenen Massnahmen zum Torfausstieg könnten Vorbild für die Einführung solcher Massnahmen in weiteren Staaten sein und die Schweiz würde damit und mit ihrem Engagement zur Reduktion der Torfverwendung auf internationaler Ebene zu einem absoluten Schutz der Moore beitragen. Gleichzeitig kann so der Widerspruch zwischen dem starken Moorschutz in der Schweiz und dem Torfimport aus dem Ausland beseitigt und eine kohärente Schweizer Politik in diesem Bereich hergestellt werden.

Der Bericht «Torfausstiegskonzept» des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.3377 Diener Lenz wird dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der konkrete Handlungsbedarf, die Umsetzung in der Praxis und die finanziellen Auswirkungen hängen stark von der Kombination und Ausgestaltung der Massnahmen ab. Die Empfehlungen an und Vereinbarungen mit den Branchenverbänden sind dabei am effektivsten und sollen mit den bestehenden Ressourcen weiter vorangetrieben werden. Parallel dazu sollen internationale Verhandlungen zum verstärkten Schutz von Mooregebieten geführt werden. Sollte ein Auftrag zur Umsetzung des Torfausstiegskonzepts erfolgen, der darüber hinaus geht, müssten die einzelnen Massnahmen konkretisiert, die Teilziele der Phasen definiert und die finanziellen und personellen Auswirkungen beziffert werden.