



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften

**Erläuternder Bericht
zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (Massnahmen gegen invasive gebiets-
fremde Organismen)**

vom 15. Mai 2019

Übersicht

Ausgangslage

Mit der Globalisierung nehmen nicht nur die Güter- und Personenströme zu. Unmittelbar damit ist auch die Zunahme von invasiven gebietsfremden Arten in der Schweiz gekoppelt. Diese können nicht nur die Gesundheit von Mensch, Nutztier und Pflanzen beeinträchtigen und wirtschaftlichen Schaden anrichten, sondern auch die einheimische Biodiversität erheblich schädigen. Hinzu kommt, dass durch den Klimawandel die Etablierung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten zusätzlich begünstigt wird.

Das Postulat 13.3636 ('Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten', NR Vogler) forderte den Bundesrat auf, eine Strategie zur Eindämmung von invasiven gebietsfremden Arten zu erarbeiten. In Erfüllung des Postulats müssen zudem die notwendigen Gesetzesanpassungen aufgezeigt werden. Der Bundesrat hat am 18. Mai 2016 die Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten gutgeheissen.

Die Strategie sieht vor, dass Mensch und Umwelt durch gebietsfremde Arten nicht gefährdet und die biologische Vielfalt, Ökosystemleistungen sowie deren nachhaltige Nutzung nicht beeinträchtigt werden; die Ausbreitung von bereits eingebrachten invasiven gebietsfremden Arten soll eingedämmt sein und die Neueinbringung verhindert werden. Die Strategie beinhaltet entsprechende Massnahmen. Damit diese umgesetzt werden können, muss jedoch das Bundesumweltrecht ergänzt werden.

Das bestehende, historisch gewachsene Regelwerk enthält bereits Regelungen zum beabsichtigten Umgang mit invasiven gebietsfremden Organismen in der Umwelt inkl. Selbstkontroll-, Sorgfalts-, Bewilligungspflichten und Umgangsverbote, einen allgemeinen Bekämpfungsauftrag für die Kantone sowie die Pflicht zur Bekämpfung von 'besonders gefährlichen Schadorganismen' in der Landwirtschaft und von Schadorganismen des Waldes. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im Umweltschutz-, Landwirtschafts- und Waldgesetz. Präventionsmassnahmen gegen die unbeabsichtigte Einschleppung und Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Organismen und verbindliche Bekämpfungsmassnahmen fehlen im geltenden Umweltrecht. Zur Umsetzung der in der Strategie formulierten Massnahmen sind Gesetzesanpassungen unabdingbar.

Inhalt dieser Vorlage

Zur Umsetzung der in der Strategie vorgesehenen Massnahmen wird das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) bzw. das darin enthaltene Kapitel zu den Organismen mit spezifischen Bestimmungen zu invasiven gebietsfremden Organismen ergänzt. Kernstück der Vorlage ist eine neue Bestimmung, die den Bundesrat beauftragt, Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen. Grundsätzlich haben die Kantone die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen; der Bund sorgt für die Massnahmen an der Landesgrenze sowie die Festlegung und Koordination von kantonsübergreifenden Massnahmen. Neu sollen verbindliche Meldungs- und Bekämpfungspflichten gestützt auf das USG möglich sein. Auch Private sollen verpflichtet werden können, Bekämpfungsmassnahmen auf ihrem Grundstück zu treffen bzw. solche Massnahmen zu dulden, um eine Weiterausbreitung invasiver gebietsfremder Arten in die Umwelt eindämmen zu können. Die neuen Gesetzesbestimmungen werden mit den notwendigen Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene ergänzt.

Mit der Vorlage kann eine Annäherung des Schutzes vor invasiven gebietsfremden Arten an das bewährte System der Pflanzenschutzmassnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Wald erreicht werden. Neu soll auch ausserhalb der landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen und des Waldareals ein solider Schutz vor invasiven gebietsfremden Arten gelten. Die spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen der Landwirtschafts- und Waldgesetzgebung zum Pflanzenschutz werden aber durch diese Vorlage nicht berührt und bleiben weiterhin vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.1.1 Invasive gebietsfremde Arten	5
1.1.2 Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten	5
1.2 Heutige Rechtslage	6
1.3 Die Lücken des geltenden Rechts	7
1.4 Die beantragte Neuregelung	8
1.5 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	9
1.6 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	10
1.7 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	10
1.8 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	12
1.9 Ausblick auf die Umsetzung auf Verordnungsebene	13
1.9.1 Grundsätze	13
1.9.2 Stufenkonzept	14
1.9.3 Massnahmen auf Verordnungsebene	15
1.9.4 Verordnungsanhang	15
1.9.5 Amtsverordnung des BAFU	16
1.10 Parlamentarische Motion Addor, 16.3610	17
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	18
Ingress	18
Ersatz eines Ausdrucks	18
Artikel 7 Begriffe	18
Gliederungstitel vor Artikel 29a	20
Gliederungstitel vor Artikel 29 ^{bis}	20
Artikel 29 ^{bis}	21
Gliederungstitel vor Artikel 29g	25
Artikel 33 Massnahmen gegen Bodenbelastungen	25
Artikel 35c Abgabepflicht und Verfahren	25
Artikel 41 Vollzugskompetenzen des Bundes	26
Artikel 60 Vergehen	26
Artikel 65 Umweltrecht der Kantone	26
3 Auswirkungen	27
3.1 Gesamthafte finanzielle Auswirkungen	27
3.2 Auswirkungen auf den Bund	28
3.2.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	28
3.2.2 Geprüfte alternative Finanzierungsmöglichkeit	29
3.2.3 Personelle Auswirkungen	29
3.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	30
3.3.1 Auswirkungen auf die Kantone	30
3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	30
3.4.1 Einleitung	30
3.4.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	30
3.4.3 Auswirkungen auf Unternehmen, Haushalte und Forschungsinstitutionen	31
3.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft	31
3.6 Auswirkungen auf die Umwelt	31
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	32

4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	32
4.2	Verhältnis zu Strategien des Bundesrates.....	32
5	Rechtliche Aspekte	32
5.1	Verfassungsmässigkeit.....	32
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	33
5.3	Erlassform	34
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	34
5.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.....	34
5.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes.....	34
5.7	Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen.....	34
5.8	Datenschutz	34

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Invasive gebietsfremde Arten

Die globalisierte Wirtschaft profitiert heute von einem noch nie dagewesenen weltweiten Austausch von Tier- und Pflanzenarten. Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Fischerei, Tierhandel, Garten- und Landschaftsbau und viele industrielle Abnehmer biologischer Rohstoffe nutzen heute allesamt Arten, die aus entfernten Gebieten der Erde stammen. Im Zuge dieser wachsenden Güter- und Personenströme werden Tier- und Pflanzenarten in ein neues Gebiet, das ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets liegt, von Menschen absichtlich eingeführt (Einfuhr von Zierpflanzen oder Pflanzenerde, Nutz- bzw. Haustieren) oder unabsichtlich über unterschiedliche Wege eingeschleppt (bspw. mittels Gegenständen natürlichen Ursprungs wie Steine, Tontöpfe, etc.). Solche aufgrund menschlicher Aktivitäten ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets vorkommende Arten werden als «gebietsfremd» bezeichnet. Davon sind Arten, die aus eigener Kraft aus ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet zuwandern, zu unterscheiden. Da dies ohne Hilfe des Menschen geschieht, z.B. infolge klimatischer Veränderungen, gelten diese Arten nicht als 'gebietsfremd'. Gebietsfremde Pflanzen und Tiere, die sich in der Schweiz ausbreiten und dadurch Mensch, Tier oder Umwelt gefährden oder die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen können, werden als «invasiv» bezeichnet. Eine im Jahr 2006 durchgeführte Untersuchung ergab, dass von den über 800 gebietsfremden Arten, die sich in der Schweiz etabliert haben, rund 100 Arten zu den Problemarten, also den invasiven oder potenziell invasiven gebietsfremden Arten gezählt werden müssen¹. In der Schweiz dürfte sich in der Zwischenzeit diese Zahl weiter erhöht haben. Aufgrund des Klimawandels ist davon auszugehen, dass die Etablierung und Ausbreitung gebietsfremder Arten zusätzlich begünstigt wird und dazu führt, dass sich mehr dieser gebietsfremden Arten invasiv verhalten werden². In den europäischen Ländern kommen in der Umwelt rund 12'000 gebietsfremde Arten vor, von denen schätzungsweise 10 bis 15 Prozent als invasiv bezeichnet werden müssen³. In der Schweiz durchgeführte Untersuchungen bestätigen die im internationalen Kontext gewonnene Faustregel, dass rund 10 Prozent der gebietsfremden Arten invasiv sind.

Invasive gebietsfremde Arten können die Gesundheit von Mensch, Nutztier und Pflanzen beeinträchtigen, wirtschaftlichen Schaden anrichten oder sich auf Kosten einheimischer Arten ausbreiten und so die lokale Biodiversität und Ökosystemleistungen schädigen. Sie können mit ihren Eigenschaften erhebliche Schäden verursachen. Die jährlichen Kosten werden im EU-Raum auf mehr als 20 Milliarden EUR und in den USA auf insgesamt 120 Milliarden US-Dollar geschätzt (siehe Ziff. 1.5). Sowohl in der Schweiz⁴ als auch international⁵ ist anerkannt, dass invasive gebietsfremde Arten eine Bedrohung für die Biodiversität darstellen. So bezeichnet die International Union for Conservation of Nature (IUCN) die Verbreitung von invasiven gebietsfremden Arten als «eine der grössten Bedrohungen für Umwelt und Wirtschaft des Planeten»⁶. Auf Basis dieser Feststellung verlangt die Biodiversitätskonvention (CBD)⁷ von den Vertragsparteien, die Einbringung gebietsfremder Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, zu verhindern, diese Arten zu kontrollieren oder zu beseitigen (Art. 8 Bst. h CBD).

1.1.2 Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten

Das am 21. Juni 2013 von Nationalrat Karl Vogler eingereichte Postulat 13.3636 (Postulat Vogler) forderte den Bundesrat auf, eine Strategie zur Eindämmung von invasiven gebietsfremden Arten vorzulegen. Mit der Strategie sollte ebenfalls aufgezeigt werden, inwieweit die bestehenden Rechtsgrundlagen anzupassen sind:

¹ BAFU, 2006: Gebietsfremde Arten in der Schweiz. Abrufbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00028/index.html?lang=de>

² Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz – Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012; abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/anpassung-klimawandel-schweiz-2012.html>

³ Ziff. 1 der Erwägungen zur Verordnung Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten (EU-Verordnung Nr. 1143/2014)

⁴ Ziel 7.3 der vom Bundesrat am 25. April 2012 verabschiedeten Strategie Biodiversität Schweiz; abrufbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/biodiversitaet/13721/14385/14406/index.html?lang=de>

⁵ CBD, COP6, Decision VI/23, Leitprinzipien zur Prävention und Verhinderung der Einbringung von Gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Habitate, oder Arten gefährden sowie Vorschläge für Gegenmassnahmen.

⁶ IUCN (McNeely et al. (eds.)) 2001; A Global Strategy on Invasive Alien Species, IUCN Gland, Switzerland/ Cambridge, UK, S. viii.

⁷ Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 (Biodiversitätskonvention; CBD), welches die Schweiz 1994 ratifiziert hat

“Der Bundesrat wird beauftragt, möglichst rasch eine Strategie der Schweiz zur Eindämmung von invasiven gebietsfremden Arten zu erarbeiten. In dieser soll insbesondere aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen Schäden an der Biodiversität und von Arten mit Schadenspotenzial gemindert bzw. eliminiert werden können. Ebenfalls ist aufzuzeigen, inwieweit die bestehenden Gesetzesgrundlagen angepasst werden müssen.“

Der Bundesrat beantragte mit Stellungnahme vom 21. August 2013 die Annahme des Postulats und der Nationalrat nahm das Postulat Vogler mit Beschluss vom 27. September 2013 an. In der Folge erarbeitete das BAFU die Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten⁸ (Strategie). Diese wurde vom Bundesrat am 18. Mai 2016 gutgeheissen. Das Hauptziel der Strategie ist, dass Mensch und Umwelt durch gebietsfremde Arten nicht gefährdet und die biologische Vielfalt, Ökosystemleistungen sowie deren nachhaltige Nutzung nicht beeinträchtigt werden; die Ausbreitung von bereits in der Schweiz eingebrachten invasiven gebietsfremden Arten soll eingedämmt und die Neueinbringung verhindert werden. Die Strategie basiert auf den Zielvorgaben nationaler Regelungen und internationaler Verpflichtungen, konkretisiert diese bezüglich invasive gebietsfremde Arten und zeigt die erforderlichen Massnahmen auf. Damit diese Massnahmen umgesetzt werden können, muss das Bundesumweltrecht ergänzt werden.

In der Strategie wird in Übereinstimmung mit dem Wortlaut internationaler Konventionen der Begriff ‘Arten’ verwendet, während die Schweizer Gesetzgebung präziser die Organismen regelt. Vorliegend wird daher im Kontext der Strategie jeweils von Arten gesprochen während im Kontext des Gesetzestextes der Begriff Organismen Verwendung findet, wobei die beiden Begriffe in nationalem Kontext analog zu verstehen sind.

1.2 Heutige Rechtslage

Mit Artikel 148 ff. des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998⁹ (LwG) und Artikel 26 ff. des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991¹⁰ (WaG) basiert der Pflanzenschutz, d.h. der Schutz von Nutzpflanzen und deren Erzeugnisse vor eingeschleppten besonders gefährlichen Schadorganismen in den Bereichen Landwirtschaft und produzierender Gartenbau sowie Waldpflanzen und Holzprodukte auf soliden rechtlichen Grundlagen. Der Pflanzenschutz wird durch die Pflanzenschutzverordnung vom 27. Oktober 2010¹¹ (PSV) konkretisiert, die Regelungen zum Umgang mit besonders gefährlichen Schadorganismen sowie zur Überwachung und Bekämpfung solcher Organismen enthält.

Ausserhalb der Landwirtschaft und des Waldes gelten zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt vor invasiven gebietsfremden Arten grundsätzlich die allgemeinen Artenschutzbestimmungen. Diese verteilen sich auf das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966¹² über den Natur- und Heimatschutz (NHG), das Jagdgesetz vom 20. Juni 1986¹³ (JSG) und das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991¹⁴ über die Fischerei (BGF). Zunächst erliess das Parlament mit dem ersten eidgenössischen Jagdgesetz von 1876 Regeln zu den Säugetieren und Vögeln. In der Folge regelte es mit dem ersten Fischereigesetz von 1888 den Artenschutz für Fische und Krebse. Erst 1966 wurden mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz Artenschutzbestimmungen zu weiteren Tierarten wie Insekten und Kleinsäuger sowie Pflanzenarten erlassen. Insbesondere wegen Artikel 23 NHG, der Gärten und Parkanlagen sowie Betriebe der Land- und Forstwirtschaft von der Bewilligungspflicht für das Ansiedeln von Tieren und Pflanzen landes- oder standortfremder Arten ausnimmt, und damit die Verbreitung invasiver Arten wie bspw. der Amerikanischen Goldrute und des Asiatischen Staudenknöterichs zulies, erwiesen sich diese Bestimmungen als ungenügend.

Mit seiner Revision von 1995 ergänzte das Parlament das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983¹⁵ (USG) mit Artikel 29a ff. USG zum Umgang mit Organismen. Auch wildelebende Tier- und Pflanzenarten gelten nach Artikel 7 Absatz 5^{bis} USG als Organismen. Als Umgang bezeichnete der Gesetzgeber Tätigkeiten wie insbesondere das Herstellen, Einführen, Ausführen, Inverkehrbringen, Verwenden, Lagern, Transportieren oder Entsorgen (Art. 7 Abs. 6^{ter} USG). Nebst den neuen Bestimmungen zum Umgang mit pathogenen Organismen wurde Artikel 29f USG eingeführt, der den Bundesrat ermächtigt, weitere Bestimmungen über den Umgang mit Organismen zu erlassen. Mit dieser Bestimmung wurde

⁸ Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten vom 18. Mai 2016; abrufbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/biodiversitaet/13721/14385/14406/index.html?lang=de>

⁹ SR 910.1

¹⁰ SR 921.0

¹¹ SR 916.20

¹² SR 451

¹³ SR 922.0

¹⁴ SR 923.0

¹⁵ SR 814.01

namentlich beabsichtigt, allfällige Regelungen zur Einfuhr und zum Inverkehrbringen nicht einheimischer Organismen zu erlassen¹⁶.

Gestützt auf Artikel 29f USG führte der Bundesrat mit der Totalrevision der Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008¹⁷ (FrSV) erstmals substantielle Anforderungen an den Umgang mit gebietsfremden Organismen ein (Art. 15, 16, 17 Bst. c, 21, 25 Bst. c und 30 FrSV). Die Regelungen beinhalten insbesondere auch eine Liste mit invasiven gebietsfremden Organismen, mit denen in der Umwelt nicht direkt umgegangen werden darf (Anhang 2 FrSV). Eingeführt wurde aber auch die Bewilligungspflicht für das Inverkehrbringen von gebietsfremden wirbellosen Kleintieren, die für den direkten Umgang in der Umwelt bestimmt sind (Art. 25 Bst. c FrSV). Damit reduzierte der Bundesrat das Risiko der Ausbreitung von gebietsfremden Organismen als Folge beabsichtigter Tätigkeiten (Inverkehrbringen, Freisetzung) mit solchen Organismen weiter und stärkte die lückenhaften Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt vor invasiven gebietsfremden Arten.

Die Regelungen der Freisetzungsverordnung zu gebietsfremden Organismen stehen zwar gemäss Artikel 29a Absatz 3 USG und Artikel 15 Absatz 4 FrSV unter Vorbehalt der Regelungen der Wald-, Fischerei- und Jagdgesetzgebung und stellen von daher eine Auffangregelung dar. Jedoch kann festgehalten werden, dass mit der Revision der Freisetzungsverordnung von 2008 die naturschutz- durch umweltschutzrechtliche Normen überlagert wurden, was die Regelung der gebietsfremden Arten betrifft¹⁸.

Mit der Totalrevision der Einschliessungsverordnung vom 9. Mai 2012¹⁹ (ESV) und der gleichzeitigen Teilrevision der Freisetzungsverordnung²⁰ weitete der Bundesrat den Anwendungsbereich der Einschliessungsverordnung auf invasive gebietsfremde Tiere und Pflanzen sowie auf gebietsfremde wirbellose Kleintiere aus. Damit bestehen auch im geschlossenen System, also im Labor oder in anderen geschlossenen Anlagen (z.B. Gewächshaus), verstärkte Anforderungen an den Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten.

Mit den genannten Ergänzungen der Freisetzungs- und der Einschliessungsverordnung hat der Bundesrat das Vorsorgeprinzip in Bezug auf beabsichtigte Tätigkeiten mit invasiven gebietsfremden Arten konkretisiert. Die Bestimmungen setzen zudem das Verursacherprinzip um, indem fehlbaren Bewilligungsinhabern die Kosten für die Feststellung der Schädigung, der Beeinträchtigung und des kausalen Zusammenhangs sowie für die Abwehr und die Behebung der Schädigung und der Beeinträchtigung auferlegt werden (Art. 2 USG und Art. 53 Abs. 1 FrSV).

1.3 Die Lücken des geltenden Rechts

Aufgrund der nach wie vor steigenden Anzahl invasiver gebietsfremder Arten in der Schweiz erweist sich das unter Ziffer 1.2 hiervoor beschriebene bestehende, historisch gewachsene Regelwerk als lückenhaft und zu wenig harmonisiert. Namentlich regeln die bestehenden Bestimmungen nur den beabsichtigten bzw. bewussten Umgang mit Organismen in der Umwelt, respektive die aktive Freisetzung und das Inverkehrbringen von gebietsfremden Tier- und Pflanzenarten. Präventionsmassnahmen gegen die unbeabsichtigte Einschleppung und Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten und verbindliche Bekämpfungsmassnahmen auf Bundesebene fehlen im geltenden Umweltrecht. Diese Massnahmen sind zur Umsetzung der Ziele der Strategie aber unabdingbar.

Der bestehende Artikel 52 Absatz 1 FrSV, der die Kantone in allgemeiner Art mit der Bekämpfung von Organismen beauftragt, die Menschen, Tiere oder die Umwelt schädigen oder die biologische Vielfalt oder deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen könnten, hat sich als ungenügende Bestimmung erwiesen.

Zum einen hat sich gezeigt, dass die Kantone aufgrund der sehr offen gehaltenen Norm Bekämpfungsmassnahmen in vielen Fällen nur vereinzelt und ohne Koordination mit anderen betroffenen Kantonen durchführen. Zum anderen, fehlen die Rechtsgrundlagen für die grundeigentümergebundene Anordnung von Bekämpfungsmassnahmen, so dass nicht alle Akteure in die erforderlichen Bekämpfungsmassnahmen eingebunden werden können. Wenn nicht alle relevanten Akteure in koordinierter Weise

¹⁶ BBI 1993 II 1473

¹⁷ SR 814.911

¹⁸ Griffel/Rausch, Kommentar USG, Ergänzungsband, Art. 29f N. 7

¹⁹ SR 814.912

²⁰ AS 2012 2777

und angemessenem Aufwand in die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten einbezogen werden können, erweisen sich die Bemühungen als wenig sinnvoll und ineffizient, da sich invasive gebietsfremde Arten von Orten, wo sie nicht bekämpft werden, wieder rasch ausbreiten und Gebiete befallen können, in denen sie bereits bekämpft worden sind. Notwendig für eine effiziente Bekämpfung ist deshalb eine nationale koordinierte Herangehensweise, wie dies auch auf internationaler Ebene und in der Strategie vorgesehen ist.

1.4 Die beantragte Neuregelung

Die Umsetzung der in der Strategie vorgesehenen Massnahmen bedingt Anpassungen des geltenden Bundesrechts. Notwendig ist eine Ergänzung des bestehenden Kapitels des Umweltschutzgesetzes zu den Organismen (Art. 29a ff. USG) mit spezifischen Bestimmungen zu invasiven gebietsfremden Organismen. Entsprechend dem bestehenden Regelungsansatz (Umweltschutzgesetz bzw. Freisetzungsverordnung als Auffangregelungen) bedarf es keiner Änderungen der spezifischen Artenschutzbestimmungen in anderen Bundesgesetzen (NHG, JSG und BGF).

Gestützt auf die neuen Gesetzesbestimmungen werden die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene einzufügen sein. Dafür ist primär eine Änderung der Freisetzungsverordnung vorgesehen. Ebenfalls gestützt auf die neuen Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes werden zudem punktuelle Ergänzungen weiterer Verordnungen (Verordnung vom 16. Januar 1991²¹ über den Natur- und Heimatschutz [NHV], Jagdverordnung vom 29. Februar 1988²² [JSV] und Verordnung vom 24. November 1993²³ zum Bundesgesetz über die Fischerei [VBGF]) zu prüfen und bei Bedarf durchzuführen sein.

Da im Umweltschutzgesetz die Begriffe «gebietsfremde Organismen» und «invasive gebietsfremde Organismen» bislang nicht explizit erwähnt wurden und die Definition des Begriffs «Organismen» in Artikel 7 Absatz 5^{bis} USG allgemein gehalten ist, ist eine Definition dieser Begriffe unter Artikel 7 USG erforderlich.

Kern der Vorlage ist der neue Artikel 29^{bis} Absatz 1 erster Satzteil USG, der den Bundesrat beauftragt, Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen. Dieser hat insbesondere Regelungen über die Massnahmen zur Reduktion der unbeabsichtigten Einschleppung von invasiven gebietsfremden Organismen, die Meldepflicht bei Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen, die Unterhalts- und Bekämpfungspflichten sowie die Koordination kantonsübergreifender Massnahmen durch den Bund zu treffen (Art. 29^{bis} Abs. 2 USG). Neben den bereits bestehenden Umgangsbestimmungen wie Selbstkontroll-, Sorgfalts-, Bewilligungspflichten sowie dem Umgangsverbot für gewisse invasive gebietsfremde Pflanzen und Tiere hat der Bundesrat neu also auch verschiedene Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen einzuführen. Artikel 29^{bis} Absatz 3 USG regelt die Zuständigkeiten. Grundsätzlich haben die Kantone die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen; der Bund sorgt für Massnahmen an der Landesgrenze sowie die Festlegung und Koordination kantonsübergreifender Massnahmen. Darüber hinaus soll den Vollzugsbehörden die Kompetenz eingeräumt werden, Private in die entsprechenden Bekämpfungsmassnahmen einzubeziehen bzw. zur Duldung dieser Massnahmen auf ihrem Grundstück zu verpflichten (Art. 29^{bis} Abs. 4 USG). Das bestehende Prinzip, wonach fehlbare Bewilligungsinhaber für die Kosten der Behebung von Schäden und Beeinträchtigung aufkommen müssen (Ziff. 1.2 hiervor), gilt nach wie vor.

Die bereits vom Bundesrat verabschiedete Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten geht die Problematik umfassend an und berücksichtigt Arten verschiedenster taxonomischer Herkunft. So gehen von ihnen unterschiedliche Risiken für Mensch, Umwelt oder Wirtschaft aus und sie unterscheiden sich in ihren ökologischen Eigenschaften sowie Verfügbarkeit und Wirkung der Bekämpfungsmethoden. Auf Verordnungsebene wird deshalb gemäss Artikel 29^{bis} Absatz 1 zweiter Satzteil USG eine dem Schadenspotenzial und der Verbreitung der invasiven gebietsfremden Organismen artspezifisch angepasste Priorisierung vorzunehmen sein, so dass verhältnismässige und auf die jeweilige Art ausgerichtete Präventions- bzw. Bekämpfungsmassnahmen definiert werden können. Diese Einstufung folgt dem in der Strategie vorgestellten Stufenkonzept²⁴, das invasive gebietsfremde Arten in vier Kategorien unterteilt.

²¹ SR 451.1

²² SR 922.01

²³ SR 923.01

²⁴ S. 31 ff. der Strategie

1.5 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Vorlage basiert auf der vom Bundesrat am 18. Mai 2016 gutgeheissenen Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten. Zur Erreichung der in der Strategie festgelegten Ziele²⁵ und zur Umsetzung der darin vorgesehenen Massnahmen²⁶ ist eine Ergänzung des Umweltschutzgesetzes notwendig. Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen zu invasiven gebietsfremden Arten ist auch in der Strategie festgehalten²⁷.

Die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten hat gezeigt, dass die Anzahl invasiver gebietsfremder Arten in der Schweiz laufend steigt²⁸. Massnahmen zur Prävention bzw. Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten sind solange vergleichsweise günstig umzusetzen, wie die entsprechenden Arten noch nicht häufig sind. Daher gilt es invasive gebietsfremde Arten möglichst frühzeitig zu identifizieren, um sie angemessen zu bekämpfen bzw. deren Einschleppung mit wirkungsvollen Massnahmen zu verhindern. Je länger damit zugewartet wird, umso aufwändiger und teurer wird die Bekämpfung. Die Erfahrungen, die im Pflanzenschutzbereich mit besonders gefährlichen Schadorganismen gemacht wurden, zeigen, dass eine vollständige Tilgung eines invasiven gebietsfremden Organismus solange möglich ist, als dieser noch nicht weit verbreitet ist. Als Beispiel kann die erfolgreiche Tilgung des Asiatischen Laubholzbockkäfers 2012 in Winterthur angeführt werden. Nur dank der sofort eingeleiteten Tilgungs- und Monitoringmassnahmen der Stadt Winterthur und des Kantons Zürich wurden bereits im Folgejahr keine Käferaktivitäten mehr festgestellt. Die Tilgung des Befalls kostete die Stadt Winterthur und den Kanton Zürich rund 3,3 Mio. CHF.

Mit der Vorlage kann eine Annäherung des Schutzes vor invasiven gebietsfremden Organismen an das bewährte System des Pflanzenschutzes der Bereiche Landwirtschaft und Wald erreicht werden. Das heisst, neu soll auch ausserhalb der landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen und des Waldareals ein solider Schutz vor invasiven gebietsfremden Organismen gelten; dies zum Schutz von Mensch, Umwelt, biologischer Vielfalt, Ökosystemleistungen sowie deren nachhaltiger Nutzung. Festzuhalten gilt es betreffend den Pflanzenschutzbereich, dass die entsprechenden spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen der Landwirtschafts- und Waldgesetzgebung vorbehalten bleiben, wie dies heute bereits der Fall ist.

Ohne die vorliegende Änderung des Umweltschutzgesetzes können gewisse in der Strategie vorgesehene Massnahmen nicht ergriffen werden. Somit kann nicht mit der notwendigen Konsequenz gegen invasive gebietsfremde Organismen vorgegangen werden. Folge davon wäre, dass das Ziel der Strategie, nämlich die Vermeidung von Gefährdungen von Mensch und Umwelt durch invasive gebietsfremde Arten und Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt, Ökosystemleistungen sowie deren nachhaltige Nutzung, nicht erreicht werden kann und die Schäden durch diese Arten (vgl. dazu die nachstehende Auflistung) weiter zunehmen.

Exkurs: Schäden durch invasive gebietsfremde Arten

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) hat 2015 im Rahmen seiner Arbeiten zur nationalen Gefährdungsanalyse das Schadensausmass eines Worst-Case Szenarios einer ungeklärten Massenausbreitung einer invasiven gebietsfremden Art in der Schweiz am Beispiel des giftigen schmalblättrigen Greiskrauts abgeschätzt. Dabei wurde eine aggregierte Schadenssumme von rund 1 Milliarde Franken über sechs Jahre ermittelt. In diesem Szenario geht der Ertrag von Milchprodukten und Fleisch zurück und es fallen hohe Kosten für Überwachung und Bekämpfung an²⁹.

Nicht Teil der Schätzung waren die volkswirtschaftlichen Kosten der Beeinträchtigungen der Biodiversität. Hierzu ist festzuhalten, dass Beeinträchtigungen der Biodiversität finanziell schwierig zu beziffern sind und besonders schwer wiegen, da sie in den meisten Fällen definitiv und irreversibel sind. Das aufrechte Traubenkraut oder kurz Ambrosia weist ein grosses gesundheitsschädigendes Potenzial auf: Die Pollen der Ambrosia sind sehr allergen und können bei Allergikern zu schweren heuschnupfenartigen Symptomen oder gar zu Asthma führen. In der kanadischen Provinz Quebec, mit etwa 6 Millionen Einwohnern, werden beispielsweise jährlich 50 Millionen Franken nur für die direkten Behandlungskosten der Ambrosiaallergie eingesetzt, die Kosten für die Bekämpfungsmassnahmen noch nicht eingerechnet³⁰.

²⁵ S. 26 der Strategie

²⁶ S. 27 ff. der Strategie

²⁷ Massnahme 1-3.1 der Strategie

²⁸ Baur B. & Nentwig W. 2010. Invasive Arten. In: Lachat T, et al. (Hrsg). Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Haupt, Bern, S. 324-348.

²⁹ BABS 2015: Nationale Gefährdungsanalyse – Gefährdungsdossier Massenausbreitung invasiver Arten. S. 10

³⁰ BAG 2005: Bundesamt für Gesundheit Bulletin 30/05, S. 528-529.

In Deutschland wurden die jährlichen Bekämpfungskosten und Schäden für 20 ausgewählte invasive gebietsfremde Arten bereits 2003 auf zwischen 109 – 263 Millionen EUR geschätzt; dabei wurden Beeinträchtigungen der Ökosystemprozesse und der Biodiversität weitgehend ausgeklammert. Die jährlichen Bekämpfungskosten und Schäden in Grossbritannien und Irland wurden 2013 mit 2 Milliarden Pfund pro Jahr beziffert; dabei wurden diverse Wirtschaftssektoren und eine grosse Anzahl invasive gebietsfremde Arten berücksichtigt. Für die Vereinigten Staaten von Amerika werden die durch invasive gebietsfremde Arten verursachten Bekämpfungskosten und Schäden auf insgesamt 120 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt; die Kosten stammen aus den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie dem Gesundheitswesen³¹.

Im gesamten EU-Raum wird von jährlichen Bekämpfungskosten und Schäden durch invasive gebietsfremde Arten in der Höhe von mindestens 20 Milliarden EUR pro Jahr ausgegangen³². Rund ein Viertel davon fallen als Bekämpfungskosten an, womit sich die Schäden auf 15 Milliarden EUR pro Jahr beziffern. Auf die Fläche der Schweiz übertragen, lässt sich daraus eine jährliche Schadenssumme von 150 Millionen EUR (~ 170 Millionen CHF) pro Jahr ableiten. Diese Schäden würden beim Ausbleiben von Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten weiter zunehmen, da sowohl die Fläche der bereits heute in der Schweiz vorkommenden Arten als auch die Anzahl neu auftretender invasiver gebietsfremder Arten zunehmen würden.

1.6 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die neuen Vorschriften und die dafür erforderlichen zusätzlichen Mittel für die Finanzierung der Massnahmen des Bundes gewährleisten eine effektive und koordinierte Prävention und Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen. Ohne diese Mehrausgaben, ist eine Erreichung der Ziele gemäss Strategie nicht möglich. Die Mehrausgaben des Bundes liegen im öffentlichen Interesse.

Bereits heute sind die Kantone für die Prävention und Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen verantwortlich (Art. 52 Abs. 1 FrSV). Diejenigen Kosten, die sie nicht gestützt auf Artikel 53 FrSV auf die Verursacher überbinden können, tragen sie. Das heisst, je nachdem, wie stark sie sich engagieren, tragen die Kantone bereits heute teils erhebliche Kosten für die Prävention und Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen. Die Vorlage führt zu Mehrausgaben bei den Kantonen, da vor allem diese mit der Durchführung der erforderlichen Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen beauftragt werden. Aufgrund der schweizweit koordinierten Herangehensweise ist aber im Vergleich zur heutigen Situation ein effizienterer Mitteleinsatz gewährleistet. Festzuhalten ist zudem, dass Bekämpfungsmassnahmen in der Regel umso teurer werden, je länger mit der Bekämpfung zugewartet wird. Die Vorlage legt den Fokus deshalb auf eine verbesserte Früherkennung und auf die zügige Bekämpfung von Befallsherden. Aufgaben und Aufwand stehen damit sowohl für den Bund wie auch für die Kantone in einem günstigen Verhältnis zueinander.

1.7 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992³³ (Biodiversitätskonvention; CBD), welches die Schweiz 1994 ratifiziert hat und am 19. Februar 1995 für die Schweiz in Kraft getreten ist, verlangt von den Vertragsparteien, die Einbringung gebietsfremder Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, zu verhindern, diese Arten zu kontrollieren oder zu beseitigen (Art. 8 Bst. h CBD). In Anwendung dieser Bestimmung wurde anlässlich der sechsten Vertragsparteienkonferenz 2002 der Beschluss VI/23 zu gebietsfremden Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume und Arten gefährden, verabschiedet, welcher die Wichtigkeit nationaler Strategien und Aktionspläne zu invasiven gebietsfremden Arten betont und Richtlinien für die Prävention, die Einführung bzw. Einschleppung und die Schadensbegrenzung festlegt³⁴.

An ihrer zehnten Konferenz 2010 in Nagoya einigten sich Vertragsparteien der CBD auf die insgesamt zwanzig Aichi Biodiversitätsziele. Zwecks Reduktion des Druckes auf die Biodiversität und Förderung

³¹ Pimentel D. et al. 2005. *Ecological Economics* 52: 273–288.

³² BAFU, 2017: *Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassung zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten*. S. 40

³³ SR 0.451.43

³⁴ CBD, COP6, Decision VI/23, Leitprinzipien zur Prävention und Verhinderung der Einbringung von Gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Habitate, oder Arten gefährden sowie Vorschläge für Gegenmassnahmen.

ihrer nachhaltigen Nutzung wurde Ziel 9 festgelegt, wonach bis 2020 die invasiven gebietsfremden Arten und ihre Einschleppungswege identifiziert und nach Priorität geordnet sind; als prioritär eingestufte Arten müssen unter Kontrolle oder beseitigt sein; um eine Einschleppung und Ansiedlung zu verhindern, müssen Massnahmen zur Überwachung der Einfallswegen ergriffen werden³⁵. Im Hinblick auf invasive gebietsfremde Arten unterstützt die Global Invasive Alien Species Information Partnership (GIASIP) die Schweiz beim Vollzug von Artikel 8 Buchstabe h CBD. Im Rahmen der GIASIP hat die Schweiz zugesichert, den internationalen Informationsaustausch zu invasiven gebietsfremden Arten zu fördern. Die Schweiz kommt dieser Pflicht mit ihrer 2016 beschlossenen Mitgliedschaft bei der Global Biodiversity Information Facility (GBIF) nach. Diese internationale Datenbank verschafft Forschenden, Behörden und Öffentlichkeit einen Zugang zu Daten und Informationen zum Zustand und zur Entwicklung der regionalen und weltweiten Biodiversität.

Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979³⁶ (Berner Konvention), welche die Schweiz 1981 ratifiziert hat und am 1. Juni 1982 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Schweiz ebenfalls zur internationalen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit invasiven gebietsfremden Arten. Die Schweiz ist insbesondere verpflichtet, die Ansiedlung nicht heimischer Arten streng zu überwachen und zu begrenzen (Art. 11 Abs. 2 Bst. b Berner Konvention).

Die Europäische Union (EU) hat im Bereich invasive gebietsfremde Arten Recht erlassen. Dieses hat für die Schweiz aber keine verbindliche Wirkung. Die Verordnung Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014³⁷ über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten (EU-Verordnung Nr. 1143/2014) trat am 1. Januar 2015 in Kraft. Sie regelt die Prävention, Minimierung und Abschwächung der nachteiligen Auswirkungen sowohl der vorsätzlichen wie der nicht vorsätzlichen Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten auf die Biodiversität in der Union. Kernstück dieser EU-Verordnung ist die Liste invasiver gebietsfremder Arten von unionsweiter Bedeutung nach Artikel 4 Absatz 1, welche laufend und umfassend zu überprüfen ist (Unionsliste). Die Unionsliste wurde erstmals am 3. August 2016 erstellt und listete 37 Tier- und Pflanzenarten auf³⁸. In der Zwischenzeit wurde die Liste aktualisiert und um 12 Arten erweitert³⁹. Sobald eine Art auf der Unionsliste aufgeführt ist, müssen gemäss der EU-Verordnung Nr. 1143/2014 die Mitgliedstaaten die folgenden drei Arten von Massnahmen ergreifen:

- Massnahmen zur Prävention, damit die Arten weder vorsätzlich noch nicht vorsätzlich in die EU gelangen (Art. 14 bis 16 der EU-Verordnung Nr. 1143/2014),
- Massnahmen zur Früherkennung und sofortigen Beseitigung, um zu verhindern, dass eine Art sich etabliert (Art. 17 der EU-Verordnung Nr. 1143/2014) und
- Managementmassnahmen, um bereits etablierte Arten zu beseitigen oder ihre Ausbreitung zumindest einzudämmen (Art. 19 der EU-Verordnung Nr. 1143/2014).

Ähnlich der vorgeschlagenen Ergänzung des Umweltschutzgesetzes definiert auch die EU-Verordnung Nr. 1143/2014 «gebietsfremde Art» als Art, die aus ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet heraus in ein neues Gebiet eingebracht wurde (Art. 3 Abs. 1 Verordnung Nr. 1143/2014). Eine weitere Parallele besteht darin, dass auch die EU-Verordnung eine umfassende Regelung darstellt, die grundsätzlich für alle invasiven gebietsfremden Arten gleichermassen gilt (Art. 2 Abs. 1 Verordnung Nr. 1143/2014), wobei gewisse spezielle Regelungsgebiete wie die Pflanzenschutzgesetzgebung und Tätigkeiten, wie die Durchführung von Forschung und Ex-situ-Erhaltung unter Vorbehalt entsprechender Bewilligungen, ausgenommen werden.

Der Pflanzenschutzbereich bleibt den allgemeineren Bestimmungen zu den invasiven gebietsfremden Arten vorbehalten. Aus diesem Grund hat das Abkommen vom 21. Juni 1999⁴⁰ mit der Europäischen

³⁵ Die 20 Aichi Biodiversitätsziele sind abrufbar unter: <http://www.sib.admin.ch/de/biodiversitaetskonvention/die-konvention/der-strategische-plan/die-aichi-biodiversitaetsziele/index.html>

SR 0.455

³⁶ Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1143&qid=1485157081287&from=en>

³⁷ Durchführungsverordnung (EU) 2016/1141 der Kommission vom 13. Juli 2016 zur Annahme einer Liste invasiver gebietsfremder Arten von unionsweiter Bedeutung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1490365321333&uri=CELEX:32016R1141>

³⁸ Anhang zur Durchführungsverordnung: http://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/docs/first_update_of_IAS_union_list.pdf

³⁹ SR 0.916.026.81

⁴⁰

Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) für diese Vorlage keine direkte Bedeutung. Festgehalten werden kann an dieser Stelle, dass auch in der EU die allgemeinen Bestimmungen zu invasiven gebietsfremden Arten nicht für im Pflanzenschutzrecht geregelte Schadorganismen gelten.

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Rechts zu den invasiven gebietsfremden Arten kommt die Schweiz demnach einerseits bestehenden Verpflichtungen der Biodiversitätskonvention und der Berner Konvention nach. Zum anderen kann festgestellt werden, dass die Regelung grundsätzlich mit dem geltenden EU-Recht kompatibel ist. Im Rahmen der Umsetzung wird sich der Bund an den Erfahrungen der EU mit der EU-Verordnung Nr. 1143/2014 orientieren können. Der Bund ist gewillt, die vorhandenen Synergien im Rahmen der Umsetzung dieser Vorlage soweit sinnvoll zu nutzen. Bspw. würde es sich anbieten, das Inverkehrbringen der 49 Tier- und Pflanzenarten der Unionsliste gestützt auf Artikel 29f Absatz 2 Buchstabe b USG auch in der Schweiz zu verbieten, damit die Schweiz nicht zu einer Drehscheibe des Handels für EU-weit verbotene Arten wird.

1.8 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Gemäss geltendem Umweltschutzgesetz ist für den Vollzug des Organismenrechts der Bund zuständig (Art. 41 Abs. 1 USG). Die klassischen Vollzugaufgaben in diesem Bereich beinhalten das Ausstellen von Bewilligungen für Tätigkeiten mit pathogenen und gebietsfremden Organismen in geschlossenen Systemen (Art. 29b und 29f USG), für Freisetzungsversuche mit pathogenen und gebietsfremden Organismen (Art. 29c und 29f USG) und für das Inverkehrbringen von Organismen (Art. 29d USG). Zudem vollzieht der Bund die Artenschutzanforderungen an der Grenze, die aufgrund des Artenschutz-Abkommens CITES sowie der Einfuhrbestimmungen im Jagd- und Fischereibereich bestehen und teils auch dem Schutz vor invasiven gebietsfremden Arten dienen.

Gestützt auf den zweiten Satzteil von Artikel 41 Absatz 1 USG, wonach der Bund für bestimmte Teilaufgaben die Kantone beziehen kann und gestützt auf Artikel 29f USG beauftragt der Bundesrat die Kantone in der Einschliessungsverordnung und in der Freisetzungsverordnung mit bestimmten Vollzugaufgaben. Insbesondere sind die Kantone nach geltendem Recht für die Anordnung von Bekämpfungsmassnahmen (Art. 52 Abs. 1 FrSV), für die Marktüberwachung (Art. 48 FrSV) und für die Überwachung der Sorgfaltspflicht (Art. 49 FrSV) zuständig und haben die Finanzierung dieser Massnahmen zu übernehmen. Auch im Jagd- und Fischereibereich sind die Kantone für den Vollzug der Regelungen zu invasiven gebietsfremden Organismen zuständig.

Die Revisionsvorlage ist für den Bund mit Mehraufwand verbunden. Der Vollzugaufwand des Bundes wird namentlich aufgrund der Massnahmen an der Landesgrenze nach dem revidierten Artikel 29f^{bis} Absatz 3 erster Satzteil USG⁴¹, der interkantonalen Koordination, der Erarbeitung artspezifischer Bekämpfungsstrategien⁴² und der Bekämpfungsmassnahmen, für die er selbst verantwortlich ist⁴³, zunehmen. Zunehmen wird aber v.a. auch der Vollzugaufwand der Kantone. Ihnen obliegt nach Artikel 29f^{bis} Absatz 3 zweiter Satzteil USG der Vollzug der Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen auf ihrem Kantonsgebiet. Diese umfassen die Meldepflicht⁴⁴, die Bekämpfung mit dem Ziel Tilgung⁴⁵, die Bekämpfung mit dem Ziel Eindämmung inklusive Ausscheidung und Überwachung von Befallszonen⁴⁶ sowie die Durchsetzung der Unterhaltspflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen, die Träger von invasiven gebietsfremden Arten sind⁴⁷. Weiter sind sie für die innerkantonale Koordination⁴⁸ zuständig. Da die konkrete Mehrbelastung der Kantone stark von der Ausgestaltung des Ausführungsrechts abhängt, wird der Bund die Kantone beim Erlass der Ausführungsvorschriften gebührend miteinbeziehen.

Da der Präventions- und Bekämpfungsauftrag nach geltendem Recht (Art. 52 Abs. 1 FrSV) sehr offen ausgestaltet ist und es den Kantonen überlassen ist, welche Organismen sie mit welchen Massnahmen und mit welcher Intensität bekämpfen, ist der von den Kantonen zurzeit betriebene Vollzugaufwand im Bereich der Prävention und Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen von Kanton zu Kanton unterschiedlich hoch. Mit den oben genannten Massnahmen macht der Bund den Kantonen in

⁴¹ Massnahme 2-2.2 der Strategie
⁴² Massnahme 3-1.1 der Strategie
⁴³ Massnahme 3-1.2 der Strategie
⁴⁴ Massnahme 1-1.2 der Strategie
⁴⁵ Massnahme 3-1.1 der Strategie
⁴⁶ Massnahme 3-1.2 der Strategie
⁴⁷ Ziff. 3.4.3 der Strategie
⁴⁸ Massnahme 1-2.3 der Strategie

Zukunft demgegenüber gestützt auf Artikel 29^{bis} Absatz 1 und 2 sowie die Strategie Vorgaben, in welchen Fällen wie gehandelt werden muss. Namentlich für Kantone, die heute vergleichsweise wenige Anstrengungen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen unternehmen, wird sich der Vollzugsaufwand erhöhen. In diesem Zusammenhang sei aber daran erinnert, dass eine nationale Strategie und damit auch eine stärkere Führung und Koordination auf nationaler Ebene insbesondere seitens der Kantone gefordert worden ist⁴⁹.

Dem Bund obliegt nach Artikel 29^{bis} Absatz 3 erster Satzteil in erster Linie die strategische Führung; dies neben den Vollzugsaufgaben im Bereich Umgang mit Organismen, für die er bereits nach heutiger Rechtslage verantwortlich ist, namentlich den Massnahmen an der Landesgrenze und der Festlegung sowie der Koordination der notwendigen kantonsübergreifenden Massnahmen. Die Kantone übernehmen demgegenüber einen Grossteil der operativen Verantwortung bei Freilandbefällen, wie dies in den Bereichen Jagd und Fischerei sowie Wald bereits der Fall ist (Art. 29^{bis} Abs. 3 zweiter Satzteil).

Die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten bedarf sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Stufe der Abstimmung zwischen verschiedenen Fachbehörden und -stellen. Auf nationaler Stufe zu nennen sind die betroffenen Bundesbehörden BAFU, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Kultur (BAK), Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und als Eigentümerinnen von bzw. als Bewilligungsbehörden für nationale Infrastrukturanlagen das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), das Bundesamt für Verkehr (BAV), das Bundesamt für Energie (BFE) sowie das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL); zusätzlich einzubeziehen sind die ausserparlamentarischen Kommissionen wie die EFBS und EKAH sowie die Kantone bzw. die kantonalen Konferenzen, die Forschungsinstitutionen, die vom Auftreten gebietsfremder Arten betroffenen Verbände⁵⁰ sowie die Daten- und Informationszentren⁵¹ zu Flora, Fauna, Pilzen, Moosen und Flechten. Federführend bei der Koordination soll als Fachbehörde des Bundes für die Umwelt das BAFU sein. Zu den betroffenen kantonalen Fachstellen zählen namentlich die Fachstellen für Natur und Landschaft, Umwelt inkl. Biosicherheit, Jagd und Fischerei, Landwirtschaft sowie Wald. Für einen effizienten Vollzug der neuen Regeln zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten ist eine Fachstellenkoordination sowohl auf nationaler Ebene als auch innerhalb der Kantone erforderlich.

Auf nationaler Ebene ist die Bildung einer Organisationsform für die nationale Informations- und Koordinationstätigkeit zu invasiven gebietsfremden Arten vorgesehen. Diese soll sicherstellen, dass die verschiedenen betroffenen Fachbehörden und -stellen auf nationaler Ebene über die aktuelle Situation bzgl. vorhandenen und erwarteten Arten, Präventions- und Bekämpfungsmöglichkeiten informiert sind und ein Erfahrungsaustausch zur Umsetzung der Massnahmen der Strategie ermöglicht wird⁵².

Die Koordination auf kantonaler Ebene betrifft die innerkantonale Zusammenarbeit der oben genannten kantonalen Fachstellen sowie die Gewährleistung einer Ansprechstelle für die Entgegennahme von Meldungen und Beobachtungen. Die Kantone sollen auf Verordnungsebene zur Bezeichnung einer kantonal koordinierenden Ansprechstelle verpflichtet werden⁵³.

1.9 Ausblick auf die Umsetzung auf Verordnungsebene

1.9.1 Grundsätze

Artikel 29^{bis} Absatz 1 USG beauftragt den Bundesrat, Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen. Dieser hat insbesondere Regelungen über die Massnahmen zur Reduktion der unbeabsichtigten Einschleppung von invasiven gebietsfremden Organismen, die Meldepflicht bei Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen, die Unterhalts- und Bekämpfungspflichten sowie die Koordination kantonsübergreifender Massnahmen durch den Bund zu treffen (Art. 29^{bis} Abs. 2 USG). Seinem Auftrag, Vorschriften zu erlassen, wird der Bundesrat voraussichtlich primär mit einer Ergänzung der Freisetzungsverordnung nachkommen, welche namentlich die Themen gemäss Ziffer 1.9.2, 1.9.3 und 1.9.4 hiernach beinhaltet.

⁴⁹ S. 22 der Strategie

⁵⁰ vgl. Kap. 1.2.3 & Anhang 1 der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten

⁵¹ www.infospecies.ch

⁵² Massnahme 1-2.1 der Strategie

⁵³ Massnahme 1-2.3 der Strategie

Die Möglichkeit für einzelfallspezifische Erleichterungen nach erfolgter Interessenabwägung wird auf Stufe Verordnung zu berücksichtigen sein.

Die spezifischen Regelungen zum Schutz vor invasiven gebietsfremden Arten der Jagdgesetzgebung und der Gesetzgebung über die Fischerei sollen gemäss Artikel 15 Absatz 4 FrSV weiterhin vorbehalten bleiben bzw. dem Organismenrecht des Umweltschutzgesetzes und dessen Ordnungsrecht vorgehen. Sowohl die Jagdverordnung als auch die Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei stützen sich bereits heute teilweise auf Artikel 29a ff. USG (vgl. die Ingressse beider Verordnungen). Gestützt auf die neuen und weitergehenden Möglichkeiten nach Artikel 29^{bis} Absatz 1 und 2 USG können diese beiden Verordnungen die wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie die Fische und Krebse betreffend punktuell ergänzt werden. Bspw. kann in der Jagdverordnung eine Melde- und Bekämpfungspflicht für das Grauhörnchen (*Sciurus carolinensis*) und die Schwarzkopfruderente (*Oxyura jamaicensis*) eingeführt werden; beides zwei Arten, die eine starke Gefährdung für in Europa heimische Arten darstellen. Weiter können die im Jagd- und Fischereirecht geregelten Arten gestützt auf das Stufenprinzip eingeteilt werden.

Betreffend den Pflanzenschutzbereich kann festgehalten werden, dass die Freisetzungsverordnung wie bisher (Art. 2 Absatz 6 Bst. b FrSV) auch zukünftig für Organismen, die in den Anhängen 1 und 2 PSV aufgeführt sind, keine Geltung finden soll. Auch der Vorbehalt der Regelungen der Waldgesetzgebung (Art. 15 Abs. 4 FrSV) soll beibehalten werden.

1.9.2 Stufenkonzept

Die in der Schweiz heute vorhandenen ca. 100 invasiven gebietsfremden Arten⁵⁴ (Ziff. 1.1.1 hiervor) unterscheiden sich hinsichtlich der Risiken für Mensch, Umwelt oder Wirtschaft, ihrer ökologischen Eigenschaften sowie Verfügbarkeit und Wirkung der Bekämpfungsmethoden. Damit die richtigen artspezifischen und verhältnismässigen Präventions- bzw. Bekämpfungsmassnahmen gegen diese Arten ergriffen werden können, sind sie zu differenzieren. Diesem Zweck dient das in der Strategie aufgezeigte Stufenkonzept⁵⁵, das invasive gebietsfremde Arten in die vier Stufen D1, D2, C und B unterteilt⁵⁶ und sich in Artikel 29^{bis} Absatz 1 zweiter Satzteil USG widerspiegelt. Die Einstufung einer Art erfolgt entsprechend ihrer Schädlichkeit und ihrer Verbreitung sowie der zur Verfügung stehenden Bekämpfungsmassnahmen. Die gesamte Unterteilung ist dynamisch und wird periodisch überprüft. Das heisst bspw., dass eine Art, die sich trotz Bekämpfungsmassnahmen schweizweit ausgebreitet hat, oder eine Art, für welche eine neue und effektive Bekämpfungsmethode entwickelt wurde, neu eingestuft wird. Das Stufenkonzept stellt eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips dar.

Das Stufenkonzept soll in der Freisetzungsverordnung konkretisiert werden. Die vier Stufen bzw. Kategorien können gemäss Strategie wie folgt umschrieben werden:

- **Stufe D1:** Arten, welche eine grosse Gefährdung für Menschen, Tiere und die Umwelt darstellen und starke Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt sowie deren nachhaltige Nutzung verursachen. Aufgrund ihrer geringen Verbreitung und der Verfügbarkeit von wirkungsvollen Massnahmen ist das Ziel der Tilgung möglich und somit der erforderliche Aufwand gerechtfertigt. Für solche Arten sind Bestimmungen im Bereich Umwelt zu schaffen wie sie bspw. für besonders gefährliche Unkräuter bzw. Schadorganismen im Landwirtschafts- und Waldbereich gelten, damit sie durch Früherkennung und Sofortmassnahmen vollständig entfernt werden können. Einfuhr und Inverkehrbringen sowie direkter Umgang in der Umwelt sind verboten. Es gilt die Melde- und Bekämpfungspflicht. Beispiel einer möglichen Art der Stufe D1 könnte der Amerikanische Ochsenfrosch (*Rana catesbeiana*) sein.
- **Stufe D2:** Arten, welche eine grosse Gefährdung für Menschen, Tiere und die Umwelt darstellen und starke Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt sowie deren nachhaltige Nutzung verursachen. Aufgrund ihrer Verbreitung oder der fehlenden Verfügbarkeit von Massnahmen erscheint das Ziel der Tilgung jedoch nicht als möglich bzw. der dazu notwendige Aufwand nicht als gerechtfertigt. Diese Arten sollen in ihren bestehenden Verbreitungsgebieten (Befallszonen) möglichst eingedämmt und die Besiedlung neuer Gebiete verhindert werden. Dabei sind regionale und standortspezifische Unterschiede zu berücksichtigen. Einfuhr für das Inverkehrbringen und direkter Umgang in der Umwelt sind verboten. Es gilt die Melde- und Bekämpfungspflicht ausserhalb der Befallszonen. Beispiel einer möglichen Art der Stufe D2 könnte die Asiatische Tigermücke (*Aedes albopictus*) sein.

⁵⁴ Im heutigen Zeitpunkt ist von einer grösseren Anzahl invasiver gebietsfremder Arten in der Schweiz auszugehen (die Übersicht zu gebietsfremden Arten aus dem Jahre 2006 soll demnächst überarbeitet und aktualisiert werden)

⁵⁵ S. 31 der Strategie

⁵⁶ Anmerkung: Die Stufe A umfasst die nicht invasiven gebietsfremden Arten

- **Stufe C:** Arten, welche nachweislich Schaden verursachen und gleichzeitig eine so hohe Ausbreitungsdynamik aufweisen, dass Massnahmen auf die gesamte Population abzielen müssen, damit nicht unerwünschte Kompensationseffekte auftreten. Dies bedingt, dass auch für diese Arten effektive und effiziente Massnahmen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung (Prävention) bzw. zur Reduktion der Bestände (Bekämpfung) bekannt sind. Inverkehrbringen und direkter Umgang in der Umwelt sind nicht zugelassen. Primäres Ziel für diese Arten ist die Eindämmung, um zu verhindern, dass diese Arten nicht auf besonders empfindliche und schützenswerte Lebensräume übergreifen können. Beispiel einer möglichen Art der Stufe C könnte das Drüsige Springkraut (*Impatiens glandulifera*) sein.
- **Stufe B:** Arten, die geringen bis mässigen Schaden verursachen und für welche es aufgrund ihrer Eigenschaften möglich ist, mittels vorschrifts- und anweisungsgemässen Umgang in der Umwelt Gefährdungen für Menschen, Tiere und Umwelt und Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt sowie deren nachhaltige Nutzung zu verhindern. Für invasive gebietsfremde Arten dieser Stufe sind effektive und effiziente Massnahmen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung bekannt. Primäres Ziel für diese Arten ist eine angemessene Schadensverhütung. Beispiel einer möglichen Art der Stufe B könnte die Lorbeerkirsche (*Prunus laurocerasus*) sein.

1.9.3 Massnahmen auf Verordnungsebene

Auf Verordnungsstufe sollen die neuen Anforderungen, Massnahmen und Zuständigkeiten definiert werden. Gestützt auf Artikel 29^{bis} Absatz 2 USG sollen in der Freisetzungsverordnung namentlich die Einfuhrkontrolle, eine Meldepflicht, eine Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Tilgung, eine Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Eindämmung inklusive Ausscheidung von sogenannten Befallszonen, eine Unterhaltspflicht für Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen, eine Regelung zu den Ausbreitungspfaden invasiver gebietsfremder Organismen sowie eine Regelung zur Festlegung und Koordination kantonsübergreifender Massnahmen festgelegt werden (vgl. zu den Massnahmen Ziff. 2.1 Art. 29^{bis} Abs. 2 hiernach). Ebenfalls sollen entsprechende Ergänzungen von weiteren spezifischen Verordnungen wie der Jagdverordnung und der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei geprüft und bei Bedarf aufgenommen werden. Die heute bestehenden Ausführungsvorschriften zu den invasiven gebietsfremden Organismen in der Freisetzungs- und in der Einschliessungsverordnung, die allesamt den Umgang betreffen, sollen erhalten bleiben; allenfalls sind aufgrund der Vorlage gewisse Ergänzungen notwendig.

1.9.4 Verordnungsanhang

Die Einteilung der invasiven gebietsfremden Arten gemäss Stufenkonzept der Strategie soll über Artenlisten im Anhang der Freisetzungsverordnung anstelle des bisherigen Anhangs 2 FrSV bzw. in den Spezialverordnungen zu jagdbaren Säugetieren und Vögeln (JSV) oder Fischen und Krebsen (VBGF) erfolgen. Erlass und Anpassung der Anhangs-Artenlisten sollen gestützt auf Artikel 48 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁵⁷ (RVOG) an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK delegiert werden. Dieses wird sich bei der Einteilung auf die aktuellen wissenschaftlichen Grundlagen⁵⁸ stützen. Entsprechend dem dynamischen Ansatz des Stufenprinzips sollen die Listen auf die neusten Erkenntnisse zur Schädlichkeit und Verbreitung der invasiven gebietsfremden Arten sowie den Erfahrungen zu den Bekämpfungsmassnahmen überprüft und bei Bedarf zeitnah angepasst werden, was bei einem Departementserlass möglich ist.

⁵⁷ SR 172.010
⁵⁸ Massnahme 1-1.1 der Strategie

In der Artenliste sollen jeder Art gewisse Massnahmen zugeordnet werden. Folgende grundsätzliche Zuordnung ist vorgesehen:

Stufe	Massnahmen					
	Einfuhrkontrolle	Meldepflicht	Bekämpfungspflicht (Tilgung)	Bekämpfungspflicht (Eindämmung)	Unterhaltspflicht	Einschränkungen des Umgangs in der Umwelt
D1	x	x	x			x
D2	x	x		x	x	x
C					x	x
B						x

Die Einfuhrkontrolle soll insbesondere für Arten der Stufen D1 und D2 gelten; die Meldepflicht soll nur für Arten der Stufe D1 und für bestimmte Arten der Stufe D2 gelten; die Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Tilgung soll für Arten der Stufe D1 gelten; die Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Eindämmung inkl. Ausscheidung von sogenannten Befallszonen soll für Arten der Stufe D2 gelten; die Unterhaltspflicht für Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen soll für Arten der Stufen D2 und C zur Anwendung kommen, unter der Voraussetzung, dass die notwendigen Massnahmen von Privaten ausgeführt werden können. Mit allen Arten der Stufe D1, D2 und C soll in der Umwelt nicht direkt umgegangen werden dürfen; ausgenommen sollen Massnahmen sein, die deren Bekämpfung dienen. Im Einzelfall soll die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung für den direkten Umgang in der Umwelt bestehen, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nachweist, dass sie oder er alle erforderlichen Massnahmen ergriffen hat, dass weder Menschen, Tiere und Umwelt gefährdet noch die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt werden. Die Regelung zu den Ausbreitungspfaden soll für bestimmte Arten der Stufen D1, D2 und C gelten. Für Arten der Stufe B sind keine neuen Massnahmen vorgesehen. Hier sollen mit der Sorgfaltspflicht, der Selbstkontrolle für Inverkehrbringer und den Anforderungen an den Umgang die Massnahmen des geltenden Rechts zur Anwendung kommen.

Im Einzelfall soll das UVEK von dieser grundsätzlichen Zuordnung abweichen können. Bspw. soll bei einer D2-Art, die bereits stark verbreitet ist, mangels Verhältnismässigkeit auf die Meldepflicht verzichtet werden können, da zum einen das Ziel der Früherkennung nicht mehr erreicht werden kann und zum anderen aufgrund der starken Verbreitung der Art eine Vielzahl von Meldungen abgegeben und entgegengenommen werden müssten.

Die Delegation von Erlass und Anpassung des Anhangs an das UVEK entspricht der Lösung der Pflanzenschutzverordnung, welche die Zuständigkeit für die Änderung der diversen PSV-Anhänge, die Artenlisten enthalten, an die spezifische Massnahmen anknüpfen, ebenfalls an die zuständigen Departemente delegiert (Art. 51 Abs. 3 PSV).

1.9.5 Amtsverordnung des BAFU

Taucht ein neuer potenziell invasiver gebietsfremder Organismus in der Schweiz oder in einem grenznahen Gebiet auf, dessen Schadenspotenzial hoch ist, muss schnell – das heisst, innert weniger Tage – reagiert werden können. Unter Umständen müssen bspw. ein sofortiges Einfuhrverbot, eine Meldepflicht und eine Bekämpfungspflicht erlassen werden können. In einem solchen Fall dauert das Verfahren für die Anpassung des Anhangs durch das UVEK zu lange. Mit einer besonderen Delegationsnorm soll das BAFU deshalb ermächtigt werden, in dringenden Fällen bzw. bei Gefahr im Verzug für die einheimische Artenvielfalt gewisse zeitlich befristete organismenspezifische Massnahmen anzuordnen, damit allfällige Befallsherde in der Schweiz sofort getilgt werden können. Eine solche Regelung soll demnach gestützt auf Artikel 29^{bis} Absatz 5 USG in einer Amtsverordnung des BAFU erfolgen.

Mit der Amtsverordnung soll es dem BAFU zudem ermöglicht werden, in dringenden Fällen rasch auf neuste aus dem Inland und Ausland gewonnene Erkenntnisse zu reagieren und befristete zusätzliche Überwachungs- und Bekämpfungsmassnahmen gegen einen im UVEK-Anhang bereits festgelegten Organismus anzuordnen, die von den im UVEK-Anhang festgelegten Massnahmen abweichen. Auch in einem solchen Fall muss nach der befristeten Gültigkeitsdauer der Amtsverordnung eine Anpassung des UVEK-Anhangs geprüft werden.

Die Delegation einer Amtsverordnung an das BAFU entspricht der in der Pflanzenschutzverordnung getroffenen Lösung und ergänzt damit das bewährte System des Pflanzenschutzes. Artikel 52 Absatz 6 PSV sieht die organismenspezifische Festlegung verschiedener Massnahmen vor, wenn ein neuer, potenziell besonders gefährlicher Schadorganismus auftaucht, der weder in Anhang 1 PSV noch in Anhang 2 PSV aufgeführt ist. Artikel 52 Absatz 7 Buchstabe c PSV ermöglicht es zudem, bei Erhöhungen des phytosanitären Risikos für die Schweiz zusätzliche Überwachungs- und Bekämpfungsmassnahmen gegen den betreffenden besonders gefährlichen Schadorganismus anzuordnen. Bei der entsprechenden Amtsverordnung, welche das BLW gestützt auf Artikel 177 Absatz 2 LwG erlassen hat, handelt es sich um die Verordnung des BLW vom 29. November 2017 über phytosanitäre Massnahmen für die Landwirtschaft und den produzierenden Gartenbau (VpM-BLW)⁵⁹. Das BAFU hat gleichentags gestützt auf Artikel 49 Absatz 3 WaG eine eigene Amtsverordnung zu den vorübergehenden Pflanzenschutzmassnahmen im Bereich Waldpflanzen und Holzprodukte erlassen (VpM-BAFU)⁶⁰.

1.10 Parlamentarische Motion Addor, 16.3610

Die Motion 16.3610 Addor 'Die Liste der verbotenen invasiven Pflanzen ergänzen' wurde durch den Nationalrat an den Ständerat überwiesen (13.06.2017). Der Ständerat folgte der Empfehlung des Bundesrates und lehnte die Motion ab (13.06.2018). Die ablehnende Empfehlung des Bundesrates beruhte darauf, dass man keinen Parallelprozess zu den bereits laufenden Arbeiten im Rahmen der Umsetzung der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten starten möchte.

⁵⁹ SR 916.202.1

⁶⁰ SR 916.202.2

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Ingress

gestützt auf Artikel 74 Absatz 1 und 78 Absatz 4 der Bundesverfassung

Artikel 74 Absatz 1 BV beauftragt den Bund, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Als Einwirkungen gelten Vorgänge, die von Menschen verursacht werden, nicht jedoch solche, die von der Natur ausgehen, wie bspw. von einem Erdbeben oder einer Überschwemmung⁶¹. Bereits in die Umwelt gelangte invasive gebietsfremde Organismen stellen deshalb nicht in jedem Fall eine Einwirkung i.S.v. Artikel 74 Absatz 1 BV dar.

Artikel 78 Absatz 4 BV beauftragt den Bund, Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt zu erlassen und bedrohte Arten vor Ausrottung zu schützen. Da die Vorlage namentlich dem Schutz der einheimischen Artenvielfalt und zur besseren verfassungsrechtlichen Abstützung der Bekämpfung von bereits in die Umwelt gelangten invasiven gebietsfremden Organismen dient, wird der Ingress des Umweltschutzgesetzes mit Artikel 78 Absatz 4 BV ergänzt.

Ersatz eines Ausdrucks

Ersatz eines Ausdrucks

In den Artikeln 32a^{bis} Absatz 2, 58 Absatz 3 und 65 Absatz 1 wird «Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation» ersetzt durch «UVEK».

Mit dem neuen Artikel 29^{bis} Absatz 4 wird die Abkürzung «UVEK» für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation im Umweltschutzgesetz eingeführt. Daher ist in den nachfolgenden Artikeln im Umweltschutzgesetz (Art. 32a^{bis} Abs. 2, 58 Abs. 3 und 65 Abs. 1) die Abkürzung anstelle des ausgeschriebenen Departementsnamen zu verwenden.

Artikel 7 Begriffe

Artikel 7 Absätze 5^{quinquies} und 5^{sexties}

^{5quinquies} Gebietsfremde Organismen sind Organismen einer Art, Unterart oder tieferen taxonomischen Einheit, welche in ein Gebiet, das ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets liegt, eingebracht werden.

^{5sexties} Invasive gebietsfremde Organismen sind gebietsfremde Organismen, von denen bekannt ist oder angenommen werden muss, dass deren Ausbreitung die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen oder den Menschen, die Tiere oder die Umwelt gefährden kann.

Sowohl der Begriff «gebietsfremder Organismus» wie auch der Begriff «invasiver gebietsfremder Organismus» wird nach geltendem Recht erst auf Verordnungsstufe definiert. Die Regelung der invasiven gebietsfremden Organismen auf Gesetzesstufe bedingt deshalb die Aufnahme entsprechender Begriffsdefinitionen im Umweltschutzgesetz.

Der Begriff «Organismus» ist bereits nach geltendem Recht definiert als zelluläre und nichtzelluläre biologische Einheit, die zur Vermehrung oder Weitergabe von Erbmateriale fähig ist. Gleichgestellt sind Gemische und Gegenstände, die solche Einheiten enthalten (Art. 7 Abs. 5^{bis} USG). Das USG definiert sodann gentechnisch veränderte und pathogene Organismen (Art. 7 Abs. 5^{ter} und 5^{quater} USG). Daran

⁶¹ Keller, Kommentar USG, Art. 7, Rz. 11

anschliessend soll neu in Artikel 7 Absatz 5^{quinquies} der Begriff «gebietsfremde Organismen» und in Absatz 5^{sexties} der Begriff «invasive gebietsfremde Organismen» definiert werden.

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f FrSV definiert gebietsfremde Organismen als «Organismen einer Art, Unterart oder tieferen taxonomischen Einheit, wenn: (1) deren natürliches Verbreitungsgebiet weder in der Schweiz noch in den übrigen EFTA- und den EU-Mitgliedstaaten (ohne Überseegebiete) liegt, und (2) sie nicht für die Verwendung in der Landwirtschaft oder dem produzierenden Gartenbau derart gezüchtet worden sind, dass ihre Überlebensfähigkeit in der Natur vermindert ist». Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h FrSV definiert invasive gebietsfremde Organismen als «gebietsfremde Organismen, von denen bekannt ist oder angenommen werden muss, dass sie sich in der Schweiz ausbreiten und eine so hohe Bestandesdichte erreichen können, dass dadurch die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt oder Mensch, Tier oder Umwelt gefährdet werden können». Die neu ins USG aufzunehmenden Definitionen stützen sich auf die Strategie sowie den internationalen Sprachgebrauch⁶² und berücksichtigen die neusten Entwicklungen der Rechtslage in der Europäischen Union. Sie sind zudem mit den Regelungen der Freisetzungs- und der Einschliessungsverordnung kompatibel.

Absatz 5^{quinquies}: Gebietsfremde Organismen sind gemäss Artikel 7 Absatz 5^{quinquies} USG «Organismen einer Art, Unterart oder tieferen taxonomischen Einheit, welche in ein Gebiet, das ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets liegt, eingebracht werden». Der Einleitungssatzteil macht deutlich, dass die taxonomische Einordnung des Organismus keine Rolle spielt, vielmehr sind alle Organismen einer Art oder tieferen taxonomischen Einheit erfasst. Erfasst werden namentlich auch «Arten» im Sinne der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten (Art, Unterart oder niederes Taxon) und im Sinne der Artenschutzgesetzgebung (NHG, JSG und BGF). Da das Umweltschutzgesetz kein Artenschutzgesetz darstellt, sondern als Schutzgesetz den Fokus auf die Vermeidung von schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt, spricht es primär von Organismen und nicht von Arten.

Die auf dem natürlichen Verbreitungsgebiet eines Organismus basierende Definition des Begriffs «gebietsfremd» ist in der Strategie vorgesehen⁶³. Die geopolitische Lage des natürlichen Verbreitungsgebiets spielt nach Absatz 5^{quinquies} im Gegensatz zu Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h FrSV keine Rolle mehr. Auch die Definition des EU-Rechts nimmt ausschliesslich auf die natürlichen Verbreitungsgebiete Bezug und nimmt keine Nationalstaaten als Grenze (Art. 3 Abs. 1 EU-Verordnung Nr. 1143/2014). Eine Rücksichtnahme auf politische Grenzen zwecks Gewährleistung des handelshemmnisfreien Binnenmarktes ist daher nicht nötig. Eine Definition, die sich wie die bisherige, an Landesgrenzen orientiert, wäre im Gegenteil nicht kompatibel und würde neue Reibungsflächen schaffen.

Anders als in der Definition der EU-Verordnung wird auf die Erwähnung aller Teile, die zur Vermehrung des Organismus dienen (Teile, Gameten, Samen, Eier oder Propagationsformen), und die Spezifizierung, dass die Organismen auch Hybriden, Sorten oder Rassen umfassen, verzichtet. Diese biologischen Einheiten gelten bereits gemäss der Definition von «Organismen» (Art. 7 Abs. 5^{bis} USG) als Organismen.

Die Bestimmung betrifft das Vorkommen der Organismen ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes, welches insbesondere durch die unabsichtliche Einschleppung von Organismen oder durch die absichtliche Einfuhr im Rahmen des Umgangs mit solchen Organismen begründet sein kann. Diese beiden Einbringungswege zeichnen sich durch die Mitwirkung des Menschen aus, weitere Einbringungsarten sind nicht ausgeschlossen. Sich auf natürliche Weise ausbreitende Organismen (etwa durch den Klimawandel bedingte Ausweitung des natürlichen Verbreitungsgebietes einer Pflanze bspw.) werden hier allerdings nicht erfasst, d.h. diese sind *per definitionem* nicht gebietsfremd. Die Einbringung muss in ein Gebiet erfolgen, das sich vom natürlichen Verbreitungsgebiet unterscheidet und ausserhalb der natürlichen Verbreitungskapazität der entsprechenden Art liegt.

Die obenstehenden Erläuterungen beziehen sich nur auf die Definition des Begriffs «gebietsfremd» im Umweltschutzgesetz. Welche Massnahmen an welche Organismen anknüpfen, legt der Bundesrat wie bisher in der Freisetzungsverordnung und im weiteren Verwaltungsrecht fest. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass der Bundesrat insbesondere nicht beabsichtigt, den Geltungsbereich der in der Freisetzungs- und in der Einschliessungsverordnung geregelten «gebietsfremden wirbellosen Kleintiere» auszuweiten. Auf Verordnungsstufe soll festgelegt werden, dass die entsprechenden Pflichten (bspw. die

⁶² Convention on Biological Diversity (CBD): What are invasive alien species? Abrufbar unter: <https://www.cbd.int/invasive/WhatareIAS.shtml>

⁶³ S. 4 der Strategie

Bewilligungspflicht für die Freisetzung von gebietsfremden wirbellosen Kleintieren nach Artikel 17 Buchstabe c FrSV) wie bisher nur für gebietsfremden wirbellosen Kleintiere gelten, deren natürliches Verbreitungsgebiet weder in der Schweiz noch in den übrigen EFTA- und den EU-Mitgliedstaaten (ohne Überseegebiete) liegt.

Festzuhalten ist hier ebenfalls, dass die Definition des Begriffs «gebietsfremd» im Umweltschutzgesetz die verwandten Begriffsdefinitionen des Bundesgesetzes über die Fischerei, das die beiden Begriffe «landesfremd» und «standortfremd» verwendet, nicht berührt.

Absatz 5^{sexties}: Invasive gebietsfremde Organismen sind gemäss Artikel 7 Absatz 5^{sexties} USG «gebietsfremde Organismen, von denen bekannt ist oder angenommen werden muss, dass deren Ausbreitung die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen oder Mensch, Tier oder Umwelt gefährden kann».

Die Begriffsdefinition verknüpft die Beeinträchtigung oder Schädigung der Schutzgüter biologische Vielfalt und nachhaltige Nutzung sowie Mensch, Tier und Umwelt an die Ausbreitung des gebietsfremden Organismus⁶⁴. Ob dieses Schadenspotenzial erwiesen ist oder lediglich angenommen werden muss, spielt keine Rolle. In Konkretisierung des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 2 USG) fallen auch potenziell invasive gebietsfremde Arten unter diese Definition. Auf das Kriterium der Erreichung einer hohen Bestandesdichte (vgl. dazu die heutige Definition nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h FrSV) wird verzichtet, weil einzelne Arten auch grosse Schäden anrichten können, ohne dass sie eine hohe Bestandesdichte erreichen (bspw. Rotwangenschmuckschildkröte [*Trachemys scripta*]). Wenn die Ausbreitung einer gebietsfremden Art die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung nicht beeinträchtigen oder Mensch, Tier oder Umwelt nicht gefährden kann, so greift die vorliegende rechtliche Definition nicht und die daran geknüpften Massnahmen (sowohl auf Gesetzes- wie Verordnungsstufe) kommen nicht zur Anwendung.

Gliederungstitel vor Artikel 29a

3. Kapitel: Organismen 1. Abschnitt: Umgang mit Organismen

Als Umgang gilt gemäss Artikel 7 Absatz 6^{ter} USG jede Tätigkeit im Zusammenhang mit Stoffen, Organismen oder Abfällen, insbesondere das Herstellen, Einführen, Ausführen, Inverkehrbringen, Verwenden, Lagern, Transportieren oder Entsorgen. Das 3. Kapitel des 2. Titels des Umweltschutzgesetzes sieht neu auch Massnahmen gegen Organismen vor, an denen ein «Umgang» im breiteren Sinn dieser Bestimmung besteht. Zu nennen sind namentlich die Verhütungs- und Bekämpfungsmassnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen nach Artikel 29^{bis} Absätze 1 und 2 USG. Aus diesem Grund wird zum einen die Überschrift dieses Kapitels von «Umgang mit Organismen» geändert in «Organismen». Zum anderen wird das Kapitel neu in die drei Abschnitte «Umgang», «Besondere Vorkehrungen gegen invasive gebietsfremde Organismen» und «Beratende Kommissionen» unterteilt. Der Abschnitt «Umgang» umfasst die bestehenden Artikel 29a – 29f USG, welche keine Änderung aufgrund dieser Vorlage erfahren.

Gliederungstitel vor Artikel 29^{bis}

2. Abschnitt: Besondere Vorkehrungen gegen invasive gebietsfremde Organismen

Der Abschnitt «Besondere Vorkehrungen gegen invasive gebietsfremde Organismen» umfasst den neuen Artikel 29^{bis} USG, der den Bundesrat beauftragt, die Verhütung sowie die Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu regeln (Abs. 1) und dazu bestimmte Regelungen zu treffen (Abs. 2). Weiter teilt die Vorschrift die Zuständigkeiten zu (Abs. 3) und führt eine Grundlage für die grundeigentümerverbindliche Anordnung von Bekämpfungsmassnahmen ein (Abs. 4).

⁶⁴ S. 4 der Strategie

Artikel 29^{bis}

¹ Der Bundesrat erlässt Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen; er berücksichtigt dabei insbesondere das Schadenspotenzial und die Verbreitung der Organismen.

² Er erlässt insbesondere Vorschriften über:

- a. die Massnahmen zur Reduktion der unbeabsichtigten Einschleppung von invasiven gebietsfremden Organismen;
- b. die Meldepflicht beim Auftreten invasiver gebietsfremder Organismen;
- c. die Unterhalts- und Bekämpfungspflichten;
- d. die Koordination kantonsübergreifender Massnahmen durch den Bund.

³ Der Bund ergreift entsprechende Massnahmen an der Landesgrenze, legt die kantonsübergreifenden Massnahmen fest und koordiniert sie; im Übrigen ergreifen die Kantone die erforderlichen Massnahmen.

⁴ Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen, die von invasiven gebietsfremden Organismen befallen sind oder befallen sein könnten, haben deren Überwachung, Isolierung, Behandlung oder Vernichtung in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden vorzunehmen oder diese Massnahmen zu dulden.

⁵ Der Bundesrat kann den Erlass von Vorschriften zu invasiven gebietsfremden Organismen von überwiegend technischer oder administrativer Natur Bundesämtern aus dem Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) übertragen.

Absatz 1 erster Halbsatz: Zwar beinhaltet bereits der geltende Artikel 52 Absatz 1 FrSV einen an die Kantone gerichteten Verhütungs- und Bekämpfungsauftrag. Dieser Auftrag ist aber sehr offen formuliert. Folge davon ist, dass die Bekämpfung gebietsfremder invasiver Organismen zurzeit heterogen und ungenügend ist. Dies zum einen, weil für wichtige Verhütungs- und Bekämpfungsmassnahmen eine angemessene rechtlich verbindliche Grundlage fehlt. Zum anderen sind die Vorgaben des Bundes zu wenig konkret, so dass die Bekämpfungsmassnahmen der Kantone nicht im erforderlichen Mass, mit unterschiedlichen Priorisierungen und damit unkoordiniert mit den Massnahmen anderer Kantone ausgeführt werden, was deren Effektivität erheblich reduziert. Erforderlich ist deshalb, dass der Bund in Absatz 1 erster Halbsatz verpflichtet wird, Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen und Absatz 2 gewisse Massnahmen bestimmt, die er zwingend regeln muss. Da diese Vorschriften je nach konkreter Ausgestaltung teils eine erhebliche Mehrbelastung der Kantone mit sich bringen werden, wird der Bund die Kantone beim Erlass der Vorschriften gebührend miteinbeziehen.

Der in Absatz 1 erster Halbsatz enthaltene Auftrag an den Bundesrat, Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen, ist verpflichtender Natur. Bei der Erfüllung dieses Auftrags ist der Bundesrat zum einen an Artikel 78 Absatz 4 und Artikel 74 Absatz 1 und 2 BV gebunden, wonach bedrohte Arten vor Ausrottung zu schützen sind und der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt. Zum anderen kommen die Grundsätze gemäss Artikel 29a Absatz 1 USG zur Anwendung, wonach mit Organismen nur so umgegangen werden darf, dass sie die Umwelt oder der Mensch nicht gefährden (Bst. a) und die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung nicht beeinträchtigen (Bst. b).

Absatz 1 zweiter Halbsatz: Beim Erlass der Vorschriften, der in Absatz 1 erster Halbsatz vorgesehen ist, hat der Bundesrat gemäss Absatz 1 zweiter Halbsatz insbesondere das Schadenspotenzial und die Verbreitung der Organismen zu berücksichtigen. Dieser Halbsatz dient der Verankerung des Stufenprinzips, das sicherstellt, dass die richtigen artspezifischen und verhältnismässigen Präventions- bzw. Bekämpfungsmassnahmen gegen invasive gebietsfremden Organismen ergriffen werden (Ziff. 1.9.2 hiervor).

Absatz 2: Absatz 2 hält fest, welche Massnahmen der Bundesrat auf Verordnungsebene zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen namentlich zu regeln hat. Welche Massnahmen für welche invasiven gebietsfremden Organismen im Speziellen zu ergreifen sind, soll in den Listen im Anhang der Freisetzungsverordnung durch das UVEK bzw. in den weiteren Verordnungen wie der Jagdverordnung und der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei festgelegt werden (vgl. Ziff. 1.9.4.). Das BAFU erarbeitet Vollzugshilfen, die gewährleisten, dass die Massnahmen einheitlich und sachgerecht durchgeführt werden. In den Vollzugshilfen sollen die erforderlichen artspezifischen Bekämpfungsmethoden sowie -instrumente dargestellt werden.

Buchstabe a: Zu den Massnahmen zur Reduktion der unbeabsichtigten Einschleppung von invasiven gebietsfremden Organismen gehört nebst den Einfuhrkontrollen lebender Tiere und Pflanzen insbesondere die Einfuhrkontrolle für Waren, die bestimmte invasive gebietsfremde Arten der Stufe D1 und D2 enthalten können. Der beabsichtigte Import von invasiven gebietsfremden Arten der Stufe D1 und D2 ist durch die Umgangsregelungen nach Artikel 29a ff. abgedeckt. Zu Verhinderung von unbeabsichtigten Importen solcher Arten sollen an der Landesgrenze Einfuhrkontrollen von Waren, mit denen invasive gebietsfremde Arten eingeschleppt werden können, durchgeführt werden können. Die entsprechenden neuen Kontrollaufgaben des Bundes sollen auf Verordnungsstufe festgehalten werden. Entsprechend den Grenzkontrollen beim Vollzug des Übereinkommens vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES)⁶⁵ soll die Möglichkeit eingeführt werden, Kontrollen in gewissen Fällen stichprobenweise und risikobasiert durchführen zu können (vgl. Art. 7 Abs. 3 der CITES-Kontrollverordnung vom 4. September 2013⁶⁶). Zuständig für die Durchführung der Kontrollen ist neben der EZV das BAFU, welches das notwendige Fachwissen mitbringt. Möglich wäre auch, die Zuständigkeit teilweise an das BLV zu übertragen, das bereits Einfuhrkontrollen im Jagd- und Fischereibereich, sowie verschiedenen weiteren Bereichen vollzieht (internationaler Artenschutz, Tiergesundheit, Pelzdeklaration, Lebensmittel). Nach Möglichkeit werden die betreffenden Waren, die bestimmte Arten der Stufen D1 und D2 enthalten können, in das schweizerische Zolltarifsystem TARES eingebunden, das allfällige Importeure nicht nur über Zollansätze oder Bewilligungspflichten, sondern auch über Importverbote informiert.

Buchstabe b: Das Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen der Stufen D1 und D2 (ausserhalb von Befallszonen; siehe dazu die untenstehenden Erläuterungen), muss der zuständigen kantonalen Ansprechstelle gemeldet werden. Nur wenn ein entsprechender Befall aufgrund eingegangener Meldungen frühzeitig erkannt wird, können die erforderlichen Massnahmen mit verhältnismässigem Aufwand an die Hand genommen werden. Der Kanton nimmt die eingegangenen Meldungen entgegen und verifiziert diese. Das BAFU unterstützt die Kantone dabei mit wissenschaftlichen Grundlagen sowie mit entsprechenden Empfehlungen. Bestätigt sich ein Befall mit Arten der Stufen D1 und D2, leitet der Kanton diesen Befund an das BAFU weiter. Ausgenommen davon sind Meldungen, die innerhalb von Befallszonen (siehe dazu die untenstehenden Erläuterungen) aufgetreten sind. Der betroffene Kanton kann die Meldepflicht innerhalb von Befallszonen mit Zustimmung des BAFU ganz aufheben.

Buchstabe c: Zentral sind die Regelungen zu den Unterhalts- und Bekämpfungspflichten. Diese Pflichten sollen insbesondere umfassen:

- Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Tilgung: Jegliche Vorkommen von invasiven gebietsfremden Arten der Stufen D1 und D2 sollen getilgt werden. Davon ausgenommen sind die von den Kantonen für Arten der Stufe D2 ausgeschiedenen Befallszonen (siehe dazu die untenstehenden Erläuterungen). Die Tilgungspflicht betrifft die Kantone. Das heisst, wenn Arten der Stufen D1 und D2 (ausserhalb der Befallszonen) festgestellt werden, so muss der zuständige kantonale Dienst die erforderlichen und geeigneten Tilgungsmassnahmen ergreifen bzw. anordnen. Die Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Tilgung gilt nicht absolut. Auf Verordnungsstufe werden einzelfallspezifische Erleichterungen nach erfolgter Interessenabwägung zu prüfen sein.
- Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Eindämmung: Erweist sich bei Arten der Stufe D2 eine Tilgung als nicht möglich, so kann der zuständige kantonale Dienst Vorkehrungen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung treffen. Das heisst, die grundsätzliche Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Tilgung kann sich in diesem Fall in gewissen Gebieten zu einer Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Eindämmung umwandeln. Zu diesem Zweck können die Kantone mit Zustimmung des BAFU Befallszonen ausscheiden. Dabei handelt es sich um Gebiete mit bereits fortgeschrittenem Befall. Innerhalb der Befallszonen müssen keine Tilgungsmassnahmen ergriffen werden. Die Kantone müssen aber dafür sorgen, dass sich die betreffenden Arten der Stufe D2 nicht weiter ausbreiten, das heisst, sie müssen eine Verbringung aus der Befallszone heraus verhindern und neu auftauchende Herde in einer die Befallszone umgebenden Pufferzone müssen getilgt werden. Innerhalb der Befallszonen können sie Schutzobjekte ausscheiden, in denen die Tilgungsmassnahmen aufrechterhalten werden und für welche die Gebietsüberwachung in einem Gürtel um die Schutzobjekte sichergestellt ist. Die Kantone legen das Verfahren und die Kriterien für die Ausscheidung von Schutzobjekten innerhalb der Befallszonen im Einvernehmen mit dem BAFU fest.

⁶⁵ SR 0.453
⁶⁶ SR 453.1

- Regelung zu den Vektoren und Ausbreitungspfaden invasiver gebietsfremder Arten: Zur Verhinderung der Ausbreitung von Arten der Stufen D1 und D2 sollen nicht nur Massnahmen möglich sein, die sich – wie die oben genannten Tilgungsmassnahmen – direkt gegen den problematischen Organismus richten, sondern auch Massnahmen, welche die Vektoren und Ausbreitungspfade betreffen, über die invasive gebietsfremde Arten ausgebreitet werden können. Mit Vektoren sind die biologischen Überträger (bspw. Amerikanische Krebsarten als Träger der Krebspest) und mit Ausbreitungspfaden die physischen Überträger von invasiven gebietsfremden Arten (bspw. Boote als Träger von invasiven gebietsfremden Muscheln und Kleinkrebsen) gemeint. Identifiziert werden die fraglichen bzw. problematischen Vektoren und Ausbreitungspfade durch das BAFU. Angeordnet werden die Massnahmen von den Kantonen oder – falls eine kantonsübergreifende Herangehensweise notwendig sein sollte – vom Bund. Da sich Eintrittspforten für invasive gebietsfremde Arten aufgrund von neuen Konsummustern jederzeit neu ergeben können, handelt es sich bei der Regelung zu den Vektoren und Ausbreitungspfaden um eine Daueraufgabe.
- Unterhaltspflicht: Die Unterhaltspflicht kommt für Arten der Stufen D2, unter der Voraussetzung, dass die notwendigen Massnahmen von Privaten ausgeführt werden können, sowie alle Arten der Stufe C zur Anwendung. Sie betrifft die Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen (vgl. zum Begriff der «Inhaberinnen und Inhaber» Artikel 29^{bis} Absatz 4 hiernach). Diese sollen dafür sorgen, dass sich die genannten Arten nicht weiter ausbreiten und auf benachbarte Flächen übergreifen, indem sie bspw. bei Pflanzen deren Versamung verhindern. Die Unterhaltspflicht soll von Gesetzes wegen gelten und nicht im Einzelfall verfügt werden. Sie stellt eine Konkretisierung des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 1 USG) dar und gewährleistet, dass auch Private ihren Anteil dazu beitragen, dass invasive gebietsfremde Arten, die auf öffentlichen Grundstücken bekämpft werden, sich nicht über private Grundstücke wieder ausbreiten und dadurch den Erfolg von Bekämpfungsmassnahmen zunichtemachen. Die Kantone kontrollieren die Einhaltung der Unterhaltspflicht. Kommt eine Inhaberin oder ein Inhaber der Unterhaltspflicht nicht nach, so führt der Kanton die notwendigen Unterhaltsmassnahmen nach vorgängiger Androhung der Ersatzvornahme selbst durch (auf Kosten der Inhaberin / des Inhabers gemäss Verursacherprinzip).

Buchstabe d: Grundsätzlich sind die Kantone für die Ergreifung der genannten Massnahmen zuständig (Abs. 3). Die Koordination kantonsübergreifender Massnahmen durch den Bund betrifft Situationen, in denen sofortiges und koordiniertes Handeln erforderlich ist, etwa bei Neuauftreten einer Art der Stufe D1 in der Schweiz oder wenn die kantonale Bekämpfung einer Art der Stufen D1 oder D2 nicht im erforderlichen Mass greift. In diesen Fällen soll der Bund selbst die notwendigen Massnahmen festlegen bzw. veranlassen.

Die Aufzählung in Absatz 2 ist nicht abschliessend. Wichtig für die Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen sind auch die im geltenden Verwaltungsrecht bereits verankerten Massnahmen betreffend den beabsichtigten bzw. bewussten Umgang mit invasiven gebietsfremden Organismen. Diese sollen grundsätzlich erhalten bleiben. Allenfalls sind bei diesen Massnahmen aufgrund der Vorlage aber gewisse Ergänzungen notwendig (bspw. ist es möglich, dass gewisse Begriffe und Verweise an die neue Terminologie angepasst werden müssen). Bei den bestehenden Massnahmen handelt es sich namentlich um die in der Freisetzungsverordnung vorgesehenen Massnahmen zu gebietsfremden Organismen (Sorgfaltspflicht nach Art. 6 FrSV, Anforderungen an den Umgang nach Art. 15 Absatz 1 FrSV, Verbot für den direkten Umgang in der Umwelt inkl. Ausnahmegewilligung für invasive gebietsfremde Organismen gemäss Anhang 2 FrSV nach Artikel 15 Absatz 2 FrSV, Bewilligungspflicht für Freisetzungsversuche mit gebietsfremden wirbellosen Kleintieren nach Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c FrSV, Selbstkontrolle für das Inverkehrbringen nach Artikel 4 FrSV, Überwachung der Sorgfaltspflicht nach Artikel 48 FrSV, Marktüberwachung nach Artikel 49 FrSV, Erhebungen nach Artikel 50 FrSV, Umweltmonitoring nach Artikel 51 FrSV und Bekämpfung nach Artikel 52 FrSV). Ebenfalls dazu gehören die Melde- und Bewilligungspflicht für gebietsfremde wirbellose Kleintiere sowie für invasive gebietsfremde Organismen gemäss Anhang 2 FrSV nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c ESV und die in der Jagdverordnung und in der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei enthaltenen Massnahmen.

Absatz 3: Gewisse Massnahmen nach Absatz 2 müssen aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zwingend vom Bund übernommen werden. Dazu gehören die in Absatz 3 genannten Massnahmen an der Landesgrenze. Aufgrund der Artikel 36 USG verankerten Vollzugshoheit der Kantone muss auch die Möglichkeit des Bundes, die Festlegung und die Koordination von kantonsübergreifenden Massnahmen zu übernehmen, im Gesetz verankert werden. Im Übrigen ist es Aufgabe der Kantone, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Das heisst, die Kantone sollen insbesondere zuständig

sein für den Vollzug der Massnahmen auf ihren Kantonsgebieten (Vollzug der Meldepflicht, der Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Tilgung, der Ausscheidung der Befallszonen, der Unterhaltspflicht für Inhaberinnen und Inhaber und der Regelung zu den Ausbreitungspfaden). Diese Zuständigkeitsordnung entspricht Artikel 46 Absatz 1 BV, wonach die Umsetzung des Bundesrechts grundsätzlich durch die Kantone erfolgt. Sie entspricht auch dem System des Waldschutzes, da gemäss Artikel 26 Absatz 3 WaG der Bund zwecks Verhütung und Behebung von Waldschäden für Massnahmen an der Landesgrenze sowie die Festlegung und die Koordination von kantonsübergreifenden Massnahmen der Kantone im Landesinnern sorgt. Nach Artikel 27 Absatz 1 WaG ergreifen ebenfalls die Kantone Massnahmen gegen die Ursachen und Folgen von Schäden, welche die Erhaltung des Waldes in seinen Funktionen erheblich gefährden können.

Die Kontrolle über die Aufgabenerfüllung ist nebst der Rechtsanwendung gegenüber Privaten durch Verfügung und weiteren Verwaltungshandlungen wie Information und Beratung ein wichtiger Teil des Vollzugs des Umweltrechts⁶⁷. Die Zuständigkeit für den Vollzug einer Massnahme beinhaltet deshalb immer auch die Kontrolle der korrekten und vorschriftsgemässen Ausführung einer Massnahme. Bei Massnahmen nach Artikel 29^{bis} Absatz 2, die dauerhaft umgesetzt werden müssen, wie der Unterhaltspflicht, sind regelmässige Kontrollen oder zumindest stichprobeweise durchgeführte Kontrollen unerlässlich. Da sie für den Grossteil des Vollzugs der Vorschriften und Massnahmen nach Artikel 29^{bis} Absatz 1 und 2 zuständig sein werden, kommt den Kantonen ein wichtiger Kontrollauftrag zu. Dieser ist zu unterscheiden vom nationalen Monitoring nach Artikel 51 Absatz 1 FrSV, das der frühzeitigen Erkennung von möglichen Risiken u. a. durch invasive gebietsfremde Organismen dient. Zuständig für das nationale Monitoring ist das BAFU. Die Daten, welche die Kantone durch ihre Vollzugs- und Kontrolltätigkeit sowie die Meldungen generieren, sind von der kantonalen Ansprechstelle zwecks Verwendung für das nationale Monitoring und die internationalen Berichterstattungsaufgaben an das BAFU weiterzuleiten.

Absatz 4: Den Vollzugsbehörden soll neu die Kompetenz eingeräumt werden, Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen, die von invasiven gebietsfremden Organismen befallen sind oder befallen sein könnten, zu den notwendigen Bekämpfungsmassnahmen auf ihrem Grundstück, ihrer Anlage oder ihren Gegenständen bzw. zur Duldung dieser Massnahmen zu verpflichten. Als Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen, die von invasiven gebietsfremden Organismen befallen sind oder befallen sein könnten zählen in erster Linie die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Daneben gelten aber auch Pachtende, Baurechtsnehmende, Mietende und Bewirtschaftende als Inhaberinnen und Inhaber im Sinne dieser Bestimmung. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter etc. haben grundsätzlich einen Anspruch auf eine zonenkonforme Nutzung ihrer Grundstücke bzw. der von ihnen bewirtschafteten Grundstücke. Damit sie zukünftig in bestimmten Fällen verpflichtet werden können, zum Schutz vor invasiven gebietsfremden Organismen Massnahmen zu treffen und bspw. Einzelherde gewisser Organismen der Stufen D1 und D2 zu vernichten oder die Nutzung ihrer Grundstücke anzupassen, bspw. die Pflanzung gewisser Organismen zu unterlassen, ist gemäss Artikel 164 BV eine hinreichend bestimmte rechtliche Grundlage auf Gesetzesstufe notwendig. Dies wegen der damit einhergehenden Beschränkung der Eigentumsgarantie und wegen den gewichtigen neuen Pflichten für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Dasselbe gilt für die Inhaberinnen und Inhaber von Gegenständen, wie etwa von Booten, die von den Eiern der invasiven gebietsfremden Schwarzmeergrundel gesäubert werden müssen, oder von Anlagen, wie bspw. Wasserkraftwerken. Absatz 4 stärkt zudem die bestehende Verwertungs- und Entsorgungspflicht von abgetragenen Boden, der mit invasiven gebietsfremden Organismen belastet ist (Art. 15 Absatz 3 FrSV).

Der Bund beabsichtigt mit der vorliegenden USG-Revision auch die Bekämpfung ungewollt oder zufällig eingeschleppter invasiver gebietsfremder Organismen. Diese Bestimmung, welche die eigentümergebundene Anordnung von Bekämpfungsmassnahmen ermöglicht, ist deshalb für die Umsetzung der Strategie zentral. Insbesondere bei Organismen, welche eine so hohe Ausbreitungsdynamik aufweisen, dass Massnahmen auf die gesamte Population abzielen müssen, damit nicht unerwünschte Kompensationseffekte auftreten ist es wichtig, dass für diese Organismen effektive und effiziente Massnahmen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung (Prävention) bzw. zur Reduktion der Bestände (Bekämpfung) angeordnet und durchgesetzt werden können. Würden Massnahmen nur bei einem Teil der befallenen Flächen durchgeführt, könnten diese innert kürzester Zeit immer wieder durch invasive gebietsfremde Organismen von den unbehandelten Flächen her besiedelt werden und Bekämpfungserfolge an anderen Orten zunichtemachen.

⁶⁷ Brunner, Kommentar USG, Vormerkungen zu Art. 36-48, Rz. 3

Festzuhalten ist zu Absatz 4 aber auch, dass es meist ohnehin im Sinn der betroffenen Inhaberinnen und Inhaber ist, Bekämpfungsmassnahmen zu treffen, da invasive gebietsfremde Organismen grossen Schaden anrichten und dadurch den Wert eines Grundstücks vermindern können.

Absatz 5: Wie das Landwirtschaftsgesetz und das Waldgesetz im Bereich Pflanzenschutz soll auch das Umweltschutzgesetz dem Bundesrat die Möglichkeit einräumen, den Erlass von Vorschriften, die vorwiegend technischer oder administrativer Natur sind, an untergeordnete Behörden zu delegieren (vgl. Artikel 177 Abs. 2 LwG und Artikel 49 Abs. 3 WaG). Vorliegend soll aber nur der Erlass von Vorschriften zu invasiven gebietsfremden Organismen delegiert werden. Mit dieser Delegationsnorm wird der Erlass einer Amtsverordnung für dringende befristete Massnahmen durch das BAFU (Ziff. 1.9.5 hiervor) ermöglicht. In dringenden Fällen bzw. bei Gefahr im Verzug für die einheimische Artenvielfalt können so gewisse zeitlich befristete organismenspezifische Massnahmen angeordnet werden, damit bspw. allfällige Befallsherde in der Schweiz sofort getilgt werden können.

Gliederungstitel vor Artikel 29g

3. Abschnitt: Beratende Kommissionen

Artikel 29g *Sachüberschrift aufgehoben*

Der dritte Abschnitt «Beratende Kommissionen» des Kapitels zu den Organismen umfasst nur einen Artikel (Art. 29g). Die Überschrift des neuen Abschnitts lautet deshalb gleich wie die bisherige Sachüberschrift von Artikel 29g, welche aufgehoben werden kann.

Artikel 33 Massnahmen gegen Bodenbelastungen

Artikel 33 Absatz 1

¹ Zur langfristigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit werden Massnahmen gegen chemische und biologische Bodenbelastungen in den Ausführungsvorschriften zum Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991⁶⁸ sowie in der Bundesgesetzgebung zum Katastrophenschutz, zur Luftreinhaltung, zu den Stoffen und den Organismen sowie zu den Abfällen und zu den Lenkungsabgaben geregelt.

Entsprechend der Überschrift des 3. Kapitels des 2. Titels des Umweltschutzgesetzes, die von «Umgang mit Organismen» in «Organismen» geändert wird, lautet der Verweis in dieser Bestimmung anstatt «Ausführungsvorschriften (..) zum Umgang mit (..) Organismen» neu «Ausführungsvorschriften (..) zu den Organismen».

Artikel 35c Abgabepflicht und Verfahren

Artikel 35c Absatz 4

⁴ Wer Stoffe, die der Abgabe unterworfen sind, im Inland herstellt oder erzeugt, muss diese deklarieren.

Das 6. Kapitel des 2. Titels des Umweltschutzgesetzes behandelt die Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen, auf dem Schwefelgehalt von Heizöl «Extraleicht» und auf dem Schwefelgehalt von Benzin und Diesel. Diese Produkte stellen Stoffe im Sinn von Artikel 7 Absatz 5 USG dar und keine Organismen im Sinn von Artikel 7 Absatz 5^{bis} USG, also biologische Einheiten, die zur Vermehrung oder zur Weitergabe von Erbmaterial fähig sind. Dass in diesem Kapitel unter Artikel 35c USG zur Abgabepflicht und zum Verfahren die Organismen erwähnt werden, ist deshalb ein gesetzgeberisches Versehen. Dieses wird mit der vorliegenden Streichung des Begriffs «Organismen» korrigiert.

Artikel 41 Vollzugskompetenzen des Bundes

Artikel 41 Absatz 1

¹ Der Bund vollzieht die Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e (Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe), 26 (Selbstkontrolle), 27 (Information der Abnehmer), 29 (Vorschriften über Stoffe), 29a–29^f^{bis} Absatz 3 erster Satzteil (Organismen), 29g (Beratende Kommissionen), 30b Absatz 3 (Pfandausgleichskasse), 30f und 30g (Ein- und Ausfuhr von Abfällen), 31a Absatz 2 und 31c Absatz 3 (Massnahmen des Bundes zur Abfallentsorgung), 32a^{bis} (vorgezogene Entsorgungsgebühr), 32e Absätze 1–4 (Abgabe zur Finanzierung von Sanierungen), 35a–35c (Lenkungsabgaben), 39 (Ausführungsvorschriften und völkerrechtliche Vereinbarungen), 40 (Inverkehrbringen serienmässig hergestellter Anlagen) und 46 Absatz 3 (Angaben über Stoffe und Organismen); er kann für bestimmte Teilaufgaben die Kantone beiziehen.

Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes obliegt nach Artikel 36 USG unter Vorbehalt von Artikel 41 USG den Kantonen. Für den Vollzug des Organismenrechts ist gemäss heutigem Artikel 41 Absatz 1 alleine der Bund zuständig. Da gemäss Artikel 29^f^{bis} Absatz 3 zweiter Satzteil die Kantone die erforderlichen Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen zu ergreifen haben, ist diese Bestimmung aus der Aufzählung unter Artikel 41 Absatz 1 anzupassen.

Artikel 60 Vergehen

Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe k^{bis}

¹ Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich: [...]

k^{bis}. Vorschriften über invasive gebietsfremde Organismen verletzt (Artikel 29^f^{bis} Absatz 1, 2 und 4);

Ein unsachgemässer Umgang mit invasiven gebietsfremden Organismen oder die Nichtbeachtung von Vorgaben zur Verhütung und Bekämpfung von solchen Organismen kann zu schwerwiegenden und teils nicht reparablen Beeinträchtigungen der biologischen Vielfalt und der übrigen Umwelt führen. Zudem können immense Kosten entstehen. Die Vorschriften über invasive gebietsfremde Organismen, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 USG zu erlassen hat, stellen deshalb wichtige umweltrechtliche Vorschriften dar, deren Verletzung als Vergehen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zu bestrafen ist, wie dies auch bei den anderen Vorschriften über Organismen, die der Bundesrat gestützt auf 29a–29h USG erlassen hat, der Fall ist⁶⁹.

Artikel 65 Umweltrecht der Kantone

Artikel 65 Absatz 2, 1. Satz

² Die Kantone dürfen keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen und keine neuen Bestimmungen über Konformitätsbewertungen serienmässig hergestellter Anlagen sowie über Stoffe oder Organismen erlassen.

Entsprechend der Überschrift des 3. Kapitels des 2. Titels des Umweltschutzgesetzes, die von «Umgang mit Organismen» in «Organismen» abgeändert wird, kann der Begriff «Umgang» in dieser Vorschrift gestrichen werden. Er ist auch für den korrekten Verweis auf die Vorschriften über Stoffe nach Artikel 29 ff. USG nicht notwendig.

⁶⁹ Die Fahrlässigkeit ist nach Art. 60 Abs. 2 USG bei allen Vergehen ebenfalls unter Strafe gestellt, in dieser Bestimmung (Art. 60 Abs. 2) erfolgt aber bei der Revision keine Änderung, entsprechend erscheint die Vorschrift nicht in der Vorlage.

3 Auswirkungen

3.1 Gesamthafte finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat zum Ziel, die Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu verstärken. Dies führt vor allem bei den Kantonen, die grossmehrheitlich für die Durchführung der Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen verantwortlich sein werden, zu zusätzlichen Kosten. Zusätzliche Kosten entstehen aber auch bei den Inhaberinnen und Inhabern von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen aufgrund der ihnen neu obliegenden Unterhaltspflicht für gewisse Arten. Beim Bund verursachen die Verstärkung der Grenzkontrollen und die Koordination kantonsübergreifender Massnahmen Mehrkosten.

Wie hoch diese Kosten insgesamt ausfallen, hängt einerseits von der Anzahl Arten ab, gegen welche Massnahmen ergriffen werden müssen, und von deren Einstufung. Die Schwierigkeit bei der Annahme einer bestimmten Anzahl Arten besteht darin, dass gewisse Arten zwar bekannt sind, aber nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich heute noch unbekannte invasive gebietsfremde Arten in der Schweiz in Zukunft ausbreiten können. Das heisst, eine zuverlässige Schätzung der Kosten und damit der finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlage kann erst bei Vorliegen der konkreten Ausführungsbestimmungen gemacht werden. Entscheidend wird namentlich die Einteilung der invasiven gebietsfremden Arten gemäss Stufenkonzept der Strategie in den Artenlisten und die Zuordnung von Massnahmen auf Verordnungsebene sein (vgl. Ziff. 1.9.1 f. hiervor).

Basierend auf der Übersicht zu gebietsfremden Arten der Schweiz⁷⁰ erfolgte eine erste grobe Schätzung der Anzahl Arten gegen welche Massnahmen im Sinne der neuen USG-Regelung zu ergreifen wären (insgesamt 23 Arten der Stufen D1, D2 und C). Gestützt auf bestehende Angaben der jüngeren Vergangenheit zu vergleichbaren Kosten der Bekämpfung von einzelnen invasiven gebietsfremden Arten (bspw. Asiatischer Laubholzbockkäfer) und den Bekämpfungskosten aus einzelnen Kantonen (bspw. Kt. AR), die sich auf die neuen Regelungsinhalte (Tilgung, Eindämmung, Unterhaltspflicht, Einfuhrkontrollen) übertragen lassen, erfolgte eine auf die Schweiz hochgerechnete Gesamtkostenschätzung.

Aufgrund der gegebenen Unsicherheiten wird bei der Berechnung der Gesamtkosten mit folgenden zwei Szenarien gearbeitet⁷¹:

- **Szenario 1:** Bei Szenario 1 ergeben sich zu Beginn zusätzliche Kosten von rund 150 Millionen CHF/Jahr bzw. von 50 Millionen CHF/Jahr nach zehn Jahren. Die Kosten sinken im Laufe der Zeit, weil davon ausgegangen wird, dass die Bekämpfung erfolgreich ist und die Einfuhrkontrollen wirksam sind, womit die Einbringung weiterer neuer invasiven gebietsfremden Arten vermindert werden kann. Bei den meisten invasiven gebietsfremden Arten sind aber über längere Zeit Nachkontrollen notwendig, es fallen deshalb auch nach mehreren Jahren noch Kosten an.
- **Szenario 2:** Bei Szenario 2 wird von tieferen spezifischen Bekämpfungskosten und einem geringeren Aufwand für die Unterhaltspflicht ausgegangen. Dieses Szenario ergibt zu Beginn zusätzliche Kosten von rund 90 Millionen CHF/Jahr. Diese sinken nach zehn Jahren auf rund 60 Millionen CHF/Jahr, weil wie im Szenario 1 davon ausgegangen wird, dass die Massnahmen auch wirksam sind, allerdings in geringerem Ausmass als im Szenario 1, so dass sie über einen längeren Zeitraum ausgeführt werden müssen.

Insgesamt ist also je nach Szenario mit jährlichen Mehrkosten in der Höhe von gesamthaft rund 90 – 150 Millionen CHF auszugehen, wobei innert zehn Jahren ein Kostenrückgang je nach Szenario auf gesamthaft rund 50 bzw. 60 Millionen CHF zu erwarten ist (siehe Abbildung). Die Reduktion der Kosten in den Folgejahren lässt sich damit begründen, dass grundsätzlich von einer erfolgreichen Bekämpfung ausgegangen wird. Dass eine konsequente Bekämpfung zu einer massgeblichen Reduktion der Bekämpfungskosten führen kann, zeigt das Beispiel der Bekämpfung von Ambrosia im Kanton Zürich. Zu Beginn hatte die Bekämpfung 49'000 CHF pro Jahr verursacht. In den Folgejahren sind die Kosten deutlich gesunken. Heute fallen noch ca. 8'000 CHF/Jahr für Kontrollen an. Würden alle Kantone eine vergleichbare Art im gleichen Umfang bekämpfen, ergäben sich im ersten Jahr Kosten in der Höhe von ca. 1.2 Millionen CHF, die in den Folgejahren auf ca. 200'000 CHF/Jahr zurückgehen.

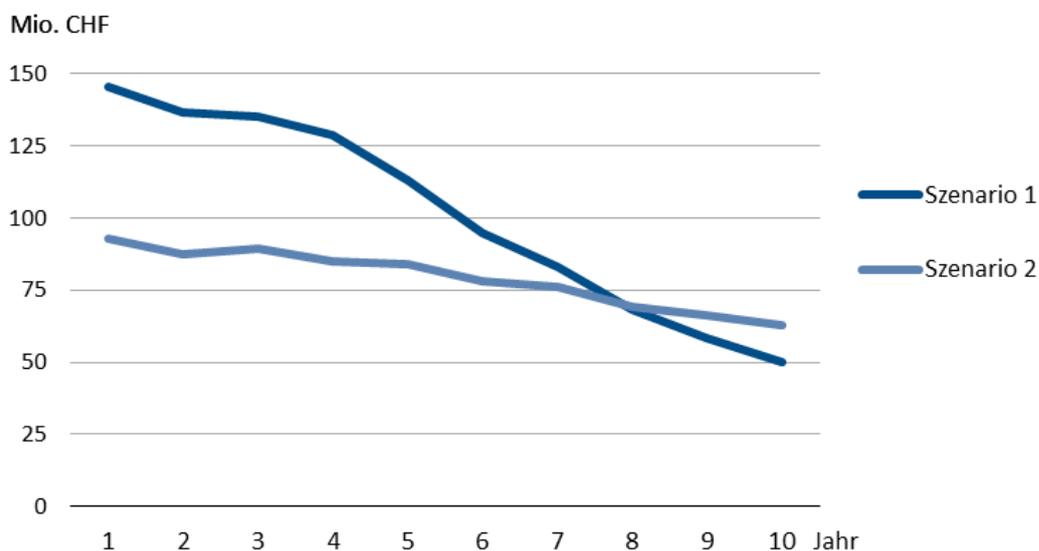
Die Werte der beiden oben genannten Szenarien sind als Grössenordnungen zu verstehen, da sowohl in Bezug auf die Bekämpfungsmethoden als auch in Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Anzahl

⁷⁰ BAFU, 2006: Gebietsfremde Arten in der Schweiz. Abrufbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00028/index.html?lang=de>

⁷¹ INFRAS (2017) Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassungen zur Strategie invasive gebietsfremde Arten. Studie im Rahmen der Umsetzung der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten zu Handen des BAFU. S. 55 ff.

neu auftretender invasiver gebietsfremder Arten Unsicherheiten bestehen. Sie basieren zudem auf der Annahme, dass die Strategie vollständig umgesetzt wird. Erst gestützt auf die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung und erste Entwürfe der konkreten Ausführungsbestimmungen (vgl. Ziff. 1.9.1 f. hier-vor) wird eine konkretere Schätzung der finanziellen und personellen Auswirkungen möglich sein.

Abbildung: Zusätzliche Kosten infolge der Gesetzesanpassungen



Quelle: INFRAS (2017) Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassungen zur Strategie invasive gebietsfremde Arten. Studie im Rahmen der Umsetzung der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten zu Händen des BAFU.

Am 18. Mai 2016 hat der Bundesrat das Postulat 13.3636 „Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten“ mit der zugehörigen Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten gutgeheissen. Mit diesem Entscheid hat der Bundesrat zudem beschlossen, zusätzliche Mittel für Sofortmassnahmen für die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Schweiz zu investieren. Diese Sofortmassnahmen decken auch dringliche Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten im Umfang von bis zu 4.5 Millionen CHF pro Jahr ab. Diese Mittel beschränken sich weitgehend auf punktuelle Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten in und unmittelbar um Schutzgebiete von nationaler und regionaler Bedeutung. Somit decken sie nur einen geringen Anteil der Aufwendungen ab, welche im Hinblick auf die Umsetzung dieser Strategie und dieser Anpassungen der rechtlichen Grundlagen zu leisten sind.

Am 6. September 2017 hat der Bundesrat den Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz verabschiedet. Im Massnahmenkatalog dieses Aktionsplans wurde auf die Aufnahme von Massnahmen betreffend invasiver gebietsfremder Arten, mit Verweis auf die laufenden Aktivitäten zur Umsetzung der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten bzw. diese Vorlage, verzichtet.

Im Folgenden werden die Mehrkosten aufgrund des Szenarios 2 weiter ausgeführt, in der Annahme, dass die bisherigen Aktivitäten gegen invasive gebietsfremde Arten fortgeführt und aufgrund der anzupassenden rechtlichen Grundlagen und zusätzlichen Mittel intensiviert werden. Von den anfänglichen Mehrkosten im Umfang von rund 90 Millionen CHF pro Jahr entfallen als Folge der Unterhaltspflicht rund 25 Millionen CHF pro Jahr auf die Inhaberinnen und Inhaber der betroffenen Grundstücke und Anlagen bzw. befallenen Gegenstände. Es verbleiben also insgesamt rund 65 Millionen CHF pro Jahr an zusätzlichem Finanzbedarf bei Bund und Kantonen.

3.2 Auswirkungen auf den Bund

3.2.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Von den rund 65 Millionen CHF pro Jahr übernimmt der Bund rund zwei Millionen CHF für die Kosten der Grenzkontrollen. Mit diesen Mitteln wird in Zusammenarbeit mit der EZV eine dem Kontrollsystem im Bereich CITES entsprechende Kontrolltätigkeit (risikobasiert und mittels Stichproben) eingeführt.

Hinzu kommen Kosten für die Koordination kantonsübergreifender Massnahmen, die Erarbeitung art-spezifischer Bekämpfungsstrategien sowie für Sensibilisierungsmassnahmen von weiteren drei Millionen CHF pro Jahr.

3.2.2 Geprüfte alternative Finanzierungsmöglichkeit

Zur Finanzierung der notwendigen zusätzlichen Bundesmittel wurde die Einführung einer Abgabe auf Importgüter, die invasive gebietsfremde Organismen enthalten können, geprüft. Der für die Einführung einer Abgabe erforderliche Kausalzusammenhang zwischen dem Import solcher Güter und invasiven gebietsfremden Organismen ist grundsätzlich gegeben, da invasive gebietsfremde Organismen per Definition nur mit Hilfe des Menschen in neue Gebiete eingebracht werden können, sei dies absichtlich durch die Einfuhr lebender Tiere und Pflanzen bzw. vermehrungsfähigen Materials oder unabsichtlich durch Güter, die vermehrungsfähiges biologisches Material beinhalten. Es ist erwiesen, dass der internationale Austausch von Gütern und Personen verantwortlich ist für das Aufkommen und die Schäden von invasiven gebietsfremden Organismen. Als Beispiel einer Abgabe auf Importgüter, die invasive gebietsfremde Organismen enthalten können, kann die Ballastwasserabgabe des Bundesstaats Kalifornien⁷² angeführt werden. Aufgrund der Tatsache, dass im Ballastwasser stets und unvermeidlich Organismen enthalten sind, die mit der Ablassung des Ballastwassers in ein fremdes Ökosystem geraten und dort Schäden anrichten können, hat Kalifornien eine Abgabe von \$200 pro Schiff, das seine Häfen anfährt, eingeführt. Der Ertrag dieser Abgabe von rund \$1.6 Millionen pro Jahr fliesst u.a. in den «California Exotic Species Control Fund» und wird für die Finanzierung von Monitoring und Informationsmassnahmen zu invasiven gebietsfremden Organismen verwendet⁷³.

Auf die Schweiz übertragen ist es aus abgaberechtlicher Sicht allerdings problematisch, dass im Einzelfall der direkte Verursacher oft nicht identifiziert werden kann. Zwischen der Einbringung eines invasiven gebietsfremden Organismus und dem Auftreten von Schäden können meist Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, vergehen und häufig führen erst mehrere Importe zur Festsetzung und Vermehrung von invasiven gebietsfremden Organismen. Eine Abgabe kann nur als Kausalabgabe qualifiziert werden, wenn sie von den Verursachern der zu deckenden Kosten erhoben wird. Im vorliegenden Fall fehlt der abgaberechtlich erforderliche enge Zurechnungszusammenhang zwischen Abgabepflichtigen und Verwendungszweck. Daher kommt der geprüften Abgabe auf Importgüter Steuercharakter zu, weshalb sie einer neuen Verfassungsgrundlage bedürfte⁷⁴.

Festzuhalten ist auch, dass die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen von allgemeinem öffentlichen Interesse ist und der Nutzen bei der Allgemeinheit anfällt. Der Aufwand für einen bei der Allgemeinheit anfallenden Nutzen ist aber typischerweise aus allgemeinen Finanzmitteln bzw. Steuereinnahmen zu finanzieren, womit die notwendigen zusätzlichen Bundesmittel aus dem Staatshaushalt zu tragen sind. Eine Abgabe auf Importgüter, die invasive gebietsfremde Organismen enthalten können, erweist sich damit aus abgaberechtlichen Gründen als unzulässig.

3.2.3 Personelle Auswirkungen

Die Umsetzung der Vorlage erfordert beim BAFU ab Inkraftsetzung der Gesetzesänderung einen zusätzlichen Personalaufwand von ca. 400 Stellenprozenten. Diese Ressourcen werden wie folgt eingesetzt:

- Erarbeiten von artspezifischen Bekämpfungsstrategien⁷⁵
- Aufbau und Betrieb eines nationalen Meldepflichtsystems
- Aufbau und Umsetzung von Massnahmen an der Landesgrenze in Zusammenarbeit mit der EZV
- Konkretisierung und Aufsicht des Vollzugs
- Definition und Koordination von kantonsübergreifenden Massnahmen.

Eine konkretere Schätzung des Personalbedarfs wird nach dem Vernehmlassungsverfahren und unter Berücksichtigung der Anliegen der Kantone möglich sein.

⁷² <http://law.justia.com/codes/california/2005/prc/71215.html>

⁷³ Jenkins, Peter T. "Paying for Protection from Invasive Species." *Issues in Science and Technology* 19, no. 1 (Fall 2002)

⁷⁴ Gemäss Rücksprache mit Bundesamt für Justiz vom 7. August 2017

⁷⁵ Massnahme 3-1.1 der Strategie

Ohne zusätzliche Stellenprozente kann das BAFU die zur Umsetzung der Vorlage erforderlichen zusätzlichen Aufgaben nicht wahrnehmen. Entsprechend müsste auf die Vorlage verzichtet werden. Die Ziele der Strategie würden nicht erreicht, da die in der Strategie formulierten Massnahmen nicht umgesetzt werden könnten. Damit besteht die Gefahr, dass Schäden durch invasive gebietsfremde Arten weiter zunehmen.

3.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

3.3.1 Auswirkungen auf die Kantone

Für die Umsetzung dieser Vorlage fallen von den gesamthaften Mehrkosten im Umfang von rund 90 Millionen CHF pro Jahr nach Abzug der Kosten, die von den privaten Grundstücksinhaberinnen und -inhaber und vom Bund zu tragen sind, ca. 60 Millionen CHF pro Jahr bei den Kantonen an. Gemäss Artikel 29^fbis Absatz 3 USG sind die Kantone für das Ergreifen der Tilgungs- und Eindämmungsmassnahmen verantwortlich.

Zudem wird der Vollzug der Vorschriften und Massnahmen zur Prävention, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen einen personellen Mehraufwand in der kantonalen Verwaltung zur Folge haben. Gewisse Änderungen organisatorischer Art wird die Einführung einer kantonalen Ansprechstelle für invasive gebietsfremde Organismen bewirken.

Positive Folgen wird die Vorlage für diejenigen Kantone und Gemeinden haben, die auf freiwilliger Basis oder gestützt auf eigene Rechtsgrundlagen bereits heute namhafte Anstrengungen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen unternehmen. Aufgrund dieser bereits erfolgten Anstrengungen wird ihr Tilgungs- und Eindämmungsaufwand zukünftig geringer ausfallen als bei solchen, die bislang untätig geblieben sind.

3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.4.1 Einleitung

Die wesentlichen Neuerungen der Vorlage wurden einer volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) unterzogen⁷⁶. Die zentralen Ergebnisse der VOBU werden nachfolgend zusammengefasst.

3.4.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Derzeit ist eine punktuelle, unkoordinierte (über Gemeinde-, Kantons- oder Landesgrenzen hinweg) und teils auch nicht fachgerechte Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen vielerorts noch gängige Praxis. Trotz substantieller Bekämpfungskosten kommt es deshalb jeweils nur zu geringen Abnahmen der Vorkommen oder zur Wiederbesiedelung des Standortes aus benachbarten Beständen.

Die Vorlage gewährleistet, dass invasive gebietsfremde Organismen früher, systematischer und koordinierter sowie vollständiger bzw. mit erhöhtem Mitteleinsatz bekämpft werden. Gemäss VOBU ist davon auszugehen, dass meist kurzfristig mit steigenden Bekämpfungskosten zu rechnen ist. Die aufgrund der Vorlage zu erwartende Reduktion der langfristigen Bekämpfungskosten überwiegt jedoch den durch die Gesetzesanpassungen ausgelösten Anstieg der kurzfristigen Bekämpfungskosten. Dies, weil sich die meisten invasiven gebietsfremden Arten in einer Phase der Ausbreitung befinden und es weniger Aufwand und Kosten verursacht, einzelne Bestände frühzeitig zu bekämpfen als in der Zukunft viele grosse Bestände einzudämmen und deren Ausbreitung zu kontrollieren. Unterbleiben Massnahmen, werden die anfallenden Bekämpfungskosten und die Schäden stetig ansteigen, bis zu dem Punkt, an dem eine Eindämmung der Arten nicht mehr zu erreichen ist, was neben sehr hohen volkswirtschaftlichen Kosten auch irreversible ökologische Schäden (Biodiversitätsschäden) zur Folge haben kann. Dies gilt im speziellen für Massnahmen gegen Arten der Stufe D1.

⁷⁶

Für eine möglichst wirksame und effizient ausgestaltete Umweltpolitik werden umweltpolitische Massnahmen mit der Methode der volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) evaluiert. Dabei werden die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen analysiert. Siehe www.bafu.admin.ch.

Das Stufenprinzip stellt sicher, dass invasive gebietsfremde Arten nur mit verhältnismässigen Massnahmen bekämpft werden. Hinzu kommt, dass die Vorlage ein harmonisiertes, koordiniertes und systematisches Vorgehen der Kantone unter Leitung des Bundes ermöglicht.

Insgesamt erweist sich die Vorlage aus volkswirtschaftlicher Gesamtsicht als sinnvoll. Sie verringert das Risiko von unberechenbaren und schwerwiegenden Schäden durch invasive gebietsfremde Organismen langfristig und gewährleistet einen effizienten Mitteleinsatz.

3.4.3 Auswirkungen auf Unternehmen, Haushalte und Forschungsinstitutionen

Von den Gesetzesanpassungen betroffen sind auf Seiten der Unternehmen und Haushalte schwerge- wichtig die öffentlichen und privaten Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegen- ständen. Dies aufgrund der vorgesehenen Unterhaltspflicht für gewisse Arten der Stufen D2 sowie alle Arten der Stufe C, wonach die Inhaberinnen und Inhaber dafür zu sorgen haben, dass sich diese Arten nicht weiter ausbreiten und auf benachbarte Flächen übergreifen, indem sie bspw. bei Pflanzen deren Versamung verhindern (vgl. Art. 29^fbis Abs. 2 hiervor).

Zunehmen wird aufgrund der Unterhaltspflicht insbesondere der Aufwand von Inhaberinnen und Inha- bern von Grundstücken bzw. Flächen, die bisher vernachlässigt wurden (Industriebrachen, unüberbaute Baulandparzellen, Lagerplätze, grosse Gärten etc.). Auszugehen ist in einer ersten Phase von einem gesamtschweizerischen Aufwand von durchschnittlich rund 25 Millionen Franken pro Jahr, wobei die Gesamtkosten in den Folgejahren bei erfolgreicher Umsetzung der Unterhaltspflicht sukzessive abneh- men werden. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass Massnahmen gemäss Unterhaltspflicht einfache Tätigkeiten wie bspw. Mähen, Jäten, Ausreissen, Ausgraben etc. sind, die keine übermässigen Kosten verursachen und die früher oder später – bspw. bei einer Nutzungsänderung, einem Verkauf oder einer Überbauung der fraglichen Fläche – grösstenteils ohnehin anfallen und deshalb keine unverhältnismäs- sige Belastung der betroffenen Inhaberinnen und Inhabern darstellen.

Wissenschaftliche Grundlagen für Bekämpfungs- und Präventionsmassnahmen sowie für Risikoanaly- sen erfordern ebenfalls einen Mehraufwand.

3.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Hauptziel der Vorlage ist die Vermeidung von Gefährdungen von Mensch, Umwelt und der Biodiversität durch invasive gebietsfremde Organismen. Für die Gesellschaft ist dies mit erheblichen Vorteilen ver- bunden, da invasive gebietsfremde Organismen beim Menschen Gesundheitsprobleme auslösen und in der Land- und Waldwirtschaft oder an Gebäuden und Infrastrukturen beträchtliche ökonomische Schäden anrichten können, bspw. durch Ertragseinbussen oder Mehrkosten im Unterhalt von Gleisan- lagen, Strassen, Schutzbauten und Ufern.

Die Vermeidung von Gefährdungen der Biodiversität einschliesslich deren Ökosystemleistungen ist für die Gesellschaft von Nutzen. Wie in der vom Bundesrat am 25. April 2012 verabschiedeten Strategie Biodiversität Schweiz festgehalten⁷⁷, wird die Erhaltung und Förderung der Biodiversität von der Gesell- schaft sowohl aus ethischen als auch aus ökonomischen Gründen als wichtig erachtet. Ebenfalls von gesellschaftlichem und ökonomischem Nutzen ist die Vermeidung von landschaftlicher Verarmung als Folge von ungehinderter Verbreitung invasiver gebietsfremder Organismen.

3.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage verbessert den Schutz der Umwelt, insbesondere der biologischen Vielfalt, vor invasiven gebietsfremden Organismen. Sie verstärkt die Präventionsbemühungen, indem der Einschleppung von invasiven gebietsfremden Organismen entgegengewirkt wird und gezielte Einfuhrkontrollen eingeführt werden. Treten invasive gebietsfremden Organismen in der Schweiz trotzdem auf, gewährleistet die Vorlage zukünftig, dass diese frühzeitig erkannt und rechtzeitig sowie mit den richtigen Massnahmen bekämpft werden können. Die Vorlage stellt zudem sicher, dass die Prävention, Bekämpfung und Über- wachung von invasiven gebietsfremden Organismen in der Schweiz wirksam, umfassend und kohärent erfolgt. Insbesondere sollen zukünftig keine unkoordinierten Bekämpfungsmassnahmen durchgeführt werden. Gestützt auf den neuen Artikel 29^fbis Absatz 4 können die Kantone zudem Private zu Massnah- men bzw. zur Duldung von Massnahmen verpflichten.

⁷⁷

Ohne die Vorlage wird die Anzahl und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten in der Schweiz wie bisher weiter steigen. Dies wird unweigerlich zu verstärkten Beeinträchtigungen von Ökosystemfunktionen und fortschreitender Verdrängung von einheimischen Arten führen.

Insgesamt sind die Auswirkungen der Vorlage auf die Umwelt deshalb positiv.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁷⁸ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁷⁹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Die unterbreitete Änderung des USG dient aber der Umsetzung der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten⁸⁰ und ist dringlich. Sie ist zudem eng verknüpft mit dem Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz, einem Richtliniengeschäft der Legislaturplanung 2015–2019⁸¹ und setzt diese bezüglich Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten um.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist von der vom Bundesrat am 18. Mai 2016 gutgeheissenen Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten explizit vorgesehen. Diese hält fest, dass zur Umsetzung der Strategie Anpassungen des Umweltschutzgesetzes notwendig sind (Ziff. 3.3). Mit dieser Änderung des Umweltschutzgesetzes werden die rechtlichen Grundlagen für die Erreichung der in der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten festgehaltenen Ziele und die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen geschaffen.

Gemäss der Strategie Biodiversität Schweiz bedrohen invasive gebietsfremde Arten die einheimische Artenvielfalt. Unter dem strategischen Ziel 7.3 wird folgendes Teilziel festgelegt: «Die Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten mit Schadenspotenzial ist eingedämmt⁸²».

Die vom Bundesrat am 27. Januar 2016 verabschiedete Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019 bezeichnet die Eindämmung der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten mit Schadenspotenzial unter dem Titel «Handlungsfeld 4 – Natürliche Ressourcen» als besonders wichtige Herausforderung⁸³.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 74 Absatz 1 BV, der den Bund beauftragt, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Als Einwirkungen gelten Vorgänge, die von Menschen verursacht werden, nicht jedoch solche, die von der Natur ausgehen, wie bspw. von einem Erdbeben oder einer Überschwemmung⁸⁴. Aus diesem Grund enthält das Umweltschutzgesetz grundsätzlich keine Regelungen, die Organismen direkt betreffen, sondern setzt primär beim Umgang mit Organismen, also bei menschlichen Tätigkeiten wie dem Herstellen, Einführen, Ausführen, Inverkehrbringen, Verwenden etc. an (Art. 7 Abs. 6^{ter} USG). Die Bekämpfung von bereits in die Umwelt gelangten invasiven gebietsfremden Organismen stellt dementsprechend keine Tätigkeit gemäss der Definition von «Umgang» nach Artikel 7 Absatz 6^{ter} dar. Da aber ein Befall mit invasiven gebietsfremden Arten per definitionem immer Folge eines früheren menschlichen Umgangs sein muss (ansonsten wäre die betreffende Art nicht gebietsfremd), liegt schlussendlich

⁷⁸ BBI 2016 1105

⁷⁹ BBI 2016 5183

⁸⁰ Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten vom 18. Mai 2016; abrufbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/biodiversitaet/13721/14385/14406/index.html?lang=de>

⁸¹ BBI 2016 1105 und 1233; BBI 2016 5183

⁸² BBI 2012 7239

⁸³ Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019, 27. Januar 2016. Ziff. 4.2.4. Abrufbar unter: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/politik-und-strategie/strategie-nachhaltige-entwicklung-2016-2019.html>

⁸⁴ Keller, Kommentar USG, Art. 7, Rz. 11

auch in diesem Fall eine Einwirkung im Sinn von Artikel 74 Absatz 1 BV vor. So wird auch in der Lehre festgehalten, dass natürliche Vorgänge dann als Einwirkungen gelten, wenn sie in ihren schädlichen Auswirkungen durch den Menschen verstärkt werden⁸⁵. Die Vorlage ist damit mit Artikel 74 Absatz 1 BV vereinbar.

Die Vorlage stützt sich auch auf Artikel 78 Absatz 4 BV, mit dem der Ingress neu ergänzt wird. Diese Bestimmung beauftragt den Bund, Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt zu erlassen und bedrohte Arten vor Ausrottung zu schützen. Da die Vorlage namentlich dem Schutz der einheimischen Artenvielfalt und zur besseren verfassungsrechtlichen Abstützung der Bekämpfung von bereits in die Umwelt gelangten invasiven gebietsfremden Arten dient, ist sie auch mit Artikel 78 Absatz 4 BV vereinbar.

Die Vorlage dient der Vermeidung von Einwirkungen durch invasive gebietsfremde Arten. Die Kosten der Massnahmen sollen wann immer möglich den Verursachern übertragen werden. Die Vorlage entspricht damit Artikel 74 Absatz 2 BV, wonach der Bund dafür sorgt, dass Einwirkungen vermieden werden, und die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von den Verursachern zu tragen sind.

Die Kompetenz der Vollzugsbehörden, Private zu Bekämpfungsmassnahmen auf ihrem Grundstück bzw. zur Duldung dieser Massnahmen zu verpflichten, stellt einen Eingriff in die verfassungsrechtliche Eigentumsгарantie (Art. 26 BV) dar. Die nach Artikel 36 Absatz 1 BV erforderliche gesetzliche Grundlage liegt mit Artikel 29^{bis} Absatz 3 vor. Angesichts der grossen Risiken, die invasive gebietsfremde Arten mit sich bringen und der in der Strategie verankerten Ziele, liegt der Eingriff im öffentlichen Interesse. Er erweist sich als verhältnismässig, da die tatsächliche Bekämpfung im Sinne der Tilgung nur bei Arten der Stufen D1 und D2 (ausserhalb Befallszonen) erforderlich ist. Die Unterhaltspflicht, welche die Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sich solche Arten nicht weiter ausbreiten und auf benachbarte Flächen übergreifen, betrifft eine überschaubare Anzahl Arten der Stufen D2 und C und stellt in der Regel keine unzumutbare Massnahme dar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat sich an der Vertragsparteienkonferenz von Nagoya 2010 verpflichtet, im Rahmen der Umsetzung der Biodiversitätskonvention bis 2020 die invasiven gebietsfremden Arten und ihre Einschleppungswege zu identifizieren und nach Priorität zu ordnen, als prioritär eingestufte Arten unter Kontrolle zu halten oder zu beseitigen sowie Massnahmen zur Überwachung der Einfallswegen zu ergreifen (Ziel 9 der Aichi Biodiversitätsziele; Ziff. 1.6 hiervor). Die Vorlage steht damit mit den Verpflichtungen der Schweiz nach der Biodiversitätskonvention im Einklang.

Die Vorlage entspricht Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b Berner Konvention, der die Schweiz verpflichtet, die Ansiedlung nicht heimischer Arten streng zu überwachen und zu begrenzen.

Was das Verhältnis zur EU betrifft, so ist festzuhalten, dass die Vorlage einen Bereich regelt, der keines der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU betrifft. Insbesondere bleibt der Pflanzenschutzbereich und damit das Abkommen vom 21. Juni 1999⁸⁶ mit der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) vorbehalten. Nicht berührt von der Vorlage wird das «Schengen-Dublin Abkommen» vom 26. Oktober 2004⁸⁷, da dieses ausschliesslich Personenkontrollen betrifft und auf Warenkontrollen bzw. Zollkontrollen an der Schweizer Grenze keinen Einfluss hat. Dies betrifft sowohl den Warenverkehr aus der Schweiz in die EU als auch den Warenverkehr aus der EU in die Schweiz.

Die Vorlage lehnt sich an die EU-Verordnung Nr. 1143/2014 an und sieht eine Berücksichtigung der Unionsliste nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 1143/2014 vor (vgl. Ziff. 1.7 hiervor). Die vorhandenen Synergien sollen also im Rahmen der Umsetzung dieser Vorlage soweit sinnvoll genutzt werden. Dies entspricht der Tatsache, dass auch die EU als Vertragspartei der CBD dem Aichi Biodiversitätsziel Nr. 9 betreffend die invasiven gebietsfremden Arten verpflichtet ist.

⁸⁵ Keller, Kommentar USG, Art. 7, Rz. 11

⁸⁶ SR 0.916.026.81

⁸⁷ SR 0.362.31; mit vollem Namen: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 BV sowie Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁸⁸ erlässt die Bundesversammlung wichtige rechtsetzende Bestimmungen, wie die vorliegenden, in der Form des Bundesgesetzes.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage beinhaltet mit Artikel 29^{bis} Absatz 3, wonach der Bund für Massnahmen an der Landesgrenze sowie für die Festlegung und die Koordination von kantonsübergreifenden Massnahmen sorgt, eine Bestimmung, die neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen CHF nach sich zieht und deshalb der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV untersteht.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Nach Artikel 74 Absatz 1 BV ist es der Bund, der die notwendigen Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen hat. Gerade bei der Prävention, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen ist national koordiniertes Vorgehen unabdingbar. Die Vorlage entspricht damit dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 43a Absatz 1 BV.

Da der Bund aber bei der Prävention, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen über seine Rechtsetzungs- und Koordinationsfunktion hinaus keine weiteren Befugnisse benötigt, den Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechts gewisse Gestaltungsfreiräume eingeräumt werden sollen und die Kantone den Vollzug weitgehend mit ihrer vorhandenen Infrastruktur bewältigen können, soll die Vorlage im Rahmen des Vollzugsföderalismus (Art. 46 Absatz 1 BV) umgesetzt werden.

Die Vorlage führt zu Mehrausgaben bei den Kantonen, da vor allem diese mit der Durchführung der erforderlichen Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen beauftragt werden. Besonders betroffen sind diejenigen Kantone, die zurzeit in diesem Bereich nur wenig Aufwand betreiben und sich aufgrund der national koordinierten Herangehensweise zukünftig stärker engagieren müssen. Zu erinnern ist aber daran, dass es bereits heute Aufgabe der Kantone ist, für die Prävention und Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen zu sorgen (Art. 52 Abs. 1 FrSV). Die Kosten, die ihnen dadurch entstehen, haben sie grossmehrheitlich selbst zu tragen, da nur ein kleiner Teil der Kosten gestützt auf Artikel 53 FrSV auf die Verursacher überwältzt werden kann. Das bestehende Finanzierungssystem wird also beibehalten. Die fiskalische Äquivalenz der Vorlage ist damit gegeben (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV).

5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vorlage enthält keine neuen Subventionsbestimmungen.

5.7 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Artikel 29^{bis} Absatz 1 beauftragt den Bundesrat, Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen. Diese Delegation ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 74 Abs. 1 und 78 Abs. 4 BV) und aufgrund der Tatsache, dass das Umweltschutzgesetz als Rahmengesetz diverse gleichgeartete Delegationsnormen enthält, gerechtfertigt.

5.8 Datenschutz

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass für eine effektive Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen teils Daten zu den betroffenen Grundstücken erhoben und verwendet werden müssen. Artikel 52 Absatz 2 FrSV enthält bereits eine entsprechende Grundlage für die Weitergabe solcher Angaben. Zudem erlaubt es diese Bestimmung den Kantonen explizit, einen öffentlich zugänglichen Kataster über die Standorte von invasiven gebietsfremden Organismen zu erstellen.