



28. August 2019

Fragen zur Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes

Wir bitten Sie höflich, Ihre Stellungnahme gemäss folgender Struktur zu erfassen:

1. Beurteilung der vorgesehenen Änderungen des Umweltschutzgesetzes

- a) Definition der gebietsfremden (Art. 7 Abs. 5^{quinquies} E-USG) und der invasiven gebietsfremden Organismen (Art. 7 Abs. 5^{sexties} E-USG)

- i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

- ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- b) Kompetenz zum Erlass von Vorschriften gegen invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29^{bis} Abs. 1 E-USG).

- i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

- ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Hier fehlt der Einbezug der Kantone und der Fokus liegt zu stark auf Arten. Lebensräume kommen im neuen Stufenmodell überhaupt nicht vor, dabei ist das Vorkommen von invasiven gebietsfremden Organismen regional, in verschiedenen Lebensräumen (z.B. Moore, Wald, Gewässer) sowie in verschiedenen Gebietstypen (u.a. wertvollen/schützenswerte Gebiete, «Restflächen») stark unterschiedlich. Deshalb ist ein differenziertes Vorgehen angezeigt und nötig. Die differenzierte Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten bedingt eine regionale Anpassung der Massnahmen sowie eine Priorisierung der Arten, Lebensräume und Gebietstypen. Diese Differenzierung muss durch die Kantone stattfinden (siehe Kommentare zu Abs. 3). Es ist daher entscheidend, die Kantone eng in die Ausarbeitung der Listen mit der Einteilung der Stufen einzubeziehen, um zu verhindern, dass Expertinnen und Experten Entscheide treffen, deren weitreichende Konsequenzen ihnen nicht bewusst sind.

Bei der Überwachung ist unklar, was diese alles umfasst. Es ist zu befürchten, dass die Kosten und der Überwachungsaufwand für die Kantone im Vergleich zur jetzigen Regelung massiv ansteigen werden.

Sehr viele der vorgeschlagenen Massnahmen sollen vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) umgesetzt werden, insbesondere die Einstufung der Arten in die jeweiligen Stufen. Dies setzt jedoch voraus, dass die notwendigen finanziellen und personellen Mittel zur Bewältigung dieser Bundesaufgaben auch tatsächlich bereitgestellt werden. Geschieht dies nicht, fehlen den Kantonen die Grundlagen für ihre Vollzugsaufgaben.

c) Massnahmen gegen unabsichtlich eingeschleppte invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29^{bis} Abs. 2 Bst. a E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Es wäre wichtig, dass die Kantone hier ein Mitspracherecht haben. Ein gemeinsames Gremium mit Kantonen und Bund wäre wünschenswert.

d) Meldepflicht bei Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen¹ (Art. 29^{bis} Abs. 2 Bst. b E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

e) Unterhaltungspflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen oder Gegenständen bei Befall invasiver gebietsfremder Organismen¹ (Art. 29^{bis} Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 29^{bis} Abs. 4 E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Die allgemeine Stossrichtung der vom Bund vorgelegten Vorschläge ist grundsätzlich zu begrüssen; es verbleiben jedoch in verschiedener Hinsicht ernst zu nehmende Bedenken. So legt der Bund nicht offen, bei welchen Arten den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern welche Pflichten zukommen sollen. Ausserdem verfolgt die Vorlage des Bundes den Ansatz, eine unerwünschte Art in der gesamten Schweiz und auf allen Parzellen derselben Pflicht zu unterwerfen. Dies ist wenig sinnvoll, schwierig umsetzbar und würde zu unverhältnismässigen Belastungen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer führen.

¹ Die Auswahl der Organismen erfolgt gemäss Stufenkonzept der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten.

Es ist richtig, dass der Bund mit seiner Einstufung eine Leitlinie festlegt und die Risikobewertung der Arten vornimmt, es müssen jedoch die Kantone sein, die eine Risikobewertung der betroffenen Schutzgüter vornehmen, an ihre Gegebenheiten angepasste Massnahmen umsetzen und dabei insbesondere dem unterschiedlichen ökologischen Wert einzelner Gebiete oder den von Massnahmen verursachten Kosten Rechnung tragen. Siehe auch Anmerkungen zu Abs. 3.

f) Bekämpfungspflicht für invasive gebietsfremde Organismen¹ (Art. 29^fbis Abs. 2 Bst. c E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Es ist insbesondere fraglich, wie die Bekämpfungs- und die Unterhaltspflicht durchgesetzt werden sollen, da damit ein grosser Kontrollaufwand verbunden ist und die korrekte Erfüllung der Unterhalts- und Bekämpfungspflicht ein gewisses Fachwissen voraussetzt (Artenkenntnis).

g) Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeiten (Art. 29^fbis Abs. 2 Bst. d & Art. 29^fbis Abs. 3 E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Den Kantonen müssen zwingend mehr Möglichkeiten eingeräumt werden, im Rahmen eigener Massnahmenpläne ihre Massnahmen zu priorisieren. Insbesondere ist es notwendig, einzelne Gebiete einem höheren oder tieferen Schutzniveau zu unterstellen und in den höher gewichteten Gebieten zusätzliche Arten der Unterhaltspflicht zu unterstellen.

Bekämpfungs- und Unterhaltspflichten für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind grundsätzlich sorgfältiger und differenzierter auszuarbeiten. Es muss gewährleistet werden, dass die Unterhaltspflicht verhältnismässig umgesetzt werden kann. Insbesondere auf Privatgrund gilt es eine sorgfältige Güterabwägung zwischen dem möglichen ökologischen Nutzen einer Massnahme und dem dazu notwendigen Eingriff in privates Eigentum oder den durch die Massnahmen verursachten Kosten vorzunehmen. Die Unterhaltspflicht muss daher so ausgestaltet werden, dass sie nicht ohne Ausnahme für sämtliche Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gilt, sondern von den Kantonen nach einer sorgfältigen Risikobewertung angeordnet werden kann. Unzumutbare Eingriffe sind angemessen zu entschädigen.

Ebenfalls notwendig ist, dass der Bund kantonsübergreifende Massnahmen nicht nur koordiniert, sondern diese eng mit den betroffenen Kantonen abstimmt (Mitspracherecht der Kantone).

h) Kompetenz zum Erlass einer Amtsverordnung (Art. 29^{fbis} Abs. 5 E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
- sie ist nur bedingt überzeugend*
- sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Auch hier ist ein Mitspracherecht der betroffenen Kantone vorzusehen.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln der Botschaft

Kap. 1 Grundzüge der Vorlage

Im Grundsatz begrüssen wir die Stossrichtung der Revision. Wir sind aber der Meinung, dass regionale Unterschiede berücksichtigt werden müssen und auch eine Priorisierung nach Lebensräumen (z.B. Moore, Wald, Gewässer) und Gebietstypen (u.a. wertvollen/schützenswerte Gebiete, Gewässer, «Restflächen») angezeigt ist. Auch muss die Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Die Kosten für die Kantone werden massiv ansteigen. Ein effizienter Mitteleinsatz kann nicht gewährleistet werden, wenn die Massnahmen den lokalen Gegebenheiten nicht angepasst sind.

Die Einteilung der Arten in die jeweilige Massnahmenkategorie erfolgt durch den Bund. Die Ausarbeitung und periodische Anpassungen können einige Zeit in Anspruch nehmen, umso mehr, falls auf Bundesstufe nicht genügen Mittel zur Erfüllung der neuen Aufgaben bereitgestellt werden. Währenddessen können die Kantone keine eigenen Massnahmen ergreifen, um rasch auf neue Begebenheiten zu reagieren. Dies schafft ein träges System, obwohl beim Umgang mit invasiven gebietsfremden Organismen oft ein rasches Handeln am zielführendsten ist.

Es ist nach wie vor unklar, welche Organismen in welche Stufe eingeteilt werden sollen. In der Schweiz gelten sehr besondere klimatische Bedingungen, die sich zudem regional stark unterscheiden. Es ergibt daher keinen Sinn, eine Art in der gesamten Schweiz den gleichen Massnahmen zu unterwerfen. Die Kantone müssen darum

- a) in die Ausarbeitung der Listen einbezogen werden, um deren Praxistauglichkeit zu gewährleisten,
- b) die Möglichkeit erhalten, im Rahmen kantonaler Massnahmenpläne oder Erlasse einzelne Gebiete oder Arten zu priorisieren.

Ebenfalls notwendig ist, den Kantonen zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten einzuräumen. Die Kosten der Vorlage sind viel zu tief geschätzt.

Kap. 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Zu Art. 29^{fbis} Abs. 1: Die Kantone sind in die Ausarbeitung der Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen eng einzubeziehen.

Antrag: Art. 29^{fbis} Abs. 3 ist wie folgt anzupassen:

Der Bund ergreift entsprechende Massnahmen an der Landesgrenze, legt gemeinsam mit den betroffenen Kantonen kantonsübergreifende Massnahmen fest und koordiniert sie; im Übrigen ergreifen die Kantone die erforderlichen Massnahmen, insbesondere legen sie die Einzelheiten der Unterhaltspflicht fest.

Antrag: Art. 29^{fbis}: Es ist ein zusätzlicher Absatz einzufügen:

Die Kantone erstellen Massnahmenpläne, welche wertvolle Gebiete priorisieren, eine Güterabwägung zwischen unterschiedlichen Schutzgütern vornehmen und allenfalls zusätzliche Arten lokal begrenzt der Unterhaltspflicht unterstellen können.

Art. 60 Abs. 1 Bst. k^{bis} ist wie folgt anzupassen:

k^{bis}. Vorschriften über invasive gebietsfremden Organismen verletzt (Art. 29^{fbis} Absätze 1, 2 und 4). Ausgenommen bleiben Verstösse gegen die Unterhaltspflicht, ausser wenn die zuständigen Behörden eine konkrete Anordnung gemäss Art. 29^{fbis} ausgesprochen haben;

Art. 65 Abs. 2, 1. Satz ist wie folgt anzupassen:

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; davon ausgenommen sind Bestimmungen zur Unterhaltspflicht, welche die Kantone gestützt auf Art. 29^{fbis} erlassen.

Zu Art. 29^{fbis} Abs. 4: Die Kantone müssen die Möglichkeit erhalten, gestützt auf eigene Massnahmenpläne Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen, die von invasiven gebietsfremden Organismen befallen sind oder befallen sein könnten, zu verpflichten, Unterhaltsarbeiten im Sinne von Art. 29^{fbis} Abs. 2 Bst. c durchzuführen oder zu dulden.

Kap. 3 Auswirkungen

Die Kosten sind viel zu tief geschätzt. Insbesondere auf die Infrastrukturbetreiber sowie auf die Unterhaltsdienste von Gewässern kommen hohe Mehrkosten zu, wenn die Unterhaltspflicht wie vorgesehen umgesetzt wird. Erfahrungen mit bisherigen Projekten zeigen, dass die Kosten für die Bekämpfung einzelner Arten bei mehreren 100 bis deutlich über 1000 Franken pro Hektar und Jahr liegen. Daher sind den Kantonen zur Erfüllung ihrer Vollzugsaufgaben Beiträge zu gewähren.

Kap. 4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Kap. 5 Rechtliche Aspekte

Die Strafbestimmungen von Art. 60 sollen neu auch eine vorsätzliche Verletzung von Vorschriften über invasive gebietsfremde Organismen umfassen. Dies ist prinzipiell zu begrüßen, allerdings sind die Strafbestimmungen insgesamt deutlich zu streng. Die korrekte Erfüllung der vorgeschlagenen Melde-, Bekämpfungs- und Unterhaltspflichten setzt ein nicht unbedeutendes Fachwissen voraus, sowohl was die Erkennung der jeweiligen Art, als auch was die beste Methode zu deren Bekämpfung betrifft. Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, Verstösse gegen die Unterhaltspflicht, die je nach Einstufung einzelner Arten tausende Grundeigentümer allein im Kanton Zürich betreffen könnten, pauschal unter Strafe zu stellen. Darüber hinaus dürfte es im konkreten Einzelfall schwierig sein, dem Betroffenen vorsätzliches Handeln nachzuweisen. Es wäre daher sinnvoll, die Strafbestimmungen bezogen auf die Unterhaltspflicht dahingehend einzuschränken, dass sich erst strafbar macht, wer einer konkreten Anordnung der zuständigen Behörden nicht nachkommt. Dies würde sich mit den vorgeschlagenen Änderungen zu Art. 29^{fbis} decken, da die Strafbestimmungen so an die von den Kantonen definierten Einzelheiten der Unterhaltspflicht gekoppelt wären und dadurch die Verhältnismässigkeit der Strafbestimmungen gewährleistet bliebe.