

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. September 2019

789. Änderung des Umweltschutzgesetzes, Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 15. Mai 2019 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Entwurf für die Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) zur Umsetzung der «Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten» zur Stellungnahme. Die Vorlage gewichtet das Thema invasive gebietsfremde Organismen stärker als bisher und schafft weitergehende Pflichten für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Zusätzlich gibt die Vorlage einen Ausblick auf die geplante Revision der Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (FrSV; SR 814.911), welche die zusätzlichen Pflichten für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie die Details der Umsetzung festlegen soll.

Invasive gebietsfremde Organismen gelten weltweit als einer der wesentlichen Gründe für den derzeit beobachteten raschen Rückgang der Artenvielfalt, und sie verursachen vermehrt auch Schäden in der Land- und Forstwirtschaft, insbesondere durch erhöhten Aufwand für Pflege und Instandstellung von Flächen. Die Schweiz im Allgemeinen und der Kanton Zürich im Besonderen sind bis heute vor gravierenden Schäden durch invasive Arten mehrheitlich verschont geblieben. Das liegt einerseits am verbreitet hohen Standard, den der Unterhalt von Flächen hierzulande erreicht, andererseits daran, dass der Kanton seit 2009 über einen Massnahmenplan «invasive gebietsfremde Organismen» verfügt. Dies führte dazu, dass im Kanton Zürich vor allem invasive gebietsfremde Pflanzen besser als anderswo bekämpft werden und dadurch bisher weniger Schäden aufgetreten sind. Insbesondere konnte bisher verhindert werden, dass sich invasive Arten in einzelnen Gebieten derart ausbreiten, dass sie mit vertretbarem Aufwand nicht mehr entfernt werden können und dass die entsprechenden Flächen ihren ökologischen oder ökonomischen Wert dadurch vollständig verlieren.

Eine Herausforderung bleibt, dass nach wie vor neue Arten eingeschleppt werden oder dass sich bereits vorhandene Arten auf weniger intensiv gepflegten Flächen besonders stark ausbreiten. Dies führt beim Unterhalt und bei der Bewirtschaftung der umliegenden Flächen zu hohen Kosten und insgesamt zu einer stetigen Zunahme invasiver Arten im Kanton. In einem Pilotprojekt mit zehn Gemeinden im Reppischtal

(RRB Nr. 905/2016) konnte jedoch gezeigt werden, dass die Eindämmung invasiver Neophyten gelingen kann. Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass diese Eindämmung umso besser funktioniert und umso kostengünstiger ausfällt, je koordinierter sie erfolgt und je früher sie beginnt. Auch hat der Fall des Asiatischen Laubholzbockkäfers in Winterthur (RRB Nr. 1168/2013) gezeigt, dass neu auftretende, besonders gefährliche invasive Arten vollständig entfernt werden können, wenn rasch und entschlossen gehandelt wird. Dadurch konnten sehr hohe Folgekosten abgewendet werden, die in anderen Städten weltweit nach dem Befall mit dem Asiatischen Laubholzbockkäfer angefallen sind.

Bisher fehlt jedoch für die meisten invasiven gebietsfremden Arten die gesetzliche Grundlage, um so koordiniert oder so entschieden handeln zu können wie in den genannten Beispielen. Hier setzen die vom Bund vorgelegten Vorschläge an. Durch eine Bekämpfungs- und Meldepflicht soll sichergestellt werden, dass neu auftretende, besonders gefährliche invasive Organismen rasch wieder entfernt werden können. Zudem soll mit einer Unterhaltspflicht für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sichergestellt werden, dass Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten koordiniert und parzellenübergreifend und damit effizienter umgesetzt werden können, vergleichbar dem Vorgehen im Reppischtal. Wenn auf einem Grundstück, das mit einer stark versamenden Pflanze belastet ist, nichts gemacht wird, verpuffen die Anstrengungen in den benachbarten Parzellen wirkungslos.

Die allgemeine Stossrichtung der vom Bund vorgelegten Vorschläge ist daher 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. Den Kantonen muss daher die Möglichkeit gegeben werden, an ihre Gegebenheiten angepasste Massnahmen umzusetzen und dabei insbesondere dem unterschiedlichen ökologischen Wert einzelner Gebiete oder den von Massnahmen verursachten Kosten Rechnung zu tragen. So setzte beispielsweise das Pilotprojekt im Reppischtal in den privaten Gärten auf Freiwilligkeit, ohne den Erfolg der Massnahmen insgesamt zu gefährden. Schliesslich ist es notwendig, für die auf die Kantone zukommenden Aufgaben neue Finanzierungsmöglichkeiten vorzusehen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften, 3003 Bern; einschliesslich Fragebogen, auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an aoel@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 15. Mai 2019 haben Sie uns die Unterlagen zur Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) zur Umsetzung der «Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten» («Strategie») zur Stellungnahme zugestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Im Folgenden äussern wir uns zu den wichtigsten Punkten und senden Ihnen ergänzend den ausgefüllten Fragebogen zu.

A. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich ist zu begrüssen, dass das Thema invasive gebietsfremde Organismen im USG stärker gewichtet wird und dass auch diejenigen Arten oder Vorkommen berücksichtigt werden, mit denen nicht bewusst «umgegangen» wird. Auch der angepassten Definition gebietsfremder Organismen in Art. 7 stimmen wir zu.

Als problematisch erachten wir jedoch die Tatsache, dass derzeit nicht klar ist, bei welchen Arten den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern welche Pflichten auferlegt werden sollen. Es ist nicht akzeptabel, dass ein Expertengremium ohne Einbezug der betroffenen Kantone über diese Einstufung entscheiden soll. Ebenfalls erachten wir es als heikel, dass die vorgesehenen Pflichten pro Art für alle Regionen der Schweiz gelten sollen, ohne dass den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt wird, auf ihre Bedürfnisse angepasste Massnahmen umzusetzen. Bekämpfungs- und Unterhaltspflichten für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind sorgfältiger und differenzierter auszuarbeiten, und es sind unzumutbare Eingriffe angemessen zu entschädigen; hierzu sind klare Bestimmungen vorzusehen.

Wie bereits in unserem Schreiben vom 28. Oktober 2015 (RRB Nr. 999/2015) zur «Strategie» festgehalten, sind wir der Ansicht, dass regionale Anliegen grundsätzlich stärker berücksichtigt werden müssen. Der Schaden, den ein invasiver gebietsfremder Organismus anrichtet, hängt einerseits von der Gefährlichkeit dieses Organismus ab (Emission), andererseits aber auch von der Empfindlichkeit oder dem vorhandenen Wert des beeinträchtigten Schutzgutes (Immission). Das vorgeschlagene Stufenkonzept deckt den Bereich Emission ab, indem Organismen auf der

Grundlage ihrer Gefährlichkeit in eine von insgesamt fünf Stufen eingeteilt werden sollen. Der Bereich Immission kommt im vorliegenden Entwurf nicht vor, genauso wenig die Verhältnismässigkeit der zu treffenden Massnahmen. Hier sind unseres Erachtens die Kantone gefordert: sie kennen die betroffenen Schutzgüter besser und können auf ihre Gegebenheiten angepasste und entsprechend priorisierte Massnahmen treffen, um ein verhältnismässiges, risikobasiertes Vorgehen zu gewährleisten.

Ebenfalls haben wir in unserem Schreiben vom 28. Oktober 2015 darauf hingewiesen, dass die angeführten Zusatzkosten für Bund und Kantone zu tief geschätzt wurden. Insbesondere die Bekämpfungs- und Überwachungskosten dürften deutlich höher als veranschlagt ausfallen, wobei Verkehrsinfrastrukturen sowie die Gewässerläufe überdurchschnittlich betroffen sind. Deshalb ist es notwendig, den Kantonen zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten zu bieten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die neuen Vorschriften wegen fehlender Mittel nur mangelhaft umgesetzt werden.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes

Art. 29^{bis} Abs. 1

Die vorgesehene Revision der Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (FrSV; SR 814.911) sowie die geplante Einführung des Stufenkonzepts gemäss «Strategie» wird weitreichende Folgen für den Vollzug haben. Die konkrete Ausgestaltung der Unterhalts- oder Bekämpfungspflicht oder der Überwachung einzelner Arten kann sehr grosse, auch finanzielle, Auswirkungen auf die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie die Vollzugsbehörden haben. Die Listen, welche die einzelnen Arten den unterschiedlichen Stufen zuweisen, sollen gemäss vorliegendem Entwurf vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) nach Konsultation von Expertinnen und Experten erstellt werden. Wir lehnen es ab, dass ein Expertengremium allein Entscheide mit derart weitreichenden Folgen auf Vollzugsebene fällt. Wir unterstreichen die in unserem Schreiben vom 28. Oktober 2015 geäusserte Haltung, dass es angesichts der weitreichenden Auswirkungen auf die kantonalen Vollzugsbehörden notwendig ist, die Kantone in die Ausgestaltung dieser Listen eng einzubeziehen.

Antrag: Die Kantone sind in die Ausarbeitung der Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen eng einzubeziehen.

Art. 29^fbis Abs. 3

Dem Bund wird neu mit Art. 29^fbis Abs. 3 die Möglichkeit eingeräumt, kantonsübergreifende Massnahmen festzulegen und diese zu koordinieren. Diese Kompetenz ist sachgerecht. Massnahmen des Bundes sind insbesondere dann angezeigt, wenn neue Organismen auftreten, die der Bekämpfungspflicht mit dem Ziel Tilgung unterstehen. Für alle anderen Organismen ist es jedoch notwendig, die betroffenen Kantone eng in die Ausgestaltung der kantonsübergreifenden Massnahmen einzubeziehen, damit diese ihr Wissen über lokale Gegebenheiten, wie beispielsweise betroffene Schutzgüter oder die aktuelle Befallssituation, einbringen können.

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; [...].

Art. 29^fbis Abs. 3

Insbesondere die geplante Unterhaltspflicht wird erhebliche Auswirkungen auf Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie die Kantone haben. Die Kantone sollen mit dem Vollzug der Unterhaltspflicht betraut werden und den Unterhalt allenfalls nach vorgängiger Androhung der Ersatzvornahme selbst durchführen. Gleichzeitig kann gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. k^{bis} mit Freiheits- oder Geldstrafe bestraft werden, wer vorsätzlich gegen die Unterhaltspflicht verstösst.

Auch wenn in den Vernehmlassungsunterlagen nicht offengelegt wird, wie die einzelnen Arten eingestuft werden sollen, legen Beispiele aus den Erläuterungen und aus der volkswirtschaftlichen Beurteilung des BAFU von 2017 die Vermutung nahe, dass insbesondere diejenigen Arten der Unterhaltspflicht unterstellt werden sollen, die bereits weit verbreitet sind. Als Beispiele werden der Sommerflieder sowie das Schmalblättrige Greiskraut genannt.

Eine flächendeckende Überwachung und Durchsetzung der Unterhaltspflicht dieser beiden Arten und damit die Gewährleistung der Gleichbehandlung im gesamten Kanton ist schlicht nicht möglich. Es muss den Kantonen daher die Möglichkeit eingeräumt werden, die Ausgestaltung der Unterhaltspflicht den lokalen Gegebenheiten anzupassen; insbesondere müssen schützenswerte Gebiete priorisiert werden können, ohne den Anspruch auf Gleichbehandlung zu verletzen. Ebenfalls muss es möglich bleiben, in besonders empfindlichen Gebieten Arten zu bekämpfen, die auf nationaler Ebene nicht (mehr) bekämpft werden oder für die gar keine Unterhaltspflicht (mehr) besteht. Gerade bei Arten, die bereits besonders weit verbreitet sind und daher womöglich von der Unterhaltspflicht ausgenommen werden, sind die letzten noch verbliebenen nicht

befallenen Gebiete von besonderem Wert. Als Beispiel sei der Pfäffikersee erwähnt, wo der Kanton Zürich seit Jahren mit einem Pilotprojekt versucht, die Einschleppung von Arten zu verhindern, die in anderen Gewässern längst verbreitet sind und bei denen auch eine Unterhaltspflicht weder sinnvoll noch umsetzbar ist. Auch bei dem im Reppischtal umgesetzten Pilotprojekt zur Bekämpfung aller invasiven gebietsfremden Pflanzenarten wird insgesamt ein höheres Schutzniveau erreicht, als es gemäss dieser Vorlage vorgesehen wäre.

Zusätzlich 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.

Um den Besonderheiten lokaler Gebiete und Projekte Rechnung zu tragen und die Verhältnismässigkeit zu gewährleisten, sollen die Kantone Massnahmenpläne erstellen, die eine Güterabwägung zwischen verschiedenen Schutzgütern vornehmen und die betroffenen Gebiete, Arten und Grundstücke entsprechend priorisieren. Auch soll es möglich sein, in diesen Massnahmenplänen lokal begrenzt Arten der Unterhaltspflicht zu unterstellen, die auf nationaler Ebene von dieser ausgenommen sind. Dieses Vorgehen würde demjenigen bei Luftverunreinigungen entsprechen, wie es in Art. 44a USG definiert ist. Wie auch bei Luftverunreinigungen verursachen bei bereits verbreiteten invasiven gebietsfremden Organismen mehrere Quellen die eigentliche Belastung, was ein vergleichbares Vorgehen sinnvoll erscheinen lässt.

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 Abwägung zwischen unterschiedlichen Schutzgütern vornehmen und allenfalls zusätzliche Arten lokal begrenzt der Unterhaltspflicht unterstellen können.

Art. 29f^{bis} Abs. 4

Mit Art. 29f^{bis} Abs. 4 wird die Grundlage geschaffen, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dazu verpflichtet werden können, Bekämpfungsmassnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen durchzuführen oder zu dulden. Gemäss erläuterndem Bericht ist vorgesehen, dass diese Regelung für Arten greift, die der Bekämpfungspflicht unterstehen (Stufen D1 und D2). Unserem Antrag für einen neuen Absatz zu Art. 29f^{bis} folgend, müssen Kantone auch die Möglichkeit erhalten, in diesen gemäss Massnahmenplan besonders schützenswerten Gebieten, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Einhaltung der Unterhaltungspflicht anzuhalten. Diese würde ebenfalls in einer Handlungs- oder einer Duldungspflicht bestehen.

Antrag: 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. 29f^{bis} Abs. 2 Bst. c durchzuführen oder zu dulden.

Art. 60 Abs. 1 Bst. k^{bis}

Die Strafbestimmungen von Art. 60 sollen neu auch eine vorsätzliche Verletzung von Vorschriften über invasive gebietsfremde Organismen umfassen. Dies ist grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings setzt die richtige Erfüllung der vorgeschlagenen Melde-, Bekämpfungs- und Unterhaltungspflichten 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 würde es problematisch erscheinen, Verstösse gegen die Unterhaltungspflicht, die je nach Einstufung einzelner Arten Tausende Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer allein im Kanton Zürich betreffen könnten, pauschal unter Strafe zu stellen. Es wäre daher sinnvoll, die Strafbestimmungen bezogen auf die Unterhaltungspflicht dahingehend einzuschränken, dass sich erst strafbar macht, wer einer konkreten Anordnung der zuständigen Behörde nicht nachkommt. Dies würde sich mit den vorgeschlagenen Änderungen zu Art. 29f^{bis} Abs. 3 decken, da die Strafbestimmungen so an die von den Kantonen definierten Einzelheiten der Unterhaltungspflicht gekoppelt wären.

Antrag: *Es ist sicherzustellen, dass die Verletzung von Unterhaltungspflichten nur dann unter Strafe gestellt ist, wenn eine solche Pflicht im Einzelfall angeordnet ist.*

Art. 65 Abs. 2, 1. Satz

Durch die Streichung des Begriffes «Umgang» im bisherigen Art. 65 wird das Verbot neuer Vorschriften auf sämtliche Belange des Organismenrechts ausgedehnt. Dadurch werden Anstrengungen der Kantone verhindert, basierend auf einer Güterabwägung lokal höhere oder niedrigere Schutzziele mit entsprechenden Massnahmen festzulegen. In Einklang mit den vorgeschlagenen Ergänzungen in Art. 29f^{bis} Abs. 3 soll daher auch Art. 65 ergänzt werden.

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

²Die 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. 29f^{bis} Abs. 3 erlassen.

C. Finanzierung der Vollzugsaufgaben

Durch die vorgesehenen Ergänzungen im Organismenrecht kommen auf die Kantone personelle und finanzielle Mehraufwände zu. Die in den Erläuterungen sowie in der volkswirtschaftlichen Beurteilung von 2017 genannten Kostenschätzungen sind unserer Erfahrung nach viel zu tief. Die Kosten von Unterhalts- und Bekämpfungsmassnahmen wurden in Gebieten geschätzt, in denen nur eine mässige Befallsdichte auftrat. Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Kosten bei steigender Befallsdichte stark ansteigen und über Fr. 1000 pro Hektar und Jahr betragen können. Betroffen sind insbesondere Infrastrukturbetreiberinnen und -betreiber (Strassen, Schiene) sowie die entlang der Gewässer verantwortlichen Unterhaltsdienste, insbesondere Gemeinden, Kantone und der Bund. Auch in den Wäldern fallen, stark beeinflusst durch topografische Gegebenheiten, sehr viel höhere Kosten für Bekämpfung und Überwachung an, als vom Bund geschätzt.

Den Kantonen sind zur Erfüllung ihrer Vollzugsaufgaben daher Beiträge zu gewähren. Hierzu wäre eine entsprechende Bestimmung im USG zu erlassen. Es ist insbesondere auch eine Möglichkeit zu schaffen, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die zu Bekämpfungs- oder Unterhaltsmassnahmen verpflichtet werden, entschädigt werden können.

Antrag: Es ist ein neuer Art. 53^{bis} einzufügen:

Art. 53^{bis} *Invasive gebietsfremde Organismen*

¹*Der Bund kann Beiträge gewähren für Massnahmen, welche die Kantone gemäss Art. 29^f^{bis} Abs. 3 ergreifen.*

²*Beiträge nach Abs. 1 werden als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt.*

³*Der Bundesrat wacht über die wirksame Verwendung der nach diesem Gesetz bewilligten Mittel.*

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion, die Gesundheitsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli