

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. September 2025

952. Änderung des Umweltschutzgesetzes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Entwurf zur Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) betreffend Massnahmen zur Bekämpfung von Invasiven gebietsfremden Organismen zur Stellungnahme. Gemäss Vorlage soll der Bundesrat Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen besonders problematischer invasiver gebietsfremder Organismen erlassen und deren Bekämpfung auf Flächen grosser Infrastrukturanlagen des Bundes regeln. Kern der Vorlage bildet die Ermächtigung der Kantone, eigene Vorschriften über Massnahmen zur Bekämpfung besonders problematischer invasiver gebietsfremder Organismen sowie Massnahmen gegen die unbeabsichtigte Weiterverbreitung dieser Organismen zu erlassen.

Die allgemeine Stossrichtung der Vorlage wird grundsätzlich begrüsst. Es sind jedoch Anpassungen und Präzisierungen erforderlich, damit die Kantone Massnahmen umsetzen können, die ihren spezifischen Gegebenheiten und den Bedürfnissen einzelner Gebiete oder Regionen Rechnung tragen. Damit schweizweit kein Flickenteppich entsteht, sollen die Kantone verpflichtet werden, entsprechende Vorschriften zu erlassen. Je nach kantonaler Umsetzung werden für diese Aufgaben zusätzliche finanzielle und personelle Mittel erforderlich sein.

Im Kanton Zürich werden bereits heute Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen erfolgreich umgesetzt, insbesondere dank des grossen Engagements der Gemeinden. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass sich durch das Auftreten neuer invasiver Organismen oder durch Verhaltensänderungen bereits vorhandener Schadorganismen der Mittelbedarf erneut erhöhen wird. Deshalb ist auf Bundesebene eine neue Finanzierungsmöglichkeit für Kantone und Gemeinden zu schaffen, um diese Aufgaben langfristig sicherzustellen.

Auf Antrag der Baudirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an: SekretariatBodenundBiotechnologie@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 20. Juni 2025 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die grundsätzliche Stossrichtung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung. Positiv hervorzuheben ist insbesondere, dass neu auch der unbeabsichtigte Umgang mit invasiven gebietsfremden Organismen geregelt und den Kantonen Rechtsetzungskompetenzen bei Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen eingeräumt werden. Damit die Kantone wirksame und verhältnismässige Massnahmen ergreifen können, sind jedoch gezielte Anpassungen und Präzisierungen erforderlich. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass kantonale Lösungen auf regionale Gegebenheiten Rücksicht nehmen können. Für einzelne invasive gebietsfremde Organismen ist zudem eine koordinierte nationale Steuerung durch den Bund vorzusehen.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass der Bundesrat unter Einbezug der Kantone die invasiven gebietsfremden Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial in einem neuen Anhang zur Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (FrSV; SR 814.911) festlegt. Es dürfte jedoch schwierig sein, eine solche Liste so zu gestalten, dass sie den unterschiedlichen Bedürfnissen aller Kantone und weiterer betroffener Akteure gerecht wird. Zielführender wäre daher, anstelle der Liste einen Kriterienkatalog zur Festlegung und Koordination von Massnahmen zu schaffen. Sollte dennoch am vorgeschlagenen Anhang festgehalten werden, ist zwingend festzulegen, in welchen zeitlichen Abständen dieser überprüft und angepasst wird, um auf neu auftretende Probleme angemessen reagieren zu können.

Hinsichtlich der Bekämpfung auf Flächen grosser Infrastrukturanlagen des Bundes ist sicherzustellen, dass lokale Bedürfnisse berücksichtigt und die Massnahmen entsprechend koordiniert werden.

Schliesslich ist im Rahmen der USG-Änderung – zur Unterstützung kantonaler Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen – eine gesetzliche Grundlage für eine Finanzierungslösung durch den Bund vorzusehen. Mit der Gesetzesänderung werden den Kantonen neue und umfangreiche Aufgaben übertragen, die zusätzliche finanzielle und personelle Mittel erfordern.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 7 Abs. 5^{quinquies}

Antrag: Die Definition in Art. 7 Abs. 5^{quinquies} sei wie folgt zu ergänzen: Gebietsfremde Organismen sind Organismen einer Art, Unterart oder tieferen taxonomischen Einheit oder eines Genotyps, die durch menschliche Aktivitäten beabsichtigt oder unbeabsichtigt in ein Gebiet eingebracht werden, das ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets liegt.

Begründung: Auch bestimmte Genotypen einer Art können gebietsfremd oder invasiv sein. Da der Begriff «Genotyp» keine taxonomische Einheit darstellt, ist er in der Definition zu ergänzen. Dass der Begriff weiter gefasst wird als nach geltendem Verordnungsrecht und neu auch Organismen, die ihr Verbreitungsgebiet im EU- und EFTA-Raum haben und hier die Umwelt schädigen können, als gebietsfremde Organismen geregelt werden, ist sachgerecht und wird begrüsst. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die neue Definition Auswirkungen auf die Einschliessungspflicht gemäss Einschliessungsverordnung vom 9. Mai 2012 (SR 814.912) hat (gebietsfremde wirbellose Kleintiere sind einschliessungspflichtig). Im Weiteren ist gemäss erläuterndem Bericht unter «Gebiet» im Sinne von Art. 7 Abs. 5^{quinquies} die Schweiz zu verstehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Alpenkamm eine bedeutende natürliche Verbreitungsbarriere darstellt. Arten, die durch menschliche Aktivität von einer Seite des Alpenkamms auf die andere gebracht wurden, sind ebenfalls als gebietsfremd einzustufen. Gleiches gilt für bestimmte Genotypen einheimischer oder bereits etablierter Arten, die gebietsfremd sein oder gar invasiv werden können (z. B. Stichlinge im Bodensee). Daher ist bei der Auslegung des Begriffs «Gebiet» in Art. 7 Abs. 5^{quinquies} zwischen den Gebieten südlich und nördlich des Alpenkamms zu unterscheiden.

Art. 29f Abs. 3

Antrag: Art. 29f Abs. 3 sei wie folgt zu ändern: Bei invasiven gebietsfremden Organismen, ~~mit hohem Gefährdungspotenzial~~ sieht er folgende Massnahmen vor: [...].

Begründung: Die Einschränkung des Geltungsbereichs auf invasive gebietsfremde Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial ist weder zielführend noch praxistauglich. Es sollte daher auf die Einschränkung verzichtet werden. Insbesondere ist von einer Liste im Anhang der FrSV abzusehen, da diese die Einschränkung zusätzlich verfestigen würde. Eine solche Liste trägt den regional stark unterschiedlichen Gefährdungslagen und Bedürfnissen nur unzureichend Rechnung und erweist sich angesichts des aufwendigen Veränderungsverfahrens als

nicht hinreichend flexibel. Zudem regelt die Liste nicht Art und Umfang der kantonalen Massnahmen, sondern beschränkt lediglich die Anzahl Organismen, für die solche Massnahmen überhaupt in Betracht gezogen werden können. Stattdessen sollte ein auf Kriterien basiertes und dynamisches Modell vorgesehen werden, das es den Kantonen ermöglicht, im Rahmen ihrer Fachkompetenz situationsgerecht zu reagieren.

Antrag: Art. 29f Abs. 3 Bst. b sei wie folgt zu ergänzen: [...] b. auf Flächen von Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen, militärischen Anlagen und Flughäfen: Massnahmen zur Bekämpfung in Koordination mit den betroffenen Kantonen.

Begründung: Ergreifen die Kantone im Umfeld von Infrastrukturanlagen des Bundes Massnahmen, so müssen diese auch auf den betroffenen Anlagen des Bundes zur Anwendung gelangen. Ohne Koordination verfehlen die Massnahmen ihr Ziel. Die Betreiberinnen und Betreiber der Infrastrukturanlagen haben sich daher den auf den angrenzenden Flächen umgesetzten Massnahmen anzuschliessen, um deren Wirkung sicherzustellen.

Art. 29f Abs. 4

Antrag: Art. 29f Abs. 4 sei wie folgt zu ändern bzw. ergänzen: Er legt unter Einbezug der Kantone die Kriterien zur Bestimmung der invasiven gebietsfremden Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial fest.

Begründung: Eine fixe Liste der invasiven gebietsfremden Organismen im Anhang der FrSV kann rasch überholt sein und berücksichtigt regionale Gegebenheiten nur unzureichend. Die Festlegung von Kriterien erachten wir daher als zweckmässiger und zielführender.

Art. 29f, neuer Abs. 5

Antrag: In Art. 29f sei ein neuer Abs. 5 einzufügen, der sinngemäss wie folgt lautet: Der Bund richtet eine Koordinationsstelle ein, die unter Einbezug der Kantone die invasiven gebietsfremden Organismen festlegt, für die ein nationaler Koordinationsbedarf besteht. Für diese Organismen definiert der Bund unter Einbezug der Kantone Managementziele.

Begründung: Einige wenige Organismen (z. B. Asiatische Hornisse, Tigermücke, Quaggamuschel) stellen aufgrund ihrer sehr wahrscheinlichen und raschen Ausbreitung in Kombination mit hohen Schäden unbestritten ein nationales Umweltproblem dar. Für diese Organismen sind unterschiedliche kantonale Regelungen weder sachgerecht noch zielführend. Eine nationale Koordination der Massnahmen unter Einbezug der Kantone ist daher sinnvoll.

Art. 29f, neuer Abs. 6

Antrag: In Art. 29f sei ein neuer Abs. 6 einzufügen, der sinngemäss wie folgt lautet: Der Bund kann Hersteller, Importeure sowie in der Schweiz tätige ausländische Versandhandelsunternehmen, die gebietsfremde Organismen mit Invasionspotenzial in Verkehr bringen, verpflichten, einer vom Bund beauftragten und beaufsichtigten privaten Organisation eine vorgezogene Risikogebühr zu entrichten. Diese finanziert einen Fonds zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen (Neobiota-Fonds). Die Kosten für Massnahmen nach diesem Abschnitt tragen grundsätzlich die Verursacher. Ist ein Verursacher nicht feststellbar oder zahlungsunfähig, trägt das Gemeinwesen die Kosten. Bund, Kantone und Gemeinden erhalten in diesen Fällen Beiträge aus dem Neobiota-Fonds zur Finanzierung von Bekämpfungsmassnahmen auf ihren Flächen. Abfindungen an Private können nach Billigkeit ausgerichtet werden.

Begründung: Die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen verursacht insbesondere auf öffentlichem Grund hohe und wiederkehrende Kosten. Dies betrifft Flächen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die bestehenden Finanzierungsmechanismen im Umweltschutzrecht (z. B. für Altlasten) zeigen, dass ein klar geregeltes Verursacherprinzip mit ergänzendem Fondsmodell zweckmässig, verursachergerecht und finanzierbar ist. Viele invasive gebietsfremde Organismen gelangen durch den internationalen Handel mit Pflanzen, Verpackungen oder Haustieren (auch via Online-Plattformen) in die Schweiz. Diese Einbringungen sind teilweise bekannt, jedoch schwer kontrollierbar. Deshalb ist es gerechtfertigt, Hersteller, Importeure und Versandhandelsunternehmen, die invasive gebietsfremde Organismen oder Vektoren in Verkehr bringen, mit einer vorgezogenen Risikogebühr an den künftigen Bekämpfungskosten zu beteiligen. Die Finanzierungspflicht orientiert sich am Verursacherprinzip (Art. 2 USG). Gleichzeitig wird der Handlungsspielraum für Kantone und Gemeinden gestärkt, da sie auf finanzielle Mittel zurückgreifen können, wenn kein direkter Verursacher haftbar gemacht werden kann. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben invasive und gebietsfremde Organismen in der Regel nicht selbst eingebracht. Verursacher können nur selten identifiziert und haftbar gemacht werden. Entstehen Privaten dennoch Kosten durch Massnahmen im öffentlichen Interesse, sollten sie nach Billigkeit abgegolten werden können, um stossende oder kontraproduktive Effekte zu vermeiden.

Art. 29^{fbis} Abs. 1

Antrag: Art. 29^{fbis} Abs. 1 sei wie folgt zu ändern bzw. ergänzen: Die Kantone sehen bei invasiven gebietsfremden Organismen folgende Massnahmen vor:

- a. Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung;
- b. Massnahmen gegen die unbeabsichtigte Weiterverbreitung.

Begründung: Massnahmen gegen die Verbreitung invasiver gebietsfremder Organismen sind umso wirksamer, je flächendeckender sie umgesetzt werden. Werden die Kantone nicht verpflichtet, Massnahmen zu erlassen, besteht die Gefahr eines Flickenteppichs mit uneinheitlichen Regelungen in der Schweiz. Die Massnahmen sollten sich zudem nicht nur auf die Bekämpfung beschränken, sondern auch die Prävention einbeziehen. Präventionsmassnahmen sind erfahrungsgemäss besonders wirksam und vergleichsweise kostengünstig. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass Schulungen zu invasiven gebietsfremden Organismen gemäss Anhang 2.1 oder 2.2 FrSV einen zentralen Bestandteil des Vollzugs darstellen, insbesondere im Bereich Prävention und Früherkennung. Da bei solchen Schulungen direkt mit invasiven gebietsfremden Organismen gearbeitet wird, unterliegen sie einer Bewilligungspflicht. Diese liegt derzeit beim Bund, was jedoch zu erheblichem administrativem Aufwand führt. Eine Übertragung der Bewilligungskompetenz an die Kantone erscheint daher zweckmässig und könnte in einem neuen Abs. 3 geregelt werden. Gegebenenfalls sollte auch geprüft werden, ob für Schulungen unter Einhaltung einer Sorgfaltspflicht eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht vorgesehen werden kann.

Art. 65 Abs. 3

Antrag: Art. 65 Abs. 3 sei wie folgt zu ändern bzw. ergänzen: Bestimmungen über Massnahmen ~~nach Art. 29^{fbis} Absatz 1~~ gegen zur Prävention und Bekämpfung sowie gegen die unbeabsichtigte Weiterverbreitung invasiver gebietsfremder Organismen nach Art. 7 Abs. 5^{sexties} fallen nicht unter Absatz 2.

Begründung: Gemäss Art. 74 der Bundesverfassung (SR 101) verfügt der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Gemäss Art. 65 Abs. 1 USG können die Kantone im Rahmen des USG, nach Anhörung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, eigene Vorschriften erlassen, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat. Art. 65 Abs. 2 USG schliesst jedoch für bestimmte Regelungsbereiche eine Gesetzgebungskompetenz der Kantone aus, so etwa hinsichtlich Vorschriften über den Umgang mit Organismen. Dieser Ausschluss ist dort nachvollziehbar,

wo eine einheitliche nationale Regelung zwingend erforderlich ist. Mit dem in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Art. 29^{fbis} USG soll den Kantonen jedoch die Kompetenz übertragen werden, Vorschriften über Massnahmen gegen die unbeabsichtigte Weiterverbreitung sowie zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial zu erlassen. Daraus ergibt sich, dass für diese Organismen keine einheitliche nationale Regelung als notwendig erachtet wird. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, weshalb invasive gebietsfremde Organismen ohne hohes Gefährdungspotenzial dennoch unter Art. 65 Abs. 2 USG fallen sollen.

C. Weitere Änderungsanträge

Art. 49a Abs. 1, neuer Bst. c

Antrag: Art. 49a Abs. 1 USG sei sinngemäss wie folgt zu ergänzen: [...] c. Präventions-, Planungs- und Bekämpfungsmassnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen durch kantonale oder kommunale Behörden.

Begründung: Die Vermeidung der Ausbreitung invasiver gebietsfremder Organismen erfordert Massnahmen zur Prävention, strategischen Planung und konkreten Bekämpfung. Auf kantonaler und kommunaler Ebene fehlen dafür jedoch häufig die nötigen personellen und finanziellen Mittel. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes kann hier eine wesentliche Hebelwirkung entfalten, Prozesse beschleunigen und die Umsetzung koordinierter Programme sicherstellen. Die Integration entsprechender Massnahmen in Art. 49a USG ist sachgerecht, da dieser Artikel bereits die finanzielle Unterstützung kantonaler Aufgaben von nationaler Bedeutung vorsieht – etwa im Natur- und Heimatschutz oder bei Gewässerschutzmassnahmen. Die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen erfüllt diese Voraussetzung in besonderem Masse.

Art. 50 Abs. 1 Bst. a^{bis}

Antrag: Es sei analog zu den Kantonsstrassen eine Regelung zu schaffen, die auch entlang von Gemeindestrassen die Förderung von Umweltschutzmassnahmen ermöglicht.

Begründung: Art. 50 Abs. 1 Bst. a USG erlaubt dem Bund bereits heute, den Vollzug von Umweltschutzmassnahmen auf Kantons- und Nationalstrassen finanziell zu unterstützen. In der Praxis wurde dies – etwa über NFA-Programmvereinbarungen – erfolgreich genutzt, um invasive gebietsfremde Organismen entlang dieser Verkehrsinfrastrukturen zurückzudrängen. In mehreren Kantonen konnten dadurch nachhaltige Rückgänge von Problempflanzen wie Greiskraut, Berufkraut, Staudenknöterich oder Sommerflieder erzielt werden. Ein vergleichbares Problem besteht entlang von Gemeindestrassen. Die Bekämpfung

invasiver gebietsfremder Organismen auf diesen Flächen ist ohne Mitfinanzierung nur schwer flächendeckend möglich, da Gemeinden häufig weder über die nötigen Mittel noch über das erforderliche Fachwissen verfügen. Gleichzeitig ist der Handlungsbedarf hoch, da viele dieser Strukturen als Verbreitungssachsen für invasive gebietsfremde Organismen wirken – mit Risiken für angrenzende Naturflächen, Landwirtschaftsgebiete oder Siedlungsräume. Daher ist es sachgerecht, die bestehende Fördermöglichkeit gemäss Art. 50 Abs. 1 USG auf Gemeindestrassen zu erweitern. So kann eine koordinierte und flächendeckende Umsetzung von Umweltschutzmassnahmen im Verkehrsbereich erreicht werden, was ökologisch und volkswirtschaftlich nachweislich von grossem Nutzen ist.

Art. 60 Abs. 1 Bst. i

Antrag: Art. 60 Abs. 1 Bst. i sei wie folgt zu ergänzen: i. Organismen oder Gegenstände, die Organismen enthalten, von denen er weiss oder wissen muss, dass bei bestimmten Verwendungen die Grundsätze von Artikel 29a Absatz 1 verletzt werden, in Verkehr bringt (Art. 29d Abs. 1).

Begründung: Wer Pflanzen, Erde, Verpackungen oder andere Trägermaterialien in den Verkehr bringt, von denen er weiss oder wissen muss, dass sie invasive gebietsfremde Organismen gemäss Anhang 2.1 oder 2.2 der Freisetzungsverordnung enthalten (z. B. Ameisenköniginnen, Larven, Samen), kann erhebliche ökologische, wirtschaftliche und gesundheitliche Schäden verursachen. Solche Handlungen sind faktisch dem direkten Inverkehrbringen der Organismen gleichzusetzen. Die geltende Formulierung des Straftatbestands erfasst jedoch nur das Inverkehrbringen von Organismen selbst, nicht aber von Gegenständen oder Materialien, die diese Organismen enthalten. Dadurch entsteht eine Strafbarkeitslücke, die insbesondere bei unbeabsichtigten Einschleppungen über Pflanzenhandel, Erde, Aushub, Holz oder Verpackungsmaterial von grosser Bedeutung ist.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli