



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften
3003 Bern

Änderung des Umweltschutzgesetzes zur Umsetzung der «Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten»; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eröffnete am 15. Mai 2019 die Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes zur Umsetzung der «Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten».

Der Kanton Uri ist mit der Stossrichtung der Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) grundsätzlich einverstanden, hat jedoch noch folgende Bemerkungen und/oder Anträge anzubringen:

A. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich können wir der Stossrichtung der vorgeschlagenen Ergänzungen des USG mit der Schaffung neuer Pflichten für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zustimmen. Insbesondere 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.

Wir sind jedoch der Ansicht, dass regionale Anliegen allgemein 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 Schutzguts (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. Hier sind unseres Erachtens die Kantone gefordert. Sie kennen die betroffenen Schutzgüter besser und können auf ihre Gegebenheiten angepasste und entsprechend priorisierte Massnahmen treffen und so ein risikobasiertes Vorgehen gewährleisten.

Zudem gehen wir davon aus, 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 und andere Ressourcen zu bieten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die neuen Vorschriften aufgrund fehlender Mittel nur mangelhaft umgesetzt werden.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

Artikel 29^{fbis} Absatz 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 Experten erstellt werden. Wir lehnen es ab, dass ein Expertengremium allein Entscheide mit derart weitreichenden Folgen auf Vollzugsebene fällt. Angesichts der weitreichenden Auswirkungen auf die kantonalen Vollzugsbehörden ist es notwendig, dass die Kantone in die Ausgestaltung dieser Listen eng einbezogen werden.

Antrag

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

Artikel 29^{fbis} Absatz 2 Buchstabe b (Meldepflicht)

Bemerkung

Hier ist nicht klar, für wen die Meldepflicht gilt. Es ist deshalb eindeutig festzulegen, wer der neuen Meldepflicht - deren Verletzung richtigerweise in den Strafbestimmungen von Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe k^{bis} USG aufgeführt ist - untersteht. Es dürfte nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, wenn auch Private verpflichtet werden, das Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen zu melden. Das entsprechende Fachwissen ist bei solchen Personen meist nicht vorhanden.

Artikel 29^{fbis} Absatz 2 Buchstabe c (Unterhalts- und Bekämpfungspflicht)

Bemerkung

Es ist fraglich, wie die Bekämpfungs- und Unterhaltungspflicht durchgesetzt werden soll, da damit ein grosser Kontrollaufwand verbunden ist und die korrekte Erfüllung der Unterhalts- und Bekämpfungspflicht ein gewisses Fachwissen voraussetzt (Artenkenntnis). Es ist daher sehr wichtig, dass die Bekämpfung und der Unterhalt insbesondere bei Privatgrundstücken von Fachpersonen oder unter Anleitung von Fachpersonen ausgeführt wird, um kontraproduktive Bekämpfungsaktionen zu verhindern.

Artikel 29^{fbis} Absatz 3

Dem Bund wird neu mit Artikel 29^{fbis} Absatz 3 die Möglichkeit eingeräumt, kantonsübergreifende Massnahmen festzulegen und diese zu koordinieren. Diese Kompetenz ist sachgerecht. Massnahmen des Bunds sind insbesondere dann angezeigt, wenn 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

Artikel 29^{fbis} Absatz 3 ist wie folgt anzupassen:

Der Bund ergreift entsprechende Massnahmen an der Landesgrenze, legt gemeinsam mit den betroffenen Kantonen kantonsübergreifende Massnahmen fest und koordiniert diese; [...]

Artikel 29^{fbis} Absatz 3

Insbesondere die geplante Unterhaltungspflicht wird erhebliche Auswirkungen auf Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie die Kantone haben. Die Kantone sollen mit dem Vollzug der Unterhaltungspflicht betraut werden und den Unterhalt allenfalls nach vorgängiger Androhung der Ersatzvornahme selbst durchführen. Gleichzeitig kann gemäss Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe k^{bis} mit Freiheits- oder Geldstrafe bestraft werden, wer vorsätzlich gegen die Unterhaltungspflicht 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 Unterhaltungspflicht unterstellt werden sollen, die bereits weit verbreitet sind. Als Beispiele werden der Sommerflieder sowie das Schmalblättrige Greiskraut genannt.

Eine flächendeckende Überwachung und Durchsetzung der Unterhaltungspflicht dieser beiden Arten und damit die Gewährleistung von Rechtsgleichheit im gesamten Kanton ist schlicht nicht möglich. Es muss den Kantonen daher die Möglichkeit eingeräumt werden, die Ausgestaltung der Unterhaltungspflicht den lokalen Gegebenheiten anzupassen. Insbesondere müssen schützenswerte Gebiete priorisiert werden können, ohne das Prinzip der Rechtsgleichheit 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 seien Massnahmen zum Schutz von Seen erwähnt, die noch kaum von andersorts weit verbreiteten gebietsfremden Gewässerorganismen befallen sind, und bei denen eine schweizweite Unterhaltspflicht weder sinnvoll noch umsetzbar, jedoch aus regionalen Gründen wichtig ist. Gleiches gilt für Berggebiete oder geographisch relativ isolierte Regionen, die zum Teil mit wenig Aufwand noch freigehalten werden können und bei denen insgesamt ein höheres Schutzniveau erreicht werden kann, als dies die vorliegende Vorlage erlauben würde.

Um den Besonderheiten lokaler Gebiete und Projekte Rechnung tragen zu können, sollen die Kantone Massnahmenpläne erstellen, welche eine Güterabwägung zwischen verschiedenen Schutzgütern vornehmen und die betroffenen Gebiete und Arten 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 Artikel 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

Artikel 29^{fbis} Absatz 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

Artikel 29^{fbis}: Es ist ein zusätzlicher Absatz einzufügen:

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

Artikel 29^{fbis} Absatz 4

Mit Artikel 29^{fbis} Absatz 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). Da die Kantone jedoch wie im Antrag zu Artikel 29^{fbis} gefordert die Möglichkeit erhalten sollten, gestützt auf Massnahmenpläne und eine eigene Risikobewertung für bestimmte Gebiete ein höheres Schutzniveau zu definieren, müssen sie auch die Möglichkeit erhalten, in diesen besonders schützenswerten Gebieten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Einhaltung der Unterhaltspflicht 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 Artikel 29f^{bis} Absatz 2 Buchstabe c durchzuführen oder zu dulden.

Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe k^{bis}

Die Strafbestimmungen von Artikel 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-, Bekämpfung- 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 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 Artikel 29f^{bis} Absatz 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.

Artikel 65 Absatz 2 1. Satz

Durch die Streichung des Begriffs «Umgang» im bisherigen Artikel 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 Artikel 29f^{bis} Absatz 3 soll daher auch Artikel 65 ergänzt werden.

Antrag

Artikel 65 Absatz 2 1. Satz ist wie folgt anzupassen:

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 Unterhaltungspflicht, welche die Kantone gestützt auf Artikel 29f^{bis} Absatz 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 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 1'000 Franken 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 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 ist eine entsprechende Bestimmung im USG zu erlassen.

Antrag

Es ist ein neuer Artikel 53^{bis} einzufügen:

Artikel 53^{bis} Invasive gebietsfremde Organismen

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

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

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

Weitere Bemerkungen sind im beigelegten Formular (PDF- und Word-Dokument) enthalten.

Wir beantragen die Berücksichtigung unserer Anträge und Bemerkungen und bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Altdorf, 27. August 2019



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli

Beilage

- Formular «Fragen zur Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (PDF- und Word-Dokumente)



6. 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:

Bei der Definition der invasiven gebietsfremden Organismen ist beim Begriff "gebietsfremd" die zeitliche Dimension zu beachten. Klar ist, dass Organismen, die ihr natürliches Verbreitungsgebiet ausserhalb von Europa haben und hierher heute und in Zukunft "eingebracht werden", als gebietsfremd bezeichnet werden. Wie sieht es aber bei Arten aus, die vor mehr als 50 - 100 Jahren "eingebracht" wurden, sich hier etabliert haben, Teil der wirtschaftlichen Nutzung sind und dazu beitragen, eine öffentlich nachgefragte Ökosystemleistung zu erfüllen? Diese sollten nicht mehr als "gebietsfremd" bezeichnet werden bzw. das Attribut "gebietsfremd" sollte für den weiteren Umgang mit diesen Arten nicht entscheidend sein.

Der Begriff "gebietsfremd" ist auch unter dem Aspekt des Klimawandels und der teilweise auch vorhandenen Chancen bei gebietsfremden Arten (v.a. Waldbaumarten) zu sehen. Diesem Umstand ist bei der Anpassung auf Verordnungsstufe sowie bei der Erarbeitung der Vollzugshilfen und Bekämpfungsstrategien zwingend Rechnung zu tragen.

- 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:

In Bezug auf Vereinheitlichung der Rechtsbegriffe und in Anbetracht der vorgesehenen Vorlage ist in Art. 29^{bis} Abs. 1 E-USG nicht nur das «Schadpotenzial», sondern auch das «Gefährdungspotenzial» zu erwähnen. Im Stufenkonzept wird auf Stufe D1 und D2 nämlich nur von Gefährdung gesprochen (Erläuternder Bericht, S. 14). Dementsprechend sind die Stufen D1 und D2 u.E. mit der jetzigen Formulierung des Schadpotenzials somit in Art. 29^{bis} Abs. 1 E-USG nicht erfasst. Daher ist in Art.

29fbis Abs. 1 E-USG zwingend das Wort «Schadpotenzial» durch «Gefährdungspotenzial» zu ergänzen.

Auch fehlt hier 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 Experten Entscheide treffen, deren weitreichende Konsequenzen ihnen nicht bewusst sind.

Bei der Überwachung ist unklar, was diese alles beinhaltet. 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^{fbis} 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.

Bezüglich der im erläuternden Bericht erwähnten Vollzugshilfen wird empfohlen, analog zur Vollzugshilfe Waldschutz, eine gesamte Vollzugshilfe mit den allgemeinen Grundlagen zu erarbeiten und anschliessend pro priorisierten Organismus ein Modul mit der artspezifischen Strategie für die Überwachung, Prävention, Tilgung, Eindämmung sowie Schadenbegrenzung zusammenzustellen.

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

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

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

- ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Hier ist nicht klar, für wen die Meldepflicht gilt. Es ist deshalb eindeutig festzulegen, wer der neuen Meldepflicht - deren Verletzung richtigerweise in den Strafbestimmungen von Art. 60 Abs. 1 Bst. k^{bis} aufgeführt ist - untersteht. Es dürfte nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, wenn auch Private verpflichtet werden, das Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen zu melden. Das entsprechende Fachwissen ist bei solchen Personen meist nicht vorhanden.

- e) Unterhaltungspflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen oder Gegenständen bei Befall invasiver gebietsfremder Organismen¹ (Art. 29^fbis Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 29^fbis 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:

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass mit den vorgesehenen Änderungen alle Grundeigentümer gleichgestellt werden und dass diese auch verpflichtet werden können, Massnahmen vorzunehmen oder zu dulden.

Was jedoch vollkommen fehlt ist der Aspekt der betroffenen Schutzgüter. 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 und die konkreten Massnahmen entsprechend priorisieren. Siehe auch Anmerkungen zu Abs. 3.

Die Unterhaltungspflicht ist auch zu offen formuliert. Wann die Inhaber die Massnahmen selbst ausführen müssen und wann sie sie nur dulden müssen, sollte beispielsweise in der Verordnung über phytosanitäre Massnahmen (VpM; SR 916.202.1) konkretisiert werden.

- 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:

Das Stufenkonzept der Strategie ist mit dem 5-Phasen-Modell der Pflanzengesundheitsverordnung zu harmonisieren.

Es ist aber insbesondere fraglich, wie die Bekämpfungs- und Unterhaltungspflicht durchgesetzt werden sollen, da damit ein grosser Kontrollaufwand verbunden ist und die korrekte Erfüllung der Unterhalts- und Bekämpfungspflicht ein hohes Fachwissen voraussetzt. Eine nicht fach- resp. artengerechte Bekämpfung kann mehr Schaden als Erfolg anrichten.

g) Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeiten (Art. 29^fis Abs. 2 Bst. d & Art. 29^fis 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:

Wichtig ist dabei, dass die risikobasierte Priorisierung erfolgt und nur Organismen priorisiert werden, für die verhältnismässige Überwachungs-, Verhütungs- und Bekämpfungsmassnahmen bestehen und die Kantone bei der Erarbeitung der entsprechenden Konzepte und Strategien einbezogen werden. Aus Gründen des gemeinsamen, gleichgerichteten Vollzugs und in Analogie zu der Wald- und Landwirtschaftsgesetzgebung hat der Bund sich an den Vollzugskosten der Kantone bei den priorisierten invasiven gebietsfremden Organismen massgebend zu beteiligen.

Hier muss zwingend den Kantonen 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.

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^fis 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. 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 genügend Mittel zur Erfüllung der neuen Aufgaben bereitgestellt werden. Währenddessen können die Kantone keinen 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 spezielle klimatische Bedingungen, die sich zudem regional stark unterscheiden. Es macht daher keinen Sinn, eine Art in der gesamten Schweiz den gleichen Massnahmen zu unterwerfen. Die Kantone müssen darum

in die Ausarbeitung der Listen einbezogen werden, um deren Praxistauglichkeit zu gewährleisten.

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.

Entscheidend für den Erfolg wird die Umsetzung auf Verordnungsstufe sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sein.

Kap. 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Antrag: Art. 29fbis Abs. 1:

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

Antrag: Art. 29fbis 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. 29fbis Abs. 4:

Die Kantone müssen die Möglichkeit erhalten, gestützt auf eigene Massnahmenpläne Inhaberrinnen 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. 29fbis Abs. 2 Bst. c durchzuführen oder zu dulden.

Antrag: Art. 29fbis: Es ist 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.

Antrag: Art. 60 Abs. 1 Bst. kbis ist wie folgt anzupassen:

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

Antrag: 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. 29fbis erlassen.

Kap. 3 Auswirkungen

Durch die vorgesehenen Ergänzungen im Organismenrecht kommen auf die Kantone personelle und finanzielle Mehraufwände zu. Die in den Erläuterungen genannten Kostenschätzungen sind unserer Erfahrung nach viel zu tief. 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.

Das Ziel, eine schweizweit harmonisierte Herangehensweise bei der Vorsorge und der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen einzuführen, kann nur erreicht werden, wenn die Finanzierung ebenfalls schweizweit harmonisiert wird. Dies ist mit der aktuellen Vorlage nicht der Fall.

Wir sind der Meinung, dass die Gesamtkosten für die Kantone über die Jahre nicht sinken werden. Zwar nehmen die Kosten für die Bekämpfung einer spezifischen Art ab, dafür kommen neue Arten dazu, wodurch die Kosten insgesamt nicht abnehmen werden.

Kap. 4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Kap. 5 Rechtliche Aspekte

Die weiteren Ausführungen auf Seite 34 des erläuternden Berichts gehen fehl. So werden die Kantone in einer nationalen Bekämpfungsstrategie gegen priorisierte invasive gebietsfremden Organismen keinerlei "Gestaltungsspielräume" haben, wenn das nationale Ziel z.B. einer Tilgung nicht gefährdet werden soll. Ebenfalls kann der Vollzug sicher nicht mit der "vorhandenen Infrastruktur bewältigt" werden. Letzteres steht im klaren Widerspruch zu Abschnitt 3.3.1 des erläuternden Berichtes (Seite 30), wo von gesamten Mehrkosten von rund 90 Millionen CHF und von personellem Mehraufwand bei den Kantonen die Rede ist. Schliesslich muss die Aussage, die fiskalische Äquivalenz nach Art. 43a Abs. 2 und 3 BV der Vorlage sei gegeben, zurückgewiesen werden. Gemäss Art. 43a Abs 2 BV trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen

einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten. Vordergründig fällt der Nutzen der kantonalen Vollzugsmassnahmen (Überwachung, Prävention und Bekämpfung) im betreffenden Kanton an. Da die nationale Bekämpfungsstrategie nur erfolgreich sein wird, wenn jeder Kanton, die gemeinsam festgelegten Massnahmen konsequent umsetzt, ist der nationale Nutzen einiges höher zu bewerten, als der einzelne kantonale Nutzen. Hier sind auch die internationalen Verpflichtungen zu beachten, die der Bund eingegangen ist. Andererseits besagt die fiskalische Äquivalenz, dass das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, über diese Leistung bestimmen kann (Art. 43a Abs. 3 BV). Wenn vorliegend also die Kantone 100 % ihrer Vollzugsaufgaben selber bezahlen sollen, müssten sie auch selbstständig über die zu ergreifenden Massnahmen bestimmen können. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Im Gegenteil, der Bund kann auf Verordnungsstufe die von den Kantonen zu ergreifenden Massnahmen bestimmen. Wenn er den in dieser Stellungnahme mehrfach geforderte Einbezug der Kantone bei der der Rechtsetzung (vertikaler kooperativer Föderalismus) entgegen Art. 45 BV übergehen würde, müsste der Bund nach Art. 43a Abs. 3 BV 100 % der Vollzugskosten übernehmen. Eine bestimmte Aufgabe kann entweder dem Bund oder den Kantonen zugewiesen werden, oder Bund und Kantone teilen sich die Aufgabenerfüllung in einer sogenannten Verbundaufgabe. Schliesslich ist es das erklärte Ziel dieser Vorlage die "Annäherung des Schutzes vor invasiven gebietsfremden Arten an das bewährte System der Pflanzenschutzmassnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Wald" zu erreichen (Seite 2 des erläuternden Berichts). Gemäss Pflanzengesundheits- und Waldverordnung bezahlt der Bund rund 50 % der Vollzugskosten, die in den Kantonen anfallen. Im Bereich der Landwirtschaft sind die Bundesbeiträge noch leicht höher. Die Bundesbeiträge an Waldschutzmassnahmen werden von den Kantonen in vierjährigen Programmvereinbarungen mit dem Bund geregelt. Eine analoge Lösung bzgl. den priorisierten invasiven gebietsfremden Organismen ist deshalb gerechtfertigt.

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 Unterhaltungspflichten 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 Unterhaltungspflicht, die je nach Einstufung einzelner Arten tausende Grundeigentümer 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 Unterhaltungspflicht 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^{bis} decken, da die Strafbestimmungen so an die von den Kantonen definierten Einzelheiten der Unterhaltungspflicht gekoppelt wären und dadurch die Verhältnismässigkeit der Strafbestimmungen gewährleistet bliebe.