



20. 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<sup>quinquies</sup> E-USG) und der invasiven gebietsfremden Organismen (Art. 7 Abs. 5<sup>sexties</sup> 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:

Aus Sicht des Kantons Zug ist die Formulierung der Definition nicht ideal: «... welche in ein Gebiet ... eingebracht werden». Sie lässt die Interpretation zu, dass nur der aktive Umgang mit einem Organismus in den Geltungsbereich des Umweltschutzgesetzes fällt. Mit der vorliegenden Revision soll aber die Grundlage für eine Bekämpfungspflicht ausgewählter Organismen geschaffen werden. Zudem soll festgehalten werden, dass es um die durch den Menschen verursachten Einschleppungen geht. Aus diesem Grund ist eine Formulierung «welche in ein Gebiet ... durch menschliche Aktivitäten absichtlich oder unabsichtlich eingebracht worden sind» treffender.

Aus Sicht des Kantons Zug müsste zudem zusätzlich präziser definiert werden, was unter dem «natürlichen Verbreitungsgebiet» genau zu verstehen ist.

Die vorgeschlagenen Definitionen lehnen sich an Definitionen bestehender Verordnungen und Strategien an. Abweichungen sind nachvollziehbar begründet.

In Art. 7 Abs. 5<sup>sexties</sup> ist uns allerdings ein semantisches Problem bei der Definition der invasiven gebietsfremden Organismen aufgefallen. Im Text des Artikels steht: «... dass deren Ausbreitung die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen. ...»

Aus unserer Sicht ist es möglich, die Formulierung so zu interpretieren, dass kumulativ beide Forderungen erfüllt sein müssen. Das heisst die Nutzung wäre Voraussetzung, dass eine Art als invasiv beurteilt wird. Dies wiederum könnte einen Einfluss auf die Einstufung der verschiedenen Arten haben. Aus diesem Grund ist die Bestimmung wie folgt umzuformulieren: Ersatz des Worts «und» durch «oder». → «... dass deren Ausbreitung die biologische Vielfalt oder deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen. ...»

Wir begrüssen hingegen, dass Organismen, welche aus eigener Kraft in ein neues Gebiet einwandern, nicht in der Definition von «gebietsfremd» miteingeschlossen werden (z. B. Ausbreitung in andere Höhenlagen als Folge klimatischer Veränderungen).

b) Kompetenz zum Erlass von Vorschriften gegen invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29<sup>bis</sup> 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:

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen. Heute sind die Kantone unterschiedlich aktiv in ihren Bekämpfungsmassnahmen. Sie priorisieren die Massnahmen je nach Schadenpotenzial der invasiven gebietsfremden Art, das regional sehr unterschiedlich sein kann. So kommt es vor, dass Objektschutz der Flächenbekämpfung übergeordnet wird.

Ein wirksames Neobiota-Management lässt sich nur mit einer zentralen Koordination erreichen. Es muss national festgelegt werden, welche Ziele für den Umgang mit welchen Arten gesetzt werden. Dass der Bundesrat die Kompetenz (und auch den Auftrag) erhält, Vorschriften in Bezug auf Verhütung, Bekämpfung und Überwachung von gebietsfremden invasiven Organismen zu erlassen, ist daher für die Umsetzung der Neobiota-Strategie Schweiz zentral. Der Aufwand für die Umsetzung wird aber zu grossen Teilen bei den Kantonen anfallen. Aus diesen Gründen ist die Bestimmung wie folgt anzupassen:

Der Absatz ist so zu formulieren, dass der Bund die Kantone in geeigneter Form einbezieht, bevor er entsprechende Vorschriften erlässt. Nebst Schadenspotenzial und Verbreitung soll der Bundesrat beim Festlegen von Vorschriften auch folgende Punkte berücksichtigen:

- 1) lokale / regionale Besonderheiten;
- 2) natürliche Ausbreitungsgrenzen;
- 3) Priorisierung nach Lebensräumen (besonders schützenswerte Gebiete);
- 4) vorhandene, verhältnismässige Bekämpfungsmöglichkeiten («Stand der Technik»).

c) Massnahmen gegen unabsichtlich eingeschleppte invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29<sup>bis</sup> 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:

Diese Bestimmung ist wichtig in Bezug auf die Prävention: Eine Ausbreitung neuer invasiver gebietsfremder Arten soll möglichst verhindert werden, um unter anderem hohe Folgekosten zu verhindern. Die konkreten Massnahmen sind noch auf Verordnungsstufe (Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt, Freisetzungsverordnung, FrSV) festzulegen.

Es stellt sich aber die Frage, warum im USG nur Massnahmen zur «unbeabsichtigten Einschleppung» von Organismen erlassen werden. Der Verkauf, der Import oder das Anpflanzen von invasiven gebietsfremden Organismen muss auch verhindert werden. Es ist ungünstig, wenn Vorschriften zum gleichen Sachverhalt in zwei verschiedenen Erlas-

sen geregelt werden (unabsichtliche Einschleppung im USG, absichtliche Einschleppung in der FrSV).

d) Meldepflicht bei Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen<sup>1</sup> (Art. 29<sup>bis</sup> 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:

Im Erläuterungsbericht ist festzulegen, wer der neuen Meldepflicht – deren Verletzung richtigerweise in den Strafbestimmungen von Art. 60 Abs. 1 Bst. k<sup>bis</sup> aufgeführt ist – untersteht. Es dürfte nicht im Sinn des Gesetzgebers sein, wenn auch Private verpflichtet werden, das Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen zu melden. Das entsprechende Fachwissen ist bei solchen Personen kaum vorhanden.

Es ist an sich richtig, eine Verletzung der Bekämpfungspflicht unter Strafe zu stellen. Die Erfüllung der Bekämpfungspflicht erfordert jedoch Fachwissen, das bei Privaten kaum vorhanden ist. Die Strafbestimmungen sind daher bezogen auf die Bekämpfungspflicht dahingehend einzuschränken, dass sich erst strafbar macht, wer einer konkreten Anordnung der zuständigen Behörde nicht nachkommt.

Für welche Arten eine Meldepflicht gelten soll, ist auf Verordnungsstufe, allenfalls in der FrSV, noch festzulegen. Dabei ist wichtig, dass die Ambrosiakontrolle und -bekämpfung auch nach der Umteilung von der Pflanzenschutzverordnung in die FrSV geregelt und auch weiterhin gewährleistet bleibt.

e) Unterhaltspflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen oder Gegenständen bei Befall invasiver gebietsfremder Organismen<sup>1</sup> (Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 29<sup>bis</sup> 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:

Gemäss Erläuterndem Bericht ist vorgesehen, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer stärker in die Pflicht zu nehmen, was wir grundsätzlich begrüßen. Die vorgesehene Unterhaltspflicht wird in der Praxis jedoch schwierig umzusetzen sein, da sie bei Grundeigentümerschaften auf Ablehnung stossen wird. So müssten z. B. die Blütenstände von gebietsfremden Hecken vor der Versammlung abgeschnitten werden. Es ist nicht sinnvoll, den Verkauf, die Haltung sowie Anpflanzung von invasiven gebietsfremden Arten zu erlauben und die Verbreitung dieser Arten durch eine arbeits- und kostenintensive Unterhaltspflicht zu unterbinden.

Die Kontrolle und das Durchsetzen von Unterhaltmassnahmen sind für die Behörden mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. Zudem würden im Gegensatz zu Bekämpfungskontrollen und -massnahmen die Unterhaltskontrollen und -massnahmen nicht bzw. nur

<sup>1</sup> Die Auswahl der Organismen erfolgt gemäss Stufenkonzept der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten.

in geringem Masse mit der Zeit abnehmen.

Bei bestehenden Hecken kann die Unterhaltungspflicht dazu beitragen, dass die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Pflanzen eingedämmt wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Unterhaltungspflicht nur wenig zur Problemlösung beiträgt. Primäres Ziel muss es sein, den Verkauf der invasiven gebietsfremden Pflanzen zu verbieten.

f) Bekämpfungspflicht für invasive gebietsfremde Organismen<sup>1</sup> (Art. 29<sup>bis</sup> 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:

Die Bestimmungen in Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 4 E-USG (Bekämpfungspflicht) stellen einen Eingriff ins Eigentum vieler Privater (Gärten, Parkanlagen) dar. Entsprechende Bestimmungen gibt es jedoch auch für das Landwirtschaftsgebiet und für den Wald. Zudem kann die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Organismen in der Schweiz nicht wirkungsvoll eingedämmt werden, wenn für einen beträchtlichen Teil der Landesfläche keine griffigen Bestimmungen vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund wird der Eingriff ins Privateigentum als vertretbar beurteilt.

Als kritisch erachten wir jedoch, dass die Ausscheidung von Befallszonen und Schutzobjekten nur mit Zustimmung des BAFU möglich sein soll, da dies zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und zu einer zeitlichen Verzögerung in der Umsetzung entsprechender Massnahmen führen würde. Wir beantragen daher, dass die Ausscheidung von Befallszonen und Schutzobjekten in der Kompetenz der Kantone liegt und das BAFU die Kantone bei Bedarf bei einzelfallspezifischen Interessenabwägungen unterstützt.

g) Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeiten (Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. d & Art. 29<sup>bis</sup> 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:

Die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen ist bereits heute Aufgabe der Kantone. Der Kanton Zug nimmt diese Aufgabe bereits heute wahr und profitiert nun davon, dass alle Kantone verstärkt in die Pflicht genommen werden und die Bekämpfung durch die Anstrengungen des Bundes koordiniert erfolgt.

Kantonsübergreifende Massnahmen müssen aber mit dem Vorgehen in den einzelnen Kantonen abgestimmt sein. Eine Festlegung der kantonsübergreifenden Massnahmen durch den Bund soll daher erst nach Anhörung der betroffenen Kantone und bei Nicht-einigung erfolgen. Ansonsten sind die in den Kantonen vorgesehenen Vorgehensweisen anzuwenden.

Dass Massnahmen durch den Bund vorgeschlagen und koordiniert werden, ist aus Sicht des Kantons Zug richtig und wichtig. Eine einseitige Vorgabe von Massnahmen

seitens Bund scheint uns aber nur in Notfällen gerechtfertigt. Ansonsten können die Kantone ihren Ressourceneinsatz nicht planen. Der Absatz sollte daher präzisiert bzw. gelockert werden: «Der Bund ergreift entsprechende Massnahmen an der Landesgrenze, ~~legt die kantonsübergreifenden Massnahmen fest~~ und koordiniert sie die kantonsübergreifenden Massnahmen in Absprache mit den betroffenen Kantonen; ...»

Zu den finanziellen Auswirkungen siehe Bemerkungen zu Kapitel 3.

h) Duldung von Massnahmen (Art. 29fbis 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 Formulierung «... Inhaber von Grundstücken ... die befallen sein könnten» lässt viel Interpretationsspielraum offen. Hier stellt sich die Frage, wer in diesen Fällen genau welche Pflichten hat? Ein aktiver Nachweis, dass ein Grundstück frei ist von bestimmten Organismen, ist nur sehr schwer zu erbringen (insbesondere in der Landwirtschaft).

In der nachfolgenden Verordnungsrevision oder einer geeigneten Vollzugshilfe ist zu präzisieren, wie mit diesen «möglicherweise» befallenen Grundstücken umzugehen ist.

i) Kompetenz zum Erlass einer Amtsverordnung (Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 5 E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. \*Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Im Sinn des Grundsatzes «Wehret den Anfängen» ist es richtig, die Möglichkeit zum Erlass einer Amtsverordnung für dringende befristete Massnahmen durch das BAFU zu schaffen.

j) Verbot neuer Bestimmungen durch die Kantone (Art. 65 Abs. 2, 1. Satz 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:

Durch die Anpassung von Art. 65 Abs. 2 wird den Kantonen untersagt, neue Bestimmungen zu Organismen zu erlassen. Bis anhin galt dieses Verbot nur für Bestimmungen zum «Umgang mit Organismen». Die Anpassung des Wortlauts führt zu einer möglicherweise ungewollten Ausweitung dieses Bestimmungsverbots. Die Kantone müssen aber explizit die Möglichkeit haben, aufgrund regionaler und lokaler Rahmenbedingungen strengere Massnahmen ergreifen zu können, als dies der Bund vorsieht.

Falls hierzu eine übergeordnete Koordination als notwendig erachtet wird, könnte für strengere kantonale Bestimmungen allenfalls ein Einvernehmen mit dem BAFU vorausgesetzt werden (vgl. hierzu beispielsweise die Formulierung in Art. 6 der Ver-

ordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse, SDR; SR 741.621).

Die Formulierung dieses Absatzes sollte nochmals überprüft und entsprechend angepasst werden.

## 2. Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln der Botschaft

### Kapitel 1 Grundzüge der Vorlage

Die Grundzüge der Vorlage werden begrüsst. Die Situation in den Kantonen wird sich jedoch nicht überall gleich präsentieren. Der Kanton Zug verfügt beispielsweise bereits über eine Fachstelle Neobiota beim Amt für Umwelt. Es gibt aber auch naturräumliche Unterschiede bzw. Empfindlichkeiten für die Wirkung der Neobiota und Unterschiede aufgrund der bisherigen Bemühungen gegen invasive gebietsfremde Arten. Es muss daher möglich sein, regionale Unterschiede zu berücksichtigen.

Da das Wissen über die vorhandenen invasiven gebietsfremden Arten vor allem bei den Kantonen liegt, sind die Kantone bei der Einteilung der Arten in die jeweilige Massnahmekategorie zwingend einzubeziehen. Zudem sind den Kantonen die notwendigen Freiräume einzuräumen, damit sie in dringenden Fällen bzw. bei Gefahr im Verzug rasch auf neue Situationen reagieren können. Die weiteren notwendigen Kompetenzen für die Kantone werden bewusst nicht aufgelistet. Eine solche Liste wäre kaum vollständig; kantonsspezifische Vorgehensweisen müssen möglich sein.

Wir lehnen beispielsweise die voraussichtliche Einstufung von *Prunus laurocerasus* in die niedrigste Stufe B ab, da diese Art zu den walddrelevanten Schadorganismen zählt und die Verjüngung des Waldes, insbesondere in siedlungsnahen (Schutz)Wäldern massiv beeinträchtigt. Bereits heute investiert der Kanton Zug in die Bekämpfung dieser Pflanze im Wald. Es ist darum inakzeptabel, dass die Pflanze weiterhin in Verkehr gebracht werden darf.

Positiv bewerten wir, dass die Unterteilung im Stufenkonzept dynamisch ist und periodisch überprüft werden soll sowie dass das BAFU befähigt werden soll, bei akuter Gefahr Massnahmen für neue invasive gebietsfremde Arten anzuordnen.

### Kapitel 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Die Bemerkungen hierzu wurden unter «1. Beurteilung der vorgesehenen Änderungen des Umweltschutzgesetzes» angebracht.

Im Erläuternden Bericht ist bereits skizziert, wie in der Folge auch die Freisetzungsverordnung (FrSV) angepasst werden soll. Mit dem aufgezeigten Vorgehen sind wir nur teilweise einverstanden. Wir haben Bedenken, dass bei der konkreten Festlegung der Schutzziele zu wenig auf eine ressourcenschonende Umsetzung geachtet wird. Nach unserer Einschätzung können im Bereich Neobiota beliebig Ressourcen (Personal und Finanzen) eingesetzt werden. Eine Fokussierung der Ziele ist für uns von zentraler Bedeutung, um nicht andere wichtige Aufgaben der Kantone zu beeinträchtigen.

Die aus der Gesetzesrevision resultierenden Kosten werden zu grossen Teilen bei den Kantonen anfallen. Aus diesem Grund ist es dem Kanton Zug ein dringendes Anliegen, dass die Kantone in die kommende Revision der FrSV und allfälliger Vollzugshilfen frühzeitig eingebunden werden. Es ist dem Kanton Zug wichtig, dass die vorhandenen Ressourcen auf die wirklich

kritischen Organismen und Gebiete konzentriert werden.

### Kapitel 3 Auswirkungen

Die Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone sind erheblich. Es müssen beträchtliche finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt werden, um die Aufgaben zu erfüllen. Die Umsetzung dieser Vorlage wird nach Berechnungen des BAFU bei den Kantonen Mehrkosten von gesamthaft ca. 60 Millionen Franken pro Jahr verursachen.

Die finanziellen Auswirkungen sind allerdings stark davon abhängig, wie die Unterhalts- und Bekämpfungspflicht auf Stufe Verordnung (FrSV) konkret geregelt werden. Aus der Sicht des Kantons Zug werden die Folgekosten der Revision aber im Erläuternden Bericht eher unterschätzt. Ein wesentlicher Teil des Aufwands dürfte auch bei den Gemeinden anfallen. Wenn vorsichtig geschätzt in den rund 2200 Gemeinden der Schweiz jeweils ein 20 Prozent-Pensum für Neobiota-Management geschaffen werden muss, ergeben sich alleine daraus Kosten von rund 70 Millionen Franken. Der Aufwand der kantonalen Verwaltungen ist dabei noch nicht eingerechnet.

Damit die Kantone diesen Mehraufwand bewältigen können, müssen die geforderten Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen vom Bund massgeblich unterstützt werden (mindestens 50 Prozent der gesamten Aufwendungen).

### Kapitel 4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Obwohl die Vorlage weder in der Botschaft zur Legislaturplanung noch im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung angekündigt worden ist, soll sie umgesetzt werden. Sie ist wichtig und dringend, ist für die Umsetzung der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten eine zentrale Grundlage und hilft, weitere finanzielle, gesundheitliche und naturschutzfachliche Auswirkungen der Neobiota zu verhindern.

### Kapitel 5 Rechtliche Aspekte

Aus Gründen des gemeinsamen, gleichgerichteten Vollzugs und in Analogie zur Wald- und Landwirtschaftsgesetzgebung soll der Bund mindestens 50 Prozent an die Vollzugskosten der Kantone im Zusammenhang mit invasiven gebietsfremden Organismen übernehmen.