



Bern, [Datum] 2025

Änderung des Umweltschutzgesetzes Massnahmen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Ver-
nehmlassungsverfahrens



Übersicht

Invasive gebietsfremde Organismen können grosse gesundheitliche, ökologische und ökonomische Schäden verursachen. Um diese Auswirkungen gering zu halten, sind möglichst frühzeitig umfassende Massnahmen zu ergreifen. Die geltenden Rechtsgrundlagen reichen dafür nicht aus. Neu sollen die Kantone im Umweltschutzgesetz ermächtigt werden, Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen zu regeln. Bei grossen Infrastrukturanlagen wie Nationalstrassen erlässt der Bund solche Vorschriften.

Ausgangslage

Mit der Globalisierung nimmt der internationale Warenverkehr zu. Dadurch werden mehr Organismen wie Pflanzen und Tiere von Arten, deren ursprüngliches Verbreitungsgebiet in anderen Teilen der Erde liegt, in die Schweiz eingeführt oder eingeschleppt. Einige dieser gebietsfremden Organismen breiten sich so stark aus, dass sie die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen beeinträchtigen, wirtschaftlichen Schaden anrichten oder die Biodiversität schädigen können. Diese Organismen werden als invasive gebietsfremde Organismen bezeichnet.

Der Bundesrat hat am 18. Mai 2016 die «Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten» gutgeheissen. Diese sieht Massnahmen vor, um Gefährdungen von Mensch, Tier und Umwelt durch invasive gebietsfremde Organismen zu verhindern. Das geltende Umweltrecht sieht keine allgemeine Pflicht vor, Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen zu ergreifen. Deshalb hat der Bundesrat mit seinem Beschluss zur Strategie das UVEK beauftragt, zur Umsetzung der Strategie das Umweltschutzgesetz anzupassen.

2019 wurde ein Vorentwurf für die Anpassung des Umweltschutzgesetzes in die Vernehmlassung gegeben. Die Vorlage sah umfassende Regelungen von Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen auf Bundesebene vor, darunter eine Bekämpfungspflicht für Privatpersonen. Die Vorlage stiess in gewissen Kreisen auf erheblichen Widerstand, weshalb die Revision zugunsten der Umsetzung der Motion 19.4615 «Den Verkauf invasiver Neophyten verbieten» zurückgestellt wurde.

Inhalt der Vorlage

Gemäss dem nun vorliegenden Vorentwurf soll der Bundesrat Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen besonders problematischer invasiver gebietsfremder Organismen in die Schweiz erlassen. Zudem soll er deren Bekämpfung auf Flächen grosser Infrastrukturanlagen (Nationalstrassen, Eisenbahn- und militärischen Anlagen und Flughäfen) regeln. Kern der Vorlage bildet die Ermächtigung der Kantone zur Rechtsetzung in diesem Bereich: Sie sollen die Möglichkeit erhalten, Vorschriften über Massnahmen zur Bekämpfung besonders problematischer invasiver gebietsfremder Organismen ausserhalb der Flächen der erwähnten Infrastrukturanlagen so-

wie über Massnahmen gegen die unbeabsichtigte Weiterverbreitung dieser Organismen zu erlassen. Der Bund gibt seine Regelungskompetenz in diesem Bereich teilweise an die Kantone ab. Um ein schweizweit koordiniertes Vorgehen sicherzustellen, soll der Bundesrat festlegen, zu welchen Organismen die Kantone Vorschriften erlassen können. Zudem sollen sich die Kantone untereinander und soweit erforderlich mit dem Bund abstimmen.

Inhalt

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf.....	5
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung.....	6
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	8
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	9
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht ..	10
3	Grundzüge der Vorlage	10
3.1	Die beantragte Neuregelung	10
3.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	11
3.3	Umsetzungsfragen	12
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	12
5	Auswirkungen	17
5.1	Auswirkungen auf den Bund	17
5.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.....	18
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	18
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	19
5.5	Auswirkungen auf die Umwelt.....	19
6	Rechtliche Aspekte	19
6.1	Verfassungsmässigkeit	19
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	20
6.3	Erlassform	20
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse.....	21
6.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.....	21
6.6	Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen	21
6.7	Datenschutz	21

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Weltweiter Artenaustausch

Die globalisierte Wirtschaft bringt einen regen Handel mit Organismen wie Tieren, Pflanzen und Pilzen mit sich. Verschiedene Wirtschaftszweige (z. B. der Tierhandel oder der Gartenbau) nutzen Organismen von Arten, die aus entfernten Gebieten der Erde stammen. Diese werden absichtlich, beispielsweise als Zierpflanzen oder Haustiere, in neue Gebiete eingeführt, die ausserhalb des natürlichen Verbreitungsgebiets der Art liegen. Solche Organismen werden aber auch unabsichtlich eingeschleppt, zum Beispiel über Waren wie Pflanzenerde oder über Verpackungsmaterialien. Ein Teil der gebietsfremden Organismen kann sich in der neuen Umgebung etablieren. In Europa kommen Organismen von rund 12 000 gebietsfremden Arten in der Umwelt vor. Von diesen gelten gemäss Schätzungen der EU¹ 10–15 Prozent als invasiv (invasive gebietsfremde Arten oder «invasive alien species»²). In der Schweiz gibt es rund 1300 etablierte gebietsfremde Arten. Davon sind rund 200 invasiv³, Tendenz steigend⁴. Bekannte Beispiele von invasiven gebietsfremden Arten sind die Amerikanischen Goldruten, die Asiatische Hornisse oder die aus dem Schwarzen Meer stammende Quagga-Muschel.

Hohe Kosten aufgrund von Schäden

Invasive gebietsfremde Organismen können die menschliche Gesundheit, die Tierwelt oder die Umwelt gefährden oder die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen. Zudem können sie grosse wirtschaftliche Schäden beispielsweise an Infrastrukturen oder landwirtschaftlichen Kulturen anrichten.

Aufgrund ihres Schadenpotenzials nahm das Bundesamt für Bevölkerungsschutz invasive gebietsfremde Arten in die nationale Gefährdungsanalyse 2015 auf. Für das aus Südafrika stammende invasive Schmalblättrige Greiskraut, das für die Landwirtschaft sehr problematisch ist, wurde das Schadensausmass einer Massenausbreitung in der Schweiz auf rund 165 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Ein weiteres Beispiel ist die Quagga-Muschel, die sich seit 2016 in Schweizer Seen ausbreitet und auch technische Anlagen zur Trinkwasseraufbereitung oder Fischernetze befällt. Um eine Ausbreitung dieser Art im Trinkwassernetz zu verhindern, sind allein rund um den Bodensee Investitionen in der Höhe eines mittleren dreistelligen Millionenbetrags notwendig.⁵

Ohne Gegenmassnahmen können invasive gebietsfremde Arten in der Schweiz Schäden an Gütern – d. h. an Infrastruktur und landwirtschaftlichen Kulturen – sowie an der menschlichen Gesundheit in der Grössenordnung von rund 170 Millionen

¹ Ziff. 1 der Erwägungen zur Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten, ABl. L 317 vom 4.11.2014, S. 35.

² Vgl. dazu die entsprechenden Inhalte der Website zur Biodiversitätskonvention. Abrufbar unter: <https://www.cbd.int/invasive/>

³ BAFU (Hrsg.) 2022: Gebietsfremde Arten in der Schweiz. Eine aktualisierte Übersicht über die gebietsfremden Arten und ihre Auswirkungen in der Schweiz. Bundesamt für Umwelt, Bern.

⁴ Baur B. & Nentwig W. 2010. Invasive Arten. In: Lachat T, *et al.* (Hrsg). Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Haupt, Bern, S. 324-348.

⁵ <https://www.tagesanzeiger.ch/wissen/quaggamuschel-richtet-schaeden-im-bodensee-an/story/19449748>

Franken jährlich verursachen⁶. Dazu kommen die nicht monetarisierbaren Auswirkungen etwa auf die Biodiversität; invasive gebietsfremde Arten gelten global als eine der wichtigsten Ursachen des Rückgangs der Artenvielfalt⁷.

Ziele

Mit der Vorlage soll das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983⁸ (USG) so ergänzt werden, dass die vom Bundesrat am 18. Mai 2016 gutgeheissene «Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten»⁹ umgesetzt werden kann. Es sollen die Grundlagen geschaffen werden, damit umfassend gegen besonders problematische invasive gebietsfremde Organismen, d. h. solche mit hohem Gefährdungspotenzial, vorgegangen werden kann. Zum einen sollen auf Bundesebene Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen solcher Organismen in die Schweiz sowie zur Bekämpfung bereits vorhandener solcher Organismen auf Flächen gewisser grosser Infrastrukturanlagen geregelt werden. Zugleich sollen die Kantone ermächtigt werden, die rechtlichen Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung gewisser invasiver gebietsfremder Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial sowie gegen deren unbeabsichtigte Weiterverbreitung innerhalb der Schweiz zu erlassen.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Vorhandene Regelungen

Den Schutz des Waldes und der Landwirtschaft vor (einheimischen und gebietsfremden) Schadorganismen regeln die Artikel 26–27a des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991¹⁰ und die Artikel 148–157 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998¹¹. Die Bekämpfung besonders gefährlicher Schadorganismen für Pflanzen richtet sich nach der Pflanzengesundheitsverordnung vom 31. Oktober 2018¹² und den darauf gestützten Departements- und Amtsverordnungen¹³.

Zusätzlich gelten die allgemeinen Artenschutzbestimmungen des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966¹⁴ über den Natur- und Heimatschutz (NHG), des Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986¹⁵ (JSG) und des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991¹⁶ über die Fischerei (BGF). Insbesondere unterliegt das Ansiedeln von Tieren und Pflanzen landes- und damit gebietsfremder Arten gemäss Artikel 23 NHG der Bewilligungspflicht. Davon ausgenommen sind Gärten, Parkanlagen sowie Betriebe der Land- und Forstwirtschaft. Da sich gebietsfremde Organismen aber auch von dort in die Umwelt ausbreiten können, schützt Artikel 23 NHG die einheimische Tier- und Pflanzenwelt nur beschränkt vor diesen.

⁶ BAFU, 2017: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassung zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten (S. 40) und Erläuternder Bericht der Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen) vom 15. Mai 2019 (S. 10): <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/56928.pdf>

⁷ IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 1148 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>

⁸ SR 814.01

⁹ Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten vom 18. Mai 2016; abrufbar unter:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/erhaltung-und-foerderung-von-arten/invasive-gebiets-fremde-arten.html#891187718>

¹⁰ SR 921.0

¹¹ SR 910.1

¹² SR 916.20

¹³ Verordnung des WBF und des UVEK vom 14. November 2019 zur Pflanzengesundheitsverordnung (SR 916.201), Verordnung des BLW vom 29. November 2019 über phytosanitäre Massnahmen für die Landwirtschaft und den produzierenden Gartenbau (SR 916.202.1) und Verordnung vom 29. November 2017 des BAFU über phytosanitäre Massnahmen für den Wald (SR 916.202.2)

¹⁴ SR 451

¹⁵ SR 922.0

¹⁶ SR 923.0

1995 wurde das USG mit Vorschriften über die Anforderungen an den Umgang mit Organismen (Art. 29a– Art. 29g USG) ergänzt. Unter den Begriff «Organismus» fallen insbesondere Tiere und Pflanzen (Art. 7 Abs. 5^{bis} USG); als Umgang gelten Tätigkeiten wie das Einführen, Inverkehrbringen, Verwenden, Transportieren und Entsorgen (Art. 7 Abs. 6^{ter} USG). Nach Artikel 29f USG erlässt der Bundesrat weitere Bestimmungen über den Umgang mit Organismen, wenn dies zum Schutz von Mensch und Umwelt erforderlich ist. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft zu dieser Bestimmung sollten insbesondere Regelungen zur Einfuhr und zum Inverkehrbringen nicht einheimischer Organismen geprüft werden¹⁷.

Gestützt auf Artikel 29f USG legte der Bundesrat in Artikel 15 und 16 der Freisetzungsvorordnung vom 10. September 2008¹⁸ (FrSV) erstmals spezifische Anforderungen an den Umgang mit gebietsfremden Organismen fest; vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Wald-, Fischerei- und Jagdgesetzgebung (Art. 15 Abs. 4 FrSV). Seither unterliegen Freisetzungsversuche mit und das Inverkehrbringen von gebietsfremden wirbellosen Kleintieren (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c FrSV) der Bewilligungspflicht (Art. 17 Bst. c und Art. 25 Bst. c FrSV), der Umgang mit bestimmten invasiven gebietsfremden Organismen in der Umwelt ist verboten (Art. 15 Abs. 2 FrSV). Treten Organismen auf, die Mensch, Tier und Umwelt schädigen können, ordnen die Kantone die erforderlichen Bekämpfungsmassnahmen an (Art. 52 Abs. 1 FrSV).

Seit dem 1. September 2024 ist es zudem verboten, gewisse invasive gebietsfremde Pflanzen in Verkehr zu bringen (Art. 15 Abs. 2^{bis} FrSV). Damit wurde die Motion Friedl vom 20. Dezember 2019 (19.4615 «Den Verkauf invasiver Neophyten verbieten») umgesetzt. Gleichzeitig wurde das Umgangsverbot auf weitere Arten ausgedehnt (Anhang 2.1 FrSV). Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) überprüft in Absprache mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) schwerpunktmässig die Einhaltung der Verbote bei der Einfuhr (Art. 48a FrSV); im Übrigen sind die Kantone zuständig.

Fehlende Regelungen im geltenden Umweltrecht

Die Freisetzungsvorordnung regelt beabsichtigte Tätigkeiten mit gebietsfremden Organismen in der Umwelt. Vorschriften über Massnahmen gegen deren unbeabsichtigtes Einbringen in die Schweiz oder deren unbeabsichtigte Weiterverbreitung in der Schweiz fehlen. Zudem stellt Artikel 52 Absatz 1 FrSV keine genügende Grundlage dar für allgemeine Präventiv- oder Bekämpfungsmassnahmen. Die Entfernung invasiver gebietsfremder Organismen kann heute nur angeordnet werden, wenn vorgängig die Anforderungen an den Umgang verletzt wurden, so zum Beispiel eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bei einem Verstoß gegen das Umgangsverbot. Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen und zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen sind zur Umsetzung der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten jedoch unabdingbar.

Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Gemäss der Vernehmlassungsvorlage von 2019¹⁹ sollten die Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen umfassend durch den Bund im USG geregelt werden. Insbesondere hätten auch private Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen verpflichtet werden sollen, Massnahmen zu ergreifen.

¹⁷ BBl 1993 II 1473

¹⁸ SR 814.911

¹⁹ www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > Vernehmlassung 2019/38

Für den Vollzug wären in erster Linie die Kantone zuständig gewesen. Negative Rückmeldungen erfuhr die Vorlage insbesondere seitens der politischen Parteien (vor allem von der SVP, der FDP und der Mitte [damals CVP]) sowie von den privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümern. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) entschied deshalb, die Vorlage zu redimensionieren, um deren politische Akzeptanz zu erhöhen.

Auf Seiten der Kantone besteht das Bedürfnis, Vorschriften über Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen einzuführen. Da die Kantone in unterschiedlicher Weise von solchen Organismen betroffen sind, können ihre Handlungsprioritäten voneinander abweichen. So kann beispielsweise für Kantone mit grossen Seen und Gewässern die Verhinderung der Weiterverbreitung der Quagga-Muschel im Vordergrund stehen, während andere Kantone den Fokus stärker auf die Bekämpfung bestimmter invasiver gebietsfremder Pflanzen legen möchten. Mit der überarbeiteten Vorlage zur Revision des Umweltschutzgesetzes sollen deshalb die Kantone ermächtigt werden, eigene Vorschriften über Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial zu erlassen. Um ein koordiniertes Vorgehen sicherzustellen, soll der Bundesrat unter Einbezug der Kantone die Organismen festlegen, auf die sich die kantonalen Vorschriften beziehen dürfen. Zudem soll der Bundesrat Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen invasiver gebietsfremder Organismen in die Schweiz sowie auf Flächen gewisser grosser Infrastrukturanlagen Massnahmen zur Bekämpfung solcher Organismen vorsehen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Verhältnis zur Legislatur- und Finanzplanung

Die Vorlage war in der Botschaft vom 29. Januar 2020²⁰ zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt und war 2019 in umfassenderer Form in der Vernehmlassung²¹. Aufgrund der Reaktionen wurden die Arbeiten 2021 sistiert; es wurde zunächst die Motion Friedl vom 20. Dezember 2019 (19.4615 «Den Verkauf invasiver Neophyten verbieten») umgesetzt.

Die Vorlage ist abgestimmt mit dem Aktionsplan 2024 zur Strategie Biodiversität Schweiz vom 25. April 2012²², Phase 2 (2025–2030)²³, und mit der Massnahme Nr. 124 nach dem Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024²⁴ über die Legislaturplanung 2023–2027.

Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten

Die Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten wurde vom Bundesrat am 18. Mai 2016 gutgeheissen.²⁵ Mittels verschiedener Massnahmen soll verhindert werden, dass Mensch und Umwelt durch gebietsfremde Arten gefährdet und die biologische Vielfalt, Ökosystemleistungen sowie deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt werden; die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten soll eingedämmt und deren Neueinbringung verhindert werden (S. 27). Um die rechtlichen Grundlagen für die

²⁰ BBI 2020 1777 S. 1898

²¹ www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > Vernehmlassung 2019/38

²² www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan > Strategie Biodiversität Schweiz

²³ www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Biodiversitätspolitik > Strategie & Aktionsplan > Aktionsplan Phase II (2025–2030)

²⁴ BBI 2024 1440 S. 12

²⁵ www.bafu.admin.ch > Themen > Biotechnologie > Fachinformationen > Invasive gebietsfremde Arten

in der Strategie vorgesehenen Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen zu schaffen, ist eine Anpassung des Umweltschutzgesetzes erforderlich.

Weitere Strategien

Die Strategie Biodiversität Schweiz (2012) hält in Ziel 3 unter anderem fest: «Die Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten mit Schadenspotenzial ist eingedämmt» (S. 27).

Die vom Bundesrat am 23. Juni 2021 verabschiedete Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030²⁶ weist den Handlungsbedarf aus, die Rechtsgrundlagen zu invasiven gebietsfremden Arten zu vervollständigen und zu harmonisieren.

Der Aktionsplan 2020–2025 des Bundesrats zur Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz²⁷ sieht Handlungsbedarf bei der Früherkennung, Prävention und Bekämpfung von Schadorganismen sowie invasiven gebietsfremden Arten.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Problematik der invasiven gebietsfremden Organismen wurde in den letzten Jahren in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen aufgegriffen. Aktuelle Vorstösse (seit 2024):

- Postulat Calame vom 7. März 2024 (24.3110 "Massnahmen zur Eindämmung der Asiatischen Hornisse und Prüfung von Massnahmen zur Entschädigung von Imkerinnen und Imkern")
- Interpellation Michaud Gigon vom 14. März 2024 (24.3243 «Das wirtschaftliche und ökologische Problem der Quagga-Muscheln. Welche Wege verfolgt der Bund?»))
- Interpellation Crevoisier Crelier vom 15. März 2024 (24.3383 "Asiatische Hornisse. Angesichts der rasanten Ausbreitung ist eine gezielte Reaktion des Bundes unerlässlich")
- Interpellation De Quattro vom 12. Juni 2024 (24.3596 "Rettet die Tessinerpalmen")
- Motion Roduit vom 14. Juni 2024 (24.3714 "Asiatische Hornisse. Der Bund muss jetzt handeln!")
- Interpellation Schlatter vom 26. September 2024 (24.4078 "Bessere Koordination der Bemühungen. Braucht es eine nationale Neophytenstrategie?")
- Interpellation Graf vom 5. Dezember 2024 (24.4306 "Die Asiatische Hornisse ist dramatisch auf dem Vormarsch. Der Bund muss jetzt handeln!")
- Motion Klopfenstein Broggini vom 11. Dezember 2024 (24.4338 "Schutz der Bienen. Sofortmassnahmen gegen die Bedrohung durch die Asiatische Hornisse")
- Motion Quadri vom 19. Dezember 2024 (24.4476 "Palme und Kirschlorbeer. Kantonsautonomie.")

Diverse Vorstösse weisen materielle Zusammenhänge zur vorliegenden Revision auf; sie werden jedoch mit der Revision nicht erledigt.

²⁶ www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Strategie und Berichterstattung > Strategie Nachhaltige Entwicklung

²⁷ www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Publikationen und Studien > Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2020–2025

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Das Übereinkommen vom 5. Juni 1992²⁸ über die biologische Vielfalt (nachfolgend: CBD), welches die Schweiz ratifiziert hat, verlangt von den Vertragsparteien, die Einbringung gebietsfremder Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, zu verhindern, sie zu kontrollieren oder zu beseitigen (Art. 8 Bst. h). Der Beschluss VI/23 der 6. Vertragsparteienkonferenz 2002 unterstreicht die Wichtigkeit nationaler Strategien und Aktionspläne zu invasiven gebietsfremden Arten und legt Richtlinien für die Prävention, für die Einführung und die Einschleppung sowie für die Schadensbegrenzung fest.²⁹ Das an der 15. Vertragsparteienkonferenz 2022 verabschiedete globale Biodiversitätsrahmenwerk von Kunming-Montreal beinhaltet Handlungsziel 6. Dieses sieht vor, dass die Auswirkungen invasiver gebietsfremder Arten auf die biologische Vielfalt und die Ökosystemleistungen durch die Verhinderung der Einschleppung und Etablierung prioritärer gebietsfremder Arten und andere Massnahmen zu reduzieren sind.³⁰

Das Übereinkommen vom 19. September 1979³¹ über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (nachfolgend: Berner Konvention), welches die Schweiz ratifiziert hat, verpflichtet die Vertragsparteien insbesondere dazu, die Ansiedlung nicht heimischer Arten streng zu überwachen und zu begrenzen (Art. 11 Abs. 2 Bst. b).

Die EU regelt in der Verordnung Nr. 1143/2014³² die Prävention, die Minimierung und die Abschwächung der nachteiligen Auswirkungen, die das vorsätzliche und nicht vorsätzliche Einbringen invasiver gebietsfremder Arten und deren Ausbreitung auf die Biodiversität in der EU haben. Für die Schweiz ist die Verordnung nicht rechtsverbindlich. Sie gilt grundsätzlich für alle invasiven gebietsfremden Arten. Arten, die spezifisch geregelt sind, werden jedoch ausgenommen, zum Beispiel die in der Pflanzenschutzgesetzgebung geregelten Arten. Kernstück der Verordnung ist die Liste invasiver gebietsfremder Arten von unionsweiter Bedeutung nach Artikel 4 Absatz 1 (Unionsliste), die 88 Tier- und Pflanzenarten umfasst³³. Gemäss der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen zu den Arten der Unionsliste zu ergreifen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Das Kapitel des Umweltschutzgesetzes zu den Organismen (Art. 29a–29g USG) wird mit Bestimmungen zu invasiven gebietsfremden Organismen ergänzt. Eine Änderung der anderen einschlägigen Bundesgesetze (NHG, JSG und BGF) ist nicht erforderlich. Das notwendige Ausführungsrecht ist auf Verordnungsebene in erster Linie in der Freisetzungsverordnung zu schaffen.

²⁸ SR 0.451.43

²⁹ CBD, COP6, Decision VI/23, Leitprinzipien zur Prävention und Verhinderung der Einbringung von Gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Habitats, oder Arten gefährden sowie Vorschläge für Gegenmassnahmen.

³⁰ Das Biodiversitätsrahmenwerk von Kunming-Montreal mit seinen Status- und Handlungszielen ist abrufbar unter: www.un.org/depts/german/umwelt/COP-15-DEC-4.pdf

³¹ SR 0.455

³² Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten ABl. L, 1143/2014, 4.11.2014.

³³ Durchführungsverordnung (EU) 2022/1203 der Kommission vom 12. Juli 2022 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2016/1141 zwecks Aktualisierung der Liste invasiver gebietsfremder Arten von unionsweiter Bedeutung ABl. L, 2022/1203, 13.7.2022.

Das Umweltschutzgesetz umschreibt die Begriffe «gebietsfremde Organismen» und «invasive gebietsfremde Organismen» derzeit nicht. Die Aufnahme von Bestimmungen zu invasiven gebietsfremden Organismen in das Gesetz bedingt deshalb entsprechende Begriffsdefinitionen in Artikel 7 USG.

Zwecks Verbesserung der Prävention soll der Bundesrat Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen invasiver gebietsfremder Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial in die Schweiz – zum Beispiel invasiver gebietsfremder Ameisen in der Erde von Topfpflanzen – regeln (Art. 29f Abs. 3 Bst. a VE-USG). Zudem soll er die Bekämpfung solcher Organismen auf Flächen der grossen Infrastrukturanlagen Nationalstrassen, Eisenbahn- und militärischen Anlagen sowie Flughäfen, deren Errichtung durch den Bund bewilligt wird und bei denen der Vollzug des Umweltrechts ebenfalls beim Bund liegt, regeln (Art. 29f Abs. 3 Bst. b VE-USG).

Kern der Vorlage ist der neue Artikel 29^{bis} Absatz 1 VE-USG, der die Kantone ermächtigt, Massnahmen zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial und gegen deren unbeabsichtigte Weiterverbreitung zu regeln. Damit wird für diesen Teilbereich eine Ausnahme geschaffen zu Artikel 65 Absatz 2 USG, der es den Kantonen verbietet, neue Bestimmungen über den Umgang mit Organismen zu erlassen.

Nach Artikel 29f Absatz 4 VE-USG soll der Bundesrat unter Einbezug der Kantone die invasiven gebietsfremden Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial festlegen (bspw. Quagga-Muschel oder Japanischer Staudenknöterich). Dabei stützt er sich insbesondere auf das in der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten dargelegte Stufenkonzept (S. 31 und 32). Damit bestimmt er, für welche Organismen die Massnahmen des Bundesrates gelten und die Kantone Vorschriften erlassen können. Artikel 29^{bis} Absatz 2 VE-USG verpflichtet die Kantone, ihre Regelungen und die getroffenen Massnahmen untereinander und soweit erforderlich mit dem Bund zu koordinieren. Zudem müssen sie dem Bund regelmässig Bericht erstatten. Beide Vorschriften dienen der Abstimmung der Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen über die Kantonsgrenzen hinaus.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Bereits heute überwacht das BAZG nach Artikel 48a FrSV das beabsichtigte Einbringen invasiver gebietsfremder Organismen. Neu wird zusätzlich das unbeabsichtigte Einbringen von invasiven gebietsfremden Organismen zu kontrollieren sein.

Bei Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen, militärische Anlagen und Flughäfen sind die betroffenen Bundesstellen für den Vollzug, teilweise auch für die Umsetzung der Massnahmen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen zuständig. Bereits heute bestehen entsprechende Strategien und Richtlinien, die die Umsetzung sicherstellen. Die neue Bestimmung gewährleistet zusätzlich eine einheitliche Vorgehensweise bei diesen Anlagen und erhöht die Wirksamkeit der Massnahmen.

Die Kantone erhalten durch die Vorlage rechtlich die Möglichkeit, eigene Vorschriften über Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen zu erlassen. Die Vorlage kann demnach in Kantonen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, zu zusätzlichem Aufwand führen. Bereits heute betreiben viele Kantone grossen Aufwand für die Prävention und die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen. So hat beispielsweise der Kanton Aargau für die Umsetzung seiner Neobiota-Strategie für die Jahre 2022–2027 einen Verpflichtungskredit im Umfang von

14'845'000 Franken beschlossen³⁴ Zusätzliche Massnahmen sind daher in erster Linie eine sinnvolle Ergänzung der bereits unternommenen Anstrengungen.

Die Festlegung der Organismen durch den Bundesrat (Art. 29f Abs. 4 VE-USG) sowie die Koordinationspflicht der Kantone (Art. 29f^{bis} Abs. 2 VE-USG) führt zu einer effizienten Ausführung der Massnahmen.

Insgesamt ergibt sich damit, dass Aufgabe und Finanzen in einem vorteilhaften Verhältnis zueinanderstehen.

3.3 Umsetzungsfragen

Auf Bundesebene erfolgt die Konkretisierung der Vorlage über eine Revision der Freisetzungsverordnung. Die bestehenden Begriffsdefinitionen für «gebietsfremde Organismen» und «invasive gebietsfremde Organismen» müssen an die neuen Definitionen auf Gesetzesstufe angepasst werden. Dabei ist die Kohärenz mit relevanten Erlassen aus anderen Bereichen, insbesondere der Wald- und der Landwirtschaftsgesetzgebung, sicherzustellen. Zudem wird die Verordnung mit einer Liste zu ergänzen sein, welche die invasiven gebietsfremden Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial aufführt, für welche die Massnahmen des Bundesrates gelten und zu welchen die Kantone Vorschriften erlassen können. Weiter werden die Berichterstattung durch die Kantone sowie die Massnahmen des Bundesrates gegen das unbeabsichtigte Einbringen und zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen auf Anlagen gemäss Artikel 29f Absatz 3 Buchstabe b VE-USG zu regeln sein.

Diejenigen Kantone, welche gestützt auf die Vorlage Vorschriften zu Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen einführen wollen, werden dabei insbesondere dem Legalitätsprinzip Rechnung tragen müssen. So bedürfen etwa Handlungs- und Bekämpfungspflichten für private Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Auch die Festlegung der weiteren Vollzugsaufgaben wird in die Verantwortung der Kantone fallen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Verfassungsrechtliche Grundlage des Umweltschutzgesetzes bildet Artikel 74 Absatz 1 BV. Dieser beauftragt den Bund, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Als Einwirkungen gelten Vorgänge, die von Menschen verursacht werden.³⁵ Bereits in der Umwelt vorhandene invasive gebietsfremde Organismen stellen deshalb nicht in jedem Fall eine Einwirkung im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 BV dar.

Die Vorlage dient zudem dem Schutz der einheimischen Artenvielfalt. Aus diesem Grund und zur besseren verfassungsrechtlichen Abstützung der Bekämpfung von bereits in die Umwelt vorhandenen invasiven gebietsfremden Organismen soll der Ingress des USG mit Artikel 78 Absatz 4 BV ergänzt werden. Dieser beauftragt den

³⁴ Grosser Rat des Kantons Aargau, Sitzung vom 22.03.2022, Art. Nr. 2022-0407, Protokoll 21.280-1, Neobiota-Strategie des Kantons Aargau 2022–2027

³⁵ Keller, Kommentar USG, Art. 7, Rz. 11

Bund, Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt zu erlassen und bedrohte Arten vor Ausrottung zu schützen.

Art. 7 Abs. 5^{quinquies} und 5^{sexties}

Die Begriffe «gebietsfremder Organismus» und «invasiver gebietsfremder Organismus» werden gegenwärtig in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben f und h FrSV und Artikel 3 Buchstaben f und g ESV definiert. Da neu Regelungen zu invasiven gebietsfremden Organismen im Umweltschutzgesetz aufgenommen werden sollen, werden entsprechende Begriffsdefinitionen im Gesetz verankert.

«Organismen» sind nach Artikel 7 Absatz 5^{bis} USG zelluläre und nichtzelluläre biologische Einheiten, die zur Vermehrung oder Weitergabe von Erbmaterial fähig sind. Gleichgestellt sind ihnen Gemische und Gegenstände, die solche Einheiten enthalten. Anschliessend an die Umschreibung gentechnisch veränderter und pathogener Organismen (Art. 7 Abs. 5^{ter} und 5^{quater} USG) sollen neu in Artikel 7 Absatz 5^{quinquies} und Absatz 5^{sexties} VE-USG «gebietsfremde Organismen» und «invasive gebietsfremde Organismen» definiert werden. Die Begriffe lehnen sich an die Definitionen der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten sowie an den internationalen Sprachgebrauch³⁶ an.

Gebietsfremde Organismen sind gemäss Artikel 7 Absatz 5^{quinquies} VE-USG Organismen einer Art, Unterart oder tieferen taxonomischen Einheit, die durch menschliche Aktivitäten beabsichtigt oder unbeabsichtigt in ein Gebiet eingebracht werden, das ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets liegt. Beim Gebiet, in das die Organismen eingebracht werden, handelt es sich um die Schweiz; diese ist nicht Teil des natürlichen Verbreitungsgebietes der Art, Unterart oder tieferen taxonomischen Einheit, welcher der Organismus angehört. Das Vorkommen der Organismen in der Schweiz muss stets auf menschliche Aktivitäten zurückgehen; nicht massgeblich ist, ob die gebietsfremden Organismen (beabsichtigt) eingeführt oder (unbeabsichtigt) eingeschleppt wurden. Ebenfalls keine Rolle spielt, ob sie direkt in die Schweiz oder zunächst in ein anderes Land eingebracht werden, das ebenfalls nicht Teil des natürlichen Verbreitungsgebietes ist, und sich von dort eigenständig in die Schweiz ausbreiten. Breiten sich Organismen hingegen auf natürliche Weise aus, etwa wenn sich das natürliche Verbreitungsgebiet einer Pflanze durch den Klimawandel ausweitet, sind sie nicht gebietsfremd und fallen nicht unter die diesbezüglichen Regelungen.

Der Begriff der gebietsfremden Organismen nach Artikel 7 Absatz 5^{quinquies} VE-USG ist weiter als nach dem geltenden Verwaltungsrecht. Heute gelten Organismen, die ihr Verbreitungsgebiet ausserhalb der EU und der EFTA haben, als gebietsfremd³⁷. Mit dem neuen, weiteren Begriff sollen auch Organismen, die ihr natürliches Verbreitungsgebiet im EU- und EFTA-Raum haben und hier die Umwelt schädigen können, als gebietsfremde Organismen geregelt werden. Aus Gründen der Kohärenz mit anderen relevanten Regelungen, insbesondere der Wald- und der Landwirtschaftsgesetzgebung, soll mit der Anpassung der Begrifflichkeiten allerdings keine grundsätzliche Veränderung des Schutzniveaus einhergehen. Insbesondere sollen bestehende Bewilligungspflichten für gebietsfremde wirbellose Kleintiere (vgl. Kapitel 1.2) und die

³⁶ Convention on Biological Diversity (CBD): What are invasive alien species? Abrufbar unter: www.cbd.int/invasive/WhatareIAS.shtml

³⁷ Art. 3 Abs. 1 Bst. f FrSV und Art. 3 Bst. f ESV umschreiben gebietsfremde Organismen als Organismen einer Art, Unterart oder tieferen taxonomischen Einheit, wenn: (1) deren natürliches Verbreitungsgebiet weder in der Schweiz noch in den übrigen EFTA- und den EU-Mitgliedstaaten (ohne Überseegebiete) liegt, und (2) sie nicht für die Verwendung in der Landwirtschaft oder dem produzierenden Gartenbau derart gezüchtet worden sind, dass ihre Überlebensfähigkeit in der Natur vermindert ist.

Anforderungen an den Umgang mit gebietsfremden Organismen in besonders empfindlichen oder schützenswerten Lebensräumen grundsätzlich in der bestehenden Form beibehalten werden. Dies kann auf Verordnungsebene mit unterschiedlichen Regelungen für europäische und aussereuropäische gebietsfremde Organismen sichergestellt werden. Gefährdet ein Organismus, dessen natürliches Verbreitungsgebiet in Europa liegt und den der Mensch beabsichtigt oder unbeabsichtigt in die Schweiz eingebracht hat, hier die Umwelt, so erlaubt der neue, weitere Begriff von gebietsfremden Organismen es jedoch, angemessen reagieren zu können.

Die Definition gebietsfremder Organismen im USG wirkt sich nicht auf die Begriffe «landesfremd» und «standortfremd» im BGF beziehungsweise im NHG aus. «Landesfremd» und «gebietsfremd» beziehen sich auf das Gebiet ausserhalb der Schweiz. Anders als «landesfremd» setzt «gebietsfremd» jedoch zusätzlich voraus, dass die betreffenden Organismen durch menschliche Aktivitäten in die Schweiz gelangt sind. Die massgeblichen Bestimmungen im BGF und im NHG stellen den Bezug zu menschlichen Aktivitäten allerdings über Tätigkeiten her (Ansiedeln, Einführen und Einsetzen), an die Pflichten anknüpfen. Der Begriff «standortfremd» geht hingegen weiter als die vorgesehene Definition von «gebietsfremd»; er bezieht sich auf Arten und tiefere taxonomische Einheiten, die ihr natürliches Verbreitungsgebiet an einem anderen Ort in der Schweiz haben als dort, wo sie hingebracht werden sollen. Der Schutz der einheimischen Artenvielfalt vor standortfremden Arten erfolgt also wie bislang über die Spezialgesetze (BGF und NHG).

Invasive gebietsfremde Organismen sind gemäss Artikel 7 Absatz 5^{sexties} VE-USG gebietsfremde Organismen, von denen bekannt ist oder angenommen werden muss, dass ihre Ausbreitung die Umwelt oder den Menschen gefährden oder die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen kann. Die Invasivität hängt folglich von den Auswirkungen einer Ausbreitung eines gebietsfremden Organismus in der Schweiz auf Mensch, Tier und Umwelt sowie die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung ab (S. 9 der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten). Ob das Gefährdungs- bzw. Beeinträchtigungspotenzial erwiesen ist oder lediglich angenommen werden muss, spielt keine Rolle; in Konkretisierung des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 2 USG) fallen auch potenziell invasive gebietsfremde Arten unter die Definition. Anders als im heutigen Verwaltungsrecht wird die Bestandesdichte nicht berücksichtigt³⁸, da von gewissen Arten auch wenige Individuen grosse Schäden anrichten können (z. B. die Rotwangenschmuckschildkröte).

Neuer Gliederungstitel vor Artikel 29a: «3. Kapitel: Organismen»

Gemäss Artikel 7 Absatz 6^{ter} USG gilt als Umgang jede Tätigkeit mit Organismen, so insbesondere das Herstellen, Einführen, Verwenden und Transportieren. Wie im Verwaltungsrecht ausdrücklich festgehalten (Art. 3 Abs. 1 Bst. i FrSV und Art. 3 Bst. i ESV), muss es sich dabei stets um beabsichtigte Tätigkeiten handeln. Da das 3. Kapitel des 2. Titels des Umweltschutzgesetzes neu auch Vorschriften zu unbeabsichtigten Tätigkeiten umfassen soll, wird die Kapitelüberschrift von «Umgang mit Organismen» geändert in «Organismen».

Art. 29f Abs. 3 und 4

³⁸ Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. h FrSV und Art. 3 Bst. h ESV sind invasive gebietsfremde Organismen gebietsfremde Organismen, von denen bekannt ist oder angenommen werden muss, dass sie sich in der Schweiz ausbreiten und eine so hohe Bestandesdichte erreichen können, dass dadurch die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt oder Mensch, Tier oder Umwelt gefährdet werden können.

Abs. 3: Bereits heute kann der Bundesrat unter den Voraussetzungen von Artikel 29f Absatz 1 USG die Einfuhr als eine Form des Umgangs mit Organismen regeln (Art. 29f Abs. 2 Bst. a USG). Von dieser Möglichkeit hat er mit den Artikeln 15 Absatz 2^{bis} und 48a FrSV Gebrauch gemacht. Für eine wirksame Prävention genügt es jedoch nicht, nur die Organismen zu kontrollieren, die eingeführt werden; es müssen auch Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einschleppen ergriffen werden können. Zu diesem Zweck sollen künftig punktuell und stichprobenartig auch Waren physisch kontrolliert werden, mit denen invasive gebietsfremde Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial eingeschleppt werden können, so vor allem Pflanzenmaterial (z. B. Nahrungsmittel und Topfpflanzen) und Verpackungsmaterial sowie Transportmittel (z. B. Holzpaletten, Fahrzeuge, Schiffe und Container). Damit der Bundesrat solche Vorschriften über Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen invasiver gebietsfremder Organismen in die Schweiz erlassen kann, soll Artikel 29f USG mit dem neuen Absatz 3 Buchstabe a ergänzt werden.

Darüber hinaus soll der Bundesrat die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial auf Flächen von Nationalstrassen, Eisenbahn- und militärischen Anlagen sowie Flughäfen im Sinne von Artikel 36a Absatz 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948³⁹ (Flugplätze mit einer Betriebskonzession, einschliesslich des nichtkonzessionierten Regionalflugplatzes St. Gallen-Altenthein), regeln. Bei diesen Anlagen ist der Bund auch für den Vollzug des Umweltrechts während der Betriebsphase zuständig. Zudem ist er teilweise als Eigentümer für die Umsetzung der Massnahmen zuständig. Insbesondere bei den kantonsübergreifenden Nationalstrassen und Eisenbahnanlagen ist eine einheitliche Vorgehensweise angezeigt, welche durch die Massnahmen auf Bundesebene sichergestellt werden soll. Die Massnahmen beziehen sich auf den Unterhalt der Flächen dieser Anlagen. Sie sollen nicht zu Einschränkungen des Personen- und Warentransportes führen und beispielsweise keine Kontrollen von Fahrzeugen oder Flugzeugen umfassen.

Abs. 4: Nach Artikel 29f Absatz 4 VE-USG obliegt es dem Bundesrat, die Organismen mit einem hohen Gefährdungspotenzial nach Artikel 29f Absatz 3 VE-USG festzulegen. Grundlage dafür bilden die wissenschaftlichen Daten, welche die nationalen Datenzentren bereitstellen und regelmässig aktualisieren. Zu berücksichtigen sind insbesondere das Ausmass möglicher Schäden und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Schäden. Ein hohes Gefährdungspotenzial weisen in erster Linie invasive gebietsfremde Organismen auf, von denen bekannt ist, dass sie Schäden verursachen, wie dies für die Quagga-Muschel, den Japanischen Staudenknöterich und die Asiatische Hornisse zutrifft. Die entsprechenden Organismen sollen in einem neuen Anhang zur Freisetzungsverordnung aufgeführt werden. Wie die Anhänge 2.1 und 2.2 FrSV soll auch dieser vom UVEK angepasst werden können, sodass neue Erkenntnisse rasch in den Vollzug einfliessen können (vgl. Art. 59 FrSV). Da der Inhalt des Anhangs den Umfang der Ermächtigung der Kantone nach Artikel 29f^{bis} Absatz 1 USG bestimmt, hat der Bundesrat die Kantone nach Artikel 29f Absatz 4 VE-USG zwingend frühzeitig einzubeziehen.

Art. 29f^{bis} Vorschriften der Kantone und Berichterstattung

Abs. 1: Wird heute von den bundesrechtlichen Anforderungen an den Umgang mit (invasiven) gebietsfremden Organismen abgewichen, insbesondere vom Umgangsverbot, dürfen die Kantone die Entfernung der betreffenden Organismen anordnen.

³⁹ SR 748.0

Hingegen fehlt heute im Bundesrecht sowohl eine genügende Grundlage für zusätzliche Massnahmen zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen als auch für den Erlass entsprechender Vorschriften durch die Kantone; die Rechtsetzung ist ihnen hier aufgrund von Artikel 65 Absatz 2 USG verwehrt. Ebenfalls fehlen Regelungen zu Massnahmen gegen die unbeabsichtigte Weiterverbreitung innerhalb der Schweiz. Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG ermächtigt die Kantone, eigene Vorschriften über Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial im Sinne von Artikel 29^f Absatz 4 VE-USG zu erlassen. Diese Vorschriften werden in Artikel 65 Absatz 3 VE-USG ausdrücklich vom Verbot gemäss Artikel 65 Absatz 2 USG ausgenommen. Nicht von der Delegation in Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG erfasst ist die Regelung von Bekämpfungsmassnahmen auf Flächen nach Artikel 29^f Absatz 3 Buchstabe b VE-USG; diese regelt der Bund (Art. 29^f Abs. 3 VE-USG). Ebenfalls nicht erfasst sind Organismen, die bereits anderweitig durch Bundesrecht, insbesondere das Pflanzengesundheitsrecht, geregelt sind. Die Kantone können bestimmen, zu welchen Organismen aus der Liste nach Artikel 29^f Absatz 4 VE-USG sie Regelungen treffen. Je nach Umfang der Pflicht müssen die Kantone die Vorschriften in einem Gesetz verankern (Legalitätsprinzip).

Gestützt auf Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG können die Kantone zum einen Vorschriften über die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen erlassen (Bst. a); Insbesondere dürfen sie die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen rechtsverbindlich vorschreiben. Zum anderen können die Kantone aufgrund von Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG auch präventive Massnahmen gegen die unbeabsichtigte Weiterverbreitung invasiver gebietsfremder Organismen im Sinne von Artikel 29^f Absatz 4 VE-USG regeln (Bst. b). Solche Massnahmen richten sich auf Gegenstände und Anlagen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von invasiven gebietsfremden Organismen befallen sind. Darunter fallen insbesondere Reinigungspflichten für Fahrzeuge oder andere mobile Anlagen wie Schiffe und Geräte, welche Anlagen im Sinne des Umweltschutzgesetzes gleichgestellt sind (Art. 7 Abs. 7 USG). Zudem dürfen die Kantone gestützt auf Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG auch eine allgemeine Meldepflicht vorsehen. Diese kann sowohl zur Verhinderung der unbeabsichtigten Weiterverbreitung als auch für die Bekämpfung der Organismen relevant sein.

Soweit die Kantone von der Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG Gebrauch machen, handelt es sich bei den betreffenden Vorschriften um kantonales Verwaltungsrecht. Es obliegt den Kantonen, für diese Regelungen Strafbestimmungen zu erlassen.

Weiterhin in Bundeskompetenz bleibt die Regelung der allgemeinen Anforderungen an den Umgang mit gebietsfremden Organismen (z. B. Umgangsverbote) sowie die Regelung anderer spezifischer Umgangsformen als der Bekämpfung, insbesondere des Inverkehrbringens und von Freisetzungsversuchen. Mit Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG wird nur ein kleiner Teilbereich der Rechtsetzungsbefugnis im Bereich Organismen an die Kantone delegiert; die grundsätzliche Regelungskompetenz verbleibt beim Bund.

Abs. 2: Nach Artikel 29^f^{bis} Absatz 2 VE-USG müssen die Kantone die Umsetzung von Artikel 29^f^{bis} Absatz 1 VE-USG untereinander und soweit erforderlich mit dem Bund koordinieren. Sie sollen allfällige Bekämpfungsvorschriften und -massnahmen miteinander absprechen, um mögliche Synergien zu nutzen und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu erhöhen. Dies könnte etwa durch die gleichzeitige Festlegung von Vorschriften gegen dieselben Organismen oder durch gemeinsame Informationskampagnen erreicht werden. Die Koordination mit dem Bund ist insbesondere

dann wichtig, wenn es die Umsetzung von Massnahmen bei Anlagen betrifft, welche der Bundesrat nach Artikel 29f Absatz 3 Buchstabe b VE-USG vorsieht. In diesen Fällen erfolgt die Koordination mit den jeweiligen betroffenen und für die Anlagen zuständigen Bundesstellen.

Weiter verlangt Artikel 29f^{bis} Absatz 2 VE-USG, dass die Kantone dem Bund regelmässig Bericht erstatten über die Umsetzung von Artikel 29f^{bis} Absatz 1 VE-USG. Die Berichterstattung bezieht sich sowohl auf die Rechtsetzung als auch auf die ergriffenen Massnahmen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Erfolge. Diese Informationen sind eine wichtige Voraussetzung zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion des Bundes nach Artikel 38 Absatz 1 USG. Im Weiteren ist die Berichterstattung auch für die Aktualisierung der Liste der Organismen nach Artikel 29f Absatz 4 VE-USG sowie der Anhänge 2.1 und 2.2 FrSV von Nutzen.

Art. 35c Abs. 4

Das 6. Kapitel des 2. Titels des Umweltschutzgesetzes behandelt die Lenkungsabgaben auf flüchtigen organischen Verbindungen, auf dem Schwefelgehalt von Heizöl «Extraleicht» und auf dem Schwefelgehalt von Benzin und Diesel. Diese Produkte sind keine Organismen nach Artikel 7 Absatz 5^{bis} USG. Die Erwähnung des Begriffs «Organismen» unter Artikel 35c USG ist ein gesetzgeberisches Versehen, das mit der Streichung korrigiert wird.

Art. 41 Abs. 1

Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes liegt nach Artikel 36 USG bei den Kantonen. Der Bund ist zuständig für den Vollzug in den Bereichen, die ihm nach Artikel 41 USG zugewiesen werden. Für den Vollzug des Organismenrechts ist gemäss heutigem Artikel 41 Absatz 1 alleine der Bund zuständig. In Artikel 41 Absatz 1 VE-USG ist daher neu festzuhalten, dass der Vollzug von Artikel 29f^{bis} VE-USG nicht dem Bund obliegt. Zudem wird der Text in Klammern an den neuen Gliederungstitel angepasst.

Art. 65 Abs. 3

Artikel 65 Absatz 2 USG verbietet es den Kantonen heute, Vorschriften im Bereich Organismen zu erlassen. Künftig soll ihnen der Erlass von Vorschriften gestützt auf Artikel 29f^{bis} Absatz 1 VE-USG erlaubt sein; der Erlass solcher Vorschriften wird daher vom Verbot nach Artikel 65 Absatz 2 ausgenommen. Dazu wird Artikel 65 USG mit dem neuen Absatz 3 ergänzt.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage umfasst zusätzliche Aufgaben für den Bund im Bereich der Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen von invasiven gebietsfremden Organismen in die Schweiz sowie zu deren Bekämpfung auf Flächen von Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen, militärischen Anlagen und Flughäfen. Die neuen Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen können mit den bestehenden Ressourcen umgesetzt werden. Massnahmen zur Bekämpfung auf Flächen der genannten Infrastrukturanlagen werden bereits heute im Rahmen der Umsetzung entsprechender Strategien

und Richtlinien ergriffen. Die neue Bestimmung gewährleistet zusätzlich eine einheitliche Vorgehensweise bei diesen Anlagen und erhöht die Wirksamkeit der Massnahmen. Mittel- bis längerfristig dürfte im Allgemeinen mit einem Rückgang sowohl der Kosten für die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen als auch der durch diese Organismen verursachten Schäden zu rechnen sein.

Personelle Auswirkungen

Die Umsetzung der Vorlage erfordert beim BAFU ab Inkraftsetzung der Gesetzesänderung einen zusätzlichen Personalaufwand von 100 Stellenprozenten. Diese Ressourcen werden BAFU-intern kompensiert. Sie werden eingesetzt für die Erarbeitung und die Betreuung der Liste nach Artikel 29f Absatz 4 VE-USG, die Begleitung der Koordination der kantonalen Vorschriften und Massnahmen und den Aufbau und die Umsetzung von Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen invasiver gebietsfremder Organismen mit hohem Gefährdungspotenzial in die Schweiz. Da der Vollzug und teilweise die Umsetzung der Massnahmen des Bundes nach Artikel 29f Absatz 3 bereits heute Teil des Unterhalts der betroffenen Anlagen ist, sind die diesbezüglich erwarteten personellen Auswirkungen nicht erheblich.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Erlässt ein Kanton Vorschriften nach Artikel 29^{bis} Absatz 1 VE-USG, führt dies aufgrund der damit zusammenhängenden Vollzugstätigkeit zu administrativem und finanziellem Mehraufwand. Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sind nur dann zu erwarten, wenn sich ein Kanton entscheidet, den Vollzug allfälliger neuer Vorschriften an die Gemeinden zu delegieren. In diesem Fall wäre auch auf kommunaler Stufe mit einem administrativen und finanziellen Mehraufwand zu rechnen. Im Gegenzug sind mittel- bis längerfristig jedoch auch Minderkosten zu erwarten. Sobald die aufgrund von erlassenen Vorschriften getroffenen Massnahmen ihre Wirkung entfalten, dürften im Allgemeinen sowohl die Kosten für die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen als auch die durch diese Organismen verursachten Schäden zurückgehen.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auswirkungen auf Unternehmen

Unternehmen können bei der Einfuhr von Waren aufgrund von Zollkontrollen, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 29f Absatz 3 VE-USG vorsieht, von der Vorlage betroffen sein. Werden invasive gebietsfremde Organismen festgestellt, so können Aufwand und Kosten zum Beispiel im Zusammenhang mit der Entsorgung der betroffenen Waren entstehen.

Wenn Kantone Vorschriften nach Artikel 29^{bis} Absatz 1 VE-USG über Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen erlassen, so kann sich dies insbesondere auf Unternehmen mit Grundeigentum auswirken. Die Umsetzung der Massnahmen dürften jedoch bereits Teil der bestehenden Umgebungspflege sein. Die Tragweite der Auswirkungen hängt von der Ausgestaltung der kantonalen Bestimmungen ab. Sobald die aufgrund von erlassenen Vorschriften getroffenen Massnahmen ihre Wirkung entfalten, dürfte damit zu rechnen sein, dass im Allgemeinen sowohl die Kosten für die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen als auch die durch

diese Organismen verursachten Schäden zurückgehen, wovon auch die Unternehmen profitieren.

Auswirkungen auf weitere volkswirtschaftliche Akteure

Der Erlass kantonaler Vorschriften zu Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen kann sich auf (natürliche) Personen, die Eigentum an Grundstücken haben oder solche besitzen, und auf Inhaberinnen und Inhaber von Fahrzeugen oder anderen mobilen Anlagen wie Booten sowie von Gegenständen auswirken. Die Tragweite der Auswirkungen hängt von der Ausgestaltung der kantonalen Bestimmungen ab.

Daneben sind positive Auswirkungen der Vorlage auf die Landwirtschaft zu erwarten. Durch die Verringerung der Einbringung und Weiterverbreitung von invasiven gebietsfremden Organismen und Massnahmen zu deren Bekämpfung dürften mittel- bis längerfristig der Pflegeaufwand in der Landwirtschaft abnehmen und durch solche Organismen verursachte Ertragsverluste reduziert werden.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Mittel- bis längerfristig dürfte die Vorlage eine positive Auswirkung auf die Gesamtwirtschaft haben. Sobald die aufgrund von erlassenen Vorschriften getroffenen Massnahmen ihre Wirkung entfalten, ist damit zu rechnen, dass im Allgemeinen sowohl die Kosten für die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen als auch die durch diese Organismen verursachten Schäden und die Kosten zu deren Behebung zurückgehen.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage verbessert die Prävention und die Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen. Erlassen die Kantone entsprechende Vorschriften, so wäre dies für die Gesellschaft mit erheblichen Vorteilen verbunden, da invasive gebietsfremde Organismen die Gesundheit von Menschen und Tieren beeinträchtigen oder an Gebäuden und Infrastrukturen beträchtlichen ökonomischen Schaden anrichten können.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage verstärkt die Präventionsbemühungen, indem sie die rechtlichen Grundlagen schafft, um mit gezielten Kontrollen der Einschleppung von invasiven gebietsfremden Organismen entgegenwirken zu können. Zudem ermöglicht sie den Kantonen, Vorschriften über Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen zu erlassen. Mit den in dieser Vorlage vorgesehenen Massnahmen sollen sowohl die bereits in der Schweiz vorkommenden invasiven gebietsfremden Organismen eingedämmt werden als auch eine weitere Zunahme verhindert werden. Die zu erwartenden Auswirkungen der Vorlage auf die Umwelt sind deshalb positiv.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 74 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz gibt, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Als Einwirkungen gelten

Vorgänge, die von Menschen verursacht werden. Ein Befall mit invasiven gebietsfremden Organismen ist stets Folge einer menschlichen Tätigkeit (vgl. Ziff. 3.1 und Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 5^{quinquies} VE-USG). Ein Vorkommen von invasiven gebietsfremden Organismen stellt folglich immer auch eine Einwirkung im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 BV dar.

Artikel 74 Absatz 1 BV verleiht dem Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz. Von dieser hat er insbesondere mit dem Erlass des Umweltschutzgesetzes Gebrauch gemacht. Mit Artikel 29^{bis} Absatz 1 VE-USG delegiert der Bund seine Rechtsetzungsbefugnis für einen begrenzten und klar umschriebenen Teilbereich des Organismenrechts an die Kantone. Eine solche begrenzte Delegation läuft der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nicht zuwider.⁴⁰ Die Vorlage ist daher mit Artikel 74 Absatz 1 BV vereinbar.

Zudem stützt sich die Vorlage auf Artikel 78 Absatz 4 BV, der den Bund beauftragt, Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt zu erlassen und bedrohte Arten vor Ausrottung zu schützen. Sie dient diesen Zwecken und ist mit Artikel 78 Absatz 4 BV vereinbar.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht im Einklang mit den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der CBD und dem Biodiversitätsrahmenwerk von Kunming-Montreal⁴¹ und entspricht Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b der Berner Konvention, der die Schweiz verpflichtet, die Ansiedlung nicht heimischer Arten streng zu überwachen und zu begrenzen.

Die Vorlage enthält keine handelsbeschränkende Vorschriften und steht somit im Einklang mit den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Abkommen der WTO. Allfällige Handelsbeschränkungen, die im Zusammenhang mit den Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen von invasiven gebietsfremden Organismen in die Schweiz aus der Vorlage hervorgehen könnten, würden unter die allgemeinen Ausnahmen nach Artikel XX Buchstabe b des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vom 30. Oktober 1947⁴² fallen. Eine Notifikation nach dem SPS-Abkommen wäre dann erneut zu prüfen.

Die Vorlage betrifft keines der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Der Pflanzenschutzbereich und das Abkommen vom 21. Juni 1999⁴³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen bleiben vorbehalten. Nicht berührt von der Vorlage wird das Abkommen vom 26. Oktober 2004⁴⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, da dieses nur Personenkontrollen betrifft und auf Warenkontrollen keinen Einfluss hat.

6.3 Erlassform

⁴⁰ Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, Rz. 800 ff., insbesondere 803.

⁴¹ Das Biodiversitätsrahmenwerk von Kunming-Montreal mit seinen Status- und Handlungszielen ist abrufbar unter: www.un.org/depts/german/umwelt/COP-15-DEC-4.pdf

⁴² SR 0.632.21

⁴³ SR 0.916.026.81

⁴⁴ SR 0.362.31

Nach Artikel 164 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁵ erlässt die Bundesversammlung wichtige rechtsetzende Bestimmungen, wie sie die vorliegende Revision des Umweltschutzgesetzes umfasst, in Form des Bundesgesetzes.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Kantone können gestützt auf Artikel 29^{bis} Absatz 1 VE-USG selbst entscheiden, ob und inwieweit sie entsprechende Vorschriften erlassen wollen. Die Vorlage ist deshalb mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 43a Absatz 1 BV und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Artikel 43a Absatz 2 und 3 BV vereinbar.

6.6 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Die Vorlage ermächtigt den Bundesrat in Artikel 29f Absatz 3, Vorschriften über Massnahmen gegen das unbeabsichtigte Einbringen und in bestimmten Fällen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen zu erlassen. Artikel 29f Absatz 4 VE-USG beauftragt den Bundesrat, die invasiven gebietsfremden Organismen festzulegen, zu welchen die Kantone nach Artikel 29^{bis} Absatz 1 VE-USG Vorschriften erlassen dürfen. Diese Rechtsetzungsermächtigungen beschränken sich jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkret. Die Delegation der Rechtssetzungsbefugnisse wird damit dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht und ist somit verfassungsrechtlich ausreichend umschrieben.

6.7 Datenschutz

Die Massnahmen des Bundesrates nach Artikel 29f Absatz 3 VE-USG gegen das unbeabsichtigte Einbringen invasiver gebietsfremder Organismen wirken sich auf den Schutz der Daten von importierenden Privatpersonen und Unternehmen aus. Die datenschutzrechtlichen Anforderungen werden durch die Zollgesetzgebung erfüllt.

Die Kantone erheben und verwenden für die Bekämpfung und die Überwachung von invasiven gebietsfremden Organismen teils Daten zu den betroffenen Grundstücken. Die Erfassung und die Weitergabe dieser Daten an andere Kantone richten sich nach kantonalem Recht. Die Weitergabe an den Bund erfordert lediglich eine Grundlage im Verordnungsrecht, da es sich nicht um besonders schützenswerte Daten handelt.