

Frau BR Simonetta Sommaruga
Vorsteherin Eidg. Departement für Umwelt
Energie und Kommunikation - UVEK
Herrn Gian-Reto Walther
Bundesamt für Umwelt – Bafu
Landschaftskonzept Schweiz
3003 Bern

Bern, 2. September 2019 MW

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
sehr geehrter Herr Walther

Unser Verband vertritt die Interessen der Schweizerischen Kies-, Beton- und Recyclingindustrie und damit die Interessen rund um den wichtigsten, mehrfach recycelbaren Rohstoff, über den unser Land verfügt. Dabei setzen wir uns insbesondere für das Gewährleisten einer funktionierenden und nachhaltigen Versorgung unseres Landes mit mineralischen Rohstoffen ein.

Unsere Branche beschäftigt sich seit über 20 Jahren intensiv und im Rahmen der Möglichkeiten erfolgreich mit invasiven Arten. Da invasive Arten in Abbaustellen und Auffüllungen vor allem auf Grund der offenen und dynamischen Böden und auf Grund von Verfrachtungen aus der Nachbarschaft gut gedeihen, sind die Unternehmen seit langem bestrebt, mit Hilfe von gezielten Strategien und Massnahmen die Bestände in den Abbaustellen auf einem «akzeptablen» Niveau zu halten. Diese Arbeit gestaltet sich nicht immer einfach, da die Abbaustellen und Auffüllungen mit den nachbarschaftlichen Böden vernetzt sind und so beispielsweise über Aushublieferungen, Saatgutverfrachtungen oder andere Einschleppungskanäle sich invasive Arten «automatisch» in Abbaustellen ansiedeln. Nichtsdestoweniger ist es den Unternehmen weitgehend gelungen, die invasiven Arten alles in allem erfolgreich zu reduzieren und grössere Bestände von den Abbaustellen fern zu halten. Neben vor Ort – Einsätzen spielen in diesem Zusammenhang auch zentral gesteuerte Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowie behördliche Auflagen eine wichtige Rolle. Die Unternehmen arbeiten dabei meist freiwillig und auf ihre Kosten mit Fachspezialisten, die zum Teil bei unserem Fachverband angestellt sind, zusammen. Dieses auf Selbstverantwortung beruhende Engagement der Unternehmen zahlt sich aus. Die Unternehmen haben erkannt, dass mit Hilfe eines frühzeitigen und weitsichtigen Konzeptes, das nicht nur die eigenen sondern auch die nachbarschaftlichen Böden umfasst, eine effiziente Verhütung, Überwachung und Bekämpfung

von invasiven Arten erfolgen kann und sind auch bereit, im Rahmen des Verursacherprinzips die resultierenden Kosten zu tragen.

Auf Grund dieser Erfahrungen begrüsst es unser Fachverband grundsätzlich, dass das Thema invasives Artenmanagement flächendeckend angegangen werden soll. Allerdings sind wir der Überzeugung, dass allzu engmaschige Regulierungen kontraproduktiv wirken und nicht erforderlich sind. Es ist im Gegenteil wichtig, dass der Fokus auf das freiwillige vor Ort Management gelegt wird, das heisst, im Sinne der Subsidiarität auf die Grundstückbesitzer. Diese werden, wie das Beispiel unserer Branche bestätigt, diese Aufgabe auf Grund eigener Interessen von sich aus wirksam an die Hand nehmen. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass sie über die invasiven Arten und die mit ihnen verbundenen Gefahren informiert, entsprechend sensibilisiert und bei Bedarf auch von den Behörden dazu angehalten werden.

Ein über das Informieren, Sensibilisieren, behördliches Anordnen im Rahmen von Art. 29^{fbis}, Abs. 2c, USG sowie über den Landesgrenzschutz hinausgehendes behördliches Arsenal an Eingriffsmöglichkeiten in diesem Bereich ist aber unnötig und gefährlich, da das Risiko besteht, dass auf Grund der fehlenden Nähe zu den potentiell und effektiv belasteten Böden überflüssige Regulierungen behördlich durchgesetzt werden. Es entsteht eine teure Ressourcenfehlallokation.

1. Grundsätzliche Überlegungen

Unser Verband begrüsst es grundsätzlich, dass das invasive Artenmanagement im Umweltschutzgesetz berücksichtigt wird und ist überzeugt, dass dieser gesamthafte Ansatz für das Entstehen eines nachhaltigen flächendeckenden invasiven Artenmanagements wesentlich beitragen kann. Er **lehnt** den vorliegenden Entwurf aber in verschiedenen Bereichen **ab** und beantragt ein **diesbezügliches Überarbeiten**, das primär vor Ort auf der privaten Eigeninitiative und hinsichtlich Grenzschutz, Information, Sensibilisierung und einzelfallweisen Anordnungen auf unterstützenden Behörden und auf einer realistischen Definition des Begriffs «invasiv» basiert.

Dieser Antrag wird wie folgt begründet.

a) Wirksame Ressourcenallokation

Es liegt im ureigenen Interesse des Privaten, dass sein Grundstück möglichst frei von invasiven Arten ist. Er wird deswegen, sobald er von den Behörden bezüglich den mit den invasiven Arten zusammenhängenden Risiken aufgeklärt in der Regel «den Kampf von sich aufnehmen». Da er viel näher an den betroffenen Böden ist, kann er die sich im Zusammenhang mit seinem Einzelfall aufdrängenden wirksamsten Massnahmen mit einem deutlich besseren Kosten-/Nutzenverhältnis selektionieren, als dies Behörden möglich ist, welche sich (nur) auf der allgemeinen, theoretischen Ebene mit invasivem

Artenmanagement beschäftigen. Allerdings ist es wichtig, dass die Behörden sämtliche Grundstücke resp. sämtliche Grundstückbesitzer vergleichbar behandeln, da Verfrachtungen von säumigen Grundstückbesitzern die Initiative der betroffenen Grundstückbesitzern lähmen. Zudem ist es an den Bundesbetrieben, hier eine Vorreiterrolle zu übernehmen, was nach unserem Wissensstand beispielsweise bei den Schweizerischen Bundesbahnen – SBB nicht der Fall ist.

b) Integratives Zusammenwirken der Behörden und der Privaten

Bevor der Private beginnen kann, wirksames invasives Artenmanagement zu betreiben, benötigt er Sensibilisierung, Informationen (was in unserer Branche wie oben geschildert bereits seit Längerem erfolgt ist), allenfalls eine einzelfallbezogene behördliche Anordnung und die Sicherheit, dass alle Grundstücke resp. Grundstückbesitzer vergleichbar behandelt werden. Hier sind nach unserem Ermessen die Behörden gefordert. Es ist wichtig, dass die Grundbesitzer die invasiven Arten von den übrigen Arten unterscheiden können und die mit ihnen verbundenen Risiken sowie die sich aufdrängenden Strategien und Massnahmen kennen. Dies ist heute kaum der Fall und deswegen sind viele Grundstückbesitzer in der Regel zwar willens aber faktisch gar nicht in der Lage, ein wirksames invasives Artenmanagement zu betreiben. Das Problem wird zusätzlich durch das mögliche Einschleppen der invasiven Arten aus der Nachbarschaft verschärft, denn ein invasives Artenmanagement zahlt sich erst aus, wenn es flächendeckend erfolgt. Es ist deswegen wichtig, dass der Vollzug flächendeckend erfolgt, was heute in vielen Kantonen nicht der Fall ist. Zudem werden zahlreiche invasive Arten aus dem Ausland importiert und bei uns beispielsweise über Gartencenters in den Verkehr gebracht. Diese legal angepflanzten invasiven Arten breiten sich dann ebenfalls räumlich aus und müssen durch die betroffenen Grundstückbesitzer bekämpft werden. Diese Probleme sind durch die Behörden mit Hilfe eines wirksamen Grenzschutzes in den Griff zu bekommen. Sobald aber die Sensibilisierung flächendeckend eingesetzt hat, die Information fliesst, die Behörden das Problem gezielt angehen und der Grenzschutz wirkt, wird der Grundstückbesitzer aus wirtschaftlichen und auch ökologischen Gründen auf seinem Grundstück nach unserer Überzeugung von sich aus in der Regel ein wirksames Artenmanagement betreiben.

c) Was ist invasiv?

Mit Erstaunen nehmen wir zur Kenntnis, dass es gemäss der noch zu überarbeitenden Übersicht invasiver gebietsfremder Arten in der Schweiz mehr als 100 Arten geben soll, die zu den invasiven und potentiell invasiven Arten zu zählen sind, das heisst, welche die Gesundheit von Mensch, Nutztier und Pflanzen beeinträchtigen, wirtschaftlichen Schaden anrichten oder sich auf Kosten einheimischer Arten ausbreiten und so die lokale Biodiversität und Ökosystemleistung schädigen, obwohl gemäss Fussnote 54, Seite 14 der Erläuterungen die entsprechende Übersicht erst noch auszuarbeiten ist. Nach unserem Ermessen ist die Zahl «mehr als 100 invasive Arten» zu hoch. Mit einem Fokussieren der 10 – 15 wichtigsten Schädlingen können nach unserer Überzeugung die Bestände bereits zu ca. 90% reduziert werden. Die Grundbesitzer wären überfordert, für über 100 Arten artenspezifische Strategien und Massnahmen auszuarbeiten, die eine lückenlose Bekämpfung unter ihrer Federführung gewährleisten. Um die Fachkompetenz

vor Ort sicherzustellen, wäre unter diesen Umständen allenfalls ein professionelles Grundstückinspektorat erforderlich, dessen Etablierung aber an der Verhältnismässigkeit vorbeischießt. In den Abbaustellen konzentriert man sich heute auf die ca. 4-6 wichtigsten Arten und erzielt so in der Bekämpfung insgesamt positive Ergebnisse, sofern der Vollzug durch die Kantone flächendeckend erfolgt. Nach unserem Ermessen drängt es sich deswegen auf, die Definition invasiv zu überarbeiten, und sich dabei im Sinne der Effizienz und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgend auf die wichtigsten Arten zu konzentrieren, welche den Hauptteil der Risiken abdecken. Zudem stellt die Übersicht invasiver gebietsfremder Arten die Basis des invasiven Artenmanagements dar. Es dies deswegen nach unserer Überzeugung zwingend, dass diese vorliegt, bevor das Umweltschutzgesetz in Richtung invasives Artenmanagement revidiert wird.

2. Anträge

Auf der Basis dieser grundsätzlichen Überlegungen unterbreiten wir Ihnen im Zusammenhang mit dem von Ihnen vorgeschlagenen Entwurf die folgenden Anträge:

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

Antrag: Bevor zu diesem Artikel Stellung bezogen werden kann, ist die definitive Übersicht zu den gebietsfremden und invasiven Arten vorzulegen. Die Übersicht und die Gesetzesrevision haben aufeinander abgestimmt zu sein und ein sinnvolles Ganzes zu bilden.

Begründung: Die Richtigkeit der vorgeschlagenen Definition und die Angemessenheit der daraus resultierenden Strategie und Massnahmenkatalog hängen davon ab, welche Arten schlussendlich effektiv als invasiv gelten und wie die in Ihrem Entwurf vorgeschlagene Priorisierung schlussendlich artenbezogen umgesetzt wird. In den Erläuterungen wird davon gesprochen, dass es in der Schweiz mehr als 100 gebietsfremde und invasive Arten gibt. Nach unserer Überzeugung ist diese Zahl viel zu hoch gegriffen, auch wenn dank der vorgeschlagenen Priorisierung differenzierte Strategien und Massnahmenpläne möglich sind.

Art. 29f^{bis}, neuer Abs. 2e

Antrag: Er erlässt insbesondere Vorschriften über: **die Aufgaben der Kantone bezüglich Sensibilisierung, Information und einzelfallweisen Anordnungen gegenüber den Grundeigentümern**

Begründung: Der Grundeigentümer kann zu Gunsten der in seinem Interesse liegenden invasiven Artenmanagement erst dann aktiv (und belangt) werden, wenn er sensibilisiert, informiert und allenfalls im Besitz einer sein Grundstück betreffenden behördlichen Anordnung ist. Nach unserem Ermessen drängt es sich auf, diese Kernaufgabe, welche für die betroffene Bevölkerung von entscheidender Bedeutung ist, explizit zu erwähnen.

Art. 29f^{bis}, Abs. 4

Antrag: Dieser Absatz ist ersatzlos zu streichen.

Begründung: Die Initialverantwortung (Sensibilisierung, Information und Anordnen von Schutzmassnahmen gegen Schadorganismen) für das invasive Artenmanagement liegt bekanntlich beim Kanton. Nach unserer Überzeugung reichen die in Art. 29f^{bis}, Abs. 2, Lit. c aus, um ein wirksames invasives Artenbekämpfung sicherstellen zu können. Wichtig ist viel mehr, dass die Kantone diese flächendeckend und koordiniert umsetzen. Private sollen im Sinne des Verursacherprinzips erst dann zur Rechenschaft gezogen werden können, nachdem der Kanton im Rahmen der Verhältnismässigkeit erfolglos Massnahmen erlassen hat und wenn von der Seite der Privaten ein Verschulden vorliegt. Eigentümer von Grundstücken, Anlagen und Gegenständen, die erfolglos invasives Artenmanagement betreiben, da sich ohne ihr Verschulden laufend Verfrachtungen von nachbarschaftlichen Böden ergeben, können nicht, wie dies nach unserer Einschätzung dieser Absatz zulässt, auf deren Kosten zu dauerhaften, invasivem und wirkungslosem Artenmanagement angehalten werden. Falls die Übersicht zu den gebietsfremden und invasiven Arten aufgebläht wird, wie dies in den Erläuterungen angetönt wird, entfaltet Art. 29f^{bis}, Abs. 4 unverhältnismässige Wirkungen, da für über 100 invasive Arten Strategien und Massnahmen bezüglich Überwachung, Isolierung, Behandlung oder Vernichtung vorzunehmen wären. Im Weiteren ist der Absatz auch überflüssig, da ein wirksames und angemessenes invasives Artenmanagement im Interesse der Grundeigentümer liegt. Aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen wird er sich von sich aus zu Gunsten eines wirksamen und nachhaltigen invasiven Artenmanagement engagieren, da sich bei Zuwarten die Sanierung schnell und deutlich verteuert. Abs 4 ist somit überflüssig und verleitet die Behörden, auf Kosten der Privaten übertriebene Bekämpfungsmassnahmen durchzusetzen.

Art. 29f^{bis}, Abs. 5

Antrag: Dieser Absatz ist ersatzlos zu streichen.

Begründung: Das invasive Artenmanagement hat nicht nur eine umweltrelevante sondern auch eine wirtschaftliche Komponente. Um die Verhältnismässigkeit in jedem Fall zu gewährleisten (vgl. Übersicht gebietsfremder invasiver Arten), ist es wichtig, dass die Erlasskompetenz in diesem Bereich auch weiterhin beim Bundesrat verbleibt oder sogar dem Parlament übertragen wird. Die entsprechenden Fachabteilungen besitzen diesbezüglich zwar eine anerkannte Fachkompetenz aber die übergeordneten Zusammenhänge sind ihnen zu wenig bewusst. Es besteht das Problem der behördlichen Eigendynamik, das heisst das Risiko, dass die Behörden auf Grund von Eigeninteressen bürokratische Strukturen aufbauen, die dem Willen der Bevölkerung widersprechen.

Die übrigen von Ihnen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden durch unseren Verband unterstützt. Unser Verband ist gerne bereit, mit Ihnen im Rahmen eines persönlichen Gesprächs den Reformationsbedarf im Zusammenhang mit dem invasiven Artenmanagement zu besprechen und/oder seine diesbezüglichen Ideen und Vorschläge im Rahmen einer Arbeitsgruppe einzubringen.

Wir danken Ihnen im Voraus für Ihr diesbezügliches Engagement.

Freundliche Grüsse

FSKB



Lionel Lathion
Präsident



Martin Weder
Direktor

- Beilage: Dokument zur Erfassung der Stellungnahme
- Kopie an:
 - Herr SR Roland Eberle, Präsident UREK-S
 - Herr NR Roger Nordmann, Präsident UREK-N