

Beschluss Nr. 234/2013
Schwyz, 20. März 2013 / bz

Teilrevision der Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Umweltschutz Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Sachverhalt

Am 30. Oktober 2012 hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 1022/2012 zuhanden des Kantonsrates Bericht und Vorlage zur Teilrevision der Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (SRSZ 711.110, KVzUSG) verabschiedet.

Die vom Bundesrat per 1. Oktober 2008 in Kraft gesetzte Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, SR 814.911, FrSV) verlangt nach Art. 52 FrSV, dass die Kantone Massnahmen zur Bekämpfung invasiver Organismen und zur künftigen Verhinderung ihres Auftretens anordnen, wenn Organismen auftreten, welche Menschen, Tiere oder die Umwelt schädigen oder die biologische Vielfalt oder deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen können.

Die Teilrevision der Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (SRSZ 711.110, KVzUSG) beinhaltet die gesetzliche Regelung der Bekämpfungspflicht für im Kanton vorkommende invasive Organismen. Die Pflicht soll grundsätzlich bei der zuständigen Gemeinde liegen. Mit der Einbindung der Gemeinden in die Bekämpfung von invasiven Organismen wird der Kanton den Anforderungen von Art. 52 FrSV gerecht.

Zum besseren Verständnis werden nachfolgend einige Begriffe erläutert:

Begriff	Erläuterung
Inventare	In den Inventaren werden schützenswerte Objekte (Landschaften und Biotope) bezeichnet. Im Kanton Schwyz gibt es nationale (Art. 5 NHG) und kommunale Inventare (§ 4 Biotopschutzverordnung). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG).
Biotopinventare	Biotope sind die Lebensräume von seltenen und bedrohten Tier- und Pflanzenarten. In den Biotopinventaren werden Gebiete bezeichnet, die dem Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt dienen. Natio-

	nale Biotopinventare gibt es für: Hoch- und Übergangsmoore, Flachmoore, Auengebiete, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden.
Landschaftsinventare	Bei den schützenswerten Landschaften stehen ästhetische Aspekte im Vordergrund. In den Landschaftsinventaren werden gemäss dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG) Gebiete bezeichnet, die in ihrer Schönheit ungeschmälert zu erhalten, respektive grösstmöglich zu schonen sind. Landschaftsinventare sind: Moorlandschaften, BLN, ISOS, IVS
BLN-Gebiete	Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) umfasst die Landschaften, welche sich durch besondere Schönheit auszeichnen. BLN-Objekte sind einzigartige Landschaften, für die Schweiz typische Landschaften, grossräumige Erholungslandschaften und Naturdenkmäler (z. B. Findlinge).
Naturschutzgebiet (NSG)	Die Inventare sind behördenverbindlich. Als Naturschutzgebiete werden die inventarisierten Schutzobjekte unter allgemein verbindlichen Schutz gestellt (§ 7 Biotopschutzverordnung).
Kantonale NSG	Als kantonale NSG werden die inventarisierten Objekte von nationaler Bedeutung (Biotope, Moorlandschaften) unter kantonalen Schutz gestellt (§ 6 Abs. 3 Biotopschutzverordnung).
Kommunale NSG	Als kommunale NSG werden die inventarisierten Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung (kommunale Inventare) unter kommunalen Schutz gestellt (§ 6 Abs. 3 Biotopschutzverordnung).
Ruderalfläche	Als Ruderalflächen werden Schutt-, Kies-, Sand- und Lehmflächen bezeichnet, die vegetationslos oder mit Pionierpflanzen bewachsen sind. Steinige Strukturen umfassen Steinhaufen und -wälle sowie Trockensteinmauern, das heisst nicht verfugte Mauern aus Natursteinen.

2. Erwägungen

Die vorberatende kantonsrätliche Kommission für Raumentwicklung, Umwelt und Verkehr (RUVKO) hat die Vorlage des Regierungsrates gemäss RRB Nr. 1022/2012 an ihrer Sitzung vom 3. Dezember 2012 behandelt.

Sowohl in der Eintretensdebatte wie auch in der Detailberatung wurden Bericht und Vorlage ausführlich diskutiert. Das Eintreten auf die Vorlage und deren Kernpunkte (Melde-, Bekämpfung- und Kostentragungspflicht) waren unbestritten. Die Kommission hatte sich insgesamt mit sechs Anträgen auseinanderzusetzen. Vier Anträgen stimmte die Kommission zu. Minderheitsanträge sind keine zustande gekommen.

2.1 Kommissionsantrag 1

§ 22b

Grundeigentümer und Pächter sind verpflichtet, auf ihrem Grundstück vorkommende invasive Organismen den zuständigen Behörden zu melden.

Begründung:

Nach Auffassung der Kommission sollen nebst den Grundeigentümern auch die Pächter eine Meldepflicht erhalten. Da Grundeigentümer nicht immer vor Ort sind, können diese nicht wissen, was auf ihrem Grundstück anzutreffen ist. Hingegen seien Pächter solcher Flächen, insbesondere

im Landwirtschaftsgebiet, meist vor Ort und kennen die Situation deutlich besser. Darum sollen Pächter zusätzlich als Meldepflichtige berücksichtigt werden.

2.2 Kommissionsantrag 2

§ 22c Abs. 1

¹ Die Gemeinden sind verpflichtet, auf ihrem Gemeindegebiet vorkommende invasive Organismen nach Massgabe der kantonalen Richtlinien zu bekämpfen und zu entsorgen sowie deren weitere Ausbreitung zu verhindern. Eine Ausnahme bilden kantonale Naturschutzflächen und Ruderalflächen.

Begründung:

Die RUVKO ist der Ansicht, dass in kantonalen Naturschutzgebieten und auf Ruderalflächen wie Autobahn- oder Bahnböschungen der Kanton die Bekämpfungspflicht tragen soll. Die Zuständigkeit betreffend die kantonalen Naturschutzgebiete obliegt grundsätzlich dem Kanton. Deshalb soll dieser auch die Bekämpfungsmassnahmen gegen invasive Organismen in diesen Gebieten übernehmen. Auch für die Bekämpfung von invasiven Organismen auf Ruderalflächen soll die Zuständigkeit beim Kanton liegen. Bei der Umsetzung von Bekämpfungsmassnahmen soll der Kanton jedoch auf die zuständigen Eigentümer, Träger oder Betreiber (wie z. B. SBB, SOB, ASTRA) zurückgreifen können.

2.3 Kommissionsantrag 3

§ 22c Abs. 2

² Grundeigentümer und Pächter haben Bekämpfungsmassnahmen auf ihrem Grundstück zu dulden.

Begründung:

Um den Konnex zu § 22b zu wahren, ist die RUVKO der Meinung, dass nebst den Grundeigentümern auch Pächter Bekämpfungsmassnahmen auf dem jeweiligen Grundstück dulden müssen.

2.4 Kommissionsantrag 4

§ 23 Abs. 4 (neu)

⁴ Der Kanton trägt die Kosten von Bekämpfungsmassnahmen von invasiven Organismen in kantonalen Naturschutzgebieten und BLN-Gebieten.

Begründung

Um den Konnex zu § 22c (Bekämpfungspflicht) zu wahren, ist die Kommission der Meinung, dass in § 23 Abs. 4 festgelegt werden muss, dass der Kanton die Kosten für Bekämpfungsmassnahmen in kantonalen Naturschutz- und BLN-Gebieten trägt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat zeigt sich zufrieden, dass die vorberatende Kommission sich mit wenigen Abweichungen hinter die Vorlage zur Teilrevision der Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Umweltschutz stellt und die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine wirkungsvolle Bekämpfung invasiver Organismen mitträgt.

Für den Regierungsrat stand für die Bekämpfung invasiver Organismen im Kanton Schwyz die Schaffung einer schlanken Gesetzgebung mit klaren Strukturen und Zuständigkeiten zur nachhaltigen Problemlösung im Vordergrund.

3.1 Zum Kommissionsantrag 1

Die in § 22b formulierte Meldepflicht verpflichtet Grundeigentümer zur Meldung invasiver Organismen auf den eigenen Grundstücken. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass damit nicht ausgeschlossen wird, dass auch Drittpersonen wie z. B. Pächter, Mieter oder weitere Privatpersonen Meldungen machen können. Das schweizerische Obligationenrecht (SR 220, OR) enthält die Regelungen zum Pachtvertrag. Mit welchen Rechten und Pflichten ein solcher verbunden ist, wird in Art. 275 OR geregelt. Nebst dem Pachtverhältnis gibt es aber auch das Mietverhältnis sowie weitere Vertragsverhältnisse, die konsequenterweise ebenfalls erfasst werden müssten, wenn die Meldepflicht nicht nur den Grundeigentümer, sondern auch weitere Personen treffen soll. Eine solche Ausdehnung auf weitere Personen lehnt der Regierungsrat ab, da der Grundeigentümer in der Regel stets um sein Grundeigentum besorgt ist und sich bei den rechtlich mit ihm und seinem Grundstück verbundenen Personen nach invasiven Organismen erkundigen kann. Der Grundeigentümer weiss - im Gegensatz zur jeweiligen Gemeinde - wer seine derzeitigen direkten Ansprechpartner sind. Der Regierungsrat kann sich darum der Argumentation der Kommissionsmehrheit nicht anschliessen und lehnt die Ergänzung aus folgenden Gründen ab:

- Mit dem Begriff „Pächter“ wird nur ein spezifisches Vertragsverhältnis angesprochen. Weitere Vertragsverhältnisse sind indessen nicht erfasst, obwohl diese ähnliche Bezüge zum Grundeigentümer und dessen Eigentum aufweisen (z. B. Mieter, Baurechtsnehmer usw.).
- Die Gemeinden wissen unter Umständen nicht um sämtliche Pächter, Mieter usw. Im Gegensatz dazu sind ihnen die Grundeigentümer eindeutig bekannt.

3.2 Zum Kommissionsantrag 2

Der Regierungsrat kann sich grundsätzlich damit einverstanden erklären, dass die Bekämpfungspflicht in kantonalen Naturschutzgebieten dem Kanton zugeteilt werden soll. Die eindeutige Definition dieses Begriffs kann aus § 6 Abs. 3 sowie § 7 Abs. 2 der Verordnung über den Biotop- und Artenschutz sowie ökologischen Ausgleich (SRSZ 721.110, Biotopschutzverordnung) abgeleitet werden. Namentlich sind dies die inventarisierten Biotope von nationaler Bedeutung (Hoch- und Übergangsmoore, Flachmoore, Auengebiete, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden) sowie die Moorlandschaften.

Hinsichtlich der Ruderalflächen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine klare Definition solcher Flächen erfolgen müsste und diese geografisch zu erfassen wären. Aufgrund natürlicher oder baulicher Veränderung ändert sich dieser Lebensraum laufend. Somit würde sich auch die Zuständigkeit hinsichtlich der Bekämpfungspflicht stetig ändern. Dies zu erfassen oder zu mutieren wäre nur mit einem grossen administrativen Aufwand möglich. Deshalb lehnt der Regierungsrat die Ergänzung des Begriffs „Ruderalfläche“ mit folgender Begründung ab:

- Ruderalflächen sind kurzfristig bestehende Lebensräume, welche nicht klar definierbar sind.
- Die ökologische Sukzession der Ruderalflächen führt zu einer Verschiebung der Bekämpfungspflicht.
- Autobahn- oder Bahnböschungen sind Bewirtschaftungsflächen, welche bereits heute durch deren Eigentümer, Betreiber oder Dritte unterhalten werden.
- Die Formulierung im Kommissionsantrag lässt offen, wer für die Bekämpfung zuständig ist. Dies muss jedoch zwingend in einem kantonsrätlichen Erlass geregelt werden, da eine Pflicht begründet wird.

Sollte der Kantonsrat dem Ansinnen der vorberatenden Kommission gleichwohl folgen, beantragt der Regierungsrat im Sinne eines Eventualantrags eine Präzisierung gegenüber der Kommissionsfassung wie folgt:

- Anstelle einer unklaren Ausnahmeformulierung wird eine Aufzählung im § 22c Abs. 1 eingefügt. Die Aufzählung hat zur Folge, dass Flächen eindeutig definiert und die Zuständigkeiten klar geregelt werden.
- Der Kanton soll in kantonalen Naturschutzgebieten (nach § 6 Abs. 3 ff. Biotopschutzverordnung) die Bekämpfungspflicht invasiver Organismen tragen.
- Bei Bewirtschaftungsflächen, wie Autobahn- oder Bahnböschungen, sollen deren Betreiber oder Träger die Bekämpfungspflicht tragen (z. B. SBB, SOB, Bund [ASTRA], usw.).

§ 22c (neu) 3. Bekämpfungspflicht

¹ *Die Gemeinden sind verpflichtet, auf ihrem Gemeindegebiet vorkommende invasive Organismen nach Massgabe der kantonalen Richtlinien zu bekämpfen und zu entsorgen sowie deren weitere Ausbreitung zu verhindern. Davon ausgenommen sind:*

- Kantonale Naturschutzgebiete nach § 6 Abs. 3 der Verordnung über den Biotop- und Artenschutz sowie den ökologischen Ausgleich vom 24. September 1992, in welchen der Kanton bekämpfungspflichtig ist;*
- Bewirtschaftungsflächen von Kantons- und Nationalstrassen, für welche deren Träger bekämpfungspflichtig sind;*
- Bewirtschaftungsflächen schienengebundener Bahnen, für welche deren Betreiber bekämpfungspflichtig sind.*

² *Bleibt unverändert)*

³ *Bleibt unverändert)*

3.3 Zum Kommissionsantrag 3

Die RUVKO will, dass der Konnex zu Kommissionsantrag 1 (§ 22b) gewährleistet ist und beantragt darum, dass mit § 22c Abs. 2 nebst dem Grundeigentümer auch der Pächter Bekämpfungsmassnahmen auf ihrem Grundstück zu dulden haben. Eine isolierte Integration des Pächters in § 22c Abs. 2 lehnt der Regierungsrat mit derselben Begründung wie in Kommissionsantrag 1 ab.

Folgt der Kantonsrat jedoch dem Kommissionsantrag 1 zur Gewährleistung des Konnexes, kann sich der Regierungsrat auch zum Kommissionsantrag 3 einverstanden erklären.

3.4 Zum Kommissionsantrag 4

Der Regierungsrat kann sich grundsätzlich damit einverstanden erklären, dass der Konnex zu § 22c gewährleistet wird. Die Kommission beantragt jedoch, dass der Kanton die Kosten für Bekämpfungsmassnahmen auch in BLN-Gebieten trägt. Die neun BLN-Gebiete im Kanton Schwyz sind: Silberen; Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock und Rigi; Lauerzersee; Bergsturzgebiet von Goldau; Glaziallandschaft zwischen Lorzentobel und Sihl mit Höhronenkette; Frauenwinkel, Ufenau, Lützelau; Zürcher Obersee; Moorlandschaft Rothenthurm-Altmat-Biberbrugg sowie Zugersee. Gesamthaft umfassen diese Gebiete eine Fläche von 63 385 ha wovon rund 23 000 ha im Kanton Schwyz liegen. Der Regierungsrat lehnt die Integration eines zusätzlichen Absatzes in § 23 mit folgender Begründung ab:

- Die neun BLN-Gebiete sind derart gross, dass die Kostentragung durch den Kanton zum grundsätzlichen Ansinnen der Kostentragung durch die Gemeinden stark im Widerspruch steht;
- mit Einbezug der neun BLN-Gebiete hätte der Kanton aufgrund des Flächenanteils und je nach Priorisierung und Gefährdungsbeurteilung der Verbreitung von invasiven Organismen, zusätzliche Kosten von rund Fr. 500 000.-- bis 600 000.-- zu tragen;
- um diese neue Aufgabe durch den Kanton bewältigen zu können, wären zusätzlich mindestens 1.5 bis 2.5 FTE zu bewilligen;

- das Schutzziel von BLN-Gebieten ist die landschaftliche Vielfalt und Schönheit, anders als in Biotopen von nationaler Bedeutung (kantonale Naturschutzgebiete), wo der Schutz der biologischen Vielfalt an oberster Stelle steht;
- über die Kostentragung in den von der Kommission aufgeführten Ruderalflächen wird keine Zuweisung beantragt. Die Kommission will, dass der Kanton die Bekämpfungspflicht für diese Flächen trägt (Kommissionsantrag 2 zu § 22c) und für die praktische Umsetzung auf die Betreiber schienengebundener Bahnen oder die Träger von Kantons-/Nationalstrassen (z. B. SBB, SOB, Bund [ASTRA], usw.) zurückgreifen soll;
- die Trennung der Bekämpfungs- und Kostentragungspflicht wird in der Praxis in dieser Konstellation nur schwer umsetzbar sein. Betreiber schienengebundener Bahnen oder Strassenträger werden nicht als Kostentragungspflichtige aufgeführt. So ist nicht davon auszugehen, dass diese ohne gesetzlich verankerte Kostentragungspflicht gewillt sind, Kosten zu übernehmen oder eine Vereinbarung einzugehen.

Sollte der Kantonsrat dem Ansinnen der vorberatenden Kommission gleichwohl folgen, beantragt der Regierungsrat im Sinne eines Eventualantrags eine Präzisierung gegenüber der Kommissionsfassung wie folgt:

- Mit dem Eventualantrag 1 des Regierungsrates zu § 22c Abs. 1 sollen nebst den Gemeinden explizit auch die Betreiber von schienengebundenen Bahnen, die Träger von Kantons- und Bundesstrassen sowie der Kanton bekämpfungspflichtig werden;
- Bekämpfungs- und Kostentragungspflicht sollen nicht verschiedenen Stellen zugeteilt werden;
- der Schutz von BLN-Gebieten bezieht sich auf das Landschaftsbild. Der Schutz von Organismen wird in Naturschutzgebieten (bzw. Biotopinventaren) wahrgenommen. Dabei kann zwischen kantonalen und kommunalen Naturschutzgebieten unterschieden werden;
- in den kantonalen Naturschutzgebieten führt der Kanton bereits heute laufend Bekämpfungsmassnahmen durch.
- eine Schätzung der Kostenverteilung der Gesamtkosten von rund Fr. 1 918 000.-- pro Jahr (Annen, Bericht von 2009) die aufgrund des zuständigen Flächenanteils und unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Verbreitungsproblematik invasiver Organismen erstellt wurde ergibt, dass nebst den Gemeinden/Bezirken (Fr. 1 500 000.- bis 1 800 000.-), auch der Kanton (Fr. 200 000.-- bis 300 000.--), die schienengebundenen Bahnbetreiber (Fr. 10 000.-- bis 20 000.--) und die Strassenträger (Nationalstrassen [Fr. 5 000.-- bis 10 000.--]) die Bekämpfungskosten mittragen;
- um diese neue Aufgabe durch den Kanton bewältigen zu können, wären zusätzlich mindestens 1.0 FTE zu bewilligen.
- um die Systematik und den Sinn der bestehenden Verordnung zu erhalten, soll die Ergänzung im § 23 Abs. 2 mit Bst. c erfolgen.

§ 23 Abs. 2 Bst. c (neu)

(² Die Gemeinde trägt die Kosten)

c) für die Bekämpfung und Entsorgung von invasiven Organismen vorbehältlich der Fälle gemäss § 22c Abs. 1 Bst. a bis c, in welchen der entsprechende Bekämpfungspflichtige die Kosten trägt sowie anderslautender Vereinbarungen oder Regelungen.

4. Allgemeine Änderungen im Zuge der neuen Kantonsverfassung

Die am 1. Januar 2013 in Kraft getretene, neue Kantonsverfassung hat auch auf die vorliegende Teilrevision KVzUSG Auswirkungen. So sind die Änderung des Erlassstitels, damit einhergehende grammatikalische Anpassungen sowie Anpassungen in Ziffer II. notwendig:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EG USG)

Ingress

*Der Kantonsrat des Kantons Schwyz,
in Ausführung von Art. 36 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983
(Umweltschutzgesetz, SR 814.01, USG),
nach Einsicht in Bericht und Vorlage des Regierungsrates,
beschliesst:*

Aufgrund dessen wird im ganzen Erlass der Ausdruck „Verordnung“ durch „Gesetz“ ersetzt und die grammatikalischen Anpassungen werden vorgenommen.

Ziffer II. Abs. 1 ändert sich gemäss der neuen Kantonsverfassung wie folgt:

*¹ [Dieser Beschluss wird der Volksabstimmung unterbreitet.] oder [Dieser Beschluss wird dem fakultativen Referendum gemäss § 35 der Kantonsverfassung unterstellt.]
(² Bleibt unverändert)
(³ Bleibt unverändert)*

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Änderungen der Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Umweltschutz in der Fassung der kantonsrätlichen Kommission für Raumentwicklung, Umwelt und Verkehr und unter Vorbehalt der ergänzenden Anträge des Regierungsrates (Synopsis) anzunehmen.

2. Zustellung (mit Synopsis): Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Amt für Umweltschutz; Staatskanzlei (3).

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatschreiber