



15. Mai 2019

Fragen zur Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes

Wir bitten Sie höflich, Ihre Stellungnahme gemäss folgender Struktur zu erfassen:

1. Beurteilung der vorgesehenen Änderungen des Umweltschutzgesetzes

- a) Definition der gebietsfremden (Art. 7 Abs. 5^{quinquies} E-USG) und der invasiven gebietsfremden Organismen (Art. 7 Abs. 5^{sexties} E-USG)
- i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:
- sie ist vollständig überzeugend
 - sie ist nur bedingt überzeugend*
 - sie ist nicht überzeugend*
- ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Wildtiere passen sich - soweit es ihnen möglich ist - natürlicherweise laufend den sich verändernden Bedingungen ihres Umfelds an. Die weltweit in hohem Tempo fortschreitende massive Lebensraumzerstörung und die drastischen klimatischen Veränderungen nötigen sie zusätzlich, neue Lebensräume zu erkunden, wobei zwangsläufig auch neue Konstellationen in der Lebensgemeinschaft und dadurch veränderte Verhältnisse in der Nahrungskette entstehen. Die biologische Vielfalt eines Gebiets ist somit nicht statisch. Zu Recht werden einwandernde Tierarten demnach nicht als gebietsfremd bezeichnet und sind sie vom Geltungsbereich von Art. 7 Abs. 5^{quinquies} und 5^{sexties} damit nicht erfasst.

Als *gebietsfremd* gelten gemäss Definitionsentwurf demgegenüber Wildtiere, die sich nicht aus eigenem Antrieb durch Wanderung in neue Gebiete ausbreiten, sondern durch menschliche Aktivitäten willentlich oder unwissentlich eingeschleppt wurden oder werden.

Sowohl einwandernde als auch eingeschleppte Arten können in ihrem neuen Gebiet zweifellos Schaden anrichten. Dieses Konzept ist jedoch sehr vom Menschen her gedacht und wenig geeignet, der Natur als Kreislauf gerecht zu werden.

Es scheint darüber hinaus vermessen, Tiere in "gut" und "böse" bzw. "*invasiv*" einzuteilen, zumal diese anthropozentrische Sicht im Hinblick auf das Gesamtgefüge unzureichend ist und der verfassungsrechtlich verankerten Achtung der Würde der Kreatur zu wenig gerecht wird. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Einführung oder Einschleppung exotischer Tiere stets auf menschlichen Interessen beruht.

Die Definition erweist sich somit zwar als sorgfältig gewählt und an sich überzeugend. Sie zeigt aber auch die grundlegende Problematik auf, die sich aus der aktuell bedenklichen Mensch-Umwelt-Beziehung ergibt. Daraus wird deutlich, dass die angestrebten Massnahmen für die Problemlösung nicht ausreichen, wie nachfolgend darzulegen ist.

- b) Kompetenz zum Erlass von Vorschriften gegen invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29^{bis} Abs. 1 E-USG).
- i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

TIR begrüsst eine einheitliche Regelung auf Bundesebene, weil damit unkoordinierten lokalen Aktionen entgegengewirkt werden kann und schonenderen Massnahmen durch frühzeitiges flächendeckendes Eingreifen eine höhere Erfolgsaussicht zukommt.

c) Massnahmen gegen unabsichtlich eingeschleppte invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29^{bis} Abs. 2 Bst. a E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

TIR begrüsst die Einführung von Kontrollen an der Landesgrenze, um die Einschleppung unerwünschter Arten zu verringern. Insgesamt sollte vermehrt auf Präventiv- und weniger auf Bekämpfungsmassnahmen gesetzt werden.

Fraglich ist indessen, ob verstärkte Kontrollen an der Landesgrenze ausreichen, zumal die Verschleppung von Tieren und Pflanzen zu diesem Zeitpunkt bereits stattgefunden hat, selbst wenn ihre Auswirkungen noch nicht zum Tragen kommt. Es ist daher zu prüfen, wo durch Lenkungsmassnahmen bereits früher angesetzt werden kann, um das unbeabsichtigte Verschleppen von Organismen in fremde Gebiete zu unterbinden. Dabei sind die verantwortlichen Personen im Waren- und Personenverkehr stärker in die Pflicht zu nehmen bzw. entsprechende Sorgfaltspflichten zu statuieren oder gewisse Tätigkeiten einzuschränken.

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

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Meldepflichten sind sinnvoll, um möglichst frühzeitig geeignete und schonende Massnahmen ergreifen zu können. Mit Blick auf die Würde der Kreatur ist jedoch darauf zu achten, dass die Tötung oder Tilgung von Tieren stets ultima ratio bleibt und eingehende Meldungen somit nicht zum Anlass genommen werden, entsprechende Tiere umgehend zu töten, etwa weil eine anderweitige Unterbringung kostspieliger oder mit erhöhtem Aufwand verbunden wäre.

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

Im Weiteren dürfen allfällige Tötungsmethoden, soweit diese zum Schutze anderer Rechtsgüter unvermeidbar sind, keinen qualvollen Tod bewirken. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Tiere, die vom Geltungsbereich der Tierschutzgesetzgebung erfasst werden und damit als empfindungsfähig gelten. Die Achtung der kreatürlichen Würde gebietet dieses Vorgehen aber auch in Bezug auf Lebewesen, deren Empfindungsfähigkeit wissenschaftlich zwar nicht nachgewiesen, jedoch auch nicht ausgeschlossen werden kann.

e) Unterhaltungspflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen oder Gegenständen bei Befall invasiver gebietsfremder Organismen¹ (Art. 29^{bis} Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 29^{bis} Abs. 4 E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, ob und inwiefern Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken auch zur Vernichtung von Tieren verpflichtet werden könnten. Eine entsprechende Pflicht wäre aus tierschutzrechtlicher Sicht inakzeptabel, weil Privatpersonen nicht ohne Weiteres die notwendigen Fähigkeiten besitzen bzw. nicht ausgebildet sind, um solche Tötungshandlungen tierschutzkonform durchzuführen. Die Tötung von Tieren ist, soweit sich diese zum Schutze anderer Rechtsgüter als unvermeidbar erweist, grundsätzlich unter Betäubung vorzunehmen. Von der Ausnahmebestimmung nach Art. 178a Abs. 1 lit. b TSchV ist in Übereinstimmung mit dem Zweck der Tierschutzgesetzgebung äusserst restriktiv Gebrauch zu machen.

f) Bekämpfungspflicht für invasive gebietsfremde Organismen¹ (Art. 29^{bis} Abs. 2 Bst. c E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Diese Bestimmung bzw. die entsprechenden Erläuterungen des Bundesrates sind nach Ansicht der TIR nicht überzeugend, soweit die Tilgung als oberstes Bekämpfungsziel aufgeführt wird. Dabei wird nicht ausgeführt, ob und inwiefern zunächst mildere Massnahmen ergriffen werden sollen, womit offenbar von vornherein keine Prüfung der Verhältnismässigkeit der vorhandenen Möglichkeiten erfolgt. Staatliches Handeln muss demgegenüber jederzeit verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Zwar stellt das Stufenkonzept gemäss den Erläuterungen des BAFU eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips dar, weil lediglich die Stufen D1 und D2 eine Tilgung erfordern. Es dürfte angesichts der komplexen Materie prospektiv jedoch kaum zu beurteilen sein, ob in einer bestimmten Invasivitätsstufe tatsächlich nur noch die Tilgung in Frage kommt. Vielmehr hat die Beurteilung situationsbezogen im konkreten Fall zu erfolgen. Damit bleibt zu fragen, ob Tilgung zwingend mit Vernichtung bzw. Tötung gleichzusetzen ist oder ob auch eine Entfernung aus der Natur mit Unterbringung in einer geeigneten Einrichtung in Frage kommt.

Auf mildere Massnahmen, namentlich die private Unterbringung in geeigneten Einrichtungen, Sterilisation oder das Verabreichen von Kontrazeptiva, um Populationen einzudämmen, wird im erläuternden Bericht nicht eingegangen (und ebenso wenig in der entsprechenden bundesrätlichen Strategie). Auch finden sich keine Erwägungen zu allfälliger finanzieller Unterstützung von Auffangstationen.

Der Verzicht auf eine Prüfung milderer Massnahmen ist zudem auch nicht mit der auf Verfassungsstufe geschützten Tierwürde (Art. 120 Abs. 2 BV) vereinbar.

Von Bedeutung wäre ein weit umfassenderes Konzept, das der Prävention verpflichtet ist und die Einfuhr entsprechender Arten verhindert. Neben der Vermeidung aufwändiger Bekämpfungsmassnahmen könnte auf diese Weise auch ein bedeutender Beitrag zum Schutz von Tieren und Pflanzen im In- und Ausland geleistet werden.

Es erscheint daher dringend angezeigt, in erster Linie den Handel mit entsprechenden Tier- und Pflanzenarten drastisch zu beschränken, dem Respekt vor den Schutzbedürfnissen exotischer Tiere hinsichtlich Haltung und Umgang Nachachtung zu verschaffen und menschlichen Nutzungsinteressen bedeutend weniger Gewicht beizumessen.

g) Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeiten (Art. 29^f Abs. 2 Bst. d & Art. 29^f Abs. 3 E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

h) Kompetenz zum Erlass einer Amtsverordnung (Art. 29^f Abs. 5 E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

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

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

Eine Amtsverordnung zur Regelung der Details kann aus Sicht der TIR unter Beachtung der vorstehend genannten Grundsätze sinnvoll sein.

Oberste Priorität kommt jedoch einer übergeordneten Strategie zu, die sich der Problembehebung an der Wurzel – der Einfuhr entsprechender Lebewesen – statt an blosser Symptombekämpfung orientiert. Dies wäre im Sinne der Verhältnismässigkeit, des Tierschutzes, der Achtung der Würde der Kreatur und der Wirtschaftlichkeit dringend angezeigt.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln der Botschaft

Kap. 1 Grundzüge der Vorlage

TIR ist der Ansicht, dass die Vorlage zu wenig auf die Prävention der Einschleppung und Verbreitung von als invasiv eingestuften Tierarten setzt und das Augenmerk ungleich stark auf die Bekämpfung durch Tilgung resp. Tötung legt, ohne dass dabei eine Prüfung milderer Massnahmen vorgeschrieben wird. Auch wenn das Schweizer Recht keinen generellen Lebensschutz für Tiere vorschreibt, ist die staatlich angeordnete Tötung von Tieren ohne jegliche Prüfung der Verhältnismässigkeit entsprechender Massnahmen nach Ansicht der TIR rechtlich nicht haltbar. Ein solches Vorgehen widerspricht nicht zuletzt dem verfassungsmässigen Würdeschutz (Art. 120 Abs. 2 BV), der auch Tiere umfasst, die der Tierschutzgesetzgebung nicht unterstehen. Dieser muss in der gesamten Rechtsordnung respektiert werden und ist den verfassungsrechtlichen Zielen des Umwelt- und Naturschutzes (Art. 74 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 4 BV) nicht etwa untergeordnet. Entsprechend ist die Würde der betroffenen Tiere auch bei der Verfolgung an sich legitimer ökologischer Ziele stets zu berücksichtigen. Die Tilgung resp. Tötung von als invasiv eingestuften Tieren als oberstes Bekämpfungsziel zu deklarieren bedeutet per se eine Missachtung der Tierwürde und ist nach Ansicht der TIR deshalb klar abzulehnen.

Präventive Massnahmen sind nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund erforderlich, dass Eingriffe des Menschen in die Natur oftmals selbst dann Schaden anrichten, wenn für einmal nicht die Bedürfnisse des Menschen im Vordergrund stehen. Auch im Rahmen von artenschutzrechtlich motivierten Massnahmen vermag menschliches Wissen die komplexen Zusammenhänge natürlicher Ökosysteme in aller Regel kaum angemessen zu erfassen. Korrekturingriffe sind daher wenn immer möglich durch Vorsichtsmassnahmen zu ersetzen.

Zurzeit sind die als invasiv erachteten fremden Organismen im Anhang 2 der FrSV aufgeführt, wobei Ziel der USG-Änderung auch eine laufende Erweiterung der Liste der invasiven gebietsfremden Organismen ist. Die Listen sollen zudem zeitnah angepasst werden können und zwar über Departementsverordnungen des UVEK oder in noch dringenderen Fällen über das BAFU im Rahmen von zeitlich befristeten Massnahmenanordnungen (bzw. Amtsverordnungen). Dies legt die Befürchtung nahe, dass vorschnell über die Tötung von Tieren respektive über die Ausrottung gewisser Tierarten entschieden werden könnte, wobei die zwingend notwendige Verhältnismässigkeitsprüfung unter Umständen vernachlässigt und die Würde der betroffenen Tiere zu wenig berücksichtigt wird.

Kap. 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Kap. 3 Auswirkungen

Kap. 4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Kap. 5 Rechtliche Aspekte

Der verfassungsmässig verankerte Würdeschutz ist auch im Rahmen des Umgangs mit gebietsfremden Organismen – selbst wenn diese invasiv sind – zwingend zu beachten und sollte zur Verdeutlichung auch ausdrücklich in die Bestimmungen aufgenommen werden. Damit soll den rechtsanwendenden Behörden signalisiert werden, dass menschlichen Nutzungsinteressen nicht automatisch Vorrang zukommt. Vielmehr sind die Schutzbedürfnisse der Kreatur in ihrem verfassungsrechtlichen Sinne um ihrer selbst willen zu respektieren. Aus diesem Grund ist stets eine Güterabwägung vorzunehmen, wo immer die Beeinträchtigung von Existenz oder Wohlergehen von Tieren (bzw. Pflanzen) zur Diskussion steht.

21. August 2019, Stiftung für das Tier im Recht (TIR), Zürich