

Biotische Gefahren für den Wald: Rechtsvergleich CH - EU und Grundlagen für eine Gesetzesrevision

Bericht vom 20. Juni 2012

von Dr. Hans Maurer im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU)

*Advokaturbüro Maurer & Stäger, Hans Maurer, Dr.iur. et dipl.chem.
Fraumünsterstrasse 17, Postfach 2018, CH-8022 Zürich
phone 043 344 72 55; Fax 043 344 72 51;
email h.maurer@mst-law.ch; www.mst-law.ch*

Inhalt

Zusammenfassung	4
Abkürzungen	5
1. Einleitung	6
2. Rechtsgrundlagen im schweizerischen Bundesrecht (Landesrecht), im Völkerrecht (internationales Recht) und in der EU zu den biotischen Gefahren für den Wald	10
2.1 Rechtsgrundlagen im schweizerischen Bundesrecht	10
2.1.1 Bundesgesetz über den Wald (WaG)	10
2.1.2 Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG)	16
2.1.3 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)	17
2.1.4 Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG)	18
2.1.5 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG)	19
2.1.6 Pflanzenschutzverordnung vom 27. Oktober 2010 (PSV)	20
2.1.7 Freisetzungsverordnung (FrSV)	26
2.1.8 Weitere Erlasse	27
2.2 Staatsverträge	27
2.2.1 Agrarabkommen Schweiz - EU	27
2.2.2 Internationales Pflanzenschutzübereinkommen (IPPC)	29
2.2.3 Übereinkommen zur Gründung der Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum (EPPO)	32
2.2.4 Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Abkommen)	33
2.2.5 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitäts-Konvention)	34
2.2.6 Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention)	35
2.2.7 Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)	35
2.3 EU-Recht	36
2.3.1 Richtlinie 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Massnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse (EU-Pflanzenquarantänerichtlinie)	36
2.4 Weitere Informationen	44
3. Vergleich der ausländischen Rechtsgrundlagen (Völkerrecht, EU-Pflanzenquarantänerichtlinie) mit den Rechtsgrundlagen in der Schweiz	47
3.1 Massnahmen für die Verhütung der Einbringung von Schadorganismen in die Umwelt	47
3.2 Massnahmen zur Gebietsüberwachung auf vorhandene und zur Früherkennung von neuen Schadorganismen	50
3.3 Massnahmen zur raschen Tilgung von neu festgestellten Schadorganismen	51
3.4 Massnahmen zur Eindämmung von etablierten Schadorganismen, wenn der zu erwartende Nutzen die Bekämpfungskosten überwiegt	54
3.5 Massnahmen zur Wiederherstellung der Wald-Ökosysteme nach Tilgung oder Eindämmung von Schadorganismen	55
3.6 EU-Recht de lege ferenda	55
3.7 Zusammenfassung	56

Zusammenfassung

Aus anderen Ländern eingeschleppte Schadorganismen bilden für unsere Wälder eine wachsende Gefahr. Für den Umgang mit solchen biotischen Gefahren wird eine Fünfstufenstrategie vorgeschlagen. Diese lehnt sich an den Vorgehensplan der EU an und umfasst folgende Massnahmen:

- Verhinderung der Einschleppung von Schadorganismen
- Gebietsüberwachung auf vorhandene und neue Schadorganismen
- Tilgung neu eingeschleppter Schadorganismen
- Eindämmung etablierter Schadorganismen, wenn der zu erwartende Nutzen die Bekämpfungskosten überwiegt
- Wiederherstellung geschädigter Wälder

Das geltende Schweizer Recht regelt die biotischen Gefahren für den Wald auf Gesetzesstufe nur marginal und aus verfassungsrechtlichen Gründen ungenügend. Das Verordnungsrecht, namentlich die Pflanzenschutzverordnung (PSV), enthält zwar eine umfangreiche Regelung, leidet aber trotzdem noch an verschiedenen Mängeln. So werden namentlich neu eingeschleppte Schadorganismen, die nicht in den Anhängen der PSV aufgeführt sind, nur ungenügend erfasst. Die Gebietsüberwachung durch die kantonalen Pflanzenschutzdienste erscheint unzureichend. Ungenügend ist auch die Finanzierung der Massnahmen durch den Bund (nur für Schutzwälder).

Die Europäische Union hat mit der Pflanzenquarantänerichtlinie eine sehr detaillierte Regelung für den Umgang mit biotischen Gefahren geschaffen, die auch neue gebietsfremde Organismen erfasst. Allerdings ist die Gebietsüberwachung ungenügend ausgestaltet und die Wiederherstellung von geschädigten Wäldern wird gar nicht thematisiert. Gegenüber dem Schweizer Recht besser geregelt ist die Tilgung und Eindämmung von gebietsfremden Schadorganismen.

Eine Verbesserung des Schweizer Rechts muss aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Gesetzesstufe ansetzen. Insbesondere muss der gesetzliche Rahmen für die zahlreichen Regelungen der PSV geschaffen werden. Hierzu wird vorgeschlagen, die Fünfstufenstrategie sowie die weiteren wichtigen, namentlich die in Grundrechte eingreifenden Regelungen sowie die Haftungs- und Finanzierungsnormen in das Waldgesetz aufzunehmen. Auf Verordnungsebene sind bei diesem Aufbau nur wenige Anpassungen nötig. So muss namentlich die PSV derart geändert werden, dass neue gebietsfremde Organismen grundsätzlich als besonders gefährlich gelten, bis eine Risikobeurteilung das Gegenteil belegt.

Verzeichnis der Abkürzungen und Erlasse

Agrarabkommen	Agrarabkommen Schweiz-EU vom 21. Juni 1999 (SR 0.916.026.81)
Alpenkonvention	Übereinkommen zum Schutz der Alpen (SR 0.700.1)
BAFU	Bundesamt für Umwelt
Berner Konvention	Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (SR 0.455)
bgSOO	besonders gefährliche Schadorganismen (im Sinne der Pflanzenschutzverordnung und EU-Pflanzenquarantäne-richtlinie); auch "Quarantäneorganismen" genannt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
Biodiversitäts-Konvention	Übereinkommen über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 (SR 0.451.43)
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)
ChemRRV	Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung vom 18.05.2005 (SR 814.81)
EPSD	Eidgenössischer Pflanzenschutzdienst
EU-Pflanzen-quarantäne-richtlinie	Richtlinie 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Massnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse
EPPO	Übereinkommen zur Gründung der Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum vom 18. April 1951 (SR 0.916.202) (European and Mediterranean Plant Protection Organization)
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
ESV	Verordnung vom 25. August 1999 über den Umgang mit Organismen in geschlossenen Systemen (Einschliessungsverordnung, SR 814.912)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FN	Fussnote
FrSV	Verordnung vom 10. September 2008 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, SR 814.911)
IPPC	Internationales Pflanzenschutzübereinkommen vom 6. Dezember 1951 (SR 0.916.20) (International Plant Protection Convention)
JSG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, SR 922.0)
JSV	Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (SR 922.01)
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1)
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NHV	Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1)
PSV	Verordnung vom 27. Oktober 2010 über Pflanzenschutz (SR 916.20)
PSMV	Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, SR 916.161)
SPS-Abkommen	Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (Sanitary and Phytosanitary Standards), in Anhang 1A.4 des Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994 (SR 0.632.20)
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01)
UVEK	Departement für Umwelt, Energie und Verkehr
(keine Abk.)	Verordnung vom 29. November 1994 über forstliches Vermehrungsgut (SR 921.552.1)
(keine Abk.)	Verordnung des EVD vom 15. April 2002 über die verbotenen Pflanzen (SR 916.205.1)
VvPM	Verordnung des BLW vom 25. Februar 2004 über die vorübergehenden Pflanzenschutzmassnahmen (SR 916.202.1)
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, SR 921.0)
WaV	Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, SR 921.01)
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft

1. Einleitung

Ausgangslage und Auftrag:

Biotische Gefahren für den Wald sind Gefahren, die von Schadorganismen wie Viren, Bakterien, Insekten, Pilzen oder Pflanzen ausgehen¹. Wie andere Lebewesen werden auch Bäume seit jeher von solchen Organismen befallen und mehr oder weniger beeinträchtigt. In der Evolution haben sich die einheimischen Gehölzarten soweit an die natürlicherweise vorhandenen (einheimischen) Schadorganismen angepasst, dass diese für sie keine existentielle Gefahr mehr bilden.

Über die letzten hundert Jahre sind die globalen Reise- und Handelsströme sehr stark gewachsen. Dadurch gelangen immer mehr neue Schadorganismen aus anderen Erdteilen ("gebietsfremde Schadorganismen") nach Europa. Deren Zahl beläuft sich mittlerweile auf 11'000. 10 bis 15 Prozent davon wirken sich negativ auf Wirtschaft, Umwelt und insbesondere die Biodiversität aus². Gebietsfremde Schadorganismen bilden für viele Gehölzarten eine grosse und mitunter existentielle Gefahr, weil das pflanzliche Immunsystem und die anderen Abwehrmechanismen noch keine Gegenstrategie entwickeln konnten. Das Risiko für den Ausbruch neuer Baumkrankheiten wird zusätzlich erhöht durch sich wandelnde Umweltbedingungen: Die Klimaerwärmung begünstigt wärmeliebende Schadorganismen³; Umweltstress wie Trockenheit, Staunässe oder Bodenversauerung schwächen die Abwehrkräfte⁴.

Biotische Gefahren, die von gebietsfremden Schadorganismen ausgehen, werden auf nationaler und internationaler Ebene immer wichtiger. Die Sensibilisierung für das

¹ Art. 2 Bst. a Pflanzenschutzverordnung (PSV) definiert die Schadorganismen wie folgt: "Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädigen können".

² Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament etc., Hin zu einer EU-Strategie für den Umgang mit invasiven Arten, KOM(2008) 789, S. 2. Die jährlichen Schäden werden auf mindestens 12 Mrd. Euro geschätzt.

³ So etwa den aus Nordamerika stammenden Kiefernholznematoden (*Bursaphelenchus xylophilus*), ein Fadenwurm von 1 mm Länge. Dieser lebt in Kiefern und ernährt sich von Pilzen. Vor allem bei sommerlichen Durchschnittstemperaturen ab 20° C kann er seine Nahrung schnell von pilzlichen auf pflanzliche Zellen umstellen. Über die Harzkanäle breiten sich die Würmer im Wirtsbaum aus und fressen lebende Holzzellen. Während die Kiefern in Nordamerika gegen den Schädling resistent sind, werden Kiefernarten in anderen Kontinenten (in Europa: Gemeine Kiefer = Föhre [*Pinus sylvestris*] und Europäische Lärche, [*Larix decidua*]) durch diesen Frass und ihre eigene Abwehrreaktion (Überproduktion an Abwehrstoffen) so stark geschädigt, dass sie verwelken und oft absterben. In Japan belaufen sich die jährlichen Schäden bereits auf 20% des Jahreseinschlags (<http://www.holzfragen.de/seiten/nematoden.html>).

⁴ Ursula Heiniger, Das Risiko eingeschleppter Krankheiten für Waldbäume, in: Schweiz. Z. Forstwes. 154 (2003) 10: S. 414.

Thema hat in den letzten Jahren zu einer höheren Regulierungsdichte geführt. Einschlägige Vorschriften finden sich in internationalen Übereinkommen, im EU-Recht und den Länderrechten. Die Schweiz ist aufgrund ihrer geographischen Lage und internationalen Verflechtung besonders gefordert. Damit die (künftigen) Massnahmen gegen die "Biologische Invasion" europaweit wirken, muss die Schweiz mindestens dasselbe Schutzniveau anstreben wie die EU. Diese versteht den Schutz vor biotischen Gefahren als Gemeinschaftsaufgabe (FN 2). Sie dürfte künftig die Schweiz auf einen rascheren Nachvollzug ihrer neuen Vorschriften drängen. Sowohl die Staategemeinschaft als auch die Einzelstaaten werden sich vermehrt Regulierungslücken annehmen müssen. Im Jahre 2011 liess das BAFU einen Konzeptbericht für den Umgang mit biotischen Gefahren für den Wald erstellen. Dieser ortet verschiedene Lücken und Handlungsbedarfe⁵.

Exkurs: Welche Schadorganismen sollen bekämpft werden?

Es stellt sich die grundlegende Frage, ob einheimische sowie aus dem südlichen Europa eingewanderte Schadorganismen in gleicher Weise Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen unterworfen werden sollen wie gebietsfremde Schadorganismen (aus dem aussereuropäischen Raum). Die Frage lässt sich erst beantworten, wenn die Ziele von Massnahmen gegen Schadorganismen bekannt sind. Für den Wald sind die Ziele in Art. 1 Waldgesetz (WaG) definiert. Im Vordergrund stehen die qualitative und quantitative Walderhaltung sowie Erhaltung und Förderung der Forstwirtschaft.

Im Lichte dieser Zielsetzungen besteht kein Bedarf, einheimische Schadorganismen zu bekämpfen (punktuelle Massnahmen aus forstwirtschaftlichen Motiven wie z.B. Aufstellen von Borkenkäferfallen ausgenommen). Die Bäume haben sich längst an die einheimischen Schadorganismen gewöhnt. Es besteht keine Gefahr, dass Wälder grossflächig und dauerhaft zerstört werden. Soweit Probleme bestehen, wären sie mit einer Verbesserung der Resilienz anzugehen (FN 15). Grösstenteils dürften diese Überlegungen auch für Schadorganismen aus dem südlichen Europa zutreffen, denn im Verlauf der Klimageschichte der Erde wechselten sich Warm- und Kaltphasen ab, so dass sich neue Schädlinge und verschiedene Baumarten immer wieder begegneten. Derzeit befinden wir uns im wärmeren Teil eines Eiszeitalters. Tatsächlich aber sind Eiszeiten eher die Ausnahme als die Regel⁶. Der Rückzug wärmeempfindlicher Schadorganismen ins südliche Europa ist erdgeschichtlich betrachtet von kurzer Dauer.

Die beschränkten Ressourcen sind in der Bekämpfung von gebietsfremden Schadorganismen zudem besser eingesetzt, als wenn mit ihnen einheimische oder südeuropäische Schadorganismen mit viel Aufwand bekämpft werden müssten, weil ihr Vermehrungs- und Einwanderungspotential schier unbeschränkt ist. Die Bestrebungen der EU zielen in dieselbe Richtung.

⁵ IC Infraconsult AG, Konzept zum Umgang mit biotischen Gefahren für den Wald, Bern 2011, S. 26 ff.

⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/Klimageschichte>

Fünfstufenstrategie für den Umgang mit biotischen Gefahren:

Für den Umgang mit biotischen Gefahren im Wald, die von gebietsfremden Schadorganismen (Schadorganismen aus dem aussereuropäischen Raum) ausgehen, erscheint eine Strategie mit fünf Stufen von Massnahmen sinnvoll ("**Fünfstufenstrategie**"):

Da gebietsfremde Schadorganismen vielfältig, die Ausbreitungsmechanismen komplex und Finanzmittel knapp sind, ist eine gezielte Strategie gefordert. Hat sich ein eingeschleppter Organismus in der Natur verbreitet, ist er kaum mehr auszurotten. Dies spräche dafür, sehr viel Aufwand in die Verhütung zu investieren, damit neue Organismen gar nicht erst in die Schweiz gelangen. Die Wege der Einschleppung sind jedoch derart vielfältig, dass selbst mit grösstem Aufwand keine vollständige Verhütung möglich wäre⁷. Trotzdem stehen die Verhütungsmassnahmen an erster Stelle und weisen das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis auf (1. Stufe).

Wie erwähnt wird es Schadorganismen geben, die den Verhütungsmassnahmen entgehen und in die Umwelt gelangen, wo sie sich vermehren. Damit solche Ereignisse rasch festgestellt werden, müssen Prozesse zur Gebietsüberwachung und namentlich Früherkennung von neuen Schadorganismen eingerichtet werden (2. Stufe).

Sodann ist es von grösster Wichtigkeit, neu festgestellte Vorkommen von gebietsfremden Schadorganismen sofort zu tilgen, weil der Bekämpfungsaufwand mit der Verbreitung stark ansteigt und eine Tilgung faktisch verunmöglicht. Dies gilt grundsätzlich für alle neuen Organismen, weil ihre Schädlichkeit zu Beginn unbekannt ist und sie durch evolutive Prozesse (genetische Anpassung an Umwelt) noch gefährlicher werden können (3. Stufe).

Es wird leider Fälle geben, wo eine Tilgung unmöglich ist, weil sich der Schadorganismus in unserer Umwelt zu stark etabliert hat. In solchen Fällen erscheint es sinnvoll eine Kosten-/Nutzenschwelle zu bestimmen, ab welcher Bekämpfungsmassnahmen zur Eindämmung des Organismus getroffen werden (4. Stufe).

Hat ein Schadorganismus Wälder geschädigt, besteht nach seiner Eindämmung ein Bedarf, diese wieder herzustellen (5. Stufe).

⁷ So konnte etwa der Erreger des "Plötzlichen Eichensterbens (Sudden Oak Death)", *Phytophthora ramorum* (ein Mikropilz aus einer bis mehreren Zellen) an Wanderschuhen nachgewiesen werden (Ursula Heiniger, a.a.O, S. 412). Es ist aus praktischen Gründen unmöglich Wanderer, die aus verseuchten Gebieten in die Schweiz einreisen, einer Dekontamination zu unterziehen.

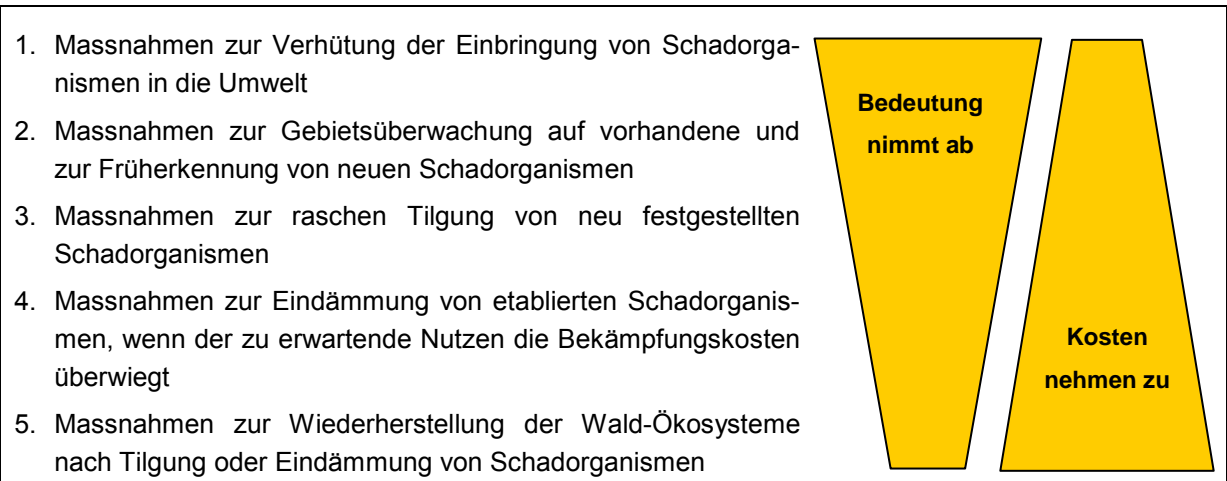


Abb. 1 Fünfstufenstrategie für den Umgang mit biotischen Gefahren für den Wald⁸; die Massnahmen beziehen sich auf gebietsfremde Schadorganismen

Für die Umsetzung der Fünfstufenstrategie bedarf es einer Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen. Diese dürfen sich nicht darin erschöpfen, Massnahmen nur zu ermöglichen. Sie müssen vielmehr den geeigneten Stellen einen Auftrag erteilen, damit der Vollzugsmotor in Gang kommt und die nötigen finanziellen Mittel erhält.

Ziel und Aufbau des Berichts:

Der vorliegende Bericht zeigt das rechtliche Umfeld und wie das Schweizer Recht verbessert werden kann, um den biotischen Gefahren für den Wald wirksamer zu begegnen. Er wurde im Auftrag des BAFU erstellt und besteht aus vier Teilen:

- Einleitung und Strategie (Kap. 1)
- Darstellung und Kommentierung der bestehenden Rechtsgrundlagen in der EU, der Schweiz und dem Völkerrecht (Kap. 2)
- Rechtsvergleich (Kap. 3)
- Vorschläge für die Verbesserung des schweizerischen Rechts (Kap. 4)

⁸ Die Massnahmen 1 - 4 entsprechen dem international anerkannten "hierarchischen Dreistufenansatz" (Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften, FN 2, S. 7 sowie hinten Kap. 3.6). Dieser fasst die obigen Massnahmen 2 und 3 in einer Stufe zusammen.

2. Rechtsgrundlagen im schweizerischen Bundesrecht (Landesrecht), im Völkerrecht (internationales Recht) und in der EU zu den biotischen Gefahren für den Wald

In diesem Teil werden die einzelnen Normen beschrieben, die für die biotischen Gefahren für den Wald relevant sind.

2.1 Rechtsgrundlagen im schweizerischen Bundesrecht

2.1.1 Bundesgesetz über den Wald (WaG)

Das Bundesgesetz über den Wald (WaG) übernahm und verbesserte 1991 einige Bestimmungen zum Schutz vor Schädlingen und Krankheiten aus dem Vorgängergesetz. Die Regelung widerspiegelt das damals noch beschränkte Problembewusstsein zu den biotischen Gefahren für den Wald. Die relevanten Regelungen im WaG zur Verhütung und Behebung von Waldschäden sind grün markiert:

Regelungen im WaG	Ausführung in der WaV
<p>Art. 26 Massnahmen des Bundes</p> <p>¹ Der Bundesrat erlässt Vorschriften über forstliche Massnahmen:</p> <p>a. zur Verhütung und Behebung von Waldschäden;</p> <p>b. zur Behebung der Folgen von Waldkatastrophen.</p> <p>² Er erlässt Vorschriften über Massnahmen gegen Krankheiten und Schädlinge an Pflanzen ausserhalb des Waldes, welche diesen landesweit bedrohen können.</p> <p>³ Er errichtet in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den interessierten Kreisen einen forstlichen Pflanzenschutzdienst.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Art. 26 Abs. 3 WaG wird im Wesentlichen in der Pflanzenschutzverordnung (PSV) ausgeführt (Kap. 2.1.6).</p> </div>	<p>Art. 28 Verhütung von Waldschäden (Art. 26 und 27 Abs. 1)</p> <p>Die Kantone ergreifen gegen die Ursachen von Schäden, welche die Erhaltung des Waldes gefährden können (Waldschäden), insbesondere die folgenden Massnahmen:</p> <p>a. die Erstellung dauerhafter technischer Anlagen zur Verhütung von Feuer;</p> <p>b. die Anschaffung, den Betrieb, die Überwachung und den Unterhalt von Geräten und Einrichtungen, wie Käferfallen und Fangbäume, zur Bekämpfung von schädlichen Organismen;</p> <p>c. die Schlagräumung einschliesslich die Vernichtung des geräumten Materials, wenn eine Gefahr der Ausbreitung von Schädlingen oder Krankheiten besteht;</p> <p>d. die Verminderung physikalischer Belastungen des Bodens.</p>

<p>Art. 27 Massnahmen der Kantone</p> <p>¹ Die Kantone ergreifen die forstlichen Massnahmen gegen die Ursachen und Folgen von Schäden, welche die Erhaltung des Waldes gefährden können.</p> <p>² Sie regeln den Wildbestand so, dass die Erhaltung des Waldes, insbesondere seine natürliche Verjüngung mit standortgerechten Baumarten, ohne Schutzmassnahmen gesichert ist. Wo dies nicht möglich ist, treffen sie Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden.</p>	<p>Art. 29 Behebung von Waldschäden (Art. 26 und 27 Abs. 1)</p> <p>Die Kantone bekämpfen die Auswirkungen von Waldschäden durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. das Aufrüsten und wenn nötig die Bringung geschädigter Bäume; b. das Entrinden oder das Behandeln von Holz, von dem eine besondere Gefahr der Ausbreitung von Schädlingen oder Krankheiten ausgeht, mit Pflanzenschutzmitteln im Sinne der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 18. Mai 2005 am Schlagort, wenn es ausnahmsweise nicht auf geeignete Plätze geführt werden kann; c. die Schlagräumung sowie die Nutzung und Vernichtung von Rinde und Astmaterial, wenn eine Gefahr der Ausbreitung von Schädlingen und Krankheiten besteht; d. das Räumen von geschädigten Jungwaldbeständen.
	<p>Art. 30 Koordination, Information und Beratung (Art. 26 Abs. 3)</p> <p>¹ Das Bundesamt koordiniert die Massnahmen der Kantone zur Verhütung und Behebung von Waldschäden in Schutzwäldern und bei Waldkatastrophen.</p> <p>² Die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) hat folgende Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. sie organisiert zusammen mit den kantonalen Forstdiensten die Erhebung von Daten, die für den Forstschutz von Bedeutung sind; b. sie informiert über das Auftreten von Organismen und anderen Einflüssen, die den Wald schädigen können; c. sie berät die kantonalen Forstdienste in Forstschutzfragen. <p>³ Die WSL arbeitet mit dem Eidgenössischen Pflanzenschutzdienst zusammen.</p> <p>⁴ Ausserdem gelten die Bestimmungen der Pflanzenschutzverordnung vom 28. Februar 2001.</p>

<p>Art. 31 Forschung und Entwicklung</p> <p>¹ Der Bund kann für folgende Zwecke Arbeiten in Auftrag geben oder mit Finanzhilfen unterstützen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Erforschung des Waldes; b. Erforschung und Entwicklung von Massnahmen zum Schutz des Waldes vor schädlichen Einwirkungen; c. (...) d. (...) <p>² Er kann Forschungsstätten schaffen und unterhalten.</p>	<p>keine Ausführungsbestimmungen</p>
<p>Art. 33 Erhebungen</p> <p>¹ Der Bund sorgt für periodische Erhebungen über die Standorte, die Funktionen und den Zustand des Waldes, über die Produktion und die Verwertung des Holzes sowie über die Strukturen und die wirtschaftliche Lage der Waldwirtschaft. Die Waldeigentümer sowie die verantwortlichen Organe von Betrieben der Wald- und Holzwirtschaft müssen den Behörden die hierzu erforderlichen Auskünfte erteilen und nötigenfalls Abklärungen dulden.</p> <p>² Personen, die mit der Durchführung oder der Auswertung von Erhebungen betraut sind, unterstehen dem Amtsgeheimnis.</p>	<p>Art. 37a Erhebungen (Art. 33 und 34)</p> <p>¹ Das Bundesamt ist zuständig für die Erhebungen der Daten zum Wald.</p> <p>² Es erhebt in Zusammenarbeit mit der WSL:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. im Landesforstinventar die Grundlagendaten zu den Standorten, den Funktionen und zum Zustand des Waldes; b. in einem langfristigen Forschungsprogramm die Belastung des Waldökosystems. <p>³ Es informiert die Behörden und die Öffentlichkeit über die Erhebungen.</p>
<p>Art. 37 Schutzwald</p> <p>¹ Der Bund gewährt den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen an Massnahmen, die für die Erfüllung der Funktion des Schutzwaldes notwendig sind, namentlich an:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Pflege des Schutzwaldes, einschliesslich der Verhütung und Behebung von Waldschäden, welche den Schutzwald gefährden; b. die Sicherstellung der Infrastruktur für die Pflege des Schutzwaldes, soweit sie auf den Wald als natürliche Lebensgemeinschaft Rücksicht nimmt. <p>² Die Höhe der Abgeltungen richtet sich nach der zu pflegenden Schutzwaldfläche, der zu verhindernden Gefährdung und der Wirksamkeit der Massnahmen.</p>	<p>Art. 40 Schutzwald (Art. 37)</p> <p>¹ Die Höhe der globalen Abgeltungen an Massnahmen, die für die Erfüllung der Funktion des Schutzwaldes notwendig sind, richtet sich nach:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. dem Gefahren- und Schadenpotenzial; b. der Anzahl Hektaren des zu pflegenden Schutzwaldes; c. dem Umfang und der Planung der für die Schutzwaldpflege erforderlichen Infrastruktur; d. der Qualität der Leistungserbringung. <p>² Sie wird zwischen dem Bundesamt und dem betroffenen Kanton ausgehandelt</p>

<p>Art. 43 Übertretungen</p> <p>¹ Mit Busse bis zu 20 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich und ohne Berechtigung:</p> <p>(...)</p> <p>g. die Vorschriften über Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden sowie Massnahmen gegen Krankheiten und Schädlinge, die den Wald bedrohen können, innerhalb oder ausserhalb des Waldes missachtet; Artikel 233 Strafgesetzbuch bleibt vorbehalten;</p>	
--	--

Tab. 1 heutige Regelungen gegen biotische Gefahren in der Waldgesetzgebung

Art. 26 und 27 WaG, deren Ausführung in der WaV und die Strafdrohung von Art. 43 bilden heute die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen gegen biotische Gefahren für den Wald. Danebst entfalten die Bestimmungen zur Förderung der Forschung (Art. 31) und zur Zustandserhebung (Art. 33) eine mittelbare Wirkung. Die Möglichkeit des Bundes, den Kantonen Abgeltungen für die Verhütung und Behebung von Waldschäden auszurichten, beschränkt sich auf den Bereich Schutzwald.

Art. 26 und 27 WaG bilden eine breite, aber wenig konkrete Generalklausel, auf welche Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen abgestützt werden können. Art. 26 Abs. 1 WaG bildet die Rechtsgrundlage für "forstliche Massnahmen" (sprich: Massnahmen im Wald). Nach Art. 26 Abs. 2 WaG können Massnahmen an Pflanzen ausserhalb des Waldes getroffen werden.

Art. 26 Abs. 3 WaG erteilt dem Bund den Auftrag einen "forstlichen Pflanzenschutzdienst" zu führen. Dieser hat nach der Botschaft zum WaG die folgenden Aufgaben⁹:

- Kontrolle der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Holz, Pflanzen und Pflanzenteilen, welche Träger von Schadorganismen sein können;
- Überwachung verschiedenster Gefahrenherde für den Wald im Inland;
- Beratung und Information der interessierten Kreise über Vorbeuge- und Bekämpfungsmassnahmen;
- Erlassen der nötigen Weisungen sowie Durchführung der entsprechenden Massnahmenplanung.

Es erstaunt, dass die Aufgaben des forstlichen Pflanzenschutzdienstes nicht konkret im Gesetz genannt sind. Ausgeführt werden die Aufgaben nicht in der WaV sondern in der Pflanzenschutzverordnung (PSV)¹⁰.

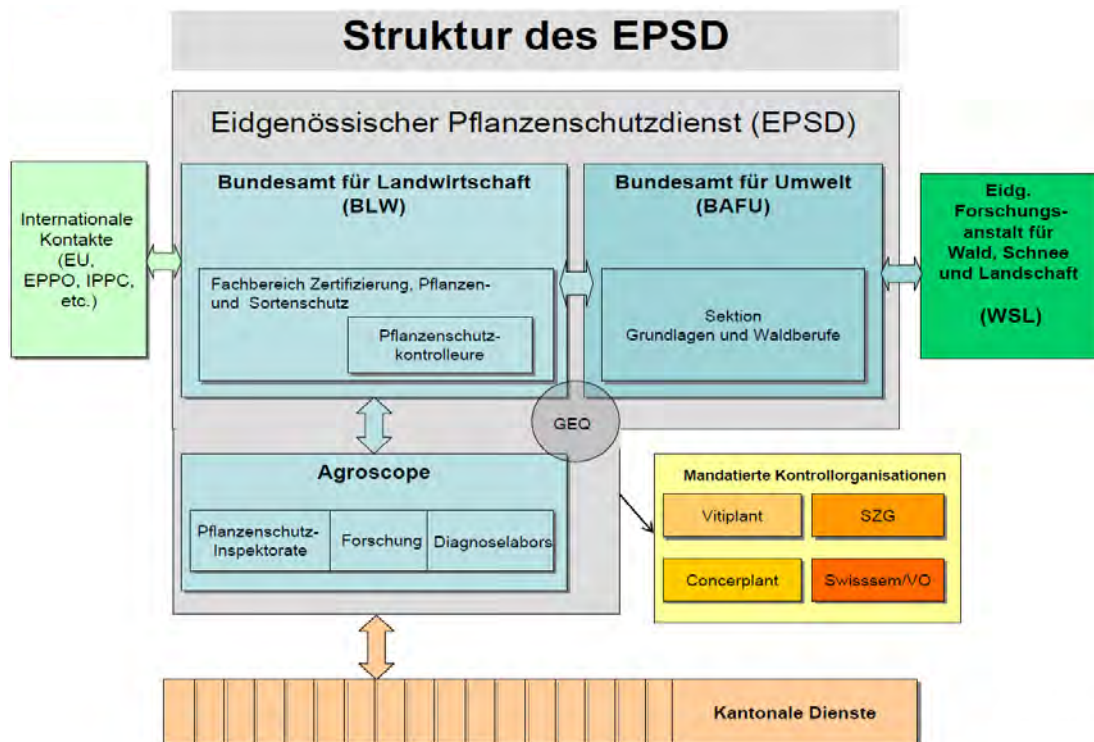
⁹ Botschaft des Bundesrates zum WaG, in: BBl 1988 III 200.

¹⁰ Kap. 2.1.6.

Der Vollzug von Art. 26 Abs. 1 WaG obliegt den Kantonen (Art. 27 Abs. 1 WaG). Demgegenüber werden die Kantone nicht konkret, indes in Art. 28 WaV sinngemäss zum Vollzug von Art. 26 Abs. 2 WaG angehalten. Der forstliche Pflanzenschutzdienst ist nach Art. 27 Abs. 3 WaG grundsätzlich eine Bundesaufgabe; die Kantone sind jedoch zur Zusammenarbeit verpflichtet.

forstlicher Pflanzenschutzdienst:

Der eidgenössische Pflanzenschutzdienst (EPSD) ist eine gemeinsame Verwaltungsaufgabe von BLW und BAFU. An den wichtigsten Zollstellen (Flughäfen Zürich und Genf, in Basel und im Tessin) bestehen Pflanzenschutzkontrollen bei der Einfuhr. Der EPSD ist zuständig für landwirtschaftliche Kulturen und Wald.



In den kantonalen Verwaltungen wirken namentlich bezeichnete Forstschutzbeauftragte als Aussenstellen des EPDS¹¹. Diese sind kantonsübergreifend organisiert in der Arbeitsgruppe Waldschutz (AGWS).

Abb. 2 Pflanzenschutzdienst in der Schweiz¹²

Die Massnahmenregelung von Art. 26 f. WaG ist einerseits eine Aufgaben- und Vollzugsnorm. Andererseits bildet sie im Sinne von Art. 36 Bundesverfassung (BV) die gesetzliche Grundlage für Eingriffe in Grundrechte von Privaten, etwa wenn sie Auskünfte erteilen und Erhebungen dulden müssen. Es fällt jedoch auf, dass keine ge-

¹¹ www.bafu.admin.ch/wald/11015/index.html?lang=de

¹² Quelle für die Struktur EPSD (Stand 2010): www.bafu.admin.ch/wald/11015/index.html?lang=de

setzliche Grundlage für Eingriffe ins Eigentum besteht, etwa wenn von Schadorganismen befallene Bäume beseitigt werden müssen.

Insgesamt mangelt es den Regelungen im WaG an Griffigkeit, an Ziel- und Strategieausrichtung sowie an einem klaren Auftrag für die Bekämpfung von gebietsfremden Schadorganismen. Insbesondere fehlt es an einer Organisation, die rasches Handeln ermöglicht, wenn sich ein neuer Schadorganismus in der Schweiz ausbreiten beginnt. Damit verbunden ist der Bedarf nach einem Erkennungsdienst (einschliesslich Diagnostik). Zudem kann der Bund den Kantonen derzeit nur Abgeltungen für Massnahmen in Schutzwäldern gewähren (Art. 37 WaG). So können etwa Wiederaufforstungen nach Schadenereignissen ausserhalb des Schutzwaldes nicht unterstützt werden¹³.

Aus dem Voranschlag des Bundes für das Jahr 2012 geht nicht hervor, welche Mittel für die Verhütung und Bekämpfung von biotischen Gefahren für den Wald eingesetzt werden. Für den Wald insgesamt sind Fr. 92 Mio. vorgesehen. Davon gehen 84 Mio. an die NFA-Programme Schutzwald, Waldwirtschaft und Waldbiodiversität. Von den restlichen 8 Mio. wird nebst verschiedenen anderen Aufgaben der Pflanzenschutzdienst finanziert. Für das Jahr 2012 wurden zur Verhütung und Bekämpfung budgetiert¹⁴:

- für besonders gefährliche Schadorganismen (bgSO; Kap. 2.1.6): Fr. 1.1 Mio.
- für allen andern Schadorganismen (gSO), die den Wald bedrohen: Fr. 0.1 Mio.

Verordnung über forstliches Vermehrungsgut:

Eine gewisse Bedeutung kommt auch der Verordnung über forstliches Vermehrungsgut zu. Diese bezweckt bei der Erzeugung von Setzlingen eine Selektion auf möglichst gesunde, standortangepasste und im Hinblick auf die Holznutzung (gerade Stämme) geeignete Pflanzen. Sie will damit auch die Resilienz verbessern¹⁵.

Bemerkenswert ist, dass die Verordnung in der Liste des forstlichen Vermehrungsguts auch ein halbes Dutzend gebietsfremde Baumarten (Neophyten) nennt (Japanische Lärche, Weymoutsföhre, Douglasie, Schwarznussbaum, Amerikanische Roteiche, Robinie). Dies widerspricht der geltenden Freisetzungsverordnung (FrSV), weil diese den Umgang mit gebietsfremden Arten im Wald verbietet (Kap. 2.1.7). Es

¹³ Die Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb der Schutzwälder lässt sich mangels genügender Klarheit auch nicht über Art. 38 WaG (Finanzhilfen zur Förderung der biologischen Vielfalt im Wald) finanzieren.

¹⁴ Mündliche Mitteilung vom 24. Januar 2012 von Herrn Martin Büchel, BAFU/EPD.

¹⁵ Die Resilienz von Ökosystemen bezeichnet deren Fähigkeit, Störungen zu tolerieren wie sie namentlich durch Schadorganismen entstehen. Durch Raubbau oder einseitige Baumartenkultur ("Fichtenäcker") geprägte Wälder weisen eine geringere Resilienz auf.

ist geplant, den Widerspruch in der nächsten Revision der FrSV mit einem Vorbehalt zugunsten der Waldgesetzgebung auszuräumen.

2.1.2 Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG)

Im Vergleich zum WaG enthält das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG) von 1998 in Art. 148 - 157 eine ausführliche und konkrete Regelung zu den biotischen Gefahren für landwirtschaftliche Kulturen und Pflanzen (vgl. Anhang 1). Die Regelung ist wirksam aufgebaut:

- Art. 148 enthält eine allgemeine Pflicht für den Bund, Vorschriften zur Verhinderung von Schäden durch Schadorganismen zu erlassen.
- 148a bildet die Rechtsgrundlage für Vorsorgemassnahmen, wenn die wissenschaftlichen Informationen für eine umfassende Risikobeurteilung eines Produktionsmittels oder Pflanzenmaterials, das Träger von bgSO sein kann, ungenügend sind. Dank dieser Bestimmung können Massnahmen bereits dann getroffen werden, wenn erst ein Verdacht einer Gefährdung besteht.
- Art. 149 verpflichtet den Bund zur Förderung einer geeigneten Pflanzenschutzpraxis und zum Erlass von Vorschriften zum Schutz vor besonders gefährlichen Schadorganismen. Die "besonders gefährlichen Schadorganismen" werden weder im LwG noch sonst in der Gesetzgebung abstrakt definiert, sondern in den Anhängen 1 und 2 der PSV einzeln aufgelistet.
- Art. 150 verpflichtet die Kantone zum Unterhalt eines Pflanzenschutzdienstes. Dieselbe Regelung steht in Art. 41 PSV (hinten Kap. 2.1.6).
- Art. 151 verpflichtet jedermann, bei der Produktion, Einfuhr und beim Inverkehrbringen die Grundsätze des Pflanzenschutzes zu beachten und besonders gefährliche Schadorganismen zu melden.
- Art. 152 und 153 regeln die Hauptthemen "Prävention und Bekämpfung". Art. 152 verpflichtet den Bundesrat, Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von besonders gefährlichen Schadorganismen und sog. Vektoren zu erlassen¹⁶. Er kann dazu Bewilligungspflichten und Verhaltenspflichten für Private vorschreiben, so etwa eine Buchführungspflicht für Pflanzenmaterial oder Importverbote. Art. 153 ermächtigt den Bundesrat zu Bekämpfungsmassnahmen, um die Einschleppung und Ausbreitung von besonders gefährlichen Schadorganismen zu verhindern.

¹⁶ Vektoren sind Pflanzenmaterial und Gegenstände, die Träger von besonders gefährlichen Schadorganismen sein können.

- Die Art. 154 - 157 regeln die Finanzierung bzw. Kostentragung durch den Bund und die Kantone. Art. 154 Abs. 2 statuiert eine Kostentragungspflicht für Private für die Aufwendungen aus vorsätzlichen oder fahrlässigen Pflichtverletzungen bei der Produktion, Einfuhr oder beim Inverkehrbringen von Pflanzenmaterial. Art. 156 enthält eine Schadensregelung (Entschädigung nach Billigkeit), wenn bei Bekämpfungsmassnahmen Gegenstände von Privaten beeinträchtigt werden.
- Art. 169 bildet die Rechtsgrundlage für allgemeine Verwaltungsmassnahmen wie Ausschluss von der Direktvermarktung oder Beschlagnahme. Die Massnahmen können auch beim Pflanzenschutz eingesetzt werden.
- Art. 173 Abs. 1 Bst. h stellt die Missachtung der Vorschriften, die gestützt auf Art. 151 bis 153 zum Schutz der Nutzpflanzen erlassen werden, unter Strafe.
- Art. 177 Abs. 2 ermächtigt den Bundesrat, den Erlass von Vorschriften "vorwiegend technischer oder administrativer Natur auf das Departement oder seine Dienststellen sowie auf nachgeordnete Bundesämter" zu übertragen.

Die Regelungen des LwG sind soweit konkret, griffig und zielgerichtet. Namentlich werden auch die für einen wirksamen Vollzug unabdingbaren finanziellen Aspekte geregelt. Sie beziehen sich allerdings in erster Linie auf bgSO. Mit Bezug auf weniger gefährliche oder neue Schadorganismen mit unbekanntem Schädigungspotential enthält das LwG nur die Bestimmung von Art. 149 Abs. 2 zur "Förderung einer geeigneten Pflanzenschutzpraxis". Insgesamt erscheint das Regelungskonzept des LwG aber unstrukturiert und ohne Strategie. Dies mag für die landwirtschaftlichen Kulturen mittelfristig ausreichend sein, weil die Ökosysteme, die Gebietsüberwachung und Bekämpfung von Schadorganismen viel einfacher sind als beim Wald. Ob das Konzept längerfristig verhält (z.B. Resistenzbildungen gegen Pestizide, starker Rückgang von Nützlingen wie Wildbienen und Vögel, Konzentration auf wenige Anbauprodukte und Sorten), wäre zu überprüfen.

Auch bei der Umsetzung des Pflanzenschutzes für landwirtschaftliche Kulturen kommt dem EPSD eine zentrale Rolle zu (vorne Abb. 2).

Am Rande erwähnenswert ist noch die Verordnung des EVD über die verbotenen Pflanzen. Diese verbietet derzeit nur die Produktion und das Inverkehrbringen von Cotoneaster (mehrere Arten) und der Glanzmispel (*Stranvaesia Lindl*), weil diese Sträucher anfällig für Feuerbrandbakterien sind und deren Verbreitung fördern.

2.1.3 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) enthält mit Bezug auf die biotischen Gefahren für den Wald nur eine erwähnenswerte Regelung. Art. 23 unterstellt das Ansiedeln von Tieren und Pflanzen landes- oder standortfremder Arten, Unterarten und Rassen der Bewilligung des Bundesrates. Gehege, Gärten und Parkanlagen sowie Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sind davon jedoch ausge-

nommen. Die Regelung bedarf der Änderung, weil landes- oder standortfremde Arten aus Gehegen, Gärten und Parkanlagen entweichen und sich in der Natur verbreiten können (etwa wenn jemand eine aus den Ferien mitgebrachte holzfressende Käferart in seinem Garten ansiedelt). Solche Arten können Träger von Schadorganismen sein oder selbst zu den Schadorganismen zählen. Der zweite Satz von Art. 23 NHG ist überholt und sollte modifiziert werden. Er steht auch im Widerspruch zur Freisetzungsverordnung (FrSV), welche die Einfuhr von wirbellosen Kleintieren zum Zwecke der Freisetzung der Bewilligungspflicht unterstellt (hinten Kap. 2.1.8).

Im Übrigen kommt der Naturschutzgesetzgebung im Zusammenhang mit den biotischen Gefahren für den Wald eine mittelbare Bedeutung zu, weil sie gesunde (Wald-)ökosysteme anstrebt, die gegen Angriffe von Schadorganismen besser gewappnet sind. Im Anhang zur Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) werden rund 20 Waldtypen als schützenswerte Lebensraumtypen bezeichnet.

2.1.4 Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG)

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) enthält seit 2004 eine detaillierte Regelung zu pathogenen Organismen. Als solche gelten nach der Definition in Art. 7 Abs. 5^{quater} "Organismen, die Krankheiten verursachen können." Darunter fallen auch Organismen, die Krankheiten bei Gehölzen bewirken. Dies folgt namentlich aus einer systematischen Auslegung mit der Haftpflichtbestimmung in Art. 59a Abs. 2 USG, denn dort wird ausdrücklich auch die Haftpflicht für Schäden von pathogenen Organismen an waldwirtschaftlichen Betrieben geregelt. Unter die pathogenen Organismen fallen insbesondere Mikroorganismen wie bestimmte Bakterien, Viren oder Pilze¹⁷. Weniger klar ist dies bei Schadinsekten (holzfressende Käfer und andere Parasiten) und eingeschleppten invasiven Pflanzen, welche Bäume durch Konkurrenz schädigen können. Die Botschaft gibt dazu keinen Aufschluss. Gemäss den Erläuterungen zur geplanten Totalrevision der Einschliessungsverordnung (ESV) bezieht sich der Begriff "pathogene Organismen" nur auf übertragbare Krankheiten bei Menschen, Tieren oder Pflanzen. Demgegenüber fallen Parasiten oder invasive Pflanzen nicht darunter¹⁸ und werden damit vom USG nicht erfasst.

¹⁷ Auch die Botschaft führt aus, dass pathogene Organismen Menschen, Tiere oder Pflanzen befallen können. Sie nennt dabei als Beispiele "Bakterien, Pilze, Viren, Parasiten" (BBI 1993 III 1468).

¹⁸ UVEK, Erläuterungen zur Einschliessungsverordnung, Bern, 13. Juli 2010, S. 10. Die einschlägige Passage lautet: "Unter pathogenen Organismen werden Organismen verstanden, welche (Infektions-)Krankheiten bei Menschen, Tieren oder Pflanzen verursachen. Dies sind typischerweise Mikroorganismen; Räuber, Schädlinge, Makroparasiten und Gifttiere werden grundsätzlich nicht als pathogene Organismen verstanden. Räuber töten einen anderen Organismus, um sich unmittelbar von diesem zu ernähren. Parasiten beziehen zwar ihre Nahrung aus einem anderen Organismus, töten diesen jedoch nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt. Pathogene lösen bei

Nebst Regeln für den Umgang mit pathogenen Organismen enthält das USG auch Haftungs- und Strafbestimmungen (Art. 59a^{bis} und 60).

Das USG regelt den Umgang mit pathogenen Organismen. Darunter fällt jede Tätigkeit mit Organismen, namentlich das Einführen, Ausführen, Inverkehrbringen, Verwenden (Art. 7 Abs. 6ter USG). Art. 29f USG ermächtigt den Bundesrat, für den Umgang mit Organismen Vorschriften zu erlassen, namentlich die Ein-, Aus- und Durchführung zu regeln und zur Verhütung oder Bekämpfung Massnahmen vorzuschreiben. Die Regelung dient u.a. als Rechtsgrundlage für die FrSV und PSV. Die Regelungen im USG sind allerdings wenig spezifisch. Ihre Hauptwirkung besteht darin, die Selbstverantwortung der Personen, die mit Organismen umgehen, zu stärken. Die biotischen Gefahren für den Wald entstehen jedoch **kaum je durch bewussten Umgang mit Schadorganismen**, sondern durch **unbewusstes Einschleppen** aus anderen Ländern oder Verschleppen innerhalb der Schweiz. Um diese Problematik zu lindern, bedarf es einer Vollzugsorganisation und ausreichender Finanzmittel. Das USG bietet dafür keine Lösung. Die ausführenden Verordnungen (PSV und FrSV) sind für die biotischen Gefahren für den Wald teils ungenügend (Kap. 2.1.6 und 2.1.7).

2.1.5 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG)

Das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) bezieht sich auf die Vögel und grösseren Säugetiere (Art. 2). Nur Schäden an Wald, die von solchen Arten ausgehen, werden vom JSG geregelt bzw. sieht dieses in seinem Zweckartikel die Schadensbegrenzung vor (Art. 1). Nach Art. 4 Abs. 1 Bst. c Jagdverordnung (JSV) können die Kantone sogar befristete Massnahme zur Regulierung geschützter Tierarten treffen, wenn diese grosse Schäden an Wald verursachen. Insbesondere Paarhufer (Reh und Hirsch) können zwar beträchtliche Schäden an Bäumen bewirken. Eine gewisse Bedeutung haben sodann die Bestimmungen, die das Aussetzen von Tierarten beschränken (Verbot Tiere auszusetzen, die grossen Schaden anrichten oder die einheimische Artenvielfalt bedrohen in Art. 6 Abs. 2; Bewilligungspflicht in Art. 9). Weil die typischen biotischen Gefahren durch Mikroorganismen, Insekten und allenfalls Pflanzen entstehen, leistet das auf Vögel und grössere Säugetiere bezogene JSG bislang keinen wesentlichen Beitrag gegen biotische Gefahren für den Wald.

anderen Organismen Schaden- bzw. Krankheitssymptome aus, ohne sich notwendigerweise von diesen Organismen zu ernähren. Die Abgrenzung zwischen den drei Eigenschaften ist nicht immer eindeutig und der Übergang mitunter fliessend, insbesondere bei Mikroorganismen."

2.1.6 Pflanzenschutzverordnung vom 27. Oktober 2010 (PSV)

Die Pflanzenschutzverordnung (PSV) bildet die innerstaatliche Umsetzung des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens (IPPC; Kap. 2.2.2). Sie bezweckt sinn- gemäss¹⁹, landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Waldbäume und -sträucher (Art. 2 Bst. h)²⁰, Zierpflanzen sowie gefährdete wildlebende Pflanzen vor besonders gefährlichen Schadorganismen ("**bgSO**") zu schützen. Unter den bgSO versteht man die sogenannten Quarantäneorganismen, die praktisch vollständig auf internationaler Ebene als solche bestimmt werden²¹. Auf der Liste der Quarantäneorganismen sind Mikroorganismen, Pilze und wirbellose Tiere. Gegenüber der FrSV, die generell pathogene und gebietsfremde Organismen (darunter auch Pflanzen und Wirbeltiere) erfasst, zielt das PSV - mit einer Ausnahme, nämlich der Pflanze "Ambrosia artemisiifolia L." - auf die bgSO (Quarantäneorganismen) ab.

Wie erwähnt regelt die Waldgesetzgebung nur **Massnahmen im Wald** und teils an Pflanzen ausserhalb des Waldes; im Wesentlichen geht es um die Bekämpfung von vorhandenen Krankheiten und Schadorganismen. Die PSV verfolgt zwar sowohl die Prävention als auch die Bekämpfung. Ihr Schwerpunkt liegt aber bei der **Prävention vor den bgSO**. Von Bedeutung sind namentlich die folgenden Regelungen:

- Art. 1 definiert den Gegenstand: Umgang mit bgSO und Waren, die potentiell Träger von bgSO sind; Produktion von Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen, die potentiell Träger von bgSO sind; Überwachung und Bekämpfung von bgSO; Umgang mit besonders gefährlichen Unkräutern (bislang nur Ambrosia artemisiifolia L.).
- Art. 2 definiert wichtige Begriffe. Erwähnenswert ist, dass die Schweiz 2005 eine international anerkannte Regelung für die Behandlung von Verpackungsmaterial aus unverarbeitetem Holz²² - ein häufiger Vektor - einfuhrte, damit dort vorhandene Schadorganismen vernichtet werden²³. Diese Anforderungen müssen bei der

¹⁹ Dieser Zweck steht nicht ausdrücklich in der PSV, ergibt sich aber aus der Gesamtregelung.

²⁰ In Anhang 1, welcher die besonders gefährlichen Schadorganismen auflistet, deren Einschleppung und Ausbreitung in der ganzen Schweiz verboten ist, werden zum Beispiel 19 Pilzarten aufgeführt. Davon sind 10 gefährlich für Schweizer Waldbaumarten (Ursula Heiniger, a.a.O, S. 411).

²¹ Insbesondere durch die Kommission für phytosanitäre Massnahmen der IPPC (Kap. 2.2.2) und den ständigen Ausschuss für Pflanzengesundheit der EU (Kap. 2.3.1).

²² Art. 2 Bst. n: Verpackungsmaterialien aus unverarbeitetem Holz: Verpackungsmaterialien wie Kisten, Verschläge, Trommeln, Flachpaletten, Ladungsträger, Palettenaufsatzwände, Stauholz und Zubehör.

²³ International Standard for phytosanitary Measures No. 15 der FAO (ISPM 15). Kann z.B. erreicht werden durch Erhitzen während mind. 30 Min. auf $\geq 56^{\circ}\text{C}$ (Vernehmlassungsbericht zur PSV-Revision 2010, Bern 2010, S. 4).

Einfuhr in die Schweiz und in der Regel auch bei der Ausfuhr von Verpackungsmaterial erfüllt sein.

- Art 3 verweist für die bgSO auf die Anhänge 1 und 2.
- Art. 4 verweist für die Schutzgebiete auf Anhang 12.
- Art. 5 statuiert ein grundsätzliches Verbot, mit bgSO ausserhalb von geschlossenen Systemen umzugehen.
- Art. 6 statuiert für Personen, die mit bgSO umgehen, eine Sorgfaltspflicht und Meldepflicht, falls sie befallene oder befallsverdächtige Ware finden.
- Art. 7 verbietet die Einfuhr von bgSO. Die Bestimmung verweist auch auf die Anhänge, in denen bgSO aufgeführt sind.
- Art. 8 regelt die Einfuhr von Waren, die potentiell Träger von bgSO sein können, aus EU-Mitgliedstaaten (nur mit Pflanzenpass und nach Erfüllung weiterer Anforderungen wie z.B. Hitzebehandlung).
- Art. 9 ff. regeln die Einfuhr von Waren aus Drittstaaten (Pflanzenschutzzeugnis, Transportdokumente, weitere Anforderungen, Ausnahmen).
- Art. 15 regelt die Kontrollpflichten des Eidgenössischen Pflanzenschutzdienstes (EPSD) bei Waren aus Drittstaaten. Das UVEK kann die Kontrollpflichten für Holz, Waldbäume und Sträucher festlegen.
- Art. 16 - 19 regeln die Durchführung der Kontrollen und die Massnahmen bei Befall mit bgSO.
- Art. 20 und 21 regeln die Ausfuhr und Art. 22 - 24 die Durchfuhr.
- Art. 25 ff. regeln das Inverkehrbringen von Waren, die potentiell Träger von bgSO sind, und den Standortwechsel in der Schweiz, einschliesslich Massnahmen (Art. 29).
- Art. 29 - 33 regeln die Produktion von gewissen Pflanzen oder Pflanzenprodukten (gemäss Anhang 5). Ein Pflanzenpass darf nur ausgestellt werden, wenn die Produktionsparzellen vom Pflanzenschutzdienst kontrolliert und nicht beanstandet worden sind. Diese wichtige Regelung entspricht dem Konzept der EU, um die Verschleppung von Schadorganismen zu verhindern (hinten Kap. 2.3.1). Die Kontrollen werden von Beauftragten Dritten durchgeführt, so etwa bei Obst-, Wald- und Ziergehölzen in den passpflichtigen Produktionsbetrieben durch den Verein Concerplant²⁴.
- Art. 34 - 36 regeln den Pflanzenpass.

²⁴ IC Infraconsult AG (FN 5), S. 19. Auftraggeber von Concerplant ist das BLW. Concerplant überwacht auch Baumschulen, z.B. in Feuerbrand-Sicherheitszonen (a.a.O.).

- Art. 37 - 40 regeln die Zulassung für die Behandlung und Kennzeichnung von Verpackungsmaterialien aus unverarbeitetem Holz.
- Art. 41 - 44 regeln die Überwachungspflichten und Bekämpfungsmassnahmen der kantonalen Dienste sowie Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen für bgSO. Von grosser Bedeutung sind die Art. 41 und 42:

Art. 41 Gebietsüberwachung

¹ Die kantonalen Dienste sind mit der phytosanitären Gebietsüberwachung beauftragt.

² Sie organisieren einen Beobachtungsdienst, der gewährleistet, dass das Auftreten und die Verbreitung besonders gefährlicher Schadorganismen und besonders gefährlicher Unkräuter entdeckt werden; sie melden ihre Beobachtungen dem zuständigen Bundesamt.

³ Sie unterhalten einen Informationsdienst, der Interessierten Auskunft gibt über die Entwicklung und die Bedeutung solcher Organismen sowie über geeignete Bekämpfungsmassnahmen; dabei halten sie sich an die Weisungen des zuständigen Bundesamtes.

⁴ Zur Abklärung der Pflanzenschutzlage bezüglich bestimmter besonders gefährlicher Schadorganismen und besonders gefährlicher Unkräuter kann das zuständige Bundesamt mit den Kantonen Überwachungskampagnen organisieren.

Art. 42 Bekämpfungsmassnahmen der kantonalen Dienste

¹ Werden im Inland besonders gefährliche Schadorganismen nach den Anhängen 1 Teil A und 2 Teil A oder besonders gefährliche Unkräuter nach Anhang 6 festgestellt, so muss der zuständige kantonale Dienst die vom zuständigen Bundesamt angewiesenen Massnahmen ergreifen, die zur Tilgung von Einzelherden geeignet sind. Ausgenommen sind kurzfristige Massnahmen in Parzellen, auf denen Waren, die den Bestimmungen über den Pflanzenpass unterliegen, produziert werden; diese werden vom EPSD durchgeführt.

² Ist eine Tilgung nicht möglich, so hat der zuständige kantonale Dienst Vorkehrungen zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung zu treffen.

³ Werden in einem Schutzgebiet für dieses Gebiet besonders gefährliche Schadorganismen nach den Anhängen 1 Teil B und 2 Teil B festgestellt, so muss er die Massnahmen nach den Absätzen 1 und 2 treffen .

⁴ Die Kantone können beim Auftreten besonders gefährlicher Schadorganismen oder bei Verdacht auf Befall mit solchen Organismen insbesondere:

- a. Kulturen oder Waren, die befallen sind oder verdächtigt sind, befallen zu sein, bis zur Abklärung des definitiven phytosanitären Status der Quarantäne unterstellen;
- b. Waren, die von besonders gefährlichen Schadorganismen befallen sind oder verdächtigt sind, befallen zu sein, sowie damit in Berührung gekommenes Material beschlagnahmen;
- c. die Verwertung befallener oder des Befalls verdächtigter Waren anordnen, die geeignet ist, die Verbreitung besonders gefährlicher Schadorganismen auszuschliessen;
- d. den Anbau oder das Anpflanzen von Wirtspflanzen in einer von einem besonders gefährlichen Schadorganismus oder seinem Vektor befallenen Parzelle so lange verbieten, bis das Befallsrisiko nicht mehr besteht;
- e. den Anbau oder das Anpflanzen von Pflanzen verbieten, die für einen besonders gefährlichen Schadorganismus stark anfällig sind;
- f. das Entfernen solcher Pflanzen in der Umgebung von anfälligen Kulturen anordnen;
- g. Massnahmen gegen Vektoren besonders gefährlicher Schadorganismen anordnen, die deren Ausbreitung verhindern;
- h. die Vernichtung befallener oder befallsverdächtigter Waren anordnen.

⁵ Die Kantone können beim Auftreten besonders gefährlicher Unkräuter insbesondere anordnen:

- a. Massnahmen, die deren Verbreitung verhindern;
- b. die Vernichtung dieser Pflanzen sowie von Saat- und Erntegut, das mit deren Samen verunreinigt ist.

⁶ Die Verwertung und die Vernichtung nach den Absätzen 4 Buchstaben c und h und 5 Buchstabe b müssen amtlich kontrolliert werden.

⁷ Das zuständige Bundesamt kann nach Anhörung der betroffenen kantonalen Dienste Richtlinien erlassen die gewährleisten, dass die Massnahmen zur Bekämpfung besonders gefährlicher Schadorganismen und besonders gefährlicher Unkräuter einheitlich und sachgerecht durchgeführt werden.

Art. 43 Bekämpfungsmassnahmen der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter

¹ Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Parzellen oder Pflanzen, die von einem besonders gefährlichen Schadorganismus oder besonders gefährlichen Unkräutern befallen sind, oder, falls diese Parzellen und Pflanzen nicht bewirtschaftet werden, deren Eigentümerinnen oder Eigentümer müssen die Massnahmen treffen, die geeignet sind, die Einzelherde zu vernichten.

² Sie können verpflichtet werden, die Massnahmen nach Artikel 42 unter Anleitung des kantonalen Dienstes zu treffen.

- Art. 45 und 46 ermächtigt das Bundesamt zur Festlegung von Befallszonen (dort erfolgt keine Bekämpfung nach Art. 42) und die Kantone zur Festlegung von Schutzzonen in Befallszonen (dort erfolgen eine Gebietsüberwachung und Bekämpfung).

- Art. 47 - 49 regeln die finanzielle Förderung des Vollzugs (nur) in der Landwirtschaft und im produzierenden Gartenbau. Für die Bekämpfung von Schadorganismen in Wäldern ist keine Förderung vorgesehen. Die Förderbestimmungen sind teilweise unscharf, etwa bei der Frage, ob Massnahmen gegen Schadorganismen für den Wald ausserhalb des Waldareals (z.B. in Kastanienselven oder Hecken) finanziert werden können. Es ist geplant, diese Fragen zu klären.
- Art. 50 verweist für die Förderung forstlicher Pflanzenschutzmassnahmen auf Art. 40 WaV
- Art. 51 bis 58 regeln die Zuständigkeiten und Vollzugsaufgaben. Für die Bereiche Waldbäume und -sträucher inner- und ausserhalb des Waldareals ist das UVEK und innerhalb des UVEK das BAFU zuständig. Das BLW und das BAFU bezeichnen gemeinsam den EPSD. Das WSL ist für die wissenschaftlich-technischen Belange des forstlichen Pflanzenschutzes zuständig. Die kantonalen Dienste sind für das Ergreifen der Bekämpfungsmassnahmen gegen bgSO im Landesinnern zuständig, soweit dies nicht den zuständigen Bundesämtern obliegt. Die zuständigen Bundesämter können der Eidgenössischen Zollverwaltung die Kontrollen bei der Einfuhr nach Artikel 17 übertragen. Die kantonalen Polizeiorgane sowie das Personal der Zoll-, Post-, Bahn-, Schifffahrts- und Flughafenverwaltungen haben die mit den Pflanzenschutzmassnahmen betrauten Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.
- Art. 58 regelt, dass die zuständigen Erhebungs- und Kontrollorgane Zutritt zu den Kulturen, Betrieben, Grundstücken, Geschäfts- und Lagerräumen haben und dass ihnen Einsicht in Bücher und Korrespondenzen zu gewähren ist.
- die Anhänge, welche vom EVD und UVEK geändert werden können (Art. 51 Abs. 4) nennen die bgSO (Anhänge 1 und 2), die Waren, deren Einfuhr verboten ist (Anhang 3), Besondere Anforderungen für die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Waren (Anhang 4), Waren, bei denen eine phytosanitäre Kontrolle nötig ist (Anhang 5) sowie besonders gefährliche Unkräuter (Anhang 6).

Die PSV beinhaltet ein gut strukturiertes und insoweit vollzugstaugliches Regelwerk. Allerdings bildet sie mit Bezug auf die biotischen Gefahren für den Wald eine Art Verordnung ohne klare gesetzliche Grundlage (im Gegensatz zu den biotischen Gefahren für landwirtschaftliche Kulturen, vorne Kap. 2.1.1 und 2.1.2). Tatsächlich stehen den zwei Artikeln im WaG, die sich nur allgemein Massnahmen gegen Waldschäden und der Errichtung eines Pflanzenschutzdienstes widmen, 62 detaillierte Artikel und 100 Seiten Anhänge in der PSV gegenüber. Es fehlt damit in der Waldgesetzgebung **weitgehend an einer genügenden gesetzlichen Grundlage zum Schutz vor biotischen Gefahren**, die einen rechtsstaatlich und verfassungsrechtlich vertretbaren Rahmen für die Regelungen der PSV abgibt: Nach Art. 182 Abs. 1 BV ist der Bundesrat nur befugt, rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung zu erlassen, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Die herrschende Lehre und Rechtsprechung haben die Tragweite dieser Bestimmung im

Laufe der Zeit zwar eingeschränkt. Trotzdem gilt im Prinzip, dass die Delegation der Rechtsetzung sich auf eine "bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken muss" und dass "die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigsten Regelungen, im Gesetz umschrieben sein müssen"²⁵. Zwar stützt sich die PSV auch auf Art. 29f USG ab. Auch diese Regelung erscheint indes als rechtlicher Rahmen für die PSV zu allgemein (vorne Kap. 2.1.4).

Ferner sind die Regelungen zur Finanzierung im Bereich Wald ungenügend (nur Verweis auf den unzureichenden, nur den Schutzwald betreffenden Art. 40 WaV).

Die Bestimmungen der PSV erfüllen nach dem Vernehmlassungsbericht des Bundes zur PSV-Revision 2010 die Verpflichtungen des IPPC und entsprechen jenen der EU²⁶. Mit Bezug auf die biotischen Gefahren für den Wald trifft dies nach meiner Einschätzung allerdings nur beschränkt zu, weil die PSV den gesetzlichen Rahmen des WaG für solche Regelungen sprengt (vorstehend).

Exkurs: Ergänzung Ingress PSV (ohne Zusammenhang mit biotischen Gefahren für den Wald):

Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass der Ingress der PSV einer Ergänzung bedarf (Verweis auf Art. 18 Abs. 1 NHG), weil die Art. 51 und 52 eine Zuständigkeit des UVEK bzw. BAFU im Bereich der gefährdeten wildlebenden Pflanzen statuieren. In ihrer ursprünglichen Fassung ging die PSV von den Schutzgütern aus (alter Art. 1²⁷), welche vor bgSO zu schützen waren. In der Revision 2009/10 erfolgte ein Konzeptwechsel auf den Umgang mit bgSO. Aus dem Text des alten Art. 1 Abs. 1 Bst. a folgt, dass mit dem damaligen Schutzgut und heutigen Zuständigkeitskriterium der "gefährdeten wildlebenden Pflanzen" die einheimischen Pflanzenarten im Sinne des NHG gemeint sind. Bislang fehlt jedoch im Ingress der PSV ein Hinweis auf eine gesetzliche Grundlage. Diese ist in Art. 18 Abs. 1 NHG zu finden (...andere geeignete Massnahmen zum Schutz der einheimischen Pflanzenarten).

Verordnung des BLW über die vorübergehenden Pflanzenschutzmassnahmen (VvPM):

Im Zusammenhang mit der PSV ist noch auf die Verordnung des BLW über die vorübergehenden Pflanzenschutzmassnahmen (VvPM) hinzuweisen. Diese erfasst derzeit auch drei Schadorganismen für Bäume (Phytophthora ramorum; Dryocosmus kuriphilus = Kastaniengallwespe; Anoplophora chinensis = Zitrusbockkäfer).

²⁵ Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich, 6. Auflage, Rz. 407 (mit Hinweisen).

²⁶ Vernehmlassungsbericht zur PSV-Revision 2010, Bern 2010, S. 9.

²⁷ Art. 1 Abs. 1 alte PSV vom 28. Februar 2001 lautete: "Gegenstand dieser Verordnung ist:
a. der Schutz von landwirtschaftlichen Kulturpflanzen, Waldbäumen und -sträuchern, Zierpflanzen, sowie gefährdeten wildlebenden Pflanzen vor besonders gefährlichen Schadorganismen;
(...)"

2.1.7 Freisetzungsverordnung (FrSV)

Die Freisetzungsverordnung (FrSV) ist im Zusammenhang mit den biotischen Gefahren für den Wald von grosser Bedeutung, weil

- Art. 15 eine allgemeine Sorgfaltspflicht für den Umgang mit gebietsfremden Organismen statuiert. Allerdings geschieht das Einschleppen von solchen Organismen in die Schweiz kaum je bewusst. Die Sorgfaltspflicht wirkt damit nur beschränkt.
- Art. 15 Abs. 2 und Anhang 2 den Umgang mit bestimmten invasiven gebietsfremden Organismen in der Umwelt verbieten.
- Art. 17 Freisetzungsversuche mit gentechnisch veränderten Organismen, pathogenen Organismen und gebietsfremden wirbellosen Kleintieren der Bewilligungspflicht unterstellt (zuständige Behörde: BAFU).
- sie das Inverkehrbringen für den Umgang in der Umwelt mit pathogenen Organismen und gebietsfremden wirbellosen Kleintieren (Hauptanwendungsfall biologische Schädlingsbekämpfung) einer Bewilligungspflicht unterstellt (Art. 25). Bewilligungsbehörden im hier interessierenden Bereich (Land- und Forstwirtschaft) sind das BAFU und das BLW (Art. 26). Zudem dürfen im Wald ausdrücklich keine gebietsfremden Arten ausgesetzt oder angepflanzt werden (Art. 16 Abs. 1 i.V. mit Art. 8 Abs. 2 Bst. d).
- sie die Kantone zur Bekämpfung von Organismen verpflichtet, wobei das BAFU die Koordination wahrnimmt:

Art. 52 Bekämpfung

¹ Treten Organismen auf, die Menschen, Tiere oder die Umwelt schädigen oder die biologische Vielfalt oder deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen könnten, so ordnen die Kantone die erforderlichen Massnahmen zur Bekämpfung und, soweit erforderlich und sinnvoll, zur künftigen Verhinderung ihres Auftretens an.

² Die Kantone informieren das BAFU und die übrigen betroffenen Bundesstellen über das Auftreten und die Bekämpfung solcher Organismen. Sie können einen öffentlich zugänglichen Kataster über die Standorte der Organismen erstellen.

³ Das BAFU koordiniert, soweit erforderlich, die Bekämpfungsmassnahmen und entwickelt zusammen mit den übrigen betroffenen Bundesstellen und den Kantonen eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Organismen.

⁴ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen anderer Bundeserlasse, welche die Bekämpfung schädlicher Organismen regeln.

- sie die Kostenüberbindung auf die Verursacher der Einbringung von pathogenen oder gebietsfremden Organismen regelt (Art. 53).

Wie erwähnt ist der Anwendungsbereich der FrSV breiter als derjenige der PSV, weil sie generell Organismen betrifft (PSV nur bgSO). Die FrSV gilt jedoch **ausdrücklich nicht** für den Umgang mit Organismen, die in den Anhängen 1 und 2 PSV aufgeführt sind (Art. 2 Abs. 6). Sie wirkt damit als Auffangregelung für alle anderen, insbesondere die weniger gefährlichen Schadorganismen.

2.1.8 Weitere Erlasse

Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung (ChemRRV):

Die Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung (ChemRRV) ist mit Bezug auf die biotischen Gefahren für den Wald insoweit von Bedeutung, als sie Bekämpfungsmassnahmen mit Pflanzenschutzmitteln im Wald Einschränkungen unterwirft:

- Art. 4 statuiert eine Bewilligungspflicht für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Wald.
- Anhang 2.5, Ziff. 1.1, Abs. 1 Bst. d verbietet grundsätzliches die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Wald und in einem Streifen von drei Metern Breite entlang der Bestockung; Ziff. 1.2 lässt unter Umständen Ausnahmen zu.

Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (PSMV):

Die Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (PSMV) ist für die biotischen Gefahren für den Wald insoweit relevant, als sie auch für Organismen (Makro- und Mikroorganismen) gilt, die gegen Schadorganismen eingesetzt werden (z.B. Schlupfwespen gegen schädliche Käfer; Art. 2 Abs. 2). Selbstverständlich ist darauf zu achten, dass solche Organismen nicht ihrerseits eine Schädwirkung für den Wald entfalten. Artikel 4 regelt detailreich die Zulassungskriterien.

2.2 Staatsverträge

2.2.1 Agrarabkommen Schweiz - EU

Das Agrarabkommen Schweiz - EU (Agrarabkommen) von 1999 hat zum Ziel, die Freihandelsbeziehungen durch Verbesserung des Marktzugangs für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu verbessern (Art. 1). Unter die landwirtschaftlichen Erzeugnisse fallen auch Bäume, Sträucher und Holz (Anhang 1). Das Agrarabkommen umfasst insbesondere Handelsvereinfachungen (z.B. Erleichterung Warenverkehr)²⁸.

Anhang 4 des Agrarabkommens regelt den Pflanzenschutz. Die Parteien stellen vorab fest, dass sie vergleichbare Rechtsvorschriften über Massnahmen zum Schutz vor der Einschleppung und Verschleppung von Schaderregern haben (Anhang 4, Art. 2 Abs. 1). **Kerngehalt des Agrarabkommens ist die gegenseitige Anerkennung der Pflanzenpässe** (Anhang 4, Art. 2 Abs. 2). Diese bescheinigen die Konformität mit den jeweiligen Rechtsvorschriften (Anlage 2, unten). Sie gelten als die in diesen Rechtsvorschriften vorgesehenen Belege für den Verkehr mit Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und anderen Gegenständen (Anlage 1) im jeweiligen Gebiet der Parteien. **Mit anderen Worten muss die Schweiz die Rechtsvorschriften der EU zum**

²⁸ <http://www.blw.admin.ch/themen/00009/00191/index.html?lang=de>

Pflanzenschutz nachvollziehen, damit die von ihr ausgestellten Pflanzenpässe von der EU weiterhin anerkannt werden.

Das Abkommen nennt als Rechtsgrundlagen für die Regelung in Anlage 2 rund 40 Richtlinien und Entscheidungen der EU sowie drei Verordnungen der Schweiz (PSV, VvPM und Verordnung des EVD über die verbotenen Pflanzen). Als Rechtsgrundlage von Bedeutung ist insb. die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie vom 8. Mai 2000.

Wie kam es dazu, dass das Agrarübereinkommen eine EU-Richtlinie zur Rechtsgrundlage erhebt, die erst nach seiner Genehmigung durch die Bundesversammlung (8. Oktober 1999) erging und welche Fassung ist heute massgebend?

Dies war möglich, weil Art. 11 Agrarübereinkommen den "Gemischten Ausschuss für die Landwirtschaft", der sich aus Vertretern beider Parteien zusammensetzt (Art. 6 Abs. 1), ermächtigt, die Anhänge und Anlagen des Agrarübereinkommens zu ändern. 2004 und Ende 2010 passte der Gemischte Ausschuss Anlage 2 an. Er legte dabei fest, dass jeder Verweis auf einen Rechtsakt – sofern nicht anders angegeben – als Verweis auf die vor dem 30. April 2010 zuletzt geänderte Fassung des betreffenden Rechtsakts zu verstehen ist (Agrarübereinkommen, FN 23). Da für die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie nichts anderes vorgegeben ist, gilt die Fassung per 29. April 2010.

Die Annerkennung der Pflanzenpässe gilt allerdings nicht generell. Vielmehr sind die Produkte, für die beide Parteien vergleichbare Rechtsvorschriften haben, die einen gleichwertigen Schutz bieten, detailliert aufgelistet (Anlage 1, Kap. A). Die Gehölze²⁹ und Holzerzeugnisse fallen unter diese Kategorie.

Jede Partei führt stichprobenweise Einfuhrkontrollen durch. Der Umfang der Stichproben wird durch die Arbeitsgruppe "Pflanzenschutz" (Art. 6 Abs. 7) vorgeschlagen. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens lag der Prozentsatz bei 10% (Anhang 4, Art. 5). Jede Partei kann gemeinsame Kontrollen verlangen (Art. 8).

Die Parteien sind zur Informationen der anderen Partei verpflichtet, wenn Schadorganismen auftauchen, die gemäss Richtlinie 94/3/EG oder Artikel 16 der Richtlinie 2000/29/EG notifiziert werden müssen (Art. 9 Abs. 1). Besuche von Sachverständigen der anderen Partei müssen zugelassen werden, damit diese die Gleichwertigkeit der Anwendung der Durchführungsbestimmungen der betroffenen Rechtsvorschriften prüfen können (Art. 9 Abs. 2).

Die Arbeitsgruppe "Pflanzenschutz" prüft regelmässig die Entwicklung der unter Anhang 4 fallenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Parteien (Art. 10). Insbesondere unterbreitet sie dem Ausschuss Vorschläge zur Anpassung und Aktualisierung der Anlagen dieses Anhangs.

Die Weiterführung des Agrarabkommens übt auf die Schweiz Druck aus, das EU-Recht zu den Schadorganismen, namentlich die in der EU-Pflanzenquarantäne-

²⁹ Mit Ausnahme der beiden verbotenen Sträucher nach der Verordnung des EVD über die verbotenen Pflanzen.

richtlinie geregelten Belange, nachzuvollziehen. Der Nachvollzugsbedarf betrifft insbesondere die PSV. Andernfalls entstehen zunehmend Diskrepanzen, was eine Änderung von Anhang 4, Anlage 1 des Agrarübereinkommens (Liste der Pflanzen) nach sich zöge und den Handel mit den EU-Mitgliedsländern erschweren würde.

2.2.2 Internationales Pflanzenschutzübereinkommen (IPPC)

Das Internationale Pflanzenschutzübereinkommen (IPPC) wurde 1951 abgeschlossen. Die Schweiz half zwar mit, den Vertragstext zu formulieren und unterzeichnete diesen bereits 1951. Sie ratifizierte das IPPC aber erst 1996³⁰. Heute sind 177 (von weltweit rund 200) Staaten beigetreten. Die historischen Wurzeln des IPPC gehen ins Jahr 1865 zurück, als sich fünf Länder zusammenschlossen, um die von Nordamerika eingeschleppte Reblaus zu bekämpfen³¹. Die FAO ist Verwahrerin des Übereinkommens und überwacht die Anwendung seiner Bestimmungen.

Im November 1997 beschloss die FAO eine Totalrevision des IPPC (im Folgenden: "**Neu-IPPC**"), welche die Schweiz bislang nicht ratifiziert hat. Diese dient insbesondere der Professionalisierung der Vollzugsorganisation. Die folgenden Ausführungen zum IPPC beziehen sich auf die alte Fassung von 1951. Hinweise zur Neu-IPPC finden sich in den Fussnoten.

Das IPPC bezweckt ein "gemeinsames und wirkungsvolles Vorgehen" der Vertragsparteien "gegen die Verbreitung und Einschleppung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse". Es hat auch zum Ziel, die Einführung von Bekämpfungsmassnahmen zu fördern (Art. I). Das IPPC von 1951 verfolgt also bereits die Prävention (vorrangig) und die Bekämpfung von Schadorganismen.

Erfasste Schadorganismen:

Das IPPC bezieht sich in erster Linie auf die sogenannten **Quarantäneorganismen**, die schwere Schäden bewirken und beim internationalen Handel mit Pflanzen und pflanzlichen Gütern, die sie befallen, leicht übertragen werden können. Um den freien Verkehr von Personen und Gütern möglichst wenig zu hindern, sind Massnahmen vorgesehen, um die Abwicklung der administrativen Verfahren und Kontrollen am Zoll zu erleichtern (einheitliches Format der Begleitdokumente; Pflanzenschutzzeugnisse, die vom amtlichen Pflanzenschutzdienst des Ausfuhrlandes ausgestellt und vom entsprechenden Dienst des Einfuhrlandes anerkannt werden)³².

³⁰ Botschaft des Bundesrates zum Agrarpaket 1995, in BBl 1995 IV 710. Erst im Zuge des Beitritts zu den GATT-Verträgen und den damit angestrebten Handelserleichterungen sah sich die Schweiz zur Ratifikation veranlasst.

³¹ Die Informationen zur IPPC stammen von der Website der IPPC am Sitz der FAO in Rom: <https://www.ippc.int/index.php?id=1110616&L=0>

³² Botschaft des Bundesrates zum Agrarpaket 1995, in: BBl 1995 IV 711.

Das IPPC bezieht sich sowohl auf Pflanzen wie auch auf Pflanzenerzeugnisse, Behälter oder andere Gegenstände, welche bekanntlich Vektoren für Schadorganismen sein können (Art. II)³³. Gehölze und Holzserzeugnisse, Samen, Stecklinge von Bäumen etc. werden vom IPPC ohne weiteres erfasst. Das IPPC sieht vor, dass sich Mitgliedsstaaten zu regionalen Pflanzenschutzorganisationen zusammenschliessen. Die Schweiz hat dies bereits 1951 mit dem Beitritt zum EPPO getan (Kap. 2.2.3).

Artikel III beinhaltet einen dynamischen Verweis auf Ergänzungsübereinkommen, welche von der FAO "erlassen" werden und für jede Vertragspartei automatisch in Kraft treten³⁴. Nach dem Gesetzgebungsleitfaden des Bundes sind solche dynamischen Verweise unzulässig, weil sie Recht einführen, das nicht vom zuständigen inländischen Gesetzgeber stammt³⁵. Das IPPC stellt jedoch nicht direkt anwendbares Völkerrecht dar und ist jederzeit kündbar (Art. XV)³⁶. Unter diesen Umständen bildet der dynamische Verweis kein Problem. Die Schweiz könnte das IPPC einfach kündigen, wenn die FAO nicht akzeptable Ergänzungsübereinkommen schafft.

Damit die Ziele der IPPC umgesetzt werden, verpflichtet sich jede Vertragspartei, auf nationaler Stufe eine amtliche Pflanzenschutzorganisation einzurichten (in der Schweiz: Pflanzenschutzdienst - EPSD) und ihr die zur Durchführung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Diese Aufgaben umfassen nebst der Untersuchung von Pflanzen auf bebauten Flächen (Wald wird nicht erwähnt) insbesondere die Untersuchung und allenfalls Entseuchung von Sendungen mit Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und weiteren Gegenständen. Der Pflanzenschutzorganisation obliegt auch, die Produzenten aufgrund eigener Forschungen und Untersuchungen zu informieren und dabei auf die besondere jeweilige phytosanitäre Situation im eigenen Land und die durchzuführenden Massnahmen hinzuweisen. Schliesslich hat sie auch Forschung zu betreiben und Abklärungen durchzuführen (Art. IV)³⁷.

Jede Partei schafft Pflanzenschutzzeugnisse, welche (u.a.) den bei den anderen Vertragsparteien geltenden Bestimmungen über den Pflanzenschutz entsprechen. Sie sorgt dafür, dass die Untersuchung von Sendungen und die Ausstellung von Zeug-

³³ Im Neu-IPPC findet sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs (Lagerplätze, Verpackungen, Container, Erde etc.) in Art. I Abs. 4. Demgegenüber regelt Art. II Neu-IOPP die Begriffe.

³⁴ Im Neu-IPPC findet sich diese Regelung in Art. XVI.

³⁵ Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bundesamt für Justiz, Bern 2007, Rz. 902 und 905.

³⁶ Im Neu-IPPC findet sich diese Möglichkeit in Art. XXIII.

³⁷ Botschaft des Bundesrates zum Agrarpaket 1995, in: BBl 1995 IV 712. Das Neu-IPPC erweitert die Aufgaben (Art. IV Abs. 3: Informationsverbreitung zu Schadorganismen im Inland, Forschung und Untersuchungen, Erlass von phytosanitären Regelungen, Förderung von Vollzugsmassnahmen).

nissen nur von fachlich qualifizierten und ordnungsgemäss beauftragten Bediensteten oder von ihnen unmittelbar unterstehenden Personen vorgenommen werden (Art. V). Jeder Partei wird das Recht zugestanden, die Einfuhr von Pflanzen so zu regeln, dass die Einschleppung von Schadorganismen verhindert wird. Diese Vorkehren müssen jedoch gewisse Rahmenbedingungen berücksichtigen, damit der internationale Handel "so wenig wie möglich" behindert wird (Art. VI)³⁸.

Die Parteien verpflichten sich zur internationalen Zusammenarbeit insbesondere mit der FAO (Art. VII)³⁹. Nach Art. VII Bst. a ist jede Partei verpflichtet, der FAO zur Verteilung an die Vertragsparteien Bericht zu erstatten, über das "Vorhandensein, Auftreten und die Verbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse, die wirtschaftlich von Bedeutung sind und eine unmittelbare oder mögliche Gefahr darstellen".

Nach Art. VII Bst b verpflichtet sich jede Vertragspartei "zu einer möglichst weitgehenden Beteiligung an jeder besonderen Kampagne zur Bekämpfung besonders gefährlicher Schadorganismen, welche die Pflanzenerzeugung ernstlich bedrohen können und Massnahmen auf internationaler Ebene erforderlich machen".

Das IPPC beinhaltet auch ein Streitbelegungsverfahren unter der Leitung des Generaldirektors der FAO (Art. IX)⁴⁰. Der Anhang zeigt Muster von Pflanzenschutzzeugnissen.

Das IPPC bildet einen wichtigen Leitfaden für die innerstaatliche Gesetzgebung zum Pflanzenschutz. Aus handelsrechtlichen Gründen sind Länder, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse ein- oder ausführen wollen, faktisch gezwungen, dem IPPC beizutreten und dessen Vorgaben im innerstaatlichen Recht umzusetzen. Im Übrigen lässt das IPPC den Vertragsstaaten einen erheblichen Spielraum für den Vollzug. Die Europäische Union hat sich bei der Ausarbeitung der gemeinschaftlichen phytosanitären Bestimmungen im Wesentlichen auf die Arbeiten und Empfehlungen der IPPC gestützt⁴¹.

³⁸ Im Neu-IPPC werden diese Regelungen erweitert und in zwei Artikeln geregelt (Art. VII und VIII).

³⁹ Entspricht im Neu-IPPC Art. VIII.

⁴⁰ Die Neu-IPPC weist 8 zusätzliche Artikel auf, insbesondere: Art. X (Rechtsgrundlage für den Erlass von Standards durch die Kommission für phytosanitäre Massnahmen), Art. XI (Errichtung der Kommission und Prozeduren), Art. XII (Rechtsgrundlage für das Sekretariat), Art. XVIII (Nichtvertragsparteien), Art. XIX (Sprache), Art. XX (finanzielle Unterstützung für technische Hilfen, insbesondere an Entwicklungsländer).

⁴¹ Botschaft des Bundesrates zum Agrarpaket 1995, in: BBl 1995 IV 678.

Organisation:

Im Zusammenhang mit dem IPPC ist auf das gleichnamige Sekretariat am Sitz der FAO in Rom hinzuweisen. Diesem obliegt die administrative Betreuung und Koordination des Vollzugs des IPPC, insbesondere führt es den "Weltinformationsdienst über Schadorganismen der Pflanzen" nach Art. VII Bst. a IPPC. Das eigentliche Vollzugsorgan des IPPC ist die Kommission für phytosanitäre Massnahmen (Commission on Phytosanitary Measures; CPM). Die Mitgliedsländer der IPPC sind in der CPM vertreten. Die CPM hält jährliche Konferenzen ab und wird betreut vom CPM-Büro. Die CPM wird unterstützt von der Gruppe für Strategic Planning and Technical Assistance. Ergänzend bestehen zwei Ausschüsse, nämlich das Standards Committee und der Subsidiary Body on Dispute Settlement (zum Ganzen: FN 31).

Die Vollzugsstelle des IPPC führt eine Liste der Schadorganismen, die nach ihrer Einschleppung und Verbreitung in europäischen Kulturen bedeutende Schäden verursachen könnten. Sie erlässt zudem die zur Verhütung des Einschleppens dieser Organismen und die zu ihrer Bekämpfung empfohlenen Massnahmen⁴².

2.2.3 Übereinkommen zur Gründung der Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum (EPPO)

Das IPPC bewirkte, dass die Welt - ungeachtet der geopolitischen Faktoren - nach ökologischen Kriterien in Ökozonen eingeteilt wird, deren Flora und Fauna ähnlich ist und gleicher Schutzmassnahmen bedarf. So gehört die Schweiz zur Region, die neben dem europäischen Kontinent auch die Mittelmeerländer, d.h. Nordafrika und den nahen Osten umfasst. Aus diesem Grund wurde die Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum gebildet. Das Übereinkommen zur Gründung der Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum (EPPO) wurde einige Monate vor dem IPPC im April 1951 abgeschlossen und bildet dessen organisatorischen Vorläufer. Im Gegensatz zum IPPC war die Schweiz von Beginn an dabei: Da das Übereinkommen keiner Ratifikation durch die Bundesversammlung bedurfte, wurde die Schweiz bereits mit der Unterzeichnung im Jahre 1951 Vertragspartei.

Die EPPO bezweckt, "durch Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten den Schutz der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse gegen Schadorganismen, wie auch die Massnahmen zur Verhinderung der internationalen Ausbreitung und insbesondere der Einschleppung solcher Organismen in bedrohte Zonen, weiterhin zu gewährleisten und auszubauen" (Art. I Bst. b). Sie bemüht sich seit ihrer Gründung innerhalb Europas und des Mittelmeerraumes, die Massnahmen zur Bekämpfung von beson-

⁴² Botschaft des Bundesrates zum Agrarpaket 1995, in: BBl 1995 IV 710.

ders gefährlichen Schaderregern zu harmonisieren (Art. I Bst. c und d). Die EPPO ist im Sekretariat der IPPC vertreten⁴³. Sie hat ihren Sitz in Paris (Art. IV).

Im Rahmen der EPPO wurde ein System für Schädlingsberichterstattung eingerichtet (monatlicher Reporting-Service), und es werden Listen invasiver gebietsfremder Arten geführt ("Alert-List"), deren Regulierung auf nationaler Ebene empfohlen wird, um die weitere Ein- und Verschleppung dieser Arten, einschliesslich invasiver gebietsfremder Pflanzen, zu verhindern⁴⁴.

2.2.4 Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Abkommen)

Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS-Abkommen) ist Teil des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation von 1994. Dieses bezweckt (u.a.) den diskriminierungsfreien Handel zwischen Ländern. Die Mitglieder sollen trotzdem nicht daran gehindert werden, zum Schutz des "Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen" handelsbeschränkende Massnahmen zu treffen. Weil gesundheits- oder pflanzenschutzrechtliche Massnahmen eine versteckte Handelsdiskriminierung bilden können, schlossen die Parteien das SPS-Abkommen. Dieses setzt einen multilateralen Rahmen von Regeln und Disziplinen für die Entwicklung, Annahme und Durchsetzung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Massnahmen (SPS-Abkommen, Vorspann). Das SPS-Abkommen zielt mit anderen Worten nicht auf den bestmöglichen Schutz vor Schadorganismen ab, sondern will die Massnahmen der Mitgliedstaaten insoweit beschränken, als sie nicht auf einer "den Umständen angepassten Bewertung der Risiken für das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen beruhen, wobei die von den zuständigen internationalen Organisationen entwickelten Risikobewertungsmethoden zugrunde gelegt werden" (Art. 5 Abs. 1).

Art. 12 Abs. 1 SPS-Abkommen setzt einen Ausschuss (der WTO) "für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen" ein. Gestützt auf Art. 12 Abs. 3 und 4 sowie Anhang A, Bst. c SPS-Abkommen beauftragte der Ausschuss das Sekretariat der IPPC bzw. deren Kommission für phytosanitäre Massnahmen (CPM) mit der Ausarbeitung von "**International Standards for Phytosanitary Measures (ISPMs)**"⁴⁵. Diese bezwecken insbesondere die Harmonisierung der von den Mit-

⁴³ Botschaft des Bundesrates zum Agrarpaket 1995, in: BBl 1995 IV 678.

⁴⁴ Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften, FN 2, S. 2.

⁴⁵ Siehe dazu: http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_ippc_e.htm und https://www.ippc.int/index.php?id=standards_programme0&no_cache=1&L=0

gliedstaaten zu treffenden Massnahmen für den Pflanzenschutz. Nach Art. 3 Ziff. 1 beachten die Mitgliedstaaten bei pflanzenschutzrechtlichen Massnahmen internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen. Die ISPMs bilden solche Normen und sind daher für die Mitgliedstaaten verbindlich.

Zwar zielt das SPS-Abkommen auf eine Harmonisierung der Massnahmen seiner Mitglieder ab (Art. 3 Abs. 1). Nichtsdestotrotz ist es diesen erlaubt (Art. 3 Abs. 3),

"gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Massnahmen einzuführen oder beizubehalten, die ein höheres gesundheitspolizeiliches oder pflanzenschutzrechtliches Schutzniveau bewirken als das, welches durch Massnahmen auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen erreicht würde, wenn eine wissenschaftliche Begründung vorliegt oder sich dieses höhere Niveau als Folge des von einem Mitglied gemäss den einschlägigen Bestimmungen von Artikel 5 Absätze 1–8 als angemessen festgelegten gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Schutzes ergibt."

Mit Bezug auf eine bessere Regulierung der biotischen Gefahren für den Wald sind die geplanten Normen einer "Handelsverträglichkeitsprüfung" nach Massgabe des SPS-Abkommens zu unterziehen. Aufgrund der recht allgemeinen Formulierung des SPS-Abkommens müsste eine generell-abstrakte Norm gegen biotische Gefahren für den Wald sehr weitgehend sein, um mit dem Abkommen in Konflikt zu geraten.

2.2.5 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitäts-Konvention)

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitäts-Konvention) bezweckt, "die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung, der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile" (Art. 1). Sie wirkt damit mittelbar gegen biotische Gefahren für den Wald, indem sie eine Verbesserung der Resilienz anstrebt. Die Verbesserung der Resilienz ist eine der letzten wirksamen Massnahmen gegen etablierte, nicht mehr tilgbare Schadorganismen⁴⁶.

In der Erkenntnis, dass eingeschleppte Arten nebst dem Habitatsverlust zu den stärksten Bedrohungen für die Artenvielfalt gehören, verpflichtet die Biodiversitäts-Konvention ihre Mitgliedstaaten auch dazu, "die Einbringung nichtheimischer Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, zu verhindern, diese Arten

⁴⁶ Weitere Massnahmen sind: Pflanzen resistenter Baumarten, chemische und manuelle Bekämpfung (Fällen von kranken Bäumen), Aussetzen von Organismen, die Schadorganismen schwächen (z.B. Schlupfwespen gegen Käfer). Das Aussetzen solcher Organismen kann sich bekanntlich als Bumerang erweisen (Stichwort: Asiatischer Marienkäfer). Es gibt aber erfolgreiche Beispiele: In den 1960er- und 70er-Jahren wurde ein natürlicher Feind der sehr schädlichen San-José-Schildlaus zur biologischen Bekämpfung in der Schweiz freigesetzt, nämlich die Zehrwespe, *Encarsia (Prospaltella) perniciosi* Tow. Diese bewirkte eine starke Reduktion des Befalls (http://www.agroscope.admin.ch/data/publikationen/wa_arb_90_des_239_d.pdf).

zu kontrollieren oder zu beseitigen" (Art. 8 Bst. h). Wie dies bewerkstelligt werden soll, sagt die Konvention allerdings nicht.

2.2.6 Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention)

Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) hat zum Ziel, "wildlebende Pflanzen und Tiere sowie ihre natürlichen Lebensräume, insbesondere die Arten und Lebensräume, deren Erhaltung die Zusammenarbeit mehrerer Staaten erfordert, zu erhalten und eine solche Zusammenarbeit zu fördern. Besondere Aufmerksamkeit gilt den gefährdeten und den empfindlichen Arten einschliesslich der gefährdeten und der empfindlichen wandernden Arten" (Art. 1). Auch die Berner Konvention wirkt damit mittelbar gegen biotische Gefahren für den Wald (Verbesserung der Resilienz). Sie enthält im Übrigen nur eine Regelung gegen Schadorganismen, nämlich die Möglichkeit, nach der Konvention geschützte Tiere zur Verhütung von ernststen Schäden an (...) Wäldern zu töten, jedoch nur wenn dies dem Bestand der Population nicht schadet (Art. 9). Da in der Schweiz keine solchen Tiere in freier Natur leben, die dem Wald schaden könnten, ist die Regelung nicht von Belang.

Obwohl die Bekämpfung gebietsfremder Arten im Konventionstext nicht ausdrücklich erwähnt ist, wurde im Jahre 2003 im Rahmen der Berner Konvention die "European Strategy on Invasive Alien Species" angenommen⁴⁷.

2.2.7 Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)

Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) bezweckt eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen (Art. 2 Abs. 1). Für Bergwälder statuiert die Alpenkonvention in Art. 2 Abs. 2 Bst. h ein wichtiges Renaturierungsziel, das ohne weiteres auch bei einer Beeinträchtigung durch Schadorganismen gilt. Danach besteht das Ziel beim Bergwald namentlich in der Stärkung und Wiederherstellung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktion durch Verbesserung der Widerstandskraft der Waldökosysteme.

⁴⁷ Abrufbar auf der Website http://www.nobanis.org/files/eu_strategy_inva.pdf

2.3 EU-Recht

2.3.1 Richtlinie 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Massnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse (EU-Pflanzenquarantänerichtlinie)

Bedeutung für die Schweiz:

Aufgrund des Agrarabkommens ist die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie auch für die Schweiz von Bedeutung. Dieses regelt, dass die Schweiz mit der Ausstellung von Pflanzenpässen für Exportprodukte deren Konformität mit der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie (und weiteren EU-Erlassen zu diesem Thema) bescheinigt (vorne Kap. 2.2.1).

Rechtshistorische Entwicklung:

Die Rechtsgrundlagen für die Pflanzenschutzregelungen der EU bilden Art. 37 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und Art. 43 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur gemeinsamen Agrarpolitik⁴⁸.

1957 wurde mit den "Römer Verträgen" die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. In den Folgejahren gab es nur punktuelle Massnahmen gegen einzelne Schadorganismen⁴⁹. Die erste umfassende Kodifikation zu den biotischen Gefahren erfolgte im Jahre 1976 in der Richtlinie 77/93/EWG⁵⁰. Gestützt darauf ergingen bis ins Jahr 2000 rund 250 Entscheidungen zu verschiedenen Themen (Vorgehen gegen bestimmte Schadorganismen, Ausnahmeregelungen, Finanzierung usw.). In dieser Zeit wurde die Richtlinie etwa 280 Mal geändert und es wurden etwa 75 damit zusammenhängende Richtlinien erlassen. Insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Marktes innerhalb der EU (seit 1993) löste viele Änderungen aus. Das bisherige Konzept der phytosanitären Massnahmen musste angepasst werden⁵¹.

⁴⁸ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 (EWG-Vertrag, konsolidierte Fassung 2010/C 83/01); Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung 2010/C 83/47).

⁴⁹ So etwa die Richtlinie 69/466/EWG des Rates vom 8. Dezember 1969 zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus oder die Richtlinie 74/647/EWG des Rates vom 9. Dezember 1974 zur Bekämpfung von Nelkenwicklern.

⁵⁰ Richtlinie 77/93/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über Massnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten.

⁵¹ Richtlinie 91/683/EG. Diese wurde mit der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie aufgehoben.

Konzept der phytosanitären Massnahmen in der EU⁵²

Bis zur Öffnung des Einheitsmarktes regelten die Pflanzenschutzbestimmungen der EU den Warenfluss zwischen den EU-Mitgliedstaaten einerseits und zwischen diesen und Drittländern andererseits. Für den Warenverkehr mit Drittländern bedurfte es nebst einer phytosanitären Kontrolle an den EU-Aussengrenzen eines Pflanzenschutzzeugnisses. Demgegenüber genügte für den Warenaustausch zwischen EU-Mitgliedsländern eine phytosanitäre Kontrolle beim Übertritt der Innengrenze. Diese wurden zusammen mit den übrigen Zollmassnahmen vorgenommen.

Die Aufhebung der EU-Innengrenzen (Wegfallen der Zollmassnahmen) verunmöglichte diese Kontrollen. Für die Pflanzenschutzmassnahmen musste ein neues Konzept geschaffen werden (heute umgesetzt in der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie). **Das neue Konzept verlegt die phytosanitären Kontrollen von Waren im EU-Binnenverkehr von den Grenzen zu den Erzeugern.** Diese werden amtlich erfasst und unter der Verantwortung des nationalen Pflanzenschutzdienstes mindestens jährlich auf das Vorhandensein von Schadorganismen kontrolliert. Die anvisierten Organismen sind in einem Anhang zur Richtlinie aufgelistet. Genügt der Erzeuger den Anforderungen, darf er seine Waren mit einem **Pflanzenpass** in Verkehr bringen. Dieses Dokument ermöglicht den freien Warenverkehr innerhalb der EU ohne zusätzliche systematische Kontrollen durch den Pflanzenschutzdienst des Bestimmungslandes.

Im Warenverkehr zwischen EU-Staaten und Drittländern gelten weiterhin die Bestimmungen zum Pflanzenschutzzeugnis. Zwischen den EU-Staaten und der Schweiz gilt das Agrarabkommen.

Die heute massgebende EU-Pflanzenquarantänerichtlinie vom 8. Mai 2000 bildet eine Gesamtrevision der durch die vielen Änderungen unübersichtlich gewordenen alten Richtlinie aus dem Jahre 1976⁵³. Rund 40 der alten Richtlinien wurden in die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie integriert und aufgehoben. Etwa 15 der alten Richtlinien haben weiter Bestand. Die rechtshistorischen Wurzeln der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie gehen damit im Wesentlichen ins Jahr 1976 zurück, als eine erste umfassende Richtlinie zum Thema erlassen wurde. Die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie ist damit im rechtshistorischen Kontext wesentlich jünger als das IPPC aus dem Jahre 1951. Sie baut auf den Grundideen und Instrumenten des IPPC auf. Da auch die Mitgliedstaaten der EU Vertragsparteien des IPPC sind, gilt dieses weiterhin, namentlich im Handelsverkehr mit Drittstaaten, die nicht EU-Mitglieder sind und mit denen kein Spezialabkommen geschlossen wurde (zwischen der EU und der Schweiz besteht das Agrarabkommen, Kap. 2.2.1). Demgegenüber stellt die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten das massgebende Normenwerk dar. Dazu kommen zahlreiche Richtlinien und Entscheidungen, die beim Erlass der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie nicht aufgehoben oder in die Richtlinie integriert wurden oder die seit dem Erlass der EU-

⁵² Botschaft des Bundesrates zum Agrarpaket 1995, in: BBI IV 678 f.

⁵³ Diese Informationen stammen vom Rechtsportal der Europäischen Union: <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

Pflanzenquarantänerichtlinie neu ergingen (bis Ende 2011 rund 165 Beschlüsse, Verordnungen und Entscheide).

Seit dem Erlass der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie im Jahre 2000 wurde diese rund 140 Mal geändert (Stand Ende 2011). Das EU-Rechtsportal stellt eine (nicht offizielle) konsolidierte Fassung zur Verfügung (derzeit aktualisiert per Ende 2010)⁵⁴.

Gilt die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie auch für Wälder und Holz?

Die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie gilt für alle Pflanzen und lebenden Teile davon (Art. 2 Abs. 1). Sie gilt damit auch für Gehölze, Samen, Stecklinge von Bäumen etc. Die Richtlinie gilt grundsätzlich auch für Pflanzenerzeugnisse. Sofern die Richtlinie nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt, betrifft sie jedoch Holz "nur insofern, als es ganz oder teilweise die natürliche Rundung seiner Oberfläche, mit oder ohne Rinde, behalten hat oder in Form von Plättchen, Schnitzeln, Sägespänen, Holzabfällen oder Holzausschuss auftritt". Holz ist zudem betroffen, wenn es in Form von Staumaterial, Stapelholz, Paletten oder Verpackungsmaterial auftritt, das (die) tatsächlich bei der Beförderung von Gegenständen aller Art verwendet wird (werden), sofern es eine Gefahr für die Pflanzengesundheit darstellt (Art. 2 Abs. 2).

Aufbau und Regelungskonzept der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie:

Die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie hat einen Umfang von 162 Seiten (in 9 Punktenschrift). Sie besteht aus:

- einem Vorspann (4 Seiten) mit den Gründen für den Erlass der Richtlinie
- einem normativen Teil mit 29 Artikeln (19 Seiten Rechtstext) und
- 9 Anhängen (139 Seiten)

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht zum normativen Teil und zu den Anhängen:

Artikel	Regelungsthema
1	<p>Gegenstand der Richtlinie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schutzmassnahmen gegen die Einschleppung von Schadorganismen in die Mitgliedstaaten aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittländern - Schutzmassnahmen gegen die Ausbreitung von Schadorganismen innerhalb eines Mitgliedstaats (umfasst auch Bekämpfung) - Vorgaben für die "Pflanzengesundheitszeugnisse" und "Pflanzengesundheitszeugnisse für die Wiederausfuhr", welche Mitgliedstaaten nach IPPC ausstellen - enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, Pflicht eine einzige Behörde zu ernennen, die mindestens für die Koordination und den Kontakt zuständig ist, vorzugsweise die Pflanzenschutzorganisation, die nach IPPC errichtet werden musste.

⁵⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/plant_health_checks/f85001_de.htm

2	<p>Definition von Begriffen. Auswahl:</p> <ul style="list-style-type: none"> - "Schadorganismen": alle Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädigen können. - "Pflanzenpass": amtliches Etikett zum Nachweis der Erfüllung der Pflanzengesundheitsvorschriften dieser Richtlinie sowie der besonderen Anforderungen. - "Eingangsort": der Ort, an dem Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder sonstige Gegenstände erstmals ins Zollgebiet der Gemeinschaft eingeführt werden, d. h. der angeflogene Flughafen bei Lufttransport, der Anlegehafen bei See- oder Flusstransport, der erste Haltebahnhof bei Schienentransport und der Ort, an dem die für das betreffende Gebiet der Gemeinschaft, in dem die Gemeinschaftsgrenze überschritten wird, zuständige Zollstelle ansässig ist, bei anderen Transportarten. - "Schutzgebiet": ein in der Gemeinschaft gelegenes Gebiet, in dem <ol style="list-style-type: none"> a. ein oder mehrere in dieser Richtlinie aufgeführte Schadorganismen, die in einem oder mehreren Teilen der Gemeinschaft angesiedelt sind, trotz günstiger Lebensbedingungen weder endemisch noch angesiedelt sind oder b. aufgrund günstiger ökologischer Bedingungen bei einzelnen Kulturen die Gefahr der Ansiedlung bestimmter Schadorganismen besteht, obwohl diese Organismen in der Gemeinschaft weder endemisch noch angesiedelt sind, (...) <p>Der bzw. die betreffenden Mitgliedstaaten führen in einem Schutzgebiet nach Bst. a regelmässig systematische amtliche Untersuchungen über das Auftreten von Organismen durch, in bezug auf die die Anerkennung als Schutzgebiet erfolgt ist. Das Auftreten solcher Organismen wird der Kommission unverzüglich schriftlich gemeldet. (...)</p> <p>Art. 2 enthält auch eine Delegationsnorm (die nicht zu den "Definitionen" gehört): "Die zuständigen amtlichen Stellen eines Mitgliedstaats können im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften ihre Aufgaben gemäss dieser Richtlinie, die unter ihrer Aufsicht und Kontrolle zu erfüllen sind, juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts übertragen, sofern diese Personen und ihre Mitglieder am Ergebnis der von ihnen getroffenen Massnahme kein persönliches Interesse haben."</p>
3	<p>Verpflichtet die Mitgliedstaaten Regelungen zu erlassen, damit</p> <ul style="list-style-type: none"> - gewisse Schadorganismen oder Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse, die davon befallen sind (Anhänge I und II, Teil A), nicht in ihr Gebiet eingeschleppt oder verbracht werden. - gewisse Schadorganismen oder Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse, die davon befallen sind (Anhänge I und II, Teil B), nicht in die sie betreffenden Schutzgebiete eingeschleppt oder verbracht werden. <p>Von diesen Grundsätzen sind Abweichungen möglich. Dabei kommt das Verfahren nach Art. 18 Abs. 2 zum Zug, welches auf Art. 5 und 7 der Richtlinie 1999/468/EG verweist. Danach obliegt die Entscheidung der Europäischen Kommission (Exekutive der EU).</p> <p>Ferner wird die Einteilung der Schadorganismen geregelt. Die einzelnen Schadorganismen, Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse sind in den Anhängen 1 und 2 aufgelistet.</p>
4	<p>Verpflichtet die Mitgliedstaaten Regelungen zu erlassen, damit Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse aus bestimmten Gebieten</p> <ul style="list-style-type: none"> - gemäss Anhang III, Teil A nicht in ihr Gebiet verbracht werden. - gemäss Anhang III, Teil B, nicht in die sie betreffenden Schutzgebiete verbracht werden. <p>Auch von diesen Vorgaben sind Ausnahmen möglich.</p>

5	<p>Verpflichtet die Mitgliedstaaten Regelungen zu erlassen, damit Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder andere Gegenstände</p> <ul style="list-style-type: none"> - gemäss Anhang IV Teil A nur in ihr Gebiet verbracht werden, wenn sie den im Anhang genannten besonderen Anforderungen entsprechen (z.B. hitzebehandelt wurden). - in die Schutzgebiete oder innerhalb derselben nur verbracht werden, wenn die in Anhang IV Teil B genannten Anforderungen erfüllt sind.
6	<p>Verpflichtet die Mitgliedstaaten Regelungen zu erlassen, damit die in Anhang V Teil A genannten Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder andere Gegenstände, die in einen anderen Mitgliedstaat verbracht werden sollen, sowie ihr Verpackungsmaterial und, allenfalls ihre Beförderungsmittel insgesamt oder durch Entnahme charakteristischer Proben amtlich untersucht werden. Auch hier sind Ausnahmen möglich. Die amtlichen Untersuchungen sollen mindestens jährlich erfolgen und zwar im Betrieb und vorzugsweise am Ort der Erzeugung.</p>
7	wurde 2002 gestrichen
8	wurde 2002 gestrichen
9	wurde 2002 gestrichen
10	regelt die Ausstellung des Pflanzenpasses
11	regelt, wann kein Pflanzenpass ausgestellt werden darf und was mit dem Pflanzengut zu geschehen hat (z.B. Vernichtung)
12	Verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Durchführung von amtlichen Kontrollen von Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder anderen Gegenstände (stichprobenweise und ohne Unterschied des Ursprungs)
13	<p>Verpflichtet die Mitgliedstaaten den Umgang mit Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und sonstige Gegenständen gemäss Anhang V Teil B, die aus einem Drittland stammen und in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, zu regeln. Diese Waren müssen ab dem Zeitpunkt ihres Eintreffens im Zollgebiet der Gemeinschaft der zollamtlichen Überwachung im Sinne von Artikel 37 Absatz 1 des Zollkodex der Gemeinschaften sowie der Überwachung durch die zuständigen amtlichen Stellen unterliegen. Die Waren können nur in ein Zollverfahren für EU-Waren überführt werden, wenn bestimmte Anforderungen erfüllt sind.</p>
13a	regelt die Förmlichkeiten für die Untersuchungen und Überwachung nach Art. 13.
13b	regelt, dass bei anderer Deklaration, aber Verdacht auf Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen oder sonstigen Gegenständen gemäß Anhang V Teil B, Untersuchungen erfolgen müssen. Diverse Ausnahmen.
13c	regelt zahlreiche Details der Förmlichkeiten nach Art. 13. Ein Mitgliedstaat, in dem nach seiner Auffassung die Gefahr der Einschleppung oder Ausbreitung eines Schadorganismus besteht, kann vorläufig alle notwendigen zusätzlichen Massnahmen zum Schutz vor dieser Gefahr treffen, und zwar unabhängig davon, ob der Schadorganismus in Anhang I oder Anhang II der genannten Richtlinie aufgeführt ist oder nicht (Abs. 7 Bst. f.).
13d	regelt die Gebühren für die Untersuchungen
13e	regelt die Ausstellung von "Pflanzengesundheitszeugnissen" und "Pflanzengesundheitszeugnissen für die Wiederausfuhr" gemäss IPPC (Standardmuster in Anhang VII)
14	regelt die Zuständigkeiten für Änderungen der Richtlinie, einschliesslich Anhängen. In der Regel liegt die Kompetenz bei der Kommission (durch Verweis auf Artikels 18 Absatz 2, der seinerseits auf Art. 5 und 7 der Richtlinie 1999/468/EG verweist.)
15	lässt weitere Ausnahmen zu, insbesondere auch für die Einfuhr von Holz aus Drittländern.

16	<p>verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Information der Kommission und anderen Mitgliedstaaten, wenn im Hoheitsgebiet Schadorganismen nach den Anhängen I oder II oder neue (bislang unbekannte) Schadorganismen auftreten. Zudem sind die Mitgliedstaaten zur raschen Tilgung oder Bekämpfung verpflichtet (Abs. 1 und 2).</p> <p>Die Abs. 3 - 5 regeln das Vorgehen der Kommission in solchen Fällen. Nach Abs. 3 kann die Kommission auf der Grundlage einer Schadorganismus-Risikoanalyse die Mitgliedstaaten, in denen ein bestimmter Schadorganismus auftritt, zu amtlichen Bekämpfungsmassnahmen verpflichten (in der Form von Entscheidungen)⁵⁵, insbesondere wenn die eigenen Massnahmen des Mitgliedstaates unzureichend sind. Nach Abs. 5 kann die Kommission sogar Sofortmassnahmen zur Bekämpfung anordnen.</p> <p>Zudem ermächtigt Abs. 3 (obwohl dies im Text nicht erwähnt wird) die Kommission dazu, die Mitgliedstaaten zu Erhebungen über Schadorganismen in ihrem Hoheitsgebiet (zur Früherkennung) zu verpflichten. Jedenfalls ist dies durch die Entscheidung 208/840/EG /gegen den Citrusbockkäfer) angeordnet worden.</p>
17	wurde gestrichen
18	<p>regelt das Entscheidungsverfahren für die mit Bezug auf diesen Artikel genannten Sachverhalte.</p> <p>Es kommt das Verfahren nach Art. 5 und 7 der Richtlinie 1999/468/EG zur Anwendung (Kompetenz der EU Kommission). Die Kommission wird unterstützt vom Ständigen Ausschuss für Pflanzenschutz (eingesetzt durch Beschluss 76/894/EWG).</p>
19	wurde gestrichen
20	hält fest, dass die Richtlinie nicht die Gemeinschaftsbestimmungen über Anforderungen an die Gesundheit von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen berührt, soweit sie hierfür nicht ausdrücklich strengere Anforderungen vorschreibt oder zulässt.
21	regelt den Einsatz von Sachverständigen der Kommission, um die ordnungsgemässe und einheitliche Durchführung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.
22	ermöglicht Subventionen der EU an Mitgliedsländer, wenn Verdacht besteht, dass in der Gemeinschaft ein Schadorganismus auftritt, der dort eingeschleppt oder verbreitet worden ist. Die Subventionen müssen in unmittelbarem Zusammenhang mit den nötigen Massnahmen stehen, die getroffen wurden oder vorgesehen sind, um den Schadorganismus zu bekämpfen, damit er ausgerottet oder, falls unmöglich, seine Ausbreitung eingedämmt wird.
23	ermöglicht weitere Subventionen zur Bekämpfung von Schadorganismen. Solche können auch erhalten werden für die Bekämpfung von Schadorganismen, die nicht in den Anhängen 1 und 2 genannt sind, wenn sie eine unmittelbare Gefahr für die Gemeinschaft insgesamt oder Teile der Gemeinschaft bilden. Das Finanzierungssystem ist filigran ausgestaltet.

⁵⁵ Ein Beispiel dazu ist die Entscheidung der Kommission vom 7. November 2008 über Dringlichkeitsmassnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von *Anoplophora chinensis* (Forster) = Asiatischer Zitrusbockkäfer. Früher wurden für die Bekämpfung auch Richtlinien erlassen. Vgl. zu weiteren Entscheidungen und Richtlinien zur Bekämpfung von Schadorganismen die sehr informative Website des Julius-Kühn Instituts in Braunschweig: <http://pflanzengesundheit.jki.bund.de/index.php?menuid=62#2000-29>

24	regelt die Ursachenforschung, wenn irgendwo Schadorganismen auftreten.
25	regelt eine Sonderfinanzierung für Untersuchungen nach Art. 13c bei besonderem Interesse der Gemeinschaft.
26	regelt die Prüfung der Ergebnisse solcher Untersuchungen (nach Art. 13c).
27	hebt die alte Richtlinie 77/93/EWG auf.
27a	behält die Anwendbarkeit von amtlichen Kontrollen in den Bereichen Lebensmittel-, Futtermittel-, Tierschutz- und Tiergesundheitsrecht vor.
28	regelt das Inkrafttreten.
29	erklärt, dass die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.
Anhang	Viele der in den Anhängen aufgeführten Schadorganismen befallen Gehölze. Viele der geregelten Pflanzenprodukte sind Holzprodukte.
I	Teil A: Schadorganismen, deren Einschleppung und Ausbreitung in die bzw. in den Mitgliedstaaten verboten ist Teil B: Schadorganismen, deren Einschleppung und Ausbreitung in bestimmte(n) Schutzgebiete(n) verboten ist (Betrifft auch Schadorganismen für Bäume und Gehölze)
II	Teil A: Schadorganismen, deren Einschleppung und Ausbreitung in die bzw. in den Mitgliedstaaten bei Befall bestimmter Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse verboten ist Teil B: Schadorganismen, deren Einschleppung und Ausbreitung in bestimmte(n) Schutzgebiete(n) bei Befall bestimmter Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse verboten ist
III	Teil A: Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände, deren Verbringen in die Mitgliedstaaten verboten ist Teil B: Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände, deren Verbringen in bestimmte Schutzgebiete verboten ist
IV	Teil A: Von allen Mitgliedstaaten zu stellende, besondere Anforderungen für das Verbringen von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und anderen Gegenständen in die und innerhalb der Mitgliedstaaten Teil B: Von den Mitgliedstaaten zu stellende besondere Anforderungen für das Verbringen von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und anderen Gegenständen in die und innerhalb bestimmter Schutzgebiete
V	Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände, die einer Gesundheitsuntersuchung zu unterziehen sind, und zwar vor Verbringung innerhalb der Gemeinschaft am Erzeugungsort, wenn sie aus der Gemeinschaft stammen, oder vor Zulassung zur Einfuhr in die Gemeinschaft im Ursprungsland- oder Absenderland, wenn sie aus Drittländern stammen
VI	Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse, die einer besonderen Regelung unterworfen werden können
VII	Zeugnismuster
VIII	Aufgehobene Richtlinie und nachfolgende Änderungen
XI	Entsprechungstabelle

Tab. 2 Übersicht zur EU-Pflanzenquarantänerichtlinie

Vollzug der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie:

Vereinfacht stellt sich der Vollzug der Richtlinie wie folgt dar:

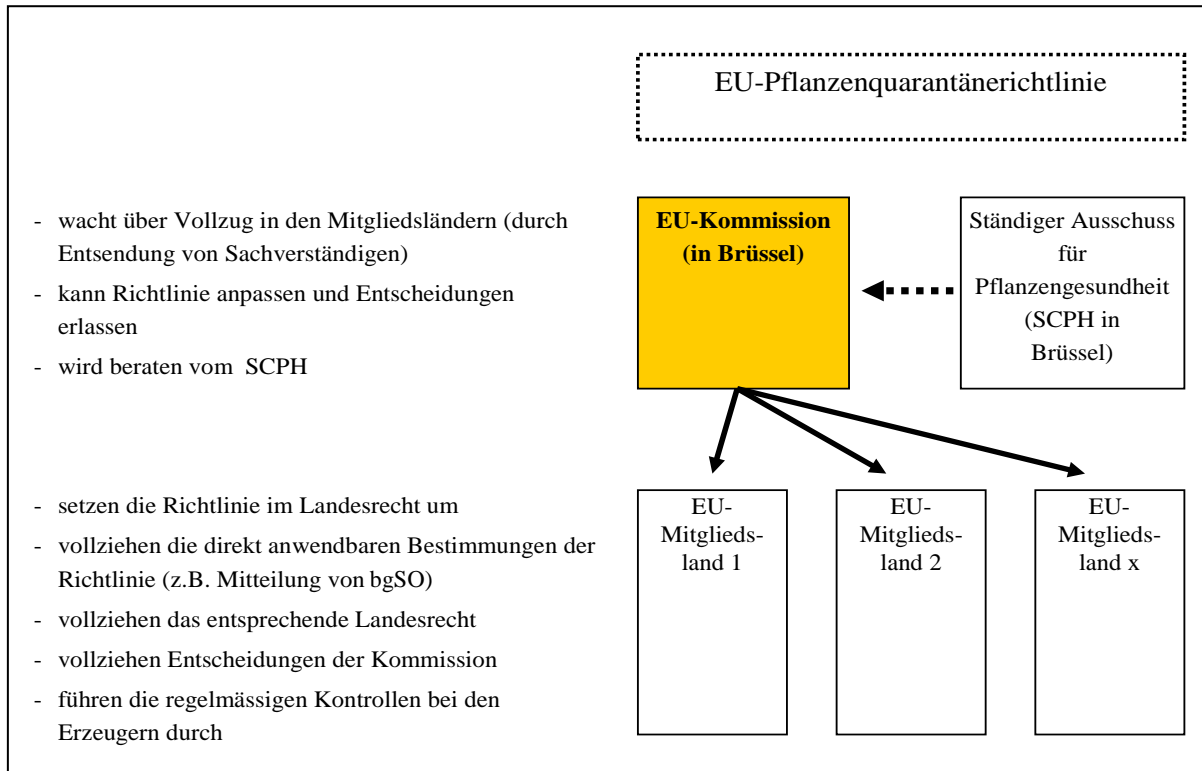


Abb. 3 Vollzug der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie

Würdigung der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie:

"Die wichtigsten Störfaktoren für die biologische Vielfalt sind Lebensraumveränderung, Klimawandel, Raubbau, Umweltverschmutzung und invasive Arten. Zwar existieren auf EU-Ebene Instrumente, die sich mit vier dieser fünf Faktoren befassen, doch besitzt die EU im Gegensatz zu verschiedenen anderen OECD-Ländern derzeit kein umfassendes Rechtsinstrument für den Umgang mit invasiven Arten⁵⁶."

Die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie betrifft vor allem (aber nicht nur, vgl. nachstehend) die bgSO. Sie zielt in erster Linie auf die Verhinderung der Einschleppung von Quarantäneorganismen in EU-Mitgliedsländer ab. In zweiter Linie verfolgt sie in besonderen Fällen die Bekämpfung von Quarantäneorganismen durch die Mitgliedsländer. Nach der Richtlinie können im Rahmen flexibler Mechanismen Dringlichkeitsmassnahmen getroffen werden, wenn Schadorganismen im Gebiet eines Mitgliedstaats auftreten.

Nebst allfälligen bgSO, die in einem Gebiet auftreten, sind auch **alle neu auftretenden Schadorganismen unverzüglich der Kommission** zu melden. Die Abschät-

⁵⁶ Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften (Jahr 2008), FN 2, S. 2.

zung des phytosanitären Risikos und die Festlegung von erforderlichen Massnahmen erfolgt auf Gemeinschaftsebene im "Ständigen Ausschuss für Pflanzengesundheit (SCPH)" in Brüssel. Auf der Grundlage einer Schädlingsrisikobewertung werden neue Arten in die Liste der anerkannten Schadorganismen aufgenommen. Dank der Richtlinie verfügen die Mitgliedstaaten über ausgefeilte Mechanismen für Informationsübertragung, Zusammenarbeit, Inspektion und Kontrolle. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer Umsetzung im Landesrecht. Nebst den Vorschriften, die im Landesrecht umzusetzen sind, weist die Richtlinie auch direkt anwendbares Recht auf (z.B. Mitteilungspflicht bei neu auftretenden Schadorganismen).

Die Richtlinie erleichtert den EU-Staaten die Einfuhr von Holz aus anderen EU-Staaten, sieht jedoch für den Import von Holz und Holzprodukten aus aussereuropäischen Ländern strenge Auflagen vor. Die Kontrollen von Einfuhren aus Drittländern verlagern sich an die EU-Aussengrenze. Für EU-Staaten, die nicht direkt Güter von Drittländern importieren, besteht die Hauptaufgabe bei der Umsetzung der Richtlinie darin, Verpackungsmaterialien aus Holz im Landesinneren zu kontrollieren⁵⁷ und die in den Entscheidungen der Kommission angeordneten Bekämpfungsmassnahmen auszuführen.

Die Richtlinie beinhaltet keine Regeln für Wälder als solche. Sie orientiert sich am einzelnen Schadorganismus oder am Gegenstand oder Gebiet, wo er sich befinden kann. Mit Ausnahme der Regeln zur Rücksichtnahme auf Schutzgebiete verfolgt sie kein Öko-Systemkonzept wie zum Beispiel die Förderung der Resilienz.

Die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie ist im umständlichen Juristenstil der Europäischen Gesetzgebung verfasst. Sie ist nur für Spezialisten verständlich. Die Richtlinie errichtet und unterhält ein wirksames Schutzsystem, das auf eine schier endlose Zahl von Sachverhalten und Schadorganismen Anwendung findet.

2.4 Weitere Informationen

Die Informationen in diesem Kapitel zeigen das weitere Umfeld zum Thema der biologischen Gefahren. Sie betreffen keine für die Schweiz verbindlichen gesetzlichen Grundlagen.

Melde- und Informationssystem EUROPHYT:

Auf der Grundlage der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie (Kap. 2.3.1) wurde in den Mitgliedstaaten der EU das Frühwarnsystem EUROPHYT aufgebaut, mit dem sich die zuständigen Behörden frühzeitig über mögliche Risiken durch neue oder bereits geregelte Schadorganismen informieren. Befallsquellen können so leichter aufgefunden

⁵⁷ So etwa in Österreich: <http://www.lebensministerium.at/forst/oesterreich-wald/pflanzenschutz.html>

den und Gegenmassnahmen rechtzeitig ergriffen werden. Das System beruht auf Meldungen der Pflanzenschutzdienste, wenn diese Schadorganismen an Warensendungen oder in Pflanzenbeständen feststellen. Die Meldungen der Pflanzenschutzdienste werden online in einer Datenbank erfasst. Das Institut Pflanzengesundheit validiert die Meldungen und sendet sie weiter an die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage dieser Meldungen werden die zuständigen Behörden im In- und Ausland sowie die EPPO (Kap. 2.2.3) informiert. Die Daten dienen zusätzlich als Grundlage für Risikoanalysen und für die Ausgestaltung von Vorsorgemassnahmen⁵⁸.

Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe (DAISIE):

Das Projekt "Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe (DAISIE)" ist ein Resultat des 6. Forschungsprogramms der Europäischen Kommission. DAISIE ist eine hervorragende Internet-Plattform mit umfassenden Informationen zur "biologischen Invasion in Europa", namentlich den einzelnen Arten (so etwa die 100 schlimmsten invasiven Arten). Die Informationen wurden von 19 Partnern in 15 Nationen zusammengetragen (in der Schweiz von der Universität Bern)⁵⁹. DAISIE stellt auch Netzwerkinformationen zur Verfügung (z.B. für die Suche von Experten zu bestimmten Arten). Die Informationen auf der Website von DAISIE richten sich vor allem an fachkundige Personen.

Eine ähnliche Informationsplattform wie DAISIE bietet NOBANIS (The European Network on Invasive Alien Species), welche im Rahmen der Berner Konvention entstand⁶⁰.

International Union for Conservation of Nature (IUCN):

Die International Union for Conservation of Nature (IUCN) ist ein Verein mit Sitz in Gland (Kanton Wallis). Sie wurde 1948 gegründet. IUCN gehören rund 200 staatliche und 900 private Institutionen aus 140 Ländern an. IUCN unterstützt tausende von Naturschutzprojekten in der ganzen Welt. Das Programm wird erstellt von der IUCN-Mitgliedsorganisation und der Kommission. IUCN hat zum Thema "alien species"

⁵⁸ http://www.jki.bund.de/no_cache/de/startseite/institute/pflanzengesundheit/arbeitsgruppen/fruehwarnsystem.html

⁵⁹ <http://www.europe-aliens.org/index.do>

⁶⁰ <http://www.nobanis.org/>

über 2'000 Publikationen herausgegeben. IUCN betätigt sich seit vielen Jahren mit dem Thema. Bereits im Jahr 2000 verfasste sie dazu eigene Richtlinien⁶¹.

United Nations Environment Programme (UNEP):

Das United Nations Environment Programme (UNEP) befasst sich mit einer Vielzahl von Umweltthemen, darunter auch mit "alien species", wozu auch gebietsfremde Schadorganismen gehören. Die Anzahl einschlägiger Publikationen der UNEP beträgt rund 3'000⁶². Die Informationen auf der UNEP-Website richten sich an ein breites Publikum.

⁶¹ IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss caused by Alien invasive Species, Gland 2000.

⁶² Die Publikationen können mit der Suche nach "alien species" gefunden werden unter: <http://www.unep.org/publications/>

3. Vergleich der ausländischen Rechtsgrundlagen (Völkerrecht, EU-Pflanzenquarantänerichtlinie) mit den Rechtsgrundlagen in der Schweiz

In diesem Teil werden die zum EU-Recht unterschiedlichen Regelungsansätze und Lücken im Schweizer Recht dargestellt. Wie gezeigt weisen die phytosanitären Gesetzgebungen der Schweiz und der EU hunderte von Regelungen mit gleicher oder ähnlicher Stossrichtung auf. Ein Direktvergleich der Regelungen würde zu einer sehr langen, unübersichtlichen Darstellung führen. Für eine verständliche, übersichtliche Darstellung bedarf es eines thematischen Vergleichs. In Kap. 1 dieses Berichts wird für den Umgang mit biotischen Gefahren für den Wald eine **Fünfstufenstrategie** vorgeschlagen. Im Folgenden werden die Rechtsgrundlagen daran gemessen, inwieweit sie dieser Fünfstufenstrategie gerecht werden. Pro memoria geht es dabei um (siehe Kap. 1):

1. Massnahmen zur Verhütung der Einbringung von Schadorganismen in die Umwelt: unten Kap. 3.1
2. Massnahmen zur Gebietsüberwachung auf vorhandene und zur Früherkennung von neuen Schadorganismen: unten Kap. 3.2
3. Massnahmen zur raschen Tilgung von neu festgestellten Schadorganismen: unten Kap. 3.3
4. Massnahmen zur Eindämmung von etablierten Schadorganismen, wenn der zu erwartende Nutzen die Bekämpfungskosten überwiegt: unten Kap. 3.4
5. Massnahmen zur Wiederherstellung der Wald-Ökosysteme nach Tilgung oder Eindämmung von Schadorganismen: unten Kap. 3.5

Abgesehen davon ist es von grosser Bedeutung, auf welche Schadorganismen die Massnahmen zielen. Die Gesetzgebungen der EU und der Schweiz beziehen sich bislang auf gebietsfremde Schadorganismen aus dem aussereuropäischen Raum. Wie eingangs ausgeführt besteht aber die Gefahr, dass sich in der Schweiz und in Mitteleuropa künftig auch Schadorganismen ansiedeln, die ihr natürliches Verbreitungsgebiet in Südeuropa haben (Klimawandel).

3.1 Massnahmen für die Verhütung der Einbringung von Schadorganismen in die Umwelt

bgSO (Quarantäneorganismen):

Viele bgSO sind schädlich für Gehölze und Wälder. Die Kategorie der Massnahmen für die Verhütung der Einbringung solcher Schadorganismen in die Umwelt ist - im Vergleich zu den anderen Massnahmen - in den zu vergleichenden Rechtsordnungen am stärksten gleich oder gleichwertig geregelt. Dies geht auf folgende Umstände zurück:

- bereits 1951 wurde das IPPC geschlossen. Sowohl die Schweiz als auch alle Mitgliedsländer der EU sind Vertragsstaaten des IPPC. Das IPPC übt seit langem

eine koordinierende Funktion auf die entsprechenden Landesrechtsordnungen aus.

- das Agrarabkommen von 1999 verpflichtet die Schweiz ihre Pflanzenschutzbestimmungen zu den bgSO dem EU-Recht (EU-Pflanzenquarantänerichtlinie und Entscheidungen zu Bekämpfungsmassnahmen) anzugleichen. Schon das Agrarabkommen von 1999 stellt fest, dass die Rechtsvorschriften zum Schutz vor der Einschleppung und Verschleppung von Schaderregern in der Schweiz und der EU gleichwertig sind.
- Mit der Revision von 2010 nahm die Schweiz eine Aktualisierung und weitere Harmonisierung der PSV zum entsprechenden EU-Recht vor.

Im Wesentlichen besteht die Strategie sowohl im EU-Recht (EU-Pflanzenquarantänerichtlinie) als auch im Schweizer Recht (PSV) darin,

- bestimmte Schadorganismen (Quarantäneorganismen) als besonders gefährlich einzustufen und konkret zu benennen (Anhänge I und II EU-Pflanzenquarantänerichtlinie; Anhänge 1 und 2 PSV)
- mit einer Reihe von Massnahmen, die Einbringung in die Umwelt oder Verschleppung zu verhindern (Art. 3 - 16 EU-Pflanzenquarantänerichtlinie; Art. 7 - 40 PSV)
- die Art und Weise der Massnahmen von einer übergeordneten Stelle überprüfen und festlegen zu lassen (in der EU von der Kommission, Art. 16 Abs. 3 und 4 EU-Pflanzenquarantänerichtlinie; in der Schweiz vom zuständigen Bundesamt: Art. 53 Abs. 1 Bst. a PSV)
- die EU-Kommission und anderen Mitgliedstaaten bzw. das zuständige Bundesamt über das Auftreten von Quarantäneorganismen zu informieren (Art. 16 Abs. 1 EU-Pflanzenquarantänerichtlinie; Art. 41 Abs. 2 PSV)
- Schutzgebiete festzulegen, in denen bestimmte bgSO nicht vorkommen und diese besonders vor der Einschleppung und Verschleppung von bgSO zu schützen (je rund 10 Bestimmungen in der EU-Pflanzenquarantänerichtlinie und PSV)

Da die Schweiz auch in Zukunft Änderungen des einschlägigen EU-Rechts in der PSV übernehmen kann (Änderungen der Anhänge, namentlich die Aufnahme neuer Schadorganismen können sogar ohne Bundesratsbeschluss vom EVD und UVEK vorgenommen werden), darf davon ausgegangen werden, dass die Massnahmen für die Verhütung der Einbringung von besonders gefährlichen Schadorganismen in der Schweiz und EU auch künftig gleichwertig sind und keine wesentlichen Unterschiede der Rechtsvorschriften bestehen. Es bestehen weder Regulierungslücken noch unterschiedliche Regelungsansätze zum EU-Recht.

weitere Schadorganismen:

Das EU-Recht erfasst nebst den Quarantäneorganismen auch **weitere Schadorganismen, wenn diese im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats neu auftreten**. In einem solchen Fall ist es wichtig, dass ein Prozess zur Erfassung, zum Schutz vor Verschleppung, Tilgung etc. besteht, weil zu Beginn oft unbekannt ist, ob ein neuer Organismus gefährlich werden kann. Die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie erfasst solche Vorkommnisse in Art. 16 Abs. 2. Der Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet ein solcher neuer Organismus auftaucht, muss die EU-Kommission und anderen Mitgliedstaaten darüber und über die von ihm getroffenen oder beabsichtigten Schutzmassnahmen informieren. "Diese müssen unter anderem jedem Risiko der Ausbreitung der betreffenden Schadorganismen im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten vorbeugen." Diese Pflicht besteht grundsätzlich unabhängig vom Schädigungspotential. Ferner dürfen die anderen Mitgliedstaaten selber Massnahmen gegen die Verschleppung treffen (zum Ganzen: Art. 16 Abs. 2 EU-Pflanzenquarantänerichtlinie). Auch hier überprüft die Kommission, ob die Massnahmen geeignet sind und legt allenfalls andere Massnahmen fest (Art. 16 Abs. 3 EU-Pflanzenquarantänerichtlinie).

Im Vergleich dazu ist die Regelung in der Schweiz ungenügend:

- in der PSV ist der Fall geregelt, wenn ein "neuer, besonders gefährlicher Schadorganismen" auftaucht, der nicht in den Anhängen 1 oder 2 aufgeführt ist. In diesem Fall kann das zuständige Bundesamt die geeigneten Massnahmen (gegen Verschleppung, Bekämpfung, Überwachung usw.) anordnen (Art. 52 Abs. 6 PSV).
- in der FrSV ist zudem der Fall geregelt, wo Organismen auftreten, die die Menschen, Tiere oder die Umwelt schädigen oder die biologische Vielfalt oder deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen könnten. Wie bereits erwähnt betrifft die FrSV nur Schadorganismen, die nicht in dem Anhängen 1 und 2 PSV geregelt sind. Der FrSV kommt die Bedeutung einer Auffangregelung zu (Kap. 2.1.7). Bei solchen Schadorganismen findet für den Umgang ein Systemwechsel statt: Nicht mehr die PSV regelt den Umgang, sondern die FrSV. Diese stellt ein viel schwächeres "Kampffarsenal" zur Verfügung. Lediglich in einem Absatz werden etwa die Kantone zur Bekämpfung verpflichtet, wobei das BAFU bloss zur Koordination befugt ist (Art. 52 Abs. 3).
- Tritt ein Schadorganismus neu auf, kann seine Gefährlichkeit allenfalls nur schlecht beurteilt werden (insbesondere wenn dieser von der EPPO noch nicht auf die *Alert-List* gesetzte wurde, vorne Kap. 2.2.3). Wäre er besonders gefährlich, läge die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen beim Bundesamt. Andernfalls liegen diese im Ermessen der 26 Kantone (Die Koordinationsbefugnis des BAFU gemäss FrSV und Art. 30 Abs. 1 WaV ermächtigt das BAFU nicht, die Kantone zu Massnahmen zu verpflichten). Damit drohen im Ereignisfall Kompetenzstreitigkeiten und unterschiedliche Massnahmen, obwohl es nach der Natur der Sache ge-

boten wäre, dass gegen neue Organismen in der ganzen Schweiz rasch dieselben Massnahmen getroffen werden.

Demgegenüber sind nach EU-Recht alle neu auftretenden Schadorganismen (unabhängig der Gefährlichkeit) gleich zu behandeln und die Mitgliedstaaten können mittels Entscheidung der Kommission zu gleichen Massnahmen verpflichtet werden.

Fazit:

Im Vergleich zum EU-Recht weist das Schweizer Recht **im Bereich der neu auftretenden Organismen einen anderen, schlechteren Regelungsansatz** auf.

Mit Bezug auf das im Vergleich zum EU-Recht offener formulierte Völkerrecht weist die Schweizer Regelung keine Mängel auf.

3.2 Massnahmen zur Gebietsüberwachung auf vorhandene und zur Früherkennung von neuen Schadorganismen

Die EU schreibt nur für einen Fall systematische Untersuchungen für die Früherkennung des Auftretens von Schadorganismen in der Umwelt vor, nämlich in den **Schutzgebieten**. Dort sind systematische amtliche Untersuchungen mit Bezug auf denjenigen Schadorganismus nötig, dessen Nichtvorhandensein für die Festlegung des Schutzgebiets entscheidend war (Art. 2 Bst. h EU-Pflanzenquarantänerichtlinie). Sodann besteht in der EU die Möglichkeit, dass die Kommission gestützt auf Art. 16 Abs. 3 EU-Pflanzenquarantänerichtlinie Massnahmen zur **Früherkennung bestimmter Schadorganismen im ganzen Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten** anordnet. So erliess zum Beispiel die EU-Kommission im Jahre 2008 eine Entscheidung, welche die Mitgliedstaaten zu Erhebungen über das Vorhandensein des Citrusbockkäfers in ihrem Hoheitsgebiet anhält⁶³.

Demgegenüber verpflichtet die PSV die Kantone - im Prinzip flächendeckend - zu einer phytosanitären Gebietsüberwachung **auf alle bgSO** (Art. 41 Abs. 1). Die Kantone müssen dazu Beobachtungsdienste aufbauen, die gewährleisten, dass das Auftreten und die Verbreitung besonders gefährlicher Schadorganismen entdeckt werden (Art. 41 Abs. 1). Dass Schadorganismen trotzdem oft nur per Zufall entdeckt werden⁶⁴, ist kein Zufall, sondern Folge der beschränkten Kapazität der kantonalen Beobachtungsdienste, insbesondere bei den biotischen Gefahren für den Wald. Die kantonalen Beobachtungsdienste dürften schlicht überfordert sein, Überwachungs-

⁶³ Entscheidung 2008/840/EG betreffend den Citrusbockkäfer (*Anoplophora chinensis*). Der Citrusbockkäfer befällt viele Arten von Laubgehölzen.

⁶⁴ So wurde etwa der berüchtigte Asiatische Laubholzbockkäfer kürzlich von einer Privatperson in einem Garten entdeckt (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=41323>).

programme für mehrere hundert bgSO zu unterhalten. Es erscheint zudem ineffizient, wenn dafür jeder der 26 Kantone eine entsprechende Organisation unterhalten muss. Es liegt auf der Hand, dass der Bund neu einen **zentralen Beobachtungsdienst für die biotischen Gefahren für den Wald** einrichten sollte, dem die systematische Gebietsüberwachung obliegt. Möglich wäre auch eine von den Kantonen alimentierte Organisation, etwa eine neu zu errichtende Stiftung oder interkantonale Anstalt⁶⁵.

In einem recht allgemeinen Sinn bestimmt zudem die WaV, dass die WSL, über das Auftreten von Organismen (nicht nur bgSO) zu informieren hat (Art. 30 Abs. 2 Bst. b). Auch unter diesem Titel findet aber keine systematische Gebietsüberwachung statt.

Mit anderen Worten kennen weder die EU noch die Schweiz eine systematische Gebietsüberwachung, die auf weitere Schadorganismen (\neq bgSO) abzielt. Neue, eingeschleppte Schadorganismen können damit nur per Zufall erkannt werden.

Fazit:

Die Früherkennung (Gebietsüberwachung) ist in der Schweiz zwar besser geregelt als im heutigen EU-Recht, aber trotzdem ungenügend. Im Übrigen ist **de lege ferenda davon auszugehen, dass die EU ein europaweites Frühwarn- und Informationssystem zur Erkennung neuer Arten einrichtet**⁶⁶. Um den Erfolg dieser Massnahme zu gewährleisten, ist es faktisch zwingend und sinnvoll, dass die Schweiz gleichzieht.

3.3 Massnahmen zur raschen Tilgung von neu festgestellten Schadorganismen

Tritt ein neuer Schadorganismus auf, ist seine Verbreitung vorerst beschränkt und eine Tilgung allenfalls noch mit geringem Aufwand möglich⁶⁷. Daher macht es Sinn, die rasche Tilgung besonders zu regeln.

⁶⁵ Dazu Petra Hauser, Vom öffentlichen Werk des Bundes zur interkantonalen Anstalt: Das Beispiel der Linthkorrektur, Diss.iur. 2011.

⁶⁶ <http://www.eu-koordination.de/component/content/article/363-konsultation-zur-eu-strategie-zu-invasiven-arten>

⁶⁷ Ein Negativbeispiel ist der Asiatische Laubholzbockkäfer (*Anoplophora glabripennis*). Dieser trat 2001 erstmals in Braunau am Inn auf, später (u.a.) in Deutschland, Italien und 2011 in der Schweiz. Weil er nicht genügend bekämpft wurde, breitet sich der Käfer weiter aus. In der Lombardei ist bereits eine Fläche von 200 km² befallen (http://de.wikipedia.org/wiki/Asiatischer_Laubholzbockkäfer). Mit der angewandten Methode (Beseitigen von befallenen Bäumen) erscheint eine Tilgung unmöglich. Die Käfer werden sich wohl in weiten Teilen von Europa ausbreiten. Der Käfer (v.a. die Larven) befällt viele Laubholzarten, auch

Sowohl die EU als auch die Schweiz haben Regelungen, welche dringliche Bekämpfungsmassnahmen beim Auftreten neuer Schadorganismen ermöglichen. Genauer betrachtet bestehen jedoch wichtige Unterschiede:

In der EU sind die Mitgliedstaaten in generell-abstrakter Weise zu Bekämpfungsaktionen gegen Quarantäneorganismen (nach den Anhängen I und II) verpflichtet. Das Ziel ist die Tilgung, falls nicht möglich die Eindämmung der Verbreitung (Art. 16 Abs. 1 EU-Pflanzenquarantäne-richtlinie). Sodann ermächtigt die EU-Pflanzenquarantäne-richtlinie die Kommission:

- die Mitgliedstaaten zu Bekämpfungsaktionen gegen Quarantäneorganismen (nach den Anhängen I und II) zu verpflichten (Art. 16 Abs. 3)
- die Mitgliedstaaten zu Bekämpfungsaktionen gegen neue (bislang unbekannt) Schadorganismen zu verpflichten (Art. 16 Abs. 3)
- den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für die Bekämpfung von Schadorganismen zukommen zu lassen und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen in den Anhängen I oder II aufgeführten Organismus handelt. Finanzielle Unterstützung kann somit auch geleistet werden für die Bekämpfung von neuen Schadorganismen ohne bestimmtes Schädigungspotential (Art. 22 und 23)⁶⁸.

Solche Anordnungen ergehen in der Form von "Entscheidungen".

Rechtlicher Charakter der Entscheidungen der EU-Kommission

Bei den Entscheidungen der EU-Kommission handelt es sich rechtstechnisch betrachtet nicht um individuell-konkrete Rechtsakte (Verfügungen). Vielmehr sind diese teils Verordnungen (generell-abstrakte Massnahmen gegen Einschleppung, landesweite Flächenüberwachung), teils Allgemeinverfügungen, wo die Pflichtigen durch die Lage der befallenen Flächen bestimmt werden (Bekämpfungsmassnahmen).

Die Gesetzgebung der EU unterscheidet nicht zwischen Sofortmassnahmen zur raschen Tilgung, nach dem ein Quarantäneorganismus oder neuer Schadorganismus entdeckt wird, und Massnahmen zur Bekämpfung von bereits etablierten Organismen. Möglich ist aber, dass die Kommission - je nach Fall - die Dringlichkeit und den Umfang der Massnahmen bestimmt.

In der Schweiz sind die zuständigen kantonalen Dienste - anders als in der EU - nicht generell-abstrakt zur Bekämpfung von bgSO verpflichtet. Eine solche Pflicht besteht

Obstbäume. In den USA, wo der Käfer seit 1996 auftritt, soll er bislang Schäden von USD 150 Mio. verursacht haben. Es wird mit weiteren exorbitanten Schäden (Befall von 1.2 Milliarden Bäumen) gerechnet (http://en.wikipedia.org/wiki/Asian_long-horned_beetle).

⁶⁸ Vgl. etwa die Entscheidung 2010/772/EU. Darin spricht die EU verschiedenen Mitgliedstaaten total € 7.3 Mio. zu. Davon allein € 5.9 Mio. für die Bekämpfung der aus Nordamerika stammenden Kiefernholznermatode (dazu FN 3).

nur für weniger gefährliche Organismen (\neq bgSO) nach Art. 52 FrSV, der allerdings nur ein schwaches Instrumentarium zur Verfügung stellt (bloss Grundsatz zur Bekämpfung, vorne Kap. 3.1).

Die Pflicht der Kantone nach der PSV besteht darin, die vom zuständigen Bundesamt angewiesenen Massnahmen" gegen bgSO zu ergreifen, die zur Tilgung von Einzelherden geeignet sind (Art. 42 Abs. 1 PSV). Ist eine Tilgung nicht möglich, sind Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung zu treffen (Art. 42 Abs. 2 PSV). Damit verfügt die übergeordnete Behörde in der Schweiz mit Bezug auf bgSO über eine grössere Verantwortung als in der EU.

Demgegenüber sieht die PSV - anders als die EU-Pflanzenquarantänerichtlinie - nicht vor, dass neu eingeschleppte Schadorganismen (sofort) zu bekämpfen sind (rasche Tilgung), solange sie nicht im Anhang zur PSV aufgeführt und damit als bgSO anerkannt sind. Dies birgt das Risiko, dass neu eingeschleppte Schadorganismen, auch wenn sie tatsächlich die Anforderungen an bgSO erfüllen, zunächst nicht und möglicherweise zu spät bekämpft werden. Es gilt hier dieselbe Kritik wie bei den Massnahmen zur Verhütung der Einbringung von Schadorganismen in die Umwelt (oben Kap. 3.1). Zwar enthält Art. 52 FrSV eine generell-abstrakte Verpflichtung der Kantone, die erforderlichen Massnahmen zur Bekämpfung von gebietsfremden Schadorganismen anzuordnen, wobei das BAFU zur Koordination befugt ist. Diese Regelung leidet aber an zwei Mängeln:

- Erstens ist das BAFU - anders als die EU-Kommission - **nicht befugt, mittels einer Anordnung im Einzelfall einen Kanton zur Bekämpfung** zu verpflichten (eine solche Befugnis besteht nur mit Bezug auf bgSO, vgl. oben). Erachtet ein Kanton eine Bekämpfung als unnötig oder zu teuer, wird nichts geschehen.
- Zweitens hat der Bund - anders als in der EU - **nur sehr begrenzt die Möglichkeit, solche Aktionen finanziell zu unterstützen**, nämlich nur, wenn sie in Schutzwäldern erfolgen (Art. 37 WaG und Art. 40 WaV)⁶⁹.

Diese beiden Unterschiede sind als **grosse Regulierungslücken** einzustufen.

Auch die Gesetzgebung in der Schweiz unterscheidet nicht zwischen Sofortmassnahmen gegen neu entdeckte bgSO und Massnahmen gegen etablierte bgSO. Abgesehen vom vorgenannten Mangel sind die Regelungen der Schweiz und EU jedoch gleichwertig. Insbesondere für den Wald:

- verpflichtet die Waldgesetzgebung die Kantone zu Massnahmen gegen die Ursachen von Schäden (u.a. von Schadorganismen; nicht nur bgSO), welche die Erhaltung des Waldes gefährden können (Art. 26 f. WaG; Art. 28 WaV).

⁶⁹ Anders verhält es sich im Bereich Landwirtschaft (vgl. Art. 154 - 157 LwG; Kap. 2.1.2).

- ermächtigt Art. 26 Abs. 1 WaG den Bund, **Vorschriften** "zur Verhütung und Behebung von Waldschäden" zu erlassen. Der Bund verfügt damit mit Bezug auf die Verhütung (nicht aber Schadensbehebung: unten Kap. 3.5) über das gleiche Instrumentarium wie die EU-Kommission: Er kann mittels Verordnung (EU: Entscheidung) die Kantone oder Waldeigentümer verpflichten, gegen bestimmte Schadorganismen (nicht nur bgSO) vorzugehen.

Abgesehen davon geht die Regelung in der Schweiz teilweise auch weiter als die EU-Regelung⁷⁰.

Im Völkerrecht bestehen dazu keine klaren Verpflichtungen.

Fazit:

Die Regelung zur Bekämpfung (möglichst Tilgung) von neuen gebietsfremden Schadorganismen, die keine bgSO sind, ist in der Schweiz ungenügend. Zudem kann der Bund solche Bekämpfungsaktionen nur sehr begrenzt (Schutzwälder) finanziell unterstützen.

3.4 Massnahmen zur Eindämmung von etablierten Schadorganismen, wenn der zu erwartende Nutzen die Bekämpfungskosten überwiegt

Gestützt auf die unter Kap. 3.2 aufgeführten Rechtsgrundlagen der EU und der Schweiz können bzw. müssen auch Bekämpfungsmassnahmen nach Etablierung eines Schadorganismus ergriffen werden. Die Rechtsgrundlagen der EU und der Schweiz unterscheiden nicht zwischen Sofortmassnahmen nach Entdeckung von bgSO oder neuen Schadorganismen und Massnahmen gegen bereits etablierte Organismen.

Nach beiden Rechtsordnungen kann die übergeordnete Behörde (EU: Kommission; Schweiz: BAFU) Massnahmen zur Bekämpfung oder Eindämmung von etablierten bgSO anordnen. Nur in der EU hat die übergeordnete Behörde die Möglichkeit, Massnahmen gegen neue Schadorganismen, die (noch) nicht als bgSO gelten, anzuordnen.

Fazit:

Die Regelung in der Schweiz leidet unter den gleichen Mängeln wie die Regelung zu den Massnahmen zur raschen Tilgung von neu festgestellten Schadorganismen (Kap. 3.3).

⁷⁰ So sind etwa nach Art. 43 PSV auch die Bewirtschafter von Grundstücken zu Bekämpfungsmassnahmen verpflichtet, falls erforderlich nach Anweisung des kantonalen Pflanzenschutzdienstes. Es ist aber davon auszugehen, dass dies in den Ländergesetzgebungen analog geregelt ist.

3.5 Massnahmen zur Wiederherstellung der Wald-Ökosysteme nach Tilgung oder Eindämmung von Schadorganismen

Das EU-Recht enthält keine Bestimmungen zur Wiederherstellung von beschädigten Wald-Ökosystemen nach der Tilgung oder Eindämmung von Schadorganismen. Im Völkerrecht findet sich eine solche Regelung - beschränkt auf Bergwälder - in der Alpenkonvention (Kap. 2.2.7).

Das Schweizer Recht verpflichtet ausdrücklich die Kantone, Waldschäden zu beheben (Art. 26 f. WaG; Art. 29 WaV; Kap. 2.1.1). Auch hier sind nur Bundesbeiträge für Massnahmen in Schutzwäldern möglich. Das Schweizer Recht weist auch in diesem Bereich keine Regulierungslücken gegenüber dem EU-Recht oder Völkerrecht auf.

Fazit:

Das Schweizer Recht bedarf mit Bezug auf die Finanzierung von Wiederherstellungsmassnahmen einer Verbesserung.

3.6 EU-Recht de lege ferenda

Die EU-Kommission gelangte schon Ende 2008 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und begründete den Bedarf nach einer umfassenden Gesetzgebung auf EU-Stufe gegen die Biologische Invasion. Sie stellte für 2010 eine bereinigte Strategie in Aussicht, die Ende 2011 allerdings noch ausstehend war⁷¹. Die Kommission bekräftigte jedoch in der "EU-Biodiversitätsstrategie 2020" vom 3. Mai 2011, dass sie

"ein spezifisches EU-Legislativinstrument vorschlagen wird, mit dem die wichtigsten Herausforderungen (u.a. Einschleppungspfade, Früherkennung/Abwehr und Eindämmung/Bewirtschaftung von IGA) gemeistert werden könnten⁷²".

Weiters stellte die Kommission fest, dass mit Ausnahme der Vorschriften für die Verwendung nicht heimischer und gebietsfremder Arten in der Aquakultur derzeit keine gezielte und umfassende EU-Regelung für diese Frage besteht. Die Kommission will die Lücken bei der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen bis 2012 "mit einem speziell entwickelten Legislativinstrument" schliessen⁷³. Es ist absehbar, dass die EU auf die Biologische Invasion mit neuen Rechtsregeln reagiert. Erst in den Grundzügen bekannt sind die Instrumente und Regelungsansätze. Laut der Kommission soll der "hierarchische Dreistufenansatz" zur Anwendung gelangen, der

⁷¹ Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften, FN 2, S. 12.

⁷² Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament etc., Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, KOM(2011) 244, S. 7 f.

⁷³ A.a.O. S. 18.

die Massnahmen 1. bis 4. der hier vorgeschlagenen Fünfstufenstrategie beinhaltet. Die EU-Kommission stellt dazu fest⁷⁴:

Zu Massnahme 1:

"Die sechs wichtigsten Einschleppungswege für Schadorganismen sind: Freisetzung, Entweichen, Schadorganismus, «blinder Passagier», Korridor und selbständige Einwanderung. Die meisten Migrationen erfolgen direkt oder indirekt über den Handel. Um weitere Einschleppungen auf diesem Wege zu begrenzen oder zu verhindern, müssten die Kontrollen und Inspektionen an den Grenzen verschärft und durch ein Bewertungsverfahren zur Entscheidung über die Annehmbarkeit der Einfuhr neuer Waren flankiert werden. Ein solches Vorgehen müsste durch einen Informationsaustausch zwischen den nationalen, regionalen und internationalen Gremien, die mit der Bekämpfung biologischer Invasionen befasst sind, untermauert werden."

Zu Massnahme 2 (Früherkennung und Tilgung):

"Die Früherkennung und schnelle Tilgung invasiver Arten hängen von wirksamen Überwachungsprogrammen ab, die durch einen Frühwarnmechanismus zur schnellstmöglichen Unterrichtung anderer potenziell betroffener Gebiete und zum Austausch von Informationen über potenzielle Tilgungsstrategien untermauert werden. Soweit die invasiven Arten bereits etabliert sind und sich über ein weites geografisches Gebiet verbreitet haben, wären von einer zentralen Stelle beaufsichtigte und möglicherweise kofinanzierte koordinierte Tilgungsprogramme angebracht."

Zu Massnahme 3 (Bekämpfung):

"Sind invasive Arten bereits etabliert und weit verbreitet, muss der Schwerpunkt auf der Bekämpfung und Eindämmung liegen. Wie bereits erwähnt, sind hierzu ein wirksamer Informationsaustausch und die Umsetzung koordinierter Kampagnen/Aktionen zur Bekämpfung/Unterbindung der Verschleppung der betreffenden Arten erforderlich."

3.7 Zusammenfassung

Zusammengefasst bestehen zwischen der Regelung in der Schweiz und der EU die folgenden Unterschiede:

⁷⁴ Mitteilung der Kommission der europäischen Gemeinschaften, FN 2, S. 7.

Recht Thema	Europäische Union	Schweiz
Begriff "Schadorganismen" (Kap. 3)	umfasst gebietsfremde Schadorganismen aus dem aussereuropäischen Raum. Schädliche Organismen aus Südeuropa werden nicht erfasst. Fazit: Die Regelung ist in der EU und der Schweiz ungenügend	
Verhütung der Einbringung von Schadorganismen in die Umwelt (Kap. 3.1)	behandelt alle neu auftretenden Schadorganismen (unabhängig von ihrer Gefährlichkeit) gleich	bei bgSO kann BAFU Massnahmen anordnen. Bei anderen sind Kantone zuständig (BAFU darf nur koordinieren) Fazit: Regelung in Schweiz ist schlechter (es drohen Kompetenzstreitigkeiten und unterschiedliche Massnahmen)
Früherkennung des Auftretens von Schadorganismen (Kap. 3.2)	keine systematische Gebietsüberwachung (Früherkennung) auf bgSO und andere, insb. neue Schadorganismen; EU-Kommission kann im Einzelfall systematische Gebietsüberwachung anordnen. De lege ferenda wird die EU diese Regelung verbessern.	systematische Gebietsüberwachung auf bgSO als Pflicht der Kantone; keine Pflicht zur Überwachung auf andere, insb. neue Schadorganismen Fazit: Regelung in der Schweiz ist besser, aber trotzdem ungenügend
rasche Tilgung von Schadorganismen nach dem Auftreten (Kap. 3.3)	Pflicht der Mitgliedstaaten für rasche Tilgung, falls nicht möglich Eindämmung von bgSO und von neuen Schadorganismen; zusätzlich Kompetenz der EU-Kommission, dies anzuordnen	auf Anordnung BAFU entsteht Pflicht der Kantone für rasche Tilgung, falls nicht möglich Eindämmung von bgSO; generell-abstrakte Pflicht der Kantone, neue Schadorganismen (≠ bgSO) zu bekämpfen, aber keine Kompetenz BAFU, diese Bekämpfung anzuordnen Fazit: Regelung in der Schweiz ist schlechter, das Kampffarsenal gegen andere gebietsfremde Schadorganismen ist schwach
Eindämmung etablierte Schadorganismen (Kap. 3.4)	wie bei rascher Tilgung	
Wiederherstellung Wald-Ökosysteme (Kap. 3.5)	keine Wiederherstellungspflicht	Pflicht der Kantone, Waldschäden zu beheben Fazit: Schweizer Regelung ist besser
Finanzierung (Kap. 3.2 und 3.4)	EU kann Massnahmen zur Früherkennung, Tilgung und Bekämpfung von Schadorganismen bei allen Waldtypen fördern; EU kann keine Beiträge zur Wiederherstellung zusprechen	Bund kann bei Schutzwäldern Massnahmen zur Früherkennung, Tilgung, Bekämpfung von Schadorganismen und Wiederherstellung finanziell fördern Fazit: Schweizer Regelung ist teils schlechter (wegen Beschränkung auf Schutzwälder) teils besser (wegen Förderung Wiederherstellung)

Tab. 3 Unterschiede der Gesetzgebungen in der EU und der Schweiz und weitere Hinweise