

Der Kanton Zürich trifft Massnahmen zur Bekämpfung von Ambrosia und weiteren invasiven gebietsfremden Pflanzen

Hans Maurer, Dr. iur. et dipl. chem., Rechtsanwalt, Zürich¹

Neobiota sind Pflanzen (Neophyten) und Tiere (Neozoa), die nach der Entdeckung Amerikas (1492) in Europa eingeführt wurden. Einige von ihnen fügen Mensch und Natur grosse Schäden zu. Ein besonders gefährlicher Vertreter ist das Aufrechte Traubenkraut (*Ambrosia artemisiifolia*), weil die Pollen ein starkes Allergen enthalten. *Ambrosia* ist mittlerweile in Ungarn, wo sie besonders häufig auftritt, der häufigste Allergieauslöser. In rechtlicher Hinsicht verfügt der Kanton Zürich über gute gesetzliche Grundlagen im kantonalen Landwirtschaftsgesetz, um die Gemeinden, Grundeigentümer, Bewirtschafter und Mieter von Land zur Bekämpfung der *Ambrosia* zu verpflichten. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat mit Beschluss vom 17. Mai 2006 entsprechende Sofortmassnahmen angeordnet. Zudem hat er die Baudirektion angewiesen, ihm bis Ende 2007 einen Massnahmenplan zur Bekämpfung von weiteren Neophyten vorzulegen. Letztlich können die *Ambrosia* und weitere schädliche Neobiota jedoch nur unter Kontrolle gehalten werden, wenn auch die anderen Kantone mitziehen. Dazu bedarf es einer Regelung auf Bundesebene und der Koordination mit dem benachbarten Ausland.

¹ c/o Advokaturbüro Maurer & Stäger, 8001 Zürich (www.mst-law.ch).

1. Ausgangslage

Der weltweite Personen- und Güterverkehr bringt seit langem Pflanzen- und Tierarten nach Europa und in die Schweiz, welche hier natürlicherweise nicht vorkommen. Teils wurden oder werden diese bewusst (Bsp. Kartoffel, Robinie, Roter Sumpfkrebs), teils unbewusst (Bsp. Ambrosia, Reblaus², tropische Moskitos) eingeführt. Sind solche Lebewesen nach der Entdeckung Amerikas (1492) unter Mitwirkung des Menschen ins Land gelangt, spricht man von Neophyten bei Pflanzen und von Neozoa bei Tieren. Als Oberbegriff dient die Bezeichnung Neobiota. Nur ein kleiner Teil der Neobiota ist fähig, in unseren Breitengraden ohne menschliche Unterstützung zu gedeihen. So konnten etwa von den rund 12'000 in Europa eingeführten Neophyten nur 400 Arten (3%) dauerhaft überleben. Die meisten Neobiota verhalten sich unauffällig. Einige von ihnen bilden jedoch Problemfälle³, weil sie sich rasch vermehren und den Menschen und der Natur Schaden zufügen⁴. Solche Arten nennt man «invasive gebietsfremde Organismen». Auf internationaler Ebene ist die Bekämpfung von problematischen Neobiota seit vielen Jahren ein Thema. So statuiert etwa das Rio-Übereinkommen (Art. 8 Bst. h)⁵:

«Jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht, die Einbringung nichtheimischer Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, verhindern, diese Arten kontrollieren oder beseitigen.»

² Jeder Organismus hat seine eigene Geschichte, wie er ins Land gelangt ist. Die in Amerika heimische Reblaus etwa profitierte von der Beschleunigung der Transporte: Früher überlebte sie den langen Transport auf Segelschiffen nie. Dies änderte sich, als ab 1850 amerikanische Rebstöcke mit schnellen Dampfschiffen nach England und Frankreich eingeführt wurden. Die Reblaus breitete sich innerhalb von wenigen Jahrzehnten in ganz Europa aus und vernichtete bis Anfang des 20. Jahrhunderts 75% aller Rebflächen (www.ernestopauli.ch/Wein/Weinbau/Reblaus.htm).

³ Bei den Pflanzen etwa bilden rund 20 Arten (0,2%) Problemfälle (Fachstelle für Naturschutz des Kantons Zürich, Merkblätter Problempflanzen, Zürich 2000).

⁴ Vgl. zu den Gefährdungen durch invasive Neophyten in der Schweiz: ANDREAS GIGON und EWALD WEBER, Invasive Neophyten in der Schweiz: Lagebericht und Handlungsbedarf, Bericht des geobotanischen Instituts der ETH Zürich, Zürich 2005 (www.cps-skew.ch/deutsch/neoph_bericht.pdf).

⁵ Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt (SR 0.451.43). In Kraft getreten für die Schweiz am 19. Februar 1995.

Leider muss festgestellt werden, dass der Bekämpfung der invasiven gebietsfremden Organismen weltweit zu wenig Beachtung geschenkt wird, obwohl diese schon heute enorme ökologische Schäden und wirtschaftliche Verluste (Kosten) verursachen⁶. Die Ausrottung vieler etablierter Neobiota ist indes praktisch unmöglich, weil der Aufwand gigantisch wäre. Neue Ideen sind gefragt. So wäre zum Beispiel angesichts der vielen Straftäter und Gefängnis-Insassen in Betracht zu ziehen, ob ihre brach liegende Arbeitskraft für die Bekämpfung von Neobiota eingesetzt werden kann.

2. *Ambrosia als Beispiel eines besonders gefährlichen Neophyten*

Ein Beispiel einer besonders gefährlichen Art ist das Aufrechte Traubenkraut (*Ambrosia artemisiifolia*) – im Folgenden Ambrosia genannt. Die folgende Beschreibung der Pflanze stammt aus dem Beschluss Nr. 699 der Zürcher Regierung vom 17. Mai 2006⁷:

«Die Ambrosia stammt aus Nordamerika. Sie wurde im 19. Jahrhundert erstmals in Europa beschrieben. Seit 1991 verbreitet sie sich zügig von Frankreich, Italien und Ungarn her in ganz Europa. In diesen besonders betroffenen Ländern wurden bereits gesetzliche Maßnahmen für die Eindämmung getroffen. Die Ambrosia hat in den letzten Jahren auch die Schweiz erreicht. Sie ist von Frankreich her in die Kantone Genf und Waadt und von Italien her in den Kanton Tessin eingewandert. In der Stadt Genf wächst sie bereits in zahlreichen Quartieren. Im Tessin verbreitet sie sich – mit Bodenrückständen an Fahrzeugen – rasant an Strassenrändern. Die Ambrosia tritt bereits im Kanton Zürich auf. Im

⁶ Für Deutschland etwa werden die Kosten von 20 ausgewählten Neobiota auf 166 Millionen Euro pro Jahr beziffert (FRANK REINHARDT ET AL., Ökonomische Folgen der Ausbreitung von Neobiota, Texte 79/2003 aus dem Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungsbericht 201 86 211 UBA-FB 000441, S. 242 [Kurzfassung unter: www.umwelt-daten.de/publikationen/fpdf-k/2433.pdf]). Für die USA werden die Schäden und Verluste, welche die rund 50'000 (!) eingeschleppten Arten verursachen, auf 137 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt (vgl. DAVID PIMENTEL ET AL., Environmental and Economic Costs of Nonindigenous Species in the United States, in: BioScience, Hrsg. The American Institute of Biological Sciences, Washington, January 2000 / Vol. 50 No. 1, S. 53 ff.).

⁷ Beschluss Nr. 699 der Zürcher Regierung vom 17. Mai 2006 zur Bekämpfung von Ambrosia und weiteren invasiven gebietsfremden Pflanzen (abrufbar über: www.biosicherheit.zh.ch/internet/bd/awel/awb/bs/de/sbs_wissenswertes2/neophyten.html).

Jahre 2005 kamen aus 56 von 171 Gemeinden Meldungen von Standorten mit Einzelpflanzen. An einem weiteren Standort (Region Furttal) wucherten bereits mehrere tausend Ambrosia-Pflanzen.

Zwei Konkurrenzvorteile verhelfen der Ambrosia zur erfolgreichen Verbreitung: sie gedeiht gut auf Flächen mit dünnem Bewuchs wie Ruderalflächen, Ackerland, Renaturierungsflächen, Hausgärten und Industriearealen. Sie kann sich sodann sehr rasch vermehren; eine Pflanze bildet 3000 – 6000 Samen pro Jahr. Im Boden bleiben die Samen bis zu 40 Jahren keimfähig. Drei Eigenschaften machen die Ambrosia zum gefährlichen Neophyten:

- *Die Pollen enthalten ein äusserst starkes Allergen. Jede Pflanze setzt Milliarden von Pollen ab. Ambrosia ist mittlerweile in Ungarn, wo sie besonders häufig auftritt, der häufigste Allergieauslöser. Gemäss Erfahrungen in Nordamerika lösen die Pollen bei gut 10 % der Bevölkerung Heuschnupfen, schweres Asthma oder weitere Allergien aus. Laut amerikanischen Angaben können auch Personen betroffen sein, die sonst keine Allergien kennen. Bereits 2003 traten unter der einheimischen Bevölkerung in Genf erste Ambrosia-Allergien auf. Weil die Ambrosia von Mitte Juli bis Oktober und somit später als andere Allergie-Pflanzen blüht, verlängert sie die Pollensaison für Allergiker um mehrere Wochen. Gemäss dem Bundesamt für Gesundheit sind 14 % der Bevölkerung stark und weitere 26 % schwach anfällig auf Ambrosia-Allergien. Bezogen auf die Bevölkerungszahl des Kantons Zürich sind dies mindestens 140'000 Ambrosia-Allergiker. Die medizinischen Behandlungskosten betragen für Allergiker durchschnittlich Fr. 100, für Asthmatiker Fr. 1'000 pro Jahr. Damit ergibt sich ein zweistelliger Millionenbetrag an jährlichen Behandlungskosten. In der kanadischen Provinz Quebec mit 6 Millionen Einwohnern werden jährlich 50 Millionen Franken für die Behandlung der Ambrosia-Allergie eingesetzt (BAG Bulletin, Hrsg. Bundesamt für Gesundheit, Heft 30/05, S. 528 f.). Ausser der persönlichen Belastung für die Betroffenen kommt der Ambrosia somit auch eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung zu.*
- *Die Ambrosia ist in landwirtschaftlichen Kulturen ein zähes Unkraut, das ab einer gewissen Häufigkeit praktisch nicht mehr durch Ausreissen bekämpft werden kann (zu grosser Aufwand), sondern nur noch durch wiederholten Einsatz von Herbiziden. Je stärker*

sich die Ambrosia im Kanton ausbreitet und versamen kann, umso höher sind die Pflanzenschutzmittelmengen und die Bekämpfungskosten, um sie wieder zurückzudrängen. Hinzu kommt, dass die Ambrosia vor allem auf Frühjahrskulturen sehr gut gedeiht (insbesondere Sonnenblumen, aber auch in Mais und Soja), wo die Bekämpfungsmöglichkeiten sehr beschränkt sind. Im französischen Rhonetal etwa überwuchert die Ambrosia schon ganze Felder. Ohne rasche Massnahmen drohen jährlich wachsende Ertragsausfälle in der Landwirtschaft. Weil im biologischen Landbau keine Herbizide eingesetzt werden dürfen, besteht dort besonderer Anlass zu Besorgnis.

- *Auf den für viele seltene Pflanzen wichtigen naturnahen Flächen kann die Ambrosia Überhand nehmen und die einheimischen Arten verdrängen. Um solche Standorte zu säubern, müssten ab einer gewissen Häufigkeit der Ambrosia ebenfalls Herbizide eingesetzt werden. Dabei würden die einheimische Fauna und Flora stark geschädigt. Bei Gewässern und in Schutzgebieten sind Herbizideinsätze jedoch verboten, weshalb die Ambrosia dort kaum mehr bekämpft werden kann, falls sie zu grösseren Beständen wachsen sollte.»*

3. Kanton Zürich trifft Sofortmassnahmen zur Bekämpfung der Ambrosia

Wegen des drohenden exponentiellen Wachstums der Ambrosia-Bestände drängte es sich für den Kanton Zürich auf, rasch zu handeln und mit der Bekämpfung noch im Frühling 2006 zu beginnen. Die mit der Neophytenproblematik befasste Baudirektion stellte dem Regierungsrat im Frühling 2006 Antrag, Sofortmassnahmen zur Bekämpfung der Ambrosia zu treffen, einen Umsetzungskredit für die Jahre 2006 bis 2010 von 1,15 Millionen Franken zu bewilligen und die Erarbeitung eines Massnahmenplans für den Umgang mit weiteren Neophyten zu veranlassen⁸. Am 17. Mai 2006 hiess der Regierungsrat den Antrag gut. Die Sofortmassnahmen umfassen zehn Punkte, nämlich⁹:

⁸ Im Kanton Zürich bereiten nach dem Regierungsratsbeschluss rund ein halbes Dutzend weitere Neophyten Probleme, nämlich:

Massnahmen	Vollzugsstellen
1. Sensibilisierung der Bevölkerung (z.B. Hausgartenbesitzer, Landwirte, Gärtner), Gemeinden, Unterhaltsdienste usw.	ALN, Strickhof, Fachstelle Pflanzenschutz
2. Ausbildung und Beratung der für Bekämpfungsmassnahmen zuständigen Stellen und Personen.	ALN, Strickhof, Fachstelle Pflanzenschutz
3. Erfassen der mit Ambrosia befallenen Standorte. Abzusuchen sind insbesondere: landwirtschaftliche Nutzflächen, Hausgärten, Strassenränder, Uferbereiche, Flächen mit offenen Böden wie Baustellen, Gruben, Humusdeponien oder Industriearaele.	Gemeinden, Unterhaltsdienste, Grundeigentümer
4. Bekämpfung: An allen Standorten ist Ambrosia obligatorisch zu bekämpfen. Einzelpflanzen sind samt Wurzeln auszureissen. Bei grossflächigem Befall können Herbizide eingesetzt werden. In Schutzgebieten, im Wald, bei Gewässern oder im Biolandbau ist die Anwendung von Herbiziden jedoch verboten.	Gemeinden, Unterhaltsdienste, Grundeigentümer, Bewirtschafter und Mieter
5. Weisungen an die Gemeinden zum Vollzug der Massnahmen (insbesondere Kontrollen und Bekämpfung).	ALN, Strickhof, Fachstelle Pflanzenschutz
6. Ersatzvornahme, wenn Grundeigentümer, Bewirtschafter und Mieter Bekämpfungshandlungen nicht innert Frist ausführen.	Gemeinden
7. Überwachung der Standorte, auf denen Ambrosia aufgetreten und bekämpft worden ist, insbesondere durch Nachkontrollen.	Kleine Bestände: Gemeinden; grosse Bestände: ALN, Strickhof, Fachstelle Pflanzenschutz
8. Erfolgskontrolle: Erstellen von Befallsplänen auf denen aktuelle Ambrosia-Standorte verzeichnet sind (anhand der Rückmeldungen von Gemeinden gemäss Ziff. 3).	ALN, Strickhof, Fachstelle Pflanzenschutz
9. Prävention: Anweisungen an Personen, die mit Bodenmaterial, Kompost und weiteren Materialien umgehen, durch welche Ambrosiasamen verschleppt werden können.	ALN und AWEL
10. Weiterentwicklung der Massnahmen, Zwischenbilanz per Ende 2007 und Vorschlag für das weitere Vorgehen.	ALN, Strickhof, Fachstelle Pflanzenschutz, und AWEL

• der Japanknöterich (*Reynoutria japonica*), der Sachalin-Knöterich (*Reynoutria sachalinensis*) und die Mischform; schädigt aufgrund seiner enormen Wuchskraft und Robustheit die heimische Flora, insbesondere bei Gewässern, und verteuert den Unterhalt;

• der Riesenbärenklau (*Heracleum mantegazzianum*): verursacht bei Berührung schmerzhaft, schlecht heilende Hautverbrennungen mit nässenden Blasen. Das Ausgraben und Entsorgen einer einzelnen Pflanze verursacht in der Stadt Zürich einen Aufwand von mehreren hundert Franken;

• das Drüsige Springkraut (*Impatiens glandulifera*): besiedelt vorab Uferbereiche, bildet eine starke Konkurrenz für einheimische Arten, fördert die Erosion und verteuert den Gewässerunterhalt;

• die Kanadische Goldrute (*Solidago canadensis*) und die spätblühende Goldrute (*Solidago gigantea*): überwuchert in der Schweiz bereits hunderte von Hektaren Feuchtgebiete und verdrängt die einheimische Flora und die von ihr abhängige Fauna.

⁹ Siehe RRB Nr. 699/2006 (Internetadresse für Download in FN 7).

Tabelle: Sofortmassnahmen zur Bekämpfung von Ambrosia (ALN = Amt für Landschaft und Natur; AWEL = Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft)

In rechtlicher Hinsicht bestehen im Kanton Zürich gute gesetzliche Grundlagen im kantonalen Landwirtschaftsgesetz (LG), um Private (Eigentümer, Bewirtschafter und Mieter von Land) und Gemeinden zum Vollzug der Massnahmen zu verpflichten¹⁰. Für die Anwendung der einzelnen Bestimmungen des LG wird auf den genannten Regierungsratsbeschluss (RRB Nr. 699/2006) verwiesen. Solange es sich erst um Einzelpflanzen handelt, ist der Bekämpfungsaufwand für Grundeigentümer, Bewirtschafter und Mieter gering: Die Pflanzen können (samt Wurzel) ausgerissen und mit dem Hauskehricht entsorgt werden. Es ist nach dem Regierungsratsbeschluss das Ziel, die weitere Ausbreitung von Ambrosia im Kanton Zürich zu stoppen und die Pflanze möglichst auszurotten. Das Vorgehen soll mit den Gemeinden und dem Bund abgestimmt werden. Eine Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen und den Ostschweizer Kantonen ist anzustreben. Die erste Phase der Bekämpfung umfasst die nächsten zwei Jahre (2006 und 2007). Per Ende 2007 ist Zwischenbilanz zu ziehen und es sind Vorschläge für das weitere Vorgehen auszuarbeiten.

¹⁰ Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft vom 2. September 1979 (LS 910.1). So namentlich: «§ 162. Der Regierungsrat kann die Bekämpfung von gemeingefährlichen Krankheiten, Schädlingen und Unkräutern, welche die landwirtschaftlichen Kulturen bedrohen, obligatorisch erklären, soweit dafür nicht Vorschriften des Bundes gelten. Eine solche Anordnung setzt voraus, dass

- a) nach den Erhebungen des kantonalen Pflanzenschutzdienstes oder der eidgenössischen Forschungsanstalten ein gefährlicher Befall eingetreten oder zu erwarten ist,
- b) der drohende Schaden volkswirtschaftlich von Bedeutung ist und
- c) mit freiwilligen Massnahmen keine wirksame oder wirtschaftliche Bekämpfung möglich ist.

Der Regierungsrat kann unabhängig von diesen Voraussetzungen Bekämpfungsmassnahmen obligatorisch erklären, wenn damit die spätere grossflächige chemische Bekämpfung vermieden oder eingeschränkt werden kann.

§ 163. Der Regierungsrat ordnet den Vollzug. Er kann die Durchführung einzelner Bekämpfungsmassnahmen und Kontrollen den Gemeinden übertragen oder sie verpflichten, die von den Grundeigentümern oder Pächtern innert Frist nicht vorgenommenen Bekämpfungshandlungen ohne weiteres auf Kosten der Pflichten vorzunehmen oder vornehmen zu lassen.

(...)

4. *Rechtsentwicklung auf Bundesebene, Möglichkeiten der Kantone*

Die Bekämpfung von unerwünschten Neobiota – soweit sie denn heute überhaupt noch möglich ist – kann nur erfolgreich sein, wenn die Kantone und möglichst auch das benachbarte Ausland gemeinsam Massnahmen treffen. Andernfalls droht denjenigen, die sich redlich bemühen, die Strafe des Sisyphus, weil die unerwünschten Neobiota immer wieder von neuem in die gesäuberten Gebiete eingeschleppt werden oder einwandern (z.B. durch windverbreitete Samen). Zur Gewährleistung eines raschen und flächendeckenden Vollzugs von Bekämpfungsmassnahmen erscheint deshalb eine Regelung auf Bundesebene sowie die Koordination mit dem benachbarten Ausland nötig.

Leider sind dem Bundesrecht verpflichtende Vorgaben für die Kantone, Private oder weitere Stellen zur Bekämpfung von unerwünschten Neobiota noch weitgehend fremd. Lediglich das Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (Bekämpfung von Neozoa) sowie die Pflanzenschutzverordnung vom 28. Februar 2001 (Vernichtung von Wirtspflanzen für Pflanzenkrankheiten) statuieren solche Pflichten¹¹. Mit groben Mängeln behaftet ist die Regelung im Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966: Nach dessen Art. 23 ist nämlich das «Ansiedeln von Tieren und Pflanzen landes- oder standortfremder Arten, Unterarten und Rassen (...) in Gehegen, Gärten und Parkanlagen sowie Betrieben der Land- und Forstwirtschaft» ohne Bewilligung zulässig. Somit darf nach heutiger Rechtslage jemand in seinem Garten beliebige Neophyten anpflanzen oder Neozoa ansiedeln (z.B. Ochsenfrösche), obwohl offenkundig ist, dass ein Teil dieser Lebewesen zur unkontrollierten Verbreitung neigt. Auf Bundesebene ist nun aber geplant, in die Freisetzungsverordnung vom 25. August 1999 Regelungen für die Bekämpfung der schädlichsten gebietsfremden invasiven Organismen aufzunehmen¹². Die Revisionsvorlage zur Freisetzungsverordnung unterteilt diese Organismen in «verbotene invasive Orga-

¹¹ Ferner verlangt Anhang 10 der Futtermittelbuch-Verordnung vom 10. Juni 1999 (SR 916.307.1) seit März 2005, dass Saatgut und Futtermittel für Heimtiere (z. B. Vogelfutter) frei von Ambrosiasamen sein müssen.

¹² www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_biotechnologie/news/2005-12-19-01053/index.html.

nismen» und in «besonders zu überwachende invasive Organismen» (Anhang 2). Die Ambrosia, fünf weitere Problempflanzen und der Asiatische Marienkäfer sind als verbotene invasive Organismen eingestuft. Mit einer Inkraftsetzung der revidierten Freisetzungsverordnung kann jedoch erst Anfang 2007 gerechnet werden. Weil die Ambrosia eine besondere Gefahr für die Landwirtschaft bildet, soll ihre Bekämpfung zudem in der Pflanzenschutzverordnung geregelt werden. Zu erwähnen ist hier insbesondere, dass der Bund die Aktionen der Kantone und in Härtefällen auch der Landwirte finanziell unterstützt. Falls der Bundesrat die Änderung der Pflanzenschutzverordnung wie geplant in Kraft setzt, dürften bereits ab dem 1. Juli 2006 Grundlagen des Bundes für die Bekämpfung der Ambrosia bestehen. Allerdings enthält das Bundesrecht bislang keine rechtlichen Grundlagen, mit denen Private (z.B. Grundeigentümer und Bewirtschafter von Land, auf dem die Ambrosia wächst), zu Bekämpfungsaktionen verpflichtet werden können. Deshalb muss und kann einstweilen auf das kantonale Recht abgestellt werden, soweit dieses geeignete Grundlagen enthält. Verschiedene Kantone verfügen indes nur über Bestimmungen für die finanzielle Unterstützung von Bekämpfungshandlungen von Privaten oder Gemeinden und können solche Massnahmen nicht auf der Grundlage des formellen (gesetzten) Rechts anordnen.

Sollte sich in einer Region die Situation derart zuspitzen, wie dies bereits im französischen Rhonetal der Fall ist, wo die Ambrosia ganze Felder überwuchert, wäre die Anordnung von Bekämpfungsmassnahmen gestützt auf die polizeiliche Generalklausel in Erwägung zu ziehen. Nach der polizeilichen Generalklausel können die für die kantonale Ordnung zuständigen Behörden Polizeinotverfügungen oder -verordnungen erlassen, wenn eine direkte und unmittelbare Gefahr oder schwere Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung droht. Dies gilt allerdings nur, wenn sich die Massnahmen nicht auf eine bestehende, besondere gesetzliche Grundlage stützen lassen. Immer, wenn die Spezialgesetzgebung eine abschliessende Regelung vorsieht, bleibt den zuständigen Behörden die Berufung auf die polizeiliche Generalklausel verwehrt (Grundsatz der Subsidiarität). Lehre und Rechtsprechung verlangen zudem, dass sich das behördliche Handeln gestützt auf die polizeiliche Generalklausel an das Verhältnismässigkeits-

prinzip und – vorbehältlich des polizeilichen Notstandes – an das Störerprinzip hält¹³.

5. *De lege ferenda*

Damit invasive, gebietsfremde Pflanzen- und Tierarten in der ganzen Schweiz mit Aussicht auf Erfolg bekämpft werden können, sollte der Bund eine einschlägige Gesetzgebung schaffen, die den Kantonen und betroffenen Privaten vorgibt, welche Massnahmen zu treffen sind und wer verpflichtet ist, diese auszuführen. Die Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 ermächtigt den Bund ohne weiteres, in diesem Sachbereich gesetzgeberisch tätig zu sein¹⁴. Weil je nach zu bekämpfender Tier- oder Pflanzenart der Aufwand erheblich sein kann und für den Vollzug verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Verfügung stehen müssen (z.B. Bussen, Ersatzvornahme auf Kosten der Pflichtigen), ist eine Regelung auf Gesetzesstufe angebracht (Art. 36 Bundesverfassung).

¹³ Vgl. HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Diss. iur., Bern 1993, S. 161 f.

¹⁴ Zu nennen sind insbesondere: Art. 78 Abs. 4 (Schutz der Tier- und Pflanzenwelt), Art. 79 (Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, wild lebende Säugetiere und Vögel), Art. 104 (Landwirtschaft), Art. 118 (Schutz der Gesundheit).