

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Oktober 2015

999. Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten (Anhörung)

Mit Schreiben vom 14. August 2015 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten zur Anhörung.

A. Ausgangslage

Als invasive gebietsfremde Arten (Neobiota) werden Tiere, Pflanzen, Pilze und Mikroorganismen bezeichnet, die durch absichtliche oder unabsichtliche menschliche Tätigkeiten aus ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet in andere Kontinente gebracht werden und von denen bekannt ist oder angenommen werden muss, dass sie durch ihre Ausbreitung in der Schweiz Schäden anrichten. Die betroffenen Schutzgüter umfassen neben der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen insbesondere auch die Gesundheit von Mensch und Tier, den Ertrag aus Wald- und Forstwirtschaft, Infrastruktureinrichtungen sowie den Schutz von privatem Eigentum. Invasive gebietsfremde Pflanzen (Neophyten) breiten sich bevorzugt entlang von Flussläufen und von Strassen- und Bahnnetzen aus. Sie verdrängen die einheimische Flora und gedeihen vor allem auf zuvor gestörten Bodenflächen, die im Rahmen von Bauvorhaben oder Renaturierungen eigens zur Förderung der biologischen Vielfalt angelegt worden sind. Auch gebietsfremde Tiere (Neozoen) verdrängen einheimische Arten (Fische, Eichhörnchen). Sie können aber auch Krankheiten übertragen (Mücken, Krebse) oder die land- und forstwirtschaftliche Produktion gefährden. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat 2006 für die Schweiz rund 800 gebietsfremde Arten aufgelistet, wovon rund 100 Arten als invasiv einstuft wurden.

B. Rechtsgrundlagen für Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten

- Rechtsgrundlagen für Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten finden sich in unterschiedlichem Regelungsgrad in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen in den Bereichen Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Landwirtschaft, Jagd, Wasserbau und Gewässerschutz. 2008 wurde die Freisetzungsvorordnung vom 10. September 2008 (FrSV,

SR 814.911) mit Bestimmungen ergänzt, um Lücken beim Vollzug im Bereich invasive gebietsfremde Arten zu schliessen. Es wurden Massnahmen zur Prävention eingefügt, damit die absichtliche Freisetzung von gefährlichen Arten möglichst verhindert werden kann. Insbesondere wurde auch der Umgang mit einigen der gefährlichsten Arten verboten. Für Bekämpfungsmassnahmen stehen eher schwache rechtliche Grundlagen zur Verfügung. Zudem werden diese von vielen Kantonen bisher auch noch kaum angewendet. Das BAFU sorgt für ein Monitoringsystem für gebietsfremde Arten und koordiniert Bekämpfungsmassnahmen zwischen den Kantonen. Die Kantone sind zuständig für die Umsetzung, Kontrollen und kantonale Koordination der Massnahmen. 2007 gründeten die Konferenz der Vorstehenden der Umweltschutzmänter und die Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz eine zentrale Arbeitsgruppe invasive Neobiota mit dem Ziel, die nationalen Aufgaben zu koordinieren und insbesondere zusammen mit Branchenvertretungen gangbare Lösungen umzusetzen.

- Die Europäische Union (EU) veröffentlichte 2004 eine Strategie des Europarates zu invasiven gebietsfremden Arten. Auf den 1. Januar 2015 wurde diese Strategie in der EU mit der Verordnung Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten in Kraft gesetzt. Auf Anfang 2016 soll in der EU eine Artenliste bekannt gegeben werden, die auch Auswirkungen auf die Schweiz haben wird.
- Der Kanton hat mit RRB Nr. 1141/2009 betreffend Massnahmenplan «Invasive gebietsfremde Organismen» 2009–2012 und Verfügung der Baudirektion Nr. 757/2014 betreffend Massnahmenplan «Invasive gebietsfremde Organismen» 2014–2017 Grundlagen zum kantonalen Vorgehen mit Bezug auf invasive gebietsfremde Arten erlassen. In einem darauf abgestützten Jahresprogramm werden die Tätigkeiten der rund 15 betroffenen Fachstellen geplant und umgesetzt.

C. Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten

Die Bemühungen von Bund und Kantonen gegen die invasiven gebietsfremden Arten waren bisher nicht ausreichend. Viele gebietsfremde Pflanzen und Tiere verbreiten sich beinahe ungebremst. Wie dagegen vorgegangen werden soll, ist heute zwischen den Beteiligten wenig abgesprochen. Es fehlte an einer übergeordneten Strategie des Bundes für gebietsfremde Arten, welche die verschiedenen Schutzziele, Akteure und Vollzugsinstrumente flächendeckend umfasst. Das BAFU nahm vor vier Jahren Arbeiten für eine nationale Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten auf.

Die Ergebnisse liegen nun einerseits als Bericht vor und sollen auch in die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 13.3636 von Paul Vogler betreffend Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten einfließen. Sie werden vom BAFU als Teil des Aktionsplans zur Biodiversitäts-Strategie des Bundes betrachtet.

D. Bewertung der Strategie

Grundsätzlich ist die vorgelegte Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten mit 29 Massnahmen zu begrüßen. Die Kantone warten seit Erlass der Freisetzungsvorordnung 2008 auf entsprechende Vorgaben. Die Strategie schliesst eine Lücke zwischen den in vielen Kantonen bereits bestehenden Massnahmenplänen und zur neuen Verordnung der EU. In den Unterlagen zur Strategie wird die Ausgangslage ausführlich dargelegt, es werden Ziele gesetzt, Massnahmen zu deren Umsetzung erläutert und Angaben zu den erwarteten Vollzugskosten beim Bund und in den Kantonen gemacht. Insgesamt ist die Strategie jedoch viel zu stark auf das Schutzgut Biodiversität ausgelegt. Sie hätte wesentlich breiter abgestützt werden müssen unter Einbezug der Bundesämter für Gesundheit, Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Bevölkerungsschutz sowie Verkehr und Strassen. Es sind wichtige Schutzgüter aus den Bereichen dieser Bundesämter durch invasive gebietsfremde Arten betroffen. Weiter ist der Zeitplan für die Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) zu kurz bemessen. Da die Umsetzung erheblich länger dauern wird, braucht es Sofortmassnahmen für die nächsten fünf bis sieben Jahre. In der Strategie gibt sich der Bund selbst viele wichtige Aufgaben. Es ist jedoch fraglich, ob er auch bereit ist, die dazu notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen. Es besteht der begründete Verdacht, dass viele der geplanten Massnahmen aus Kostengründen gar nicht umgesetzt werden können. Andererseits sind die Auswirkungen für den Kanton Zürich eher gering, da er zahlreiche der nun vorgeschlagenen Massnahmen bereits umgesetzt hat. Dies ist im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen der Fall, welche die Bundesstrategie abgewartet haben. Um flächenwirksame Bekämpfungsmassnahmen ergreifen zu können, sind jedoch zusätzliche Bundesmittel unerlässlich.

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, Gian-Reto Walther, 3003 Bern):

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 14. August 2015, zur Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten Stellung zu nehmen. Eine nationale Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten ist in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmenplänen und der Strategie der Europäischen Union zu begrüssen. Die Thematik der invasiven gebietsfremden Arten verursacht in zunehmendem Mass in den verschiedensten Bereichen Probleme und kann mit den heutigen Strukturen nicht mehr bewältigt werden. Es ist zudem mit weiteren invasiven gebietsfremden Arten zu rechnen. Verstärkt wird die Problematik durch den Klimawandel.

Weil viele verschiedene Schutzgüter betroffen sind, ist die Strategie entsprechend breiter abzustützen. Die Strategie stützt sich allein auf das Umweltschutz- und das Natur- und Heimatschutzgesetz ab und wird als Teil der Biodiversitäts-Strategie ausgewiesen. Damit werden wichtige Bereiche wie die land- und forstwirtschaftliche Produktion, der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Schutz der Infrastruktureinrichtungen ungenügend berücksichtigt. Zudem sollten die verschiedenen Rechtserlasse, die Bereiche von gebietsfremden Arten regeln, besser aufeinander abgestimmt werden. Weiter sollten vor allem der Zeitplan für die Umsetzung der Strategie und die Bemessung der erforderlichen finanziellen Mittel angepasst werden.

Wir stellen folgende Anträge:

1. Breitere und klarere Zielsetzung der Strategie

Das strategische Ziel zu invasiven gebietsfremden Arten stützt sich zu einseitig auf die Strategie Biodiversität Schweiz und die Strategie «Anpassung an den Klimawandel» ab und ist deshalb zu eng gefasst. Weitere sozioökonomische Faktoren wie die land- und forstwirtschaftliche Produktion, Jagd und Fischerei, die Funktion des Waldes und des Gewässerraums sowie die Unversehrtheit von Infrastrukturen sind besser in das strategische Ziel einzubinden. Auch die «Lästigkeit» im Sinne einer Beeinträchtigung von Wohlbefinden und Erholung – nicht zuletzt im Siedlungsgebiet – bildet wesentliche Argumente für eine breitere Zielerfassung. Gestützt darauf, ist die vorliegende Strategie von der Strategie

Biodiversität Schweiz abzutrennen. Zudem ist das strategische Ziel zu verschärfen. Die Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten mit Schadenspotenzial ist nicht nur einzudämmen, sondern zu stoppen. Neu angesiedelte invasive gebietsfremde Arten sind zu tilgen.

2. Ergänzung Stufenkonzept mit weiteren Kriterien

Es ist den sozioökonomischen Kriterien mehr Gewicht beizumessen. Gerade das Beispiel des Schmalblättrigen Greiskrauts zeigt auf, dass es in diesem Fall bei der Bekämpfung nicht um die Biodiversität geht. Eine Ausbreitung kann weitreichende Folgen auf die Landwirtschaft haben und die Lebensmittelqualität beeinträchtigen. Auch haben z. B. freigesetzte Insekten nicht immer Auswirkungen auf die Biodiversität, sondern z. B. auf das Schutzgut Wohlbefinden.

3. Zulassung von regionalen Anliegen

Bei der Umsetzung (Stufenkonzept) sollten vermehrt regionale Anliegen berücksichtigt werden. Es sind daher auch Vorgaben von den regionalen Behörden aufzunehmen. So sind z. B. bisherige lokale Bekämpfungserfolge oder das Bedürfnis nach höheren oder tieferen Schutzniveaus zu berücksichtigen. Die Kantone werden bei Anpassungen der Artenzuteilung angehört.

4. Gewichtung der Strategieelemente / Zeitgleiche Umsetzung der Massnahmen

Die Aufteilung der Massnahmen in die Bereiche Grundlagen, präventive Massnahmen und Bekämpfung ist sinnvoll. Der Schwerpunkt liegt aber beim ersten Schritt zu stark bei den Grundlagen. Wenn man mit der Bekämpfung zuwartet, bis das Stufenmodell im Gesetz verankert ist, wird es für viele Arten zu spät sein bzw. die Bekämpfungskosten werden ein Mehrfaches betragen. Die Umsetzung der Massnahmen sollte daher nicht wie vorgeschlagen stufenweise – zuerst Grundlagen und Prävention, dann Bekämpfung –, sondern gleichzeitig geschehen. Für einige Arten, die sich erst am Anfang ihrer Ausbreitung befinden, sind Sofortmassnahmen angebracht. Ansonsten wird der Zeitpunkt verpasst, an dem noch Schäden zu vertretbaren Kosten verhindert werden können. Zudem sollten die Erfahrungen aus der Praxis in die Grundlagenarbeiten einfließen.

5. Verbesserung der Einbindung von Bundesbetrieben

Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbetrieben und deren raumrelevanten Aufgaben (Schweizerische Bundesbahnen, Bundesamt für Strassen, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungs-

schutz und Sport usw.) ist nicht nur bei der Prävention (Massnahmen 2–26), sondern auch bei der Bekämpfung zu verbessern. Dabei liegt die Federführung bei den Bundesbetrieben beim Bund und nicht bei den Kantonen. Damit kann wesentlich dazu beitragen werden, dass die Probleme mit invasiven gebietsfremden Arten in der ganzen Schweiz in einem frühen Stadium angegangen werden können. Das führt unter anderem auch zu Kosteneinsparungen bei der Bekämpfung in den Schutzgebieten.

6. Änderung der Bekämpfungsrioritäten

Es wird vorgeschlagen, mit den verfügbaren finanziellen Mitteln zuerst die invasiven gebietsfremden Arten ausschliesslich in Schutzgebieten zu bekämpfen. Dieses Vorgehen erachten wir als wenig zielführend. Die Sammelquellen liegen meistens ausserhalb von Schutzgebieten. In den Schutzgebieten besteht oft schon ein Jahrzehntlang erprobtes Vorgehen zur Bekämpfung. Grösste Dringlichkeit hat das Stoppen der grossräumigen Ausbreitung, d. h. die Bekämpfung entlang der Verkehrs- und Wasserwege.

7. Andere Aufgabenaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen / Sicherung der Finanzierung

Sehr viele der vorgeschlagenen 29 Massnahmen sollen vom Bundesamt für Umwelt umgesetzt werden. Dies setzt voraus, dass die hierzu notwendigen finanziellen Mittel auch tatsächlich bereitgestellt werden. Die angeführten Zusatzausgaben für Bund und Kantone von je Fr. 6 500 000 sind zu gering. Die Finanzierung von Bekämpfungs- und Sanierungsmaßnahmen, die nicht einem Verursacher überbunden werden können, sollten je zur Hälfte vom Bund und vom entsprechenden Kanton übernommen werden. In dringlichen Fällen und an Orten von nationaler Bedeutung sollte der Bundesbeitrag bis auf 75% erhöht werden.

8. Zusammenstellung der Fachgruppen mit Fachleuten aus der Praxis

Wir empfehlen, die verschiedenen Fachgruppen praxisorientierter zusammenzustellen. Oft sind sich Fachleute aus der Wissenschaft der Folgen ihres Entscheides zu wenig bewusst. Es ist nicht dienlich, wenn die Regelungen später nicht umgesetzt werden können.

9. Stellungnahme zum Fragebogen

Die zuständige Fachstelle der Baudirektion (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) wird mit ergänzendem Schreiben auf die Fragen des mit der Anhörung mit verschickten Fragebogens eingehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Sicherheitsdirektion, die Volkswirtschaftsdirektion, die Gesundheitsdirektion, die Bildungsdirektion sowie die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi