

Sitzung vom 13. November 2019

**1035. Anfrage (Bekämpfung von invasiven Neophyten
auf kantonalen Flächen)**

Die Kantonsräte Daniel Wäfler, Gossau, Robert Brunner, Steinmaur, und Martin Hübscher, Wiesendangen, haben am 26. August 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich verfügt seit dem Jahr 2009 über einen Massnahmenplan gegen invasive, gebietsfremde Organismen. Darin zeigt die Baudirektion Massnahmen auf, definiert Ziele und prioritäre Gebiete. Zudem testet die Baudirektion mit dem Pilotprojekt «Gemeinsam gegen Neophyten» einen neuen, räumlich und zeitlich koordinierten Ansatz gegen invasive, gebietsfremde Pflanzen. Dieser soll dazu führen, dass die Neophyten-Bestände künftig mit wenig Aufwand und Kosten in Schach gehalten werden können. Der gemeinsame Kampf gegen die invasiven Neophyten, also etwa das Berufskraut, funktioniert aber nur dort, wo auch alle gemeinsam an einem Strick ziehen.

Gemeinden wie Gossau nehmen die Problematik sehr ernst und unterstützen die Landbesitzer bei ihrem Kampf gegen die Neophyten, was bereits erste Erfolge zeigt. Neben den Landwirtschafts-Flächen dürften die kantonalen Flächen ebenfalls einen markanten Anteil ausmachen und deren Freihaltung von Neophyten von Bedeutung sein, ganz abgesehen von der Vorbildfunktion gegenüber den Privaten und den Gemeinden. Führt man jedoch durch das Land oder spaziert durch den Staatswald, dann fallen einem gerade auch auf kantonalen und kommunalen Flächen grössere Neophyten-Ansammlungen auf. Der Massnahmenplan muss nun konsequent umgesetzt werden und Bund, Kanton, Gemeinden und Private sollten mit vereinten Kräften den Neophyten zu Leibe rücken.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Hat der Kanton auf seinen Flächen, die er selber pflegt oder verpachtet, ein langfristiges und operatives Pflegeregime eingerichtet, das die Flächen frei von invasiven Neophyten hält?
2. Werden jene Gemeinden, die bereits aktiv eine Neophyten-Strategie umsetzen, vom Kanton prioritär mit der Entfernung der invasiven Neophyten von seinen eigenen Flächen unterstützt, um eine erneute Verbreitung zu verhindern?

3. Mit welchen zusätzlichen Kosten müsste der Kanton Zürich bei der Umsetzung der bundesrätlichen Neophyten-Strategie und der allenfalls einzuführenden Bekämpfungspflicht für invasive Neophyten rechnen?
4. Für die Landwirtschaft gilt bereits nach geltendem Recht eine Bekämpfungspflicht der invasiven Arten. Den Betrieben droht die Kürzung oder Streichung der Direktzahlungen. Droht dem Kanton, wenn er durch seine Flächen die angrenzenden landwirtschaftlichen Nutzflächen verseucht, damit ein Haftpflichtfall oder eine Schadensersatzpflicht?
5. Verstösst der Kanton mit seinem Umgang mit Neophyten auf Naturschutzflächen oder andernorts allenfalls selbst gegen die Freisetzungsverordnung?
6. Könnte die Revision des Umweltschutzgesetzes allenfalls die Kantonsflächen betreffen, und falls ja, wie?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Wäfler, Gossau, Robert Brunner, Steinmaur, und Martin Hübscher, Wiesendangen, wird wie folgt beantwortet:

Der Massnahmenplan invasive gebietsfremde Organismen 2018–2021 (MP igO) führt fünf grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen auf: Prävention, Tilgung, Eindämmung, Freihaltung und Anpassung. Je nach Ausbreitungsbiologie, Bekämpfbarkeit und bereits bestehenden Beständen einer einzelnen Art kommt eine oder mehrere dieser Möglichkeiten infrage.

Dabei stehen dem Kanton grundsätzlich drei methodische Ansätze zur Verfügung: Information und Überzeugung, Finanzierung oder – mangels einer allgemeinen Bekämpfungspflicht – die Anordnung von Massnahmen zur Bekämpfung einer bestimmten invasiven Art gestützt auf Art. 52 Abs. 1 der Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (FrSV; SR 814.911). Letzteres bedingt eine Abklärung vor Ort, ob die Schutzgüter tatsächlich in wesentlichem Ausmass betroffen sind. Zudem muss eine geeignete Bekämpfungsmethode zur Verfügung stehen und die Massnahme muss verhältnismässig sein. Entsprechend gewichtet der Kanton zurzeit die Bekämpfung von Ambrosia, Riesenbärenklau und dem Schmalblättrigen Greiskraut am höchsten. Bei weiteren Neophyten laufen Arbeiten zur Entwicklung einer artspezifischen Strategie (Japanknöterich, Berufkraut, Henrys Geissblatt, Himalaya-Springkraut und Erdmandelgras). Weiter gibt es eine eigene Neobiotastrategie für den Wald, in der räumliche und artspezifische Prioritäten festgehalten sind.

Grundsätzlich empfiehlt der Kanton, neue und kleine Bestände rasch zu tilgen und bei grösseren Beständen die Weiterverbreitung zu verhindern. Je nach Pflanzenart sind diese Massnahmen nur sinnvoll, wenn die unmittelbaren Nachbarinnen und Nachbarn, teilweise sogar die Besitzerinnen und Besitzer von Parzellen einer kleineren Geländekammer, zusammenarbeiten. Dabei gilt es in einer ersten Phase – das Vorgehen kann je nach vorherrschender Pflanzenart unterschiedlich ausfallen –, die dichten Bestände derart intensiv zu bekämpfen, bis wieder mehrheitlich einheimische Pflanzen wachsen können. In einer zweiten Phase sind die Bestände weiter so zu verkleinern, bis nur noch vereinzelt Pflanzen auftauchen. Es gilt zu verhindern, dass neue Samen entstehen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die betreffende Art ganz verschwinden wird. In der dritten Phase sind alle Flächen regelmässig zu überwachen und allfällige Neubestände sofort zu tilgen.

Aus ersten Erkenntnissen aus dem Pilotprojekt «Gemeinsam gegen Neophyten» im Reppischtal sowie aus den Bemühungen vieler aktiven Gemeinden lassen sich erste Aussagen zu den zu erwartenden Bekämpfungskosten herleiten. Auf stark befallenen Flächen können sich diese auf mehr als Fr. 1000/ha und Jahr in Phase 1 belaufen. Es hat sich dabei beispielsweise gezeigt, dass die Kosten für die Bekämpfung des Einjährigen Berufkrauts viel höher sind als bei den Amerikanischen Goldruten. Für Phase 2 verringern sich die jährlichen Kosten auf etwa Fr. 100/ha. Die Dauerkontrolle dürfte noch auf etwa Fr. 10/ha und Jahr zu stehen kommen. Die tatsächlichen Kosten hängen allerdings stark von der Art, den bereits vorhandenen Beständen sowie den Eigenschaften des Geländes ab. Zudem können gewisse Bekämpfungsmethoden nachteilige Wirkungen auf die gewünschte Zielvegetation und Artenzusammensetzung haben. So werden bei vermehrten Schnitten von Wiesen neben den igO auch seltene einheimische Arten zurückgedrängt, das sofortige Ansäen von Rohböden verhindert die Ansiedelung von gefährdeten Pionierarten. Schonende Bekämpfungsmethoden wie das Jäten von Hand sind hingegen teuer. Die Wahl der Bekämpfungsmethode entsprechend der Zielvegetation und der Befallsdichte ist deshalb insbesondere auf naturnahen Flächen und in Naturschutzgebieten unerlässlich.

Zu Frage 1:

Der Kanton verfügt für seine Flächen über langfristige Pflegeregime, wobei die operative Umsetzung durch unterschiedliche Stellen erfolgt. Grundsätzlich werden sämtliche Flächen von invasiven Neophyten freigehalten, ausserdem sollen für Neupflanzungen ausschliesslich einheimische Pflanzen verwendet und die Biodiversität gefördert werden. Dies trifft insbesondere auf folgende kantonalen Flächen zu: Flächen des Natur- und Heimatschuttfonds; landwirtschaftliche Flächen des Kantons; Flä-

chen und Bauten im Gesundheitsbereich, beispielsweise Flächen des Universitätsspitals Zürich, der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich oder des Kantonsspitals Winterthur und der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland, sowie universitäre Gärten und Parks.

Die zuständigen Fachstellen verfügen über entsprechende Richtlinien oder Standards, beispielsweise den «Standard Nachhaltigkeit Hochbau» (RRB Nr. 652/2017), mit dem das Hochbauamt sicherstellt, dass bei kantonalen Bauten Pflanzen mit bestmöglicher Auswirkung auf die Biodiversität zum Einsatz kommen. Die übrigen, bebauten Flächen, die durch das Immobilienamt an Dritte abgegeben sind, werden von Neophyten befreit; bei Ersatzbepflanzung wird strikt darauf geachtet, einheimische Pflanzen zu berücksichtigen.

Entlang der Staatsstrassen oder auf kantonalen Gewässergrundstücken (860 km Ufer) kann die vollständige Freihaltung aller Flächen von sämtlichen invasiven Neophyten aufgrund mangelnder Mittel nicht gewährleistet werden. Die zuständigen Fachstellen setzen deshalb Prioritäten, indem sie besonders schützenswerte Gebiete freihalten oder besonders schädliche invasive Neophyten in allen Gebieten bekämpfen. Leitlinie dieser Bemühungen sind der MP igO sowie die spezifischen Konzepte der jeweiligen Fachstellen. Oberstes Ziel ist dabei, Schäden durch invasive Neophyten zu verringern sowie sicherzustellen, dass sich auf neu angelegten Flächen (beispielsweise nach Revitalisierungen oder Bauprojekten) keine invasiven Neophyten ansiedeln können.

Im Rahmen des Pilotprojekts «Gemeinsam gegen Neophyten» haben die betroffenen kantonalen Fachstellen (Waffenplatzverwaltung Zürich-Reppischtal, Staatswald, Fachstelle Naturschutz, Gewässerunterhalt) zudem sämtliche invasiven Neophyten auf allen Flächen in ihrem Zuständigkeitsbereich intensiv bekämpft. Speziell prüft die Waffenplatzverwaltung Zürich-Reppischtal auch unterschiedliche Bekämpfungsmethoden gegen die Armenische Brombeere und die Geissraute.

Zu Frage 2:

Gemeinden, die über ein eigenes Neobiotakzept verfügen und die Bekämpfung auf allen gemeindeeigenen Flächen auf eigene Kosten in einem mehrjährigen Programm angehen (einschliesslich der Bekämpfungscoordination), werden dahingehend unterstützt, dass der Kanton (z. B. das Amt für Landschaft und Natur, das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft oder das Tiefbauamt) auf seinen Flächen die Bekämpfung in vergleichbarem Mass wie auf dem Gemeindegebiet vorrangig angeht. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft steht ergänzend den Gemeinden beratend zur Seite und vermittelt etwa bei Auseinandersetzungen mit privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder wenn Landwirtinnen und Landwirte in einzelnen Gemeinden eine stär-

kere Neophytenbekämpfung anregen. Diese Praxis möchte der Kanton, unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel sowie der betroffenen Schutzinteressen (z. B. Artenvielfalt), beibehalten.

Zu Fragen 3 und 6:

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 789/2019 zur Vernehmlassung des Bundes betreffend Änderung des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01), Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen, Stellung genommen. Der Bund schlägt ein fünfstufiges Modell vor, bei dem je nach Stufe eine Pflanzenart als «bekämpfungspflichtig» (Ziel: Tilgung) oder «unterhaltungspflichtig» (Ziel: keine Weiterverbreitung bzw. keine neue Samenbildung) gelten soll. Je nach Art kann die blossе Unterhaltungspflicht indessen den gleichen Aufwand zeitigen wie die strenge Bekämpfungspflicht. Im Entwurf zur Revision des USG sieht der Bund die Verankerung des Grundsatzes vor, dass man Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu einer Bekämpfungs- oder Unterhaltungspflicht verpflichten kann. Die Kriterien zur Einteilung der Arten sollen im Rahmen der Revision der Freisetzungsverordnung festgelegt werden. Gestützt auf diese sollen dann durch Expertinnen und Experten Artenlisten erstellt werden, die für das Ausmass der Bekämpfungs- und Unterhaltungspflicht entscheidend sein werden. Der Regierungsrat fordert in seiner Stellungnahme insbesondere einen stärkeren Einbezug der Kantone in diesen Fragen und beurteilt die möglichen Kostenfolgen der Revision kritisch. Die zusätzlichen Kosten für den Kanton hängen stark von der konkreten Ausgestaltung auf Verordnungsebene bzw. der Umsetzung in der Praxis ab, weshalb zum heutigen Zeitpunkt hierzu keine Schätzung möglich ist.

Der Kanton wäre hinsichtlich der Kantonsflächen als Grundeigentümer gleich betroffen wie der Bund, die Gemeinden oder Private. Die Revision des USG hätte auch Einfluss auf die vollzugs- und aufsichtsrechtlichen Aufgaben des Kantons.

Zu Frage 4:

Gemäss Art. 58 Abs. 3 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (SR 910.13) müssen Landwirtinnen und Landwirte invasive Neophyten auf Biodiversitätsförderflächen bekämpfen. Landwirtschaftliche Nutzflächen dürfen keinen hohen Besatz an Problempflanzen, einschliesslich invasiver Neophyten, aufweisen, andernfalls sie nicht mehr als solche gelten (Art. 16 Abs. 1 Bst. b Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [SR 910.91]). Der Strickhof berät betroffene Landwirtinnen und Landwirte diesbezüglich auf Anfrage hin, beispielsweise durch die Erarbeitung eines mehrjährigen Sanierungsplans mit Gewährung einer Sonderbehandlung der Fläche.

Der Kanton unterliegt diesbezüglich keinen besonderen umweltrechtlichen Haftungsbestimmungen. Ein Vorgehen auf zivilrechtlichem Weg gegen die Eigentümerin oder den Eigentümer einer Nachbarfläche wäre denkbar, wobei eine entsprechende Gerichtspraxis nicht bekannt ist.

Zu Frage 5:

Die Freisetzungsverordnung regelt den Umgang mit (invasiven) gebietsfremden Pflanzen in der Umwelt. Mit Pflanzen, die in Anhang 2 gelistet sind, darf in der Umwelt nicht umgegangen werden; ausgenommen sind Massnahmen zu deren Bekämpfung (Art. 15 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 Bst. f, h und j FrSV). In Naturschutzgebieten, entlang von Gewässern, in Grundwasserschutzzonen und im Wald ist der Umgang mit gebietsfremden Pflanzen nur zulässig, wenn er der Verhinderung oder Behebung von Gefährdungen oder Beeinträchtigungen von Menschen, Tieren und Umwelt oder der biologischen Vielfalt und deren nachhaltiger Nutzung dient (Art. 16 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 Bst. a–d und Art. 3 Bst. f, h und j FrSV). Es gilt ein vollständiges Pflanzverbot jeglicher Neophyten, auch von harmlosen Arten. Nur im Wald sind gemäss Anhang 1 der Verordnung vom 29. November 1994 über forstliches Vermehrungsgut (SR 921.552.1) immer noch einige wenige Neophyten zugelassen, so zum Beispiel die invasive Robinie, die andernorts bekämpft wird. Für eine Reihe weiterer invasiver Neophyten wie dem Götterbaum oder Henrys Geissblatt hat man einen Verkaufsverzicht vereinbart und alle übrigen Arten der schwarzen Liste müssen gekennzeichnet sein. Weiter muss abgetragener Boden, der mit invasiven gebietsfremden Organismen nach Anhang 2 belastet ist, am Entnahmeort verwertet oder so entsorgt werden, dass eine Weiterverbreitung dieser Organismen ausgeschlossen ist (Art. 15 Abs. 3 FrSV). Sollten sich aufgrund einer Erdverschiebung in einem Naturschutzgebiet solche Pflanzen ausbreiten, müsste das Material wieder entfernt und entsorgt werden. Der Kanton hält sich bei der Bewirtschaftung kantonaler Flächen an diese Vorgaben.

Die Freisetzungsverordnung sieht für Naturschutzgebiete keine über die bereits eingangs geschilderte Bekämpfungspflicht invasiver Neophyten vor. Sollte ein Schutzgut von Art. 52 Abs. 1 FrSV in einem Naturschutzgebiet durch den starken Befall eines Neophyten bedroht sein, könnte das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft eine Bekämpfung anordnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli