

Beschluss Nr. 744/2018

Schwyz, 16. Oktober 2018 / ju

Bekämpfung invasiver Neophyten – erfolgreiches Projekt weiterführen

Beantwortung des Postulats P 7/18

1. Wortlaut des Postulats

Am 27. Juni 2018 haben die Kantonsräte Guy Tomaschett, Andreas Meyerhans, Rudolf Bopp, Bruno Sigrist und Erich Feusi folgendes Postulat eingereicht:

„In der Vergangenheit hat es der Kantonsrat abgelehnt, eine gesetzliche Grundlage zur Bekämpfung invasiver Neophyten zu schaffen. Stattdessen startete 2016 ein Pilotprojekt. Der Kanton ermunterte alle Gemeinden, aktiv zu werden, und unterstützte sie mit Fachwissen und finanziellen Beiträgen (die Hälfte der effektiven Kosten, max. Fr. 10 000.-- pro Jahr). 2016 und 2017 wurden so je ca. Fr. 90 000.-- an die Gemeinden ausbezahlt. 14 Gemeinden sind am Pilotprojekt beteiligt. Gemeinsam mit dem Umweltdepartement ziehen sie nach mehr als zwei Jahren eine positive Bilanz. Sie möchten die Arbeit fortführen. Weitere Gemeinden haben ihre Bereitschaft signalisiert, ebenfalls aktiv zu werden.

Die Pilotphase endet 2018. Es gibt nun auf kantonaler Ebene Bestrebungen, die Bekämpfung der invasiven Neophyten im Kanton Schwyz im Sinne der Pilotphase zu institutionalisieren. Die in der Pilotphase eingesetzten Mittel sollen dem Bedarf entsprechend erhöht werden, sodass die Finanzierung auch bei der Ausweitung auf alle 30 Gemeinden sichergestellt ist. Im Raum steht allerdings weiterhin die Frage, ob es für die Institutionalisierung des eingeschlagenen Wegs und die Ausdehnung auf alle Gemeinden eine gesetzliche Grundlage braucht.

Die Vorteile der jetzigen Lösung sind:

- *Die Anstrengungen der Gemeinden erfolgen freiwillig, d.h. aus Überzeugung.*
- *Die Umsetzung erfolgt angepasst auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden und in enger Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden.*
- *Private müssen im Gespräch überzeugt werden, ihnen wird nichts verordnet.*

Die Nachteile bei Weiterführung der heutigen Lösung sind:

- *Einige engagieren sich, andere nicht. Den invasiven Pflanzen aber sind Grundstück oder Gemeindegrenzen egal.*

- *Die kantonalen Finanzmittel sind jedes Jahr von positiven Budgetentscheiden des Regierungsrates und Kantonsrates abhängig und deshalb für die Gemeinden nicht sicher plan- und budgetierbar.*
- *Die Ausgabe dieser Geldmittel ist möglicherweise juristisch anfechtbar, weil die gesetzliche Grundlage fehlt.*
- *Private (auch grosse Landbesitzer wie SBB, SOB, Astra oder Korporationen) können zu nichts verpflichtet werden.*

Andere Kantone haben deshalb gesetzliche Grundlagen zur Bekämpfung invasiver Neophyten geschaffen (z.B. Glarus).

Wir bitten den Regierungsrat aufzuzeigen, auf welchem Weg die erfolgreiche Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden bei der Bekämpfung der invasiven Neophyten im Kanton Schwyz weitergeführt werden kann. Davon ausgehend, dass das Programm auf alle Gemeinden und Bezirke ausgedehnt und der vom Kanton eingesetzte Finanzrahmen erhöht werden soll, ist aus unserer Sicht folgendes zu berücksichtigen:

- *Die Institutionalisierung des eingeschlagenen Weges und die Ausdehnung auf alle Gemeinden kann mit oder ohne gesetzliche Grundlage erfolgen, letzteres unter Verweis auf das allgemeine Vorsorgeprinzip.*
- *Der vom Umwelddepartement vorgesehene Finanzrahmen, auf dem die Tätigkeiten der Gemeinden basieren, wird längerfristig sichergestellt, damit die Gemeinden Planungssicherheit haben.*
- *Auch grosse private Landeigentümer, insbesondere Institutionen mit öffentlichem Auftrag (SBB, SOB, Astra), werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrer Verantwortung eingebunden.*

Wir danken für die förderliche Bearbeitung unseres Anliegens.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Neophyten sind gebietsfremde Pflanzen, was bedeutet, dass sie in Europa vor dem Jahr 1492 nicht vorgekommen sind und seither durch den Menschen (beabsichtigt oder unbeabsichtigt) eingebracht wurden. 1492 gilt als Stichdatum für den interkontinentalen Austausch. Handelt es sich bei den neuen Arten um Pflanzen, spricht man von Neophyten, bei Tieren von Neozoen. Die meisten Neophyten verschwinden wieder oder fügen sich problemlos in unser Umweltsystem ein. Nur ein kleiner Teil breitet sich aufgrund fehlender Konkurrenz sowie dank seines grossen Durchsetzungsvermögens unkontrolliert aus. Als invasive Neophyten werden jene Arten bezeichnet, die sich aggressiv und invasionsartig ausbreiten, gebietsweise dominant werden und andere Arten bedrängen können. Sie können wirtschaftliche, ökologische, gesundheitliche und weitere Probleme verursachen. Oft werden Begriffe synonym verwendet:

- (invasive) gebietsfremde Organismen = (invasive) Neobiota oder Neobioten;
- (invasive) gebietsfremde Pflanzen = (invasive) Neophyten;
- (invasive) gebietsfremde Tiere = (invasive) Neozoen.

Für einen zielgerechten Umgang mit invasiven Neophyten hat der Kanton 2015 die Gemeinden zur freiwilligen Teilnahme an einem dreijährigen Pilotprojekt eingeladen. Die am Pilotprojekt teilnehmenden Bezirke und Gemeinden konnten während des Pilotprojekts von finanzieller Unterstützung sowie Beratung, Schulung und Informationsmaterialien profitieren. Das federführende Amt für Umweltschutz (AfU) hatte bereits im Konzept des Pilotprojekts festgehalten, dass das

weitere Vorgehen nach Abschluss des Pilotprojekts zusammen mit den teilnehmenden Pilotgemeinden definiert werden soll. Die Pilotgemeinden sollen mitwirken können.

2.2 Erfolgreiches Pilotprojekt

Bereits die hohe Anzahl der teilnehmenden Bezirke/Gemeinden (14) zeigt, dass der Umgang mit invasiven Neophyten und die dazu nötige Zuständigkeitsklärung von grossem Interesse sind. Während den ersten beiden Projektjahren (2016 und 2017) haben die Bezirke/Gemeinden Aktivitäten von rund Fr. 500 000.-- ausgelöst. Der Kanton beteiligte sich dabei mit rund Fr. 200 000.--. Der zusätzliche personelle Aufwand für die Koordination und Beratung lässt sich auf rund 0.2 bis 0.3 FTE beziffern. Das letzte Pilotjahr wird voraussichtlich in derselben Grössenordnung abschliessen. Die Aufwendung finanzieller Mittel der Gemeinden bekräftigt somit das Interesse der Bezirke/Gemeinden am Thema. Das Pilotprojekt weist darauf hin, dass die Gemeinden in der Lage sind, die vorhandenen Neophyten-Bestände zu regulieren bzw. das entsprechende Management zu bewerkstelligen. Die bisherigen Regulierungsmassnahmen zeigen aber auch, dass die bestehenden Bestände nicht mit einmaligen Aktionen eliminiert werden können. Die meisten Bestände konnten reduziert werden, sind aber noch vorhanden. Der Handlungsbedarf für weitere Regulierungsmassnahmen ist gegeben.

2.3 Nationale Strategie

Im Rahmen der nationalen Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten wurde der rechtliche Anpassungsbedarf aufgezeigt. Vorgesehen sind primär Ergänzungen im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01, USG). Die Vernehmlassung sollte gemäss Rechtssetzungsprogramm des Bundes im Sommer 2018 erfolgen (bisher kein entsprechender Eingang). Der Zeitpunkt des Bundesratsbeschlusses sowie das Inkrafttreten sind noch offen. Aufgrund der USG-Revision und der Umsetzung der nationalen Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten wird gemäss BAFU auch die Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (SR 814.911, FrSV) angepasst. Die zeitliche Planung ist aber noch offen und die Inhalte der gesetzlichen Anpassungen (USG und FrSV) sind unklar. Deshalb sollen die anstehenden Anpassungen von USG und FrSV abgewartet werden.

2.4 Umfrage ausgewählter Kantone

Um mögliche Formen des künftigen Vorgehens oder Zuständigkeiten im Umgang mit invasiven Neophyten zu beurteilen, wurden ausgewählte Kantone (GL, GR, LU, NW, OW, SG, TG, UR, ZG, ZH) befragt. Die Antworten sind teilweise sehr heterogen. Folgende Punkte werden hervorgehoben:

- Mit Ausnahme der Kantone GL und TG sind keine kantonalen Gesetze vorhanden. Der Kanton OW plant Anpassungen der kantonalen Umweltschutzverordnung. Der Kanton Zürich entscheidet nach den Anpassungen von USG und FrSV über einen Gesetzeserlass.
- Der Vollzug der FrSV wird von den meisten Kantonen gleich beurteilt. Der Kanton könne im äussersten Fall eine Bekämpfung mittels Verfügung oder gar Ersatzvornahme erwirken. Keiner der befragten Kantone hat aber bisher eine Bekämpfungsmassnahme verfügt.
- Mit Ausnahme des Kantons Zürich (rund 15 Personen mit 0.6 bis 1.0 FTE) stehen ähnliche personelle Ressourcen zur Verfügung (1-5 Personen mit 0.1 bis 0.8 FTE). Das AfU hat einen personellen Aufwand von rund 0.3 FTE.
- Finanzielle Ressourcen stehen sehr unterschiedlich zur Verfügung. Der Grossteil tätigt Ausgaben bis oder deutlich über Fr. 100 000.--. Die höchsten jährlichen Ausgaben tätigt der Kanton Zürich (über Fr. 1 000 000.--), die tiefsten der Kanton Nidwalden (bis Fr. 10 000.--).
- In den meisten Kantonen werden Erhebung, Beobachtung, Regulierung und Entsorgung zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.

- Private Liegenschaftsbesitzer müssen in den meisten Kantonen aktiv keine Massnahmen umsetzen. In Einzelfällen haben sie aber Massnahmen zu dulden.
- In allen Kantonen reguliert der Kanton zumindest in Teilgebieten invasive Neophyten. Dies sind in der Regel Gebiete im Wald, in Naturschutzgebieten und entlang der Kantonsstrassen.
- Die meisten Kantone unterstützen die Gemeinden oder Private finanziell in der Neophyten-Regulierung.

2.5 Auftrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass für die Erhebung, Regulierung und Entsorgung, mit Ausnahmen der noch abschliessend zu bestimmenden Gebiete (z.B. kantonale Naturschutzgebiete) die Gemeinden und Bezirke auf freiwilliger Basis zuständig sind. Der Regierungsrat will, dass Gemeinden und Bezirke für die Erhebung, Regulierung und Entsorgung finanziell unterstützt werden. Das Umweltdepartement wurde beauftragt, ein neues Konzept auszuarbeiten und dem Regierungsrat zum Beschluss zu unterbreiten.

2.6 Einbezug Pilotgemeinden

Zur Mitwirkung bei der Ausarbeitung des künftigen Vorgehens wurden im Juni 2018 die Pilotgemeinden eingeladen. Die vorgeschlagene Stossrichtung des Regierungsrates wurde begrüsst. Die Pilotgemeinden heben folgende Punkte hervor:

- Sie sehen es als richtig an, dass die Gemeinden die Hauptakteure in der Neophyten-Bekämpfung sind.
- Der Kanton bzw. andere Fachstellen, sowie die Bezirke, Bundesstellen (z.B. ASTRA, SBB, SOB) und Grossgrundstückbesitzer sollen auch in die Pflicht genommen werden.
- Der Kanton bzw. das AfU soll weiterhin die Koordination übernehmen.
- Unklar ist, wie mit Gemeinden umgegangen werden soll, die nicht aktiv werden.
- Die Begrenzung der finanziellen Unterstützung auf max. Fr. 10 000.-- wirke hemmend, grosse Projekte anzugehen. Ohne gesetzliche Grundlage sind die Kantonsbeiträge zudem jährlich vom Kantonrat abhängig und lassen keine langfristige Planung zu.
- Einzelne Pilotgemeinden (3 von 14) würden die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage begrüssen und sehen damit insbesondere die Vorteile der Rechtssicherheit und klaren Zuständigkeitsklärung.

2.7 Kantonales Regulierungskonzept

Aufgrund der regierungsrätlichen Stossrichtung und dem Einbezug der Pilotgemeinden hat das AfU ein kantonales Regulierungskonzept zur künftigen Verhinderung des Auftretens invasiver gebietsfremder Neophyten erarbeitet. Dieses legt die Grundsätze, Ziele, Schwerpunkte, Zuständigkeiten und Aufgaben fest und wurde vom Regierungsrat am 4. September 2018 genehmigt:

- Es wird keine neue gesetzliche Grundlage geschaffen.
- Geltendes Gesetz wird angewendet (Verkaufskontrollen, Informationspflicht, Anordnung von Massnahmen).
- Die Gemeinden bleiben hauptsächlich zuständig für die Neophyten-Regulierung.
- Auch Bund, Kanton, Bezirke und weitere Akteure sind für Neophyten-Regulierungen zuständig.
- Der Kanton bleibt für allfällige Regulierungen invasiver Neozoen (Tiere) zuständig.
- Dem Kanton obliegt die Koordination.
- Die Neophyten-Regulierung erfolgt nach kantonaler Prioritätenliste.
- Der Kanton unterstützt die Gemeinden und Bezirke bei der Bekämpfung invasiver Neophyten. Die Beitragshöhe richtet sich nach den Aufgaben und kann zwischen 20% bis 80% der effektiven Kosten ausmachen.

- Künftig wird von einer Begrenzung der Kantonsbeiträge abgesehen (Pilotprojekt: Jährlich maximal Fr. 10 000.-- pro Gemeinde).

2.8 Ausgabelegitimation

Im Rahmen des Pilotprojekts hat das Umweltdepartement mit den Pilotgemeinden/-bezirken eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen und damit die entsprechende Ausgabelegitimation sichergestellt. Mit Abschluss des Pilotprojekts endet die Verwaltungsvereinbarung, womit jegliche Rechte und Pflichten entfallen. Die künftige Ausgabelegitimation zur Leistung kantonaler Unterstützungsbeiträge ergibt sich aus der FrSV, der kantonalen Strategie und der Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz (SRSZ 711.111, VVzUSG).

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 (Art. 52 Abs. 1 FrSV). Dass invasive Neophyten auftreten, weist das Pilotprojekt nach. Der Kanton bzw. das AfU hat deshalb ein Regulierungskonzept zur künftigen Verhinderung des Auftretens invasiver Neophyten verfasst und entspricht somit Art. 52 Abs. 1 FrSV. Mit Genehmigung des Neophyten Regulierungskonzepts durch den Regierungsrat vom 4. September 2018 werden die darin aufgeführten Aufgaben für die kantonale Behörde verbindlich. Der Regierungsrat gibt sich die Aufgabe, die Aktivitäten der Bezirke, Gemeinden und anderer Akteure im Rahmen seiner Ausgabenkompetenzen finanziell und beratend zu unterstützen. Das AfU ist für den Vollzug von Art. 52 FrSV zuständig und koordiniert im Rahmen einer kantonalen Arbeitsgruppe die Regulierung der Neophyten und ordnet die für den Vollzug notwendigen Massnahmen an (§ 68 Bst. h VVzUSG). Entsprechend ist es am AfU, die kantonalen Unterstützungsbeiträge abzuwickeln. Für den Neophyten-Vollzug stellt das AfU in der Finanzplanung für die kommenden Jahre den Betrag von Fr. 300 000.-- pro Jahr ein.

2.9 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

Ein Gesetzeserlass beansprucht sehr viel Zeit, ohne dass der effektive Ausgang gewiss ist. Bis zum Erlass wären ohne kantonales Regulierungskonzept keinerlei Zuständigkeiten, Strategien oder Strukturen vorhanden. Ohne Festlegung der Definition der Zuständigkeiten wäre der mit dem Pilotprojekt erreichte Erfolg der Eindämmung invasiver Neophyten gefährdet. Mit dem kantonalen Regulierungskonzept und damit der weiterhin freiwilligen Mitwirkung der Bezirke und Gemeinden können die bisherigen Erfolge gehalten und ausgeweitet werden.

Zugleich stehen auf Bundesstufe die Änderung von USG und FrSV an. Ergibt sich aufgrund der nationalen Gesetze, politischen Vorstössen oder anderen Dringlichkeiten Handlungsbedarf zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, kann diese auch zur gegebenen Zeit erarbeitet werden.

2.10 Schlussfolgerungen

Der Handlungsbedarf bei der künftigen Regulierung des Auftretens invasiver Neophyten wird erkannt. Mit dem neuen Neophyten-Regulierungskonzept ist die lückenlose Weiterarbeit auf kantonalen und kommunaler Stufe sichergestellt. Die Gemeinden bleiben für die Neophyten-Regulierung zuständig. Daneben sollen Kanton, Bezirke, andere öffentliche Institutionen und grosse Liegenschaftsbesitzer eingebunden werden können. Der Kanton koordiniert weiterhin die Regulierung invasiver Neophyten und richtet finanzielle Beiträge aus. Die Anpassungen von USG und insbesondere FrSV sollen abgewartet werden.

Aufgrund der Sachlage ist das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 7/18 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Umweltdepartement; Amt für Umweltschutz.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

