

BAFU
Abteilung
Gian-Reto Walther
3003 Bern

Bern, 15. Oktober 15

Stellungnahme zur Anhörung des BAFU: Anhörung zur Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten

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. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

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, der 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 wurden. 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. Rechtliche Grundlagen 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 Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (FrSV, SR 814.911) in Kraft gesetzt, 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

re wurde auch der Umgang mit einigen der gefährlichsten Arten verboten. Für Bekämpfungsmassnahmen stehen eher schwache rechtliche Grundlagen zur Verfügung, die viele Kantone zudem bisher auch noch kaum anwenden. Das BAFU sorgt für ein Monitoringsystem für gebietsfremde Arten und koordiniert Bekämpfungsmassnahmen zwischen den Kantonen. Die Kantone sind zuständig für die Umsetzung, Kontrollen und die kantonale Koordination der Massnahmen. 2007 gründeten die KVU und die Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz eine zentrale Arbeitsgruppe „Invasive Neobiota (AGIN)“ mit dem Ziel, die nationalen Aufgaben zu koordinieren und insbesondere zusammen mit Branchenvertretern 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) 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 bekanntgegeben werden, die auch Auswirkungen auf die Schweiz haben wird. Diverse Kantone haben bereits eigene Strategien oder Massnahmenpläne.

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 ungebremsst. Wie dagegen vorgegangen 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. Aufgrund des Postulats 13.3636 von Paul Vogler betreffend Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten nahm das BAFU vor vier Jahren Arbeiten für eine nationale Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten auf. Die Ergebnisse liegen nun einerseits als Bericht des Bundesrates zum Postulat vor und bilden andererseits Teil des Aktionsplans zur Biodiversitäts-Strategie des Bundes.

D. Bewertung der Strategie

Die KVU begrüsst im Grundsatz die vorgelegte Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten mit 29 Massnahmen. Die Kantone warten seit Erlass der Freisetzungsverordnung 2008 auf entsprechende Vorgaben. Die Strategie schliesst die Lücke zwischen den in den meisten Kantonen bereits bestehenden Massnahmenplänen und der neuen Verordnung der EU.

Insgesamt betrachtet ist die Strategie jedoch viel zu stark auf das Schutzgut Biodiversität ausgelegt. Sie sollte sich wesentlich breiter abstützen und die Bundesämter für Gesundheit, Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Bevölkerungsschutz sowie Verkehr und Strassen einbeziehen. 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) viel zu kurz bemessen. Da die Umsetzung viel länger dauern wird, braucht es Sofortmassnahmen für die nächsten fünf bis sieben Jahre. Der Bund gibt sich selbst in der Strategie viele wichtige Aufgaben. Es ist jedoch fraglich, ob er bereit ist, die dazu notwendigen finanziellen Mittel tatsächlich bereitzustellen. Es besteht die begründete Vermutung, dass viele der geplanten Massnahmen aus Kostengründen gar nicht umgesetzt werden können. Die finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Kantone sind davon abhängig, ob viele der vorgeschlagenen Massnahmen bereits umgesetzt wurden. Um Bekämpfungsmassnahmen ergreifen zu können, sind jedoch zusätzliche Bundesmittel unerlässlich.

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 – bilden wesentliche Argumente für die breitere Zielfassung. Gestützt darauf ist die vorliegende Strategie von der Strategie Biodiversität Schweiz abzukoppeln.

Zudem ist das strategische Ziel zu verschärfen. Die Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten mit Schadenspotenzial ist nicht nur einzudämmen, sondern zumindest 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 bei der Bekämpfung nicht um die Biodiversität geht. Die Folgen einer Ausbreitung können direkte Auswirkungen für 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 oder das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.

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 für höhere oder tiefere 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 jedoch 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, Bevölkerungsschutz und Sport usw.) ist nicht nur bei der Prävention (Massnahme 2-2.6), 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 Bekämpfungsprioritäten

Es wird vorgeschlagen, mit den verfügbaren finanziellen Mitteln zuerst die invasiven gebietsfremden Arten in Schutzgebieten zu bekämpfen. Dieses Vorgehen erachten wir als wenig zielführend. Die Samenquellen liegen meistens ausserhalb von Schutzgebieten. In den Schutzgebieten besteht oft schon ein jahrzehntelang 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 (BAFU) umgesetzt werden. Dies setzt voraus, dass die hierzu notwendigen finanziellen Mittel auch tatsächlich bereitgestellt werden. Die aufgeführten Zusatzausgaben für Bund und Kantone von je Fr. 6 500 000.- sind zu niedrig. 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 zu 75% steigen.

8. Zusammenstellung der Fachgruppen mit Fachleuten aus der Praxis

Um die Umsetzbarkeit der Regelungen sicherzustellen, empfehlen wir, die verschiedenen Fachgruppen mit Personen aus der Praxis zusammenzustellen und sich dabei nicht auf wissenschaftliche Fachexperten zu beschränken.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter KVU

Der Präsident



Rainer Kistler

Die Geschäftsführerin



Andrea Loosli

Beilage: Raster_Formular Stellungnahme KVU.pdf

Kopie an: Mitglieder KVU und AGIN