

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 4. Februar 2020

56

GRG Nr.	16	MO 33	325
---------	----	-------	-----

Motion von Paul Koch vom 27. Februar 2019

**„Verkaufs- und Freisetzungsverbot im Kanton Thurgau für Exotische Problem-
pflanzen – Pflanzen, welche auf der schwarzen Liste der invasiven Neophyten
der Schweiz stehen“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem vorliegenden Vorstoss wollen der Motionär sowie 79 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner den Regierungsrat beauftragen, dem Grossen Rat eine gesetzliche Grundlage für ein kantonales Verkaufs- und Freisetzungsverbot für alle Pflanzen, die auf der schwarzen Liste der invasiven Neophyten der Schweiz stehen, zu unterbreiten. Begründet wird der Vorstoss damit, dass viele dieser Arten als Zierpflanzen für Gärten und Balkone in die Schweiz eingeführt und hier verkauft werden, jedoch das Potenzial haben, einheimische Pflanzenarten zu verdrängen, Böden zu destabilisieren, die Erosion zu fördern oder die Gesundheit von Menschen und Tieren zu gefährden. Als Beispiel wird der Kirschlorbeer (*prunus laurocerasus*) genannt.

Ein Verkaufs- und Freisetzungsverbot würde gemäss dem Motionär dazu beitragen, dass die Verbreitung sowie die hohen Kosten für die Kontrolle und das Entfernen vermieden werden könnten. Zudem sei es paradox, dass unerwünschte Pflanzen mit negativem Einfluss auf die Umwelt weiterhin in den Verkauf gelangen und freigesetzt würden.

I. Problematik der invasiven gebietsfremden Arten resp. Organismen

Als gebietsfremde Arten werden Pflanzen, Tiere, Pilze oder Mikroorganismen bezeichnet, die ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets absichtlich vom Menschen eingeführt oder unabsichtlich eingeschleppt wurden. Als invasiv werden sie bezeichnet, wenn sie Mensch, Tier oder Umwelt gefährden oder die biologische Vielfalt beeinträchtigen können.

Invasive gebietsfremde Organismen setzen sich hartnäckig durch und breiten sich schliesslich unkontrolliert aus. Durch das in den letzten Jahren veränderte Klima haben viele von ihnen gute Wachstums- und Ausbreitungsbedingungen. Sie verdrängen durch ihr Verhalten einheimische Arten und können ökologische, gesundheitliche, bauliche und wirtschaftliche Schäden verursachen. Zu nennen sind u.a. die Verdrängung von einheimischen Arten, Allergien, Zerstörungen an Böschungen, Ertragsausfälle in der Landwirtschaft und Schäden im Wald.

II. Rechtslage

Im Kanton Thurgau ist, wie überall in der Schweiz, seit einigen Jahren ein starkes Aufkommen von invasiven gebietsfremden Pflanzen, sogenannten invasiven Neophyten, zu beobachten. Die rechtlichen Bestimmungen zum Umgang mit gebietsfremden Organismen finden sich in verschiedenen Bundesgesetzen.

Der Schutz von Nutzpflanzen (Landwirtschaft, produzierender Gartenbau, Waldpflanzen, Holzprodukte) vor besonders gefährlichen Schadorganismen ist mit Art. 148 ff des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) und Art. 26 ff. des Waldgesetzes (WaG; SR 921.0) geregelt und wird mit der Pflanzenschutzverordnung (PSV; SR 916.20) konkretisiert.

Das Umweltschutzgesetz (USG; 814.01) enthält seit Mitte der 1990er Jahre Art. 29 f zum Umgang mit Organismen. Zu den Organismen gehören in dieser Terminologie auch wildlebende Tier- und Pflanzenarten). Detailliert geregelt ist die Thematik in der Freisetzungsverordnung (FrSV, SR 814.911).

Laut Art. 65 USG dürfen die Kantone keine neuen Bestimmungen über den Umgang mit Organismen erlassen.

1. Regelung in der Freisetzungsverordnung

Die Freisetzungsverordnung soll den Menschen, die Tiere und die Umwelt sowie die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung vor Gefährdungen und Beeinträchtigungen durch den Umgang mit Organismen, deren Stoffwechselprodukten und Abfällen schützen (Art. 1 FrSV).

Als gebietsfremde Organismen im Sinne der FrSV gelten Organismen, wenn deren natürliches Verbreitungsgebiet weder in der Schweiz noch in den EFTA- und EU-Mitgliedstaaten (ohne Überseegebiete) liegt und sie nicht für die Verwendung in der Landwirtschaft oder dem produzierenden Gartenbau derart gezüchtet worden sind, dass ihre Überlebensfähigkeit in der Natur vermindert ist. Invasive gebietsfremde Organismen sind gebietsfremde Organismen, von denen bekannt ist oder angenommen werden muss, dass sie sich in der Schweiz ausbreiten und eine so hohe Bestandesdichte erreichen können, dass dadurch die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt oder Mensch, Tier oder Umwelt gefährdet werden können.

Das Inverkehrbringen von sämtlichen Organismen, wozu insbesondere das Verkaufen gehört, ist in Art. 4 FrSV als Selbstkontrolle geregelt. Gemäss dieser allgemeinen Anforderung hat, wer Organismen in Verkehr bringen will, vorgängig die möglichen Gefährdungen und Beeinträchtigungen durch die Organismen zum einen für den Menschen, zum anderen auch für die Tiere, die Umwelt sowie die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung zu beurteilen und zur begründeten Schlussfolgerung zu gelangen, dass keine solchen Gefährdungen und Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Für diese Beurteilung sind insbesondere die Überlebensfähigkeit, die Ausbreitung und Vermehrung der Organismen in der Umwelt, die möglichen Wechselwirkungen mit anderen Organismen und Lebensgemeinschaften sowie die Auswirkungen auf die Lebensräume zu berücksichtigen.

Art. 5 FrSV statuiert sodann eine Informationspflicht der Verkäufer gegenüber den Käuferinnen und Käufern. Wer Organismen für den Umgang in der Umwelt in Verkehr bringt, muss die Abnehmerin oder den Abnehmer über die Bezeichnung sowie die gesundheits- und umweltbezogenen Eigenschaften der Organismen informieren. Zudem muss er sie über den bestimmungsgemässen Umfang informieren, damit die Umwelt nicht gefährdet und die biologische Vielfalt sowie deren nachhaltige Nutzung nicht beeinträchtigt werden. Auch allfällige Schutzmassnahmen bei unbeabsichtigter Freisetzung müssen genannt werden. Von der Informationspflicht betroffen sind Gartencenter, Läden und Betriebe, bei denen Privatkunden Pflanzen einkaufen.

Gemäss Art. 15 FrSV muss der Umgang mit gebietsfremden Organismen in der Umwelt so erfolgen, dass dadurch weder Menschen, Tiere und Umwelt gefährdet noch die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt werden. Insbesondere sollen sich die Organismen in der Umwelt nicht unkontrolliert verbreiten und vermehren können.

In Anhang 2 der Verordnung aufgelistet sind alle verbotenen invasiven gebietsfremden Organismen gemäss Art. 15 Abs. 2. Dazu gehören bekannte invasive Neophyten wie Ambrosia, Riesenbärenklau, Drüsiges Springkraut, Asiatischer Staudenknöterich, Essigbaum und Schmalblättriges Greiskraut. Mit invasiven gebietsfremden Organismen gemäss Anhang 2 der Verordnung darf in der Umwelt nicht direkt umgegangen werden; ausgenommen sind Massnahmen, die deren Bekämpfung dienen. Ein Eintrag in Anhang 2 FrSV führt nicht bloss zu einem Verkaufsverbot, sondern impliziert erheblichere Konsequenzen. Abgetragener Boden, der mit invasiven gebietsfremden Organismen nach Anhang 2 belastet ist, muss am Entnahmeort verwertet oder so entsorgt werden, dass eine Weiterverbreitung dieser Organismen ausgeschlossen ist (Art. 15 Abs. 3). Die Kantone überwachen die Einhaltung dieser Sorgfaltspflichten (Art. 49 FrSV).

Im Kanton Thurgau ist das Amt für Umwelt für den Vollzug der FrSV zuständig (§ 37 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zur Umweltschutzgesetzgebung [RRV USG; RB 814.03]). Es hat zu diesem Zweck ein Umsetzungskonzept zum Umgang mit invasiven gebietsfremden Organismen erstellt, das alle vier Jahre aktualisiert wird. Das Konzept fokussiert auf die Bereiche Prävention und Information, Bekämpfung, Grundlagenbeschaffung und Beobachtung sowie Koordination unter den betroffenen kantonalen Fachstellen.

Aus diesen Ausführungen folgt zusammengefasst, dass das Freisetzen von gebietsfremden sowie invasiven gebietsfremden Organismen bereits auf Bundesstufe geregelt ist. Allerdings beschränkt sich der Bundesgesetzgeber bislang grundsätzlich auf eine Selbstkontrolle sowie eine Überwachung dieser Selbstkontrolle durch die Kantone. Mit Blick auf die vorliegende Motion sind nebst der Selbstkontrolle zwei weitere Punkte aus der Freisetzungsverordnung relevant: die Informationspflicht der Verkäufer gegenüber den Kundinnen und Kunden sowie die allgemeine Sorgfaltspflicht im Umgang mit gebietsfremden Organismen.

2. Listen des nationalen Daten- und Informationszentrums der Schweizer Flora (Info Flora) und darauf basierende Massnahmen

Nebst der rechtsverbindlichen Liste der verbotenen invasiven gebietsfremden Organismen gemäss Anhang 2 der FrSV existieren die schwarze Liste und die Beobachtungsliste des nationalen Daten- und Informationszentrums der Schweizer Flora (Info Flora). Ohne rechtsverbindlich zu sein, stellen diese Listen der invasiven Neophyten der Schweiz ein wichtiges Werkzeug für öffentliche und private Akteure dar. Sie liefern Entscheidungshilfen und ermöglichen es, Prioritäten bei der Vorbeugung und Bekämpfung von invasiven Neophyten zu setzen.

Die vorliegende Motion betrifft invasive gebietsfremde Pflanzen, die nicht in Anhang 2 der Freisetzungsverordnung (FrSV, SR 814.911) aufgeführt sind, sondern auf der schwarzen Liste der Info Flora stehen. Der Umgang mit ihnen ist daher nicht verboten. Darunter fallen verschiedene Problempflanzen wie der genannte Kirschlorbeer (*purunus laurocerasus*) oder auch der beliebte Sommerflieder (Schmetterlingsstrauch, *Buddleja davidii*), die damit weiterhin verkauft werden dürfen – verbunden mit der Informationspflicht gegenüber den Käuferinnen und Käufern. Für die Käuferinnen und Käufer kommt die Sorgfaltspflicht zum Tragen.

Die schwarze Liste umfasst 40 Arten – alles gebietsfremde Pflanzen, bei denen aufgrund des aktuellen Kenntnisstands ein hohes Ausbreitungspotenzial in der Schweiz gegeben oder zu erwarten ist. Zudem ist der Schaden in den Bereichen Biodiversität, Gesundheit und/oder Ökonomie erwiesen und hoch, weshalb eine Ausbreitung verhindert werden soll. Hinzu kommen 16 Arten auf der Beobachtungsliste.

Über die genaue Bedeutung der schwarzen Liste und der Beobachtungsliste der Info Flora gibt nachstehende Tabelle Auskunft.

Invasive Neophyten CH	Black List „Schwarze Liste“	Watch List „Beobachtungsliste“
Ausbreitungspotenzial in der Schweiz aufgrund des aktuellen Kenntnisstands	hoch (gegeben oder zu erwarten)	mittel bis hoch (gegeben oder zu erwarten)
Schaden in den Bereichen Biodiversität, Gesundheit und/oder Ökonomie	erwiesen und hoch	mittel bis hoch
Empfehlung zu Vorkommen und Ausbreitung dieser Art	verhindern	beobachten und weitere Kenntnisse sammeln

2015 hat die Arbeitsgruppe invasive Neobiota (AGIN) der kantonalen Umweltschutzämter (KVU) basierend auf den gesetzlichen Grundlagen und den Info Flora-Listen zusammen mit Vertretern von Jardin Suisse, dem Unternehmerverband Gärtner Schweiz, eine Empfehlung zu Verkaufseinschränkungen bei gebietsfremden Problempflanzen erarbeitet. Die AGIN empfiehlt, 24 gebietsfremde Problempflanzen nicht mehr zu verkaufen, darunter beispielsweise den Götterbaum und die Herbst-Kirsche.

Darüber hinaus empfiehlt die AGIN der Branche, die Käuferinnen und Käufer im Sinne der Informationspflicht mit folgendem Text über 18 gebietsfremde Pflanzen der schwarzen Liste und der Beobachtungsliste zu informieren: „**ACHTUNG. Unkontrolliert kann diese Pflanze die Natur gefährden. Darf nur unter Kontrolle im Siedlungsgebiet wachsen. Bestände pflegen: zurückschneiden, Früchte und Samen entfernen. Nicht selbst kompostieren; Schnittgut über Grünabfuhr oder Kehrreichtabfuhr entsorgen. Art. 5 Freisetzungsverordnung / www.infoflora.ch → Neophyten.**“ Betroffen sind u.a. die Neubelgische Aster, der Schmetterlingsstrauch, die Vielblättrige Lupine, die Robinie, die Schneebeere und der mit dem Vorstoss thematisierte Kirschlorbeer.

Im Kanton Thurgau kontrolliert die zuständige Fachstelle im Amt für Umwelt das Umgangsverbot (Anhang 2 FrSV), die Informationspflicht und den Verkaufsverzicht stichprobenartig zusammen mit dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich. Verbotene Pflanzen waren bei den kontrollierten Gärtnereien (inkl. Fachmärkten) nicht im Verkauf. Auch der branchenweite Verkaufsverzicht wird ohne Gesetz gut umgesetzt. Beanstandungen gab es aber wegen fehlender Informationen für die Kundinnen und Kunden. So fehlte in vielen Fällen die vorgeschriebene Etikette an den Pflanzen.

Die grösste Kontrolle, für die eine Praktikantin des AWEL mit grossem Pflanzenwissen eingesetzt werden konnte, fand 2014 statt. Von 32 besuchten Gärtnereien verkauften 14 keine Neophyten, bei drei Betrieben waren alle korrekt angeschrieben. In sechs Gärtnereien waren die Problempflanzen nur zum Teil angeschrieben, in neun gar nicht. 2016 gab es zwei unangekündigte Stichproben. In einer Gärtnerei gab es nur wenige Neophyten, die aber nicht beschriftet waren. In der anderen gab es mehrere beschriftungspflichtige Pflanzen, die bis auf zwei Ausnahmen vorbildlich etikettiert waren. 2018 folgten sechs weitere unangekündigte Kontrollen. Dieses Mal gab es bei allen Gärtnereien Beanstandungen: Manche Problempflanzen waren korrekt beschriftet, bei anderen fehlte die Etikette. Das Personal war bezüglich Neophyten sehr unterschiedlich ausgebildet. Die kontrollierten Betriebe erhielten vom Amt für Umwelt einen Brief mit den detaillierten Resultaten sowie Merkblättern und der Empfehlung, auf Pflanzen der schwarzen Liste und der Beobachtungsliste zu verzichten. Wo die Beschriftung fehlte, musste dies sofort korrigiert werden. Die Betriebe bestätigten per E-Mail mit Fotos, dass sie den Vorgaben gefolgt waren. Weitere Kontrollen sind für die nächsten Jahre vorgesehen.

Die Sorgfaltspflicht seitens der Käuferinnen und Käufer ist demgegenüber schwieriger zu kontrollieren und wird häufig missachtet, vermutlich aus Unwissenheit. Die Informationsetikette reicht offenbar nicht aus für eine nachhaltige Sensibilisierung der Käuferschaft. Für die Jahre 2020 bis 2024 sind deshalb kleinere Aktionen zur Sensibilisierung

der Käufer und der Branche geplant, für grössere müssten separate Mittel zur Verfügung gestellt werden.

3. Vorgesehene Anpassung des Umweltschutzgesetzes auf Bundesebene

Wegen der stetigen Zunahme von invasiven gebietsfremden Arten hat der Bundesrat im Mai 2016 die Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten gutgeheissen. Im Sommer 2019 führte er eine Vernehmlassung zu einer Revision des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) durch, um die Strategie rechtlich umzusetzen. Ziel der Gesetzesrevision ist es, invasive gebietsfremde Arten auch ausserhalb der Landwirtschaftsflächen und des Waldes besser bekämpfen zu können. Mit einer Änderung des Umweltschutzgesetzes soll die Grundlage für neue Vorschriften zur Verhütung, Bekämpfung und Überwachung geschaffen werden. Namentlich sollen Massnahmen an der Landesgrenze sowie verbindliche Meldungs- und Bekämpfungsmöglichkeiten möglich sein. Auch sollen Private verpflichtet werden können, gewisse Bekämpfungsmassnahmen auf ihrem Grundstück zu treffen oder solche Massnahmen zu dulden.

Wie der Bundesrat schreibt¹, hat sich das geltende USG für die effektive und effiziente Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten als lückenhaft erwiesen. So sind die Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen gegen die unbeabsichtigte Einschleppung und Ausbreitung dieser Arten unvollständig und nicht verbindlich genug. Zudem lassen sich nicht alle betroffenen Akteure, wie zum Beispiel Grundstückbesitzerinnen und -besitzer, in angemessenem Umfang in die Massnahmen einbinden. Diese Lücken würden mit der USG-Anpassung geschlossen. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sollen bei der Bekämpfung invasiver Neophyten stärker in die Pflicht genommen werden können.

Wann der Bundesrat die Botschaft zu den vorgesehenen Änderungen an das Parlament verabschieden wird, ist derzeit noch offen.

II. Inhaltliche Beurteilung

Die Motion nimmt ein wichtiges Anliegen auf, und die darin aufgeführte Begründung ist nachvollziehbar. Pflanzen wie der Kirschlorbeer stellen ein ernstzunehmendes Problem dar, da sie sich rasch ausbreiten und andere Pflanzen verdrängen. Die Neophytensituation insbesondere in siedlungsnahen Wäldern zeigt, dass die geltenden Anforderungen an den Umgang mit gebietsfremden Organismen (Art. 4 ff. und 15 der Freisetzungsverordnung) nicht ausreichen, um die Ausbreitung von bestimmten invasiven gebietsfremden Pflanzenarten einzudämmen oder zu verhindern. Der Regierungsrat stimmt dem Motionär zu, dass es paradox ist, wenn diese Pflanzen weiterhin in den Verkauf gelangen. Auch die Revision des USG wird daran nichts ändern, da sie gemäss der Vernehmlassungsversion auf Bekämpfungsmassnahmen ausgerichtet ist. Ein Verbot solcher Pflanzen erscheint deshalb zweckmässiger. Mit Blick auf die kantonale Umsetzung werden allerdings noch einige Fragen zu klären sein, weil ein Verbot nur nützt, wenn die

¹ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75033.html>

Einhaltung auch kontrolliert wird und Sanktionen drohen. Zu den Fragen gehören beispielsweise:

- Wie soll die Überwachung der Pflanzenverkäufe erfolgen?
- Sollen Neupflanzungen in öffentlichen und privaten Gärten und Anlagen überwacht werden?
- Wie soll das Verkaufs- und Freisetzungsverbot durchgesetzt werden?

Durch eine unterschiedliche Rechtslage in den Nachbarkantonen und Nachbarländern wird der Kanton Thurgau trotz Verkaufsverbot mit Neueinfuhren von invasiven gebietsfremden Arten konfrontiert sein. Ein kantonales Verbot wird zudem dazu führen, dass der Detailhandel in den Verteilzentralen gewisse Pflanzen für die Läden im Kanton Thurgau sperren muss. Der Kunde könnte die Pflanze aber in einem Nachbarkanton kaufen.

Im Falle einer Erheblicherklärung wird im Detail zu klären sein, wie ein isoliertes kantonales Verkaufs- und Freisetzungsverbot auch in Relation zum USG und der FrSV genau ausgestaltet sein kann.

Sollte auf kantonaler Stufe eine Konkretisierung der FrSV erfolgen, wäre diese im Kapitel 9 der RRV anzugliedern, da an jener Stelle bereits der Vollzug des Bundesgesetzes geregelt ist. Diese Regelung wäre quasi als Konkretisierung der Überwachung der Sorgfaltspflicht der Kantone gemäss Art. 49 FrSV auszugestalten.

Sollen auf kantonaler Stufe weitgehende Pflichten und Aufgaben wie auch Kosten für Dritte und Gemeinden begründet werden, müsste dies auf Gesetzesstufe und in einem neuen Gesetz erfolgen, da eine Einfügung in bestehende Gesetze aus systematischen Gründen keinen Sinn ergibt. Der Regierungsrat weist explizit auch auf die erheblichen Regulierungsfolgekosten hin.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber