

Invasive gebietsfremde Pflanzen im Bereich der Pflanzengesundheit – neue Chancen für Regelungen im Internationalen Jahr der Pflanzengesundheit?

Invasive alien plants in plant health – new opportunities for management in the International Year of Plant Health?

396

Zusammenfassung

Viele invasive gebietsfremde Arten im Sinne der Biodiversitätskonvention sind auch Pflanzenschädlinge im Sinne des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens und umgekehrt. Deshalb ist eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen Politikbereichen sinnvoll. In der EU gibt es zwei Verordnungen, die nichteinheimische schädliche Organismen regeln, die Pflanzengesundheitsverordnung 2016/2031 und die Verordnung 1143/2014 über invasive Arten. Für viele schädliche Arten sind damit Prävention und Bekämpfung durch eine der beiden Verordnungen geregelt, lediglich für gebietsfremde Pflanzenarten, die nur landwirtschaftlich genutzte Pflanzen schädigen, existiert zurzeit keine zufriedenstellende Regelungspraxis. Die im Internationalen Jahr der Pflanzengesundheit angestrebte Bewusstseinsbildung über Risiken der Ein- und Verschleppung von Schadorganismen könnte auch zu einer besseren Regulierung solcher gebietsfremder Pflanzen führen.

Stichwörter: Invasive gebietsfremde Art, Pflanzenschädling, Naturschutz, Pflanzengesundheit, Biodiversitätskonvention, Internationales Pflanzenschutzübereinkommen

Abstract

Many invasive alien species in the sense of the Convention on Biodiversity are also plant pests as defined in the

International Plant Protection Convention – and vice versa. Cooperation between the two policy fields is therefore necessary. In the European Union different regulations exist in the fields of plant health and environmental protection. While for many noxious species prevention and management measures are prescribed in one of the two regulations, some species, namely alien plants that pose a threat solely to agriculture and cultivated plants are currently not regulated to a satisfactory degree. It is hoped the increased awareness about plant health threats in the International Year of Plant Health will stimulate a better legal treatment of these plants as pests in the EU.

Key words: Invasive alien species, plant pest, nature conservation, plant health, Convention on Biodiversity, International Plant Protection Convention

Hintergrund

In einer durch die Globalisierung des Handels und durch Klimawandel veränderten Welt wächst das Risiko der Verbringung unerwünschter und schädlicher Organismen in Gebiete, in denen sie vorher nicht vorkamen. Solche Einschleppungen zu begrenzen oder zu verhindern, ist damit wichtiges Ziel von Bemühungen um biologische Sicherheit. In vielen Regionen bzw. Ländern sind diese Bemühungen als Ergebnis historischer Entwicklungen nach der Art der Bedrohung in unterschied-

Affiliation

Julius Kühn-Institut (JKI) – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, Institut für nationale und internationale Angelegenheiten der Pflanzengesundheit, Braunschweig

Kontaktanschrift

Dr. Uwe Starfinger, Julius Kühn-Institut (JKI) – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, Institut für nationale und internationale Angelegenheiten der Pflanzengesundheit, Messeweg 11/12, 38104 Braunschweig, E-Mail: uwe.starfinger@julius-kuehn.de

Zur Veröffentlichung angenommen

22. Juni 2020

lichen und weitgehend voneinander getrennten Sektoren angesiedelt. Wesentliches Ziel pflanzengesundheitlicher Maßnahmen ist die Verhinderung der Ein- und Verschleppung von Pflanzenschädlingen. Im Bereich Naturschutz geht es um Organismen, die die biologische Vielfalt gefährden, und auch die menschliche oder die Tiergesundheit können durch eingeschleppte Organismen bedroht sein. So sind verschiedene Bereiche der Verwaltung mit ähnlichen Fragestellungen beschäftigt, wenden z.T. ähnliche Methoden an und arbeiten teilweise sogar an denselben Arten, wenn diese mehrfache Schadwirkungen haben. In diesem Text geht es um die Überschneidung der Zuständigkeiten des pflanzengesundheitlichen Arbeitsbereiches und des Naturschutzes, die einerseits zu Missverständnissen und Unklarheiten führen kann. Andererseits können beide Seiten von Erfahrungen in der Forschung oder in Bezug auf Maßnahmen von der jeweils anderen Seite profitieren und so Synergien nutzen.

Terminologie

Der Begriff „Schädling“ ist durch das Internationale Pflanzenschutzübereinkommen (IPPC) definiert als „Alle Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädigen“ (FAO, 2016). Der Begriff ist hier also weit gefasst – Ziel des IPPC ist nicht nur der Schutz von Kulturpflanzen und es beinhaltet auch den Schutz vor Pflanzen, die andere Pflanzen z. B. durch Konkurrenz schädigen könnten.

Große Unsicherheit gibt es bei der Verwendung des Begriffs „invasive gebietsfremde Art“ (invasive alien species, IAS). Das stammt zum einen aus der unterschiedlichen Verwendung in der (invasionsbiologischen) Wissenschaft und im angewandten Zusammenhang. In der Invasionsbiologie folgen Autoren häufig einer Definition wie etwa der von RICHARDSON et al. (2000), die den Begriffsbestandteil „invasiv“ an die Ausbreitungsgeschwindigkeit binden, also solche gebietsfremden Arten invasiv nennen, die sich schnell im neuen Gebiet ausbreiten. Dagegen beziehen sich politische oder gesetzliche Texte häufig auf Definitionen, die solche Arten „invasiv“ nennen, welche unerwünschte Auswirkungen haben. Diese Definition stammt ursprünglich aus der Biodiversitätskonvention, in der eine „gebietsfremde invasive Art“ eine gebietsfremde Art ist, deren Einführung beziehungsweise Ausbreitung eine Bedrohung für die biologische Vielfalt darstellt (CBD, 2002). Heute wird der Begriff „invasive Art“ im politischen oder gesetzlichen Zusammenhang in der Regel mit Bezug auf die Bedrohung oder Schädigung verwendet, dabei wird aber häufig auf die Nennung des betroffenen Schutzguts verzichtet. Obwohl der Begriff aus dem Naturschutzbereich stammt, werden vielfach auch Arten invasiv genannt, die etwa die menschliche Gesundheit betreffen (wie die allergieauslösende *Ambrosia*) oder die Pflanzen schädigen, ohne dabei einen negativen Einfluss auf die biolo-

gische Vielfalt zu haben. Auch im pflanzengesundheitlichen Zusammenhang werden häufig Pflanzenschädlinge pauschal als invasiv bezeichnet (CANNON et al., 2007; MARFLEET and SHARROCK, 2020). Nicht selten finden sich so die Begriffe plant health und invasive species als gemeinsame Keywords im selben Artikel (z. B. GROUSSET et al., 2020).

Tatsächlich existiert eine große Überschneidung zwischen invasiven gebietsfremden Arten im Sinne der CBD und Pflanzenschädlingen im Sinne des IPPC. Aus der oben genannten, weiten Definition des Schädlings im IPPC ergibt sich, dass viele Schädlinge auch IAS im Sinne der CBD sind (Abb. 1), wenn sie auch Elemente der Biodiversität betreffen. Dies haben die Sekretariate beider Übereinkommen mehrfach festgestellt, z. B. 2004 in einem Memorandum of Cooperation (SCHRADER et al., 2010). Die Möglichkeiten für eine solche Zusammenarbeit des Landwirtschafts- und des Umweltsektors sind vielfältig: So hat sich die Forschung zu invasiven Arten zu einer Subdisziplin der Ökologie – der Invasionsbiologie – mit eigenen Lehrbüchern, Theorien und Methoden entwickelt (z. B. KOWARIK, 2010, JESCHKE & HEGER, 2018). Erfahrungen der Invasionsbiologie können auch für die Erforschung von Pflanzenschädlingen genutzt werden, etwa bei der Erklärung und Prognose von Etablierung und Ausbreitung. Die lange Tradition der Pflanzengesundheit hat dagegen schon früh zur Entwicklung von internationalen Regelungen und Standards geführt, die prinzipiell auch für IAS anwendbar sind.

Gesetzliche Regelungen in der EU

Nach langer Vorbereitung trat am 1. Januar 2015 die „Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten“ in Kraft. Kern der Verordnung ist die Listung von „invasiven

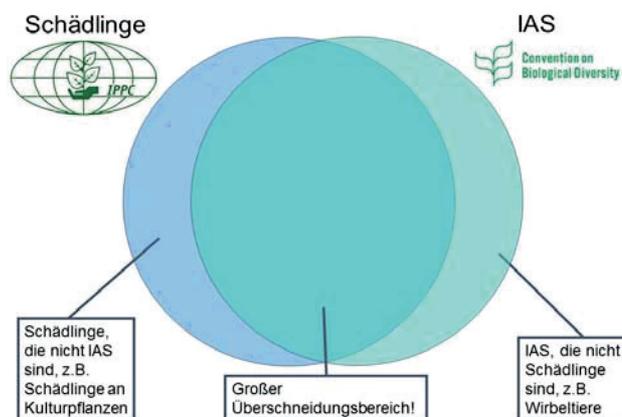


Abb. 1. Pflanzenschädlinge im Sinne des IPPC und invasive gebietsfremde Arten im Sinne der CBD weisen einen großen Überschneidungsbereich auf.

gebietsfremden Arten von unionsweiter Bedeutung“, für die konkrete Maßnahmen vorgeschrieben sind wie Besitz- und Vermarktungsverbote, schnelle Reaktion auf das Erstauftreten von Populationen dieser Arten etc. Dazu schreibt die Verordnung Risikoanalysen vor. Nach der Erstellung der Verordnung wurde nach Risikoanalyseverfahren gesucht, die für die Anwendung geeignet sind. Dabei wurde gefunden, dass das pflanzengesundheitliche Verfahren der Pest Risk Analysis (PRA), wie es durch Standards des IPPC (FAO, 2017) und der EPPO (EPPO, 2001) formuliert ist, die Anforderungen der Verordnung weitgehend erfüllt (ROY et al., 2014).

Seit dem Dezember 2019 ist in der EU die Pflanzengesundheitsverordnung 2016/2031 in Kraft, die Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen regelt. Die Verordnung sieht u.a. auch die Möglichkeit der Regelung von Pflanzen als Schädlingen vor: „Liegen Nachweise dafür vor, dass von nicht-parasitären Pflanzen – mit Ausnahme von Pflanzen, die unter Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 fallen – Pflanzengesundheitsrisiken mit schwerwiegenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen für das Gebiet der Union ausgehen, können diese nicht-parasitären Pflanzen als Schädlinge im Sinne dieser Verordnung angesehen werden“. Allerdings macht die Präambel klar, dass bei der Ausweisung von Quarantäneschädlingen „insbesondere Pflanzen im Mittelpunkt stehen, die parasitär für andere Pflanzen sind, wenn diese äußerst schädlich für die Pflanzengesundheit sind“. Nicht-parasitäre Pflanzen sind damit auch in den Anhängen der Verordnung bisher nicht als Schädlinge gelistet.

Das Programm der EPPO

Die Europäische und Mediterrane Pflanzenschutzorganisation (EPPO) hat bereits 2002 dem IPPC folgend beschlossen, invasive Pflanzen als Pflanzenschädlinge zu betrachten und damit auch Risikoanalysen zu unterziehen, um ggf. eine Regelung von Pflanzen als Quarantäneschädling zu empfehlen (SCHRADER & UNGER, 2003; SCHRADER et al., 2010). Die Arbeiten zu invasiven Pflanzenarten werden seitdem von einer Expertengruppe koordiniert (EPPO Panel on Invasive Alien Plants; EPPO, 2020).

Nachdem die PRA-Methodik der EPPO für die Zwecke der IAS-Verordnung als geeignet anerkannt war, war der Weg frei, auch EPPO PRAs als Basis für die Listung von IAS von unionsweiter Bedeutung zu nutzen. Viele der ersten Pflanzenarten auf der EU-Liste verdanken ihre Listung EPPO-PRAs, die vor Inkrafttreten der IAS-Verordnung erstellt worden waren. Darüber hinaus war die EPPO Projektpartner in einem aus dem EU LIFE Programm geförderten Projekt, in dem für weitere 16 Pflanzenarten PRAs mit dem Ziel erstellt wurden, ihre Eignung für die Liste von IAS von unionsweiter Bedeutung zu prüfen (TANNER et al., 2017). Ein großer Teil dieser Arten wurden von der EU Kommission auf die Liste gesetzt (EU, 2019).

Die oben genannte Überschneidung der Bereiche Umwelt und Pflanzengesundheit in Bezug auf invasive Arten hat in diesem Fall tatsächlich Synergien entstehen lassen: Die in der Pflanzengesundheit entwickelte Methodik wurde für einen Bedarf aus dem Umweltbereich genutzt und hat damit zu einem wirksamen Schutz vor den von diesen Arten ausgehenden Risiken geführt. Anders ist die Situation bei jüngeren PRAs zu invasiven Pflanzen, die die EPPO mit eigenen Mitteln durchgeführt hat. Es handelt sich hier mehrfach um Pflanzenarten, für die die PRAs keine Risiken für die biologische Vielfalt insgesamt gezeigt haben, die aber wegen ihrer Auswirkungen auf Kulturpflanzen als Quarantäneschädlinge gewertet wurden. Dies sind v.a. landwirtschaftliche Problemunkräuter wie *Ambrosia trifida* (EPPO, 2019) und weitere Arten, deren PRAs noch nicht veröffentlicht sind. Wegen ihrer geringen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt sind diese Pflanzen kaum über die IAS-Verordnung regelbar, wegen ihres großen Schadens für Kulturpflanzen wäre aber die Verhinderung einer weiteren Ein- und Verschleppung wünschenswert. Andere Länder als die EU-Mitgliedsstaaten Länder nutzen Regelungen gegen solche Schädlinge, entweder aus dem Bereich der Pflanzenquarantäne (z. B. die Eurasische Wirtschaftsunion) oder aus umfassenden Biosicherheitsregeln (z. B. Australien).

Ausblick

Das Internationale Jahr der Pflanzengesundheit wird vielfältig genutzt, um Bewusstheit und Aufmerksamkeit für die großen Risiken zu erzeugen, die von Pflanzenschädlingen für die menschliche Ernährung und Gesundheit, aber auch für Natur und Umwelt ausgehen. Ziel ist dabei nicht nur, eine breite Öffentlichkeit zu informieren, sondern auch Dialoge in der Fachöffentlichkeit zu intensivieren. So ist z. B. geplant, auf internationalen Tagungen im Bereich Pflanzenschutz und Invasionsbiologie wechselseitig über Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der invasiven Arten und Schädlinge zu informieren. Es wäre zu wünschen, dass sich dabei langfristig auch Möglichkeiten entwickeln, angemessen auf die Risiken, die durch solche gebietsfremde Arten entstehen, zu reagieren, die nicht in erster Linie die biologische Vielfalt, sondern andere Schutzgüter, wie die wirtschaftliche Nutzung von Kulturpflanzen bedrohen.

Interessenskonflikte

Der Autor erklärt, dass keine Interessenskonflikte vorliegen.

Literatur

CANNON, R.J.C., L. MATTHEWS, D.W. COLLINS, E. AGALLOU, P.W. BARTLETT, K.F.A. WALTERS, A. MACLEOD, D.D. SLAWSON, A. GAUNT, 2007: Eradication of an invasive alien pest, *Thrips palmi*. *Crop Protection* 26 (8), 1303-1314, DOI: 10.1016/j.cropro.2006.11.005.

- CBD, 2002: COP 6 Decision VI/23 "Alien species that threaten ecosystems, habitats or species". URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197>, aufgerufen am 27.4.2020.
- EPPO, 2001: Pest risk analysis. EPPO Bulletin **31**, 479-480, DOI 10.1111/j.1365-2338.2001.tb01029.x.
- EPPO, 2019: Pest risk analysis for *Ambrosia trifida*. EPPO, Paris. URL: <https://gd.eppo.int/taxon/AMBTR/documents>.
- EPPO, 2020: EPPO activities on Invasive Alien Plants. URL: https://www.eppo.int/ACTIVITIES/iap_activities, aufgerufen am 28.4.2020.
- EU, 2014: VERORDNUNG (EU) Nr. 1143/2014 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten. Amtsblatt der Europäischen Union L 317 vom 4.11.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:317:FULL&from=PL>, aufgerufen am 27.4.2020.
- EU, 2019: DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2019/1262 DER KOMMISSION vom 25. Juli 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2016/1141 zwecks Aktualisierung der Liste invasiver gebietsfremder Arten von EU-weiter Bedeutung. Amtsblatt der Europäischen Union L199/1.
- FAO, 2016: ISPM 5, GLOSSAR PFLANZENGESUNDHEITLICHER BEGRIFFE. URL: https://pflanzengesundheit.julius-kuehn.de/dokumente/upload/775cc_ism_05-kons2015-05de.pdf, aufgerufen am 27.4.2020.
- FAO, 2017: ISPM 11. Pest risk analysis for quarantine pests. URL: https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2019/05/ISPM_11_2013_En_PRA_QPs_2019-04-30_PostCPM14_InkAm.pdf.
- GROUSSET, F., J.C. GRÉGOIRE, H. JACTEL, A. BATTISTI, A. BENKO BELOGLAVEC, B. HRAŠOVEC, J. HULCR, D. INWARD, A. ORLINSKI, F. PETTER, 2020: The Risk of Bark and Ambrosia Beetles Associated with Imported Non-Coniferous Wood and Potential Horizontal Phytosanitary Measures. *Forests* **11** (3), 342, DOI: 10.3390/f11030342.
- JESCHKE, J.M., T. HEGER (Eds.), 2018: Invasion biology: hypotheses and evidence. Vol. 9, CABI.
- KOWARIK, I., 2010: Biologische Invasionen. Neophyten und Neozoen in Mitteleuropa. [Mit Beiträgen von Wolfgang Rabitsch]. 2. Aufl., Ulmer, Stuttgart.
- MARFLEET, K., S. SHARROCK, 2020: The International Plant Sentinel Network: an update on phase 2. *Sibbaldia: the International Journal of Botanic Garden Horticulture* **18**, 105-116, DOI: 10.23823/Sibbaldia/2020.291.
- RICHARDSON, D.M., P. PYŠEK, M. REJMÁNEK, M.G. BARBOUR, F.D. PANETTA, C.J. WEST, 2000: Naturalization and invasion of alien plants: concepts and definitions. *Diversity and distributions* **6** (2), 93-107, DOI: 10.1046/j.1472-4642.2000.00083.x.
- ROY, H., K. SCHONROGGE, H. DEAN, J. PEYTON, E. BRANQUART, S. VANDERHOEVEN, G. COPP, P. STEBBING, M. KENIS, W. RABITSCH, F. ESSL, S. SCHINDLER, S. BRUNEL, M. KETTUNEN, L. MAZZA, A. NIETO, J. KEMP, P. GENOVESI, R. SCALERA, A. STEWART, 2014: Invasive alien species-framework for the identification of invasive alien species of EU concern ENV. B. 2/ETU/2013/0026, URI: <http://nora.nerc.ac.uk/id/eprint/509294>.
- SCHRADER, G., J.G. UNGER, 2003: Plant quarantine as a measure against invasive alien species: the framework of the International Plant Protection Convention and the plant health regulations in the European Union. *Biological Invasions* **5** (4), 357-364, DOI: 10.1023/B:BINV.0000005567.58234.b9.
- SCHRADER, G., J.G. UNGER, U. STARFINGER, 2010: Invasive alien plants in plant health: a review of the past ten years. EPPO bulletin **40** (2), 239-247.
- SPENCE, N., 2020: Implementation of the GB Plant Health and Biosecurity Strategy 2014–2019 with foresight on a new strategy for 2020. *Outlook on Agriculture* **49** (1), 5-12, DOI: 10.1177/0030727020906831.
- TANNER, R., E. BRANQUART, G. BRUNDU, S. BUHOLZER, D. CHAPMAN, P. EHRET, G. FRIED, U. STARFINGER, J. VAN VALKENBURG, 2017: The prioritisation of a short list of alien plants for risk analysis within the framework of the Regulation (EU) No. 1143/2014. *NeoBiota* **35**, 87-118, DOI: 10.3897/neobiota.35.12366.

© Der Autor/Die Autorin 2020.

 Dies ist ein Open-Access-Artikel, der unter den Bedingungen der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (CC BY 4.0) zur Verfügung gestellt wird (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>).

© The Author(s) 2020.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en>).