

09.12.08

EU - A - Fz - G - U

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Hin zu einer EU-Strategie für den Umgang mit invasiven Arten

KOM(2008) 789 endg.; Ratsdok. 16813/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 9. Dezember 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 3. Dezember 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 3. Dezember 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 414/06 = AE-Nr. 061265

1. WAS SIND INVASIVE ARTEN?

Die irdische Fauna und Flora hat sich über Jahrtausende entwickelt, und Ozeane, Meere, Bergketten, Wüsten und selbst große Flüsse haben natürliche Barrieren geschaffen, die die Ausbreitung von Arten verhindert und auf diese Weise spürbar dazu beigetragen haben, dass sich auf der Erde ein großer Artenreichtum sowie Tier- und Pflanzengemeinschaften entwickeln konnten, die heute als gebiets- oder ortstypisch gelten. Dem Menschen ist es jedoch gelungen, diese natürlichen Hindernisse, die die Entwicklung gebietstypischer Tier- und Pflanzenwelten begünstigt haben, zu umgehen, mit dem Ergebnis, dass sich Arten heute zufällig oder gewollt in Gegenden ansiedeln, die Hundert oder gar Tausende von Kilometern von ihren natürlichen Lebensräumen entfernt sind. In vielen Fällen passen sich diese nichtheimischen Arten nur schlecht an ihr neues Lebensumfeld an und sterben rasch aus. Andere überleben jedoch, vermehren und etablieren sich. Mitunter sind diese Neuankommlinge so anpassungsfähig, dass sie nicht länger als biologisches Kuriosum, sondern vielmehr als eine echte Bedrohung angesehen werden, weil sie nicht nur den Ökosystemen, sondern auch Nutzpflanzen und Nutztieren, der örtlichen Ökologie, der menschlichen Gesundheit und der Wirtschaft ernsthaft schaden. Nichtheimische Arten mit derart negativen Auswirkungen sind als **invasive Arten (IA)** bekannt¹.

2. ERFORDERNIS SOFORTIGEN HANDELNS AUF EU-EBENE

Die wichtigsten Störfaktoren für die biologische Vielfalt sind Lebensraumveränderung, Klimawandel, Raubbau, Umweltverschmutzung und invasive Arten². Zwar existieren auf EU-Ebene Instrumente, die sich mit vier dieser fünf Faktoren befassen, doch besitzt die EU im Gegensatz zu verschiedenen anderen OECD-Ländern derzeit kein umfassendes Rechtsinstrument für den Umgang mit invasiven Arten. Diese Lücke muss geschlossen werden, wenn die EU ihr Ziel, „den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 aufzuhalten“³, erreichen will. Außerdem stellen invasive Arten auch für die Wirtschaft der EU eine große Gefahr dar. Die Kosten der durch biologische Invasionen verursachten Schäden und der erforderlichen Bekämpfungsmaßnahmen werden nach vorliegenden dokumentierten Informationen auf mindestens 12 000 Millionen EUR/Jahr veranschlagt.

Die Notwendigkeit einer koordinierten Aktion zur Bewältigung des Problems biologischer Invasionen wurde auf höchster politischer Ebene hervorgehoben. Der Umweltrat⁴, das Europäische Parlament⁵, der Ausschuss der Regionen⁶ und der Europäische Wirtschafts- und

¹ Der in diesem Dokument durchweg verwendete Begriff „invasive Arten“ umfasst „invasive gebietsfremde Arten“ im Sinne des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und „invasive nichtheimische Arten“. Invasive Arten werden weitgehend als Arten definiert, deren Ein- und/oder Verschleppung die biologische Vielfalt bedroht oder andere unvorhersehbare Folgen haben kann.

² Weltökosystemstudie (*Millennium Ecosystem Assessment*), 2005.

³ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Göteborg, 15./16. Juni 2001.

⁴ Schlussfolgerungen des Umweltrates, 3. März 2008, Punkt 13.

⁵ Bericht über die Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik des Europäischen Parlaments, 28. März 2007.

⁶ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 6. Dezember 2006 zur Mitteilung der Kommission: Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 - und darüber hinaus (KOM(2006) 216 endg.), CdR 159/2006 fin.

Sozialausschuss⁷ haben gemeinsam darauf hingewiesen, dass eine EU-Strategie für den Umgang mit invasiven Arten sowie ein wirksames Frühwarnsystem und wirksame Reaktionsmechanismen auf EU-Ebene erforderlich sind. Ein ähnliches Engagement ist bereits im Sechsten Umweltaktionsprogramm (6. UAP), in der Mitteilung der Kommission über die Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 und darüber hinaus⁸ und dem damit zusammenhängenden Aktionsplan enthalten, in denen erkannt wurde, dass „eine umfassende EU-Strategie entwickelt werden sollte“, um die Auswirkungen invasiver gebietsfremder Arten auf die biologische Vielfalt in der EU nachhaltig zu verringern.

Die Haupteinschleppungswege für invasive Arten sind direkt oder indirekt mit dem Handel verbunden. Durch rapide zunehmende Handels- und Transportaktivitäten eröffnen sich immer mehr Möglichkeiten zur Einbringung invasiver Arten, und Umweltbelastungen (wie höhere CO₂-Konzentrationen, steigende Temperaturen, zunehmende Stickstoffablagerungen, veränderte Störungsabläufe und zunehmende Lebensraumverschlechterung) dürften weitere Invasionen erleichtern. Der Handel fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, und Waren können in der Gemeinschaft, sobald sie in den Verkehr gebracht wurden, frei zirkulieren. Handelsprobleme können nur an der Außengrenze der Gemeinschaft wirksam gelöst werden. Aufgrund des Binnenmarktes kann sich eine invasive Art, sobald sie als Handelsware oder auf einer Handelsware in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingeführt wurde, schnell in der gesamten EU ausbreiten. Angesichts der Art und Weise, auf die sich diese Arten einbürgern und ausbreiten, können die von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen völlig gegenstandslos werden, wenn Nachbarländer untätig bleiben oder unkoordiniert vorgehen.

Die geltenden Vorschriften und Politiken der EU bilden bereits einen Teil der Antwort auf die Frage biologischer Invasionen. Bisher gibt es allerdings keine Mechanismen zur Förderung der Harmonisierung oder Anpassung von Vorgehensweisen zwischen Nachbarländern oder Ländern derselben Subregion. Es besteht keine systematische formelle Verpflichtung, bei absichtlicher Einbringung nichtheimischer Arten, die die biologische Vielfalt beeinträchtigen könnten, Risikoanalysen vorzunehmen, und zufällige oder fahrlässige Einbringungen bleiben sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene weitgehend unregelt. Es gibt kein einheitliches System zur Überwachung und Bekämpfung invasiver Arten und ihrer Auswirkungen auf die biologische Vielfalt in Europa. Es ist kaum damit zu rechnen, dass vereinzelt durchgeführte Maßnahmen wesentlich dazu beitragen werden, die Gefährdung europäischer Ökosysteme durch biologische Invasionen zu mindern.

3. INVASIVE ARTEN IN EUROPA UND IHRE AUSWIRKUNGEN

3.1. Invasive Arten in Europa

Im Rahmen des DAISIE⁹-Projekts, das über das Sechste Forschungsrahmenprogramm der EU gefördert wird, wurden in Europa 10 822 nichtheimische Arten identifiziert, von denen sich 10-15 % negativ auf Wirtschaft und Umwelt auswirken dürften. Abgelegene Inseln mit großer

⁷ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 15. Februar 2007 zur Mitteilung der Kommission: Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 - und darüber hinaus (KOM(2006) 216 endg.), NAT/334 - CESE 205/2007 fin DE/Ho/hn.

⁸ KOM(2006) 216 endg.

⁹ DAISIE (*Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe*), Europäische Datenbank für gebietsfremde invasive Arten, www.europe-aliens.org

biologischer Vielfalt, darunter die meisten der überseeischen Gebiete der EU, sind für Invasionen ganz besonders anfällig, weil letztere auch die Existenzgrundlagen der lokalen Bevölkerung sowie Kultur und Wirtschaftschancen unverhältnismäßig stark beeinflussen können.

3.2. Einschleppungswege

Was die Einschleppungswege anbelangt, so entweichen die meisten invasiven Pflanzen ursprünglich aus Gärten oder Aquarien, während invasive Süßwasserfauna durch Entkommen aus Aquakulturanlagen oder den absichtlichen Einsatz in Angelgewässer in die freie Wildbahn gelangt. Dagegen werden die meisten invasiven Arten in der Meeresumwelt unbeabsichtigt als „blinde Passagiere“ oder als Schadorganismen (z. B. im Ballastwasser) eingeführt. Da immer mehr Pflanzen und Tiere unterschiedlichster Herkunft um die Welt befördert werden, nimmt auch das Potenzial für biologische Invasionen zu.

3.3. Ökologische Auswirkungen invasiver Arten

Invasive Arten gelten als eine der größten Bedrohungen der biologischen Vielfalt¹⁰. Sie beeinflussen die lokale Umwelt auf verschiedene Weise:

- Sie konkurrieren mit heimischen Organismen um Nahrung und Lebensraum. Beispiel: In vielen Gebieten Europas werden das einheimische Eichhörnchen (*Sciurus vulgaris*) vom Amerikanischen Grauhörnchen (*Sciurus carolinensis*) und der einheimische Flusskrebs (*Astacus spp.*) vom Amerikanischen Signalkrebs (*Pacifastacus leniusculus*) verdrängt, ebenso wie einheimische Vogelarten mit den verschiedenen Sitticharten konkurrieren müssen, die sich in vielen europäischen Städten eingebürgert haben;
- sie verändern Ökosystemstrukturen. Beispiel: Die Algenart *Caulerpa taxifolia* hat weite Gebiete der Mittelmeerküste in *Caulerpa*-Monokulturen verwandelt;
- sie kreuzen sich mit heimischen Arten. Beispiel: Heimische Arten drohen aufgrund von Kreuzungspaarungen und der Hybridisierung mit Schwarzkopfruderenten (*Oxyura jamaicensis*) und Sikahirschen (*Cervus nippon*) lokal auszusterben;
- sie sind unmittelbar toxisch;
- sie bilden ein Reservoir für Parasiten oder sind Träger von Krankheitserregern;
- sie beeinträchtigen die Bestäubungsdienstleistung, indem sie mit lokalen Bienenarten konkurrieren.

3.4. Wirtschaftliche Auswirkungen invasiver Arten

Invasive Arten können landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche und fischereiliche Erträge verringern. Beispiel: Der Asiatische Laubholzbockkäfer (*Anoplophora glabripennis*) verursacht schwere Schäden an breitblättrigen Hölzern, einschließlich Pappelplantagen. Die Meerwalnuss (*Mnemiopsis leidyi*), eine Art Rippenqualle, beeinträchtigt den kommerziellen Sardellenfang im Schwarzen Meer. Es sind auch invasive Arten bekannt, die die Wasserknappheit fördern und zur Bodendegradation beitragen. Invasive Pflanzen wie das

¹⁰ Weltökosystemstudie (*Millennium Ecosystem Assessment*), 2005.

Drüsige Springkraut (*Impatiens glandulifera*) konkurrieren erfolgreich mit einheimischen Pflanzen, die mit ihren Wurzeln in hohem Maße zur Bodenfestigung beitragen, und können daher die Bodenerosion fördern.

Invasive Arten können durch Wühlen oder über ihr Wurzelsystem Infrastrukturen schädigen. Die Wurzeln des Götterbaums (*Ailanthus altissima*) können Asphaltierungen, archäologische Reste und Wände zerstören. Weil sie Wasserwege blockieren, können invasive Arten auch transportbehindernd wirken. Biberratten (*Myocastor coypus*) und Bisamratten (*Ondatra zibethicus*), die aufgrund ihres Fells vom amerikanischen Doppelkontinent nach Europa gebracht wurden, sind heute europaweit etabliert und verantwortlich für erhebliche Schäden an Dämmen, Kanälen, Bewässerungs- und Hochwasserschutzsystemen. Eine der bekanntesten invasiven Arten ist die Zebrauschel (*Dreissena polymorpha*), die zusätzlich zu ihren signifikanten ökologischen Auswirkungen auch die Industrie massiv schädigt, indem sie Wasserrohrleitungen bewuchert und verstopft.

Invasionen von Wasserfarnen (*Azolla spp.*) und Weymouths-Kiefern (*Pinus strobus*) haben den Freizeitwert verschiedener Landschaften und Wasserkörper bzw. ihren Wert als Kulturerbe gemindert.

3.5. Gesundheitliche Auswirkungen invasiver Arten

Invasive Arten wie die Herkulesstaude (*Heracleum mantegazzianum*) und das Beifußblättrige Traubenkraut (*Ambrosia artemisiifolia*) sind für diverse menschliche Gesundheitsprobleme wie Allergien und Hauterkrankungen verantwortlich. Die Asiatische Tigermücke (*Aedes albopictus*), die in Europa immer häufiger vorkommt und Träger von mindestens 22 Arboviren (einschließlich des Dengue-, Chikungunya-, Ross-River- und des West-Nil-Virus) ist, wurde über den Handel mit Altreifen eingeschleppt. Der Klimawandel dürfte die Weiterverbreitung der Mücke nach Norden begünstigen.

3.6. IA-bezogene Kosten

In Europa entstehen die meisten der identifizierten Kosten im Zusammenhang mit der Tilgung/Bekämpfung der invasiven Arten und mit der Schädigung von Land- und Forstwirtschaft, der gewerblichen Fischerei, von Infrastrukturen und der menschlichen Gesundheit. Zwar liegt der Gedanke nahe, dass entweder Schädigungs- oder Tilgungskosten anfallen, doch wird darauf hingewiesen, dass Tilgungs- und Bekämpfungsprogramme zum Teil gleichzeitig und fortlaufend durchgeführt werden, um die Schädigung zu begrenzen. Im Jahr 2008 wurden die mit biologischen Invasionen in Europa in Zusammenhang gebrachten Kosten im Rahmen einer ersten Schätzung auf 9 600 Mio. EUR bis 12 700 Mio. EUR pro Jahr veranschlagt (Kettunen et al. 2008). Dieser Wert ist zweifellos zu niedrig angesetzt, denn er basiert auf den laufenden Ausgaben für die Tilgung und Bekämpfung invasiver Arten, zuzüglich der dokumentierten Kosten der wirtschaftlichen Auswirkungen. Da viele Länder erst jetzt beginnen, Kosten und Auswirkungen zu dokumentieren und festzuhalten, wird der tatsächliche Kostenwert sehr viel höher liegen.

4. VON EINSCHLEPPUNG BIS EINBÜRGERUNG UND VERBREITUNG

Die Bewältigung biologischer Invasionen setzt voraus, dass bekannt ist, wie und warum es zur Invasion kommt.

Die meisten der in Europa vorkommenden nichtheimischen Arten wurden absichtlich eingeführt. Ihre Verwendung in der Land- und Forstwirtschaft, der Aquakultur, der marinen Aquakultur, im Zierpflanzen- und Gartenbau oder als Hobby hat seit dem frühen 20. Jahrhundert europaweit zugenommen. Nichtheimische Arten werden beispielsweise eingeführt, weil sie schneller wachsen (und z. B. den Holzeinschlag rentabler machen und vor Bodenerosion schützen), die Nachfrage nach exotischen Erzeugnissen (Pelze) decken, sich von anderen Arten ernähren oder diese unterdrücken (biologischer Pflanzenschutz) oder einfach, weil Menschen sie mögen (Heimtiere, Gartenpflanzen).

Viele Arten werden direkt über den Handel eingeführt – als Handelsware als solche (Holz, Fasern, lebende/tote Pflanzen, Tiere) oder als Besatz auf einer Handelsware (zahlreiche Schädlinge wie Pilze, Bakterien, Viren und Insekten werden unabsichtlich als Besatz auf der eigentlichen Handelsware eingeführt). So genannte blinde Passagiere können außerdem - warenunabhängig - über Handels- oder Transportwege eingeschleppt werden. Beispiel: Schiffskiele sind bekanntermaßen Träger von Bewuchsorganismen, und es gibt Schadorganismen, die sich über das Ballastwasser verbreiten. Derartige Übertragungen können weltweit (über den internationalen Seeverkehr) oder lokal (über Sportboote, die aus infestierten Flussbecken in nicht kontaminierte Flüsse oder Seen verbracht werden) erfolgen.

Auch der Klimawandel hat Auswirkungen auf die Artenverteilung, und das Überleben und die Verbreitung bestimmter invasiver Arten lassen sich durch die milderen Winter und wärmeren Sommer erklären, die es im letzten Jahrzehnt in Europa immer wieder gegeben hat.

Probleme mit nichtheimischen Arten treten in der Regel erst dann auf, wenn sie ein kontrolliertes und durch natürliche Barrieren begrenztes Umfeld verlassen. Zierpflanzen und Tiere, einschließlich Heimtiere, werden nicht zum Problem, wenn sie in Gärten, Aquarien oder im Haus gehalten werden. Krankheitskeime oder Schädlinge lassen sich durch einfache Hygienemaßnahmen bei der Ankunft der Tiere/Pflanzen beseitigen. Krebstiere, Weichtiere und Fische, die im Ballastwasser mittransportiert werden, können eliminiert werden, wenn das Wasser vor seiner Ableitung behandelt wird.

Wenn Pflanzen-/Tierschädlinge und -krankheiten an der Grenze jedoch unentdeckt bleiben und nicht getilgt werden, wenn Zierpflanzen und Heimtiere entweichen oder in örtliche Teiche oder Bäche eingesetzt werden oder wenn Tiere (wie Biberratten (*Myocastor coypus*), Bisamratten (*Ondatra zibethicus*), Amerikanische Nerze (*Mustela vison*) und Waschbären (*Procyon lotor*)) aus Pelzfarmen in die freie Wildbahn entkommen, besteht das Risiko, dass sie sich zu invasiven Arten entwickeln.

In einigen Fällen sind die Klimaverhältnisse möglicherweise ungünstig oder die lokale Flora/Fauna weniger anfällig, und die nichtheimischen Arten sterben aus. Unter günstigeren Klimabedingungen und wenn Konkurrenz- und Prädationsverhalten heimischer Arten weniger ausgeprägt sind, kann die nichtheimische Art überleben, wachsen, sich vermehren und sich als lokale Kolonie etablieren.

Wird die lokale Kolonie einer invasiven Art nicht entdeckt und schnell getilgt, entwickelt sie sich lokal zu einer nachhaltigen Population, die sich in neue Gebiete ausbreiten wird. Existieren mehrere lokale Populationen, die sich aus unterschiedlichen Ausgangsbeständen gebildet haben, beschleunigt sich auch die Ausbreitung, und die Art ist lokal weniger vom Aussterben bedroht. Auf diese Weise kann sich eine Art nach einigen Jahren oder Jahrzehnten buchstäblich über mehrere Länder ausbreiten und quasi unausrottbar werden.

5. STRATEGIEN FÜR DEN UMGANG MIT INVASIVEN ARTEN

5.1. Der hierarchische Dreistufenansatz

Als politische Antwort auf die Bedrohung durch biologische Invasionen sind als international anerkannter „**hierarchischer Dreistufenansatz**“¹¹ Maßnahmen vorgesehen, die auf 1) Verhütung, 2) Früherkennung und Tilgung und 3) Bekämpfung und langfristiger Eindämmung beruhen. Dieser Ansatz betrifft sowohl neu eingeschleppte als auch etablierte invasive Arten und reflektiert den wissenschaftlich-politischen Konsens, dass **Verhütung** in der Regel sehr viel kostenwirksamer und umweltfreundlicher ist als Maßnahmen, die erst greifen, nachdem es zur biologischen Invasion gekommen ist. Soweit eine invasive Art jedoch bereits eingeführt ist, lässt sich ihre Einbürgerung und Weiterverbreitung am kostenwirksamsten durch **Früherkennung und schnelle Tilgung** verhindern, wobei diese Maßnahmen durch Frühwarnung und Informationsaustausch untermauert werden sollten. Erweist sich die Tilgung als unmöglich, sollten **Bekämpfungs- und/oder Eindämmungsmaßnahmen** getroffen werden.

Verhütung: Die sechs wichtigsten Einschleppungswege sind: Freisetzung, Entweichen, Schadorganismus, „blinder Passagier“, Korridor und selbständige Einwanderung. Die meisten Migrationen erfolgen direkt oder indirekt über den Handel. Um weitere Einschleppungen auf diesem Wege zu begrenzen oder zu verhindern, müssten die Kontrollen und Inspektionen an den Grenzen verschärft und durch ein Bewertungsverfahren zur Entscheidung über die Annehmbarkeit der Einfuhr neuer Waren flankiert werden. Ein solches Vorgehen müsste durch einen Informationsaustausch zwischen den nationalen, regionalen und internationalen Gremien, die mit der Bekämpfung biologischer Invasionen befasst sind, untermauert werden. Die Ratifizierung und Umsetzung der Ballastwasserkonvention würde die Verhütung der Einschleppung von „blinden Passagieren“, die Schiffskiele bewuchern oder im Ballastwasser von Schiffen mittransportiert werden, ungemein erleichtern.

Die **Früherkennung und schnelle Tilgung** invasiver Arten hängen von wirksamen Überwachungsprogrammen ab, die durch einen Frühwarnmechanismus zur schnellstmöglichen Unterrichtung anderer potenziell betroffener Gebiete und zum Austausch von Informationen über potenzielle Tilgungsstrategien untermauert werden. Soweit die invasiven Arten bereits etabliert sind und sich über ein weites geografisches Gebiet verbreitet haben, wären von einer zentralen Stelle beaufsichtigte und möglicherweise kofinanzierte koordinierte Tilgungsprogramme angebracht.

Bekämpfung und/oder Eindämmung: Sind invasive Arten bereits etabliert und weit verbreitet, muss der Schwerpunkt auf der Bekämpfung und Eindämmung liegen. Wie bereits erwähnt, sind hierzu ein wirksamer Informationsaustausch und die Umsetzung koordinierter Kampagnen/Aktionen zur Bekämpfung/Unterbindung der Verschleppung der betreffenden Arten erforderlich.

5.2. Vorhandene Instrumente für den Umgang mit invasiven Arten in Europa

Im Hinblick auf die verschiedenen vorstehend beschriebenen Elemente für eine Strategie hat die Kommission die geltenden Vorschriften, Forschungsprogramme, Aktionspläne und

¹¹ Übereinkommen über die biologische Vielfalt: Leitsätze für die Verhütung, die Einbringung und die Minderung der Auswirkungen von Ökosysteme, Habitate oder Arten gefährdenden gebietsfremden invasiven Arten gemäß dem Anhang des Beschlusses VI/23 (Den Haag, April 2002).

sonstigen Initiativen geprüft und herausgearbeitet, welche Bereiche bereits geregelt sind und wo Lücken bestehen.

Die **Pflanzenschutzrichtlinie** (2000/29/EG) ist in erster Linie auf die Verhütung der Einschleppung und Verbreitung von Schadorganismen ausgerichtet, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädigen. Auf der Grundlage einer Schädlingsrisikobewertung können neue Arten in die EU-Liste der gemäß dieser Richtlinie anerkannten Schadorganismen aufgenommen werden. Die Mitgliedstaaten verfügen über ausgefeilte Mechanismen für Informationsübertragung, Zusammenarbeit, Inspektion und Kontrolle. Gemäß der Richtlinie können im Rahmen flexibler Mechanismen Dringlichkeitsmaßnahmen getroffen werden, wenn Schadorganismen im Gebiet eines Mitgliedstaats auftreten. Die Auswirkungen invasiver Arten auf die menschliche Gesundheit oder die direkten wirtschaftlichen Folgen, beispielsweise infolge des Zuwucherns von Wasserwegen, fallen jedoch nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinie.

Das **Tierseuchenrecht** der EU kann auf invasive Arten angewandt werden, wenn sie Träger von Tierseuchenerregern sind. In den Mitgliedstaaten sind Kontroll- und Inspektionsverfahren sowie gemeinschaftsweit einheitliche Bewertungsverfahren in Kraft. Im Rahmen des Gemeinschaftsnetzes für übertragbare Krankheiten wurden harmonisierte Vorschriften erlassen, wonach Hygienemaßnahmen, die die Mitgliedstaaten getroffen haben oder zu treffen beabsichtigen, wenn es beispielsweise infolge des Auftretens einer invasiven Art zu einer neuen Seuchensituation oder Gesundheitsgefährdung kam bzw. kommt, frühzeitig mitzuteilen sind.

Nach der Verordnung über den **Handel mit wild lebenden Arten (Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates)**, die in erster Linie auf die Kontrolle des Handels mit gefährdeten Arten ausgerichtet ist, ist die Einfuhr von vier umweltbedrohenden Arten¹² verboten. Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen dieser Verordnung Inspektions- und Kontrollvorschriften erlassen; es gibt jedoch keine Bewertungsverfahren.

Die **Verordnung (EG) Nr. 708/2007 des Rates über die Verwendung nicht heimischer und gebietsfremder Arten in der Aquakultur** sieht die Bewertung von Risiken im Zusammenhang mit der absichtlichen Einbringung von Aquakulturorganismen und verwandten Nichtzielarten vor. Nach den **Naturschutzrichtlinien (79/409/EWG und 92/43/EWG)** ist die Einbringung von Arten, die heimische Arten gefährden können, in die freie Wildbahn verboten. Die **Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)** verpflichtet die Mitgliedstaaten, in relevanten Gewässern einen guten Umweltzustand zu erzielen. Mit der **Rahmenrichtlinie über die Meeresstrategie (2008/56/EG)** wird anerkannt, dass biologische Invasionen die biologische Vielfalt in Europa ernsthaft gefährden, und die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten insbesondere, invasive Arten in die Beschreibung des „guten Umweltzustands“ einzubeziehen.

Im Rahmen des **LIFE-Programms** werden Projekte zur Bekämpfung und Tilgung invasiver Arten finanziert: über 100 Projekte zwischen 1992 und 2002 (Gesamtkosten: 27 Millionen EUR) und 80 Projekte zwischen 2003 und 2006 (Gesamtkosten: 17 Millionen EUR). Über das **Sechste Forschungsrahmenprogramm** wurden zwei Projekte

¹² Rotwangen-Schmuckschildkröte (*Trachemys scripta elegans*); Amerikanischer Ochsenfrosch (*Rana catesbeiana*); Südliche Zierschildkröte (*Chrysemys picta*); Schwarzkopfruderente (*Oxyura jamaicensis*).

im Zusammenhang mit invasiven Arten finanziert: ALARM¹³ und DAISIE¹⁴. Im Rahmen des DAISIE-Projekts wurde das erste paneuropäische Inventar invasiver gebietsfremder Arten erstellt. Das über den **Neunten Europäischen Entwicklungsfonds** geförderte Projekt zur Bekämpfung invasiver Arten im Südatlantik (*South Atlantic Invasive Species Project*, SAIS) soll die Region besser in die Lage versetzen, die Auswirkungen biologischer Invasionen auf die Territorien des Vereinigten Königreichs im Südatlantik zu mindern.

Im Jahr 2003 wurde im Rahmen der **Berner Konvention** die **Europäische Strategie für invasive gebietsfremde Arten** angenommen. Im Rahmen der **Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum** (*European and Mediterranean Plant Protection Organisation*, EPPO) wurde ein System für Schädlingsberichterstattung eingerichtet, und es werden Listen invasiver gebietsfremder Arten geführt, deren Regulierung auf nationaler Ebene empfohlen wird, um die weitere Ein- und Verschleppung dieser Arten, einschließlich invasiver gebietsfremder Pflanzen, zu verhindern. Vier invasive gebietsfremde Arten wurden von der EPPO bewertet und von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (*European Food Safety Authority*, EFSA) geprüft; die EFSA befindet bisher jedoch keine dieser Bewertungen für zufrieden stellend.

6. POLITISCHE OPTIONEN

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um das Problem biologischer Invasionen in der EU zu bewältigen. In dieser Mitteilung werden (in der Reihenfolge des damit verbundenen Aufwands) vier Optionen beschrieben¹⁵. Es handelt sich dabei weder um Einzelmaßnahmen noch schließen sich die Optionen gegenseitig aus, und Elemente verschiedener Optionen könnten kombiniert werden. Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile der einzelnen Optionen erläutert.

A) Business-as-Usual

Das „*Business-as-usual*“-Szenario ist eine Bezugsgröße, an der andere Optionen gemessen werden können. Es liegt jedoch auf der Hand, dass sich invasive Arten, wenn nichts unternommen wird, weiterhin in der EU etablieren und die damit verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen und Kosten zunehmen werden.

¹³ ALARM (*Assessing Large-scale Risks for Biodiversity with tested Methods*), Bewertung hoher Risiken für die biologische Vielfalt nach bewährten Methoden, www.alarmproject.net

¹⁴ DAISIE (*Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe*), Europäische Datenbank für gebietsfremde invasive Arten, www.europe-aliens.org

¹⁵ Welche Option bzw. Kombination von Optionen gewählt wird, hängt von den Ergebnissen einer vorherigen Untersuchung der finanziellen Auswirkungen ab.

B) Maximaler Einsatz existierender Rechtsinstrumente in Kombination mit freiwilligen Maßnahmen

Bei dieser Option blieben die geltenden rechtlichen Verpflichtungen dieselben, es würde jedoch bewusst entschieden, das IA-Problem proaktiv im Rahmen geltender Vorschriften zu regeln. Dies würde bedeuten, dass mithilfe existierender Institutionen und Verfahren wie der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit Risikobewertungen durchgeführt werden. Die Mitgliedstaaten würden invasive Arten freiwillig in ihre Grenzkontrollen einbeziehen. Ein auf existierenden Maßnahmen¹⁶ beruhendes europaweites Frühwarn- und Informationssystem könnte ebenfalls eingerichtet werden¹⁷. Das DAISIE-Inventar invasiver Arten könnte aufrechterhalten und regelmäßig aktualisiert werden. Es würden Artentilgungspläne entwickelt und mit nationalen Mitteln gefördert werden. Auf geeigneten Ebenen könnten sektorübergreifende Interessenvertretungen gebildet werden, um Bestpraktiken auszutauschen, gezielte Leitlinien zu entwickeln und zur Beilegung von Interessenkonflikten beizutragen. Es könnten freiwillige Verhaltensmaßregeln erarbeitet werden, um bei Einzelhändlern, Verwendern und Verbrauchern verantwortungsbewusstes Handeln zu fördern.

Der Hauptvorteil dieser Option besteht darin, dass keine neuen Vorschriften erforderlich wären, weil es bereits Bewertungsverfahren sowie nationale Kontroll- und Inspektionsverfahren gibt. Der Erfassungsbereich wäre jedoch selbst bei einem proaktiven Ansatz nicht umfassend. Es gäbe nach wie vor beträchtliche Rechtsunsicherheit, und die Mitgliedstaaten würden gegen die IA-Bedrohung wahrscheinlich in sehr unterschiedlichem Maße vorgehen. Die Koordinierung von Ad-hoc-Maßnahmen könnte sich als Herausforderung erweisen. Ein System, das auf einem freiwilligen Engagement der Mitgliedstaaten und freiwilligen Verhaltensmaßregeln beruht, wäre nur so wirksam wie das schwächste Glied einer Kette.

B+) Anpassung existierender Vorschriften

Diese Option entspricht in den meisten Punkten der Option B, sieht jedoch u.a. vor, dass die geltenden Pflanzenschutz-/Tiergesundheitsvorschriften dahingehend geändert würden, dass eine breitere Palette potenziell invasiver Organismen erfasst wird, und das Verzeichnis „umweltgefährdender Arten“, deren Einfuhr und innergemeinschaftliche Verbringung nach der Verordnung über den Handel mit wild lebenden Tieren und Pflanzen verboten sind, erweitert würde. Würde dieser Ansatz gewählt, so müssten beim Bewertungsprozess und bei den Grenzkontrollen der Mitgliedstaaten zusätzliche Ressourcen für invasive Arten bereitgestellt werden.

Der Vorteil dieser Option besteht darin, dass bestimmte Rechtsunsicherheiten und Rechtslücken ausgeräumt werden könnten, ohne dass neue Vorschriften erforderlich würden. Das Problem invasiver Arten wäre jedoch nach wie vor nicht umfassend oder vollständig gelöst, und die Koordinierung wäre eine große Herausforderung.

¹⁶ Im Rahmen des DAISIE-Projekts erstelltes Inventar für Europa über invasive gebietsfremde Arten, siehe <http://www.europe-aliens.org/index.jsp>; NOBANIS (*North European and Baltic Network on IAS*) Nordeuropäisches und Baltisches Netzwerk für invasive gebietsfremde Arten; Online-Fachzeitschriften, darunter „Aquatic Invasions“ und „Biorisk“.

¹⁷ Die EUA führt zurzeit eine Durchführbarkeitsstudie durch.

C) Umfassendes spezifisches EU-Rechtsinstrument

Diese Option würde bedeuten, dass eine umfassende spezifische Rahmenregelung mit unabhängigen Bewertungs- und Interventionsverfahren für den Umgang mit invasiven Arten erarbeitet wird, die den geltenden Vorschriften Rechnung trägt. Soweit dies für wünschenswert und kostenwirksam gehalten wird, könnten die technischen Aspekte der Umsetzung von einer eigens zu diesem Zweck eingesetzten Agentur zentralisiert werden¹⁸. Die Mitgliedstaaten, einschließlich der Gebiete der Europäischen Gemeinschaft in äußerster Randlage, wären verpflichtet, an den Grenzen auf invasive Arten zu kontrollieren und diesbezüglich Informationen auszutauschen. Es könnten auch verbindliche Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren sowie effiziente Mechanismen für schnelles Intervenieren festgelegt werden. Obgleich eine Gemeinschaftsfinanzierung in gewisser Höhe denkbar wäre, könnten die Mitgliedstaaten die Tilgungs- und Bekämpfungsmaßnahmen auch direkt finanzieren.

Diese Option wäre unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle invasiver Arten am wirksamsten. Sie würde die größte Rechtsklarheit bieten und gleichzeitig den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Allerdings würden den Mitgliedstaaten und der Kommission Verwaltungskosten und den Wirtschaftsteilnehmern Direktkosten entstehen.

7. HORIZONTALE FRAGEN

Um das Problem biologischer Invasionen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der unbeabsichtigten Einbringung, die mit Rechts-/Verwaltungsinstrumenten nicht zufrieden stellend geregelt werden kann, effizient anzugehen, muss die Öffentlichkeit angemessen informiert und sensibilisiert werden. Europäische Bürger, Behörden und Industrien sollten durch Kommunikations- und Aufklärungskampagnen mehr Verantwortungsbewusstsein in puncto Handel mit potentiell invasiven Arten und ihrer Verteilung erhalten. Besser informierte Bürger würden weniger nichtheimische Arten in ihre Gärten und Teiche einsetzen.

Weitere Forschungsarbeiten können zum besseren Verständnis invasiver Arten, ihrer Einschleppungswege sowie der Risiken und des Ausmaßes ihres Vorkommens beitragen, z. B. durch Vorhersage von Invasionen neuer Arten sowie kostenwirksame Bekämpfungs- und Bewirtschaftungsmethoden. Forschungs- und Überwachungsergebnisse können zusammen mit Initiativen wie öffentlich zugänglichen Online-Zeitschriften die Entwicklung von IA-Informationssystemen fördern. Die GMES-Initiative (*Global Monitoring for Environment and Security*, globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung)¹⁹ könnte sich auch als wertvolles Instrument für die Überwachung und Bekämpfung der Umweltauswirkungen invasiver Arten erweisen.

Jede künftige EU-Strategie für den Umgang mit invasiven Arten sollte der Möglichkeit Rechnung tragen, zur Finanzierung der Politik Förderinstrumente der EU in Anspruch zu nehmen. Die Möglichkeit der Einbindung des Privatsektors, auch des Versicherungssektors, sollte ebenfalls geprüft werden.

¹⁸ Die teilweise oder vollständige Umsetzung dieser Option wird auch von den Ergebnissen der kommenden Beratungen der interinstitutionellen Arbeitsgruppe über Agenturen abhängen. Eine Erweiterung des Mandats bestehender Gremien könnte ebenfalls ins Auge gefasst werden.

¹⁹ KOM(2008) 748 endg.

Invasive Arten werden aus Drittländern in die EU eingeführt. Die EU kann jedoch selbst eine potenzielle Quelle invasiver Arten für diese Drittländer sein. Invasive Arten in Drittländern können zur Verschlechterung der Einkommenslage beitragen und auf diese Weise Migrationen und mögliche Konflikte fördern. Während im Rahmen internationaler Übereinkommen wie der Konvention über die biologische Vielfalt und dem Berner Übereinkommen weiterhin Anstrengungen unternommen werden, verfügt die Europäische Gemeinschaft selbst über beträchtliche Möglichkeiten, auf bilateraler Ebene mit Drittländern direkt tätig zu werden, um die Gefährdung durch biologische Invasionen aus beiden Richtungen zu verringern. Die Europäische Gemeinschaft kann Drittländer sowie regionale oder internationale Maßnahmen über ihr Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (und insbesondere das Thematische Programm für Umwelt und natürliche Ressourcen), den Europäischen Entwicklungsfonds und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument fördern. Die Mitgliedstaaten können über ihre eigenen Finanzierungsinstrumente für Entwicklungszusammenarbeit zusätzliche Mittel bereitstellen.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Der Verlust der biologischen Vielfalt in der EU lässt sich nur aufhalten, wenn gleichzeitig das Problem biologischer Invasionen umfassend bekämpft wird. Die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Einbringung invasiver Arten in die EU sind beträchtlich und erfordern koordiniertes Vorgehen. Die Gemeinschaft ist zurzeit nicht in der Lage, das IA-Problem effizient anzugehen, und Gebiete mit großem Artenreichtum, wie die überseeischen Gebiete der EU, erfahren diesbezüglich nicht die angemessene Aufmerksamkeit. Die geltenden Gemeinschaftsvorschriften, die verschiedene Aspekte invasiver Arten in Teilen regeln, machen ein koordiniertes Vorgehen schwierig. Politische Übereinstimmung auf Ebene der Mitgliedstaaten gibt es, wenn überhaupt, nur in geringem Maße. Wissenschaftliche Szenarien lassen auf eine drastische Zunahme biologischer Invasionen schließen. Die Lage kann daher nur schlimmer werden.

Diese Mitteilung beschreibt die Art der von invasiven Arten ausgehenden Bedrohung und die möglichen Ansätze zur Bewältigung des Problems. Die Kommission wird den Anregungen des Rates, der anderen EU-Organe und etwaiger Interessenträger in der endgültigen Fassung ihres Vorschlags für eine EU-Strategie Rechnung tragen, den sie 2010 vorlegen will, um die Auswirkungen invasiver Arten auf die biologische Vielfalt in Europa spürbar zu reduzieren. Zwischenzeitlich wird die Kommission die Möglichkeit der Entwicklung eines auf einem regelmäßig aktualisierten Inventar und wirksamen Interventionsmechanismen basierenden Frühwarn- und Informationssystems prüfen, das ihres Erachtens ein wichtiger Schritt vorwärts wäre.