

## Die EU Biodiversitätsstrategie 2020

Eine Einschätzung aus dem Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland



## Einleitung

Die Europäische Kommission hat am 3. Mai eine Mitteilung zur europäischen Biodiversitätsstrategie bis 2020 herausgegeben (COM (2011) 244 final). Diese Strategie ist Teil einer gesamteuropäischen (Nachhaltigkeits-)Strategie, die eine Reihe unterschiedlicher Sektoren anspricht, und dient der Umsetzung der Biodiversitätsziele der EU. Ferner wird sie als Teil der Gesamtstrategie der EU bis zum Jahr 2020 („Lissabon-Strategie“ COM (2010) 2020) gesehen und muss sich daher in das darin aufgestellte Ziel eines „Nachhaltigen Wachstums“ eingliedern.

Die neue EU-Strategie bezieht sich explizit auf den 2010 beschlossenen Strategischen Plan des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) und die darin festgelegten Ziele bis 2020. Sie dient damit der regionalen Umsetzung der global eingegangenen Verpflichtungen zur Erhaltung der Biodiversität.

Die folgende Einschätzung analysiert die Strategie im Hinblick auf Ihre Ambitionen, das Gesamtziel des Stopps des Verlustes der Biologischen Vielfalt bis 2020 erreichen zu können, sowie den Bedarf an Forschungsaktivitäten für die Umsetzung der zentralen Aktionen, die zur Umsetzung thematisiert werden.

# Die EU Biodiversitätsstrategie 2020

Eine Einschätzung aus dem Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland

## Die Biodiversitätsstrategie der EU – eine Übersicht

Die EU-Biodiversitätsstrategie baut stark auf zwei Begründungen zur Erhaltung der Natur auf. Zum einen wird die Versicherungsfunktion von Biodiversität in Bezug auf die Nutzung ökologischer Dienstleistungen herausgestellt, zum anderen deren ökonomische Dimension mit Biodiversität in der Funktion des natürlichen Kapitals. Angesichts des globalen Verlustes von Biodiversität auf allen Ebenen und der Tatsache, dass auch die Habitate und Ökosysteme in der EU nur zu einem kleinen Teil in einem guten Zustand sind, untermauert die EU ihre 2020 Ziele mit einer entsprechenden Strategie.

Diese Strategie trägt in ihrer Begründung eine stark nutzenorientierte Handschrift, was sicherlich auch der Einordnung in das übergeordnete Ziel der Schaffung einer grünen, also effizienten und kohlenstoffarmen Ökonomie geschuldet ist. Hierfür wird das Konzept der ökosystemaren Dienstleistungen als ein Leitansatz in die Strategie aufgenommen, vor allem auch im Hinblick auf eine mögliche ökonomische Bewertung dieser Leistungen, wie sie u. a. in der internationalen TEEB-Studie diskutiert wird.

Eine wichtige Bedeutung wird auch dem Monitoring und der Evaluation zur Umsetzung der Ziele zugesprochen. Dazu sollen verschiedene Informationssysteme und Datenbanken noch stärker miteinander vernetzt werden, insbesondere über das Portal BISE (Biodiversity Information System for Europe).

Die Ziele werden entlang von verschiedenen Themenfeldern/Sektoren aufgeschlüsselt. Eine besondere Rolle kommt dabei dem Natura 2000 Schutzgebietsnetzwerk zu, aber auch der Renaturierung bzw. Restauration von Ökosystemen und der nachhaltigen Nutzung in Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Als weiteres wichtiges Ziel wird auch das Management invasiver Arten bezeichnet. Für die Umsetzung werden eine Reihe strategischer Partner genannt, diese reichen von der EU-Plattform zu Wirtschaft und Biodiversität über Akteure der Landnutzung bis hin zu den europäischen Überseegebieten.

## Konzeptionelle Anmerkungen

Der intrinsische Wert der Natur einschließlich des evolutiven Potentials wird zugunsten des anthropozentrischen Nutzensgedankens lediglich an einigen Stellen erwähnt, um ihn als Begründung zur Erhaltung Biologischer Vielfalt nicht ganz zu verlieren. Ferner wird in der Präambel als Ursachen für den Verlust neben dem Bevölkerungswachstum vor allem mangelndes Bewusstsein für den Wert von Biodiversität, auch im ökonomischen Sinne, genannt. Die Bildung von Bewusstsein und Wertschätzung von Biologischer Vielfalt ohne einen expliziten Nutzungsbezug finden sich allerdings nur am Rande wieder. Da dieser Schutz aufgrund des Eigenwertes aber ein zentraler Eckpfeiler des Naturschutzes ist, stellt dies eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Ausgewogenheit von verschiedenen, durchaus gleichrangigen Naturschutzbegründungen dar.

Insgesamt ist der Bereich der Strategie, der sich explizit auf die Wissensbasis zur Biodiversität und damit auch die Rolle der Forschung bezieht (Abschnitt 2.3.), schwach. Bei den aufgeführten Partnern sind keine wissenschaftlichen (Dach-)Organisationen vertreten. Einzig dem Monitoring und der Kartierung von ökosystemaren Dienstleistungen wird ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Dass auch Kenntnisse über Arten und Beziehung zu menschlichem Handeln

und Umwelteinflüssen von Bedeutung sind, und die Analyse und Verständnis dieser Beziehungen auch Vorhersagen und Szenarienbildung erlauben, wird nicht genannt und gewürdigt. Zu begrüßen ist allerdings das klare Bekenntnis für eine Fortführung der EU-Forschungsfinanzierung zur Biodiversität im Rahmen des *Common Strategic Framework*, sowie das Bekenntnis zur Unterstützung eines wissenschaftlichen „Weltbiodiversitätsrates“ IPBES (*Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*).

Als drittes ist auffällig, dass zwar der ökonomische Nutzen von Biologischer Vielfalt als natürliche Ressourcen betont wird, sich die Ziele und Aktionsfelder aber vornehmlich auf Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei beziehen. Andere Wirtschaftssektoren wie Energiewirtschaft, Verkehr und Chemie werden nur am Rande angesprochen, obgleich ihr Einfluss auf und Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen vergleichbar bzw. wesentlich größer ist.

## Kommentar zu den Themenfeldern im Einzelnen

### *Ziel 1: Umsetzung der Vogel- und Habitatrichtlinien (Natura 2000)*

Dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung von Natura 2000 und Vogelschutzgebieten sind verschiedene Aktionen zugeordnet, vom Management über die Finanzierung bis hin zu einheitlichen Berichtspflichten. Diese Weiterentwicklung des Schutzgebietssystems ist aus Sicht der Forschung grundsätzlich zu begrüßen.

Für eine effektive Umsetzung von Maßnahmen ist das Ziel der Entwicklung eines einheitlichen Monitoringsystems (bis 2012 für Vögel; Aktion 4) besonders relevant und kann auch mit der dritten Aktion, der Bewusstseinsbildung, gut verknüpft werden. Gerade bei Vögeln bilden die Daten von Ehrenamtlichen eine wichtige Grundlage zur Entdeckung und Bewertung von Veränderungen in Vorkommen, Abundanz und Vergesellschaftung dieser Tiergruppe (~ *citizen science*).

Hierfür sollten Strategien zum Umgang mit heterogenen Daten gemeinsam von wissenschaftlichen Einrichtungen und Fachgesellschaften sowie ehrenamtlichem und Vertragsnaturschutz entwickelt werden. Neben intelligenten Verknüpfungen zwischen Bestimmungswerkzeugen und Datenbanken fehlen Strategien zur Qualifizierung und Motivation von Ehrenamtlichen. Mathematische Algorithmen sollten die Analyse bei der Auswertung von Datenbanken hinsichtlich der Abschätzung von Unsicherheiten unterstützen. DIVERSITAS Deutschland e.V. möchte in diesem Zusammenhang auch eine breitere Diskussion zum zukünftigen Monitoring in Deutschland anstoßen und legt hierzu im Sommer ein *White Paper* vor.

In Aktion 1b nehmen die EU und ihre Mitgliedsstaaten sich vor, die Belange des Arten- und Habitatschutzes sowie des dazu notwendigen Managements in wesentliche Politikregelwerke der Land- und Wassernutzung zu integrieren. Hierbei ist es unumgänglich, die gemeinsame Agrarpolitik (*Common Agricultural Policy* - CAP) und die gemeinsame Fischereipolitik (*Common Fisheries Policy* - CFP) sowie die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ins Zentrum zu stellen. Ein sehr ehrgeiziges wie wichtiges Ziel, das in seiner Umsetzung der wissenschaftlichen Beratung und Begleitung bedarf. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Ansprüche einzelner Arten und ihrer Wechselwirkungen untereinander, sondern auch hinsichtlich der Auswirkungen, die bestimmte Nutzungsformen in Land- und Fischereiwirtschaft und entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen durch gezieltes Management haben.

## ***Ziel 2: Erhaltung und Restauration von Ökosystemen und ihren Dienstleistungen***

Das Ziel zwei ist mit Aktionen zur Verbesserung der Wissensgrundlage zur Restauration von Ökosystemen und zur Entwicklung einer grünen Infrastruktur verbunden. Die relativ offen formulierten Ziele und Aktionen zeigen, dass in diesem Bereiche noch ein erheblicher Integrationsbedarf von vorhandenem Wissen aus der Forschung, aber auch an weiteren Forschungsbedarf besteht.

Aktion 1, bis 2014 in allen Mitgliedsstaaten der EU ein *Mapping und Assessment* von Ökosystemen und ihren Dienstleistungen (inkl. einer ökonomischen Bewertung) durchzuführen ist ein sehr ambitioniertes Ziel. Bislang wurden solche Assessments nur in Portugal und Großbritannien durchgeführt. Für Deutschland ist eine solches Assessment unter einer breiten Einbindung der wissenschaftlichen Expertise sehr zu empfehlen und sollte unbedingt mit europäischen Bestrebungen in diesem Bereich abgestimmt werden.

Auch im Kontext der Entwicklung einer „Grünen Infrastruktur“ stellen sich weitere Forschungsfragen, so etwa hinsichtlich der unterschiedlichen Ausbreitungstypen (Tiere, Pflanzen, Mikroorganismen) im Kontext grüner Infrastrukturmaßnahmen und ihrer Wirksamkeit auf unterschiedlichen Skalen, sowie die Veränderungen aufgrund des Klimawandels. Diese Herausforderungen werden in der Strategie selbst nicht explizit erwähnt.

Außerdem soll ein strategischer Rahmen zur Prioritätensetzung für die Wiederherstellung von Ökosystemen gesetzt werden. Allerdings ist die in Ziel 2 formulierte Vorgabe, mindestens 15 % der degradierten Ökosysteme zu restaurieren, nicht auf bestimmte Ökosystemtypen bezogen. Hier ist wissenschaftlicher Input bei der Entwicklung von Kriterien einer Prioritätensetzung von Ökosystemtypen vonnöten. Auch wenn diese Priorisierung letztlich eine gesellschaftlich/politische Entscheidung ist, muss die Wissenschaft Anhaltspunkte dafür liefern, welche Restaurationsmaßnahmen bei welchem Aufwand welche Konsequenzen haben.

Zur Prioritätensetzung gehören beispielsweise Artenreichtum und Anzahl bedrohter Arten, Kohlenstoffsenkenfunktion oder Trinkwasserreinhalte eine Rolle. Sie sollte dabei den besten Stand der Forschung abbilden. Dabei ist die Grundlagenforschung gefragt, die einen Gesamtüberblick über im System vorkommende Organismen und ihre Wechselwirkungen schafft. Die Wissenschaft benötigt eine gut organisierte und taxonomisch präzise Datengrundlage, um Artenreichtum und die Anzahl bedrohter Arten abschätzen und bewerten zu können.

Sehr unscharf ist die Formulierung in Aktion 7, keine Netto-Verluste von Biodiversität und ökosystemaren Dienstleistungen zuzulassen. Zerstörungen sollen durch Restauration oder Entschädigungsmechanismen kompensiert werden. Nach den Erfahrungen aus der deutschen Eingriffsregelung stellt diese Vorstellung eine gewisse Gefahr dar, da sie davon ausgeht, wirtschaftliches Handeln und Infrastrukturentwicklung sei ohne Folgen für die Biodiversität machbar bzw. in irgendeiner Form kompensierbar, zum Teil sogar monetär. Arten und Ökosysteme sind aber häufig an historisch eroberte Räume gebunden, ihr Verlust kann dann nicht kompensiert werden. Auch die Ausweisung von Ersatzflächen hat sich zur Erhaltung eines dauerhaft guten Biodiversitätszustandes nur als begrenzt nützlich erwiesen. Daher müssen in der angekündigten Erarbeitung einer Methodologie (Aktion 7a) auch die Grenzen solcher Ansätze klar aufgezeigt werden.

## ***Ziel 3: Erhöhung des Beitrags von Land- und Forstwirtschaft zur Erhaltung von Biodiversität***

Eine wichtige Ankündigung ist, dass öffentliche Gelder im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) direkt an die Zurverfügungstellung von ökosystemaren Dienstleistungen gebunden und Biodiversitätsaspekte in Programmen zur Stärkung des ländlichen Raums stärker berücksichtigt werden sollen. Die Strategie bleibt bei der Formulierung von Aktionen jedoch sehr allgemein. Die tatsächliche Umsetzung der GAP ab dem Jahr 2014 wird zeigen, ob es hier zu

signifikanten Verbesserungen kommt. Um Ziel 3 effektiv umzusetzen zu können, müssen die Gesetzgebungsverfahren in eine gemeinsame EU-Agrarpolitik integriert werden.

Die Formulierung in Aktion 10 ist weit weniger ambitioniert als in der global eingegangenen Verpflichtung der CBD-Ziele. Dort heißt es: „Bis 2020 ist die genetische Vielfalt kultivierter Pflanzen zu erhalten (genetic diversity is maintained).“, während die EU nur davon spricht, die Reichweite der Entwicklung einer Strategie zur Erhaltung der genetischen Vielfalt auszuloten (explore the scope for developing a strategy for the conservation of genetic diversity). Hierfür wird sicherlich ein Beitrag der Forschung notwendig sein, um eine solche Strategie zur Erhaltung der Agrobiodiversität weiter zu entwickeln. Das Konzept der Roten Listen ist nicht ausreichend. Wichtiger ist die Erhaltung des physiologischen, ökologischen und evolutionären Potentials der verschiedenen genetischen Linien der Arten.

#### ***Ziel 4: Mechanismen zur nachhaltigen Nutzung von Meeresprodukten***

Die Aktionen zur Umsetzung einer nachhaltigen Fischereipolitik enthalten vor allem praktische Maßnahmen zur Verringerung von Beifang und Überfischung sowie zur Entwicklung von Einkommensalternativen. Auch hier gilt, dass die wirkliche Umsetzung von der neuen Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ab 2014 abhängen wird. Entsprechend ambitionierte Änderungen sind unumgänglich, um das Ziel eines *Maximum Sustainable Yield*, dem größten noch nachhaltig zu bewertenden Fang, auch wirklich zu erreichen.

Aktion 13b ist eine der wenigen Stellen ist, an denen explizit darauf hingewiesen wird, dass sich Pläne (in diesem Fall langfristige Pläne der GFP) auf wissenschaftlichen Rat stützen müssen, und damit die Rolle von Beratungsgremien wie des ICES gestärkt wird.

Der *Census of Marine Life* mit seiner Ausbeute an neuen Arten und Lebensformen hat gerade gezeigt, wie wenig erst über die Meeres- und insbesondere Tiefseeökosysteme bekannt ist, aber auch, dass die Einflüsse von Klimawandel und Verschmutzung auf die Ökologie und Verbreitung von Fischen weiter zunehmen. Um vorhersagen machen zu können, wie sich die Nutzung der Meere, vor allem durch die Fischerei, unter diesen Rahmenbedingungen auswirkt und wie sie wirklich nachhaltig betrieben werden kann, besteht ist noch großer Forschungsbedarf.

#### ***Ziel 5: Bekämpfung invasiver Arten***

Hier sind zwei administrative und juristische Aktionen beschrieben, um die Umsetzung von entsprechenden Programmen zu erleichtern. Grundsätzlich ist dies zu begrüßen, es stellt sich jedoch die Frage, warum gerade die invasiven Arten, die in Europa im Vergleich zu anderen Weltregionen eine relativ geringe Gefahr für die einheimische Biodiversität darstellen, so betont werden, andere direkte Treiber des Verlustes wie Verschmutzung und Klimawandel dagegen nicht auf dieser Ebene Beachtung finden. Hier besteht die Gefahr, dass sich durch diese Betonung auch eine falsche Prioritätensetzung manifestiert.

#### ***Ziel 6: Unterstützung beim Aufhalten des globalen Biodiversitätsverlustes***

Die Betonung der globalen Ebene und der Verantwortung Europas in Ziel 6 ist wichtig und angemessen. Auch das Aktionsfeld 17 ist von starker Bedeutung, da es die indirekten Treiber des Biodiversitätsverlustes anspricht, was in den anderen Bereichen der Strategie zu kurz kommt. Die Ziele bleiben aber auch hier vergleichsweise unkonkret und bedürfen einer weiteren Spezifizierung, auch durch die Forschung zu den übergreifenden Ursachen wie Verbrauchsmustern, Handelspolitik und zum gerechten Vorteilsausgleich. Um den Einfluss der unterschiedlichen Politiken auf die Biodiversität abschätzen zu können, sind ex-ante Studien nötig, die bereits im Vorfeld die Effekte verschiedener Politikszenerarien aufzeigen. Hier besteht noch großer Bedarf an methodischer Weiterentwicklung entsprechender interdisziplinärer Werkzeuge, wie sie auch bei der Umsetzung des Weltbiodiversitätsrates IPBES benötigt würden.

## Fazit

In der Gesamtbetrachtung fällt auf, dass trotz des Bezugs auf den Strategischen Plan der CBD und seine 20 globalen Ziele bis 2020 nicht alle dieser Ziele aufgegriffen werden. So bezieht z. B. das CBD-Ziel 4 ganz explizit die Wirtschaft (Business) in den Kreis derjenigen ein, die Maßnahmen zur nachhaltigen Produktion anstrengen sollen. Diesen Bezug zu einem wesentlichen Treiber des Biodiversitätsverlusts stellt die EU-Strategie nicht bzw. nur indirekt und schwach in Aktion 17) her. Auch die Zielvorstellung von Ziel 8, die Verschmutzung, u. a. durch Überdüngung einzudämmen, ist in der EU-Strategie nicht explizit aufgegriffen, obwohl hoher Düngemiteleinsatz gerade in EU-Ländern einer der wichtigsten Gründe für Umweltveränderungen ist. Hier allein auf die Umsetzung über die Agrarpolitik zu setzen, ohne ein explizites Ziel zu formulieren, ist unbefriedigend und spiegelt nicht den aktuellen Wissensstand wider.

Ziel 10 der CBD thematisiert den verheerenden Einfluss von Treibhausgasen auf Korallenriffe und ist das Ziel mit dem drängendsten Zeithorizont (2015). Auch dieser Bezug europäischen Verhaltens auf die weltweite Biodiversität ist nicht in der EU-Strategie zu erkennen. Schließlich bleibt auch der weltweit von den Entwicklungsländern eingeforderte Bedarf an Technologie- und Wissenstransfer (Ziel 19 CBD) unerwähnt.

Durch die Reduktion der Strategie auf 6 Hauptziele zeigt sich eine starke Unausgewogenheit in der Prioritätensetzung, die nur durch eine ausgewogene Umsetzung der Aktionsziele in den Fachpolitiken wirklich umgesetzt werden kann. Gerade aber die Ausgewogenheit von Zielen des eigentlichen Biodiversitätsschutzes und der Erhaltung von Ökosystemdienstleistungen stellt eine besondere Herausforderung dar, für die die Strategie eigentlich einen Rahmen vorgeben müsste. Dies geschieht jedoch nicht. Hierfür ist der eingeforderte intensive Dialog verschiedener Stakeholder dringend notwendig. Der Forschung wird hierfür eine besondere Rolle zugedacht, die auch entsprechend gefördert werden muss.

## Links:

EU-Biodiversitätsstrategie:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v7%5B1%5D.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5B1%5D.pdf)

Strategischer Plan bis 2020 der CBD-Staatengemeinschaft (verabschiedet im Okt. 2010 in Nagoya)

<http://www.cbd.int/sp/>

Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland (NeFo) ist ein Projekt im Rahmen von DIVERSITAS-Deutschland e.V. ([www.diversitas-deutschland.de](http://www.diversitas-deutschland.de)), das den Austausch der vielfältigen Fachrichtungen der Biodiversitätsforschung fördern und deren Arbeit sichtbar für politische Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit machen soll. NeFo wird gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ in Leipzig, dem Museum für Naturkunde Berlin, der Universität Potsdam sowie den Mitgliedern des DIVERSITAS-Deutschland Beirates.

Weitere Informationen und Hinweise zum NeFo-Projekt und Team unter [www.biodiversity.de](http://www.biodiversity.de)