

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Optionen für ein Biodiversitätskonzept und Biodiversitätsziel der EU für die Zeit nach 2010

KOM(2010) 4 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 414/06 = AE-Nr. 061265 und AE-Nr. 090018

1. EINLEITUNG

Die biologische Vielfalt – der Ökosysteme, Arten und Gene – ist das natürliche Kapital der Erde. Mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen wie Nahrungsbereitstellung, CO₂-Abscheidung sowie Meeres- und Wasserregulierung, die die Grundlage für wirtschaftlichen Wohlstand, soziales Wohlbefinden und Lebensqualität bilden, ist sie ein wesentliches Element der nachhaltigen Entwicklung. Der Verlust an biologischer Vielfalt stellt neben dem Klimawandel die größte globale Umweltgefährdung dar und führt zu beträchtlichen Wirtschafts- und Wohlfahrtsverlusten.

Im Jahr 2001 hat sich die EU zum Ziel gesetzt, den *Verlust an biologischer Vielfalt in der EU bis 2010 aufzuhalten*. 2002 schloss sie sich der globalen Initiative an, den Verlust an Biodiversität bis 2010 weltweit spürbar einzudämmen, und intensivierte ihre Bemühungen. Die Kommission nahm 2006 den Aktionsplan der EU zur Erhaltung der biologischen Vielfalt an, um den Prozess zu beschleunigen¹.

Trotz aller bisherigen Bemühungen gibt es jedoch deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die EU ihr Ziel nicht erreichen wird².

Auf seiner Tagung von März 2009 plädierte der Umweltrat für eine neues europäisches Biodiversitätskonzept und Biodiversitätsziel, die sich auf die laufenden internationalen Debatten über ein globales Biodiversitätskonzept für die Zeit nach 2010 stützen und diese ergänzen sollten. Diese Debatten sind Teil einer aktualisierten Strategie, die bis Ende 2010 angenommen werden soll, um das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt umzusetzen.

In den vergangenen Monaten wurden Interessenträger zur Frage der Entwicklung einer Biodiversitätspolitik für die Zeit nach 2010 konsultiert. Auf EU-Ebene setzte die hochrangige Interessengruppenkonferenz, die von der Kommission am 26. und 27. April 2009 in Athen veranstaltet wurde, einen Meilenstein. Die daraus hervorgegangene „Botschaft von Athen“ unterstreicht die Notwendigkeit eines Ziels für die Zeit nach 2010.

Die vorliegende Mitteilung ist der erste Schritt zur Verwirklichung dieses Ziels. Sie beschreibt Optionen für die Entwicklung eines europäischen Konzepts und Ziels für die Zeit nach 2010. Ihr Ziel besteht darin, durch Identifizierung der Probleme und Vorgabe der Arbeiten, die zur Festsetzung und Verwirklichung ambitionöser EU-Ziele erforderlich sind, weiterführende informierte Debatten zu erleichtern, auf deren Grundlage die Kommission, auch unter Berücksichtigung weiterer Arbeiten zur Einholung der für die Wahl zwischen unterschiedlich ambitionierten Zieloptionen erforderlichen Informationen, bis Ende des Jahres eine EU-Strategie für Biodiversität vorlegen wird.

¹ KOM(2006) 216.

² KOM(2008) 864.

2. ARGUMENTE FÜR DEN SCHUTZ DER BIOLOGISCHEN VIELFALT

2.1. Zustand und Entwicklungstendenzen der biologischen Vielfalt in Europa und weltweit

Mehrere fundierte Berichte³ bestätigen, dass die biologische Vielfalt mit Verlustziffern, die 100 bis 1000 Mal über der Norm liegen, weltweit nach wie vor stark gefährdet ist. Über ein Drittel der untersuchten Arten sind vom Aussterben bedroht, und schätzungsweise 60 % der Erdökosysteme haben sich in den letzten 50 Jahren verschlechtert – mit entsprechenden Folgen für die Dienstleistungen, die sie erbringen. Auch die biologische Vielfalt der Meere ist gefährdet, und annähernd 90 % der Erdbiomasse lebt in den Ozeanen. Die Zerstörung, Fragmentierung und Verschlechterung natürlicher Lebensräume durch Landnutzungsänderungen, übermäßige Nutzung, bestandsgefährdende Praktiken (wie Überfischung), invasive Arten, Versauerung der Meere, Luftverschmutzung und zunehmend auch den Klimawandel belasten die Biodiversität am meisten. Wachsende Bevölkerungszahlen und zunehmender Pro-Kopf-Verbrauch begünstigen den Verlust an biologischer Vielfalt ebenso wie unzulänglich entwickelte Marktstrukturen und der Mangel an Einrichtungen zur gerechten Verteilung natürlicher Ressourcen, mit dem Ergebnis, dass die Ressourcen schneller aufgebraucht werden als sie ersetzt werden können.

Es gibt zunehmend Anhaltspunkte dafür, dass viele Ökosysteme einen Zustand erreichen oder bereits erreicht haben, an dem eine Umkehr nicht mehr möglich ist⁴. Ebenso wie eine Erderwärmung um 2°C über den vorindustriellen Werten katastrophale Klimaänderungen auslösen würde, hätte auch ein über bestimmte Grenzen hinausgehender Verlust an biologischer Vielfalt weitreichende Folgen für das Überleben des Planeten. Diese Grenzen werden noch ermittelt, doch Forscher sind sich bereits darin einig, dass das derzeitige Verlusttempo das Wohl künftiger Generationen in Europa und weltweit gefährden wird.

In Europa haben Untersuchungen des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen gezeigt, dass sich die Gesamtlage trotz gewisser Erfolge weiterhin verschlechtert. Die erste groß angelegte Untersuchung der im Rahmen der FFH-Richtlinie geschützten und am stärksten gefährdeten Lebensräume und Arten Europas hat ergeben, dass lediglich 17 % einen günstigen Erhaltungszustand aufweisen, wie ihn die Richtlinie vorsieht. Wiesen, Feuchtgebiete, Mündungs- und Küstenlebensräume sind dabei am stärksten gefährdet⁵. Auch die biologische Vielfalt der Meere schwindet in alarmierendem Tempo. In Bezug auf die Ökosystemleistungen gibt es in der EU beispielsweise Anhaltspunkte dafür, dass die CO₂-Speicherkapazität bestimmter Ackerböden, die weitgehend von der Artenvielfalt des Bodens abhängt, nachlässt⁶. Es sind angemessene Formen der Land- und Meeresbewirtschaftung erforderlich, um die Ökosysteme, deren Dienstleistungen für die gesamte Gesellschaft unentbehrlich sind, zu erhalten und zu stärken. Der Rückgang der Küstenfeuchtgebiete bedroht auch wichtige Dienstleistungen von Meeres- und Küstenökosystemen wie die der Salzmarschen.

³ „Growing within limits“, Niederländische Agentur für Umweltpflege, Oktober 2009; „Weltökosystemstudie“, 2005; „Rote Liste der Weltnaturschutzunion (IUCN)“, November 2009.

⁴ „A safe operating space for humanity“, *Nature*, 23. September 2009.

⁵ KOM(2009) 358.

⁶ CLIMSOIL: http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm .

2.2. Auswirkungen des Verlusts an biologischer Vielfalt

Neben ihrem intrinsischen Wert besitzt die biologische Vielfalt auch „Dienstleistungswert“, beispielsweise in Form der Bereitstellung von Nahrung und Wasser, des Schutzes vor Überschwemmungen und Stürmen und der Klimaregulierung.

Die Auswirkungen des Biodiversitätsverlustes auf die Umwelt reichen von mikroskopischen Veränderungen bis hin zum Zusammenbruch ganzer Ökosysteme und Ökosystemdienstleistungen – mit absehbaren Folgen für den Wohlstand künftiger Generationen. Obwohl der Einfluss der Biodiversität auf das Funktionieren der Ökosysteme nicht ganz klar ist, besteht aus wissenschaftlicher Sicht kein Zweifel daran, dass Ökosysteme, die sich durch große Artenvielfalt kennzeichnen, produktiver, stabiler, resilienter und gegenüber externer Stressbelastung und externem Druck weniger anfällig sind und eine insgesamt bessere Ökosystemfunktionalität fördern⁷. Da die Natur nicht nur der wirksamste Klimaregulierungsmechanismus sondern auch die größte Kohlenstoffsенke der Erde ist, behindert der Rückgang der biologischen Vielfalt auch die Verwirklichung der Klimaziele. Starke und resiliente Ökosysteme sind unsere Lebensversicherung gegen den Klimawandel, denn sie wirken beim Klimaschutz und bei der Anpassung an die Klimaauswirkungen als „Naturwaffe“⁸.

Der Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosysteme verursachen auch wirtschaftliche Kosten, die bis vor kurzem kaum berücksichtigt wurden. Der jährliche Verlust an Ökosystemleistungen wird auf 50 Mrd. EUR geschätzt, und die kumulierten Wohlstandsverluste dürften im Jahr 2050 bei 7 % des BSP liegen.⁹ Die biologische Vielfalt besitzt nicht nur intrinsischen Wert; sie erbringt auch Ökosystemdienstleistungen von wirtschaftlichem Nutzen, der als solche von den Märkten oft nicht erkannt wird. Eine ordnungsgemäße Bewertung dieser Dienstleistungen ist daher unerlässlich. So lautet auch ein wichtiges Zwischenergebnis einer internationalen Studie über den „Ökonomischen Wert von Ökosystemen und biologischer Vielfalt“ (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB).¹⁰

Da die biologische Vielfalt in vieler Hinsicht dieselben Dienstleistungen erbringt wie eine menschliche Technologielösung und dies oft zu wesentlich niedrigeren Kosten, eröffnen der Schutz und die Wiedernutzbarmachung der biologischen Vielfalt durchaus auch kostenwirksame Möglichkeiten für den Klimaschutz und die Klimaanpassung¹¹. Da natürliche Ressourcen für zahlreiche Wirtschaftstätigkeiten genutzt werden, kann die Wiederherstellung und Verbesserung ihres Zustands durch Ökoinnovationen zu Produktivitätssteigerungen führen oder neue Wachstumsmöglichkeiten eröffnen.

⁷ „Biodiversity and ecosystem functionality“, *Nature*, 12. Juli 2007.

⁸ „Convenient solutions to an inconvenient truth: ecosystem-based approaches to climate change“, Weltbank, 2009; „TEEB Climate Issues Update“, September 2009; „The Natural Fix? The role of ecosystems in climate mitigation“, UNEP, Juni 2009.

⁹ KOM(2009) 400.

¹⁰ „TEEB Interim Report“, Mai 2008; „TEEB for Policy-Makers“, November 2009: <http://www.teebweb.org>

¹¹ So bringen beispielsweise Investitionen in die Wiedernutzbarmachung tropischer Wälder sehr hohe Erträge: Die typischen Kosten belaufen sich auf rund 3 500 \$/ha, die aus öffentlichen Gütern und Dienstleistungen dieser Ökosysteme (die von der CO₂-Abscheidung über die Überschwemmungsregulierung bis hin zur Erosionsminderung reichen) erwirtschafteten Jahresgewinne liegen nach konservativen Schätzungen jedoch bei 7 000 \$/ha.

Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen sind auch für das Wohl des Menschen unerlässlich. Sie bilden die Lebensgrundlage für Millionen von Menschen weltweit und spielen bei der Armutsbekämpfung und bei der Verwirklichung der Millenniumsziele eine wesentliche Rolle. Die biologische Vielfalt ist auch mit Blick auf die Ressource Nahrung unerlässlich. So schützt insbesondere die genetische Vielfalt vor schädlings- und krankheitsbedingten Ernteverlusten sowie vor dem Klimawandel und gewährleistet somit die Ernährungssicherheit. In der EU führte der Rückgang biodiversitätsfördernder Bewirtschaftungspraktiken zum Verlust von kritischen Ökosystemdienstleistungen in ländlichen Gebieten und fruchtbaren landwirtschaftlichen Nutzflächen; vor allem in ländlichen Gemeinden ging die Aufgabe von Nutzflächen mit wirtschaftlichen und sozialen Rückschritten einher. Im Bereich Meeresumwelt, wo einige Fischereigemeinschaften von der Dezimierung der Fischbestände stark betroffen sind, präsentiert sich die Lage ähnlich. Arbeitsplätze in diesen Bereichen sind gefährdet, wenn sich die Ökosysteme weiter verschlechtern. Küstenökosysteme helfen, die Anfälligkeit von Küstengemeinschaften gegenüber Wetterextremen zu verringern, die Küstenerosion zu mildern und gesunde Lebensräume für Fischbestände zu sichern, und haben zudem eine hohe CO₂-Speicherkapazität.

2.3. Erfolge und Mängel der derzeitigen Politik

Die biologische Vielfalt zählt zu den Umweltprioritäten der EU, und Biodiversitätsziele sind Teil der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Die Festsetzung des EU-Ziels für 2010 hatte zur Folge, dass 2006 ein Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt erstellt und die vollständige Umsetzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie der EU, die die Grundlage für die Naturschutzvorschriften der EU bilden, stärker vorangetrieben wurde. Das Natura-2000-Netz der EU, das als weltgrößtes Netz von Schutzgebieten 17 % des Gebiets der EU erfasst, schreibt Erfolgsgeschichte. Die Wasserrahmenrichtlinie¹² und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie¹³, mit denen unter Berücksichtigung der vielseitigen Druckbelastung ein guter Ökosystemzustand erreicht werden soll, beruhen auf dem Ökosystemansatz. Positive Ergebnisse wurden und werden nach wie vor mit der Umsetzung der Vorschriften zur Verringerung bestimmter Schadstoffe und anderer Regelungen, die den Biodiversitätsbelangen Rechnung tragen, sowie durch die stärkere Berücksichtigung von Biodiversitätsbelangen in anderen Politikbereichen wie - seit der Reform von 2002 - der Gemeinsamen Fischereipolitik und die Bereitstellung - im Rahmen diverser EU-Politiken wie der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) - umfangreicherer Finanzmittel zugunsten der Biodiversität erzielt.

Es wurden auch Maßnahmen getroffen, um die Auswirkungen von Produktions- und Verbrauchsmustern auf die Biodiversität sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU zu verringern. So sieht der Aktionsplan für nachhaltigen Verbrauch und nachhaltige Produktion beispielsweise vor, interne Marktkräfte zu nutzen, während der Aktionsplan für Rechtsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) sowie die vorgeschlagene Verordnung über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, darauf abzielen, die Erodierung des natürlichen Kapitals aufzuhalten.

¹² Richtlinie 2000/60/EG.

¹³ Richtlinie 2008/56/EG.

Trotz dieser Erfolge haben mehrere Faktoren die EU dennoch daran gehindert, ihr Ziel für 2010 zu erreichen; sie sollten mit der Biodiversitätspolitik für die Zeit nach 2010 beseitigt werden.

Erstens - gibt es nach wie vor **Umsetzungslücken** beim Natura-2000-Netz, das für Landgebiete erst 2010 und für Meeresgebiete erst 2012 fertig gestellt sein wird. Es hat sich gezeigt, dass das Aussterben von Arten und die Zerstörung von Lebensräumen durch gezielte Maßnahmen im Rahmen des gemeinschaftlichen Naturschutzrechts rückgängig gemacht werden können; es gab jedoch Verzögerungen und Probleme bei der Umsetzung dieser Maßnahmen, die u. a. auf eine unzulängliche Mittelausstattung zurückzuführen sind.

Zweitens - bestehen nach wie vor große **politische Lücken**. Insbesondere die Maßnahmen für Böden und invasive Arten müssen weiter entwickelt werden, denn sie sind für die Eindämmung des Verlusts an biologischer Vielfalt ausschlaggebend. Bisher wurden auf EU-Ebene im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik damit zusammenhängende Cross-Compliance-Anforderungen festgelegt. Dasselbe gilt für Ökosystemdienstleistungen, die durch Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt allein nicht gesichert werden können: Die Erhaltung von Arten und Lebensräumen ist wenn auch ein wesentlicher, so doch nur ein Aspekt, und zahlreiche Dienstleistungen werden außerhalb von Schutzgebieten erbracht. Zum Schließen dieser Lücke wird die Kommission einen ersten Satz biophysikalischer Karten von Ökosystemdienstleistungen erstellen, und die Europäische Umweltagentur (EUA) wird ihre Arbeiten zur Prüfung und Messung von Ökosystemleistungen bis Ende 2010 abschließen.

EU-Verordnungen tragen zwar dazu bei, dass die Umweltauswirkungen der Infrastrukturentwicklung und der Raumplanung auf EU-Ebene minimiert werden, jedoch könnte eine bessere Koordinierung in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip auch von Vorteil sein; beispielsweise könnte in den 83 % des außerhalb des Natura-2000-Netzes liegenden Gebiets der EU eine so genannte grüne Infrastruktur¹⁴ entwickelt und in diese investiert werden. Dies würde voraussetzen, dass Ökosysteme so weit wiederhergestellt werden, dass sie resilienter und ihre wichtigsten Dienstleistungen erhalten werden, gleichzeitig aber auch Schutzziele verwirklicht und den Mitgliedstaaten die Anpassung an den Klimawandel ermöglicht wird. Die Kommission fördert und unterstützt den Austausch bewährter Praktiken als Grundlage für eine EU-Strategie für grüne Infrastruktur, die nach 2010 entwickelt werden soll.

Drittens – bestehen auf sämtlichen Ebenen – Mitgliedstaat, EU und weltweit – nach wie vor große **Wissens- und Datenlücken**, obgleich seit der Festlegung des Ziels für 2010 viele Informationen zusammengetragen wurden. Aufgrund der Komplexität der biologischen Vielfalt, die sich nicht auf eine einzige Variable beschränken lässt, sondern die Entwicklung zusammenwirkender Indikatoren voraussetzt, wurden die Daten nicht ganzheitlich erfasst, analysiert und validiert. Außerdem war die Berichterstattung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie und der Überwachung der biologischen Vielfalt uneinheitlich.

¹⁴ „Grüne Infrastruktur“: Ein Verbund von Naturgebieten wie landwirtschaftliche Flächen, Alleen, Feuchtgebiete, Parks, Schutzwälder und Gemeinschaften heimischer Pflanzen sowie von Meeresgebieten, die Sturmfluten, Temperaturen, Hochwasserrisiken und die Qualität von Wasser, Luft und Ökosystem auf natürliche Weise regulieren.

Mittlerweile wird verstärkt daran gearbeitet, innerhalb der EU und auf globaler Ebene ein Referenzszenario mit entsprechenden Indikatoren festzulegen. Es werden europäische Indikatoren entwickelt, die zusammen mit den zur Umsetzung der FFH-Richtlinie zusammengetragenen Daten schon heute die weltweit fortschrittlichste Datenbasis sein dürften. Im Juni 2010 wird die EUA das erste EU-Referenzszenario für Biodiversität fertig stellen, ein europäisches Informationssystem für Biodiversität (*Biodiversity Information System for Europe*, BISE) lancieren sowie eine Strategie und insbesondere Indikatoren für Ökosysteme und Ökosystemdienstleistungen entwickeln, um die bestehenden Lücken zu schließen. Im Bereich Meeresumwelt sind viele Ökosysteme und Lebensräume kaum ein Begriff, es gibt noch immer unbeschriebene Arten, und die Erforschung genetischer Meeresressourcen steckt in den Kinderschuhen. Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie wird bewirken, dass Veränderungen der Küsten- und Meeresökosysteme, einschließlich jener, die mit dem Klimawandel und seinen Auswirkungen auf die Biodiversität in Zusammenhang stehen, besser bewertet und überwacht werden und dürfte vom europäischen Meeresbeobachtungs- und Datennetzwerk (*European Marine Observation and Data Network*, EMODNET) und der maritimen Raumordnung profitieren.

Auf globaler Ebene unterstützt die EU Maßnahmen zur Errichtung einer zwischenstaatlichen Plattform für biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen (*Inter-Governmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES), von der dieselben Erfolge erhofft werden wie von der zwischenstaatlichen Plattform für Klimawandel (*Inter-Governmental Panel on Climate Change*, IPCC). Die Plattform soll durch Validierung vorhandener wissenschaftlicher Daten zur Konsensbildung beitragen und die Einbeziehung von Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in politische Entscheidungsprozesse sowie ihre durchgängige Berücksichtigung fördern, um das Wohl der Menschen langfristig zu sichern. Im Frühjahr 2010 soll über die Gründung der IPBES entschieden werden.

Viertens – muss die **Einbeziehung** von Biodiversitätsbelangen in andere politische Maßnahmen verbessert werden. Die Evolution der Biodiversität ist ein guter Indikator für die Umweltfreundlichkeit menschlichen Handelns und der Gesellschaft. Maßnahmen zur Behebung von Problemen in anderen Politikbereichen waren nicht immer mit den Biodiversitätszielen vereinbar und haben diesen sogar geschadet. Die Vorteile resilienter Ökosysteme werden oft übersehen. Es muss mehr getan werden, um andere Sektoren systematisch in die Bewältigung der Biodiversitätskrise einzubinden und diese Einbindung zwecks Fortschrittsmessung durch klare Indikatoren zu untermauern. Biodiversitätspolitik und andere politische Maßnahmen müssen kohärent und einander förderlich sein.

Die im Grünbuch über die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik dargelegten Probleme sollten vorrangig geregelt werden, damit das Problem der Überkapazität im Jahr 2012 mit ökologisch nachhaltigen und wissenschaftlich fundierten politischen Maßnahmen effektiv angegangen und besser zu den Biodiversitätszielen beigetragen werden kann. Die ländliche Entwicklungspolitik muss dahingehend verstärkt werden, dass durch die Erhaltung und Verbesserung einer Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturschutzwert im Kontext der GAP Ökosystemdienstleistungen geschaffen werden. Ebenso wichtig ist es, die Strukturfonds optimal zu nutzen, Komplementaritäten und Synergien zwischen verschiedenen Teilen gemeinschaftlicher und anderer Kofinanzierungsmechanismen zu verbessern und die Biodiversitätsziele in allen Regionen der EU zu fördern.

Die weitere Einbeziehung von Biodiversitätsbelangen in außenpolitische und andere Maßnahmen, die mit der biologischen Vielfalt in engem Zusammenhang stehen, ist Priorität. Neben intensiveren Bemühungen um eine Verringerung der negativen Auswirkungen dieser

Politiken auf die Biodiversität in der EU und weltweit¹⁵ müssen die Auswirkungen des Biodiversitätsverlustes auf die langfristige Nachhaltigkeit der sich aus diesen Maßnahmen ergebenden Tätigkeiten und die wirtschaftlichen Vorteile, die aus gesunden Ökosystemen gezogen werden können, stärker bewusst gemacht werden. Dies gilt auch für Entwicklungsländer, die vom Biodiversitätsverlust unmittelbar betroffen sind.

Fünftens – muss der **Finanzierungsbedarf** der EU im Bereich Biodiversität ordnungsgemäß bewertet werden, auch unter Berücksichtigung der positiven Auswirkungen der Ökosysteme auf das Wohl des Menschen. Im Bereich Natura 2000 prüft die Kommission anhand der Beiträge der Mitgliedstaaten zurzeit den Mittelbedarf für die Bewirtschaftung der Schutzgebiete, um sich ein akkurates Bild über Größenordnung und Aufteilung der erforderlichen Mittel zu verschaffen. Nach ersten Schätzungen werden lediglich 20 % des Gesamtmittelbedarfs für die Bewirtschaftung von Schutzgebieten in Europa gedeckt. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten, die zur Finanzierung von Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung zur Verfügung stehen, systematischer nutzen; dies betrifft auch Mitgliedstaaten mit weiten Gebieten, die sich durch biodiversitätsreiche landwirtschaftliche Nutzflächen von hohem Naturschutzwert auszeichnen.

Zu guter Letzt sollte auch die Frage der **Verteilungsgerechtigkeit** auf EU- und globaler Ebene geprüft werden. Da die biologische Vielfalt ungleichmäßig verteilt ist und sich von Region zu Region unterschiedlich entwickelt, ist auch die Last der Krisenbewältigung ungleichmäßig verteilt. Deshalb ist ein breit gefächertes politisches Instrumentarium erforderlich, das Regulierung und marktbasierende Instrumente kombiniert. Neben den im Umweltrecht bereits verankerten wichtigen Grundsätzen des „Verursacherprinzips“ und der „Vollkostendeckung“ würde Verteilungsgerechtigkeit auch bedeuten, dass für Ökosystemdienstleistungen künftig verstärkt gezahlt werden muss, um diejenigen zu belohnen, deren Flächen diese Dienstleistungen erbringen, und zwar zulasten derer, die davon profitieren.

Auf globaler Ebene ist die EU entschlossen, die im Rahmen des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt laufenden Verhandlungen über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die faire und gerechte Aufteilung der Gewinne aus ihrer Nutzung im Jahr 2010 erfolgreich abzuschließen. Sie ist ferner entschlossen, die Verhandlungen über eine Reduzierung der Emissionen aus der Entwaldung und der Degradierung der Wälder zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen und den Erhaltungsaspekt als ersten großen Schritt zur Bewertung und Belohnung von Ökosystemdienstleistungen einzubeziehen. Permakulturen gelten als vielversprechende Systeme zum Schutz und zur Wiedernutzbarmachung der biologischen Vielfalt und sollten erforscht und verbessert werden. Die EU muss auch die Auswirkungen ihrer Verbrauchsmuster auf die biologische Vielfalt jenseits ihrer Grenzen umfassend bewerten.

¹⁵ Nach dem EU-Fußabdruck-Indikator entspricht der ökologische Fußabdruck der EU 4,7 Globalhektar pro Person und beansprucht somit das Doppelte der Biokapazität der EU.

3. OPTIONEN FÜR EIN BIODIVERSITÄTSKONZEPT UND BIODIVERSITÄTSZIEL DER EU FÜR DIE ZEIT NACH 2010

3.1. Ein Konzept für 2050

Interessenträger sind sich weitgehend darin einig, welches die Kernpunkte des neuen langfristigen Biodiversitätskonzepts der EU sein sollten. Das Konzept sollte einen genauen Zeitrahmen haben (bis 2050) und die Dringlichkeit der Biodiversitätskrise, die intrinsischen, konkreten Werte der biologischen Vielfalt sowie die Bedeutung der von ihr erbrachten Dienstleistungen reflektieren. Es sollte für die Öffentlichkeit verständlich und akzeptabel sein sowie auf EU- und Weltebene Anwendung finden.

Auf der Grundlage dieser Argumente könnten für die Entwicklung eines Konzepts der EU für 2050 und die Festlegung des Ziels zu seiner Verwirklichung folgende Elemente berücksichtigt werden:

Als natürlicher Kapitalstock der Erde sind Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen angesichts ihres intrinsischen Wertes sowie im Interesse der Kontinuität des wirtschaftlichen Wohlstands und des Wohls der Menschen und zur Vermeidung katastrophaler Veränderungen infolge des Biodiversitätsverlustes zu erhalten, zu bewerten und im Rahmen des Möglichen wieder nutzbar zu machen.

Das Ziel für 2020 wird zurzeit auf internationaler Ebene erörtert. Die Kommission ist der Auffassung, dass sich die EU ein eigenes Ziel setzen sollte, und die nachstehenden Optionen verstehen das Jahr 2020 als unveränderliche Variable, damit die Relevanz des EU-Ziels bei den internationalen Verhandlungen gewährleistet ist. Außerdem sind mindestens zehn Jahre erforderlich, um Maßnahmen im Bereich Biodiversität, der oft eher langsam reagiert und sehr veränderlich ist, zu konzipieren, durchzuführen und zu bewerten und um messbare, konkrete Fortschritte zu erzielen. Außerdem ist 2020 das Stichjahr für andere politische Maßnahmen mit starkem Bezug zum Thema Biodiversität.

Die Frist bis 2020 dürfte ausreichen, um das Konzept zu konkretisieren; Fortschritte in dieser Richtung sollten messbar, realisierbar und kostenwirksam sein und dazu beitragen, dass die EU ihren internationalen Verpflichtungen im Bereich Biodiversität nachkommen kann.

Einige dieser Kriterien sind umgekehrt korreliert. So lässt sich ein niedrig angesetztes Ziel wahrscheinlich leichter erreichen, ist jedoch, was Biodiversitätsverluste anbelangt, wohl kaum dazu geeignet, „Kipp-Punkte“ zu vermeiden. Diese Faktoren müssen gegeneinander aufgewogen werden, um die Gesamteignung der vorgeschlagenen Optionen beurteilen und über die beste Zielvorgabe entscheiden zu können.

3.2. Unterschiedliche Ambitionsniveaus

Zur Verwirklichung des Ziels für 2020 bieten sich (in aufsteigender Reihenfolge) vier Optionen mit unterschiedlichem Ambitionsniveau an.

Option 1 Spürbare Senkung der Verlustrate (Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen) in der EU bis 2020

Option 2 Eindämmung des Verlustes an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU bis 2020

Option 3 Eindämmung des Verlustes an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU bis 2020 und Wiedernutzbarmachung im Rahmen des Möglichen

Option 4 Eindämmung des Verlustes an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU bis 2020 und Wiedernutzbarmachung im Rahmen des Möglichen sowie Verbesserung des Beitrags der EU zur Vermeidung globaler Biodiversitätsverluste

Jedes Ambitionsniveau unterscheidet in Kosten und Nutzen und in mehr oder weniger strikten politischen Maßnahmen und Instrumente. Die Optionen beruhen auf einer gemeinsamen **politischen Grundlage**, die die geltenden Naturschutzvorschriften der EU und andere biodiversitätsbezogene Regelungen sowie Vorschriften in anderen wichtigen Politikbereichen, vor allem in den Bereichen Klima und Energie, der aktuellen GAP und der reformierten GFP umfasst. Alle Möglichkeiten zum Erreichen der Ziele der Biodiversitätspolitik sollten vorrangig ausgeschöpft werden, ohne dabei kostenwirksame Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Frage zu stellen. Da bestimmte negative Einflüsse auf die biologische Vielfalt in der EU nur durch internationale Zusammenarbeit unter Kontrolle gebracht werden können, sollte auch bestehenden internationalen Verpflichtungen, insbesondere im Rahmen multilateraler Umweltübereinkommen wie dem Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wildlebender Arten (*Convention on Migratory Species*, CMS), dem Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete und dem Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen Wasservögel nachgekommen und die Abgrenzung von Meeresschutzgebieten auf internationaler Ebene vorangetrieben werden.

Alle vier Optionen erfordern einen **wissenschaftlichen Bezugswert** für den Zustand der biologischen Vielfalt und der Ökosystemdienstleistungen in Europa, der für die Fortschrittmessung wesentlich ist. Dieser Wert wird nicht aus einer Zahl bestehen, sondern den aktuellen Zustand der Hauptattribute der biologischen Vielfalt reflektieren - Erhaltung von Arten und Lebensräumen, Ökosystemen und der wichtigsten Ökosystemdienstleistungen. Gleichmaßen wird die „Eindämmung des Verlustes“ an biologischer Vielfalt nicht in absoluten Zahlen ausgedrückt, sondern bedeutet vielmehr, dass die Schlüsselattribute über dem Bezugswert liegen sollten. Es liegen bereits Informationen vor, die die Festsetzung eines genauen und zuverlässigen Bezugswertes ermöglichen; allerdings sind noch weitere Arbeiten erforderlich, um dieses Wissen in spezifische, messbare und auf politische Maßnahmen reagierende Indikatoren umzusetzen.

Um die wichtigsten Wissenslücken zu schließen, sind auch weitere **Forschungsarbeiten** erforderlich, insbesondere zur Ermittlung des wirtschaftlichen Wertes der biologischen Vielfalt und der Ökosystemdienstleistungen, zur Entwicklung und Feinabstimmung von Indikatoren, die Messbarkeit gewährleisten, sowie zur Feststellung, wie weit die biologische Vielfalt belastet werden kann, bevor ihr Verlust - mit potenziell katastrophalen Folgen - nicht mehr rückgängig zu machen ist. Sollte sie 2010 zustande kommen, würde eine zwischenstaatliche Plattform für Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen (IPBES) sehr zu diesen Bemühungen beitragen, obgleich auch Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind. Die in diesen Bereichen bereits laufenden Arbeiten müssen verstärkt und abgeschlossen werden.

Als letzter Punkt wird darauf hingewiesen, dass, obgleich die Erhaltung ein Schlüsselement der Biodiversitätspolitik der EU bleiben wird, jedes neue Ziel auch die Rolle der Ökosysteme und Ökosystemdienstleistungen berücksichtigen muss. Welche Bedeutung Ökosystemdienstleistungen besitzen, wurde von der aktuellen Politik zwar anerkannt und ist beispielsweise ein

wichtiges Element der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (die ihrerseits Teil der Integrierten Meerespolitik der EU¹⁶ ist), aber nicht ausreichend in konkrete Maßnahmen umgesetzt. Es ist unerlässlich, dass die wichtigsten Ökosystemdienstleistungen identifiziert und bewertet und bei der Festlegung künftiger Ziele berücksichtigt werden. Das Ambitionsniveau, das zum Erreichen des Ziels erforderlich ist, wird bestimmen, inwieweit diese Dienstleistungen, die von der Erhaltung bis hin zur vollständigen Wiedernutzbarmachung reichen, einbezogen werden.

(Option 1) Spürbare Senkung der Verlustrate (Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen) in der EU bis 2020

Diese Option setzt die politische Akzeptanz voraus, dass der Biodiversitätsverlust in der EU in absehbarer Zukunft nicht eingedämmt werden kann; deshalb wird das weniger ambitionöse Ziel gesetzt, die Verlustrate bis 2020 „spürbar zu senken“. Bei dieser Option würde darauf hingearbeitet, den Verlust an biologischer Vielfalt eher zu verlangsamen als zu stoppen, was bedeutet, dass die Biodiversitätsattribute nicht unbedingt über dem Bezugswert liegen würden. Aufgrund der längeren Frist würde mehr Zeit zur Verfügung stehen, d. h. bereits durchgeführte oder laufende Maßnahmen könnten Wirkung zeigen und Erfolge wären sichtbarer. Neue Erkenntnisse und Entwicklungen, die sich seit der Festsetzung des Ziels für 2010 manifestiert haben, könnten bei den Maßnahmen zur Verwirklichung des Ziels berücksichtigt werden.

(Option 2) Eindämmung des Verlusts an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU bis 2020

Bei dieser Option bliebe das derzeitige Ziel unberührt, die Frist für sein Erreichen würde jedoch hinausgeschoben. Wie bei Option 1 würde auch hier mehr Zeit zur Verfügung stehen, was bedeutet, dass bereits durchgeführte oder laufende Maßnahmen Wirkung zeigen und neue Erkenntnisse und Entwicklungen berücksichtigt werden könnten. Das Ziel wäre dasselbe wie für 2010: Eindämmung des Verlustes sowohl an Biodiversität als auch an Ökosystemleistungen innerhalb der EU. Würde das Ziel erreicht, könnten bestimmte Ökosysteme und die von ihnen erbrachten Dienstleistungen wieder nutzbar gemacht werden.

(Option 3) Eindämmung des Verlusts an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU bis 2020 und Wiedernutzbarmachung im Rahmen des Möglichen

Bei dieser Option würde das geltende Biodiversitätsziel beibehalten, und die Frist würde bis 2020 verlängert; gleichzeitig würde sichergestellt, dass die von der biologischen Vielfalt in der EU erbrachten wichtigen Ökosystemdienstleistungen ausreichen und schwindende Ökosysteme wieder soweit nutzbar werden, dass sie die notwendigen Dienstleistungen erbringen können. Eine für Ende 2010 vorgesehene erste Liste und Kartierung von Ökosystemdienstleistungen, die für die EU von Bedeutung sind, werden ebenfalls dazu beitragen, den Umfang der zur Verwirklichung des Ziels erforderlichen Erhaltung und Wiedernutzbarmachung zu ermitteln.

Ziele für die Wiedernutzbarmachung könnten an der Anforderung der FFH-Richtlinie ausgerichtet werden, wonach für Arten und Lebensräume ein günstiger Erhaltungszustand

¹⁶ KOM(2009) 540 endg. vom 15.10.2009.

erreicht werden muss. Dabei könnte der im Rahmen der letzten Berichterstattung nach der FFH-Richtlinie ermittelte Zustand als Richtwert dienen.

Bei dieser Option wird die wissenschaftlich fundierte Notwendigkeit anerkannt, weitere Biodiversitätsverluste aufzuhalten, und die Bedeutung von Ökosystemen, die für die EU strategisch wichtig sind berücksichtigt.

(Option 4) Eindämmung des Verlusts an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU bis 2020 und Wiedernutzbarmachung im Rahmen des Möglichen sowie Verbesserung des Beitrags der EU zur Vermeidung globaler Biodiversitätsverluste

Diese Option geht insoweit über Option 3 hinaus, als anerkannt wird, dass es im Interesse der EU liegt, den Biodiversitätsverlust nicht nur innerhalb der Gemeinschaft, sondern auch über ihre Grenzen hinaus zu bekämpfen. Wenn man bedenkt, dass die größte biologische Vielfalt der Erde außerhalb der EU zu finden ist, wird klar, dass eine Verlustbekämpfung in der EU allein nicht ausreichen wird, um die bei fortschreitendem Rückgang zu erwartenden schwerwiegenden Folgen für die Welt als Ganze abzuwenden. Bei dieser Option muss die EU ihre Bemühungen um die Bewältigung der globalen Biodiversitätskrise intensivieren.

Dazu sind möglicherweise Maßnahmen, auch in Form spezifischer Instrumente, erforderlich, die die Auswirkungen der Verbrauchsmuster der EU auf die biologische Vielfalt an anderen Orten der Welt weiter verringern und den Schutz der Biodiversität in anderen Ländern verbessern.

4. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Die Festlegung eines Konzepts und Ziels für die Zeit nach 2010 allein reicht nicht aus. Sie markiert lediglich den Anfang eines Prozesses, mit dem eine neue Biodiversitätsstrategie für die EU eingeführt werden soll, wenn die bisherige Strategie abläuft.

Es gibt keine Patentlösung zur Bewältigung der Biodiversitätskrise. Ein erfahrungsbasiertes Gesamtkonzept, das auf die wichtigsten Belastungen, denen die biologische Vielfalt und die Ökosystemdienstleistungen ausgesetzt sind, ausgerichtet ist und das sich auf die verantwortlichen Sektoren (Landnutzungsänderungen, übermäßige Nutzung, invasive Arten, Luftverschmutzung und Klimawandel) konzentriert, ist unerlässlich. In Kombination mit kosteneffizienten Maßnahmen müssen für die einzelnen Belastungen, Sektoren oder Ökosysteme Einzelziele auf der richtigen Interventionsebene festgelegt werden, damit die erwünschten Ergebnisse erreicht werden können.

Eines ist bereits heute klar: Es müssen ausgewogene politische Lösungen, die auf spezifische Situationen zugeschnitten sind, ins Auge gefasst werden. Mit anderen Worten, die Maßnahmen müssen auf internationaler, gemeinschaftlicher, nationaler und subnationaler Ebene getroffen und umgesetzt werden. Der im Aktionsplan der EU zur Erhaltung der Biodiversität verfolgte Ansatz, die Last der Durchführung auf alle Sektoren aufzuteilen und Partnerschaften mit den Mitgliedstaaten zu schließen, bleibt weiterhin gültig, erfordert jedoch einen wirksamen Regulierungsrahmen, in den alle Akteure auf den verschiedenen Ebenen eingebunden sind.

Die Kommission wird ihre Arbeiten 2010 fortsetzen, auch im Rahmen weiterer Konsultationen von Interessengruppen, um die zur Feinabstimmung der neuen politischen

Rahmenregelung der EU erforderliche Wissensgrundlage zu schaffen. Dies dürfte auch der Strategie und den Zielen der EU für die Aushandlung des künftigen internationalen Biodiversitätsrahmens zuträglich sein.