



NeFo-Artikel

Nationale Biodiversitätsstrategie: Die Idee ist gut, doch die Welt noch nicht bereit



Eine Landschaft ähnlich der brasilianischen Cerrado könnte künftig weite Teile des heutigen Amazonasregenvwaldes ablösen.

Foto: S. Scheiter / Senckenberg

Von Sebastian Tilch

Die Ziele der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) sind gut. Die Strategie, die sich Deutschland 2007 setzte, um den stetigen Verlust der Artenvielfalt und Ökosysteme bis 2020 aufzuhalten, erföhre sogar internationale Anerkennung ob ihrer „zukunftsorientierten Visionen und konkreten Ziele für alle biodiversitätsrelevanten Bereiche“, so die Webseite des Bundesumweltministeriums. Viel bewirken konnte sie allerdings nicht, betrachtet man den jüngsten Indikatorenbericht zur Umsetzung der NBS. Kein Wunder. "Im Tagesgeschäft der meisten Bundesministerien spielen weder das Thema Biodiversität noch die Ziele der NBS eine signifikante Rolle." Dies ist das Ergebnis der politikwissenschaftlichen Studie "**Politikbarometer zur**



Biodiversität in Deutschland", die Dr. Norman Laws an der Leuphana Universität Lüneburg im Auftrag des WWF Deutschland Anfang letzten Jahres vorgelegt hat. Im Zielkonflikt mit anderen Interessen verliere der Naturschutz in der Regel schon allein, da die NBS nicht rechtsbindend ist. Andererseits fehle es oft auch an Wissen und Unterstützung von oben. Was ist die Nationale Biodiversitätsstrategie also wert? Wie werden ressortübergreifende Ziele in die politische Praxis getragen? Ein Blick hinter die Kulissen der Bundesministerien.

Das Bewusstsein für den Wert der biologischen Vielfalt an sich und ihre essenzielle Bedeutung für das Wohlergehen der Weltbevölkerung steigt stetig, zumindest theoretisch. Praktisch macht sich dieses Bewusstsein jedoch in den politischen Entscheidungen wenig bemerkbar, egal ob auf globaler, europäischer oder nationaler Ebene. Dabei hat die Politik sich selbst dazu verpflichtet. 2002 haben die Mitgliedstaaten der UN-Biodiversitätskonvention (CBD) sich das verbindliche Ziel gesetzt, den rasanten Verlust der biologischen Vielfalt bis 2010 zu stoppen. Das Ziel wurde weit verfehlt und auf 2020 verschoben. Ein Zwischenbericht der CBD von 2014 (Global Biodiversity Outlook 4) zeigt, dass das Ziel auch bis 2020 aller Wahrscheinlichkeit nach weit verfehlt werden wird. Die EU übersetzte die 20 Ziele der CBD in 6 Ziele einer EU-Biodiversitätsstrategie. 2007 hat sich die Bundesregierung in der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 330 Zielen und rund 430 Maßnahmen im Zeitraum bis zum Jahr 2020 gesetzt. Verbindlich sind diese allerdings nicht.

Acht Jahre später zeigt der Indikatorenbericht 2014 auch hier bedenklich geringe Fortschritte, bspw. bei der Bodenversiegelung für Siedlungs- und Verkehrsflächen. Seit 2000 ist dieser Wert zwar von 129 Hektar auf 74 Hektar pro Tag in 2012 gesunken, von der Zielmarke von 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 ist man jedoch noch sehr weit entfernt. Der Anteil von Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert, wie etwa extensiv genutztes Grünland oder Streuobstwiesen, ist seit 2009 sogar von 13 Prozent auf 11,9 Prozent gesunken. 19 Prozent sollten im kommenden Jahr eigentlich erreicht sein. Das Ziel, biodiversitätsschädliche Subventionen zu beseitigen, wie in den Zielen der CBD und der NBS festgelegt, wurde ebenfalls nicht umgesetzt.

Dabei müht sich das Bundesumweltministerium redlich, ein öffentliches Bewusstsein für den Wert der biologischen Vielfalt zu schaffen. Die maßgeblichen Verursacher des Biodiversitätsverlustes liegen jedoch in anderen Zuständigkeitsbereich wie etwa Wirtschafts- und Handelspolitik, Infrastruktur- und Raumplanung sowie Energiepolitik. Biodiversität müsse deshalb ein politisches „Querschnittsthema“ sein und in die Politik aller Ressorts integriert werden, so die Vision der NBS.

Was sind Biodiversitätsziele also wert? Was passiert eigentlich, wenn auf globaler Ebene politische Beschlüsse zum Schutz der biologischen Vielfalt gefasst werden, dann auf Ebene der Nationalstaaten? Wie werden Querschnittsthemen wie der Biodiversitätsschutz in den politischen Alltag integriert?

Diese Fragen stellte sich Dr. Norman Laws vom Institut für Nachhaltigkeitssteuerung (INSUGO) an der Leuphana Universität Lüneburg mit der Studie "Politikbarometer zur Biodiversität in



Deutschland - Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt", die im Auftrag des WWF Deutschland im Januar 2014 vorgelegt wurde. Dazu führte der Politologe 31 Interviews mit Biodiversitätsfragen betrauten Vertreterinnen und Vertretern von 11 Bundesministerien während der 17. Legislaturperiode (Oktober 2009 bis Oktober 2013) durch. Sie sollten einschätzen, welche Rolle das Thema Biodiversität in den verschiedenen Ressorts spielt, welchen "Machtfaktor" es hat und welche strukturellen Probleme es bei der Umsetzung der NBS gibt. Aus den Ergebnissen der Befragung leitete Laws dann Handlungsempfehlungen ab, wie das Themas Biodiversität in der Bundespolitik gestärkt werden könnte.

„Insgesamt lässt sich bei fast allen Fraktionen ein sehr geringer Stellenwert von Biodiversitätspolitik in der Themenkonkurrenz feststellen", fasst die Studie die Einschätzungen der Befragten zusammen. „Biodiversität wird von anderen politischen Themen regelmäßig verdrängt und marginalisiert. Zudem ist festzuhalten, dass biodiversitätspolitische Themen selbst innerhalb der umweltpolitischen Themenpalette in der Priorität hinter anderen Umweltthemen eingeordnet werden."

Entsprechend spielten die Biodiversitätsziele der NBS im administrativen Tagesgeschäft der meisten Ministerien eine eher geringe Rolle. Maßnahmen, Vorhaben oder Politikvorschläge des eigenen Hauses würden auch nur sehr selten anhand von Biodiversitätskriterien evaluiert. Und wo sie mal zum Tragen kämen, stünden ihnen erhebliche Zielkonflikte entgegen: etwa zwischen den verschiedenen Ministerien und zum Teil auch innerhalb der Hierarchieebenen im eigenen Hause. Dabei wurden vorrangig direkte Konflikte im Falle wirtschaftlicher Nutzung von Flächen im Umfeld Energie und Landwirtschaft genannt, wie auch zusätzliche Kosten durch Nachhaltigkeitsmaßnahmen, die auf Unternehmen zukämen. Interessenskonflikte auf grundsätzlicherer Ebene, wie etwa durch eine wachstumsorientierte Wirtschaftsstrategie, wurden so gut wie nicht genannt.

Als gewichtiges und durchsetzungsfähiges Thema im eigenen Haus bzw. gegenüber anderen Ministerien wurde „Biodiversität" tatsächlich nur im Bundesumweltministerium betrachtet. Die Studie bezeichnet dies als „Machtfaktor". Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Gesundheit sowie Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung maßen dem Thema nur einen sporadischen „Machtfaktor" bei, alle anderen Ministerien sahen keinen signifikanten Einfluss auf ihre Politik.

Eine erfolgreiche und zielorientierte Biodiversitätspolitik könne nur durch eine Priorisierung der Ziele der NBS gelingen, so die Studie. Biodiversität müsse ein „Machtfaktor" werden. Zielkonflikte zwischen Flächennutzungs-, Energie- und Wirtschaftspolitik und der Biodiversitätspolitik dürften nicht zulasten der natürlichen Ressourcen entschieden werden. Eine stärkere Nutzung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzleramtes sei hier notwendig, empfiehlt der Autor der Studie.



Grundsätzlich sieht Laws bisher das Kanzleramt viel zu wenig in der Pflicht. Um Biodiversität die nötige Bedeutung zu verleihen, müsse das Thema in den Führungsebenen der Ministerien verankert sein. Doch genau dort fehle oft das Verständnis und Problembewusstsein, beklagten auch einige Interviewpartner. Deshalb müsse das Thema Biodiversität zur Chefsache erklärt werden, empfiehlt Laws in der WWF-Studie, um das Thema aus dem Nischendasein herauszuholen. „Druck von oben ist ein wesentlicher Faktor für erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik“, so Laws. Das Kanzleramt könne hier die entsprechenden Weichen stellen, etwa durch die stärkere Integration des Themas im Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung.

„Tatsächlich gibt es kaum Politikbereiche, dessen Entscheidungen keinerlei Auswirkungen auf den Zustand der Ökosysteme haben“, meint Laws. Entsprechend ist eines der Ziele der Biodiversitätsstrategie, dass Biodiversitätsschutz eine Querschnittsaufgabe werden müsse. Die Verantwortung für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt und ihrer Leistungen für die Menschen muss also auch von allen Ressorts übernommen und in die tägliche Arbeit eingebaut werden.

Dies erfordert Kommunikation und Koordination, weshalb 2010 unter Federführung des BMU die so genannte Interministerielle Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (IMA NBS) eingerichtet wurde. Das Gremium soll die Umsetzung der NBS in den einzelnen Ministerien vorantreiben und die „Priorisierung der Ziele und Maßnahmen der NBS in den einzelnen Ministerien koordinieren“. Ihr gehören Vertreter von 11 der insgesamt 14 Bundesministerien an, die sich 5-6 Mal im Jahr treffen. Die WWF-Studie begrüßt dieses Gremium auch ausdrücklich. Allerdings verweist sie direkt im Anschluss auf die häufige Einschätzungen unter den befragten Biodiversitätsbeauftragten, dass die IMA nur sporadischen Einfluss hätte und keine wirkliche strategisch koordinierende Funktion ausübe, stattdessen lediglich eher eine Plattform zum Informationsaustausch darstelle.

„Das Gremium ist dafür einfach nicht hoch genug aufgehängt“, meint Norman Laws. Die IMA müsse daher mit weitreichenderen Befugnissen ausgestattet und zu einem echten strategischen Koordinationsgremium aller Bundesministerien auf Unterabteilungsebene, wenn nicht gar auf Abteilungsleitersebene aufgewertet werden, sich öfter treffen und einen jährlichen Bericht an den Bundestag liefern, so die Empfehlung der Studie.

Der wichtigste Schritt dafür sei allerdings, dass das Bundeskanzleramt erst einmal selbst an ihr mitwirke. Denn dass es hier bisher noch nicht vertreten ist (und sich auch nicht für ein Interview bereit erklärte), versinnbildliche die geringe Rolle des Themas „Biodiversität“ in der Bundespolitik allgemein. Interessant dabei war die Einschätzung der Befragten, dass die geringe Bedeutung des Themas relativ konstant sei und unabhängig von den jeweils regierenden Parteien.

Abgesehen vom Bundesumweltministerium, zu dessen Kernkompetenzen ja Biodiversität gehört, sei auch der administrative Umgang mit dem Thema sehr begrenzt, gaben einige der Befragten an.



Dies mache sich etwa bei der Personalausstattung, beim Zeitbudget oder beim Hintergrundwissen der für Biodiversitätsfragen beschäftigten Ministeriumsmitarbeiterinnen und Mitarbeiter bemerkbar. „Biologische Vielfalt“ sei in der Personalentwicklung und beruflichen Fortbildung der meisten Ministerien kaum von Bedeutung. „Vielfach fehlen die notwendigen fachlichen Kenntnisse, um die Auswirkungen der eigenen Arbeit zu erkennen“, so die Studie. Bei einigen Ministerien beschränke sich die Quelle des Wissens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich mit Biodiversitätsfragen beschäftigen, auf die NBS selbst.

Auch eine gemeinsame Beratung und Bewertung von Biodiversitätsstatus und Biodiversitätszielen zwischen den meisten Ministerien und gesellschaftlichen Akteuren fände kaum statt. Sich mit der Zivilgesellschaft auszutauschen und andere Perspektiven und Expertisen einzuholen sei allerdings außerordentlich wichtig, schon allein, um Akzeptanz für die eigene Politik zu erreichen und relevante Partner für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zu akquirieren, hebt die WWF-Studie hervor. Dies müsse künftig stärker genutzt werden. Zudem müsse aber auch durch personelle Aufstockung, mehr Zeit- und Finanzbudget sowie umfassende Weiterbildungsmaßnahmen für ausreichend Expertise in den Ministerien gesorgt werden, empfiehlt Laws.

Und was ist mit der Strategie selbst? Mit ihren vielen Zielen und Maßnahmen ist die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt nicht gerade übersichtlich. Sehen die Verantwortlichen den Wald vor lauter Bäumen nicht? Hätte man sich besser beschränken sollen? Taugt die Strategie in ihrer Form überhaupt zur Umsetzung? Dies fragte Laws dann auch die Ministeriumsmitarbeiter.

„Grundsätzlich ja“, war die überwiegende Einschätzung. Die NBS sei „ein ausreichendes Instrument für eine effektive deutsche Biodiversitätspolitik im Zeithorizont bis 2020“. Allerdings hapere es an der Umsetzung. In einem Interview wurde bemängelt, dass die NBS keine bindende Wirkung hat und sich deshalb bei Zielkonflikten entsprechend kaum durchsetzen kann. Auch seien viele Ziele der NBS in vielen Fällen nicht aus der Perspektive der Anwender in den verschiedenen Politikfeldern zusammengestellt und daher ungeeignet für die Anwendung im ministeriellen Alltag. Beispielsweise fehlten oft konkrete Adressaten und Umsetzungszeiträume.

„Für die jeweiligen Politikfelder und Arbeitsbereiche bedarf es klar definierter, operationalisierter Ziele und Maßnahmen mit klaren Zuordnungen der Zuständigkeit für die Ebenen der Ministerien, Abteilungen, Unterabteilungen und Referate“, stellt deshalb die Studie fest. Je stärker sie an der Realität der einzelnen Organisationseinheiten orientiert seien, desto größer ihre Umsetzungschancen.

Um die erforderlichen Verhaltensänderung in der Bevölkerung zu erreichen, reiche es aber auch nicht, nur über Chancen von Schutz und Risiken des Verlustes der biologischen Vielfalt zu informieren. Zur Lösung der vielschichtigen Problematiken zwischen Nutzungs- und Erhaltungsinteressen natürlicher Ressourcen und Lebensräume legt Laws einen „intelligenten Mix



von Politikinstrumenten" nahe, der neben informativen und ordnungsrechtlichen auch marktwirtschaftliche Wege einschließt. So könnten die vielen Leistungen der Ökosysteme, die die Menschen aber auch Unternehmen tagtäglich meist kostenlos nutzen, verstärkt in ökonomische Werte übersetzt werden. Die Kosten einer Nutzung von Biodiversität müssten für bestimmte Branchen in die Preise integriert werden, wie beispielsweise die technische Reinigung von Grundwasser von überschüssigem Dünger aus der Landwirtschaft.

In der Gesamtbetrachtung stellt die Studie fest, dass das Politikfeld Biologische Vielfalt auf der Ebene des Bundes weder ausreichend integriert ist noch als Priorität berücksichtigt, geschweige denn betrieben wird. Ein weitgehendes Verfehlen der bis 2020 gesteckten Ziele der NBS sei es so kaum vermeidbar, der weitere Verlust der biologischen Vielfalt in Deutschland, in Europa und weltweit – mit den sich immer stärker abzeichnenden Folgen für das menschliche Wohlergehen – nicht aufzuhalten. Eine offizielle Reaktion der Bundesregierung auf die Studie und ihre Empfehlungen gab es übrigens nicht.

Mehr zum Thema:

"Politikbarometer zur Biodiversität in Deutschland - Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt"

"Wir müssen Biodiversitätswissen in Geschichten verpacken, die die zuständigen Beamten in ihrer täglichen Arbeit abholen"

NeFo-Interview mit Dr. Norman Laws, Politologe, Leuphana Universität Lüneburg

Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt [pdf]

Ähnliche Artikel:

Global Biodiversity Outlook 4

Wir müssen die Rettung unseres Planeten wohl noch mal um zehn Jahre verschieben *von Axel Paulsch (IBN) und Sebastian Tilch (NeFo)*

IMPRESSUM

Das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland (NeFo) ist ein Projekt gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Das Projekt wird maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ Leipzig und dem Museum für Naturkunde Berlin (MfN). Weitere Informationen und Hinweise zum NeFo-Projekt und Team unter www.biodiversity.de.