



Deutscher Bundestag  
Parlamentarischer Beirat  
f. nachhaltige Entwicklung

Ausschussdrucksache  
18(23)33-3-A

# Zusammenfassung Politikbarometer zur Biodiversität in Deutschland Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt

Das „Politikbarometer zur Biodiversität in Deutschland – Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt“ ist Ergebnis einer Kooperation von WWF Deutschland und der Leuphana Universität Lüneburg, Institut für Nachhaltigkeitssteuerung (INSUGO). Die Studie zur Biodiversitätspolitik auf Bundesebene ergänzt die im Jahr 2012 erstellte Studie zur deutschen Nachhaltigkeitspolitik: „Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland – Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft“.<sup>1</sup>

## Der Verlust biologischer Vielfalt und politische Handlungsstrategien

Der Verlust der biologischen Vielfalt hält unvermindert an. Der vom WWF 2012 veröffentlichte „Living Planet Index“ stellt fest: Die Artenvielfalt ist weltweit auf dem Rückzug, um 30 % seit 1970, in tropischen Regionen durchschnittlich sogar um 60 %.<sup>2</sup>

Ähnlich sieht es in Europa aus. Nach Angaben der EU-Kommission befinden sich lediglich 17 % der EU-rechtlich geschützten Lebensräume und Arten sowie 11 % der geschützten Ökosysteme in einem günstigen Zustand<sup>3</sup>. In der EU sind etwa 25 % der europäischen Tierarten, einschließlich Säugetiere, Amphibien, Reptilien, Vögel und Schmetterlinge, vom Aussterben bedroht; außerdem sind 88 % der Fischbestände überfischt oder erheblich dezimiert.

In Deutschland sind 28 % der untersuchten Wirbeltiere in ihrem Bestand gefährdet, 8 % gelten als ausgestorben oder verschollen. Noch kritischer ist die Situation der Lebensräume: Von 690 Biotoptypen gelten 72,5 % als gefährdet und 2 % bereits als vollständig vernichtet. Besonders hohe Anteile gefährdeter Biotoptypen finden sich in Meeres-, Küsten- und Alpenlebensräumen<sup>4</sup>.

Der Artenverlust hat seine Ursachen in der andauernden Zerstörung der Lebensräume von Tier- und Pflanzenarten, in der Umwandlung natürlicher und naturnaher Ökosysteme, in der Umweltverschmutzung und im Klimawandel. Die meisten Ökosysteme sind dadurch nicht mehr vollständig in der Lage, die Leistungen, die wir von ihnen brauchen, wie z. B. Bestäubung landwirtschaftlicher Kulturen, saubere Luft und sauberes Wasser bzw. Verhütung von Hochwasser oder Erosion, in hinreichender und wirksamer Weise zu erbringen. Unter dieser Situation leiden immer mehr Menschen und deren Lebensqualität; die volkswirtschaftlichen Schäden nehmen zu.

Als Antwort auf den globalen Rückgang der biologischen Vielfalt hat die Weltgemeinschaft im Jahr 2010 auf der 10. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention zur Biologischen Vielfalt (CBD) in Nagoya einen neuen Strategischen Plan mit 20 Zielen beschlossen, um bis 2020 den Verlust biologischer Vielfalt weltweit zu stoppen<sup>5</sup>. Zugleich erklärten die Vereinten Nationen den Zeitraum von 2011 bis 2020 zur *Dekade der biologischen Vielfalt*, um mehr Bewusstsein für die Bedrohung der Biodiversität zu schaffen.

Auch Europa hat reagiert. Die Anfang 2011 von der EU-Kommission vorgelegte Strategie soll helfen, den Zustand der Biodiversität in Europa bis 2020 zu verbessern. Die von der EU favorisierte Vorgehensweise zielt auf die Hauptursachen für den Biodiversitätsverlust. Sie will die größten Belastungen für die Natur und die Ökosystemleistungen in der EU reduzieren, indem Biodiversitätsziele in allen wichtigen Politikbereichen verankert werden sollen.

<sup>1</sup> Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland - Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft“, Hrsg. [WWF Deutschland 2012](#).

<sup>2</sup> Hrsg. WWF International et al 2012: Living Planet Report 2012– Biodiversität, Biokapazität und neue Wege, , [dt. Ausgabe](#)

<sup>3</sup> Mitteilung der EU-Kommission KOM(2011) 244 end vom 3.5.2011

<sup>4</sup> Nach Angaben des Bundesamtes für Naturschutz auf [www.biologischevielfalt.de](http://www.biologischevielfalt.de)

<sup>5</sup> Siehe Internetseite der CBD: <https://www.cbd.int/sp/>

Auch für Deutschland liegt mit der vom Bundeskabinett bereits 2007 beschlossenen *Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt* eine umfassende und anspruchsvolle Strategie zur Umsetzung der CBD vor. Durch die Verwirklichung von rund 330 Zielen und mit rund 430 Maßnahmen sollen bis 2020 der Rückgang der biologischen Vielfalt in Deutschland aufgehalten und der Trend umgekehrt werden<sup>6</sup>.

## Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende empirische Studie, wie in Politik und Verwaltung auf Bundesebene mit dem Thema *Biologische Vielfalt* umgegangen wird und wie im parlamentarischen und administrativen Alltag Biodiversitätspolitik betrieben wird. Die Untersuchung betrachtet den gegenwärtigen Status, die Stärken und Defizite sowie die Entwicklungsmöglichkeiten für die Biodiversitätspolitik auf Bundesebene. Den Ergebnissen der politikwissenschaftlichen Analyse liegen Interviews mit den für Biodiversität zuständigen Vertreterinnen und Vertretern der fünf Bundestagsfraktionen und von 11 Bundesministerien zugrunde. In den Ministerien waren Personen von der Staatssekretärs- bis zur Ebene der Referenten beteiligt. Anhand von Schlüsselindikatoren wurden die Befragungsergebnisse interpretiert.

Die Ergebnisse zeigen ein sehr heterogenes Bild der Biodiversitätspolitik auf Bundesebene. Positiv fällt auf, dass auf der einen Seite organisatorische, prozessuale und institutionelle Voraussetzungen geschaffen wurden. Hervorzuheben sind hier

- die *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt* (NBS) mit ihrem umfassenden und detaillierten Ziel- und Maßnahmenkatalog, um den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2020 aufzuhalten und zu einer Trendumkehr beizutragen.
- die im Jahr 2010 eingerichtete Interministerielle Arbeitsgruppe zur Umsetzung der *Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt* (IMA NBS), der 11 von 14 Bundesministerien angehören und deren Aufgabe die Förderung der Zusammenarbeit der Ministerien bei der Umsetzung der Ziele und Maßnahmen der NBS es ist.
- dass die deutsche Biodiversitätspolitik als sehr konstant wahrgenommen wird.

Ernüchternd sind die Ergebnisse jedoch dahingehend, dass das Politikfeld *Biologische Vielfalt* in der administrativen und parlamentarischen Praxis nicht die der Problemlage angemessene Beachtung und Gewichtung erfährt. Dies wird an folgenden Punkten deutlich:

- *Biodiversität* hat es schwer, sich zu profilieren und sich gegenüber anderen Politikfeldern zu behaupten und durchzusetzen. So existieren erhebliche Zielkonflikte zwischen *Biologischer Vielfalt* und anderen politischen Themen, insbesondere zwischen wirtschaftlicher Nutzung und Biodiversität, Energie und Biodiversität und insbesondere Landwirtschaft und Biodiversität.
- Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt wird zwar als ein ausreichendes Instrument für eine effektive deutsche Biodiversitätspolitik im Zeithorizont bis 2020 angesehen, allerdings wird die Umsetzung kritisch beurteilt und z.T. als nicht ausreichend für einen effektiven Schutz der biologischen Vielfalt eingeschätzt. Im administrativen Tagesgeschäft und politischen Alltag spielen die Biodiversitätsziele eine sehr geringe Rolle.
- Die im Jahr 2010 eingerichtete Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie wird überwiegend als ein Gremium der gegenseitigen Information und nicht als ein Ort der strategischen Koordination beschrieben.
- Versuche, die langfristigen Politikfolgen für die biologische Vielfalt durch strategischere Planung zu steuern, fallen oft den kurzfristigen politischen Erfordernissen zum Opfer.
- Maßnahmen, Vorhaben oder Politikvorschläge werden in den seltensten Fällen anhand von Biodiversitätskriterien evaluiert.
- Weder die Potenziale eines intensiven Austauschs mit zivilgesellschaftlichen Gruppen noch eine gemeinsame Beratung und Bewertung von Status und Zielen der deutschen Biodiversitätspolitik werden ausgeschöpft.
- *Biologische Vielfalt* ist in der Personalentwicklung und beruflichen Fortbildung kaum von Bedeutung, sodass die handelnden Personen für das Thema nicht ausreichend sensibilisiert sind. Auch fehlen vielfach die notwendigen fachlichen Kenntnisse, um die Auswirkungen der eigenen Arbeit zu erkennen.

<sup>6</sup> Siehe [http://www.biologisheviefalt.de/viefalt\\_bei\\_uns.html](http://www.biologisheviefalt.de/viefalt_bei_uns.html)

- Ein weiteres Hemmnis in der Umsetzung einer effektiven Biodiversitätspolitik besteht in der ungenügenden Ausstattung mit Personal- und Finanzmitteln sowie der fehlenden Zeit, weil andere politische Themen auf die Agenda kommen und den Vorrang erhalten.
- Es fehlen genügend Fürsprecher in den Führungsebenen von Parteien und Bundesministerien. Die notwendige Führungsverantwortung für die Biodiversitätspolitik wird nicht übernommen.

In der Gesamtbetrachtung lässt sich feststellen, dass das Politikfeld *Biologische Vielfalt* auf der Ebene des Bundes weder ausreichend integriert ist, noch – wie es den tatsächlichen Erfordernissen angemessen wäre – als Priorität berücksichtigt, geschweige denn betrieben wird. Gemessen am Stand der wissenschaftlich belegten, rapide fortschreitenden Abnahme der biologischen Vielfalt in Deutschland, Europa und weltweit und auch gemessen an den Vorschlägen und Strategien zur Weiterentwicklung dieses Politikfeldes bestehen erhebliche Defizite in der Verwirklichung effektiver Biodiversitätspolitik auf Bundesebene.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit denen des „Politikbarometers zur Nachhaltigkeit“ 2012, sind die Defizite in einigen Bereichen sogar noch gravierender: Während die deutsche Nachhaltigkeitspolitik schon erhebliche Probleme hat, ist die auf Biodiversität heruntergebrochene konkrete Nachhaltigkeitspolitik noch stärker unterentwickelt. Das oft postulierte Leitbild Nachhaltigkeit erfährt in der praktischen Politik, und insbesondere in der Biodiversitätspolitik, nicht die Bedeutung, die ihm zukommt und die ihm in politischen Verlautbarungen oft zugesprochen wird.

Unter den derzeitigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ist es höchst unwahrscheinlich, dass es gelingen wird, den Verlust der biologischen Vielfalt in Deutschland, in Europa, und weltweit bis 2020 aufzuhalten.

## Forderungen zur Behebung der Defizite

Um die in dieser Studie offen gelegten Defizite deutscher Biodiversitätspolitik zu minimieren und um politische und administrative Konsequenzen aus den Resultaten dieser Studie anzuregen, formuliert der WWF folgende acht Forderungen. Diese Vorschläge sollen konkret zur Weiterentwicklung deutscher Biodiversitätspolitik auf Bundesebene beitragen. Angesprochen sind vor allem verantwortliche Personen und Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen in den Bundesministerien und in den Parteien.

### 1. Führungsverantwortung übernehmen – Biodiversitätspolitik muss Chefsache werden

Der Stellenwert von *Biologischer Vielfalt* in Politik und Verwaltung hängt in besonderem Maße von den verantwortlichen Entscheidungsträgern ab. Die Führungs- und Leitungsebenen in Politik und Verwaltung sind gefordert, das im Grundgesetz in Artikel 20a niedergelegte Leit- und Handlungsprinzip zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu integrieren und aktiv umzusetzen. Mehr Führungsverantwortung und Durchsetzungswille für Biodiversität sind notwendig.

### 2. Biodiversitätspolitik erfordert Priorität – Richtlinienkompetenz nutzen

Die Beseitigung der Zielkonflikte zwischen Flächennutzungs-, Energie- und Wirtschaftspolitik und der Biodiversitätspolitik muss eine hohe Priorität genießen und darf nicht zulasten der natürlichen Ressourcen betrieben werden. Eine stärkere Nutzung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzleramtes ist hier notwendig. Zudem stehen bisher etliche Politikfelder gar nicht im Fokus von Politik und Verwaltung, obwohl sie indirekte Treiber des Biodiversitätsverlustes sind. Insbesondere müssen z. B. Handels-, Sozial- oder Fiskalpolitik stärker in eine umfassende Biodiversitätspolitik eingebunden werden.

### 3. Nationale Biodiversitätsstrategie – mehr Verantwortung übernehmen

Die Nationale Biodiversitätsstrategie droht die bis zum Jahr 2020 gesetzten Ziele zu verfehlen – und damit zu scheitern. Die Bundesregierung muss deshalb eine größere Verantwortung für die Umsetzung von Maßnahmen zum Erreichen der Ziele übernehmen sowie zügiger und umfassender handeln.

#### 4. Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) aufwerten

Die im Jahr 2010 eingerichtete Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie kann derzeit ihre Koordinationsaufgaben nur unzureichend erfüllen. Die IMA muss daher mit weitreichenderen Befugnissen ausgestattet und zu einem echten strategischen Koordinationsgremium aller Bundesministerien auf Abteilungsleiterebene aufgewertet werden. Zu dessen Aufgaben sollte die Herausgabe eines jährlichen Berichtes an den Bundestag gehören.

#### 5. Auswirkungen auf die Biodiversität überprüfen – Evaluation verbessern

Eine verpflichtende, an Kriterien orientierte Überprüfung der Auswirkungen von Maßnahmen, Vorhaben und Ausgaben des Bundes auf die biologische Vielfalt muss eingeführt und öffentlich dargelegt werden. Das gilt gleichermaßen für Vorschläge der Ministerien wie für Initiativen aus dem Parlament.

#### 6. Kompetenzen ausbauen – Personal intensiv schulen

Wichtig für eine Stärkung der Biodiversitätspolitik sind Wissen, Kompetenzen und Handlungsorientierungen der beteiligten Personen in den Ministerien und Parteien. Die Wissens- und Kompetenzerweiterung zum Thema *Biologische Vielfalt* muss deshalb in Form von Workshops, Fortbildungs- und Trainingsprogrammen ein wichtiger Teil der Personalentwicklung werden.

#### 7. Biodiversität braucht gemeinsame Gestaltung – Kooperation intensivieren

Die Ziele der Biodiversitätspolitik können nur in gemeinsamen Anstrengungen mit gesellschaftlichen Gruppen erreicht werden. Dafür müssen Politik und Verwaltung bessere und systematischere Kooperations- und Partizipationsstrukturen und -prozesse mit Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft etablieren.

#### 8. Umsetzung stärken – mehr Ressourcen bereitstellen

Wer Biodiversitätspolitik zu größerer Wirksamkeit verhelfen will, muss mehr Personal, mehr Zeit und mehr Finanzmittel bereitstellen – sowohl in den verschiedenen Ministerien als auch in den Parteien.

### Schlussbetrachtung

Es ist von besonderer Bedeutung, die Einsicht zu fördern, dass es sich bei der Biodiversitätspolitik keinesfalls um eine trendige Luxusaufgabe unserer Gesellschaft handelt, sondern um eine zwingende zukunftsorientierte Antwort auf ein erkanntes, immer akuter werdendes Problemfeld. Soll Biodiversitätspolitik erfolgreich sein, muss sie sämtliche Politikbereiche durchdringen. Nicht nur aus ethischen Gründen besteht die hohe Dringlichkeit, eine effektivere Politik für die *Biologische Vielfalt* umzusetzen, sondern auch mit Blick auf künftige ökonomische Optionen: Eine erfolgreiche Biodiversitätspolitik, die die natürlichen Lebensgrundlagen schützt bzw. wiederherstellt, ist auch die Basis für eine krisenfreie Entwicklung in Ökonomie und Gesellschaft, sowohl national wie auch international.

Die Umsetzung dieser Forderungen wird dazu beitragen, das Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft noch rechtzeitig zu erreichen – „rechtzeitig“ heißt: bevor kritische Kippunkte nicht nachhaltiger Entwicklung die Gestaltungsmöglichkeiten unserer Gesellschaft signifikant einschränken. Im internationalen Vergleich hat Deutschland in den vergangenen Jahren Fortschritte auf dem Weg zu einer besseren Biodiversitätspolitik gemacht, auch wenn diese noch nicht ausreichend sind. Jetzt ist es an der Zeit, die nächsten Schritte hin zu einer verantwortungsbewussten, professionellen und damit wirksameren Politik zur Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen zu gehen.

#### **Ansprechpartner:**

Alois Vedder  
Leiter Politik  
WWF Deutschland  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin  
Direkt: +49 (30) 311 777-418  
[alois.vedder@wwf.de](mailto:alois.vedder@wwf.de)

Günter Mitlacher  
Leiter Int. Biodiversitätspolitik  
WWF Deutschland  
Reinhardtstr. 18  
10117 Berlin  
Direkt: +49 (30) 311 777-200  
[guenter.mitlacher@wwf.de](mailto:guenter.mitlacher@wwf.de)