

460 Vogelarten



1.389 FFH-Arten



233 Lebensraumtypen

Franziska ALBRECHT

Gemischte Bilanz – Der Beitrag des LIFE-Programms zum Schutz der Biodiversität in der Europäischen Union

LIFE ist seit 1992 eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente für den Naturschutz auf Ebene der Europäischen Union (EU). Die Bilanz im Hinblick auf den Erhalt der Biodiversität in Europa fällt aber bislang eher gemischt aus, so ein aktueller Bericht (EASME 2020). Ein konkreter positiver Einfluss von LIFE-Projekten auf den Erhaltungszustand von Arten und Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse ist schwer nachzuweisen, zudem sind einige Artengruppen und Lebensraumtypen deutlich unterrepräsentiert.

Ausgangslage

Um die Biodiversität in der EU ist es schlecht bestellt (Abbildung 1), zu diesem traurigen, aber wenig überraschenden Befund kommt der dritte Bericht über den Zustand der Natur in der EU (EEA 2020).

Die Gründe für die Biodiversitätskrise sind bekannt: Zerstörung von Lebensräumen, Übernutzung biologischer Ressourcen, Verschmutzung, Klimawandel, Ausbreitung invasiver Arten und nicht zuletzt unzureichende Finanzmittel für Schutzprojekte, für naturschutzförderliche Subventionen und für die Ausstattung der Naturschutzverwaltung (ESSL & RABITSCH 2017; RICHERZHAGEN & RODRÍGUEZ DE FRANCISCO 2020). Vor diesem Hintergrund ist die nun veröffentlichte

Studie „Bringing nature back through LIFE“ (EASME 2020) von besonderem Interesse. Die Autoren untersuchten, inwieweit LIFE bisher zur Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensraumtypen in der EU beigetragen hat.

Natur- und Biodiversitätsschutz durch das LIFE-Programm

LIFE ist seit 1992 eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente für Naturschutz auf EU-Ebene. In verschiedenen Teilprogrammen werden Projekte aus den Bereichen Natur und Biodiversität, Umwelt und Ressourceneffizienz und Klimaschutz gefördert; darüber hinaus gibt es auch die sogenannten integrierten Projekte, die in einem großen räumlichen Maßstab

Abbildung 1

Der Erhaltungszustand vieler nach der FFH- und Vogelschutzrichtlinie geschützter Tierarten und Lebensraumtypen in der EU ist ungünstig bis schlecht (Grafik: Veronika Bauer/ANL; Datengrundlage: EASME 2020).

umgesetzt werden und auf der Umsetzung von Plänen und Strategien basieren, die in Abstimmung zwischen Behörden auf verschiedenen Ebenen und unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure entwickelt werden. Insgesamt wurden bisher 1.754 Natur- und Biodiversitätsprojekte mitfinanziert, für eine Gesamtsumme von 2,85 Milliarden Euro. Im Schnitt wurden 67 Projekte pro Jahr finanziert, wobei die Zahl der Projekte in den letzten Jahren signifikant abgenommen hat und dafür Projekte mit einem höheren Einzelbudget gefördert wurden. Allgemein gilt: In größeren Ländern, die schon länger EU-Mitglieder sind, wurden bislang mehr Projekte gefördert als in kleineren Ländern, die erst vor Kurzem beigetreten sind. Spitzenreiter beim Erhalt von Fördermitteln und der Anzahl geförderter Projekte sind Spanien, Italien, Deutschland, Großbritannien und Belgien.

Mit Natura 2000 verfügt die EU über das größte zusammenhängende Schutzgebietsnetzwerk der Welt. Rechtsgrundlage für Natura 2000 sind die Vogelschutz-Richtlinie und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Neben der sich aus den Richtlinien für die Mitgliedsstaaten ergebenden Verpflichtung, Arten und Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse in einem guten Erhaltungszustand zu bewahren, spielt das LIFE-Programm neben nationalen Programmen als Finanzierungsinstrument für Monitoring-, Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen im Natura 2000-Netz eine wesentliche Rolle.

Großer Aufwand, geringe Auswirkungen

Die Studie verwendet als Datengrundlage die Berichte der Mitgliedsstaaten nach den Artikeln 17 beziehungsweise 12 der Naturschutzrichtlinien für den Zeitraum 2013 bis 2018. Anhand dieser untersuchen die Autoren, welchen Beitrag LIFE-Projekte zu den berichteten verbesserten Erhaltungszuständen geschützter europäischer Arten und Lebensraumtypen geleistet haben. Problematisch ist jedoch, dass die Mitgliedsstaaten bei der Erfassung der Daten, die in die Berichte einfließen, unterschiedliche Methoden anwenden. Statistische Analysen sind daher ebenso wenig möglich, wie allgemeine Ursache-Wirkung-Zusammenhänge aufgrund implementierter LIFE-Projekte herzustellen.

Ein roter Faden, der sich durch die gesamte Studie zieht, ist die Erkenntnis, dass LIFE-Projekte zwar häufig lokal den Erhaltungszustand der adressierten Arten und Habitattypen verbessern, aber nur geringfügige Auswirkungen auf

den Gesamtzustand innerhalb des betreffenden Mitgliedsstaates und der EU als Ganzes haben. In Anbetracht der Größe der Aufgabe und des Gegengewichts an negativen Einwirkungen auf die Schutzgüter ist das nicht weiter verwunderlich. In der einen Waagschale: insgesamt 3,46 Milliarden Euro LIFE-Budget in der Förderperiode 2014 bis 2020 und zumeist kleinräumige Projekte. In der anderen: konkurrierende Nutzungsinteressen, Flächenfraß, Klimawandel, unzureichend ausgestattete Naturschutzverwaltung und Intensivierung der Landwirtschaft – freundlich unterstützt durch das budgetäre Schwergewicht der GAP (2014–2020: 408,31 Milliarden Euro). Zwar sind in beiden Säulen auch Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität vorgesehen, der Europäische Rechnungshof kritisierte jedoch in einem Bericht 2020, dass der Beitrag der GAP den Rückgang der Biodiversität auf landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht gestoppt hat (Europäischer Rechnungshof 2020).

Obwohl die Finanzausstattung nicht ausreicht, um den negativen Trend der Biodiversität in der EU insgesamt zu stoppen, bietet das LIFE-Programm dennoch viele lokale Erfolgsgeschichten. Insgesamt wurden 137 Fälle identifiziert, in denen sich der Erhaltungszustand von Lebensraumtypen innerhalb einer biogeografischen Region in einem Mitgliedsstaat verbesserte und LIFE-Projekte dazu beitrugen. Betroffen davon waren 51 der 233 Lebensraumtypen in 18 Mitgliedsstaaten.

Zudem fand die Studie 649 Fälle, in denen Verbesserungen des Erhaltungszustands von Arten innerhalb einer biogeografischen Region in einem Mitgliedsstaat oder – bei Vögeln – innerhalb des gesamten Mitgliedsstaats mit erfolgreich implementierten LIFE-Projekten in Verbindung gebracht werden konnten. Hiervon profitierten 183 der mehr als 1.250 Arten der Richtlinien in immerhin 26 Mitgliedsstaaten, davon etwa zwei Drittel Vogelarten.

Gefördert werden häufiger charismatische Arten

Es zeigt sich auch, dass bestimmte Artengruppen und Lebensraumtypen im LIFE-Programm bislang deutlich unterrepräsentiert sind (Abbildung 2). Bei den Reptilien waren beispielsweise bisher nur 24 % der in den Anhängen der FFH-RL gelisteten Arten Ziel von LIFE-Projekten. Auch bei anderen Artengruppen gibt es klare Favoriten – 86 LIFE-Projekte im Untersuchungszeitraum betrafen den Braunbär, 83 die

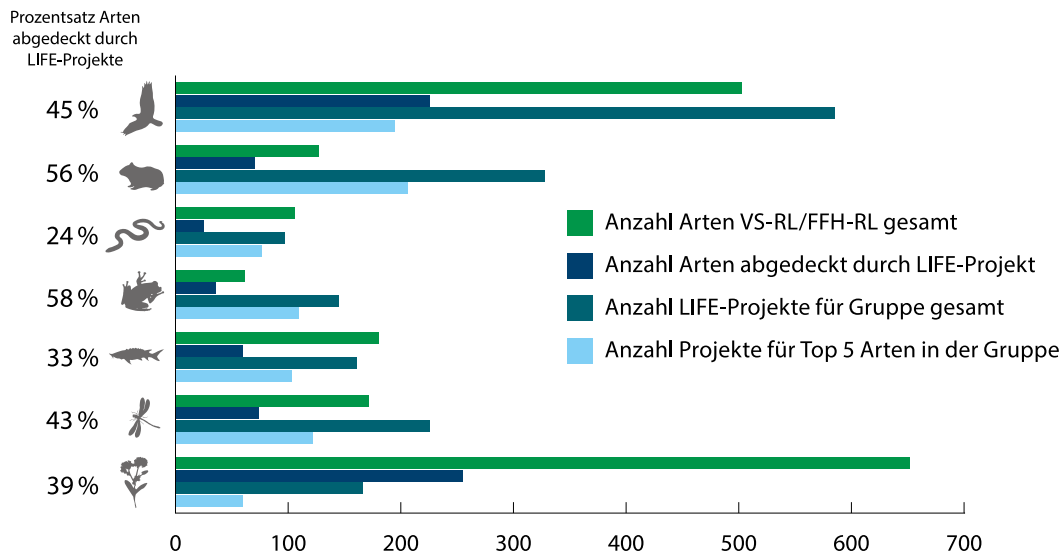
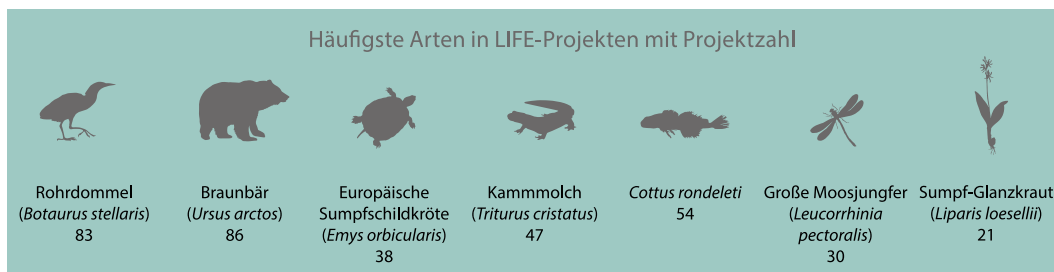


Abbildung 2

Förderung von Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie durch das LIFE-Programm (Grafik: Veronika Bauer/ANL; Datengrundlage: EASME 2020).



Rohrdommel. Bei den Lebensraumtypen sind bislang insbesondere marine Habitate unterrepräsentiert.

Die Erkenntnis, dass bestimmte Arten und Lebensraumtypen seitens des LIFE-Programms und der Naturschutzförderung allgemein stiefkindlich behandelt werden, ist nicht neu (BERESFORD et al. 2016). Charismatische Arten haben bessere Chancen, Ziel von Schutzprojekten und öffentlicher Aufmerksamkeit zu werden (RICHERZHAGEN & RODRÍGUEZ DE FRANCISCO 2020). Eine kürzlich veröffentlichte Analyse kam zu dem für das LIFE-Programm wenig schmeichelhaften Schluss, dass 75 % seines Gesamtbudgets von 1992 bis 2018 Säugetieren und Vögeln zugutekam und dass bei der Zielauswahl von LIFE-Projekten die Popularität einzelner Arten in der Regel offenbar eine größere Rolle spielt als deren Erhaltungszustand (MAMMOLA et al. 2020). Dass manche wenig gefährdeten Arten aufgrund ihres weiten Verbreitungsgebiets und ihrer Eignung als Schirmarten besonders als Ziel von LIFE-Projekten geeignet sind, ist angesichts knapper LIFE-Mittel und Zweifeln am Nutzen des Schirmartenkonzepts für den Schutz besonders

gefährdeter Arten dabei keine ausreichende Rechtfertigung.

Ausblick

Trotz der eher ernüchternden Zahlen stellt die Studie die bisherigen Erfolge des LIFE-Programms anhand zahlreicher Positivbeispiele heraus. Außerdem gibt sie konkrete Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des LIFE-Programms: Insbesondere sollen Projektanträge für bislang unterrepräsentierte Arten und Habitattypen gefördert werden. Nachgebessert werden soll auch im Bereich Monitoring und bei der Datengrundlage für das Berichtswesen. Besonders relevant dürfte die Empfehlung sein, verstärkt auch Maßnahmen außerhalb des Natura 2000-Netzwerks zuzulassen. Denkbar sind hier zum Beispiel Schutzmaßnahmen für gefährdete Arten und Lebensraumtypen der Europäischen Roten Listen.

Im Entwurf für den langfristigen EU-Haushalt 2021 bis 2027 ist eine erhebliche Aufstockung der Mittel für Umwelt- und Biodiversitätsschutz im Allgemeinen und das LIFE-Budget für Natur und Biodiversität im Besonderen vorgesehen.

Mit 2,15 Milliarden Euro würde es nahezu eine Verdopplung erleben. Außerdem konnten sich Rat und Parlament bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen im November 2020 auf eine „Biodiversitätsquote“ einigen: Ab 2024 sollen 7,5 % des jährlichen EU-Budgets für Biodiversität ausgegeben werden, ab 2026 10 %. Bis dahin hat die Kommission eine Methodik zu erarbeiten, die eine Bewertung dazu erlaubt, welche Ausgaben tatsächlich zum Schutz der Biodiversität beitragen.

Unabhängig von Verbesserungen auf EU-Ebene wären auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten verschiedene Maßnahmen denkbar. So könnte bereits bei der Erstellung der Projektanträge verstärkter Fokus auf bislang vernachlässigte Arten und Lebensraumtypen gelegt werden. Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang auch, den Zugang zu belastbaren Daten zu verbessern. Beispielsweise werden die Ergebnisse der Berichte nach Artikel 17 und Artikel 12 in einem Bericht zur Lage der Natur zusammengefasst. Dieser bezieht sich auf die Gesamtsituation in Deutschland, die zugrundeliegenden Rohdaten werden jedoch nicht veröffentlicht und es gibt auch keine Aufschlüsselung auf Ebene der Bundesländer. Da LIFE-Projekte in Deutschland häufig Bundesland-spezifisch sind, könnte eine solche Aufschlüsselung hilfreich sein, um gezielt auf Bedarf bei bestimmten Arten oder Habitattypen eingehen zu können.

Wie die Studie zudem zeigt, ist in vielen Fällen eine kontinuierliche Förderung und Aufrechterhaltung von Maßnahmen über einen längeren Zeitraum als die Laufzeit eines einzelnen

Projekts erforderlich, um Erfolge zu erzielen. Das könnten und sollten die Mitgliedsstaaten durch mehrere aneinander anschließende Projekte, aber insbesondere auch durch die Sicherung einer an das LIFE-Projekt anschließenden Förderung und Verstetigung von Strukturen und Maßnahmen erzielen. Im Idealfall stellt ein LIFE-Projekt so einen Startpunkt und die Grundlage für langfristige Naturschutzgestaltung dar. Da die Mittel meistens knapp sind, ist es verlockend, die eigenen Kassen durch Inanspruchnahme europäischer Fördermittel zu schonen. Die Aufgabe, die Naturschutzrichtlinien umzusetzen, liegt aber bei den Mitgliedsstaaten. Das LIFE-Programm kann hier unterstützen, aber es kann nicht allein die finanzielle Bürde für die Erhaltung des europäischen Naturerbes schultern.

Literatur

- BERESFORD, A. et al. (2016): The Contributions of the EU Nature Directives to the CBD and Other Multilateral Environmental Agreements. – *Conserv. Lett* 9(6): 479–488.
- EASME (2020): Bringing nature back through LIFE. – Brüssel.
- EEA (2020): State of nature in the EU. – Report 10/2020, Luxemburg.
- ESSL, F. & RABITSCH, W. (2017): Biodiversität und Klimawandel: Auswirkungen und Handlungsoptionen für den Naturschutz in Mitteleuropa. – Springer Spektrum, Berlin.
- Europäischer Rechnungshof (2020): Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt. – Sonderbericht des Rechnungshofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.
- MAMMOLA, S. et al. (2020): Towards a taxonomically unbiased European Union biodiversity strategy for 2030. – *Proc. R. Soc. Lond. B* 287: 1940.
- RICHERZHAGEN, C. & RODRÍGUEZ DE FRANCISCO, J. (2020): Herausforderungen des globalen Biodiversitätsschutzes. – *APuZ* 70(11): 4–10.

Autorin



Franziska Johanna Albrecht,

Jahrgang 1989.

Nach mehrjähriger Tätigkeit im deutschen Auswärtigen Dienst in der Türkei, Afghanistan und den USA, Studium Umwelt- und Energierecht an der Universität Kassel. Seit März 2020 an der ANL als Projektmanagerin im Projekt „LIFE living Natura 2000“, parallel berufsbegleitende Promotion am Institut für Umweltrecht der JKU Linz.

Franziska.Albrecht@anl.bayern.de

+49 8682 8963-49

Zitiervorschlag

ALBRECHT, F. (2021): Gemischte Bilanz – Der Beitrag des LIFE-Programms zum Schutz der Biodiversität in der Europäischen Union – *ANL* liegen Natur 43(1): online preview, 4 p., Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.