



Policy Brief: Finanzierung der Umsetzung der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur unter dem Aspekt der Kofinanzierung durch die EU

Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

Wissenschaftliche Assistenz: Susanne Markytan,
Andrea Sutrich, Dietmar Weinberger
Mitarbeit: Felix Maierhofer (Junior Fellow)

Oktober 2024

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Policy Brief: Finanzierung der Umsetzung der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur unter dem Aspekt der Kofinanzierung durch die EU

Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

Oktober 2024

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Sektion V: Umwelt und Kreislaufwirtschaft, Abteilung V/10: Nationalparks, Natur- und Artenschutz

Begutachtung: Claudia Kettner

Wissenschaftliche Assistenz: Susanne Markytan, Andrea Sutrich, Dietmar Weinberger

Mitarbeit: Felix Maierhofer (Junior Fellow)

Nach der Beschlussfassung im Parlament und der formalen Annahme der Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (RenaturierungsVO) im Rat am 17. Juni 2024 geht es nun darum, die darin vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen. Der vorliegende Policy Brief befasst sich mit der Finanzierung der Umsetzung aus dem Blickwinkel der EU. Dabei wird auch auf jene Mitgliedsländer, in welche EU-Mittel zur Finanzierung einschlägiger Maßnahmenprogramme fließen, Bezug genommen. Dazu ist eine umwelt- und fiskalpolitische Koordination im Mehrebenensystem erforderlich, weil der aus einer Erhaltung bzw. Wiederherstellung von Ökosystemen resultierende Nutzen regional nicht begrenzt ist. Die angestrebte Sicherstellung der Erhaltung und Wiederherstellung – etwa in Form der Vernetzung von Lebensräumen – bedarf einer guten Abstimmung über mehrere Ebenen und EU-Mitgliedsländern hinweg. Bereits jetzt bestehende Finanzinstrumente der EU sind für solche Aufgaben gut geeignet, müssen aber weiterentwickelt werden, um den neuen Ambitionen durch die RenaturierungsVO Rechnung zu tragen. Konkrete Vorschläge für das LIFE-Programm und andere Programme, darunter solche der Gemeinsamen Agrarpolitik werden hier vorgestellt. Der Policy Brief gibt darüber hinaus einen Überblick zu den komplementären Finanzierungsinstrumenten von Bund und Ländern und diskutiert sich abzeichnende Ansätze zur Kofinanzierung von Renaturierungsmaßnahmen.

2024/2/S/WIFO-Projektnummer: 22143

© 2024 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (43 1) 798 26 01 0 • <https://www.wifo.ac.at> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/54972222>

Executive Summary

Der vorliegende Policy Brief befasst sich vorrangig mit der Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (RenaturierungsVO) auf EU-Ebene. Dazu werden zunächst die relevanten Programme und Initiativen vorgestellt und die entsprechenden Finanzierungsquellen benannt. Geplante und erfolgte Ausgabenströme werden gegenübergestellt und die zwei vom Volumen her wichtigsten Positionen, das LIFE-Programm und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), werden detailliert dargestellt. Die Mittelflüsse nach Österreich werden dabei auch in den Kontext der übrigen Mitgliedsstaaten gestellt.

Die Bewertung der Finanzierung seitens der EU zeigt, dass mit der gesteigerten Ambition, den Zustand der natürlichen Umwelt zu verbessern, auch ein gesteigerter Finanzbedarf zu erwarten ist. Wie dies am besten zu bewerkstelligen ist, wird näher ausgeführt. Die Vorschläge gehen in die Richtung, die bestehenden Instrumente und Ansätze zu stärken. Dies bedeutet, dass im kommenden Finanzrahmen ab 2028 entweder andere Aufgabenbereiche geringer dotiert oder die Mittel entsprechend aufgestockt werden müssen. In der aktuellen Periode der Finanzierung, die bis 2027 reicht, gibt es nur wenige Spielräume. Mehr Mittel sind aktuell auch nicht vordringlich, da die EU-Mitgliedsstaaten bis September 2026 Zeit haben, konkrete Pläne vorzulegen, wie in ihrem Wirkungsbereich die Ziele der RenaturierungsVO umgesetzt werden sollen. Der Mittelbedarf hängt logischerweise von den – derzeit noch nicht bekannten – Erfordernissen ab. In diesem Policy Brief wird argumentiert, dass Lebensräume von EU-weiter Bedeutung vorrangig das Ziel von EU-Mitteln sein sollen, um dem Sachverhalt Rechnung zu tragen, dass erzielte Verbesserungen weit über den lokalen Raum, in denen die Maßnahmen umgesetzt werden, ausstrahlen.

Im Bereich der Biodiversität ist deutlich sichtbar, dass EU-Institutionen nur gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten in der Lage sein werden, die angestrebten Ziele zu erreichen. Veränderungen in der EU und die Erhöhung von Mitteln allein reichen nicht aus. Akteure auf den übrigen Governance-Ebenen müssen ebenso Beiträge leisten. Dazu gibt es konkrete Ansätze. So etwa sollten in Österreich Schritte gesetzt werden, um die Rückflüsse aus dem LIFE-Programm zu steigern. Von erfolgreicheren Ländern zu lernen, ist hier ein erster Ansatzpunkt.

Im Bereich der GAP werden Biodiversitätsziele explizit adressiert und mit maßgeschneiderten Maßnahmen verfolgt. Es ist vorgesehen, dass ab 2025 Evaluierungen durchgeführt werden. Falls dabei Verbesserungspotentiale identifiziert werden, sollten diese umgehend umgesetzt werden. Dabei sollte der RenaturierungsVO bereits Rechnung getragen werden. Für die Konzeption des Folgeprogramms (ab 2028) ist es nötig, dass seitens der EU-Vorgaben ausgearbeitet werden, die kohärent mit den EU-Zielstellungen sind.

Die EU und auch Österreich haben sich verpflichtet, zur Erreichung der UN-SDG-Ziele aktiv beizutragen. Eine Komponente ist die Einbeziehung der Geschäftswelt in das Nachhaltigkeitsmonitoring. Auch diese Ansätze sollten genutzt werden, um Biodiversitätsziele rascher zu erreichen. Da die Entwicklungen aktuell im Fluss sind, besteht derzeit die vordringliche Aufgabe darin, den Wissensstand darüber zu verbessern und sicherzustellen, dass die verschiedenen Gruppen von Akteuren gut abgestimmte Pläne entwickeln.

Inhalt	Seite
Verzeichnis der Abbildungen	3
Verzeichnis der Übersichten	3
1. Hintergrund und Struktur	4
2. Finanzierung des Natur- und Artenschutzes im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021 bis 2027	6
2.1. Grundlagen	6
2.2. Überblick über biodiversitätsrelevante Ausgaben im EU-Budget 2021 bis 2027	7
2.3. Rückflüsse Österreichs aus biodiversitätsrelevanten Programmen im EU-Budget 2021 bis 2027 gemäß BMF	12
2.4. Allokation der geplanten Mittel der GAP und des LIFE-Programms in EU-Mitgliedsländern im Detail	13
2.5. Aufteilung der Mittel des LIFE-Programms in Österreich und der EU im Detail	15
2.6. Empfehlungen für das EU-Budget 2021 bis 2027	17
3. Künftige Finanzierungsoptionen im Post-2027 MFR	19
3.1. Allgemeine Optionen im Post-2027 MFR	19
3.2. Optionen im Rahmen spezifischer Programme	21
4. Komplementäre Anforderungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen in der Nachhaltigkeitsberichterstattung	21
5. Schlussbemerkungen	23
Literatur	25

Verzeichnis der Abbildungen

Seite

Abbildung 1:	Voraussichtliche Ausgaben für Biodiversität im EU-Budget 2021 bis 2027, in Mio. €	8
--------------	---	---

Verzeichnis der Übersichten

Seite

Übersicht 1:	Ausgaben für Biodiversität im EU-Budget 2021 bis 2027, in Mio. €	9
Übersicht 2:	Überblick über biodiversitätsbezogene inhaltliche Schwerpunkte nach Programmen im EU-Budget	11
Übersicht 3:	Rückflüsse aus biodiversitätsrelevanten EU-Programmen nach Österreich aus dem EU-Budget 2021 bis 2027, in Mio. €	12
Übersicht 4:	Finanzielle Zuweisungen zu spezifischen Zielen des GAP-Strategieplans in Österreich (AT) und der EU von 2023 bis 2027, in Mrd. € bzw. Prozent	14
Übersicht 5:	Das LIFE-Programm im Zehnjahresüberblick mit Kennzahlen zu Nature und Österreich (AT)	15
Übersicht 6:	Profile verschiedener Länder im LIFE-Programm und Kennzahlen zum Unterprogramm Nature und zu den Natura 2000 Gebieten	16

1. Hintergrund und Struktur

Nach der Beschlussfassung im Parlament und der formalen Annahme der Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (RenaturierungsVO) im Rat am 17. Juni 2024¹ sind nun die vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen. Die RenaturierungsVO ist ein Kernelement des Europäischen Green Deal (EGD). Durch sie sollen im Kern Defizite in der Umsetzung verschiedener bereits existierender Richtlinien zur Erhaltung von Lebensräumen und zur Verbesserung des ökologischen Zustands beseitigt werden. Weiters wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht nur die voranschreitenden Klimaveränderungen große Gefahren für die Menschheit mit sich bringen, sondern auch der Verlust der Biodiversität.

In Österreich liegen die Kompetenzen bezüglich der Umsetzung dieser EU-Verordnung überwiegend bei den Bundesländern. Unsicherheit über die damit verbundenen Kosten haben mehrere Bundesländer bewogen, den Verordnungsentwurf abzulehnen. Es ist derzeit nicht möglich, die Kosten der Umsetzung der RenaturierungsVO genau zu beziffern. Ebenso wenig können die – wahrscheinlich höheren – Kosten der Nicht-Umsetzung quantifiziert werden. Dies begründet sich in der Art des Implementierungsprozesses. Gemäß der Verordnung soll zunächst eine Bestandsaufnahme durchgeführt werden, um auf deren Basis Programme zu entwickeln, um die angestrebten Verbesserungen schrittweise zu erreichen. Die konkreten Kosten der Zielerreichung werden also erst im Zuge der Bedarfsanalyse und Programmentwicklung zu beziffern sein², ebenso wie die sich daraus ergebenden Vorteile³. Somit können aus heutiger Sicht sowohl der Bedarf als auch die resultierenden Kosten sowie der Nutzen erst dann abgeschätzt werden, wenn die Wiederherstellungsmaßnahmen bekannt sind. Die Mitgliedstaaten müssen einen vorläufigen nationalen Wiederherstellungsplan im September 2026 vorlegen, der spätestens ein Jahr später Verbindlichkeit erlangt (vgl. Art. 16 und 17). Am 30. Juni 2028 und danach mindestens alle drei Jahre sind konkrete Details der Ausgangslage und der Umsetzungserfolge zu melden (vgl. Art. 21 (1)).

Schratzenstaller und Sinabell (2024) beleuchten systematisch Optionen für die nationale Finanzierung der RenaturierungsVO. Danach existieren in Österreich bereits jetzt mehrere Finanzierungsansätze auf Ebene der Länder und des Bundes, und zusätzliche können erschlossen werden. Ein weiterer Befund ist, dass nicht nur Bund und Länder eine wichtige Rolle als Kofinanzierungspartner spielen, sondern auch die EU.

Im Zuge des vorliegenden Policy Briefs sollen Möglichkeiten, die es für eine Kofinanzierung der Umsetzung der RenaturierungsVO im EU-Budget gibt, beleuchtet werden. Dabei stellt sich die grundlegende Frage, wie EU-Zuschüsse zu diesem Zweck aus ökonomischer Sicht rechtfertigbar sind. Ein Rechtfertigungsgrund beruht auf der Tatsache, dass sich Ökosysteme häufig über re-

¹ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (OJ:L202401991).

² Chen et al. (2024) verweisen auf die Schwierigkeit, die Kosten von Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität zu beziffern.

³ Bisher gibt es kaum Literatur zur ökonomischen Dimension der Biodiversität. Die wenigen vorliegenden Analysen deuten aber jedenfalls auf hohe Kosten des Verlustes an Biodiversität hin (Giglio et al., 2024).

gionale bzw. nationale Grenzen hinweg ausdehnen und regionale und nationale Bemühungen somit einen überregionalen bzw. supranationalen Nutzen nach sich ziehen können. Um zu geringe Investitionen als Reaktion auf das sich stellende Trittbrettfahrerproblem⁴ zu vermeiden, sind Regularien auf EU-Ebene, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich sind, eine Lösung. Weil die infolge solcher Regularien für ein Mitgliedsland entstehenden Ausgaben nicht nur diesem Mitgliedsland selbst nutzen, sondern aufgrund von grenzüberschreitenden Spill-Overs⁵ auch anderen Mitgliedsländern, erscheint es gerechtfertigt, gemeinsame EU-Mittel zur Umsetzung der RenaturierungsVO heranzuziehen.

In diesem Policy Brief werden die bestehenden und mögliche zusätzliche Ansätze zur Finanzierung durch die EU systematisch aufgezeigt und ausgeleuchtet. Auf der Grundlage vorliegender Erfahrungen und bestehender Mechanismen der Finanzierung von Aufgaben, die der EU übertragen sind, sollen mögliche Wege aufgezeigt werden, wie die Umsetzung der RenaturierungsVO in Österreich und den anderen Mitgliedsländern kofinanziert werden kann. Dabei werden bei ähnlichen Verordnungen und deren Umsetzung der Vergangenheit Anleihen genommen. Es werden nicht nur jene Fonds und Programme berücksichtigt, die einen unmittelbaren Bezug zur Natur haben (insbesondere das LIFE-Programm⁶), sondern auch komplementäre Fonds (vor allem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), aber auch weiterer Programme des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)). Auch im Rahmen von NGEU⁷ und allfälligen Nachfolge-Instrumenten finanzierte Maßnahmen werden betrachtet. Ergänzende Finanzierungsquellen, die sich aus der Umsetzung weiterer Rechtsvorschriften ergeben, die im Zuge des European Green Deal⁸ erlassen wurden, werden ebenfalls beleuchtet.

Die vorliegende Analyse der Optionen zur EU-Kofinanzierung umfasst drei Teile:

1. Darstellung der Ausgangssituation im Rahmen des geltenden Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021 bis 2027.
2. Erörterung von Optionen, die sich im Rahmen des nächsten MFR als relevant und umsetzbar erweisen können.
3. Diskussion von ergänzenden Finanzierungsmöglichkeiten, die sich nicht unmittelbar aus EU-Budgets ergeben, aber deren Grundlagen auf relevanten EU-Rechtsquellen basieren.

⁴ Dabei handelt es sich um das Problem, dass die Zahlungsbereitschaft von Akteuren für die Leistungen von Beiträgen für ein öffentliches Gut geringer ist als der von ihnen erwartete Nutzen.

⁵ Solche Spill-Overs (Übertragungseffekte) können beispielsweise in Form von grenzüberschreitenden klimapolitischen Co-Benefits auftreten (vgl. zu den Zusammenhängen zwischen Klimaveränderungen und Biodiversität etwa Mahecha et al., 2022) oder dadurch, dass Renaturierungsmaßnahmen in einem Land auch für Besucher:innen aus anderen Ländern einen Nutzen in Form von Erholungswert oder der Freude an der Natur stiften.

⁶ LIFE – L'Instrument Financier pour l'Environnement; siehe dazu https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en (abgerufen 24. August 2024).

⁷ NGEU – Next Generation EU – ist ein befristetes Instrument zur wirtschaftlichen Erholung, das von der Europäischen Union als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergänzend zum MFR eingerichtet wurde.

⁸ Der European Green Deal ist eine umfassende Strategie der Europäischen Kommission mit dem ambitionierten Ziel,

Der Policy Brief beschreibt dabei nicht nur die bestehenden und sich entwickelnden Optionen in der EU, sondern befasst sich auch mit den Anforderungen und Möglichkeiten der von der EU bereits jetzt (ko-)finanzierten Maßnahmenumsetzung in Österreich.

In Abschnitt 2 wird zunächst die Finanzierung des Natur- und Artenschutzes im MFR der EU 2021 bis 2027 vorgestellt. In Abschnitt 3 werden Ansätze zur Weiterentwicklung bestehender Instrumente bzw. innovative Finanzierungsinstrumente in Hinblick auf den Post-2027-MFR erörtert. In Abschnitt 4 werden ergänzende Finanzierungsquellen kurz vorgestellt und deren Ergiebigkeit diskutiert. In Abschnitt 5 werden Handlungsempfehlungen vorgelegt, die sowohl die Weiterentwicklung bestehender und die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente auf EU-Ebene als auch deren Implementierung und Kofinanzierung in Österreich betreffen.

Zu den Begriffen Biodiversität, Renaturierung, Wiederherstellung

In dem vorliegenden Text werden "Biodiversität", "Renaturierung", "Wiederherstellung" als Synonyme benutzt und nicht als klar definierte Begriffe in spezifischen legislativen oder naturwissenschaftlichen Kontexten. Jeder dieser Begriffe hat unterschiedliche Definitionen je nach fachlichen Zusammenhängen, die an dieser Stelle nicht ausgeführt und diskutiert werden, da sie für den Zweck dieses Policy Briefs nicht von inhaltlichem Belang sind. Der Grund für diese vereinfachende Vorgehensweise liegt darin, dass in verschiedenen Programmen, Maßnahmen und Rechtsvorschriften jeweils unterschiedliche Terminologien verwendet werden, die aber letztlich das gleiche bezwecken, und zwar den Zustand der belebten Natur zu verbessern und intakte Lebensräume zu erhalten.

2. Finanzierung des Natur- und Artenschutzes im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021 bis 2027

2.1. Grundlagen

Die Finanzierung des Natur- und Artenschutzes im Rahmen des EU-Budgets zieht erst jüngst, mit zunehmendem Bewusstsein über die Geschwindigkeit des Biodiversitätsverlustes und der Dringlichkeit entsprechender Gegenmaßnahmen, wachsende Aufmerksamkeit auf sich. Während eine Klima-Mainstreaming-Vorgabe bereits für den MFR 2014 bis 2020 existierte⁹, wurde ein konkretes Ausgabenziel für Biodiversität erst mit dem aktuellen MFR 2021 bis 2027 implementiert. Die Biodiversitätsstrategie 2030 der EU (Europäische Kommission, 2020a), die die Etablierung eines EU-weiten Netzwerks geschützter Flächen im Umfang von 30% der Land- und Wasserflächen anstrebt, enthält hinsichtlich der Finanzierung folgende Vorgaben¹⁰:

⁹ Das erstmals im MFR 2014 bis 2020 angewendete Klima-Mainstreaming sieht vor, dass Klimaschutz und Klimaanpassung als horizontale Herausforderung in allen Programmen der EU berücksichtigt werden sollen. Danach sollten im Rahmen des MFR 2014 bis 2020 mindestens 20% der Ausgaben in den Klimaschutz fließen; diese Vorgabe wurde gemäß der Tracking-Methodologie der Europäischen Kommission mit 20,59% leicht übertroffen (European Commission, 2022a).

¹⁰ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/biodiversity/eu-action-biodiversity-financing_en.

- Mindestens 20 Mrd. € jährlich¹¹ sollen bis 2030 an öffentlichen und privaten Mitteln auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten für Ausgaben für die Natur mobilisiert werden (einschließlich der relevanten MFR-Programme).
- Da Renaturierungsmaßnahmen maßgeblich zur Erreichung von Klimazielen beitragen, soll ein signifikanter Anteil der im EU-Budget vorgesehenen Klimamaßnahmen gleichzeitig in Biodiversität und naturbasierte Lösungen fließen.
- Unter InvestEU (dem EU-Investitionsprogramm für die MFR-Periode 2021 bis 2027) wird eine Naturkapital- und Kreislaufwirtschaftsinitiative etabliert, um über den Zehnjahreszeitraum 2020 bis 2030 mindestens 10 Mrd. € an öffentlich-privater Mischfinanzierung zu mobilisieren.

Zudem sieht das in Art. 16(e) der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIA) über Haushaltsdisziplin, Zusammenarbeit, wirtschaftliche Haushaltsführung und Eigenmittel zwischen Kommission, Parlament und Rat (Europäische Kommission, 2020b) festgehaltene (allerdings nicht rechtlich verpflichtende) Biodiversitäts-Mainstreaming vor, dass im Rahmen der aktuellen MFR-Periode im Jahr 2024 7,5% der Ausgaben und in den Jahren 2026 und 2027 jeweils 10% der Ausgaben im Rahmen des MFR in die Förderung der Biodiversität fließen. Für das Corona-Aufbauprogramm NextGenerationEU (NGEU)¹² ist hingegen kein explizites Biodiversitätsausgabenziel vorgegeben.

Eine wichtige Neuerung gegenüber dem MFR 2014 bis 2020 ist die Einführung des "Do No Significant Harm" (DNSH)-Prinzips¹³. Dieses Prinzip wurde zunächst in der Verordnung über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor (Offenlegungs-VO (EU) 2019/2088) eingeführt und in der EU-Taxonomie(2021)-Verordnung (VO (EU) 2020/852) im Kapitel III im Detail definiert. Für die meisten EU-Fonds ist dieses Prinzip eine verbindliche Vorgabe, in den Programmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, GAP, findet der Grundsatz aber keine Erwähnung (Levarlet et al., 2022). Das DNSH-Prinzip soll die Finanzierung von Projekten, die absehbar zu erheblichen Beeinträchtigungen der Umwelt führen, unterbinden. Erhebliche Beeinträchtigungen betreffen hierbei sechs Bereiche: (1) Klimaschutz, (2) Anpassung an den Klimawandel, (3) nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, (4) Kreislaufwirtschaft, (5) Vermeidung von Umweltverschmutzung sowie (6) Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme.

2.2. Überblick über biodiversitätsrelevante Ausgaben im EU-Budget 2021 bis 2027

Insgesamt werden aus heutiger Sicht in der aktuellen MFR-Periode voraussichtlich 112,4 Mrd. € aus dem EU-Budget (einschließlich NGEU) für den Erhalt der Biodiversität bzw. Renaturierung gewidmet, das entspricht 5,9% des gesamten EU-Budgets¹⁴. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Struktur der gesamten Ausgaben für Biodiversität im EU-Budget. Mit 64,3 Mrd. € stammt über die Hälfte (57%) der Biodiversitätsausgaben aus der GAP. Weitere 16 Mrd. € (14%) sind den

¹¹ Sofern nicht anders angegeben, werden alle Beträge in Preisen von 2018 dargestellt.

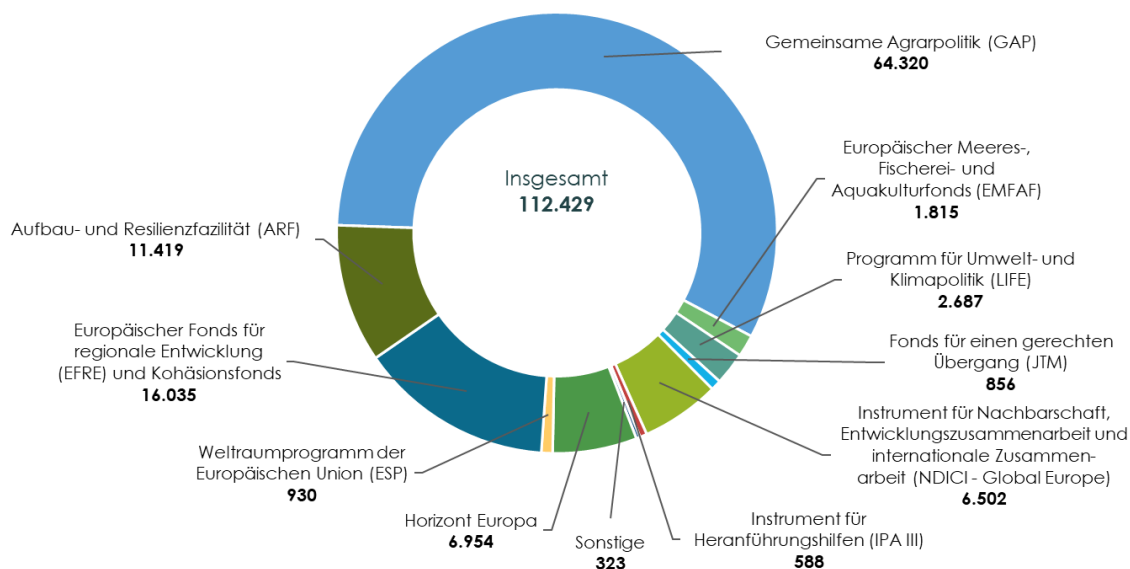
¹² Vgl. Bachtrögler-Unger et al. (2021) für einen Überblick.

¹³ Das Vorsorgeprinzip "keinen erheblichen Schaden anrichten".

¹⁴ Die Angaben basieren auf Verpflichtungen, die bis 2022 eingegangen worden sind, auf der erwarteten Ausgabenprogrammierung für die darauf folgenden Jahre sowie der neuen Biodiversitätsmethodologie für die GAP.

Kohäsionsmitteln, 11,4 Mrd. € (10%) der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF, das Kernstück von NGEU) zuzurechnen. Die übrigen 18% der Biodiversitätsmittel verteilen sich auf kleinere Programme, insbesondere Horizont Europa (7 Mrd. €, 6% der Biodiversitätsausgaben), Global Europe (NDICI Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit¹⁵, 6,5 Mrd. €, 6%) und das LIFE-Programm (2,7 Mrd. €, 2%).

Abbildung 1: Voraussichtliche Ausgaben für Biodiversität im EU-Budget 2021 bis 2027, in Mio. €



Q: European Commission (n.d.). – MFR 2021 bis 2027 und NGEU. – Mittel für Verpflichtungen.

Der gesamte biodiversitätsrelevante Ausgabenanteil im EU-Budget ist zwischen 2021 und 2023 von 3,9% auf 4,8% gestiegen. Der für 2024 vorgegebene Anteil von 7,5% wird aus heutiger Sicht knapp erreicht werden. Dagegen deuten die aktuellen Projektionen darauf hin, dass der für 2026 und 2027 angestrebte Anteil von Biodiversitätsausgaben an den Gesamtausgaben von jeweils 10% deutlich verfehlt werden wird.

¹⁵ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument.

Übersicht 1: Ausgaben für Biodiversität im EU-Budget 2021 bis 2027, in Mio. €

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027	Biodiversitätsausgaben an Ausgaben des jeweiligen Programms	Anteil an den Biodiversitätsausgaben insgesamt
	Mio. €								%	
Horizont Europa ¹⁾	1.050,8	1.050,8	1.284,5	862,4	884,0	902,0	920,0	6.954,4	8	6,2
InvestEU-Fonds ²⁾	.	.	5,9	.	.	.	.	5,9	0	0,0
Weltraumprogramm der Europäischen Union ⁴⁾ (ESP)	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0	165,0	165,0	930,0	6	0,8
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung ⁵⁾ (EFRE/ERDF dt/en) und Kohäsionsfonds	0,0	2.644,8	2.737,5	2.797,9	2.877,4	2.446,3	2.531,0	16.034,8	6	14,3
EU-Hilfsprogramm für die türkisch-zypriotische Gemeinschaft ¹⁾	0,0	0,0	1,7	.	.	.	.	1,7	1	0,0
Aufbau- und Resilienzfazilität ⁶⁾ (ARF/RRF dt/en)	4.431,1	2.621,0	4.366,6	.	.	.	.	11.418,7	2	10,2
Instrument für technische Unterstützung (TSI) ²⁾	.	.	6,4	.	.	.	.	6,4	1	0,0
EU-Zivilschutz-Mechanismus ²⁾ (EU CPM)	43,1	30,3	14,8	.	.	.	.	88,2	2	0,1
Gemeinsame Agrarpolitik ⁹⁾ (GAP/CAP dt/en)	9.943,2	9.236,2	9.033,8	8.791,1	9.105,3	9.105,3	9.105,3	64.320,1	17	57,2
Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds ¹⁰⁾ (EMFAF)	52,5	339,0	331,9	320,9	282,7	242,1	245,5	1.814,7	30	1,6
Partnerschaftliche Abkommen über nachhaltige Fischerei ¹¹⁾ (SFFPA) and Regionale Fischereiorganisationen ¹²⁾ (RFMO) ¹⁾	18,8	21,1	13,3	15,3	14,8	21,9	22,0	127,2	12	0,1
Programm für Umwelt- und Klimapolitik ¹³⁾ (LIFE)	353,3	382,6	357,1	378,1	379,7	403,1	433,5	2.687,4	49	2,4
Fonds für einen gerechten Übergang ¹⁴⁾ (JTM)	0,0	279,0	316,5	72,6	69,8	58,3	59,4	855,7	4	0,8
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit ¹⁵⁾ (NDICI – Global Europe)	529,7	853,3	1.079,4	970,0	1.000,0	1.020,0	1.050,0	6.502,3	8	5,8
Überseeische Länder und Gebiete ¹⁶⁾ (ÜLG/OCT dt/en) ¹⁾	0,0	12,9	42,6	.	.	.	.	55,5	11	0,0
Instrument für Heranführungshilfen ¹⁷⁾ (IPA III)	33,1	71,7	91,7	96,0	96,0	97,0	102,0	587,5	4	0,5
Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas ²⁾ ¹⁸⁾ (REACT-EU)	0,9	37,7	.	0,0	0,0	0,0	0,0	38,5	0	0,0
Insgesamt	16.576,4	17.700,4	19.803,6	14.424,2	14.829,8	14.460,9	14.633,8	112.429,1	-	100,0
Anteil am Gesamtbudget in %	3,9	5,3	4,8	7,3	8,5	7,8	7,9	5,9	-	-

Q: European Commission (n.d., 2024b) – Mittel für Verpflichtungen. – ¹⁾ Horizon Europe. – ²⁾ Diese Programme werden in Abbildung 1 unter "Sonstige" erfasst. – ³⁾ InvestEU Fund. – ⁴⁾ European Space Programme. – ⁵⁾ European Regional Development Fund. – ⁶⁾ Recovery and Resilience Facility. – ⁷⁾ Technical Support Instrument. – ⁸⁾ EU Civil Protection Mechanism. – ⁹⁾ Common Agricultural Policy. – ¹⁰⁾ European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund. – ¹¹⁾ Sustainable Fisheries Partnership Agreements. – ¹²⁾ Regional Fisheries Management Organisations. – ¹³⁾ L'instrument Financier pour l'Environnement. – ¹⁴⁾ Just Transition Fund. – ¹⁵⁾ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. – ¹⁶⁾ Overseas Countries and Territories. – ¹⁷⁾ Instrument for Pre-Accession Assistance – ¹⁸⁾ Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe.

Im vorhergehenden MFR 2014 bis 2020 betrug der Anteil der biodiversitätsrelevanten Ausgaben an den gesamten MFR-Ausgaben 8% (European Commission et al., 2022). Dabei trug die GAP mit gut drei Viertel den Löwenanteil bei, die Kohäsionspolitik machte weitere 12% der Ausgaben zur Förderung der Biodiversität aus. Sollten in den aktuellen GAP-Strategieplänen Biodiversitätsmaßnahmen nicht zielgerichteter sein als im Programm der ländlichen Entwicklung 2014-2020, so dürften die Beiträge der erfassten Ausgaben zur effektiven Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität deutlich überschätzt sein, wie der Europäische Rechnungshof ausführlich dargelegt hat (European Court of Auditors, 2020). Zudem müssten zur Ermittlung des Gesamtbeitrages des MFR zu Biodiversitätszielen die kontraproduktiven Ausgaben berücksichtigt werden. Diese wurden jedoch im MFR 2014 bis 2020 nicht erfasst, was umso schwerer wiegt, als das DNSH-Prinzip in der vergangenen Finanzperiode noch keine Anwendung fand.

Abbildung 1 und Übersicht 1 verdeutlichen, dass Biodiversität durch eine Reihe von Programmen im Rahmen des MFR sowie – wenn auch in nur geringem Umfang – auch durch die ARF – gefördert wird¹⁶. Übersicht 2 gibt einen Überblick über die biodiversitätsbezogenen inhaltlichen Schwerpunkte nach Programmen im EU-Budget. Die Förderung von Biodiversität geschieht im Wesentlichen durch die Integration der Biodiversität in Ausgabenprogramme, die andere primäre Zielsetzungen verfolgen (d. h. im Rahmen des erwähnten Mainstreaming-Ansatzes). Auf diese Weise werden entsprechende Maßnahmen durch die GAP, die Struktur- und Kohäsionspolitik oder die Forschungsausgaben finanziert. Lediglich das LIFE-Programm verfolgt dezidiert umwelt- und klimapolitische Zielsetzungen. Dieser Ansatz sorgt zwar einerseits dafür, dass Biodiversität als horizontales Anliegen so weit wie möglich in allen Programmen berücksichtigt wird. Andererseits ist der Mainstreaming-Ansatz aber auch mit einigen Problemen verbunden, wie etwa der Frage nach der Gewichtung von Ausgaben, die Biodiversität als Nebenziel verfolgen, oder der Gefahr eines Greenwashing (Levarlet et al., 2022). Zudem werden gerade in den meisten umfangreichen Programmen (Struktur- und Kohäsionsfonds, Forschungsrahmenprogramm Horizont Europa¹⁷, ARF) keine biodiversitätsbezogenen inhaltlichen Schwerpunkte und Mindestbudgets seitens der EU vorgegeben. Die Priorisierung einzelner Biodiversitätsaspekte basiert etwa in der GAP auf national definierten Bedarfen, die auf der Grundlage von Stärken-Schwächen-Chancen-Gefahren-Analysen erarbeitet wurden (Bachtrögler et al., 2021). Auf EU-Ebene kann dies letztlich zu einer willkürlichen Struktur der biodiversitätsrelevanten Ausgaben führen.

¹⁶ ARF – Aufbau- und Resilienz-Fazilität – ist das Herzstück des NextGenerationEU-Programms (NGEU) der Europäischen Union. Es handelt sich um ein Instrument zur finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie mit Fokus auf den Aufbau einer widerstandsfähigeren, grüneren und digitalen Wirtschaft.

¹⁷ Das „Horizont Europa“-Programm (Horizon Europe) ist das aktuelle Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation.

Übersicht 2: Überblick über biodiversitätsbezogene inhaltliche Schwerpunkte nach Programmen im EU-Budget

Name des Programms	Biodiversitätsbezogene Schwerpunkte
Programm für Umwelt- und Klimapolitik ¹⁾ (LIFE)	Subprogramm Natur und Biodiversität unterstützt die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG), der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 2009/147/EG), des Natura-2000-Netzes und der IGA-Verordnung ¹⁵⁾
Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds ²⁾ (EMFAF)	Aquatische Biodiversität und Ökosysteme, einschließlich Binnengewässer
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ³⁾ (ELER/ EAFRD dt/en)	Biodiversität in Agrarlandschaften, Wäldern und Waldökosysteme; seltene Nutzierrassen
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft ⁴⁾ (EGFL/EAGF dt/en)	GLÖZ ¹⁴⁾ -Standard, insbesondere GLÖZ 8 zur Biodiversität in der Landwirtschaft und Agrarumweltprogramme mit spezifischen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des Zustands von Lebensräumen
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit ⁵⁾ (NDICI)	Biodiversität in der Landwirtschaft, Bekämpfung von Artenschutzkriminalität, terrestrische und aquatische Ökosysteme
Weltraumprogramm der Europäischen Union ⁶⁾ (ESP)	Überwachung von Ozean-, Meeres- und Küstenökosystemen, auch von Biodiversität an Land
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung ⁷⁾ (EFRE/ERDF dt/en)	Keine besonderen Schwerpunkte
Kohäsionsfonds ⁸⁾	Keine besonderen Schwerpunkte
Fonds für einen gerechten Übergang ⁹⁾ (JTF)	Keine besonderen Schwerpunkte
Horizont Europa ¹⁰⁾	Keine besonderen Schwerpunkte
InvestEU-Fonds ¹¹⁾	Keine besonderen Schwerpunkte
Instrument für Heranführungshilfe ¹²⁾ (IPA III)	Keine besonderen Schwerpunkte
Fazilität "Connecting Europe" ¹³⁾ (CEF)	Keine besonderen Schwerpunkte
Aufbau- und Resilienzfazilität ¹⁴⁾ (ARF/RRF dt/en)	Keine besonderen Schwerpunkte

Q: WIFO-Recherche und -Zusammenstellung. Bei Differenz zwischen deutscher und englischer Kurzbezeichnung ist dies extra angeführt, ansonsten idente Bezeichnung. – 1) Programme for Environment and Climate Action. – 2) European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund. – 3) European Agricultural Fund for Rural Development. – 4) European Agricultural Guarantee Fund. – 5) Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. – 6) European Space Programme. – 7) European Regional Development Fund. – 8) Cohesion Fund. – 9) Just Transition Fund. – 10) Horizon Europe. – 11) InvestEU Fund. – 12) Instrument for Pre-Accession Assistance. – 13) Connecting Europe Facility. – 14) Recovery and Resilience Facility. – 15) VO (EU) 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten. – 16) Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (vgl. <https://www.ama.at/formulare-merkblaetter#18397> Stichwort "Konditionalität").

2.3. Rückflüsse Österreichs aus biodiversitätsrelevanten Programmen im EU-Budget 2021 bis 2027 gemäß BMF

Übersicht 3 enthält die Rückflüsse aus den biodiversitätsrelevanten Programmen an Österreich für die Jahre 2021 und 2022 sowie die österreichischen Anteile an den für die gesamte Finanzperiode 2021 bis 2027 geplanten Mitteln für Verpflichtungen¹⁸. Aus den entsprechenden Übersichten des BMF sind keine Informationen über den Anteil der biodiversitätsrelevanten Ausgaben an den Rückflüssen Österreichs verfügbar.

Es zeigt sich, dass für Österreich quantitativ am bedeutendsten die GAP-Mittel (EGFL, ELER¹⁹) sind, die mit insgesamt 17% einen relativ hohen Biodiversitätsanteil aufweisen (vgl. Übersicht 1); insbesondere beim ELER ist der österreichische Anteil an den gesamten EU 27-Rückflüssen mit 6,7% relativ hoch. Der österreichische Anteil am Forschungsrahmenprogramm Horizont Europa (Biodiversitätsanteil 8%) liegt leicht über dem österreichischen Anteil an den Gesamtrückflüssen an die EU 27-Mitgliedstaaten. Dagegen ist der österreichische Anteil am Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) aus strukturellen Gründen mit gut 1% gering. Am LIFE-Programm, dessen Mittel zur Hälfte für die Förderung der Biodiversität gewidmet sind, partizipiert Österreich mit einem Anteil von 1,3% an den gesamten EU 27-Rückflüssen deutlich unterdurchschnittlich.

Übersicht 3: Rückflüsse aus biodiversitätsrelevanten EU-Programmen nach Österreich aus dem EU-Budget 2021 bis 2027, in Mio. €

	2021	2022	2021-2027
	Mio. €		% der EU 27-Rückflüsse
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL/EAGF)	707,7	712,4	2,6
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER/EAFRD)	582,2	410,8	6,7
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE/ERDF)	257,1	292,4	1,1
Programm für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)	12,8	12,8	1,3
Weltraumprogramm der Europäischen Union (ESP)	4,9	6,4	0,0
Horizont Europa	220,5	321,1	2,6
Insgesamt	1.785,0	1.755,9	

Q: Bundesministerium für Finanzen (2023). – Ohne Kofinanzierung.

¹⁸ Für "Verpflichtungen" bedeutet die budgetäre Zuweisung von Finanzmitteln im Vorhinein und gibt somit den maximalen Rahmen der verfügbaren Finanzmittel vor.

¹⁹ EGFL – Europäischer Garantiefonds Landwirtschaft (Englisch EAGF – European Agricultural Guarantee Fund) ELER – ELER steht für Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (Englisch: EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development).

2.4. Allokation der geplanten Mittel der GAP und des LIFE-Programms in EU-Mitgliedsländern im Detail

Wie im vorigen Abschnitt ausgeführt, werden erhebliche Mittel der GAP als biodiversitätsrelevant bzw. Lebensräume schützend klassifiziert. Die Mittel kommen aus zwei Fonds, dem EGFL und dem ELER.

Aus dem EGFL werden sogenannte Direktzahlungen, das sind pro Hektar Fläche gewährte Zahlungen, finanziert. Um diese Zahlungen zu erhalten, müssen Standards für guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) eingehalten werden. Diese Voraussetzung für den Erhalt von EU-Förderungen wird häufig auch "Konditionalität" genannt. Es ist nur schwer möglich, konkrete Beträge Biodiversitäts- bzw. natürliche Lebensräume betreffenden Zielen eindeutig zuzuordnen, da die Bestimmungen sehr komplex sind und auch Nicht-Biodiversitäts-Ziele verfolgt werden²⁰.

Der zweite Fonds, ELER, finanziert Maßnahmen, die eingesetzt werden, um spezifische Zwecke zu erreichen. Diese Maßnahmen werden aus (sub)nationalen Mitteln kofinanziert. Einige dieser Maßnahmen können eindeutig bestimmten Biodiversitätszielen oder relevanten Lebensräumen zugeordnet werden (z. B. die Pflege von Bergmähdern). Andere Maßnahmen wiederum verfolgen vorrangig andere Ziele (z. B. die Reduktion von oder den Verzicht auf Düngung), aber sie weisen auch Biodiversitätsziele auf (z. B. den Erhalt von Magerstandorten).

Einen Überblick zur finanziellen Mittelaufteilung bietet Übersicht 4, in welcher alle spezifischen Ziele des GAP-Strategieplans enthalten sind. Das Ziel "6 – Landschaften" verfolgt vorrangig den Erhalt und die Verbesserung von Biodiversität und der Qualität von Lebensräumen. Die Übersicht zeigt, dass in Österreich eher wenige Mittel im Vergleich zu anderen EU-Ländern direkt zur Erreichung dieses Ziels aufgewendet, aber im Zuge der Konditionalität maßgebliche Mittel diesem Ziel zugewiesen werden. Für Maßnahmen, die den Begriff "Natura 2000" im Titel haben, sind insgesamt 1,5 Mrd. € der EU vorgesehen (in Österreich 2,4 Mio. €). Erhebliche Mittel werden dabei auch für forstwirtschaftliche genutzte Flächen verwendet.

²⁰ Siehe dazu <https://www.ama.at/formulare-merkblaetter#18397> (abgerufen 24. August 2024).

Übersicht 4: Finanzielle Zuweisungen zu spezifischen Zielen des GAP-Strategieplans in Österreich (AT) und der EU von 2023 bis 2027, in Mrd. € bzw. Prozent

Spezifisches Ziel	Finanzielle Zuweisungen, die ausschließlich für das spezifische Ziel bestimmt sind			Finanzielle Zuweisungen, die auch für andere spezifische Ziele bestimmt sind			Finanzielle Zuweisungen zu spezifischen Zielen aus Direktzahlungen in Verbindung mit Konditionalität		
	AT	EU	Anteil AT	AT	EU	Anteil AT	AT	EU	Anteil AT
	Mrd. €		%	Mrd. €		%	Mrd. €		%
1 – Gerechtes Einkommen	2,82	123,00	2,29	1,96	65,00	3,02	0,00	0,00	-
2 – Wettbewerbsfähigkeit	0,07	8,00	0,93	1,12	45,00	2,48	0,00	0,00	-
3 – Wertschöpfungskette	0,01	0,00	-	0,27	8,00	-	0,00	0,00	-
4 – Klimawandel	0,00	1,00	0,00	3,84	92,00	4,18	1,16	60,00	1,93
5 – Umweltschutz	0,00	2,00	0,00	3,21	87,00	3,69	1,16	59,00	1,96
6 – Landschaften	0,11	6,00	1,85	3,83	85,00	4,51	0,12	5,00	2,43
7 – Erneuerung/Generationen	0,08	2,00	3,88	0,07	15,00	0,47	0,00	0,00	-
8 – Ländliche Gebiete	0,36	9,00	3,95	0,59	27,00	2,18	0,00	0,00	-
9 – Ernährung, Gesundheit	0,13	5,00	2,67	1,75	51,00	3,44	0,00	0,00	-
10 – Wissen, Innovation	0,12	2,00	6,04	0,12	10,00	1,19	0,00	0,00	-
Insgesamt	3,70	158	2,34	16,77	485,00	3,46	2,43	124,00	1,96

Q: https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/financial_allocation.html; abgerufen 28. August 2024. Hinweise: Die Beträge umfassen EU-Mittel und (sub)nationale Kofinanzierung ohne Beträge des Obst- und Gemüsesektors; das Spezifische Ziel 6 lautet: "Beitrag zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften" gemäß Art. 6 (1) f, VO (EU) 2021/2115.

In der EU insgesamt sind annähernd 6% der Mittel der GAP in der Periode 2021-2027 für Maßnahmen zur Verbesserung von Biodiversität und Lebensräumen bis 2027 vorgesehen. Im Dashboard der EU-Kommission²¹ können für jeden Mitgliedsstaat die vorgesehenen Maßnahmen dazu abgerufen werden. In den Mitgliedsländern werden über 725 Maßnahmen diesem spezifischen Ziel zugeordnet (in Österreich sind es 28). Biodiversitätsziele werden dabei nicht bloß mit maßgeschneiderten Programmen und durch Konditionalität der Direktzahlungen angestrebt, sondern auch mit Bildungsmaßnahmen, Investitionszuschüssen, Förderungen zur Zusammenarbeit und Förderungen von Betrieben in "Gebieten mit naturbedingten" oder anderen "flächenspezifischen Nachteilen" (dazu zählt etwa die Einhaltung von Auflagen in Naturschutzgebieten).

²¹ Siehe https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/catalogue_interventions.html (abgerufen 28. August 2024).

2.5. Aufteilung der Mittel des LIFE-Programms in Österreich und der EU im Detail

Das LIFE-Programm (französisch: L'Instrument Financier pour l'Environnement) ist eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente der Europäischen Union für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen. Das allgemeine Ziel von LIFE ist es, durch die Kofinanzierung von Projekten mit europäischem Mehrwert zur Umsetzung, Aktualisierung und Weiterentwicklung der Umwelt- und Klimapolitik und des Umweltrechts der EU beizutragen. LIFE wurde 1992 ins Leben gerufen; bis heute gab es sechs Phasen des Programms (LIFE I: 1992-1995, LIFE II: 1996-1999, LIFE III: 2000-2006, LIFE+: 2007-2013 und LIFE 2014-2020 und das aktuelle Programm). In diesem Zeitraum wurden durch LIFE rund 4.600 Projekte in der gesamten EU kofinanziert, die mit insgesamt rund 6,5 Mrd. € zum Umwelt- und Klimaschutz beigetragen haben.

Übersicht 5: Finanzmittel des LIFE-Programms im Zehnjahresüberblick mit Kennzahlen zu Nature und Österreich

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Insg.
LIFE insgesamt	Mio. €	275	316	339	380	454	448	444	605	683	391	4.336
davon Nature	Mio. €	149	141	167	165	197	232	203	246	331	153	1.985
Anteil Nature	In %	54,2	44,8	49,3	43,4	43,3	51,8	45,8	40,7	48,4	39,2	45,8
LIFE Österreich	Mio. €	7	8	1	12	15	5	10	11	48	24	140
davon Nature	Mio. €	7	6	0	0	12	2	10	5	40	13	97
Anteil Nature	In %	98,7	69,1	52,6	2,9	83,9	45,0	99,4	50,9	82,3	56,5	69,1
Anteil AT an LIFE insgesamt	In %	2,7	2,7	0,3	3,0	3,2	1,0	2,3	1,7	7,0	6,0	3,2
Anteil AT an Nature insg.	in %	4,9	4,1	0,3	0,2	6,3	0,9	5,0	2,2	12,0	8,7	4,9

Q: European Commission (2024c); WIFO-Berechnungen.

Übersicht 5 zeigt Kennzahlen des Programms in der Periode von 2014-2023. Die Komponente "Natur und biologische Vielfalt" führt das frühere Programm LIFE-Natur fort und erweitert es. Es kofinanziert vorbildliche Verfahren oder Demonstrationsprojekte, die zur Umsetzung der Vogelschutz- und der Habitat-Richtlinie sowie des Natura-2000-Netzes (siehe unten) beitragen. Darüber hinaus wurden innovative Projekte oder Demonstrationsprojekte kofinanziert, die bereits ab 2006 zur Umsetzung der Ziele der Gemeinschaftskommission "Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus" beitragen. Damals wurde vorgesehen, dass mindestens 50% des LIFE+-Budgets für die Kofinanzierung von Projekten für LIFE+-Natur- und Biodiversitätsprojekte bestimmt sind.

Natura 2000 ist ein Netz von Naturschutzgebieten auf dem Gebiet der EU. Es besteht aus besonderen Schutzgebieten und Schutzzonen, die im Rahmen der Habitatrichtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates) bzw. der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates) in allen EU-Mitgliedstaaten und auch EWR-Ländern ausgewiesen wurden und laufend angepasst werden. Das Netz umfasst sowohl terrestrische als auch marine Schutzgebiete. Im Jahr 2022 umfasste das Natura 2000-Netz etwas mehr als 18% der Landfläche der EU und mehr als 7% der den jeweiligen Mitgliedstaaten zugeordneten Meeresfläche.

Die Profile einzelner Mitgliedstaaten im LIFE-Programm und dem Unterprogramm Nature für die Periode 2014-2023 werden in Übersicht 6 vorgestellt. Die dort bereitgestellten Mittel werden dabei auf verschiedene Basiswerte wie Bevölkerung, Territorium der Landfläche ("Territorium") und Bruttoinlandsprodukt ("BIP") bezogen, damit ein besserer Vergleich über die Umsetzung des Programms in den jeweiligen Ländern möglich ist. Bezogen auf die Bevölkerungsgröße ("Personen") oder die Wirtschaftsleistung ("BIP") zählt Österreich nicht zu den besonders erfolgreichen Ländern. Ebenfalls relativ kleinen Ländern wie Slowenien (SI) oder Estland (EE) gelingt es weit besser, Mittel aus diesem Programm für Projekte in ihrem Mitgliedstaat zu gewinnen.

Übersicht 6: Profile verschiedener Länder im LIFE-Programm und Kennzahlen zum Unterprogramm Nature und zu den Natura 2000 Gebieten

	LIFE 2014-2023			Nature 2014-2023			Natura 2000
	€ pro Person	pro km ² Territorium	€ je Mio BIP	€/pro Person	pro km ² Territorium	€ je Mio BIP	Anteil am Territorium in %
BE	23	8.704	55	12	4.433	28	17,0
BG	11	684	121	5	327	65	37,4
CZ	8	1.096	38	5	693	24	14,1
DK	21	2.822	38	13	1.737	23	52,5
DE	3	727	8	2	383	4	22,6
EE	54	1.589	264	20	596	103	32,8
IE	22	1.573	28	10	728	14	27,9
EL	13	1.021	73	4	355	26	44,5
ES	13	1.189	50	3	301	13	44,1
FR	6	607	16	3	281	7	37,2
HR	10	707	68	5	378	37	46,0
IT	9	1.867	32	3	637	11	26,3
CY	37	3.487	149	17	1.618	71	177,1
LV	40	1.183	246	18	525	109	18,3
LT	21	896	114	10	449	61	16,2
LU	17	4.272	16	12	2.940	11	27,1
HU	9	892	60	5	515	35	21,4
MT	31	45.598	129	6	8.751	23	1.328,3
NL	12	5.699	26	4	1.701	8	58,7
AT	16	1.669	34	11	1.154	23	15,4
PL	5	556	32	2	225	13	22,0
PT	12	1.301	56	6	658	28	66,8
RO	2	125	13	1	97	11	25,4
SI	44	4.580	198	26	2.638	114	37,9
SK	16	1.737	90	9	1.041	55	30,0
FI	27	437	62	18	286	41	15,0
SE	17	388	35	10	230	21	17,3
UK	2	549	0	2	433	0	62,6
Rang AT	13	10	19	9	8	16	26
1. Rang	EE	MT	EE	SI	MT	SI	MT

Q: European Commission (2024a, 2024c), Eurostat (2024), EEA (2024), WIFO-Berechnungen. Hinweise: Finanzmittel sind Beiträge der EU ohne ergänzende Mittel der Mitgliedstaaten; Ergebnisse UK (Vereinigtes Königreich) nur bis 2019; Natura 2000 Gebiete umfassen auch Meeresflächen – die Bezugsbasis für den Berechnung in der äußerst rechten Spalte ist in allen Fällen die territoriale Landfläche.

2.6. Empfehlungen für das EU-Budget 2021 bis 2027

Die Handlungsspielräume für eine stärkere Fokussierung der EU-Mittel auf die Förderung von Biodiversität und Renaturierung sind im Rahmen des EU-Budgets 2021 bis 2027 begrenzt, zumal die Hälfte der aktuellen Finanzperiode bereits vorbei ist. Dies impliziert insbesondere Folgendes:

- Die inhaltlichen Schwerpunkte einschließlich der Biodiversitätsvorgabe sind fixiert und mehr oder weniger unveränderbar.
- Der MFR-Midterm-Review²², in dessen Rahmen zusätzliche Mittel bzw. Verschiebungen der Schwerpunktsetzungen beschlossen hätten werden können, wurde Anfang 2024 abgeschlossen. Dabei wurden keine zusätzlichen Mittel für Biodiversität und Renaturierung vorgesehen; sie waren im Zuge der Diskussionen über den Midterm-Review allerdings auch weder von der Europäischen Kommission vorgeschlagen noch von den Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament gefordert worden.
- Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne²³ als Basis für den Abruf der Mittel aus der ARF befinden sich in der Umsetzung und bieten kaum Möglichkeiten für entsprechende Revisionen.

Diese Ausgangssituation limitiert die Zahl und Reichweite der Empfehlungen, die in der laufenden Finanzperiode auf EU-Ebene bzw. in Österreich als realistisch umsetzbar erscheinen.

2.6.1. Empfehlungen auf EU-Ebene

Auf Ebene der EU konzentrieren sich die Empfehlungen insbesondere auf die Implementierung der Biodiversitätsvorgabe für den laufenden MFR sowie NGEU/ARF und insbesondere die Berichterstattung sowie Evaluierung:

MFR 2021 bis 2027

- Die Methodologie der Berichterstattung zu den Biodiversitätsbeiträgen des MFR 2021 bis 2027 sollte verbessert werden, um ein realistisches Bild vom tatsächlichen Beitrag des MFR zur Förderung der Biodiversität zu erhalten.
- Zusätzlich zur Erfassung direkter und indirekter positiver Biodiversitätsbeiträge der MFR-Ausgaben sollten auch die negativen Biodiversitätsbeiträge, d. h. negative Auswirkungen bestimmter MFR-Ausgaben auf die Biodiversität (z. B. im Rahmen der GAP oder der CEF), erfasst und quantifiziert werden.
- Zur ex-post-Evaluierung biodiversitätsrelevanter Programme sind geeignete Outcome-Indikatoren zu entwickeln, die die derzeitige rein inputorientierte Berichterstattung über Höhe und Struktur der biodiversitätsrelevanten Ausgaben ergänzen. Entsprechende Vorgaben gibt es für Maßnahmen der GAP. Für jedes Programm gibt es einen Evaluierungsplan, in dem die genauen Vorgaben für die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen

²² Siehe dazu <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-long-term-budget/timeline-mid-term-revision-of-the-long-term-budget-2021-2027/> (abgerufen 24. August 2024).

²³ Zum österreichische Plan siehe <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/eu-aufbauplan/aktuelles/oesterreich-ergaenzt-nationalen-aufbau-und-resilienzplan-um-eigenes-repowereu-kapitel.html> (abgerufen 24. August 2024).

vorgesehen sind (dabei wird die Wirksamkeit anhand von Kosten-Wirksamkeits-Untersuchungen bewertet; Devot et al., 2024). Da die Pläne aber vor der Verabschiedung der RenaturierungsVO verabschiedet wurden, sollte den zwischenzeitlich eingetretenen gesetzlichen Änderungen Rechnung getragen werden.

NGEU/ARF

- Die Erfassung und das Monitoring von Biodiversitätsausgaben sind zu verbessern (Levarlet et al., 2022).
- Negative Biodiversitätsbeiträge von Investitionen, die im Rahmen von NGEU/ARF getätigt werden, sind zu erfassen und zu quantifizieren.
- Bei der Beurteilung der Erreichung des Green-Bond-Zieles von 30% der NGEU-Kredite könnte die Finanzierung von Maßnahmen, die Biodiversität fördern, ohne zum Klimaschutz beizutragen, berücksichtigt werden, um die Bedeutung von Biodiversität zu unterstreichen (Levarlet et al., 2022).
- Zur ex-post-Evaluierung biodiversitätsrelevanter Ausgaben sind geeignete Outcome-Indikatoren zu entwickeln (Levarlet et al., 2022).

2.6.2. Empfehlungen für Österreich in der aktuellen Programmperiode

GAP

Die Messung der Erfolge der GAP-Maßnahmen im Hinblick auf die Biodiversitätsziele ist ein Element der regulären Evaluierung des GAP-Strategieplans. Entsprechende Vorgaben gibt es für Maßnahmen der GAP insgesamt, und für die Umsetzung in Österreich liegt dazu ein detailliertes Evaluierungskonzept vor. Darin wird allerdings nicht auf die RenaturierungsVO Bezug genommen. Im Zuge der voraussichtlich ab 2025 beginnenden Evaluierungen sollte daher den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden und der aktuelle Evaluierungsplan entsprechend geändert werden²⁴.

LIFE

Wie oben ausgeführt wurde, sind die Mittelzuflüsse nach Österreich aus dem LIFE-Programm in der Vergangenheit im internationalen Vergleich nicht besonders hervorstechend. Je nachdem, welche Bezugsbasis man heranzieht, um einen Ländervergleich durchzuführen, liegt Österreich bestenfalls im Mittelfeld oder in den vorderen Rängen, aber nicht im Spitzenfeld vergleichbarer Länder (z. B. Slowenien).

Die Möglichkeiten, die das LIFE-Programm bietet, um Naturschutz- und Umweltschutzvorhaben in Österreich zu finanzieren, sollten daher gestärkt werden. Dazu sollten die folgenden Maßnahmen erwogen werden:

²⁴ Siehe dazu: <https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/programmbeileitung-und-evaluierung/evaluierungsplan23-27.html> (abgerufen 28. August 2024).

- Identifikation der Erfolgsfaktoren von Ländern wie Estland oder Slowenien, die auffällig viele Mittel aus diesem Programm in die jeweiligen Projekte lenken können.
- Weiterer Aufbau von Kapazitäten unter den einreichenden Organisationen zur Erhöhung der Erfolgswahrscheinlichkeit von geförderten Anträgen.
- Koordination über die Bundesländer hinweg, am besten in Form einer Task-Force, um von erfolgreichen Fallbeispielen zu lernen und entsprechende Maßnahmen zu setzen. Dazu könnte zählen, EU-Fonds-übergreifenden Vorhaben besonderes Augenmerk zu schenken.

3. Künftige Finanzierungsoptionen im Post-2027 MFR

Bis zum 1. Juli 2025 wird die Europäische Kommission einen Vorschlag für die 2028 beginnende nächste Finanzperiode vorlegen, der die Grundlage für die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament bildet. Sollen Biodiversität und Renaturierung weiter gestärkt werden, bieten sich mehrere Ansatzpunkte an, die sich allgemein auf den MFR, auf spezifische Programme sowie auf die Ebene der österreichischen Politik beziehen. Aktuelle Schätzungen legen jedenfalls nahe, dass die derzeit über das EU-Budget, die Haushalte der Mitgliedsländer sowie privat verfügbaren Mittel verdoppelt werden müssen, wenn die Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 erreicht werden sollen (European Commission et al., 2022). Das Impact Assessment der Europäischen Kommission schätzt die jährlich erforderlichen Investitionen (via EU-Budget, nationale Budgets und private Mittel) zur Implementierung der RenaturierungsVO auf 6 bis 8 Mrd. € bis 2030 (European Commission, 2022b). Ob zusätzliche Mittel im Rahmen des EU-Budgets aufkommensneutral durch Budgetumschichtungen aufgebracht oder durch eine Erhöhung der Eigenmittel finanziert werden sollen (die somit die Gesamtausgaben der EU erhöhen würden), ist eine politische Entscheidung. Es sei allerdings an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das derzeitige Volumen des MFR mit etwa 1% des EU-BNE sehr bescheiden ist und mit den wachsenden Aufgaben und Herausforderungen auf EU-Ebene immer weniger Schritt halten kann.

3.1. Allgemeine Optionen im Post-2027 MFR

Für den Post-2027 MFR sind mehrere Optionen zur stärkeren Förderung von Biodiversität und Renaturierung denkbar.

- Weiterführung und Ausbau des LIFE-Programms: Aufgrund der vorbildlich hohen Qualität der Projekte, die durch das LIFE-Programm finanziert werden, sollte sich die Priorisierung von Biodiversität in anderen Programmen an best practices aus dem LIFE-Programm orientieren (EuroNatur et al., 2024).
- Einrichtung eines eigenen Fonds für die Erhaltung und Förderung von Biodiversität bzw. Renaturierung: Ein eigener Fonds für die Erhaltung und Förderung von Biodiversität bzw. Renaturierung könnte den aktuell verfolgten Biodiversitäts-Mainstreaming-Ansatz ergänzen und eine gezieltere und effektivere Förderung der Biodiversität ermöglichen, indem Aktivitäten gefördert werden, die direkt zur Umsetzung der 2030 Biodiversitätsstrategie sowie der RenaturierungsVO beitragen (IEEP, 2023; EuroNatur et al., 2024). Der

Fonds könnte im Wesentlichen dazu dienen, kontinuierliche und groß angelegte Maßnahmen zu unterstützen und damit aus dem LIFE-Programm finanzierte innovative Projekte zu ergänzen (EuroNatur et al., 2024). Seine Finanzierung könnte durch eine entsprechende Ausweitung des EU-Budgets oder durch die Umschichtung von EU-Mitteln, die nicht zu den Biodiversitätszielen beitragen oder gar einen negativen Biodiversitätsbeitrag leisten, erfolgen. Die Mittel des neuen Biodiversitäts- und Renaturierungsfonds könnten nicht gemäß von Länderquoten an die EU-Mitgliedsländer vergeben werden, sondern auf der Basis von nationalen Biodiversitäts- und Renaturierungsplänen (gemäß dem Vorbild der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, auf deren Basis die Mittel aus dem ARF abgerufen werden). Die in den nationalen Biodiversitäts- und Renaturierungsplänen von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Projekte könnten von der EU-Kommission nach Priorität gereiht werden. Auch sollte durch die EU-Kommission eine Koordination der nationalen Pläne stattfinden bzw. ein gewisser Anteil grenzüberschreitender Projekte vorgegeben werden, die von der EU-Kommission koordiniert werden.

- Biodiversitäts-Mainstreaming: Es sollte eine Gesamtvorgabe für biodiversitätsrelevante Ausgaben (IEEP, 2023) sowie eines konkreten und bindenden Prozentsatzes der Ausgaben jedes MFR-Ausgabenprogramms festgelegt werden, die in die Erhaltung und Förderung der Biodiversität fließen sollen (IEEP, 2023; EuroNatur et al., 2024), analog zum aktuell praktizierten Klima-Mainstreaming, das für jedes Programm konkrete Anteile für biodiversitätsbezogene Ausgaben vorsieht (Levarlet et al., 2022).
- Verbesserung der Berichterstattung, des Monitorings und der ex-post-Evaluierung: Erarbeitung einer verbesserten Methodologie zur genaueren Erfassung von biodiversitätsbezogenen Ausgaben und Ergänzung des inputbezogenen Monitorings der Ausgaben durch die Erfassung der Outcomes, um den Beitrag zur Erreichung der Zielvorgaben der Biodiversitätsstrategie messen zu können (IEEP, 2023; EuroNatur et al., 2024).
- Stärkung des DNSH-Prinzips: Ausbau der Schulung und Unterstützung auf nationaler Ebene bei der Anwendung des DNSH-Prinzips in der ex-ante-Bewertung von Programmen und Projekten (EuroNatur et al., 2024).
- Abbau umweltschädlicher Subventionen: Entwicklung einer einheitlichen Methodologie zur Definition und Identifikation umweltschädlicher Subventionen, auf deren Grundlage die Mitgliedsländer verpflichtend regelmäßig über umweltschädliche Subventionen und Pläne zu ihrer Beseitigung berichten müssen; mit der Zielsetzung, die freiwerdenden Mittel in den Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität umzulenken (EuroNatur et al., 2024).
- Administrative Verbesserungen: Administrative Vorgaben für kleinere biodiversitätsbezogene Projekte sowie Vor- und Ko-Finanzierungsvorgaben sollten reduziert werden (EuroNatur et al., 2024). Zudem sollte der Kapazitätsaufbau für Stakeholder in der regionalen Umweltpolitik gefördert werden, um die Entwicklung und Umsetzung von biodiversitätsrelevanten Projekten zu unterstützen (EuroNatur et al., 2024).

3.2. Optionen im Rahmen spezifischer Programme

In der GAP werden bereits jetzt mit erheblichen öffentlichen Mitteln Maßnahmen finanziert, die zur Verbesserung der Biodiversität beitragen sollen. Erfahrungen aus früheren Programmen zeigten, dass diese bisher augenscheinlich nicht sehr wirksam waren (European Court of Auditors, 2020). In den derzeit in Umsetzung befindlichen GAP-Strategieplänen wurde den Anregungen des Europäischen Rechnungshofs teilweise Rechnung getragen. Inwieweit dies zu einem wirksameren Mitteleinsatz in der aktuellen Periode führt, wird sich im Zuge der voraussichtlich ab 2025 stattfindenden Evaluierung herausstellen.

Für die kommende Programmplanung ab 2028 ist es wichtig, die RenaturierungsVO als integriertes Element zu berücksichtigen. Dafür wären konkrete Vorgaben oder Leitlinien seitens der EU-Kommission hilfreich. In der Planung des Programms 2023-2027 wurden Bedarfe im Zuge eines Stakeholder-Prozesses entwickelt, bei dem nationale Problemfelder entscheidungsrelevant waren (Bachtrögl et al., 2021). Mit der RenaturierungsVO wird aber die Verbesserung des Zustands von Lebensräumen angestrebt, die von EU-weiter Bedeutung sind. Diese müssen sich nicht notwendigerweise mit den nationalen Prioritäten decken, daher sind EU-weit abgestimmte Vorgaben wichtig.

4. Komplementäre Anforderungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen in der Nachhaltigkeitsberichterstattung

Am 25. September 2015 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen globalen Rahmen zur nachhaltigen Entwicklung verabschiedet: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Darin werden Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs – sustainable development goals) genannt und operationalisiert. Die Europäische Kommission hat 2016 eine Mitteilung verabschiedet, in der sie diese Nachhaltigkeitsziele mit dem politischen Rahmen der EU verbindet, um sicherzustellen, dass sie bei allen innen- und außenpolitischen Maßnahmen und Initiativen mitberücksichtigt werden (Europäische Kommission, 2016). Am 20. Juni 2017 hat der Rat die Entschlossenheit von Union und Mitgliedstaaten bekräftigt, die Agenda 2030 vollständig, kohärent, umfassend, integrativ und wirksam und in enger Zusammenarbeit mit den Partnern und anderen Akteuren umzusetzen (vgl. Erwägungsgründe der OffenlegungsVO 2019/2088).

Die UN-Ziele zur nachhaltigen Entwicklung²⁵ bieten Orientierung über vorrangige Ziele der Weltgemeinschaft. Nicht nur die EU, auch Österreich hat sich verpflichtet, diese zu verfolgen, und es gibt ein laufendes Monitoring über die Fortschritte im jeweiligen Wirkungsbereich²⁶. Ein wesentliches Element der nachhaltigen Entwicklung ist, dass es nicht allein Aufgabe der Staaten ist, zur Erreichung der Ziele beizutragen, sondern die gesamte Gesellschaft umfassen soll. Dabei spielen Unternehmen eine besondere Rolle.

²⁵ <https://sdgs.un.org/goals>.

²⁶ Für Österreich siehe dazu <https://www.statistik.at/services/tools/services/indikatorensysteme/sdgs> (abgerufen 28. August 2024).

Seit 2019 liegen dazu entsprechende legislative Vorgaben vor (vgl. OffenlegungsVO 2019/2088; TaxonomieVO 2020/852), die einen Rahmen bilden, um sicherzustellen, dass Unternehmen nicht bloß Auskunft über ihre finanzielle Lage geben, sondern auch Fortschritte entlang der Dimensionen der Nachhaltigkeit offengelegt werden.

Nachhaltigkeitsberichte sind seit Jahren ein wichtiges Instrument in der Kommunikation vieler Unternehmen. Im Zuge des European Green Deal wurden Grundlagen geschaffen, um die Inhalte und Berechnungsweisen solcher Berichte zu normieren. Berichtspflichten umfassen ökologische und soziale Aspekte der Unternehmensführung. Die offen zu legenden Informationen sollen den Status und Ausblick sowie qualitative und quantitative Aspekte entlang der genannten Dimensionen enthalten. Vorgesehen ist darüber hinaus, Informationen über die Wertschöpfungskette des Unternehmens, einschließlich der eigenen Geschäftstätigkeit, der Produkte und Dienstleistungen, der Geschäftsbeziehungen und der Lieferkette vorzulegen. Die rechtliche Grundlage dafür ist die "Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)", die Richtlinie 2022/2464 des Rates und des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen. Die EU-Vorgaben finden eine Entsprechung auf internationaler Ebene. Mehrere internationale Arbeitsgruppen haben Leitlinien formuliert mit dem Ziel, Prozesse und Inhalte der Nachhaltigkeitsberichterstattung zu standardisieren. Am bekanntesten sind die Standards der Global Reporting Initiative (GRI), einer gemeinnützigen Stiftung. Sie schaffen eine Basis, mit der die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen des Geschäftsbetriebes berichtet werden können.

Entsprechende Berichtspflichten treffen nicht alle Unternehmen gleichermaßen, sondern werden schrittweise umgesetzt je nach Größe der Unternehmen. Bereits seit 1. Jänner 2024 müssen börsenorientierte Unternehmen für die erstmalige Berichterstattung im Jahr 2025 Vorbereitungen dazu treffen.

Das Schwerpunktthema Biodiversität wird im "GRI 101" der Global Reporting Initiative behandelt. Dazu wurde 2024 ein neuer Standard ausgearbeitet und veröffentlicht²⁷. Der Standard, der sich an den Zielen des Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework²⁸ orientiert, hilft Unternehmen dabei, besser zu verstehen, welche Entscheidungen und Geschäftspraktiken zum Verlust der biologischen Vielfalt führen, wo in ihrer Wertschöpfungskette die Auswirkungen auftreten und wie sie gesteuert werden können.

Wie diese Ausführungen zeigen, ist das Thema Nachhaltigkeit nun ein weiteres wichtiges Element in den Entscheidungen von Unternehmen, und zwar angesiedelt auf Vorstandsebene. Zwar werden vorerst unmittelbar nur große Unternehmen zur Berichterstattung verpflichtet, aber die kleineren Unternehmen, die Zulieferer sind, werden ebenfalls in die Berichterstattung

²⁷ Siehe dazu <https://www.globalreporting.org/standards/standards-development/topic-standard-for-biodiversity/> (abgerufen 28. August 2024).

²⁸ Das Kunming-Montreal-Rahmenwerk für die Globale Biodiversität ist ein internationales Abkommen, das im Dezember 2022 auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) verabschiedet wurde (siehe dazu <https://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222>; abgerufen 24 August 2024). Es legt einen ambitionierten Plan fest, um den Verlust der biologischen Vielfalt bis 2030 aufzuhalten und umzukehren und bis 2050 eine naturpositive Welt zu erreichen. Es handelt sich um eine Aktualisierung der Konvention des Weltgipfels von Rio de Janeiro von 1992.

einbezogen. Biodiversität und damit für die RenaturierungsVO relevante Sachverhalte sind somit ebenfalls Teil der Nachhaltigkeitsberichterstattung, und zwar abhängig von den jeweiligen Produktionsprozessen und Lieferbedingungen.

Diese Entwicklungen und die hier gezeigten Bezüge sind nur ein Teil der umfassenden Änderungen, die Unternehmen betreffen und derzeit im Gange sind. Weitere Beispiele sind die Sorgfaltspflichten in den Lieferketten (vgl. Meyer, 2024a) oder die EntwaldungsVO (VO (EU) 2023/1115; siehe dazu Meyer, 2024b). All diese Rechtsmaterien haben in weiterem oder engerem Umfang einen Bezug zur Biodiversität und zum Erhalt von Lebensräumen.

Es besteht die Gefahr, dass diese vielfältigen Governance-Ansätze zu nicht kohärenten Lösungsansätzen auf den verschiedensten Entscheidungsebenen führen. Die Angelegenheiten sind sehr komplex,

- da auf der Ebene der politischen Entscheidungsfindung je nach Themenbereich vorrangig die Bundesländer (Naturschutz) oder
- der Bund (Forst- und Waldwirtschaft) zuständig sind und
- als weiterer Akteur kommen möglicherweise Organe der Finanzmarktaufsicht ins Spiel (Url, im Erscheinen).

Durch die Einbeziehung von Unternehmen kommen mehrere Komplexitätsebenen dazu, denn es handelt sich nicht nur

- um die Unternehmen, die Berichte erstellen und im internationalen Wettbewerb stehen und somit in mehreren Rechtsräumen agieren, sondern
- auch Dienstleistungsunternehmen, die Prüfberichte testieren und
- andere Dienstleister, die Zertifikate ausstellen;
- dazu kommen weiters Unternehmen, die Partnerschaften mit berichtspflichtigen Unternehmen eingehen und im Rahmen von Projekten die Verbesserung des Biodiversitätszustands als Service anbieten, um die Nachhaltigkeitsbilanz zu verbessern.

Es wird daher angeregt, im Zuge einer Scoping-Untersuchung auszuloten, inwieweit die hier skizzierten Ansätze kohärent zusammengefügt werden können, um den traditionellen Instrumentenmix des Naturschutzes, der durch die RenaturierungsVO nun erweitert wurde, sinnvoll zu ergänzen. Dabei sollten vorrangig öffentliche und private Akteure ihre jeweiligen Pläne abstimmen, um sicherzustellen, dass die angestrebten Ziele leichter erreichbar werden und kontraproduktive Einzelmaßnahmen von vornherein vermieden werden.

5. Schlussbemerkungen

Die aktuelle Diskussion über mögliche Finanzierungsquellen von Renaturierungsmaßnahmen sollte zum Anlass genommen werden, bestehende Finanzierungsquellen zur Renaturierung und Erhaltung der Biodiversität zu stärken und innovative Finanzierungsinstrumente nicht nur auf der subnationalen Ebenen, sondern auch auf der EU-Ebene zu entwickeln. Weltweit finden sogenannte „payments for ecosystem services“ zunehmende Verbreitung (Le et al., 2024). Auf der

EU-Ebene sind derzeit noch nicht alle Voraussetzungen geschaffen, um solche Zahlungen kohärent in jene neuen Instrumente zu integrieren, die aktuell bzw. in den kommenden Jahren nach und nach umgesetzt werden (z. B. die Nachhaltigkeitsberichterstattung). Da hier mehrere Governance-Ebenen zusammenwirken müssen, liegt die Verantwortung nicht allein bei der EU und internationalen Einrichtungen, sondern auch bei Entscheidungsebenen in Österreich. Hier sollte eine proaktive Haltung bezogen werden, denn damit könnten auch Entwicklungen in der EU positiv beeinflusst werden.

Mit dem LIFE-Programm und der GAP sind zwei wichtige Hebel zur Verbesserung der Biodiversität unter direkter Kontrolle von EU-Institutionen. Im vorliegenden Bericht wurden Optionen aufgezeigt, wie diese besser als bisher in den Dienst des Schutzes von Lebensräumen gestellt werden können. Zusätzliche Mittel dafür verfügbar zu machen ist aber nur ein Ansatz. Wie diese wirksamer eingesetzt werden können, ist ebenso wichtig. Beide Elemente, sowohl das LIFE-Programm als auch die GAP sind jedoch so konzipiert, dass bei den Mitgliedsländern ein erhebliche Gestaltungsfreiraum verbleibt. Dieser sollte vorrangig dafür genutzt werden die Ziele der RenaturierungsVO zu erreichen, da es sich um ein EU weites Anliegen handelt. Betreffend LIFE sollte in Österreich eine Initiative gestartet werden, um die Mittelrückflüsse zu steigern. Verglichen mit anderen kleinen Ländern (Slowenien, Estland) gibt es hier nämlich noch Entwicklungspotential.

In Bezug auf die GAP sollten bereits jetzt die Weichen gestellt werden, die RenaturierungsVO mit dem Politikfeld der Agrarpolitik gut abzustimmen. Ein erster Ansatz könnte sein, in den kommenden Evaluierungen dem neuen Rechtsrahmen bereits Rechnung zu tragen. Ein weiterer Ansatz ist, in den bald absehbaren ersten Schritten zur Neugestaltung des Folgeprogramms des aktuellen GAP-Strategieplans die neuen Rahmenbedingungen in die Ausgestaltung zu integrieren.

Literatur

- Bachtrögler, J., Bock-Schappelwein, J., Kattelhardt, J., Kügler, A., Pufahl, A., Niedermayr, A., Pfefferkorn, W., Resch, A., Schönhardt, M., Sinabell, F., Steinwidder, A., Tasser, E., und Weber, N. (2021). *Ex-Ante Bewertung des Strategieplans für die Gemeinsame Agrarpolitik im Zeitraum 2023-2027 (GAP-Strategieplan)*. Selbstverlag. https://info.bml.gv.at/dam/jcr:973337ee-c095-480a-a288-32512fd3a0e1/Anhang%20I_GAP_SP_ExAnte_Eval_Zusammenfassung_Final.pdf
- Bachtrögler-Unger, J., Schratzenstaller, M., und Sinabell, F. (2021). Der europäische COVID-19-Aufbauplan. *WIFO-Monatsberichte*, 94(4), 321–334.
- Bundesministerium für Finanzen (2023). *EU-Beilage. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 Z 4 BHG 201*. https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2024/beilagen/EU_Beilage_2024.pdf
- Chen, F., Chen, M., Cong, L. W., Gao, H., und Ponticelli, J. (2024). *Pricing the Priceless: The Financial Cost of Biodiversity Conservation* (Nr. w32743; S. w32743). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w32743>
- Devot, A., Arfini, F., Biagini, L., Folkesson, C., Psaltopoulos, D., Severini, S., Sinabell, F., und Valli, C. (2024). *Assessing the Effectiveness and Efficiency of Cap Income Support Instruments. Guidelines of the EU Cap Network*. [Funded by the European Commission - Directorate-General for Agriculture and Rural Development - Unit A.3.]. https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/guidelines-assessing-effectiveness-and-efficiency-cap-income-support-instruments_en#section--resources
- EEA - European Environment Agency (2024). *Natura 2000 Barometer* [Data set]. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/natura-2000-barometer>
- EuroNatur, CEE Bankwatch Network, EEB European Environmental Bureau, Wetlands International, BirdLife International, WWF, ClientEarth, Eurosite, und Europark Federation (2024). *Unlocking Funds for Nature: How the Next EU Budget Must Deliver for Biodiversity*. https://www.europarc.org/wp-content/uploads/2024/07/2024_07_Unlocking-funds-for-nature_How-the-next-EU-budget-must-deliver-for-biodiversity.pdf
- Europäische Kommission (2016). *Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft* (COM(2016) 739 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=SK>
- Europäische Kommission (2020a). *EU Biodiversitätsstrategie für 2030—Mehr Raum für die Natur in unserem Leben*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>
- Europäische Kommission (2020b). *Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel*. http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj/deu
- European Commission (2022a). *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*. https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/swd_2022_225_climate_mainstreaming_architecture_2021-2027.pdf
- European Commission (2022b). *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Nature Restoration*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD:2022:167:FIN>
- European Commission (2024a). *AMECO Database* [Data set]. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en
- European Commission (2024b). *Biodiversity Mainstreaming—European Commission*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/biodiversity-mainstreaming_en
- European Commission (2024c). *LIFE Dashboard*. https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/new-public-life-projects-dashboard-promotes-transparency-and-understanding-2023-07-27_en
- European Commission (n.d.). *Budget Contribution—Biodiversity (Commitments in Million EUR)*. https://commission.europa.eu/document/download/83ae884a-db42-4423-aca0-3cf8dfb0e02d_en?filename=Budget%20contribution%20-%20biodiversity.pdf

- European Commission, IEEP, Trinomics, Nesbit, M., Whiteoak, K., Underwood, E., Rayment, M., Hart, K., Aubert, G., Kollenda, E., Lőránt, A., Kopsieker, L., Czieielski, M., Petsinaris, F., Gerritsen, E., Beznea, A., Cihlarova, P., Frapaise, L., Finesso, A., ... Nicholls, G. (2022). *Biodiversity Financing and Tracking: Final Report*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/950856>
- European Court of Auditors (2020). *Biodiversity on Farmland: Cap Contribution Has Not Halted the Decline. Special Report No 13, 2020*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2865/303309>
- Eurostat (2024). *Daten zu Fläche (Indikator: Reg_area3)*. [Data set]. <https://ec.europa.eu/eurostat/de/home>
- Giglio, S., Kuchler, T., Stroebel, J., und Wang, O. (2024). *The Economics of Biodiversity Loss* (Nr. w32678; S. w32678). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w32678>
- IEEP (2023). *Exploring Policy Options for Funding Nature Restoration in the Next MFF: Report of a Workshop Discussion*. Institute for European Environmental Policy, Brussels. <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2023/07/Discussion-paper-on-options-for-funding-nature-restoration-in-MFF-IEEP2023.pdf>
- Le, T.-A. T., Vodden, K., Wu, J., Bullock, R., und Sabau, G. (2024). Payments for ecosystem services programs: A global review of contributions towards sustainability. *Heliyon*, 10(1), e22361. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e22361>
- Levarlet, F., Alessandrini, M., Schratzenstaller-Altzinger, M., und Franceschelli, N. (2022). *Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 Update*. Policy Department for Budgetary Affairs, European Parliament. European Union; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732007/IPOL_STU\(2022\)732007_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732007/IPOL_STU(2022)732007_EN.pdf).
- Mahecha, M. D., Bastos, A., Bohn, F. J., Eisenhauer, N., Feilhauer, H., Hartmann, H., Hickler, T., Kalesse-Los, H., Migliavacca, M., Otto, F. E. L., Peng, J., Quaas, J., Tegen, I., Weigelt, A., Wendisch, M., und Wirth, C. (2022). Biodiversity Loss and Climate Extremes—Study the Feedbacks. *Nature*, 612(7938), 30–32. <https://doi.org/10.1038/d41586-022-04152-y>
- Meyer, B. (2024a). Nachhaltigkeit entlang globaler Lieferketten. Wirtschaftliche Effekte der EU-Richtlinie für Sorgfaltspflichten von Unternehmen. *WIFO Research Briefs*, 4. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/51001567>
- Meyer, B. (2024b). Zur Sorgfalt verpflichtet: Entwaldungsfreie Lieferketten. *WIFO Research Briefs*, 6. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/51224254>
- Rat der Europäischen Union (2024). *Interinstitutionelles Dossier 2022/0195(COD) betreffend eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur – Ergebnis der ersten Lesung des Europäischen Parlaments*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6985-2024-INIT/DE/pdf>
- Schratzenstaller, M., und Sinabell, F. (2024). *Policy Brief: Finanzierung der Umsetzung der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur*. WIFO.
- Sinabell, F., Pufahl, A., und Resch, A. (2023). *Evaluierungskonzept für den Österreichischen GAP-Strategieplan 2023 bis 2027 bzw. 2029*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/32176441>
- Url, T. (2024). *SG-Kriterien—Welchen Beitrag kann das Geschäftsmodell Versicherung leisten? Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Versicherungsverbands Österreich*. WIFO (forthcoming).