

Ökonomische Bewertung und ökonomische Instrumente im Natur- und Biodiversitätsschutz

Inhalt

	Kurzfassung	3
1.	Aktuelle Hintergründe und Ziele des Positionspapiers	4
2.	Zentrale Begriffe und Problemfelder	6
	2.1 Naturwissenschaftliche Bezugsgröße: Biodiversität, Naturschutz, Ökosystemleistungen	6
	2.2 Die schwierige Fassbarkeit von Natur, Biodiversität und Ökosystemleistungen	7
	2.3 Ökonomische Bewertung, ökonomische Instrumente, Ökonomisierung	8
3.	Ökonomische Bewertung	10
	3.1 Ökonomische Bewertung im Naturschutz: Gegenstand und gegenwärtige Praxis	10
	3.2 Zentrale Kritikpunkte an ökonomischen Bewertungen	10
	3.3 Kritikpunkte, die uns nur teilweise überzeugen	13
	3.4 Naturschutzziele und was von der ökonomischen Bewertung bleibt	14
4.	Ökonomische Instrumente	16
	4.1 Gegenstand ökonomischer Naturschutzinstrumente	16
	4.2 Bedingungen wirksamer Steuerung und Wirksamkeit bisheriger ordnungs- und planungsrechtlicher Naturschutzinstrumente	16
	4.3 Wirksamkeit von an gut fassbare Steuerungsgrößen anknüpfenden ökonomischen Instrumenten (auch) für den Naturschutz	18
	4.4 Wirksamer Naturschutz durch Bepreisung direkt der Biodiversität respektive der Ökosystemleistungen?	19
5.	Verteilungswirkungen von Biodiversitätspolitik – Konflikte mit anderen gesellschaftlichen Zielen	24
6.	Forderungen und Ausblick	25
7.	Vertiefende Literatur	26
8.	Anmerkungen	27

Kurzfassung

Die vorliegende BUNDposition formuliert eine Einschätzung der ökonomischen Bewertung und der ökonomischen Instrumente im Bereich des Naturschutzes und entwickelt dazu politische Forderungen. Die Gesamtentwicklung beim Naturschutz ist in Deutschland und international trotz einzelner Erfolge unverändert besorgniserregend; die negative Entwicklung bei Artenvielfalt und Zustand der Ökosysteme hält an (Kapitel 1). In Gesellschaft und Umweltbewegung wird daher seit einiger Zeit intensiv über zunehmende Tendenzen hin zu einer Ökonomisierung des Naturschutzes gestritten. Der BUND liefert mit der vorliegenden Position eine Darstellung und Handreichung, wie aktuelle und künftige Entwicklungen gerade auch auf europäischer und internationaler Ebene, die zunehmend ökonomische Kategorien nutzen, aber auch Ökonomisierungsversuche auf lokaler Ebene einzuschätzen sind. Dazu werden zunächst die zentralen Begriffe erläutert und weitere oft verwendete Termini angeführt (Kapitel 2).

Der BUND tritt dafür ein, im Naturschutz wie auch in anderen Umweltbereichen ökonomische Bewertung und ökonomische Instrumente, die oft allgemein und undifferenziert (unscharf) mit Ökonomisierung überschrieben werden, voneinander zu trennen (Kapitel 3 und 4). Ökonomische Politikinstrumente (wie beispielsweise Steuern) dienen dazu, menschliches Verhalten als Mittel politischer Steuerung in eine bestimmte Richtung zu lenken, indem man einen Geldanreiz setzt. Ökonomische Bewertungen sind ihrem Anspruch nach eine Methode, um Ziele menschlichen Handelns zu finden, wobei durch die monetäre Bewertung sämtliche Vor- und Nachteile respektive Kosten und Nutzen von Entscheidungen in einen Ausgleich gebracht werden sollen.

Naturschutzziele (und allgemein Umweltziele), gleich auf welcher Politikebene, erfordern politische Entscheidungen; diese dürfen im Grundsatz, wie der BUND vorliegend zeigt, nicht mit ökonomischen Bewertungen gefunden werden. Denn es handelt sich dabei um eine im Grundansatz sehr zweifelhafte und mit kaum lösbaren Anwendungsproblemen überlade-

ne Methode(n), die der BUND zur Findung des richtigen Umgangs mit Natur, Ökosystemen und Biodiversität ablehnt. Sie widerspricht außerdem rechtlich verankerten demokratischen Grundsätzen. Keine Einwände hat der BUND dagegen, einzelne gut erfassbare Ökosystemleistungen unterstützend ökonomisch auf ihren Marktwert hin zu erfassen und dies als einen Aspekt in politische und rechtliche Entscheidungen einzubringen.

Ökonomische Politikinstrumente, die direkt Biodiversität oder Ökosysteme als Ganzes mit einem Preis zu belegen versuchen, lehnt der BUND ab. Eine hinreichend genaue und differenzierte Erfassung dieser Schutzgüter ist nicht möglich, und womöglich wird sogar ein Interesse an Natureingriffen bei den Behörden durch die Aussicht von Einnahmen gefördert, so dass in der Summe für den Naturschutz negative Effekte drohen. Der BUND fordert dagegen (als eines von mehreren Politikinstrumenten etwa neben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung) die Bepreisung der Treiber von Naturzerstörung mittels ökonomischer Instrumente wie z. B. Abgaben, um die entstehenden Schäden abzubilden. Denn Faktoren wie die konventionelle Landwirtschaft mit ihrem übermäßigen Mineraldüngereinsatz oder den Flächenverbrauch durch immer neue Verkehrsprojekte, Siedlungs- und Gewerbegebiete mittels höherer Preise etwa durch Abgaben anzugehen, hat große Vorteile. So kann man die Gesamtmenge von Natureingriffen potenziell wirksam reduzieren und auch bloße Problemverlagerungen an andere Orte vermeiden. Ökonomische Instrumente direkt für Ökosysteme oder Biodiversität können genau das in aller Regel nicht leisten.

Ökonomische Instrumente haben immer auch eine soziale Verteilungswirkung. Das steht ihrer Anwendung im Naturschutz nicht entgegen, da über die konkrete Ausgestaltung mögliche negative Auswirkungen auf sozial benachteiligte Gruppen kompensiert werden können. Zudem hat auch unterlassener Naturschutz Verteilungswirkungen (Kapitel 5). Am Ende dieser BUNDposition werden die Forderungen des BUND noch einmal zusammengefasst (Kapitel 6).

1. Aktuelle Hintergründe und Ziele des Positionspapiers

Rund 100mal so schnell, wie es natürlich wäre, verliert die Welt heute ihre biologische Vielfalt. Dieser Verlust übersteigt die Belastbarkeitsgrenzen der Erde ähnlich wie der Klimawandel und gefährdet wichtige Lebensgrundlagen der Menschheit. Hauptursachen sind die Übernutzung der ökologischen Systeme insbesondere durch die Intensivlandwirtschaft, aber auch durch Flächenversiegelung für Straßen und Siedlungen, die Verbreitung invasiver Arten besonders durch den wenig regulierten internationalen Handel sowie die Verschmutzung der Umwelt mit Chemikalien. Durch den Einsatz von Phosphat und Nitrat im Rahmen der konventionellen Düngung sowie von Pestiziden spielt hierbei erneut die Intensivlandwirtschaft eine entscheidende Rolle.

1992 wurde im Rahmen der Rio-Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung die Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity/ CBD) als maßgebliches völkerrechtliches Abkommen zur biologischen Vielfalt beschlossen. Damit wurde ein längerer Prozess vorläufig abgeschlossen, der über den bloßen Schutz einzelner Arten und einzelner Gebiete hinaus auch die komplexen ökosystemaren Zusammenhänge rechtlich für schützenswert erklärte. Eine wichtige Begründung dafür war der hohe ökonomische und für den Menschen in vielfacher Hinsicht essentielle Wert der Biodiversität ebenso wie ideelle Belange von Naturästhetik und der Erholungswert intakter Landschaften bzw. Ökosysteme. Damit wurde eine traditionelle Argumentation des Naturschutzes als eines ästhetisch-emotional begründeten Schutzes der Heimat, oft auch als Schutz der Natur um ihrer selbst willen, um weitere Nutzenaspekte der Natur für den Menschen ergänzt. Eine reiche biologische Vielfalt ist die Basis für intakte Ökosysteme. Diese liefern Güter und Leistungen für den Menschen wie Nahrungsmittel und Wirkstoffe für Arzneimittel, sie unterstützen die Klimaregulation und sind wichtig für Bodenbildung, Nährstoffkreislauf und sauberes

Trinkwasser, für Forschung, Erholung, Identität und Wohlbefinden (all dies wird auch als Ökosystemleistungen bezeichnet). Die Bedeutung der Biodiversität für eine nachhaltige Entwicklung einschließlich Armutsbekämpfung weltweit war daher einer der zentralen Punkte der internationalen Diskussion. Dabei wird der Schutz der Biodiversität heute in öffentlichen wie der politischen Diskussionen zunehmend als eine Art neuer Oberbegriff für Naturschutz und Ökosystemschutz verstanden.

Das Ziel der EU-Biodiversitätsstrategie, den Verlust der biologischen Vielfalt in Europa bis 2010 zu beenden, wurde (auch in Deutschland) massiv verfehlt. Dasselbe Schicksal droht dem neuen Ziel, bis 2020 nicht nur den Verlust zu beenden, sondern zusätzlich einen Teil davon wieder rückgängig zu machen. Der aktuell meistdiskutierte Ansatz, um die Wiederholung dieses Politikversagens zu vermeiden, ist gerade international der verstärkte Einsatz ökonomischen Denkens und ökonomischer Instrumente beim Umgang mit Biodiversität, Ökosystemen und Naturschutz. Dies kann verschiedene Handlungsfelder und -formen betreffen, etwa

- die Findung der politischen Ziele (was soll geschützt werden und was nicht, einschließlich einer Abwägung mit anderen Zielen),
- die politischen Steuerungsinstrumente (z. B. Abgaben wie Steuern, Gebühren, Lizenzen)
- oder auch umfassende Informationen über die wirtschaftliche Bedeutung der Natur durch die Ergänzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Trotz ihrer sehr unterschiedlichen Denkansätze, Funktionen und potenziellen Wirkungen werden ökonomische Bewertungen und Instrumente oft – und irreführend – unter einer gemeinsamen Gesamtüberschrift wie Ökonomisierung oder Inwertsetzung (aber auch Finanzialisierung oder Kommodifizierung) von Natur in einen Topf geworfen. Im Natur-

schutz haben der internationale und der deutsche TEEB-Prozess (letzteren nennen wir nachstehend TEEB DE, kritisch kommentiert bereits bei BUND 2010) diese Fragen ausführlich behandelt. Der BUND liefert mit der vorliegenden Position eine Darstellung und Handreichung, wie aktuelle und künftige Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene – wie die No-Net-Loss-Initiative –, die zunehmend ökonomische Kategorien nutzen, aber auch Ökonomisierungsversuche auf lokaler Ebene einzuschätzen sind.

Während diese Debatte in anderen Umweltschutzbereichen wie etwa dem Klimaschutz seit Jahrzehnten geführt wird, ist sie in der Naturschutzpraxis in Europa bisher nur bedingt angekommen. Anders in der Naturschutzpolitik: Dort gibt es inzwischen zentrale politische Initiativen wie die No-Net-Loss-Initiative der EU. Diese will den Naturschutz dahingehend umgestalten, dass eine (ökonomische) Aufsummierung der biologischen Vielfalt erfolgt und das Ziel so definiert wird, dass in der Summe „kein Nettoverlust“ an Natur eintritt; wie weit hier Äpfel mit Birnen verglichen und Frösche mit Gräsern verrechnet werden, ist noch offen. Auf jeden Fall wäre das bei konsequent fortgeführter Umsetzung das Ende der in Deutschland zumindest grundsätzlich praktizierten Vorgehensweise, projektbezogen über die Zulässigkeit von Natureingriffen und die Potenziale ortsnaher und ökologisch gleichwertiger Ausgleichsmaßnahmen zu entscheiden, was bereits auf den ersten Blick problematisch erscheint (näher Abschnitt 4.2).

Auf der anderen Seite wird die Nutzung ökonomischer Konzepte und Instrumente von vielen Seiten mit großen Hoffnungen begleitet. Man erwartet sich ein Anregen von Investitionen in den Naturschutz, einen besseren Vorteilsausgleich zwischen unterschiedlichen Beteiligten, generell einen wirksameren Naturschutz aufgrund monetärer Handlungs-

anreize und eine rationalere politische Zielfindung. Umgekehrt befürchten andere, dass die Verbindung von Naturschutz und Ökonomie gerade zu einem Ausverkauf des Naturschutzes führen wird, was sich in Begriffsbildungen wie Kommerzialisierung oder Kommodifizierung niederschlägt.

Mit dem vorliegenden Papier positioniert sich der BUND zu dieser gesamten Debatte, schwerpunktmäßig zum Naturschutz, aber auch mit Relevanz für andere Umweltpolitikbereiche wie den Klimaschutz. Wir zeigen, welche Chancen und welche Gefahren eine Verbindung von ökonomischer Betrachtungsweise und Naturschutz birgt. Zugleich möchten wir verdeutlichen, was eine ökonomische Denkweise allgemein für den Umweltschutz bringt, also auch jenseits des Naturschutzes, und wo die Grenzen liegen. Da einige zentrale Begriffe der Debatte meist vage bleiben und Missverständnisse provozieren können, werden sie im Kapitel 2 näher erläutert.

2. Zentrale Begriffe und Problemfelder

Die Debatte über Ökonomie und Natur ist geprägt von Konzepten und Begriffen, die teilweise in Fach- und Umgangssprache unterschiedlich verstanden werden und dadurch immer neue Missverständnisse auslösen. Dieses Kapitel will deutlich machen, was gemeint ist, wenn von Biodiversität, Ökosystemen und Naturschutz die Rede ist, und was genau ein ökonomischer Zugang zu diesen Themen bedeutet.

2.1 Naturwissenschaftliche Bezugsgröße: Biodiversität, Naturschutz, Ökosystemleistungen

Ausgangspunkt der Biodiversitätsdebatte in Forschung, Praxis, Politik und Öffentlichkeit war der Artenschutz. Inzwischen wissen aber Forscher/innen wie Praktiker/innen, dass für die meisten gefährdeten Arten die größte Bedrohung von der Zerstörung der Ökosysteme ausgeht, in denen sie leben und auf die sie angewiesen sind. Wir wissen auch, dass das Überleben von Populationen davon abhängt, dass sie sich evolutiv an sich verändernde Umweltbedingungen anpassen können, und dass dies das Vorhandensein einer Vielzahl von genetischen Variationen innerhalb der Population erfordert (große Vielfalt im Genpool). Weil dieses Wissen aber die Öffentlichkeit und damit die Politik nur langsam erreichte, haben prominente Wissenschaftler/innen in den 1970er Jahren den Sammelbegriff „Biodiversität“ oder „biologische Vielfalt“ kreiert, als ein Mittel, alle drei Dimensionen ins politische Bewusstsein zu rücken. Dieser Versuch war so erfolgreich, dass bereits 1992, nur 15 Jahre später die UN-Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt in Rio unterzeichnet wurde. Nach Artikel 2 der CBD umfasst der Begriff der Biodiversität drei Dimensionen der Vielfalt, nämlich „die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt

innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme.“

Damit sind Arten- und Biotopschutz zwei der Säulen des Natur- wie des Biodiversitätsschutzes – die Konzepte können, versteht man sie wirklich, nicht gegeneinander ausgespielt werden. Naturschutz ist der traditionellere Begriff und wird auch im deutschen politischen Diskurs häufig verwendet; inhaltlich ist er im Biodiversitätsschutz gut aufgehoben und damit nahezu gleichbedeutend. Was der Schutz der Biodiversität jedoch nicht mit abdeckt, ist der Schutz der Landschaftsästhetik. Zehn Jahre nach Verabschiedung der CBD haben die Forscher/innen und Praktiker/innen das weltweite Millennium Ecosystem Assessment (MEA), also eine umfassende Ökosystembewertung, durchgeführt. Um den Biodiversitäts- und damit den Naturschutz zu stärken, haben sie zusätzlich zur traditionellen Begründung des Naturschutzes die Wichtigkeit der Natur und ihres Schutzes für das menschliche Wohlbefinden betont. Dazu nutzten sie den vorher nur in engen Fachkreisen bekannten Begriff der Ecosystem Services, also der Ökosystemleistungen¹, die die Menschen mit Gütern versorgen (z. B. Ernte), potenziell gefährliche Umweltprozesse abmildern (z. B. Hochwasserschutz durch Auenwälder) und das Wohlbefinden zu fördern (Schönheit von Landschaften, Erholungswert, Identität). Das MEA definierte Ökosystemleistungen zusammenfassend als den Nutzen, den Menschen aus Ökosystemen ziehen. Dies schließt nach dem Begriffsverständnis des MEA folgende vier Gruppen von Ökosystemleistungen ein: unterstützende Ökosystemleistungen (z. B. Bodenbildung, Nährstoffkreislauf, Erhaltung der genetischen Vielfalt), bereitstellende Ökosystemleistungen (z. B. Bereitstellung von Nahrung, Wasser, Baumaterial, Fasern, Rohstoffen für Arzneimittel), regulierende Ökosystemleistungen (Regulierung von Klima, Überflutungen, Krankheiten, Wasserqualität, Abfallbeseitigung, Bestäubung) und kulturelle Öko-

systemleistungen (Förderung von Erholung, Naturtourismus, ästhetischem Vergnügen und spiritueller Erfüllung). Dieses Begriffsverständnis legen auch wir im Folgenden zugrunde.

Ökosystemleistungen werden häufig durch die Kombination natürlicher Prozesse und menschlicher Eingriffe koproduziert. Ökosysteme beinhalten eine Vielzahl von Prozessen und Elementen, die in ihrem Zusammenwirken Ökosystemfunktionen generieren. Erkennt der Mensch in diesen Nutzungspotenziale (Ökosystempotenziale), so investiert er Zeit, Energie, Arbeit, Material und – um diese bereitzustellen – auch Geld und mobilisiert so die Potenziale: Das Ergebnis sind die genannten Ökosystemleistungen, die Beiträge zum Wohl der Menschen leisten. Sie stehen teils allen unentgeltlich zur Verfügung (z. B. eine schöne Agrarlandschaft), teils werden sie privat genutzt (die Selbstversorgung der Bauern), und teils vermarktet (die Erträge der Bauern). Im letzten Fall kann der Ökosystemleistung relativ problemlos ein Geldwert zugewiesen werden, der von Menschen unter Nutzung von Beiträgen der Natur erarbeitet wurde. Andere Leistungen haben einen Wert, der nicht ohne weiteres in Geld ausgedrückt werden kann, wie im Abschnitt 3.2 näher betrachtet wird.

2.2 Die schwierige Fassbarkeit von Natur, Biodiversität und Ökosystemleistungen

Begriffe wie Biodiversität und Ökosystemleistungen, die als Bilder für die Vielfalt und Wichtigkeit der Natur für den Menschen geprägt wurden, sind nicht leicht zu fassen. Was ist in einer vom Menschen geprägten Landschaft noch „natürlich“? Vom Menschen unbeeinflusste Ökosysteme gibt es immer weniger, was also ist dann „Natur“? Mit dieser Frage sowie der Entwicklung von Kulturlandschaften und Konsequen-

zen für den Naturschutz setzt sich ausführlicher die BUND-Position „Naturschutz“ auseinander (BUND 2012).

Biodiversität kann man definieren, aber wie soll man sie messen? Wenn durch eine Eingriffsmaßnahme (z. B. Trockenlegung eines Moores) einige endemische² Arten verschwinden, andere aber zunehmen oder neu in der Region auftauchen, dann steigt durch die Einwanderung vielleicht die lokale Biodiversität, die nationale oder globale aber sinken durch die verlorenen Arten. Deswegen ist es nicht einfach zu klären, was „ein Ende des Verlustes an biologischer Vielfalt“ überhaupt heißt, schon gar nicht mit einer einzelnen Maßzahl, in der Gewinne und Verluste gegeneinander verrechnet werden (die EU nennt das in einer neuen Initiative „no net loss“) und die die Verluste seltener Arten kaschiert. Die Alternative sind umfangreiche Indikatorensysteme, die auf allen drei Ebenen der biologischen Vielfalt jeweils viele Parameter erfassen, um ein Gesamtbild zu erstellen, und selbst diese müssten notwendigerweise immer unvollständig bleiben.

Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich, wenn man den Begriff „Ökosystemleistungen“ nicht nur als nützliche Metapher benutzen, sondern diese und ihren (teils monetären) Wert auch messen will. Bereits wenn man lediglich naturwissenschaftlich Ökosystemfunktionen bestimmen will, stößt man auf das schon bekannte Problem der Komplexität, Fassbarkeit und Messbarkeit. Umso mehr gilt das, wenn man mit einem Wort wie Ökosystemleistungen wünschenswerte Zustände allgemein zu benennen und mit einem Geldwert zu belegen versucht. So werden die Menschen an verschiedenen Orten unterschiedliche Leistungen ihrer Umgebung als solche erkennen und schätzen, diese Wertschätzung wird sich im Laufe der Zeit verändern und zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit jeweils nachvollziehbaren Gründen uneinheitlich sein. Dieses

Problem ist von den Ausgleichsregelungen für Eingriffe in die Natur bekannt, die schon immer daran leiden, dass es nie möglich ist, einen in jeder Hinsicht gleichwertigen Ersatz zu schaffen, übrigens auch deshalb nicht, weil dafür Energie aufgewendet werden muss. Äquivalenz und damit auch die Möglichkeit der Kompensation sind im strengen Sinne nie gegeben.

2.3 Ökonomische Bewertung, ökonomische Instrumente, Ökonomisierung

Zentral wird beim ökonomischen Bezug zu Natur über zweierlei diskutiert: über den Einsatz ökonomischer Instrumente für Biodiversität und Naturschutz als politische Maßnahmen mit ökonomischen Mitteln – und über den Einsatz der ökonomischen Bewertung als einer wirtschaftswissenschaftlichen Zielfindungsmethode in diesem Bereich. Beides meint nicht das Gleiche und muss daher getrennt betrachtet werden. Ökonomische Instrumente dienen dazu, menschliches Verhalten als Mittel politischer Steuerung in eine bestimmte Richtung zu lenken, vorliegend in Richtung Umweltschutz oder vielmehr Naturschutz. Sie sind gekennzeichnet durch monetäre Anreize, die entweder direkt als Preise oder indirekt wie z. B. bei Caps durch Mengenbegrenzungen der zu bepreisenden Steuerungsgröße gesetzt werden. Preise können insbesondere gesetzt oder beeinflusst werden durch Abgaben, Subventionen oder den Abbau schädlicher Subventionen, denkbar sind aber auch andere Wege. Im Bereich des Naturschutzes sind sowohl ökonomische Instrumente denkbar, die direkt an die Biodiversität anknüpfen, als auch solche, die an eine Steuerungsgröße wie Fläche, Düngung oder konventionelle Landbewirtschaftung anknüpfen, deren Nutzung verteuern oder eine schonende Nutzung belohnen und damit indirekt einen Effekt für den Naturschutz auslösen. Ein Beispiel für das Belohnen sind Ausgleichszahlungen für Trinkwasserschutzge-

biete an Bauern, die für Ertragsverluste infolge eines Düngungsverzichts entschädigt werden.

Ökonomische Bewertungen sind ihrem Anspruch nach eine Methode, um Ziele menschlichen (individuellen oder kollektiven) Handelns zu finden, wobei durch die monetäre Bewertung und Bilanzierung sämtliche Vor- und Nachteile respektive Kosten und Nutzen von Entscheidungen für unterschiedliche Belange respektive Beteiligte in einen Ausgleich gebracht werden sollen. Den Zustand, bei dem dies optimal erreicht ist, bezeichnen Ökonom/innen als effizient und verstehen ihn als Wohlfahrtsoptimum. Der Ausgleich soll dadurch ermöglicht werden, dass alle (oder möglichst viele) der Kosten und Nutzen zählbar gemacht werden, indem man sie in einen Geldwert übersetzt. Bezogen auf den Naturschutz soll der Idee nach durch eine ökonomische Bewertung deutlicher werden, welche in Geldwerte übersetzten Vor- und Nachteile durch Naturschutzmaßnahmen und ihre Unterlassung entstehen und welche Ziele dabei „effizient“ sind. Grundlage für die Ermittlung der Kosten und Nutzen sind dem Anspruch nach die faktisch bekundeten Präferenzen der Menschen, was hier meint: der gegenwärtigen und zahlungsfähigen Marktteilnehmenden.

Teilweise nur die ökonomische Bewertung, teilweise auch die Instrumentierung und teilweise noch weitere Phänomene wie die Unterstützung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden unter Begriffen wie Ökonomisierung, Monetarisierung oder Finanzialisierung (des Naturschutzes) in einen Topf geworfen. Wir verwenden diese Begriffe und Alternativen wie Inwertsetzung (der Natur einen ökonomischen Wert zuweisen), Kommodifizierung (Naturelemente zu handelbaren Gütern machen) oder Kommerzialisierung (was vieles bedeuten kann) nachstehend nicht. Denn zum einen erschweren solche Begriffe die Abgrenzung zwischen Ökonomie als Zweckbestimmung und als Mittel zum Zweck,

zum anderen ist die genaue Bedeutung der Begriffe oft umstritten. Teils werden wesentlich weitgehendere Phänomene damit bezeichnet, bei der Ökonomisierung etwa eine Tendenz, generell dem Ökonomischen in modernen Gesellschaften immer mehr Gewicht zu geben. Wir konzentrieren uns stattdessen auf die für den Naturschutz zentralen Fragen nach Bewertung und Instrumentierung von Biodiversität und Ökosystemen.

3. Ökonomische Bewertung

3.1 Ökonomische Bewertung im Naturschutz: Gegenstand und gegenwärtige Praxis

Die ökonomische Bewertung ist eine Methode, um Ziele menschlichen (individuellen oder kollektiven) Handelns zu finden. Die Studie TEEB DE definiert es so: „Im Zuge einer ökonomischen Bewertung werden durch geeignete Bewertungsmethoden die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger, die von einer Maßnahme betroffen sind, für diese Umweltveränderung erfasst und in monetären Größen ausgedrückt“, wobei sämtliche Vor- und Nachteile respektive Kosten und Nutzen von Entscheidungen quantifiziert (und normalerweise ganz oder möglichst weitgehend monetarisiert) und gegeneinander abgewogen werden. Dem Anspruch nach soll dies eine rationale Entscheidung zwischen verschiedenen Entscheidungsalternativen und kollidierenden Belangen bewirken und so zu besseren, wohlfahrtssichernden Entscheidungen führen.

Die ökonomische Bewertung macht die Frage, wie die Welt sein soll, scheinbar zu einer Faktenfrage: Die optimale Lösung kann, ausgehend von faktisch vorhandenen und messbaren menschlichen Präferenzen, berechnet werden. Im nächsten Schritt kann dann der „ausgerechnete optimale Umweltzustand“ der Idee nach benutzt werden, um zum Beispiel die Abgabenhöhe so vorzuschlagen, dass genau dieser optimale Umweltzustand mittelfristig erreicht wird; Maßnahmen, die auf ökonomischen Bewertungen beruhen, legen also die Nutzung ökonomischer Instrumente nahe (aber nicht umgekehrt, dazu in Abschnitt , da Kosten und Nutzen in Geldeinheiten gemessen und verglichen werden, siehe Abschnitt 4.1). Der ökonomische Mainstream betont oft, die ökonomische Bewertung sei nur ein Baustein politisch-rechtlicher Entscheidungen³. Ihrer Konzeption nach ist die ökonomische Bewertung aber auf einen umfassenden Geltungsanspruch angelegt und macht damit anderen Entscheidungskriterien oder

Zielfindungsverfahren Konkurrenz, die beispielsweise nicht alles in Geld zu messen versuchen, bzw. lässt sie bei sich unterscheidenden Ergebnissen als vermeintlich irrational erscheinen. Im politischen Prozess finden solche vermeintlich handfesten Aussagen zunehmend Widerhall. Der BUND stellt sich dem mit der vorliegenden Position entgegen.

3.2 Zentrale Kritikpunkte an ökonomischen Bewertungen

Die ökonomische Bewertung als Methode führt zu einer Reihe zentraler Grundlagen- und Anwendungsprobleme. Deswegen stehen wir dieser Methode skeptisch gegenüber, sofern man sie nicht beschränkt auf die Ermittlung einiger gut fassbarer Einzelaspekte von Entscheidungen (näher unten Kapitel 3.4) einsetzt. Dies aus folgenden Gründen:

- Die ökonomische Bewertung ist notwendig subjektiv, zeitgebunden und unvollständig. Während einzelne Umweltgüter und -leistungen einen gut fassbaren ökonomischen Wert haben, weil sie auf dem Markt gehandelt werden wie etwa landwirtschaftliche Produkte, trifft das für viele andere nicht zu⁴. Ökonom/innen versuchen dann, die hypothetischen Kosten zu schätzen, z. B. die Schäden durch Ernteauffälle bei einem Verlust an Bestäubern, Kosten, die die Reparatur eines zukünftigen Schadens verursachen würde (zur Substituierbarkeit s.u.), oder die Aufwendungen, die erforderlich würden, um den Schaden zu vermeiden. Dies sind aber eben nur Versuche; und beispielsweise mögliche Veränderungen infolge zunehmender Knappheit können so kaum sinnvoll abgebildet werden.
- Besonders kritisch wird es für Güter und Leistungen, die nirgendwo gehandelt werden, für die also auch kein Vergleichsmaßstab in realen Märkten besteht. Um die ökonomische Bewertung nicht

auf einen engen Bereich beschränken zu müssen, verwenden Ökonom/innen dann entweder angenommene indirekte Wirkungen (die Ausgaben für eine Reise werden als Wert der Erholung, als Wert des besuchten Naturschutzgebietes oder gar als Wert der biologischen Vielfalt vor Ort interpretiert, der höhere Preis eines Hauses in Naturnähe als Wert der Natur usw.), oder sie konstruieren hypothetische Märkte für hypothetische Güter und fragen Bürger/innen nach ihrer Bereitschaft, für eine Umweltverbesserung zu bezahlen oder durch eine Zahlung Verschlechterungen abzuwenden. Diese Vorgehensweise leidet an mehreren Problemen. Sie ignoriert erstens, dass angebliche Zahlungsbereitschaften und reale Zahlungen sich oft stark unterscheiden, und sie setzt Angebote (Zahlungsbereitschaft) mit Marktpreisen gleich, die sich jedoch in Wirklichkeit erst durch Angebot und Nachfrage bilden könnten. Zweitens leiden Zahlungsbereitschaftsanalysen an methodischen Problemen wie der fehlenden Berücksichtigung möglicher Erhebungsfehler und angemessener Fehlermargen. Drittens kann selbst eine noch so sorgfältige Erhebung niemals den fiktiven Charakter der Frage nach Zahlungsbereitschaften für Güter aufheben, die eben gerade keinen Marktpreis haben. Nicht nur ästhetische Aspekte von Natur, auch die menschlichen Schäden infolge einer verfehlten Umwelt- und Naturschutzpolitik sind deshalb nicht in Marktpreisen auf der Basis fiktiver Zahlungsbereitschaften abbildbar. Millionen Tote und Ressourcenkriege um Wasser etwa aufgrund eines Klimawandels oder einer Vielzahl zerstörter Ökosysteme würden zwar auch Kosten im landläufigen monetären Sinne auslösen, die beispielsweise als Wiederherstellungskosten erfasst werden könnten. Es ist aber offenkundig, dass das eigentlich Fatale an solchen Entwicklungen mit dem Hinweis auf Kriegs- und Krankenhauskosten nur unzureichend erfasst wird.

- Die ökonomische Bewertung hat weitere große Anwendungsprobleme. Ökologisch hat der (einer ökonomischen Bewertung inhärente) Vergleich verschiedener Entscheidungsoptionen gerade im Naturschutz Grenzen. Denn er setzt die Substituierbarkeit von Ökosystemen, Arten oder Naturräumen voraus. Im strengen Sinne ist die Vergleichbarkeit jedoch nicht gegeben. Die ökonomische Bewertung privilegiert damit nicht nur finanzkräftige Nutzungsinteressen an der Natur faktisch gegenüber Erhaltungsinteressen. Sie blendet im Stil einer mechanistischen Betrachtungsweise auch die Komplexität der Natur aus und setzt ungleiche Elemente gleich. Das ist kritisch insbesondere insofern, als unser Wissen um ökosystemare Zusammenhänge und Abhängigkeiten begrenzt ist.
- Die Ausblendung der zumindest bei strenger Betrachtung fehlenden Vergleichbarkeit und Substituierbarkeit impliziert ein auch als „schwache Nachhaltigkeit“ bekanntes Konzept, in welchem Naturgüter als beliebig durch Geld ersetzbar erscheinen. Dies trifft so jedoch nicht zu, da Ökosysteme nicht nur nicht exakt in der zerstörten Form wiederhergestellt werden können, sondern bestimmte Ökosystemleistungen, wenn sie einmal zerstört sind, sogar überhaupt nicht mehr wiederhergestellt werden können, darunter auch solche, die für den Menschen große oder existenzielle Bedeutung haben. Dies bestätigt die Bevorzugung von ökonomischen Nutzungsinteressen an der Natur innerhalb der ökonomischen Bewertung, zumal auch mögliche Preissteigerungen aufgrund von Ressourcenverknappungen nicht realistisch abgebildet werden. Die erwähnte EU-No-Net-Loss-Initiative ist für diese Problematik ein Beispiel.

- Auch von diesen Problemen abgesehen würde das Problem verbleiben, dass sich beispielsweise die Wiederherstellungskosten komplexer Naturfunktionen nicht exakt angeben lassen – selbst dort, wo eine Wiederherstellbarkeit nach Zerstörung prinzipiell gegeben wäre. Denn es folgt nicht „aus der Natur selbst“, was deren Ökosystemleistung im Wiederherstellungsfalle kosten, sondern es sind dafür eine Reihe menschlicher Entscheidungen von Marktteilnehmenden erforderlich. Ein weiteres Anwendungsproblem der ökonomischen Bewertung im Naturschutz ist, dass aufgrund der Vielgestaltigkeit der Natur immense Datenmengen vorhanden sein müssten, um Kosten und Nutzen verschiedener Optionen im Umgang mit der Natur zu errechnen. Diese sind zwar für einzelne Flächen vorhanden, jedoch nicht für die Natur im Ganzen.
- Innerhalb der Quantifizierungslogik der ökonomischen Bewertung unlösbar ist selbst bei relativ guter Datenlage außerdem folgendes Problem. Unsicheren zukünftigen Ereignissen kann, wenn nicht einmal Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliches Schadensausmaß genau bestimmt werden kann, per se kein Zahlenwert zugeordnet werden. Allein schon wegen dieses Aspekts können insbesondere ökonomische Aussagen zu einem so komplexen Phänomen wie der Biodiversität (oder wie dem globalen Klimawandel) immer nur scheinpräzise sein. Denn man weiß einfach nicht genau, wie wahrscheinlich bestimmte mögliche Schadensverläufe sind.
- Ökonom/innen privilegieren regelmäßig die Präferenzen der gegenwärtig Lebenden, weil künftige Generationen aktuell noch keine Präferenzen äußern oder durch Kaufentscheidungen zahlungskräftig betätigen können. Ökonom/innen möchten, sofern sie künftige Generationen und ihre Präferenzen (hypothetisch) überhaupt zu berücksichtigen versuchen, einen deutlichen Abschlag (Diskontierung) auf die Relevanz dieser Präferenzen vornehmen. Doch das überzeugt aus rechtlicher und ethischer Sicht nicht, da eine Person nicht einfach deshalb weniger zählt, weil sie in der Zukunft lebt. Auch das für die Ökonomik charakteristische Erwarten von „ewigem Wachstum“ kann die Diskontierung nicht rechtfertigen, egal ob bei heute schon Lebenden oder gegenüber künftigen Generationen (dazu sogleich).
- Ferner halten viele Umweltökonom/innen Umweltschäden, also auch Schäden für Biodiversität und Ökosysteme, tendenziell für zumindest teilweise durch Wirtschaftswachstum und technologischen Fortschritt ausgleichbar. Doch die Idee unendlichen Wachstums stößt in einer endlichen Welt irgendwann an Grenzen; die Frage ist allenfalls: wann. Auch wenn wir massiv Solarenergie nutzen, bleiben die sonstigen Ressourcen dieser Welt endlich. Zudem sind nicht alle Umweltprobleme rein technisch – etwa durch mehr Effizienz und mehr erneuerbare Ressourcen – lösbar. Neue Technologien können wachstumskompatibel sein, notwendige Verhaltensänderungen, bei denen man manches wie den Urlaubsflug einfach mal bleiben lässt, dagegen eher nicht. Gegen die Möglichkeit ewigen Wachstums spricht auch die Größe der ökologischen Herausforderungen.
- Ein zentrales Problem ökonomischer Bewertungen ist, dass sie zum Verfassungsrahmen freiheitlicher Demokratien wie Deutschland und der EU teilweise im Widerspruch stehen. Dieser Verfassungsrahmen besteht aus bestimmten Rechten, wobei insbesondere Freiheiten und freiheitsförderliche Bedingungen abgebildet werden⁵. Ferner besteht der Rahmen aus Regelungen für Parlamente, Behörden, Gerichte usw., die diese Rechte weiter ausgestalten und Konflikte zwischen ihnen lösen. Neben verfassungsrechtlichen Abwägungsregelungen, die einen Rahmen für den Ausgleich der Freiheit des einen mit der Freiheit

des anderen statuieren, spielen dabei aufgrund jahrhundertelanger historischer Erfahrungen repräsentativ-demokratische Mehrheitsentscheidungen eine zentrale Rolle. Auf diesen und nicht auf situativ geäußerten Präferenzen oder Zahlungen und Zahlungsbereitschaften, wie dies der ökonomischen Bewertung zugrunde liegt, beruhen politische Entscheidungen innerhalb des Verfassungsrahmens. Ganz konkret: Die Freiheit in einer liberalen Demokratie ist nicht nur die Freiheit zahlungskräftiger Konsument/innen mit ihren Präferenzen, sondern auch die Freiheit der Bangladeschis und künftiger Generationen, die beide heute am Markt mangels Kaufkraft kaum präsent sind und die massiv unter den Folgen etwa von geschädigten Ökosystemen leiden werden. Anders gesagt: Der primär ökonomische Eigennutzen ist rechtlich nicht das Maß aller Dinge.

- Eine solche verfassungsrechtlich fundierte Gesellschaft mit Menschenrechten versteht sich auch nicht etwa als bloße subjektive Geschmacksache oder als bloßer Ausdruck gerade vorhandener (und morgen vielleicht nicht mehr vorhandener) faktischer Präferenzen. Hinter der freiheitlichen Demokratie steht vielmehr die Vorstellung, dass ent-gegen der in der Ökonomik bevorzugten Erkenntnistheorie sehr wohl Werte und nicht nur Fakten rational und objektiv sein können, so wie dies auch in der Moralphilosophie und Erkenntnistheorie seit der Antike und sodann etwa von Immanuel Kant, John Rawls und Jürgen Habermas weithin vertreten wird. Dagegen leugnen viele Ökonom/innen, dass Werte wie die Menschenrechte objektiv sein können – und betreiben gleichzeitig selbst ein potenziell ethik-, rechts- und politikersetzendes Bewertungsschema in Gestalt der ökonomischen Bewertung, das sie nicht nur als ihre persönliche Meinung, sondern als objektiv begreifen. Sie widersprechen sich also selbst. Die freiheitliche Demokratie passt also nicht zur von Ökonom/innen bevorzugten theoretischen Grundvorstellung⁶.

3.3 Kritikpunkte, die uns nur teilweise überzeugen

Vor allem, aber nicht nur in der Umweltschutzbewegung werden weitere Argumente gegen die ökonomische Bewertung als Methode diskutiert. Diese Argumente überzeugen uns allerdings nicht oder nur bedingt. Zumindest gibt es zu ihnen, wie zur Frage der Anthropozentrik (also einem Naturbild, das den Nutzen für den Menschen in den Mittelpunkt rückt), unterschiedliche Auffassungen in der Naturschutzbewegung:

- Unter einer Überschrift wie „Natur darf keinen Preis haben“ wird teilweise vertreten, dass Natur nicht eine Ware von vielen auf Märkten ist und durch andere Dinge gleichen Marktwertes ersetzt werden kann. Dem stimmen wir selbstverständlich zu. Wird aber unter derselben Überschrift per se die Vorstellung abgelehnt, Natur zum Gegenstand von Abwägungen und Quantifizierungen zu machen, so überzeugt uns das nicht. Aussagen darüber, wie Gesellschaften und menschliches Verhalten sein sollen, setzen immer (mindestens implizit) ein Abwägen zwischen unterschiedlichen Belangen voraus. Dies nimmt auch Naturschutzbelange nicht aus, auch wenn man den Ökosystemschutz beispielsweise menschenrechtlich begründet (dazu Kapitel 3.4). Denn Politik ist ein Abwägen etwa zwischen verschiedenen menschenrechtlichen Freiheitssphären, etwa der Freiheit der Konsument/innen und Unternehmen einerseits und dem Schutz der ökologischen Freiheitsvoraussetzungen Leben, Gesundheit und Existenzminimum. Der BUND gibt dabei den Umweltbelangen zentrales Gewicht, der einzige relevante Belang sind sie aber nicht.
- Ferner könnte der ökonomischen Bewertung vorgehalten werden, sie sei anthropozentrisch, weil sie nur auf Eigennutzen basierende menschliche Präferenzen abbilde, und keine Eigenrechte oder keinen intrinsischen Eigenwert von Tieren und

Pflanzen zulasse. Doch stimmt ersteres nicht zwangsläufig, weil Menschen – auch wenn nur die menschliche Präferenz gemessen wird – durchaus altruistische Präferenzen zugunsten von Tieren und Pflanzen im Rahmen der ökonomischen Bewertung einbringen könnten (und Tiere und Pflanzen selbst befragen kann man schlecht). Der BUND tritt politisch seit langem für den Eigenwert von Tieren und Pflanzen ein, was auch im BNatSchG einen Niederschlag gefunden hat, wo (anders als etwa im Staatsziel Umweltschutz) ein Eigenwert durchaus angesprochen wird. Allerdings sind zur richtigen ethischen Linie viele Fragen offen und noch zu diskutieren. Ein praktischer Fortschritt wäre bereits ein weit verstandener Anthropozentrismus, der die Abhängigkeiten des Menschen von der Natur berücksichtigt.

- Ferner wird der ökonomischen Bewertung vorgehalten, dass sie „kapitalistisch“ sei. Abgesehen davon, dass ökonomische Bewertungen tatsächlich manche wirtschaftlichen Belange leichter erfassen können (dazu Kapitel 3.2), ist eine prinzipielle Ablehnung „des“ Kapitalismus, der begrifflich ganz unterschiedliche Faktoren wie Privateigentum an den Produktionsmitteln, Wirtschaftswachstum oder das Marktprinzip umfassen kann, jedoch ein weit über dieses Papier hinausreichendes Thema. In jedem Fall ist Kapitalismus nicht mit Marktwirtschaft gleichzusetzen. Ausdrückliche Zustimmung findet im BUND dagegen die Warnung, die mit Blick auf ökonomische Instrumente im Naturschutz vorgebracht wird: Umweltpolitik darf nicht so gemacht werden, dass die Natur durch die Verwertungslogik des Marktes schwerwiegend geschädigt wird.

3.4 Naturschutzziele und was von der ökonomischen Bewertung bleibt

Die BUND-Naturschutzvision für die Zukunft ist: Deutschland beherbergt eine gebietstypische, natürlich und historisch entstandene Artenvielfalt in für die einzelnen Lebensräume charakteristischer Ausprägung. Die Populationen der jeweiligen Arten befinden sich bezogen auf die jeweilige biogeographische Region in einem günstigen Erhaltungszustand, leben in nachhaltig gesicherten, vernetzten Lebensräumen in ausreichender arten- und lebensraumspezifischer Größe und sind für die Menschen erlebbar. Dieses Zielspektrum des Naturschutzes sowie Populationen, Arten, Biotope, Landschaften und Naturhaushaltsfunktionen, sind jedoch dynamisch. Naturschutz wird vom BUND auch als Kulturaufgabe ersten Ranges begriffen: Naturerlebnisse sind dem literarischen oder musikalischen Kunstgenuss gleichrangig. Information und Kommunikation im Naturzusammenhang sind Grundbedürfnisse. Natur ist nicht nur eine existenzielle physische, sondern auch eine psychische Lebensgrundlage. Deutlich mehr Raum für schützenswerte Gebiete und deutlich weniger Naturbeeinträchtigungen auf der gesamten Fläche sind deshalb unverzichtbar (siehe schon BUND 2012).

Die Naturschutzziele des BUND sind politische Forderungen, wie sie allgemein auch in der CBD, der EU-Biodiversitätsstrategie oder § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes anklingen, und kein ökonomisch als vermeintlich optimal ausgerechneter Zustand. Da der Mensch existenziell von stabilen Ökosystemen abhängig ist, hat die Naturschutzpolitik aber auch ein menschenrechtliches Fundament, zumal der Biodiversitäts- und Ökosystemschutz mit anderen menschenrechtlich begründeten Politikfeldern wie der Klimapolitik starke Wechselbezüge aufweist. Um den Grad der Beeinträchtigungen von Ökosystemen im Lichte politischer und menschenrechtlicher Maßstäbe zu ermitteln, können Elemente der ökonomi-

schen Bewertung bezogen auf konkrete Ökosystemleistungen ergänzend hilfreich sein. Es können also einzelne, monetär gut fassbare Aspekte von Kosten und Nutzen verschiedener Handlungsoptionen ermittelt und in den politisch-rechtlichen Entscheidungsprozess als Tatsachenmaterial eingespeist werden, beispielsweise bei Großprojekten, aber auch bei gesetzgeberischen Entscheidungen⁷. Auch dann bleibt die Erfassung von Ökosystemleistungen oft schwierig und abhängig vom Menschen sowie teilweise von seinen Beiträgen.

4. Ökonomische Instrumente

4.1 Gegenstand ökonomischer Naturschutzinstrumente

In diesem Kapitel geht es um den verstärkten Einsatz ökonomischer Politikinstrumente zur Verhaltenssteuerung, also von Abgaben, Subvention(sstreichungen), Zertifikatmärkten oder ähnlichen Instrumenten im Naturschutz. Durch gemeinsame Überschriften wie Ökonomisierung, Inwertsetzung oder Monetarisierung wird von Freund/innen und Kritiker/innen gleichermaßen oft vorausgesetzt, dass ökonomische Bewertung und ökonomische Instrumentierung gemeinsam begrüßt oder abgelehnt werden müssten. Die Denkverbindung wird dadurch unterstützt, dass viele Ökonom/innen beides verknüpfen, indem sie durch eine Kosten-Nutzen-Analyse den optimalen Umweltzustand „ausrechnen“ und zum Beispiel dann die Abgabenhöhe so vorschlagen, dass genau dieser optimale Umweltzustand mittelfristig erreicht wird. Genau dieses „Ausrechnen“ des optimalen Umweltzustands stößt wie gesehen oft auf große Probleme.

Doch kann man stattdessen Ökosteuern, Abgabenhöhen oder Mengenbegrenzungen bei Zertifikatmärkten auch anders nutzen. Man kann die Festlegung des zu verfolgenden (Naturschutz-)Ziels als politisch-rechtliche Entscheidung konzipieren – und ökonomische Politikinstrumente wie Abgaben anschließend zur Umsetzung dieses Ziels einsetzen. Denn finanzieller Druck, wie er von solchen Instrumenten ausgeht, hat das Potenzial, menschliches Verhalten bei einer entsprechenden Preishöhe so zu beeinflussen, dass das politisch gesetzte Ziel erreicht wird.

Im Bereich des Naturschutzes sind sowohl ökonomische Instrumente denkbar, die direkt an die Biodiversität anknüpfen und sie so schützen, als auch solche, die an Treiber der Naturzerstörung wie Flä-

cheninanspruchnahme, Düngemittel- und Pestizidvermarktung bzw. -einsatz, Drainagen, Gewässer-einleitungen etc. anknüpfen, deren Nutzung verteuern und damit einen positiven Effekt für den Naturschutz auslösen. Wie gesagt setzt dies allerdings voraus, dass tatsächlich relevante Preishöhen erreicht werden, die nicht durch Preissenkungen, die sich etwa aufgrund eines vergrößerten Angebots ergeben, wieder relativiert werden.

Wie im Folgenden zu zeigen ist, kann dieser letztgenannte Weg aus Umweltsicht grundsätzlich aussichtsreich gestaltet werden, wogegen der Weg des direkten Anknüpfens an der Biodiversität größere Probleme bereitet. Maßgeblich für unsere Analyse ist, was die Instrumente maximal leisten können, nicht primär dagegen, wie sie bisher eingesetzt wurden, da häufig auch Instrumente, die an sich einer wirksamen Erreichung umweltpolitischer Ziele zuträglich wären, durch falsche Ausgestaltung – gewollt oder ungewollt – unwirksam gemacht worden sind.

4.2 Bedingungen wirksamer Steuerung und Wirksamkeit bisheriger ordnungs- und planungsrechtlicher Naturschutzinstrumente

Wer die Wirksamkeit von Umwelt- und hier Naturschutzinstrumenten erfassen und prognostizieren will, muss über eine zutreffende Vorstellung von menschlichem Verhalten verfügen (denn es soll ja Verhalten in Richtung Naturschutz gelenkt werden) und zudem bestimmte grundlegende Steuerungsprobleme einschließlich ihres Verhältnisses zu bestimmten Steuerungsansätzen zutreffend erfassen. Ursächlich für fehlendes wirksames Umwelthandeln in Politik, Unternehmen und Bürgerschaft ist überwiegend kein Wissens-, sondern ein Motiva-

tionsproblem. Es wird gespeist aus dem kurzfristigen Eigennutzen vieler Akteure, der Kollektivgutstruktur der natürlichen Ressourcen, vorhandenen Normalitätsvorstellungen bezüglich Lebens- und Wirtschaftsweisen (die angesichts der konventionellen Landwirtschaft sowie der Versiegelung für Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsbauten gerade zu hinterfragen wären), emotional empfundener Nicht-Dringlichkeit raumzeitlich scheinbar entfernter Gefährdungslagen u.a.m. Es geht also gerade nicht nur um Eigennutzen- respektive Interessen- und Machtfragen, wie man manchmal hört. Dennoch spielen diese eine wichtige Rolle. Wesentlich ist, dass sich die Akteure wie z. B. Politiker/innen und Wähler/innen gegenseitig beeinflussen. Ein besserer Naturschutz braucht deshalb eine gute Politik, aber im Wechselspiel damit auch gesellschaftlichen Wandel.

Wichtig ist ferner die Kenntnis einiger zentraler Steuerungsprobleme. Sie erklären sich am besten mit einem Blick auf die aktuelle Naturschutzpolitik. Das europäische und deutsche Naturschutzrecht versucht als Hauptinstrument die Natur durch Verbote zu schützen, die jedoch relativ leicht durch Ausnahmen und Abwägungen überwunden werden können und mit (häufig unzureichend festgesetzten und vollzogenen) Kompensationen verbunden sein können. Dies gilt einerseits in Gestalt der Eingriffs- und Ausgleichsregelung für die Fläche insgesamt und andererseits in Gestalt spezifischer Eingriffsregelungen für Schutzgebiete wie etwa FFH-Gebiete oder den Artenschutz.

Solche Regelungen sind aus BUND-Sicht sinnvoll. Denn nur mit klaren Ge- und Verboten können konkrete Teile von Natur verlässlich geschützt werden. Allerdings ist beispielsweise die Eingriffsregelung in der Praxis bisher oft nicht sehr wirksam. Sehr viele Eingriffe werden genehmigt – es gibt sogar einen

gesetzlich verbrieften grundsätzlichen Anspruch auf Genehmigung –, Land- und Forstwirtschaft sind generell von der Kompensationspflicht ausgenommen (Landwirtschaftsprivileg), die Kompensationen fallen oft schmal aus, und die festgesetzten Kompensationen werden häufig mangelhaft vollzogen. Deshalb tritt der BUND für gesetzliche Verbesserungen ein. Ein wichtiger Ansatzpunkt neben der Abschaffung des grundsätzlichen Durchführungsrechts und des Landwirtschaftsprivilegs wären klarere und ökologisch anspruchsvollere Vorgaben für die Kompensationsbemessung (auch wenn es im strengen Sinne bei Ökosystemen nie eine Kompensation geben kann, siehe Kapitel 2.2). Ebenso wichtig wären verbindliche Vorgaben für die Behörden, die Umsetzung und Pflege von Kompensationsmaßnahmen dauerhaft und zuverlässig zu überwachen, sowie hinreichende personelle und materielle Ausstattung. Davon ist die bisherige Praxis oft weit entfernt (siehe Abschnitte 4.4 und 4.5).

Zudem gibt es einige grundlegende Steuerungsprobleme, die die Wirkungsgrenzen von Ordnungsrecht wie der Eingriffsregelung aufzeigen und deutlich machen, dass parallel dazu die Naturnutzung teurer werden muss. Dies ist deshalb wichtig, weil es zeigt, dass einige Probleme nicht bloße Probleme mangelhafter Ausgestaltung sind, sondern auch durch die genannten Verbesserungsvorschläge nicht oder nur teilweise zu beheben sind. Viele der Probleme hängen damit zusammen, dass sich Ordnungsrecht schlecht eignet, die Masse der Natureingriffe insgesamt zurückzudrängen – und dass genau diese Menge an Eingriffen das größte Problem darstellt.

- Steuerungsinstrumente – nicht nur das Ordnungsrecht – lösen ein Problem nicht per se, sondern nur dann, wenn die durch sie aufgestellten

inhaltlichen Anforderungen nicht zu schwach sind gemessen an der jeweils zu lösenden Herausforderung, beispielsweise durch Ausnahmen oder weit-gehendes Herausnehmen von Bereichen wie der konventionellen Landwirtschaft etwa aus der Eingriffsregelung (Regelungsdefizite). Die Möglichkeiten, Ausnahmen etwa durch genaue Vorgaben einzugrenzen, sind dabei nur bedingt gegeben.

- Auch bei der Umsetzung und Durchsetzung sind den Optimierungsmöglichkeiten Grenzen gesetzt, weil die Behörden eine Vielzahl kleiner Einzelvorgänge kontrollieren müssen (Vollzugsdefizite). Das gilt ebenso für andere Steuerungsinstrumente als das Ordnungsrecht, sofern sie an vielen kleinen Einzelvorgängen ansetzen.
 - Das (gerade) für ordnungsrechtliche Regelungen wie die Eingriffsregelung typische Ansetzen an einzelnen Handlungen, Anlagen oder geographischen Räumen kann außerdem dazu führen, dass sich Probleme wie vorliegend Biodiversitäts- respektive Naturbeeinträchtigungen nur in andere geographische Räume im In- oder Ausland oder in andere Sektoren verlagern (Verlagerungseffekte).
 - Ferner können durch klima- oder naturschutzrechtliche Vorgaben zwar vielleicht einzelne Standorte, Tätigkeiten oder Anlagen optimiert werden, gleichzeitig entstehen jedoch entweder als direkte Folge einer Regulierung oder indirekt durch den steigenden Wohlstand der modernen Welt immer mehr Anlagen, beanspruchte Äcker, Flächen usw. Im Ergebnis überholt dieser Zuwachs das, was bei der einzelnen Anlage oder Tätigkeit vielleicht an „Einsparung“ erzielt worden ist (Rebound-Effekt).
- Diese grundlegenden Steuerungsprobleme werden bei vielen Nachhaltigkeitsproblemen und gerade beim Naturschutz dadurch verschärft, dass die genaue Messung, Berechnung und Erkennbarkeit der einzelnen Naturinanspruchnahme aufgrund einer hohen Heterogenität und Komplexität des Gegenstands sowie langer Verursachungsketten schwierig ist (siehe Kapitel 2.2) und damit Spielräume für nicht problemangemessene Betrachtungs- und Reaktionsweisen eröffnet (Abbildbarkeitsproblem).

4.3 Wirksamkeit von an gut fassbare Steuerungsgrößen anknüpfenden ökonomischen Instrumenten (auch) für den Naturschutz

Eine Verteuerung der schädigenden Einflüsse auf die Natur ist ein zentraler Baustein zur Vermeidung der eben genannten Steuerungsprobleme. Wenn schädigende Faktoren wie die Import-Futtermittel, Mineral-Dünger oder chemisch-synthetische Pestizide, Treibstoffe und Baustoffe schrittweise teurer werden, werden sie auch weniger genutzt, sofern die Preiserhöhungen (ggf. schrittweise eingeführt) wirklich einschneidend sind. Ob die Preiswirkung dabei durch Abgaben, Zertifikatmärkte oder Umbauten am Subventionssystem, etwa der EU-Agrarförderung, geschieht, ist dabei für die ökologische Wirksamkeit sekundär. Sie wirken, wenn sie funktionieren, alle vertuernd auf die naturschädigenden Faktoren. Und zwar ohne große Vollzugsprobleme und sachlich-räumlich breit ansetzend, was Rebound- und Verlagerungseffekte unwahrscheinlicher macht. Besonders wirksam ist es, wenn man zur Vermeidung von Verlagerungseffekten räumlich etwa in der gesamten EU ansetzt⁸. Ökonomische Instrumente sind, wenn sie das nicht berücksichtigen, auch nur teilweise hilfreich. Auch sie können

inhaltlich unambitioniert ausgestaltet sein, und wenn sie direkt Biodiversität abzubilden versuchen, können sie ebenfalls Probleme bekommen (dazu sogleich). Deshalb ist der sachlich und räumlich breite Ansatz wichtig, denn dann kommt das Potenzial, Rebound- und Verlagerungseffekte zu vermeiden, zur Geltung.

Zur Vermeidung von Vollzugsproblemen sollte in jedem Fall an leicht messbare Steuerungsgrößen angeknüpft werden, was dann zugleich einen einfacheren Vollzug als bei ordnungsrechtlichen Ansätzen zur Folge hat (macht man dies nicht, drohen auch bei ökonomischen Instrumenten Vollzugsdefizite). Das Inverkehrbringen einer Ressource wie Phosphor oder fossile Brennstoffe ist beispielsweise leicht fassbar. Macht man sie teurer, wird die Mineraldüngung als ein naturschädigender Faktor unattraktiver. Da die Mineraldüngung aufgrund ihrer Erdölabhängigkeit zugleich ein Klimaproblem darstellt, sieht man hier auch: Eine Verteuerung umweltschädlicher Handlungen kann mehrere Umweltprobleme oft parallel verringern. Das Naturschutzthema hat hier Bezüge nicht nur zum Klimaschutz, sondern auch zur Stickstoff(überschuss)problematik oder zur Schonung und besseren Kreislaufführung der lebenswichtigen, aber endlichen (Dünger-)Ressource Phosphor.

4.4 Naturschutz durch Bepreisung direkt der Biodiversität respektive der Ökosystemleistungen?

Anders stellt sich die Lage dar, wenn nicht die naturschädigenden Faktoren, sondern direkt die Biodiversität respektive direkt Ökosysteme durch ökonomische Instrumente einen Preis erhalten, sei es durch eine politische Setzung oder eine (angreifbare, s.o.) ökonomische Bewertung. Das würde beispielsweise

geschehen, wenn man die Kompensationsmaßnahmen für Natureingriffe zu handelbaren Gütern zu machen versucht. Auch dies scheint zwar vordergründig betrachtet dazu zu führen, dass die Naturanspruchnahme ökonomisch unattraktiver wird und der Naturschutz damit einen gesteigerten „Wert“ erhält. Aktuell wird auf EU-Ebene unter der Überschrift „no net loss“ auch darüber diskutiert, ob nicht der Vollzug des Naturschutzes gerade vereinfacht und damit effektiviert würde, wenn man Kompensationen für Eingriffe vom einzelnen Eingriff lösen und sich darauf beschränken würde, einen Nettoverlust insgesamt zu vermeiden. Jedoch ergeben sich dabei einige zentrale Probleme mit der Idee, dass es zu keinem Netto-Verlust, u.U. sogar zu einem Netto-Zugewinn an Biodiversität kommt:

- Das größte Problem ist das oben beschriebene Fassbarkeits- oder Abbildbarkeitsproblem. Biodiversität und Ökosysteme werfen eben das Problem auf, dass ihre Austauschbarkeit, Fassbarkeit und damit auch Monetarisierbarkeit nicht ohne weiteres gegeben ist. In jedem Fall wäre mit einer adäquaten Würdigung sämtlicher Ökosysteme ein riesiger Aufwand verbunden, wie bereits bei der ökonomischen Bewertung deutlich wurde (siehe Kapitel 3.2).
- Wenn man direkt Ökosysteme mit einem ökonomischen Wert belegt, kann dies aufgrund ihrer eben erwähnten schwierigen Fassbarkeit und Heterogenität allenfalls kleinräumig geschehen. Dann jedoch werden Rebound- und Verlagerungseffekte gerade nicht vermieden, weil eine übergreifende Verteuerung von Natur allein schon wegen des übergroßen Aufwandes wohl nicht stattfinden, sondern sich auf Einzelfälle beschränken wird.

- Zudem könnten Genehmigungsbehörden, um Naturschutzmaßnahmen finanzieren zu können, ein Interesse an Eingriffen entwickeln, was Rebound-Effekte und Vollzugsschwächen weiter anheizen kann. Damit ergibt sich auch ein Einfallstor für ökonomische und machtpolitische Missbräuche in den Entwicklungsländern. Diese Problematik ist etwa bei der vom BUND folglich kritisch gesehenen deutschen Ökokonto-Regelung als Flexibilisierung der Eingriffsregelung bereits in der Praxis zu beobachten; eine ausreichende Finanzausstattung der Verwaltung ist daher zwingend geboten (ausführlicher dazu BUND 2012).
- Aus ökologischer Sicht muss gewährleistet sein, dass der Ausgleich von Eingriffen stets als letztes Mittel begriffen wird. Hier besteht die Gefahr, dass das Vorhalten von billigen Ausgleichsflächen oder -maßnahmen im Endeffekt zu mehr Verlusten führt. Auch diese Problematik ist von der deutschen Ökokonto-Regelung her geläufig.
- Darüber hinaus kann bezweifelt werden, dass angesichts des erreichten Zustands von Natur und Landschaft „kein Netto-Verlust“ überhaupt ein ausreichendes Ziel darstellt. Damit stößt das Instrument konzeptionell an Grenzen. Ökonomische Instrumente des Naturschutzes haben für den BUND ihren Wert nicht darin, dass jemand damit Geschäfte machen kann, sondern darin, dass der Naturschutz dadurch wirksamer werden sollte.

Demgegenüber ist die direkte Bepreisung konkreter Ökosystemleistungen im Einzelfall für den BUND eher vorstellbar. Insbesondere Kostenberechnungen, die auf realen Märkten beruhen und reale Zahlungen nach sich ziehen, sind ein wirkungsvolles politisches Argument. Reinigungsleistungen von Auwä-

ldern und natürlichen Flusssystemen können beispielsweise – bezogen auf biologisch abbaubare Verschmutzungen und ein gegebenes Verschmutzungsniveau – unter bestimmten Bedingungen berechnet werden, um die Kostenersparnisse gegenüber technischer Gewässerreinigung zu verdeutlichen. Der Wert von Bestäubungsleistungen von Bienen und Wildbienen kann berechnet und als Argumentationshilfe für Arten und Biotopschutz genutzt werden. Dies gilt allerdings nur unter der einschränkenden Annahme, dass in den verglichenen Fällen alle anderen Bedingungen gleich bleiben. Auch der Beitrag von Lebensräumen zur Schadenprävention kann Eingang in die Berechnung von Versicherungskosten finden und so den Erhalt von Natur zusätzlich stärken. Auch dabei können sich allerdings Schwierigkeiten ergeben, weil selten klar ist, welche Parameter eines Lebensraumes sich wie in einem Schadensfall/ Naturkatastrophe auswirken, und dasselbe Ereignis nur einmal eintritt und man daher kaum vergleichen kann, wie der Schaden mit und ohne den Lebensraum aussähe. Zudem kann die sekundäre Wertschöpfung z. B. durch Naturtourismus als Dienstleistung in Wert gesetzt werden, auch wenn in diesem Fall Hotel- und Verkehrsinfrastrukturen die Wertschöpfung dominieren. Und nicht zuletzt ist der Erhalt von Ökosystemleistungen selbst ein finanzieller Faktor: 2004 arbeiteten allein in Deutschland ca. 1,5 Mio. Menschen im Umwelt- und Naturschutz, wobei auch Förster/innen, Bauern oder Wasserwirtinnen unter bestimmten Umständen hierzu gezählt werden können.

4.5 Beispiele: Yasuní, REDD und andere konkrete Einzelfälle

Man kann die eben entwickelten Maßstäbe – Treiber ökosystemarer Schädigungen bepreisen, einzelne Ökosystemleistungen im Einzelfall bepreisen,

sonstige direkte Bepreisungen von Biodiversität aber ablehnen – auf zuletzt diskutierte Einzelfälle anwenden. Als generelle Regel lehnt der BUND Mechanismen ab, wenn sie keinen Anreiz für das Vermeiden von Schäden bieten, sondern ein „Business as usual“-Modell unterstützen. Verschiedene kontroverse ökonomische Mechanismen werden aktuell umgesetzt, um biologische Vielfalt oder Ökosysteme dem Anspruch nach wieder herzustellen oder zu schützen.

Die bereits in den Abschnitten 4.2 und 4.4 angesprochene naturschutzrechtliche Eingriffsregelung etwa gehört zu der Instrumentengruppe der Biodiversitätsoffsets oder auch Kompensationsmodelle. Diese werden häufig mit der Möglichkeit verbunden, mit den bereitgestellten Kompensationsmaßnahmen und den ihnen zugewiesenen ökologischen Werten zu handeln. In Deutschland geschieht dies etwa über die Ökokonto-Regelung, die die Eingriffsregelung um eine Markt- und Handelskomponente ergänzt. Daher wird diese Gruppe häufig auch unter dem Schlagwort „Offsets and Banking“ zusammengefasst. Ein weiteres Beispiel hierfür ist das in den USA praktizierte sogenannte „Wetland Banking“ (weiter gefasst: „Habitat Banking“). Dem Banking liegt dabei die Idee zugrunde, dass die Kompensationsmaßnahme nicht unmittelbar von dem Eingriffsakteur selbst an Ort und Stelle zu erbringen ist, sondern dass er sie auch auf einer „Bank“ einkaufen kann – wo sie zuvor von einem anderen Akteur „hinterlegt“ wurde (der etwa an einer anderen Stelle eine bestimmte Naturschutzmaßnahme durchführt oder ein Gebiet unter Schutz gestellt hat). „Offsets“ schaffen also grundsätzlich einen mehr oder weniger abstrakten Ausgleich für Schäden, die an anderer Stelle entstehen. Durch eine Handelskomponente wie dem Banking wird diese Entkopplung von schädigendem Eingriff und der

dafür angebotenen Kompensation, noch erhöht bzw. in zeitlicher und räumlicher Hinsicht ausgedehnt. Diese Abstraktion von biologischer Vielfalt oder Lebensräumen, die dafür erforderliche Wertzuweisung sowie die Frage nach Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollzug der Kompensationsmaßnahmen rufen dabei genau die bereits im Abschnitt 4.4 beschriebenen gravierenden Grundprobleme ökonomischer Naturschutzinstrumente hervor, weswegen der BUND sie kritisch sieht. Klare Ge- und Verbote im Naturschutzrecht unterstützt der BUND gerade zum Schutz wertvoller Flächen (siehe Abschnitt 4.2), die Kompensationen müssten dabei jedoch wie geschildert Verschärfungen unterworfen werden und können auch nicht auf der Idee einer ökonomischen Messung von Biodiversität und Ökosystemen aufbauen.

Ein weiteres Beispiel für ökonomische Naturschutzinstrumente sind Zertifikatsmodelle („Permits and Trade“). Diese knüpfen häufig an der Fläche an. Vereinfacht gesagt wird hier zunächst planerisch festgelegt, wie viel Fläche eines bestimmten Gebietes (z. B. Bundesland, Staat, Gemeinde) für bestimmte Entwicklungsmaßnahmen (Bebauung, Versiegelung u.ä.) absolut eingesetzt werden darf, das sogenannte Cap. Eine entsprechende Menge Zertifikate wird an die Akteure verteilt. Will nun ein Akteur eine Fläche verändern, muss er am Zertifikatsmarkt Berechtigungen hierfür hinzukaufen. So wird freigehaltene Fläche zu einem marktgängigen Wert. In Deutschland wurde zeitweise die Einführung eines Handels mit Flächenausweisungsrechten diskutiert, sie ist bis heute allerdings nicht über Planspiele hinausgekommen. In solchen Modellen sind die Akteure nicht wie bei TDR die privaten Eigentümer/innen, sondern die Gemeinden als Bauplanungsträger. Diese dürften dann nur noch neue Siedlungsflächen ausweisen, wenn sie über die entsprechenden Berech-

tigungen (Flächenausweisungszertifikate oder -kontingente) verfügen und könnten solche untereinander an einer Flächenbörse handeln. Die naturschutzbezogene Beurteilung solcher Modelle hängt, wie in den Abschnitten 4.2 und 4.4 beschrieben, stark von der konkreten Ausgestaltung ab. Bei anspruchsvollem Cap, strenger Kontrolle und planerischer Sicherung besonders schützenswerter Gebiete können solche Modelle aber durchaus Potenzial für den Biodiversitätsschutz haben, da sie nicht an der Biodiversität, sondern am Flächenverbrauch als einem zentralen Treiber für Schädigungen von Ökosystemen und Biodiversität ansetzen. Sinnvoll können auch ergänzende ordnungsrechtliche Beschränkungen hinsichtlich der räumlichen Verlagerung von Belastungswirkungen sein. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt – wie etwa beim aktuellen EU-Emissionshandel –, sieht der BUND solche Instrumente sehr kritisch und lehnt sie strikt ab.

Gerade auf internationaler Ebene intensiv diskutiert wird das künftige Schutzregime für Waldflächen im Rahmen des globalen Klimaschutzes (REDD+), von dem auch erhebliche Auswirkungen auf den Biodiversitätsschutz ausgehen könnten. Da gerade intakte Waldökosysteme durch die Speicherung immenser Mengen an Treibhausgasen einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz beitragen, ist REDD+ zugleich ein Klima- und ein Biodiversitätsinstrument. Kern des Instrumentes soll es sein, die Anstrengungen zur Erhaltung, Entwicklung und ggf. Ausdehnung von Waldflächen im globalen Süden, bzw. den darin liegenden Beitrag zum Klimaschutz, finanziell zu honorieren. Letztlich soll der Speicherleistung von Waldökosystemen also ein monetärer Wert zugewiesen werden und dessen Mehrung durch Waldschutzmaßnahmen in Form leistungsbasierter Zahlungen abgegolten werden. Grundlage hierfür ist eine zunächst vorzunehmende Bestim-

mung und Bewertung der Speicherleistung unterschiedlicher Wälder sowie eine möglichst präzise Evaluierung ihrer Entwicklung. Da all diese vorbereitenden Schritte Zeit und Geld kosten, ist das Instrument selbst noch nicht funktionsfähig, sondern befindet sich derzeit noch in der Vorbereitungsphase. Unklar und weiterhin umstritten ist, ob die Schutzmaßnahmen am Ende über Subventionszahlungen primär der Industrieländer (Fondslösung) oder über eine Umrechnung der durch die Flächen bewirkten Emissionsminderungen in international handelbare Emissionszertifikate (Marktlösung) erreicht werden sollen. So sehr der BUND die Bepreisung von Treibern der Klima- und Ökosystembeeinträchtigung fordert, so kritisch sieht er im Falle von REDD+ die Idee, die schwer zu fassenden Emissionsreduktionen zum Gegenstand eines ökonomischen Instruments wie des Emissionshandels zu machen. Aus Sicht des BUND wesentlich ist zudem, dass REDD+ den Schutz der vielfältigen Funktionen von Waldökosystemen und dem Schutz von Urwäldern Priorität einräumt, woran es bislang fehlt. REDD+ darf weiterhin nicht zur Förderung von Monokulturen (z. B. Palmölplantagen) führen. Ferner müssen die Belange indigener Völker in jedem künftigen REDD+-Instrument zwingend Berücksichtigung finden.

Eine weitere wichtige Gruppe von ökonomischen Biodiversitätsinstrumenten sind die Payments for Ecosystem Services (PES), die letztlich den REDD-Gedanken in allgemeinerer Form verkörpern. PES sind überwiegend freiwillige Zahlungen zwischen mindestens einem Bereitsteller von zusätzlichen Ökosystemleistungen und darauf ausgerichteter Schutzmaßnahmen oder Nutzungsunterlassungen („Verkäufer“) und mindestens einem Profiteur der Maßnahme („Käufer“). Anders als beim Verursacherprinzip zahlt bei PES gewissermaßen nicht der

Verursacher eines Umweltschadens, sondern der Nutzer einer Ökosystemleistung. Ein Beispiel ist die Zahlung an Landwirte, die in Wasserschutzgebieten auf Düngemiteleinsetz verzichten und von den Wassernutzern dafür kompensiert werden. Die politische Bewertung von PES hängt dabei maßgeblich von verschiedenen Faktoren der konkreten Ausgestaltung ab, wie etwa der Bereitschaft für den freiwilligen Austausch entsprechender Leistungen, dem Vorhandensein entsprechender Mittel, der Frage nach der Bewertung und der tatsächlichen Zusätzlichkeit der durchgeführten Maßnahmen, ihrem Vollzug, ihrem Monitoring und ihrer Dauerhaftigkeit. Ein besonders kontrovers diskutierter Einzelvorgang im internationalen Biodiversitätsschutz ist der Yasuni-Fall, den man in gewisser Weise dieser Gruppe zuordnen kann. Der Yasuni-Regenwald gehört zu den zehn artenreichsten Gebieten dieser Erde – und beherbergt ein reiches Erdölvorkommen. Eine biodiversitätsneutrale Förderung von Erdöl ist in einem solchen Weltnaturerbe aber unmöglich, von der Klimarelevanz der Nutzung fossiler Brennstoffe ganz abgesehen. Ecuador erklärte sich offiziell bereit, im Rahmen seiner Umweltinitiative Yasuni-ITT auf die Ausbeutung der Ölvorkommen unter dem ITT-Feld im Yasuni-Nationalpark dauerhaft zu verzichten, vorausgesetzt, die Weltgemeinschaft würde die Hälfte der entgangenen Einnahmen von 7,2 Milliarden Dollar in einen dafür eingerichteten UN-Treuhandfonds einzahlen. Mit dem Geld sollten nicht nur der Yasuni-Regenwald geschützt, sondern die gesamte Region im Sinne einer Energiewende nachhaltig entwickelt und die dort lebenden indigenen Völker geschützt werden – wobei die tatsächliche Berücksichtigung von deren Interessen in dem gesamten Projekt durchaus kritisch diskutiert wurde. Das Projekt scheiterte letztlich an der mangelnden Zahlungsbereitschaft der Geberstaaten. Es wurde schon zu wenig Geld zugesagt und noch weniger tat-

sächlich eingezahlt, weil angeblich die Umsetzung nicht gesichert und außerdem das Modell verfehlt sei. Der BUND unterstützte die Initiative, um einen Test innovativer Schutzkonzepte zu ermöglichen und das Potential zum Vorzeigeprojekt für den Schutz eines „Biodiversitäts-Hotspots“ zu nutzen. Die Tatsache, dass Ecuador das Projekt einem multilateralen UN-Treuhandfonds unterstellen wollte, legte die Ernsthaftigkeit der Yasuni-ITT-Initiative nahe. Damit war zumindest wahrscheinlich, dass Ecuador auch bei einem Regierungswechsel die mit der internationalen Unterstützung einhergehenden Verpflichtungen erfüllen würde. Generell interessant ist an dem Beispiel die Konstellation, dass hier im globalen Süden Biodiversitäts- und Klimaschutzleistungen kombiniert erbracht werden sollten und hierfür eine unmittelbare finanzielle Kompensation seitens des globalen Nordens vorgesehen war. Es handelte sich sozusagen um eine Art staatlich-globale PES und ist vergleichbar mit *Dept for nature swaps*. Dies könnte modellhaft für künftige globale Umweltabkommen werden, wo dieser Gedanke bisher nur sehr zögerlich aktiviert wird. Insbesondere hat sich hier einmal mehr gezeigt, dass Modelle, die auf Zahlungen der Industriestaaten oder anderer wirtschaftlich starker Akteure angewiesen sind, Gefahr laufen, an dieser Hürde zu scheitern.

5. Verteilungswirkungen von Biodiversitätspolitik – Konflikte mit anderen gesellschaftlichen Zielen

Gegen ökonomische Umweltpolitikinstrumente – nicht nur im Naturschutz – wird immer wieder vorgebracht, dass sie sich verteilungspolitisch zuungunsten der Menschen mit geringem Einkommen auswirken würden. Aus Sicht des BUND ist dazu Folgendes zu sagen:

- Inwieweit ein umwelt- oder naturschutzökonomisches Instrument eine Verteilungswirkung hat, hängt auch von der Ausgestaltung ab und ist entsprechend zu berücksichtigen. Die Verteilungswirkung kann auch zugunsten der sozial Benachteiligten ausfallen. So werden die Kosten umweltökonomischer Instrumente häufig an die Verbraucher/innen, vermittelt über Produktpreise, weitergereicht. Dort treffen sie dann Wohlhabende dann in quantitativ größerem Umfang als Ärmere. Gleichwohl kann die empfundene Belastung für Ärmere erheblicher sein, weil insgesamt weniger Spielräume im persönlichen Budget bestehen.
- Steigende Kosten etwa für Lebensmittel aufgrund einer naturschutzfreundlicheren Landwirtschaftspolitik können aber auch die Ärmere treffen, wenn Güter des täglichen Bedarfs teurer werden, für die diese einen höheren Teil des Haushaltseinkommens ausgeben (müssen). Dabei muss jedoch stets klar sein, dass das Ziel ökonomischer Umweltpolitikinstrumente nicht an sich ist, Kosten zu erzeugen, sondern das Verhalten in eine Richtung zu lenken – weg insbesondere von Verhaltensweisen, die reale Schäden erzeugen.
- Vor allem jedoch hätte auch eine weitere Untätigkeit im Umwelt- und Naturschutz nachteilige Effekte gerade für Menschen mit geringem Einkommen und nicht zuletzt zukünftige Generationen, und zwar tendenziell deutlich größere Nachteile.
- Zudem können die Einnahmen umweltökonomischer Instrumente genutzt werden, um einzelne soziale Härten durch erhöhte Transferleistungen (etwa im Kontext von ALG 2) auszugleichen.
- Verteilungswirkung haben zudem auch andere umweltpolitische Maßnahmen, nicht nur ökonomische Instrumente, und auch viele andere politische Maßnahmen, die nicht vordergründig ein verteilungspolitisches Anliegen verfolgen.
- Zudem tritt der BUND gerade für eine Kombination von Ordnungsrecht und ökonomischen Instrumenten ein (siehe Kapitel 4.2). Der Straßenbau als ein Treiber der Naturzerstörung beispielsweise sollte nicht nur über die Energiepreise verteuert werden. Es sollte auch der Straßenbau begrenzt werden. Das betrifft dann nicht allein sozial Benachteiligte, sondern auch Menschen mit mittlerem oder hohem Einkommen, diese sogar mehr als Menschen mit geringem Einkommen, weil sie durchschnittlich mehr Auto fahren.

6. Forderungen und Ausblick

Der BUND liefert mit der vorliegenden Position eine Darstellung und Handreichung, wie aktuelle und künftige Entwicklungen gerade auch auf europäischer und internationaler Ebene – wie die No-Net-Loss-Initiative –, die zunehmend ökonomische Kategorien nutzen, aber auch Ökonomisierungsversuche auf lokaler Ebene einzuschätzen sind. Wir fassen hier abschließend unsere Forderungen noch einmal zusammen:

1. Der BUND tritt dafür ein, im Naturschutz wie auch in anderen Umweltbereichen die Haltung zur ökonomischen Bewertung und die Haltung zu ökonomischen Instrumenten voneinander zu trennen. Ökonomische Politikinstrumente (wie beispielsweise Abgaben) dienen dazu, menschliches Verhalten als Mittel politischer Steuerung in eine bestimmte Richtung zu lenken, indem man einen Geldanreiz setzt. Ökonomische Bewertungen sind ihrem Anspruch nach eine Methode, um Ziele menschlichen Handelns zu finden, wobei durch die monetäre Bewertung sämtliche Vor- und Nachteile respektive Kosten und Nutzen von Entscheidungen in einen Ausgleich gebracht werden sollen.
2. Naturschutzziele (und allgemein Umweltziele), gleich auf welcher Politikebene, verlangen eine politische Entscheidung und dürfen im Grundsatz nicht mit ökonomischen Bewertungen gefunden werden. Denn es handelt sich dabei um eine im Grundansatz sehr zweifelhafte und mit unübersehbaren Anwendungsproblemen überladene Methode, die der BUND zur Gesamterfassung des richtigen Umgangs mit Natur, Ökosystemen und Biodiversität ablehnt. Keine Einwände hat der BUND dagegen, einzelne gut fassbare Ökosystemleistungen unterstützend ökonomisch auf ihren Marktwert hin zu erfassen und dies als einen Aspekt in politische und rechtliche Entscheidungen einzubringen.
3. Ökonomische Politikinstrumente, die direkt Biodiversität oder Ökosysteme als Ganzes mit einem Preis zu belegen versuchen, lehnt der BUND ab. Denn eine hinreichend komplexe Erfassung dieser Schutzgüter ist nicht möglich, so dass in der Summe für den Naturschutz negative Effekte drohen.
4. Der BUND fordert dagegen (als eines von mehreren Politikinstrumenten etwa neben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung) die Verteuerung der Treiber von Naturzerstörung mittels ökonomischer Instrumente wie z. B. Abgaben. Denn Faktoren wie die konventionelle Landwirtschaft mit ihrem übermäßigen Mineraldünger-, Import-Futtermittel- und Pestizideinsatz oder den Flächenverbrauch durch immer neue Siedlungs-, Gewerbegebiete und Verkehrsprojekte mittels höherer Preise etwa durch Steuern und Abgaben anzugehen, hat große Vorteile. So kann man die Gesamtmenge von Natureingriffen potenziell wirksam reduzieren und auch bloße Problemverlagerungen an andere Orte vermeiden.

7. Vertiefende Literatur

BUND (2012): Naturschutz. BUND Position Nr. 59, abrufbar unter: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/naturschutz/120716_bund_naturschutz_position.pdf
BUND (2010): TEEB The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Internationale Diskussion um eine Ökonomie der Ökosysteme und der Biologischen Vielfalt. BUND Hintergrund, BUND Bundesgeschäftsstelle, Berlin, abrufbar unter: www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/biologische_vielfalt/20100728_biologische_vielfalt_hintergrund_teeb.pdf

Ekardt, Felix (2015): *Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel*, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Ekardt, Felix/ Hennig, Bettina (2015): *Ökonomische Instrumente und Bewertung der Biodiversität. Lehren für den Naturschutz aus dem Klimaschutz?*, Marburg: Metropolis.

Friends of the Earth Europe (2014): *Nature is not for Sale*, abrufbar unter: http://www.foeeurope.org/sites/default/files/news/foee_position_nature_is_not_for_sale.pdf

IPBES, *Background Information on Biodiversity, Ecosystem Services and Human-Well-Being*, abrufbar unter: <http://www.ipbes.net/resources.html>

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2014). *Global Biodiversity Outlook 4*, abrufbar unter: <http://www.cbd.int/gbo4/>

Spangenberg, Joachim/ von Haaren, Christina/ Settele, Josef (2014): *The Ecosystem Service Cascade*, *Ecological Economics* 104, S. 22 ff.

Spangenberg, Joachim/ Settele, Josef (2010): *Precisely incorrect? Monetising the value of ecosystem services*, *Ecological Complexity* 7, S. 327 ff.

Unmüßig, Barbara (2014): *Vom Wert der Natur*, abrufbar unter: www.boell.de/sites/default/files/140220_e-paper_vom_wert_der_natur.pdf

8. Anmerkungen

- 1 *Unter Wirtschaftswissenschaftler/innen wird der Begriff häufig als „Ökosystemdienstleistungen“ übersetzt. Das ist sprachlich ebenfalls eine mögliche Übersetzung, inhaltlich aber mindestens latent eine Verengung auf eine ökonomische Perspektive. Wir bleiben deshalb hier – wie auch im deutschen TEEB-Bericht oder in den Veröffentlichungen des Bundesamts für Naturschutz – bei „Ökosystemleistungen“.*
 - 2 *Endemische Arten sind solche, die ausschließlich in einem – mehr oder minder begrenzten Verbreitungsgebiet vorkommen. Sterben sie dort aus, sind sie mithin weltweit verloren.*
 - 3 *So betont die deutsche TEEB-Studie, die sowohl neoklassische als auch eher alternative Ökonomen in gewisser Weise repräsentiert, im Anschluss an die obige Definition: „Mit der ökonomischen Bewertung wird – wie durch andere Bewertungsverfahren auch – nur ein Ausschnitt der Bedeutung von Natur und Ökosystemleistungen für das menschliche Wohlbefinden aufgedeckt. Fundamental liegt dies daran, dass das Wohlbefinden der Menschen eine Variable ist, auf deren Erfassung die wirtschaftswissenschaftliche Methodik nicht ausgerichtet ist. In der Ökonomik geht es um die Wohlfahrtswirkung, das heißt den nach Abzug ihrer Kosten verbleibende gesellschaftliche Nutzen einer Maßnahme und nicht, wie ‚wohl‘ es den Menschen mit der Verwirklichung der Maßnahme geht.“*
 - 4 *Reale Marktprozesse sind bereits im BIP enthalten; die ökologische Gesamtrechnung, ein um Umweltleistungen erweitertes BIP enthält zusätzlich die geschätzten Reparaturkosten als hypothetische Kosten in realen Märkten, berücksichtigt aber aus Gründen der methodischen Sauberkeit keine der zahlreichen Schätzwerte, die auf hypothetischen Märkten beruhen.*
 - 5 *Auch eine freiheitlich-demokratische Verfassung ist also am Nutzen von Menschen orientiert. Sie beschränkt das jedoch nicht auf den Nutzen im Hier und Jetzt, sie knüpft es nicht an Zahlungsfähigkeit, und sie funktioniert überwiegend auch nicht als situatives Plebiszit aktueller Stimmungen.*
 - 6 *Gerade dieser Kritikpunkt und der davor genannte, aber auch die Einwände gegen die Möglichkeit von Quantifizierungen machen deutlich, dass die ökonomische Bewertung auch außerhalb unmittelbar ökologischer Zusammenhänge problematisch sein kann, etwa wenn es um das System medizinischer Versorgung geht.*
 - 7 *Ökonomen nennen dies ggf. Multi-Kriterien-Analyse, juristisch wird von (gesetzgeberischer oder administrativer) Abwägung und Rechtsanwendung gesprochen.*
 - 8 *Ggf. kann man auch Verlagerungseffekte in den Rest der Welt wirksam vermeiden. Denn wenn landwirtschaftliche Produkte aus Europa teurer werden, könnte sich die Kaufentscheidung (und damit die Naturinanspruchnahme) öfter nach außerhalb Europas hin zu den von dort stammenden Produkten verlagern. Ein Mittel, dies zu verhindern, sind z. B. Importzölle, die gleiche Preise für Produkte aus der EU und von außerhalb sicherstellen. Dazu und zu bisherigen Konstruktionsfehlern*
 - 9 *REDD+ = „Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries“, deutsch etwa: „Verringerung von Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung sowie die Rolle des Waldschutzes, der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und des Ausbaus des Kohlenstoffspeichers Wald in Entwicklungsländern“. Das im Laufe der Klimaverhandlungen ergänzte „Plus“ bildet dabei ab, dass es sich nicht nur um ein reaktives Instrument gegen Waldschwund handelt, sondern dass auch proaktiv die nachhaltige Waldbewirtschaftung und der allgemeine Waldschutz in den Blick genommen werden sollen.*
- ökonomischer Instrumente wie des EU-Emissionshandels Ekardt 2011; Ekardt/Hennig 2015.*

Impressum

Herausgeber:

*Bund für Umwelt
und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND),
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin*

Telefon: 0 30/2 75 86-40

Telefax: 0 30/2 75 86-440

mail: info@bund.net

www.bund.net

AutorInnen:

Felix Ekardt, Joachim Spangenberg, Bettina Hennig, Magnus Wessel, Marianne Henkel und Jutta Wieding/ AK Umweltethik, AK Wirtschaft & Finanzen, AK Internationale Umweltpolitik

ViSdP: Yvonne Weber

Druck: Z.B., Köln
Oktober 2015

Bestellnummer: 11.065