

Memorandum

Ökonomie für den Naturschutz

Wirtschaften im Einklang mit
Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt



Greifswald, Leipzig, Bonn im August 2009

Erstunterzeichner:

Prof. Dr. Stefan Baumgärtner (Lehrstuhl für Nachhaltigkeitsökonomie an der Leuphana Universität Lüneburg)

Prof. Dr. Alfred Endres (Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der FernUniversität Hagen)

Prof. Dr. Bärbel Gerowitt (Professorin für Phytomedizin an der Universität Rostock)

Dipl.-Ing. Wolfram Güthler (Geschäftsführer des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DLV) e.V., Ansbach)

Prof. Dr. Ulrich Hampicke (i.R., Lehrstuhl für Landschaftsökonomie an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald)

Prof. Dr. Bernd Hansjürgens (Leiter des Departments Ökonomie, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ und Lehrstuhl für Umweltökonomie, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

Prof. Dr. Volkmar Hartje (Lehrstuhl für Vergleichende Landschaftsökonomie an der Technischen Universität Berlin)

Prof. Dr. Karin Holm-Müller (Professorin für Ressourcen- und Umweltökonomik an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn)

Prof. Dr. Hans Walter Louis (Schriftleiter der Zeitschrift Natur und Recht)

Prof. Dr. Rainer Marggraf (Leiter des Arbeitsbereichs Umwelt- und Ressourcenökonomik an der Georg-August-Universität Göttingen)

Dr. Jürgen Meyerhoff (Fachgebiet Vergleichende Landschaftsökonomie an der Technischen Universität Berlin)

Prof. Dr. Klaus Müller (Leiter des Instituts für Sozioökonomie, Leibnitz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung, ZALF und Professur für Ökonomie und Politik ländlicher Räume an der Humboldt-Universität zu Berlin)

Dipl.-Vw. Ulrich Petschow (Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH, Berlin, Leiter des Forschungsfeldes Umweltökonomie und Umwelt, Mitglied im Deutschen Rat für Landschaftspflege)

Prof. Dr. Martin Quaas (Juniorprofessor für Umwelt-Ressourcen- und Ökologischer Ökonomik an der Christian-Albrechts-Universität Kiel)

Dr. Irene Ring (Stellvertretende Leiterin des Departments Ökonomie im Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ)

Prof. Dr. Stefan Schaltegger (Lehrstuhl für Nachhaltigkeitsmanagement an der Leuphana Universität Lüneburg)

Prof. Dr. Wolfgang Schumacher (Lehrstuhl für Geobotanik und Naturschutz an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn)

Prof. Dr. Georg Teutsch (Wissenschaftlicher Direktor des Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ und Mitglied im Rat für Nachhaltige Entwicklung)

Dr. Frank Wätzold (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ und Lehrstuhlvertretung Landschaftsökonomie an der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald)

Prof. Dr. Gerhard Wiegleb (Lehrstuhl für Ökologie an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus)

Memorandum

Ökonomie für den Naturschutz

Wirtschaften im Einklang mit Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt

Die unterzeichnenden Ökonomen und Wissenschaftler anderer Disziplinen beziehen mit diesem Memorandum in zweierlei Hinsicht Position: (I) Eine nachhaltige, gesunde wirtschaftliche Entwicklung ist nicht ohne den Schutz und den Erhalt der biologischen Vielfalt möglich. (II) Hierbei müssen verstärkt ökonomische Prinzipien beachtet und ökonomische Instrumente eingesetzt werden.

Natur ist ein Kapital, das sich zu erhalten lohnt. Der Reichtum der Natur wird jedoch schwerlich gegen die Kräfte eines globalisierten Marktes zu sichern sein. Erfolg versprechender ist es, den Markt selbst als ein Instrument im Naturschutz zu gebrauchen – Naturschutz ökonomisch zu betreiben. Hierfür stehen Instrumente bereit, die weiterentwickelt und an bestehende und zukünftige Herausforderungen angepasst werden müssen.

Die Naturschutzökonomie bietet das notwendige Wissen für einen solchen Prozess. Dieses Wissen sollte in der Politikberatung stärker genutzt werden. Zur Zeit wird auf Initiative Deutschlands, beschlossen auf dem G8 Umweltminister-Gipfel in Potsdam 2007 analog zum Stern-Report über die Kosten des Klimawandels eine Studie über die weltweiten Kosten des Biodiversitätsverlustes durchgeführt. Ein erster Zwischenbericht der sogenannten TEEB-Studie (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) wurde 2008 zur 9. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt veröffentlicht. Er machte deutlich, dass der

Verlust an biologischer Vielfalt nicht allein ein ethisches sondern auch ein schwerwiegendes ökonomisches Problem ist. Die politischen Forderungen des TEEB-Zwischenberichtes gehen in die Richtung dieses Memorandums: Durch stärkeren Einsatz ökonomischer Instrumente die wirtschaftlichen Aktivitäten mit dem Ziel des Schutzes der Natur in Einklang bringen und Naturschutz hierdurch wirksamer und auch effizienter durchführen. Bis zur 10. Vertragsstaatenkonferenz in 2010 werden weitere Berichte der TEEB-Studie zur globalen Ökonomie des Biodiversitätsverlustes folgen.

Die Europäische Union hat sich bereits 2001 das Ziel gegeben, den Verlust der biologischen Vielfalt bis 2010 zu stoppen. Dieses Ziel wird nicht erreicht werden. Auch in Deutschland wird der Gefährdungsgrad vieler Arten und Lebensräume weiter zunehmen, Die Ergebnisse globaler Studien, wie des Stern-Reports und der TEEB-Studie müssen in nationale Politik umgesetzt werden. Auch in Deutschland ist eine Trendwende bei der Gefährdung der biologischen Vielfalt nötig, die umso eher erreicht werden wird, je schneller es gelingt, unser Wirtschaften insgesamt biodiversitätsfreundlicher auszurichten. Hierzu möchte dieses Memorandum einen Beitrag leisten. Die nötigen Entscheidungen müssen von den verantwortlichen Politikern auch in Deutschland getroffen werden.

1. Die Kernaussagen

► Der Verlust an biologischer Vielfalt hat weltweit eine erschreckende Geschwindigkeit erreicht. Dabei gilt für Naturkapital dasselbe wie für Menschen gemachtes Kapital: Wir müssen von den Zinsen leben und dürfen es nicht verzehren.

► Die Erhaltung der Natur ist nicht nur ethische Pflicht, sie rechnet sich oft auch ökonomisch.

► Die Kräfte des globalisierten Marktes brauchen starke Gegengewichte. Allein mit Ge- und Verboten wird die biologische Vielfalt nicht zu erhalten sein. Es müssen mehr ökonomische Instrumente eingesetzt werden, die dafür sorgen, dass Naturerhalt ein integraler Teil des ökonomischen Strebens wird. Mehr ökonomische Instrumente einsetzen heißt:

► Es müssen klare ökonomische Anreize für den Erhalt der Natur gesetzt werden.

► Wir müssen stärker ergebnisorientiert steuern und bei der Maßnahmenumsetzung mehr auf Erfahrungen und Wissen der Akteure vor Ort bauen. Dadurch lässt sich die Effektivität und Effizienz von Maßnahmen steigern.

► Durch die Festlegung von Pflichten, Kompetenzen und Spielregeln können Interessen und Märkte für den Erhalt der biologischen Vielfalt geschaffen werden. Dies setzt bei privaten und öffentlichen Akteuren ökonomische Kräfte für den Erhalt der Natur frei.

► Wir müssen uns deutlicher unserer globalen Verantwortung bewusst werden: Die ungleiche Verteilung von Nutzen, Kosten und ökonomischen Kapazitäten zu Erhaltung der biologischen Vielfalt macht es erforderlich, dass die einkommensstarken Staaten mehr Verantwortung über ihre Grenzen hinaus übernehmen.

► Das ökonomische Wissen für einen effizienten und wirksamen Schutz der biologischen Vielfalt sollte ausgebaut und stärker als bisher für die Politikberatung genutzt werden.

2. Ausgangslage und politischer Hintergrund

In der Göteborgstrategie gab sich die Europäische Union 2001 das Ziel, den Verlust an biologischer Vielfalt in Europa bis 2010 erfolgreich einzudämmen und den negativen Trend in einen positiven umzukehren. Von diesem Ziel ist die EU und auch Deutschland weit entfernt. Die Intensivierung der Landwirtschaft, Landschaftsfragmentierung, Landnutzungsänderungen, Versiegelungen und vieles andere führen weiterhin zu einem Rückgang der biologischen Vielfalt.

Ihr Erhalt gehört ebenso wie der Klimaschutz zu den Umweltbereichen, in denen noch kein entscheidender Durchbruch in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung erzielt werden konnte. Klimaschutz und Schutz der biologischen Vielfalt sind eng miteinander verknüpft. Die Verschiebung der Klimazonen wird den Artenschwund dramatisch beschleunigen. Die ungebrochene Zerstörung der Regenwälder, die den größten Teil der Artenvielfalt der Erde beherbergen, ist gleichzeitig ein wesentlicher Faktor für den ungebremsen Anstieg der CO₂-Emissionen.

Zwei wichtige Strategien sollen das politische Handeln in Europa und Deutschland bestimmen: (1) Die Lissabon-Strategie, die 2000 mit den Zielen verabschiedet wurde, die

Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Europa „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“. (2) Die in Göteborg 2001 begonnene und 2006 überarbeitete Strategie der EU für nachhaltige Entwicklung, nach der diese Ziele nachhaltig zu erreichen sind, so dass wir unseren Kindern, Enkeln und Urenkeln eine Welt vererben, die (mindestens) den gleichen Reichtum an natürlichen Ressourcen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse bietet, wie er uns zur Verfügung steht.

Ein dritter politischer Bezugspunkt der Überlegungen und Forderungen dieses Memorandums ist die „Better Regulation Initiative“ der Europäischen Union. Staatliche Regelungen sollen so beschaffen sein, dass ihre Zwecke effektiv erreicht werden, bei möglichst geringer Belastung der wirtschaftlichen Akteure. Ökonomische Instrumente bieten hierzu vielfältige Möglichkeiten – sowohl im Verhältnis zwischen Staat und Privaten als auch zwischen staatlichen Körperschaften untereinander. Die im Zuge der Föderalismusreform anstehende Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes eröffnet hierfür aktuelle Chancen.

3. Natur ist Kapital und nützt – auch ökonomisch

Die unterschiedlichsten (und sich auf anderen Gebieten zuweilen widersprechenden) ethischen Ansätze kommen zu demselben Schluss, dass der Naturerhalt, speziell die Verhinderung des Aussterbens von Arten, eine moralische Pflicht gegenüber späteren Generationen darstellt. Daher ist er als prioritäres ethisches Ziel in unserer nationalen Gesetzgebung ebenso verankert wie in internationalen Abkommen, wie etwa dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt.

Eine Pflicht muss freilich auch erfüllbar sein. Das ist fraglich, wenn ihre Erfüllung mit schweren ökonomischen Nachteilen einhergeht. Wie sorgfältige Studien seit vielen Jahren zeigen, liegt dieser Fall aber gerade nicht vor. Jenseits ethischer Überlegungen hat der Erhalt

der Natur und biologischen Vielfalt vielmehr konkrete ökonomische Vorteile: Natürliche Auen helfen, die Gewalt von Hochwassern zu bändigen und vermindern Schäden. Intakte Bergwälder reduzieren die Lawinengefahr und gefährliche Erdbeben. Eine ökologisch angepasste Landwirtschaft verbessert die Lebensraumbedingungen in unserer Kulturlandschaft, trägt gleichzeitig zur Erhaltung und Verbesserung unserer Böden bei und schützt die Grundwasservorkommen.

Ökonomisch gesehen ist Natur ein Vermögen, das es zu erhalten gilt. Soll Naturvermögen an zukünftige Generationen weitergegeben werden, so gilt ebenso wie für menschengemachtes, technisches Kapital: Wir

müssen von den Zinsen leben und dürfen es nicht verzehren.

Technisches Kapital kann in relativ kurzer Zeit ersetzt werden. Zerstörte Lebensräume hingegen können häufig nach Jahrzehnten und Jahrhunderten noch nicht ihre ursprünglichen Funktionen wieder ausüben. Jedes Individuum einer höher entwickelten Art trägt eine unterschiedliche genetische Ausstattung. Erlischt die Art, so ist die Mannigfaltigkeit ihres Genoms unwiederbringlich verloren.

Natur und biologische Vielfalt sind Grundlagen und Voraussetzungen vieler Aktivitäten, die das Wohlbefinden der Menschen steigern und eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung haben. Wandern, Reiten, Klettern, Angeln, Mountain-Biking bis hin zu Naturbüchern und -filmen bilden zusammengenommen einen Wirtschaftsfaktor mit erheblicher Bedeutung. Vielfältige schöne Landschaften sind das Kapital, mit dem unsere Tourismusindustrie im

internationalen Wettbewerb konkurrieren muss. Naturschutz und Landschaftspflege erhalten Arbeitsplätze im ländlichen Raum und sichern den Erhalt Jahrhunderte alter Kulturlandschaften.

Für die pharmazeutische Industrie ebenso wie für die Züchtung neuer ertragreicher und resistenter Sorten ist die natürliche biologische Vielfalt ein unerlässliches Reservoir, das es zu erhalten gilt.

Ökonomen ermitteln die Vorteile des Erhalts von Natur und biologischer Vielfalt, indem sie den sich daraus ergebenden Nutzen monetär bewerten. Studien, die Nutzen und Kosten von Maßnahmen zum Schutz von Natur und biologischer Vielfalt in Deutschland und Europa gegenüberstellen, kommen zu dem Schluss, dass der Nutzen der Ausweitung dieser Maßnahmen die damit verbundenen Kosten oft deutlich übersteigt. Mehr Naturschutz führt danach zu Wohlfahrtsgewinnen.

4. Abbau von Fehlsteuerungen

Wenn der Nutzen des Naturschutzes seine Kosten übersteigt, so fragt man sich, warum Naturschutz sich nicht von allein durchsetzt. Die Antwort ist einfach: Weil in diesem Bereich ökonomische Prinzipien aus verschiedenen Gründen bisher nicht wirken können. Teils liegt dies daran, dass es sich bei den Naturgütern um so genannte Kollektivgüter handelt, bei denen Nutzer nicht ohne weiteres zur Kostendeckung herangezogen werden können. Hier sind auch in einer Marktgesellschaft kollektive Beschlüsse unvermeidlich und müssen geeignete Institutionen geschaffen werden, die die durchaus vorhandene Zahlungsbereitschaft bündeln.

Neben diesem grundsätzlichen Problem, welches auch auf anderen Gebieten besteht, existieren in der Landschaft zahlreiche politisch herbeigeführte Umstände, welche die wirtschaftlichen Akteure zu Handlungen anreizen (oder diese zumindest tolerieren), die mit dem Erhalt der biologischen Vielfalt unverein-

bar sind. So haben im Agrarwesen der Europäischen Union politische Eingriffe seit Jahrzehnten den Verlust an Artenvielfalt beschleunigt.

Die derzeit noch wirksamen Fehlsteuerungen lassen sich in zwei Punkten zusammenfassen: Die durchaus vorhandene Nachfrage nach Artenvielfalt kann sich wegen fehlender Märkte nicht artikulieren, sie findet sozusagen keine „Adresse“. Aus demselben Grund bildet sich kein Angebot. Im Allgemeinen verdient ein Landwirt durch den Verkauf von Produkten, nicht aber durch den „Verkauf“ von Artenvielfalt. Alle Erfahrung lehrt, dass ein Angebot sofort entsteht, wenn dies lukrativ ist. Es ist paradox, dass in unserer Gesellschaft mit allem Geld verdient werden kann und darf, sogar mit moralisch Zweifelhaftem. Nur Naturgüter und Artenvielfalt sollen gratis (bestenfalls kostendeckend, aber ohne Gewinn) bereitgestellt werden. Die vorhandenen Defizite verwundern unter diesen Umständen nicht.

5. Mehr Akzeptanz durch ökonomische Prinzipien

In einer Situation globalen Wettbewerbs ist die Erhaltung des Naturkapitals besonders schwierig. Firmen, Kommunen und Staaten konkurrieren miteinander. Solange das Problem der Kollektivgüter nicht gelöst wird, wird der Akteur, welcher Naturschutz betreibt, mit den Kosten allein belastet, während der Nutzen der biologischen Vielfalt weiterhin für alle kostenlos verfügbar ist. Diese asymmetrische Verteilung der bei Erhaltungsmaßnahmen auftretenden Kosten und Nutzen macht eine erfolgreiche Politik besonders schwierig.

Der Naturschutz wird mehr Geld und Ressourcen als bisher benötigen, wenn es gelingen soll, die Erosion des Naturkapitals einzudämmen. Hierzu braucht er eine hohe öffentliche Akzeptanz, die er wiederum nur erreichen wird, wenn deutlich gemacht werden kann, dass die zur Verfügung gestellten Mittel so effizient wie möglich eingesetzt werden.

Ein Schutz von Natur und biologischer Vielfalt, der nicht gegen die wirtschaftlichen Handlungsmotive der Akteure agiert, sondern sie sich geschickt zunutze macht, ihr Wissen und ihre Fähigkeiten zugunsten des Naturschutzes mobilisiert und ein hohes Schutzniveau bei möglichst geringen wirtschaftlichen

Belastungen verwirklicht, ist gleichzeitig auch der Naturschutz, der die höchste politische und gesellschaftliche Akzeptanz erreichen wird.

Ansätze modernen Naturschutzes beschränken sich schon längst nicht mehr auf ordnungsrechtliche Ge- und Verbote. Im deutschen Naturschutzrecht zeigt die Entwicklung der Eingriffsregelung hin zu übergreifenden Ausgleichspools und Ökokonten, wie durch den Einsatz ökonomischer Prinzipien Effizienz- und Wirksamkeitserfolge erzielt werden können. Auch in die Agrarpolitik wurden inzwischen ökonomische Instrumente zugunsten der Erhaltung biologischer Vielfalt eingefügt, die die oben genannten negativen Tendenzen bisher aber bei weitem nicht zu kompensieren vermochten.

Die bestehenden Ansätze sind auszubauen; es besteht ein großes Potenzial für Effizienzgewinne. Diese sind nach den Prinzipien

- Klare Anreizsetzung,
 - Zielsteuerung,
 - Schaffung von Märkten und
 - Nutzung von Synergieeffekten
- zu erschließen. Diese Prinzipien werden im Folgenden erläutert.

6. Klare Anreize schaffen

Anreize für den Naturschutz zu setzen heißt: Über Mindestanforderungen hinausgehendes, besonders naturschonendes oder -förderndes Verhalten wird finanziell belohnt, belastende Aktivitäten werden dagegen verteuert.

Anders als bisher müssen Anreize so gesetzt werden, dass sie die Angesprochenen in einer Weise lenken, die nach aller Erfahrung und Voraussicht den höchsten Erfolg für Umwelt- und Naturschutz erwarten lässt. In der Landwirtschaft kann eine erfolgsorientierte Honorierung, eine erhöhte Förderung für längerfristige Vereinbarungen, Folgeverträge und flächenübergreifende Kooperationen sowie ein differenziertere Mitteleinsatz die Effizienz von Naturschutzmaßnahmen weiter erhöhen.

Nicht nur in der Landwirtschaft sollten Anreize für eine naturfreundliche Flächenbewirtschaftung und -gestaltung gesetzt werden. Industrie- und Gewerbebetriebe verfügen häufig über erhebliche Reserveflächen, die bei entsprechenden Anreizen naturnah gestaltet werden könnten. Bauherren, die für eine besonders ökologische Gestaltung von Gebäuden (Dach- und Fassadenbegrünung) und Außenanlagen sorgen, könnten mit Nachlässen auf bestimmte Kommunalabgaben entlohnt werden (siehe z.B. Abwasserabgaben in NRW).

Die anstehende Reform der Grundsteuer sollte dazu genutzt werden, naturbelastende Flächennutzungen generell stärker zu besteuern und naturverträgliche Formen im Gegenzug zu entlasten. Es ist zu prüfen, ob Flächen

mit einer Landbewirtschaftung, die vorrangig das Ziel hat, die biologische Vielfalt zu bewahren, nicht generell von der Grundsteuer befreit sein sollten. Mit einer die Grundsteuerreform flankierenden Außenbereichsabgabe könnten der zunehmenden Zersiedelung der Landschaft entgegengewirkt und finanzielle Ressourcen für die erforderliche Innenentwicklung gewonnen werden.

Anreize sind nicht auf das Verhältnis von Staat und Privaten beschränkt. Auch innerhalb der staatlichen Körperschaften könnten Anreize vermehrt für ein effizientes naturverträgliches Verhalten sorgen. So gibt es Vorschläge, über den kommunalen Finanzausgleich Schutzgebietsflächen oder besondere ökologi-

7. Durch Ziele steuern

Bei allen naturschutzrelevanten Akteuren bestehen erhebliche Wissensreserven, wie Naturschutz in ihrem jeweiligen Betätigungsfeld mit hohem Effekt und geringen Mitteln umgesetzt werden kann. Diese Reserven werden mobilisiert, wenn der Staat statt Handlungsweisen vorzugeben, sich auf die Festlegung von Zielen beschränkt und die Wahl der Umsetzungsmittel den Akteuren vor Ort überlässt. Eine Steuerung über Ziele ist wesentlich flexibler als eine Steuerung über Handlungen. Sie führt dazu, dass Naturschutz wirksamer und effizienter umgesetzt wird.

Bei der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen sind erste Schritte in diese Richtung getan. Die am Erfolg orientierte Honorierung ökologischer Leistungen gibt dem Landwirt eigenen unternehmerischen Gestaltungsspielraum zurück. Er kann selbst entscheiden, welche Bewirtschaftungsmaßnahmen er einsetzt, um die Naturschutzziele so effizient wie möglich zu erreichen. Trotz positiver Erfahrungen und hoher Akzeptanz werden diese Programme erst von wenigen Bundesländern eingesetzt.

Eine zielorientierte Steuerung könnte auch Konflikte vermindern. Denn Konsens über Naturschutzziele ist schneller erreicht als Konsens über die erforderlichen Handlungsweisen. Angler und andere Freizeitsportler finden z.B. die Auflagen des Naturschutzes

sche Leistungen der Gemeinden durch ein Punktesystem (Ökopunkte) zu honorieren. Naturschutz würde dadurch von einer lästigen Pflicht zu einer potenziellen Einnahmequelle und dadurch nicht nur für Naturschützer interessant, sondern plötzlich auch für den Kämmerer.

Zur Zeit haben die ärmsten Bundesländer die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für Naturschutz. Allein schon aus Gerechtigkeitsgründen sollten im Bund-Länder-Verhältnis Finanzierungsmechanismen etabliert werden, mit denen diejenigen, die das Naturerbe im besonderen Maße erhalten, auch besonders dafür belohnt werden.

häufig überzogen und zur Zielerreichung nicht erforderlich. Weniger konfliktträchtig sind Zielvereinbarungen. Vereine oder Verbände bekommen das Recht, Gebiete zu nutzen und verpflichten sich, sie in einem guten ökologischen Zustand zu erhalten. Risiken für einzelne Gruppe könnten verbandsübergreifend durch eine „Versicherung gegen ökologische Schäden“ abgesichert werden.

Voraussetzung für eine zielorientierte Steuerung ist ein ausreichendes Wissen über den derzeitigen Stand von Natur und Landschaft sowie ein zuverlässiges Monitoring über die beabsichtigten und unbeabsichtigten Änderungen. In anderen Staaten wie England und der Schweiz sind Monitoringsysteme längst Stand der Technik. In Deutschland sind Finanzierung und Inhalte der in der Bundesnaturschutzgesetznovelle von 2000 vorgesehenen ökologischen Umweltbeobachtung noch immer völlig ungeklärt.

Es gibt keine systematische Erhebung über den Zustand und die Entwicklung von Naturschutzgebieten. Trotz vielfach festgestellter erheblicher Mängel werden Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft noch immer nicht ausreichend auf ihren Erfolg hin überprüft.

Es werden in unseren Statistiken mit hohem Aufwand die unwichtigsten Dinge gezählt – beim Naturkapital, der Lebensgrundlage

unserer Nachkommen erscheint dagegen eine ausreichende Datenbasis nicht erforderlich. Eine wirksame, ziel- und erfolgsorientierte,

effiziente Naturschutzpolitik ist ohne ein solides Monitoring von Natur und Landschaft nicht möglich.

8. Märkte für Naturleistungen schaffen

Funktionierende Märkte sind ein erfolgreiches Instrument, um Güter in ausreichendem Maß zu möglichst niedrigen Kosten bereitzustellen. Durch eine geeignete Festlegung von Kompetenzen, Anreizen, Nebenbedingungen, Zielen und Zielkontrollen können auch in bestimmten Bereichen für Naturschutzgüter dynamische Märkte für mehr und besseren Naturschutz geschaffen werden.

Das geltende Prinzip zur Kompensation von Beeinträchtigungen der Natur geht davon aus, dass diejenigen, die Natur und biologische Vielfalt durch bestimmte Tätigkeiten belasten, selbst die entstandenen Schäden in räumlichem Zusammenhang, möglichst gleichzeitig wieder gut machen. Einige Elemente der biologischen Vielfalt sind aber überörtliche und überregionale Schutzgüter. An welcher Stelle die Population einer gefährdeten Art erhalten wird, ist häufig weit weniger wichtig, als dass sie überhaupt in ihrer genetischen Vielfalt erhalten bleibt. Wer die Lebensstätten von Pflanzen und Tieren zerstört oder für andere Zwecke in Anspruch nimmt, sollte alternativ zur Pflicht der Wiederherstellung in eigener Regie die Möglichkeit erhalten, neu entwickelte gleichartige und gleichwertige Naturgüter von Dritten zu erwerben.

Spezialisierte Anbieter werden neu entwickelte Natur und ökologische Leistungen kostengünstiger und in höherer Qualität anbieten können als der einzelne Verursacher von ökologischen Schäden. Die Aufwertung von Natur und die Schaffung von biologischer Vielfalt würden dadurch von einer lästigen Pflicht zu einer Einnahmequelle. Ein Markt, auf dem ökologische Leistungen angeboten werden, würde zur Produktion von Natur die gleichen unternehmerischen Qualitäten freisetzen, die auch bei der Produktion anderer Güter zu Kostensenkungen und Qualitätssteigerungen führen.

Voraussetzung für die Etablierung von Märkten für Naturgüter sind klare Qualitätskriterien und Zertifizierungssysteme, die das

Niveau an biologischer Vielfalt absichern und gleichzeitig eine ausreichende Anzahl an Marktteilnehmern ermöglichen. Dass solche Märkte auch für Natur keine Vision sind, zeigt die langjährige Praxis des US-amerikanischen Wetland-Mitigation-Bankings. Auch die sich in Deutschland etablierenden Ökokonten und Kompensationsflächenpools, die zu einer flexibleren und effizienteren Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung beitragen, gehen in diese Richtung. Ein wesentlicher Effizienzfortschritt könnte erzielt werden, wenn die vielen kleinen auf einzelne Gemeinden oder einzelne Fachplanungen abzielenden Insellösungen durch gemeinsame übergreifende Kriterien vernetzt würden und auch nicht-staatliche Anbieter (Landwirte, private Forstbetriebe, Unternehmen mit umfangreichen nicht genutzten Betriebsflächen, Naturschutzverbände) zusätzliche ökologische Leistungen anbieten könnten.

Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU hat durch ihre Schutzziele, die nicht verwässert werden dürfen, das erste Mal im Naturschutzrecht mit dem Erhalt der biologischen Vielfalt ernst gemacht. Kritisch zu sehen ist jedoch die spezifische Art der praktischen Umsetzung der FFH-Richtlinie. Die vorhandenen Möglichkeiten für flexible Kompensationslösungen könnten in Richtung eines Marktes für vorsorgend geschaffene Lebensräume gefährdeter Arten weiter entwickelt werden. Dies würde sowohl der Durchsetzbarkeit der Naturschutzziele nützen als auch zu Effizienzgewinnen führen.

Naturschutz ist häufig eng mit der Produktion von Gütern beispielsweise in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft verbunden und zumindest einige Käufer von Produkten aus diesen Wirtschaftszweigen haben eine signifikante Zahlungsbereitschaft für Naturschutz. Märkte können dazu dienen, diese Zahlungsbereitschaft für Naturschutzzwecke zu aktivieren, wenn die Konsumenten in der Lage sind, den Beitrag Ihrer Konsumentenscheidung für den Naturschutz abzuschätzen. Hierfür muss der Bereich von Zertifizierung und Labelling, den

es etwa beim Ökolandbau oder der FSC-Zertifizierung von Wäldern schon gibt, für weitere Produkte, die mit deutlichem Mehrwert für die Natur erstellt werden, weiterentwickelt werden. Baustoffe, nachwachsende Rohstoffe

und die Energieproduktion sind Bereiche, die mit erheblichen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt verbunden sind und für die vorrangig Kriterien für nachhaltige und naturgerechte Produktion entwickelt werden müssen.

9. Synergien nutzen

Viele Naturschutzziele und -maßnahmen nutzen auch wirtschaftlichen Interessen. Eine ausreichend flexible Ausgestaltung staatlicher Naturschutzprogramme und ihre bessere Abstimmung mit anderen staatlichen Programmen z.B. zur Förderung regenerativer Energien können dazu beitragen, dass Naturschutzakteure und andere gesellschaftliche Akteure bei partiell gleichen Interessenlagen stärker als bisher kooperieren können. Dadurch werden Win-Win-Effekte möglich, die beiden Seiten nützen.

Maßnahmen des Trinkwasserschutzes können z.B., wenn sie in geeigneter Weise ausgestaltet werden, auch den Naturschutz fördern. Gegenseitige Vorteile gibt es auch im Verhältnis zum Hochwasserschutz, zum Tourismus, zur Erhaltung der Beschäftigung im ländlichen Raum, bis hin zur Herstellung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte.

Ein boomender Sektor ist die Produktion nachwachsender Rohstoffe. Insbesondere die Herstellung von Biomasse für eine regenerative Energieerzeugung bietet Potenziale auch für eine Erhöhung der biologischen Vielfalt. Beispiele sind der vom Deutschen Rat für Landespflege empfohlene Anbau ertragreicher Mischbestände auf Äckern, moderne Varianten von Nieder- und Mittelwäldern sowie die energetische Verwendung des Schnittes von artenreichen Mähwiesen. Leider werden bisher unter dem Einfluss der Förderung Wege beschritten, die der Artenvielfalt eher entgegenstehen.

Das Ziel des Cardiff-Prozesses der EU ist die Berücksichtigung und Integration von Umweltaspekten in allen Politikbereichen. Eine solche Integration der verschiedenen politischen Maßnahmen hilft Umwelt und Wirtschaft durch höhere Effizienz.

10. Globale Verantwortung übernehmen

Weltweit gesehen, liegen die Zentren der biologischen Vielfalt eher in Ländern mit niedrigeren Einkommen. Der Nutzen der biologischen Vielfalt z.B. als touristische Attraktion, in Form von aus Naturstoffen gewonnenen Medikamenten oder als genetische Basis für die Züchtung leistungsfähigerer Kultursorten kommt dagegen zu einem großen Teil den einkommensstarken Ländern zugute. Hinzu kommt, dass in Ländern mit hohem Einkommen eine Güterabwägung zugunsten der Erhaltung der biologischen Vielfalt generell leichter fällt als in Ländern, in denen für viele Einwohner nicht einmal die Befriedigung der Grundbedürfnisse gesichert ist.

Grundsätzlich gilt zwar, dass jedes Land Verantwortung trägt für die Erhaltung der biologischen Vielfalt auf seinem eigenen Territorium, die ungleiche geographische

Verteilung von Nutzen, Kosten und ökonomischen Kapazitäten macht es aber erforderlich, dass die einkommensstarken Länder besondere Verantwortung über ihre Grenzen hinaus übernehmen.

Die Frage der globalen Finanzierung von Maßnahmen ist ein zentrales Thema der 2008 in Deutschland stattfindenden 9. Vertragsstaatenkonferenz des internationalen Übereinkommens über die biologische Vielfalt. Deutschland sollte sich offensiv für die Verbesserung der internationalen Finanzierungsmechanismen einsetzen unter besonderer Berücksichtigung der erhöhten Verantwortung der Industrienationen.

Eine stärkere Unterstützung der Bemühungen einkommensschwacher Länder zur Erhaltung ihrer Vielfalt an Arten und Lebensräumen einschließlich der genetischen Vielfalt

ist kein Almosen. Ihre Begründung liegt darin, dass alle Länder in der Pflicht stehen, die biologische Vielfalt zu erhalten, nicht nur das Land, auf dessen Territorium sich gefährdete Arten und Lebensräume mehr oder weniger zufällig befinden. Ferner entspricht sie den üblichen ökonomischen Prinzipien des Interes-

senausgleichs zwischen Verhandlungspartnern mit unterschiedlichen natürlichen und ökonomischen Bedingungen.

Eine Verbesserung der internationalen Finanzierungsmechanismen kommt letztendlich auch den Industrieländern zugute.

11. Wissen stärken und nutzen

Seit einigen Jahren gibt es in Deutschland und Europa eine zunehmende Zahl von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen, die sich mit naturschutzökonomischen Fragen beschäftigen und wichtige Forschungsergebnisse hervorgebracht haben. Es besteht jedoch weiterhin großer Forschungsbedarf und im Folgenden sollen exemplarisch einige Forschungsdefizite benannt werden.

Die mit dem Klimawandel einhergehende Bedrohung der biologischen Vielfalt ist eine neue Herausforderung, auf die die naturschutzpolitischen Instrumente bisher nur unzureichend ausgerichtet sind. Institutionelle Anpassungsprozesse sind erforderlich, um eine möglichst effiziente und effektive Naturschutzpolitik unter den Bedingungen des Klimawandels zu gewährleisten. Bisher gibt es jedoch nur ein rudimentäres Verständnis davon, wie solche institutionellen Anpassungsprozesse induziert werden können und wie eine entsprechende Naturschutzpolitik auszuweisen hat.

Trotz Fortschritten beim Wissen um die effiziente Ausgestaltung naturschutzpolitischer Instrumente gibt es weiterhin Forschungsbedarf. Bei Agrarumweltprogrammen beispielsweise ist zu untersuchen, wie Anreizsysteme auszugestaltet sind, um bestimmte naturschutzfachlich wertvolle räumliche Muster von biodiversitätsfreundlich bewirtschafteten Flächen zu erzeugen. Ein solches Ziel kann nur durch Kooperationen von Landnutzern erreicht werden und es ist bisher wenig erforscht, wie

solche Kooperationen effizient angestoßen und eingerichtet werden können.

Im Hinblick auf den Forschungsprozess und die methodische Herangehensweise ist hervorzuheben, dass viele Fragen nicht von Ökonomen allein beantwortet werden können, sondern die Kooperation mit Naturwissenschaftlern erfordern. Ökologisch-ökonomische Modelle haben sich für die Zusammenarbeit mit Naturwissenschaftlern als eine viel versprechende Methode erwiesen, die es weiter zu entwickeln gilt.

Ebenso ist zu betonen, dass sich bei der Entwicklung innovativer Ansätze wie Auktionen bei der Vergabe von Agrarumweltzahlungen für Naturschutzmaßnahmen oder bei der Entwicklung regional angepasster Agrarumweltprogramme die Kooperation mit Stakeholdern ausgezahlt hat und für weitere Projekte, die die Entwicklung neuer Maßnahmen zum Ziel haben, anzustreben ist.

Neben Forschungsdefiziten gibt es auch ein Kommunikationsdefizit im Hinblick auf den Transfer naturschutzökonomischen Wissens. So ist bedauerlich, dass – abgesehen von einigen hervorzuhebenden Ausnahmen – in ökologischen Studiengängen ökonomisches Wissen nicht vermittelt wird. Ökonomische Wissensdefizite finden sich auch in Naturschutzbehörden und Ministerien. Diese Wissensdefizite müssen abgebaut werden.

Sprecher der Initiative „Memorandum: Ökonomie für den Naturschutz“:
Prof. Dr. Ulrich Hampicke, Greifswald; Dr. Frank Wätzold, Leipzig

v.i.S.d.P:
gez. U. Hampicke, Greifswald, 16.08.2009