

INWERTSETZUNG VON BIODIVERSITÄT: WISSENSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN UND POLITISCHE PERSPEKTIVEN

Die biologische Vielfalt oder Biodiversität, als die natürliche Vielfalt der Gene, Arten und Ökosysteme, gehört seit der Verabschiedung der Biodiversitätskonvention vor mehr als 20 Jahren zu den zentralen umweltpolitischen Schutzgütern. Ein zentrales Anliegen ist dabei, die Polarisierung von Schutz und Nutzung natürlicher Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu überwinden. In den letzten Jahren hat sich deutlich gezeigt, dass traditionelle Naturschutzkonzepte, die hauptsächlich auf ordnungsrechtliche Vorgaben und Verbote bauen, hierfür nicht ausreichend sind. Trotz der globalen Zunahme an Schutzgebieten befindet sich die biologische Vielfalt weltweit weiterhin unter starkem Druck durch menschliche Aktivitäten. Seit einigen Jahren gewinnen deshalb ökonomische Argumente im Naturschutz an Gewicht und politischem Einfluss, eine Entwicklung, die in politischen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Debatten sehr kontrovers reflektiert wird.

Speziell die deutsche Bundesregierung hat sich im internationalen Kontext immer wieder wort- und tatkräftig für einen ökonomischen Paradigmenwechsel im Naturschutz eingesetzt: Sie initiierte 2007 zusammen mit der EU-Kommission die einflussreiche internationale Studie »The Economics of Ecosystems and Biodiversity« (TEEB) (S. 16), die sich zum Ziel gesetzt hat, den ökonomischen Nutzen der biologischen Vielfalt und von Ökosystemdienstleistungen aufzuzeigen, und gehörte – zusammen mit der Europäischen Union – auf dem Rio+20-Erdgipfel zu den wichtigsten Fürsprecherinnen einer »grüneren« Weltwirtschaft. Die Früchte dieses Engagements lassen sich inzwischen in verschiedenen biodiversitätspolitischen Strategien ablesen: So unterstreichen sowohl die EU mit ihrer Biodiversitätsstrategie 2020 (»Lebensversicherung und Naturkapital«) als auch die UN mit dem »Strategischen Plan für biologische Vielfalt 2011–2020« den ökonomischen Wert des Naturkapitals, der in Zukunft durch Bilanzierungsmaßnahmen offengelegt und mithilfe innovativer Finanzierungsinstrumente gesichert werden soll. Auf internationaler wie nationaler Ebene beginnen sich bereits die Konturen neuer biodiversitätspolitischer Governancestrukturen herauszubilden, die auf Marktsignale und damit stärkere privatwirtschaftliche Beteiligung setzen. Im Schlepptau dieses Ökonomisierungstrends werden jedoch auch weltweit Ängste und Befürchtungen vor einem

kontraproduktiven »Ausverkauf« der Natur laut. Um die komplexen wissenschaftlichen Grundlagen und unklaren Implikationen dieser Entwicklung zu durchleuchten, regte der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung das TA-Projekt »Inwertsetzung von Biodiversität« an, dessen Abschluss kurz bevorsteht.

UMWELTPROBLEME AUS ÖKONOMISCHER SICHT

Aus ökonomischer Sicht hängt der fortschreitende Raubbau an der Natur mit den charakteristischen Merkmalen natürlicher Ressourcen zusammen, die als öffentliche Güter in der Regel allen Nutzern kostenlos zur Verfügung stehen. Da es sich gleichzeitig um knappe – d.h. wertvolle – Güter handelt, sind demgemäß Fehlallokationen respektive Marktversagen die logische Konsequenz: Es kommt zur Übernutzung, die Kosten dafür – etwa im Zuge von Ressourcenverlust oder beeinträchtigter Leistungen der Natur (z.B. der Bestäubungsleistung der Bienen) – tragen nicht die verantwortlichen Akteure, sondern sie werden der Allgemeinheit angelastet. Pavan Sukhdev, Leiter der TEEB-Studie, durch welche ökonomische Naturschutzargumente populär gemacht wurden, bringt das aktuelle Naturschutzdilemma gerne folgendermaßen auf den Punkt: »We use nature because it's valuable – we lose it because it's free.«

Das ökonomische Gebot der Stunde, das auch in der TEEB-Studie propagiert wird, lautet demzufolge, die bisherige gesellschaftliche »Kostenblindheit« gegenüber dem Biodiversitätsverlust zu überwinden. Es gehe darum, den Wert des Biodiversitätsschutzes – im Sinne eines »Mainstreaming« – in möglichst vielen Wirtschafts- und Lebensbereichen zu verankern, wofür sich laut TEEB-Studie unterschiedliche Werkzeuge anbieten:

- › Erstens solle der ökonomische Wert des Naturkapitals mithilfe umweltökonomischer Bewertungsverfahren möglichst präzise beziffert werden. Erst wenn ein stärkeres Bewusstsein für den ökonomischen Nutzen der biologischen Vielfalt bestehe, kann dieser Nutzen auch in unternehmerischen und politischen Entscheidungen zum Tragen kommen.
- › Zweitens obliege der Politik die Aufgabe, mithilfe geeigneter anreizbasierter Steuerungsmaßnahmen dafür zu sorgen, dass die maßgeblichen Akteure wirtschaftliche Anreize für einen schonenden Umgang mit der Natur erhalten. Im ökonomischen Jargon ausgedrückt: Externe Kosten sind zu internalisieren, also denjenigen aufzubürden, die sie verursachen.

Maßgeblich beeinflusst sind diese Lösungsvorschläge durch die Klimapolitik, wo ökonomische Konzepte und Instrumente bereits seit Längerem etabliert sind. Ein Blick auf die klimapolitischen Erfahrungen erscheint deshalb lohnenswert, nicht zuletzt, weil dieser Bereich zahlreiche Schnittstellen zur Biodiversitätspolitik aufweist.

EIN BLICK AUF DEN KLIMASCHUTZ

Mit dem Kyoto-Protokoll von 1997 wurden diverse ökonomische Instrumente in die Klimapolitik eingeführt,

darunter als wichtigstes ein zwischenstaatlicher Emissionshandel, der es den Unterzeichnerstaaten ermöglicht, Emissionsrechte untereinander zu tauschen. Eine ambitionierte Klimapolitik soll sich damit für Industrieländer auch ökonomisch lohnen, da nichtbenötigte Emissionszertifikate verkauft werden können. Ergänzend kam einige Jahre später das europäische Emissionshandelsregime hinzu, das auch energieintensive Industriesektoren in den Handel mit Emissionszertifikaten einbezog. Dem war eine intensive, jahrzehntelange theoretische Beschäftigung mit dem Instrument Emissionshandel vorausgegangen. Laut ökonomischer Theorie lassen sich mit dem Zertifikatehandel Treibhausgasreduktionsziele – volkswirtschaftlich gesehen – auf eine besonders kosteneffiziente und innovationsförderliche Weise erreichen, da es jedem in das Handelssystem einbezogenen Emittenten frei steht, entweder Emissionszertifikate zu erwerben oder selber Reduktionsmaßnahmen durchzuführen. Ähnlich gelagerte Marktlösungen wurden inzwischen auch für den Biodiversitätsschutz vorgeschlagen und werden teilweise bereits in die Praxis umgesetzt (z.B. im Zuge eines Handels mit Flächenausweisungsrechten). Dass hierbei eine große Vorsicht angeraten ist, zeigen die bisherigen Erfahrungen beim Emissionshandel, der mit vielfältigen Umsetzungsproblemen – von einem dramatischen Preisverfall bei den Zertifikaten bis hin zu Betrugs- und Missbrauchsfällen – konfrontiert ist.

2006 erschien der »Stern Review on the Economics of Climate Change«, in welchem die zu erwartenden Nutzen und Kosten klimapolitischer Handlungsoptionen gegeneinander aufgerechnet und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden. Der Untersuchung lagen sehr ambitionierte Kosten-Nutzen-Rechnungen zugrunde, welche die volkswirtschaftlichen Effekte einer breiten Palette an langfristigen Folgewirkungen abzuschätzen versuch-

ten – von gesundheitlichen Risiken bis hin zu Auswirkungen auf die Umwelt. Der Autor des Stern-Reports, der die 2007 lancierte TEEB-Studie wesentlich beeinflusste, kam zu dem Schluss, dass die Kosten des Nichthandelns diejenige des Handelns bei Weitem übertreffen. Allerdings wurden die Ergebnisse kontrovers diskutiert: Neben spezifischen Fragen, etwa zur angemessenen Gewichtung zukünftiger Schäden (Diskontierung) oder zu methodischen Messproblemen, stand der Sinn und Zweck der ökonomischen Bewertung komplexer Problemlagen grundsätzlich zur Debatte.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE BIODIVERSITÄTSPOLITIK

Die Lehren aus diesen klimapolitischen Erfahrungen für die Biodiversitätspolitik herauszuarbeiten, ist ein wichtiger Schwerpunkt des TAB-Projekts. Dabei gilt es – neben einem fundierten Überblick über ökonomische Konzepte und Methoden –, vor allem auch die Konsequenzen zu reflektieren, die sich aus den spezifischen Merkmalen des Schutzgutes »Biodiversität« ergeben. Anders als das Klimaproblem, das sich über Treibhausgasemissionen bzw. -konzentrationen homogen fassen lässt, handelt es sich bei der biologischen Vielfalt um einen facettenreichen und räumlich stark differenzierten Gegenstand, der vielfältige ethische und ästhetische Wertedimensionen aufweist. Daraus ergeben sich spezifische Herausforderungen an eine politische Steuerung mittels ökonomischer Instrumente, die kurz skizziert werden.

Zum einen stellt sich die Frage, über welche Hilfsgrößen sich Eingriffe in die biologische Vielfalt effektiv steuern lassen. Da kein einfach zu ermittelndes Biodiversitätsmaß zur Verfügung steht, scheinen sich vor allem approximative Hilfsgrößen wie die Flächeninanspruchnahme anzubieten. Damit

steigt jedoch die Gefahr von Zielkonflikten, komplexer Verlagerungseffekte und nichtintendierter Nebenfolgen, die durch flankierende Regulierungen abzufedern wären.

Zum anderen scheint eine rein naturschutzbezogene Betrachtung definitiv zu kurz zu greifen. Verantwortlich dafür sind die Effekte von etablierten Instrumenten aus anderen, nicht direkt naturschutzbezogenen Politikbereichen, die sich in erheblichem Maße auf die biologische Vielfalt auswirken können. So setzt etwa die Energie- und Klimapolitik zunehmend auf erneuerbare Energien und erhöht dadurch den Verbrauch nachwachsender Rohstoffe wie Holz und Bioenergiepflanzen – was den landwirtschaftlichen Flächenverbrauch steigert und sich durch die Anpflanzung schnell wachsender Monokulturplantagen zusätzlich negativ auf die biologische Vielfalt auswirken könnte.

Dies macht deutlich, dass es sich beim Biodiversitätsschutz um eine Querschnittsaufgabe handelt, die alle relevanten Politiksektoreninstrumente in die Betrachtung einbeziehen sollte. Darüber hinaus erweist sich die internationale Dimension der Thematik als zentral, die durch spannungsgeladene Interessenskonflikte zwischen biodiversitätsarmen Industrieländern und biodiversitätsreichen Entwicklungsländern geprägt ist und die im TAB-Projekt diskursanalytisch beleuchtet wird.



KONTAKT

Dr. Christoph Kehl
+49 30 28491-106
kehl@tab-beim-bundestag.de