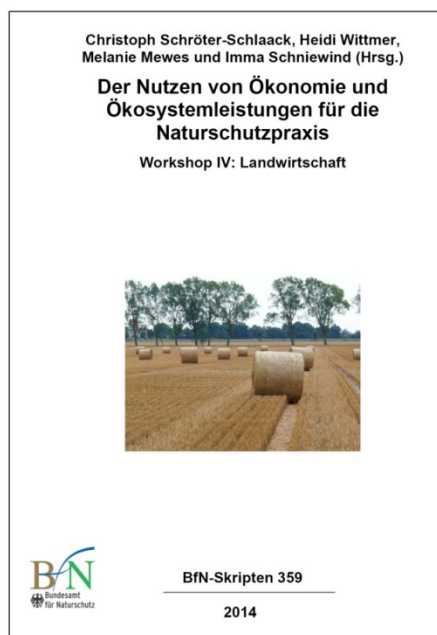
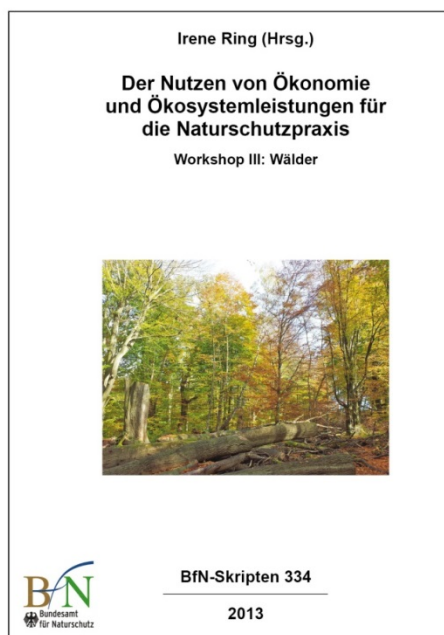
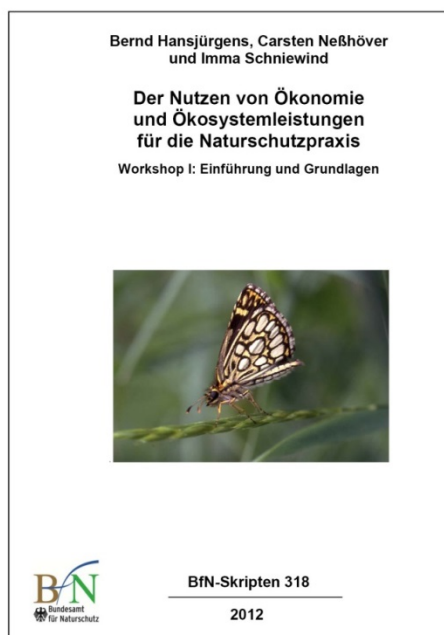


Kurzbericht

F+E Vorhaben „Vermittlung des Konzeptes der Ökosystemleistungen auf der Basis der TEEB-Studie“



Forschungsnehmer:
Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ
Permoserstr.15; 04318 Leipzig

Laufzeit:
1.8.2011 - 28.2.2014

Gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

Inhalt

1. Die Ziele des Projektes	3
2. Der Ablauf des Projektes	4
3. Die vorgestellten, vermittelten Inhalte	4
4. Ergebnisse des Projektes	5
5. Ausblick	7

Die Ziele des Projektes

Die Workshop-Reihe zum Thema „Der Nutzen von Ökonomie und Ökosystemleistungen für die Naturschutzpraxis“ wurde als Zusammenarbeit des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ und des Bundesamts für Naturschutz (BfN) konzipiert, um die Möglichkeiten einer ökonomischen Perspektive für die Naturschutzpraxis auszuloten und weiter zu entwickeln. In vier Workshops und nachfolgenden Skripten sollten als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis sowie auch zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit Ansätze zu Ökosystemleistungen, ökonomischer Bewertung und Inwertsetzung vorgestellt und ihre Nützlichkeit für die deutsche Naturschutzpraxis diskutiert werden.

Folgende Überlegung liegt dem zugrunde:

Die Leistungen von Ökosystemen und Biodiversität bilden in vielfältiger Weise die Grundlage für die Existenz unserer Gesellschaft, wobei dies oft erst auf den zweiten Blick zu erkennen ist. Um diese Vielzahl an Leistungen von Ökosystemen und die Bedeutung von Biodiversität sichtbar zu machen und systematisch zu erfassen, wurde das Konzept der „Ökosystemleistungen“ entwickelt. Diese Leistungen sollen stärker als bisher „in Wert gesetzt“ werden. Darunter ist jedoch nicht nur das Aufzeigen von Werten durch Bewertungsmethoden (seien es qualitative, quantitative oder monetäre) zu verstehen. Zwar können solche Bewertungen dazu beitragen, den Wert der Natur für die Gesellschaft zu verdeutlichen. Handlungsleitend für die relevanten Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Konsumenten und gesellschaftliche Interessengruppen werden diese Werte aber erst, wenn sie in die jeweiligen Entscheidungskontexte integriert werden. Inwertsetzung beinhaltet all die vielfältigen Maßnahmen, die eingesetzt werden, um den Nutzen von Biodiversität und Ökosystemleistungen in Entscheidungen über Art, Umfang und Intensität der Bewirtschaftung der natürlichen Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen zu integrieren. Aufbauend auf dem in Deutschland bestehenden Naturschutzrecht, der räumlichen Planung und den sektoralen Politiken bestehen zahlreiche Möglichkeiten, den Wert bislang wenig beachteter Ökosystemleistungen in die Entscheidungsmechanismen einzubeziehen. Die Ökonomie kann hier zwei entscheidende Beiträge leisten: zum einen die Werte identifizieren und erfassen und zum anderen Anreizstrukturen dahingehend anpassen, dass diese Werte besser berücksichtigt werden.

Dennoch besteht gegenüber dem ökonomischen Zugang zum Thema Natur auch Skepsis bei einigen Naturschützerinnen und Naturschützern. So wird z.T. eine „Bepreisung“ von Natur kritisiert. Ökonomische Bewertung bedeutet aber keineswegs, dass der Natur ein Preisschild aufgedrückt wird, also ein absoluter Gesamtwert angegeben wird, sie bezieht sich immer nur auf eine Veränderung des Zustands, der Qualität der Natur. Somit kann ökonomische Bewertung Informationen über die tatsächlichen gesellschaftlichen Kosten und Nutzen verschiedener Alternativen der Naturnutzung liefern und dadurch die Entscheidungsfindung unterstützen.

Das Konzept der Ökosystemleistungen hat im Rahmen zahlreicher Handlungsvorschläge und Lösungsansätze mittlerweile Einzug in die Naturschutzpraxis gehalten, so etwa in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt und in der Biodiversitätsstrategie der Europäischen Union für 2020. Auch die Überlegungen zur Bewertung und insbesondere der Inwertsetzung dieser Ökosystemleistungen erfahren zunehmend Aufmerksamkeit, so zuletzt in der internationalen TEEB-Initiative „The Economics of Ecosystems and Biodiversity“ (2007–2011). Von dieser Studie gehen weltweit zahlreiche Folgeaktivitäten aus. In Deutschland steht dabei das Vorhaben „Naturkapital Deutschland – TEEB DE“ (2012–2015) im Mittelpunkt.

Dieses Workshop/Skripten-Projekt steht mit seinem kommunikativen und vermittelnden Charakter im Dienste der genannten Strategien, will zur reflektierten Auseinandersetzung mit dem Konzept der Ökosystemleistungen und dem ökonomischen Ansatz der Bewertung der Natur sowie den damit verbundenen Möglichkeiten und Grenzen beitragen. Dabei sollte

immer im Blick behalten werden, dass das Konzept der Ökosystemleistungen und deren Inwertsetzung bisherige Argumente und Konzepte nicht etwa ersetzen, sondern diese sinnvoll ergänzen will. Diese Herangehensweise soll zusätzliche Begründungen für den Naturschutz bieten, da eine alleinige Berufung auf Ethik oder Ordnungspolitik zum Schutz der Natur leider nicht immer von Erfolg gekrönt ist. Es bedarf weiterer Argumente, auch aus ökonomischer Perspektive. Nur wenn die ökonomische Bewertung von Ökosystemleistungen angemessen eingeordnet und hinreichend verstanden wird, kann sie auch gewinnbringend für den praktischen Naturschutz eingesetzt werden, und diesen argumentativ befördern.

Der Ablauf des Projektes

Im Austausch zwischen Akteurinnen und Akteuren aus der Naturschutzpraxis und Wissenschaft wurde auf den Workshops:

- I. „Einführung und Grundlagen“ (November 2011)
- II. „Gewässer, Auen und Moore“ (April 2012)
- III. „Wälder“ (September 2012)
- IV. „Landwirtschaft“ (April 2013)

das Ökosystemleistungskonzept sowie die Anwendung von Ansätzen zur ökonomischen Bewertung und Inwertsetzung vorgestellt und diskutiert, mögliche Vorgehensweisen aufgezeigt und anhand von Beispielen aus der Praxis exemplarisch erarbeitet.

Alle Workshops ermöglichten es den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, Grundlagen des Konzeptes der Ökosystemleistungen, der ökonomischen Bewertung von Natur und der Anwendung ökonomischer Instrumente kennenzulernen. Während beim ersten Workshop die theoretischen Grundlagen einen großen Raum einnahmen, wurde in den Workshops II–IV zusätzlich Fallbeispiele zu den jeweiligen Themen aus dem Teilnehmerkreis diskutiert und Erfahrungen ausgetauscht. Die Inhalte werden in den vorliegenden [Skripten I–IV](#) präsentiert, darin werden Sinn und Mehrwert ökonomischer Betrachtungen ausführlich diskutiert und das Konzept der Ökosystemleistungen ebenso vorgestellt wie verschiedene Methoden der Bewertung von Leistungen der Natur. Ebenso wird dargelegt, wie diese Leistungen in konkreten Fällen inwertgesetzt wurden bzw. werden könnten.

Die vorgestellten, vermittelten Inhalte

Warum betrachtet man Ökosystemleistungen, wozu dienen Bewertung und Inwertsetzung?

Das Ökosystemleistungs-Konzept ist klar anthropozentrisch geprägt und kann daher besonders gut dafür sensibilisieren, welche vielfältigen Nutzen der Mensch aus der Natur zieht und dabei helfen, diesen genauer zu analysieren. Das Konzept der Ökosystemleistungen kann im Prozess der Auswahl geeigneter Inwertsetzungs-Mechanismen helfen, weil es geeignet ist zu beschreiben, worin ein Nutzen gesehen wird und idealerweise auch, für wen dieser Nutzen entsteht. Gerade auch die in Bezug auf die Nutzung von Natur häufig anzutreffende Konstellation, dass der Vorteil von Einzelnen (privaten) Akteuren mit einem Nachteil für die Gesellschaft als Ganzes einhergeht, also volkswirtschaftliche / gesamtgesellschaftliche Kosten verursacht, lässt sich durch das Ökosystemleistungskonzept klar identifizieren und beschreiben.

Das Ökosystemleistungs-Konzept ermöglicht also eine Neuausrichtung der Diskussion um Natur- und Umweltschutz, menschliches Wohlbefinden und wirtschaftliche Entwicklung. Es geht um die dringend erforderliche gesellschaftliche Entscheidungsfindung zu Fragen wie: Welche Aspekte meinen wir eigentlich mit dem Begriff „Natur“, warum ist uns „Natur“ etwas wert und was ist sie uns wert? Welchen Nutzen ziehen wir aus der Natur, welchen erhoffen wir uns von dieser und wie können wir dafür sorgen, dass wir solche Leistungen auch weiterhin nutzen können?

Es bedarf bzgl. dieser Fragen der Bewusstseinschärfung einer breiteren Öffentlichkeit. Durch die bessere Identifikation drängender Herausforderungen, wichtiger Akteure sowie von Synergien und Konflikten werden bewusstere Entscheidungen möglich.

Besonders Nutzungs- und Zielkonflikte und die damit einhergehenden Trade-offs stellen oft den Ausgangspunkt zur Beschäftigung mit den o.g. Fragen dar. So beeinflusst oder aber verhindert eine Option der Nutzung von Land und Ressourcen, also die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen des Ökosystems, zumeist andere Nutzungsmöglichkeiten, bzw. Ökosystemleistungen. Jede Nutzung, oft auch unterschiedliche Managementoptionen der gleichen Nutzung, führen folglich zu unterschiedlichen Bündeln von Ökosystemleistungen. Entscheidungsträger haben diese Art von Trade-offs bei der Wahl zwischen Optionen der Naturnutzung häufig nicht primär im Blick. Das Konzept der Ökosystemleistungen ermöglicht es, alle diese unterschiedlichen Implikationen in Entscheidungen einzubeziehen und aufzuzeigen, welche Landnutzungspraktiken welche Nutzen der Natur fördern bzw. reduzieren und welche Akteure dann von deren Bereitstellung profitieren oder unter ihrem Ausbleiben leiden. Außerdem kann dargelegt werden, welche Vor- und Nachteile für wen mit der Erhaltung von Biodiversität und einem nachhaltigen Management von Ökosystemen verbunden sind. Hierdurch soll es ermöglicht werden, ganzheitlichere Entscheidungen treffen und auch die Folgen dieser Entscheidungen besser abschätzen zu können.

Ergebnisse des Projektes

Die Erfahrungen und Erwartungen der Teilnehmer der Workshops reichten jeweils von großer Hoffnung, durch ökonomische Analysen und insbesondere durch das Ermitteln monetärer Werte überzeugende Zusatzargumente für den Naturschutz zu erhalten, bis zu großer Skepsis, ob die diskutierten Konzepte überhaupt einen Mehrwert für die Praxis darstellen oder ob sie der Erreichung von Naturschutzziele nicht gar abträglich sein könnten.

Im Verlauf der jeweiligen Workshops haben sich diese Positionen angeglichen, es wurde deutlich, dass „Inwertsetzung“ nicht gleichbedeutend mit „Bewertung“ ist und dass viele der Aspekte, die im Ökosystemleistungsansatz eine Rolle spielen, in Deutschland auch bislang bereits in vielen Naturschutzdebatten unter anderen Bezeichnungen in den Blick genommen werden. Typisch war zunächst eine gewisse Ungeduld, schnell etwas über geeignete Bewertungsmethoden zu erfahren, um selber einmal Zahlen berechnen zu können. Am Ende stand regelmäßig die Erkenntnis, dass erstens eine monetäre Bewertung nicht immer sinnvoll und zielführend ist und zweitens jede monetäre Bewertung in einen bestimmten Kontext eingebettet ist und nur im Zusammenhang mit der Erfassung und Vermittlung dieses Kontextes gehaltvoll wird.

Dabei wurde deutlich, dass insbesondere die zu wählenden Grenzen der Betrachtung nicht unmittelbar evident sind. So sind oft sehr verschiedene Interessen von Maßnahmen betroffen, die dann wiederum unterschiedliche Sichtweisen bzgl. des Betrachtungsrahmens bedingen. Daher ist festzulegen (und auch entsprechend zu kommunizieren), welche Effekte von Maßnahmen berücksichtigt werden sollen, z.B. in zeitlicher Hinsicht wie auch in räumlicher Hinsicht (in anderen Sektoren oder aber auch auf anderen Standorten oder in anderen Regionen durch die Verlagerung von Problemen dorthin). Hierfür, und um das eigentliche Entscheidungsproblem genauer herauszustellen, die relevanten Fragen besser zu strukturieren und den Informationsbedarf für eine sinnvolle Problemlösung zu identifizieren, wurde der TEEB Sechs-Schritte-Ansatz (siehe Herkle in Skript II und Schröter-Schlaack sowie Berghöfer in Skript IV) im Laufe der Workshops immer wieder als hilfreich empfunden.

Ökonomische Bewertungsstudien ermöglichen es, die Bedeutung der natürlichen Lebensgrundlagen und den Nutzen ihres Erhalts auch in monetären Größen auszudrücken. Dies erlaubt eine Gegenüberstellung mit monetären Kennziffern anderer

Verwendungsmöglichkeiten natürlicher Ressourcen (z.B. regionale Wertschöpfung, Umsätze, Beschäftigung etc.). Ökonomische Bewertungen können somit Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und die Ausgestaltung politischer Strategien, gesetzlicher Vorgaben und Förderpolitiken entwickeln. So kann analysiert werden, ob bestimmte Landnutzungs- oder auch Naturschutzmaßnahmen volkswirtschaftlich sinnvoll sind.

Hierzu lassen sich Kosten- Nutzen- Analysen erstellen. Übersteigen die privaten Nutzen die privaten Kosten einer die Biodiversität und Ökosystemleistungen schützenden Bewirtschaftungsweise, kann es ausreichend sein, diese Erkenntnisse an die Landnutzer zu kommunizieren. Rational handelnde Landnutzer würden dann mit einer Anpassung ihrer Bewirtschaftung reagieren. Alternativ kann die Erhaltung und Förderung solcher Ökosystemleistungen durch ein geändertes Management ordnungsrechtlich festgesetzt werden. Liegen die privaten Kosten der Bereitstellung von Ökosystemleistungen hingegen über den privaten Nutzen aber unter den gesellschaftlichen Nutzen, ist es sinnvoll, die Landnutzer für die Bereitstellung von Ökosystemleistungen zu kompensieren und die Leistungen auf diese Weise in Wert zu setzen. Unterschiedliche, teilweise schwierige und eventuell nur approximative Verfahren sind nötig, um einen „angemessenen“ Honorierungsbetrag (wirkungsvoll aber nicht unnötig hoch) zu ermitteln. Die Ergebnisse einer Bewertungsstudie und ihre Aussagekraft zur Unterstützung für Entscheidungsprozesse sind also stets im Licht ihrer methodischen Grundlagen, ihres eigentlichen Bewertungsgegenstandes (Nutzen von Ökosystemleistungen oder Kosten ihres Erhalts oder ihrer vermehrten Bereitstellung) und des einbezogenen Akteurs-Kreises zu reflektieren.

Die konkrete instrumentelle Ausgestaltung der Inwertsetzung von Ökosystemleistungen geht allerdings immer auch mit Verteilungsfragen einher: Wer bezahlt, wer wird entlohnt, wer wird entschädigt, wer profitiert? Es werden also einerseits durch die instrumentelle Ausgestaltung (oft implizit) auch Eigentumsrechte festgelegt. Andererseits machen Unterschiede in den Eigentumsrechten es notwendig, sektor- und regionsspezifische Vorschläge zu entwickeln. Es war auf Vilm immer wieder wichtig zu betonen, dass die (öffentliche) Finanzierung eventueller Maßnahmen, also die instrumentelle Ausgestaltung, ein von der Bewertung zu trennender Schritt ist. Wie auch immer geartete Ansprüche lassen sich aus einer ökonomischen Bewertung nicht ableiten, aber sie kann Argumente für eine spezielle Form der Inwertsetzung von Ökosystemleistungen liefern.

Wie in den Workshops immer wieder an Fallbeispielen gezeigt, kann die Betrachtung der Ökosystemleistungen im Einzelfall helfen, zusätzliche Informationen zu all den gerade erwähnten Umständen zu gewinnen, um verschiedene Nutzungs- oder Managementsysteme bzgl. ihrer Auswirkungen auf alle Ökosystemleistungen vergleichend betrachten zu können. So schärft der Blick aus Sicht der Ökosystemleistungen das Verständnis für die komplexen Zusammenhänge. Da der Mensch mit seinen Nutzungsansprüchen an die Natur und ihre Ökosystemleistungen der zentrale Ausgangspunkt des Ökosystemleistungskonzepts ist, hilft es, Nutzungskonflikte greifbar zu machen, die bislang durch das Planungsrecht nicht oder nur pauschal erfasst werden. Es hilft, das oftmals enge Zusammenspiel von Natur und menschlicher Nutzung zu analysieren und ermöglicht einen systematisierenden Blick auf die bestehenden Konzepte.

Wir hoffen, durch das Projekt ein stärkeres Bewusstsein für die Vielfalt der Wert von Natur geschaffen und dazu beigetragen zu haben, dass diese Werte künftig stärker in privaten, unternehmerischen und politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Hierzu wird auf die Multiplikator-Funktion aller Workshop-Teilnehmer vertraut. Die Skripten sollen eine breite Leserschaft finden, die Herausgeber sind darum bemüht, sie in möglichst viele interessierte Hände gelangen zu lassen. Anschauliche Beispiele haben gezeigt, wie relevante Akteure aus Politik und Wirtschaft den Schutz und Erhalt der Natur in Deutschland bereits jetzt Hand in Hand mit wirtschaftlicher Entwicklung gestalten.

Ausblick

Das Projekt hat verdeutlicht, dass ein Mangel an Bewertungsstudien besteht und nur in den seltensten Fällen mit normierten/einfachen ökonomischen Bewertungen oder der Verwendung von „Standardwerten“ sinnvolle Beiträge zur Problemlösung geliefert werden können. Die Weiterentwicklung der Bewertungsmethoden sollte daher nicht nur nach wissenschaftlichen Kriterien vorangetrieben werden, sondern Problemzuschnitt und Bewertungszweck angemessen berücksichtigen. Vorsicht und Erfahrung sind notwendig, um abschätzen zu können, welche Aspekte eines komplexen Systems unbedingt Berücksichtigung finden müssen und welche um der Praktikabilität willen ausgeblendet werden dürfen, ohne die Ergebnisse grob zu verfälschen. Ähnliches gilt für die Umsetzung entsprechender Instrumente: Kontextbezogene, kleinräumige und flexible Politikmaßnahmen versprechen den größten Erfolg, sind aber u.U. unverhältnismäßig teuer.

Trotz dieser Herausforderungen war das Fazit der meisten Workshop-Teilnehmer, dass das Konzept großes Potential hat, jetzt und zukünftig eine erfolgreiche Umwelt- und Naturschutzpolitik zu unterstützen. Insbesondere bietet es die Möglichkeit, das Interesse bislang eher naturschutzferner Akteure zu wecken, wenn es gelingt, die zahlreichen positiven Wirkungen der Natur auf das menschliche Wohlbefinden und die wirtschaftliche Entwicklung aufzudecken. Damit kann eine breitere und angemessenere Berücksichtigung der Umwelt- und Naturschutzbelange bei der Politikgestaltung in möglichst vielen Sektoren angeregt werden. Die in Deutschland im Planungsrecht angelegte Partizipation vieler gesellschaftlicher Interessen bei wichtigen Nutzungsentscheidungen ist dabei ein vielversprechender Ausgangspunkt. Um mögliche Verbesserungen für die Regelsetzung und Instrumentierung aufzuspüren und aus Erfolgen wie Misserfolgen von politischen Maßnahmen zu lernen, ist es sinnvoll und notwendig, die Maßnahmen der letzten Jahre genau zu betrachten.

Zu erwarten ist, dass das Konzept der Ökosystemleistungen auf politischer Ebene auch zukünftig deutlich an Beachtung gewinnt. Dies zeigt sich nicht nur in nationalen, sondern auch in europäischen und internationalen Diskussionen. Neben stark naturschutzbezogenen Strategien und Konventionen, wie dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt oder aber der Europäischen und Nationalen Biodiversitätsstrategie, haben auch wirtschafts- und entwicklungsbezogene Ansätze wie die der Green Economy und der Green Infrastructure die Idee des Ökosystemleistungskonzepts aufgegriffen. Verschiedene Aktivitäten beispielsweise der EU-Mitgliedsstaaten oder aber der Vereinten Nationen zeigen, dass dieses Konzept nicht nur diskutiert, sondern auch berücksichtigt und eingesetzt wird. So kartieren und bewerten die EU-Mitgliedsstaaten derzeit ihre Ökosysteme und deren Leistungen, die Vereinten Nationen bemühen sich um eine Integration von Ökosystemleistungen in das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Die Prozesse einer Betrachtung von Ökosystemleistungen und die Option ihrer ökonomischen Bewertung sind v.a. wichtig, um die Kommunikation zwischen den betroffenen Akteuren anzuregen, gesellschaftliche und private Nutzungsinteressen besser erkennen und berücksichtigen zu können sowie wertvermittelnde Institutionen, d.h. bestehende Entscheidungs- und Informationsgrundlagen offenzulegen bzw. zu überprüfen. Denn die Art und Weise, wie Werte ausgedrückt und vermittelt werden, hat Einfluss auf den Umgang mit der wertgeschätzten Sache. Betrachten und bewerten wir Naturschutzmaßnahmen als (unvermeidlichen) Kostenfaktor, als unternehmerische Zukunftschance oder als Beitrag zur Generationengerechtigkeit? Aus dieser Perspektive heraus ist das Ergebnis der Berechnungen eher zweitrangig. Gleichwohl setzt genau bei diesem Ergebnis das Interesse der Praktiker an, Ergänzungen und Anpassungen ihrer Routinen in Entscheidungsprozessen vorzunehmen, um die bislang wenig berücksichtigten Leistungen einzubeziehen.

Letztlich geht es in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um den Erhalt der biologischen Vielfalt und der Ökosystemleistungen der Natur um die Frage: „Wie wollen wir mit Bezug auf die Natur leben und wie wollen wir, dass unsere Kinder leben können?“ Wenn wir diese Debatte nicht explizit führen, werden diese Fragen implizit über Entscheidungen zu sektoralen Nutzungsmöglichkeiten der natürlichen Ressourcen entschieden. Die komplexen Folgen solcher Festsetzungen als auch die aggregierte Wirkung vieler im Einzelfall sinnvoller Abwägungsentscheidungen sind oft schwierig zu erfassen. Hier kann das Ökosystemleistungs-Konzept zu bewussteren Entscheidungen beitragen und helfen, die einzelnen Leistungen der Natur und ihre Bedeutung für menschliches Wohlbefinden und wirtschaftliche Entwicklung mit größerer Präzision zu erfassen. Es eröffnet interessante Blickwinkel auf oftmals bekannte Daten zur Natur und den natürlichen Lebensgrundlagen. Es bietet zusätzlich zu den bestehenden ethischen, ästhetischen und emotionalen Zugängen einen weiteren Ansatzpunkt für eine breite gesellschaftliche Diskussion. Das durch das Projekt gestärkte Netzwerk der Naturschutz-Akteure und -Forscher wird diese Diskussion weiter anregen und bereichern, weitere Workshops in ähnlichem Format sind im Rahmen von „Naturkapital Deutschland – TEEB DE“ geplant.