

Ökosystemdienstleistungen und Naturschutz

Zur Ökonomisierung umweltpolitischer Entscheidungsfindung

Ökonomische Perspektiven werden für die umweltpolitische Entscheidungsfindung zunehmend bedeutsamer. Die an den Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure besitzen allerdings ihre eigenen Überzeugungen zu ökonomischen Bewertungen. Wie kann das Konzept der Ökosystemdienstleistungen in der politischen Praxis integriert werden? Von Alexandra Dehnhardt

Eine ökonomische Orientierung wird für die umweltpolitische Entscheidungsfindung in zunehmendem Maße wichtig. Im Hinblick darauf sind zwei Entwicklungen von Relevanz. Zum einen haben wir seit Beginn der 1990er Jahre eine strategische Neuausrichtung der europäischen Umweltpolitik zu verzeichnen.

Der Paradigmenwechsel von einem fragmentierten zu einem integrierten Management natürlicher Ressourcen ist dabei mit einem Wandel der dominierenden Steuerungsansätze verbunden, die für das Erreichen von Umweltzielen als erfolgreich angesehen werden. Dieser Wandel wird auch als Abkehr vom Command-and-control-Ansatz bezeichnet. Im Zuge dessen steigt nicht nur die Bedeutung von ökonomischen Anreizinstrumenten, sondern auch von ökonomischen Bewertungsverfahren wie Kosten-Nutzen-Analysen (KNA), um die mit dem Erreichen von Umweltzielen verbundenen Kosten und Nutzen gegenüberzustellen.

Die europäische Kommission verspricht sich von diesem Wandel eine Erhöhung der Wirksamkeit umweltpolitischer Strategien und eine Verbesserung der ökonomischen Effizienz der Umweltgesetzgebung. Zum Ausdruck kommt diese Entwicklung beispielsweise in den jüngsten europäischen gewässerpolitischen Richtlinien, wie der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und der EU-Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL). Ökonomische Umweltbewertungen sind hier insofern von Relevanz, als dass sie auch den Nutzen von Umweltverbesserungen in einen monetären Wertmaßstab überführen und dieser in Kosten-Nutzen-Analysen zur Bewertung politischer Handlungsoptionen eingebunden werden kann. Im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie kann so ein Abweichen von den gesetzten Umweltzielen über die sogenannte Unverhältnismäßigkeit von Kosten im Rahmen einer Abwägung von Kosten und Nutzen ökonomisch begründet werden (vgl. Martin-Ortega 2012).

Bedeutungsgewinn ökonomischer Perspektiven

Neben dieser Entwicklung (primär policy-driven) gibt es zum anderen vonseiten der umweltökonomischen Forschung das Bemühen, den Wert öffentlicher Güter sichtbar zu machen und beispielsweise über KNA auch in die politische Entscheidungsfindung einzubeziehen. Seit Jahrzehnten werden entsprechende umweltökonomische Bewertungsmethoden (weiter)entwickelt und sind mittlerweile – zumindest im internationalen Raum – weitgehend etabliert. Die Bedeutung des ökonomischen Wertes der Leistungen, die die Natur und Landschaft bereitstellen, ist aus dem akademischen Bereich heraus (zunächst also science-driven) über das (Brücken-)Konzept der Ökosystemleistungen (ÖSL) in den letzten zwei Jahrzehnten verstärkt auf die politische Agenda gelangt. Insbesondere mit dem Millennium Ecosystem Assessment (MA 2005) und der internationalen TEEB-Studie von 2010 (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, www.teebweb.org) ist das öffentliche und politische Bewusstsein des Wertes von Ökosystemen und die Popularität des ÖSL-Konzeptes deutlich gestiegen.

Politische Relevanz hat dieser Ansatz in erster Linie in der Biodiversitäts- und Naturschutzpolitik: die europäische und nationale Biodiversitätsstrategie sind als strategische Reaktionen auf den Paradigmenwechsel infolge des MA zu verstehen, indem sie auch den ökonomischen Wert von ÖSL und dessen Ermittlung betonen. Nicht zuletzt im Rahmen der nationalen TEEB-Studie ‚Naturkapital Deutschland‘ (www.naturkapital-teeb.de) ist die Interpretation und Operationalisierung des Ansatzes zunehmend Gegenstand einer zum Teil recht kontrovers geführten nationalen Diskussion (NuL 2014).

Ökosysteme und das menschliche Wohlergehen

Das Konzept der ÖSL impliziert einen ökonomischen Ansatz. Zentraler Gedanke ist es, die Beziehungen zwischen der Funktionsfähigkeit von Ökosystemen und dem menschlichen Wohlergehen aus einer weitgehend anthropozentrischen Perspektive aufzuzeigen. Die Sichtbarmachung des Nutzens von ÖSL für die Gesellschaft steht entsprechend im Mittelpunkt. In der historischen Entwicklung hat das Konzept der ÖSL verschiedene Phasen durchlaufen (Kommunikation des Wertes, zunehmende Forschung und Erscheinen auf politischer Agenda, Eingang in Märkte über marktbasierende Instrumente), die sich aber stets im Rahmen des neoklassischen ökonomi-

schen Wertgerüsten und einer utilitaristischen Perspektive begegnet (vgl. Gómez-Baggethun et al. 2009). Ziel ist es, durch die Erfassung der Leistungen in einem ökonomischen Wertmaßstab diese in der Entscheidungsfindung besser und transparenter einbinden zu können. Fundamental ist dabei ein individualistischer Ansatz: Ökonomische Werte (Kosten und Nutzen) werden in Form von individuellen Präferenzen ausgedrückt, die als Maßstab zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer Handlungsoption für die gesellschaftliche Wohlfahrt herangezogen werden können. Die ökonomische Bewertung bietet einen Entscheidungsrahmen zur expliziten Abbildung der Trade-offs alternativer Managemententscheidungen, also Maßnahmenwirkungen in Relation zu alternativen Nutzen. Zentral ist dabei, dass lediglich Zustandsänderungen bewertet werden, nicht – wie vielfach unterstellt – der Wert der Natur ‚an sich‘. Die Integration sozialer und ökonomischer Werte, die Abwägung zwischen konkurrierenden Politikzielen und die verstärkte Nutzung ökonomischer Anreizinstrumente zur verbesserten Bereitstellung von ÖSL gelten somit als wesentliche Kriterien einer ÖSL orientierten Politik (Matzdorf/Meyer 2014).

Durch die skizzierten Entwicklungen einer zunehmenden Ökonomisierung der Umweltpolitik sowie der Ansätze zum Management von ÖSL (hier am Beispiel der Gewässer- und Naturschutzpolitik) stehen die nationale Politik und Administration aber auch die politikorientierten wissenschaftlichen Disziplinen unter einem enormen Anpassungsdruck. Sie müssen sich nicht nur mit veränderten Problemstrukturen und neuen konzeptionellen Ansätzen auseinandersetzen, sondern auch über Jahrzehnte etablierte Entscheidungsheuristiken und Steuerungsansätze anpassen. Von zunehmendem Forschungsinteresse ist daher die Wahrnehmung und Interpretation der ökonomischen Anforderungen sowie ggf. deren Transformation im Zuge der Integration in die nationale politisch-administrative Praxis und politikorientierte Wissenschaft. Lassen sich hier Gemeinsamkeiten bei der Integration ökonomischer Umweltbewertungen im Rahmen der Gewässerpolitik und der Interpretation und Integration des ÖSL-Konzeptes in die Naturschutzpolitik erkennen?

Deutung der ökonomischen Umweltbewertung

Blicken wir zunächst auf die Gewässerpolitik. Da die WRRL als europäische Rahmenrichtlinie einen erheblichen Interpretationsspielraum bietet, kann der nationale Umsetzungsprozess entsprechend durch innerstaatliche Interessen und politische Überzeugungen beeinflusst werden, trifft aber auch auf ein bestehendes historisch-institutionelles Gefüge. Die deutsche Gewässerpolitik ist traditionell durch einen Regulierungsansatz gekennzeichnet, der sich am Emissionsprinzip, dem Stand der Technik und dem Vorsorgeprinzip orientiert, Ansätze also, die im Gegensatz zu eher kontextorientierten Steuerungsansätzen keine direkten Abwägungen der sozialen, ökologischen und ökonomischen Effekte von Handlungsop-

tionen vorsehen. Diese traditionelle Orientierung beeinflusst als externe Handlungsbedingung auch die Wahrnehmung der Akteure in der Verwaltung. Entsprechend ist nicht nur in den offiziellen Handlungsleitlinien der LAWA (Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser), sondern auch vonseiten der wasserwirtschaftlichen Akteure eine gewisse Skepsis gegenüber dem Einsatz von KNA und ökonomischen Umweltbewertungen in der wasserwirtschaftlichen Planung festzustellen (Dehnhardt 2012). Doch welche Einstellungen und Überzeugungen der bürokratischen Akteure bestimmen darüber hinaus die Deutungen und das Handeln in der wasserwirtschaftlichen Administration (und damit eine Integration ökonomischer Bewertungsansätze in die Praxis)?

In einer empirischen Analyse der Einstellungen wasserwirtschaftlicher Akteure gegenüber ökonomischen Umweltbewertungen konnte gezeigt werden, dass die heuristische Rolle von KNA im Entscheidungsprozess, d. h. der Beitrag von KNA zur Identifikation von Handlungsoptionen und zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz der Entscheidungsfindung offensichtlich anerkannt und wertgeschätzt wird (Dehnhardt 2013). Dies betrifft jedoch nur die instrumentelle Ebene der Nutzbarkeit ökonomischer Kriterien, eine grundlegende Akzeptanz des ökonomischen Wertkonzeptes geht damit nicht notwendigerweise einher. Hier spielen eher zugrunde liegende ‚belief systems‘ eine Rolle, grundlegende Überzeugungen also, die die Wahrnehmung der potenziellen Bedeutung von KNA und ökonomischen Umweltbewertungen bestimmen. Eine weitere empirische Untersuchung gibt Hinweise darauf, dass sich insbesondere fundamentale Wertvorstellungen ausschlaggebend für die Nicht-Nutzung ökonomischer Umweltwerte zeigen. Etablierte natur- oder ingenieurwissenschaftlich orientierte Entscheidungsverfahren werden im wasserwirtschaftlichen Kontext ebenso wie fachliche gegenüber ökonomischen Bewertungskriterien als überlegen wahrgenommen. Eine stärkere Rolle ökonomischer Kriterien wird hingegen mit Einschränkungen der Entscheidungsfreiheit und einer potenziellen Abwertung der eigenen Expertise in Verbindung gebracht. Vor allem stößt jedoch die Einbindung individueller Präferenzen (ermittelt z. B. durch Zahlungsbereitschaftsanalysen) statt traditionell eingesetzter Expertenurteile in Managemententscheidungen im Bereich natürlicher Ressourcen auf erheblichen Widerstand (vgl. Dehnhardt 2013). Die Ablehnung des umweltökonomischen Wertkonzeptes erweist sich somit als bedeutendes Hindernis einer verstärkten Orientierung der Gewässerpolitik an ökonomischen Bewertungen.

Interpretation des ökonomischen Ansatzes

Gelten diese Beobachtungen und Rückschlüsse aus der Wasserwirtschaft gleichermaßen auch für die Integration der ökonomischen Fundierung des ÖSL in die Naturschutzpolitik? In der aktuellen Diskussion wird darauf verwiesen, dass in Deutschland bereits etablierte Steuerungsansätze und Politikinstrumente für den Biodiversitätsschutz existieren (Hauck

et al. 2013). So gibt es im Naturschutzbereich eine jahrzehntelange Erfahrung in der Erfassung und Bewertung von Landschaftsfunktionen, einem Konzept, das – ähnlich wie der ÖSL-Ansatz – auf Maßnahmen zur Wiederherstellung und Verbesserung der Fähigkeit von Landschaften zur Erfüllung menschlicher Bedürfnisse abzielt (von Haaren/Albert 2011). Dieser Ansatz orientiert jedoch nur auf die Angebotsseite. Die Nachfrage nach Umweltgütern oder ÖSL wird implizit aus den (expertenurteilsbasierten) Zielen der Umweltgesetzgebung, also der WRRL oder der Naturschutzgesetzgebung, als demokratisch legitimierte, normative Basis abgeleitet. Eine ökonomische Nachfrageperspektive, wie es das Konzept der ÖSL vorsieht, wird hier nicht eingenommen. Entsprechend integrieren die bestehenden landschaftsplanerischen Steuerungsansätze auch die Trade-offs zwischen konkurrierenden ÖSL nur begrenzt oder implizit, denn sie orientieren sich genauso wie die wasserwirtschaftlichen Ansätze an naturwissenschaftlich oder planerisch definierten Zielen.

Vor dem Hintergrund einer traditionell eher zurückhaltenden Haltung der Landschaftsplanung gegenüber der monetären Bewertung (von Haaren/Albert 2011) stellt sich die Frage, ob sich ähnlich wie in der wasserwirtschaftlichen Entscheidungsfindung, hier ein Bemühen abzeichnet, am bisherigen System der Entscheidungsfindung nur wenig zu ändern. Diese Frage lässt sich sicherlich nicht abschließend beantworten, die Diskussionen im Rahmen der nationalen Naturkapital-Initiative, auch im Hinblick auf das Potenzial der Integration ökonomischer Bewertungsansätze in die bestehenden Planungssysteme, sind in vollem Gange. Eine verstärkte Diskussion um die Integration ökonomischer Anreizinstrumente, die sich gegenwärtig auch abzeichnet (z. B. Payments of Ecosystem Services), ist nicht notwendigerweise eine Verstärkung der ökonomischen Perspektive, da diese keine nachfrageorientierte Bewertung der Ökosystemleistungen erfordert.

Fazit

In beiden Politikfeldern lassen sich gegenwärtig Anzeichen dafür finden, die etablierten, traditionell genutzten Steuerungsansätze nicht strukturell zu ändern und damit die Transformation der umweltpolitischen Entscheidungsfindung in Richtung einer verstärkten umweltökonomischen Orientierung zu begrenzen. Die Entwicklungspfade traditioneller Verfahren in Verwaltung und Wissenschaft sind offenbar, trotz des skizzierten Bedeutungsgewinns der ökonomischen Bewertung, stabil und verweisen auf die Beharrungskräfte etablierter Organisationen und Verwaltungen.

Die Ambivalenz – die Orientierung auf den Marktmechanismus als Mittel zur verstärkten Berücksichtigung von Umweltbelangen, ursächlich aber verantwortlich für weitreichende Umweltprobleme – führt zu einer nachvollziehbaren Skepsis gegenüber ökonomischen Bewertungsansätzen und der Befürchtung eines ‚Ausverkaufs‘ der Natur. Ein solches Misstrauen und Fehlinterpretationen können jedoch bewirken, dass das bestehende

Potenzial ökonomischer Wertermittlung zur Unterstützung umweltorientierter Politiken ungenutzt bleibt. Ungelöste Managementprobleme lassen sich mit ökologischen oder planerischen Ansätzen auch nur begrenzt abbilden, ebenso wenig, wie damit das Problem der Legitimation von Werturteilen gelöst wird. Die Trennung von ‚Fakten‘ und ‚Werten‘ ist nur begrenzt zulässig, denn Werturteile als Ausdruck der Interpretation von Fakten werden auch in traditionellen Ansätzen zugrunde gelegt. Eine Weiterentwicklung der Ansätze, eine Erweiterung um eine ökonomische Perspektive und deren institutionelle Einbettung, beispielsweise im Hinblick auf die Abwägung von Umweltzielen, wären jedoch hilfreich.

Literatur

- Dehnhardt, A. (2012): Die Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen im wasserwirtschaftlichen Verwaltungshandeln – eine empirische Untersuchung im Kontext der EG-Wasserrahmenrichtlinie. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), 3/2012. S. 283–311.
- Dehnhardt, A. (2013): Decision-makers' Attitudes towards Economic Valuation – a Case Study of German Water Management Authorities. In: Journal of Environmental Economics and Policy 2, 2/2013. S. 201–221.
- Dehnhardt, A. (2013): Zur Anpassung traditioneller Entscheidungsfindung. Die Nutzung und Akzeptanz von Kosten-Nutzen-Analysen im Kontext der europäischen Wasserrahmenrichtlinie. Technische Universität Berlin, Dissertation, Berlin.
- Gómez-Baggethun, E./de Groot, R./Lomas, P.L./Montes, C. (2009): The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. In: Ecological Economics 69, 6/2009. S. 1.209–1.218.
- Hauck, J. et al. (2013): The Promise of the Ecosystem Services Concept for Planning and Decision-Making. In: GAIA 22, 4/2013. S. 232–236.
- Martin-Ortega, J. (2012): Economic prescriptions and policy applications in the implementation of the European Water Framework Directive. In: Environmental Science & Policy 24. S. 83–91.
- Matzdorf, B./Meyer, C. (2014): The relevance of the ecosystem services framework for developed countries' environmental policies: A comparative case study of the US and EU. In: Land Use Policy 38. S. 509–521.
- NuL – Natur und Landschaft (2014): Ökosystemleistungen und Naturschutz, Schwerpunkttheft 2/2014.
- von Haaren, C./Albert, C. (2011): Integrating ecosystem services and environmental planning: limitations and synergies. In: International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services and Management 7, 3/2011. S. 150–167.

AUTORIN + KONTAKT

Dr. Alexandra Dehnhardt ist Mitarbeiterin am Fachgebiet Landschaftsökonomie des Instituts für Landschaftsarchitektur und Umweltplanung der Technischen Universität Berlin.

TU Berlin, Fachgebiet Landschaftsökonomie,
Straße des 17. Juni 145, 10623 Berlin.
Tel.: +49 30 314-21358,
E-Mail: alexandra.dehnhardt@tu-berlin.de

