

Was sind Payments for Ecosystem Services (PES); welche Designoptionen gibt es?

Christian Schleyer

Expertenworkshop

„Innovative Finanzierungsmechanismen für den Erhalt der Biodiversität:
Win-Win Situationen für Natur und Wirtschaft?“

Deutsche Umwelthilfe / Global Nature Fund
Berlin, 11.12.2012

Ökosystemleistungen (*ecosystem services*)

- „der vielfältige Nutzen, den Menschen aus Ökosystemen erzielen“ (MA 2005)



Instrumente in der Umweltpolitik

Marktbasierte Instrumente

Honorierungssysteme für Ökosystemleistungen (PES)

Steuern/
Abgaben

Handelbare
Zertifikate

Zahlungs-
programme

Verminderung
von Markt-
reibungen

Ordnungsrecht (Ge- und Verbote)

Direkte staatliche Bereitstellung

Private Verträge zwischen Individuen

Informationskampagnen und Bildungsmaßnahmen

Kooperative Maßnahmen und Selbstverpflichtungen

Payments for Ecosystem Services – Eine Definition



- *“A PES scheme, simply stated, is a*
 - ***voluntary,***
 - ***conditional agreement between***
 - ***at least one ‘seller’ and***
 - ***one ‘buyer’***
 - *over a **well defined environmental service** – or a land use presumed to produce that service” (Wunder 2005)*
- **Theoretisches Ideal, nicht präzise Definition realer PES**
- **PES** – recht dehnbares Konzept, das sehr verschiedene Ansätze und Honorierungsmechanismen beinhalten kann

Designoptionen (I)



- **Welche Ökosystemleistungen** sollen (verstärkt) bereitgestellt werden?
 - Sauberes Trinkwasser, Biomasse, Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit, Landschaftsästhetik
 - Einzelne oder mehrere Ökosystemleistungen gleichzeitig
 - Qualität und/oder Quantität
- **Wer profitiert von den (verstärkt) bereitgestellten Ökosystemleistungen?**
 - z.B. (allgemeine/regionale) Öffentlichkeit, (private) Unternehmen
 - Nutznießer häufig **nicht** die unmittelbaren ‚Käufer‘

Designoptionen (II)



- **Wer stellt die finanziellen Mittel bereit?**
 - z.B. Staat, Stiftungen, private Unternehmen, (inter-) nationale Nichtregierungsorganisationen → treten häufig als **Intermediäre** auf, um (potentielle) Nachfrage zu bündeln
- **Welcher Art ist der ökonomische Anreiz und die Form der Honorierung?**
 - Handlungs- oder ergebnisorientierte Honorierung
 - Prämienhöhe einheitlich oder differenziert (z.B. Auktion)
 - Grundlage für Prämienhöhe/‘Preisbildung‘ – Opportunitätskosten oder private/gesell. Zahlungsbereitschaft
 - Einmal- oder periodische Zahlungen (Dauer? Homogen?)
 - Geld, geldwerte (Dienst-)Leistungen, oder Naturalien

Designoptionen (III)



- Welche **Akteure** sind an der **Ausgestaltung und Implementierung** beteiligt?
 - z.B. staatliche Agrar- und Umweltverwaltungen, Kommunen, Verbände, politische Akteure, Ressourcennutzer selbst
 - Festlegung der Prämienhöhe und der Maßnahmeninhalte, Zuständigkeiten für Überwachung und/oder Sanktionierung
- Zielen die Instrumente auf **Einzelpersonen/-unternehmen** oder **Akteursgemeinschaften**?
 - z.B. Land- oder forstwirtschaftliche Betriebe, Landschaftspflegeverbände, Lokale Aktionsgruppen (LEADER)

Designoptionen (IV)

- Welche **Kriterien für die Teilnahme** gibt es?
 - z.B. **räumlich** abgegrenzte Förderkulisse (Hot-Spots, Wassereinzugsgebiete) oder **inhaltlicher** Fokus (Forstbetriebe)
- Welcher **Grad der Freiwilligkeit** der Teilnahme besteht?
 - **Nachfrageseite:**
 - z.B. Staat bündelt Nachfrage seiner Bürger nach bestimmten Ökosystemleistungen und erhebt dafür Umweltsteuer
 - z.B. gemeinnützige Naturschutzverbände sammeln Spenden und finanzieren so Naturschutzmaßnahmen
 - **Angebotsseite:**
 - Prämien können wichtigen Teil des Betriebseinkommens darstellen (vor allem bei geringen Opportunitätskosten)
 - Landnutzung kann bereits ordnungsrechtlich eingeschränkt sein, aber Staat zahlt Ausgleich, um Anreiz zum Regelverstoß zu vermindern

- **Ökosystemleistungen im Fokus**
 - Schutz von Wassereinzugsgebieten
 - Kohlenstoffsequestrierung (Wälder!)
 - Habitat- und Wildtierschutz
 - Bioprospektion
 - (Landschaftsästhetik)
- **Geographischer Fokus**
 - ‚Klassische‘ PES vor allem in Süd- und Mittelamerika (Entwicklungsländer)
 - In den USA und Europa meist als Agrarumwelt- und/oder Vertragsnaturschutzmaßnahmen

- **Wenige PES jenseits von Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz**
 - Lokale PES durch Landschaftspflegeverbände (finanziell und hinsichtlich der Teilnehmer meist stark limitiert)
 - Regionale Aufpreisprojekte (Streuobstwiesen)
 - **Zahlreiche PES (Trinkwasserkooperationen) zwischen Wasserwerken und Landwirten**, die im Einzugsgebiet wirtschaften
 - Implementierung und Kontrolle meist durch staatliche Behörden
 - Häufig Mischfinanzierung (Staat, Wasserwerke, andere Quellen)
 - Meist Kompensationszahlungen, aber auch Investitionshilfen und Beratungsleistungen

- **Sehr hohe/prohibitiv hohe Transaktionskosten** aufgrund **spezifischer Eigenschaften vieler Ökosystemleistungen**
→ **Implementierung von PES sehr aufwändig** oder erfolgt erst gar nicht
 - Nichtausschließbarkeit (öffentliche und Allmendegüter)
 - Unsicherheit; Verbundenheit der Produktion; Irreversibilität
 - Komplexität von Ursache-Wirkungszusammenhängen
 - Mobilität bzw. Speicherfähigkeit; Abgrenzungsprobleme
- Wirksamkeit von PES häufig eingeschränkt durch **konträre Handlungsanreize** (z.B. Vertragsnaturschutz vs. Förderung des Energiepflanzenanbaus)

- **PES für bestimmte Ökosystemleistungen** können zur **Verminderung anderer Ökosystemleistungen** führen (z.B. Biomasseanbau vs. Biodiversität)
- PES können **soziale Konflikte hervorrufen**
 - z.B. Aufforstung vs. Offenlandschaft
 - Unerwünschte distributive Nebeneffekte (Eliten, Wissende vs. Arme)
- **Räumliche Substitutionseffekte**
 - Erhalt einer Ökosystemleistung in einer Region kann zu Degradierung derselben anderenorts führen (z.B. Renaturierung von Feuchtgebieten in Deutschland vs. Moorumbbruch in der Ukraine)
- **“Crowding out”** von (zuvor) unentgeltlich erbrachten Naturschutzleistungen (Verlust intrinsischer Motivation)

- **Dauerhaftigkeit der Bereitstellung**/des Schutzes der geförderten Ökosystemleistungen
 - Meist begrenzte Zahlungszeiträume → Anschließendes vertragliches/gesetzliches Veränderungsverbot?
- **„Probleme“ bei der „Preisbildung“**
 - Korrekte und differenzierte Bestimmung der Kosten (Opportunitäts-, Produktions- und vor allem Transaktionskosten) schwierig
 - Alternative: „Bewertung der Natur“
 - Nutzungsabhängige **und** nutzungsunabhängige Werte (z.B. Existenz- und Optionswerte, Präferenzen künftiger Generationen?)
 - Bewertung sehr stark kontextabhängig (Zeit, Ort, Ressource)
 - Hoher Aufwand (z.B. Durchführung kontingenter Bewertungsverfahren)
 - Ethische Bedenken bei „Inwertsetzung von Natur“ („Kommodifizierung“)

- **Honorierte Leistung tatsächlich ‚zusätzlich‘?**
 - **Mitnahmeeffekte** vor allem bei niedrigen Opportunitätskosten
- **Berücksichtigung des natürlichen, institutionellen und sozio-ökonomischen Kontexts**
 - **Hohes Potential** regional angepasster Maßnahmen bei der **Erhöhung der Produktionskosteneffizienz** und bei der **Verringerung von Zielvermeidungskosten**
 - **Aber: Hoher Wissensbedarf** (regionale Eigenschaften des Ressourcensystems, Verfügbarkeit geeigneter Maßnahmen)
 - PES interagieren mit bestehenden formalen und informellen Regeln sowie Governance-Strukturen (positive/negative Effekte möglich)
 - **PES häufig Bestandteil eines Policy-Mix** (Grundbereitstellung Ökosystemleistung über Ordnungsrecht oder auf freiwilliger Basis
→ Mehrangebot durch Honorierung)

- **Ergebnisorientierte MBI** versprechen höhere Wirksamkeit und Kosteneffizienz gegenüber handlungsorientierten Instrumenten
 - z.B. **Reduktion von Informationsasymmetrien, Innovationsanreiz** für Landnutzer, usw.
 - **Aber:** Ergebnis kann häufig nicht/nur sehr aufwändig gemessen und/oder bestimmter Handlungsintensität zugeordnet werden
 - **Unsichere Prämienhöhe** aufgrund stochastischer Ereignisse
 - Opportunitätskosten nicht Grundlage für Prämienhöhe, stattdessen **Bewertung von Natur notwendig**

**Vielen Dank für
ihre Aufmerksamkeit !**