

NATURALCAPITALMARKETS.ORG
Die Natur als wertvolle Wirtschaftsgröße sehen



ZUSAMMENFASSUNG WEBINAR

„AUSGLEICHSMAßNAHMEN UND OFFSETS – EIN VERGLEICH ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND DEN USA“

Am Donnerstag, den 23. Januar 2014 wurde ein erstes 1 ½-stündiges Webinar im Rahmen des Projektes „Natural Capital Markets“¹ mit ungefähr 30 Teilnehmern durchgeführt. Der Moderator und Projektleiter der Deutschen Umwelthilfe e.V., Ulrich Stöcker, stellte das BfN-Projekt kurz vor und führte in die Thematik ein. Im Rahmen des Projekts wird eine Informationsbroschüre erarbeitet, die die zwei bekanntesten „Biodiversitäts-Märkte“ beleuchtet und kritisch diskutiert. Parallel dazu werden für die Zielgruppen Unternehmen, Finanzinstitute und NGOs Handlungsanleitungen erarbeitet, die spezifisch auf die möglichen Handlungs- und Einwirkungsfelder dieser Gruppen eingeht. Für die politischen Entscheidungsträger werden in einem Policy Paper die Empfehlungen, wie mit diesen Märkten umgegangen werden sollte, zusammengefasst. Auf der Webseite www.naturalcapitalmarkets.org werden alle erarbeiteten Ergebnisse zum Download bereitstehen und viele weitere Hinweise rund um dieses Thema.

Das Webinar hat das Thema: Biodiversity Offsets – Kompensationsmaßnahmen. Prof. Dr. Bernd Hansjürgens (UFZ Leipzig) führte in die Thematik „Naturkapital“ ein und stellte die Bewertungsmotive sowie die Rolle der Märkte vor. Naturkapital ist ein Kunstbegriff – eine ökonomische Metapher für den begrenzten Vorrat an Naturressourcen. Das Naturkapital wirft eine „Dividende“ ab, die sog. Ökosystemleistungen, die Güter und Leistungen der Natur, die wir beziehen. Das Millennium Ecosystem Assessment² (2005), die Studie der Vereinten Nationen, unterscheidet vier Kategorien von Leistungen: Versorgungsleistungen (z.B. Agrar- oder Forstmärkte), Regulierungsleistungen (z.B. Auen, die vor Hochwasser schützen), Kulturelle Leistungen (z.B. Erholungs- und Bildungsleistungen) und die unterstützenden Basisleistungen (z.B. Photosynthese und Nährstoffkreisläufe). Wir Menschen schützen oft nur das was für uns einen Wert hat. Die Natur scheint zunächst oft keinen Wert für uns zu haben da nur auf Human- und Sachkapitalwerte geachtet wird. Daher werden Naturleistungen bei Entscheidungen oft nicht genügend berücksichtigt. Dies ist z.B. der Fall bei der Trockenlegung einer Auenlandschaft. Die ökonomischen Vorteile, der Flächengewinn und die verbesserte Verkehrsinfrastruktur werden den ökonomischen Kosten der

¹ Online Informationsplattform für Biodiversitätsmärkte

² <http://www.maweb.org/en/Index.aspx>

Eindeichung gegenübergestellt, ohne dabei den Biodiversitätsverlust, das erhöhte Überflutungsrisiko oder das Nährstoffretentionspotential zu berücksichtigen. Diese Aspekte sollten jedoch in die Entscheidungen miteinfließen. Dies ist der Grund, warum die Werte der Natur aufgezeigt werden müssen.

Der Ansatz dafür wurde in der TEEB The Economics of Ecosystems and Biodiversity Berichtreihe gegeben. Ziel war es, die ökonomische Bedeutung des globalen Biodiversitätsverlustes aufzuzeigen. Nationale Erfassungen von Ökosystemleistungen wurden gestartet oder sind in Vorbereitung. In Deutschland wird der erste TEEB-Bericht zu Naturkapital und Klimapolitik am 12.2.2014 veröffentlicht.

Die ökonomische Bewertung der Ökosystemleistungen bietet die Möglichkeit

- Entscheidungen zu fällen, in denen die Kosten und Nutzen abgewogen sind,
- die Aufmerksamkeit auf die Leistungen der Natur zu lenken,
- der Gesellschaft zu verdeutlichen, was es bedeutet, Natur zu verlieren und
- die Öffentlichkeit stärker in Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen.

Mangrovenwälderbeispiel - Thailand

In den letzten 30-40 Jahren sind 50-60% der Mangrovenwälder, die die Küsten Thailands schützten, zerstört worden, um Garnelenzuchtfarmen Platz zu machen. Zunächst scheint die Garnelenzucht einen höheren Ertrag zu erzielen, doch bei Berücksichtigung des gesellschaftlichen Nutzens intakter Mangrovenwälder überwiegt deren Wert den der Garnelenzucht um ein Vielfaches. Intakte Mangrovenwälder bieten u.a. einen Unwetterschutz und ein Rückzugsgebiet für Fische - Faktoren, die bislang nicht in das Entscheidungskalkül eingeflossen sind, weil Bewertungsmethoden fehlten. Unter Berücksichtigung auch dieser gesellschaftlichen Nutzen lohnt es sich auch ökonomisch Mangrovenwälder zu erhalten.

Es gibt einige Instrumente, mit denen Werte anerkannt, aufgezeigt und integriert werden können. Normen, Regulierung und Politiken, wie z.B. Regionalpläne erkennen Werte an. Mithilfe von ökonomischen Instrumenten, wie z.B. Zertifizierung, Evaluation von Schutzgebieten und Payments for Ecosystem Services (PES) können Werte aufgezeigt und in Märkten zu einem kleinen Teil integriert werden. Märkte bergen jedoch auch Schwachpunkte: sie suggerieren, dass wir etwas austauschen können, was bei Ökosystemleistungen an Grenzen stößt.

Im Anschluss gab Dr. Carsten Mann (TU Berlin) einen Überblick über Biodiversity Offsets - von der Entstehungsgeschichte bis zum Status Quo. Biodiversity Offsets sind Maßnahmen zur Wiederherstellung bzw. Kompensation von Biodiversitätsschäden mit dem Ziel, ein No-Net-Loss (d.h. kein Verlust an Naturwerten) zu erreichen und vorzugsweise sogar ein Net-Gain (d.h. ein Zuwachs an Naturwerten) herzustellen.

Es gibt zwei Arten von Biodiversity Offsets: verpflichtende und freiwillige.

In den USA und in Deutschland gab es zwei unabhängige Entwicklungen: In den USA gibt es seit 1982 das Wetland Banking und das Species Banking. In Deutschland gibt es seit 1993 die Flächen- und Kompensationspools. Beide Systeme beruhen auf dem Verursacherprinzip, wonach der Verursacher der Umweltschäden für diese aufkommen muss. Auch ist ihnen die Ausgleichshierarchie gemein, nach der Eingriffe zunächst vermieden, minimiert und als letzte Option ausgeglichen bzw. ersetzt werden sollen.

In den USA basieren die Banking-Systeme auf dem Clean Water Act (für Wetland Banking) und dem Endangered Species Act (für Species Banking); es geht also um die Vermeidung, Minimierung und Kompensation von Eingriffen in Feuchtgebiete bzw. Lebensräume geschützter Arten. Da es zu

Vollzugsdefiziten bei der Umsetzung von Kompensationspflichten kam, haben sich zunächst in Kalifornien institutionalisierte Banking-Systeme entwickelt, aus denen Märkte für Kompensationsleistungen hervorgegangen sind. In diesen Märkten bieten Dritte Flächen und Maßnahmen für Kompensationsverpflichtete an. Die erste Habitat Bank (zu deutsch: Maßnahmenpool) entstand in den kalifornischen Carlsbad Highlands, die den damals gefährdeten Schwarzschnanz-Mückenfänger beheimaten. Der Habitat-Bank-Betreiber erhielt für die Erhaltung und die Pflege des Lebensraums sog. species credits, die an Kompensationsverpflichtete Vorhabenträger verkauft werden konnten. Die US-amerikanischen Habitat Banks sind Vorbild für vergleichbare Instrumente in anderen Ländern.

In Deutschland basieren die Flächen- und Maßnahmenpools (heute Ökokonten) auf klaren gesetzlichen Grundlagen, nämlich dem Bundesnaturschutzgesetz, den Naturschutzgesetzen der Länder und dem Baugesetzbuch. In Deutschland ist der Ansatz umfangreicher und flächendeckender, das heißt die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft ist unabhängig vom ökosystemaren Bezug und generell an Veränderungen der Gestalt oder Nutzfläche gekoppelt. Auch in Deutschland kam es zu Vollzugsdefiziten, die durch die Flexibilisierung und die Bildung von Pools und Banking-Systemen aufgefangen werden konnte. Kompensationsflächen und –maßnahmen können bevorratet und in Ökopunkten bewertet angeboten werden. Dabei geht es in Deutschland kaum um die Marktorientierung, sondern vielmehr um die administrative Steuerung. Das deutsche System ist international eher unbekannt, wenngleich Vorbild für in Erarbeitung befindliche europäische Initiativen.

Die Vorteile von Biodiversity Offsets sind:

- ökologisch: die Ausgleichsmaßnahmen sind gebündelt und Korridore können geschaffen werden, auch kann der Ausgleich vor dem Eingriff stattfinden (Bevorratung)
- ökonomisch: Transaktionskosten werden minimiert
- sozial: Minderung von Konflikten mit anderen Landnutzern
- freiwillige Kompensationsmaßnahmen:
 - o neue Akteure werden zu Biodiversitätsschutz bewegt
 - o das Image/die Reputation von Käufern von Biodiversity Offsets kann steigen
 - o Erschließung eines „Biodiversitätsmarkts“

Freiwillige Biodiversity Offsets können entweder als Zusatz zu verpflichtenden Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, aber auch wenn keine Kompensation vorgeschrieben und sogar wenn kein gesetzlich-planerischer Rahmen vorgegeben ist.

Zu den Risiken gehören:

- Angemessenheit der Kompensationsmaßnahmen: räumlich und funktional
- Die Aushebelung von Verboten, da man für Kompensationsmaßnahmen zahlt, bekannt als sog. „license to trash“
- Die Rahmenbedingungen und Wirkungen sind oftmals unbekannt, dies umfasst die Formen der Organisation und der Steuerung
- Die Qualitätskriterien für Kompensationsmaßnahmen sind offen (dazu gehört die Unsicherheit, ob die Flächen dauerhaft gesichert und gepflegt werden)
- Die sog. „Vermarktung der Natur“, im Sinner einer Übertragung der Verantwortung für den Biodiversitätsschutz vom Staat auf den Markt

Und dennoch lässt sich ein zunehmendes Interesse an Biodiversity Offsets und Habitat Banking Systemen erkennen. Es hat sich eine große, gut vernetzte Industrie aus Experten, Geldgebern, Serviceprovidern, Wissenschaftlern usw. entwickelt, die z.T. ihr berufliches Dasein auf Biodiversity Offsets gründet und ein Interesse daran hat, das Konzept zu verbreiten. Die Marktorientierung hat zu

einer gewissen Eigendynamik geführt. Echte Politikalternativen geraten in den Hintergrund, so dass die Notwendigkeit des Nachsteuerens besteht.

In der anschließenden Diskussion wurde deutlich, dass zwar die theoretischen Vorteile von Biodiversity Offsets und der Habitat-Banking-Struktur bekannt sind, jedoch der Mehrwert für den Biodiversitätsschutz weiterhin angezweifelt wird. Im deutschen System liegt dies vor allem daran, dass viele Kompensationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene stattfinden, bei denen planerische Ausweisung und Management in Personalunion stattfinden und damit keine unabhängige Kontrolle gewährleistet wird. Die Qualitätskriterien sind daher nicht objektiv. Die Bündelung von Flächen und Maßnahmen hat dennoch zu Qualitätssteigerungen geführt, auch gibt es Standards auf Verordnungsebene und einige Analysen zur Wirksamkeit. In Pilotprojekten in Großbritannien und Frankreich haben Habitat Banks nicht zu einer Biodiversitätssteigerung geführt, obwohl Studien aus Deutschland das Gegenteil gezeigt haben. Ein großes Problem besteht in der fehlenden Dateninformationsbasis, da viele Auswirkungen auf die Biodiversität sich erst langfristig zeigen und viele Publikationen nicht über den engen Kreis von Experten verbreitet werden.

Eine Herausforderung ist zudem die Gewährleistung der Dauerhaftigkeit. In Deutschland müssen die Flächen dauerhaft gesichert werden und die Maßnahmen werden ca. 25-30 Jahre durchgeführt. Eine Zweckbindung der Flächen wird in das jeweilige Landeskataster eingetragen. Eine offene Frage, ist nach wie vor, was mit den Flächen von Ökokonten oder Habitat Banks passiert, wenn der Betreiber der Fläche in Konkurs geht.

Bei der Konsultation im Rahmen der No-Net-Loss Initiative der EU Kommission bemängeln NGOs, dass es kein einheitliches Monitoring gibt. Die strenge und einheitliche Regulierung durch die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung in Deutschland wird begrüßt und gleichzeitig wird die Übertragbarkeit des Systems auf andere europäische Länder und deren strenge Umsetzung nicht als realistisch eingeschätzt. Die einheitliche Einbindung der Behörden und Verwaltungen ist unabdingbar. Im Rahmen der No-Net-Loss-Initiative wird über die Verknüpfung mit übergeordneten Planungen, wie z.B. den Green-Infrastructure-Zielen der EU-Biodiversitäts-Strategie nachgedacht. In den USA ist das nicht der Fall, da dort übergeordnete Planungen nicht in dem Maße wie in Deutschland institutionalisiert sind. Zudem kaufen vielen Habitat Banks in den USA billige Flächen, die nicht unbedingt die aus einer ökologischen Sicht wertvollsten sind. Die Habitat Banks sind allerdings in die Schutzgebietsplanungen auf regionaler Ebene eingebettet.

Die Zielmarke Net-Gain wird als eher utopisch angesehen, da sogar noch im Bereich No-Net-Loss, wo es um die Wirkung der Kompensationsmaßnahmen geht, viel Handlungsbedarf gesehen wird. Bei der Frage, inwieweit freiwillige Offsets zum Biodiversitätsschutz beitragen, war zu Recht die Diskussion aus welchen Beweggründen Unternehmen sich beteiligen und ob dadurch tatsächlich eine kritische Masse erreicht werden kann. Die Unternehmensbeteiligung erfolgt vermutlich aus Marketinggründen, um ihr Umweltengagement zu bewerben. Ausschließlich auf Voluntary Offsets kann jedoch nicht gesetzt werden. Eine kritische Masse kann sicherlich nicht erreicht werden und daher bedarf es einer institutionalisierten staatlichen Kontrolle und Überwachung. Der Staat muss die Bereitstellung von Pools und Maßnahmen, ob für verpflichtende oder freiwillige Offsets, kontrollieren. Damit wird die Verantwortung nicht auf den Markt übertragen und der Staat kann seiner Verantwortung gerecht werden. Es wurde betont, dass eine Bewertung von Naturkapital und deren Einbettung in marktähnlichen Mechanismen wie Habitat Banks oder Ökokonten nicht zwangsläufig zur Übergabe der Zuständigkeit für den Naturschutz dem Privatsektor übergeben werden muss. Auch in den TEEB-Berichten wird die Zuständigkeit des Staates zur Überwachung hervorgehoben.

Generell fehlen bei Biodiversity Offsets noch viel stärker als bei CO₂-Offsets das Verständnis und die Einigkeit über die Bewertung. CO₂-Emissionen und -Einsparungen werden von der Industrie

mittlerweile akzeptiert und verstanden, aber die Verbindung zu Ökosystemleistungen ist längst noch nicht angekommen. Und dennoch fehlt bei alleiniger Betrachtung von CO₂-Umweltauswirkungen die Multifunktionalität einer intakten Biodiversität. Auch der Preis einer Tonne CO₂ ist umstritten, klar ist jedoch, dass der aktuelle Marktpreis viel zu niedrig angesetzt ist.

Ein zweites Webinar zum Thema „Payments for Ecosystem Services (PES) – Ein Praxisbeispiel“ findet am 17.2.2014 Februar statt, bitte melden Sie sich bei Interesse schon jetzt unter www.naturalcapitalmarkets.org/webinar an. Ansprechpartner ist Joost Bakker, GNF (bakker@globalnature.org).

Protokoll: Suleika Suntken, DUH,

www.naturalcapitalmarkets.org

Das Projekt [naturalcapitalmarkets.org](http://www.naturalcapitalmarkets.org) ist ein durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) gefördertes Projekt des Global Nature Fund (GNF) in Kooperation mit der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH).