



NeFo-Interview

„Für die politische Umsetzbarkeit von Naturschutz sind Verteilungsaspekte häufig viel zentraler als Effizienzaspekte“

Jasper Meya, Ökonom an der Universität Oldenburg



Soziale Gerechtigkeit und Naturschutz stehen nicht unbedingt in einem Konflikt zueinander, anders als häufig behauptet wird. Vielmehr können Maßnahmen für mehr soziale Gerechtigkeit in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung auch den Naturschutz stärken. Das ist das Fazit einer Gruppe von Ökonomen der Universitäten Hamburg, Freiburg, Leipzig und Oldenburg, der auch Jasper Meya angehört. In einer Reihe gemeinsamer Studien konnten sie zeigen, dass der ökonomische Wert der Natur für eine Gesellschaft unter anderem von der Einkommensungleichheit bestimmt wird. Je ungleicher die Einkommen verteilt sind, desto geringer ist der ökonomische Wert der Natur für die Gesellschaft.

Natürliche Ökosysteme sind für Menschen aus vielen Gründen nützlich. Sie stellen Wasser, Nahrungsmittel, Baustoffe, Energie und Medikamente bereit; sie regulieren das Klima und die Ausbreitung von Krankheiten; und sie haben wichtige kulturelle Bedeutung. Aus all diesen Gründen hat Natur einen ökonomischen Wert für Menschen. Allerdings haben diese Leistungen selten einen



Marktwert und werden entsprechend bei Entscheidungen zum Nachteil der Natur, etwa zum Bau von Infrastruktur, selten berücksichtigt.

Dass der ökonomische Wert der Natur für eine Gesellschaft umso höher ist, je höher das durchschnittliche Einkommen in der Gesellschaft ist, war schon länger bekannt. Neu ist jedoch die Erkenntnis, dass eine Politik, die soziale Unterschiede reduziert, auch zu einem erfolgreicherem Naturschutz beitragen kann.

Jasper Meya ist Umweltökonom und arbeitet am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Oldenburg. Er hat an der Humboldt-Universität zu Berlin zu ökonomischer Ungleichheit und Naturbewertung promoviert. Im NeFo-Interview erklärt er, warum in unserer Gesellschaft Natur und ihre Leistungen noch immer zu gering bewertet werden, was das mit dem Sozialgefälle zu tun hat und warum man Ungleichheiten im Blick haben muss, wenn man Maßnahmen wie eine höhere Spritbesteuerung, wie es gerade in Frankreich geschieht, einführen möchte.

NeFo: Herr Meya, Sie haben mit Ihren Analysen gezeigt, dass die Wertschätzung von Natur und ihren Leistungen für die Menschen in einem Land u.a. mit dem Einkommensniveau zusammenhängt, und auch, dass eine große Ungleichheit der wirtschaftlichen Verhältnisse zu einer geringeren Wertschätzung führt. Andersherum können Maßnahmen für mehr soziale Gerechtigkeit in einer gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Betrachtung auch den Naturschutz stärken. Was sind die Mechanismen dahinter?

Meya: Wir haben untersucht, wie der Wert, den Gesellschaften den Leistungen der Natur beimessen, von der Einkommensverteilung abhängt. Unsere Ergebnisse folgen dabei einer einfachen Beobachtung: Typischerweise wird eine Person, die das doppelte Einkommen hat, bereit sein, mehr für Naturschutzmaßnahmen auszugeben - allerdings weniger als doppelt so viel. Ökonomen messen diesen Zusammenhang mit der Einkommenselastizität der Zahlungsbereitschaft. Diese beschreibt, wie sich die Bereitschaft, für eine bestimmte Leistung der Natur einen bestimmten Preis zu bezahlen, mit dem Einkommen ändert. In den letzten Jahren sind hunderte solcher Zahlungsbereitschaftsstudien für Naturschutzmaßnahmen durchgeführt worden. Für fast alle bisher untersuchten Ökosystemleistungen sind die ermittelten Einkommenselastizitäten kleiner als eins. Entsprechend steigt nach aktueller Studienlage die Zahlungsbereitschaft für Naturschutzmaßnahmen mit dem Einkommen, jedoch unterproportional.

NeFo: Was bedeutet das gesamtgesellschaftlich gesehen?

Meya: Weil die individuelle Zahlungsbereitschaft vom individuellen Einkommen abhängt, hängt auch der Wert, den die Gesellschaft insgesamt der Natur beimisst, von der Einkommensverteilung ab. Lassen Sie uns dazu ein kleines Gedankenexperiment machen. Stellen wir uns eine Gesellschaft vor, die nur aus zwei Personen besteht: einer ärmeren und einer reicheren. Beide haben eine



Wertschätzung für die Natur, die sie auch mit einer Zahlungsbereitschaft für Naturschutzmaßnahmen zum Ausdruck bringen. Stellen wir uns weiter vor, wir reduzieren das Einkommen der reicheren Person um einen Betrag und geben diesen der ärmeren Person. Die Einkommensungleichheit nimmt also ab, das durchschnittliche Einkommen bleibt unverändert.

Wenn wir im empirischen Regelfall sind - die Zahlungsbereitschaft steigt mit dem Einkommen, jedoch unterproportional - dann wird der Zahlungsbereitschaftsverlust der reicheren Person von dem Zugewinn der ärmeren Person überkompensiert. Im Ergebnis hat die gleichere Gesellschaft eine höhere Zahlungsbereitschaft für den Naturschutz.

Wir können zeigen, dass dieser Zusammenhang unter recht allgemeinen Bedingungen gilt und die Effekte mitunter substantiell sind. Beispielsweise haben wir die Auswirkungen der weltweiten Einkommensungleichheit für Existenzwerte im Kontext des globalen Biodiversitätsschutzes quantifiziert. Dabei verwenden wir eine globale Metastudie, die die Zahlungsbereitschaften für eine Vielzahl von Einzelprojekten – etwa den Schutz von bedrohten Arten, die Restaurierung von Mangrovenwäldern oder die Gründung eines Nationalparks – zusammengetragen hat. Es zeigt sich, dass eine Vernachlässigung der Effekte von Einkommensungleichheit dazu führt, dass Güter und Leistungen der Natur um bis zu 16 % zu gering bewertet werden. Anders gesagt: Wenn wir uns als Gesellschaft eine gleichere Verteilung der weltweiten Einkommen wünschen, was ja u.a. im [UN-Nachhaltigkeitsziel 10 \(Reduktion sozialer Ungleichheit\)](#) so formuliert wurde, sollte in ökonomischen Analysen ein deutlich höherer Wert für Biodiversität angesetzt werden.

NeFo: Um welche Naturwerte bzw. Nutzung von Ökosystemleistungen geht es hier?

Meya: Man könnte sagen, wir haben uns einen rein statistischen Effekt der Einkommensungleichheit beim Aufsummieren der individuellen Wertschätzung von Natur angeschaut. Dieser Aggregationsprozess und seine Reflektion sind aber bedeutsam, wenn in volkswirtschaftlichen Analysen bestimmt werden soll, ob eine Maßnahme mit Umweltauswirkungen das Gemeinwohl erhöht oder nicht. Aus ökonomischer Sicht sind dabei alle Kosten sämtlichen Nutzen gegenüberzustellen. Um diese zu bestimmen, müssen die Werte, den die Natur für jedes Gesellschaftsmitglied hat, aggregiert werden.

Gemeint sind also alle Leistungen und Güter der Natur, die den Charakter eines reinen öffentlichen Gutes haben. Das ist beispielsweise die Wertschätzung, die Menschen für die bloße Existenz der Artenvielfalt haben, oder auch der Wert eines stabilen Klimas. Es gibt aber auch Ökosystemleistungen, die sehr unterschiedlich über die Gesellschaft verteilt sind. Bei einer besonders starken Korrelation zwischen der Einkommensverteilung und dem Zugang zu den Leistungen der Natur kann sich der Effekt auch umdrehen - denken Sie zum Beispiel an Küstengrundstücke, auf denen vor allem die Reichen wohnen.



NeFo: Gilt denn die Regel auch anders herum? Könnten Investitionen in den Naturschutz auch helfen, soziale Ungleichheiten zu reduzieren?

Meya: Ja, ich denke schon. Viele Leistungen der Natur sind öffentliche oder lokal öffentliche Güter. Von diesen Leistungen können alle oder zumindest viele Mitglieder der Gesellschaft profitieren. Naturschutz heißt, diese gesellschaftlichen Gemeingüter zu bewahren.

Nehmen wir die Erholungsleistung von Stadtparks, Wäldern oder auch einer vielfältigen Agrarlandschaft. Von einer Aufwertung dieser Naturräume profitieren alle Einkommensschichten. Ich brauche dann kein Haus mit großem Garten und muss mir keine Fernreise leisten, um mich in der Natur erholen zu können.

Das muss aber nicht für jeden Einzelfall gelten: Gerade in Städten kann es auch den Effekt geben, dass eine Verbesserung der Umweltqualität Häuserpreise steigen lässt, sodass vor allem deren vermögende Besitzer profitieren. Zudem stehen wir – das zeigt die aktuelle Naturbewusstseinsstudie des Bundesamtes für Naturschutz – gesellschaftlich auch vor der Herausforderung, dass Bevölkerungsgruppen, die hinsichtlich Einkommen und Bildung benachteiligt sind, häufig schwerer einen persönlichen Zugang zum Erleben von Naturräumen und Artenvielfalt finden.

NeFo: Lassen sich aus Ihren Forschungsergebnissen auch Argumente zur Akzeptanz von Naturschutzausgaben ableiten?

Meya: Unsere Ergebnisse bieten jedenfalls ökonomische Argumente für den Naturschutz, die sich zum Teil zu solchen Zwecken verwenden lassen. Beispielsweise ist es tatsächlich verkürzt, nur auf die Verteilung der Kosten von Naturschutzmaßnahmen zu schauen. Stattdessen sollten auch die positiven Auswirkungen von Naturschutz in den Blick genommen werden. In vielen Fällen sind es gerade ärmere Haushalte, die besonders unter dem Verlust natürlicher Ökosysteme und deren Leistungen leiden. Andersherum gilt dann auch: Ärmere Haushalte profitieren besonders davon, wenn wir dem Verlust der Natur entgentreten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es als überzogen, wenn in der öffentlichen Debatte Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen allein mit Verweis auf die Verteilung der Finanzierungslasten abgelehnt werden. Hier könnte stärker die Verteilung der positiven Folgen von Naturschutz kommuniziert werden. Allerdings wird es häufig nicht reichen, Teilen der Bevölkerung zu sagen, ihr werdet überproportional zur Kasse gebeten, aber ihr profitiert ja auch vom Naturschutz. Schauen Sie sich die aktuellen Gelbwesten-Protest in Frankreich an: Da droht eine umweltpolitisch begrüßenswerte Maßnahme – die Erhöhung der Benzinsteuern – zu scheitern, weil die Verteilung der Lasten als ungerecht empfunden wird.



Es wird daher in Zukunft für die zukünftige Naturschutzpolitik zentral sein, Verteilungswirkungen im Vorfeld abzuschätzen und ggf. mit begleitenden Maßnahmen auszugleichen. Schließlich wird die zunehmende Knappheit von Leistungen und Gütern der Natur zu einer höheren Bepreisung von naturschädlichem Verhalten führen müssen, wenn die Märkte die richtigen Preissignale aussenden sollen. Diese Maßnahmen belasten dann insbesondere Haushalte, die einen großen Anteil ihres Einkommens für die besteuerten Güter ausgeben. Das werden in vielen Fällen gerade ärmere Haushalte sein. Ein Naturschutz, der auch politisch erfolgreich sein will, kann das nicht ignorieren.

Ich denke, mit den vielen nationalen und internationalen Berichten zum Beitrag der Natur zum menschlichen Wohlergehen, wie der internationalen TEEB oder Naturkapital Deutschland Studie, ist in Politik und Bevölkerung das Bewusstsein gestärkt worden, dass sich Naturschutz auch ökonomisch lohnt. Die nächste Botschaft könnte sein: Es gibt auch gute Gerechtigkeits- und Verteilungsargumente für den Naturschutz.

NeFo: Welche Maßnahmen zur Reduzierung der Einkommensunterschiede wären denn möglich und in anderen Ländern evtl. schon erfolgreich erprobt?

Meya: Das ist eine sozialpolitische Frage, zu der ich aus umweltökonomischer Perspektive wenig beitragen kann. Da gibt es eine Vielzahl von Instrumenten, beispielsweise eine progressivere Besteuerung von Einkommen und auch Vermögen, wie es etwa der Pariser Ökonom Thomas Piketty vorschlägt. Entscheidend ist allerdings, dass wir nicht versuchen durch Sozialpolitik Naturschutzpolitik zu machen oder andersherum. Selbst wenn es da Synergien gibt. Die Beiträge der Natur zum menschlichen Wohlergehen und deren relative Knappheit sollte sich in den Marktpreisen niederschlagen. Es ist weder effizient noch gerecht, dass für umweltschädliches Verhalten an der Supermarktkasse oder am Flughafenschalter nicht angemessen bezahlt werden muss.

Im Klartext heißt das, wir sollten beispielsweise die Preise für Fleisch nicht weiter niedrig halten, damit sich jeder einen hohen Fleischkonsum leisten kann. Die Belastung von Böden und Gewässern, die Verödung von Natur und Landschaft, die Auswirkungen auf das Klima, all diese gesellschaftlichen Kosten, sollten sich auch im Preis eines Kilogramms Fleisch niederschlagen. Eine gerechte Verteilung der Einkommen sollte stattdessen, durch sozialpolitische Maßnahmen, wie eine Erhöhung der Sozialhilfe, des Mindestlohnes oder eine progressivere Einkommenssteuer erreicht werden. In skandinavischen Ländern sind die Einkommensunterschiede beispielsweise deutlich geringer als in den angelsächsischen.

NeFo: Eine aktuelle Studie des Mercator Research Institutes on Global Commons and Climate Change hat gerade ein [ähnliches Ergebnis veröffentlicht](#), nämlich, dass eine konsequente Besteuerung fossiler Brennstoffe entgegen der Befürchtungen die Einkommensunterschiede reduzieren statt vergrößern würde. Allerdings gab es hier durchaus Unterschiede in den Weltregionen. Die ärmeren Bevölkerungsschichten



profitierten hier v.a. in den Entwicklungs- und Schwellenländern, während sie in den reicheren Ländern stärker belastet wurden. Treffen solche regionalen Unterschiede auch für Ihre Fragestellung zu?

Meya: Das ist ein interessanter Befund. Grundsätzlich sind auch geographische Unterschiede beim Zusammenhang zwischen Einkommen und Wertschätzung der Natur zu vermuten. Allerdings kann ich hier im Moment leider wenig Gesichertes sagen, da ein Großteil der empirischen Bewertungsstudien in den reicheren Industrieländern durchgeführt wurde. In ärmeren Ländern hängen viele Haushalte häufig unmittelbarer von den Leistungen der Natur ab und das Markteinkommen spielt demgegenüber eine geringere Rolle. Um diese Wissenslücke zu schließen, bereiten wir momentan eine umfassende Metastudie vor.

NeFo: Versuchen Sie bzw. Ihre Einrichtungen solche Ergebnisse aktiv in die Politikressorts Umwelt und Soziales einzubringen?

Meya: Wir haben unsere Ergebnisse vielfach international und national vorgestellt, wiederholt auch vor Vertretern der zuständigen Behörden. Die untersuchten Effekte der Einkommensungleichheit sind überall dort relevant, wo Auswirkungen auf die Natur ökonomisch bewertet werden. Das sind beispielsweise Kosten-Nutzen-Rechnungen, wie sie in der Bundesverkehrswegeplanung durchgeführt werden, oder volkswirtschaftliche Berichtssysteme. Deutschland hat sich, wie die meisten Staaten der Welt, international verpflichtet hier auch Umweltauswirkungen zu erfassen.

Allerdings ist eine konsequente Bepreisung von Umweltauswirkungen noch am Anfang. Nehmen Sie den größten Anwendungsbereich von Kosten-Nutzen-Analysen in Deutschland: die Bundesverkehrswegeplanung. Für die Priorisierung von Verkehrsprojekten - also der Frage, welche Straße gebaut und welcher Fluss vertieft wird - ist dabei das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse ausschlaggebend. Umweltauswirkungen werden dabei aber kaum erfasst. So lange der Natur in solchen Planungsinstrumenten kein Wert beigemessen wird und Deutschland damit seine internationalen Zusagen nicht einhält, braucht man auch noch nicht die Abhängigkeit der Naturbewertung von der Einkommensverteilung zu diskutieren.

Grundsätzlich gilt aber auch: Die Volkswirtschaftslehre hat sich Jahrzehnte lang vorrangig mit Effizienz-, kaum jedoch mit Verteilungsfragen beschäftigt. Für die politische Umsetzbarkeit von Umwelt- und Naturschutzpolitik sind Verteilungsaspekte häufig viel zentraler. Das wissen wir aus Gesprächen mit politischen Entscheiderinnen und Entscheidern und das zeigt sich auch in der öffentlichen Debatte. Hier hat die Umweltökonomik, genau wie die gesamte Volkswirtschaftslehre, noch einiges zu tun.

Das Interview führte Sebastian Tilch



IMPRESSUM

Das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland (NeFo) ist ein Projekt gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Das Projekt wird maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ Leipzig und dem Museum für Naturkunde Berlin (MfN). Weitere Informationen und Hinweise zum NeFo-Projekt und Team unter www.biodiversity.de.