



NeFo-Interview

# „Übertragbare Untersuchungen zum ökonomischen Wert naturnaher Ökosysteme in der Agrarlandschaft sind längst überfällig“

Dr. Burkhard Schwappe-Kraft, Bundesamt für Naturschutz



Intakte Ökosysteme haben für Deutschland einen großen ökonomischen Wert, ihre Beeinträchtigung verursacht enorme volkswirtschaftliche Kosten. Das sind die Kernaussagen des Abschlussberichts von "Naturkapital Deutschland - TEEB DE". Das seit 2012 laufende Vorhaben ist die deutsche Nachfolgestudie der internationalen TEEB-Studie (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), die den Zusammenhang zwischen den Leistungen der Natur, der Wertschöpfung der Wirtschaft und dem menschlichen Wohlergehen auf globaler Ebene zum Thema hatte.

»Naturkapital Deutschland – TEEB DE« nahm sich dieser Aufgabe auf nationaler Ebene an und stellte Fragen wie: Was bringt Naturschutz ökonomisch? Und wie teuer ist es, auf Naturschutz zu verzichten? Die ökonomische Perspektive soll die Potenziale und Leistungen der Natur sichtbar machen, damit sie besser in Entscheidungsprozesse einbezogen werden können. Finanziert wurde das Projekt vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und das Bundesamt für Naturschutz, die Studienleitung lag am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ.



Aus der Zusammenarbeit von mehr als 300 Autorinnen und Autoren sowie über 150 Gutachterinnen und Gutachtern aus Wissenschaft, Verbänden und Politik sind bisher mehrere Fachberichte und Broschüren entstanden, etwa für den urbanen Raum, für ländliche Räume und zu den Zusammenhängen von Naturschutz und Klimaschutz. Der Endbericht des Projektes wurde nun Ende September vorgestellt. Ein Beispiel für die ökonomische Bedeutung des Naturerhalts: Produkte im Wert von 1,1 Milliarden Euro hängen in Deutschland von der Bestäubungsleistung durch Insekten - und damit von der Erhaltung ihrer Lebensräume - ab.

Dr. Burkhard Schweppe-Kraft ist Ökonom am Bundesamt für Naturschutz, Mitautor der Berichte und Mitglied der Koordinierungsgruppe von Naturkapital Deutschland. Er hat die Arbeiten in engem Austausch begleitet und stets die politische Anwenderperspektive betont. Im NeFo-Interview erklärt er, bei welchen politischen Entscheidungen die Berichte von TEEB Deutschland helfen können, wo die Grenzen liegen und welche politische Relevanz sie haben.

**NeFo: Naturkapital Deutschland soll ökonomische Argumente für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt in Deutschland liefern, um naturschutzferne Zielgruppen zu erreichen. Wer soll vorrangig damit überzeugt werden?**

**Schweppe-Kraft:** Eine klar abgrenzbare Zielgruppe für die Naturkapital-Berichte gibt es so eigentlich nicht. Ökonomische Argumente sind in erster Linie bei Menschen gefragt, die ökonomisch denken. Das können zum einen Unternehmer sein, die sich ja generell in einer stark ökonomisch geprägten Welt bewegen, oder Akteure in der Klimapolitik, die weitere kostengünstige CO<sub>2</sub>-Einsparmöglichkeiten suchen, aber auch einfache Bürger, die tagtäglich über knappe Güter entscheiden, etwa über „öko“ oder „nicht-öko“ oder welches mehr oder weniger attraktive Naherholungsgebiet man am Wochenende aufsucht und wieviel Sprit man verbrauchen und Autostunden dafür zurücklegen will. Die Berichte zielen aber vor allem auch auf Multiplikatoren ab, die ökonomische Argumente nutzen oder benötigen, um andere vom Schutz der Natur zu überzeugen.

**NeFo: In seiner [Naturschutzoffensive 2020](#) kündigte das BMU an, „alle Möglichkeiten zu nutzen, um Entscheidungsträger in anderen Politikbereichen, in deren Verantwortung die anhaltende Gefährdung der biologischen Vielfalt fällt, zu der längst überfälligen Änderung ihrer Politiken zu drängen und dazu zu bewegen, die Auswirkungen auf die biologische Vielfalt besser zu berücksichtigen“. Sind Ihre Berichte nicht auch als Werkzeug gedacht, andere Bundesressorts wie Landwirtschaft, Energie, Wirtschaft oder Verkehr zu einem Politikwechsel zu bewegen?**

**Schweppe-Kraft:** Die Bundesministerien haben zwar alle ihre speziellen fachlichen Aufgaben, sie sind aber dennoch dem Gemeinwohl verpflichtet. Wenn man zeigen kann, dass ihr Handeln diesem



Grundsatz widerspricht, erschwert dies ein „Weiter so“. Die Notwendigkeit, Entscheidungskriterien zu erweitern, steigt. Ich denke, es fällt anderen Ressorts deutlich schwerer, Ökosystemleistungen außeracht zu lassen, wenn wissenschaftlich fundierte Studien gezeigt haben, dass diese wesentlich zum Gemeinwohl beitragen.

**NeFo: Können Sie ein Beispiel nennen, wo Ihr Projekt einen merklichen Einfluss auf die Entscheidung anderer Ressorts hatte?**

**Schweppe-Kraft:** Es gibt keine Untersuchungen dazu, aber ein Beispiel, das mir einfällt, bezieht sich auf die Zusammenarbeit des Bauressorts und des Umweltressorts. Hier kam unser Bericht zur Stadtnatur zur rechten Zeit. Damals waren die beiden Bereiche zwar in einem Ministerium angesiedelt, aber zwischen Bauen und Umwelt gab es weiterhin unterschiedliche Sichtweisen. Nach allem, was ich gehört habe, wurde unser Bericht in der Stadtplanung gut aufgenommen und scheint positiven Einfluss genommen zu haben. Das Ökosystemleistungskonzept war in der Diskussion über die Förderung von Stadtgrün - auch mit Bundesmitteln - präsent und trug zu Konzepten wie dem [Weißbuch „Grüne Stadt“](#) bei.

Ein anderes Beispiel findet sich im Bereich der naturnahen Umgestaltung von Bundeswasserstraßen, die derzeit nicht mehr so intensiv durch den Güterschiffsverkehr genutzt werden, Stichwort „Bundesprogramm Blaues Band Deutschland“. Hier arbeitet das BMU mit dem Bundesverkehrsministerium zusammen. Letzteres nimmt jetzt einiges Geld in die Hand um Maßnahmen umzusetzen, die dem Natur- und Umweltschutz dienen. Die Kollegen im BfN, die das Bundesprogramm vorbereiten und umsetzen, haben von mir ökonomische Argumente angefordert und auch selbst entsprechende Studien durchgeführt.

**NeFo: Welcher Bericht hat denn besonders hohe Wellen geschlagen?**

**Schweppe-Kraft:** Gemessen an der Zeit, in der die gedruckten Exemplare vergriffen waren, ist der Stadtbericht am gefragtesten gewesen. Das ist insofern auch interessant als wir ganz am Anfang des Prozesses gar nicht sicher waren, ob wir urbane Ökosysteme überhaupt aufgreifen sollten. Wir haben daraus gelernt, dass es wichtig ist, Biodiversitätserhaltung auch über Themen zu transportieren und kommunizieren, die vielleicht nicht ganz so ausschlaggebend für die Erhaltung der biologischen Vielfalt sind, dafür aber ganz nah am Menschen.

**NeFo: Nun haben Sie alle Ergebnisse aus Naturkapital Deutschland in einem Synthesebericht übersichtlich zusammengefasst. Was soll jetzt damit geschehen? Wie kommt er an die Nutzer?**

**Schweppe-Kraft:** Wir haben vor, noch einmal Geld in die Hand zu nehmen, um die Ergebnisse weiter zu kommunizieren. Die Community der Naturschützer ist jetzt relativ gut über diesen Ansatz informiert. Die eigenen Unterstützer zu überzeugen ist Voraussetzung dafür, dass die Argumente



im politischen Diskurs tragen. Wenn man diese Gruppe nicht erreicht, scheitert man auch an allen anderen. Sehr gut ist das Konzept darüber hinaus – wie gesagt – im Bereich der Stadtplanung aufgenommen worden. Die Wasserwirtschaft befindet sich schon seit längerer Zeit in einem Umdenkungsprozess hin zu mehr naturbasierten Lösungen, der – denke ich – durch unsere Berichte weiter unterstützt werden konnte.

Schwer ist es noch immer im Bereich der Landwirtschaft. Ziel 2 der Biodiversitätsstrategie der Europäischen Union ist ja die Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemleistungen und die Wiederherstellung von zumindest 15 % der geschädigten Ökosysteme bis 2020. Ein von Deutschland priorisiertes Ziel ist die Wiederherstellung oder zumindest die Verbesserung des Zustands von Mooren. Dies ist unter anderem für den Klimaschutz wichtig. Hierzu gemeinsam mit dem Bundeslandwirtschaftsministerium BMEL eine Moorschutzstrategie und eine Moorbodenschutzstrategie zu entwickeln, wie es im Klimaschutzplan 2050 und in der Koalitionsvereinbarung der derzeitigen Bundesregierung vorgesehen ist, wäre ein wichtiger Schritt.

**NeFo: Nun entwickelt das BMU ja gerade den [Aktionsplan Insektenschutz](#), der noch vom Kabinett angenommen werden muss. Das wird sicherlich nicht ganz leicht, da sich ja gerade im Landwirtschaftssektor einiges ändern muss, um eine echte und dauerhafte Verbesserung für die Insekten zu erzielen. Enthält der Synthesebericht oder auch der Naturkapital-Bericht zu Ländlichen Räumen für diese zu überzeugende Zielgruppe neue und klar zielgruppengerichtete Informationen dazu?**

**Schweppe-Kraft:** Ländliche Räume werden ja nicht nur zur Produktion von Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen genutzt. Auch zur Erholung oder Trinkwasserversorgung, und sie tragen zur Bindung von Kohlenstoff bei. Strukturen wie Hecken, Säume, Baumgruppen oder artenreiches Grünland und ein reduzierter Düngemiteleinsatz wirken sich positiv auf die Insektenpopulationen aus und sind auch für die eben genannten Ökosystemleistungen von hoher Bedeutung.

Auch für die Landwirtschaft selbst haben diese Strukturen positive Wirkungen, etwa durch die Verringerung von Bodenerosion. Diese Zusammenhänge werden im Synthesebericht dargestellt; auch die Tatsache, dass ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Produktion von der Bestäubung durch Insekten abhängig ist. Die einzelnen Informationen sind für sich betrachtet nicht neu. Die besondere Leistung des Berichtes ist die kompakte und auf die wichtigsten Aussagen fokussierte Darstellung.

Aufgrund der Vielzahl der Ökosystemleistungen, die betroffen sind, ist es aber nicht gelungen solche einfachen, überzeugenden Präsentationen zu entwickeln wie etwa im Klimabericht zugunsten der Wiedervernässung von Mooren, oder für die Wiederherstellung naturnaher Auen. Wir hätten dazu alle genannten Ökosystemleistungen quantifizieren müssen. Dazu fehlt derzeit noch das Wissen. Es wirkt sich auch nur ein Teil der Ökosystemleistungen, die durch Maßnahmen zum Insektenschutz gefördert werden, direkt positiv auf die Landwirtschaft aus. Der Rest sind



Leistungen für die Gesellschaft. Ich fürchte deshalb, unsere Kollegen von der Landwirtschaft haben wir da bisher noch nicht ökonomisch überzeugen können.

**NeFo: Die Ansätze, die jetzt im Zuge des [Insektenschutzplans](#) genannt werden, und die im Übrigen auch der Weltbiodiversitätsrat IPBES in seinem Bestäuberassessment als Handlungsoptionen nennt, sind ja, mit einer strukturreicheren Landschaft Lebensräume zu schaffen und Pestizide zu reduzieren. Gibt es ökonomische Berechnungen, aus denen Landwirte schließen können, dass sich das am Ende rechnet?**

**Schwepe-Kraft:** Nein, die gibt es meines Wissens noch nicht. Ich habe vor ca. 25 Jahren schon einmal die Literatur hinsichtlich der positiven und negativen Wirkungen von Kleinstrukturen auf die landwirtschaftliche Produktion durchsucht und mein Eindruck ist, dass wir hier noch nicht viel weitergekommen sind. Es gibt ein paar neuere Untersuchungen z. B. zur Vermeidung von Erosion und auch zur Bestäubung, letzteres aber in der Regel nicht für deutsche Verhältnisse.

Das Problem ist die statistische Übertragbarkeit auf unterschiedliche Landschaftstypen, um bundesweit Szenarien berechnen zu können, mit denen Kosten und Nutzen großräumig gegenübergestellt werden können. Denken Sie an ausgeräumte Ackerlandschaften. Da sind sie allein schon aus ästhetischen Gründen glücklich um jede zusätzlich Heckenstruktur. Bei Wind mit dem Fahrrad ist das eine wenig attraktive Kombination aus Quälerei und Monotonie. In Mittelgebirgslandschaften finden Sie eine ganz andere Situation vor. Im Sektor Landwirtschaft gibt es inzwischen eine Reihe von Aktivitäten zu kohlenstoffreichen Böden und Klimaschutz. Es wäre gut, wenn entsprechende Aktivitäten auch zu anderen Ökosystemleistungen in Verbindung mit Kleinstrukturen und Insektenschutz entwickelt würden. So etwas kann nicht allein vom Umweltministerium finanziert werden. Dass wir noch immer keine übertragbaren Untersuchungen zum ökonomischen Wert von Kleinstrukturen und naturnahen Ökosystemen in der Agrarlandschaft haben, ist für mich völlig unverständlich.

**NeFo: Für welche Art von Entscheidungen enthält der Bericht für Ländliche Räume denn Empfehlungen?**

**Schwepe-Kraft:** Der Stickstoffeinsatz muss deutlich reduziert werden, u. a. weil die Reparaturkosten aufgrund der Nitratbelastung künftig bei weitem höher sein werden als die Vermeidungskosten. Hierzu hatte u. a. das Umweltbundesamt eine neue Studie zu den Aufbereitungskosten für Trinkwasser vorgelegt. Die Argumente für eine Reduzierung des Pestizideinsatzes und mehr naturnahe oder extensiver bewirtschaftete Strukturen und Flächen innerhalb der Landwirtschaft sind ebenfalls überzeugend, könnten aber durch zusätzliche quantitative Ergebnisse noch geschärft werden. Die Forderung des jetzt erschienenen Syntheseberichts nach einer Umsteuerung der landwirtschaftlichen Förderung und für mehr finanzielle Anreize – auch negativer Art - ist in diesem Rahmen konsequent.



**NeFo: Wie geht der Synthesebericht denn mit der Tatsache um, dass Kosten und Nutzen aus der Nutzung von Ökosystemen oft nicht gleich verteilt sind, Verursacher oft den Gewinn mitnehmen und andere die negativen Auswirkungen tragen müssen?**

**Schweppe-Kraft:** Mit dem Ansatz von Naturkapital-Deutschland wird deutlich, wo die Kosten und Nutzen entstehen und wer profitiert oder Belastungen zu tragen hat. Wie mit diesen so genannten externen Effekten umgegangen wird, ist im Kern Sache der Politik. Wenn das Ergebnis der Studie ist, dass es im Sinne des Gemeinwohls gerechtfertigt wäre, bestimmte belastende Aktivitäten zu beschneiden oder solche mit positiven Wirkungen auf die Ökosystemleistungen zu fördern, muss letztlich der Staat bzw. die Gesellschaft entscheiden, ob man dies mit Ausgleichszahlungen oder Honorierungen an die Verursacher verbindet oder die Leistungen umsonst zu erbringen sind. Gerechtigkeitsaspekte sind nicht unbedingt Fragen für die Ökonomie. Volkswirte behandeln lieber Effizienzaspekte: Können wir mit einer bestimmten Maßnahme das Gemeinwohl insgesamt erhöhen? Das ist die klassische Ökonomenfrage, die auch hinter TEEB stand.

Bei der politischen Umsetzung muss man die Verteilung von Kosten und Nutzen auf die verschiedenen Akteure kennen und benennen, um dann darauf aufbauende politisch konsensfähige Lösungen ausarbeiten und anbieten zu können. TEEB macht deutlich, dass die ordnungsrechtlichen Verpflichtungen im Sinne von Mindestanforderungen an die Erhaltung von Ökosystemfunktionen im Rahmen der guten fachlichen Praxis ausreichend definiert sein müssen, bevor der Staat etwa im Rahmen des Vertragsnaturschutzes für darüber hinausgehende Sonderleistungen bezahlt. Auch diese Problematik wird im TEEB-Bericht recht umfassend dargestellt.

**NeFo: Die internationale TEEB-Studie entstand 2007 als Reaktion auf den Stern-Report zu den Kosten durch den Klimawandel. Damals war der Ansatz völlig neu und schlug hohe Wellen. Heute, 11 Jahre später ist der Ansatz weithin bekannt und hat somit kein so hohes Überraschungspotenzial mehr für zu überzeugende Entscheidungsträger. Haben ökonomische Naturschutzargumente denn gerade überhaupt noch Konjunktur und werden sie auf Naturschutzseite freudig erwartet?**

**Schweppe-Kraft:** Der Ansatz, die Ökosystemleistungen und deren Korrelation zur Biodiversität anzusehen, ist ja inzwischen sowohl bei der UN-Biodiversitätskonvention CBD als auch bei der Biodiversitätsstrategie der Europäischen Union angekommen. Dort gibt es bereits Prozesse, die weiterführen. Es wird ausgehend von Ziel 2 Maßnahme 5 der aktuellen EU-Biodiversitätsstrategie voraussichtlich auch in der nächsten EU-Förderperiode sowohl EU-weit als auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten, das heißt auch in Deutschland, das Ziel und den Auftrag geben, Ökosystemleistungen zu erfassen, zu quantifizieren und auch in die volkswirtschaftlichen Rechnungssysteme zu integrieren.

Den ersten Bericht zur jetzt laufenden Verpflichtung wird die EU voraussichtlich 2020 vorlegen. Dabei werden allerdings in der Regel noch keine monetären Daten berichtet, sondern physische



Indikatoren für Ökosystemleistungen. Bei der Bewertung dieser Indikatoren werden wir jedoch auf die monetären Daten aus dem TEEB-Prozess zurückgreifen. Es laufen jetzt schon konkrete Prozesse auf EU-Ebene und auch Forschungsvorhaben in Deutschland, um Zustand und Werte der Ökosysteme auch in die Umweltgesamtrechnung zu integrieren. Einige Länder, u.a. in Europa, haben hier schon konkrete Ergebnisse vorgelegt. Das ganze läuft unter einem gemeinsamen Dach bei den Vereinten Nationen, genannt System of Environmental Economic Accounting – Experimental Ecosystem Accounts, kurz SEEA-EEA.

**NeFo: Das klingt allerdings sehr abgehoben und wenig anwendungsfreundlich für Entscheidungsträger, die Argumentationshilfen in ihrem täglichen Leben und Raum benötigen.**

Da sprechen Sie mir aus dem Herzen. Was wir unbedingt zusätzlich brauchen sind Werkzeuge für konkrete Politikentscheidungen vor Ort: Wo baue ich die Straße hin? Sollte ich das Baugebiet wirklich ausweisen und wenn ja, wo? Das sind ja die Entscheidungen, die letztendlich zu den Veränderungen von Ökosystemen und deren Leistungen führen, die wir dann auf nationaler und europäischer Ebene erfassen und bewerten. Verfahren für die konkrete Praxis zu entwickeln, ist aber gar nicht so einfach.

Auf nationaler und internationaler Ebene kann man auf der Grundlage von ein paar Studien an unterschiedlichen Orten schon Werte abschätzen und hochrechnen, die dem Durchschnittswert ziemlich nahe kommen. Auf lokaler Ebene sind Sie aber mit ganz spezifischen Bedingungen konfrontiert. Durchschnittswerte helfen da oft wenig. Nehmen wir die Moore als Beispiel: Das eine kann fast keinen Kohlenstoff mehr enthalten, ein anderes noch sehr viel. Für die Entscheidung, ob sich aus Klimaschutzgründen eine Wiedervernässung lohnt, bedarf es sehr spezifischer Daten und Analysemethoden. Für Moore gibt es die bereits, für andere Bereiche noch nicht.

*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](http://www.biodiversity.de).