

## Ist der Schutz der Biodiversität zu teuer?

Wie schon bei der Klima-COP in Glasgow werden die Staaten auch bei der Weltbiodiversitätskonferenz in Kunming um Geld schachern. Dabei wäre reichlich Geld da.

Von Sebastian Tilch

Erscheinungsdatum: 02. Dezember 2021

**Erst kürzlich machte ein Zusammenschluss privater amerikanischer Stiftungen mit der Ankündigung einer Rekordspende von fünf Milliarden Dollar auf sich aufmerksam. Mit dem Geld will diese Koalition, darunter der Bezos Earth Fund, mithelfen, das 30x30-Ziel umzusetzen, also 30 Prozent der Erdoberfläche unter Naturschutz zu stellen. Dieses Ziel ist im aktuellen Entwurf des nächsten globalen Zielkatalogs zum Schutz der biologischen Vielfalt der CBD formuliert, der im kommenden Mai im chinesischen Kunming von den Vertragsstaaten der CBD verabschiedet werden soll.**

Schon jetzt ist über diese Konferenz zu lesen, dass die Debatten sich vornehmlich ums Geld drehen werden. Auch von Regierungsseite wird ordentlich mit Geldbündeln gewinkt. Allen vorneweg ist da die enorme Summe von durchschnittlich 100 Mrd. Dollar zu nennen, die ab 2023 für den Klimaschutz von den Industrieländern in die ärmeren Weltregionen fließen und unter anderem auch so genannte „Nature-based Solutions“ fördern soll. In ihren Reden zum ersten Teil der CBD-Konferenz im Oktober betonten Kanzlerin Angela Merkel und ihre Umweltministerin Svenja Schulze, dass Deutschland der Welt seit 2013 jährlich 500 Mio. Euro zur Erhaltung der „Bi-o-diver-si-tät“, wie es ihnen etwas schwer über die Lippen kam, zur Verfügung stellt. Außerdem unterstützt das Land die Finanzierung von Schutzgebieten in Entwicklungs- und Schwellenländern im Legacy Landscapes Fund, der auf Initiative der Entwicklungsministerien Deutschlands und Frankreichs mit der KfW-Bank, der UNESCO, IUCN und weitere Umweltorganisationen eingerichtet wurde. Hier sollen eine Mrd. Euro zusammenkommen.

Für den Klimaschutz will Deutschland seine Ausgaben bis 2025 von 4 auf 6 Mrd. Euro jährlich erhöhen, womit sicherlich (oder hoffentlich) Naturschutzmaßnahmen unterstützt werden. Und auch die G7 haben sich darauf verständigt, ihre Ausgaben für den Naturschutz zu erhöhen. Das werden sie auch müssen, wenn sie es mit dem in der aktuellen Beschlussvorlage für Kunming (1st Draft) formulierten Ziel 19\* ernst meinen:

*\*Ziel 19: „Aufstockung der Finanzmittel aus allen Quellen auf mindestens 200 Mrd. US-Dollar pro Jahr, einschließlich neuer, zusätzlicher und effektiver Finanzmittel, Erhöhung der internationalen Finanzströme in die Entwicklungsländer um mindestens 10 Mrd. US-Dollar pro Jahr, Erschließung privater Finanzmittel und verstärkte Mobilisierung inländischer Mittel unter Berücksichtigung der nationalen Finanzplanung für die biologische Vielfalt sowie Stärkung des Aufbaus von Kapazitäten, des Technologietransfers und der wissenschaftlichen Zusammenarbeit, um den Umsetzungsbedarf zu decken, der den ehrgeizigen Zielen des Rahmens entspricht.“*

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt scheint also nur davon abzuhängen, ob genug Geld zusammenkommt. Dieser Eindruck trägt allerdings gewaltig. Denn der Schwund unserer Ökosysteme lässt sich nicht nur durch Schutzgebiete aufhalten. Die wesentliche Aufgabe besteht in der Transformation unserer Lebens- und Wirtschaftsweise zur Nachhaltigkeit, und das ist eine wesentlich komplexere und teurere Aufgabe. Wer soll die Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlage bezahlen? Der Steuerzahler? Die Firmen, indem sie großzügig spenden?

### **Geld für den Naturschutz gibt es ausreichend**

Tatsache ist: Das Geld ist da – und wird auch munter ausgegeben. Nur oft auch für Aktivitäten, die den erklärten Naturschutzzielen diametral

entgegenstehen. Deutschland förderte seine Privatwirtschaft 2020 mit 14,4 Mrd. Euro durch Finanzhilfen und Steuererleichterungen. Laut [Subventionsbericht](#) des Bundeswirtschaftsministeriums weisen 58 Prozent davon einen positiven Bezug zu den Umwelt- und Klimaschutzzielen auf. Weitere aktuelle Förderschwerpunkte lägen in den Bereichen Mobilität, Digitalisierung und Wohnungsbau. Demnach wirken rund 6 Mrd. Euro dieser staatlichen Beihilfen zumindest nicht umweltfreundlich.

Tatsächlich beträgt die Summe nicht-umweltfreundlicher Subventionen mehr als das Zehnfache, wie der kürzlich erschienene [aktuelle Bericht des Umweltbundesamtes \(UBA\) zu „Umweltschädlichen Subventionen in Deutschland“](#) zeigt. Denn der Subventionsbegriff, den das Bundeswirtschaftsministerium nutzt, ließe viele weitere Praktiken finanzieller Unterstützung außer Acht, etwa die Ausnahme von Kerosin von der Energiesteuer, die den Staat Einnahmeverluste von 12 Mrd. Euro bescheren, oder die staatliche Beschaffung von Materialien unter dem Marktpreis. 65,4 Mrd. Euro flossen laut UBA 2018 in Aktivitäten, die sich negativ auf Umweltgüter, Klima, Luft, Boden, Wasser, Artenvielfalt und Landschaft sowie auf menschliche Gesundheit und Rohstoffverbrauch auswirken. Dabei wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass die tatsächliche Zahl noch wesentlich höher liegt, da der Bericht nur die Bundesebene betrachtet, jedoch auch andere Verwaltungsebenen Förderungen verteilen.

Der Abbau von Steuervergünstigungen für Pkw- und Agrardiesel, die private Nutzung fossiler Dienstwagen und landwirtschaftlicher Fahrzeuge sowie bei der Entfernungspauschale brächte der öffentlichen Hand Mehreinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich, schreibt das UBA.



Der Abbau von umweltschädlichen Subventionen brächte der öffentlichen Hand Mehreinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich. Bild: Rosa-Maria\_Rinkl, @wikimedia

## Das Ziel, schädliche Subventionen abzubauen, besteht seit 2010

Seit 2008 erfasst das UBA diese sogenannten schädlichen Subventionen. Damit gehört Deutschland zu den Pionieren. Relativ wenige Staaten haben bisher überhaupt Schritte eingeleitet, ihre schädlichen Subventionen zu erfassen, ist dem letzten Bericht der CBD zum Stand der Erfüllung ihrer Biodiversitätsziele ([Global Biodiversity Outlook 5 – GBO-5](#)) von 2020 zu entnehmen. Diese sogenannten AICHI-Ziele liefen im letzten Jahr, nach zehn Jahren, aus. Ziel Nr. 3, in dem sich die CBD-Mitgliedstaaten, immerhin alle Nationen außer den USA, Nordkorea und dem Vatikan, hatten sich die Abschaffung ihrer schädlichen Subventionen und Anreize und den Aufbau neuer finanzieller Anreize zur Sicherung der biologischen Vielfalt vorgenommen.

Passiert ist jedoch kaum etwas. Lediglich 59 Prozent der Staaten übernahmen das Ziel überhaupt in ihre nationale Biodiversitätsstrategie. Zwar berichteten fast alle Nationen, Anreize für umweltfreundliche Aktivitäten eingeführt zu haben, doch nur 20 Prozent der Länder schafften schädliche Anreize ab. So überwiegen biodiversitätsschädliche Anreize die positiven bei weitem. Während laut GBO-5 geschätzte 80 bis 90 Milliarden Dollar Subventionen der Biodiversität zugutekommen, fördert man schädliche Praktiken weltweit mit 500 Milliarden Dollar. In Brasilien wurden 2015 sogar hundertmal mehr Steuergelder in die Abholzung des Regenwaldes investiert als in deren Vermeidung.

In Deutschland fließt fast die Hälfte der vom UBA identifizierten umweltschädlichen Subventionen in den Verkehrssektor (47 Prozent), gefolgt von der Energiebereitstellung und -nutzung mit 39 Prozent, neun Prozent in Land- und Forstwirtschaft und fünf Prozent in Bau- und Wohnungswesen. Viele Förderungen wirken aber auch in verschiedene Bereiche hinein. Die wichtigsten Ursachen für den Rückgang der Artenvielfalt und Landschaftsqualität sind laut [Bundesamt für Naturschutz](#) die intensive landwirtschaftliche Nutzung, die Zerschneidung und Zersiedelung der Landschaft, die Versiegelung von Flächen sowie großräumige Stoffeinträge (z. B. Säurebildner oder Nährstoffe).

## Deutschland fördert die Zerschneidung von Lebensräumen

Beispielsweise wirkt die Entfernungspauschale, auch Pendlerpauschale genannt, verkehrserzeugend, was natürlich die klimaschädlichen Kohlendioxidemissionen erhöht. Sie ist aber vor allem eine der wesentlichen Treiber für Bautätigkeiten und damit des Flächenverbrauchs. Eigentlich will der Staat mit 30 bzw. 38 ct/km diejenigen Arbeitnehmer finanziell entlasten, die nicht in der Nähe des Arbeitsplatzes wohnen können und durch lange Anfahrtswege zur Arbeit Nachteile haben. Laut UBA lässt der Staat sich dies 5,1 Mrd. Euro an fehlenden Steuereinnahmen kosten.

Tatsächlich fördert der Staat auf diese Weise aber, dass vermehrt Menschen in den ländlichen Raum ziehen, wofür jede Menge Infrastruktur gebraucht wird: Autobahnen, Straßen, neue Siedlungen usw. Deutschland hat mit mehr als 620.000 Kilometern Länge das dichteste Straßennetz Europas. Deshalb nennen Kritiker die Entfernungspauschale auch „Zersiedelungspauschale“. Insgesamt erstreckte sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2020 auf 14,5 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands. Die Wohnfläche stieg in Deutschland zwischen 2000 und 2016 um 16 Prozent, bei praktisch gleichbleibender Bevölkerungsgröße. Das Netz aus Siedlungen und Straßen ist inzwischen so engmaschig, dass kaum noch Raum für wildlebende Tierarten bleibt.

Während der Mensch immer bequemer und schneller in die entlegensten Orte der Republik kommt, haben es gerade Arten, die große Strecken zurücklegen, wie etwa Luchse oder Wölfe, zunehmend schwer, ihre Lebensweise auszuüben. Daten von Senderhalsbändern bei Luchsen etwa zeigen, dass die Tiere teilweise wochenlang verzweifelt versuchen, Autobahnen zu überqueren, um auf Artgenossen zu stoßen. Letzteres ist aber dringend notwendig, um den genetischen Austausch unter den Populationen und damit ihr langfristiges Überleben zu sichern.

Der BfN-Bericht nennt als weitere Auswirkungen auf die Bestände wildlebender Arten u.a., dass sie durch Emissionen wie Lärm, Licht und stoffliche Einträge gestört werden, dass Tieren Pflanzen-samen vermindert verbreiten können und damit

natürliche Lebensräumen weniger beeinflussen, und natürlich die erhöhte Mortalität im Straßenverkehr. Die zunehmende Zerschneidung steht auch dem Ziel entgegen, mit Natura2000 ein verbundenes Netzwerk von Schutzgebieten herzustellen. Laut Bundesumweltministerium ist der Anteil unzerschnittener verkehrsarmer Räume an der Gesamtfläche Deutschlands von 2000 bis 2010 von 26,5 Prozent auf 23,2 Prozent zurückgegangen.

Eigentlich hatte man sich in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, bis 2020 die zusätzliche Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag zu reduzieren. Langfristig würde der Netto-Null-Flächenverbrauch angestrebt. Im Jahr 2018 lag der Wert aber noch bei 58 ha/Tag, nachdem er bereits wieder angestiegen war. Inzwischen wurde das 30-Hektar-Ziel auf 2030 verschoben. Dabei hätte dieses Ziel durchaus erreicht werden können, wenn die Anreize anders gesetzt worden wären, meint Stefan Siedentop, Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Professor an der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung. „Seit Jahren reden wir von einer notwendigen Verdichtung der Städte, um die Krise auf den Wohnungsmärkten zu entschärfen und gleichzeitig die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Doch die Potenziale werden einfach nicht genügend ausgeschöpft.“ In den meisten Städten gebe es eine Vielzahl an Baulücken und Brachflächen. Diese würden von den Eigentümern aber häufig nicht veräußert oder bebaut, auch weil die Grundstückspreise steigen und die Flächen als Wertanlage gehalten werden.

Der Flächenverbrauch in ländlichen Räumen wird in Deutschland laut Siedentop im Wesentlichen durch drei problematische Anreize vorangetrieben: 1. Die Entfernungspauschale, 2. das Baukindergeld und 3. den §13b des Baugesetzbuches.

Auch das Baukindergeld hat eigentlich einen guten sozialen Kern, und zwar Familien die Eigentumbildung zu erleichtern. Allerdings fördert es laut Siedentop inzwischen auch den Anstieg der Grundstücks- und Immobilienpreise, denn Investoren kalkulierten die Förderung mit ein. Die Preisexplosion in den Städten in den letzten Jahren führt dazu, dass Familien immer mehr ins Umland ausweichen, um Wohneigentum zu erwerben. Auch profitieren vor allem besser verdienende Haushalte von der Förderung.



*Drei Anreize treiben der Flächenverbrauch in Deutschland wesentlich voran: die Entfernungspauschale, das Baukindergeld und der §13b des Baugesetzbuches. Bild: Oliver Wolters, @wikimedia*

Unterstützt wird der Trend seit 2017 noch durch den §13b des Baugesetzbuches, „Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“. Dieser ermöglicht es Kommunen, Bebauungspläne auf Flächen mit einer Nutzfläche unter 10.000 Quadratmetern auch außerhalb der bebauten Ortslage ohne die sonst notwendigen öffentlichen Beteiligungen, Ausgleichsmaßnahmen und Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen.

„Entfernungspauschale, Baukindergeld und der §13b fördern also nicht nur die Zersiedelung, sondern bevorzugen auch einkommensstärkere Gruppen, was sozial ungerecht ist“, sagt Siedentop. Diese Förderungen gehörten abgeschafft. Tatsächlich läuft das Baukindergeld Ende dieses Jahres aus. 10 Mrd. Euro werden dann insgesamt seit 2014 geflossen sein. Auch der §13b endet 2022 und soll laut Koalitionsvertrag der kommenden Regierung auch nicht verlängert werden. Die Pendlerpauschale hingegen sollte aus Sicht von Stefan Siedentop durch eine einkommensabhängige Unterstützung von Pendlern aus der künftigen CO<sub>2</sub>-Bepreisung ersetzt werden. Zudem müsste viel mehr in öffentliche Verkehrsmittel investiert werden, zumindest in bevölkerungsreicheren ländlichen Gebieten. In anderen müssten nachhaltige Alternativen zum klassischen ÖPNV gefunden werden.

In Innenstädten rät Siedentop zu bauplanungsrechtlichen Änderungen, die dafür sorgen, Baulücken und Brachen zu mobilisieren. Dies könnte entweder über eine Bodenwertsteuer geschehen, die Eigentümer bei Nichtnutzung eines Grundstücks finanziell stärker belastet, oder der Einführung von sogenannten „Innenentwicklungsgebieten“ in Städten mit besonderer Woh-

nungsnot. Hier könnten die Kommunen dann die Eigentümer verpflichten, ihre Grundstücke zu entwickeln oder zu verkaufen. „Das deutsche Baurecht gibt Eigentümern viele Rechte, aber leider nur sehr wenige Pflichten“, sagt der Planer.

## **Finanzielle Anreize für nachhaltige Landwirtschaft – viel Luft nach oben**

Wenige Pflichten bestehen auch für Landwirte, um die Förderung aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union zu beziehen – zumindest aus Sicht von Nachhaltigkeitsforscherinnen und -forschern wie Sebastian Lakner, Professor für Agrarökonomie an der Universität Rostock. Lakner hat die gerade abgeschlossene Neuregelung der GAP intensiv beobachtet und Akteure beraten. Das Ergebnis ist allerdings nicht zu seiner Zufriedenheit ausgefallen.

Vor allem sieht Lakner kritisch, dass die sogenannten Direktzahlungen (1. Säule) kaum verändert bestehen bleiben. In den kommenden sieben Jahren werden allein an die deutschen Landwirte Direktzahlungen von jährlich 4,9 Milliarden Euro fließen, als sogenannte Basissicherung. 23 bis 25 Prozent der Direktzahlungen werden jetzt an Umweltleistungen – so genannte Eco-Schemes – geknüpft, was potenziell einen Fortschritt darstellt. Praktisch können hierfür in vielen Ländern auch Maßnahmen angerechnet werden, die zweifelhaften ökologischen Wert haben, etwa Smart Farming, das den Dünger- und Pestizideinsatz lediglich präzisieren soll, jedoch nicht grundsätzlich einschränkt. Aber zumindest in Deutschland zeichnet sich ab, dass durch einige effektive Maßnahmen (wie Brachen, Blühstreifen oder Agro-Forstsysteme) über dieses Instrument angeboten werden.



*Auch im Agrarsektor gäbe es viele Möglichkeiten, umweltschädliche finanzielle Anreize abzubauen. Bild: TheDigitalArtist / Pixabay*

Anreize für konkrete Maßnahmen u.a. zum Naturschutz soll die wesentlich kleinere 2. Säule geben (bisher mit 15 Prozent der Gesamtförderung in der EU, in Zukunft mit 25 Prozent). Laut BfN-Bericht trugen allerdings von diesen zwei Mrd. Euro von 2014 bis 2020 wiederum nur rund 330 Mio. direkt zum Schutz der Biodiversität bei. Die EU sieht allerdings für die Direktzahlungen noch die sogenannte „Konditionalität“ vor, die eigentlich höhere Umwelt-, Klima- und Tierschutzaufgaben an die Direktzahlungen knüpfen soll. Wie diese jedoch aussehen, kann jeder Mitgliedsstaat selbst bestimmen. Fachleute erwarten hier nur wenige Fortschritte in Richtung Nachhaltigkeit.

„Diese Direktzahlungen sind nicht grundsätzlich als umweltschädliche Subventionen zu betrachten, denn sie fördern nicht direkt umweltschädigende Maßnahmen“, meint Lakner. Als Beispiel einer schädlichen Subvention nennt Lakner dagegen die sogenannten gekoppelten Zahlungen: ca. 15 Prozent der Direktzahlungen werden innerhalb der EU-Staaten als Zahlungen im Rahmen von ressourcenintensiven Verfahren im Ackerbau und der Tierhaltung gezahlt, die sich in der Mehrheit als nachteilig für den Naturschutz und als Klimawirksam herausgestellt hätten.

„Deutschland macht mit zwei Prozent der Direktzahlungen von diesem Instrument demnächst auch geringfügig Gebrauch für Schafe und Mutterkühe, die aber gleichzeitig für den Naturschutz wichtig sind. Insofern lässt sich das zur Not noch rechtfertigen“, meint Lakner. In anderen EU-Mitgliedsländern werden dagegen intensive Stallhaltungsverfahren gefördert, die Methan-Emissionen in der EU erhöhen und keinen Umwelt-Mehrwert erzeugen werden. Auch im Ackerbau werden z.B. Zuckerrüben gefördert, eine Kultur, die diese Förderung nicht unbedingt braucht. „Eine Forderung der Wissenschaft ist bereits seit längerem, diese Zahlungen abzuschaffen oder in eine Umweltzahlung umzuwandeln“, sagt Lakner.

Konkrete umweltschädliche finanzielle Anreize für die Landwirtschaft gibt es laut UBA aber durchaus. So fördert die Bundesregierung den sogenannten „Agrardiesel“ über eine Steuerentlastung von 21,48 Cent pro Liter. Das kostete den Fiskus 2018 467 Mio. EUR. Die KFZ-Steuerbefreiung für Fahrzeuge landwirtschaftlicher

Betriebe bedeuteten im selben Jahr fehlende Steuereinnahmen von 470 Mio. EUR. Dass in Deutschland die Tierhaltung so floriert, kommt auch nicht von ungefähr. So werden Lebensmittel tierischen Ursprungs nicht mit dem üblichen Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent, sondern lediglich von 7 Prozent belegt. 2013 ließ sich der Bund dies 5,2 Mrd. Euro kosten. Dabei ist die Tierproduktion für über 60 Prozent der in der Landwirtschaft emittierten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Außerdem belastet sie die Gewässer und fördert den Biodiversitätsverlust etwa durch vermehrten Maisanbau, erhöhte Nährstoffeinträge in Binnengewässern und Meeren und ganz erheblich auch Ökosysteme in anderen Weltregionen, aus denen Futtermittel wie Soja importiert werden (siehe [NeFo-Artikel zu Telecoupling](#)).

Dass der Abbau schädlicher Subventionen funktioniert, zeigt laut UBA das Beispiel Neuseeland. Dessen Regierung hatte in den 1980er Jahren seine Agrarsubventionen radikal gekürzt, wodurch sich die negativen Umweltauswirkungen insbesondere auf die Flächennutzung und den Düngemiteleinsatz deutlich verringerten.

Lakner kritisiert an der Förderpolitik der GAP vor allem, dass hier Steuergelder verteilt werden, die wenig zur Verringerung von Problemen im Landwirtschaftssektor beitragen und auch nur teilweise gesellschaftliche Leistungen erzeugen. Gleichzeitig werden, ähnlich wie im Immobilienmarkt, auch hier die Direktzahlungen in den Wert der Flächen eingepreist, der stetig steigt und so die Landwirte unter enormen wirtschaftlichen Druck setzt – einer der wesentlichen Gründe, weshalb gerade kleinere Betriebe reihenweise aufgeben. Zu den Hauptprofiteuren der GAP gehören entsprechend auch die Landspekulanten. In Zeiten großer ökologischer Krisen könne man sich das nicht mehr leisten. Entsprechend schlägt Lakner gemeinsam mit vielen weiteren Experten vor, 1. Die gekoppelten Direktzahlungen zu streichen, 2. So viel Fördergeld wie möglich an Umweltziele und wirksame Maßnahmen zu binden und 3. bei den bisherigen Umweltmaßnahmen den Wirkungsgrad zu erhöhen.

Auch das UBA stellt in seinem Bericht zu schädlichen Subventionen fest, dass sich die Direktzahlungen in Bezug auf alle Dimensionen der Nachhaltigkeit als ineffektiv erwiesen hätten,

gerade auch in sozialer und ökonomischer Hinsicht. Einen festen Betrag aus der ersten Säule als umweltschädliche Subvention zu qualifizieren, sei jedoch nicht sinnvoll. Vielmehr sollten die Bedingungen der Förderung so gestaltet werden, dass sie ein wirksamer Hebel in Richtung einer nachhaltigen Landwirtschaft würde.

## Schädliche Subventionen neutralisieren Naturschutzausgaben

„Das BfN hat allein naturschädliche Subventionen in Deutschland in den Bereichen Siedlung und Verkehr sowie Landwirtschaft in Höhe von ca. 22 Mrd. Euro jährlich identifiziert“, sagt Kai Schlegelmilch, Mitautor des BfN-Berichtes von 2019. Zusammen mit den ebenfalls naturschädigenden, weil klimaschädlichen Subventionen im Energiebereich seien es pro Jahr sogar ca. 55 Mrd. Euro. „Die Naturschutzausgaben von Bund und Ländern für Maßnahmen in den Bereichen Gebietsschutz, Pflege und Entwicklung von Biotopen, Entschädigungen, Ausgleichszahlungen etc. dürften dagegen ungefähr nur 600 Mio. Euro jährlich ausmachen.“

„Solange wir auf der einen Seite weltweit 500 Milliarden Dollar in die Förderung schädlicher wirtschaftlicher Aktivitäten stecken, werden die Summen, die zur Erhaltung der biologischen Vielfalt aufgerufen werden, wenig Erfolg bringen“, sagt Yves Zinngrebe, Agrarbiologe am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ. Immerhin habe die CBD sich inzwischen dazu durchgerungen, in Ziels 18 des Entwurfs für den neuen globalen Zielkatalog eine konkrete Zahl zu nennen, eben jene aus dem GBO-5\*\*.

*Ziel 18. Für die biologische Vielfalt schädliche Anreize sollen auf gerechte und ausgewogene Weise umgelenkt, umfunktioniert, reformiert oder abgeschafft werden, indem sie um mindestens 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr reduziert werden, einschließlich der schädlichsten Subventionen. So soll sichergestellt werden, dass Anreize, einschließlich öffentlicher und privater wirtschaftlicher und regulatorischer Anreize, sich entweder positiv oder neutral auf die biologische Vielfalt auswirken.*

„Wichtig ist nun, wenn das wirklich so beschlossen werden sollte, dieses Ziel in ebenso konkreter Weise auf die nationalen Ebenen runterzu-

brechen“, meint Zinngrebe. Einige Zusagen in dieser Richtung gibt es bereits. So schlägt das EU-Parlament vor, alle klimaschädlichen Subventionen bis 2025 und alle sonstigen umweltschädlichen Subventionen bis 2027 abzubauen. Außerdem soll eine Toolbox für die Mitgliedstaaten zum Abbau umweltschädlicher Subventionen erstellt werden, schreibt das UBA.

Auch die EU-Kommission schlägt in seiner [Energiesteuerrichtlinie \(2003/96/EC\)](#) vor, Begünstigungen von fossilen Energieträgern schrittweise abzuschaffen, etwa den Flugverkehr und die Schifffahrt schrittweise in die Energiebesteuerung einzubeziehen und die Steuervergünstigungen für Dieselkraftstoff zu beenden. Zinngrebe berät die Bundesregierung außerdem aktuell bei der Neugestaltung der Nationalen Biodiversitätsstrategie. In der alten Fassung von 2007 hatte man sich zwar auch schon den „weiteren Abbau kontraproduktiver Subventionen (zum Beispiel Entfernungspauschale)“ vorgenommen und für mehr Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung zu „umweltschonender Mobilität“ und zum Problem „Flächenverbrauch“ geworben, aber keine messbaren Ziele gesetzt. Das muss jetzt geschehen, auf allen politischen Ebenen.

## Naturschädliche Aktivitäten und deren Finanzierung klar benennen

Bei der CBD hat man auch dies bereits verstanden. Im First Draft heißt es: „Die erfolgreiche Umsetzung des Rahmens erfordert Verantwortlichkeit und Transparenz, die durch wirksame Mechanismen für Planung, Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung unterstützt werden. Die Vertragsparteien sind dafür verantwortlich, Mechanismen für die Planung, Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung einzuführen.“

Einen wichtigen Hebel, um Transparenz zu schaffen, sieht der UBA-Bericht im Subventionsbericht der Bundesregierung. Es sei zu begrüßen, dass dieser seit einigen Jahren eine Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen enthielte, diese sollte jedoch systematisch für Umweltgüter wie Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft sowie mit Blick auf Gesundheit und Rohstoffverbrauch durchgeführt werden und auch für neue Subventionen gelten.

„Die CBD muss nach der COP eine Expertenarbeitsgruppe einsetzen, die klare Definitionen bzw. einen Kriterienkatalog erstellt, was biodiversitätsfreundlich und was -schädlich ist“, meint Zinngrebe. „Diese Indikatoren werden eine der wichtigen Headlines der kommenden COP-15 in Kunming sein.“



Laut BfN sollte das freiwerdende Geld aus abgeschafften Subventionen möglichst an den gleichen Sektor zurückfließen, aber eben nach anderen Kriterien, die nicht umweltschädliche Investitionen und Verhaltensweisen anreizen. Bild: Micha Pilot, @flickr

Bezüglich schädlicher Aktivitäten empfiehlt das BfN in seinem Bericht, das Verursacherprinzip stärker zu beachten und etwa Nährstoffüberschüsse und Pflanzenschutzmitteleinsatz stärker mit Abgaben zu belegen, was zum einen steuernde Wirkung habe, und zum anderen weiteres Geld zur Förderung nachhaltiger Maßnahmen verfügbar machen könne.

Nichtsdestotrotz muss geprüft werden, wo der Abbau auch soziale Ungerechtigkeiten erzeugen könnte. Akzeptanz und soziale Abfederung könne dadurch bewerkstelligt werden, dass der Abbau auch einen Umbau umfasse, meint Kai Schlegelmilch vom BfN. So solle das freiwerdende Geld aus den abgeschafften Subventionen möglichst an den gleichen Sektor zurückfließen, aber eben nach anderen Kriterien, die nicht umweltschädliche Investitionen und Verhaltensweisen anreizen. Wo nötig, sollten ausgleichende Maßnahmen verhindern, dass dabei Gruppen schlechter gestellt werden. „Es ist aber auch wichtig zu berücksichtigen, dass die derzeitige

Nicht-Internalisierung dieser Umweltschadenskosten ebenfalls bereits negative soziale Auswirkungen hat, so dass es darum geht, die Transformation behutsam zu gestalten, aber vor allem auch wirklich anzugehen“, meint Schlegelmilch.

Wie konsequent die Regierungen ihre Ankündigungen umsetzen wollen, wird sich zeigen. Klar ist, dass den Staaten durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen enorme Summen entstünden, mit der ein effektiver Biodiversitätsschutz ermöglicht würde – und dieser nicht mehr auf Spenden von superreichen Unternehmern angewiesen wäre, deren Vermögen in der Regel nicht durch nachhaltige Wirtschaftsweisen zustande kamen.

Mehr Informationen über **NeFo**, das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung, und die „Kommunikationsoffensive Biodiversität 2021“ gibt es unter [www.biodiversity.de](http://www.biodiversity.de)

#### **Empfohlene Zitierweise**

NeFo (2021): *Ist der Schutz der Biodiversität zu teuer?*. Themenschwerpunkt im November.

Online verfügbar:

<https://www.ufz.de/nefo/index.php?de=48736&nopagecache>

