

Übersicht

Handbuch zur Bewertung der biologischen Vielfalt: Ein Leitfaden für Entscheidungsträger

Overview

Handbook of Biodiversity Valuation: A guide for policy makers

Die Übersichten enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich (www.oecd.org/bookshop).

Diese Übersicht ist keine amtliche OECD-Übersetzung



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

KURZZUSAMMENFASSUNG

Biologische Vielfalt ist wertvoll, wie es die Konvention über biologische Vielfalt bekräftigt...

Dieses Handbuch befasst sich mit der Wesensart der mit der biologischen Vielfalt (Biodiversität) verbundenen Werte und den methodischen Ansätzen, um ihr für politische Zwecke einen Wert beizumessen. Es umfasst eine Reihe von Fallstudien zur Veranschaulichung des Wertermittlungsprozesses in den OECD-Staaten.

... da damit jedoch eher implizite als explizite Werte verbunden sind, ist ein Biodiversitätsschwund von bisher unbekanntem Ausmaß zu verzeichnen.

Alle Gesellschaften hängen direkt oder indirekt von der biologischen Vielfalt und den biologischen Ressourcen ab, deren Wert jedoch überwiegend implizit und nicht explizit ist. Da der biologischen Vielfalt kein eindeutiger Wert beigemessen wird und kaum Eigentumsansprüche bestehen, stellt sich das Problem der Übernutzung bzw. unregelmäßigen Nutzung. Durch den zunehmenden Entwicklungsdruck entstand ein Biodiversitätsverlust bisher unbekanntem Ausmaßes. Die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf das globale Wohlergehen sind so groß, dass sie ein weltweites Übereinkommen - die Konvention über biologische Vielfalt - rechtfertigten, um internationale Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt zu koordinieren.

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt hat häufig eine geringe Priorität, gerade eben weil es schwer ist, ihr einen Wert beizumessen.

Während die Konvention über biologische Vielfalt (CBD) die Bedeutung einer konzertierten globalen Vorgehensweise unterstreicht, ist dieses globale Handeln schlicht und einfach nur die Summe der Einzelmaßnahmen, die in den Staaten, die unser biologisches Erbe beherbergen, unternommen werden. Die einzelnen Staaten sowie die Regionen innerhalb eines Landes sind bei der Wahl ihres Entwicklungspfades mit im Wettstreit zueinander stehenden Prioritäten konfrontiert. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt hat häufig eine geringe Priorität, weil es schwer ist, ihr einen Wert beizumessen; denn die biologische Vielfalt entzieht sich einer einfachen Beschreibung und Quantifizierung. Was nicht quantifiziert werden kann oder schwer zu überwachen und zu bewerten ist, wird leicht in den Hintergrund verdrängt. Das gilt auch für das Wertkonzept. Der Begriff "Wert" hat viele Bedeutungen, dennoch steht eindeutig fest, dass die Tatsache, dass die biologische Vielfalt und viele biologische Ressourcen keinen wirtschaftlichen Wert haben, dazu führt, dass sie es nicht gleichberechtigt mit den Kräften, die ihren Schwund bedingen, aufnehmen können.

In diesem Handbuch wird sowohl der ökonomische als auch der nicht monetäre Wert der biologischen Vielfalt behandelt...

Als Voraussetzung für eine effiziente Ressourcenallokation unterstreicht dieser Bericht die Notwendigkeit, der biologischen Vielfalt einen Wert zugrunde zu legen. Die biologische Vielfalt ist ein knappes Gut und eine wertvolle globale Ressource. Es sind daher im Rahmen generell knapper Haushaltsmittel Entscheidungen zu treffen, die es gestatten, diesen Wert zu maximieren. Diese Arbeit befasst sich hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, mit der ökonomischen Bewertung der biologischen Vielfalt. Dass es wichtig ist, einen wirtschaftlichen Wert beizumessen, wird auch im Rahmen der CBD unterstrichen. In ihrem Beschluss IV/10 bekräftigt die CBD-Vertragsstaatenkonferenz (COP) "dass die ökonomische Bewertung der biologischen Vielfalt und der biologischen Ressourcen ein wichtiges Instrument für gezielte und maßgenaue Fördermaßnahmen" darstellt und fordert die Teilnehmerstaaten auf, "bei der Entwicklung einschlägiger Fördermaßnahmen wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ethische Werte zu berücksichtigen". Auch wenn es im Hinblick auf die Notwendigkeit, den ökonomischen Wert über die kulturellen traditionellen und spirituellen Werte zu stellen, Ausnahmen gibt, beruht die ökonomische Bewertung doch auf einer soliden theoretischen Grundlage, die dabei helfen kann, die impliziten Tradeoffs der staatlichen Politik abzuklären. Der Bericht zeigt ferner auch auf, dass auch der ökonomische Ansatz seine Grenzen hat, und weist auf die Verbindungen zwischen ökonomischen und nicht ökonomischen Werten hin bzw. wie sie miteinander in Einklang gebracht werden können.

... erörtert, was Biodiversität eigentlich bedeutet, und aufgezeigt, wie schwierig es ist, sie zu messen, und welche Folgen ihr Verlust nach sich zieht.

Bei der Begriffsbestimmung der biologischen Vielfalt weist Kapitel II auf die Komplexität dieses Begriffs hin und unterscheidet zwischen Vielfalt und den biologischen Ressourcen, die diese Vielfalt ausmachen. Es wird auf einige der Schwierigkeiten beim Messen der biologischen Vielfalt hingewiesen, aber auch aufgezeigt, wie aus einem besseren Verständnis der Vielfalt interessante Ansätze für die Gestaltung eines effizienten Erhaltungskonzepts erwachsen können. Für einen kohärenten Ansatz auf der Grundlage von Messungen der Vielfalt wären enorm viele Daten erforderlich, daher werden für Erhaltungskonzepte die biologischen Ressourcen (wie Arten und Ökosysteme) als leichter handhabbares Instrument herangezogen. Ferner betrachtet das Kapitel die ökologischen Folgen des Verlusts an biologischer Vielfalt und Anzeichen, aus denen sich entnehmen lässt, dass sich dieser Verlust in einem noch nie da gewesenen Tempo vollzieht. Schwerpunktthema von Kapitel III ist die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Bewertungskriterien sowie einige in starkem Kontrast zueinander stehende Wertsysteme, die in der globalen Erhaltungsdiskussion ins Treffen geführt werden.

Bevor das Handbuch auf die einzelnen Methoden eingeht, werden die verschiedenen Wertbegriffe der biologischen Vielfalt erläutert.

Kern der Debatte sind gegensätzliche Standpunkte zum relevanten Wertbegriff. Für einige geht es darum, festzustellen, was richtig oder ethisch gerechtfertigt ist, während Kosten oder die Wünsche der Allgemeinheit kaum zur Sprache kommen. Nach Meinung anderer sind die Wünsche der Allgemeinheit an sich ein moralisch geprägter Standpunkt, der davon ausgeht, dass mit dem Eingehen auf das Gewünschte ein Werturteil über das Ansprechen der Politik auf die Wünsche - die

'demokratische Annahme' - zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus haben auch Kosten hohe Relevanz, da sie den Einsatz von Mitteln als Alternative zu anderen Verwendungszwecken bedeuten und weil dieser Mitteleinsatz an sich eine moralische Dimension beinhalten kann. Unter diesen Ansätzen gibt es keine einfache Lösung und es wird in diesem Handbuch auch kein derartiger Versuch gewagt. Die Verfechter des ersten Ansatzes wollen generell, dass Erhaltungsprioritäten gesetzlich und politisch entschieden werden. Die des zweiten setzen sich eher für Kosten-Nutzen- und Mehrfachkriterienanalysen als Grundvoraussetzung dessen ein, was letztlich immer ein politischer Entscheidungsprozess ist.

Welcher Wertbegriff auch immer vertreten wird, besteht ein Konsens darüber, dass - unter Berücksichtigung von Kostenerwägungen - so viel biologische Vielfalt wie möglich erhalten werden muss. Die Mindestforderung an dieses mittels Arten, Merkmalen und Funktionen gemessene Ziel, hinter dem unterschiedliche philosophische Hintergründe stehen, ist ein kosteneffizientes Vorgehen beim Einsatz der Erhaltungsmittel angesichts der vielfältigen Möglichkeiten, die miteinander im Wettstreit stehen. Gleich wie die Mittel festgelegt werden, sollten sie so eingesetzt werden, dass damit ein Maximum an biologischer Vielfalt erhalten bleibt.

Die Kosteneffizienzanalyse der Erhaltungspolitik wird allerdings dadurch erschwert, dass die meisten Maßnahmen auf mehrere, häufig nicht miteinander vergleichbare Ergebnisse abzielen. Wie diese Ergebnisse priorisiert oder gewichtet werden sollen, führt zu einer anderen signifikanten methodischen Auseinandersetzung zwischen Geld- und Preisansätzen und Methoden, die auf Werten fußen, die von Expertengremien erstellt oder von der öffentlichen Meinung abgeleitet werden. Bei letzteren handelt es sich um Multikriterien- oder Mehrfachattribut-Modelle. Monetäre Gewichtungen beruhen auf einem Kosten-Nutzen-Ansatz zur Entscheidungsfindung. Die Ermittlung eines Geldwerts für die biologische Vielfalt steht im Mittelpunkt der letzten Kapitel dieses Handbuchs. Mit der Zuordnung eines Geldwerts wird gewährleistet, dass die Belange der Biodiversität gleichberechtigt mit anderen Interessen um öffentliche Mittel werben können.

Hinsichtlich der Bewertungsmethoden erörtert der Bericht auch nicht monetäre und qualitative Entscheidungsfindungsverfahren.

Zuvor behandelt Kapitel IV qualitative Entscheidungsfindungsverfahren, die für die Grundsatzdiskussion ebenfalls von zentraler Bedeutung sind. Aufgrund der Komplexität von Umweltfragen gibt es unzählige Betroffene, daher reagieren zahlreiche Regierungen zunehmend auf die Forderung einer stärkeren Einbeziehung der Gesellschaft bei politischen Entscheidungen mit Befragung und Einbindung der Öffentlichkeit. Beratende oder partizipatorische Ansätze bemühen sich in alternativen Foren, die Präferenzen der Gesellschaft herauszufinden. Dazu werden Panels, die sich aus Vertretern der breiten Öffentlichkeit zusammensetzen, die erforderlichen wissenschaftlichen und sozialen Daten vorgelegt, um eine Konsensposition zu einer bestimmten wissenschaftlichen Priorität oder einer komplexen gesellschaftspolitischen Frage herauszuarbeiten. Die bekanntesten Formen dieser Methodik sind die Bürgerjury und Konsenskonferenzen, die heute in mehreren OECD-Ländern Teil des formalen Entscheidungsfindungsprozesses geworden sind. Nach Auffassung einiger spiegelt das Konsensverfahren die sozialen Präferenzen besser wider als das begrenztere Privatverbrauchermodell, das der Kosten-Nutzen-Analyse implizit zugrunde liegt. Während partizipatorische Ansätze andere Beeinflussungen in den Entscheidungsprozess mit einschleusen können, spricht nichts dagegen, sie selbst als Input heranzuziehen, um den Kosten-Nutzen-Approach zu verifizieren. Denn beide können in der Tat zweckdienlich miteinander kombiniert werden.

Erörterung ökonomischer Rahmenmodelle und spezifischer Bewertungsmethoden, einschließlich Zeitdiskontierung und Anpassung von Zeitpräferenzraten, um Biodiversitätsbelangen Rechnung zu tragen.

Die Kapitel V bis IX gehen im einzelnen auf die ökonomischen Rahmenbedingungen und die spezifischen Bewertungsmethoden ein, um die biologische Vielfalt in einen Kosten-Nutzen-basierten Entscheidungsrahmen zu integrieren, der das Erhaltungskonzept gegenüber Entwicklungs-Tradeoffs repräsentiert. Kapitel V führt den Begriff der Zeitdiskontierung ein und betrachtet, wie Zeitpräferenzraten geändert werden können, um den bei der Erhaltung der biologischen Vielfalt auftretenden besonderen Dilemmasituationen Rechnung zu tragen.

Eingehende Betrachtung der ökonomischen Werte und der verfügbaren ökonomischen Bewertungsmethoden, wenn der Markt versagt.

Kapitel VI versucht den Wert wirtschaftlich zu interpretieren und Wertbegriffe im Zusammenhang mit der biologischen Vielfalt zu prägen, die von marktpreisbezogenen Werten für die direkte Nutzung bis zu intangiblen Werten (non-use value) reichen, die noch näher erforscht werden müssen, um Präferenzen zu messen, die nicht aus dem Markt ersichtlich sind. Die methodischen Ansätze werden anschließend in Kapitel VI und VII behandelt, in denen die Reichweite und die Beschränkungen ökonomischer Bewertungsmethoden erörtert werden. Die Erarbeitung solcher Methoden ist ein sich rasch fortentwickelnder Forschungszweig der Umweltökonomie, deren Anwendung auf die biologische Vielfalt besondere Probleme mit sich bringt, da es nicht einfach ist, dieses Gut, das man biologische Vielfalt nennt, von seiner Art her zu definieren oder es für die Befragten zu beschreiben.

Prüfung eines bedeutenden, wenn auch kontroversen Instruments, des Leistungstransfers, der eine 'rasche Abschätzung' des Werts der Biodiversität erleichtert, jedoch nicht ohne methodische Tücken ist.

Umweltbewertungen sind generell zeit- und geldaufwändig und die Zahl der potenziell erforderlichen Werte, um eine vollständige ökonomische Bewertung der biologischen Vielfalt vorzunehmen, dürfte enorm sein. Um dem dringlichen Bedarf nach einer 'Schnellabschätzung' nachzukommen, haben einige Umweltökonominnen damit begonnen, sich über die Möglichkeit Gedanken zu machen, Ergebnisse aus bestehenden Studien, entsprechend angepasst, auf ähnliche Situationen, in denen Daten benötigt werden, zu übertragen. Diese als Leistungstransfer bekannte Praxis wird in Kapitel IX beschrieben. Leistungstransfers sind nichts völlig Neues, da bei Kosten-Nutzen-Bewertungen zur Vollständigkeit häufig vorhandene Externalitätswerte genutzt werden (z. B. bei Verkehrsstudien ein statistischer Standardlebenswert). Im Falle der Biodiversität ist dieser Prozess allerdings noch wesentlich komplexer. Es stellen sich dabei vielfache methodische Herausforderungen, die den Leistungstransfer an sich zu einem interessanten evolvierenden Forschungsbereich machen.

Dieses Handbuch will für Politik und Praxis eine Hilfe bieten, erfolgreiche Bewertungsmethoden der biologischen Vielfalt zu identifizieren und umzusetzen, um so das Verständnis für unser gemeinsames Naturerbe zu fördern.

Kapitel X beschließt das Handbuch mit Kosten-Nutzen-Daten jeweils in einem unterschiedlichen politischen Kontext, von der Flächennutzungsplanung bis zur rechtlichen Schadensermittlung. In diesem Kapitel wird erneut auf die ökonomische Natur der Entscheidungen, die der Erhaltungspolitik und Priorisierung zugrunde liegen, verwiesen, aber auch die Kritik am Kosten-Nutzen-Ansatz beleuchtet. Ein Warnhinweis ist auch deshalb angebracht, weil die Erhaltung der biologischen Vielfalt mit einem hohen Grad an Ungewissheit verbunden ist. Das bedeutet, dass trotz aller Erkenntnisse, die sich aus der Bewertung der Biodiversität ziehen lassen, bei den späteren Erhaltungs- oder Nutzungsentscheidungen Vorsicht geboten ist.

Die vorliegende *Übersicht* enthält die Übersetzung von Auszügen aus:

Handbook of Biodiversity Valuation:

A guide for Policy Makers

Manuel d'évaluation de la biodiversité :

Guide à l'intention des décideurs

© 2003, OECD.

Die Publikationen sind gegen Entgelt beim OECD Paris Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich, und unter **www.oecd.org/bookshop** erhältlich.

Übersichten sind unentgeltlich beim OECD Online Bookshop erhältlich

www.oecd.org/bookshop.

Die *Übersichten* werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen, Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.
e-Mail: rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

Die Wiedergabe dieser *Übersicht* ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.