

Richerzhagen, Carmen; Rodríguez, Jean Carlo; Stepping, Katharina

Research Report

Warum die internationale Entwicklungsfinanzierung für Biodiversität ausgeweitet und verbessert werden muss

Analysen und Stellungnahmen, No. 15/2016

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Richerzhagen, Carmen; Rodríguez, Jean Carlo; Stepping, Katharina (2016) : Warum die internationale Entwicklungsfinanzierung für Biodiversität ausgeweitet und verbessert werden muss, Analysen und Stellungnahmen, No. 15/2016, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200021>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Warum die internationale Entwicklungsfinanzierung für Biodiversität ausgeweitet und verbessert werden muss

Zusammenfassung

Trotz zunehmender Schutzbemühungen nimmt die biologische Vielfalt weltweit ab, während internationale Biodiversitätsziele unerreichbar bleiben. Die Mobilisierung finanzieller Ressourcen gilt als Voraussetzung, um den direkten und indirekten Treibern des Verlustes biologischer Vielfalt entgegenzuwirken und gleichzeitig Schutzanreize zu schaffen. Entwicklungsfinanzierung ist heute und wahrscheinlich auch in Zukunft die Hauptfinanzierungsquelle für den Schutz der Biodiversität in Entwicklungsländern. Die Mobilisierung nationaler Mittel stellt für viele Entwicklungsländer noch immer eine Herausforderung dar, obwohl einige Länder zunehmend eigene Mittel in den Schutz der biologischen Vielfalt investieren. Die Geber haben sich wiederholt dazu verpflichtet, ihre Zusagen für Biodiversitätsschutz in Entwicklungsländern zu erhöhen. Die bescheidenen Erfolge haben allerdings Zweifel an deren Wirksamkeit aufkommen lassen.

Trotzdem zeigt die Forschung, dass Entwicklungsfinanzierung für den Schutz der biologischen Vielfalt in Entwicklungsländern eine entscheidende Rolle spielen kann. Dazu muss diese allerdings besser mit den nationalen Biodiversitätsstrategien in Entwicklungsländern in Einklang gebracht und auch in anderen Sektoren (*mainstreaming*) berücksichtigt werden.

Die Hauptbotschaften dieser Analyse und Stellungnahme lauten:

- **Es muss weiterhin mehr internationale Unterstützung im Bereich Biodiversität zur Verfügung gestellt werden, um insbesondere in unterfinanzierten**

biodiversitätsreichen Ländern die Finanzierungslücke zu schließen. Schätzungen zufolge werden jährlich zwischen 150 und 440 Mrd. USD für den Erhalt der Biodiversität benötigt. Besonders Länder mit einer hohen Biodiversität sind deutlich unterfinanziert. In diesen Ländern sind die nationalen Mittel nicht ausreichend und die internationale Unterstützung muss erhöht werden. Neben der klassischen Entwicklungsfinanzierung müssen auch andere Finanzierungsquellen (z. B. nationale, private) genutzt werden.

- **Die internationale Entwicklungszusammenarbeit muss die Umsetzung nationaler Biodiversitätsstrategien im Einklang mit der Biodiversitäts-Konvention unterstützen. Zudem muss sie die Berücksichtigung der Biodiversität auch in anderen Sektoren (*mainstreaming*), wie z. B. Landwirtschaft und Handel, fördern.** Biodiversitätsstrategien und die durchgängige Berücksichtigung der biologischen Vielfalt in anderen Sektoren sind wichtige Schutzinstrumente. Ein Anstieg der Entwicklungsfinanzierung, die den Schutz der Biodiversität neben anderen Zielen als ein „wesentliches“ Ziel verfolgt, macht deutlich, dass Biodiversitätsanliegen zunehmend Berücksichtigung finden.
- **Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Biodiversität muss verbessert werden.** Um die Effektivität der Unterstützung zu beurteilen, ist eine angemessene Quantifizierung des Bedarfs (d. h. häufige, konsequente Beurteilung des Biodiversitätsstatus der einzelnen Länder) und der Ausgaben (d. h. umfassende, methodologisch einheitliche Nachverfolgung der Finanzierungszusagen) nötig.

Internationale Ziele und Zusagen

Die biologische Vielfalt ist für das menschliche Wohlbefinden von höchster Bedeutung, nimmt aber mit beispielloser Geschwindigkeit ab. Pro Jahr verschwinden bis zu 2.000 Arten – und das ist nur eine grobe Schätzung. Die Geschichte der ehrgeizigen, aber unerfüllten Biodiversitätsziele zeigt, dass die Schutzmaßnahmen deutlich verbessert werden müssen. Bereits 2002 verpflichteten sich die Vertragsstaaten der Biodiversitäts-Konvention, „die derzeitige Geschwindigkeit, mit der die biologische Vielfalt verloren geht, bis 2010 deutlich zu verringern“. Im gleichen Jahr wurde diese Vorgabe in die Millennium-Entwicklungsziele aufgenommen. Trotzdem war es nicht möglich, die Gesamtverlustrate zu senken. 2010 einigten sich die Vertragsstaaten der Biodiversitäts-Konvention auf die Aichi-Ziele und verpflichteten sich erneut, „wirkungsvolle und dringliche Maßnahmen zu ergreifen, um den Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen und sicherzustellen, dass die Ökosysteme bis 2020 resilient sind und weiterhin ihre lebenswichtigen Leistungen erbringen“. Mit Blick auf Biodiversität bauen die internationalen Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals* – SDGs) auf diesen Zielen auf. Trotz dieser Bekenntnisse werden sich die laufenden Schutzbemühungen bis 2020 kaum in einer Trendwende beim Biodiversitätsstatus äußern.

Die Mobilisierung finanzieller Ressourcen für den Schutz der Biodiversität gilt als wesentlich. Der Kampf gegen die Treiber des Verlustes (z. B. Abholzung, zunehmender Pro-Kopf-Konsum) erfordert eine Eindämmung nicht nachhaltiger Produktion sowie angemessene finanzielle Anreize, um den Schutz zu fördern. Internationale Finanzhilfen sind heute und auch künftig die Hauptfinanzierungsquelle für den Schutz biologischer Vielfalt in Entwicklungsländern. Die Mobilisierung nationaler Gelder stellt angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen der Entwicklungsländer, eine Herausforderung dar.

Die Geber haben wiederholt zugesagt, mehr Gelder für Schutzmaßnahmen bereitzustellen. Beim 12. Treffen der Vertragsstaaten der Biodiversitäts-Konvention 2014 in Korea vereinbarten die Regierungen, ihre Zusagen zu verdoppeln. Sowohl die Addis Ababa Action Agenda, welche während der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2015 unterzeichnet wurde, als auch die SDGs verlangen eine Mobilisierung von finanziellen Ressourcen von allen Seiten und auf allen Ebenen. Zudem fordern sie die Industrieländer auf, ihren Verpflichtungen aus der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance* - ODA) nachzukommen. Dies beinhaltet auch die Zusage zahlreicher Industrieländer, den Entwicklungsländern 0,7 % und den am wenigsten entwickelten Ländern 0,15 bis 0,2 % ihres Bruttovolkseinkommens bereitzustellen.

Aber selbst wenn mehr Gelder zur Verfügung gestellt werden, bleibt der Erfolg der Unterstützung meist unklar. Trotz einer leichten Zunahme der Biodiversitätsfinanzierung seit den 1980er-Jahren nimmt die biologische Vielfalt weiter ab. Um besser zu verstehen, welche Rolle diese Gelder spielen können und wie deren Wirksamkeit erhöht werden kann,

benötigen wir mehr Daten (1) zum Bedarf, (2) zu den bereitgestellten finanziellen Mitteln und (3) zu ihrer Wirkung.

(1) Was ist nötig, um die biologische Vielfalt zu schützen?

Biodiversitätsschutz ist eine langfristige Aufgabe, die verschiedene Maßnahmen und Akteure auf unterschiedlichen Ebenen umfasst. Um den Verlust zu bremsen oder gar zu bewältigen, müssen sich Regierungen, Geber, Zivilgesellschaft und der Privatsektor auf die Bekämpfung der direkten und indirekten Treiber des Biodiversitätsverlustes konzentrieren. Die direkten Treiber treten hauptsächlich auf lokaler und regionaler Ebene auf. Zu ihnen zählen: Klimawandel, Nährstoffbelastung und Verschmutzung, veränderte Landnutzung, Einführung neuer Arten und Übernutzung der Ressourcen. Zu den indirekten Treibern gehören wirtschaftliche Aktivitäten (z. B. internationaler Handel), demografisches Wachstum sowie kulturelle Präferenzen. Diese Treiber können durch (a) die Implementierung nationaler Biodiversitätsstrategien und durch ein *mainstreaming* sowie durch (b) die Erhöhung der internationalen und nationalen finanziellen Ressourcen und die Neuausrichtung bestehender biodiversitätsschädlicher Ausgaben eingedämmt werden.

(a) Biodiversitätsstrategien und *mainstreaming*

Nationale Biodiversitätsstrategien sind ein Schlüsselinstrument zum Schutz der biologischen Vielfalt, da sie Biodiversität priorisieren. Unter der Biodiversitäts-Konvention sind die Strategien national umzusetzen und in Hinblick auf die vereinbarten Schutzziele regelmäßig anzupassen. Bisher haben 185 Länder Biodiversitätsstrategien verabschiedet, wovon seit 2010 insgesamt 89 Länder neue Strategien entwickelt haben. Neben den Biodiversitätsstrategien sind auch Biodiversitätsbelange in sektorbezogenen und sektorübergreifenden Konzepten und Entwicklungsplänen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene durchgängig zu berücksichtigen (*mainstreaming*). Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen, z. B. durch Integration von Biodiversitätszielen in bestehende Entwicklungsmodelle, Integration ökonomischer Biodiversitätswerte in Kosten-Nutzen-Analysen für private und öffentliche Projekte sowie den Abbau biodiversitätsschädlicher Subventionen in anderen Sektoren (z. B. Waldrodungen als Voraussetzung für den Erwerb von Land, Steuerbefreiungen für Bergbauaktivitäten oder Subventionen für Waldplantagen, die die Abholzung des natürlichen Bestands zur Folge haben).

(b) Höherer Mitteleinsatz

Schätzungen zu den tatsächlichen und erforderlichen Biodiversitätsausgaben lassen auf eine Finanzierungslücke schließen. Das *High-Level Panel on Global Assessment of Resources for Implementing the Strategic Plan for Biodiversity 2011 –2020* kam zu dem Schluss, dass angesichts der auf 150 bis 440 Mrd. USD geschätzten jährlichen Kosten für die Erreichung der Aichi-Ziele eine deutliche Erhöhung der finanziellen Ressourcen nötig ist. Insbesondere wichtige Länder sind deutlich unterfinanziert. So kommen zum Beispiel in

den 40 am stärksten unterfinanzierten Länder 32 % aller bedrohten Säugetierarten vor (Waldron et al., 2013).

Die Finanzierungslücke kann mit Biodiversitätsbudgets allein nicht geschlossen werden. Investitionen in die biologische Vielfalt bringen meist auch zahlreiche positive Effekte in anderen Sektoren (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Wasser) mit sich. Ausgaben, z. B. in der Landwirtschaft, können so ausgerichtet werden, dass sie mehreren Zielen, darunter auch dem Biodiversitätsschutz, dienen.

(2) Was geschieht finanziell bereits?

Die Anstrengungen und Ressourcen zum Schutz der Biodiversität haben in den letzten Jahren zugenommen. Allerdings kann man die entsprechenden Investitionen und Finanzierungsquellen aufgrund fehlender Daten und unterschiedlicher Berichts- und Rechnungslegungsmethoden nicht genau quantifizieren. Schätzungen zufolge betrugen die jährlichen Ausgaben für den Schutz der biologischen Vielfalt weltweit von 2001 bis 2008 ca. 21,5 Mrd. USD (Waldron et al., 2013). Normalerweise fließen Mittel an Länder mit einem größeren Bedarf an Schutzmaßnahmen sowie Länder mit besseren Governance-Bedingungen. Hauptempfängerländer sind Brasilien, China, Mexiko und Indonesien (Miller, Agrawal und Timmons Roberts, 2013).

Bilaterale öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)

Insgesamt haben die Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bzw. des Ausschusses für Entwicklungshilfe (OECD-DAC) ihre im Zusammenhang mit der Biodiversität stehenden bilateralen Verpflichtungen im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit in den letzten zehn Jahren auf durchschnittlich 6,44 Mrd. USD pro Jahr im Zeitraum 2012-2014 erhöht. Dies entspricht 4,8 % der bilateralen ODA-Gesamtzusagen der OECD-DAC-Mitglieder.

Biodiversität wird in allen Bereichen immer stärker berücksichtigt. Die zwischen 2006 und 2012 für die Wahrung der biologischen Vielfalt als „Hauptziel“ bereitgestellten finanziellen Ressourcen variierten wenig. Die Zunahme der bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe für den Schutz der biologischen Vielfalt kann deshalb hauptsächlich einer Steigerung der ODA-Maßnahmen zugeschrieben werden, wel-

che Biodiversitätsschutz als „wesentliches Ziel“ (d. h. Biodiversität ist nicht Hauptziel, siehe Abbildung 1) definieren. Zwischen 2012 und 2014 betrug die öffentliche Entwicklungshilfe, für welche der Schutz der biologischen Vielfalt als wesentliches Ziel definiert wurde, durchschnittlich 3,95 Mrd. USD pro Jahr (61 %).

Zehn Geber stellten laut Schätzungen für den Zeitraum 1980 bis 2008 fast 90 % der gesamten Biodiversitätsgelder bereit. Dabei waren die Vereinigten Staaten der größte bilaterale Geber (7 % der insgesamt zugesagten Biodiversitätshilfe), gefolgt von den Niederlanden und Deutschland (je 4 %). Im Zeitraum 2012-2014 stellten Deutschland, die Vereinigten Staaten und die EU-Institutionen zusammen 45 % der für die biologische Vielfalt gedachten ODA-Gelder bereit.

Multilaterale öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA)

Die multilateralen Geldflüsse werden auf das Doppelte der bilateralen Gelder geschätzt. Die Weltbank (31 % aller Biodiversitätshilfen) und die Globale Umweltfazilität (GEF) (28 %) sind hier die größten Geber (Miller et al., 2013). Die durch die GEF bereitgestellte multilaterale Biodiversitätsunterstützung ist seit 2002 relativ unverändert, obwohl die der GEF von den Gebern zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen im Zeitverlauf zugenommen haben. Für 2014-2018 haben die Geber zugesagt, über die GEF 4,43 Mrd. USD bereitzustellen, davon 1,30 Mrd. USD für die biologische Vielfalt.

Inländische Finanzierung

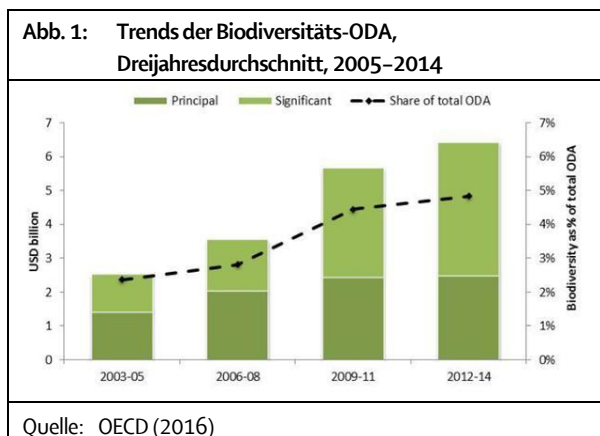
Unter inländischer Finanzierung versteht man nationale Ausgaben (z. B. nationale Budgets zur Bewahrung der biologischen Vielfalt; Eintrittsgelder in Schutzgebiete, Konzessionen). Obwohl nur beschränkt Informationen und Daten zur inländischen Biodiversitätsfinanzierung zur Verfügung stehen, werden weltweit pro Jahr schätzungsweise 16-20 Mrd. USD in diesem Rahmen bereitgestellt.

Weltweit machen inländische Gelder ca. 90 % der gesamten jährlichen Biodiversitätsfinanzierung aus, wobei aber Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen. In Entwicklungsländern kommen nur 13 % aller Investitionen in die biologische Vielfalt aus nationalen Töpfen, während in Industrieländern 97 % aller entsprechenden Gelder im Land aufgebracht werden (Waldron et al., 2013). In einigen Entwicklungsländern steigt jedoch der Anteil der inländischen Finanzierung an.

(3) Zeigt Biodiversitätshilfe Wirkung?

Angesichts der mäßigen Erfolge bisheriger Anstrengungen, den Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen, wollen und müssen politische Entscheidungsträger wissen, wie stark finanzielle Unterstützung dazu beitragen kann und wie viel man aufbringen muss. Deshalb muss die Forschung Möglichkeiten und Kosten solcher Maßnahmen analysieren.

Um die Wirksamkeit der Biodiversitätshilfe zu beurteilen, muss die Biodiversitätsfinanzierung jeweils bezüglich Leistungen, unmittelbaren und übergeordneten Wirkungen an ein messbares Ergebnis der entsprechenden Schutzanstren-



gungen geknüpft sein. Leistungen beziehen sich dabei auf die ergriffenen Maßnahmen (z. B. Errichtung eines Schutzgebiets), unmittelbare Wirkungen auf Verhaltensänderungen (z. B. weniger Wilderei) und die übergeordneten Wirkungen auf Veränderungen der biologischen Vielfalt (z. B. Anzahl verschiedener Arten). Diese Wirksamkeitsbetrachtung ist jedoch mit einigen methodologischen und praktischen Schwierigkeiten verbunden.

Die Analyse, wie effektiv Biodiversitätsgelder zum Schutz der biologischen Vielfalt und ihrer nachhaltigen Nutzung beitragen, ist mit dreierlei Herausforderungen verbunden (Stepping & Meijer, i.E.). Obwohl eine begrenzte Zahl an Indikatoren verfügbar ist, um Aspekte der biologischen Vielfalt auf Länderebene einheitlich und vergleichend zu messen, sind diese Indikatoren nicht optimal zur Messung des Biodiversitätsstatus in seinen zahlreichen Dimensionen geeignet, da es sich nicht um Wirkungsindikatoren handelt oder sie nur bestimmte Ökosystemkomponenten messen. Zweitens variieren die Methoden der Berichterstattung über Biodiversitätshilfen von Land zu Land und geben keinen Aufschluss über den genauen Finanzierungsbetrag für die Biodiversitätskomponente von Projekten. Drittens sind Veränderungen des Biodiversitätsstatus aufgrund der komplexen Funktion von Ökosystemen, der zahlreichen Faktoren, die den Status beeinflussen, und der Zeitverzögerung, bevor Veränderungen im Biodiversitätsstatus messbar sind, empirisch und konzeptuell sehr schwer bestimmten Hilfsaktivitäten zuzuweisen.

Dennoch gibt es immer mehr Nachweise für die Wirksamkeit der Biodiversitätshilfe. Studien zufolge sind Investitionen in Schutzgebiete an Land und im Meer durchaus effektiv (Waldron & Miller, i.E.). Die meisten Studien konzentrieren sich auf bestimmte Projekte oder Geber, betrachten aber die Biodiversitätshilfe auf globaler Ebene weder im Rahmen eines Ländervergleichs noch durch die Wirksamkeitsbetrachtung der Ökosystemleistungen.

Einige Studien deuten darauf hin, dass der Verlust an Biodiversität durch die Finanzierung von Schutzmaßnahmen zwar verlangsamt oder gestoppt werden kann, es aber 5–20 Jahre dauert, bis die Gelder Wirkung zeigen (Waldron & Miller, i.E.). Eine solch verzögerte Wirkung ist problematisch, da der Biodiversitätsverlust in vielen Ländern schnell fortschreitet, Entscheidungen aber nur langsam getroffen werden. Hinzu kommt: Die Wirkungs- und Bedarfsanalyse geht noch langsamer vonstatten. Dennoch ist die Verteilung, d. h. die Verknüpfung von finanziellen Mittel und Bedarf, wichtig, da die Länder, für die die schlimmsten Verlustraten erwartet werden, meist über die geringsten Mittel verfügen.

Schlussfolgerung

Internationale Finanzierungszusagen zeigen, dass der Schutz der biologischen Vielfalt in vielen Ländern auf der politischen Tagesordnung steht. Dennoch bleibt abzuwarten, ob die von den Industrieländern bereits zugesagten finanziellen Mittel tatsächlich bereitgestellt werden. Dass die bestehende Finanzierungslücke geschlossen werden muss und Hilfgelder für viele Entwicklungsländer weiter die Hauptfinanzierungsquelle bleiben, ist offensichtlich. Biodiversitätshilfe kann eine entscheidende Rolle spielen, wenn damit die Umsetzung der nationalen Biodiversitätsstrategien der Empfängerländer unterstützt und ein *mainstreaming* gefördert wird. Die Beurteilung der Wirksamkeit solcher Hilfen bleibt jedoch schwierig. Hier sind Verbesserungen nötig. Erstens erfordert eine angemessene Bedarfsquantifizierung eine häufigere und konsequentere Beurteilung des Biodiversitätsstatus in den einzelnen Ländern. Zweitens müssen Biodiversitätshilfen jedweder Art (einschließlich direkter und Breitenfinanzierung) und aus sämtlichen Quellen (einschließlich internationaler, nationaler, öffentlicher und privater Gelder) im Zeitverlauf und mit einheitlichen Methoden nachverfolgt werden.

Literatur

- Miller, D., Agrawal, A., & Timmons Roberts, J. (2013). Biodiversity, governance, and the allocation of international aid for conservation. *Conservation Letters*, 6, 12–20.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2016). *DAC Statistics: Biodiversity-related Official Development Assistance*. Paris: Autor.
- Stepping, K., & Meijer, K. (i.E.). *The challenges of assessing the effectiveness of biodiversity-related development aid*. Resubmitted.
- Waldron, A., & Miller, D. (i.E.). *Quantifying the impact of conservation investment and human pressures on global biodiversity*. Eingereicht.
- Waldron, A., Mooers, A.O., Miller, D.C., Nibbelink, N., Redding, D., Kuhn, T.S., ...Gittleman, J.L. (2013). Targeting global conservation funding to limit immediate biodiversity declines. *Proc Natl Acad Sci USA*, 110(29), 12144–12148.
- Die vorliegende Analyse und Stellungnahme baut auf den Diskussionen in der Veranstaltung "The role of finance and policies for biodiversity conservation" auf, die am 11. November 2015 im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik stattfand.

Dr Carmen Richerzhagen / Dr Jean Carlo Rodríguez / Dr Katharina Stepping

Abteilung „Umweltpolitik und Ressourcenmanagement“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)