



Warum es bei Zahlungen für Ökosystemdienstleistungen auf Macht ankommt

Zusammenfassung

Zahlungen für Ökosystemdienstleistungen (*payments for ecosystem services*, PES) sind Zahlungen an Grundbesitzer, deren Landbewirtschaftungspraktiken helfen, Ökosystemdienstleistungen (*ecosystem services*, ES) zu erbringen. Im Kontext von Wassereinzugsgebieten sind die wichtigsten Leistungen die Bereitstellung, Reinigung und Regulierung von Wasser.

PES wurde als Instrument konzipiert, das den Übergang zu einer ökologischen Wirtschaft erleichtern soll. Aus dieser Perspektive ist es eine *Win-Win*-Lösung für Umweltzerstörung und Armut.

Heute ist PES ein weit verbreitetes Instrument für den Naturschutz. Als vereinzelte, privat finanzierte Projekte begonnen, hat PES seinen Weg in viele nationale und internationale Naturschutzpolitiken überall auf der Welt gefunden. Der PES-Wert für Vorgänge in Wassereinzugsgebieten betrug für das Jahr 2011 8-10 Mrd. US\$ und er steigt weiterhin schnell an.

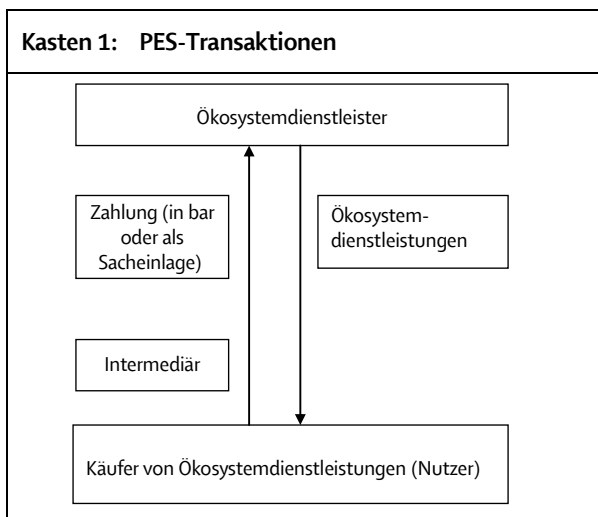
Dieses Themenpapier wendet sich gegen die Vorstellung von PES als Allheilmittel gegen Umweltzerstörung und Armut. PES ist ein sich schnell verbreitender Mechanismus für die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und Naturschutz; bei der Umsetzung von PES mangelt es jedoch mitunter am Verständnis ihrer sozialen und wirtschaftlichen Wirkungen. Wir benennen deshalb eine Reihe kritischer Punkte, die im entwicklungspolitischen Kontext wenig politische Aufmerksamkeit erhalten haben, jedoch von großer sozialer Relevanz und Wirkung sind.

Das Verständnis der kritischen Punkte rund um PES kann helfen, die folgenden Mängel zu überwinden oder zu verringern:

- **Machtasymmetrien in PES-Verhandlungen.** Bei PES verhandeln häufig Regierungen und Privatunternehmen mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Die unterschiedlichen Ressourcen und Fähigkeiten dieser Akteure sind geeignet, sowohl die Ergebnisse der Verhandlungen als auch Umsetzung von PES zu beeinflussen. Die Interessen der marginalisierten Bevölkerungsgruppen zu schützen ist nicht nur eine gesellschaftliche Notwendigkeit, es trägt auch zur Nachhaltigkeit bei.
- **Die Teilnahme an PES ist nicht immer freiwillig.** Umweltsetze, strenge Vertragsklauseln, unklare Partizipationsmechanismen und Druck von Intermediären tragen dazu bei, Dienstleister zu PES zu zwingen. Den implementierenden Organisationen sollte eine freiwillige Teilnahme garantiert werden. Darüber hinaus sollten PES-Politiken die Perspektive der Bauern berücksichtigen (d.h. was meinen Dienstleister zu benötigen?), sodass PES ein Werkzeug statt ein Hindernis für ländliche Entwicklung ist.
- **PES-Systeme werden in Kontexten eingeführt, in denen eine ungleiche Verteilung der natürlichen Ressourcen auftritt.** PES kann diese ungleiche Verteilung verschärfen und sogar die Verfügungsgewalt der weniger mächtigen Gruppen über ihre natürlichen Ressourcen schwächen. In vielen Situationen kann PES dazu führen, dass Dienstleister überhaupt keinen Zugang mehr zu den Leistungen haben, die sie zu schützen helfen, oder dass sie die Kontrolle über ihre Ressourcen verlieren. PES sollte an eine faire Verteilung der Rechte an natürlichen Ressourcen gebunden werden.
- **PES kann im Wettbewerb mit kommunalen Organisationen stehen und die kulturellen und Naturschutzpraktiken untergraben, die nicht auf Geldzahlungen basieren.**

Hintergrund

Zahlungen für PES sind freiwillige Transaktionen, bei denen Dienstleister von Nutzern oder Begünstigten dafür bezahlt werden, dass sie Naturschutzmaßnahmen durchführen, die einer weiteren oder verbesserten ES förderlich sind (s. Kasten 1).



Finanziert werden PES-Systeme durch private Nutzer von ES (z.B. Anbieter von Wasserkraft, Agrarindustrie und Wasserunternehmen), öffentliche Einrichtungen (z. B. nationale Regierungen und lokale Behörden) oder durch öffentlich-private Partnerschaften.

PES basiert auf der Auffassung, dass die Zerstörung der natürlichen Ressourcen das Ergebnis von Marktversagen ist und dass die ökonomische Wertermittlung der Natur sowie der Betrieb von Naturschutzmärkten die Umweltzerstörung aufhalten kann. PES ist ein wichtiges Element der *Green Economy Initiative*, von REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) und TEBB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*). Als Teil dieser weltweiten Initiativen und Programme hat PES starke politische Unterstützung erfahren und sich schnell verbreitet.

Allerdings werden die starke Unterstützung für PES und seine schnelle Verbreitung von dem geringen Verständnis für seine sozioökonomischen und kulturellen Wirkungen aufgewogen (Bennett / Carroll / Hamilton 2012). So wird implizit gefolgert, dass Umweltprobleme einfach durch Geld gelöst werden können.

Kritik der PES

Vor diesem Hintergrund unterzieht dieses Papier die Wirkungen von PES einer kritischen Analyse, ohne im Voraus anzunehmen, dass Ökosysteme und ihre Treuhänder notwendigerweise besser fahren, wenn sie für Naturschutz Geld erhalten. Zu diesem Zweck haben wir zwischen 2009 und 2013 eine qualitative Forschung durchgeführt, um die Bedeutung von PES für die ärmsten Familien in den

untersuchten Systemen zu bestimmen (s. Tabelle 1 mit einer Liste der untersuchten Systeme).

Tabelle 1: Untersuchte PES-Systeme

Land	PES-System	ES	Art der PES	Leistungsnutzer
Ecuador	Nueva America	Frischwasser, Regulierung und Reinigung von Wasser	Private Finanzierung	Kunden städtischer Wasserunternehmen
Ecuador	Chamachán	Frischwasser und Wasserregulierung	Internationale und nationale öffentliche Finanzierung	Nutzer von Bewässerungsanlagen
Kolumbien	Cauca Tal Zuckerrohrerzeuger Nima	Frischwasser, Regulierung und Reinigung von Wasser	Private und öffentliche Finanzierung	Nutzer von Bewässerungsanlagen / Kunden städtischer Wasserunternehmen / Wasserkraftunternehmen
Kolumbien	Chaina	Frischwasser, Regulierung und Reinigung von Wasser	Private Finanzierung	Kunden ländlicher Wasserunternehmen

Im Weiteren beschreiben wir einige Probleme im Zusammenhang mit PES, bevor wir mit einigen Empfehlungen zur Lösung schließen.

Machtasymmetrien zwischen Käufern und Verkäufern müssen anerkannt werden. Das PES-Narrativ stellt Käufer und Leistungserbringer als gleichrangige Spieler dar. In der Realität müssen marginalisierte Bauern und indigene Gemeinschaften nicht nur mit großen Wasser-, Wasserkraft- und Agrarunternehmen verhandeln, sondern auch mit Vertretern der nationalen, regionalen und kommunalen Regierungen. Kurz, wirtschaftliche und politische Machtasymmetrien schaffen ungleiche Bedingungen. Die PES-Verhandlungen erfordern westliches Wissen in technischen, wirtschaftlichen und gesetzgeberischen Fragen. Akteuren mit derartigem Wissen können vorteilhaftere Verträge abschließen als jene, die auf traditionelle und lokale Sichtweisen angewiesen sind.

Die wirtschaftliche Macht der Begünstigten (d.h. der Käufer) bedeutet, dass diese besser definieren können, welche Art Natur sie geschützt (oder gekauft) sehen wollen. Dies ist für Leistungserbringer (d.h. Verkäufer) problematisch, denn die Käufer definieren Natur, d. h. die

Art von Natur, die sie zu kaufen wünschen, eher als etwas von der Landwirtschaft Getrenntes. Aus diesem Grund kann Naturschutz für ländliche Gemeinden ausschließend und problematisch werden.

Ebenso sind Dienstleistungsverkäufer manchmal nicht in der Lage, ihre Bedenken gegenüber PES zum Ausdruck zu bringen (Rodríguez de Francisco / Budds i. E.). Zum Beispiel sind viele Gremien von PES-Systemen ausschließlich mit Käufern besetzt; Verkäufern sind keine Sitze zugeteilt.

Die PES-Teilnahme ist nicht immer freiwillig. PES operiert an der Spitze der Umweltgesetze, die Geldstrafen und andere Sanktionen vorsehen, wenn sie nicht beachtet werden. PES ist geeignet, die Anwendung von Umweltgesetzen zu stärken, mitunter durch die stärkere Präsenz von Umweltbehörden oder die Einstellung lokaler Förster, die die Einhaltung überwachen. In der Folge müssen sich Gemeinden entscheiden, ob sie sich einem PES-System anschließen oder sich Umweltstrafen aussetzen wollen. In einem bekannten PES-System in Ecuador müssen Dienstleistungsverkäufer, die das System verlassen wollen, alle zuvor erhaltenen Zahlungen zurückzahlen.

PES kann eine ungleiche Verteilung der Rechte an der Umwelt verstärken. Ungleichheiten beim Zugang zu natürlichen Ressourcen ergeben sich vor allem durch Machtungleichgewichte. In Entwicklungsländern werden PES-Systeme häufig im Kontext der Rechte auf Zugang zu natürlichen Ressourcen eingeführt, die zugunsten der Mächtigen (d. h. der Käufer) verzerrt sind. Dienstleistungsverkäufern kann daher der Zugang zu natürlichen Ressourcen verwehrt sein, die sie zu schützen helfen. Infolgedessen sind ihre Landnutzungsmöglichkeiten durch Naturschutz begrenzt. Statt die Ungleichheiten bei der Verteilung der natürlichen Ressourcen zu beseitigen, kann PES Verkäufern die Nutzung natürlicher Ressourcen erschweren und dabei die ungleiche Verteilung von Rechten an Natur zugunsten der Dienstleistungskäufer reproduzieren und bisweilen sogar absichern (Rodríguez de Francisco / Boelens i.E.).

Einige Gemeinden in den kolumbianischen und ecuadorianischen Anden haben deshalb argumentiert, PES-Projekte sollten Wasserrechte an Dienstleistungsverkäufer vergeben, statt sie für Naturschutzleistungen zu bezahlen. Die Vergabe von Wasserrechten zur Bewässerung würde den ES leistenden Gemeinden erlauben, zwei Ernten im Jahr einzufahren. Dadurch würde der Druck auf Schlüsselbereiche der Umwelt verringert.

PES kann den Organisationen, Institutionen und Praktiken von Dienstleistungsverkäufern schaden. PES-Systeme benutzen häufig kommunale Organisationen, um die Transaktionskosten zu senken. Auch wird von PES ein positiver Effekt für kollektives Handeln und die institutionellen Kapazitäten von Gemeinden erwartet. Da bestimmte Mitglieder einer Gemeinde mehr Interesse an PES als andere haben können, ist dies nicht immer der Fall. Zum

Beispiel haben die meisten indigenen und Bauernorganisationen in Ecuador eine Gemeindeversammlung. Als PES in den Gemeinden eingeführt wurde, kamen Bauern, die nicht an PES interessiert waren, nicht mehr zu den Versammlungen und die institutionelle Kapazität der Kommune verringerte sich (Rodríguez de Francisco / Budds / Boelens 2013).

PES ist auch problematisch, wenn es bestehende nicht-kommerzielle Beziehungen und kollektives Handeln in Familien und Gemeinschaften ersetzt. In vielen lokalen Gesellschaften bilden reziproke Austauschbeziehungen (die eher auf Arbeit, Ressourcen und Dienstleistungen statt auf Geld basieren) das Rückgrat der Kultur und der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. Sie sichern häufig die Existenz der ärmsten Familien (Boelens / Hoogesteger-van-Dijk / Rodríguez de Francisco 2014). Der Tausch dieser Beziehungen gegen eine Zahlungskultur, in der Beziehungen allein auf Geld beruhen, kann schädliche soziale und ökologische Auswirkungen haben.

Zu landwirtschaftlichen und kulturellen Praktiken gehört es, Land brach liegen zu lassen, damit es seine Fruchtbarkeit bewahren und dabei ES leisten kann. PES-Systeme, die diese Praxis nicht beachten, können dazu führen, dass Brache als Entwaldung eingestuft und daher das Land für jede weitere Nutzung gesperrt wird (Rodríguez de Francisco / Budds / Boelens 2013).

Politische Empfehlungen

Der Ausgestaltung von PES liegt eine vereinfachende Logik für Maßnahmen gegen Umweltzerstörung zugrunde. Sie ist für politische Entscheidungsträger sehr attraktiv, da sie Komplexität reduziert und Entscheidungsfindung vereinfacht. Dennoch müssen wir über den PES-Tellerrand schauen. Die PES-Logik sollte für die Komplexität von Machtasymmetrien, lokale Kämpfe um die Kontrolle von natürlichen Ressourcen und für den Ausverkauf von Natur nicht blind machen. Bevor PES-Politiken und -Programme eingeführt werden, müssen die politischen Planer die möglichen negativen Wirkungen untersuchen und die kontextspezifische Frage angehen, ob externe Akteure legitimiert sind, Eigentumsverhältnisse, soziale Beziehungen und den Wert der natürlichen Ressourcen in den betreffenden Wassereinzugsgebieten zu verändern. Wir müssen bestehende historische Zusammenhänge, lokale Institutionen und die Rechteverteilung bei natürlichen Ressourcen berücksichtigen, sowie den internen und externen Druck auf nachhaltige Praktiken bei ländlichen Gemeinden beachten, d.h. den Druck, der Entwicklungsländern durch die politische Ökonomie, die Preise für Agrargüter, Landverbrauch, Entwicklungspraktiken etc. entsteht.

Derzeit gibt es eine Debatte zwischen PES-Befürwortern und -Kritikern. Politische Entscheidungsträger können aus dieser Debatte wertvolle Lehren ziehen, damit PES nicht zu einem Instrument wird, das den *Status quo* beim ungleichen Ressourcenzugang und bei der ungleichen Lastenverteilung

im Naturschutz verfestigt. In diesem Sinne sollte PES ein Werkzeug zur Verbesserung der Position der marginalisierten Gemeinschaften sein und bäuerlichen Umweltschutz und Umweltgerechtigkeit fördern.

Die verbleibende Frage ist, wie ein gerechterer Umweltschutz erreicht werden kann. Sie ist im Lichte des derzeitigen Booms marktbasierter Naturschutzpolitiken wie PES und REDD+ von überragender Bedeutung.

Um die Machtasymmetrien bei PES anzugehen, gibt es keinen einfachen Weg. Es gibt jedoch einige Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um den ungleichen Einfluss zu verringern, den einige Akteure gegenüber anderen haben können.

Erstens muss der Verhandlungsprozess transparent sein und Dienstleistungsverkäufer müssen bei der Festlegung der Agenda mitreden können. Den einzelnen Dienstleistungsverkäufern sollten klare Informationen über das Für und Wider von PES gegeben werden, ebenso unparteiische Rechtsberatung, sodass sie die Vertragsbestimmungen verstehen und bewerten können.

Zweitens sollten Entwicklungs- und Umweltorganisationen, die PES-Systeme finanzieren, darauf bestehen, dass ihre Partner die kontextspezifischen Sichtweisen der in Armut lebenden Bewirtschafter der natürlichen Ressourcen berücksichtigen. Wie wirken PES-Systeme und der Kampf um Kontrolle der natürlichen Ressourcen aufeinander ein und wer wird von solchen Interventionen voraussichtlich am meis-

ten profitieren? Wie interagieren arme Ressourcenbewirtschafter und wie gestalten sie die Zusammenarbeit im Naturschutz? Dies ist nicht nur für das Verständnis der Lebensfähigkeit von PES entscheidend, sondern auch für eine Ausgestaltung von Naturschutzstrategien, die die Armen und die ländliche Entwicklung unterstützen. Was sind ihre Positionen und wo liegen Machtunterschiede? Die freiwillige Beteiligung von Dienstleistungsverkäufern ist nicht selbstverständlich.

Drittens, da anzuerkennen ist, dass die ungleiche Verteilung von natürlichen Ressourcen ein Grund für Umweltzerstörung ist, müssen politische Entscheidungsträger, Entwicklungsbanken und Umwelt-NGOs prüfen, wie PES als Instrument für die Umverteilung von natürlichen Ressourcen wirken kann. Sie müssen analysieren, wie die Umverteilung von Ressourcen zu einem potenziellen Mittel im Kampf gegen die derzeit stattfindende Ausweitung der Agrargrenzen werden kann.

Schließlich müssen Forscher mit Gemeinden zusammenarbeiten um herauszufinden, ob PES-Systeme, die Rechte an natürlichen Ressourcen umverteilen, die durch eine Kultur der Geldleistungen erzeugten Mängel überwinden können. Die Forschung sollte sich darauf konzentrieren, die Position der Schwächsten in Machtauseinandersetzungen zu verstehen und zu schützen und herausfinden, wie lokale Institutionen von der Umverteilung unter Umweltdienstleistern und -nutzern betroffen sein könnten.

Literatur

- Bennett, G. / N. Carroll / K. Hamilton (2012): Charting new waters : state of watershed payments, Washington: Forest Trends
- Boelens, R. / J. D. Hoogesteger-van-Dijk / J. C. Rodríguez de Francisco (2014): Commoditizing water territories : the clash between Andean water rights cultures and payment for environmental services policies, London, Routledge: Capitalism Nature Socialism
- Rodríguez de Francisco, J. C. / R. Boelens (i. E.): Payment for environmental services and power in the Chamachán watershed, Ecuador, in: *Human Organization* 73
- Rodríguez de Francisco, J. C. / J. Budds (i. E.): Payments for environmental services and control over conservation of natural resources : the role of public and private sectors in the conservation of the Nima watershed, Colombia: Ecological Economics
- Rodríguez de Francisco, J. C. / J. Budds / R. Boelens (2013): Payment for environmental services and unequal resource control in Pimampiro, Ecuador, in: *Society and Natural Resources* 26 (10), 1217–1233

Dr. Jean Carlo Rodríguez de Francisco

Wiss. Mitarbeiter

Abteilung IV "Umweltpolitik und

Ressourcenmanagement"

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Professor Rutgerd Boelens

Professor of the Political Ecology of Water in Latin America

Centre for Latin American Research and Documentation

VU University Amsterdam, and Water Resources Management Group

Wageningen University