1 Einleitung

1.1 Marktorientierung im Naturschutz

„Markt[1] und Naturschutz? Das passt nicht zusammen“ – diese Betrachtung von Markt und Naturschutz als gegensätzliches Begriffspaar ist weit verbreitet – sowohl von wirtschafts- als auch von naturschutzorientierten Akteuren. Die Naturschutzvertreter sehen sich dabei in erster Linie als Opfer bzw. von der Funktionsweise der Marktwirtschaft beeinträchtigt. Beispielsweise erforderte die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft eine Intensivierung der Agrarproduktion mit z. T. negativen Folgen für Natur und Landschaft. Umgekehrt sehen sich Vertreter der Wirtschaft durch Naturschutzauflagen in ihrem wirtschaftlichen Handeln eingeschränkt z. B. durch Nutzungsauflagen in Schutzgebieten. Die Beziehung zwischen Markt und Naturschutz erscheint hier konkurrierend. Anders ist dies in der Forstwirtschaft, dem Wirtschaftszweig, in dem sich der Gedanke der Nachhaltigkeit entwickelt hat. Hier wird die wechselseitige Abhängigkeit (Reziprozität) zwischen Markt und Naturschutz besonders deutlich. In der Forstwirtschaft ist ein wirtschaftlicher Erfolg erst durch nachhaltigen Umgang mit den Ressourcen möglich.

Wissenschaftliche Anstrengungen, den Schutz von Natur und Landschaft (monetär) zu bewerten, ebnen den Weg für das Verständnis über die reziproke Beziehung, so z. B. unter dem Titel „Natur ist Mehr-Wert: zum ökonomischen Nutzen des Naturschutzes“ (NEIDLEIN et al. 2005). Selten betrachten auch Naturschutzvertreter den Markt als Chance und als Instrument, um Naturschutzziele zu verwirklichen wie z. B. durch Öko-Tourismus und die regionale Vermarktung ökologisch erzeugter Landwirtschaftsprodukte. Die so genannte Vermarktung von Natur und Landschaft wird häufig mit großer Skepsis betrachtet. Dabei stellt sich die Frage, ob nicht Naturschutzziele möglicherweise effektiver und effizienter umgesetzt werden können, wenn die Funktionsmechanismen des Marktes für den Naturschutz instrumentalisiert werden können?

Marktorientierte Instrumente im Umweltschutz gewinnen derzeit auf internationaler Ebene – so auch in Deutschland und den USA – verstärkt an Bedeutung in der praktischen Umsetzung umweltpolitischer Ziele. Dazu gehören u. a. der Handel mit Emissionszertifikaten, die Abwasserabgabe sowie die Ökosteuer. Doch nicht nur beim Umweltschutz, auch im Naturschutz sind verstärkt marktorientierte Instrumente zur Durchsetzung des allgemeinen Flächen- und Naturschutzes in der Diskussion. Im Rahmen der Eingriffsregelung beschäftigt man sich hinsichtlich der Aufgabe, Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft weitgehend zu vermeiden, mit dem Handel von Flächennutzungszertifikaten. Bei der Auf-

[1] Markt ist hier zu verstehen als Kurzbegriff für „Marktwirtschaft“.

gabe der Eingriffsregelung, Eingriffe auszugleichen, haben bereits marktorientierte Instrumente Einzug in die Praxis gefunden: Öffentliche Träger und private Dienstleister bieten an, Naturschutzauflagen anstelle der Eingriffsverursacher durchzuführen. Besonders weit hat sich ein solcher Markt für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen des Ordnungsrechtes in den USA entwickelt. Auch in Deutschland entstehen zunehmend Flächen- und Maßnahmenpools, die eine ähnliche marktorientierte Entwicklung vorzeichnen.

Die vorliegende Analyse der unterschiedlichen Organisationsformen der Bereitstellung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Ausgleichsmechanismen) aus institutionenökonomischer Perspektive soll klären, ob eine solche Marktorientierung im Rahmen der Eingriffsregelung für die Umsetzung der Kompensationsaufgabe vorteilhaft ist. Um dies beurteilen zu können, ist die Kenntnis über die Ausgangsproblematik Voraussetzung, die nun erläutert wird, um anschließend die Forschungsfrage näher zu spezifizieren.

1.2 Problemskizze und Fragestellung der Arbeit

Im Jahr 2003 umfasste die tägliche Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 93 ha (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2005b: 56). Die Umwandlung meist naturnaher, oft landwirtschaftlicher Flächen, in Siedlungs- und Verkehrsflächen verursacht i. d. R. erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, sogenannte Eingriffe. Obwohl die Eingriffsintensität rückläufig ist – die tägliche Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitraum 1996 - 2000 betrug noch 129 ha (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2005b: 56) – bleibt der Handlungsbedarf auf hohem Niveau, insbesondere in Anbetracht der begrenzten Ressource Fläche. Mit der Eingriffsregelung wurde 1976 ein Gesetz im BNatSchG verankert, das den stetigen Verlust an Funktionen und Werten des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes aufhalten soll. Zum einen sieht der Gesetzgeber vor, dass vorsorglich erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (Eingriffe) vermieden werden müssen. Zum anderen beinhaltet die Eingriffsregelung eine Kompensationspflicht für nicht vermeidbare Eingriffe und damit die Vorgabe, dass der Verursacher den Schaden an Natur und Landschaft durch die ökologische Aufwertung einer Fläche (Ausgleich und Ersatz) wieder gutmachen muss.[2]

Zahlreiche Studien belegen jedoch erhebliche Vollzugsdefizite[3], d. h. Mängel in der Um- und Durchsetzung insbesondere der Kompensationspflicht[4]. Die vorliegende Arbeit be-

[2] Das Verursacherprinzip wird von der Bundesregierung als Kostenzurechnungsprinzip verstanden (vgl. BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (BMI) 1973).

[3] u. a. SCHMIDT et al. 2001; BALLA et al. 2000; MEYHÖFER 2000; JESSEL 1999; DIERßEN et al. 1998; BREUER 1993; FIEDLER 1993; NOACK 1993

fasst sich demzufolge nicht mit der Vermeidungsaufgabe, sondern konzentriert sich ausschließlich auf die zweite Teilaufgabe der Eingriffsregelung, die Wiedergutmachung und Umsetzung der Ausgleichspflicht.

Im weiteren Text werden unter dem Begriff „Ausgleich“ Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zusammengefasst, es sei denn es wird im Besonderen darauf hingewiesen. Entsprechend wird von „Ausgleichsmechanismen“ die Rede sein und von „Ausgleichspools“ stellvertretend für „Flächen- und Maßnahmenpools“; diese umfassen dann sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen (zur Unterscheidung siehe Kap. 2). Die Bedeutungserweiterung des Begriffs „Ausgleich“ in dieser Arbeit dient lediglich der Abkürzung der Formulierungen. Ist die Nutzung einer externen Sammelkompensation von der Behörde gestattet, ist von einem ausreichenden räumlich-funktionalen Anspruch auszugehen, so dass aus institutionenökonomischer Perspektive auf einen zusätzlichen Verweis auf den „Ersatz“ verzichtet werden kann. Allerdings soll bewusst mit dem Begriff „Ausgleich“ im Gegensatz zum übergeordneten Begriff der „Kompensation“ der Unterschied zu einer möglichen rein monetären Abgabe verdeutlicht und die unmittelbare physische Umsetzung der Maßnahmen betont werden.

Bislang ist im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ausgleichspflicht unklar, wer sich optimalerweise um den Ausgleich zur Wiedergutmachung des Schadens kümmern sollte. Welche Möglichkeiten gibt es? Beim Klassischen Ausgleich[5] erteilt die Regulierungsbehörde dem Eingriffsverursacher die Auflage, bestimmte Ausgleichsmaßnahmen am Eingriffsort umzusetzen. Dabei handelt es sich um eine Nebenbestimmung der Eingriffsgenehmigung.

Untersuchungsergebnisse aus der Vergangenheit belegen vielfach einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand, mangelnde Flächenverfügbarkeit und erhebliche Vollzugsdefizite (u. a. DIERßEN et al. 1998; MEYHÖFER 2000). Dies führt einerseits zu ökonomischen Ineffizienzen aufgrund von Verfahrensverzögerungen, teurer Flächenbeschaffung in Nähe des Eingriffsortes sowie der Vernachlässigung von Kostenaspekten bei der Wahl der Ausgleichsmaßnahmen und andererseits zu ökologischen Defiziten, weil es immer wieder zu Vollzugsdefiziten kommt, d. h. Ausgleichsmaßnahmen nicht, nicht zeitgerecht oder modifiziert umgesetzt werden und damit das Ziel der Eingriffsregelung verfehlt wird.

Daher stellt sich die Frage, wie in Zukunft der Vollzug der Kompensationspflicht besser erreicht und dabei die Kosten der Durchführung und Sicherung möglichst gering gehalten

[4] Es bestehen auch Mängel bei der Vermeidungsfunktion, insbesondere Befürchtungen, dass die Belange von Natur und Landschaft im Rahmen der Bauleitplanung „weggewägt“ werden könnten (vgl. u. a. Breuer 2000a, b). Diese sind aber nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

[5] Die Bezeichnung „Klassischer Ausgleich“ wurde gewählt, da dieser in Deutschland und in den USA die ursprüngliche und über Jahrzehnte dominante Form der Ausgleichsbereitstellung war.

werden können. Können öffentliche Träger und private Dienstleister dies in Form von Flächen- und Maßnahmenpools besser leisten? Ist eine Marktorientierung, wie sie in den USA zu beobachten ist, im Gegensatz zur bürokratischen Steuerung effizienter in der Umsetzung des Kompensationsziels? Und gelten die Untersuchungsergebnisse aus den USA (Florida) gleichermaßen für die deutsche Ausgleichspraxis? Dies sind die zentralen Fragen der vorliegenden Arbeit.

Im Folgenden wird der Forschungsgegenstand vorgestellt, indem Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Eingriffsregelung Deutschlands und der USA kurz skizziert werden.

1.3 Forschungsgegenstand

Das Forschungsgebiet für die Fragestellung „Marktorientierung im Naturschutz?“ sind die Eingriffsregelungen in Deutschland und den USA.

Die Eingriffsregelung in Deutschland ist rechtlich verankert in den §§ 18 – 21 BNatSchG und in den §§ 1a, 135 a – c, 200 a BauGB. Dabei bildet die sogenannte städtebauliche Eingriffsregelung nach BauGB einen Schwerpunkt der Untersuchung. LAHL et al. (1992: 580) weisen darauf hin, dass „sich aus der Summe von vielen tausenden und abertausenden von kleinen, für sich beinahe unbedeutenden Einzelmaßnahmen ergebende Gesamteingriff in seiner ökologischen Wirkung weit bedeutender ist als die wenigen spektakulären Großprojekte.“ Die städtebauliche Eingriffsregelung soll aber nicht nur aufgrund ihrer großen ökologischen Bedeutung und ihrem Potenzial für opportunistisches Verhalten (weniger spektakuläre Eingriffe werden weniger stark von der Öffentlichkeit und Naturschutzverbänden wahrgenommen und „kontrolliert“) näher beleuchtet werden, sondern weil sich in ihrem gesetzlichen Rahmen die Entstehung alternativer Ausgleichsmechanismen (Flächenpools und Ökokonten) entwickelt hat.

Die US-amerikanische Eingriffsregelung ist rechtlich verankert im Clean Water Act 404 und reguliert Eingriffe in Feuchtgebiete der USA. Zuständig sind in erster Linie das US Corps of Engineers sowie das Environmental Protection Agency. Darüber hinaus ist es den einzelnen Bundesstaaten und regionalen sowie lokalen Administrationseinheiten freigestellt, zusätzlich (strengere) Eingriffsregelungen zu formulieren. Die Zuständigkeiten und rechtlichen Grundlagen werden in Kap. 6 näher erläutert. Zunächst sollen die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Eingriffsregelung in Deutschland und der Eingriffsregelung in den USA herausgestellt werden:

Zu den Gemeinsamkeiten, die eine Vergleichbarkeit gewährleisten, gehört die ordnungsrechtliche Handhabung der Bewältigung von Eingriffen unter der Rangfolge Vermeidung,

Minimierung, Ausgleich und Ersatz bzw. Zahlung eines Ersatzgeldes als letzte Option[6]. Darüber hinaus ist sowohl in den USA als auch in Deutschland die Anwendung der jeweiligen Eingriffsregelung an eine Genehmigungs- bzw. Anzeigepflicht des eingriffsverursachenden Vorhabens gebunden.

Der wesentliche Unterschied zwischen der deutschen und der US-amerikanischen Eingriffsregelung besteht in der Definition des Eingriffs: Während in Deutschland der Eingriff eine Beeinträchtigung von Natur und Landschaft unabhängig vom ökosystemaren Bezug darstellt, handelt es sich bei der Eingriffsregelung in den USA lediglich um die Regulierung von Beeinträchtigungen von Feuchtgebieten. Daher spricht man bei der Kompensationsaufgabe der US-amerikanischen Eingriffsregelung auch von „wetland mitigation". Dies spiegelt sich auch in der Zielsetzung der Eingriffsregelungen wider.

In Deutschland gilt es, mithilfe der Eingriffsregelung den Status quo an Funktionen und Werten des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zu erhalten. In den USA hingegen ist das Ziel der „no net loss" von Feuchtgebieten. Da dieser naturschutzfachliche Unterschied zunächst für die institutionelle Ausgestaltung der Organisation der Ausgleichsbereitstellung nicht relevant ist, stellt diese Abweichung kein Ausschlusskriterium dar. Dennoch darf dieser Unterschied bei der Diskussion und Übertragbarkeit der Forschungsergebnisse nicht unbeachtet bleiben und wird in seiner Wirkung – wo dies sinnvoll und notwendig ist – berücksichtigt werden.

1.4 Zum Stand der Forschung

Die Fragestellung bezieht sich auf das Vollzugsdefizit bei der Umsetzung der Kompensationspflicht. Inwiefern kann eine ökonomische Theorie einen Beitrag leisten, Schwächen zu identifizieren und Lösungen aufzuweisen? Dabei handelt es sich um ein in dieser Kombination noch nicht erforschtes Gebiet.

Bislang wurden nur wenige (deutschsprachige) ökonomische Arbeiten verfasst, die sich allgemein mit einem Vollzugsdefizit im Umweltrecht beschäftigen. Zu nennen sind BÜLTMANN & WÄTZOLD (2002) und GAWEL (1993). BÜLTMANN & WÄTZOLD (2002) verweisen auf die lange Tradition angloamerikanischer Forscher in diesem Bereich. Dass die institutionenökonomische Theorie im Sinne von "institutions matter" einen wesentlichen Beitrag zu einer Vielzahl von Fragestellungen leisten kann, beweisen sechs Nobelpreisträger dieser Forschungsrichtung: KENNETH ARROW, FRIEDRICH HAYEK, GUNNAR MYRDAL, HERBERT SIMON, RONALD COASE, DOUGLASS NORTH. Weitere wichtige Vertreter des theoretischen

[6] Eine Regelung zur Ersatzgeldzahlung wird den Bundesländern in Deutschland im Rahmen der Ausgestaltung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freigestellt. Diese ist nur in der städtebaulichen Eingriffsregelung in Deutschland nicht vorgesehen.

Ansatzes sind ARMEN ALCHIAN, CHESTER BARNARD, JOHN R. COMMONS und The German Historic School (ERIK FURUBOTN & RUDOLF RICHTER 1997), um nur einige zu nennen (vgl. WILLIAMSON 2000: 600).

Es existieren zahlreiche Studien, die sich der Ansätze der Neuen Institutionenökonomik bedienen. Zur Agency Theory vgl. u. a. EISENHARDT (1989). Property Rights spielen z. B. bei dem analytischen Vergleich zwischen privaten und staatlichen Industriebetrieben eine Rolle (PICOT et al. 1989). Einen Überblick über empirische transaktionskostentheoretische Arbeiten geben u. a. SHELANSKI & KLEIN (1995). Ihr Überblick konzentriert sich auf Business-orientierte Studien. RICHMAN & MACHER (2006) identifizieren zusätzlich zahlreiche Anwendungen der Transaktionskostenökonomik im gesetzlichen und politischen Bereich, die sich mit Regulierung, politischen Institutionen, wirtschaftlicher Entwicklung und Reformen beschäftigen[7].

Die Neue Institutionenökonomik bereichert auch die Forschung im Umweltbereich. Schwerpunkte sind die Politische Ökonomie der Umweltpolitik (Beispiele sind ASCHER 2000, BENKERT 2000, BIZER et al. 2000, LINSCHEIDT 2000, LOHMANN 1999, HÄDER 1997, BONUS 1996, BALKS 1995, GAWEL 1994, MARK 1994, BROMLEY 1993, HORBACH 1992, FREY 1990); die ökonomische Analyse des Umweltrechts und die ökonomische Analyse der Instrumente der Umweltpolitik (Beispiele sind ENDRES et al. 1994, EWRINGMANN et al. 1994, MICHAELIS1993, COHEN 1987, GOLDSMITH et al. 2001). Die vorliegende Arbeit analysiert ein Instrument des Naturschutzes. Im Bereich Naturschutz und Neue Institutionenökonomik gibt es nur vereinzelte Untersuchungen wie von KERSTEN (2004).

Studien und Veröffentlichungen zum Themenbereich Eingriffsregelung in Deutschland und in den USA zur Umsetzung der Kompensationspflicht sind vielfältig – jedoch meist aus der Perspektive anderer Disziplinen verfasst. Die Wissenschaftler, die sich intensiv mit der Umsetzung der Eingriffsregelung beschäftigen, sind in erster Linie naturschutzfachlich[8] geprägt oder Juristen[9]. Experten aus der Praxis wie Landschaftsplaner und Behördenmitarbeiter formulieren Schlussfolgerungen aus Untersuchungen in zahlreichen Handlungsanleitungen, die zu einem Wissenstransfer und zu einer Harmonisierung der Bewältigung von Eingriffsfolgen in Deutschland beitragen sollen.[10] Ökonomen haben sich bislang mit dem Themenbereich „Eingriffsregelung und Kompensation“ kaum ausein-

[7] GEYSKENS et al. 2006 befassen sich vor allem mit den Methoden zur Messung transaktionskostenrelevanter Einflussfaktoren.

[8] u. a. TESCH 2003; BREUER 2000; BREUER 2000

[9] u. a. BERCHTER 2007; WAGNER 2007; KÖCK 2005; LOUIS 2005; THUM 2005; WOLF 1998; BOSSE 2004; STICH 2002; ANGER 2002, MANOW 1998

[10] u. a. MÜLLER-PFANNENSTIEL et al. 2004; MLUR BRANDENBURG 2002, 2001, 2000, 1999; BUSSE 2001; BUNZEL & HINZEN 2000; MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU, WOHNEN, KULTUR UND SPORT DES LANDES NRW et al. 2000; ERBGUTH 1999; WINKELBRANDT 1997; KIEMSTEDT et al. 1996

andergesetzt.[11] Agrarökonomen und -soziologen bringen sich verstärkt in die Diskussion ein, da die Beteiligung der Landwirtschaft als Schlüsselelement identifiziert wurde.[12]

Empirische Untersuchungen haben i. d. R. lokalen oder regionalen Charakter in Form von Gemeindeuntersuchungen, Fallbeispielen oder projektbegleitender Forschung.[13] Häufig handelt es sich um Berichte und Evaluationen von Ämtern und Ministerien, die für die Umsetzung oder Kontrolle zuständig sind, oder um einzelne universitäre Forschungsprojekte. Fallanalysen schränken zwar i. d. R. die allgemeingültige Aussagekraft ein, doch die Gemeinsamkeiten in den Ergebnissen ermöglicht auch die Identifikation struktureller Defizite.

Anzahl und Vielfalt der Studien sind nicht zuletzt auch ein Ergebnis der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und der dezentralen Umsetzungsverantwortung in Deutschland: Es ist zunächst zwischen der naturschutzrechtlichen und der städtebaulichen Eingriffsregelung zu unterscheiden. Je nachdem, wo der Eingriff stattfindet und wer für die Genehmigung des Eingriffs zuständig ist, gilt das BNatSchG bzw. ggf. zusätzlich das BauGB. Die Umsetzung obliegt bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach BNatSchG der für die Genehmigung zuständigen Fachbehörde im Benehmen mit der Naturschutzbehörde und bei der städtebaulichen Eingriffsregelung nach BauGB den Kommunen und Gemeinden.

Hinzu kommt die föderale Struktur, die den Bundesländern die Ausgestaltung des bundesnaturschutzrechtlichen Rahmengesetzes überlässt, und innerhalb der Bauleitplanung die Autonomie der Kommunen, die es erlaubt, dass die Akteure innerhalb eines gewissen Rahmens Spielräume individuell nutzen und die Eingriffsregelung und Kompensationspflicht interpretieren und durchsetzen können und müssen. Schnittstelle sind insbesondere die Unteren Naturschutzbehörden. Sie sind daher die Adressaten bundesweiter Studien.

Mit der Flexibilisierung der Eingriffsregelung und der jüngeren Entwicklung der Ausgleichsmechanismen hin zu Flächen- und Maßnahmenpools befassen sich zahlreiche Autoren.[14] Hervorzuheben sind in diesem Bereich die Untersuchungen des Deutschen Instituts für Urbanistik und der TU Berlin[15], die auch für die vorliegende Arbeit eine wichtige Arbeitsgrundlage darstellen. Sie geben einen Überblick und führen eine gesamtdeutsche Analyse durch (u. a. BÖHME & BUNZEL 2002). Andere Beiträge beschränken sich

[11] Ausnahmen sind SCHEELE et al. 2005 und SCHWEPPE-KRAFT 1998

[12] u. a. REESKE-MANTHEY 2005; VOLCKENS et al. 2005; RÖßLING 2004; LANDWIRTSCHAFTSKAMMERN RHEINLAND UND WESTFALEN-LIPPE (Hrsg.) 2003; STADT HAGEN 2001; HÜNNEKENS 2000; ABRESCH et al. 1997

[13] u. a. BEZIRKSREGIERUNG ARNSBERG 2001; MUSCHTER 1998; Schwoon 1998; ENGELHARDT 1997; LAHL et al. 1992

[14] u. a. STEFFEN 2006; SPANG et al. 2005; WOLF 2005b; BÖHME et al. 2004; BÖHME et al. 2003; BÖHME & BUNZEL 2002; JESSEL 2001; OTT 1999; AMMERMANN et al. 1998

[15] KÖPPEL et al. 2004; DEIWICK 2002; ARBEITSKREIS EINGRIFFSREGELUNG UND UVP AN DER TU BERLIN 2000; KÖPPEL et al. 1999

i. d. R. auf einzelne Beispiele. Eine systematische Untersuchung mit dem Ziel allgemeingültiger Aussagen war jedoch aufgrund der dynamischen Entwicklung im Bereich der Flächen- und Maßnahmenpools bislang kaum möglich.

In den USA hingegen gibt es aufgrund der längeren Erfahrung mit dem Handel von Ökopunkten und dem Ausgleichsmarkt und der stärkeren politischen Unterstützung in diese Richtung bereits mehr Literatur, die sich mit den ökonomischen Zusammenhängen befasst (u. a. SCODARI et al. 1995; SHABMAN et al. 1996). Der Schwerpunkt liegt jedoch auch in den USA auf behördlichen Erfahrungsberichten.[16] Innovative wissenschaftliche Ansätze wie z. B. eine regulierungstheoretische Erörterung von ROBERTSON (2004) stellen eine Ausnahme dar. Da sich die eigene Untersuchung auf den Bundesstaat Florida konzentriert, bilden die US-amerikanischen bundesweiten Studien des ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE (2002) / WILKINSON & THOMPSON (2006) sowie des NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2001) wichtige Grundlagen für die Erfassung des Gesamtkontext und die Bewertung der Situation Floridas in diesem Zusammenhang.

Studien, die die Erfahrung von den USA im Umweltbereich für die deutsche Umsetzung von Umweltrecht auswerten, sind gängig, da die USA häufig in institutioneller Hinsicht Anregungen liefern. Beispiele sind u. a. TOMERIUS 2003.

Eine institutionenökonomische Analyse, die sich insbesondere für Fragen der Durchsetzung und Überwachung der Kompensationspflicht anbietet (zur Begründung des theoretischen Konzepts später mehr), fehlt sowohl in Deutschland als auch in den USA, so dass die vorliegende Arbeit in beiden Ländern einen neuen Beitrag leistet. Das Ziel der Arbeit wird nachfolgend konkretisiert.

1.5 Ziel der Arbeit

Mithilfe der Neuen Institutionenökonomik sollen Schwierigkeiten und Ineffizienzen bei der Erfüllung der Kompensationspflicht beschrieben und erklärt und somit das Verständnis für die Probleme bei der Umsetzung der Ausgleichspflicht in der Eingriffsregelung in der Praxis erweitert werden. Des Weiteren sollen mithilfe der theoretischen Erkenntnisse mögliche Lösungsansätze gefunden werden. Für die Bewertung alternativer institutioneller Arrangements soll eine Operationalisierung der Principal-Agent-Beziehung sowie der Transaktionsdimensionen erarbeitet und die entsprechenden Daten empirisch erhoben und ausgewertet werden. Abschließendes Ziel der Arbeit ist die Formulierung von Empfehlungen für eine Verbesserung des institutionellen Arrangements der Ausgleichsbereitstellung im Rahmen der Eingriffsregelung unter Berücksichtigung der Principal-Agent-

[16] u. a. TAUXE 2004; U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE 2001; ALLEN et al. 1996; REDMOND et al. 1996

Theorie, der Transaktionskostentheorie bzw. der Governance-Theorie und den empirischen Erkenntnisse aus Deutschland und den USA. Folgende Forschungsfragen sind zu beantworten:

- Welches institutionelle Arrangement der Ausgleichsbereitstellung stellt einen der Transaktion „Eingriff / Ausgleich“ angepassten Überwachungs- und Beherrschungsmechanismus dar?
  - Was sind die Probleme des Klassischen Ausgleichs aus institutionenökonomischer Perspektive?
  - Stellt die privatwirtschaftliche Bereitstellung und der kontrollierte Handel mit Ausgleichsleistungen in den USA eine positive Entwicklung aus institutionenökonomischer Perspektive dar?
  - Wie sind institutionelle Arrangements der externen Sammelkompensation in Deutschland zu bewerten?
- Welches institutionelle Arrangement der Ausgleichsbereitstellung erreicht das Kompensationsziel mit den geringsten Kosten aus institutionenökonomischer Perspektive?

1.6 Vorgehensweise

Für die institutionenökonomische Analyse der verschiedener Organisationsformen der Ausgleichsbereitstellung (Ausgleichsmechanismen) werden die theoretischen Ansätze der Neuen Institutionenökonomik auf den Bereich öffentlicher Güter angewandt. Den Schwerpunkt bilden die Principal-Agent-Theorie und die Governance-Theorie.

Die Methodenwahl der empirischen Bearbeitung (qualitative Interviews) begründet sich aus der Zielstellung der Arbeit und den Restriktionen. Die Voraussetzungen für einen quantitativen Hypothesentest sind nicht gegeben. Stattdessen ist eine Problemexploration notwendig und es bedarf der Theorieentwicklung und -konkretisierung.

Empirisch dienen die Ausgleichsmechanismen

- Klassischer Ausgleich (Referenzmodell),
- Ökopunktehandel in den USA und
- Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland

als Untersuchungsobjekte, um institutionelle Ausgestaltungselemente bzw. Organisationsformen im Spektrum Markt vs. Hierarchie zu beleuchten.