

1. Einleitung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Von der zunehmenden Flächenkonkurrenz in Deutschland sind – wie in anderen Industrieländern auch – besonders die Land- und die Forstwirtschaft als bedeutendste Flächennutzer betroffen. Zum unmittelbaren Verlust landwirtschaftlicher Nutzfläche durch Bebauungen und Ausgleichsmaßnahmen kommen verstärkt flächenbezogene Bewirtschaftungsbeschränkungen aus Umweltschutzgründen hinzu. Geltung erlangen diese Auflagen, die i. d. R. – aber nicht zwingend – betriebswirtschaftliche Nachteile für die Land- und Forstwirtschaft zur Folge haben, in Form hoheitlicher Anordnungen oder im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen. Aus Sicht der Betroffenen unterscheiden sich die beiden Instrumente wesentlich: Während der Abschluß einer vertraglichen Vereinbarung stets freiwillig erfolgt, ist der Landwirt bei einer hoheitlichen Anordnung von Auflagen in jedem Fall zur Befolgung verpflichtet – unabhängig davon, ob er im Gegenzug Kompensationszahlungen erhält oder nicht.

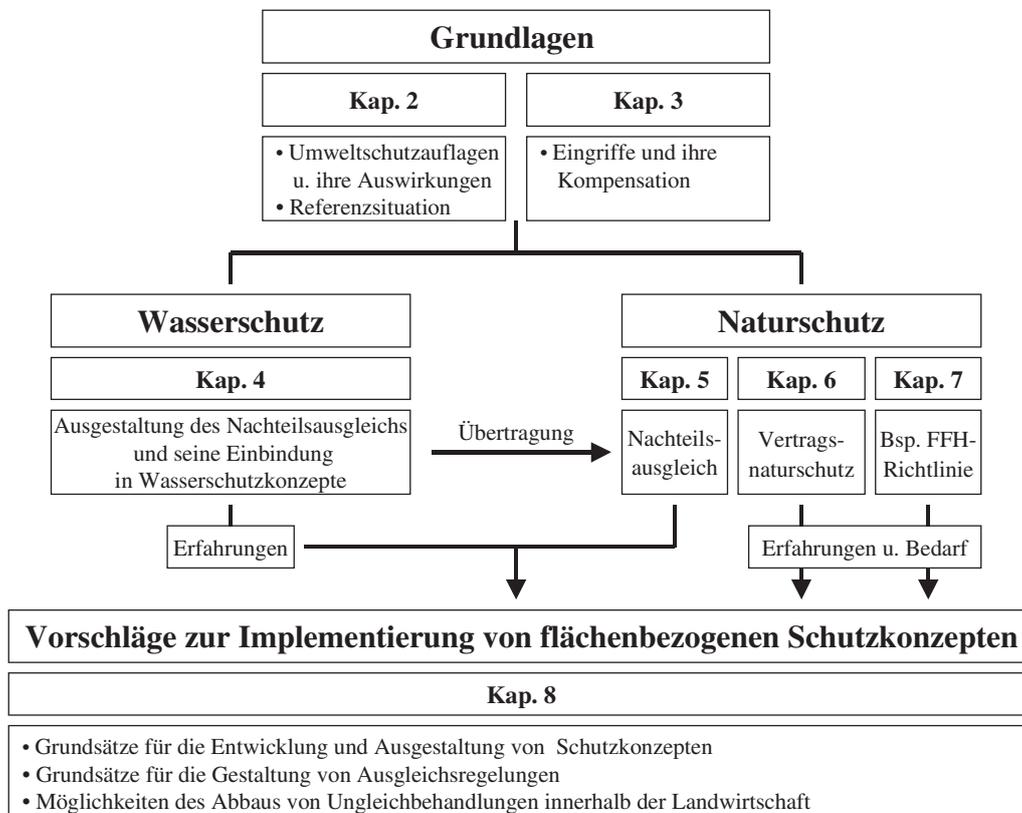
Bei der Entwicklung von Schutzkonzepten und der Frage, inwieweit hierbei hoheitliche Maßnahmen oder vertragliche Vereinbarungen zur Anwendung kommen, sind die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu beachten. Seitens der EG wird beim Erlaß von Richtlinien verstärkt vom Subsidiaritätsprinzip Gebrauch gemacht. Das bedeutet, daß nur Ziele vorgegeben werden. Bei der Formulierung entsprechender Maßnahmen besteht für die Mitgliedsländer weitgehende Gestaltungsfreiheit. Als Beispiel kann die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) angeführt werden. Der Bundesgesetzgeber verfügt im Bereich des Umweltschutzes nur über eine Rahmenkompetenz, so daß den Landesgesetzgebern in dieser Hinsicht wesentliche Bedeutung zukommt. Das zeigen auch die Erfahrungen mit dem sogenannten Nachteilsausgleich, einem Instrument zur Kompensation hoheitlicher Umweltschutzauflagen, das 1986 erstmals im Wasserrecht (§ 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz) rahmenrechtlich verankert wurde und zu sehr unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern führte. Neben der Ausgestaltung bestehen die Unterschiede vor allem in der Bedeutung, die die Länder dem Nachteilsausgleich und damit dem Instrument hoheitlicher Anordnungen im Rahmen des Wasserschutzes einräumen. Wenn die Verlagerung von Kompetenzen auf Landesebene auch insoweit zu begrüßen ist, daß auf diese Weise regionale Besonderheiten eher Berücksichtigung finden können, ist es aus Sicht der Landwirtschaft inakzeptabel, wenn daraus Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Deutschlands entstehen.

Ziel der Arbeit ist es daher, ausgehend von den Erfahrungen im Wasserschutz Empfehlungen zur Implementierung flächenbezogener Schutzkonzepte zu geben. Im Hinblick auf die Wirksamkeit, Praktikabilität und Akzeptanz eines solchen Schutzkonzeptes stehen vornehmlich Fragen nach den geeigneten Maßnahmen, der Kompensation von möglichen Einkommenseinbußen der Landwirtschaft sowie der Beteiligung aller Betroffenen vor Ort im Vordergrund. Darüber hinaus ist zu prüfen, auf welche Weise und inwieweit sich Ungleichbehandlungen innerhalb der Landwirtschaft dabei begrenzen lassen.

1.2 Vorgehensweise

Wie Übersicht 1-1 verdeutlicht, unterteilt sich die Arbeit in vier Teile. In Kapitel 2 und 3 werden Grundlagen behandelt, die in die jeweiligen Ausführungen zum Wasser- (Kapitel 4) und Naturschutz (Kapitel 5-7) einfließen. In Kapitel 8 erfolgt die komprimierte Darstellung der aus dem Wasser- und Naturschutz gewonnenen und für den umweltbezogenen Flächenschutz verallgemeinerten Ergebnisse.

Übersicht 1-1: Vorgehensweise im Rahmen der vorliegenden Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung

In **Kapitel 2** wird ein Überblick zu den bestehenden Auflagen des Wasser- und Naturschutzes sowie ihren betriebswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Landwirtschaft gegeben. Dabei ist im Hinblick auf die Kompensation von Bewirtschaftungsbeschränkungen zwischen den Mindestanforderungen, die bei der Berechnung von Ausgleichszahlungen als Referenzsystem dienen, und Zusatzauflagen zu differenzieren. Vor dem Hintergrund, daß im Zusammenhang mit den Mindeststandards das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) auf die „ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung“ (§ 19 Abs. 4 WHG) und das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) auf die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ (§ 5 Abs. 4 BNatSchG) verweist, wird der gegenwärtige Stand der Konkretisierung dieser beiden unbestimmten Rechtsbegriffe erläutert und werden bestehende Vorschläge zur Weiterentwicklung dargestellt und diskutiert.

In **Kapitel 3** werden die Rechtsentwicklungen und die bestehenden Grundlagen zur Kompensation von Eingriffen ins Eigentum dargestellt. Dabei wird insbesondere auf den Naßauskieungsbeschluß des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) aus dem Jahr 1981 eingegangen. Diese Entscheidung engte die Enteignungsentschädigung ein und schuf zugleich Freiräume für eine Ausgleichsregelung unterhalb der Enteignungsschwelle, die der Bundesgesetzgeber mit der Verankerung eines Nachteilsausgleichs im Wasserschutz (§ 19 Abs. 4 WHG) fünf Jahre später nutzte.

Diese rahmenrechtliche Regelung, ihre Umsetzung auf Landesebene und die mit ihr gemachten Erfahrungen bilden die Schwerpunkte von **Kapitel 4**. Zum Vergleich werden die Regelungen aus Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein herangezogen. Untersucht werden dabei neben der Ausgestaltung auch die Einbindung dieser Ausgleichsregelung in ein Gesamtkonzept zum Schutz des Wassers und damit das Verhältnis hoheitlicher Maßnahmen und vertraglicher Vereinbarungen. Nach den Schlußfolgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Nachteilsausgleichs im Wasserschutz werden im Rahmen eines abschließenden Ausblicks die möglichen Konsequenzen der Wasserrahmenrichtlinie der EG auf die Ausgleichspraxis diskutiert.

Im Naturschutz wurde der Nachteilsausgleich erst 1998 rechtlich verankert (§ 3b BNatSchG a. F.). Auf Grund der Tatsache, daß die Rahmenvorgaben in den folgenden Jahren weiterhin zur Diskussion gestellt wurden und mit der Neugestaltung des BNatSchG 2002 noch einmal geändert wurden, fehlt es an landesrechtlichen Umsetzungen und damit an Erfahrungen mit dieser Ausgleichsregelung und ihrer Einbindung in Naturschutzkonzepte. Im Gegensatz zu

den Ausführungen zum Wasserschutz erfolgt deshalb in bezug auf den Naturschutz eine Trennung der Ausführungen zum Nachteilsausgleich (Kapitel 5) und zur Honorierung ökologischer Leistungen im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen (Kapitel 6). Die dem Kapitel 7 zugrundeliegende FFH-Richtlinie ist ein Beispiel für Naturschutzanforderungen seitens der EU, im Rahmen derer die Verwendung sowohl hoheitlicher Anordnungen als auch vertraglicher Vereinbarungen vorgesehen ist.

Die Ausführungen zum Nachteilsausgleich in **Kapitel 5** beschränken sich im wesentlichen auf die Rahmenvorgaben im BNatSchG. Im Hinblick auf die Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Nachteilsausgleichs im Naturschutz werden die Besonderheiten des Naturschutzes im Vergleich zum Wasserschutz herausgestellt.

In **Kapitel 6** werden im Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz die ökonomischen Hintergründe der Honorierung ökologischer Leistungen und die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt. Die Erfahrungen mit diesem agrarumweltpolitischen Instrument werden anhand der sogenannten Agrarumweltprogramme im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 und ihrer Nachfolgeverordnung (EG) Nr. 1257/99 erläutert.

In **Kapitel 7** erfolgt eine Betrachtung der FFH-Richtlinie und ihrer Umsetzung in Deutschland. Untersuchungsschwerpunkte sind dabei die Vorgehensweisen in den einzelnen Bundesländern und die Frage, wie die Handlungsspielräume genutzt wurden. Eingegangen wird vor allem auf das Auswahlverfahren potentieller Schutzgebiete, die Entwicklung von Schutzkonzepten sowie die Beteiligung der Betroffenen vor Ort. Bei der Kommentierung und Beurteilung des gegenwärtigen Stands der Umsetzung und der bisherigen Vorgehensweise fließen naturschutzfachliche Forderungen und Ergebnisse einer eigens durchgeführten Befragung land- und forstwirtschaftlicher Interessenvertreter ein. Im Hinblick auf die bestehenden Defizite und den sich daraus ableitenden Handlungsbedarf werden Empfehlungen für die Umsetzung der FFH-Richtlinie gegeben.

Die im Rahmen der Arbeit dargestellten Erfahrungen mit der Umsetzung flächenbezogener Schutzmaßnahmen im Wasser- und Naturschutz und die daraus abgeleiteten Empfehlungen für die einzelnen Bereiche bilden die Grundlage für **Kapitel 8**. Durch die Übertragung und Verallgemeinerung der Ergebnisse aus den Kapiteln 4 bis 7 werden Empfehlungen zur Implementierung von flächenbezogenen Schutzkonzepten gegeben.

In **Kapitel 9** wird die Arbeit zusammengefaßt.