

Optionen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

Konzepte, Anreize, Strategien für quantitativen und
qualitativen Freiflächenschutz auf kommunaler Ebene

von der Fakultät für Architektur und Landschaft
der Universität Hannover
zur Erlangung des Grades einer

DOKTORIN der Ingenieurwissenschaften

Dr.-Ing.

genehmigte Dissertation von

Dipl.-Ing. Angelika Perner

geboren am 07.10.1971 in Menden/Sauerland

2006

Referent: **Prof.Dr.D.Fürst**
Koreferent: **Dr.D.Ewringmann**
Tag der Promotion: **26. April 2006**

Kurzfassung

Flächenverbrauch ist nach wie vor ein gravierendes Umweltproblem in Deutschland: *Täglich* wird eine Fläche in der Größe von ca. 130 Fußballfeldern (2003 immerhin 93 ha pro Tag) für Siedlungs- und Verkehrszwecke umgewidmet. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, den Flächenverbrauch, der ursächlich für Lebensraumverluste und Artensterben ist, bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu beschränken. Falls sich die derzeit zu beobachtende Entschleunigung des Flächenverbrauchs – vor einigen Jahren wurden noch rund 130 ha pro Tag in Anspruch genommen – tatsächlich als konjunkturelles Phänomen herausstellen sollte, wird der Trend zukünftig wieder eher in Richtung Zu- als Abnahme der Flächeninanspruchnahme weisen und das 30-ha-Ziel sich weiter entfernen denn nähern.

Unbestritten ist daher der dringende Handlungsbedarf zur Einschränkung des Flächenverbrauchs oder, anders formuliert, zur Verstärkung der Anstrengungen für den Flächenschutz.

Flächenschutz weist zwei Dimensionen auf: eine *quantitative* Dimension – es gilt die Fläche vor der Inanspruchnahme für Natur schädigende Nutzungsformen zu bewahren – und eine *qualitative* Dimension – es gilt, die vorhandene Fläche in ihrer Qualität als Lebensraum und ökologischer Funktionsträger zu bewahren.

In diesen beiden Dimensionen des Flächenschutzes lassen sich unterschiedliche Akteure identifizieren:

Problemfeld I – Quantitativer Flächenschutz – wird vor allem vom kommunalen Akteur beeinflusst: Die Gemeinde wirkt im Rahmen ihrer grundgesetzlich garantierten Planungshoheit auf das Angebot „frischer“ Flächen zur Bebauung ein. Da das kommunale Einnahmesystem fatalerweise an die Fläche bzw. ihre Bebauung gekoppelt ist, besteht ein starker Anreiz für den kommunalen Akteur, die Fläche zur Einnahmenerzielung rational einzusetzen, d.h. für die Nutzungen Bauen/Wohnen/Gewerbe/Industrie/Verkehr zur Verfügung zu stellen.

Problemfeld II – Qualitativer Flächenschutz – hingegen charakterisiert sich in erster Linie durch private Nutzungsinteressen: Vor allem die flächenmäßig größte Nutzungsgruppe, die Landwirtschaft, bestimmt durch ihre Art der Nutzung die Qualität der auf der Fläche angesiedelten Lebensräume – und durch diffuse Stoffeinträge auch die der Nachbarflächen. Ferner wirken u.a. die Forstwirtschaft als zweitgrößte Nutzergruppe sowie private und gewerbliche Bauherren und Tourismus auf die Flächenqualitäten ein. Allen Nutzergruppen gemein sind die größtenteils nicht vorhandenen oder zu schwachen Anreize, mit der Fläche schonend, sparsam oder nachhaltig umzugehen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden sowohl die gesetzlichen, planerischen und finanziellen Vorgaben und Rahmenbedingungen ausführlich dargestellt und analysiert, die die Akteure in ihrem Handeln für oder gegen Flächenschutz beeinflussen, als auch Handlungsalternativen und Reformoptionen aufgezeigt. Hierbei werden zunächst Reformpotenziale *innerhalb* der Problemfelder vorgestellt, die unabhängig voneinander realisiert werden können, bevor als Lösungsansätze auch die Synthese der beiden Problemfelder – also Lösungsoptionen mit einer Verbindung quantitativer und qualitativer Aspekte des Flächenschutzes – präsentiert werden. Der Fokus liegt hierbei stets auf der Umgestaltung der finanziellen Anreizstruktur der kommunalen Ebene (für öffentliche wie private Akteure).

Problemfeld I: Quantitativer Flächenschutz im Spannungsfeld kommunaler Interessen

Die Gemeinden werden in ihrer Ausweisungstätigkeit durch unterschiedliche Vorgaben mehr oder weniger stark beeinflusst. Ein gewaltiger gesetzlicher und planerischer Überbau zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – europäische Vorgaben (z.B. Natura 2000), nationale Vorgaben (z.B. Bundesraumordnungs-, Bundesnaturschutzgesetz sowie darauf aufbauende Gesamt- und Teilplanungssysteme) – steht den ökonomischen Realitäten gegenüber (alle Einnahmen der Gemeinden speisen sich direkt oder indirekt aus Flächenverbrauch: v.a. Grundsteuer, Gewerbesteuer, Anteile aus der Einkommensteuer, Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich) und ist deshalb in seinen Bemühungen um den Flächenschutz letztlich wenig zielführend.

Die Analysen der Vorgaben, Instrumente und Finanzierungsmechanismen für die kommunale Ebene hat ergeben, dass bisher kaum wirksame Anreize zum Flächenerhalt bestehen:

- Ziele und Vorgaben von europäischer oder nationaler Ebene (Bund, Land) kommen nur mittelbar über die planerischen Vorgaben/Instrumente – die zudem inhärente Defizite aufweisen – bei den Kommunen an;
- die Vorgaben sind unzureichend definiert, nicht operationalisiert oder operationalisierbar und werden aufgrund fehlender Kontroll- und Sanktionsmechanismen nicht oder nur unzureichend umgesetzt;
- aufgrund der bestehenden Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Land können zum Teil gar keine detaillierten Vorgaben gemacht werden, da dies dem Grundgesetz widerspricht;
- der entscheidende Plan (Bebauungsplan) für die Ausweisung von baulichen Flächennutzungen wird weitgehend autonom von den Gemeinden erstellt, wobei sie i.d.R. nicht durch quantitative Festlegungen oder Ausweisungsvorgaben „gestört“ werden, zumal Umweltbelange nur Teil der Abwägung sind;
- die kommunalen Einnahmeinteressen sind mit Flächenverbrauch korreliert und drücken sich in erster Linie in der (massenhaften) Ausweisung von Flächen für Bauland (Wohnen/Gewerbe) aus;
- verschärft wird die Situation durch interkommunale Konkurrenz, da die Ausweisung von Gewerbestandorten das wichtigste Instrument im (internationalen) Standortwettbewerb ist.

Diese weitgehende Inkompatibilität von rechtlichen und ökonomischen Vorgaben zieht ein hohes Maß an Ineffizienzen im Bereich der Flächenverwendung nach sich. Oberstes Ziel zur Eindämmung des Flächenverbrauchs muss daher die Entkopplung von kommunalen Einnahmen und Fläche sein.

Reformoptionen innerhalb dieses Problemfeldes beziehen sich daher auf folgende Bereiche:

- Flankierung planungs- und ordnungsrechtlicher Instrumente mit finanziellen Anreizen
- Umgestaltung der kommunalen Einnahmemöglichkeiten
- im Gegenzug partielle Anpassungen des ordnungsrechtlichen Rahmens und Umgestaltung der planungsrechtlichen Grundlagen
- Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit.

Demnach wäre die Neuregelung von Kompetenzen in Raumordnung und Naturschutz zwischen Bund und Ländern zugunsten einer konkurrierenden statt der bisherigen Rahmengesetzgebung angeraten,

damit gesetzliche Vorgaben (z.B. quantitative Richtwerte) ebenso wie die konkrete Ausgestaltung von Instrumenten (Landschaftsplanung, Eingriffsregelung) *bundeseinheitlich* geregelt werden können und nicht aufgrund des gesetzlich garantierten Spielraumes interpretatorischen Differenzierungen unterliegen. Auf diese Weise würde den bestehenden planerischen und ordnungsrechtlichen Instrumenten bereits zu mehr Durchsetzungskraft verholfen.

Für die Um- bzw. Neugestaltung kommunaler Einnahmemöglichkeiten kommen mehrere Möglichkeiten in Betracht:

- *Gemeindesteuerreform* – die vor allem die grundsätzliche Finanzlage der Kommunen konsolidieren soll. Im Gespräch sind hier z.B. eine Aufweitung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer oder eine Abschaffung derselben und Ersatz durch ein Zuschlagsmodell zur Einkommensteuer (inklusive reformierter Grundsteuer). Nur bei einer gesunden finanziellen Basis sind Kommunen in der Lage, auch Flächenschutz zu verwirklichen.
- *Implementierung von Flächenschutzkomponenten in den Kommunalen Finanzausgleich* – diskutiert werden hier vor zwei unterschiedlichen Zuweisungsmodelle (Landschaftsplan-Ansatz und Naturpunkte-Ansatz), die *neben* dem KFA installiert werden sollten, da sich die bedingte Eignung des KFA an sich zur Berücksichtigung von Flächenschutzaspekten gezeigt hat. Vor allem eines der entwickelten Modelle, der Naturpunkte-Ansatz, scheint interessante Aspekte zur Berücksichtigung ökologischer Belange zu bieten.
- *Einführung neuer Instrumente*, die auf eine Flächenverknappung bzw. -verteuerung zielen: Handhabbare Flächenausweisungsrechte, Baulandausweisungsumlage, Naturschutzabgabe, Neuversiegelungsabgabe. Diese Instrumente zielen auf den öffentlichen Akteur, der aber die meisten pretialen Steuerungsimpulse via Preisüberwälzung an die Privaten weitergeben kann. Bei einigen dieser Instrumente ist allerdings weder die exakte Ausgestaltung noch die Verfassungsmäßigkeit geklärt.

Die genannten Vorschläge sollten nicht isoliert betrachtet, sondern als sich ergänzende Reformoptionen verstanden werden, da bei einer Einzelvorgehensweise zu hohe Lenkungsimpulse gesetzt werden müssten, die erstens zu hohen budgetären Belastungen führen und zweitens Gefahr laufen, mit unsozialen Nebeneffekten einherzugehen.

Problemfeld II: Qualitativer Flächenschutz im Spannungsfeld privater Nutzungsinteressen

Der kommunale Einfluss erstreckt sich – wie im Problemfeld I dargestellt – hauptsächlich auf die quantitative Dimension des Flächenschutzes (Ausweisung von Bauland). Qualitativer Flächenschutz spielt sich hingegen in erster Linie im Spannungsfeld privater Nutzungsinteressen ab.

Bei der Untersuchung der Anreizstruktur für oder gegen private Flächenschutzbemühungen hat sich gezeigt, dass die meisten Vorgaben und Instrumente einer qualitativen Flächenverwendung zuwider laufen, zumal die flächenmäßig größten Nutzungen, die konventionelle, intensive, anerkanntermaßen mit negativen Umweltfolgen behaftete Land- und – weniger – die Forstwirtschaft, gesetzlich privilegiert sind (Landwirtschaftsklausel¹) und durch Fördermaßnahmen in ihrer bisherigen Wirtschaftsweise

¹ Die sog. „Landwirtschaftsklausel“ umfasst land-, forst- und fischereiliche Bodennutzungen.

unterstützt werden. Gerade die Landwirtschaft unterliegt einem komplexen Geflecht finanzieller Anreize, die Wirtschaftsweisen nahe legen, die nicht nachhaltig sind: Hier ist vor allem die sog. 1. Säule der europäischen GAP (Gemeinsame Agrarpolitik) mit Marktordnungsausgaben und Direktzahlungen zu nennen, von denen letztere fast auflagenlos zu erhalten sind. Aus den Mittel der 2. Säule werden hingegen auch Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutzprogramme finanziert, die allerdings sowohl bzgl. Mittelvolumen als auch Effektivität steigerungsfähig sind. Daher werden Vorschläge sowohl zur Umgestaltung allgemeiner Beihilfepraktiken (Bindung von Subventionen an Umweltauflagen) wie spezieller Umweltsubventionssysteme (Effektivierung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme) sowie zur Einführung umweltbezogener Abgaben (z.B. Nitratüberschussabgabe) gemacht.

Flächenqualitäten sonstiger Privatgrundstücke liegen fast ausschließlich im individuellen Geschmack begründet (es sei denn, es handelt sich um gesetzlich geschützte Biotop- oder sonstige Naturschutzflächen in Privatbesitz). Bezüglich der *Quantität* der genutzten Flächen werden die privaten Bauherren stark vom Angebot der Gemeinden beeinflusst: Würden die Gemeinden Maßnahmen zum Flächensparen ergreifen, müssten die Bauherren zwangsläufig mit weniger Fläche auskommen. Auch greifen Instrumente bzw. Reformvorschläge, die im Problemfeld I erarbeitet wurden, entweder direkt bei den Privaten (z.B. reformierte Grundsteuer) oder indirekt über Preisüberwälzung durch die Gemeinden (z.B. Baulandausweisungsumlage oder Handelbare Flächenausweisungsrechte).

Lösungsansätze – Synthese der Problemfelder

Neben den Reformansätzen innerhalb der Problemfelder beruhen mögliche Lösungsansätze auf einer Synthese der Problemfelder I+II: durch eine Verknüpfung flächenbezogener öffentlicher wie privater Einnahmen- und Nutzungsinteressen.

Die Analyse *bestehender Ansätze (best practice)* zeigt, dass es Gemeinden gelingen kann, aktiven Flächenschutz mit kommunalen und privaten Einnahmeinteressen zu verbinden. Hier sind vor allem Aufpreismodelle und Vertragsnaturschutz außerhalb der bestehenden Programme zu nennen. Gelegentlich werden derartige Initiativen in eine kommunale Gesamtstrategie eingebunden.

Da diese Ansätze allerdings häufig mit touristischen Motiven verbunden sind und die Bundesrepublik Deutschland nicht großflächig (oder gar flächendeckend) attraktive Erholungslandschaften bereit hält, wird in der vorliegenden Arbeit für eine wirksame Eindämmung des großräumigen Flächenverbrauchs eine systematische, flächendeckend anwendbare Alternative in Form eines *neues Zuweisungssystems* entwickelt, das öffentlichen wie privaten Akteure gleichermaßen Anreize für quantitativen und qualitativen Flächenschutz bietet.

Das vorgeschlagene Zuweisungssystem ist zweistufig aufgebaut, wobei die Kommunen für erreichte Zielzustände und die privaten Akteure für die Erstellung bestimmter ökologischer Leistungen, die als Basis für die Honorierung der Kommunen dienen, entlohnt werden. Auf diese Weise besteht ein Anreiz für die Kommunen, die privaten Akteure für gemeindliche Flächenschutzinteressen – die zu Einnahmeinteressen werden – zu instrumentalisieren. Im Ergebnis gelingt es, private wie öffentliche Einnahmen- bzw. Nutzungsinteressen zu verbinden.

Die Finanzierung eines derartigen Systems könnte zum einen (an die Gemeinden gerichtet) neben Umschichtungen von Haushaltsmitteln über neu eingeführte Flächenschutzsysteme wie die Baulandausweisungsumlage oder die Naturschutzabgabe erfolgen, zum anderen (an die privaten Leistungsersteller gerichtet) über einen Eigenanteil der Kommunen sowie die Einbeziehung bestehender, aber effektiverer Umweltprogramme (Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme) geschehen.

Schlussbetrachtung

Ein neues Honorierungssystem kann nur *ein*, wenn auch wichtiger, Baustein sein, um den massiven Verbrauch „frischer“ Flächen einzudämmen. Gefordert ist ein *Policy mix*, der die unterschiedlichen, im Rahmen der Arbeit aufgezeigten Reformoptionen miteinander verbindet. Wenn viele gleichgerichtete Anreize für Flächenschutz bestehen, können bereits deutlich niedriger angesetzte Zuweisungsmittel (für ein neues Zuweisungssystem) spürbare Effekte erzielen. Ein Zusammenspiel der als „Reformmatrix“ zu verstehenden Flächenschutzinstrumente sollte positive Effekte auf die Eindämmung des Flächenverbrauchs haben. Hierbei ist zu bedenken, dass nicht alle Instrumente gleichzeitig realisiert werden müssen; bereits das Setzen verbindlicher Standards und eine partielle Abkehr von der *alleinigen* Einnahmenerzielung durch quantitative und/oder qualitative Flächeninanspruchnahme würde spürbare Verbesserungen der Lebensraumqualitäten nach sich ziehen.

Schlagwörter: Flächenverbrauch, Freiflächenschutz, finanzielle Anreize

Abstract

The loss of open space is a serious environmental problem in the Federal Republic of Germany. Every day surfaces of about 130 football fields (93 hectares per day in 2003) are used for means of housing or traffic. Due to the loss of open space, many species of animals or plants have already disappeared or can be expected to die out in the nearer future. Therefore, it is vital to take measures in order to reduce the obvious high level of space usage for settlement or traffic. For example, the federal government of Germany has set the target to reduce the space usage to 30 hectares per day until 2020.

The landscape conservation (contains two dimensions: the *quantitative* dimension (the protection of landscape from destructing uses) and the *qualitative* dimension (the maintain and development of ecologic qualities of space)).

Every dimension of space conservation has its own actors:

Problem field I. Quantitative dimension: In the quantitative problematic the main actors are the municipalities. The local government decides whether to declare space a settlement area or not. For the municipal budget is highly related to land use (taxes, other sources of direct or indirect income which are based on inhabitants) the politicians act rational if they plan and establish many construction areas.

Problem field II. Qualitative dimension: The quality of an area is mainly determined by private using interests, for example the two biggest groups of land users: agriculture and forest. Furthermore there are private and public construction or tourism. For all these lobbies exist only few incentives to save natural spaces.

In the course of the thesis legislation, planning and financial framework influencing the different lobbies in their way of acting are discussed and analysed. Options of reform are given first within the defined problem fields and then an idea of synthesis of the two problem dimensions is developed.

Problem field I: Quantitative dimension of territory conservation within municipal interests

German municipalities own the right to declare settlement areas – within the scope of various legal framework (national and European decrees and laws) on the one hand and the economical reality (municipal budget) on the other. Nearly all the types of local income are directly or indirectly related to – usually nature detrimental – forms of land use (land tax, trade tax, shares of income tax, allocation within the communal financial adjustment etc.). Due to this fact, the planning and legal framework cannot give incentives for the protection of natural open space:

- National and European aims and decrees only work indirectly via planning instruments (which contain inherent deficits);
- legal framework and plans seldom contain hard facts or, if they do, a defective realisation is not controlled nor sanctioned;
- the distribution of competence between the federation and the federal states do not allow to make too exact decisions for the whole republic because of the federal law (Grundgesetz);

- the development plan, which is the legal base for settlement areas is drawn by the municipalities themselves – nearly without being controlled by higher federal administration levels. Furthermore, environmental plans or decrees are only to be considered in their decisions and not to be followed in any case;
- the communal income interests are related to the land use so the municipalities dedicate extended areas to settlement and industry;
- the situation gets even worse by the effects of communal rivalry with the development of building areas being the most important means of competition between municipalities for investments.

The incompatibility of legal and economic basics causes great inefficiencies on the field of land use. Most important aim to reduce the amount of territories dedicated to be built is the divorcing of income and territory.

Reform options within this problem field aim therefore the following topics:

- Supporting of planning instruments by financial incentives
- reform of municipal types of income
- and simultaneously a (partial) reform of the relevant planning instruments and laws, decrees etc.
- invigoration of communal co-operation
- reform of distribution of competence between the federal government resp. administration levels.

Several possibilities exist for the partial or total reform of communal income types:

- *reform of municipal taxes* – this reform shall consolidate the municipal budgets. Discussed are the revitalisation of trade tax or its abolition but introduction of an addition to income tax and renewed land tax. Only if municipalities can afford conservation of free areas they will do so.
- *implementation of ecological issues in the communal financial adjustment* – discussed are two different types of allocation models (so called Landschaftsplan-Ansatz and Naturpunkte-Ansatz), which are going to be installed beneath the financial adjustment system.
- *introduction of new financial instruments* – new instruments – discussed are four of them – tent to give financial incentives for the conservation of free territories. These instruments shall influence the municipal actor in the first place; incentives can also be given to private actors by a higher price level.

The reform options introduced in the thesis should be part of a main strategy. Isolated reform instruments cannot give incentives in the same way as several concerted actions do and cause sometimes social frictions by high tax rates.

Problem field II: Qualitative dimension of territory conservation within private interests (agriculture and forest)

The examination of the structure of incentives given to private actors (mainly members of agriculture or forest) shows that the legal and planning framework just as the financial framework work against open space conservation. Farmers follow incentives given by the European agricultural policy which

mostly do not follow rules of sustainability: biggest part of the allocations from the European agricultural budget goes to natural detrimental practices. Therefore options of reforming the inefficient and destroying allocation-system are given.

The quality of territories in private properties lie in the hands and liking of private actors – if there are not any official nature protection provisions. The quantity of building areas is given by the municipal development plans, so that the amount of built space is determined by other than private manners. Only if the price of the ground will increase private actors had to react and reduce the extension of buildings. Some of the instruments proposed in *problem field I* also influence the private actor, because the municipal actor will rise taxes or ground prices.

Problem solving proposition: synthesis of problem fields I + II

Not only the reform options within the two problem fields but also a synthesis of the two dimensions of the problem could help to reduce the consumption of landscape for building purposes: It must be made sure to combine public and private interests of land use and income.

The analysis of some examples in which public and private actors manage or managed to assure a high level of nature quality *and* income for both sides are presented as “best practice”. Often, these successful co-operations are due to common interests of tourism.

But because the “best practices” are related with tourism objectives, they are focussed on some regions of high touristical attraction. Nevertheless, to stop the phenomenon of landscape consumption the whole lasting open space has to be protected. Thus, the author invented a new allocation model, which gives financial incentives for both public and private actor to save free territories and to assure or improve their nature quality. The new allocation model rewards the public actor for reaching nature quality levels and the private actor for actions which are undertaken to improve the quality standard of a defined area. In this way the municipal actors have furthermore an interest to activate the private to improve nature quality. The allocations are based on a landscape quality development plan which defines aims and quality levels to reach.

To finance the allocation system, for example municipal or land budget have to be restructured. Also the (tax) income of new financial instruments described in problem field I or the existing or reformed effectuated agricultural allocation structures could contribute to the finances.

Conclusion

A new allocation model can only be one part of a completely new defined land use codex. To stop the consumption of “fresh” landscapes a policy mix will be needed that includes several of the new and reformed instruments shown in this thesis.

keywords: consumption of open space, landscape conservation, financial incentives

INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis V

Tabellenverzeichnis V

Abkürzungsverzeichnis..... VII

GRUNDLAGEN: DEFINITION DER PROBLEMFELDER..... 1

1 Problemstellung und Ziel der Arbeit 2

1.1 Eindämmung des Flächenverbrauchs als zentrale Aufgabe des Naturschutzes 2

1.2 Problemkomplex Flächenschutz: Grundbegriffe und Definitionen 6

1.3 Grundhypothesen 12

1.3.1 Ausgangshypothesen..... 12

1.3.2 Akteurspezifische Verhaltenshypothesen..... 15

1.4 Vorgehen: Eruiieren von Problemfeldern, Aufstellen von Lösungsansätzen 20

PROBLEMFELD I: QUANTITATIVER FLÄCHENSCHUTZ IM SPANNUNGSFELD KOMMUNALER INTERESSEN 25

2 Akteur Gemeinde: Vorgaben, Instrumente, Finanzierung 26

2.1 Kommunale Aufgaben im Flächenschutz 26

2.2 Vorgaben und Instrumente 27

2.2.1 Ziele und Strategien 28

2.2.1.1 Europäische Ziele und Strategien 28

2.2.1.2 Nationale Ziele und Strategien 32

2.2.2 Gesetzliche Vorgaben/Standards 32

2.2.3 Planung 35

2.2.3.1 Raumplanung..... 36

2.2.3.2 Landschaftsplanung 43

2.2.4 Schutznormen 49

2.2.4.1 Flächen- und Objektschutz 49

2.2.4.2 Spezieller Artenschutz 53

2.2.5 Eingriffsregelung 54

2.3 Kommunalfinanzen 62

2.3.1 Gemeindesteuern..... 62

2.3.2 Sonstige originäre Gemeindeeinnahmen: Gebühren und Beiträge, Erwerbseinnahmen, Veräußerungserlöse..... 67

2.3.3 Kommunaler Finanzausgleich (KFA) 69

2.3.4	Einnahmen aus (quantitativem) Flächenschutz.....	77
2.3.5	Übersicht über die wichtigsten Einnahmequellen.....	78
2.4	Interkommunale Konkurrenz	79
2.5	Fazit: Anreize zur (Nicht-)Berücksichtigung von Flächenschutzaspekten im kommunalen Kontext.....	81
2.5.1	Ziele, Vorgaben, Aufgaben und Instrumente im kommunalen Wirkungskreis	81
2.5.2	Auswirkungen des aktuellen kommunalen Finanzierungssystems auf den Flächenverbrauch.....	83
3	Akteur Gemeinde: Reformvorschläge	85
3.1	Anpassung des ordnungsrechtlichen und planerischen Rahmens	85
3.1.1	Neuregelung von Kompetenzen.....	86
3.1.2	Änderung, Vereinheitlichung und Konkretisierung von Vorgaben	88
3.1.3	Effektivierung der Flächenschutzinstrumente im Vollzug	89
3.2	Flankierung des ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumentariums mit finanziellen Anreizen	91
3.2.1	Gemeindesteuerreform.....	91
3.2.1.1	Revitalisierung versus Ersatz der Gewerbesteuer.....	93
3.2.1.2	Grundsteuerreform.....	95
3.2.2	Einbau von Flächenschutzkomponenten in den Kommunalen Finanzausgleich	99
3.2.2.1	Umgestaltungselemente	99
3.2.2.2	Zwei Modelle.....	102
3.2.2.2.1	Landschaftsplan-Ansatz (Ergebnishonorierung).....	103
3.2.2.2.2	Naturpunkte-Ansatz (Maßnahmenhonorierung)	108
3.2.2.3	Modellrechnungen	113
3.2.2.3.1	Basisparameter	113
3.2.2.3.2	Landschaftsplan-Ansatz – Modellrechnung.....	116
3.2.2.3.3	Naturpunkte-Ansatz – Modellrechnung	125
3.2.2.4	Vergleichendes Fazit der Ansätze.....	131
3.2.3	Neugestaltung: Mengen- und Preislösungen.....	133
3.2.3.1	Handelbare Flächenausweisungsrechte	134
3.2.3.2	Baulandausweisungsumlage (BLAU).....	138
3.2.3.3	Naturschutzabgabe als Ergänzung der Eingriffsregelung.....	140
3.2.3.4	(Neu)versiegelungsabgabe.....	142
3.2.3.5	Naturtaxe – Einführung neuer ökologischer Beiträge	143
3.2.4	Exkurs: Abschaffung/Umgestaltung von „Zersiedelungssubventionen“	143
3.3	Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit	144
3.4	Fazit: Reformpotenziale und Grenzen.....	151

PROBLEMFELD II: QUALITATIVER FLÄCHENSCHUTZ IM SPANNUNGSFELD LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHER INTERESSEN.....	153
4 Akteur Landwirtschaft: Vorgaben, Instrumente, Finanzierung.....	154
4.1 Vorgaben und Instrumente.....	155
4.1.1 Landwirtschaftsklausel.....	155
4.1.2 Vorschriften zum Einsatz von Düngern und Pflanzenschutzmitteln.....	157
4.1.3 Planungsinstrumente für den ländlichen Raum.....	158
4.2 Finanzierung.....	161
4.2.1 GAK (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“)......	161
4.2.2 Sonstige Fördermaßnahmen des Bundes.....	163
4.2.3 GAP (Gemeinsame Agrarpolitik).....	163
4.2.4 Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme mit EU-Kofinanzierung.....	173
4.2.4.1 Agrarumweltmaßnahmen.....	174
4.2.4.2 Vertragsnaturschutzprogramme der Bundesländer.....	178
4.2.4.3 Ausgestaltung und Umsetzung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme – Beispiel NRW.....	179
4.2.4.4 Auswirkungen der Programme für den qualitativen Flächenschutz.....	185
4.3 Fazit: Anreize für eine flächenschutzkonforme Landbewirtschaftung.....	189
5 Akteur Landwirtschaft: Reformvorschläge.....	191
5.1 Anpassung des ordnungsrechtlichen und planerischen Rahmens.....	191
5.1.1 Definition und Operationalisierung der „guten fachlichen Praxis“.....	191
5.1.2 Harmonisierung der planerischen Vorgaben.....	192
5.2 Reform der Finanzierungsmechanismen.....	192
5.2.1 Umstellung des Beihilfesystems.....	192
5.2.2 Einführung umweltbezogener Abgaben.....	193
5.2.3 Umgestaltung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme.....	193
6 Akteur Forstwirtschaft: Vorgaben, Instrumente, Finanzierung.....	199
6.1 Vorgaben und Instrumente.....	200
6.1.1 Internationale Abkommen und europäische Strategien.....	200
6.1.2 Bundeswaldgesetz und Gute fachliche Praxis.....	201
6.1.3 Nationales Waldprogramm (NWP).....	204
6.1.4 Forstliche Rahmenplanung.....	204
6.2 Finanzierung.....	205
6.2.1 GAK.....	205

6.2.2	GAP	206
6.2.3	Vertragsnaturschutz	207
6.2.4	Zertifizierung	207
6.3	Fazit: Beitrag der Forstwirtschaft zum Flächenschutz	209
7	Akteur Forstwirtschaft: Reformvorschläge	211
7.1	Novellierung Bundeswaldgesetz und anderer relevanter Gesetze	211
7.2	„Ökologisierung“ der Finanzierungsmechanismen	212
	SYNTHESE DER PROBLEMFELDER: INTEGRIERTE KONZEPTE FÜR QUANTITATIVEN UND QUALITATIVEN FLÄCHENSCHUTZ.....	213
8	„Best practice“: Kommunalen Freiflächenschutz unter Einbeziehung Privater	214
8.1	Dezentrale Kooperationen in verschiedenen Bereichen des Flächenschutzes	214
8.1.1	Aufpreismodelle.....	214
8.1.2	Vertragsnaturschutz in kommunaler Eigenregie	218
8.2	Kommunale Gesamtstrategien	219
8.2.1	Nettersheim	219
8.2.2	Hindelang.....	222
8.3	Kooperationsmodelle – Potenziale und Grenzen	226
9	„Vision“: Vorschlag für ein neues Zuweisungssystem	229
9.1	Ziel	230
9.2	Adressat.....	231
9.3	Honorierungssystem.....	232
9.3.1	Grundaufbau	232
9.3.2	Konkretisierung am Beispiel Nordrhein-Westfalens („Aufwertungsszenarien“) ..	239
9.4	Referenzsystem und Indikatoren.....	240
9.5	Abwicklung, Verwaltung und Kontrolle.....	243
9.6	Würdigung: Vor- und Nachteile des vorgeschlagenen Ansatzes	244
	SCHLUSSBETRACHTUNG	246
10	Zusammenfassung und Ausblick.....	246
	QUELLEN	252
11	Literatur	252
12	Gesetze, Verordnungen, Richtlinien	264
13	Internet	265
14	Mündliche Informationen	266

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Problemkomplex Flächenschutz 7

Abbildung 2: Vorgehen 21

Abbildung 3: Fokus der Arbeit..... 22

Abbildung 4: Akteure und Planwerke der Raumplanung..... 37

Abbildung 5: Landschaftsplan-Ansatz – Flächenwertigkeiten in den Gemeindetypen..... 117

Abbildung 6: Auswahl möglicher Tarife für Landschaftsplan-Ansatz..... 118

Abbildung 7: Transfer pro Hektar bei alternativen Tarifen..... 119

Abbildung 8: Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Umverteilung pro Einwohner 120

Abbildung 9: Naturpunkte-Ansatz – Umverteilung pro Einwohner..... 129

Abbildung 10: Teilaufgabe bei der Entwicklung eines Zertifikatehandelsmodells..... 135

Abbildung 11: Anteile der Waldfläche nach Naturnähe der Baumartenzusammensetzung der
Hauptbestockung..... 202

Abbildung 12: Neues Zuweisungssystem – Zielsystem 231

Abbildung 13: Neues Zuweisungssystem – Funktionsweise 235

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Bodenfläche nach Nutzungsarten: Ergebnis der Flächenerhebung 2001 11

Tabelle 2: Akteure und Anreize im Feld quantitativer/qualitativer Freiflächenschutz 16

Tabelle 3: Pläne der Raum- und Landschaftsplanung..... 45

Tabelle 4: Zuständigkeiten für die Ausweisung von Schutzgebieten und -objekten in
ausgewählten Bundesländern 51

Tabelle 5: Kommunaler Finanzausgleich – Umfang der Zuweisungsarten 2003 72

Tabelle 6: Kommunale Einnahmen in den Jahren 1999 – 2004 in Mrd. €..... 78

Tabelle 7: Kommunale Einnahmen in West und Ost 2002 79

Tabelle 8: Reformkonzepte zur Gemeindesteuerreform 92

Tabelle 9: Prototypische Elemente einer Grundsteuerbemessungsgrundlage..... 95

Tabelle 10: Einteilung von Flächennutzungen in Steuerklassen 96

Tabelle 11: Zwei Modelle – Grundcharakteristika..... 103

Tabelle 12: Basisparameter für die Modellgemeinden..... 114

Tabelle 13: Katasterflächen der Modellgemeinden..... 114

Tabelle 14: Basisdaten des gemeinsamen kommunalen Finanzausgleichs 116

Tabelle 15:	LPA – Umverteilungswirkung zwischen den Gemeindetypen (Tarif Linear)	121
Tabelle 16:	Pro-Kopf-Zuweisungen für die Tarife „linear“ und „Anspruchsvoll“	121
Tabelle 17:	Besiedelung von 1 ha Neubaugebiet – Einnahmenszenarien	123
Tabelle 18:	Landschaftsplan-Ansatz – Barwerte zusätzlicher (Quotitäts-)Transfers bei Flächenaufwertung	124
Tabelle 19:	Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmenwertigkeit pro Hektar	126
Tabelle 20:	Transferoptionen	127
Tabelle 21:	Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen gemäß gesetzter Prioritäten	128
Tabelle 22:	Transfers pro „Maßnahmenhektar“ in €	130
Tabelle 23:	Rückverteilungsschlüssel – Optionen:	139
Tabelle 24:	Elemente projekt- und regionsbezogener Kooperationen	144
Tabelle 25:	Akteure und ihre Interessen	148
Tabelle 26:	Vereinbarungen im Rahmen der IKZ Rendsburg –Osterrönfeld	149
Tabelle 27:	Anteil des Ökolandbau an der landwirtschaftlich genutzten Fläche 1999 und 2001	155
Tabelle 28:	Ausgabenansätze des EAGFL (Zahlungsermächtigungen in Mio. €)	167
Tabelle 29:	Zusatzprämien für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse	169
Tabelle 30:	Übersicht über Hektarprämien bzw. Prämien zur Verringerung von Großvieheinheiten bei Verpflichtung zu Maßnahmen nach Art. 2 VO (EWG) 2078/92	175
Tabelle 31:	Bausteine des Kulturlandschaftsprogramms NRW	180
Tabelle 32:	Übersicht über ausgewählte Programmbausteine des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ (Maßnahmenbündel und Prämienhöhen)	181
Tabelle 33:	Punktespannen des Ökopunktemodells Niederösterreich für bestimmte Wirtschaftsweisen bzw. Landschaftselemente	195
Tabelle 34:	Aufteilung der Forsten in Deutschland nach Besitzverhältnissen	199
Tabelle 35:	Kriterien der guten fachlichen Praxis in der Forstwirtschaft nach WINKEL/VOLZ (2003)	203
Tabelle 36:	Strukturen und Standards (Auszüge) von FSC und PEFC	209
Tabelle 37:	Neues Zuweisungssystem – Übersicht	230
Tabelle 38:	Gesamtzweisungen (in Mio. €) bei unterschiedlichen Hektarprämien, Kommunenanzahl 396	239
Tabelle 39:	Gebräuchliche Bewertungsverfahren in NRW	241
Tabelle 40:	Reformmatrix	251

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz	GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
aF	alte Fassung	gem.	gemäß
AGMZ	Ausgleichsmesszahl	GEP	Gebietsentwicklungsplan
Art.	Artikel	GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz (NRW)
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz
BauGB	Baugesetzbuch	GG	Grundgesetz
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz	GLB	Geschützter Landschaftsbestandteil
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz	GOP	Grünordnungsplan
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz	GVE	Großvieheinheit
Bd.	Band	H.	Heft
BfN	Bundesamt für Naturschutz	HLB	Höhere Landschaftsbehörde
BGBI	Bundesgesetzblatt	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Hrsg.	Herausgeber
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (vormals BMELF)	HVE	Haushaltsvorentwurf
BMF	Bundesministerium der Finanzen	i.d.R.	in der Regel
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	i.e.S.	im engeren Sinne
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	Jg.	Jahrgang
BP	Bebauungsplan	KFA	Kommunaler Finanzausgleich
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.	LANA	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
bzw.	beziehungsweise	LEP	Landesentwicklungsplan
d.h.	das heißt	LEPro	Landesentwicklungsprogramm
DM	Deutsche Mark	LFA	Länderfinanzausgleich
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund	LG NW	Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
EAGBau	Europarechtanpassungsgesetz	LP	Landschaftsplan
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	LPA	Landschaftsplan-Ansatz
Einw.	Einwohner	LROP	Landesraumordnungsprogramm
Est	Einkommensteuer	LRP	Landschaftsrahmenplan
EU	Europäische Union	LSG	Landschaftsschutzgebiet
EW	Einwohner	LV	Landschaftsverband
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	M.a.W.	mit anderen Worten
f.	folgend	m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
FAG	Finanzausgleichsgesetz	Mio.	Million(en)
ff.	fortfolgend	Mrd.	Milliarde(n)
FFH	Fauna-Flora-Habitat (Europäische Richtlinie)	MRU LSA	Ministerium für Raumordnung und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt
FKMZ	Finanzkraftmesszahl	MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (Nordrhein-Westfalen)
FNP	Flächennutzungsplan	n. r.	nicht relevant

Nabu	Naturschutzbund Deutschland e.V.	S.	Satz / Seite
NBW	Nettobarwerte	s.o.	siehe oben
ND	Naturdenkmal	s.u.	siehe unten
nF	neue Fassung	SKMZ	Steuerkraftmesszahl
NF	Neue Folge	SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
NÖ	Niederösterreich	St	Steuer(n)
NP	Naturpunkt(e)	SUP	Strategische Umweltprüfung
NPA	Naturpunkte-Ansatz	Tsd.	Tausend
NRW	Nordrhein-Westfalen	u.a. O.	und andere Orte
NSG	Naturschutzgebiet	ULB	untere Landschaftsbehörde
NW	Nordrhein-Westfalen	UNB	untere Naturschutzbehörde
o. ä.	oder ähnliches	UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
o. J.	ohne Jahr	UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
o. O.	ohne Ort	vgl.	vergleiche
o. V.	ohne Verfasserangabe	VNS	Vertragsnaturschutz
ÖPUL	Österreichisches Programm umweltschonender Landwirtschaft	VO	Verordnung
p.a.	per annum (= pro Jahr)	zit.	zitiert
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm		

GRUNDLAGEN: DEFINITION DER PROBLEMFELDER

Flächenschutz spielt sich im Rahmen öffentlicher und privater Nutzungs- und Einnahmeinteressen ab. Während der *quantitative* Flächenschutz in erster Linie in der Kompetenz kommunaler Akteure liegt (Verwendungsentscheidung über Freiflächen als kommunale Aufgabe), werden *qualitative* Flächenschutzbelange zumeist von privaten Akteuren dominiert (Art der Landbewirtschaftung, Belassen und Gestalten von Freiräumen als private Nutzungsentscheidung).

Die speziellen Problematiken innerhalb der Anreizsysteme der öffentlichen wie privaten Handlungsfelder, aber auch ihre Berührungs- und Ergänzungspunkte sind Thema der Arbeit. Im Zentrum steht allerdings die Frage, wie bestehende Vorgaben und Anreize im Bereich Flächenschutz so geändert werden können, dass zum einen die *kommunalen* Interessen am Flächenschutz geweckt und zum anderen die *privaten* Nutzungsinteressen mit ihren Auswirkungen auf die Flächenqualität dabei integriert werden können.

Dazu werden zunächst grundsätzlich der Problemkomplex „Flächenschutz“ vorgestellt, Arbeitshypothesen aufgestellt, unterschiedliche Problemfelder eruiert sowie das inhaltliche und methodische Vorgehen der Arbeit dargestellt.

1 Problemstellung und Ziel der Arbeit

1.1 Eindämmung des Flächenverbrauchs als zentrale Aufgabe des Naturschutzes

Ungeachtet großer Erfolge der Umweltpolitik seit den 1970er Jahren, vor allem in den Sektoren Wasser- und Luftreinhaltung, bestehen weiterhin Defizite im Umweltschutz, speziell im Naturschutz: So hat der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) in seinen Umweltgutachten von 1978, 1985, 1988, 1994, 1996, 2000 und nicht zuletzt im Sondergutachten 2002 wiederholt auf diese „defizitäre Situation“ hingewiesen „und als wesentliche Elemente der bedenklichen Entwicklung die Gefährdung und den Verlust von Lebensräumen und den damit einhergehenden Artenrückgang hervorgehoben“ (SRU 1996, 114).

Immerhin knapp 70 % der Biotoptypen in Deutschland sind als gefährdet eingestuft, von vollständiger Vernichtung bedroht sogar über 15 %. Die Roten Listen für Tiere und Pflanzen stimmen kaum optimistischer: von den Säugetierarten sind allein 38 % bestandsgefährdet, 13 % ausgestorben oder verschollen; 71,4 % der Reptilien- und Amphibienarten sind gefährdet oder extrem selten; 37 % der Brutvogelarten sind bestandsgefährdet. 26,8 % der Farn- und Blütenpflanzen stehen auf der Roten Liste (alle Gefährdungsstufen). Insgesamt ist fast die Hälfte der Pflanzengesellschaften Deutschlands gefährdet (BfN 2004).

Die wichtigste Ursache für den Artenrückgang ist die Zerstörung der Lebensräume (s. u.a. BICK, OBERMANN 2000, 109): Nivellierung der Standortbedingungen, zumeist bedingt durch hohe Nährstoffverfügbarkeit über Stickstoffeinträge, macht vielen auf Sonderstandorte – v.a. magere Böden – angewiesenen Pflanzen das Leben schwer. Auch Tiere leiden unter anthropogen veränderten Standortbedingungen: Strukturarmut, Nährstoff- und Pestizideinträge durch intensive Landwirtschaft, Zerschneidung durch Verkehrs- oder Leitungstrassen, Bodenverdichtung und Versiegelung entwerten oder zerstören Biotop. Unzerschnittene, ausreichend große Lebensräume werden immer seltener, so dass Arten mit relativ hohem Raumanspruch keine Möglichkeit haben, ein überlebensnotwendig großes Areal zu besiedeln¹.

In vielen einschlägigen Publikationen unterschiedlichster (politischer) Gremien ist daher die Forderung nach einer Einschränkung des Flächenverbrauchs² zu finden:

- Seit Jahren fordert der Sachverständigenrat für Umweltfragen eine Begrenzung des Flächenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke, da die Hauptursache des Artenschwundes im Verlust ihrer Lebensräume begründet ist (s.o.).

¹ Zum Flächenanspruch bestimmter Arten, Populationsgefährdungsanalysen, Minimum Viable Populations und Biotopverbund existiert eine Reihe von Untersuchungen, siehe z.B. KAULE (1991, 373 ff.).

² Natürlich werden Flächen nicht im eigentlichen Sinne „verbraucht“. Der Begriff „Flächenverbrauch“ steht als Synonym für die fortschreitende Entwertung und Zerstörung (Bebauung, Versiegelung, Abgrabung etc.) von weiten Teilen von Natur und Landschaft. Der Begriff „Verbrauch“ stellt anschaulicher als der möglicherweise korrektere Terminus „Inanspruchnahme“ die weitgehende Irreversibilität der Schädigungen durch die Flächennutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke dar.

- Die Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ der BUNDESREGIERUNG (2002, 21) nennt die Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf maximal 30 ha pro Tag bis 2020 als ein Kernziel.
- Das Umweltbundesamt (UBA) verlangt: „Das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist einzudämmen von heute rund 130 ha pro Tag auf 80 ha pro Tag im Jahr 2010 und 30 ha pro Tag im Jahr 2020. Dazwischen ist ein stetiger (linearer) Rückgang der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr anzustreben“ (UBA 2003, 4).³
- Der Rat für Nachhaltige Entwicklung drängt auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch die Realisierung des „Ziel-30-ha“ (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 2004).

Ungeachtet dieser Forderungen war lange Zeit nicht etwa eine Umkehrung des Trends, sondern im Gegenteil seine Verstärkung zu beobachten: Der Flächenverbrauch hat in den 1990er Jahren laut Statistischem Bundesamt zugenommen, und zwar von 120 ha/d in den Jahren von 1993-1997 auf 129 ha/d im Erhebungszeitraum 1997-2001.⁴ Auch die aktuelle Absenkung des Flächenverbrauchs auf (immerhin noch) 105 ha pro Tag (Erhebungszeitraum 2001-2003) sind kein Grund zur dauerhaften Entwarnung, sondern eher als zwischenzeitliche Trendverschiebung aufgrund konjunktureller Effekte zu interpretieren (STATISTISCHES BUNDESAMT 2004). Der Wert von 2003 liegt sogar bei „nur“ 93 ha pro Tag – was aber immer noch der Größe von 130 Fußballfeldern entspricht.

Legt man Bevölkerungsprognosen zugrunde, nach denen in Deutschland die Bevölkerung mittelfristig abnimmt, könnte man davon ausgehen, dass sich das Problem Flächenverbrauch „von selbst erledigt“ – zumal der aktuell rückläufige Flächenbedarf diese These, zumindest vordergründig, zu stützen scheint. Allerdings sprechen folgende Punkte gegen eine Entwarnung:

- Die Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bis 2050 des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 2003 legen in der Tat eine Bevölkerungsabnahme in Deutschland nahe: Bei neun durchgespielten Varianten führten alle Prognosen für das Jahr 2050 zu einer niedrigeren Bevölkerungszahl als heute.⁵ Es wird jedoch betont, dass Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind und unter geänderten Annahmen auch andere Ergebnisse zu erwarten sind, sodass nicht zwangsläufig mit einem drastischen Bevölkerungsrückgang zu rechnen ist.
- Selbst wenn es zu einem mittel- bis langfristigen Bevölkerungsrückgang kommt, ist nicht automatisch mit einem Rückgang des Flächenverbrauchs zu rechnen: Ursachen einer konstanten oder gar zunehmenden Flächeninanspruchnahme *trotz* demographischer Stagnierung sind – vermutlich

³ Die Aussage „heute“ bezieht sich hier auf den Zeitraum 1997-2001, in dem der Neuverbrauchsstand am höchsten war.

⁴ Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 29.04.02; im Internet unter <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2002/p1409112.htm> am 18.07.02

⁵ Die der Vorausberechnung zugrunde liegenden Annahmen berücksichtigen die Faktoren Geburtenrate (von 1,4 West- und 1,2 Ostkindern), Lebenserwartung, Außenwanderung und Zuwanderung. Je nach angenommener Variante schwankt die Einwohnerzahl im Jahre 2050 zwischen 67 Millionen (niedrigste Zuwanderung und geringste Zunahme der Lebenserwartung) und 81 Millionen (sehr hohe Zuwanderung und hohe Zunahme der Lebenserwartung). Eine mittlere Variante prognostiziert eine Zunahme der Bevölkerung bis 2013 auf 83 Mio., danach eine Abnahme auf 73 Mio. bis zum Jahr 2050. Ursachen der Bevölkerungsabnahme sind der Geburtenrückgang sowie die Zunahme an Gestorbenen; diese Rückgänge können auch durch die angenommenen Zuwanderungen nicht kompensiert werden. (STATISTISCHES BUNDESAMT 2003)

auch zukünftig – die Zahl steigender Haushalte (viele Single-Haushalte) und zunehmende Wohnfläche pro Kopf⁶, Stadt-Umland-Wanderung und gestiegene Mobilität (zeitliche statt räumliche Definition von Entfernungen). Auf diese Weise wurde bisher immer mehr Fläche pro Kopf für Wohn-/Gewerbe-/Verkehrszwecke genutzt (vgl. DOSCH 2002).

- Erst *langfristig* könnte es durch die demographische Entwicklung zu einer Bevölkerungsabnahme und einer darauf zurückzuführenden sinkenden Flächeninanspruchnahme kommen: Die letzten geburtenstarken Jahrgänge (die sog. „Babyboomer“), besitzen bzw. bauen derzeit die noch immer nachgefragten Einfamilienhäuser; doch bis zum altersbedingten Verlassen der Häuser (Demenz, Krankheit, Tod) werden dank gesteigener Lebenserwartung noch Jahrzehnte vergehen. Auch dann ist nicht unmittelbar von einer Entspannung der Freiflächeninanspruchnahme für Wohnbauzwecke auszugehen, da in der Zwischenzeit zum einen weiterhin neue Wohneinheiten für die Nachkommen der jetzigen Haus-/ Wohnungsbesitzer bzw. -bewohner erstellt werden und zum anderen freigewordene Wohneinheiten nicht automatisch belegt werden: Auch momentan existieren – vor allem in Ostdeutschland – hunderttausende leerstehender Wohnungen, die nicht wieder bezogen werden, da sie entweder veraltet und unter Standard oder in den falschen Gegenden („schlechte“ Stadtteile oder strukturschwache Gebiete) liegen.
- Weiterhin ist davon auszugehen, dass die in der derzeitigen schwachen Konjunkturphase gebremste Flächeninanspruchnahme in Zeiten wirtschaftlicher Erholung wieder zunimmt, zumal die wirtschaftliche Entwicklung untrennbar mit der Inanspruchnahme großer Fläche gekoppelt scheint, da es hier – im Vergleich zu anderen Produktionsfaktoren (Energie, Wasser) – nicht gelungen ist, signifikant höhere Produktivitäten pro eingesetzter Einheit zu erzielen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2001).
- Die Inanspruchnahme von Flächen für Gewerbezwecke spielt – neben der Wohnbebauung – eine sehr große Rolle in der gemeindlichen Flächenwidmung: Das Angebot „frischer“ Gewerbeflächen ist nach wie vor die wichtigste Differenzierungsmöglichkeit von Gemeinden im interkommunalen Wettbewerb um Investoren, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Für potenzielle Ansiedlungen soll möglichst die passende Fläche vorgehalten werden, weshalb im Allgemeinen über Bedarf Gewerbeflächen ausgewiesen werden.

Flächenverbrauch wird also auch zukünftig eine wichtige Ursache der Lebensraumzerstörung darstellen.

Da es bisher nicht gelungen ist, den Flächenverbrauch einzudämmen, existieren offensichtlich Defizite in der Gestaltung der aktuellen Instrumente zum Erhalt von Freiflächen: Es werden keine oder die falschen Anreize erzeugt, um eine spürbare Eindämmung des Flächenverbrauchs erzielen zu können. Der Flächenschutz⁷ als Teilbereich des Umwelt-, speziell des Naturschutzes, wird fast ausschließlich

⁶ So stieg die Wohnfläche pro Kopf von 1960 bis heute von knapp 15 m² auf 41 m² pro Kopf an.

⁷ Der Begriff „Flächenschutz“ wird in der vorliegenden Arbeit immer in seiner Mehrdimensionalität als quantitativer und qualitativer Freiflächenschutz verwandt: Es geht darum, Flächen zu erhalten und zudem in ihrer ökologischen Qualität zu bewahren bzw. ggf. zu steigern. Nicht zu verwechseln ist dies mit dem Terminus des „Flächen- und Objektschutzes“, der das ordnungsrechtliche Instrument der gesetzlichen Unterschutzstellung von schutzwürdigen Flächen und Objekten bezeichnet. In der vorliegenden Arbeit sollen Möglichkeiten zum Schutz von Freiflächen betrachtet werden, die über

über planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente realisiert. Diese können in Form von behördenverbindlichen oder gesetzlichen Vorgaben auch für Dritte verbindlichen Standards setzen. Diese Vorgaben *pro* Flächenschutz, die zumeist nicht kontrolliert oder über mögliche Sanktionen bei Nichtbefolgen in ihrer Wirkung verstärkt werden können, müssen sich gegenüber finanziellen Anreizen durchsetzen, die massiv *contra* Flächenschutz wirken. Setzen die Akteure nicht eigene Prioritäten im Bereich des Flächenschutzes, die auf persönlichen [oder gemeindlichen, im Sinne von Gemein(de)wohl] Präferenzen beruhen, besteht derzeit offensichtlich kein überwiegendes Interesse am Flächenschutz, das sich aus anderen Anreizsystemen generieren könnte.

Flächenschutz ist ein komplexes Themenfeld mit vielen Akteuren (s. auch Abbildung 1). Allerdings spielt die kommunale Ebene eine besondere Rolle: Die Gemeinden entscheiden aufgrund der ihnen grundgesetzlich zugesicherten Planungshoheit (Art. 28 GG) über die Art der Flächenverwendung, d.h. letztendlich entscheiden sie, ob eine Fläche bebaut („verbraucht“) wird oder nicht. Zwar werden die Gemeinden aufgrund des mehrstufigen, hierarchisch angelegten Planungssystems in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt, doch handelt es sich nichtsdestotrotz um einen wichtigen, m.E. sogar *den* zentralen Akteur im Bereich Flächenverbrauch, zumal die Einschränkungen durch planerische oder sonstige Vorgaben häufig nur marginal sind und zudem fast die gesamten kommunalen Einnahmequellen an Flächenverbrauch gekoppelt sind. Dementsprechend sollen die kommunalen Akteure im Zentrum der Überlegungen der vorliegenden Arbeit stehen.

Während der quantitative Flächenschutz von öffentlichen Akteuren dominiert wird, liegt der qualitative Flächenschutz derzeit vorrangig in den Händen privater Akteure und läuft deren Interessen zumeist zuwider – vor allem denen der Hauptflächennutzer Land- und Forstwirtschaft. Diese sind Vorgaben und Anreizsystemen unterworfen, die nur wenige Anreize zur Berücksichtigung qualitativer Flächenschutzaspekte setzen.

Für einen wirksamen Flächenschutz in quantitativer wie qualitativer Hinsicht ist die Vereinbarkeit öffentlicher wie privater Nutzungs- und Verwertungsinteressen anzustreben.

Ziel der Arbeit ist daher das Aufzeigen von Möglichkeiten der Steigerung der *lokalen* Flächenschutzaktivitäten: Öffentliche wie private Akteure sollen vermehrt Anreize ausgesetzt werden, die ihr Interesse an der Bewahrung von Flächen und ihren Lebensraumqualitäten steigern. Der öffentliche, d.h. speziell der kommunale Akteur, soll nicht nur selbst als Flächenschützer agieren (in quantitativer und qualitativer Hinsicht), sondern zusätzlich als Impulsgeber für die Privaten fungieren.

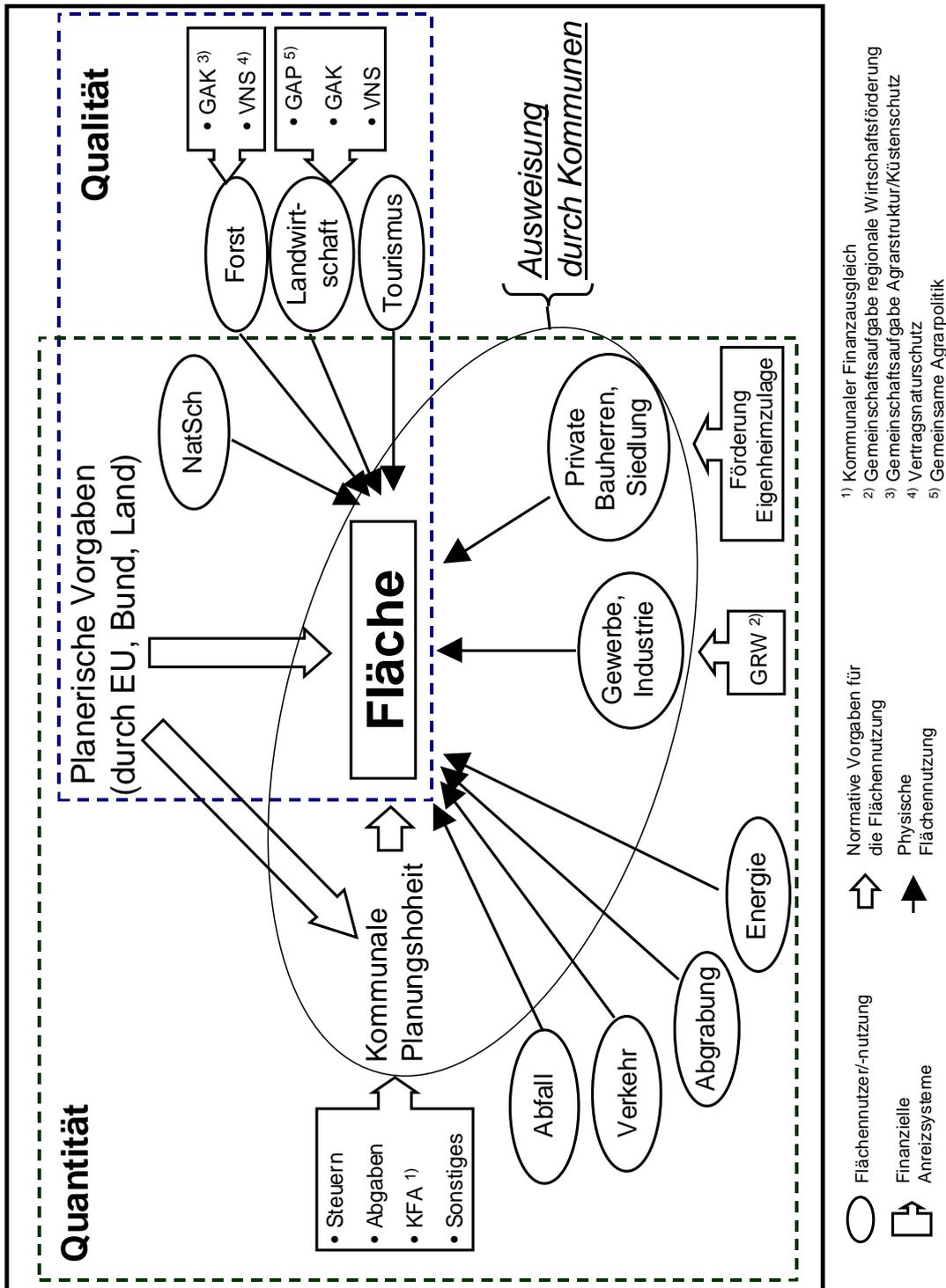
Dies soll über die Ergänzung des ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumentariums um finanzielle Anreize erreicht werden; d.h. zum einen über die Umgestaltung des aktuellen Instrumentariums (ordnungs- und planungsrechtlicher sowie finanzieller Art), zum anderen über die Entwicklung von neuen Honorierungsformen für flächenschutzkonforme Handlungsweisen. Damit verbunden sind Änderungsvorschläge für Teile des aktuellen planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumentariums sowie Vorschläge zur Überantwortung von Flächenschutzkompetenzen auf die kommunale Ebene.

Schutzgebietsausweisungen hinausgehen; daher wird im Folgenden zumeist synonym der Begriff „Freiflächenschutz“ gebraucht (vgl. zur Definition von „Flächenschutz“ in der vorliegenden Arbeit auch den folgenden Abschnitt 1.2).

1.2 Problemkomplex Flächenschutz: Grundbegriffe und Definitionen

Flächenschutz ist ein komplexes Handlungsfeld mit unterschiedlichen Dimensionen, denen unterschiedliche Akteure und Vorgaben zugeordnet sind. Die Komplexität des Themas wird anhand der folgenden Abbildung zumindest ansatzweise wiedergespiegelt: Unterschiedlichste Akteure beeinflussen innerhalb spezieller Anreizsysteme und Vorgaben planerischer, rechtlicher und finanzieller Art sowohl die Quantität als auch die Qualität der zur Verfügung stehenden Freiflächen.

Abbildung 1: Problemkomplex Flächenschutz



Betrachtete Freiräume

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden in erster Linie großflächige Freiräume in ihrem Vorhandensein und ihrer Qualität als Habitate für wildlebende Tiere und Pflanzen betrachtet. Der Fokus liegt also auf dem Erhalt großräumig zusammenhängender Lebensräume *außerhalb* von Ballungsgebieten, weniger auf innerstädtischen Freiflächen. Letztere weisen unbestritten wichtige Funktionen für die Lebens- und Aufenthaltsqualität in städtischen Ballungsräumen sowie als kleinräumige Habitate für einheimische und exotische Arten auf, können jedoch aufgrund ihrer Kleinräumigkeit und Insellage nicht die großräumigen Freiflächen in ihren ökologischen Qualitäten und Funktionen ersetzen.

Problemdimensionen: Quantitativer und qualitativer Flächenschutz

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, präsentiert sich das Problem des Flächenschutzes als mehrdimensional:

- Flächenverbrauch – **Quantität** / quantitative Dimension,
- Flächenentwertung – **Qualität** / qualitative Dimension.

Flächenverbrauch wird hier als physische Vernichtung der *Freiraumfunktionen* verstanden: Durch Abgrabung, Versiegelung, Bebauung etc. steht die Fläche als Trägerin ökologischer und sonstiger Freiraumfunktionen (z.B. Habitatfunktion, Erholungsfunktion) nicht mehr zur Verfügung. Hierbei kommt es i.d.R. zu irreversiblen Schädigungen ökologischer Bodenfunktionen (Grundwasserneubildung, Schadstoffpuffer etc.) sowie zur Zerstörung von Lebensräumen mit den dazugehörigen Arten.

Flächenentwertung bezieht sich demgegenüber auf die Qualität der existierenden Freiflächen. Nicht Bebauung oder Versiegelung, sondern Eutrophierung, Versauerung oder sonstige Standortveränderungen beeinträchtigen v.a. die Habitatfunktionen der verbleibenden Freiflächen. Auch sonstige ökologische Funktionen sind betroffen: bodenspezifische Regulationsfunktionen als Schadstoffpuffer, Grundwasserneubildungspotenziale, klimatische Funktionen etc.

Bezüglich der *räumlichen Verteilung* der beiden Problemdimensionen lässt sich konstatieren, dass das Problem des Flächenverbrauchs (mangelnde Quantität der Freiflächen) vor allem im Ballungsrandbereich anzutreffen ist, da gerade im städtischen Umland mit vermehrter Bereitstellung von Flächen für Siedlungs- und Gewerbebereiche auf die knappe Flächensituation der Ballungsräume reagiert wurde (die typischen „Speckgürtel“). Zunehmend sind aber periphere Gebiete von voranschreitendem Flächenverbrauch betroffen, da aufgrund niedriger Grundstückspreise und hoher Mobilität auch diese Bereiche stark nachgefragt werden. Ausschlaggebend für die baulichen Aktivitäten einer Region ist zu meist das Vorhandensein und die wirtschaftliche Attraktivität eines Ballungsraumes: Während der Großraum München eine Ausstrahlung bis weit in das Umland hinein hat, was sich durch hohe Grundstückspreise und starke bauliche Aktivitäten äußert, lockt ein noch so hohes Angebot an günstigen Bauflächen weder Investoren noch „Häuslebauer“ massenhaft in strukturschwache Räume fernab der Ballungsräume.⁸

⁸ Zum Beitrag der Arbeitssuche zu räumlichen Verteilungsmustern der Bevölkerung s. z.B. SCHLÖMER, BUCHER (2001).

Das Problem der Flächenentwertung (mangelnde Qualität der Freiflächen) tritt – zumindest großflächig – hingegen eher in ländlichen Gebieten auf, da hier zum einen mehr Freiräume vorhanden sind und zum anderen in erster Linie land- oder forstwirtschaftlich zumeist intensiv genutzt werden.

Ziele des Flächenschutzes

Bezogen auf die Dimensionen des Flächenschutzes – Quantität und Qualität – existieren zwei Teilziele, die sich auf die Verwirklichung der jeweiligen Dimension beziehen: *Quantitativer Flächenschutz*, der auf eine Minimierung des Flächenverbrauchs abstellt, und *Qualitativer Flächenschutz*, der auf Schutz, Pflege und Entwicklung von Freiflächen gerichtet ist.

1. *Quantitativer Flächenschutz*: Erstes Teilziel des hier definierten Freiflächenschutzes ist demnach die Einschränkung bzw. Minimierung der Flächenverwendung für Siedlungs- und Gewerbe-zwecke. Bei vielen anderen Umwelteinsatzfaktoren (Wasser, Energie, Rohstoffe) wurde im Laufe der Zeit ein geringerer Input benötigt, um die gleichen Ergebnisse pro verwendete Mengeneinheit zu erzielen (Steigerung der Produktivität), nicht jedoch bei der Fläche (STATISTISCHES BUNDESAMT 2001, 2). Durch diesen Flächenverbrauch entstehen zum Teil irreversible Beeinträchtigungen der Fläche als Ökosystemträger (Verlust von Lebensraum- und Regulationsfunktionen).
2. *Qualitativer Flächenschutz*: Der Schutz von Flächen vor Bebauung, Abgrabung, Versiegelung etc. ist der *erste Schritt* zum Erhalt einer dauerhaften Lebensraumfunktionssicherung, dem als *zweiter Schritt* der Erhalt bzw. die Entwicklung der Fläche in qualitativer Hinsicht folgen muss (Schutz, Pflege und Entwicklung von Flächen als zweites Teilziel). Dass quantitativer Flächenschutz allein nicht für eine dauerhafte Lebensraumsicherung ausreicht, wird durch den aktuellen Waldzustandsbericht eindrucksvoll belegt: Die landwirtschaftliche Nutzung ist entscheidend für die Qualität auch benachbarter Flächen, da viele Waldgebiete durch Stickstoffüberschüsse aus landwirtschaftlicher Nutzung schwerst geschädigt sind (BMVEL 2004a).

Flächenschutz in der hier verwandten Bedeutung als Schutz quantitativer und qualitativer Art von Freiflächen ist Teilbereich des Umwelt- und des Naturschutzes. *Naturschutz* geht in seinem Schutz-, Pflege- und Entwicklungsauftrag über den bloßen Flächenerhalt hinaus; Schutzgüter sind Boden, Wasser, Luft/Klima, Arten und Biotope, Landschaftsbild und Erholung. Da viele der Lebensraumfunktionen an die Fläche gebunden sind und aktuell große Defizite des Naturschutzes speziell im Bereich Flächenerhalt bzw. Erhalt der Flächen als Lebensraum für Tiere und Pflanzen existieren, konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf diesen speziellen Teilkomplex. Eine trennscharfe Unterscheidung Flächenschutz / Naturschutz / Umweltschutz ist hierbei weder möglich noch sinnvoll, da sich zwangsläufig Überschneidungen ergeben: So behandeln viele Naturschutzinstrumente den Flächenschutz als einen Teilaspekt, und vor allem die hier definierte qualitative Dimension des Flächenschutzes wird über die Naturschutzinstrumente abgedeckt. Arten- und Biotopschutz – häufig als Kernaufgabe des Naturschutzes bezeichnet – beinhaltet Schutz, Pflege und Entwicklung von Lebensräumen und ihren dazugehörigen Arten.

Akteure

Am Themenkomplex „Flächenschutz“ sind diverse Akteure beteiligt (vgl. Abbildung 1 und Abschnitt 1.3.2 Akteurspezifische Verhaltenshypothesen). Zu nennen sind öffentliche Akteure unterschiedlichster Hierarchieebenen mit dem Kernakteur Gemeinde sowie private Akteure mit ihren jeweiligen Nutzungsinteressen (Land- und Forstwirte, Gewerbetreibende, Bauherren etc.). Diese Akteure wirken im Rahmen ordnungs- und planungsrechtlicher sowie finanzieller Vorgaben auf die Nutzung der Fläche ein. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden von der Vielzahl der Akteure folgende Gruppen gesondert betrachtet bzw. aus bestimmten Gründen nicht behandelt:

- Im Fokus der Arbeit liegen die *Gemeinden*: Im Bereich der quantitativen Dimension des Flächenschutzes spielen sie eine besondere Rolle, da sie das Angebot der zu „verbrauchenden“ Flächen steuern. Beeinflusst werden sie hierbei durch Vorgaben normativer (von EU, Bund und Land) sowie finanzieller Art (Steuern und Abgaben, Zuweisungen). Im Bereich des qualitativen Flächenschutzes spielen die Gemeinden allerdings nur eine untergeordnete Rolle, da sie unmittelbar nur auf gemeindeeigene Flächen Zugriff haben und nur mittelbar (über Vorgaben aus Bebauungsplänen oder Gestaltungsatzungen) auf private und sonstige Flächen.
- *Bauherr/Investor*: Weitere Akteure – vorrangig im Feld der quantitativen Flächeninanspruchnahme – sind öffentliche, private und gewerbliche Bauherren bzw. Investoren (Gewerbe/Industrie, Siedlung). Diese Akteursgruppe wird trotz des Siedlungs- und Verkehrsflächenanteils von gut 12 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland in der vorliegenden Arbeit nur am Rande betrachtet (vgl. Abschnitt 1.3.2):
 - Zum ersten wird das Verhalten von Bauherren bzw. Investoren maßgeblich vom kommunalen Akteur bzw. seiner Ausweisungspolitik bestimmt: Solange Gemeinden keinen Anreiz zum Flächensparen haben, wird an die Privaten kein Anreiz zum schonenden Umgang mit Grund und Boden weitergegeben. Im Umkehrschluss bedeutet das: Wenn die Gemeinden Bauland verknappen bzw. verteuern (müssen), ergeben sich auch Anreize zum flächensparenden Bauen für die Privaten (in Abhängigkeit von angebotenen Flächen und verfügbarem Einkommen). Bauherren haben also nur begrenzt – auf ihrem eigenen Grundstück – auf die *Quantität* des Flächenverbrauchs Einfluss.⁹ Ähnliches gilt für ansiedlungswillige Betriebe: Solange die Gewerbeflächenvorhaltung die wichtigste Differenzierungsmöglichkeit im interkommunalen Wettbewerb ist und „frische“ Flächen preisgünstig zu haben sind, werden keine Anreize gesetzt, auf recycelte Flächen zurückzugreifen.
 - Zum zweiten werden die Freiflächen, die innerhalb von Siedlungen bestehen, immer nur *Ersatzlebensräume* sein können, die für großräumigen Erhalt von Arten und Biotopen eine untergeordnete Rolle spielen. Insofern sind die Bauherren/Investoren auch keine Hauptakteure im Bereich großflächigen *Qualitätserhalts*.

⁹ Vorgaben über Art und Maß der baulichen Nutzung erhalten Bauherren über den Bebauungsplan, z.B. über GRZ (Grundflächenzahl, regelt den Anteil der höchstens zu bebauenden Fläche) und GFZ (Geschossflächenzahl, regelt die Anzahl der Vollgeschosse). Ebenso können Vorschriften über zu verwendende Baumaterialien, Bauweisen, über Ausgleichsmaßnahmen nach Eingriffsregelung, Pflanzvorschriften etc. getroffen werden. Auch können separate Gestaltungsatzungen der Gemeinden dem Bauherren Vorgaben machen, wie er Gebäude oder Freifläche zu gestalten hat.

- Außerhalb der kommunalen Einflussosphäre – und daher ebenfalls in dieser Arbeit ausgeblendet – befinden sich Akteure der Energie- und Abfallwirtschaft, der Rohstoffherzeugung (Abgrabung: Kies, Braunkohletagebau etc.) sowie des überregionalen Verkehrs; ebenso wie öffentliche Bauaktivitäten wie Bundes-/ Landestraßenbau oder sonstige Großbauvorhaben mit speziellen Genehmigungsverfahren, die außerhalb der kommunalen Angebotspolitik liegen.
- „*Naturschutz*“ (Bund und Länder als öffentlicher Akteur des staatlichen Naturschutzes) ist kein Akteur im eigentlichen Sinn und steht hier für eine Belegung der Fläche durch Schutzgebiete, d.h. Flächen, die für quantitativen *und* qualitativen Naturschutz zur Verfügung stehen.
- Im Feld des qualitativen Flächenschutzes spielen vor allem private Akteure eine zentrale Rolle:
 - *Landwirtschaft* als wichtigster Akteur im Bereich der qualitativen Flächenverwendung (gut 50 % der Fläche in Deutschland wird landwirtschaftlich genutzt); zudem werden schwerpunktmäßig landwirtschaftliche Flächen in Siedlungsflächen umgewandelt;
 - *Forstwirtschaft*, knapp 30 % der Bundesrepublik ist Waldfläche, die neben Rohstofffunktionen wichtige ökologische und Erholungsfunktionen übernimmt;
 - *Tourismus*, gemeint ist in erster Linie landschaftliche Erholung; dieser Akteur wird hier nur indirekt über die touristischen Nutzungsinteressen der Gemeinden behandelt.

Die folgende Tabelle 1 mit Angaben zur statistischen Flächennutzung verdeutlicht die Flächenanteile, die den Nutzergruppen zur Verfügung stehen.

Tabelle 1: Bodenfläche nach Nutzungsarten: Ergebnis der Flächenerhebung 2001

Nutzungsart	Fläche in km ²	%
Gebäude- und Freifläche	23.081	6,5 %
Verkehrsfläche	17.118	4,8 %
darunter Straßen, Wege, Plätze	15.264	4,3 %
Betriebsfläche (unbebaute Fläche, die gewerblich oder industriell für Zwecke der Ver- und Entsorgung genutzt werden, z.B. Halden, Lagerplätze)	2.528	0,7 %
darunter Abbauland	1.796	0,5 %
Erholungsfläche (unbebaute Flächen, die dem Sport, der Erholung und der Freizeitgestaltung dienen, auch Kleingärten, Campingplätze, Grünanlagen etc.)	2.659	0,7 %
Flächen anderer Nutzung	7.219	2,0 %
darunter Friedhof	350	0,1 %
Nachrichtlich: Siedlungs- und Verkehrsfläche (Summe der Nutzungsarten: Gebäude und Freifläche, Betriebsfläche ohne Abbauland, Erholungsfläche, Verkehrsfläche, Friedhof)*	43.939	12,3 %
Landwirtschaftsfläche	191.028	53,5 %
Waldfläche	105.314	29,5 %
Wasserfläche	8.085	2,3 %
gesamt	357.031	100 %

* Siedlungs- und Verkehrsfläche kann nicht gleich „versiegelte Fläche“ gesetzt werden, da hier auch unbebaute und nicht versiegelte Flächen eingehen

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004, 368 f.)

1.3 Grundhypothesen

1.3.1 Ausgangshypothesen

Flächenverbrauch gehört auch in den kommenden Jahren zu einem der dringlichsten Umweltprobleme der Bundesrepublik Deutschland

Die demographische Entwicklung in Deutschland ist gekennzeichnet durch eine sinkende Geburtenrate, sodass langfristig mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen ist.¹⁰ Die einhergehende Überalterung der Gesellschaft lässt auf tiefgreifende, auch räumlich wirksame Umwälzungen schließen, die letztlich einen Rückzug aus der Fläche bedeuten können: Geänderte Mobilitäts- und Versorgungsansprüche (technische und soziale Infrastruktur) einer durch Alte gekennzeichneten Gesellschaft lassen für die Zukunft verdichtete Wohnformen mit kurzen Wegen wahrscheinlicher als räumlich disperse Siedlungsstrukturen werden (vgl. z.B. MÜLLER 2003). Dennoch ist mindestens für die nächsten 20-30 Jahre von einem nur marginal verringerten Flächenverbrauch für Wohnen auszugehen:

- Aktuelle Wohntrends belegen nach wie vor einen steigenden Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnraum, u.a. bedingt durch die zunehmende Zahl an Haushalten (viele Single-Haushalte).
- Unvermindert besteht eine Nachfrage nach dem klassischen Einfamilienhaus: Gerade junge Familien drängen aufs Land bzw. in das städtische Umland, da in der Stadt entweder keine entsprechenden Wohnungen vorhanden sind (zu klein, kein Garten, zu wenig Freiraum für Kinder), nicht an Familien vermietet werden („Heutzutage ist es leichter, mit einer mannshohen Dogge eine Wohnung zu bekommen als mit zwei kleinen Kindern“, Renate Schmidt, 2005, Familienministerin) oder nicht bezahlbar sind (sowohl Mieten als auch Kaufpreise zumindest im durchgrünten städtischen Ballungsraum übersteigen i.d.R. das Budget junger Familien, in denen zumeist nur ein Einkommen vorhanden ist).
- Neubaugebiete werden daher üblicherweise im suburbanen und vor allem ländlichen Raum errichtet, da hier nach wie vor große Flächen preiswerten Baulandes ausgewiesen werden.
- Der Trend zum Gebrauchthaus, der bereits jetzt in Ansätzen zu erkennen ist, wird erst dann einen durchschlagenden Erfolg erzielen (sodass auf die Inanspruchnahme frischer Flächen für Wohnbau verzichtet werden kann), wenn die jetzigen Hausbesitzer entweder altersbedingt ihr Domizil räumen müssen, um ins Alten-, Pflegeheim oder zu Verwandten zu ziehen, oder sterben. Nur sehr wenige alte Hausbesitzer verkaufen ihr Haus, um in eine kleinere Wohnung zu ziehen.

Mittel- bis langfristig ist ebenso mit konstantem oder steigenden Flächenbedarf für gewerbliche Zwecke zu rechnen, insbesondere wenn man von einer momentanen Konjunkturschwäche ausgeht: Im Gewerbeflächenbereich wird unvermindert auf „frische“ Flächen gesetzt, da sog. Recyclingflächen nur mit enormem Aufwand einer erneuten Nutzung zugeführt werden können: Abbruch- und Sanierungsarbeiten sowie ungeklärte rechtliche Zuständigkeiten bei Altlastenvorkommen führen zu hohen Bereitstellungskosten der gebrauchten Grundstücke, sodass neue Flächen inklusive Erschließung erheblich kostengünstiger zu haben sind. Hinzu kommt, dass Gewerbeflächenpolitik das wichtigste Instrument

¹⁰ Bevölkerungsentwicklung und Interaktive Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes unter <http://www.destatis.de> oder als Broschüre (STATISTISCHES BUNDESAMT 2003), vgl. auch Abschnitt 1.1.

im kommunalen Wettbewerb um ansiedlungswillige Unternehmen darstellt (s.u.), weshalb Kommunalvertreter eher auf die Vorhaltung attraktiver, altlastenunverdächtiger Flächen setzen, die nicht durch aufwändige Sanierungsarbeiten die Gemeindegasse belasten.

Unterangebotshypothese

Einen ökonomischen Erklärungsansatz für den voranschreitenden Flächen- bzw. Naturverbrauch bietet die sog. Unterangebotshypothese: Öffentliche Güter¹¹, zu denen auch viele Natur- und Umweltschutzleistungen zählen, werden nicht oder in nicht ausreichendem Maße produziert, weil sie keine Abgeltung über den Markt erfahren. Viele der ökologisch vorteilhaften Effekte, die als positive externe Effekte (Spillover) produziert werden, werden also nicht durch Nachfrager monetär abgegolten, sodass die Tendenz besteht, die Erstellung dieser Produkte – sofern mit zusätzlichen Kosten verbunden – zu minimieren. Auf diese Weise werden Umweltpreferenzen bei der Produktionsentscheidung vernachlässigt. Übertragen auf die Region heißt das, dass kommunale Gebietskörperschaften keine ökologischen Leistungen produzieren bzw. finanzieren werden, die ihnen nicht unmittelbar zugute kommen; denn eine Abgeltung der zusätzlich produzierten Einheiten über den Markt erfolgt nicht. Daher werden im Allgemeinen zu wenig ökologische Leistungen bereitgestellt, was sich u.a. auch auf die Qualität der Gemeindeflächen auswirkt. Für den Flächenverbrauch bedeutet dies, dass so lange „frische“ Flächen für Bebauungszwecke zur Verfügung gestellt werden, als die hierbei auftretenden negativen externen Effekte nicht abgegolten werden.

Finanzielle Anreize erhöhen Bereitschaft für Flächenschutz

Bisher laufen finanzielle Anreize für Kommunen in eine dem Flächenschutz entgegengesetzte Richtung: Durch Einwohnerzuzug profitieren sie direkt über erhöhte Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich, höheres Grund- und ggf. Gewerbesteueraufkommen und indirekt z.B. über erhöhte Kaufkraft. Die Bewahrung von Flächen für Naturschutzzwecke hingegen „bezahlen“ die Gemeinden durch Opportunitätskosten, d.h. die Kosten des entgangenen monetären Nutzens, wenn sie keine neuen Bau- bzw. Gewerbegebiete ausweisen. Die aktuellen Flächenschutzinstrumente, die zumeist rein planerischer und ordnungsrechtlicher Natur sind, können sich nicht gegen den auf der Fläche lastenden ökonomischen Verwertungsdruck durchsetzen. Die bestehenden planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumente werden zudem nicht durch entsprechende Sanktionsmechanismen flankiert, die eine Anwendung der Instrumente bzw. die Einhaltung von Auflagen durchsetzen könnten.

Erhalten Kommunen demgegenüber Einkünfte aus naturschutzfachlich wertvoller Flächenverwendung (beispielsweise finanzielle Zuweisungen für qualitativ hochwertige Flächen), könnte ein Gegengewicht zum Flächenverbrauch installiert werden. Diese Hypothese wird auch in Beispielen belegt, in

¹¹ Öffentliche Güter in der ökonomischen Theorie zeichnen sich durch Nicht-Ausschließbarkeit (d.h. kein Konsument kann vom Konsum eines Gutes ausgeschlossen werden) und Nicht-Rivalität aus (der Konsum des einen Nachfragers behindert den anderen nicht bei der Ausübung seines Konsums). Wegen der Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum wird also der Nachfrager seine wahren Präferenzen verschleiern und darauf hoffen, dass ein anderer das Gut für ihn kostenlos zur Verfügung stellt. Da sich alle Konsumenten rational verhalten, kommt es summa summarum zu einer Unterversorgung mit entsprechenden Gütern.

denen Kommunen ihre Einkommensinteressen z.B. mit Flächenschutzinteressen verbinden können, v.a. im Bereich Tourismus (Erhalt der Naturausstattung als Grundlage touristischer Aktivitäten).

Dezentralisierung im Flächenschutz sorgt für praxisnähere Gestaltung und Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen

Mit Hilfe der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus können normative Aussagen über die optimale Zuordnung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen für die Bereitstellung öffentlicher Güter (z.B. Naturschutz) getroffen werden. Die Theorie besagt, dass die optimale Gebietskörperschaft so beschaffen ist, dass keine über ihre Grenzen hinausgehenden Spillovers entstehen.

In der Realität existiert eine solche Gebietskörperschaft natürlich nicht. Es stellt sich für den Flächenschutz aber die Frage nach der idealen Zuordnungsstufe: Wo bestehen die geringsten grenzüberschreitenden Spillovereffekte, die eine ausreichende Bereitstellung des betreffenden Gutes verhindern; bei Bund, Land oder Kommune?

Die verschiedenen Aufgabenbereiche des Flächenschutzes sprechen für unterschiedliche Zuordnungen: Flächen mit z.B. bundesweit bedeutsamen Artenvorkommen legen eine Bundeskompetenz, Flächen mit landesweit bedeutsamen Arten eine Landes- und Flächen mit eher lokalem (Erholungs-)charakter eine kommunale Kompetenz nahe. Das gesamte Spektrum des Flächenschutzes wäre also dahingehend zu überprüfen, welche Ebene die ideale zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe ist. „Subsidiarität gebietet die Allokation der Aufgabenzuständigkeit auf der niedrigsten staatlichen Ebene, die zur adäquaten Aufgabenerfüllung befähigt ist“ (KOCH 2004, 277).

Tendenziell wäre zum Ausschluss der Spillover-Effekte eine möglichst hohe (räumliche) Ebene anzustreben; in der fiskalföderalistischen Diskussion wird allerdings immer wieder auf „Dezentralitätsvorteile“ verwiesen, u.a. auch für flächen- bzw. naturschutzfachliche Leistungen (s. ZIMMERMANN/KAHLENBORN 1994 oder BERGMANN 2000, 219 ff.):

- Dezentrale Politik lässt bessere Vergleichsmöglichkeiten zu. Ein daraus möglicherweise resultierender Druck der Wähler zwingt Politiker zum Handeln (innovativere und flexiblere Politik, s. HELLER 1991, 66f.). Einwohner können beispielsweise ihren Wohnort nach speziellen örtlichen Politik- bzw. Interessenlagen aussuchen (das Argument „voting by feet“, TIEBOUT 1956, 424).
- Zentrale Politik ist zu „weit weg“, als dass örtliche Gegebenheiten angemessen berücksichtigt werden könnten. Bereits auf lokaler Ebene müssen Maßnahmen zum Erhalt natürlicher Ressourcen geplant und durchgeführt werden (EWRINGMANN, BERGMANN 2000, 13).
- Zentrale (Naturschutz-)politik führt zu hohen Informationskosten, die nicht durch Bereitstellungsvorteile zentraler „Produktion“ aufgehoben werden könnten.

Vieles spricht also für eine verstärkte Einbeziehung der lokalen Ebene in die Aufgabenverteilung im Bereich Umweltschutz bzw. Flächenschutz als einem Teilbereich (EWRINGMANN, BERGMANN 2000, 14 f. sowie EWERS, HASSEL 2000, 99 ff.).

Angemessene Finanzierung sorgt für angemessene Bereitstellung benötigter öffentlicher Güter

Der Dezentralisierung von Kompetenzen müsste eine entsprechende Flankierung mit finanziellen Mitteln folgen, wie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt: Dieses Prinzip – als subsidiärer Finanzierungsansatz – besagt, dass diejenigen, die einen Nutzen von bestimmten Gütern haben, auch für diese bezahlen sollen. Das hieße für Gemeinden, dass Flächenschutzmaßnahmen, die den Bürgern der Gemeinden zugute kommen, auch von diesen abgegolten werden. Allerdings müssen sie dann auch in die Lage versetzt werden, die Kosten tragen zu *können* (EWERS, HENRICHSMEYER 2000, 14).

Stünde den Gemeinden also eine entsprechende Finanzmasse – gespeist aus Zuweisungen und/oder eigenen Erhebungen – zur Erfüllung von Flächenschutzmaßnahmen bzw. zur Unterlassung flächenzerstörender Maßnahmen zur Verfügung, müsste sich nach Dezentralisierungs- und Äquivalenzprinzip eine Bereitstellung der entsprechenden öffentlichen Güter im *gewünschten* Ausmaß ergeben.

Die Einbindung von Flächenschutzmaßnahmen in ein Gesamtkonzept führt zu effektiverer Umsetzung

Die aktuellen Instrumente des Flächenschutzes und speziell der Flächenschutzfinanzierung stehen losgelöst inmitten ökonomischer Verwertungszwänge und sind untereinander zumeist ebenso wenig vernetzt. Daraus resultieren Informationsdefizite und kontraproduktive Anreizsysteme. Würden die unterschiedlichen Instrumente und Fördermöglichkeiten in ein Gesamtkonzept (ökonomische und ökologische Komponenten beinhaltend) eingebunden, bestünden bessere Chancen, ein ganzheitliches, abgestimmtes Programm zu entwerfen. Auf diese Weise könnten zudem Fördermittel gebündelt werden, sodass eine konzentriertere Förderung mit tolerierbaren Reibungs- und Koordinationsverlusten stattfinden könnte (Senkung der Transaktionskosten).

1.3.2 Akteursspezifische Verhaltenshypothesen

Die Akteure im Handlungsfeld Flächenschutz – der öffentliche Akteur „an sich“ (Gemeindevertreter) sowie private Akteure (Land-/Forstwirt, Bauherr, Gewerbetreibender, Konsument) (vgl. Abschnitt 1.2 *Akteure*) – sind vielfältigen Anreizsystemen unterworfen, die in einzelnen Entscheidungssituationen die Handlungsweisen für oder gegen Flächenschutzmaßnahmen beeinflussen. Es existieren finanzielle Anreize positiver (spezielle Einnahmemöglichkeiten, geringe Kosten, Förderprogramme etc.) oder negativer Art (Abgaben, hoher Preis, Strafzahlungen wie Ordnungsgelder etc.), sowie sanktionierbare Vorgaben (gesetzliche Standards, rechtsverbindliche und kontrollierte Vorschriften) oder persönliche Abhängigkeiten (persönliche Beziehungen und Machtverhältnisse, die zu Austauschgeschäften führen, zumeist stark mit finanziellen Anreizen liiert¹²).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, der im Anschluss erläutert wird.

¹² In Köln wird dieses Phänomen als „kölscher Klüngel“ bezeichnet.

Tabelle 2: Akteure und Anreize im Feld quantitativer/qualitativer Freiflächenschutz

Akteur	Anreize/Sanktionen/Vorgaben pro/contra Flächenverbrauch bzw. Flächenaufwertung
QUANTITATIVER FLÄCHENSCHUTZ	
Gemeinde	<p><i>pro Flächenverbrauch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – finanzieller Anreiz: direkte und indirekte fiskalische Wirkung – Macht: Nachfrage, kommunalpolitischer „Klüngel“ – evtl. Vorgaben aus übergeordneten Planungen (Raumplanung) <p><i>contra Flächenverbrauch:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – evtl. Vorgaben aus übergeordneten Planungen (Raumplanung) – Schutzregimes
Bauherr/Investor (Wohnen/Gewerbe)	<p><i>pro Flächenverbrauch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – finanzielle Anreize: Angebot preiswerten Baulandes – ggf. kostenfreie Grundstücke für Investoren <p><i>contra Flächenverbrauch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – ordnungsrechtliche Vorgaben: Schutzregimes, Vorgaben aus Planungen: Auflagen, „grüne“ Festsetzungen in B-Plänen, GRZ, GFZ – finanzielle Anreize: Eingriffsregelung, Versiegelungsabgaben, sonstige flächenschutzbezogene Abgaben
QUALITATIVER FLÄCHENSCHUTZ	
Gemeinde	<p><i>pro Flächenaufwertung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – finanzielle Anreize: Einnahmen aus Landschaftserhalt (Tourismus) – ordnungsrechtliche Vorgaben: Schutzregimes, Pflegeauflagen <p><i>contra Flächenaufwertung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – finanzielle Anreize: teure Pflegearbeiten, leere Gemeindekassen – ordnungsrechtliche Vorgaben: andere planungsrechtliche Widmung
Bewirtschafter	<p><i>pro Flächenaufwertung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – finanzielle Anreize: durch spezielle Pflegeprogramme (AGU, VNS), Entschädigungen, evtl. höhere Einnahmen durch Produktionsentscheidung zugunsten ökologischer Lebensmittel – ordnungsrechtliche Vorgaben: Schutzregimes, Pflegeverordnungen <p><i>contra Flächenaufwertung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – finanzielle Anreize: Beihilfen für konventionelle Bewirtschaftungsweise, Marktstruktur – Sonstiges: Intransparenz von Förderprogrammen, Mehrarbeit
Bauherr/Investor	<p><i>pro Flächenaufwertung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – ordnungsrechtliche Vorgaben: Eingriffsregelung, Pflanzgebote (Gestaltungssatzung oder B-Plan) <p><i>contra Flächenaufwertung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – finanzielle Anreize: Kosten gering halten
Konsument	<p><i>pro Flächenaufwertung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – erhöhte Zahlungsbereitschaft durch intrinsische Motivation: „ökologisches Bewusstsein“, persönliches Wohlbefinden (sog. „Wellness“) <p><i>contra Flächenaufwertung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Preis: konventionell erzeugte Produkte sind i.Allg. wesentlich preisgünstiger als „ökologische“ (Lebensmittel aus ökologischem Landbau, zertifizierte Hölzer)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Entscheidungsfeld quantitativer Flächenschutz: Bauen/Wohnen/Gewerbeansiedlung

Akteur: Gemeinde

Die Gemeinde als zentraler Akteur der Flächenbereitstellung wird in ihrer Verwendungsentscheidung in erster Linie durch finanzielle Anreize beeinflusst: Sowohl in der Bereitstellung von Flächen für Wohn- als auch für Gewerbebezüge spielt die Einnahmenerwartung eine wichtige Rolle (auch wenn i.d.R. keine exakten Kalküle vor der Ausweisung aufgestellt werden, BIZER et al. 1998, 11): Die Gemeinden beziehen in ihre Überlegungen neben direkten fiskalischen Effekten (Grund-, Gewerbesteuer-, Einkommensteuer(anteil)erhöhung) auch indirekte fiskalische Folgen in Form von Multiplikatoreffekten (Arbeitsplätze, u.a. im (lokalen) Baugewerbe, erhöhte Kaufkraft durch neue Anwohner, d.h. höhere Nachfrage nach örtlichen Produkten und Dienstleistungen) ein. Diesen indirekten fiskalischen Wirkungen wird laut JUNKERNHEINRICH (1991) zumeist ein höherer Wert beigemessen als den direkten Auswirkungen der Ausweisung.¹³

Da die kommunalen Einnahmensysteme positiv mit Flächenverbrauch korrelieren, liegt die Umwidmung von Freiflächen in Bauland im finanziellen Interesse der Kommunen. Besonders im Fokus der Gemeinden steht hierbei die Anziehung einkommenstarker Haushalte, die erfahrungsgemäß eine bestimmte flächenextensive Bauweise (lockere Einfamilienhausbebauung) bevorzugen.¹⁴ Zwar werden in Städten vermehrt Programme zum flächensparenden Bauen bzw. zur qualitativen Innenentwicklung aufgelegt (z.B. Baulückenprogramm in Köln, qualitative Innenentwicklung in Münster¹⁵) doch ist – besonders in ländlichen Gemeinden – immer noch viel preiswertes Bauland vorhanden, wo sich der „Traum vom Häuschen im Grünen“ verwirklichen lässt.

Noch wichtiger als die Bereitstellung potenzieller Wohngebiete stellt sich zumeist die Vorhaltpolitik von Gewerbeflächen dar: „Bei der Konkurrenz um ein mehr oder weniger vorgegebenes Potenzial an ansiedlungswilligen Unternehmen spielt im Wettbewerb zwischen deutschen Kommunen die Gewerbeflächenpolitik eine hervorragende Rolle, da andere Instrumente der Wirtschaftsförderung kaum interkommunale Differenzierungsmöglichkeiten bieten [...].“ (KRUMM 2001a, 119).

Unvollständige Information hinsichtlich Erschließungskosten, fiskalischer Effekte, Nachfrage etc. führt häufig dazu, dass Gemeinden aufgrund übersteigerter Gewinnerwartungen zu viel Bauland ausweisen (BIZER et al. 1998, 11). Neben der Unvollständigkeit der Informationen spielt auch die selektive Wahrnehmung, potenzielle Einnahmen zu überschätzen und mögliche Kosten komplett auszublenden (keine Berücksichtigung von Folgekosten in städtischen Haushalten etc.) eine Rolle.

Ein weiterer wichtiger Entscheidungsfaktor im kommunalen Handlungsgebaren sind persönliche Beziehungen, Abhängigkeiten und Machtverhältnisse. Diese liegen allerdings zumeist jenseits der steuerbaren Anreizsetzung von Außen.

¹³ Zu den finanziellen Auswirkungen von Baulandausweisungen s. auch BADE, JUNKERNHEINRICH, MICOSATT, SCHELTE (1993).

¹⁴ Einkommensschwache Haushalte würden i. Allg. vermutlich ebenso gern in lockerer Einfamilienhausbebauung residieren, können diesen Wunsch aber nicht realisieren.

¹⁵ Ausführliche Darstellung verschiedener Fallbeispiele in HUTTER et al. (2004).

Restringierenden Anreizsystemen hinsichtlich der Quantität der bereitgestellten Flächen sind die Gemeinden in Form von planerischen und ordnungsrechtlichen Vorgaben unterworfen, die aber eine weitaus geringere Wirkung entfalten (können) als die finanziellen Anreize, da bei einer Nichtbefolgung dieser Vorgaben nur in seltenen Fällen Konsequenzen zu erwarten sind.

Es werden daher i.d.R. nur dann Natur- bzw. Flächenschutzaspekte berücksichtigt, wenn sich die Kommunalvertreter finanzielle Vorteile versprechen oder zumindest keine erheblichen Nachteile befürchten (z.B. Opportunitätskosten, Einschränkung der Hoheitsrechte).

Akteur: Bauherr

Der Akteur Bauherr ist bestrebt, die Baukosten möglichst gering zu halten. Daher wird er auf möglichst geringe Grundstückspreise und Ausführungskosten achten. Im Bereich der Quantität der bereitgestellten Flächen ist der Bauherr auf das Angebot der Gemeinden angewiesen (weshalb dieser Akteur im weiteren Verlauf der Untersuchung außer Acht gelassen wird, vgl. auch Abschnitt 1.2), die mittels Bebauungsplänen Baurecht schaffen. Solange in großem Maße preisgünstiges Bauland ausgewiesen wird und/oder keine Abgaben z.B. bezogen auf Versiegelungsgrad existieren, ist der preisliche Anreiz, flächensparend zu bauen, offensichtlich zu gering.

Neben preisgünstigem Angebot an Bauflächen können zwei weitere finanzielle Anreize eine Rolle bei der Wohnortwahl – außerhalb der Ballungsgebiete auf „frischen“ Flächen – spielen: Zum einen die Entfernungspauschale, die den Weg zum Arbeitsplatz steuerlich absetzbar macht, und zum anderen die Eigenheimzulage. Diese beiden „Zersiedlungssubventionen“ sind bereits seit einiger Zeit im Visier von Flächen- bzw. Umweltschützern (z.B. BUND, Nabu; Nachhaltigkeitsrat (2004)), ihre komplette Abschaffung ist allerdings mit Vorsicht zu behandeln (vgl. Abschnitt 3.2.4).

Weiterhin wird der Bauherr in der Bauausführung durch planungsrechtliche Vorgaben beeinflusst: Der Bebauungsplan macht rechtsverbindliche Vorgaben, die sich auf Art und Maß der baulichen Nutzung beziehen (Ausnutzung des Grundstückes via Grundflächenzahl (GRZ), Geschosshöhe (GFZ), ggf. Pflanz- oder sonstige Gestaltungsvorschriften). Die Einhaltung der Vorschriften wird i.d.R. durch Gemeindevertreter kontrolliert.

Neben preislichen Aspekten bei der Wahl des Baugrundstückes bezieht der Bauherr allerdings auch Faktoren wie Attraktivität der Gesamtgemeinde (Ausstattung mit Grünflächen, kulturelles Angebot, Verkehrsinfrastruktur etc.) in die Auswahl ein. Diese Faktoren sind ggf. letztendlich ausschlaggebend für die Wahl des konkreten Baugrundstückes, mehr als es finanzielle Anreize in vollkommen unattraktiven Orten sein können.

Akteur: Investor

Ähnliches wie für den Akteur „Bauherr“ gilt für ansiedlungswillige Gewerbetreibende: Auch hier spielen neben preislichen Faktoren (Gewerbesteuerhebesatz, Grundstückspreis) (vgl. auch BIZER et al. 1998, HUTTER et al. 2004) Faktoren wie Verkehrsinfrastruktur oder attraktives Umfeld für Firmenmitarbeiter eine Rolle für die Auswahl des „richtigen“ Grundstücks (sog. „weiche Standortfaktoren“, s. z.B. GRABOW, HENCKEL, HOLLBACH-GRÖMIG 1995). Rechtliche Vorgaben bestehen durch das Baurecht ((vorhabenbezogener) Bebauungsplan).

Entscheidungsfeld qualitativer Flächenschutz: Pflege/Bewirtschaftungsart/Gestaltung

Akteur: Gemeinde

Sofern die Gemeinde über eigene unbebaute Flächen verfügt, hängt die Wahl bestimmter Verwendungs- bzw. Bewirtschaftungsformen eng mit bestimmten daran gekoppelten Einnahmeeffekten zusammen: Eine Fläche wird dann als Freifläche erhalten und ggf. gepflegt, sofern sich dies in die strategische Gemeindeausrichtung einpassen lässt. Ist die Gemeinde von touristischer Nutzung geprägt, spielt der Erhalt der Landschaft als wichtiges Grundkapital des Tourismus' und der daran gekoppelten Einkommenseffekte (z.B. Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen, Kaufkrafteffekten etc.) eine erheblich größere Rolle als in industriell geprägten Regionen. In den seltensten Fällen dürfte reines Umweltinteresse öffentlicher Akteure für die Befürwortung des Erhaltes und der Pflege naturschutzfachlich hochwertiger Flächen ausschlaggebend sein. Neben den bereits genannten finanziellen Anreizen zum Freiflächenerhalt spielen noch Schutzverordnungen mit entsprechenden Pflegeauflagen eine Rolle.

Akteur: Bewirtschafter

Akteure der Land- und Forstwirtschaft werden in ihren Handlungen in erster Linie durch finanzielle Anreize bestimmt: Direktzahlungen, Tierprämien, sonstige Vorgaben und Beihilfen der europäischen Agrarpolitik sowie Förderungen aus nationalen Beihilfe- und Förderprogrammen bestimmen die Bewirtschaftungsform der Landwirte und, in geringerem Maße, die der Forstwirte. „Standard“-förderungen und -Zahlungen beziehen sich in erster Linie auf Wirtschaftsweisen, die nicht unbedingt mit qualitativen Flächenschutzzielen zu vereinbaren sind, da sie mit dem Einsatz ökologisch schädlicher Stoffe einhergehen (synthetische Dünger, Herbizide, Pestizide etc.).

Finanzielle Anreize für flächenschutzkonforme Wirtschaftsweisen (ökologischer Landbau, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen) werden i.d.R. über spezielle Förderprogramme (Agrarumweltmaßnahmen und spezielle Vertragsnaturschutzprogramme) gesetzt, da nur in Ausnahmefällen (z.B. Aufpreismodellen oder Direktvermarktung) von Mehreinnahmen durch den Absatz ökologischer Produkte auszugehen ist.

Vor der Teilnahme an Agrarumwelt- oder Vertragsnaturschutzprogrammen wird der Bewirtschafter den Mehraufwand durch die besondere Wirtschaftsweise ins Verhältnis zur finanziellen Kompensation setzen. Ein ausreichend starker finanzieller Anreiz muss über die reine Kompensation von Einkommensausfällen hinausgehen, zumal wenn ein erheblicher Mehraufwand zur Einhaltung der geforderten Auflagen besteht. Sind allerdings nur geringe Änderungen in der Arbeitsweise notwendig, besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten (die z.B. an großen Teilen der EU-Agrarumweltprogramme kritisiert werden). Die Teilnahme an Agrarumwelt oder Vertragsnaturschutzprogrammen ist zudem dann zu erwarten, wenn diese entsprechend transparent und nachvollziehbar gestaltet sind. Herrscht hingegen das Gefühl der Fremdbestimmung oder eines undurchdringlichen Bürokratismus vor, wird die Akzeptanz entsprechend geringer ausfallen.

Weitere Anreize zur flächenschutzkonformen Bewirtschaftung werden über Schutzregimes gesetzt: Wenn ein Bewirtschafter Flächen bearbeitet, die in Schutzgebieten liegen, sind entsprechende Auflagen zu beachten. Die so entstehenden Nutzungseinschränkungen sind allerdings i.d.R. entschädigungspflichtig, sodass die rechtlichen durch finanzielle Anreize flankiert werden.

Akteur: Bauherr/Investor

Bauherren und Investoren spielen nur eine untergeordnete Rolle im Bereich des qualitativen Flächenschutzes. Die unbebauten Restflächen der Grundstücke können i.Allg. nach individuellem Geschmack und in Abhängigkeit von Einkommen bzw. Vermögen gestaltet werden, es sei denn, es existieren bestimmte Vorgaben in Form von Gestaltungssatzungen oder Kompensationsmaßnahmen aufgrund des erfolgten Eingriffs.

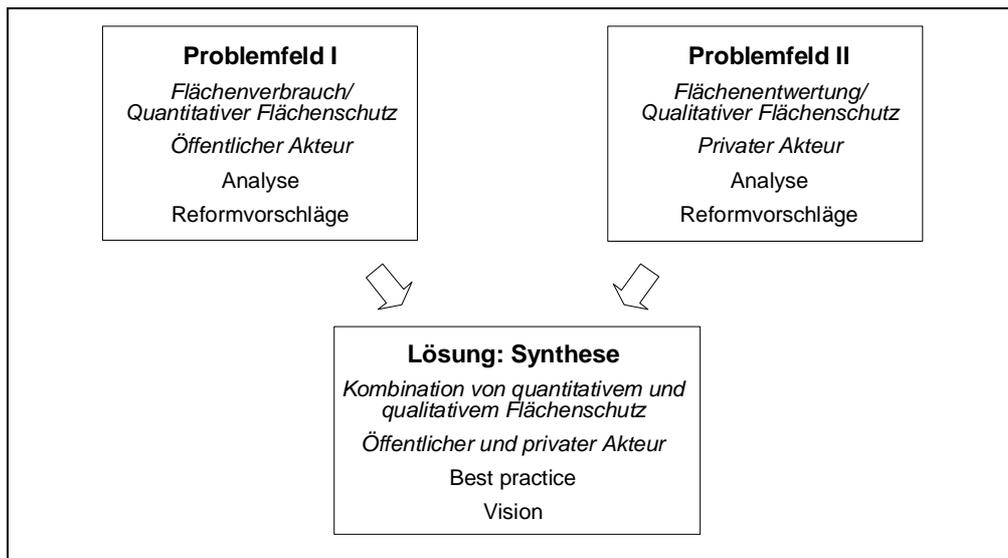
Akteur: Konsument

Der Konsument ist ebenfalls bestrebt, seinen Nutzen zu maximieren und Ausgaben möglichst gering zu halten. Dementsprechend praktiziert der *Durchschnittsakteur* Natur- bzw. Flächenschutz i.Allg. nur dann, wenn durch die speziellen Maßnahmen keine nennenswerten finanziellen Einbußen zu erwarten sind. Es existieren jedoch besonders engagierte Gruppierungen (Mitglieder von Naturschutzverbänden etc.), deren Angehörige aus eigenem Antrieb flächenschutzgerechtes Verhalten praktizieren. Eine bestimmte Zahl von Konsumenten ist bereit, für besondere Qualität – beispielsweise ökologisch produzierte Lebensmittel – einen Mehrpreis, der die durch die besondere Bewirtschaftungsart bedingten höheren Bereitstellungskosten widerspiegelt, zu bezahlen. Sie treffen diese Kaufentscheidung aufgrund persönlicher Präferenzen (Unterstützung ökologischer Wirtschaftsweisen oder auch Steigerung der persönlichen „Wellness“, d.h. des persönlichen Wohlbefindens, durch gesunde Produkte).

1.4 Vorgehen: Eruieren von Problemfeldern, Aufstellen von Lösungsansätzen

Um sich dem komplexen Thema „Flächenschutz“ zu nähern, werden in der Arbeit die zwei großen Problemfelder *Flächenverbrauch – Quantitativer Flächenschutz* und *Flächenentwertung – Qualitativer Flächenschutz* mit den zugehörigen Akteuren, Vorgaben und Instrumenten zunächst getrennt analysiert und jeweils problemfeldinterne Lösungsmöglichkeiten angeboten. Hierauf folgt als möglicher weiterer *Gesamt-Lösungsansatz* eine Synthese der Problemfelder.

Abbildung 2: Vorgehen



Quelle: eigene Darstellung

Problemfeld I (Abschnitte 2-3): Dieses Problemfeld befasst sich mit dem zentralen Akteur des *quantitativen* Flächenschutzes: der Gemeinde. Planungs- und ordnungsrechtliche Vorgaben auf der einen, finanzielle Anreizsysteme auf der anderen Seite bilden den Rahmen, in dem sich kommunale Freiflächenschutzbemühungen abspielen – oder eben nicht. Es folgen Reformansätze innerhalb dieses Problemfeldes.

Problemfeld II (Abschnitte 4-7): Das zweite Problemfeld betrifft private Nutzergruppen und ihre speziellen Ansprüche an die Flächennutzung, die nicht immer mit *qualitativem* Flächenschutz kompatibel sein müssen. Auch die privaten Nutzer agieren innerhalb eines Netzes aus normativen Vorgaben und finanziellen Einnahmeinteressen, für die bei Nichtvereinbarkeit mit Flächenschutzzielen Reformansätze dargelegt werden.

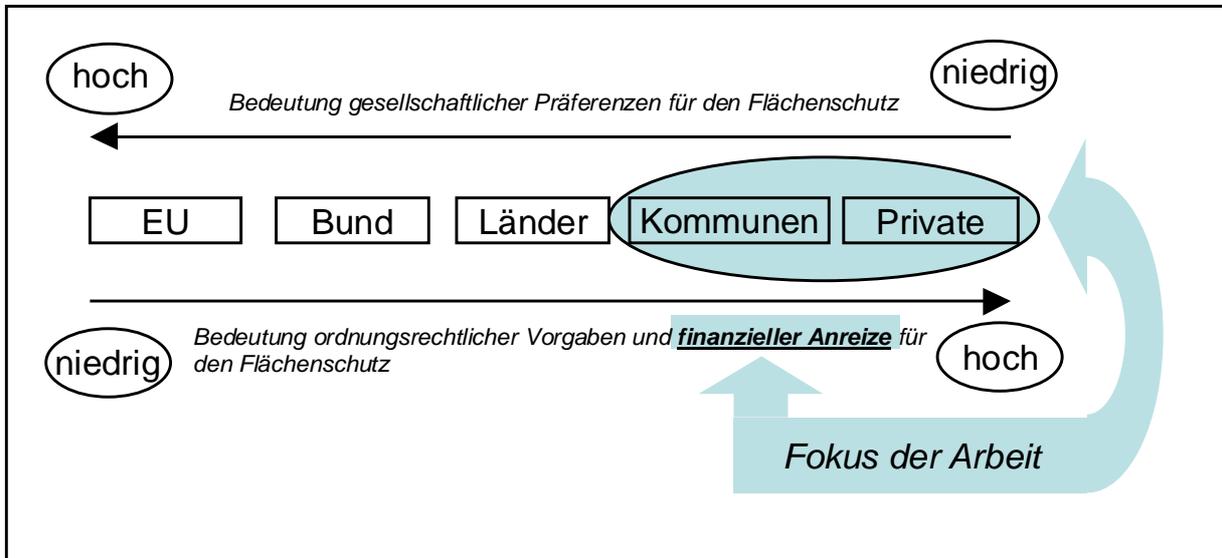
Synthese der Problemfelder (Abschnitte 8-9): Zusätzlich zu den Reformvorschlägen, die *innerhalb* der Problemfelder adäquate Lösungsstrukturen aufstellen, kann die Synthese der Problemfelder zu Synergieeffekten für den Freiflächenschutz führen, wenn es gelingt, die infolge unterschiedlicher Anreizsysteme differierenden öffentlichen und privaten Nutzungs- und Einnahmeinteressen in Einklang zu bringen. Ansätze in der Praxis existieren bereits, wenn auch nur vereinzelt, und werden exemplarisch dargestellt (Best practice). Zielführender wäre ein flächendeckendes Modell, das systematisch kommunale und private Flächenschutzbemühungen honoriert und stabilisiert (Vision).

In die Untersuchung der Problemfelder einbezogen werden die aktuell für den Flächenschutz relevanten ordnungs- und planungsrechtlichen Vorgaben, v.a. aus den Bereichen Raumordnung, Naturschutz, Bauen, sowie die finanzielle Anreizstruktur pro und contra Flächenschutz für öffentliche und private Akteure, vorrangig für Akteure auf kommunaler Ebene, d.h. in Städten und Gemeinden.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Analyse der *finanziellen* Anreizstruktur (vgl. Abbildung 3), da sich die Begrenztheit der Wirkungsmöglichkeiten der bislang vorwiegend eingesetzten ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumente in der Vergangenheit gezeigt hat. Es soll daher eine *Ergänzung*

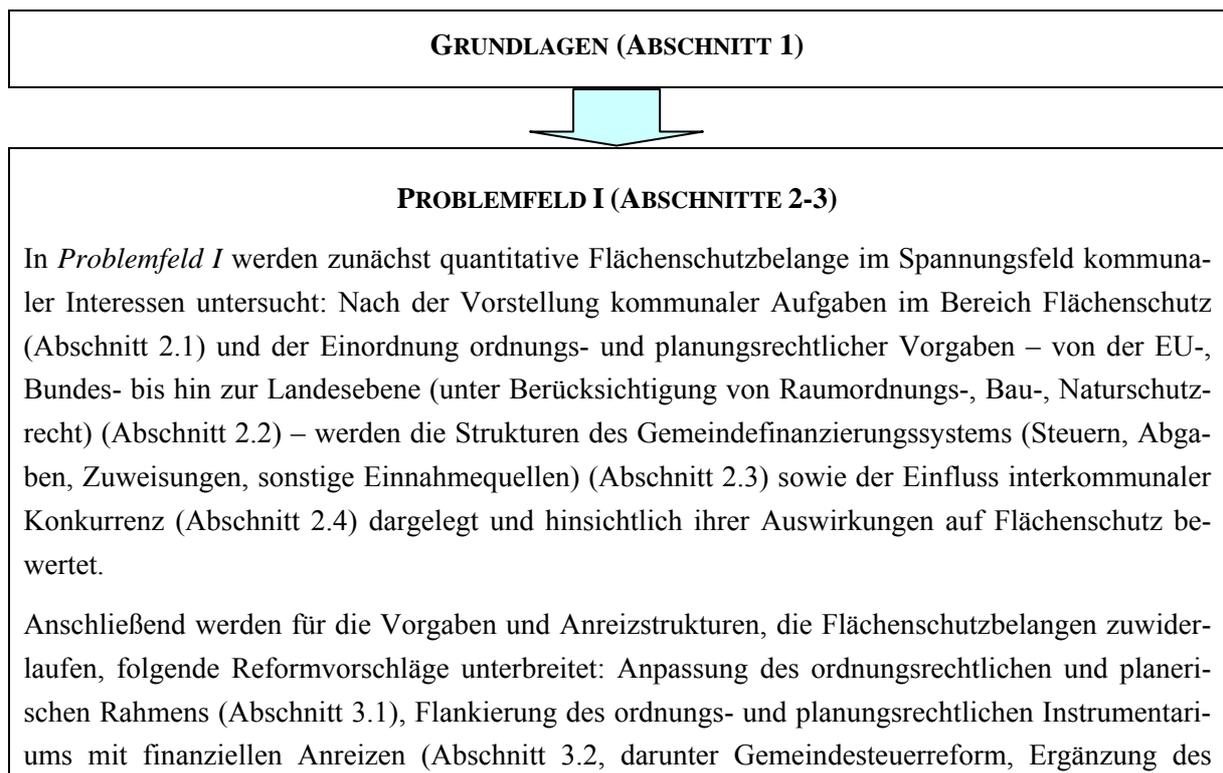
des derzeitigen, vorrangig mit regulativen Vorgaben arbeitenden Instrumentariums um finanzielle Anreize vorgenommen werden – was einen Änderungsbedarf der existierenden planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumente implizieren kann (der an gegebener Stelle auch kurz skizziert wird).

Abbildung 3: Fokus der Arbeit

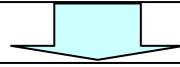


Quelle: eigene Darstellung

Entsprechend der Analyse gliedert sich die Arbeit wie folgt:



Kommunalen Finanzausgleichs um Flächenschutzbelange, Neugestaltung von Mengen- und Preislösungen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs), Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit (Abschnitt 3.3).



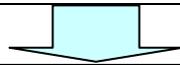
PROBLEMFELD II (ABSCHNITTE 4-7)

Qualitative Flächenschutzbelange werden in erster Linie im Spannungsfeld privater Nutzungsinteressen abgebildet (*Problemfeld II*). Hier werden für die Hauptakteure im Bereich der Flächenqualitäten (Land- und Forstwirtschaft) ausführlich die jeweiligen planungs- und ordnungsrechtlichen Vorgaben sowie finanzielle Anreizstrukturen analysiert und Reformideen vorgestellt.



SYNTHESE DER PROBLEMFELDER (ABSCHNITTE 8-9)

Im Abschnitt *Synthese der Problemfelder* werden zum einen bestehende Ansätze präsentiert („Best practice“, Abschnitt 8), in denen es gelungen ist, kommunale mit privaten Nutzungs- und Einnahmeinteressen zu verbinden: Hier sind Einzelprojekte unter Einbeziehung privater Akteure ebenso zu nennen wie kommunale Gesamtstrategien. Zum anderen wird eine flächendeckende, neue Strategie entwickelt, in der ein auf Flächenqualitäten gerichtetes Zuweisungssystem finanzielle Anreize für öffentliche wie private Freiflächenschutzbemühungen bieten soll (Abschnitt 9).



SCHLUSSBETRACHTUNG (ABSCHNITT 10)

Lesehinweis:

Die vorliegende Arbeit richtet sich gleichermaßen an Leser der Fachrichtungen Planung einerseits und Wirtschaftswissenschaften andererseits. Um der breiten Leserschaft das Verständnis zentraler Thesen der Arbeit zu erleichtern, werden – sofern von Relevanz – auch Grundlagenkenntnisse der jeweiligen Fachrichtung erläutert. Der modulare Aufbau der Arbeit (die Abschnitte Problemfeld I und II sind jeweils nach dem Schema »Darstellung der Sachinhalte – Beurteilung ihrer Relevanz für Flächenschutzbelange – zusammenfassendes Fazit« aufgebaut) soll es dem Leser ermöglichen, bereits bekannte Inhalte zu überschlagen und sich direkt *in medias res* zu begeben.

PROBLEMFELD I: QUANTITATIVER FLÄCHENSCHUTZ IM SPANNUNGSFELD KOMMUNALER INTERESSEN

Die Gemeinde kann aufgrund der kommunalen Planungshoheit weitgehend autonom über die Verwendung der Flächen in ihrem Hoheitsgebiet entscheiden und ist daher ein zentraler Akteur im Problemkomplex „Flächenverbrauch“. Wie sich im Folgenden zeigen wird, existieren zwar differenzierte übergeordnete Vorgaben (zumeist qualitativer Natur) aus den Bereichen Raumordnung, Umwelt- und Naturschutz sowie ordnungs- und planungsrechtliche Instrumente zum Flächenschutz, doch erreichen diese die kommunale Ebene nicht immer, sei es aufgrund mangelnder Verbindlichkeit und fehlender Umsetzungskontrollen oder schlichtweg aufgrund fehlender Kompetenzen, da Konzipierung und Anwendung der Instrumente auf höheren Verwaltungsebenen liegen. Weiterhin kristallisiert sich heraus, dass die mannigfachen Ziele, Vorgaben und Instrumente des Flächenschutzes den gemeindlichen Einnahmestrukturen weitgehend entgegengerichtet sind, da diese fast ausschließlich auf Flächenverbrauch basieren. Da die Gemeinden nur sehr begrenzte Zuständigkeiten im Bereich des qualitativen Freiflächenschutzes haben und zudem die Nutzungsrechte der meisten Flächen in privater Hand sind, liegt der Schwerpunkt der Analyse in diesem Problemfeld auf der *quantitativen Dimension* des Flächenschutzes.

Nach einer ausführlichen Darstellung und Analyse der bestehenden Vorgaben, der (planungs- und ordnungsrechtlichen) Instrumente sowie der Kommunalfinanzen werden dezidierte Reformvorschläge für die einzelnen Punkte unterbreitet.

2 Akteur Gemeinde: Vorgaben, Instrumente, Finanzierung

2.1 Kommunale Aufgaben im Flächenschutz

Die folgende Aufstellung zeigt die unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommunen im Flächenschutz. Hierbei sind unter dem Begriff „Kommune“ die kreisangehörige Gemeinde, der Kreis und die kreisfreie Stadt in ihren Funktionen und Aufgabenkompetenzen zu unterscheiden. Weiterhin sind Pflicht- und freiwillige Aufgaben zu differenzieren, wobei bei letzteren, wie sich aus dem Begriff bereits erschließen lässt, die Erfüllung in eigenem Ermessen (das sich häufig nach der finanziellen Situation richtet) liegt.

Gemeinden:

- Erstellen von Bauleitplänen (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan), soweit erforderlich
- Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Pflicht
- Erstellen von Landschaftsplänen, Pflicht
- freiwillige Aufgaben im Bereich des qualitativen Freiflächenschutzes (z.B. Grünflächenbau und -pflege, Waldflächenpflege, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen generell, Anlage von Biotopen; Programme, Aktionen, Wettbewerbe, Umweltbildung, Landkauf, Stiftungen)

Landkreise:

- Regionalplanung (nur Niedersachsen)
- Landschaftsrahmenplanung, Pflicht
- freiwillige Aufgaben im Bereich des qualitativen Freiflächenschutzes (s.o.)
- als UNB: Eingriffsregelung im Außenbereich (Stellungnahme oder Federführung), Artenschutz (Vollzug Washingtoner Artenschutzabkommen), Ausweisung von Schutzobjekten/Geschützten Landschaftsbestandteilen (je nach Bundesland), evtl. Betreuung von Vertragsnaturschutz

Kreisfreie Städte:

- Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Pflicht
- freiwillige Aufgaben im Bereich des qualitativen Freiflächenschutzes (s.o.)
- als UNB: Eingriffsregelung im Außenbereich (Stellungnahme oder Federführung), Artenschutz (Vollzug Washingtoner Artenschutzabkommen), Ausweisung von Schutzobjekten/Geschützten Landschaftsbestandteilen (je nach Bundesland), evtl. Betreuung von Vertragsnaturschutz

Die wichtigste Aufgabe im Bereich des quantitativen Flächenschutzes ist die Aufstellung von Bauleitplänen (Flächennutzungsplan als vorbereitender und Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan), die innerhalb der viel zitierten „kommunalen Planungshoheit“ den Gemeinden in eigener Verantwortung obliegt.¹⁶ Der Inhalt der Pläne ist aus den übergeordneten landesplanerischen Vorgaben abzuleiten (s.

¹⁶ Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Aufstellung der Bauleitpläne; die Aufstellung erfolgt, sofern es für die städtebauliche Ordnung angemessen erscheint.

Abschnitt 2.2.3.1), die sich ihrerseits an übergeordnete europäische und nationale Ziele und Vorgaben (Abschnitt 2.2) anlehnen (sollen).

Im Zuge der Aufstellung (Änderung, Ergänzung) eines Bauleitplanes ist die Eingriffsregelung (Abschnitt 2.2.5) abzarbeiten. Als Abwägungsbelang sind (seit 2002 pflichtmäßig) Aussagen von Landschaftsplänen, die Maßnahmen zum qualitativen Freiflächenschutz beinhalten (s. Abschnitt 2.2.3.2), einzubeziehen. Die Umsetzung dieser und anderer qualitativen Maßnahmen erfolgt dann auf freiwilliger Basis.

Die Kompetenzen im Bereich des normativen Flächenschutzes (Ausweisung als Schutzgebiet oder -objekt, Abschnitt 2.2.4.1) sind, wenn überhaupt welche bestehen, in den meisten Bundesländern auf kleinräumige Unterschutzstellungen (Naturdenkmal, Geschützter Landschaftsbestandteil) beschränkt.¹⁷ Für den Artenschutz (2.2.4.2) bestehen bei den Unteren Naturschutzbehörden ordnungsrechtliche Zuständigkeiten.

Festzustellen ist, dass nur wenige Pflichtaufgaben im qualitativen Freiflächenschutz existieren. Die meisten Leistungen können *freiwillig* erbracht werden (z.B. Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen) und sind in ihrer Durchführung daher zumeist abhängig von der finanziellen Situation der Gemeinden.¹⁸

2.2 Vorgaben und Instrumente

Die Gemeinde ist in ihrem Flächenschutzhandeln formal in großräumige Zielsysteme eingebunden. Europäische und nationale Vorgaben sollen prinzipiell auch auf kommunaler Ebene beachtet werden, wobei bei der Erstellung der Ziele wiederum kommunale Belange nicht unberücksichtigt bleiben sollen (Gegenstromprinzip). Für den Umweltschutz, und den Flächenschutz als einem seiner Teilbereiche, existieren unzählige großräumige, visionäre und differenzierte Leitvorstellungen und Ziele auf europäischer wie nationaler Ebene sowie eigens zu ihrer Umsetzung geschaffene ordnungs-, planungsrechtliche und sonstige Instrumente. Welche Anreizwirkung diese Instrumente auf kommunaler Ebene *für* die Umsetzung der Flächenschutzziele entfalten können, soll im Folgenden überprüft werden.

Betrachtet werden im Einzelnen:

- Europäische wie nationale Ziele und Strategien
- rechtliche Vorgaben
- Planung und Schutznormen
- Eingriffsregelung.

¹⁷ Ausnahme ist NRW, wo über den Landschaftsplan, der für Kreise und kreisfreie Städte als Satzung ergeht, auch Natur- und Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen werden (s. Abschnitt 2.2.4.1, Tabelle 4).

¹⁸ Die finanzielle Situation ist nicht die allein ausschlaggebende für die Wahrnehmung einzelner freiwilliger Aufgaben. Hier spielen immer auch persönliche und politische Interessen sowie Klientelvertretung eine Rolle.

2.2.1 Ziele und Strategien

2.2.1.1 Europäische Ziele und Strategien

„Geschichte“ der europäischen Umweltpolitik

Die Umweltpolitik zählte nicht zu den Gründungsanliegen der Europäischen Gemeinschaften. Erst im Laufe der Zeit – speziell den 1970er Jahren – rückten zunehmend Umweltthemen in das Bewusstsein von Gesellschaft und Politik, da sich die Folgen des allzu rücksichtslosen Umgangs mit der Natur in Form von Luft-, Wasser-, Bodenverschmutzung sowie Artensterben immer deutlicher zeigten. In diese Zeit fallen auch die ersten europäischen Umweltbemühungen: Im Rahmen der Wirtschaftsausweitung sollte nun auch Umweltbelangen Rechnung getragen werden (1972).¹⁹

Folgende Meilensteine der europäischen Umweltpolitik wurden seitdem gesetzt:

- Das erste „Umweltaktionsprogramm“ wurde im Jahre 1973 beschlossen (Laufzeit 1973-1976). In diesem und den folgenden Umweltaktionsprogrammen wurden mögliche Maßnahmen zum Schutz der Umwelt (Gewässer- und Luftreinhaltung, Naturschutz, Abfallbeseitigung etc.) vorgeschlagen und zum Teil über Richtlinien berücksichtigt. Mittlerweile läuft das 6. Umweltaktionsprogramm (s.u.).
- Mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 (Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes) wurde eine für den Umweltschutz entscheidende Reform auf den Weg gebracht, da hier zum ersten Mal ein Titel „Umwelt“ in den EG-Vertrag aufgenommen wurde, so dass eine Rechtsgrundlage für Umweltmaßnahmen geschaffen wurde. Auch sollten Umweltbelange in anderen Gemeinschaftspolitiken Berücksichtigung finden.
- Der Vertrag von Maastricht (vom 07.02.1992; Inkrafttreten 01.11.1993) ergänzt den europäischen Aufgabenkatalog um das sog. „beständige und umweltverträgliche Wachstum“ und legt Umweltpolitik als eigenständigen Politikbereich fest.
- Im Vertrag von Amsterdam (Inkrafttreten 01.05.1999) wurden der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) sowie der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) nochmals abgeändert. So wurden auch die Ziele bezüglich Umweltschutz und -entwicklung neu formuliert. Von nun an müssen Umweltbelange in allen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.²⁰

Umweltziele und Umweltprogramme

Im Laufe der Zeit sind – wie die chronologische Aufzählung oben zeigt – die Umweltziele verändert, ergänzt und den jeweiligen Zeitströmungen angepasst worden.

¹⁹ Siehe zur „Geschichte“ der europäischen Umweltpolitik im Internet <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/a15000.htm> (29.11.02).

²⁰ Mit dem Vertrag von Nizza (Inkrafttreten 01.02.2003) werden die Verträge über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einige andere Rechtsakte geändert. Dies betrifft aber nicht den Themenbereich Nachhaltigkeit/Umwelt/Naturschutz.

Das *aktuelle Ziel* der europäischen Umweltpolitik – gemäß EG-Vertrag – ist eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft, die ein hohes Maß an Umweltschutz ermöglicht. Im Wortlaut heißt es:

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der [...] gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der gesamten Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und die Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“

(Art. 2 EG-Vertrag, konsolidierte Fassung)

und

„Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der [...] Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

(Art. 6 EG-Vertrag, konsolidierte Fassg.)

Auch im Vertrag über die EU (Art. 2, konsolidierte Fassg.) wird als Ziel die „Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ genannt.

Konkretisiert und operationalisiert wurden bzw. werden die Ziele vor allem in den Umweltaktionsprogrammen, die seit 1973 aufgelegt werden. Aus den Umweltaktionsprogrammen lässt sich daher gut ersehen, mit welchem Anspruch die Europäischen Gemeinschaften bzw. die EU an die Verwirklichung des Aufgabenfeldes „Umwelt/Naturschutz“ herangehen; denn neben der Differenzierung und Konkretisierung der Ziele für die einzelnen Aufgabenbereiche (u.a. Naturschutz, Klimaschutz, Verschmutzung und Abfall, Gentechnik) werden in den Umweltaktionsprogrammen spezielle Maßnahmen (sog. „Aktionen“) vorgeschlagen, mit deren Hilfe bestimmte Umweltmedien bzw. spezielle Politiksektoren angesprochen werden. Bisher wurden sechs Umweltaktionsprogramme (UAP) aufgelegt:

1. Umweltaktionsprogramm 1973-1976
2. Umweltaktionsprogramm 1977-1981
3. Umweltaktionsprogramm 1982-1986
4. Umweltaktionsprogramm 1987-1992
5. Umweltaktionsprogramm 1993-2000
6. Umweltaktionsprogramm 2000-2010.

Die europäische Umweltpolitik war zunächst darauf ausgerichtet, bestehende Umweltschäden zu beseitigen. Dazu musste der entsprechende Rechtsrahmen geschaffen werden: „Die gemeinschaftliche Umweltpolitik zielte in den letzten zwanzig Jahren in erster Linie auf die Verabschiedung eines rechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung und zum Schutz der Umwelt ab.“²¹ Die ersten vier Umweltaktionsprogramme dienten in erster Linie diesem restaurierenden Zweck.

Das erste Umweltaktionsprogramm, das gestaltende Ziele verfolgt, ist das 5. UAP „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ (Entschließung, Amtsblatt C 138 vom 17.05.1993), das, wie man aus dem Titel erkennen kann, inspiriert ist vom Erdgipfel in Rio 1992. Ziel dieses UAP ist es, das

²¹ Aus Informationen zum 5. Umweltprogramm unter <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/128062.htm> (28.11.02)

„Wachstumsmodell der Gemeinschaft in einer Weise zu verändern, dass ein Weg hin zu einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung beschriftet wird“ (s. FN 21). In diesem Programm soll es neben der Behandlung reiner Umweltprobleme auch um die Wechselwirkung von Handlungen verschiedener Akteure gehen. Ein Schwerpunktbereich ist die dauerhafte und umweltgerechte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen: Boden, Wasser, Naturlandschaften und Küstengebiete.

Zur Verwirklichung der Ziele sollen neben den im Umweltbereich besonders häufig eingesetzten rechtlichen Instrumenten auch andere Instrumente z.B. ökonomischer, informatorischer oder technologischer Art angewandt werden; denn in der Gesamtbewertung des 5. Umweltaktionsprogramms (KOM (1999) 543 endg., S. 2) heißt es: „Kernpunkt des Programms war die Erkenntnis, dass Umweltvorschriften allein noch nicht für die Verbesserung der Umwelt ausreichen. Entwicklungen in Bereichen, die Umweltbelastungen mit sich bringen, beispielsweise Verkehr, Energie und Landwirtschaft, wiegen oft schwerer als der Nutzen neuer Vorschriften. Daher müssen – zur Stärkung der Umweltpolitik insgesamt – umweltpolitische Ziele von der Wirtschaft stärker berücksichtigt werden“. Wichtigstes Ergebnis der Bewertung war, dass zwar in einigen Umweltbereichen Fortschritte erzielt worden sind, jedoch in anderen Bereichen weiterhin gravierende Probleme bestehen: Klimawandel, Verlust von biologischer Vielfalt und Habitaten, Bodenverlust und Verschlechterung der Bodenqualität, zunehmende Abfallaufkommen, Akkumulierung von Schadstoffen (KOM (2001) 31 endg., S. 10). Zudem lässt die Umsetzung vieler EG-Umweltvorschriften in den Mitgliedstaaten teilweise erheblich zu wünschen übrig und soll daher von der Kommission zukünftig schärfer überprüft werden.

Das 6. Umweltaktionsprogramm „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“ (KOM (2001) 31 endg.) (Laufzeit 2001-2010) soll neben der Behandlung neuer Themen auch die Defizite bei der Umsetzung des 5. Programms ausgleichen, zumal: „Prognosen zufolge werden sich viele Umweltbelastungsfaktoren, die zu diesen [o.g.] Problemen führen, wie der Verkehr, der Energieverbrauch, der Fremdenverkehr, die Inanspruchnahme von Flächen für Infrastruktur usw. angesichts der sozioökonomischen Trends in den nächsten 10 Jahren weiter zuspitzen, wenn es bei den derzeitigen Maßnahmen bleibt“ (ebenda, S. 10 f.). Neben der Verbesserung der Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften (z.B. durch Aufzeigen von Positiv- und Negativbeispielen, schärferer Gerichtsverfahren, Sanktionen) sollen daher verstärkt auch neue Maßnahmen ergriffen werden, um zumindest eine Verlangsamung dieser Trends zu erreichen. Maßnahmenbereiche²² sind

- Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Politikbereichen (vgl. Art. 6 EG-Vertrag);
- Anreize für den Markt zur Ausrichtung auf den Umweltschutz (z.B. Agrarumweltmaßnahmen, freiwillige Vereinbarungen mit der Wirtschaft, Verbraucherinformation, Aufdeckung und Änderung umweltschädlicher Subventionen und Beihilfen, ökologischer Umbau der Finanzbranche, Einführung einer Umwelthaftung);
- Stärkere Mitwirkung der Bürger und Verhaltensänderung (verbesserte Informationen, Umwelterziehung, politischer Einfluss, z.B. bei Strategischer Umweltprüfung (SUP) und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP));

²² Zu diesen Maßnahmenbereichen werden jeweils konkrete Maßnahmen (sog. „Aktionen“) vorgeschlagen, die zur Umsetzung beitragen können.

- Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Flächennutzungsplanung und in Managemententscheidungen (z.B. via SUP und UVP; „Ansonsten kann sich die Gemeinschaft nur unterstützend und fördernd für eine effektive Planung und angemessene Politik auf lokaler und regionaler Ebene einsetzen“ (ebenda, S. 24), so z.B. durch Programme, Strukturfonds, Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)).

Ergänzung des bisherigen Instrumentariums und Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche

Wie sich aus der obigen Aufstellung ersehen lässt, werden auch auf europäischer Ebene die fortwährende Flächeninanspruchnahme und -entwertung thematisiert. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass die hauptsächlich zur Umsetzung von Umweltmaßnahmen eingesetzten ordnungsrechtlichen Instrumente ergänzt werden sollen, da sie allein offensichtlich nicht ausreichen, die Umweltbelange wirksam zu unterstützen. Neben der Verstärkung des aktuellen Instrumentariums u.a. um ökonomische Anreize wird eine Integration der Umweltbelange in andere Politikbereiche angestrebt.

So hat der Europäische Rat von Luxemburg die Kommission aufgefordert, zur Umsetzung des Art. 6 EG-Vertrag eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche vorzulegen²³. Die Kommission erläutert hierzu (1998 in Cardiff), dass eine solche Einbeziehung nur langfristig und schrittweise erfolgen kann. Folgende Bausteine sollen zur Erfüllung der Forderung beitragen:

- In vielen gesetzlichen Vorgaben wird die Beachtung von Umwelt- bzw. Naturschutzgesichtspunkten verlangt. Den „offiziellen“ Anfang soll neben dem Kyoto-Protokoll die Agenda 2000 machen, in der bereits Umwelanforderungen berücksichtigt sind²⁴.
- Mittels spezieller Aktionspläne für die einzelnen Fachressorts soll die Gemeinschaftsstrategie zum Erhalt der biologischen Vielfalt umgesetzt werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1998). Bisher liegen solche Pläne der EU für die Bereiche Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Landwirtschaft, Fischerei, Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit vor, für Raumplanung und Regionalpolitik sollen entsprechende Aktionspläne erstellt werden (SRU 2002, 150).
- Die Strategische Umweltprüfung und die Umweltverträglichkeitsprüfung sollen die Umweltverträglichkeit von Programmen bzw. Plänen bereits bei ihrer Aufstellung gewährleisten. Diese Umweltverträglichkeitsprüfungen sind für alle raumbedeutsamen Planungen bzw. bestimmte gesetzlich festgelegte Vorhaben zu unternehmen.

²³ Siehe <http://europa.eu.int.scadplus/leg/de/lvb/128075.htm> (29.11.02)

²⁴ Auf die Umgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Erneuerung der GAP wird im Abschnitt 4.2.3 noch ausführlich eingegangen.

2.2.1.2 Nationale Ziele und Strategien

Politische Ziele und Programme

1994 wurde der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in den Rang eines Staatsziels der Bundesrepublik Deutschland erhoben: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ (Art. 20a Grundgesetz).

Die Erfüllung dieses Staatsziels soll zum einen durch spezielle Umweltpolitik inklusive spezieller Gesetze und zum anderen durch die Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Fachressorts erfolgen (s.u.). Zur Politikberatung werden diverse Kommissionen und Beiräte um ihren fachlichen Beitrag gebeten, so z.B. der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, der regelmäßig Gutachten zur Lage des Umweltschutzes im Allgemeinen und zu speziellen Fachthemen im Besonderen verfasst²⁵, diverse Enquete-Kommissionen (Mensch und Umwelt, Globalisierung etc.), der Rat für Nachhaltige Entwicklung, Beirat für Raumordnung, um nur einige der Bekanntesten zu nennen. In den mannigfachen Fachgutachten, Dialogpapieren etc. werden auch wiederholt die Themen biologische Vielfalt und Flächenverwendung sowie die Dringlichkeit ihrer Behandlung angesprochen.

„Ein zentraler Schlüssel für die nachhaltige Stadtentwicklung ist die Flächeninanspruchnahme. Ihr kommt eine übergreifende Bilanzfunktion zu. Das Ziel einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme hat mittelbare und unmittelbare Auswirkungen auf die Bauweisen, die Verkehrsinfrastruktur bis hin zu Visionen des zukünftigen Lebens in der Stadt. Gleichzeitig ist die Minimierung der Flächeninanspruchnahme ein Ziel, zu dem es in der Vergangenheit im Vergleich etwa zu Bauprodukten und ökologischen Bauweisen, kaum positive Entwicklungen gab.“ (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG o.J., 33)

In der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung („Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“, 2002) wird neben anderen Handlungsfeldern das Thema „Fläche“ angesprochen. Der Flächenverbrauch soll auf 30 Hektar pro Tag bis 2020 reduziert werden. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (dieser berät die Bundesregierung in Fragen der nachhaltigen Entwicklung) brachte unlängst (2004) eine Broschüre zum mittlerweile sprichwörtlichen „Ziel-30-ha“ heraus, in der Vorschläge zu einer Konkretisierung des Vorgehens zur Zielerreichung angeführt werden: Gefordert werden u.a. eine nachhaltige Städtebaupolitik; ein neues Zielmanagement, das Flächenrecycling und Sanierung von Altlastenflächen stärker in den Fokus der Flächeninanspruchnahme rückt; Effektivierung bestehender Instrumente (z.B. Eingriffsregelung) und Streichung bestimmter potenziell flächenschädlicher Förderungen (z.B. Eigenheimzulage).

2.2.2 Gesetzliche Vorgaben/Standards

Um einen rechtlich verbindlichen, justiziablen und damit sanktionierbaren Status zu erlangen, müssen Ziele und Strategien operationalisiert und als quantitative und qualitative Standards in Gesetze über-

²⁵ So behandelt das Gutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“ (SRU 2002), wie aus dem Titel ersichtlich, speziell das Thema Naturschutz.

nommen werden, sofern sie nicht mit eigens zur Durchführung der Vorschriften konzipierten sonstigen Instrumente unterlegt sind.

Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland bestehen für die räumlichen Ebenen Bund, Land, Kommune jeweils unterschiedliche Kompetenzen, die sich z.B. in unterschiedlich differenzierten Vorgaben äußern. I.d.R. gibt der Bund – ggf. in Anlehnung an entsprechende europäische Vorstellungen – grobe Leitlinien vor, die von den Bundesländern bis hin zur Vollzugsebene (das ist im Bereich der Flächenverwendung zumeist die Gemeinde) konkretisiert werden, sodass in den Ländern daraus teilweise erheblich differierende Vorschriften resultieren.

Bundesvorgaben mit Bezug für den Flächenschutz finden sich vor allem in den raumrelevanten Gesetzen Raumordnungsgesetz (ROG), Baugesetzbuch (BauGB), Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) und Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

Ein *quantitatives Ziel* zum Flächenerhalt birgt das Bundesnaturschutzgesetz: Durch die Novelle des BNatSchG (2002) wurde ein Biotopverbund auf 10 % der Fläche der Bundesrepublik festgeschrieben: „Die Länder schaffen ein Netz verbundener Biotopverbund, das mindestens 10 % der Landesfläche umfassen soll. Der Biotopverbund soll länderübergreifend erfolgen. Die Länder stimmen sich hierzu ab.“ (§ 3 (1) BNatSchG). Der Biotopverbund soll durch bereits bestehende Schutzgebiete (Nationalparke, Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete, Biosphärenreservate, Teile von Landschaftsschutzgebieten und Naturparken) bzw. gesetzlich geschützte Biotopverbund sowie geeignete neu hinzuzunehmende Flächen gebildet werden. Die für den Biotopverbund erforderlichen Flächen sind durch Schutzgebietsausweisung, planungsrechtliche Festlegungen, langfristige Vereinbarungen oder andere geeignete Maßnahmen rechtlich zu sichern, um ihren Fortbestand dauerhaft zu gewährleisten (§ 3 (4) BNatSchG). Laut LOUIS (2002, 386) dürften demnach auch raumordnerische Festlegungen genügen. Allerdings ist die Festsetzung zum Biotopverbund noch durch die Länder zu konkretisieren: „Wie der Umweltrat jedoch bereits in seinem Umweltgutachten 2002 dargelegt hat, sind die qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Umsetzung nicht hinreichend präzisiert und müssen landesrechtlich konkretisiert werden (SRU 2002, Tz. 695)“ (SRU 2004, 156). In der LANA (Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung) konnten sich die Ländervertreter aber nicht darauf einigen, die konkrete Vorschrift „Biotopverbund auf 10 % der Landesfläche“ in die Ländergesetze zu übernehmen (ebenda). Ob und in welchem Ausmaß ein Biotopverbund realisiert wird, ist daher noch nicht klar.

In den anderen für den Flächenschutz relevanten Bundesgesetzen (Raumordnungs-, Bundesbodenschutz-, Baugesetzbuch) finden sich keine quantitativen Festschreibungen von Flächensparzielen. Es gibt hier also keine rechtlich bindenden Normen, die das Maß des Flächenverbrauchs festlegen. Das liegt zum Teil daran, dass der Bund nur eine Rahmenkompetenz hat, die keine in Einzelheiten gehenden Vorschriften erlaubt [maximal könnten – wie im BNatSchG praktiziert – prozentuale Angaben gemacht werden], und zum Teil auch daran, dass bisher entweder keine Mehrheiten für die Aufnahme konkreter Standards gefunden oder keine Veranlassung für ihre Formulierung gesehen wurde. Es finden sich daher zumeist unverbindliche oder unkonkrete Vorgaben zum nachhaltigen Ressourcenschutz:

- So heißt es im Raumordnungsgesetz (ROG): „Leitvorstellung ... ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen

Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt“ (§ 1 (2) ROG). Dabei sind u.a. die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. In den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 ROG) findet sich neben allgemeinen Aussagen zur Siedlungs- und Freiraumstruktur (Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes im besiedelten und unbesiedelten Bereich, dezentrale Siedlungsstruktur erhalten, Entwicklung der großräumigen Freiraumstruktur etc.) ein etwas konkreterer Hinweis zum Flächensparen: „2. ... Der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen ist der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben“ (§ 2 (2) ROG). Diese Grundsätze sind – anders als die verbindlichen Ziele²⁶ aus § 1 ROG – jedoch lediglich eine Vorgabe für Ermessensentscheidungen bzw. Abwägungen.

- In das Baugesetzbuch wurde 1998 mit § 1a ein eigener Passus zu umweltschützenden Belangen in der Abwägung eingefügt, der 2004 durch die Änderungen des EAGBau differenziert wurde. Statt „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden, dabei sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“ (§ 1a (1) BauGB alt) heißt es nun: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 (7) zu berücksichtigen.“ (§ 1a (2) BauGB). Die eingefügten Differenzierungen beziehen sich auf Maßnahmen der Innenentwicklung, die möglichst angewandt werden sollen, bevor es zur Nutzung „frischer“ Flächen kommt.²⁷ Allerdings handelt es sich bei diesen Vorschriften – genauso wie bei den Vorschriften über den Ausgleich und die Vermeidung im Rahmen der Eingriffsregelung, bei Aussagen in Landschaftsplänen oder Umweltverträglichkeitsprüfungen etc. – um Abwägungsbelange, die gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, sodass eine Vorrangstellung des Flächenschutzes gegenüber anderen Belangen nicht abgeleitet werden kann.

Übergeordnete *qualitative Vorgaben* zum Problemkomplex Flächenschutz existieren in Form von Vorschriften in den entsprechenden Fachgesetzen. Es gibt keine verbindlichen Flächenqualitätsstandards oder Umweltqualitätsziele, die sich speziell an die Kommunen richten, was im Fall der *Bundesevorgaben* durch dessen mangelnde Kompetenz begründet ist.²⁸ Die Länder sind gehalten, die überge-

²⁶ „Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten“ (§ 4 (1) ROG).

²⁷ Es werden keine quantitativen Standards oder Richtwerte genannt, die das „notwendige Maß“ der Versiegelung, Flächeninanspruchnahme oder der „notwendige Umfang“ von Umnutzungsbestrebungen belegen, sodass auch hier keine klaren Definitionen erfolgen (siehe auch UBA 2003, 155).

²⁸ Für private Akteure existieren teilweise unspezifische Vorgaben, z.B. die „gute fachliche Praxis“ für Landwirte, vgl. Abschnitt 4.1.1 Landwirtschaftsklausel.

ordneten Ziele für ihre Flächen – und entsprechend für die untergeordneten Gebietskörperschaften – zu konkretisieren.

Die wichtigsten allgemeinen qualitativen Aussagen zum Flächenschutz finden sich im Bundesnaturschutzgesetz, das u.a. die Ziele des Naturschutzes definiert (§ 1 BNatSchG):

„Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen auch in Verantwortung für künftige Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass

1. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts
2. die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind.“

Ziel des Naturschutzes in Deutschland ist demnach der *umfassende* Schutz von Natur und Landschaft im besiedelten *und* unbesiedelten Bereich. Es besteht der ehrgeizige Anspruch eines Ressourcenschutzes auf 100 % der Fläche der Bundesrepublik, nicht des Schutzes einzelner Arten in Naturreservaten. In der letzten Novellierung wurde zudem mit dem Passus „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ ein verstärkter Hinweis auf die Nachhaltigkeit des Naturschutzhandelns hinzugefügt.²⁹

2.2.3 Planung

Zur konkreten Verortung von Zielen und Programmen bzw. deren operationalisierten Aussagen in Form quantitativer und qualitativer Standards kann die räumliche Planung herangezogen werden. Zu unterscheiden sind die sektoralen Fachplanungen, die die Interessen einzelner Raumnutzungen (Verkehr, Wirtschaft, Naturschutz etc.) vertreten, und die räumliche Gesamtplanung, die die unterschiedlichen Belange gegeneinander abwägt und zu einer gesamträumlichen, verbindlichen Nutzungsstrategie kondensiert. Der Plan selbst ist somit das Resultat eines komplexen Aushandlungsprozesses, in dem Vertreter unterschiedlichster Ressorts ihre Interessen zu verteidigen suchen. Diese wiederum generieren sich aus den speziellen Anreizsystemen, denen die jeweiligen Akteure unterworfen sind, und – in geringerem Maße – persönlichen Präferenzen und Beziehungen.

Die letztendliche Realisierung der Pläne – d.h. die eins-zu-eins-Umsetzung der Planinhalte – ist zum einen abhängig vom Status des Planes (nur behörden- oder auch für dritte Akteure verbindlich) und zum anderen wiederum ein politischer Prozess, der je nach zuständiger Genehmigungsbehörde für bestimmte Vorhaben unterschiedliche Akteurebenen bindet. Im vorliegenden Fall ist besonders die räumliche Verortung von Bauflächen für Wohnen und Gewerbe als ureigene kommunale Aufgabe bzw. das Freihalten von Räumen von derartigen Nutzungen von Belang. Welche Rolle spielt die Raumplanung in diesem Bereich, welche Anreize kann Planung überhaupt zum Freihalten von Flächen bieten? Weiterhin stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes für den quantitativen und qualitativen Freiflächenschutz leisten kann.

²⁹ In der alten Fassung existierte nur die Formulierung „nachhaltig gesichert sind“ (§ 1 (1) BNatSchG a.F.).

2.2.3.1 Raumplanung

Gegenstand der Raumplanung ist die Raumordnung, d.h. die Ordnung, Sicherung und Entwicklung der Raumnutzungen und Raumfunktionen (s. BECKMANN, FÜRST, SCHOLLES 2001, 37). Die räumliche Gesamtplanung regelt unter Abwägung *aller* raumbedeutsamen Belange die unterschiedliche Nutzung des Raumes; sie ist also die planerische Steuerung³⁰ der Raumnutzung. Anhand von Texten und Karten werden die unterschiedlichen Nutzungen dargestellt.

Akteure

Es sind unterschiedliche Akteurebenen zu unterscheiden (vgl. Abbildung 4):

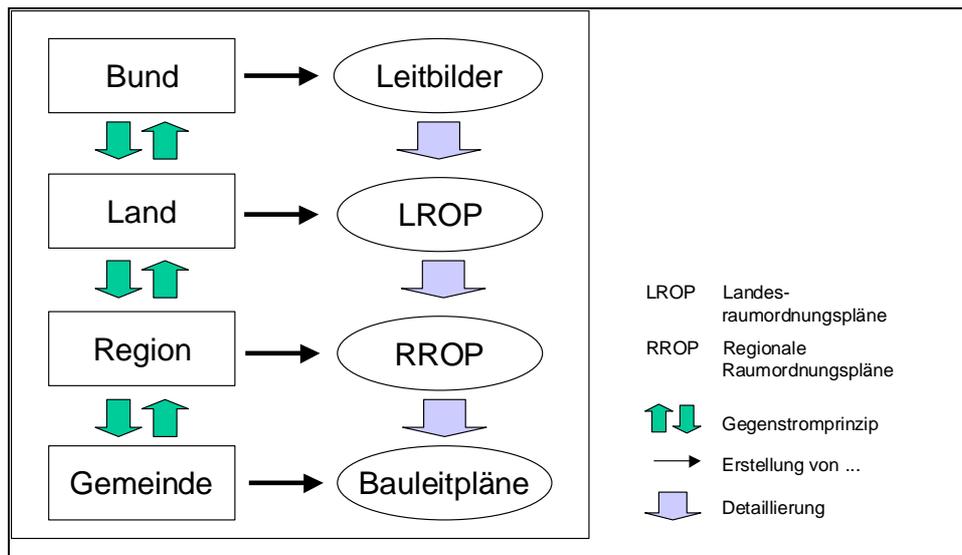
Der *Bund* kann aufgrund seiner Rahmenkompetenz lediglich Leitlinien aufstellen, was er mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) und in informellen Konzepten – Leitbildentwicklung im Gegenstromprinzip mit den Ländern (z.B. Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen) – tut. Weiterhin hält der Bund den Kontakt zur europäischen Ebene (§ 18 ROG). Die eigentliche Raumplanung hingegen ist *Ländersache*: Das *Land* ist Planungsträger der großräumigen, übergeordneten Raumplanung. Es werden Planwerke für die Ebene des Landes, der Region – je nach Bundesland Regierungsbezirk, Planungsregion oder Landkreis – erstellt (Raumordnungspläne nach §§ 8 und 9 ROG). Die *Kommunen* sind Trägerinnen der kommunalen Bauleitplanung (Gesamtgebiet und Gemeindeteile). Hierbei sind die einzelnen Akteurebenen nicht als homogener Akteur, der einen Plan aufstellt, sondern als Gemeinde unterschiedlicher – öffentlicher wie privater – Ressortvertreter zu verstehen, die ihre jeweiligen Interessen in die Planerstellung einbringen.

Die Aufstellung von Bauleitplänen nach dem Baugesetzbuch, d.h. der Flächennutzungsplan als vorbereitender (vgl. §§ 5-7 BauGB) und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan (vgl. §§ 8-10 BauGB), obliegt den Gemeinden im Rahmen ihrer Kompetenzen (*kommunale Planungshoheit* laut Art. 28 GG). Die grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstbestimmung ist ein ganz entscheidender Faktor im Problemfeld des quantitativen Flächenschutzes: *Die letztendliche Entscheidung über die Art der Flächenverwendung liegt in der Hand der Kommunen*. Innerhalb des durch die übergeordneten Planungen vorgegebenen Rahmens: § 1 (4) BauGB (Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung) sowie die Pflicht der Abstimmung der einzelnen Planungsebenen (Gegenstromprinzip) sind die Kommunen in ihrer Entscheidung autark. Auch bei der Erstellung der Regionalpläne haben in den meisten Ländern die Gemeinden ein institutionalisiertes Mitsprache- und zumeist sogar Vetorecht, wenn die Regionalpläne von politischen Gremien aus Kommunalvertretern beschlossen werden. Die Inhalte der Pläne sind aber aus landesplanerischen Vorgaben zu entwickeln (s. auch FÜRST 2001, 249).

Die einzelnen Planwerke werden voneinander abgeleitet und zunehmend detaillierter in ihren Aussagen. Außenwirkung für private Akteure entfaltet die Raumplanung auf der kommunalen Ebene durch den Bebauungsplan; die übrigen Pläne sind behördenverbindlich bzw. verbindlich für private Akteure in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

³⁰ Zur „Steuerung durch räumliche Planung“ siehe FÜRST (2001a).

Abbildung 4: Akteure und Planwerke der Raumplanung



Quelle: eigene Darstellung

Inhalte

Aufgrund der *Rahmenkompetenz des Bundes* existiert kein verbindlicher Raumordnungsplan für das Bundesgebiet, sondern lediglich informelle Konzepte wie das Bundesraumordnungsprogramm bzw. der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen – Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland“ als sein Nachfolger, der von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) erarbeitet und vom damaligen Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau herausgegeben wurde (BMBAU 1993). Hier wird die gesamträumliche Entwicklungsstrategie anhand von Leitbildern für die Bereiche Siedlungsstruktur, Umwelt und Raumnutzung, Verkehr, Europa sowie Ordnung und Entwicklung aufgezeichnet: „Das Leitbild Umwelt und Raumnutzung stellt keine generellen, in allen Räumen gleichermaßen gültigen Zielsetzung auf, da die räumlichen und siedlungsstrukturellen Ausgangssituationen in den einzelnen Ländern und Regionen sehr unterschiedlich sind. Die Leitvorstellung des Raumordnungsgesetzes, die natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern, wird vielmehr entsprechend der unterschiedlichen Situation in den einzelnen Teilräumen differenziert fortentwickelt“ (BMBAU 1993, 12). Das bedeutet eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung bzgl. der einzelnen Funktionen je nach Lage von Freiräumen in stadtnahen, ländlichen oder Erholungsbereichen: Naherholung, Biotopvernetzung; Erhalt großräumiger Freiräume für den Schutz von Natur-Landschaft- und Wasserpotenzialen sowie Erholungsfunktionen. Auch ist eine – sehr grobe – Kartendarstellung der Schwerpunkträume beigefügt, die, wie ausdrücklich betont wird, keine planerische Festlegung ist, sondern lediglich der Veranschaulichung des Orientierungsrahmens dient (ebenda S. 14). Für die zukünftige räumliche Gesamtentwicklung in Deutschland wird – wie im EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept), das als informelle europäische Raumentwicklungsstrategie fungiert, ebenfalls als informelle Orientierung für die zukünftige Raumentwicklung dient³¹ – eine polyzentrische Entwicklung angestrebt (Leitbild Dezentrale Konzentration).³²

³¹ Das EUREK – das Europäische Raumentwicklungskonzept – wurde 1999 als ressortübergreifende Zukunftsvision und „Leitfaden“ für die zukünftige Raumentwicklung der Europäischen Union veröffentlicht, und enthält auch die Einpassung

Die Raumplanung in den *Ländern* wird flächendeckend in zusammenfassenden und übergeordneten Plänen für das Gebiet eines Landes erstellt und in Regionalplänen konkretisiert. Zu den Inhalten dieser Raumordnungspläne gibt § 7 (2) ROG Aufschluss:

„Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu:

1. der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu können gehören
 - a) Raumkategorien,
 - b) Zentrale Orte,
 - c) besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,
 - d) Siedlungsentwicklungen,
 - e) Achsen,
2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören
 - a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
 - b) Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
 - c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,
3. den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur; hierzu können gehören
 - a) Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,
 - b) Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.“

Weiterhin enthalten die Raumordnungspläne sonstige Festsetzungen, die zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind (§ 7 (3) ROG), so u.a. die Inhalte von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen (s. dazu Abschnitt 2.2.3.2), forstlichen Rahmenplänen, Plänen der Abfallwirtschaft und Agrarstruktureller Entwicklungsplanung. Die Planinhalte unterliegen dem Abwägungsgebot.

Weitergehende Details – z.B. Bestimmungen zur Siedlungsentwicklung – werden ebenfalls in den *Ländern* geregelt. In einigen Landesgesetzen taucht beispielsweise der Begriff der gemeindlichen „Eigenentwicklung“ auf, der besagt, dass Gemeinden neue Baugebiete nur für den örtlichen Bedarf erschließen dürfen. Die Kriterien für die Bemessung der Eigenentwicklung werden in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt, weisen jedoch folgende Grundcharakteristika auf:

- *Eigenentwicklung* im Bereich *Wohnen*: Bemessung anhand Bevölkerungsentwicklung (Einwohnerzuwachs), Anknüpfung an bestehende Ortsteile, keine gezielte Anwerbung von Einwohnern von Außen erlaubt³³
- *Eigenentwicklung* im Bereich *Gewerbe*: Erweiterung, Umstrukturierung, keine gezielte Anwerbung von Gewerbe von Außen erlaubt

von Flächenschutzzielen in einen räumlichen Gesamtrahmen. Ausgangspunkt des Konzeptes waren Überlegungen, die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in Europa abzubauen – also die Ausgangsziele des europäischen Einigungsprozesses – und hier auch im Rahmen einer gemeinsamen *räumlichen* Strategie vorzugehen. Diese Ziele wurden im Erstellungsprozess des Dokumentes um das Umweltziel ergänzt.

³² s. dazu <http://www.bbr.bund.de> am 16.12.02

³³ Üblich ist die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe: „angemessene, behutsame, organische Entwicklung; ausgewogene, bedarfsgerechte, umweltgerechte Planung“.

Aufgrund der Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe ist aber nicht mehr von einem Ziel, sondern nur noch von einem Grundsatz der Raumordnung auszugehen, der als Abwägungsbelang nur einer von vielen und daher in der Praxis weitgehend wirkungslos ist. Dabei ist die Beschränkung der Gemeinden auf einen begrenzten Zuwachs rechtlich zulässig: Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Bundesverwaltungsgericht und das OVG Lüneburg haben in grundlegenden Entscheidungen zur kommunalen Planungshoheit entschieden, dass die Gemeinden dann Einschränkungen in der Planungshoheit hinnehmen müssen, wenn die *Ziele* der Raumordnung von höherem Gewicht sind als die kommunalen Belange.³⁴

Aufgabe und Inhalt der *kommunalen Bauleitplanung* sind im Baugesetzbuch geregelt: (§ 1 BauGB (1)): „Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten.“

So stellt der Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet³⁵ die *beabsichtigte* Art der Bodennutzung dar; der Bebauungsplan regelt parzellenscharf und rechtlich verbindlich Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise oder Nutzung von Freiflächen (wie Grünflächen, Sportanlagen). Es können auch „ökologische“ Festsetzungen getroffen werden (Pflanzen von Bäumen, Fassadenbegrünung, Regenwasserversickerung usw.).

Es existiert auch die Möglichkeit, einen regionalen Flächennutzungsplan aufzustellen (§ 204 BauGB)³⁶:

„Benachbarte Gemeinden sollen einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht.“ (Auszug aus § 204 (1) BauGB).

Dieser regionale Flächennutzungsplan soll zugleich die Vorschriften von §§ 6-17 ROG und die Vorschriften des BauGB erfüllen.

In den Bauleitplänen (Flächennutzungs- oder Bebauungsplan) sollen zudem Ausgleichsflächen im Rahmen der Eingriffsregelung (vgl. § 5 (2a) und § 9 (1a) BauGB sowie Abschnitt 2.2.5 zur Eingriffsregelung) festgesetzt werden. Weiterhin gilt ebenso wie für die Raumordnungspläne: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ (§ 1 (7) BauGB). Abwägungsbelange sind u.a. Darstellungen aus Landschaftsplänen, Ergebnisse der Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung. Wenn FFH-Gebiete durch Vorhaben erheblich beeinträchtigt werden können, ist hingegen eine Verträglichkeitsprüfung nach BNatSchG durchzuführen (§ 1a Umweltschützende Belange in der Abwägung).

³⁴ Mehr Informationen unter www.region-hannover.de/deutsch/umwelt/dezIII/fb_plan/team_rp/gutacht/eigenent.htm am 08.01.05

³⁵ Es können allerdings einzelne Gemeindeteile von der Planung ausgenommen werden und erst später beplant werden.

³⁶ Gerade in Bundesländern mit unvollständiger Gebietsreform wird häufig von gemeinsamen Flächennutzungsplänen Gebrauch gemacht, da den kleinen Gemeinden keine ausreichend leistungsfähigen Verwaltungen zur Aufgabenbewältigung zur Verfügung stehen (vgl. Abschnitt 3.3).

Durch die Änderungen durch das EAGBau (Europarechtanpassungsgesetz zur Anpassung des BauGB an Europäische Richtlinien) ist im Aufstellungsverfahren der Bauleitpläne eine Begründung beizufügen, in der Ziele, Zweck und wesentliche Auswirkungen des Bauleitplans sowie ein Umweltbericht enthalten sind (§ 2a BauGB). Das Ergebnis des Umweltberichts, der die Auswirkungen des Bauleitplanes auf Umweltbelange zu ermitteln sucht, ist ebenfalls ein Abwägungsbelang.

Steuerung

Es lassen sich zwei Steuerungsarten in der Raumplanung – d.h. vornehmlich der *Raumplanung oberhalb der Bauleitplanung* – unterscheiden: eine ordnungsrechtliche und eine entwicklungspolitische Steuerungsweise, die auf Koordination und Kooperation zielt. Stärker vertreten sind allerdings die ordnungspolitischen Steuerungselemente, was unterschiedliche Gründe hat (vgl. FÜRST 2001, 253 f.):

- Ordnungsrechtliche Vorgehensweisen erzeugen eher einen Eindruck von „Steuerungsstärke“, der sich auf behördenähnliche Machtstrukturen bzw. -ausübung gründet;
- da Behörden die Hauptadressaten der Raumplanung sind, ist es leichter, mit ordnungsrechtlichen Handlungsmustern zu agieren, da diese gewohnter sind als kooperative Umgangsformen;
- Investoren reagieren nur auf gerichtsfeste Vorgaben.

Die Steuerungsinstrumente sind die Festlegung von Zielen (laut § 4 (1) ROG nicht abwägungsbedürftig, verbindliche Vorgabe für Behörden³⁷), Grundsätzen (§ 4 (2) ROG abwägungsbedürftig), Handlungsaufträgen, Grenz- und Richtwerten.

Das Hauptinstrument der Raumplanung ist hierbei die ordnungspolitische Festlegung von Nutzungsvorrängen, die in den Plänen dargestellt werden: So können nach § 7 (4) ROG Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete definiert werden, wobei die Vorranggebiete andere Nutzungen auf dem Gebiet ausschließen, soweit sie nicht mit den vorrangigen Nutzungen kompatibel sind, den Nutzungen der Vorbehaltsgebiete in der Abwägung besonderes Gewicht beigemessen wird und Eignungsgebiete Flächen für privilegierte Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB bezeichnen, die an anderen Stellen ausgeschlossen werden.

Auf die Verwirklichung der Raumpläne, die – wie bereits erläutert – behördenverbindlich, jedoch nicht verbindlich für Private sind, sollen die Träger der Planung „hinwirken“ (§ 13 ROG). Neben informellen Konzepten, die auf der Grundlage der Raumpläne erstellt werden, wie Regionale Entwicklungskonzepte, und kooperativen Zusammenarbeitsformen (Städtenetze) können auch vertragliche Vereinbarungen zur Realisierung landesplanerischer Ziele geschlossen werden (sog. „landesplanerischer Vertrag“).

Die Steuerung auf der kommunalen Ebene weist einen ordnungsrechtlichen Charakter auf: Es werden rechtliche Normen via Satzung aufgestellt, die befolgt werden müssen.

³⁷ Ein Ziel der Raumordnung kann allerdings in einem Zielabweichungsverfahren nach § 11 ROG „wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden“, überwunden werden.

Relevanz für den Flächenschutz

Um eine Beurteilung der Relevanz der raumplanerischen Festlegungen für Flächenschutzbelange treffen zu können, ist eine Unterscheidung von

1. übergeordneter Raumplanung (Landes- und Regionalplanung nach ROG) und
2. kommunaler Bauleitplanung (nach BauGB) zu treffen.

ad 1.: Übergeordnete Raumplanung

Die Auswirkungen der übergeordneten Raumplanung (hier also vorrangig gemeint Raumplanung als Landes- und Regionalplanung, d.h. die Ebene *oberhalb* der kommunalen Bauleitplanung, in der die übergeordneten Vorgaben fixiert werden) auf den Flächenschutz sind kritisch zu bewerten. Es ist zu konstatieren, dass trotz jahrzehntelang existierender Raumplanung der Flächenverbrauch bisher nicht eingedämmt wurde. Für diesen Umstand können zwei mögliche Erklärungsansätze aufgestellt werden:

- a) Es werden *keine* Flächenschutzziele verfolgt und daher erfolgt auch keine Eindämmung des Flächenverbrauchs;
- b) es werden sehr wohl Flächenschutzziele aufgestellt, aber nicht umgesetzt.

Bei Betrachtung der oben dargestellten Inhalte der Raumplanung fällt auf, dass die Belange des Flächenschutzes auf der Bundesebene erwähnt werden (vgl. auch Abschnitt 2.2.2). Da die übergeordneten Leitvorstellungen für die Raumordnung des Bundes im Gegenstromprinzip entwickelt werden (vgl. z.B. § 18 ROG), ist davon auszugehen, dass auch auf *Landesebene* Flächenschutzbelange zu beachten sind, zumal die Länder wiederum ihre Programme und Pläne aus den übergeordneten Vorgaben zu entwickeln haben (das Gegenstromprinzip funktioniert in beide Richtungen). Das prinzipielle Vorhandensein von Flächenschutzzielen in Landesraumordnungsprogrammen bzw. -plänen und somit ein Nichtzutreffen von Hypothese a) kann somit gefolgert werden.

Das Problem liegt jedoch in der zumeist *unkonkreten Formulierung* der Flächenschutzziele: Die übergeordneten Ziele von Bund und Ländern sind häufig so allgemein formuliert, dass sie keine „Ziele“ im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG mehr sind, sondern Grundsätze (s. UBA 2003, 156). Diese stellen einen Abwägungsbelang dar und können daher in der Abwägung anderen Belangen unterliegen. Klare Zielformulierungen scheitern häufig an einzelnen Ressortinteressen, die möglichst breite Handlungsspielräume sichern wollen.³⁸

Dieser Umstand wiederum ist bedingt durch den Charakter der Raumplanung: Planung ist ein *Prozess*, in dem unterschiedliche Belange sprichwörtlich unter einen „Hut“ gebracht werden müssen. Der Raumplan als solcher ist das Resultat komplexer Verhandlungen: Die Festlegung der einzelnen Belange erfolgt in den Fachressorts, die ihrerseits neben öffentlichen auch private Interessen vertreten (z.B. Infrastrukturmaßnahmen für Verkehr, Wasser-, Abfall-, Energiewirtschaft, aber auch Flächenschutzbelange, vornehmlich im Ressort Naturschutz); d.h. die Planinhalte werden in der Raumplanung nur *dargestellt*, und nicht vorher autonom von Raumplanern festgelegt. Das Einbringen bestimmter Ziele

³⁸ Doch auch Ziele der Raumordnung sind keine endgültigen Festlegungen, sondern können mittels Zielabweichungsverfahren unter bestimmten Bedingungen geändert werden.

in die Raumplanung weist somit eine starke Konsensabhängigkeit auf, sei es in der Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange bei der Festlegung von Vorranggebieten³⁹ oder bei der Einbringung sonstiger Steuerungsvorschläge (Anregungen und Empfehlungen für die Ressortpolitiken) (FÜRST 2001a, 252). Da Flächenschutzbelange erfahrungsgemäß eine schwache Lobby besitzen, was hauptsächlich auf fehlende Anreize zum Freiflächenerhalt zurückzuführen ist (ökonomischer Verwertungsdruck), ist die klare Formulierung und Quantifizierung von Flächenschutzzielen unwahrscheinlich.

Geht man andererseits davon aus, dass – zumindest in einigen Landes- und Regionalplänen – Flächenschutzziele aufgestellt werden, ist laut Hypothese b) angesichts andauernd hoher Flächeninanspruchnahme und kontinuierlicher qualitativer Verschlechterung der Lebensraumsituation von einer Nichtbefolgung diesbezüglicher Eindämmungs- bzw. Erhaltungsziele auszugehen. Ursachen für ein derartiges Defizit liegen in praktischen Problemen begründet, die eine mangelnde Anreizsetzung zugunsten der Verfolgung von Flächenschutzzielen zur Folge hat: Zur Durchsetzung von Zielen der Raumplanung verfügt das Planungsressort weder über Geld oder sonstige Tauschmasse (nur gelegentlich über bilaterale Vereinbarungen (Raumordnerische Verträge nach § 13 ROG)), noch über Macht (das „Dilemma“ der Planung); auch werden etwaige Flächensparziele nicht mit gleichgerichteten marktkonformen Instrumenten flankiert (s. auch FÜRST 2001a, 252).

Als besonders kritischer Punkt in der Befolgung von Flächenschutzzielen kann die Schnittstelle zwischen Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung angesehen werden. Erst in dieser untersten Planungsstufe kommt es zu einer Umsetzung von Planungsvorstellungen mit Außenwirkung. Auf dieser Stufe kollidieren aber die Interessen der Gemeinden – Baulandausweisung als mögliche Einnahmequelle (vgl. Abschnitt 2.3 Kommunalfinanzen) – mit den Zielen des quantitativen Flächenschutzes (so sie denn im Regionalplan formuliert werden). Ein Kernproblem der Planung ist der rahmensetzende und steuernde Anspruch, der nicht mit Finanzierungs Kompetenzen unterfüttert ist. Die Festsetzung zu treffen, dass Flächen z.B. freigehalten werden müssen, ist die eine Seite, die Finanzierung dieser Vorgaben die andere.

Die Umsetzung der Flächenschutzziele wird auf gemeindlicher Ebene durch folgende Faktoren beeinflusst (und zumeist beeinträchtigt):

- *Kommunale Planungshoheit:* Zunächst existiert die kommunale Planungshoheit. Sie ist die Grundlage, auf der die Gemeinden, soweit erforderlich, Bauleitpläne aufstellen. Dieses Recht der kommunalen Selbstbestimmung ist garantiert. Zwar müssen die landesplanerischen Vorgaben beachtet werden (s.o. Anpassungspflicht nach § 1 (4) BauGB), doch dürfen diese wiederum nicht zu engmaschig gestrikt sein, da sonst die kommunale Planungshoheit zu stark eingeengt wird. Die Kommunen werden ihr grundgesetzlich zugesichertes Recht der Selbstbestimmung dahingehend nutzen, ihren Vorteil geltend zu machen (z.B. die Umwidmung von Flächen in Siedlungsbereiche).
- *Stellung der Regionalplanung:* Weiterhin ist die Relevanz übergeordneter Vorgaben eng verbunden mit der Stellung der Regionalplanung in den einzelnen Ländern: Bei der Mittelbehörde (Bezirksregierung) angesiedelte Regionalplanung hat i.d.R. ein stärkeres Gewicht als die bei den

³⁹ Die ordnungsrechtliche Festlegung von ausschließenden oder stimulierenden Nutzungsvorrängen für Flächen ist die Hauptaktionsmöglichkeit der Raumplanung (s.o.).

Landkreisen angesiedelte, zumal diese in (finanzielle) Eigeninteressen bei der Planerstellung involviert sind.

- *Kontrolle*: Die Gemeinde ist spätestens seit der Reform des Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG 1998) weitgehend autonom in der Aufstellung von Bebauungsplänen, da diese bei Vorhandensein eines genehmigten Flächennutzungsplanes nicht mehr der nächst höheren Behörde zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Abweichungen vom Flächennutzungsplan, sonstige Zielabweichungen oder Verletzungen des Abwägungsgebotes werden daher nur in Einzelfällen „entdeckt“. Dieses Kontrolldefizit führte dazu, dass in vielen Fällen sog. „grüne“ Festsetzungen (u.a. aus der Eingriffsregelung, die aufgrund derselben Baurechtsnovelle nurmehr Abwägungsgegenstand ist, s. dazu Abschnitt 2.2.5) „weggewogen“ wurden. Diese Manko stellt auch das UBA fest (2003, 153): „Kommunale Bebauungsplanung hat gleichwohl einen entscheidenden Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme. Aufgrund der Ausgestaltung als Abwägungsentscheidung und der beschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit gibt es bisher keine für die Gemeinden verbindlichen Regelungen zur Einschränkung der Flächeninanspruchnahme. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Schutzes von Freiflächen im Außenbereich (Freiraumschutz). Materiellrechtlich ist der Freiraumschutz zwar in Ansätzen u.a. in § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 7 und 8 und § 1a Abs. 1 BauGB verankert. Durchschlagende Bedeutung kommt ihm aber bislang nicht zu, da die einzelnen Abwägungsbelange untereinander gleichberechtigt sind.“

ad 2. Bauleitplanung

Die Umsetzung des Bebauungsplanes als ausführendem Bauleitplan hingegen ist quasi eins-zu-eins möglich. Für diesen Umstand sind mehrere Faktoren ausschlaggebend:

- *Rechtswirkung*: Der Bebauungsplan ist das einzige Planwerk mit unmittelbarer Rechtswirkung für Dritte. Das Nichtbefolgen von Vorschriften kann somit mitunter juristische Konsequenzen nach sich ziehen.
- *Interessenkongruenz zur Erteilung von Baurechten*: Auf Grundlage des Bebauungsplanes werden Baurechte zugeteilt, was in beiderseitigem Interesse liegt: Interesse an Zuteilung der Verfügungsrechte auf der privaten, Einnahmeinteressen auf der öffentlichen Seite.
- *Kontrolle*: Ein wirksames Kontrollsystem (Baugenehmigungen, Bauabnahme) bedingt i.d.R. die Umsetzung der Planungen bzw. der Festsetzungen.

2.2.3.2 Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung zählt man, zusammen mit der Raumplanung (Landesplanung, Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung) zu den räumlichen Entwicklungsplanungen (FÜRST 2001b, 9). Die Landschaftsplanung ist die sektorale Fachplanung, die die Belange von Natur und Landschaft in der räumlichen Gesamtplanung vertritt. Gleichzeitig ist sie jedoch auch Querschnittsplanung, die ande-

re raumbedeutsame Bereiche in die Formulierung von Zielen und Maßnahmen einbeziehen soll⁴⁰. „Die Landschaftsplanung dient der vorausschauenden und nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (Naturpotenziale, Ressourcen) für alle Nutzungen“ (BUCHWALD 1995, 387). Für die Bundesrepublik ist die Landschaftsplanung flächendeckend vorgesehen; auch für die kommunale Ebene sind sog. Landschaftspläne zu erstellen, in denen Ziele und Maßnahmen für den gemeindlichen quantitativen und qualitativen Freiflächenschutz zusammengestellt und räumlich verortet sind.

Akteure / Ebenen / Verbindlichkeit

Die „Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftsplanung“ (§§ 15 bzw. 16 (1) BNatSchG) werden in den verschiedenen Plänen der Landschaftsplanung dargestellt. Da die Landschaftsplanung – analog zur Raumplanung – in der Kompetenz der Länder liegt, existiert kein Bundeslandschaftsprogramm, das eine gesamtäumliche Naturschutzstrategie des Bundes abbildet, was vom Sachverständigenrat für Umwelt als Manko beklagt wird (s. SRU 2002, 150).

Auf Landesebene werden die Landschaftsprogramme, auf regionaler die Landschaftsrahmenpläne und auf kommunaler die Landschaftspläne, für Gemeindeteile ggf. ein Grünordnungsplan aufgestellt (ausführlich zum Inhalt der Pläne s.u.). Die Inhalte sind aus dem jeweils übergeordneten Plan zu entwickeln und zu differenzieren, d.h. im Landschaftsprogramm werden grobe Leitlinien für das Landesgebiet aufgestellt, die über den Landschaftsrahmenplan bis hin zum Landschafts- und Grünordnungsplan zu konkretisieren sind.

Die Landschaftsplanung entfaltet i.Allg. keine Rechtsgültigkeit gegenüber Dritten⁴¹; diese erlangt sie erst durch Integration in das entsprechende Planwerk der räumlichen Gesamtplanung (s. auch dazu Tabelle 3).⁴²

Zur Erstellung von Landschaftsrahmen- und Landschaftsplänen ist ein Aufstellungsbeschluss durch den Kreistag bzw. Gemeinderat erforderlich. Die inhaltliche Erarbeitung der Pläne selbst wird zumeist an spezielle Landschaftsplanungsbüros vergeben. Diese erheben die Grundlagendaten, sofern sie noch nicht vorhanden sind, und erstellen in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden das Ziel- und Handlungskonzept.

⁴⁰ Diese Zwitterstellung weckt Kritik am Instrument Landschaftsplanung: Da die Landschaftsplanung zugleich sektoral und querschnittsorientiert sei, könne sie keine der vorgesehenen Aufgaben vollständig erfüllen. Bei der Einstellung naturschutzrelevanter Belange in die Abwägung sei schon eine Vorabwägung erfolgt, die bei anderen Belangen (Verkehr, Wirtschaft etc.) so nicht stattfindet.

⁴¹ Ausnahme ist z.B. der Landschaftsplan in NRW, der als Satzung ergeht.

⁴² Es werden mehrere Integrationsmechanismen angewandt: Primär-, Sekundär- und sog. Nichtintegration/Parallelplanung. Bei der *Primärintegration* wird kein eigener Plan aufgestellt, sondern die Inhalte, die die Belange von Natur und Landschaft vertreten, direkt in den entsprechenden „Raumplan“ eingearbeitet (RUNKEL 1998, 452). Der Leser bekommt auf diese Weise nur die abgestimmte, abgewogene Fassung zu sehen. Bei der *Sekundärintegration* hingegen wird zuerst ein unabhängiges Gutachten erstellt, das die Belange von Natur und Landschaft darstellt. Die Inhalte werden mit anderen Erfordernissen abgewogen und entsprechend in die Raumplanung übernommen. Bei der *Parallelplanung* wird von der Naturschutzverwaltung ein eigenständiger rechtsverbindlicher Plan aufgestellt; diese Variante, wie z.B. der Landschaftsplan in NRW, ist die seltenst anzutreffende.

Die Finanzierung der Pläne ist je nach Bundesland unterschiedlich: Einige Länder gewähren auch für die kommunalen Pläne Zuschüsse, einige nicht.

Tabelle 3: Pläne der Raum- und Landschaftsplanung

Ebene	Raumplanung	Landschaftsplanung	Maßstab
Land	Landesentwicklungsprogramm bzw. -plan	Landschaftsprogramm	1:500.000 bis 1:200.000
Region (Bezirk / Kreis)	Regionales Raumordnungsprogramm, Regional-, Gebietsentwicklungsplan o.ä.	Landschaftsrahmenplan	1:50.000 bis 1:25.000
Gemeinde	Flächennutzungsplan	Landschaftsplan	1:10.000 bis 1:5000
Gemeindeteil	Bebauungsplan	Grünordnungsplan	1:2500 bis 1:1000

Quelle: eigene Zusammenstellung

Pläne

Die Pläne der Landschaftsplanung sind das Landschaftsprogramm, der Landschaftsrahmenplan, den Landschafts- und den Grünordnungsplan. Weiterhin können z.B. für einzelne Schutzgebiete Pflege- und Entwicklungspläne aufgestellt werden. Generell sind die Ziele der Raumordnung zu beachten.

- Das *Landschaftsprogramm* (§ 15 BNatSchG) stellt für das Gebiet eines Bundeslandes die Erfordernisse und Maßnahmen von Natur und Landschaft dar. Nach Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Belangen werden die Inhalte des Landschaftsprogramms in den entsprechenden räumlichen Gesamtplan aufgenommen.
- Der *Landschaftsrahmenplan* (§ 15 BNatSchG) ist aus dem Landschaftsprogramm zu entwickeln. Er detailliert somit die Erfordernisse und Maßnahmen für Natur und Landschaft auf der Ebene der Region. Je nach Bundesland kann der Landschaftsrahmenplan für einen Kreis oder einen Bezirk aufgestellt werden. (Ausführlich zum Landschaftsrahmenplan s. KIEMSTEDT 1993.)
- *Landschaftspläne* stellen die örtlichen Maßnahmen und Erfordernisse von Natur und Landschaft dar.
- Den Begriff „*Grünordnungsplan*“ führt das Bundesnaturschutzgesetz zwar nicht ein; die meisten Länder kennen den Grünordnungsplan (GOP) jedoch. Er behandelt Teile einer Gemeinde und stellt auf der Ebene des Bebauungsplanes Maßnahmen zur Verbesserung der Grünstrukturen auf. Zudem wird zumeist über den GOP die Bilanzierung der Eingriffsregelung vorgenommen.
- *Pflege- und Entwicklungspläne* beziehen sich zumeist auf bestimmte schutzwürdige Bereiche von Natur und Landschaft, die eine besondere Behandlung erfordern. Es können z.B. bestimmte Maßnahmenkombinationen (Mahd, Beweidung, Schnitt etc.) vorgeschlagen werden.

Als Grundlage zur Erstellung der Pläne werden entweder selektiv (d.h. nur für die wertvollen Biotope) oder flächendeckend Biotopkartierungen durchgeführt. Die Daten werden i. A. in den Landesnaturschutzämtern zusammengetragen.

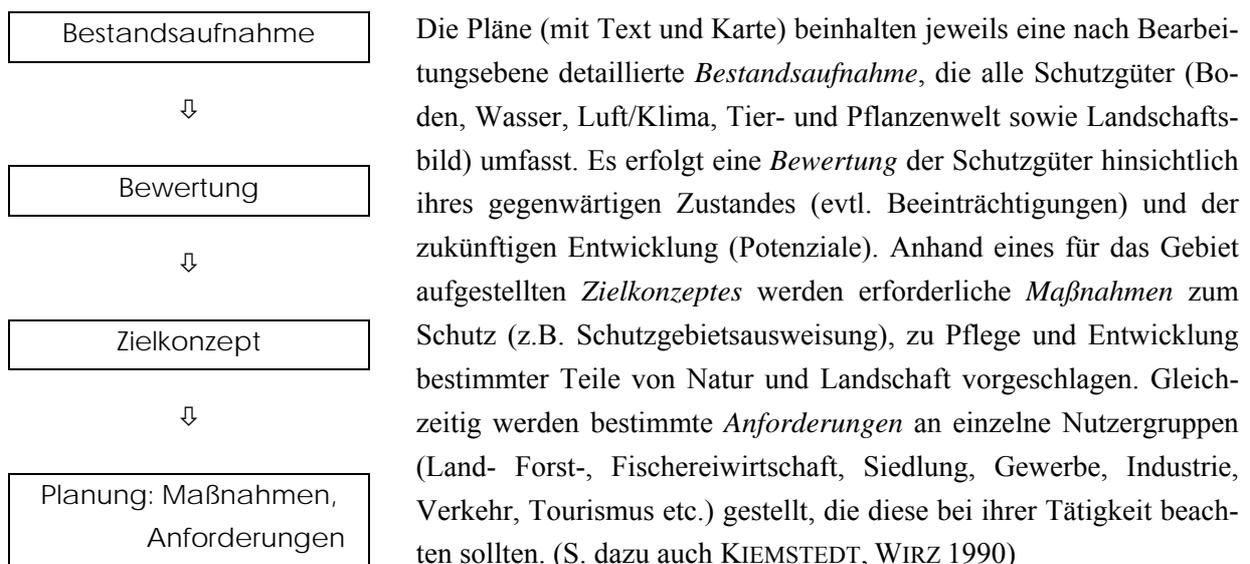
Inhalt

Die Landschaftsplanung erfüllt drei Funktionen analog der Ziele des BNatSchG: die Planung zur Regulation der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Planung für Arten und Lebensgemeinschaften und die Planung für Natur- und Landschaftserleben. Seit der Novelle von 2000 sind die Inhalte der Landschaftsplanung differenziert im BNatSchG aufgeführt (§ 14 BNatSchG): In den Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen sind demnach folgende Angaben zu machen:

1. vorhandener und zu erwartender Zustand von Natur und Landschaft,
2. konkretisierte Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege,
3. Beurteilung des Zustandes von Natur und Landschaft gemäß der Ziele und Grundsätze und ggf. daraus erwachsende Konflikte,
4. Erfordernisse und Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Behebung von Beeinträchtigungen sowie für Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Flächen (u.a. Schutzgebiete, potenzielle Schutzgebiete, FFH-Gebiete, Erholungsflächen).

„Auf die Verwendbarkeit der Darstellungen des Landschaftsplanung für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne ist Rücksicht zu nehmen“ (§ 14 (1) BNatSchG).

Bislang gaben auch die meisten Länder bzw. ihre Naturschutzfachämter für die inhaltlichen Mindestanforderungen der Landschaftsrahmen- und Landschaftspläne Mustergliederungen heraus, die die Bearbeiter zwar befolgen sollten, allerdings nicht verbindlich vorgeschrieben sind, sodass die Pläne inhaltlich zumeist differieren. Das inhaltliche Vorgehen lässt sich i.Allg. wie folgt darstellen:



Beiträge der Landschaftsplanung zu anderen Fachplanungen

Auch in anderen Fachplanungen sind laut Gesetz die Belange von Natur und Landschaft zu berücksichtigen. Hierzu liefert die Landschaftsplanung Beiträge. So erfolgt die Ermittlung von Umweltauswirkungen durch (Bau-)Vorhaben auf Grundlage vorhandener Landschaftsplanungen bzw. eigens zu erstellender Pläne. (BDLA 1988)

Innerhalb von Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren für bestimmte Vorhaben (z.B. Planfeststellungsverfahren, Raumordnungsverfahren) werden die Belange von Natur und Landschaft über aufzusatellende Verfahren abgeprüft („Huckepackverfahren“). Dazu zählen die Eingriffsregelung, die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Verträglichkeitsprüfung nach FFH.

In „landespflegerischen Begleitplänen“ zu Fachplänen, die nach öffentlichem Recht durchgeführt werden, oder aber im betreffenden Fachplan selbst werden die zum Ausgleich erforderlichen Maßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung (s. dazu Abschnitt 2.2.5) mit Text und Karte dargestellt. (BUCHWALD 1995, 405)

Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte (laut Anlage zu § 3 UVPG) liefert die Landschaftsplanung Grundlagendaten für die Umweltverträglichkeitsstudie, die die relevanten Umweltauswirkungen darstellt. Analog zu sonstigen Planungsabläufen der Landschaftsplanung werden die natürlichen Grundlagen ermittelt und die Auswirkungen des geplanten Vorhabens prognostiziert. Weiterhin werden Alternativenvorschläge geprüft. Die UVP unterscheidet sich von der Verträglichkeitsprüfung nach FFH insofern, als dass diese speziell auf das Schutzgebiet ausgerichtet ist, während die UVP auch die Umweltauswirkungen auf die Umgebung zu ermitteln sucht. Die Verträglichkeitsprüfung nach FFH kann jedoch im Rahmen der UVP abgeprüft werden. Während das UVP-Ergebnis einen Abwägungsbelang darstellt, ist das Verträglichkeitsprüfungsergebnis als entscheidend anzusehen. (NIEDERSTADT 1998, 523)

Relevanz für den Flächenschutz

Die Landschaftsplanung könnte ein sehr wertvolles Instrument zur Durchsetzung von Flächenschutzbelangen darstellen, wenn ihre Inhalte konsequent berücksichtigt würden. Aktuelle, regelmäßig fortgeschriebene Landschafts(rahmen)pläne könnten die Grundlage für eine möglichst effektive und schonende Flächenverwendung bilden.⁴³ Die Realität sieht häufig anders aus: Wenn überhaupt Landschaftspläne vorhanden sind, sind diese zumeist veraltet, inhaltlich überfrachtet und führen allenfalls ein Dasein als Lieferant von Hintergrundinformationen. Vorschläge und Maßnahmen werden in vielen Fällen aus Kostengründen – an denen häufig schon die Aufstellung der Pläne scheitert – nicht umgesetzt.

⁴³ Siehe dazu die Abschnitte 3.2.2 und 9, in denen die Landschaftsplanung als Referenzsystem für Zuweisungen vorgeschlagen wird.

Die Defizite bei der Anwendung der Landschaftsplanung⁴⁴ – d.h. der Realisierung der Pläne bzw. die Übernahme von Vorschlägen in die räumliche Gesamtplanung bis hin zur Umsetzung der dargestellten Ziele und Maßnahmen – sind durch mehrere Faktoren bedingt:

- Eine Ursache liegt in der Komplexität des behandelten Gegenstandes begründet – die Dokumentation und Bewertung der vorhandenen Naturausstattung erfordert verhältnismäßig viel Zeit (Vegetationsperioden müssen vollständig einbezogen werden, wobei eine Vegetationsperiode i.d.R. nicht ausreichend ist), was eine Nutzung als ad-hoc-Entscheidungshilfe, zumindest bei Erstaufstellung, unmöglich macht.
- Durch die Konzipierung des Instrumentes als sektorale Fachplanung einerseits und querschnittsorientierte Aufgabe andererseits erhält die Landschaftsplanung eine Zwitterstellung, die eine ausschließliche Vertretung der Interessen von Natur und Landschaft behindert. Daher besteht die Gefahr, dass die Planungsvorschläge bereits „vorabgewogen“ in die eigentliche Abwägung der räumlichen Gesamtplanung gehen.
- Bei der Integration von Natur- bzw. Flächenschutzbelangen in die Gesamtplanung können im Rahmen der Abwägung Inhalte verloren gehen, und zwar unabhängig vom Integrationsmechanismus (vgl. FN 42).
- Die Landschaftsplanung hat ein ähnliches Dilemma zu verzeichnen wie die Raumplanung i.e.S (das „Dilemma der Planung“ allgemein): Die Planung hat zwar einen Steuerungsanspruch, jedoch keinen Einfluss und keine Macht, weder finanzielle Anreize noch Tauschmasse, die eingesetzt werden könnten, um die jeweiligen Ziele durchzusetzen. In den seltensten Fällen kann die Landschaftsplanung als ordnungsrechtliches Regulativ fungieren.⁴⁵ Zumeist dient sie daher lediglich als Hintergrundinformation für Entscheidungen im verwaltungsinternen „Naturschutztagengeschäft“.
- Zudem hat die Landschaftsplanung – ebenso wie die räumliche Gesamtplanung – als *Planungsinstrument* das inhärente Problem der Inkompatibilität von Planungsabsicht auf der einen und anders lautenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmensetzungen auf der andern Seite. So bestehen erhebliche Verwendungskonkurrenzen: Freihalten von Flächen als wichtiges gesellschaftliches Ziel (Erholung, Arten- und Biotopschutz) auf der einen, ökonomischer Verwertungsdruck auf der anderen Seite.
- Auch wird die Kompetenzenverteilung außerhalb der Naturschutzbehörden kritisiert: Träger der örtlichen Landschaftsplanung ist die Gemeinde, die gleichzeitig die Bauleitplanung innehat, so dass ein Interessenkonflikt zwangsläufig ist.

⁴⁴ Effektivierungsvorschläge für das Instrument Landschaftsplanung existieren in großer Anzahl: Zur Verbesserung der Durchsetzungskraft der Landschaftsplanung schrieben z.B. KIEMSTEDT, WIRZ, 1990, oder GASSNER und PIEST, 1988, und auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 2000, 215 ff.). Siehe auch das Sonderheft von Natur und Landschaft „Landschaftsplanung am Scheideweg?“ (1996, H. 11), in dem Vorträge einer Veranstaltung von 1995 wiedergegeben werden, u.a. zu Aufgaben, rechtlicher Stärkung, Verhältnis zu Bauleitplanung und Eingriffsregelung. Eine weitere Idee zur effektiveren Umsetzung der Landschaftsplanung am „Runden Tisch“ bei OPPERMANN, B., LUZ, F., KAULE, G. (1997), zu Stand und Perspektiven der Landschaftsplanung z.B. HERBERT, WILKE (2003) oder KUNZE et al. (2003). Zur Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung DRESSLER, H. VON, HOPPENSTEDT, A., LANGER, H. (2000).

⁴⁵ Hier kann wiederum der Landschaftsplan NRW als Beispiel angeführt werden.

2.2.4 Schutznormen

Die hoheitliche Schutzausweisung berührt die *quantitative* wie *qualitative* Dimension des Flächenschutzes (Schutz vor Inanspruchnahme durch andere Nutzungen, Erhalt des Schutzzustandes). Schutznormen sind gesetzliche Vorschriften (europäische Richtlinie, Gesetz, Verordnung, Satzung) zum Erhalt von schutzwürdigen Flächen, Objekten und Arten. Bei Verletzung dieser Rechtsvorschriften drohen den Tätern Ordnungsstrafen.

2.2.4.1 Flächen- und Objektschutz

Die Schutzgebietsausweisung bzw. die Ausweisung als Schutzobjekt ergeht als hoheitlicher Akt; je nach Ausweisungsebene als Gesetz, Verordnung oder Satzung.⁴⁶ In der Schutzgebietsverordnung werden Schutzzweck, ggf. Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, Betretungsvorschriften u.Ä. geregelt. Es existieren unterschiedliche Schutzkategorien, die für die einzelnen Gebiete bzw. Objekte Schutzgrad und -ziel festlegen. Neben nationalen Schutzvorschriften spielen europäische Richtlinien, durch die das Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000 aufgebaut werden soll, eine wichtige Rolle.

Die „Meilensteine“ für den Naturschutz unter den europäischen Rechtsvorschriften sind

- Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979) und
- Habitatschutzrichtlinie (auch Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-Richtlinie; Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992, geändert durch Richtlinie 97/62/EWG vom 27.10.1997).

Die Vogelschutzrichtlinie über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten war „die erste Rechtsvorschrift der EU, deren Anliegen im Schutz der natürlichen Umwelt für uns selbst wie auch für kommende Generationen bestand“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002, 3). Die FFH-Richtlinie als erste umfassende europäische Richtlinie zum Schutz von Arten und ihren Lebensräumen (KEHREIN 2002, 2) zielt auf den Erhalt der natürlichen Lebensräume inklusive der in ihnen wild lebenden Tier- und Pflanzenarten. Beide Richtlinien zusammen sollen die Etablierung des gemeinschaftlichen Schutzgebietsnetzwerks „Natura 2000“ sicherstellen, das laut Europäischer Kommission (2002, 16) den „Eckpfeiler“ europäischer Naturschutzpolitik bildet. Letztendlich sollen durch das Schutzgebietsnetzwerk 15 % der europäischen Landesfläche unter Schutz gestellt werden. Die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht erfolgte in Deutschland über das Bundesnaturschutzgesetz.

Neben Schutzgebieten, die eines formalen Ausweisungsverfahrens bedürfen – Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet, Nationalpark, Naturpark, Biosphärenreservat, FFH-Gebiet, Naturdenkmale, Geschützte Landschaftsbestandteile – gibt es Biotope, die per se unter gesetzlichen Schutz gestellt sind und daher keiner formellen Ausweisung bedürfen (s. §§ 22-38 BNatSchG). Das Bundesnaturschutzgesetz gibt Mindeststandards für den Schutz der Gebiete vor, die von den Ländern verschärft, nicht jedoch abgeschwächt werden dürfen. Je nach Bundesland sind verschiedene Behörden für die Ausweisung zuständig, was in den Ländergesetzen im Einzelnen festgelegt ist.

⁴⁶ Der der vorliegenden Arbeit zugrunde liegenden Arbeitsbegriff „(Frei)flächenschutz“ ist nicht zu verwechseln oder gleichzusetzen mit dem juristischen Terminus des Flächen- und Objektschutzes. Letzterer bezeichnet eine Schutznorm zur Konservierung bestimmter Teile von Natur und Landschaft.

Die Ausweisungsverfahren sind zwar in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt⁴⁷, lassen sich aber verallgemeinernd wie folgt beschreiben⁴⁸: Bei Feststellung der Schutzwürdigkeit eines Gebietes erfolgt ggf. dessen einstweilige Sicherstellung⁴⁹, wenn die Gefahr der Zerstörung besteht. Nach Möglichkeit unter Beteiligung der Betroffenen wird zunächst eine vorläufige Schutzverordnung erstellt. Auf dieser Grundlage wird ein öffentliches Beteiligungsverfahren angestrengt, wobei die Verfahrensführung bei der zuständigen Naturschutzbehörde liegt. Beteiligte sind die Gemeinden, Träger öffentlicher Belange, betroffene Eigentümer und Bewirtschafter sowie anerkannte Naturschutzverbände. Die Abwägung von Bedenken und Einwänden obliegt der Naturschutzbehörde, ebenso wie die Erstellung der endgültigen Schutzverordnung. Diese tritt durch öffentliche Bekanntmachung in Kraft. (vgl. dazu MRU LSA 1998, 27)

Die endgültig unter Schutz gestellten Gebiete bzw. Objekte sind i.d.R. dauerhaft gesichert, es sei denn, der Schutzzweck wird aus bestimmten Gründen aufgehoben (z.B. Aufhebung einer Schutzgebietsatzung durch eine Satzung anderen Typs). Den strengsten Gebietsschutz garantiert die Klassifizierung als Naturschutzgebiet. Allerdings sind auch diese Gebiete nicht gegen Beeinträchtigungen durch Stoffeinträge von Außen geschützt, es sei denn, es bestehen Pufferzonen. Für FFH-Gebiete wird ausdrücklich verlangt, einen günstigen Erhaltungszustand zu garantieren, was derartige Einflüsse vermeiden hieße. Nicht gesichert ist allerdings die (komplette) Kostenübernahme für entsprechende (Pflege)maßnahmen.⁵⁰

Bei der Ausweisung von Schutzgebieten bzw. -objekten existieren unterschiedliche Verwaltungszuständigkeiten in den einzelnen Bundesländern, als Beispiele sind hier Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt aufgeführt (Tabelle 4).

⁴⁷ Unterschiede bestehen z.B. hinsichtlich Zuständigkeit der Behörden und Art der gesetzlichen Sicherstellung des Gebietes über Gesetz, Verordnung oder Satzung.

⁴⁸ Das Ausweisungsverfahren für FFH-Gebiete gestaltet sich aufgrund der europäischen Vorschriften völlig anders. Ein Mehrstufiges Melde- und Auswahlverfahren (Gebietsmeldung, Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste und nationale Unterschutzstellung) soll die Sicherung repräsentativer Lebensräume und prioritärer Arten sichern. Die Schutzgebietsausweisung in Deutschland erfolgt unter den nationalen Kategorien NSG, LSG etc. Durch die Meldung als FFH-Gebiet erhalten die geschützten Flächen allerdings eine höhere Schutzqualität.

⁴⁹ Bis zur endgültigen Unterschutzstellung können Gebiete in der Planungsphase eine einstweilige Sicherstellung erfahren, um während des Ausweisungsprozesses Verschlechterungen zu verhindern. Zudem gilt für einige Schutzkategorien ein Vorkaufsrecht für die betreffenden Grundstücke durch die Behörden.

⁵⁰ In europäischen Förderprogrammen sind Höchstsätze von 200 €/ha in FFH-Gebieten vorgesehen (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Tabelle 4: Zuständigkeiten für die Ausweisung von Schutzgebieten und -objekten in ausgewählten Bundesländern

Ebene / Behörde	Land		
	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Sachsen-Anhalt
Gemeinde	–	– Geschützter Landschaftsbestandteil	– Geschützter Landschaftsbestandteil
Kreis, kreisfreie Stadt / <i>Untere Naturschutzbehörde</i>	via Landschaftsplan: – Naturschutzgebiet – Landschaftsschutzgebiet – Naturdenkmal – Geschützter Landschaftsbestandteil	– Landschaftsschutzgebiet – Naturdenkmal	– Geschützter Landschaftsbestandteil (im Außenbereich) – Landschaftsschutzgebiet – Naturdenkmal
Regierungsbezirk / <i>Obere Naturschutzbehörde</i>	wenn kein Landschaftsplan vorhanden: – Naturschutzgebiet – Landschaftsschutzgebiet – Naturdenkmal – Geschützter Landschaftsbestandteil	– Naturschutzgebiet	– Naturschutzgebiet
Land / <i>Oberste Naturschutzbehörde</i>	– Naturpark – FFH-Meldung	– Nationalpark – Naturpark – FFH-Meldung	– Nationalpark – Biosphärenreservat – Naturpark – FFH-Meldung

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Wie sich aus der Tabelle ersehen lässt, sind die Kompetenzen für die Ausweisung strengerer Schutzkategorien wie Naturschutzgebiete, Nationalpark, FFH-Gebiete bzw. ihre Meldung bei höheren Verwaltungsebenen angesiedelt, während weniger stringente Schutzkategorien auch von kommunaler Ebene vergeben werden dürfen⁵¹. Hintergrund dieser Kompetenzenverteilung dürfte die schwächere Involvement der höheren Ebenen in die fiskalischen und standortpolitischen Interessen der Kommunen sein: Die Ausweisung strenger Schutzkategorien, die eine andere Nutzung als die für naturschutzfachliche Zwecke nicht zulassen, stehen dem Anliegen von Kommunen entgegen, die Flächen im ökonomischen Sinne „gewinnbringend“ zu verwerten.⁵²

⁵¹ Eine Ausnahme bildet hier das Land Nordrhein-Westfalen, wo von den Kommunen (Kreise bzw. kreisfreie Städte) via Landschaftsplan fast alle Schutzgebiete, so auch das Naturschutzgebiet, ausgewiesen werden dürfen.

⁵² Dennoch ist es weder möglich und zulässig, Schlüsse bezüglich Ausweisungsebene und tatsächlich ausgewiesener Fläche zu ziehen, da zum einen diesbezügliche empirische Daten fehlen, zum anderen die Biotopausstattung von Land zu Land stark variiert.

Relevanz für den Flächenschutz

Durch die Ausweisung als Schutzgebiet oder -objekt soll eine dauerhafte Sicherstellung des Schutzgegenstandes erreicht werden. Allerdings ist diese nicht immer gewährleistet: Je nach Art der Unterschutzstellung (Gesetz, Verordnung, Satzung) variiert der Schutzgrad: So kann eine Schutzgebietsatzung durch eine zeitlich nachgelagerte andere Satzung (z.B. Bebauungsplan) abgelöst werden. Höher-rangige Schutzgebietskategorien (v.a. Naturschutzgebiet als höchste Kategorie oder durch europäisches Recht gesicherte FFH-Gebiete) können nicht so einfach „gekippt“ werden; doch sind auch hier Ausnahmen möglich. Neben der Aufhebung des formalen Schutzstatus⁵³ kann der naturschutzfachliche Wert des Schutzgegenstandes z.B. durch Stoffeinträge von außen, v.a. bei fehlender Pufferzone, vermindert werden. Denn nach der Ausweisung erfolgt i.d.R. keine Kontrolle, ob der Erhaltungszustand des Biotops beibehalten oder verbessert werden konnte oder sich im Gegenteil gar verschlechtert hat – diese Forderung wurde erst im Rahmen der FFH-Richtlinie aufgestellt. Gerade bei Naturschutzgebieten, die ja den höchsten Schutzanspruch haben, ist festzustellen, dass aufgrund ihrer Kleinräumigkeit kein ausreichender Schutz gewährleistet werden kann: Neben Stoffeinträgen beeinträchtigt Verinselung den Schutzwert. Diesem Umstand soll durch die Ausweisung großräumiger, vernetzter Schutzgebiete Abhilfe geschaffen werden: durch Nationalparke und Biosphärenreservate (s. dazu CZYBULKA 2000, 15) sowie durch Biotopverbundsysteme, national (Biotopverbund auf 10 % der Landesfläche nach § 3(1) BNatSchG) und auf europäischer Ebene (Natura 2000).

Sind zum Erhalt eines Biotoptyps bestimmte Pflegemaßnahmen erforderlich, kann die Finanzierung derselben – diese obliegt i.d.R. der ausweisenden Gebietskörperschaft – ein nicht unerhebliche Hürde bedeuten, sodass auf die Ausweisung schutzwürdiger Gebiete aus Kostengründen durchaus verzichtet wird.

Ein großes Problem bei der Ausweisung von Schutzgebieten ist die ökonomische Wertminderung der Flächen, weshalb immer Widerstände bei Eigentümern und Bewirtschaftern gegen eine Unterschutzstellung auftreten, zumal i.d.R. Nutzungseinschränkungen erforderlich sind.⁵³ Nicht zuletzt in diesem Umstand – neben der unglücklichen Kompetenzenverteilung Bund-Länder – dürfte auch die sehr zögerliche Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland begründet liegen: erheblich verspätete und unvollständige Gebietsmeldungen, Missachtung der Vorgabe, die Auswahl nach rein fachlichen Aspekten zu treffen.⁵⁴ Auch die Ausweisung von Vogelschutzgebieten ist noch nicht vollständig erfolgt.⁵⁵

⁵³ Zum Erhalt eines gewünschten (Pflege-)Zustandes wird daher auf andere Instrumente wie den Vertragsnaturschutz ausgewichen, da hier eine hohe Akzeptanz bei den Betroffenen erzielt werden kann (s. dazu Abschnitt 4.2.4), allerdings kann auch in diesem Fall kein dauerhafter Schutz gewährleistet werden, da solche Transferzahlungen i.d.R. zeitlich befristet sind.

⁵⁴ „So gibt es regelmäßig unzulässige wirtschaftlich oder politisch motivierte Meldelücken in naturschutzfachlich geeigneten Gebieten“, (KEHREIN 2002, 6).

⁵⁵ Zur Erinnerung: Die Vogelschutzrichtlinie stammt aus dem Jahr 1979.

2.2.4.2 Spezieller Artenschutz

Neben dem Gebietsschutz existieren auch dezidierte Vorschriften zum Artenschutz, für die auf kommunaler Ebene (Untere Naturschutzbehörde) ordnungsrechtliche Kompetenzen bestehen.

Durch das Bundesnaturschutzgesetz sind bestimmte Arten unter Schutz gestellt (§§ 39-42 BNatSchG). Das Artenschutzrecht umfasst den Schutz von Tieren und Pflanzen und ihrer Lebensgemeinschaften vor dem Zugriff durch den Menschen, den Schutz, die Pflege und Wiederherstellung der Biotope und die Ansiedlung verdrängter wildlebender Arten. Ziel des Schutzes ist nicht der Erhalt einzelner Individuen, sondern überlebensfähiger Populationen.

Der allgemeine Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen verbietet, Tiere mutwillig zu beunruhigen, ohne vernünftigen Grund zu verletzen, zu töten oder zu fangen, bzw. Pflanzen zu entnehmen oder zu nutzen oder ihre Lebensstätte zu zerstören.

In der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchVO) werden die besonders zu schützenden Arten genannt, zu denen z.B. fast alle – bis auf wenige im Anhang der BArtSchVO genannte – heimischen Säugetierarten, alle europäischen Vogel- und Lurcharten sowie viele Farn- und Blütenpflanzen gehören. Es ist verboten, diese Tiere zu fangen, zu verletzen oder zu töten bzw. die Pflanzen auszugraben, zu beschädigen etc., auch wenn dafür ein „vernünftiger“ Grund vorhanden ist. Zudem besteht ein Besitz- und Vermarktungsverbot, um den Handel mit diesen Arten einzuschränken.

Für den Artenschutz existieren eine Reihe internationaler Schutzabkommen, denen die Bundesrepublik beigetreten ist. Hier ist v.a. das Washingtoner Artenschutzabkommen (WA) aus dem Jahre 1973 hervorzuheben, das den internationalen Handel mit geschützten Arten unterbinden soll.⁵⁶ Die Liste der Arten, die diesen Schutz genießen, wird ständig aktualisiert. Am 1. Juni 1997 ist die vorerst neueste Artenschutzverordnung der EG zur Anwendung des WA in der EU (VO (EG) Nr. 338/97) in Kraft getreten (BAUER, EBERT 2000, XXXIII).

⁵⁶ Zum Schutz der Natur und speziell von gefährdeten Arten sind neben dem WA eine Reihe von internationalen Konventionen verabschiedet worden, zu deren Erfüllung sich auch Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten der EU verpflichtet haben (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002, 11), und zwar:

- Ramsar-Konvention (Feuchtgebietsschutz, 1971)
- Helsinki-Konvention (Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes, 1974)
- Barcelona-Konvention (Schutz des Mittelmeeres vor Verschmutzung, 1976)
- Bonner Konvention (Erhaltung der wild wandernden Arten, 1979)
- Berner Konvention (Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, 1979)
- Übereinkommen zum Schutz der Alpen (1991).

Weiterhin ist an dieser Stelle der Erdgipfel in Rio 1992 zu nennen, auf dem die nachhaltige Entwicklung erstmalig als globales Handlungsziel propagiert wurde. Im Rahmen dieses Umweltgipfels wurde auch das Übereinkommen über die biologische Vielfalt verabschiedet (Inkrafttreten 29.12.1993).

Relevanz für den Flächenschutz

Die speziellen Artenschutzvorschriften betreffen den *Flächenschutz* insoweit, als dass die Lebensräume der besonders geschützten Arten unter Schutz gestellt werden. Arten- und Biotopschutz sind daher eng verknüpft. So ist bei Vorhandensein prioritärer Arten das entsprechende Areal als FFH-Gebiet zu melden.

So können z.B. im baulichen Innenbereich Artenschutzvorschriften mitunter zu Baustopps führen, wenn geschützte Arten ansonsten der Baumaßnahme zum Opfer fallen würden.⁵⁷ Spektakuläre Beispiele für den Schutz bestimmter Gebiete aufgrund des Vorkommens geschützter Arten (zumeist Rote-Liste-Arten) tauchen regelmäßig in den Medien auf, wenn es darum geht, Naturschutz als Investitionshemmnis darzustellen: Der viel zitierte (natürlich nicht existente) Goldhamster im zukünftigen Wohn-/Gewerbegebiet, wahlweise beim Kraftwerksbau, oder die beim Ausbau der ICE-Strecke über Stendal gesichtete (allerdings auch in den Medienberichten existierende) und mit großem Aufwand gesicherte Großtrappe verhindern oder verzögern (Millionen-)Investitionen, was in keinerlei Akteursinteresse liegen dürfte. In beiderseitigem Einvernehmen – sowohl für den Naturschutz, der Reputation zu verlieren, als auch für den Bauherrn, der materielle Verluste zu befürchten hat – sind daher sorgfältige Vorprüfungen erforderlich, die bei UVP-pflichtigen Vorhaben i.d.R. bereits beim Scoping-Termin abgeklärt werden. Wichtige Grundlagendaten für Standortentscheidungen könnte diesbezüglich eine aktuelle, regelmäßig fortgeschriebene Landschaftsplanung liefern.

2.2.5 Eingriffsregelung

Die Eingriffsregelung ist eines der wichtigsten Flächenschutz-Instrumente im Naturschutz- bzw. Baurecht und ist von den Gemeinden als Pflichtaufgabe bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen zu bearbeiten.⁵⁸

Die Eingriffsregelung wurde bereits 1976 mit der ersten Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes verabschiedet. Dieses Instrument führte das Verursacherprinzip in das Naturschutzrecht ein und begründet ein Verschlechterungsverbot des Zustandes von Natur und Landschaft: Der Verursacher einer Beeinträchtigung von Natur und Landschaft wird verpflichtet, den entstehenden Schaden möglichst gering zu halten und eine Kompensationsleistung für die erfolgte Zerstörung zu erbringen.⁵⁹ Die Eingriffsregelung stellt somit eine Abgabelösung⁶⁰ dar, bei der Naturverbrauch über eine Kompensations-

⁵⁷ Zwar sind die Baumaßnahmen nicht als Eingriff anzusehen, doch leben in diesen Fällen die Artenschutzvorschriften wieder auf.

⁵⁸ Bei Eingriffen im baulichen Außenbereich ist die für das Projekt federführend zuständige Behörde für die Abarbeitung der Eingriffsregelung zuständig (s.u.).

⁵⁹ Ein *kurzer* Überblick über die Geschichte und aktuelle Ausgestaltung der Eingriffsregelung z.B. bei WOLF (2004): „Entwicklungslinien der Eingriffsregelung“.

⁶⁰ Da allerdings die Kompensationsleistungen zumeist nur unvollständig als Naturalmaßnahme erbracht werden muss(te) und lange Zeit nicht überall Ersatzgelder akzeptiert wurden, ist sie keine Abgabe im klassischen Sinn. Zur eingeschränkten Wirksamkeit als Abgabe (v.a. vor den Änderungen durch BauROG 1998 und Novelle BNatSchG 2002) siehe EWRINGMANN, BIZER (1995).

regelung verteuert wird. Die Eingriffsregelung ist kein eigenständiges Instrument, sondern wird an bestehende Genehmigungs- bzw. Planungsverfahren gekoppelt und muss nur unter bestimmten Voraussetzungen angewendet werden.

Eingriffe und Folgen

Eingriff – Definition

„Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.“ (§ 18 (1) BNatSchG)

Ein Eingriff liegt vor, wenn die Gestalt oder Nutzung einer Grundfläche verändert wird⁶¹ und die zurückbleibende Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes *erheblich*⁶² ist, wobei bereits die Vermutung einer solchen erheblichen Beeinträchtigung genügt (s.o.: „beeinträchtigen können“).

Nicht als Eingriff zu werten ist in der Regel die gute fachliche Praxis bei der land-, forst- oder fischereilichen Bodennutzung (s. dazu Abschnitt 4.1.1 Landwirtschaftsklausel), ebenso wenig wie die Wiederaufnahme einer land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung auf Flächen, die in Vertragsnaturschutzprogramme eingestellt waren und deren Verträge ausgelaufen sind (§ 18 BNatSchG (2) und (3)). Auch Eingriffe im baulichen Innenbereich (bei bestehenden Bebauungsplänen und unbeplantem Innenbereich, s.u.) gelten per definitionem nicht als Eingriffe. Weiterhin sind die Länder ermächtigt, Positiv- oder Negativlisten zusammen zu stellen, in denen festgelegt wird, was als Eingriff oder eben nicht als solcher anzusehen ist.

Eingriffsfolgen

Rechtliche Folgen zeitigt ein Eingriff nur dann, wenn „der Eingriff einer behördlichen Entscheidung oder einer Anzeige an eine Behörde bedarf oder von einer Behörde durchgeführt wird“ (§ 20 (1) BNatSchG).

Liegt also ein Eingriff vor, der erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes nach sich zieht, und ist der Eingriff Gegenstand einer behördlichen Bewilligung, Erlaubnis etc. oder wird von einer Behörde durchgeführt, muss der Verursacher folgende Pflichten erfüllen:

⁶¹ Zur Grundfläche gehören die Erdoberfläche sowie Wasserflächen und der Grundwasserspiegel, nicht jedoch das Wasser selbst, ebenso wenig das Erdinnere und der Luftraum. Die Gestalt ist das morphologische Äußere der Fläche, die Nutzung die zweckgerichtete Verwendung der Fläche.

⁶² Im BNatSchG a.F. (§ 8 (1)) lautet dieser Passus noch folgendermaßen: „erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können“; die Formulierung „nachhaltig“, die auf eine besondere Dauer der Eingriffsfolgen verwies, wurde also gestrichen, da der Begriff „nachhaltig“ aktuell anders belegt ist als lediglich mit „dauerhaft“.

- *Vermeidung*: Vermeidbare Beeinträchtigungen müssen vermieden werden, d.h. es ist zu prüfen, ob eine Maßnahme in möglichst naturschonender Weise durchgeführt werden kann. Weiterhin ist zu überprüfen, ob überhaupt ein legitimes Interesse an der Durchführung des Vorhabens besteht.
- *Ausgleich*: Liegt ein Eingriff vor, ist der Verursacher verpflichtet, die unvermeidbaren Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege *vorrangig* auszugleichen. Ein Ausgleich ist erfolgt, wenn keine wesentlichen Beeinträchtigungen der Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zurückbleiben (Naturalrestitution mit Funktionsidentität⁶³).
- *Ersatz*: Kann der Eingriff nicht ausgeglichen werden, ist der „Eingriff in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen)“ (§ 19 (2) BNatSchG). Wenn eine Naturalrestitution nicht möglich ist, müssen die verloren gegangenen Funktionen gleichwertig wiederhergestellt werden. Die Länder werden explizit ermächtigt, auch Ersatzgelder einzuziehen⁶⁴:

„Die Länder können zu den Absätzen 1 bis 3 weitergehende Regelungen erlassen; insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen und vorsehen, dass bei zuzulassenden Eingriffen für nicht ausgleichbare oder nicht in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen Ersatz in Geld zu leisten ist (Ersatzzahlung).“ (§ 19 BNatSchG (4))

Kann ein Eingriff nicht ausgeglichen oder in sonstiger Weise kompensiert werden und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehen im Range vor, ist der Eingriff zu untersagen. Im Extremfall kann die Eingriffsregelung somit Flächenverbrauch verhindern.⁶⁵ Dennoch ist die Genehmigung eines Eingriffes, der die Zerstörung von Biotopen streng geschützter Arten nach sich ziehen würde, dann zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses erforderlich wäre. (§ 19 (3) BNatSchG).

Verhältnis zum Baurecht

Es ist generell zwischen der Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht (§§ 18-20 BNatSchG) und der Eingriffsregelung nach Baurecht zu unterscheiden: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gilt für den baulichen Außenbereich nach § 35 BauGB, für die übrigen Fälle (Änderung, Aufstellung, Ergänzung, Aufhebung von Bauleitplänen sowie Abrundungssatzung) ist die Eingriffsregelung nach Baurecht anzuwenden.⁶⁶ Eingriffe in Gebieten mit Bebauungsplänen (§ 30 BauGB), während der Planaufstellung (§ 33 BauGB) und im Innenbereich (§ 34 BauGB) gelten nicht als Eingriffe.

⁶³ In der Regel kann ein solcher Ausgleich *nicht* erfolgen.

⁶⁴ Vor der Novelle war es nicht in allen Ländern möglich, Ersatzgelder zu verlangen; teilweise konnte Ersatz nur über konkrete Maßnahmen geleistet werden.

⁶⁵ Nach dem neuen BNatSchG erfolgt erst nach der Prüfung, ob Ersatz möglich ist, die naturschutzrechtliche Abwägung und nicht mehr wie im BNatSchG a.F. vorgeschrieben nach dem Ausgleich. Damit wird die Abwägung abgewertet, da die Eingriffsuntersagung erheblich seltener zum Tragen kommen wird; denn Ersatz ist im Gegensatz zum Ausgleich fast immer möglich (LOUIS 2002b, S. 388).

⁶⁶ Das Verhältnis zum Baurecht wird geregelt in § 21 BNatSchG: „Sind auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen oder von Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 des Baugesetzbuches Eingriffe in

Somit ist die Eingriffsregelung für Bauleitplangebiete und für Gebiete des erweiterten Außenbereichs nach Vorschriften des Baugesetzbuchs abzuarbeiten. Nach § 1a (2) BauGB werden Vermeidung und Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe ein Abwägungsbelang der Abwägung nach § 1 (6) BauGB. Die Flächen für den Ausgleich sind entweder im Flächennutzungs- oder Bebauungsplan darzustellen, wobei diese Flächen auch an einem anderen Ort als dem Eingriffsort liegen können (§ 1a (3) BauGB).

Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplan, während der Planaufstellung und im unbeplanten Innenbereich gelten zwar nicht als Eingriffe, doch leben in diesem Fall die artenschutzrechtlichen Vorschriften nach § 42 (1) BNatSchG (bzw. § 20f (1) BNatSchG a.F.; LOUIS 1999a, 42) wieder auf, sodass bei Verstößen eine artenschutzrechtliche Ausnahme oder naturschutzrechtliche Befreiung nötig ist.

Für Gebiete nach FFH-Richtlinie, den Außenbereich nach § 35 BauGB sowie für Bebauungspläne, die ein Planfeststellungsverfahren ersetzen, bleiben die Vorschriften unverändert, d.h. hier gilt die Eingriffsregelung weiterhin uneingeschränkt.

Verfahren

Die Eingriffsregelung ist kein eigenständig abzuwickelndes Verfahren, sondern an bestehende Genehmigungs- bzw. Planungsverfahren gekoppelt, weshalb es auch als „Huckepackverfahren“ bezeichnet wird. Handelt es sich z.B. um ein Vorhaben, das eines Raumordnungsverfahrens bedarf oder UVP-pflichtig ist, sind die Verfahren miteinander zu kombinieren. Die für die Abarbeitung der Eingriffsregelung zuständige Behörde ist die im Verfahren federführende Fachbehörde, also nicht unbedingt die Naturschutzbehörde.⁶⁷ Um den Naturschutzbehörden dennoch eine Mitwirkung zuzusichern, müssen sie im Verfahren je nach Bundesland ins Benehmen oder Einvernehmen gesetzt werden.

Für die Anwendung der Eingriffsregelung existiert kein bundeseinheitliches Anwendungsverfahren, sodass jede Abarbeitungsbehörde (bzw. das ggf. beauftragte Planungsbüro) eine eigene Methode anwenden kann. Bisher haben sich lediglich regional einige Bilanzierungsverfahren durchgesetzt. Es existieren z.B. so genannte Punktwertverfahren, nach denen bestimmte Biotope aufgrund ihres Wertes für Natur und Landschaft eine gewisse Punktzahl zugewiesen bekommen. Es wird eine Bilanzierung der Punktzahl vor und nach dem Eingriff vorgenommen. „Fehlende“ Punkte müssen durch entsprechende Kompensationsmaßnahmen (z.B. Anlage von Gehölzen) erbracht werden. Weiterhin existieren argumentativ-qualitative Verfahren, die rein argumentativ den Eingriff bewerten und den Ausgleich festsetzen.

Die Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen sind per gesetzliche Verpflichtung durch den Verursacher des Eingriffs zu erbringen. Hierbei können die Naturschutzbehörden bzw. die Gemeinden entweder die Maßnahmen anstelle und auf Kosten des Verursachers durchführen oder aber der Verursacher führt diese selbst durch oder zahlt (je nach Land) ein Ersatzgeld, wenn er die Maßnahmen nicht selbst durchführen kann.

Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden.“

⁶⁷ Dies ist sogar eher selten der Fall; in einigen Ländern ist die Naturschutzbehörde z.B. beim Bodenabbau die federführende Behörde, so in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

Für Eingriffe nach Baurecht ist die Kostenerstattung für den Ausgleich in den §§ 135 a-c BauGB geregelt: Generell ist der Ausgleich Sache des Vorhabenträgers (§ 135 a (1) BauGB); hieraus ergibt sich die volle Kostenübernahmepflicht des Vorhabenträgers. Sind die Kompensationsmaßnahmen an anderer Stelle als dem Eingriffsort durchzuführen, soll die Gemeinde dies anstelle und auf Kosten des Vorhabenträgers übernehmen und auch die entsprechenden Flächen bereitstellen, sofern die Kompensation nicht auf andere Weise gesichert ist (§ 135 a (2) BauGB). In diesen Fällen kann die Gemeinde die Kosten nach Maßgabe der §§ 135 b und c geltend machen. Die Erstattungsregelungen sind an das Erschließungsbeitragsrecht angelehnt, was die einmaligen Herstellungskosten einschließt, nicht jedoch etwaige laufende Pflegekosten. Diese hätte die Gemeinde zu übernehmen (STÜER 2004, 13). Die Gemeinden haben das Recht, den Ausgleich betreffende Regelungen (u.a. Kostenerstattung, Kostenermittlung, und -verteilung) über eine Satzung zu treffen.

Änderungen der Eingriffsregelungen im Laufe der Zeit – Neuerungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (1993), durch das BauROG (1998) und durch die Novelle des BNatSchG (2002) im Vergleich zur ursprünglichen Fassung der Eingriffsregelung

1993 wurde durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz das Verhältnis zum Baurecht neu geregelt (sog. „Baurechtskompromiss“). Bis dato wurde die Eingriffsregelung für Gebiete mit Bebauungsplan via Baugenehmigung abgearbeitet. Allerdings zeigte sich, dass dieses Vorgehen wenig zweckmäßig war: Die erforderlichen Ausgleichsflächen waren nicht vorhanden, da sie in der Bauleitplanung nicht berücksichtigt wurden. Daher sollte die Eingriffsregelung nicht mehr für jedes einzelne Vorhaben in der Baugenehmigung anzuwenden sein, sondern die möglichen Eingriffe sollten bereits in der Bauleitplanung antizipiert werden, um die erforderlichen Ausgleichsflächen bereitstellen zu können. Allerdings war und ist folgerichtig nur noch die Maßnahmen als Kompensationsleistung zu erbringen, die im Bebauungsplan rechtsverbindlich festgesetzt sind; d.h. Vorhaben, die auf alten Bebauungsplänen basieren, müssen nicht kompensiert werden, ebenso wenig wie Eingriffe im unbeplanten Innenbereich. Für die Länder bestand zwischenzeitlich (1993-98) die Möglichkeit, in diesem Fall ein Ersatzgeld einzuführen.

Durch die Novelle des Bau- und Raumordnungsgesetzes (1998) war diese Neuerung – neben einigen Klarstellungen, Begriffsänderungen etc. – in das Baugesetzbuch überführt worden.⁶⁸ An der unterschiedlichen Behandlung von Innen- und Außenbereich änderte das BauROG nichts. Neu war, Eingriff und Ausgleich⁶⁹ in getrennten Bebauungsplänen realisieren zu können.⁷⁰ Somit war zwar der räumliche, nicht aber der funktionale Bezug aufgehoben. Ebenfalls neu war die Möglichkeit, dass die Kommune bei Ausgleichsmaßnahmen in Vorleistung geht und die Maßnahmen ebenso wie die durch die Gemeinde bereitgestellte Fläche mit dem Bauherrn abrechnet (über Kostenerstattungssatzungen nach § 135a-c BauGB). Auf diese Weise wurde es auch möglich, dass Kommunen ein „Ökokonto“

⁶⁸ Relevante Paragraphen: §§ 1a (2) und (3), 5 (2a), 9 (1a) und 135 a-c und 200° BauGB.

⁶⁹ Das Baurecht kennt seit 1998 nur noch den Begriff „Ausgleich“.

⁷⁰ Wobei LOUIS (1999, 48) vor dem Erlass getrennter Eingriffs- und Ausgleichsbauungspläne warnt, da dies rechtliche Risiken birgt (gemeinsame Abwägung ungeklärt, Fragen der Normenkontrolle). Ausführlich zur städtebaulichen Eingriffsregelung sowie den Problemen bei der Auswahl und Sicherung der Kompensationsflächen s. KÖCK (2004).

einrichteten: Bereits vor der Baumaßnahme werden auf bestimmten Flächen Maßnahmen durchgeführt, die später als Ausgleich angerechnet werden (es werden Punkte „abgebucht“) (LOUIS, 1999b).

Eine weitere Neuerung im Vergleich zu 1993 war die Einstellung umweltschützender Belange in die Abwägung nach § 1 (6) BauGB. Hierzu zählen neben der Eingriffsregelung z.B. Darstellungen in Landschaftsplänen, Prüfungen nach der FFH-Richtlinie, Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Abwägung eröffnet den Kommunen große Freiheiten bzw. Verantwortung in Bezug auf Umweltmaßnahmen. Da Bebauungspläne aufgrund der BauROG-Änderungen nicht mehr wie bisher von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt werden müssen, wenn sie aus einem genehmigten Flächennutzungsplan abgeleitet worden sind, besteht die Gefahr des „Wegwägens“ von Naturschutzbelangen aufgrund mangelnder Kontrolle.⁷¹ Eine ordnungsgemäße Abwägung setzt allerdings voraus, dass alle Belange ausreichend ermittelt und bewertet sind; ansonsten ist die Abwägung fehlerhaft und der Bebauungsplan nichtig (LOUIS, 1999b).⁷²

Die Novelle des BNatSchG aus dem Jahr 2002 brachte weitere Änderungen der Eingriffsregelung. So wurde die strikte Trennung bzw. Abfolge von Ausgleich und Ersatz gemildert: Eingriffe sind vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren. Erst wenn dies nicht möglich ist, wird abgewogen, ob das Vorhaben zulässig ist. Die Abwägung hatte vor der Novelle noch vor dem Ersatz zu erfolgen; d.h. war der Eingriff weder vermeidbar noch ausgleichbar und waren die Belange von Natur und Landschaft vorrangig, war der Eingriff zu untersagen.

Relevanz für den Flächenschutz

Der „Erfolg“ des als Verschlechterungsverbot konzipierten Instrumentes in seiner nunmehr fast 30jährigen Geschichte ist insgesamt schwer einzuschätzen, auch wenn z.B. WOLF (2004, 7) der Meinung ist, dass „in der Eingriffsregelung nahezu die magna charta des Schutzes naturnaher Flächen gesehen werden“ kann. Der Beitrag der Eingriffsregelung zum quantitativen und qualitativen Flächenschutz charakterisiert sich wie folgt:

- Die Eingriffsregelung kann dann einen Beitrag zum quantitativen Flächenschutz leisten, wenn aufgrund der Schwere der durch den Eingriff herbeigeführten, weder ausgleich- noch ersetzbaren Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes der Eingriff nicht durchgeführt werden darf. Dieser Fall ist allerdings sehr selten anzutreffen, zumal er durch die letzten Gesetzesänderungen erschwert wurde (Verschieben der Abwägung).
- Weiterhin soll im Verfahren der Eingriffsregelung auf eine möglichst natur- und flächenschonende Durchführung des Eingriffs hingewirkt, also die zu „verbrauchende“ Fläche möglichst gering gehalten werden.
- Die Eingriffsregelung sorgt zudem dafür, dass Naturbeeinträchtigungen kompensiert bzw. Versuche unternommen werden, erfolgte Zerstörungen auszugleichen (die „Naturalrestitution“ ist eine

⁷¹ KÖCK (2004, 3) dazu: Die Eingriffsregelung im Baurecht „eröffnet den Gemeinden neue Möglichkeiten eines effizienten Naturschutzes, vernachlässigt aber die Kontrolle und relativiert damit die Errungenschaft.“

⁷² Anforderungen an die Ausgleichsflächenbestimmung: Kosteneffizienter Ausgleich und ökonomischer Wert der Flächen bei KÖCK (2004, 3).

Fiktion). Zudem können durch die Anlage von zusammenhängenden Ausgleichsflächenpools im Laufe der Zeit durchaus wertvolle Biotope geschaffen werden, sodass der Eingriffsregelung hier eine positive Wirkung auf den qualitativen Flächenschutz zu bescheinigen ist.

- Die Eingriffsregelung wird allerdings nur in bestimmten Fällen wirksam: Unterhalb einer bestimmten Erheblichkeitsschwelle liegende Eingriffe werden ebenso wenig erfasst wie Eingriffe, die nicht einer Behörde angezeigt werden müssen oder von ihr durchgeführt werden.

Misst man den Erfolg, d.h. ihre Wirksamkeit, anhand der Versuche, die gemacht wurden, die Eingriffsregelung abzuwerten, ist sie allerdings als ausgesprochen wirksam einzuschätzen:

- 1976 wurde die Eingriffsregelung im Zuge der allgemein sehr hohen Problemwahrnehmung im Bereich Umweltschutz eingeführt,
- 1993 im Rahmen der deutschen Einigung mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz für bestehende Bebauungspläne außer Kraft gesetzt,
- 1998 mit dem BauROG der Kommunalaufsicht weitgehend entzogen⁷³,
- in der Naturschutznovelle von 2002 erfolgte eine weitere Abschwächung der Naturschutzbelange durch die Abwertung der naturschutzfachlichen Abwägung.

In der praktischen Anwendung der Eingriffsregelung bestanden allerdings von je her aufgrund der komplizierten Konzipierung des Instrumentes Probleme: Unzureichende Begriffsdefinitionen, die nicht auf Anheb durchschaubare Abfolge von Eingriff, Ausgleich, Ersatz, Vermeidung und Abwägung sowie das Fehlen von verbindlichen Anwendungshilfen und übergreifenden Normen (z.B. Positiv-Negativ-Listen für Eingriffe) erschweren die Umsetzung der Eingriffsregelung bis heute, ebenso wie die häufigen Gesetzesänderungen der letzten Jahre, die teilweise auf die Anwendungsvereinfachung zielten, tatsächlich aber zur allgemeinen Verwirrung beitrugen. Zudem war und ist häufig das Bearbeitungspersonal zeitlich und/oder fachlich schlichtweg überfordert: Wenn die federführende Behörde nicht die Naturschutzbehörde ist, müssen quasi „Naturschutzlaien“ über die Vor- oder Nachrangigkeit von Naturschutzbelangen entscheiden können.⁷⁴ Doch auch bei Fachleuten sind subjektive Bewertungskomponenten nicht auszuschließen: So findet z.B. bei Ackerböden eine „systematische Unterkompensation“ (UBA 2003, 14) statt, da intensiv genutzten landwirtschaftlichen Böden nur ein

⁷³ Bebauungspläne müssen bei vorhandenem gültigen Flächennutzungsplan nicht mehr der nächst höheren Behörde zur Genehmigung vorgelegt werden, sodass eine Gemeinde sehr weitgehende Freiheiten in der Anwendung bzw. Nichtanwendung der Eingriffsregelung besitzt, zumal die Eingriffsregelung laut § 1a BauGB nunmehr als Abwägungsbelang nach § 1 (6) BauGB eingestellt wird. Laut Vertretern von Naturschutzbehörden und anderen befragten Institutionen ist seit der Gesetzesänderung eine erheblich geringere Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft zu beobachten.

⁷⁴ I.d.R. wird die „Abarbeitung“ der Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung aber in die Hand von Planungsbüros gegeben. Weiterhin bestehen – allerdings unverbindliche – Handlungsempfehlungen (z.B. BfN 2002 oder von den Gremien der Städte- und Gemeindevertretung, z.B. Städtetag), die je nach Urhebererschaft andere Schwerpunktsetzungen aufweisen können. Prinzipiell kann jeder Bearbeiter der Eingriffsregelung eines der vielen existierenden Verfahren wählen, in dem die Wirkungen des Eingriffs beurteilt und kompensiert werden (zur Vielzahl der Verfahren vgl. z.B. Tabelle 39 Gebräuchliche Bewertungsverfahren in NRW auf S. 241).

geringer Wert bzgl. ihrer ökologischen Qualitäten zugebilligt wird,⁷⁵ mit der Folge, dass in erster Linie Ackerflächen für anderweitige Nutzungen – vor allem Umwidmung für Bauflächen – verwandt werden, zumal die Kompensationsmaßnahmen der angenommenen Minderwertigkeit der Ackerflächen entsprechend gering ausfallen müssen.

Die Beurteilung des Instruments als solches fällt daher heterogen aus, wobei es zudem eine große Rolle spielt, ob die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht zur Anwendung kommt.

Auf kommunaler Ebene muss die Eingriffsregelung pflichtmäßig im Rahmen der Erstellung von Bauleitplänen abgearbeitet werden (Eingriffsregelung nach Baurecht). Neben dieser gesetzlichen Pflicht besteht in der konsequenten Anwendung des Verursacherprinzips – der Eingriffsverursacher kommt für die Kosten der Kompensationsmaßnahmen auf – ein finanzieller Anreiz zur Anwendung der Eingriffsregelung. Angesichts der aktuellen Haushaltslage ist die Eingriffsregelung vielerorts die einzige Möglichkeit, überhaupt noch flächenschutzbezogene Maßnahmen qualitativer Art (in erster Linie Anlage von Biotopen) zu realisieren, weshalb das Instrument von Angehörigen der kommunalen Naturschutzverwaltung bzw. der entsprechenden Gemeindeämter überwiegend als positiv gesehen wird.⁷⁶

Der Akteur „Gemeinde“ in seiner Funktion als Träger der Bauleitplanung sieht das Instrument hingegen i.d.R. ungern, da bei zu vielen „grünen“ Festsetzungen potenzielle Investoren verschreckt werden. Die Gleichsetzung von abarbeitender und federführender Behörde ist daher ausgesprochen unglücklich gewählt, da die Gemeinde in erster Linie ihren ökonomischen Interessen bei der Flächenverwendung folgt: Die Einnahmeerwartungen liegen bei der Ausweisung von Bauland (Wohnen/Gewerbe) ungleich höher als bei der Bewahrung von Flächen als Lebensraum oder als Freizeit- und Erholungsfläche, sodass die Kommune in den meisten Fällen die Belange von Natur und Landschaft als nachrangig einstufen wird (vgl. Abschnitt 2.3). Bereits die Ausweisung von Kompensationsflächen stellt in den meisten Fällen ein Problem dar, da sich die betroffenen Flächen anderweitig ökonomisch erheblich gewinnträchtiger verwenden ließen – wobei das Problem der Flächenkonkurrenz deutlich zutage tritt.

So bleibt die Feststellung, dass bei konsequenter Anwendung die Eingriffsregelung aufgrund der Verteuerung der Flächeninanspruchnahme ein sehr wirksames Instrument sein könnte, es aber aufgrund der geschilderten Einschränkungen in Ausgestaltung und Anwendung nicht ist, zumal es den Einnahmeverhalten der Gemeinden zuwiderläuft.

⁷⁵ Ein Ansatz, der dieser Tendenz zuwiderläuft, ist der sog. Potenzialansatz, der das Entwicklungspotenzial einer Fläche in die Bewertung mit aufnimmt.

⁷⁶ Befragte Kommunalvertreter (die Interviews wurden durchgeführt im Rahmen der Studie PERNER/THÖNE 2002) lobten die Eingriffsregelung im Rahmen der Erstellung von Bauleitplänen entweder als „das einzige Instrument, mit dem angesichts der aktuellen Haushaltslage überhaupt noch was zu bewegen ist“, da sein unbestreitbarer Charme in der Anwendung des Verursacherprinzips liegt, das eine Überwälzung der Kosten auf den Verursacher des Eingriffs ermöglicht, oder fanden die Anwendung zu kompliziert und überdies zu leicht auszuhebeln (Stichwort „wegwägen“).

2.3 Kommunalfinanzen

Ein wesentlicher Aspekt im Rahmen des quantitativen Flächenschutzes (Problemfeld I) sind die kommunalen Finanzierungsmechanismen. Bei ihrer Betrachtung wird deutlich, wie groß der auf der Fläche lastende ökonomische Verwertungsdruck für die Gemeinden ist, da fast alle kommunalen Einnahmen mit der Fläche korrelieren.

Die Einnahmequellen sind:

- Gemeindesteuern (Abschnitt 2.3.1)
- Sonstige originäre Gemeindeeinnahmen (Abschnitt 2.3.2)
- Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (Abschnitt 2.3.3).

Weiterhin wird gezeigt, dass Kommunen durchaus ein Eigeninteresse am Flächenschutz entwickeln können, häufig in Verbindung mit touristischen Motiven (Abschnitt 2.3.4).

Abschließend werden in einer Übersicht (Abschnitt 2.3.5) die wichtigsten Einnahmemöglichkeiten zusammengestellt.

2.3.1 Gemeindesteuern

Eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden⁷⁷ sind Steuern⁷⁸, von denen sie Anteile erhalten oder die sie selbst erheben. Wie sich zeigt, sind die meisten von ihnen mit Flächenverbrauch verbunden.

Steuern bzw. Steueranteile der Gemeinden

Steuern bzw. Steueranteile, die den Gemeinden zustehen, werden in Art. 106 (5), (5a) und (6) GG festgelegt. Hierzu zählen: Anteile am Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer, das Aufkommen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. In einigen Bundesländern können diese zudem den Gemeinden das Aufkommen der Grunderwerbsteuer ganz oder teilweise überlassen.

Die *Gesetzgebungshoheit* für die Steuern liegt zumeist beim Bund, ggf. existiert ein Mitspracherecht der Länder via Bundesratsentscheidungen. Die Gemeinden haben nur eine Gesetzgebungskompetenz für die sog. „kleinen Steuern“ (Verbrauch- und Aufwandsteuern) – sofern ihnen diese durch Landesrecht eingeräumt wird. Die *Verwaltungshoheit* liegt für Gewerbe- und Grundsteuer als wichtigste Bestandteile der kommunalen Finanzautonomie sowie für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern bei den Gemeinden, die der Einkommen- und Umsatzsteuer bei den Landesfinanzämtern. *Ertragshoheit*

⁷⁷ Die Landkreise finanzieren sich in erster Linie über Umlageverfahren und nicht über eigene Steuern oder -anteile, weshalb im Folgenden von *Gemeindesteuern* bzw. -steueranteilen die Rede ist (ZIMMERMANN 1999, 166).

⁷⁸ In den westlichen Bundesländern sind Steuern die volumenmäßig wichtigsten Finanzgrundlagen der Gemeinden, in den östlichen Ländern nach wie vor Zuweisungen (vgl. Tabelle 6, S.78).

obliegt den Gemeinden in den Fällen Gewerbe- und Grundsteuer sowie den „kleinen Steuern“. (ZIMMERMANN 1999, 162 f.)⁷⁹

- Umsatzsteueranteil

Seit 1998 erhalten die Gemeinden als Kompensation für ihre Steuerausfälle aus der Unternehmenssteuerreform (Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer) 2,2 % des Umsatzsteueraufkommens. Da die Gemeinden diesen Anteil nach einem bundeseinheitlich festgelegten Schlüssel und nicht nach Umfang des örtlichen Aufkommens beziehen, „handelt es sich hierbei aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht mehr um einen Steuerverbund, sondern eine Zuweisung aus dem Umsatzsteueraufkommen“ (ZIMMERMANN 1999, 163).

- Einkommensteueranteil

„Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist“ (Art. 106 (5) GG). Das Nähere wird über ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz festgelegt. Hierin könnte z.B. geregelt werden, dass die Gemeinden ein Hebesatzrecht für den Gemeindeanteil erhalten, was aber bis dato nicht der Fall ist.

Der Einkommensteueranteil ist die wichtigste Finanzierungsquelle der Gemeinden innerhalb der Steuereinnahmen (s. Tabelle 6). Es fallen Anteile der veranlagten Einkommensteuer, der Lohnsteuer sowie der Kapitalertragsteuer an, wobei die Erträge dieser Gemeinschaftsteuer wie folgt verteilt werden: von den ersten beiden Teilsteuern erhalten Bund und Länder jeweils 42,5 %, die Gemeinden 15 %⁸⁰, von der Kapitalertragsteuer Bund und Länder je 44 %, die Gemeinden 12 %.

Das Aufkommen der Steuern, d.h. die insgesamt zur Verfügung stehende Verteilungsmasse, kann die Gemeinde nicht beeinflussen, wohl den ihr zustehenden Anteil: Dieser wird über eine periodisch festgelegte Schlüsselzahl bestimmt, die abhängig von der Einwohnerzahl ist. Maßgeblich für die Höhe des Einkommensteueranteils, den die Gemeinde erhält, ist also der Wohnsitz des Steuerpflichtigen, was für die Gemeinden einen nicht unbeträchtlichen Anreiz darstellt, Einwohner anzusiedeln. (MATSCHKE, HERING 1998, 52 f.)

- Grundsteuer

In ihrem Aufkommen ist die Grundsteuer⁸¹ die drittgrößte Gemeindesteuer, die allerdings im Vergleich zu Einkommensteueranteil und Gewerbesteuer nur gering ausfällt (s. Tabelle 6). Die Grundsteuer wird unterteilt in die Grundsteuer A auf den Einheitswert der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und die Grundsteuer B auf außerlandwirtschaftliche bebaute und unbebaute Grundstü-

⁷⁹ Allgemeine Informationen zu Steuern finden sich z.B. auch in den Internetseiten des Bundesfinanzministeriums (Lexikon Steuern und Zölle).

⁸⁰ Die Gemeinden erhalten 15 % an der Gesamtheit des Aufkommens in ihrem Land. Diese Gesamtmasse ist auf Grundlage des Einwohneraufkommens nach bestimmten Schlüsselzahlen zu verteilen (ausführlich s. ZIMMERMANN 1999, 175 ff.).

⁸¹ Informationen zur Ausgestaltung der Grundsteuer befinden sich z.B. bei BIZER (1994 und 1995) oder MATSCHKE, HERING (1998, 57)

cke. Die Steuer wird auf die Grundstücke einschließlich der errichteten Gebäude erhoben. Maßgeblich für die Höhe der Grundsteuer sind die Einheitswerte bzw. Ersatzwirtschaftswerte, die im Bewertungsgesetz festgelegt sind. Es gelten folgende Bewertungsgrundlagen:

- für Grundbesitz (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft⁸², sonstige bebaute und unbebaute Grundstücke) in den alten Ländern der Einheitswert nach den Wertverhältnissen von 1964⁸³
- für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (ohne Wohnungen) in den neuen Ländern der laut Bewertungsgesetz ermittelte Ersatzwirtschaftswert entsprechend den Wertverhältnissen von 1964
- für Grundstücke in den neuen Länder, für die ein Einheitswert von 1935 festzustellen ist, gilt dieser⁸⁴
- für Mietwohngrundstücke und Einfamilienhäuser, die vor 1991 entstanden sind und für die kein Einheitswert von 1935 feststellbar ist, gilt laut § 42 GrStG (Grundsteuergesetz) eine Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche (pauschal pro m²).

Die Einheitswerte bzw. Ersatzwirtschaftswerte werden mit ebenfalls gesetzlich festgelegten Steuermesszahlen multipliziert und ergeben so den Steuermessbetrag für das betreffende Grundstück. Auf diesen Steuermessbetrag können die Gemeinden eigene Hebesätze festlegen, und zwar getrennt für die Grundsteuer A und B.

Die aktuellen Steuermesszahlen betragen für Grundstücke in den alten Ländern zwischen 2,6 und 3,5 ‰, für Grundstücke in den neuen Ländern zwischen 5 und 10 ‰ (je nach Art und Gemeindegruppe; erhöhte Werte aufgrund der niedrigeren Werteinstufung durch die Hauptfeststellung von 1935), für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einheitlich 6 ‰. Die durchschnittlichen gewogenen Hebesätze der Gemeinden betrug für das Jahr 2000 für die Grundsteuer A 278 ‰ und für die Grundsteuer B 367 ‰. Es ist also aufgrund der Hebesätze – die ebenso wie die betreffenden Einheitswerte niedriger sind – davon auszugehen, dass das Aufkommen der Grundsteuer A niedriger ausfällt als das von Grundsteuer B. So betrug das Aufkommen für das Jahr 2000 für die Grundsteuer insgesamt ca. 8,8 Mrd. €, von denen nur 0,3 Mrd. € auf die Grundsteuer A entfielen.

Da die Einnahmen aus der Grundsteuer B erheblich über denen der Grundsteuer A liegen, besteht ein finanzieller Anreiz für die Gemeinden, unbebaute Flächen, die i.d.R. der Grundsteuer A unterliegen, in bebaute Grundstücke umzuwandeln. Tatsächlich ist die Aufkommensentwicklung der Grundsteuer zwischen 1992 und 2001 deutlich angestiegen, was entweder auf Anhebung der Hebesätze oder auf ein verstärktes Wachstum der Bemessungsgrundlage – d.h. der Umwandlung von unbebauten in bebaute Flächen (Umwandlung Grundsteuer A in B) – zurückzuführen ist. Ursächlich für die Entwicklung dürfte in der Tat eine starke Wohnbautätigkeit gewesen sein, ausgelöst durch geburtenstarke Jahrgänge

⁸² Für die Bewertung der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke wird der Ertrag einbezogen, wobei natürliche Ertragsbedingungen (Bodenschätzung, klimatische Verhältnisse etc.) durch betriebsbedingte (Verkehrslage, Betriebsgröße etc.) ergänzt werden (ausführlich BIZER 1995, 140 ff.).

⁸³ Die aktuellste Hauptfeststellung des Einheitswertes datiert für die alten Länder vom Stichtag 01.01.1964. In der DDR erfolgte keine solche Hauptfeststellung, sodass in diesen Fällen Ersatzwirtschaftswerte ermittelt wurden oder auf die Hauptfeststellung von 1935 zurückgegriffen wurde.

⁸⁴ s. FN 83.

(in den Jahren 1999-2001 ist der Wohnungsbestand in den alten Ländern um ca. 1,5 % und in den neuen Ländern sogar um 2 % pro Jahr gewachsen). (FUEST, THÖNE 2005, 21)

- **Gewerbsteuer**

Die Gewerbesteuer ist, vor der Grundsteuer, die wichtigste originär gemeindliche Steuer. Die Gewerbesteuer⁸⁵ wird auf den Gewerbeertrag erhoben, d.h. den Gewinn, den ein Betrieb erwirtschaftet, vermehrt oder vermindert um bestimmte Beträge, um eine etwaige Doppelbelastung, z.B. aus Gewerbe- und Grundsteuer, zu vermeiden. Auch die Gewerbesteuer ist, wie die Grundsteuer, den Realsteuern zuzurechnen. Da die Gewerbesteuer den Gewinn vermindert, beeinflusst sie gleichzeitig die Höhe der ebenfalls zu zahlenden Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Das Gewerbesteuergesetz legt die Bemessungsgrundlage und einen Teil des Steuersatzes fest; der andere Teil wird über das Hebesatzrecht der Gemeinden von ihnen selbst bestimmt. Über eine Gewerbesteuerumlage müssen die Gemeinden einen Teil der Steuer an das Land und den Bund abführen. Diese Umlage besitzt auch eine ausgleichende Wirkung, da sie große Unterschiede zwischen den Gemeinden abschwächt. Weiterhin ist anzumerken, dass die Umlage von der Höhe gemeindlicher Hebesätze (s.u.) unberührt bleibt.

Die Ermittlung des Gewerbeertrages erfolgt über eine Gewinnberechnung nach Einkommensteuer- bzw. Körperschaftsteuergesetz. Dieser wird, unter Berücksichtigung eines Freibetrages⁸⁶, mit einer Steuermesszahl multipliziert. Resultat ist der Steuermessbetrag. Auf diesen können die Gemeinden – wie bei der Grundsteuer – ihren eigenen Hebesatz (Hundertsatz) legen.

Die Gewerbesteuer ist die wichtigste originäre Einkommensquelle der Gemeinden. Problematisch für die aktuelle Finanzsituation der Gemeinden ist jedoch der Umstand, dass durch die im Laufe der Zeit vorgenommenen Gesetzesänderungen⁸⁷ eine Gewinnbesteuerung übrig geblieben ist, die konjunkturabhängig ist und den Gemeinden keine Planungssicherheit bieten kann. In den letzten Jahren waren z.T. erhebliche Steuereinbrüche festzustellen, besonders in Gemeinden, die stark von einem Gewerbebetrieb abhängig sind. Andererseits kann die Hinzunahme gewinnunabhängiger Elemente in die Gewerbesteuer die Unternehmen in wirtschaftlich schlechten Zeiten über Gebühr belasten (s. auch Abschnitt 3.2.1.1).

⁸⁵ Informationen zur Gewerbesteuer befinden sich z.B. bei MATSCHKE, HERING (1998, 55 f.).

⁸⁶ Natürliche Personen und Personengesellschaften erhalten einen Freibetrag von 24.500 €, bis 72.500 € gelten ermäßigte Steuermesszahlen, darüber hinaus gilt die Steuermesszahl von 5 %.

⁸⁷ Das Gewerbesteuergesetz wurde 1950 vom Bund erlassen und seitdem mehrfach geändert: Durch die Gemeindefinanzreform von 1969 wurden die Gemeinden ab 1970 zu einer Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder verpflichtet, was aber durch einen im Aufkommen höheren Anteil an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer kompensiert wurde. Zum 01.01.1980 wurde die Gewerbesteuerumlage um ein Drittel gesenkt sowie der Anteil an Lohn- und Einkommenssteuer von 14 auf 15 % aufgestockt. Allerdings wurde zum selben Termin die Lohnsummensteuer, eine nicht unerhebliche Einnahmequelle, gestrichen, und die Mindereinnahmen durch weitere Absenkung der Gewerbesteuerumlage gemildert. Eine weitere Belastung für die Gemeindefinanzen war die im Rahmen der Unternehmensteuerreform beschlossene Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer zum 01.01.1998. Diese Steuerausfälle sollen durch eine Zuweisung von 2,2 % des Umsatzsteueraufkommens ausgeglichen werden. (Quelle: s. FN 85)

▪ Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

Für diese sog. „kleinen Steuern“ steht den Gemeinden als einzige der genannten Steuern auch das Steuerfindungsrecht zu, d.h. die Gemeinden dürfen über Art und Höhe der Steuer frei – innerhalb des vorgegeben Rahmens durch Land und Bund – entscheiden. Zu den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zählen z.B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Getränkesteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer.

Generell dürfen die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nicht „bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig“ sein (Art. 105 (2a) GG), was den Gemeinden einen geringen Spielraum zur Erhebung eigener Steuern belässt. So macht das Aufkommen dieser Steuern auch nur einen sehr geringen Anteil am Gesamtaufkommen der den Gemeinden zufließenden Steuereinnahme aus.⁸⁸

▪ Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer wird von den Ländern erhoben. Da diese das Aufkommen den Gemeinden teilweise oder ganz überlassen können und die Steuer zudem flächenrelevante Wirkungen hat, soll sie an dieser Stelle erwähnt werden. Erhoben wird eine Steuer von 3,5 % auf neu erworbene Grundstücke (auf die sog. „Gegenleistung“, i.e. Kaufpreis)⁸⁹. Das Aufkommen im Jahr 2003 betrug 4,8 Mrd. € (STATISTISCHES BUNDESAMT 2004, 660).

Auswirkungen auf den Flächenverbrauch

Das aktuelle gemeindliche Steuersystem lässt keine Korrelation Flächensparziel – Besteuerung erkennen: Es existiert keine Steuer mit nennenswertem Aufkommen, die Naturschutz- oder Flächensparziele unterstützen würde. Im Gegenteil dienen sowohl die Ausweisung von Wohngebieten als auch die Verfügbarmachung von Flächen für gewerbliche Zwecke fiskalischen Zielen der Gemeinde, sodass diese rational handelt, wenn sie einen Großteil ihrer Fläche diesen Widmungen zur Verfügung stellt:

- Die wichtigsten kommunalen Einnahmen aus Steuern, der *Einkommensteueranteil* und der *Umsatzsteueranteil*, sind an die Einwohnerzahl gekoppelt. In der Erhöhung dieser beiden Steueranteile liegt ein Anreiz zur Attrahierung neuer Einwohner begründet, was i.d.R. mit Flächenverbrauch – durch die Ausweisung neuer Baugebiete, vor allem der besonders flächenextensiven Einfamilienhausbebauung – einhergeht. „Jede Stadt oder Gemeinde ist daher schon aus rein finanziellen Gründen an einer **möglichst hohen Zahl steuerpflichtiger Einwohner mit erstem Wohnsitz** interessiert. Die Gemeinden können z.B. durch ansprechende Wohngebiete, moderne Infrastruktur und durch Förderung der Ansiedlung von Gewerbebetrieben (Arbeitsplätze!) zusätzliche Einwohner gewinnen oder die Abwanderung bisheriger Bürger verhindern“ (MATSCHKE, HERING 1998, 53; Hervorhebung im Original).

⁸⁸ Das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ist im Vergleich zu den anderen Steuereinnahmen so gering, dass es nicht gesondert erfasst wird.

⁸⁹ Von der Grunderwerbsteuer ausgenommen sind geringwertige Grundstücke (bis 2500 €), bestimmte Grundstücke bei Nachlässen, Erwerb durch Ehegatte oder Verwandte.

- Die *Gewerbsteuer* als drittgrößte Einnahmequelle ist ebenfalls eng an die Fläche gekoppelt: Das Vorhalten von Flächen zur Gewerbenutzung ist eine sehr wichtige Differenzierungsmöglichkeit der Gemeinden im interkommunalen Wettbewerb, weshalb für diesen Zweck mehr als ausreichend Flächen bereitgestellt werden.⁹⁰
- Die Steuer mit direktem Bezug zur Nutzung von Grundflächen, die *Grundsteuer*, bewirkt in ihrer derzeitigen Konzeption eine deutlich höhere Besteuerung von bebauten als von unbebauten Flächen: Die Grundsteuer B auf außerland- und forstwirtschaftliche Grundstücke eröffnet den Gemeinden eine erheblich höhere Einnahmemöglichkeit als die Grundsteuer A, sodass für die Gemeinden ein Anreiz besteht, möglichst viele Flächen bebauen zu lassen, um die Einnahmen aus der Grundsteuer B zu erhöhen. Dass durch die Umwandlung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken in Wohn- oder Gewerbegebiete das Grundsteueraufkommen nicht unerheblich ansteigt, lässt sich auch an der Entwicklung der Grundsteueraufkommens der letzten Jahre ablesen (s. Tabelle 6): Betrug das Aufkommen für die Bundesrepublik im Jahre 1999 noch ca. 8,64 Mrd. €, steigt der Wert im Jahr 2001 auf 9,08 Mrd. €; was durch eine massive Bautätigkeit und somit der Umwandlung von Grundstücken von Grundsteuer A nach B erklärt werden kann; denn im Durchschnitt der Flächenländer steigt das Aufkommen durch den Wechsel von Grundsteuer A zu Grundsteuer B um das 23-Fache von ca. 4 € pro Kopf auf 92 € pro Kopf (PERNER, THÖNE 2002).

Weiterhin wird die *Grunderwerbsteuer* – die von den Ländern erhoben wird, denen auch das Aufkommen zusteht (das ganz oder teilweise den Gemeinden oder Gemeindeverbänden überlassen werden kann) – als mobilitätshemmende Steuer kritisiert: Durch den Aufpreis besteht ein Hemmnis für Käufe und Verkäufe von Immobilien, d.h. ein Umzug z.B. in Arbeitsplatznähe wird erschwert. Daher wird im Interesse des Flächenschutzes für eine Abschaffung dieser Steuer plädiert, was bei einem Aufkommen von 4,8 Mrd. € jährlich jedoch auf erheblichen Widerstand seitens der Länder stoßen dürfte.

2.3.2 Sonstige originäre Gemeindeeinnahmen: Gebühren und Beiträge, Erwerbseinnahmen, Veräußerungserlöse

Neben den Steuern existieren noch andere originäre Einnahmequellen der Gemeinden: Gebühren und Beiträge, Erwerbseinnahmen sowie Veräußerungserlöse.⁹¹

Sonstige Einnahmen und Verwendungsweisen

Während Steuern Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung sind (ZIMMERMANN, HENKE 1997, 17), muss für die Erhebung von *Gebühren* eine konkrete Gegenleistung erfolgen. So werden Gebühren für die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen erhoben, wobei man preisähnliche Benutzungsgebühren (z.B. für Müllabfuhr, Abwasserentsorgung, Marktstände etc.) und steuerähnliche

⁹⁰ Hinzu kommen weitere positive Effekte für Kommunen wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und Erhöhung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer. Untersuchungen zu fiskalischen Mehreinnahmen aus Wohn- bzw. Gewerbenutzung z.B. bei JUNKERNHEINRICH (1994).

⁹¹ Auf die Möglichkeit der Kreditaufnahme wird hier nicht eingegangen, da sie keine originäre Einnahmequelle darstellt.

Verwaltungsgebühren (z.B. für Auskünfte, für das Ausstellen bestimmter Dokumente) unterscheiden kann (ZIMMERMANN 1999, 138).

Auch für die Erhebung von *Beiträgen* ist die Bereitstellung einer Leistung erforderlich (z.B. Erschließungsbeiträge), die aber, im Gegensatz zu den Gebühren, als einmalige Investitionen zu verstehen sind und nicht zur Finanzierung laufender Kosten herangezogen werden. In diesem Sinne kann man auch Ersatzgelder im Rahmen der Eingriffsregelung (ausführlich zur Eingriffsregelung s. Abschnitt 2.2.5) verstehen, die eine Kommune über eine Kostenerstattungssatzung nach §§ 135 a-c BauGB einnimmt: Wenn der Verursacher eines Eingriffs nicht in der Lage ist, Kompensationsmaßnahmen durchzuführen, kann die Gemeinde dies übernehmen und dem Verursacher in Rechnung stellen.

So existiert **beispielsweise** in der Stadt Dortmund eine solche Satzung: Die Kommune führt die festgelegten Kompensationsmaßnahmen durch, geht somit in Vorleistung und erhebt anschließend die angefallenen Kosten bei den Grundstückseigentümern. Diese Vorgehensweise ist vergleichbar mit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen.

Erwerbseinnahmen von Gemeinden können zum einen durch Beteiligungen an Marktunternehmen entstehen (viele Kommunen sind beispielsweise Anteilseigner der RWE AG), zum anderen durch eigene, öffentliche Betriebe erwirtschaftet werden. Die Gewinne aus solchen Einnahmen sind ebenso frei einsetzbar wie die aus *Veräußerungserlösen* und können theoretisch auch für die Erfüllung von Naturschutzaufgaben verwendet werden.

Ein **Beispiel** für eine solche Vorgehensweise ist die Einrichtung einer Naturschutzstiftung im Landkreis Osnabrück im Jahre 1991, deren Stiftungskapital in Höhe von damals 6,4 Mio. DM aus dem Verkaufserlös von RWE-Aktien gespeist wurde. Aus den Zinserträgen des Vermögens (ehemals ca. 250.000 DM pro Jahr, d.h. ca. 128.000 €) werden Maßnahmen zum Erhalt der heimischen Kulturlandschaft, Umweltvorsorge und -bildung, Ankauf und Pflege ökologisch wertvoller Flächen, Naturschutzprogramme etc. gefördert. Durch die Stiftungserträge ist die Durchführung von Pflegemaßnahmen etc. langfristig gesichert. Ein Nachteil ist die möglicherweise daraus resultierende Kürzung der Haushaltsmittel für diese Maßnahmen.

Auswirkungen auf den Flächenverbrauch

Die Gelder, die Gemeinden über *Beiträge* und *Gebühren* einnehmen, fließen zwar als Entgeltabgaben in den allgemeinen Haushalt ein, dienen aber im Prinzip als Vorteilsausgleich für bestimmte Leistungen (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie Kostenbeteiligung begünstigter Personen an bestimmten Einrichtungen, QUAAS 1997, 2). Eine Relevanz für den Flächenverbrauch kann daher nur insofern von ihnen ausgehen, als konkrete Natur(schutz)leistungen überhaupt abgegolten werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings der Charakter von Natur und Landschaft als öffentliches Gut, das sich in weiten Teilen durch Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum auszeichnet, sodass die Teile von Natur und Landschaft zu ermitteln sind, die sich durch Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben überhaupt erfassen lassen können. Ein Beispiel ist die Kostenerstattung im Rahmen der Eingriffsregelung; denkbar wären auch „Eintrittsgelder“ für bestimmte naturnahe Gebiete, Versiegelungsabgaben o.Ä.

Erwerbseinnahmen fließen i.d.R. in den allgemeinen Haushalt ein und werden zur Deckung laufender Ausgaben benötigt; es steht den Gemeinden also frei, für welche Zwecke sie herangezogen werden.

Verkaufserlöse, auch aus kommunalen Grundstücksveräußerungen, werden ebenfalls häufig zur Aufstockung der Haushaltsmittel benutzt (obwohl diese Veräußerungen eben nicht zur Sanierung des allgemeinen Haushalts gedacht sind). Gerade diese Variante ist derzeit ein häufig eingesetztes Mittel, akute Finanzengpässe des laufenden Haushaltsjahres zu überbrücken: „Die Kommunen haben zur Finanzierung ihrer Haushalte im vergangenen Jahr wieder verstärkt Mittel aus Vermögensverkäufen einsetzen müssen, nachdem sich dieser Rückgriff auf die Vermögenssubstanz im Jahr 2000 gegenüber den beiden Vorjahren deutlich reduziert hatte. ... Schon in den vergangenen Jahren sahen sich Städte mit defizitären Verwaltungshaushalten gezwungen, entgegen den Regeln des kommunalen Haushaltsrechts Erlöse aus Vermögensverkäufen sogar für die Finanzierung laufender Ausgaben in den Verwaltungshaushalten einzusetzen“ (KARRENBERG, MÜNSTERMANN 2002, 11). So versuchte auch die Stadt Köln, ihr Defizit (ca. 500 Mio. € für die Haushaltsjahre 2003/2004) durch die Verkäufe der kommunaleigenen Wohnungsbaugesellschaften GAG und Grubo zu überbrücken.⁹²

Das Beispiel Osnabrück, bei dem Verkaufserlöse bzw. Zugewinne gezielt für Naturschutzzwecke eingesetzt wurden, dürfte – zumindest in der aktuellen angespannten Haushaltslage der meisten Kommunen (die Stiftung des Landkreises Osnabrück wurde 1991 ins Leben gerufen, s.o.) – ein Einzelfall sein.⁹³ Auch dürfte die Priorität von Naturschutzbelangen und sonstigen freiwilligen Aufgaben (v.a. Bildungs- und sonstige kulturelle Projekte) derzeit hintenan gestellt sein, solange nicht geklärt ist, wie beispielsweise laufende Pflichtausgaben (Sozialhilfe, Personalkosten etc.) bewältigt werden.

2.3.3 Kommunalen Finanzausgleich (KFA)

Eine weitere wichtige Einnahmequelle der Kommunen sind Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs. Für Gemeinden in den ostdeutschen Bundesländern machen Zuweisungen sogar der größte Einnahmeteil des Haushaltes aus. Bereits in der Darstellung von Begriffen, System, Funktionen etc. des KFA wird deutlich, inwiefern die Zuweisungen an die Einwohnerzahl und somit an Flächenverbrauch gekoppelt sind.

Grundlagen des Kommunalen Finanzausgleichs

Allgemeines

Als ein Kernelement der Finanzverfassung (Artikel 104a-115 GG) regelt der Finanzausgleich (Artikel 105-107 GG) die Verteilung der Aufgaben und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften Bund, Ländern und Kommunen. Der vertikale Finanzausgleich regelt die Beziehungen zwischen verschiedenen, der horizontale die zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene. Es wird zwischen dem (vor-

⁹² Der geplante Verkauf ist allerdings durch zweimalige Abstimmungsniederlage der damaligen Kommunalregierungskoalition gescheitert (s. dazu u.a. Berichte des Kölner Stadt Anzeigers der 2. und 3. Kalenderwoche des Jahres 2003).

⁹³ Zumindest mit einem Stiftungsvermögen dieser Höhe; kommunale Stiftungen zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen, zumeist für laufende Pflegearbeiten, sind der Autorin auch aus anderen Kommunen bekannt, z.B. Verden oder Hildesheim.

geordneten) *passiven* und dem (nachgeordneten) *aktiven* Finanzausgleich unterschieden, wobei ersterer sich auf die *Aufgaben-* und zweiterer sich auf die *Ausgabenverteilung* bezieht.⁹⁴

Der *originäre* passive Finanzausgleich legt die Aufgaben der öffentlichen Träger fest, d.h. es erfolgt eine Zuordnung von Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen.⁹⁵ Dabei müssen diese Kompetenzen bzgl. einer Aufgabe nicht notwendigerweise in einer Hand liegen, was ggf. zu Konflikten führen kann, v.a. wenn eine Ebene über Ausgaben entscheidet, die eine andere zu tragen hat.⁹⁶ Auch kommt es zu suboptimalen Aufgabenzuordnungen, da je nach Art der Aufgabe eine andere Größe der Gebietskörperschaft vonnöten sein kann. Da nicht für jeden Aufgabentyp eine bestimmte Gebietskörperschaft geschaffen werden kann, werden im *ergänzenden* passiven Finanzausgleich diese Verzerrungen möglichst ausgeglichen, z.B. indem externe Effekte durch Zuweisungen internalisiert werden. Der ergänzende passive Finanzausgleich legt dementsprechende Zahlungsströme fest (zunächst Richtung und Höhe).

Zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben benötigen die Gebietskörperschaften entsprechende finanzielle Ressourcen. Diese werden über den aktiven Finanzausgleich verteilt. Der *originäre* aktive Finanzausgleich soll über Steuern die Grundausstattung der Kommunen sicherstellen. Die steuerlichen Einnahmen der Kommunen werden in Artikel 106 GG festgelegt; den Gemeinden stehen demnach eigene Anteile am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer, das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuern sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu (s. dazu auch Abschnitt 2.3.1).

Kann über die Steuermittel keine ausreichende Finanzgrundlage zur Aufgabenerfüllung geschaffen werden, können über den *ergänzenden* aktiven Finanzausgleich via Zuweisungen Engpässe ausgeglichen werden. Hier sind neben den Ausgleichszuweisungen, die dazu dienen, Unzulänglichkeiten des originären aktiven Finanzausgleich zu beseitigen, auch (zweckgebundene) Lenkungs zuweisungen zur Korrektur von Unzulänglichkeiten des passiven Finanzausgleichs möglich (s.u. Zuweisungsarten).

Beim Kommunalen Finanzausgleich handelt es sich um einen *ergänzenden aktiven* Finanzausgleich: Den Kommunen werden zusätzlich zu ihren Steuereinnahmen Zuweisungen des Landes gewährt. Das Land lässt auf diese Weise die Kommunen an seinen Finanzmitteln teilhaben, wozu es nach Artikel 106 VII GG verpflichtet ist. Das Ausmaß der Beteiligung wird dabei von den Ländern durch Finanzausgleichsgesetze (FAG) oder Gemeindefinanzierungsgesetze (GFG) festgelegt, die von Land zu Land stark differieren. Er ist also ein Ausgleichssystem zwischen den deutschen Flächenländern und ihren Kommunen, in dem die Länder über vertikale Zuweisungen horizontale Wirkungen induzieren

⁹⁴ Es wird deutlich, dass der Begriff „Finanzausgleich“ viel weiter gefasst ist, als er im Allgemeinen gebraucht wird. Der im englischen genutzte Terminus „intergovernmental fiscal relations“ beschreibt das Gemeine sehr viel präziser (KOPS 1984, 239).

⁹⁵ Es muss also vorher eine Entscheidung ergangen sein, welche Aufgaben staatlich erledigt werden sollen und von wem, d.h. Anzahl und Art der Entscheidungsträger. (KOPS 1984, 240).

⁹⁶ Die Verteilung der Aufgabenkompetenzen könnte sich an den von der ökonomischen Theorie des Föderalismus entwickelten Kriterien orientieren. Da diese jedoch vielfach nur schwer zu operationalisieren sind, wird häufig auf andere, nicht immer rational begründbare Kalküle zurückgegriffen (HANSMEYER 1992, 1133).

(MÜNSTERMANN 1976, 275). Die damit verbundenen Ziele, die eingesetzten bzw. prinzipiell einsetzbaren Mittel, wie auch das Ausgleichsverfahren werden im Folgenden kurz allgemein dargestellt.

Ziele

Mit dem kommunalen Finanzausgleich werden drei verschiedene Ziele verfolgt: ein fiskalisches, ein redistributives und ein allokatives Ziel:

- Innerhalb des *fiskalischen Ziels* werden die Finanzmittel der Kommunen durch Landeszuweisungen generell aufgestockt (nicht nur die der finanzschwachen Gemeinden), um die selbstbestimmte Aufgabenerfüllung der Gemeinden (Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 (2) GG) zu gewährleisten.
- Das *redistributive Ziel* des KFA intendiert einen Ausgleich von Finanzkraftdisparitäten, damit alle Kommunen ihren Bürgern ein ähnliches Leistungsangebot (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 106 (3) S. 4 GG) zur Verfügung stellen können (BÖTTICHER-MEYNER 1989, 208).
- Das *allokative Ziel* dient der Internalisierung räumlicher Nutzenspillovers, die innerhalb des passiven Finanzausgleichs nicht berücksichtigt werden können oder sollen. Zu dieser Kategorie würden z.B. von Kommunen bereitgestellte ökologische Leistungen bzw. Naturschutzleistungen zählen, die über die Gemeindegrenzen hinaus reichen.

Während zur Erfüllung der fiskalischen und redistributiven Ziele allgemeine, d.h. von den Kommunen frei einzusetzende Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden müssen, können die Länder zum Erreichen des allokativen Ziels Lenkungszuweisungen – mit Empfangs- oder Verwendungsaufgabe – einsetzen. Die Länder können also auf diese Weise versuchen, das Verhalten der Kommunen auf eine bestimmte Weise zu beeinflussen („goldener Zügel“).⁹⁷

Zuweisungsarten

Die einzelnen Zuweisungsarten lassen sich – wie oben bereits angedeutet – in erster Linie durch den Freiheitsgrad in Empfang und Verwendung unterscheiden (BERGMANN et al. 1998).

Allgemeine Zuweisungen können die Kommunen frei einsetzen. Generell sind Schlüssel- und Bedarfszuweisungen zu unterscheiden. Schlüsselzuweisungen sollen den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung garantieren und werden, wie der Name schon sagt, nach einem speziellen Berechnungsschlüssel verteilt, dessen Basisindikator die Einwohnerzahl einer Kommune ist (HANSMEYER 1992, 1134). Bedarfszuweisungen sollen darüber hinaus besondere Finanzbedarfe von Kommunen abdecken, die durch die Erfüllung spezieller, individueller Aufgaben entstehen. Daher kann es bei dieser Zuweisungsart keine allgemeingültigen Vergabemechanismen geben; die Bedarfszuweisungen werden diskretionär vergeben (MÜNSTERMANN 1976, 278)

Allerdings werden spezielle Bedarfszuweisungen von den Ländern kaum genutzt, wie die Zusammenstellung der Zuweisungsarten in Tabelle 5 verdeutlicht: Gerade einmal 0,6 % (0,3 Mrd. €) der Gesamtzuweisungen sind Bedarfszuweisungen. Speziellen Bedarfen wird entweder durch die Unterteilung der

⁹⁷ Allerdings können auch die allgemeinen Zuweisungen zu (ungewollten) Lenkungswirkungen führen, wie sich im Folgenden zeigen wird.

Zuweisungen in bestimmte Teilschlüsselmassen (mit entsprechenden Zuweisungsmechanismen) Rechnung getragen, oder aber das Land verzichtet völlig auf eine solche Unterteilung der Schlüsselmasse.

Die Kommunen erhalten weiterhin als allgemeine Zuweisung Anteile des erhöhten Länderanteils an der Umsatzsteuer, der als Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienlastenausgleichs vereinbart wurde. Dieser Anteil wird den Gemeinden nach einem bundeseinheitlichen Verfahren erstattet. Da es sich hier um einen Ersatz für entgangene Einkommensteuereinnahmen handelt, wird der Anteil nach den Maßstäben verteilt, die für die Verteilung der originären Einkommensteueranteile der Gemeinden angewandt werden.

Tabelle 5: Kommunalen Finanzausgleich – Umfang der Zuweisungsarten 2003

Zuweisungsart	in Mrd. €	Anteil an Gesamtzuweisungen
Allgemeine Zuweisungen	27,0	57,9 %
Familienlastenausgleich	1,2	2,6 %
Schlüsselzuweisungen	21,5	46,1 %
Bedarfszuweisungen	0,3	0,6 %
sonstige allgemeine Zuweisungen	4,0	8,6 %
Zweckgebundene Zuweisungen	19,6	42,1 %
Erstattung v. Ausgaben für staatliche Aufgaben	5,2	11,2 %
Zuweisungen für laufende Zwecke	6,7	14,4 %
Schuldendiensthilfen	0,0	0,0 %
Investitionszuweisungen	7,7	16,5 %
Gesamt	46,6	100,0 %

Zusammenstellung: nach BMF (2004, 168)

Zweckgebundene Zuweisungen induzieren im Gegensatz zu den Allgemeinen Zuweisungen eine Lenkungswirkung des Zuweisungsgebers: Die übergeordnete Gebietskörperschaft bringt die untergeordnete dazu, Aufgaben in einer bestimmten Art und Weise zu verwirklichen, indem die Erstattung der anfallenden Kosten – zumeist ist ein Eigenanteil der Kommunen erforderlich (Komplementärmittel) – an Empfangs- oder Verwendungsaufgaben gebunden ist. Es lassen sich drei Arten von Zweckzuweisungen unterscheiden:

- Kostenerstattung für von der übergeordneten Gebietskörperschaft übertragene Aufgaben,
- Sonderlastenausgleiche z.B. für Schulen⁹⁸,
- antragsgebundene Zuweisungen für konkrete Vorhaben, zumeist mit Verwendungsaufgaben.

Im Allgemeinen werden durch Zweckzuweisungen Aufgaben abgedeckt, an deren Erfüllung das Land ein größeres Interesse hat als die Kommune.⁹⁹ Daher muss zur Erfüllung der Aufgaben ein Anreiz

⁹⁸ Da für die Sonderlastenausgleiche Gelder nach bestimmten aufgaben- und bedarfsbezogenen Schlüsseln vergeben werden, die Verwendung jedoch – innerhalb der Aufgabe – frei ist, besteht in diesem Fall eine große Ähnlichkeit mit den Schlüsselzuweisungen (BERGMANN et al. 1998).

geboden werden, in diesem Fall finanzieller Art. Allerdings beklagen sich die Kommunen wiederholt über diese Führung am „goldenen Zügel“.

Ausgleichsmechanismus

Das Ausgleichsverfahren des kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen der Schlüsselzuweisungen lässt sich in vier Schritte unterteilen.

1. Bestimmung der Finanzausgleichsmasse
2. Bestimmung des Finanzbedarfs
3. Bestimmung der Finanzkraft
4. Ausgleich im engeren Sinne.

zu 1.: Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse besteht aus dem obligatorischen und dem fakultativen Steuerverbund. Nach Art. 106 (7) GG müssen die Länder obligatorisch von ihrem Anteil an den Gemeinschaftssteuern einen durch die Landesgesetzgebung zu bestimmenden Anteil an die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände weitergeben (sog. Verbundquote). Innerhalb des fakultativen Steuerverbundes steht es den Ländern hingegen frei, ob und inwieweit ein Teil der landeseigenen Steuern den Kommunen zufließt.

zu 2.: Bestimmung des Finanzbedarfs

Da eine Bestimmung des Finanzbedarfs anhand der einzelnen kommunalen Aufgaben und den dafür erforderlichen Kosten (bei effizienter Aufgabenerfüllung) nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist, greift man auf einen „Ersatz“-Indikator zurück: die Einwohnerzahl. Insgesamt soll pro Bürger ein in den Kommunen ungefähr gleiches Leistungsniveau erzielt werden. Da aufgrund unterschiedlicher Theorien davon ausgegangen wird, dass der Ausgabenbedarf mit wachsender Einwohnerzahl überproportional ansteigt (was im Weiteren noch hinterfragt werden soll, s.u.), wird in den meisten Ländern mit dem sog. „veredelten“ Einwohner gearbeitet, d.h. gestaffelt nach bestimmten Gemeindegrößenklassen wird ein Einwohner mit Faktoren > 1 multipliziert (sog. Hauptansatzstaffel).

Die Einwohnerveredelung geht auf mehrere Theorien zurück:

- POPITZ (1932) geht davon aus, dass Einwohner größerer Ortschaften andere und mehr Leistungen brauchen als Einwohner kleinerer Ortschaften bzw. vom Lande. Als Beispiel fungiert u.a. die Schaffung der Kanalisation in den Städten, die auf dem Lande aufgrund der dort vorhandenen Sickergruben nicht notwendig war. Heute ist es allerdings häufig der Anschluss ländlicher Regionen an das Kanalnetz, der sehr hohe Pro-Kopf-Kosten verursacht.
- Das von Arnold BRECHT 1932 formulierte „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ (BRECHT 1932, 6) beruht auf der Annahme, dass auch die Erbringung gleichwertiger öffentlicher Leistungen in Städten zu höheren Kosten führt, da bereits die Vorleistungen teurer zu beziehen sind (Grundstückspreise etc.) oder kostenaufwendigere tech-

⁹⁹ In diese Kategorie fallen i.d.R. Flächenschutzprojekte.

nische Lösungen realisiert werden müssen. Allerdings ist das BRECHTSche Gesetz nicht prinzipiell als Rechtfertigung für eine Einwohnerveredelung geeignet, da neben den durchaus im Einzelnen vorhandenen höheren Kosten in der Stadt ebenso Kostenvorteile durch Agglomerationseffekte bestehen. So weist auch BÖSINGER (1999, 207) darauf hin, dass die finanz- und auch regionalwissenschaftliche Theorie keinen plausiblen Grund sieht, von der Annahme steigender Skalenerträge der Produktion öffentlicher Leistungen Abstand zu nehmen. Zudem hebt er noch einmal hervor, dass weiterhin die empirische Evidenz für die Gültigkeit des BRECHTSchen Gesetzes fehlt.

Ein weiterer Ansatz zur Erklärung höherer Kosten in verdichteten Gebieten und damit einer Notwendigkeit höherer Zuweisungen für solche Räume ist die Abgeltung von Nutzenspillovers: Städte haben zentralörtliche Leistungen zu erbringen, die auch von Umlandgemeinden mitgenutzt werden können. Zur Abgeltung dieser hohen Aufwendungen sei eine höhere Pro-Kopf-Zuweisung gerechtfertigt.¹⁰⁰ Allerdings könnte man innerhalb dieser Argumentationsschiene genauso erhöhte Zuweisungen an ländliche Gemeinden rechtfertigen, die für ihre Nachbargemeinden, insbesondere Ballungsräume, unentgeltlich ökologische Leistungen zur Verfügung stellen („Produktion“ von sauberer Luft und Trinkwasser, Bereitstellen von Erholungsräumen etc.). Weiterhin lässt sich nicht feststellen, welcher Teil der erhöhten Zuweisungen tatsächlich zur Internalisierung der Spilloverkosten notwendig ist. So können Untersuchungen über das kommunale Ausgabenverhalten nur widerspiegeln, dass Kommunen, die derartig veredelte Zuweisungen erhalten, auch mehr Geld ausgeben – was jedoch kein Indiz für „echten“ Bedarf darstellt (z.B. HARDT/SCHMIDT 1998).

Eine entscheidende Rolle bei der Quantifizierung des Finanzbedarfs einer Kommune spielt die finanzielle Situation des Landes: Der Finanzbedarf der Kommune wird in der sog. Ausgangs- oder Bedarfsmesszahl ausgedrückt.

Diese ist das Produkt aus Gesamtansatz (d.h. Haupt- und Nebenansätze¹⁰¹) und Grundbetrag. Dieser Grundbetrag wird vom Land jährlich so festgelegt, dass die vorhandene Finanzausgleichsmasse vollständig aufgebraucht wird, d.h. in Ländern, in denen eine größere Finanzausgleichsmasse zu verteilen ist, ergibt sich in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl u.U. ein höherer Grundbetrag. Die Bedarfsmesszahl wird also folgendermaßen ermittelt:

Bedarfsmesszahl = Gesamtansatz x Grundbetrag

Gesamtansatz = Hauptansatz + Nebenansatz bzw. Nebenansätze

Hauptansatz = EW-Zahl x Hauptansatzfaktor (Einwohnerveredelung)

Nebenansatz für spezifische Kostenverursacher (z.B. für Schüler, Senioren oder Sozialhilfeempfänger, die eine unterdurchschnittliche Steuerkraft erbringen, aber überdurchschnittliche Leistungen in Anspruch nehmen), nicht zu verwechseln mit speziellen Bedarfsansätzen; Nebenansätze werden zumeist auch über die Einwohner angesetzt, sodass es de facto zu einer weiteren Einwohnerveredelung kommt.

¹⁰⁰ Hierzu können aber auch Nebenansätze zum einwohnerbezogenen Hauptansatz herangezogen werden, mit denen anhand pauschalierter Maßstäbe sogar direkter an die betreffenden Leistungen angeknüpft werden kann (HANSMEYER 1980, 107).

¹⁰¹ Der *Gesamtansatz* setzt sich aus dem Hauptansatz (Einwohnerzahl, veredelt) und Nebenansätzen (Leistungsansätze, Sonderbedarfsansätze, ebenfalls einwohnerbezogen) zusammen, sodass einwohnerstarke Gemeinden höhere Bedarfe bzw. Zuweisungen erhalten, da die Ansätze zusammen eine weitere Veredelung der Einwohnerzahl bewirken.

zu 3.: Bestimmung der Finanzkraft

Die Bestimmung der Finanzkraft erfolgt über die sog. Steuerkraftmesszahl, in der bestimmte Steuereinnahmen der Kommunen berücksichtigt werden: Gewerbe- und Grundsteuer mit fiktiven Hebesätzen¹⁰², Ist-Anteil der Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Steuerkraftmesszahl ist demnach, wie die Ausgangsmesszahl, eine fiktive Größe.

zu 4.: Ausgleich im engeren Sinne

Übersteigt der Finanzbedarf einer Kommune ihre Finanzkraft, erhält sie Ausgleichszuweisungen, um dennoch ihre Aufgaben in angemessenem Umfang erfüllen zu können. Es erfolgt allerdings i.d.R. kein vollständiger Ausgleich, sondern das Land setzt eine Ausgleichsquote < 100 % fest (die „klassische“ Ausgleichsquote liegt bei 50 %). Würde ein 100 %iger Ausgleich erfolgen, könnte eine Gemeinde zwar alle ihr übertragenen Aufgaben garantiert erfüllen, würde jedoch nicht dazu angehalten, ihre Steuerkraft zu erhöhen, indem vorhandene Potenziale optimal genutzt werden.¹⁰³ Diese Abwägung zwischen finanzausgleichstheoretischen und allokativen Gesichtspunkten muss politisch vorgenommen werden.

Ist die Finanzkraft höher als der Finanzbedarf (bei sog. abundanten Gemeinden der Fall), können die Länder eine Abführung der überzähligen Steuermittel zu einem bestimmten Prozentsatz verlangen (Finanzausgleichsumlage).¹⁰⁴

Fasst man die einzelnen Ausgleichsbedarfe der Kommunen zusammen, so erhält man den Gesamtausgleichsbedarf im gesamten Bundesland. Damit die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse komplett aufgebraucht wird, wird der Grundbetrag entsprechend normiert. In einem letzten Schritt wird die Zuweisung an die einzelne Kommune bestimmt. Sie ergibt sich als das Produkt aus der landesspezifischen Ausgleichsquote und der Differenz von Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl.

Auswirkungen auf den Flächenverbrauch

Es lässt sich feststellen, dass die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich positiv mit Flächenverbrauch korrelieren: Da die Schlüsselzuweisungen am Indikator Einwohnerzahl anknüpfen, ist davon auszugehen, dass die Attrahierung von Einwohnern, die i.d.R. mit Flächenverbrauch einhergeht, z.B. über die Ausweisung neuer Baugebiete, im Interesse der Kommunen liegt. Für die Gemeinden besteht dann ein fiskalischer Anreiz, die Einwohnerzahl zu erhöhen, wenn die zusätzlichen Zuweisungen und sonstigen geldwerten Vorteile (z.B. Erhöhung der Kaufkraft), die hierauf zurückzuführen sind, stärker wachsen als die zusätzlichen öffentlichen Leistungen, die für die neuen Einwohner erbracht werden müssen. Durch die Einwohnerveredelung wird der Trend zur Erhöhung der Einwohnerzahl sogar noch bestärkt, wenn eine Kommune durch den Zuzug von neuen Bewohnern in die nächst höhere Größenklasse aufsteigt und somit höhere Schlüsselzuweisungen erhält. Somit ist eine wenn

¹⁰² Man verwendet normierte Hebesätze, um die Differenzen, die durch die unterschiedlichen kommunalen Hebesätze verursacht werden, auszuschalten (HANSMEYER/KOPS 1985, 47).

¹⁰³ Siehe dazu z.B. HANSMEYER/KOPS (1985, 56).

¹⁰⁴ so in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein

auch ungewollte Lenkungswirkung der allgemeinen Zuweisungen in Richtung Steigerung des Flächenverbrauchs zu beobachten.

Bedarfe, die für den Schutz von Natur und Landschaft bzw. generell für die Erhaltung von Freiflächen anfallen, werden derzeit *weder gewährt noch anerkannt*, was u.a. auf die enge Auslegung des „Bedarfes“ als pekuniäre Kosten zurückzuführen ist. Im Finanzausgleich erstattet werden derzeit *direkte* Ausgaben, die mit der Erfüllung der kommunalen Aufgaben zusammenhängen; in dieser Logik werden *indirekt* anfallende Kosten, z.B. in Form von Opportunitätskosten, *nicht berücksichtigt*. Opportunitätskosten sind allerdings genau die Kosten, die in großem Umfang bei der Freihaltung von Flächen für Naturschutz anfallen: Werden Flächen nicht als Baugebiet ausgewiesen und somit keine neuen Einwohner angesiedelt, erhält die Gemeinde keine erhöhten Zuweisungen. Dennoch stellt die betreffende Gemeinde Leistungen zur Verfügung, die extern unentgeltlich mitgenutzt werden können: Erholungsflächen, Grundwasserneubildungsflächen, Kaltluftschneisen etc. Da allerdings keine bezifferbaren Kosten – außer ggf. Pflegekosten, Kosten für Flächenankauf¹⁰⁵ – entstehen, entstehen den Gemeinden, die diese Art von Nutzensspillovers produzieren, keine quantifizierbaren Finanzbedarfe. In der Literatur ist häufig eine Bestätigung dieser Vorgehensweise im Sinne der herkömmlichen Bedarfs- bzw. Kostendefinition zu finden: „Sollen diese ökologischen Spillovers jedoch ebenso wie die Zentrale-Orte-Externalitäten im (kommunalen) Finanzausgleich abgegolten werden, so muss ein entsprechender Finanzbedarf in den Gemeinden des ländlichen Raums nachgewiesen werden (BERGMANN et al. 1998, 108).

Anders sieht die Abgeltung von Spillovers aus, die im Rahmen der Erbringung zentralörtlicher Leistungen entstehen: Da hier i.d.R. nicht unerhebliche, bezifferbare Kosten entstehen (Erhalt, Neubau, Finanzierung von Krankenhäusern, Schulen, sonstigen kulturellen Einrichtungen etc.), werden diese Ausgaben in gewissem Umfang erstattet. Zudem basiert das Konstrukt der Einwohnerveredelung auf der Abgeltung potenzieller Zusatzleistungen bzw. erhöhtem Kostenbedarf pro Einwohner. Allerdings ist weder erwiesen, dass durch die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen generell überproportional hohe Kosten entstehen, sodass eine erhöhte Zuweisung gerechtfertigt erscheint, noch ist das BRECHTSche Gesetz empirisch nachgewiesen (s.o.). Daher erscheint es fragwürdig, eine einseitige Abgeltung von Leistungen, die Ballungsgebiete für Landgemeinden erbringen, beizubehalten, ohne entsprechende Leistungsströme der Gegenrichtung zu berücksichtigen. Denn die Internalisierung räumlicher Nutzenspillovers gehört zu den Grundaufgaben des Kommunalen Finanzausgleichs (s.o. allokativer Funktion), sodass eine prinzipiellen Nutzung des KFA zum Abgleich ökologischer Leistungen nahe liegt. Allerdings ist für eine solche Nutzbarmachung eine Erweiterung des Bedarfs- bzw. Kostenbegriffs vonnöten, was letztendlich eine politische Entscheidung bedingt; systematisch ist dies unproblematisch.

¹⁰⁵ Ausgaben, die derzeit im Bereich der Aufgabe „kommunaler Naturschutz“ anfallen, müssen aus dem allgemeinen Haushalt einer Kommune bestritten werden.

2.3.4 Einnahmen aus (quantitativem) Flächenschutz

Wenn Kommunen Einnahmen – in erster Linie indirekter Art – über Flächenschutz erzielen können, kann ein Gegengewicht zu baulichen Verwendungsweisen etabliert werden: In manchen Gemeinden kann es daher ratsam sein, bewussten *Verzicht* auf Einnahmen aus Flächenverbrauch zu üben. Insbesondere ist hier der Verzicht auf die Ausweisung neuer potenzieller Baugebiete zu nennen, wenn die Attraktivität der Landschaft ein wichtiges Grundkapital für anderweitige ökonomische Aktivitäten – in erster Linie Tourismus – darstellt. Die direkten und indirekten Wirkungen und Einnahmen, die durch touristische Aktivitäten entstehen (z.B. Arbeitsmarkteffekte, Erhöhung der Kaufkraft), übersteigen die anderweitigen Einnahmen, sodass auf eine bauliche Nutzung und die damit verbundenen finanziellen Vorteile verzichtet werden kann.

Ein **Beispiel** ist die **Gemeinde Garmisch-Partenkirchen**, wo seit Anfang der 1970er Jahre keine Baugebiete mehr ausgewiesen werden, um den Charakter des Tales zu erhalten. Und dies, obwohl der Gemeinde bei Ausweisung die Abschöpfung des Planwertes zustände – bei Baulandpreisen von ca. 600-650 €/m² eine nicht unerhebliche Summe.

Ein weiteres **Beispiel** ist die **Gemeinde Hindelang**, wo die Siedlungspolitik sehr restriktiv gehandhabt wird: Bauen dürfen nur Einheimische. Es gilt zudem die so genannte „Einheimischendienstbarkeit“ mit einer Laufzeit von 25 Jahren, innerhalb derer das Haus nur von Einheimischen benutzt werden darf. Es ist verboten, das Haus an jemanden zu verkaufen, der seinen Hauptwohnsitz noch keine 5 Jahre oder nur einen Nebenwohnsitz in der Gemeinde hat. Im Falle eines Verstoßes ist die Gemeinde berechtigt, in den Verkaufsvertrag einzuspringen – zu 70 % des Verkehrswertes).¹⁰⁶ Durch diese rigorose Einschränkung der Siedlungsentwicklung soll der Reiz des Tales, der u.a. in seinem offenen Charakter liegt, erhalten werden. Auch weitere Naturschutz-Aktivitäten der Gemeinde, u.a. das bekannte Projekt „Hindelang Natur & Kultur“ (s. Abschnitt 8.2.2), stehen in enger Verknüpfung mit touristischen Motiven.

Neben der Verknüpfung mit dem *quantitativen* Flächenschutz kann durch touristische Nutzungen auch eine Steigerung des *qualitativen* Flächenwertes erreicht werden: Sofern es sich um sog. „sanften“ Tourismus handelt, der in erster Linie auf Landschaftserleben abzielt, spielt die Qualität der Umgebung eine wichtige Rolle für die Urlauber. Da der Durchschnittsurlauber eine „schöne“ Landschaft nachfragt, ist damit allerdings nicht unbedingt gewährleistet, dass es sich auch um naturschutzfachlich wertvolle Gebiete handelt. Dieses Zusammentreffen ist eher eine glückliche Fügung, wenn die Qualität der Landschaft auf naturverträgliche Wirtschaftsweisen zurückzuführen ist.¹⁰⁷

Bewusster Naturtourismus, bei dem die Urlauber gezielt ursprüngliche Landschaft in Naturreservaten erleben wollen, ist ein anderer Tourismussektor, der die Landschaftsqualität explizit vermarktet. In diesem Tourismussegment sind Synergieeffekte zwischen Tourismus und Flächenschutz nur dann zu erwarten, wenn eine behutsame, kontrollierte Nutzung stattfindet. Es besteht die Gefahr, dass bei Überschreiten bestimmter tolerierbarer Besucherzahlen und/oder ohne Vorhandensein qualifizierter Besucherlenkungskonzepte nachhaltige Schädigungen an den wertvollen Bereichen entstehen – und gleichzeitig dem Tourismus das Grundkapital entzogen wird.

¹⁰⁶ In Gerichtsurteilen ist die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens bestätigt worden.

¹⁰⁷ Beispiele, wo diese Verknüpfung bewusst vorgenommen wird, sind z.B. das bereits zitierte Projekt „Hindelang Natur & Kultur“ sowie das „Naturerlebnisdorf Nettersheim“ (vgl. Abschnitt 8.1.2).

2.3.5 Übersicht über die wichtigsten Einnahmequellen

Die folgende Tabelle 6 enthält eine Aufstellung der kommunalen Einnahmen in den Jahren 1999 – 2004, darunter die beiden größten Einnahmeposten Steuern und Zuweisungen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die Kommunaleinnahmen insgesamt eine rückläufige Tendenz aufweisen. Gerade die Gewerbesteuern sind unerwartet stark eingebrochen (s. auch KARRENBERG, MÜNSTERMANN 2002, 7). Waren es 1999 und 2000 noch gut 19,3 Mrd. € Einnahmen, sanken diese zwischenzeitlich auf gut 15 Mrd. €. „Rekordjahr“ im negativen Sinne war 2003, in dem die kommunalen Haushalte ein Defizit von 8,5 Mrd. € aufwiesen (KARRENBERG, MÜNSTERMANN 2004, 16). 2004 war zum ersten Mal wieder ein Anstieg der Gewerbesteureinnahmen auf 18,5 Mrd. € zu verzeichnen (s. Tabelle 6). Dennoch bleibt die Finanzlage der Kommunen angespannt. Umso mehr ist davon auszugehen, dass zukünftig an freiwilligen Aufgaben, zu denen auch die meisten Aufgaben im Bereich Flächenschutz zählen, gespart wird. Ebenso ist davon auszugehen, dass die Gemeinden versuchen werden, ihre Einnahmeausfälle zu kompensieren, z.B. durch vermehrte Attrahierung von Einwohnern und Gewerbeansiedlungen sowie durch Veräußerung von Kommunalvermögen.

Tabelle 6: Kommunale Einnahmen in den Jahren 1999 – 2004 in Mrd. €

Einnahmen	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ²⁾
Steuern	51,03	51,91	49,06	47,49	46,76	49,40
darunter:						
– Gewerbesteureinnahmen (netto)	19,49	19,34	17,14	15,80	15,15	18,50
– Einkommensteueranteil	20,45	21,28	20,42	20,22	19,82	18,76
– Umsatzsteueranteil	2,64	2,66	2,68	2,59	2,59	2,62
– Grundsteuer ¹⁾	8,64	8,85	9,08	9,26	9,57	k.A.
Gebühren	17,07	16,94	16,681	16,09	16,22	16,24
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	38,07	39,14	39,34	39,77	37,96	38,25
Investitionszuweisungen	8,12	8,44	8,14	8,26	7,99	8,60
Sonstige Einnahmen	32,60	29,72	30,88	32,93	32,42	31,76
gesamt	146,89	146,15	143,95	144,54	141,35	144,25
Ausgaben	144,57	146,92	147,91	149,20	149,82	152,50
Defizit	+2,32	- 0,77	-3,95	-4,66	-8,47	-8,25

¹⁾ die Werte für die Grundsteuer entnommen aus Statistisches Jahrbuch; aufgrund von Umrechnung (DM in €) und Rundungswerten ggf. keine exakte Aufsummierung möglich

²⁾ teilweise Schätzungen

Quelle: eigene Zusammenstellung nach KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2000-2004), sowie STATISTISCHES BUNDESAMT (1999-2004)

Die Einnahmen der westlichen und östlichen Bundesländer weisen andere Schwerpunkte auf (s. Tabelle 7): Während im Westen die Steuereinnahmen den größten Anteil der Einnahmen ausmachen, sind dies im Osten nach wie vor Zuweisungen, vorrangig aus dem KFA. In der folgenden Tabelle wird beispielhaft die Situation für 2002 dargestellt, an der sich auch in den Folgejahren im Grundsatz, d.h.

an der relativen Größe der Einnahmeposten, wenig geändert hat (im Jahr 2003 lagen die Einnahmen im Westen bei 1850 €/EW, im Osten sogar knapp darüber mit 1852 €/EW, 2004 im Westen bei 1.891 €/EW und im Osten bei 1.752 €/EW, KARRENBERG, MÜNSTERMANN (2003, 11 bzw. 2004, 12)).

Tabelle 7: Kommunale Einnahmen in West und Ost 2002

Art der Einnahme	West		Ost	
	in € je Einwohner	%	in € je Einwohner	%
Steuern	727	38,3	298	16,9
Gebühren	223	11,7	145	8,2
Laufende Zuweisungen	449	23,7	766	43,5
Investitionszuweisungen	75	4,0	223	12,7
Sonstige	424	22,3	329	18,7
gesamt	1.898	100	1.762	100

Quelle: KARRENBERG, MÜNSTERMANN 2002

2.4 Interkommunale Konkurrenz

Verschärfend auf die ohnehin schon kritische Situation im Bereich des Flächenverbrauches wirkt die interkommunale Konkurrenz. Im Wettbewerb um die Anziehung von Einwohnern und Gewerbebetrieben zur Erzielung erhöhter Einnahmen wirkt sich die Kopplung von Gemeindefinanzen und Flächenverbrauch besonders gravierend aus: Das wichtigste Instrument im Standortwettbewerb ist nach wie vor die Ausweisung und Realisierung von Bauflächen über die Bauleitplanung:

- Zum einen besteht die Option der Gewerbeflächenausweisung: „Bei der Konkurrenz um ein mehr oder weniger vorgegebenes Potenzial an ansiedlungswilligen Unternehmen spielt im Wettbewerb zwischen deutschen Kommunen die Gewerbeflächenpolitik eine hervorragende Rolle, da andere Instrumente der Wirtschaftsförderung kaum interkommunale Differenzierungsmöglichkeiten bieten [...].“ (KRUMM 2001a, 119);
- zum anderen die der Baulandausweisung für Wohnzwecke, wobei der Wettbewerb um Einwohner laut MÖNNICH (2005, 32) im Lichte der demographischen Veränderungen an Brisanz gewinnt: „Als Folge des demographisch bedingten Einwohnerschwundes und wegen der besonderen Fixkostenbelastung kommunaler Infrastrukturen entwickelt sich der Wettbewerb zu ruinöser Konkurrenz“.

Zur Abwerbung von Einwohnern und von Betrieben wurden und werden aufgrund der erwünschten fiskalischen Effekte häufig großzügig „frische“ Flächen vorgehalten, für die eigentlich kein Bedarf besteht. Berücksichtigt man, dass die Flächen – bei scheinbar massenhafter Verfügbarkeit, vor allem in peripheren Gebieten – zudem zumeist sehr preisgünstig oder, für gewerbliche Investoren, kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, um die nachbarschaftliche Konkurrenz zu unterbieten, kann nicht mehr von einer effizienten Allokation des Produktionsfaktors Fläche gesprochen werden. So wurden häufig zu große Mengen an Gewerbeflächen bereitgestellt, um wirklich die erwarteten Effekte auf die kommunalen Einnahmen nach sich ziehen zu können: „Die mangelnde Effektivität und Effizienz der Bür-

germeisterkonkurrenz um Gewerbeansiedlungen hat sich mit vielen Fehlinvestitionen in Infrastrukturvorleistungen bei der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern erneut bestätigt“ (MÖNNICH 2005, 33).

Auch GREIVING, NEUMEYER, SONDERMANN (2004, 249 ff.) stellten in einer Untersuchung zu Flächenvorhaltung für Gewerbezwecke interkommunale Konkurrenz als großes Hemmnis für eine effiziente Flächennutzung heraus: Es wurden Flächen ausgewiesen, für die kein aktueller Bedarf besteht, nur um prinzipiell ein Angebot für Investoren vorhalten zu können. Da zudem keine Monitoringssysteme vorliegen, ob und welche der Flächen genutzt werden, wurden zudem neue Bedarfe angemeldet, obwohl die alten Flächen nicht einmal ausgenutzt wurden.¹⁰⁸ Neben die interkommunale Konkurrenz tritt also das Problem unvollständiger Information und ineffizienter Flächennutzung.

Neue Dimensionen im Wettbewerb um Einwohner werden laut MÖNNICH (2005, 34 ff.) anhand einer Untersuchung der Einwohnerentwicklung in Bremen und Umland verdeutlicht: Die Entwicklung der Wohnflächennutzung verlief in allen Untersuchungsräumen (Betrachtungszeitraum 1979-2001) expansiv; wobei besonders die Umlandgemeinden außerhalb des klassischen Speckgürtels Einwohnerzuzüge zu verzeichnen hatten, wohingegen die Kernstadt Einwohner verlor. Um die Migrationsbewegungen ins städtische Umland zu stoppen, setzte die Stadt Bremen – nachdem die „üblichen“ Methoden (Ausweisung von Einfamilienhausneubaugebieten zum Aufhalten der typischen „Stadtflüchter“, Ausweisung sonstiger Baugebiete für gehobene Einkommensklassen, Subventionierung von Baugrundstücken und Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer) keinen rechten Erfolg hatten – auf die Gründung einer Neubürgeragentur mit dem Auftrag, gezielt neue Bürger anzuwerben. Hintergrund ist die Verknüpfung von Kommunaleinnahmen mit der Einwohnerzahl (v.a. Einkommensteueranteil).

Bedenkt man, dass die Ausweisung von Baugebieten für die Gemeinden mit Kosten verbunden sind (Planung, Erschließung etc.), zudem die demographische ebenso wie die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung auf sinkende Bewohner/Bauherrenzahlen sowie wenige ansiedlungswillige Gewerbebetriebe schließen lässt, kann sehr wohl die These vom ruinösen Wettbewerb der Gemeinden vertreten werden, da den anfallenden Kosten keine adäquaten Einnahmen mehr gegenüber stehen. Solange die Haupteinnahmequellen der Gemeinden jedoch mit der Bereitstellung von Flächen für Wohn- und Gewerbezwecke verbunden ist, ist allerdings nicht mit einer Änderung der gängigen Praxis zu rechnen.

Ein möglicher Lösungsansatz bei unveränderten Rahmenbedingungen (Verknüpfung Fläche – Kommunaleinnahmen) wäre z.B. ein gemeinsames Vorgehen von Gemeinden im Wettbewerb um knappe Einwohner und Investoren. Derartige interkommunale Zusammenarbeit wird jedoch deutlich seltener als Konkurrenz praktiziert und setzt bestimmte (Zwangs)situationen voraus (vgl. Abschnitt 3.3).

¹⁰⁸ Auch wurden und werden Teile der Gewerbeflächen für Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung verwandt; die Sinnhaftigkeit der Schaffung derartig verinselter Kompensationsbiotope sei dahin gestellt. Zunehmend geht die Tendenz in Richtung Auflösung des räumlich-funktionalen Zusammenhangs von Eingriff und Ausgleich.

2.5 Fazit: Anreize zur (Nicht-)Berücksichtigung von Flächenschutzaspekten im kommunalen Kontext

Die Analysen der Vorgaben, Instrumente und Finanzierungsmechanismen für die kommunale Ebene zeigt, dass bisher kaum wirksame Anreize zum Flächenerhalt bestehen. Es kann zudem von einer *Nichtkompatibilität von ordnungsrechtlicher und planerischer Rahmensetzung und ökonomischen Realitäten* ausgegangen werden, die ein hohes Maß an Ineffizienzen im Bereich Flächenverwendung nach sich zieht:

- Ziele und Vorgaben von europäischer oder nationaler Ebene (Bund, Land) kommen nur mittelbar über die planerischen Vorgaben/Instrumente bei den Kommunen an,
- Planungs- und Finanzierungskompetenz sind häufig nicht deckungsgleich,
- der entscheidende Plan (B-Plan) für die Ausweisung von baulichen Flächennutzungen wird weitgehend autonom von den Gemeinden erstellt, wobei sie i.d.R. nicht durch quantitative Festlegungen oder Ausweisungsvorgaben „gestört“ werden, zumal Umweltbelange nur Teil der Abwägung sind,
- die kommunalen Einnahmeinteressen sind mit Flächenverbrauch korreliert und drücken sich in erster Linie in der (massenhaften) Ausweisung von Flächen für Bauland (Wohnen/Gewerbe) aus.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Analyse von Vorgaben, ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten sowie den kommunalen Finanzierungsmechanismen und ihre Relevanz für den Flächenschutz zusammenfassend dargestellt.

2.5.1 Ziele, Vorgaben, Aufgaben und Instrumente im kommunalen Wirkungskreis

Unzureichende Operationalisierung quantitativer und qualitativer Flächensparziele

Es existieren zwar mannigfache Vorgaben (vor allem in qualitativer Hinsicht, quantitative Vorgaben sind selten zu finden) im Bereich des Flächenschutzes, doch sind sie sehr allgemein formuliert und nur ungenügend operationalisiert. So können untere Bearbeitungsebene aufgrund der wenig konkreten Zielformulierungen nahezu jede Maßnahme als Option für den Kulturlandschaftsschutz „verkaufen“. Viele Vorgaben erscheinen zu abgehoben oder von der Praxis zu weit entfernt (Europa und der Bund sind „weit weg“ von der kommunalen Ebene) als dass sie im lokalen Kontext zur Anwendung kämen.

Übergeordnete Ziele und Vorgaben im kommunalen Kontext weitgehend unwirksam

Neben der mangelhaften Operationalisierung der Vorgaben tritt ein Kontrolldefizit, sodass die Umsetzungsebene (i.d.R. die Gemeinde) letztlich fast unbeeinflusst von übergeordneten Planungen handeln kann, zumal die Raumplanung in den meisten Bundesländern eine schwache Stellung innehat („Dilemma“ der Planung, s.u.)

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern behindert Flächenschutzziele

Aufgrund der Beschränkung des Bundes auf die Rahmenkompetenz in den Bereichen Raumplanung und Naturschutz sind in diesen für den Flächenschutz wichtigen Themengebieten keine dezidierten, übergeordneten, d.h. nationale Strategien vorhanden (was z.B. der SRU (2002, 150) bemängelt), so dass weder durchgängige Leitbilder noch einheitliche Instrumentenausgestaltung und -anwendung vorhanden sind. Diese uneinheitliche Vorgehensweise erschwert die Umsetzung von Flächenschutz- oder sonstigen Naturschutzzielen erheblich (z.B. Ausweisung Natura 2000).

Bestehende Instrumente mit inhärenten Defiziten

Es ist unbestritten, dass die bestehenden Instrumente (v.a. des Naturschutzes) wichtige Dienste für den Erhalt von Flächen leisten, auch wenn wiederholt Defizite in Konzipierung und Anwendung der Instrumente festgestellt werden. So weisen Planungssystem und Schutzgebietsausweisungen zum einen eine Reihe von inhärenten Problemen auf und kommen zum anderen auf der kommunalen Ebene gar nicht oder nur selten zum Einsatz, sei es aufgrund von Interessenkonflikten, mangelnden Ressourcen (Personal und Finanzen) oder fehlenden Zuständigkeiten. Auch die Eingriffsregelung zeigt Anwendungsschwierigkeiten, die vor allem im Fehlen bundeseinheitlicher Standards (s.o. Kompetenzschwäche des Bundes) und einem Kontrolldefizit begründet sind.

Bestehende Instrumente zielen fast ausschließlich auf wertvolle Flächen

Durch die genannten „üblichen“ Naturschutzinstrumente (v.a. Schutzgebietsausweisungen) werden vornehmlich *wertvolle* Flächen angesprochen, nicht jedoch die „Durchschnittsfläche“ oder noch zu entwickelnde Fläche. Auch die Eingriffsregelung verteuert (sinnvoller Weise) den Verbrauch naturschutzfachlich wertvoller Flächen stärker als den von „normalen“ Flächen. In erster Linie werden aber diese „normalen“ Flächen – vor allem Ackerflächen – in Bauflächen umgewandelt, da sie zum einen aufgrund ihres naturschutzfachlich geringeren Wertes (Niedrighalten der Kompensationsleistungen bzw. Ausgleichszahlungen) und zum anderen aufgrund ihrer massenhaften Verfügbarkeit als Bauland besonders geeignet scheinen.

Vollzug im kommunalen Kontext mit vielen Unsicherheiten behaftet

Neben den geschilderten Unzulänglichkeiten in der Ausgestaltung (v.a. die länderspezifische Ausgestaltung der einzelnen Instrumente) liegen Defizite des Flächenschutzes in der Anwendung bzw. Nicht-Anwendung des Instrumentariums auch in der „Alltagsorganisation“ auf kommunaler Ebene. Für den Vollzug der Flächenschutzvorschriften spielen

- Verfügbarkeit von Ressourcen (finanziell und personell)
- Motivation und Ausbildung der Bearbeiter (Umsetzungsrate bei Fachpersonal höher) sowie
- kommunalpolitischer und institutioneller Hintergrund / Aufgabenorganisation

eine entscheidende Rolle. In finanziell und (fach-)personell gut ausgestatteten Kommunen, die überdies ein Eigeninteresse an Flächenschutzaufgaben haben (z.B. durch touristischen Hintergrund), ist der

Einbau und die Umsetzung von Flächenschutzaufgaben im Verwaltungsalltag erheblich reibungsloser als in Gemeinden, die keine andere Einkommensmöglichkeit als die Umwandlung von Freiflächen in Baugebiete sehen.

Kernproblem: Planerischer Rahmen und Finanzierungskompetenz sind nicht deckungsgleich

Der Steuerungsanspruch der übergeordneten Planung ist nicht durch Finanzierungskompetenzen unterfüttert. Etwaige Vorgaben, die sich auf quantitative und qualitative Freiflächenschutzbelange beziehen, sind nicht von entsprechenden Finanzmitteln flankiert, die Freihalten und Aufwerten ermöglichen würden.

2.5.2 Auswirkungen des aktuellen kommunalen Finanzierungssystems auf den Flächenverbrauch

Kopplung von Gemeindeeinnahmen an Flächenverbrauch

- *Steuereinnahmen*, die – zumindest in den westlichen Bundesländern – den größten Posten unter den einzelnen Einnahmearten darstellen, sind in hohem Maße an den Verbrauch von Flächen gekoppelt. Bei der Ausweisung neuer Gewerbegebiete können neben den Gewerbe- auch Grundsteuereinnahmen erhöht werden (durch die Umwandlung von Flächen aus der Grundsteuerklasse A in Grundsteuer B). Die Ausweisung neuer Baugebiete erbringt ebenfalls eine Erhöhung der Grundsteuereinnahmen; zudem werden die gemeindlichen Einkommen- und Lohnsteueranteile nach dem Wohnsitzprinzip verteilt. Zwar steigt durch die Erhöhung der Steuereinnahmen die Finanzkraft der Gemeinden, was wiederum eine Reduzierung der Schlüsselzuweisungen aus dem KFA zur Folge hat, doch bleibt per saldo eine positive Veränderung der kommunalen Einnahmesituation.
- *Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich* sind i.d.R. an die Einwohnerzahl gebunden: Werden also zusätzliche Einwohner attrahiert, beispielsweise über die Ausweisung neuer Siedlungsflächen, steigen die anerkannten Finanzbedarfe wegen der Verwendung von Hauptansatzstaffeln überproportional. Auch Investitionspauschalen steigen bei der Verwendung von Einwohnerkennziffern an, i.d.R. proportional. Für die Gemeinden besteht dann ein fiskalischer Anreiz, neue Einwohner zu gewinnen, wenn die darauf zurückzuführenden zusätzlichen Zuweisungen höher sind als der Betrag, der zur Finanzierung der zusätzlichen öffentlichen Leistungen aufgebracht werden muss. Davon ist im Allgemeinen auszugehen: Denn eine Gemeinde würde unwirtschaftlich handeln, wenn sie die sich bietenden Kostendegressionsvorteile (steigende Skalenerträge bei der Produktion öffentlicher Leistungen) nicht nutzen würde.¹⁰⁹ Da sich überdies die Frage nach Leistungsspillovers des wachsenden Ortes nicht stellt – betrachtet werden Leistungen gegenüber eigenen Einwohnern, nicht die gegenüber Einwohnern anderer Orte – vermittelt die Bewilligung

¹⁰⁹ Umso weniger gerechtfertigt erscheint die Anwendung der Einwohnerveredlung, wie sie beispielsweise BRECHT verlangt (es wird zurecht darauf verwiesen, dass der empirische Beweis für das Brechtsche Gesetz nicht erbracht ist, vgl. Abschnitt 2.3.3).

progressiver Finanzbedarfe deutliche Anreize zur Anziehung zusätzlicher Einwohner. Diese Anreize sind umso höher, je höher die Ausgleichsquote im Kommunalen Finanzausgleich angesetzt ist. Auch die Ausweisung von Flächen für Gewerbegebieten lohnt sich umso mehr, je höher die Ausgleichsquote im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs ist (ansonsten verliert man aufgrund der durch Ausweisung neuer Gewerbegebiete erhöhten Steuereinnahmen Zuweisungen aus dem KFA). Zudem weisen einige Länder den Kommunen die Grunderwerbsteuer nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens zu. Wiederum gilt, dass die daraus folgenden fiskalischen Anreize umso höher sind, je weiter die Differenz zwischen Steuerkraft- und Ausgleichsmesszahl im Kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen wird.

Resultat: hohe Nutzungskonkurrenzen

Das aktuelle Einnahmensystem der Kommunen bewirkt eine hohe Flächenkonkurrenz zwischen Flächen für Naturerhalt und anderen, ökonomisch gewinnbringenden Flächenverwendungen; denn die geschilderten Einnahmemöglichkeiten sind zugleich die Opportunitätskosten des Natur- und Landschaftsschutzes, die je nach Größe und Lage der Gemeinde unterschiedlich hoch sein können. Expliziter Verzicht auf die Einnahmen aus Flächenverbrauch wird nur in Ausnahmefällen praktiziert, und zwar immer dann, wenn die indirekten Wirkungen (z.B. Arbeitsplatzeffekte, erhöhter Anteil Einkommensteuer, Kaufkraftsteigerung), die direkten Einnahmen aus Flächenverbrauch mittel- bis langfristig übersteigen.¹¹⁰

Verschärfung der Situation durch interkommunale Konkurrenz

Im Wettbewerb als Wohn- und Gewerbestandort werden gerade in ländlichen Gegenden Flächen großzügig und – zur Unterbietung der Konkurrenz – häufig sehr preisgünstig angeboten, zumal gerade die Vorhaltpolitik von Gewerbeflächen als wichtigste Differenzierungsmöglichkeit im interkommunalen Ansiedlungswettbewerb gilt. Auf diese Weise wird eine künstliche Nachfrage erzeugt, die unnötig „frische“ Flächen verbraucht. Im Vergleich dazu wird die Rückführung „alter“ Flächen (Gewerbe-, Industriebrachen etc.) noch unattraktiver, da mit erheblichen Kosten behaftet und zumeist mit ungeklärten Haftungsfragen und Sanierungskosten belastet.

¹¹⁰ Eine Ausnahme bildet der bewusste *Verzicht* auf Einnahmen aus Naturverbrauch, insbesondere der Verzicht auf die Ausweisung neuer potenzieller Baugebiete, wenn die Attraktivität der Landschaft ein wichtiges Grundkapital für anderweitige ökonomische Aktivitäten – in erster Linie Tourismus – darstellt. Die Verbindung Tourismus – Naturschutz ist häufiger anzutreffen; denn auf diese Weise lassen sich die externen Effekte der Bereitstellung von Natur und Landschaft – zumindest teilweise – internalisieren (s. dazu Abschnitt 8).

3 Akteur Gemeinde: Reformvorschläge

Der Flächenerhalt wird erschwert durch die in den vorangehenden Abschnitten festgestellten Mängel:

- das weitgehende Fehlen quantitativer Vorgaben,
- komplizierte oder veraltete qualitative Vorgaben,
- mangelnde Operationalisierung der Flächenschutzziele,
- das „Dilemma der Planung“, mit den üblichen Durchsetzungsdefiziten (keine Macht, kein Geld, keine Tauschmasse),
- unterschiedliche Planungs- und Finanzierungs Kompetenzen,
- unzureichende Schutzregimes,
- Korrelation von Kommunal финанzen und Flächenverbrauch.

Das Kernproblem des Flächenschutzes – des Umwelt- und Naturschutzes generell – besteht also in der *Nicht-Kompatibilität ordnungsrechtlicher Rahmenseetzungen und wirtschaftlicher bzw. finanzieller Interessen*. Dieser Umstand verhindert Schutz und Bereitstellung natürlicher Ressourcen. Im Umkehrschluss müsste eine Angleichung von Rahmen und ökonomischer Realität über

- Flankierung planungs- und ordnungsrechtlicher Instrumente mit finanziellen Anreizen,
- Umgestaltung der kommunalen Einnahmemöglichkeiten
- sowie im Gegenzug partielle Anpassungen des ordnungsrechtlichen Rahmens und Umgestaltung der planungsrechtlichen Grundlagen

dem Flächenschutz zu mehr Durchsetzungskraft verhelfen. Dazu werden im Folgenden Vorschläge unterbreitet, die in erster Linie auf die kommunale Ebene abzielen.

3.1 Anpassung des ordnungsrechtlichen und planerischen Rahmens

Die Vorgaben für den Flächenschutz sind zum Großteil unkonkret, nicht operationalisiert oder operationalisierbar und entsprechen z.T. nicht der Realität der räumlichen Umsetzungsebene. Andere Vorgaben wiederum sind zu starr und müssten flexibler zu handhaben sein. Im Folgenden werden einige Vorschläge zur Umgestaltung der entsprechenden Vorgaben und Instrumente gemacht: Einerseits ist eine Neuregelung von Kompetenzen im Bereich Flächenschutz und damit eng verbunden die partielle Umgestaltung und Effektivierung von Vorgaben und Instrumenten zu überdenken und andererseits besteht ein Vollzugsdefizit, das es zu lösen gilt.¹¹¹

¹¹¹ Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Um- bzw. Neugestaltung der finanziellen Anreizsysteme, da nur bei gezielter Unterstützung des rechtlichen Rahmens durch Einnahme- oder Sanktionsmöglichkeiten von einer grundlegenden Trendumkehr ausgegangen werden kann. Reformmöglichkeiten des ordnungsrechtlichen und planerischen Rahmens werden dennoch kurz skizziert.

3.1.1 Neuregelung von Kompetenzen

Wie sich in der vorangegangenen Analyse gezeigt hat, ist die kommunale Ebene so gut wie nicht in die Erstellung von Vorgaben einbezogen: Diese werden praxisfern, von „denen da oben“ (im Zweifel in Brüssel) erstellt, ohne etwaige Folgen für die Ausführungsebene zu berücksichtigen. Andererseits sind durch die häufig unkonkreten Vorgaben große Handlungsspielräume bedingt, da keine quantitativen oder qualitativen Standards festgesetzt werden. Um einerseits Dezentralitätsvorteile zu nutzen und andererseits die Akzeptanz zu steigern, ist eine gezielte Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Vorbereitung und Durchführung von Flächenschutzbelangen geraten – dort, wo es möglich und sinnvoll ist: Zum Top-down-Ansatz kommt damit der Bottom-up-Ansatz hinzu, so, wie es an sich bereits im Gegenstromprinzip angelegt ist.

Zunächst ist die derzeitige Aufgabenverteilung im Bereich Flächenschutz – und damit eng verbunden die Umgestaltung von Vorgaben und bestehenden Instrumenten (vgl. Abschnitte 3.1.2 und 3.1.3) – grundlegend zu überdenken: Raumordnung und Naturschutz liegen in der Hand der Länder; der Bund hat lediglich die Rahmenkompetenz und darf nur in den Fällen konkrete Gesetzesvorgaben machen, wenn andernfalls die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht gewährleistet ist (Art. 72 GG bzw. Art. 75 GG, Rahmengesetzgebung).

In der Ausgestaltung und Umsetzung der einzelnen Instrumente – Regional- und Landesplanung, Landschaftsplanung, Eingriffsregelung, Schutzgebietsausweisung – existieren differenzierteste Länderbesonderheiten. Diese sind in den seltensten Fällen der Umsetzung dienlich; Außerdem ist zu bezweifeln, ob diese Vielfalt der Regelungen noch gleichwertige Lebensverhältnisse garantiert:

- Gerade die Anwendung der *Eingriffsregelung* krankt an fehlenden einheitlichen Vorgaben wie Positiv-Negativ-Listen für Eingriffe und Bewertungsverfahren. So ist es z.B. Projektträgern nur schwer zu vermitteln, warum in einigen Ländern eine bestimmte Handlung einen Eingriff darstellt, in anderen aber nicht.
- Das System der *Raum-* und *Landschaftsplanung* unterscheidet sich in den meisten Bundesländern derart in Planebene/-gebiet, Integrationsmechanismus, Träger, Anwendung, Verbindlichkeit, dass fast von verschiedenen Instrumenten gesprochen werden kann. Für die Inhalte der Planwerke geben der Bund sehr grobe und die Ländergesetze grobe Vorgaben, die auf den unteren Ebenen differenziert werden sollen – mit entsprechender inhaltlicher Varianz.
- Kriterien für die Ausweisung von *Schutzgebieten* müssen die gleichen sein. Für die Ausweisung von Gebieten mit nationaler oder supranationaler Bedeutung muss eine Bundeskompetenz bestehen; nichtsdestotrotz empfiehlt sich eine möglichst starke Einbeziehung der untersten Gebietskörperschaftsebene (Erhöhung der Akzeptanz, Erhalt wichtiger Detailinformationen).

Diese Beispiele zeigen, dass eine Verlagerung von Kompetenzen nach „oben“ nötig ist, um eine Bündelung und somit höhere Effektivität zu erzielen. Nicht zuletzt die eingerichtete (und gescheiterte¹¹²) Föderalismuskommission, die u.a. eine Neuregelung der Kompetenzen im Bereich Umwelt anstrebte, belegt die Aktualität des Themas.

¹¹² Stand Dezember 2004: Die Föderalismuskommission scheiterte an der Kompetenzneuordnung in der Bildungsfrage.

Laut KOCH (2004) sollte Subsidiarität nicht um jeden Preis verwirklicht werden: Nicht einer Überbetonung der Eigenstaatlichkeit, sondern einer effektiven staatlichen Aufgabenerfüllung und der dementsprechend zu wählenden Ebene soll der Vorzug gegeben werden (KOCH 2004, 277). So plädiert der Autor beispielsweise für konkurrierende Gesetzgebung im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (KOCH 2004, 284 ff.), da viele internationale Vorgaben zu beachten sind („völkerrechtliche Vorgaben“ wie die Biodiversitätskonvention, das WA, Ramsar-Konvention, Bonner Übereinkommen für wandernde Arten) und viele Aufgabenfelder zwingend eine bundeseinheitliche Regelung erfordern. Der Autor führt im Einzelnen folgende Begründungen für seine Forderung an:

- „die Globalisierung und Europäisierung der Aufgaben,
 - die Erforderlichkeit national und europaweit vernetzter Problemlösungen,
 - die Notwendigkeit hochrangiger Zielvorgaben,
 - die Gewährleistung einer medienübergreifenden und ökosystemaren Betrachtungsweise,
 - die Notwendigkeit eines harmonisierenden Monitoring,
 - die unzureichende Kooperationsfähigkeit der Länder,
 - erhebliche Strukturmängel des Verwaltungsvollzuges,
 - die offenkundigen Risiken eines race to the bottom-Wettbewerbes
- sowie
- den hohen naturschutzfachlichen Aufgabenbestand in den Ländern bei gleichzeitigen, phasenweise erheblichen Vollzugsdefiziten.“ (KOCH 2004, 284)

KOCH vertritt die Ansicht, dass dennoch vielfältige länderspezifische Lösungen möglich sind, da durch den planerisch-gestalterischen Charakter der Naturschutzaufgaben bei ihrer Bewältigung eine hohe Diversität gewährleistet ist. Allerdings müssen die Vorgaben *bundeseinheitlich* sein, da nicht angehen kann, dass jedes Land eigene Maßstäbe setzt (Beispiel: Wettbewerb um das beste Monitoringsystem).

Auch der Sachverständigenrat bemängelt, „dass die föderalen Strukturen in Deutschland vielfach der Verwirklichung wichtiger naturschutzpolitischer Vorhaben entgegenstehen beziehungsweise diese zumindest erheblich verzögern“ (SRU 2004, 172). Als Beispiele werden die Umsetzung von Natura 2000 (Umsetzung mit erheblicher Verspätung) und die Umsetzung des novellierten BNatSchG in Landesrecht (keine Einigung der Länder in wichtigen Punkten wie Eingriffsregelung oder Umweltbeobachtung) genannt. Somit fordert Sachverständigenrat eine Stärkung der Bundeskompetenz im Naturschutz (konkurrierende Gesetzgebung) und die Erstellung einer nationalen Naturschutzstrategie (SRU 2004, 172).

Die Notwendigkeit der Verstärkung der Bundeskompetenzen in der *Gesetzgebung*, widerspricht aber nicht einer partiellen Kompetenzenverlagerung an die Gemeinden(vgl. Abschnitt 9): Der „Heraufzoning“ von Kompetenzen an den Bund muss eine partielle „Herabzoning“ von Zuständigkeiten an die unterste Ebene gegenüberstehen. Es muss zwar bundeseinheitliche Vorgaben geben, die aber kleinräumig, d.h. regional und lokal, ergänzt werden müssen. Nur wenn eigene Gestaltungsmöglichkeiten sowie Durchführungs- und gewisse Finanzierungskompetenzen in die Hand der Kommunen bzw. Ge-

meinden gelegt werden, werden diese ein höheres Interesse an der Umsetzung von Naturschutz-, d.h. auch Flächenschutzaufgaben, entwickeln.

3.1.2 Änderung, Vereinheitlichung und Konkretisierung von Vorgaben

Eng verknüpft mit der Kompetenzenneuregelung ist die Forderung nach der Aufstellung (bundes)einheitlicher Vorgaben. Eine bloße Rahmensetzung wie bisher belässt naturgemäß große Interpretationsspielräume, die im Gang durch die Instanzen (z.B. unterschiedliche Planungsebenen) einer erheblichen Differenzierung unterliegen. Konkrete, *quantifizierte* bundeseinheitliche Vorgaben wie der landesweite Biotopverbund (BNatSchG), z.B. in Form von Umweltqualitätsstandards oder -zielen, bieten Orientierungshilfen für Länder und Gemeinden, was im Flächenschutz erreicht werden soll. Regelungsbereiche sind

- Richtwerte für eine verträgliche Innenentwicklung,
- Festschreibung verbindlicher Rahmenwerte, Entwicklungsschwellen bzw. -korridore für die Außenentwicklung (Kontingentierung, s. auch UBA 2003, 157 f.)

Informelle Vorgaben oder Absichtserklärungen werden hingegen kaum zur Kenntnis genommen, geschweige denn umgesetzt. Werden landesweite quantitative Ziele gesetzt – x % der Fläche sind von jeglicher Bebauung frei zu halten – und/oder um qualitative Ziele ergänzt – von der frei gehaltenen Fläche sind zudem y % aufzuwerten – bestehen verbindliche Vorgaben, an deren Erfüllung die entsprechenden Gebietskörperschaften gemessen werden können. Im gleichen Zuge würde dies allerdings die Gewährung entsprechender Umsetzungskompetenzen inklusive Finanzierungskompetenz und -möglichkeit bedeuten – ebenso wie die Etablierung wirksamer Kontrollmechanismen.

Der Nachhaltigkeitsrat (RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG, 2004) regt zudem an, die Kommunen gezielt bei der Aufstellung von Leitbildern für ihre zukünftige Entwicklung („kommunale Eigensteuerung durch Leitbilder“) zu unterstützen. Im Rahmen des kommunalen Flächenhaushaltsmanagements soll verstärkt auf eine „Kosten- und Planungswahrheit“ gesetzt werden, indem Flächenberichte mit fiskalischen, planerischen und umweltbezogenen Mindestangaben versehen werden. Die Inanspruchnahme von frischen Flächen soll auf ein Minimum reduziert werden, und Bauabsichten zunächst auf Brachflächen oder bestehendes Baurecht gelenkt werden.

In die gleiche Richtung zielen Vorschläge zur Änderung des Baurechtes, nurmehr befristete Baugenehmigungen zu gewähren. Durch eine Befristung des Baurechtes würde zum einen sichergestellt, dass ausgewiesene Flächen in einer bestimmten Zeit genutzt werden und nicht wie bisher Flächen durch nicht vollzogenes Baurecht blockiert werden. Zum anderen könnten auf diese Weise ggf. Entschädigungsansprüche verhindert werden, wenn von vornherein klar ist, dass nach Ablauf einer bestimmten Frist kein Anspruch mehr auf Erfüllung der Baugenehmigung besteht.

Ein weiteres Problem der Baulandausweisung betrifft vor allem ostdeutsche Gemeinden, die im Zuge der „Planungseuphorie“ nach der Wende übermäßig Gewerbe- und Wohnflächen ausgewiesen haben. Das Baurecht kann nicht zurückgenommen werden

- a) aufgrund der erwachsenen Entschädigungsansprüche (§§ 39 ff. BauGB)¹¹³ und
- b) weil Zuschüsse für die Aufstellung der Bauleitpläne zurückgezahlt werden müssten, wozu die Gemeinden aufgrund ihrer Haushaltssituation nicht in der Lage sind.

Auch daher wäre ein temporäres Baurecht sinnvoll. Eine Baurechtsänderung sollte zudem ein Abrissgebot (auf Kosten der Eigentümer) für nicht genutzte Gebäude beinhalten, um auf diese Weise Platz für Nachnutzungen zu schaffen.

Der Nachhaltigkeitsrat (2004) richtet eine ganze Reihe von Vorschlägen an die Adresse der Bundesregierung, wie der zunehmenden Flächeninanspruchnahme für Wohnen und Gewerbe begegnet werden kann. Einige der Vorschläge betreffen konkret die Situation der Kommunen:

- Kosten- und Planungswahrheit
- Flächenrecycling
- effizientere Umsetzung der Eingriffsregelung, möglichst Ausgleich versuchen – Entsiegelung für Versiegelung, Ökokontos, Ausgleichsflächenpools
- Grundsteuer: Höhere Besteuerung von Gebäuden auf neu ausgewiesenen Flächen als im Bestand
- Streichung der Grunderwerbsteuer, da diese den Umzug in Arbeitsplatznähe erschwert; Ausnahmen des Zwischenerwerbs von Brachflächen oder treuhänderischen Zwischenerwerbs
- Ausrichtung anderer raumwirksamer Politiken auf das Leitbild der reduzierten Flächeninanspruchnahme: Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung, Regionalförderung, Bundesverkehrswegeplanung, Gemeindeverkehrsfinanzierung
- Streichung der Eigenheimzulage und Entfernungspauschale Unterstützung der Eigensteuerung der Kommunen durch Leitbilder,
- Ergänzung des kommunalen Flächenhaushaltsmanagements und der Flächenberichte mit fiskalischen, planerischen und umweltbezogenen Mindestangaben,
- Intensivierung des „Dialog Fläche“, Förderung und Bekanntmachung von Beispielen nachhaltiger städtebaulicher Planung.

3.1.3 Effektivierung der Flächenschutzinstrumente im Vollzug

Neben Kompetenzenveränderungen sind auch Änderungen im Vollzug des Flächenschutzes vonnöten. Defizite in Anwendung und Ausgestaltung der bestehenden Instrumente sowie diesbezügliche Umge-

¹¹³ Dieses Problem besteht für Ost- wie West-Gemeinden gleichermaßen: „Diese Asymmetrie bei der Zurechnung von Planungsgewinnen und -verlusten verhindert in der Praxis regelmäßig, dass weitreichende Baulandausweisungen der Vergangenheit korrigierbar sind, weil die Kommunen die erforderlichen Entschädigungssummen häufig nicht aufbringen können oder wollen.“ (UBA 2003, 8)

staltungsmöglichkeiten¹¹⁴ werden seit einiger Zeit in Forschung und Praxis angesprochen und werden hier nur kurz skizziert.

- Die *Planung* bedarf einer höheren Durchsetzungsfähigkeit, bedingt durch die Änderung externer wie interner Faktoren (Aufwertung der Planung durch Tauschmasse, Kooperation, Anwendungsorientierung, Konzentration auf wesentliche Inhalte¹¹⁵, klare Zielvorgaben). Im Zuge dessen muss die Rolle der *Planung* neu (?) definiert werden: Planung als ordnungsrechtliche Regelungsaufgabe oder Entwicklungsplanung? Abkehr von der traditionellen Regelungsplanung hin zur kooperativen „weichen“ Planung, in der die betroffenen Akteure zusammenarbeiten? Hier ist vor allem die Schnittstelle übergeordnete Raumplanung – Bauleitplanung neu zu definieren, sodass zukünftig die Vorgaben auch wirklich „ankommen“.
- *Planung* als „Akzeptanzförderer“: durch eine kooperative, dialogorientierte Planung könnte zudem für mehr Akzeptanz von Flächenschutzbelangen, gerade auf kommunaler Ebene, geworben werden, da nur lebenswerte, attraktive Gemeinden – das sind immer auch Gemeinden mit attraktiven Freiflächen – zukünftig ihre Einwohner halten können.
- Einrichtung „*temporärer Schutzgebiete*“: Es ist in Einzelfällen zu prüfen, ob die Ausweisung als Schutzgebiet die beste Alternative für den – zumindest kurz- bis mittelfristigen – Erhalt eines Gebietes ist. Die ökonomische Wertminderung der Flächen durch das Schutzregime lässt hohe Widerstände bei Eigentümern wie Bewirtschaftern entstehen, sodass die Einrichtung „temporärer“ Schutzgebiete (Aufhebung des Schutzstatus bei dringendem „Eigenbedarf“) überlegt werden könnte.¹¹⁶ Wichtig ist auf jeden Fall die frühzeitige Einbeziehung der Betroffenen in den Ausweisungsprozess.
- Effizientere Umsetzung der *Eingriffsregelung*: Schwerpunktsetzung auf Ausgleich: Entsiegelung für Versiegelung, Durchsetzung von Ökokontos, Ausgleichsflächenpools
- Kontrollmechanismen und Sanktionen für *normative Vorgaben*: Neben der Umgestaltung der Instrumente im Einzelnen sind generell wirksamere Kontrollmechanismen zu etablieren. Das Beispiel

¹¹⁴ Es soll hier nur auf einige weiterführende Quellen zur Verbesserung einzelner Instrumente wie Eingriffsregelung und Landschaftsplanung verwiesen werden:

- Zur Eingriffsregelung z.B. Gutachten im Auftrag der LANA (Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung) von KIEMSTEDT, MÖNNECKE, OTT (1996), die hierin – neben generellen Verbesserungsvorschlägen zur Handhabbarkeit und Vereinheitlichung der Eingriffsregelung – den Herstellungskostenansatz propagieren, der von KÖPPEL und MÜLLER-PFANNENSTIEL (1996) differenziert wird. Über Defizite bei der Umsetzung im kommunalen Bereich und die daraus von den Autoren gefolgerten Konsequenzen für die Zukunft siehe z. B. DIERSSEN und RECK (1998a+b), zu Problemen und Vorschlägen der Eingriffs-Ausgleichsbilanzierung z. B. SCHWEPPE-KRAFT (1994a+b).
- Zur Verbesserung der Durchsetzungskraft der Landschaftsplanung z.B. KIEMSTEDT, WIRZ (1990), oder GASSNER und PRIEST (1988) und auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 2000, 215 ff.).

¹¹⁵ Wenn auf Landesebene inhaltliche Mindestanforderungen beispielsweise für Landschafts(rahmen)pläne bestehen, dann meist in Form von unverbindlichen Vorschlägen („Kochrezepte“), die inhaltlich zumeist völlig überfrachtet sind. Die Entschlackung und Aktualisierung der Planinhalte wäre daher ein wichtiges Anliegen zur Qualitätsverbesserung.

¹¹⁶ Temporäre Lebensräume sind besser als Lebensräume, die aus Furcht vor ökonomischer Wertminderung durch bevorstehende Unterschutzstellung zerstört werden.

Eingriffsregelung lehrt, dass die Verleihung von Kompetenzen allein nicht ausreicht, um eine effizientere Umsetzung herbeizuführen.¹¹⁷ Die Androhung und Umsetzung von Sanktionen verleiht ordnungsrechtlichen Instrumenten Durchsetzungskraft. Mehr Kontrollen bedeuten auch, dass man den Personalschlüssel für Flächenschutzaufgaben überdenken muss; gerade im Zuge der Umsetzung von Natura 2000 wird befürchtet, die gesamte Flächenschutzkapazität (finanziell, personell) zu binden. Zur Zielerreichungskontrolle gehört auch, Indikatoren für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung aufzustellen, anhand derer man den Grad der Zielerreichung messen kann.

3.2 Flankierung des ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumentariums mit finanziellen Anreizen

Das Rahmen setzende ordnungs- und planungsrechtliche Instrumentarium für den Flächenschutz sollte stärker als bisher durch gleichgerichtete finanzielle Anreize unterstützt werden. Die Kernfrage bei Reformvorschlägen für die kommunale Einnahmesituation lautet: Wie können und sollen die Kommunen in die Lage versetzt bzw. beeinflusst werden, mehr Flächenschutz umzusetzen? Es muss eine

- Abkehr von der ausschließlichen Einnahmeerzielung durch Flächenverbrauch
- Aufweitung des finanziellen Gestaltungsspielraumes und
- Lenkung der Kommunen im Sinne des Flächenschutzes

vorgenommen werden, und zwar durch die Umgestaltung vorhandener sowie die Gestaltung neuer Finanzierungsstrukturen. Im Einzelnen werden folgende Vorschläge gemacht:

- Gemeindesteuerreform (Abschnitt 3.2.1)
- Berücksichtigung flächenschutzbezogener Bedarfe im KFA (Abschnitt 3.2.2)
- Konzipierung spezieller (kommunaler) Abgaben- und Mengenlösungen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs (Abschnitt 3.2.3).

3.2.1 Gemeindesteuerreform

Aus der grundlegenden Änderung der gemeindlichen Einnahmehasis soll eine Aufweitung des Gestaltungsspielraums der Kommunen resultieren, sodass diese wieder in die Lage versetzt werden, eine ordnungsgemäße – und darüber hinausgehende – Erfüllung ihrer Aufgaben zu leisten. Im Gespräch¹¹⁸

¹¹⁷ Die Abarbeitung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung obliegt den Gemeinden als Pflichtaufgabe. Seit die Bebauungspläne bei Vorlage von genehmigten Flächennutzungsplänen nicht mehr von der Kommunalaufsicht genehmigt werden müssen, sind die in die Pläne aufgenommenen „grünen“ Festsetzungen signifikant zurückgegangen (s. Abschnitt 2.2.5).

¹¹⁸ Über eine Neuordnung des Gemeindefinanzsystems insgesamt wird schon lange diskutiert (s. z.B. JUNKERNHEINRICH, KLEMMER 1996).

ist vor allem eine Reform der beiden „großen“ originären Gemeindesteuern: der Gewerbesteuer und der Grundsteuer. Hier werden aus der schier unübersehbaren Vielfalt von Reformansätzen – eine Synopse der wichtigsten Modelle ist bei FUEST/THÖNE (2005) zu finden (s. Tabelle 8) – jeweils die Vorschläge aufgegriffen, die auch Flächenschutzkomponenten berücksichtigen:

- *Gewerbesteuerreform*: ein Zuschlagsmodell [mit simultaner Grundsteuerreform], als Gegenmodell wird kurz die Revitalisierung der alten Gewerbesteuer vorgestellt (Abschnitt 3.2.1.1)
- *Grundsteuerreform*: Flächennutzungssteuer und eine kombinierte Flächennutzungs-Bodenwertsteuer (Abschnitt 3.2.1.2)

Tabelle 8: Reformkonzepte zur Gemeindesteuerreform

Autor/Konzept	Besteuerung der Wohnbevölkerung	Besteuerung der Wirtschaft	Grundsteuer	Besonderheiten
Gewerbesteuerreform bzw. -ersatz				
Kommunale Spitzenverbände	keine Änderung	Revitalisierte Gewerbesteuer		
BDI/VCI	Zuschlag zur ESt	Zuschlag zur ESt und KSt		Zuschlag zur Steuerschuld
Gemeindegewerbesteuer (Gesetzentwurf)	keine Änderung	Reformierte Gewerbesteuer, Selbständige steuerpflichtig		
Wertschöpfungssteuer	Keine Änderung	Steuer auf alle Komponenten der Wertschöpfung		
Fuest/Huber	Zuschlag zur ESt	Zuschlag zur ESt und KSt		Differenzierte Zuschlagsätze für gewerbliche und sonstige Einkünfte
Bund d. Steuerzahler	Zuschlag zur ESt	Zuschlag zur ESt und KSt		Erhöhung des Gemeindeanteils and der Umsatzsteuer, Verteilung nach dem örtlichen Nettoumsatz
Grundsteuerreform bzw. -ersatz				
Finanzministerkonferenz			Boden- und Gebäudewertsteuer	
Bay. Staatsministerium d. Finanzen			Boden- und Gebäudeflächensteuer	
Difu Berlin			Komb. Bodenwert-Flächensteuer	
Bizer/Lang			Flächennutzungssteuer	Mit Bodenwerten in speziellen Zonen
Josten sowie Groth et al.			Bodenwertsteuer	
Rodi			Komb. Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer	
Simultane Reform beider Realsteuern				
Bertelsmann-Stiftung	Bürgersteuer (Bemessungsgrundlage wie ESt)	Wirtschaftssteuer	Boden- und Gebäudewertsteuer	
Kronberger Kreis	Bürgersteuer (Bemessungsgrundlage Summe der Einkünfte)	Betriebssteuer (Wertschöpfungssteuer)	Boden- und Gebäudewertsteuer	

Autor/Konzept	Besteuerung der Wohnbevölkerung	Besteuerung der Wirtschaft	Grundsteuer	Besonderheiten
DIW (Bach/Vesper)	Zuschlag zur Einkommensteuer	Wertschöpfungsteuer	Boden- und Gebäudewertsteuer	
Bayerischer Städtetag	Keine Änderungen	Revitalisierte Gewerbesteuer	Keine Änderung	
K.-H. Weimar (Hess. Finanzministerium)	Keine Änderungen	Wirtschaftssteuer mit gewinnunabhängigen Elementen	Reformierte Grundsteuer	Ausgleichsabgabe bei öffentlichen Gebäuden
J.K. Fromme (CDU-MdB)	Hebesatz auf die ESt	Gemeindegewerbesteuer ohne gewinnunabhängige Elemente	Abschaffung der Grundsteuer A	
Fuest/Thöne	Zuschlag zur ESt	Zuschlag zur ESt und KSt	kombinierte Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer	Differenzierte Zuschlagsätze für gewerbliche und sonstige Einkünfte

Quelle: FUEST/THÖNE 2005 (ergänzt um Modell FUEST/THÖNE)

3.2.1.1 Revitalisierung versus Ersatz der Gewerbesteuer

Durch die Reformen der letzten Jahre, zuletzt die Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer, sind den Gemeinden wichtige Grundlagen ihrer Finanzautonomie beschnitten worden, wobei auch die Beteiligung der Kommunen am Umsatzsteueraufkommen nichts am Einbruch der Kommunal финанzen ändern konnte. Die Umwandlung der Gewerbesteuer in eine reine Gewinnsteuer erzeugte beispielsweise eine starke Konjunkturabhängigkeit, sodass in schlechter Wirtschaftssituation so gut wie keine Einnahmen zu erwarten sind. Kommt hierzu die Abhängigkeit von einigen wenigen im Ort ansässigen (Groß)unternehmen, kann die Finanzlage der betroffenen Gemeinde sich dramatisch zuspitzen. Eine grundlegende Reform der Gemeindesteuern ist daher dringlich, und die Bundesregierung plante noch in der Legislaturperiode 2002-2006, eine solche Reform durchzusetzen.¹¹⁹

Vorschläge für eine Reform der Gemeindesteuern existieren in großer Zahl und seit geraumer Zeit. Exemplarisch werden hier zwei recht gegensätzliche Reformkonzepte aktuelleren Datums vorgestellt (s. FUEST, THÖNE 2003, 164 ff.):

1. „Revitalisierung“ oder Modernisierung der Gewerbesteuer mit Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen (favorisiertes Modell der kommunalen Spitzenverbände) und
2. Abschaffung bzw. Ersatz der Gewerbesteuer durch ein Zuschlagsmodell (z.B. FUEST/HUBER) Zuschläge auf Einkommen- und Körperschaftsteuer der ansässigen Unternehmen und Haushalte; in abgewandelter Form favorisiertes Modell des BDI/VDI).¹²⁰

¹¹⁹ Am 23.12.2003 wurde das „Gesetz zur Änderung der Gewerbesteuer und anderer Gesetze“ zwar im Bundestag angenommen, scheiterte aber im Bundesrat. Laut FUEST/THÖNE (2005, 105) hätte aber dieses Gesetz nur marginale Änderungen der bestehenden Gewerbesteuer bedeutet, sodass sich keine langfristig tragfähige Lösung der Kommunal финанzen ergeben hätte.

¹²⁰ Dieses Modell sollte laut FUEST/THÖNE (2003 und 2005) möglichst mit einer simultanen Grundsteuerreform verbunden werden (s. Abschnitt 3.2.1.2).

Revitalisierung der Gewerbesteuer

Beim ersten Modell handelt es sich um das sog. „NRW-Modell“, das den Weg einer „Modernisierung“ oder „Revitalisierung“ der Gewerbesteuer wählt (dazu s. BEUB 2002 sowie INNENMINISTERIUM NRW 2003). Die derzeitigen Schwächen der Gewerbesteuer – v.a. ihre Konjunkturabhängigkeit, Beschränkung auf eine immer kleinere Zahl von Steuerpflichtigen sowie Anfälligkeit gegenüber steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten – sollen durch Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen auf alle Selbständigen nach § 18 EStG sowie eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage erfolgen. Es sollen alle Zinsen und Entgelte für Finanzierungskosten sowie Miet-, Pacht- und Leasingaufwendungen einbezogen, Veräußerungsgewinne auch bei Personenunternehmen zum Gewerbeertrag hinzugerechnet und die Vorschriften zur Organschaft wieder verschärft werden. Weiterhin soll eine zielgenauere Ausgestaltung der erweiterten Kürzung für Grundstücksunternehmen, eine Erhöhung des bisherigen Freibetrags sowie eine Abschaffung des Staffeltarifs (Staffelung der Steuermesszahlen nach § 11 (2) GewStG) erfolgen. Als kompensatorische Elemente sind die Senkung der Steuermesszahlen sowie differenzierte Steuermesszahlen für Personen- und Kapitalgesellschaften sowie die Beibehaltung der Gewerbesteueranrechnung nach § 35 EStG vorgesehen.

Als Vorzug dieser Steuer wird vor allem die erwartete Stabilität im Aufkommen genannt; Mehreinnahmen sollen in langfristiger Sicht nicht erzielt werden. Die kommunalen Spitzenverbände befürworten dieses Konzept der revitalisierten Gewerbesteuer und lehnen ein Zuschlagsmodell (Grundzüge s.u.) vor allem deshalb ab, da sie befürchten, dass zum einen sehr hohe Hebesätze erforderlich sind, um das Niveau der Gewerbesteueraufkommens zu erreichen, und zum anderen sehr hohe Unterschiede zwischen den Gemeinden entstehen.

Zuschlagsmodell

FUEST und THÖNE (2003) schlagen ein Zuschlagsmodell vor, um diesen möglichen Problemen Rechnung zu tragen. Die Grundzüge ihres Konzeptes sind die folgenden:

- Zum Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbesteuer erhalten die Gemeinden das Recht, Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer der ansässigen Unternehmen und Haushalte zu erheben (z.B. Hebesatzrecht als proportionaler Zuschlag auf Steuerschuld).
- Bestehende Anteile bzw. Beteiligung an Einkommen- und Umsatzsteuer bleiben den Gemeinden erhalten (im BDI/VDI-Modell ist vorgesehen, den Einkommensteueranteil abzuschaffen, den linearen Einkommensteuertarif abzusenken und die Körperschaftsteuer zu erhöhen, was im Ergebnis, unter Berücksichtigung der lokalen Zuschläge, ein unverändertes Gesamtsteueraufkommen sowie unveränderte tarifliche Belastungen von Kapital- und Personengesellschaften zur Folge haben soll; bei Aufkommensstreueung zwischen den Gemeinden soll eine Erhöhung und Verteilung des Umsatzsteueranteils Abhilfe schaffen.)
- Die Unternehmen überweisen für ihre Beschäftigten je nach Wohnsitz den jeweiligen Zuschlag bzw. sich daraus ergebenden Steuerbetrag an das zuständige Finanzamt.
- Gewerbliche Einkommen werden dem gleichen Zuschlagssatz wie die Körperschaftssteuer unterworfen und zudem der Betriebs-, nicht der Wohnsitzgemeinde zugebilligt.

- Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, sind Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften von der Zuschlagsbesteuerung bei der Einkommensbesteuerung ausgenommen.

Je nach Höhe der zu erwartenden Einnahmen – z.B. aus der reformierten Grundsteuer (s.u.) – können die Zuschläge zu Einkommen- und Körperschaftsteuer variieren, also hoch oder weniger hoch angesetzt werden.

3.2.1.2 Grundsteuerreform

Eine Reform der Grundsteuer wird v.a. wegen der veralteten Einheitswerte (Haupterhebung 1935 bzw. 1964 s. Abschnitt 2.3.1), die derzeit noch als Bemessungsgrundlage gelten, diskutiert. Diese Einheitswerte bilden den Verkehrswert nur sehr unzureichend und zudem je nach Nutzung unterschiedlich ab.¹²¹ „Die reale Situation der Grundbesitzbewertung lässt sich im folgenden Befund zusammenfassen: Es wird ein enormer Verwaltungsaufwand betrieben, um falsche Werte zu ermitteln und diese mit ständigem Aktualitätsverlust laufend zu besteuern“ (BIZER, LANG 2000, 24 f.). Insofern wird nach einer neuen Bemessungsgrundlage gesucht. Diese lassen sich nach ihrer Ausrichtung unterscheiden: Möglich sind z.B. Konzepte, in denen nur der Wert des Grundstückes einfließt (z.B. Bodenwertsteuer) oder nur nach naturschutzfachlichem Flächenwert (Flächennutzungssteuer) unterschieden wird oder aber Kombinationen dieser beiden Typen.

Prototypische Elemente von Bemessungsgrundlagen – je nachdem, ob auf den Boden, Gebäude oder beides Bezug genommen wird – sind in der folgenden Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Prototypische Elemente einer Grundsteuerbemessungsgrundlage

			Boden in der Bemessungsgrundlage	
			Flächenbezogen	Wertbezogen
Gebäude	nein		Bodenflächensteuer	Bodenwertsteuer
	ja	Flächen- bezogen	Reine Flächennutzungssteuer	Gebäudeflächen- und Bodenwertsteuer („unechte“ Gebäudewert- und Bodenwertsteuer)
			Gebäude- und Bodenflächensteuer	
	Wert- bezogen		Gebäudewert- und Bodenwertsteuer	

Quelle: FUEST/THÖNE 2005

¹²¹ Für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke wird das vergleichende Ertragswertverfahren herangezogen (dazu BIZER 1995, 140 ff.).

Im Folgenden wird auf die Flächennutzungssteuer sowie ein Kombinationsmodell von Flächennutzungs- und Bodenwertsteuer vertiefend eingegangen.¹²²

Von der Grund- zur Flächennutzungssteuer

Im Fall einer Einbeziehung umweltorientierter Merkmale in die Grundsteuerreform wird z.B. die Umwandlung der bisherigen Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer vorgeschlagen (BIZER 1995, BIZER/LANG 2000), um auf diese Weise eine differenzierte Lenkung der Flächennutzung zu erzielen. Durch eine möglichst geringe steuerliche Belastung naturschutzfachlich wertvoller Flächen soll ein Anreiz erzielt werden, diese in ihrem Zustand zu erhalten (s. auch BIZER, EWRINGMANN 2002). Die Flächen werden daher gemäß ihrer naturschutzfachlichen Wertigkeit in verschiedene Klassen eingeteilt, für die unterschiedlich hohe Steuersätze gelten: Je wertvoller die Fläche, desto geringer die zu zahlende Steuer.

BIZER und LANG (2000, 69) schlagen sieben Steuerklassen mit zugehörigen Steuermesszahlen vor, die in der nachstehenden Übersicht (Tabelle 10) aufgeführt sind.¹²³

Tabelle 10: Einteilung von Flächennutzungen in Steuerklassen

Steuerklasse	Inhalt	Steuermesszahl
Steuerklasse I	Naturbelassene Flächen weitgehend naturbelassene Flächen ohne wirtschaftliche Nutzung (allerdings inklusive gepflegte Flächen, z.B. Schutzgebietsflächen aus NSG)	0
Steuerklasse II	Naturschonend genutzte Flächen Flächen, die nach anerkannten verfahren naturschonend bewirtschaftet werden (z.B. ökologischer Landbau, ggf. Einbeziehung ökologischen Waldbaus)	0,3
Steuerklasse III	Forstwirtschaftlich genutzte Flächen	3
Steuerklasse IV	Sonstige Freiflächen alle Freiflächen des Außen- und Innenbereichs, die nicht den Steuerklassen I, II, III zugeordnet sind (also z.B. Acker, Grünland, Gärten, Ödland)	30
Steuerklasse V	Versiegelte Flächen im Außenbereich v.a. nach § 35 BauGB privilegierte Vorhaben, sofern sie nicht unter VII fallen	300
Steuerklasse VI	Versiegelte Flächen im Innenbereich	8.600
Steuerklasse VII	Besonders naturschädlich genutzte Flächen (alle Verkehrsflächen, Hochhäuser > 5 Stockwerke etc.)	17.200

Quelle: nach BIZER, LANG (2000)

¹²² Detailliertere Ausführungen zu den unterschiedlichen Typen bei FUEST/THÖNE 2005.

¹²³ Andere Vorschläge arbeiten mit weniger feinen Abstufungen: KRIPS/THÖNE (2002), FUEST/THÖNE (2002) oder RODI (2002) nutzen jeweils 5-stufige Ansätze.

Wie der Aufteilung zu entnehmen ist, erfolgt eine Besteuerung nach dem naturschutzfachlichen Wert der (Frei)fläche: So wird die Steuerklasse I (enthält die naturschutzfachlich wertvollsten Flächen) von einer Besteuerung gänzlich ausgenommen, Flächen der Klasse VII (hierunter fallen besonders naturferne Nutzungen, die mit Versiegelungen einhergehen oder Flächen besonders ineffizient ausnutzen) unterliegen der höchsten Besteuerung.

Die Steuermesszahlen der Steuerklassen II-V sind an die bisherige Belastung von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen angelehnt und steigen in Zehnerpotenzen an (von 0,3 – 300). Die Belastung für die Steuerklassen VI und VII ist an die bisherige Grundsteuer B angelehnt (s. dazu Enquete 1997, 70).¹²⁴ Weiterhin kann den Gemeinden zugestanden werden, eigene Differenzierungen vorzunehmen: So können in der Wahl des Hebesatzes z.B. wertabhängige Faktoren im Innenbereich (d.h. für Flächen der Steuerklassen VI und VII) berücksichtigt werden.

Das verwaltungstechnische Verfahren zur Einziehung der Steuer soll sich im Gegensatz zur bisherigen Praxis deutlich vereinfachen: Bei Nutzungsänderung und somit Änderung der Steuerklasse hat der Grundstückseigentümer eine Steuererklärung abzugeben; liegt keine Änderung vor, wird der Steuerbescheid auf Grundlage der letzten Steuererklärung erstellt. Ansonsten besteht nach der erstmaligen Klassifizierung der übliche Fortschreibungsbedarf (wie in § 22 BewG).

Bei der Reform der Grund- zur Flächennutzungssteuer wird der Lenkungsimpuls vom Gesetzgeber direkt gegenüber dem *Privaten* gesetzt (Lenkungsziel ist das Freihalten von Flächen bzw. ihrer möglichst naturschonenden Bewirtschaftung durch entsprechend niedrigere Steuern; im Innenbereich soll ein Anreiz gesetzt werden, versiegelte Flächen soweit wie möglich zu entsiegeln).¹²⁵ Würde eine derartige Steuer isoliert eingeführt, ergäbe sich die paradoxe Situation, dass die Gemeinden zur Einnahmenerzielung verstärkt auf naturferne Nutzungen zurückgreifen müssten, da hierauf die höchsten Steuerlasten liegen. (Dieser Umstand würde aber vermutlich durch die steuerinduzierte reduzierte Nachfrage nach derartigen Flächen aufgefangen). Die Flankierung der Grundsteuerreform durch andere Maßnahmen, die das Ausweisungsverhalten der Gemeinden beeinflussen, ist also angeraten. Weiterhin ist davon auszugehen, dass durch diese Art der Flächennutzungssteuer nur marginale Lenkungseffekte bzgl. der Inanspruchnahme *neuer* Flächen insbesondere im Bereich des Mietwohnungsbaus erzielt werden: Die Grundsteuerkosten sind umlagefähig und werden daher auf die Mietnebenkosten überwältigt, sodass für den Bauherren selbst keine Anreize für flächensparendes Bauen bestehen – die Mieter können sich nur entscheiden, in eine andere Wohnung zu ziehen oder die hohe Miete bzw. im Bestand die Mieterhöhung zu „schlucken“; auf die Gestaltung des Gebäudes bzw. der umgebenden Freiflächen haben sie keinen Einfluss.

¹²⁴ Allerdings verweisen FUEST/THÖNE (2005, 64) darauf, dass der Gesetzgeber auch auf die Festlegung konkreter Steuermesszahlen verzichten und den Ländern die Ausdifferenzierung derselben überlassen kann.

¹²⁵ In der Betrachtung von Kommunen als Akteuren, die nicht ausschließlich politischen, sondern auch fiskalischen Anreizen folgen, könnte eine derart reformierte Grundsteuer sogar Anreize begründen, die dem Steuerungsziel entgegen stehen; denn fiskalisch hätte eine Gemeinde derzeit eher ein Interesse daran, möglichst viele möglichst naturschutzfachlich wertlose Flächen in ihrem Gemeindegebiet zu haben. Es ist zwar sehr fragwürdig, ob Gemeinden diesen latenten Anreizen auch folgen könnten (z.B. über entsprechende Vorgaben im Bebauungsplan), da die private Flächennachfrage diesen Anreizen unmittelbar entgegensteuern würde. Es bleibt daher die Feststellung, dass eine Grundsteuerreform kein Instrument ist, über das eine Stärkung des *kommunalen* Engagements im Natur- und Landschaftsschutz erfolgen kann, sondern lediglich das privater Akteure.

Kombinierte Bodenwert-Flächennutzungssteuer

Die Kombination der Flächennutzungs- mit der Bodenwertsteuer wird von FUEST/THÖNE (2005) vorgeschlagen bzw. differenziert.¹²⁶ Sie rekurrieren auf einen Vorschlag von RODI (2002), der seinerseits auf den Flächennutzungsansatz von BIZER/LANG (2000) zurückgreift, aber die Anzahl der Flächennutzungsklassen auf 5 reduziert. In die Bemessungsgrundlage der kombinierten Flächennutzungs-Bodenwertsteuer geht nicht mehr allein die Art der Flächennutzung, sondern zusätzlich der Wert des Grundstückes ein.¹²⁷ Das kommunale Hebesatzrecht bleibt erhalten.

Als Maßstab für die Wertkomponente wird die Heranziehung des *Bodenwertes* gewählt, da dieser mit weniger hohem Aufwand zu ermitteln ist als eine Gebäudewertermittlung. Steuergegenstand der *Bodenwertsteuer* ist nämlich das Grundstück.¹²⁸ Die Fläche des Grundstückes wird multipliziert mit einem Ansatz, der den Verkehrswert des Grundstücks darstellt. Der Verkehrswert wiederum wird in neueren Publikationen über die Bodenrichtwerte ermittelt. „Der Bodenrichtwert wird als der durchschnittliche Lagewert des Bodens für Grundstücke einer Zone definiert, für die im Wesentlichen gleiche Nutzungs- und Wertverhältnisse vorliegen. Er bezieht sich auf ein definiertes Richtwertgrundstück, welches für die jeweilige Zone typisch ist“, (FUEST/THÖNE 2005, 58).

Dieses Kombinations-Modell unterscheidet sich von der vom Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) favorisierten Variante der kombinierten Bodenwert- und Flächensteuer grundlegend dadurch, dass die beiden Steuertypen *multiplikativ* – und nicht wie beim Difu-Modell – additiv verknüpft werden.

Die Berechnung des Steuersatzes einer kombinierten Bodenwert-Flächennutzungssteuer würde sich folgendermaßen gestalten:

$$\begin{aligned} \text{Steuer} &= \text{Bodenwert/m}^2 \\ &\quad \times \text{Fläche (in m}^2\text{)} \\ &\quad \times \text{Faktor der Flächennutzungs-klasse} \\ &\quad \times \text{Steuermesszahl} \\ &\quad \times \text{Hebesatz} \end{aligned}$$

Durch die multiplikative Verknüpfung könnte – im Gegensatz zu einer additiven Verbindung – ökologischen Lenkungszielen und fiskalischen Zielen Rechnung getragen werden, da sowohl der Lenkungsanreiz auf gleich hohem Niveau verbliebe als auch die gleiche Aufkommensdynamik erreicht werden kann wie bei einer reinen Bodenwertsteuer. Bei Vergleichsrechnungen der Modelle reine Bodenwert- und reine Flächennutzungssteuer, kombinierte Bodenwert-Flächensteuer und kombinierte Flächennutzung-Bodenwertsteuer kommen FUEST/THÖNE (2005, 75) zu folgendem Schluss: „Lediglich die multiplikativ kombinierte Flächennutzung-Bodenwertsteuer zeigt sich den beiden hier betrachteten Anforderungen der dynamischen Betrachtung gewachsen: Die ökologischen Lenkungsanreize der Flächennutzungskomponente bleiben kontinuierlich auf dem hohen Niveau des Originals, wie

¹²⁶ FUEST und THÖNE kombinieren die Bodenwertsteuer mit der Flächennutzungssteuer nach BIZER/LANG (2000), wenden aber geringfügig andere Steuermesszahlen an, so wird u.a. für die Steuerklassen I und II die Messzahl auf 0 gesetzt).

¹²⁷ Für die Ergänzung des Flächennutzungsansatzes um Wertbestandteile werden in erster Linie juristische Gründe angeführt (Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips). Diese Argumentation greift laut FUEST/THÖNE (2005, 69) aus ökonomischer Sicht jedoch nur bedingt.

¹²⁸ Eigentumswohnungen oder sonstiges grundbuchrechtlich abgegrenztes Sondereigentum gilt ebenfalls als Grundstück.

Grenzsteuersätze von jeweils 100% zeigen. Zugleich zeigt das Kombinationsmodell die gleiche intertemporale Aufkommensdynamik wie die reine Bodenwertsteuer.“

Das vom Difu favorisierte kombinierte Bodenwert-Flächensteuermodell (Vorschlag DIFU 1995, aktualisiert in APEL et al. 2000; letzte Aktualisierung durch LEHMBROCK, COULMAS 2001) geht – wie erwähnt – von einer additiven Verknüpfung aus, die den dynamischen und intertemporalen Anforderungen weniger gut gerecht wird. Interessant zu erwähnen, dass bei dieser Kombinations-Variante der reformierten Grundsteuer die *Bodenwert*-Komponente um die Flächenkomponente ergänzt wurde, um auch ökologischen Anforderungen gerecht werden zu können.

Der generelle Vorteil eines derartigen Verfahrens – d.h. der Kombination aus Flächen- und Wertkomponenten – ist, dass die Kommunen an fiskalische wie allokativen Ziele anknüpfen können. Das Ausmaß des Lenkungseffektes bliebe abzuwarten (s.o.).

Dieses Konzept einer reformierten Grundsteuer sollte laut FUEST/THÖNE (2005) mit dem Zuschlagsmodell zur Einkommensteuer (s. dazu Abschnitt 3.2.1.1) *simultan* eingeführt werden, um den Gemeinden eine solide Finanzbasis gewährleisten zu können.

3.2.2 Einbau von Flächenschutzkomponenten in den Kommunalen Finanzausgleich

Im Folgenden sollen zwei unterschiedliche Ansätze vorgestellt werden, die in ihrer Konzeptionierung quantitative und qualitative Flächenschutzgedanken berücksichtigen. Zur Abschätzung ihrer Wirkweisen wurden Modellrechnungen durchgeführt. Zunächst werden jedoch kurz grundsätzliche Kriterien zur Umgestaltung des KFA vorangestellt.

3.2.2.1 Umgestaltungselemente

Erkennt man die Bereitstellung ökologischer Leistungen als positive Externalität an, ist eine Abgeltung derselben über Zuweisungen ökonomisch folgerichtig.

Gegenstand der folgenden Überlegungen ist die Einführung einer Ausgleichskomponente („Natur-schutz-Ansatz“) in den Kommunalen Finanzausgleich für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Natur- und Flächenschutz.¹²⁹ Derzeit sind die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich fast ausschließlich an die Einwohnerzahl gekoppelt, was einwohnerstarke Kommunen systematisch bevorzugt; ein Effekt, der durch die Verwendung von Hauptansatzstaffeln noch verstärkt wird (vgl. Abschnitt 2.3.3). Durch die Einbringung von Ansätzen, die auf Flächenschutz abzielen, sollen diese Tendenzen gemildert werden.¹³⁰

¹²⁹ Ein derartiges Zuweisungssystem könnte man allerdings auch *neben* dem KFA installieren, zumal in einschlägigen Publikationen immer vor einer Überfrachtung des KFA gewarnt wird.

¹³⁰ So würden auf der einen Seite Zuweisungen aufgrund der Einwohnerzahl gewährt, auf der anderen würden durch die Einführung von Freiflächenansätzen Finanzmittel in die kleinen Kommunen, die erfahrungsgemäß mehr freie Flächen zur Verfügung haben, gelenkt. Im Prinzip könnte man auch direkt auf die Einwohnerveredelung verzichten und für die in

Ziel der Integration einer Naturschutzzuweisung¹³¹ in den Kommunalen Finanzausgleich ist die Beseitigung der durch die Externalitäten verursachten Unterversorgung mit dem Gut Natur und Landschaft (Unterangebotshypothese). Durch die Einstellung von Naturschutzbedarfen in den KFA können dementsprechend Kosten ausgeglichen werden, die den Kommunen durch die Bereitstellung des Gutes entstehen.

Erweiterung des Begriffs „Bedarf“

In der Theorie des Fiskalföderalismus ist es eine der wesentlichen Aufgaben des Finanzausgleichs, räumliche Spillovers zu kompensieren. Bisher erfolgt allerdings keine Berücksichtigung von Externalitäten, die im Flächenschutz, Natur- oder Landschaftsschutz anfallen (s. Abschnitt 2.3.3). Das liegt auch an der bisherigen engen Definition des Finanzbedarfs zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben, der aktuell ausschließlich auf *direkte*, pekuniäre Kosten der Aufgabenerfüllung abzielt. Diese Kosten, z.B. für Erstinstandsetzungs- oder Pflegemaßnahmen, sind aber i.d.R. nicht die wesentlichen Kosten im Bereich Natur- und Flächenschutz. *Indirekte* Kosten hingegen – Nutzeneinbußen oder Opportunitätskosten, die entstehen, wenn z.B. eine Fläche für Naturschutz frei gehalten werden soll, und die i.Allg. erheblich höher sind als direkte Unterhaltungskosten – finden keine Berücksichtigung. Somit ist als erster Schritt zur Nutzbarmachung des KFA eine Erweiterung des Bedarfsbegriffs um Opportunitätskosten – also ein stärker allokativ basiertes Kostenverständnis – erforderlich.¹³²

Die Erweiterung des Bedarfsverständnisses ist vor allem notwendig, weil (kommunale) Entscheidungen für oder gegen den Naturschutz auch oder sogar gerade unter Berücksichtigung von Nutzen- und Opportunitätskostenaspekten getroffen werden. Lenkende Instrumente zur Beeinflussung von Entscheidungen sollten möglichst so gestaltet sein, dass *alle* Entscheidungsparameter erfasst sind. Ist die beabsichtigte Lenkungswirkung die vermehrte Bereitstellung des Gutes Natur/Fläche/Landschaft, müssen finanzielle Anreize auch in diese Richtung gesetzt werden: Wenn ein höheres Maß an Natur- und Flächenschutz praktiziert werden soll, sollten die Kommunen als Anreiz höhere Zuweisungen erhalten, die nicht unmittelbar an die pekuniären Kosten gekoppelt sind.

Bereits seit Ende der 1970er Jahre werden derartige Ansätze zur Berücksichtigung ökologischer Leistungen im KFA bzw. darauf aufbauende Modelle entwickelt, denen gemein ist, „dass bei den kommunalen Entscheidungsträgern durch die zielgerichtete Bereitstellung finanzieller Mittel ein ökonomisches Eigeninteresse an der Erbringung ökologischer Ausgleichsleistungen hervorgerufen werden soll“ (SRU 2002, S. 84).

großen Kommunen anfallenden Sonderlasten eigene Ansätze aufstellen. Der Effekt wäre aber nicht exakt derselbe, da von der Gewährung der Freiflächenansätze auch die Bemühungen einwohnerstarker Gemeinden gewürdigt würden.

¹³¹ Die folgenden Aussagen gehen auf eine Studie von PERNER/THÖNE (2002) zurück: „Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften.“ Daher ist im Folgenden häufig von Naturschutzaspekten die Rede, deren Teilbereich aber der Flächenschutz ist.

¹³² Dies stellt finanz*theoretisch* kein Hindernis dar. Es erfordert wohl aber *praktisch* ein erhebliches Maß an Umdenken, weshalb der Ökologisierung des KFA von einigen Autoren keine Chancen eingeräumt werden. So z.B. WOHLTMANN (2002).

Frei disponible Zuweisungen

Bisher werden Zuweisungen im Bereich Naturschutz üblicherweise zweckgebunden, d.h. mit Verwendungsaufgabe, gewährt. Um ein valides Gegengewicht zu den Verdienstmöglichkeiten durch Flächenverbrauch, die frei verwendbar sind, zu schaffen, ist es nötig, auch die Zuweisungen für Flächenschutz frei disponibel zu gestalten. Daher kommen Zweckzuweisungen für diesen Fall nicht in Frage.¹³³

Frei disponible Zuweisungsarten können entweder via Umrechnung auf spezielle Einwohnerpunkte in die Schlüsselmasse integriert oder aber als spezielle separate Zuweisungsmassen gewährt werden, die nach bestimmten Verteilungskriterien (s.u. Ausgestaltung der Zuweisung) zugewiesen werden. Zur besseren Nachvollziehbarkeit, aber auch aufgrund der unterschiedlich verfügbaren Schlüsselmassen in den einzelnen Bundesländern (reiche und arme Länder) empfiehlt sich eher der Einsatz gesonderter Ansätze. Bei der Integration in den Hauptansatz unterliegt die Naturschutzzuweisung den Ausgleichsmechanismen bzgl. Finanzbedarf/Finanzkraft, was bedeutet, dass in abundanten Kommunen Naturschutz weniger zählt als in finanzschwachen, was die Anreizwirkung mindern dürfte. Daher wird im Folgenden der Einrichtung einer gesonderten Zuweisungsmasse der Vorzug gegeben.¹³⁴

Auch wenn die Zuweisungen in ihrer Verwendung frei sein sollen, müssen doch Empfangsaufgaben berücksichtigt werden, d.h. es müssen tatsächlich auch Leistungen im Bereich Naturschutz/Flächenschutz bereitgestellt werden, um die Zuweisungen zu erhalten. Hierdurch soll eine Ergebnisorientierung erreicht werden: Nur wenn ein bestimmter, angestrebter Zustand von Natur und Landschaft vorhanden ist, werden entsprechende Zuwendungen überwiesen. Auf diese Weise soll ein Anreiz zu naturkonformem Verhalten gesetzt werden, der der Lenkungsabsicht des Gesetzgebers entspricht.

Die konkrete Ausgestaltung der Zuweisung beinhaltet Faktoren wie Gestaltung der Anreiz- und Lenkungswirkung (statisch oder dynamisch), Wahl von Quotitäts- oder Repartitionstransfer (gibt es eine feste Zuweisungsmasse, die aufgeteilt wird, oder ist diese flexibel) und Bestimmung des Verteilungsschlüssels für die einzelnen Wertigkeitsklassen.

Der Höhe der Zuweisung kommt die entscheidende Lenkungswirkung zu: Je höher die Anreizkomponente, desto höher ist selbstverständlich die Bereitschaft der kommunalen Gebietskörperschaft zur naturschutzgerechten Flächenverwendung.

Indikatoren/Referenzsystem: (verwaltungstechnische) Machbarkeit

Als Grundlage der Mittelverteilung muss ein transparentes, gut handhabbares Indikator- bzw. Referenzsystem erstellt werden. Zum einen muss sich der verwaltungstechnische Aufwand in Grenzen halten (Ersterstellungskosten, Informationskosten, Fortschreibung etc.), zum anderen wird mit der

¹³³ Zweckzuweisungen sind dann sinnvoll, wenn punktgenaue Lenkungsabsichten seitens des Landes bestehen, so etwa die Bereitstellung renaturierter Bachläufe (Beispiel aus KFA Hessen, in SRU 2002, 84). In diesen Fällen ist es erforderlich, real anfallende Kosten über Zweckzuweisungen mit Verwendungsaufgabe sowie einem kommunalen Eigenanteil – denn auch die Kommune profitiert von der Renaturierung, so das Argument – abzugelten. Derart projektbezogene Zuweisungen sind durchaus zusätzlich zu freien Zuweisungen beizubehalten.

¹³⁴ Diese Vorgehensweise hat zugleich den Vorteil, dass ein derartiges Zuweisungssystem auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs installiert werden kann.

Wahl der zugrunde zu legenden Flächenkategorien eine weitreichende Entscheidung hinsichtlich des angestrebten Zustandes von Natur und Landschaft getroffen.

Eine bloße Unterscheidung Freifläche – bebaute Fläche würde ausschließlich dem quantitativen Freiflächenschutz dienen, ohne auf die naturschutzfachliche *Qualität* der freigehaltenen Flächen einzugehen. Soll aber auch diese Qualität einbezogen werden, müssen unterschiedliche Wertstufen eingeführt werden, d.h. zunächst ist eine differenzierte Bewertung von Natur und Landschaft vorzunehmen. Um die Handhabbarkeit des Systems zu gewährleisten, sollte eine überschaubare Anzahl von Wertigkeitsklassen aufgestellt werden; empfehlenswert wären 5-7-stufige Klassifikationen, die einen Kompromiss zwischen hinreichender Genauigkeit einerseits und Handhabbarkeit andererseits herstellt. Es stellt sich weiterhin die Frage, welche der Schutzgüter Boden, Wasser, Luft/Klima, Pflanzen- und Tierwelt sowie Erholungseignung in die Bewertung einbezogen werden sollen.

3.2.2.2 Zwei Modelle

Die beiden im folgenden vorgestellten Modelle beruhen auf dem Grundgedanken, in bzw. neben dem Kommunalen Finanzausgleich ein Zuweisungssystem zu begründen, das Gemeinden für ihre Flächenschutz- bzw. Naturschutzleistungen¹³⁵ honoriert. Hiermit erfolgt also eine Abkehr weg von der bisher gängigen Kosten- hin zur Leistungsorientierung bei Naturschutzmaßnahmen.

Es sollen folgende Teilziele erreicht werden:

1. Internalisierung der externen Nutzenspillovers, d.h. Ausgleich von Leistungen, die Kommunen bei der Bereitstellung des Gutes entstehen und insoweit Ausweiten des kommunalen Budgets
2. Stabilisierung der erbrachten ökologischen Leistungen, d.h. Installierung eines Gegengewichtes zu den Einnahmen aus Flächenverbrauch.

Die folgenden Modelle sind bewusst als „Extrembeispiele“ konstruiert – das eine als ergebnisorientierte Flächenprämie, das andere als maßnahmenorientierte Zuweisung –, um eine deutlichere Wirkungsabschätzung treffen zu können. Es sind selbstverständlich auch Modelle möglich, die Elemente beider Vorschläge enthalten. Eine Übersicht der Grundcharakteristika der beiden Modelle findet sich in Tabelle 11.

¹³⁵ Der Begriff „Naturschutzleistung“ wird dabei wirkungsseitig genutzt; die Leistung besteht darin, naturschutzfachliche Werte zu erhalten, zu steigern oder zu schaffen. Erfasst sind damit in dem Begriff nicht nur *aktive* Maßnahmen „für“ Natur und Landschaft, sondern auch der *Verzicht* auf naturschutzfachlich kontraproduktive Maßnahmen.

Tabelle 11: Zwei Modelle – Grundcharakteristika

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landschaftsplan-Ansatz (LPA) : Ergebnisorientierung ➤ Ziel: 1. Freihalten von Flächen 2. Aufwertung ➤ Funktionsweise: Zuweisungen auf Grundlage von Flächenwertigkeiten ➤ Referenzsystem: Landschaftsplan: Bewertung hinsichtlich Arten- und Biotopschutz ➤ Zuweisung: dauerhaft, frei verwendbar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naturpunkte-Ansatz (NPA): Maßnahmenorientierung ➤ Ziel: 1. Maßnahmeninitiierung 2. Vorrangige Umsetzung prioritärer Maßnahmen ➤ Funktionsweise: Zuweisungen pro Naturpunktwert der Maßnahmen ➤ Referenzsystem: regionaler Maßnahmenkatalog ➤ Zuweisung: einmalig, frei verwendbar
---	---

Quelle: eigene Zusammenstellung

Neben einer Ex ante-Wirkungsabschätzung wurden für die beiden Ansätze Modellrechnungen durchgeführt, die je nach Basisparametern unterschiedliche Rückschlüsse über Umverteilungs- und Anreizwirkung der Ansätze zulassen.

3.2.2.2.1 Landschaftsplan-Ansatz (Ergebnishonorierung)

In dem als „Landschaftsplan-Ansatz“ bezeichneten Zuweisungssystem sollen Gemeinden als Honorierung für erbrachte ökologische Leistungen frei disponible Zuweisungen erhalten, die auf dem naturschutzfachlichen Wert von Flächen basieren. Pro Jahr wird eine Flächenprämie gezahlt, wobei gilt: Je höher der Wert der Flächen, desto höhere Zuweisungen erhält die Gemeinde. Die Gemeinde kann durch eine Aufwertung¹³⁶ ihrer Fläche fiskalisch gewinnen, umgekehrt wird sie durch Verlust oder Verschlechterung naturnaher Flächen auch Zuweisungseinbußen hinnehmen müssen.

Da es sich bei der Zuweisung aus dem Landschaftsplan-Ansatz um eine Prämie handelt, die den Zustand von Flächen und somit das Ergebnis von Naturschutzbemühungen honoriert, soll ein finanzieller Anreiz für die Gemeinden entstehen,

1. möglichst viele Flächen freizuhalten sowie
2. der „Abwertung“ dieser Flächen vorzubeugen bzw. die Flächen ggf. zusätzlich in ihrem Naturschutz-Wert zu steigern.

Durch die Zustandshonorierung von Flächen werden zunächst die bisher bestehenden statischen Allokationsverzerrungen gemildert, da die Gemeinden für den aktuellen Naturzustand ihres Gebietes und somit auch in der Vergangenheit unternommene Maßnahmen – die sich in der naturschutzfachlichen Qualität des Gemeindegebietes niedergeschlagen haben – belohnt werden. Eine dynamische Kompo-

¹³⁶ Eine solche Aufwertung muss als eigene Naturschutzleistung erbracht werden, d.h. Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung dürfen *nicht* zur Flächenaufwertung herangezogen werden, da auf diese Weise eine Gemeinde sich ihre Bautätigkeit als Naturschutzleistung bezahlen lassen würde.

nente ist insofern vorhanden, als dass auch unternommene Flächenaufwertungen in der Zukunft durch erhöhte Zuweisungen honoriert werden.

Ein solches System verlangt nach einer parzellenscharfen Erfassung der naturschutzfachlichen Werte und Wertveränderungen der Flächen eines ganzen Bundeslandes. Da im Landschaftsplan eine flächen-deckende¹³⁷ Bewertung des jeweiligen Gemeindegebietes vorgenommen werden muss, könnten hieraus Daten bei der Gestaltung der Zuweisungsgrundlage herangezogen werden. Ergänzend könnten Daten aus der Bauleitplanung in den Landschaftsplan-Ansatz einbezogen werden, sodass Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Flächen, für die ein (qualifizierter) Bebauungsplan aufgestellt worden ist, aus dem Zuweisungssystem von vornherein ausgeschlossen werden können. Falls ein Landschaftsplan nicht vorliegt und der entsprechende Landschaftsrahmenplan hinreichend detailliert ist, könnte auch dieser – zumindest vorübergehend – herangezogen werden; bei kreisfreien Städten ist es zudem möglich und wahrscheinlich, dass nur ein Landschaftsrahmenplan vorhanden ist.

Der naturschutzfachliche Wert von Flächen, der u.a. auch in Landschafts(rahmen)plänen ermittelt werden muss, kann an einem oder mehreren der folgenden Schutzgüter festgemacht werden:

- Arten und Biotope,
- Boden,
- Wasser,
- Luft / Klima,
- Landschaftsbild und
- Erholungseignung.

Zur Bildung eines (Gesamt-)Indikators der „Naturschutzleistung“ bestimmter Flächen als Zuweisungsgrundlage muss entschieden werden, ob alle oder nur eins/einige der genannten Schutzgüter in die Betrachtung einfließen sollen. Soll mehr als ein Schutzgut berücksichtigt werden, müssen Gewichtung und Aggregationsmodus (additiv oder multiplikativ) der Einzelindikatoren im Gesamtindikator festgelegt werden. Generell sollte ein Indikator für den naturschutzfachliche Wert einer bestimmten Fläche die Komplexität des Naturhaushaltes so weit wie möglich abbilden, diese jedoch soweit reduzieren, dass Handhabbarkeit des Instrumentes gewährleistet bleibt. Für jedes Bewertungs- bzw. Indikatorensystem ist damit von vornherein der Spagat zwischen Zieladäquanz und Praktikabilität zu leisten.¹³⁸ Auch ist jedem Bewertungssystem die Problematik der Subjektivität des Bewertenden immanent.

¹³⁷ In Nordrhein-Westfalen existierten zum Zeitpunkt der Untersuchung nur Landschaftspläne für den Außenbereich; in Niedersachsen bestand keine Aufstellungspflicht. Mit der Einführung des neuen BNatSchG im Jahre 2002 wurde der flächendeckende Landschaftsplan Pflicht. Im Zuge der fälligen Neuaufstellungen könnte sofort auf eine Kompatibilität der Bewertungsmaßstäbe mit dem Landschaftsplan-Ansatz geachtet werden.

¹³⁸ Zur Berücksichtigung der ökologischen Leistungen ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich wurde von ROSE (1999) ein Ansatz vorgeschlagen, der ein Zuweisungssystem auf den tatsächlichen Nutzungsarten gemeindlicher Flächen nach Maßgabe des *Flächenkatasters* aufbaut. Aus Gründen der Praktikabilität wird damit eine Minimaldifferenzierung (Acker, Wiese, Wald etc.; ergänzt durch in der Gemeinde gehaltene Großvieheinheiten) vorgeschlagen. Diese erlaubt allerdings keine Differenzierungen nach dem naturschutzfachlichen Wert der jeweiligen Fläche, so dass sie in diesem Zusammenhang als nicht zieladäquat verworfen werden muss.

Die Verwendung von Landschafts(rahmen)plänen als Bemessungsgrundlage bietet einige wichtige *Vorteile*:

- + Es wird eine differenzierte Bewertung des Plangebietes nach obigen Schutzgütern durchgeführt, die i.d.R. auch in Text und Karte dokumentiert wird. Somit bestehen bereits Werteinteilungen für die Gemeindeflächen anhand derer Zuweisungen bemessen werden können. Zudem sind die Bewertungen in den regionalen Kontext eingebunden; Raumbezug ist also vorhanden.
- + Die Zusammenfassung des Zustandes verschiedener Biotoptypen in einzelne Wertigkeitsklassen¹³⁹ bürgt für gute Handhabbarkeit und wird dem Ziel der Honorierung von Landschaftszuständen am ehesten gerecht. Zuweisungen an das bloße Vorhandensein bestimmter Biotoptypen ist nicht zu empfehlen, da ihre Ausprägung auf diese Weise nicht beachtet wird.
- + Es wird auf ein bestehendes und bewährtes Instrument zurückgegriffen; in einigen Ländern bestand bereits vor der Verabschiedung des aktuellen Bundesnaturschutzgesetzes eine Aufstellungspflicht für Landschaftspläne. Durch die nun geltende Verbindlichkeit der flächendeckenden Aufstellung von Landschaftsplänen für alle Länder (§ 16 BNatSchG neu), müssten neue Landschaftspläne erstellt werden. Bei der Neuaufstellung könnte man einheitliche Bewertungskriterien bzw. Wertstufen etc. vorschreiben.
- + Die Landschaftspläne neueren Datums liegen in der Regel auch digital vor, sodass Flächenberechnungen, -verschneidungen etc. kein Problem darstellen würden. Auch die Fortschreibungen der Landschaftspläne könnten zeitnah in das Zuweisungssystem aufgenommen werden.

Allerdings sind ebenso auch *Nachteile* vorhanden:

- Die Bewertung von Flächen ist immer subjektiv geprägt, sodass im interkommunalen Vergleich eine Gleichbewertung „objektiv“ gleicher Flächen nicht gesichert ist. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass hochwertige Biotope in allen Kommunen gleichermaßen als solche erkannt werden; Unsicherheiten würden vermutlich eher bei Einstufungen im mittleren Bereich entstehen. Soll allerdings eine Zuweisung anhand von Qualitätskriterien erfolgen, ist das Problem der Normsetzung grundsätzlich nicht zu umgehen.
- Das subjektive Element in der Bewertung impliziert zugleich eine gewisse „Strategieanfälligkeit“: Wenn die Gemeinden als Auftraggeber der Planung fungieren, könnte sie „ihren“ Landschaftsplanner dahingehend zu beeinflussen suchen, sich bei der Beurteilung von Flächen für die jeweils höhere Bewertungsstufe zu entscheiden.
- Es erfolgt zwar der Rückgriff auf ein vorhandenes Instrument, doch ist bisher noch keine flächendeckende Landschaftsplanung vorhanden – auch nicht in Ländern, in denen eine Aufstellungspflicht für Landschaftspläne bereits vor Verabschiedung des neuen BNatSchG bestand. Um den Landschaftsplan-Ansatz einführen zu können, müssten daher noch größere Vorarbeiten geleistet werden. Auch in den Gemeinden, die heute schon mit Landschaftsplänen arbeiten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese überarbeitet werden müssten – besonders in Hinsicht auf ver-

¹³⁹ In vielen – allerdings bei weitem nicht in allen – Landschaftsplänen sind gut handhabbare 5-7-stufige Skalen zur Werterfassung benutzt worden. Die Ad hoc-Verwendbarkeit von existierenden Landschaftsplänen wäre daraufhin zu überprüfen; bei Neuaufstellung kann man die Verwendung einer solchen Skala vorschreiben.

gleichbare Bewertungskriterien und -skalen, um die für das Zuweisungssystem erforderliche systematische Homogenität herzustellen.

Die erstmalige Erstellung eines Landschaftsplanes ist zeit- und kostenintensiv. Wird er allerdings als Bemessungsgrundlage für ein neu zu etablierendes Zuweisungssystem ausgewählt, dürfte sich das Instrument neuer Popularität erfreuen, zumal seine Aufstellung mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz zur Pflichtaufgabe geworden ist. Neben der Erstellung der Bemessungsgrundlage an sich ist der Zeitraum ihrer Fortschreibung festzulegen. Der Anreiz, Flächen naturschutzfachlich zu verwenden bzw. aufzuwerten, wird umso größer, je eher sich diese Verwendung bezahlt macht. Allerdings sind die Aufwendungen für Nacherhebungen – die aber bei weitem nicht an die der Erstaufstellung heranreichen, zumal wenn die Karten digital vorliegen – ebenso zu berücksichtigen wie die naturgemäßen Entwicklungszeiten von Biotopen, sodass eine im ein- oder zweijährigen Rhythmus durchgeführte Neubewertung nicht in Frage kommt. Eine realistische Fortschreibungsdauer könnte bei fünf bis sieben Jahren liegen. In den „Zwischenzeiten“ kann das dynamische Element verstärkt werden, wenn den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird, ausgesuchte, von ihnen aufgewertete Flächenstücke zur „Nachbewertung“ anzumelden. Auch Flächen, für die ein qualifizierter Bebauungsplan aufgestellt worden ist, sollten sofort aus dem Zuweisungssystem ausgeschlossen werden.

Die durch den Landschaftsplan-Ansatz vermittelten Anreize hängen von der Höhe der zusätzlichen Zuweisungen ab, die eine Gemeinde für die „Aufwertung“ bestimmter Fläche erwarten kann (bzw. von den drohenden Zuweisungsverlusten bei „Abwertung“). Neben der naturräumlichen Ausstattung sind daher die für den Landschaftsplan-Ansatz reservierte Zuweisungsmasse sowie die gewählte Transfertechnik ausschlaggebend für die vermittelten Anreize.

Üblicherweise wird im Zentral-Mechanismus der Kommunalen Finanzausgleiche der Länder der Repartitionstransfer verwendet; d.h. eine exogen vorgegebene Zuweisungsmasse wird in einem Jahr komplett aufgebraucht. Dementsprechend würde bei allgemein hohen Flächenqualitäten eine geringere Prämie pro Hektar gezahlt werden, als bei einer durchschnittlich geringen Qualität.

Wird hingegen der Quotitätstransfer gewählt, wird ein im Voraus festgelegter Betrag für eine bestimmte Leistung, hier Wertstufe, gezahlt. Somit lässt diese Transferart a priori eine bessere Lenkungswirkung erwarten als der Repartitionstransfer, denn die Gemeinden können sichere Erwartungen hinsichtlich der Honorierung ihrer geplanten Naturschutzleistungen bilden. Umgekehrt wird die benötigte Zuweisungsmasse für den Zuweisungsgeber zur schwerer kalkulierbaren Größe, da die kommunalen Anstrengungen bei Festlegung des Tarifs nur schwer zu prognostizieren sind (vor allem in der ersten Runde). Wenn der erhoffte Lenkungseffekt tatsächlich in großem Maße eintreten sollte, ließe sich ein reiner Quotitätstransfer in der Realität ohnehin mittel- bis langfristig nicht aufrechterhalten. Es ist kaum vorstellbar, dass ein Land bereit wäre, für einen erfolgreichen Landschaftsplan-Ansatz eine stetig wachsende Zuweisungsmasse zur Verfügung zu stellen. Bei großem Lenkungserfolg wäre somit in der Praxis zu erwarten, dass früher oder später die Transfers pro Flächeneinheit herabgesetzt würden, um die Zuweisungsmasse nicht ausufern zu lassen. Damit würde dann aus dem Quotitätstransfer ein „gestufter“ Repartitionstransfer.

Die Tarife können entweder im Voraus pro Hektar festgelegt werden und könnten sich z.B. an der Höhe der Agrarumweltzahlungen orientieren; zudem müssen die EU-Vorgaben hinsichtlich erlaubter

Beihilfen beachtet werden. Die Bereitstellung einer bestimmten Zuweisungsmasse und sich daraus ergebende Maximalprämien pro Hektar sind allerdings die wahrscheinlichere Variante.

Zusammenfassend bietet ein Landschaftsplan-Ansatz – als vorläufige Wirkungsabschätzung vor Durchführung der Simulation (s.u.) – folgende *Vor- und Nachteile*:

Vorteile:

- + Es wird die Bereitstellung und Erhaltung wertvoller Gebiete honoriert, die Zerstörung und Wertminderung von Flächen bestraft. Damit bietet der Landschaftsplan-Ansatz die bestmögliche Annäherung an ein System zur Internalisierung positiver kommunaler Naturschutzexternalitäten.
- + In der Vergangenheit erbrachte Naturschutzarbeit wird berücksichtigt; damit werden bisher aktiven Gemeinden, in denen naturschutzfachlich wertvolle Gebiete existieren für ihre Leistung belohnt.
- + Durch die Zustandsorientierung werden langfristige Konzepte honoriert, nicht kurzfristiger Aktionismus. Daher werden nur die naturschutzfachlich dringlichen Maßnahmen umgesetzt.
- + Im Gegensatz zu regulären Zweckzuweisungen oder anderen an Naturschutzmaßnahmen anknüpfenden Zuweisungssystemen kann hier auch das „Nichtstun“ honoriert werden, wenn z.B. durch bewussten Maßnahmenverzicht Sukzessionsprozesse gefördert werden sollen.
- + Da im Landschaftsplan die örtlichen Naturschutzbedingungen und Bedarfe individuell berücksichtigt werden können, ist eine (naturschutzfachliche) Subsidiarität gewährleistet.
- + Der Rückgriff auf ein prinzipiell – wenn auch (noch) nicht flächendeckend – vorhandenes Instrumentarium erfordert keine zeit- und kostenintensive Neuentwicklung von Bewertungsinstrumenten. Anpassungen zur Instrumentalisierung des Landschaftsplans für ein Zuweisungssystem, vor allem zur Sicherstellung einer akzeptablen horizontalen Vergleichbarkeit, sind allerdings notwendig. Durch die im BNatSchG ausgesprochene Verpflichtung zur flächendeckenden Aufstellung von Landschaftsplänen sind neue Impulse für eine „Renaissance“ des Instrumentes zu erwarten.

Als *Nachteile* sind zu nennen:

- Der allokativer Vorteil der Zustandshonorierung ist in fiskalischer Hinsicht ein Nachteil: Da positive Externalitäten häufig als Kuppelprodukte erbracht werden – oder sogar freiwillig – ohne dass Eingriffe von Landesseite notwendig wären, ist mit beträchtlichen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich technische Notwendigkeiten zur Kuppelproduktion von Naturgütern im Zeitablauf verändern können – sonst gäbe es z.B. keine Notwendigkeit zum Kulturlandschaftsschutz – und dass sich die (politischen) Präferenzen eines Bereitstellers positiver Externalitäten wandeln können (ausführlich hierzu THÖNE 2000, S. 259 ff.), sodass nicht generell von Mitnahmeeffekten ausgegangen werden kann. Zudem ist die langfristige Stabilisierung des Angebots von Naturschutzleistungen ein ausdrückliches Lenkungsziel des Landschaftsplan-Ansatzes. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Internalisierung von positiven Externalitäten, die bis dahin kostenlos und freiwillig bereitgestellt worden sind, ausgabenseitig lediglich um eine pareto-neutrale Umverteilung handelt.
- Es existiert kein Bewertungssystem, das eine völlige Gleichbehandlung aller Kommunen sicherstellt, da aufgrund der subjektiven Komponente im Bewertungsprozess immer persönliche Eindrücke

cke des Bewertenden einfließen. Dieses Problem tritt allerdings generell bei Normsetzungen auf (und gilt somit z.B. ebenso für den im Folgenden geschilderten Naturpunkte-Ansatz; siehe auch dort zur Bewertungsproblematik).

- Der Landschaftsplan-Ansatz ist ein Instrument, dessen Umsetzung mit mehr Verwaltungsaufwand verbunden ist als die der übrigen Ansätze im KFA, da die Gewährung der Zuweisungen von periodisch zu überprüfenden Indikatoren und dementsprechend fortzuschreibender Datenbasis abhängt. (Dies gilt allerdings für alle vorstellbaren Instrumente, die eine angemessene Integration des Naturschutzes in ein generelles Finanzausgleichssystem schaffen sollen.)

3.2.2.2 Naturpunkte-Ansatz (Maßnahmenhonorierung)

Der „Naturpunkte-Ansatz“¹⁴⁰ weist eine deutliche Maßnahmenorientierung auf. Nichtsdestotrotz intendiert auch dieser Ansatz die Erreichung gewünschter Zielzustände, was durch eine Priorisierung bestimmter Maßnahmen(bündel) zum Ausdruck kommt.

Beim Naturpunkte-Ansatz erhalten die Gemeinden Prämien für die Ausführung bestimmter Maßnahmen – was an sich noch keinen Unterschied zur „üblichen“ Maßnahmenhonorierung darstellt, wie sie z.B. im Zuge der Agrarumweltmaßnahmen verwandt werden. Das Besondere ist die Kopplung der Prämienzahlung an eine bestimmte Punktzahl, die sich pro Maßnahme aus einem bestimmten Regionenkontext ergibt. Mit anderen Worten: Die Honorierung einer bestimmten Maßnahme hängt – neben einem geeigneten Mengenindikator (laufender Meter, Hektar) – von der naturschutzfachlichen Bewertung der betreffenden Maßnahme im jeweiligen Naturraum ab. Je wichtiger die Ausführung bestimmter Maßnahmen in naturschutzfachlicher Hinsicht ist, desto höher ist folglich die Punktzahl und der letztlich gezahlte Betrag. Eine Gemeinde erhält pro Punkt eine einmalige Zahlung, die ebenso wie im obigen Ansatz frei einsetzbar ist. Hierbei kann die Gemeinde die Maßnahmen selbst realisieren oder durch Dritte ausführen lassen und entsprechend abgelden. Es ist allerdings sicherzustellen, dass sich die Gemeinden keine Ausgleichsmaßnahmen im Zuge der Eingriffsregelung anrechnen lassen.¹⁴¹

Der Naturpunkte-Ansatz soll den Kommunen also Anreize vermitteln,

1. naturschutzfachliche Maßnahmen zu ergreifen und
2. vor allem solche Maßnahmen zusätzlich zu ergreifen, die in einem bestimmten Naturraum eine besondere Bedeutung haben; denn durch die Staffelung der Punktwerte wird die relative Bedeutung der verschiedenen Maßnahmen aus Sicht des Zuweisungsgebers vermittelt.

¹⁴⁰ Der Name „Naturpunkte“ wurde in Anlehnung und gleichzeitiger Abgrenzung zum „Regionalprojekt Ökopunkte Niederösterreich“ (MAYRHOFER, SCHAWERDA, STREERUWITZ 1991; NIEDERÖSTERREICHISCHE AGRARBEHÖRDE 1999; vgl. Abschnitt) gewählt. Das schon seit mehreren Jahren durchgeführte Ökopunkte-Projekt der NÖ-Agrarbehörde ist ein umfassendes Landesprogramm, mit dem sehr unterschiedliche ökologische Leistungen „unter einem Dach“ und mit einer einheitlichen Systematik honoriert werden (siehe Abschnitt 5.2.3). Die mit dem Begriff „Naturpunkte“ erfolgte Abgrenzung schien darüber hinaus angeraten, weil der Begriff „Ökopunkte“ ohnehin schon mehrfach belegt ist: Neben dem NÖ-Ökopunkte-Programm werden in Deutschland „Ökopunkte“ in der Umsetzung der Eingriffsregelung verwendet, und schließlich reguliert Österreich auch den LKW-Alpentransit über die Vergabe von „Ökopunkten“.

¹⁴¹ Ausgleichsmaßnahmen sind pflichtmäßig vom Verursacher eines Eingriffs zu erbringende Leistungen, keine „Extra“-Naturschutzleistung einer Gemeinde und somit nicht gesondert zu honorieren (s. auch Fußnote 136).

Die Empfänger der Zuweisungen können – im Rahmen der vorgefundenen naturräumlichen Gegebenheiten – frei entscheiden, welche Maßnahmen sie durchführen und damit auch die Zuweisungshöhe durch ihre ökologischen Anstrengungen beeinflussen. Dieser „Bottom-Up“-Ansatz, der auf die Effizienz selbständiger, subsidiärer ökologischer Leistungen baut, bildet einen Gegenansatz zu den üblichen „Top-down“-Maßnahmenhonorierungen, die für zentral definierte ökologische Einzelleistungen – oft zudem im Rahmen vieler unterschiedlicher Einzelprogramme – Zuweisungen auf (Einzel-)Antrag gewähren.

Bezüglich Integration oder Nicht-Integration des Naturpunkte-Ansatzes in den *Zentralmechanismus* des kommunalen Finanzausgleichs gilt – ebenso wie für den Landschaftsplan-Ansatz: Die Honorierung von Naturschutzanstrengungen sollte nicht davon abhängig gemacht werden, ob es sich im Einzelfall um „arme“, „durchschnittliche“ oder „reiche“ Kommunen handelt. Daher wird der Naturpunkte-Ansatz ebenfalls als ein Zuweisungssystem betrachtet, das neben dem KFA-Zentralmechanismus zu etablieren wäre, sodass nicht nur diejenigen Gemeinden Zuweisungen aus dem Ansatz erhalten, deren Ausgleichszahl kleiner als ihre Finanzkraftzahl ist. Da der Naturpunkte-Ansatz zudem systematisch den „traditionellen“ Zweckzuweisungen ähnlicher ist als der Landschaftsplan-Ansatz, liegt die Nicht-Integration auch aus dieser Perspektive nahe. Entscheidender Unterschied zum Landschaftsplan-Ansatz ist, dass die betreffende Gemeinde *einmalig* Zuweisungen für konkret erbrachte Maßnahmen und nicht dauerhaft für den Zustand, d.h. den naturschutzfachlichen Wert, der Flächen erhält.

Anreiz- und Lenkungswirkung

Der Naturpunkte-Ansatz richtet sich ausschließlich auf „verbessernde“ Maßnahmen. Damit kann er weder das allokativen Defizit im Status quo – also die fehlende Internalisierung von schon bestehenden positiven externen Effekten – beheben, noch die schleichende Verschlechterung oder völlige Zerstörung von Teilen von Natur und Landschaft sanktionieren. Da sein potenzielles Wirkungsspektrum somit sehr viel enger ist als das des Landschaftsplan-Ansatzes, kann er andererseits innerhalb dieses Spektrums bei identischer Zuweisungsmasse sehr viel größere Lenkungswirkungen entfalten als der Landschaftsplan-Ansatz: Bei gleichem finanziellen Gesamtvolumen werden im Naturpunkte-Ansatz für identische aufwertende Aktivitäten höhere Zuweisungen als im Landschaftsplan-Ansatz gewährt. Weiterhin werden im Naturpunkte-Ansatz bereits für die Erbringung der Maßnahme an sich Zuweisungen getätigt – unabhängig von ihrem „Erfolg“ oder „Misserfolg“ in naturschutzfachlicher Hinsicht. Die Übernahme dieses Erfolgsrisikos durch den Zuweisungsgeber bedingt eine bessere Kalkulierbarkeit für den Maßnahmenausführer und somit den Anreiz, „etwas für den Naturschutz zu tun“.

Möglich ist auch die Konzipierung eines Naturpunkte-Ansatzes, der zusätzlich negative Wirkungen berücksichtigt: In diesem Fall würden Flächen, die beispielsweise für Bebauung vorgesehen werden, mit negativen Punktwerten versehen.¹⁴² Das hieße aber nicht notwendigerweise, dass aus dem Zuweisungsinstrument ein *Finanzausgleichsinstrument* im engeren Sinne gemacht werden müsste, dass also

¹⁴² Auch im viel zitierten NÖ-Ökopunkte-Programm werden z.B. für bestimmte Wirtschaftsweisen in Feld- und Wiesenwirtschaft von *minus 9* bis *plus 7* Punkte vergeben (BUNDESMINISTER FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT ÖSTERREICH, 1998, 82).

manche Gemeinden netto zahlen müssten.¹⁴³ Es ist zu differenzieren, ob die Gemeinden *freiwillig* entscheiden, ob sie ihre durchgeführten Maßnahmen für den Naturpunkte-Ansatz anmelden wollen oder nicht. Die Gemeinden, die in einem Jahr eine negative Naturpunkt-Summe erwarten, werden auf eine Meldung verzichten. Freiwillige Partizipation stellt somit sicher, dass aus dem Naturpunkte-Ansatz kein Ausgleichsinstrument im engeren Sinne wird.

Eine Integration negativer Sanktionierung hätte – neben der unmittelbaren Anreizwirkung für die einbezogenen, naturschädigenden oder -zerstörenden Sachverhalte – auch eine anreizverstärkende Wirkung auf die positiv sanktionierten Maßnahmen. Die Summe der zu honorierenden Naturpunkte wäre niedriger, womit bei gleicher Gesamtzuweisungsmasse für jeden Naturpunkt ein höherer Transfer gewährt werden könnte.

Diesem Vorteil stehen mehrere Nachteile gegenüber: So wäre der Kontrollaufwand ungleich höher als bei einem Naturpunkte-Ansatz nur mit positiver Sanktionierung. Denn für alle teilnehmenden Gemeinden müsste sichergestellt werden, dass sie auch die Maßnahmen melden, die zu einer Minderung ihrer Naturpunkt-Summe führen würden. Zudem ist die Akzeptanz eines Instrumentes, das auch Elemente negativer Sanktionierung enthält, bei den Zuweisungsempfängern geringer. Problematischer dürfte eine negative Sanktionierung für den Zuweisungsgeber selbst werden: Ein nicht geringer Anteil der flächenverbrauchenden Maßnahmen der Gemeinden – eigene Baumaßnahmen – wird in den meisten Ländern über pauschale oder zweckgebundene Investitionszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gefördert. Werden diese im Naturpunkte-Ansatz negativ sanktioniert, entsteht eine Situation, in der das Land für ein und dieselbe Maßnahme Finanzmittel gewährt und einfordert. Systematisch ist das unproblematisch, denn die scheinbar konkurrierenden Lenkungsimpulse können dazu führen, dass ein förderungswürdiger Investitionszweck in einer möglichst flächenschonenden Weise umgesetzt wird. Fraglich ist aber, ob dieser Sachverhalt vom Land auch ohne weiteres vermittelt werden kann bzw. ob eine unmittelbare Integration der Flächenschutzbelange in die Investitionszuweisungen (sofern dies nicht ohnehin schon der Fall ist) nicht die bessere Lösung wäre.

Aus den genannten Gründen wird der Naturpunkte-Ansatz im Folgenden vorrangig in seiner Funktion als Instrument zur Honorierung ausschließlich „positiver“ Naturschutzmaßnahmen betrachtet. Die wesentlichen Wirkweisen des Ansatzes sowie der Vergleich zum Landschaftsplan-Ansatz lassen sich bereits mit diesem Konzept ausreichend genau herausarbeiten.¹⁴⁴

Referenzsystem

Die im Rahmen des Naturpunkte-Ansatzes auszuwählenden Maßnahmen weisen eine unterschiedlich hohe Punktzahl auf, um zu gewährleisten, dass in einem bestimmten Raum besonders dringliche Maß-

¹⁴³ Dies wäre per se kein Ausschlusskriterium, schließlich sind Abgaben (als preisliche Regulierung) oder Zertifikate (als Mengenregulierung) die klassischen Instrumente der Umweltökonomie zur Reduzierung der zerstörenden Umweltnutzung. Diese können sich auch durchaus an Gemeinden richten, wenn diese negative Externalitäten zu Lasten eines übergemeindlichen öffentlichen Gutes verursachen oder veranlassen. Für das oben genannte Beispiel der Ausweisung von Baugebieten sei dazu nur auf BIZER (1996 und 1997) verwiesen. Auch hat die Integration positiver und negativer Sanktionierung in *ein* Instrument durchaus ihren systematischen Reiz.

¹⁴⁴ Beim Landschaftsplan-Ansatz wurde oben schon der Einfluss des Transfertyps – Repartitions- oder Quotitätstransfer – auf die Anreiz- und Lenkungswirkungen diskutiert. Die Aussagen treffen analog auf den Naturpunkte-Ansatz zu.

nahmen prioritär ausgeführt werden. Die Bewertung der Maßnahmen muss daher im regionalen Kontext erfolgen, da beispielsweise die Anlage von Hecken und Feldgehölzen in einer ausgeräumten Agrarlandschaft einen höheren Stellenwert besitzt als in einer bereits kleinräumig differenzierten Kulturlandschaft. In letzterer nehmen hingegen Pflegemaßnahmen eine höhere Priorität ein usw. Eine solche Differenzierung wäre nur dort nicht notwendig, wo das betreffende Land so klein ist, dass eine bestimmte Maßnahme den gleichen Beitrag zum Naturschutzziel darstellt. Länder einer solchen Homogenität könnten in Deutschland allenfalls die Stadtstaaten sein, auf die sich die hier diskutierten Zuweisungsmodelle nur schwer anwenden lassen.¹⁴⁵

Um Maßnahmen mit einer ihrer Wertigkeit entsprechenden Punktzahl zu belegen, muss zunächst ihr regionaler Wert bestimmt werden. Der Zusammenstellung des Maßnahmenkatalogs muss somit wie auch dem flächenorientierten Landschaftsplan-Ansatz eine Bewertung von Natur und Landschaft vorangestellt werden; daran anknüpfend können geeignete Maßnahmen nach Schutzgütern differenziert und nach Priorität gestaffelt festgelegt werden.

Da sowohl Bewertung als auch darauf aufbauende Maßnahmenvorschläge (teilweise bereits nach Priorität geordnet) i.d.R. in Landschafts(rahmen)plänen erbracht werden, könnten wiederum diese als Referenzsystem herangezogen werden – mit den damit verbundenen Vor- und Nachteilen (s.o.). Es können weiterhin die sonstigen vielfältigen Bewertungssysteme angewandt werden, die z.B. im Zuge der Eingriffsregelung oder für den Agrarumweltschutz entwickelt worden sind. Auch kann die Erfahrung der Naturschutzbehörden sowie örtlicher Naturschutzvereine, die zumeist über sehr gute Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten verfügen, in die Erarbeitung von Maßnahmenkatalogen einfließen.

Jedoch bleiben – wie bei jeder (politischen) Normsetzung – die Unschärfen erhalten, die dem immer subjektiven Bewertungsvorgang immanent sind:

- Die Bewertung unterschiedlicher Teilräume sind nur bedingt miteinander vergleichbar, eine objektive Gleichbehandlung „gleicher“ Räume ist nicht oder nur schwerlich möglich.
- Je intensiver die unteren Verwaltungsebenen in den Bewertungsprozess bzw. die Aufstellung des Maßnahmenkataloges einbezogen werden, desto anfälliger ist dieser Prozess für strategisches Verhalten: Kommunen werden für möglichst günstig auszuführende Maßnahmen möglichst viele Punkte und entsprechend hohe Zuweisungen erhalten wollen und dementsprechend versuchen, die Auswahl bzw. Bewertung der Maßnahmen zu beeinflussen.

Generell ist für jede Bewertung zu klären, welcher Detaillierungsgrad nötig und angemessen ist, zumal im Naturschutz generell die Informationsbeschaffungskosten sehr hoch sind. Auch für die Fortschreibung der Bewertung bzw. des Maßnahmenkatalogs stellt sich die Frage der Kosten-Nutzen-Relation:

¹⁴⁵ So führen Hamburg und Berlin mangels Kommunen keinen kommunalen Finanzausgleich durch. Der Naturpunkte-Ansatz oder der Landschaftsplan-Ansatz dürften auch kaum geeignete Ergänzungen für den Finanzausgleich zwischen Bremen und Bremerhaven darstellen. Die Stadtstaaten verweisen allerdings auf ein noch ungelöstes Problem: Von den positiven Externalitäten des Naturschutzes profitieren auch sie bzw. ihre Bürger. Bei Internalisierung dieser Externalitäten im *kommunalen* Finanzausgleich werden die Stadtstaaten allerdings nicht zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen in ihren Anrainerländern herangezogen werden können. Die Integration dieser Stadt-Umland-Spillovers unmittelbar in den *Länder*finanzausgleich wäre ebenso wenig problemadäquat wie die systematisch „sauberste“ Lösung – bilaterale Zuweisungssysteme zwischen den Stadtstaaten und ihren Anrainerländern –, da diese ebenfalls mit erheblichen Realisierungshindernissen konfrontiert wäre (THÖNE / JACOBS 2000, 99 f.).

Welcher Fortschreibungszeitraum ist angemessen, um einerseits die Veränderungen aufzunehmen, aber andererseits keine zu hohen Kosten zu verursachen?

Vor- und Nachteile des Naturpunkte-Ansatzes

Als *Vorteile* sind zu nennen:

- + Da nur für „neue“ Maßnahmen Zuweisungen gewährt werden, sind die Mitnahmeeffekte des Instruments a priori niedriger als im Landschaftsplan-Ansatz.
- + Bei gleicher Zuweisungsmasse können im Naturpunkte-Ansatz deutlich höhere Zuweisungen für *aktive* Naturschutz-Maßnahme gewährt werden als für eine gleichartige Aktivität im Landschaftsplan-Ansatz. (Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Lenkungsziel im Naturpunkte-Ansatz auch deutlich enger gefasst ist als beim Landschaftsplan-Ansatz.)
- + Die Planungssicherheit für die Gemeinden ist höher als beim Landschaftsplan-Ansatz, da sie für die ausgewählte und umgesetzte Maßnahme auf jeden Fall eine Zuweisung erhalten, während bei einer Zustandshonorierung das Erfolgsrisiko allein bei den Gemeinden liegt. Die Übernahme des Erfolgsrisikos durch das Land erhöht den geldwerten Vorteil der Zuweisungen und damit den primären Anreiz, „etwas“ zu tun.
- + Bessere Akzeptanz bei Gemeinden mit schlechter Naturausstattung im Status quo.
- + Flexibilität: Die Maßnahmenkataloge können im Zeitablauf und ggf. in Abhängigkeit von den Lenkungserfolgen vergleichsweise leicht erweitert bzw. neu gewichtet werden.
- + Hohe Integrationsfähigkeit: Bestehende Programme zur Förderung des (kommunalen) Naturschutzes können in die Naturpunktsystematik „übersetzt“ und in das Zuweisungssystem einbezogen werden.

Als *Nachteile* sind zu nennen:

- Verschlechterungen des Zustandes von Natur und Landschaft – wie Zerstörung durch schleichende Umweltbeeinträchtigungen oder Flächenverlust durch Überbauung – können nicht erfasst werden.
- Zwar wird durch den Naturpunkte-Ansatz der Anreiz vermittelt, Maßnahmen umzusetzen; es wird aber nicht erfasst, ob diese Maßnahmen auch Erfolg haben (erfolgsunabhängige Zahlungen).
- Selbst wenn auf Maßnahmenlisten und Priorisierungen aus den Landschafts(rahmen)plänen zurückgegriffen werden sollte, muss für den Naturpunkte-Ansatz ein neues Indikatoren- und Bewertungssystem aufgebaut werden.
- Es entstehen hohe Informationskosten.

3.2.2.3 Modellrechnungen

3.2.2.3.1 Basisparameter

Um realitätsnahe Aussagen über mögliche Wirkungen der beiden Modelle treffen zu können, wurde ein Modellbundesland („Land X“) mitsamt zugehörigem Kommunales Finanzausgleichssystem entworfen, anhand dessen Stärken und Schwächen der Modelle überprüft werden können.

Das Simulationsland besteht aus vier Kommunen, die zugleich (Land-)kreise sind. Die stilisierten Gemeindetypen weisen folgende Charakteristika auf:

- Gemeinde A („Metropolia“): kreisfreie Großstadt, dicht besiedelt, daher wenig Freiflächen (Wald, sonstige Grün- und Freiflächen);
- Gemeinde B („Speckgurtshausen“): kreisangehörig, viele Gewerbegebiete, intensive Landwirtschaft (vornehmlich Ackerbau) auf den verbliebenen Agrarflächen, hoher Auspendlersaldo in die nahe gelegene Metropole;
- Gemeinde C („Rübenstepping“): kreisangehörig, relativ großstadtfern, großflächig betriebene intensive Landwirtschaft (vornehmlich Ackerbau), Waldanteil der Gemeindefläche noch unter dem der „Gemeinde B“;
- Gemeinde D („St. Idyll“): kreisangehörig, die naturnahe Gemeinde in der Simulation: überdurchschnittlich viel Wald; Landwirtschaft vornehmlich als Grünlandwirtschaft.

Für jeden dieser vier Gemeindetypen wurden anhand realer Vorbilder – aufgrund guter Datenverfügbarkeit waren dies je vier Kommunen aus NRW – flächen- und größenbezogene Charakteristika in die Simulation eingebracht.

- Für den Gemeindetyp A die kreisfreien Städte Düsseldorf, Dortmund, Duisburg und Essen;
- Für den Gemeindetyp B die Kreise Erftkreis, Mettmann, Neuss und der Rhein-Sieg-Kreis;
- Für den Gemeindetyp C die Kreise Kleve, Soest, Steinfurt und Warendorf,
- Für den Gemeindetyp D die Kreise Euskirchen, Hochsauerlandkreis, Oberbergischer Kreis und Olpe.

Daraus ergeben sich für das Modell die in Tabelle 12 dargestellten Parameter. Die Anzahl der einzelnen Modellgemeinden im Land entspricht dabei dem Durchschnitt der Gemeinden in den jeweiligen vier Vorbildkreisen.

Tabelle 12: Basisparameter für die Modellgemeinden

Modellgemeinde	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land X
Häufigkeit der Gemeinde im Land	1	12	17	10	40
Einwohner (pro Gemeinde)	580.000 Ew.	41.000 Ew.	20.000 Ew.	20.000 Ew.	1.612.000 Ew.
Fläche pro Gemeinde	240 qkm	60 qkm	85 qkm	115 qkm	3.555 qkm
Bevölkerungsdichte	2.417 Ew./qkm	683 Ew./qkm	235 Ew./qkm	174 Ew./qkm	453 Ew./qkm
Einwohner in der Gemeindeklasse	580.000 Ew.	492.000 Ew.	340.000 Ew.	200.000 Ew.	1.612.000 Ew.
Einwohneranteil im Land	35,98%	30,52%	21,09%	12,41%	100%
Fläche in der Gemeindeklasse	240 qkm	720 qkm	1.445 qkm	1.150 qkm	3.555 qkm
Flächenanteil im Land	6,75%	20,25%	40,65%	32,35%	100%

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Die in Tabelle 13 dargestellte Flächenaufteilung in den Modellgemeinden entspricht wiederum dem Durchschnitt der Flächenaufteilung in den jeweiligen Vorbildkreisen bzw. -städten. Sie wurde anhand des aktuellen Flächenkatasters für Nordrhein-Westfalen ermittelt.

Tabelle 13: Katasterflächen der Modellgemeinden

Katasterflächen	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
Gebäude- u. Freiflächen	36%	15%	8%	6%
Betriebsflächen	2%	3%	0%	0%
Erholung	6%	1%	1%	0%
Verkehr	15%	8%	5%	6%
Landwirtschaft	25%	52%	69%	38%
Wald	10%	18%	15%	48%
Wasser	5%	2%	2%	1%
gesamt	100%	100%	100%	100%

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Der der Simulation zugrunde liegende KFA ist dem niedersächsischen nachempfunden, da dieser relativ einfach – da ohne Nebenansätze – ausgestaltet ist. Einzig eine Staffelung nach Einwohnerzahl ist vorhanden; folglich wurde auch im Modell die niedersächsische Hauptansatzstaffel verwendet.

Die Finanzkraft der Gemeinden wird mit der Steuerkraftmesszahl festgelegt. Als Ausgangsgröße wurden 641,03 €¹⁴⁶ als durchschnittliche kommunale Steuereinnahme pro Kopf und Jahr angesetzt.¹⁴⁷ Pro Kopf und Jahr nehmen die Gemeinden der vier Typen Steuern in folgendem Umfang ein:

¹⁴⁶ Es sei angemerkt, dass die ursprünglichen Modellrechnungen – da im Jahre 1999 bzw. 2000 erstellt – noch in DM ausgeführt wurden. Im Rahmen dieser Arbeit erfolgte eine Umrechnung der Geldbeträge in Euro.

¹⁴⁷ In Niedersachsen – der Niedersächsische KFA dient als Vorlage – waren es im Jahr 1999 DM 1.242,-- pro Einwohner (siehe MICHEL, 2000). Im Modell waren 1250 DM angesetzt; ergibt bei einer Umrechnung in Euro 641,03 €.

Typ A:	641,54 € Steuern pro Einw. im Jahr	=	100,1 % vom Durchschnitt,
Typ B:	672,31 € Steuern pro Einw. im Jahr	=	104,8 % vom Durchschnitt,
Typ C:	623,08 € Steuern pro Einw. im Jahr	=	97,2 % vom Durchschnitt,
Typ D:	594,36 € Steuern pro Einw. im Jahr	=	92,7 % vom Durchschnitt.

Die Schlüsselmasse, aus der sich die Finanzausgleichszuweisungen speisen werden, wird – ähnlich der Steuerkraft – festgelegt, indem der niedersächsische Pro-Kopf-Wert für 1999 angenähert wird. Damit werden im Modell 372 Mio. € Schlüsselzuweisungen pro Jahr verteilt (1,612 Mio. Einwohner \times 230,77 €).¹⁴⁸ Die Schlüsselmasse muss nicht in eine Kreis- und eine Gemeindegemeinschaft aufgeteilt werden, da auf die Modellierung der Kreisebene innerhalb des KFA aus Gründen der Vereinfachung verzichtet wurde.

Die Schlüsselzuweisungen an die einzelnen Gemeinden werden jeweils durch Gegenüberstellung der Steuerkraft und des fiktiven Finanzbedarfs festgestellt. Wesentliche Bestimmungsgröße für den Finanzbedarf ist der Hauptansatz. Da dieser in unserem KFA-Modell nur aus einem Einwohneransatz besteht, müssen die Einwohnerzahlen der Modellgemeinden lediglich mit dem für sie nach Maßgabe der Hauptansatzstaffel zutreffenden „Veredlungsfaktor“ multipliziert werden. Das heißt, dass die Einwohnerzahl der Gemeinde A mit 180 % multipliziert wird, die Einwohnerzahl der Gemeinden des Typs B mit 125 %. Die Einwohnerzahlen der Gemeindetypen C und D sind mit jeweils 20.000 Einwohnern pro Einzelgemeinde zu niedrig, um nach Maßgabe der angewandten Staffel „veredelt“ zu werden, sie werden dementsprechend mit jeweils 100 % angesetzt.

Der fiktive Finanzbedarf einer Gemeinde wird im regulären kommunalen Finanzausgleich mit der Ausgleichsmesszahl (je nach Land auch „Ausgangs-“ oder „Bedarfsmesszahl“) ermittelt, die wiederum eine Multiplikation des (dimensionslosen) Gesamtansatzes mit dem Grundbetrag (in €) ist. Der Grundbetrag wird dabei jedes Jahr so festgelegt, dass die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse ganz aufgebraucht wird. Dies kann nur anhand der Auffüllquote berechnet werden, mit der die Differenz von Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl ausgeglichen werden soll. Für das verwendete Modell wurde die niedersächsische Regel-Auffüllquote von 75 % gewählt.¹⁴⁹ Die Ausgleichsmesszahlen der einzelnen Gemeinden und ihre Schlüsselzuweisungen werden bestimmt, indem im KFA-Modell ein iteratives Verfahren, wie in regulären kommunalen Finanzausgleichen auch, genutzt wird. Die im Modell durchgeführte zwanzigstufige Iteration erlaubt dabei eine sehr hohe Präzision.¹⁵⁰

Tabelle 14 zeigt die Basisdaten für die vier einzelnen Gemeindetypen. Anzumerken bleibt, dass keine der Gemeinden abundant ist, da bei allen die Steuerkraftmesszahl kleiner als die Ausgangsmesszahl ist. Zudem lässt sich aus der Tabelle ersehen, wie stark die Einwohnerveredelung die Höhe der Zuwei-

¹⁴⁸ In Niedersachsen wurden im Jahr 1999 DM 457,- (234,36 €) Bedarfszuweisungen pro Einwohner gewährt (siehe MICHEL, 2000). Investitionszuweisungen und sonstige Zweckzuweisungen sind nicht mit erfasst.

¹⁴⁹ Auch dies stellt einen mittleren Wert dar: So hat beispielsweise Bayern eine Auffüllquote von 55 %, Sachsen-Anhalt eine von 70 % und Nordrhein-Westfalen eine von 90 %.

¹⁵⁰ Die Schlüsselmasse wird bis auf einen Rest von einem Milliardstel bis zu einem Hundertbillionstel Prozentpunkt (je nach durchgeführter Modellierung) aufgebraucht. Die echten Finanzausgleichsgesetze begnügen sich i.d.R. mit einer – durchaus ausreichenden – Annäherung auf zwei Nachkommastellen der Beträge.

sungen bestimmt: Obwohl die Gemeinden A und B eine höhere Steuerkraft besitzen als die Gemeinden C und D, erhalten sie dennoch höhere Zuweisungen.

Tabelle 14: Basisdaten des gemeinsamen kommunalen Finanzausgleichs

	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land X
Steuerkraft (vom Durchschnitt)	100,06%	104,85%	97,19%	92,69%	100,00%
Steuerkraft pro EW	638,10 €	668,65 €	619,86 €	591,13 €	637,75 €
Steuerkraftmesszahl	372 Mio. €	27,39 Mio. €	12,39 Mio. €	11,83 Mio. €	
Durchschnitt KFA-Zuweisungen pro Einw.	—————→				230,77 €
Auffüllquote Differenz AGMZ / SKMZ	—————→				75,00%
Hauptansatzstaffel	180,00%	125,00%	100,00%	100,00%	
Ausgleichsmesszahl	631,27 Mio. €	30,96 Mio. €	12,09 Mio. €	12,09 Mio. €	
Schlüsselzuweisungen p.a.	218,06 Mio. €	4,33 Mio. €	0,51 Mio. €	0,91 Mio. €	
Schlüsselzuweisungen pro EW	375,98 €	105,48 €	25,78 €	45,60 €	
Gesamteinnahmen p.a.	558,57 Mio. €	29,54 Mio. €	11,93 Mio. €	11,78 Mio. €	
Gesamteinnahmen pro EW	963,04 €	720,65 €	596,05 €	589,44 €	

Anmerkung¹⁵¹

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

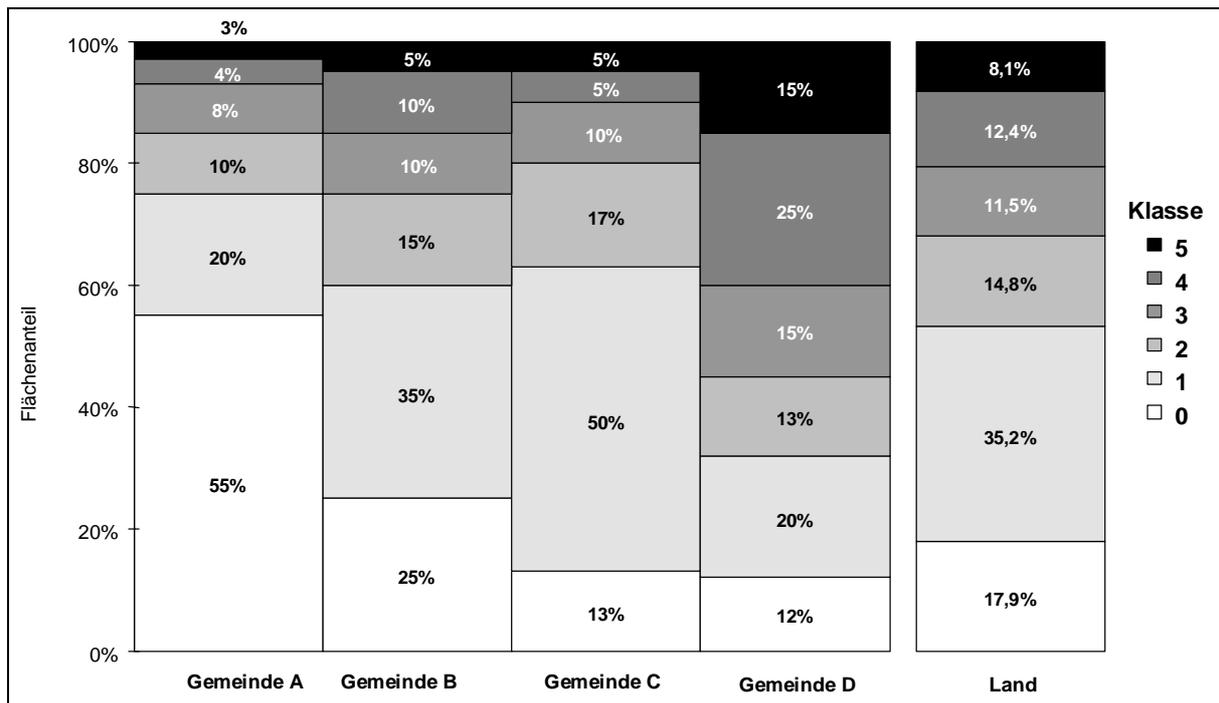
3.2.2.3.2 Landschaftsplan-Ansatz – Modellrechnung

Ausgangsgrößen

Als Bemessungsgrundlage für die Zuweisungen wurde ein Indikatorsystem mit 6 Wertigkeitsstufen gewählt: von Klasse 0 (Siedlungs- und Verkehrsflächen, vereinfachend als „wertlos“ charakterisiert), über Klasse 1 (sehr niedriger Naturschutzwert), Klasse 2 (niedriger Wert), Klasse 3 (durchschnittlicher Wert), Klasse 4 (hoher Wert) bis hin zu Klasse 5 (sehr hoher Naturschutzwert). Anschließend wurde eine Zuordnung der Gemeindeflächen in die einzelnen Wertigkeitsklassen vorgenommen (s. Abbildung 5), passend zu den oben beschriebenen Charakteren anhand der Katasterflächen der Vorbildkreise (s. Tabelle 13).

¹⁵¹ Es sei nur angemerkt, dass die Steuerkraftmesszahl von 372 Mio. € bei Gemeinde A nur *zufällig* mit der Summe der Schlüsselzuweisungen im KFA-Modell übereinstimmt.

Abbildung 5: Landschaftsplan-Ansatz – Flächenwertigkeiten in den Gemeindetypen



Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Es erfolgt eine modellexogene Festlegung¹⁵² der Zuweisungsmasse – für den Landschaftsplan-Ansatz (LPA) ebenso wie für den anschließend beschriebenen Naturpunkte-Ansatz (NPA) – auf 5 % der Schlüsselmasse, also ca. 18,5 Mio. € im Jahr, was 1,32 % der verfügbaren Gesamteinnahmen aller Gemeinden entspricht (umgerechnet 11,54 € pro Kopf und Jahr). Die eine Hälfte der Zuweisungsmasse wird der KFA-Schlüsselmasse entnommen, die andere Hälfte wird zusätzlich aus dem Landeshaushalt beigesteuert. Das heißt, dass die LPA-Masse im Umfang zwar 5 % der Schlüsselmasse ausmacht, diese jedoch nur um 2,5 % gekürzt wird.¹⁵³

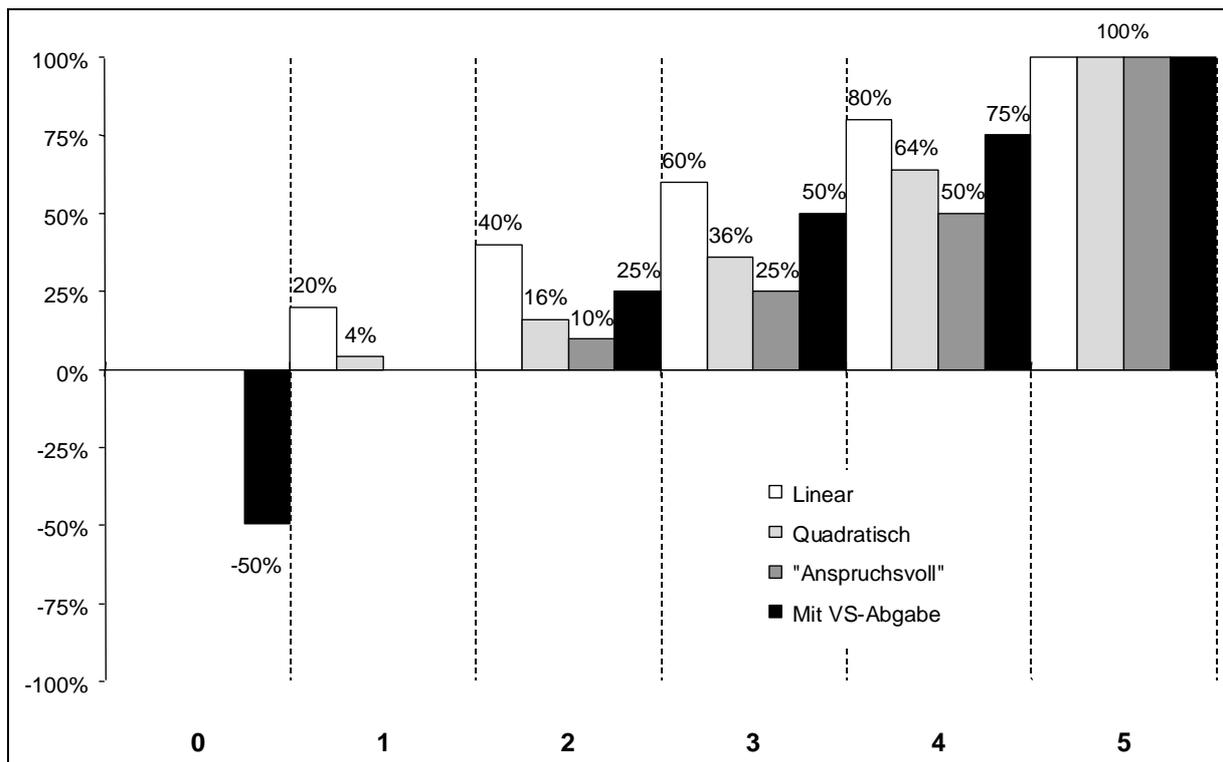
¹⁵² Der modellendogenen Bestimmung der Zuweisungsmasse steht vor allem entgegen, dass es bisher keine methodisch zureichende Methode gibt, positive Externalitäten, wie sie z.B. durch Naturschutz entstehen, in monetären Größen zu fassen. Zahlungsbereitschaftsanalysen für Leistungen in den Bereichen Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (siehe zum Beispiel HAMPICKE et al. 1996) können zwar als die bestmögliche Annäherung gewertet werden. Da sie jedoch den generellen Restriktionen aller Präferenzenthüllungsverfahren für öffentliche Güter unterliegen (vgl. z.B. POMMEREHNE / RÖMER 1988), können die ermittelten Werte nicht als monetäre Äquivalente von „wahren“ Nutzen aufgefasst werden.

¹⁵³ Für die Umverteilungswirkungen, die mit dem Landschaftsplan-Ansatz einhergehen, ist die Finanzierung für die LPA-Zuweisungsmasse ausschlaggebend. Bei einer Finanzierung allein aus dem Landeshaushalt kann es zwar zu relativen Verschiebungen *zwischen* den Gemeinden kommen, absolut verbessert jedoch jede Gemeinde ihre Einnahmenposition. Umgekehrt kommt es zu den größten Umverteilungswirkungen, wenn die LPA-Masse vollständig zu Lasten der KFA-Schlüsselmasse finanziert wird. Beides entspräche jedoch nicht dem üblichen Vorgehen im kommunalen Finanzausgleich. Sofern es nicht um Kostenerstattungen für reine Auftragsangelegenheiten geht (was hier nicht der Fall ist), wird für „neue“ Finanzierungslasten, die Land und Kommunen gemeinsam betreffen, eine Art Deckungsquotenausgleich durchgeführt, der – mehr oder minder – sicherstellt, dass die relative Belastung zwischen Land und Gesamtheit der Kommunen gleich bleibt. Ein solcher Ausgleich wird hier vereinfachend durch eine 50/50-Finanzierung abgebildet.

Mittels einer Tariffunktion wird die LPA-Masse auf die unterschiedlichen Wertklassen aufgeteilt (s. dazu Abbildung 6). Für das Modell wurden vier Tarife durchgerechnet:

- Linear
- Quadratisch
- Anspruchsvoll
- Mit Versiegelungssanktion („VS-Abgabe“)

Abbildung 6: Auswahl möglicher Tarife für Landschaftsplan-Ansatz

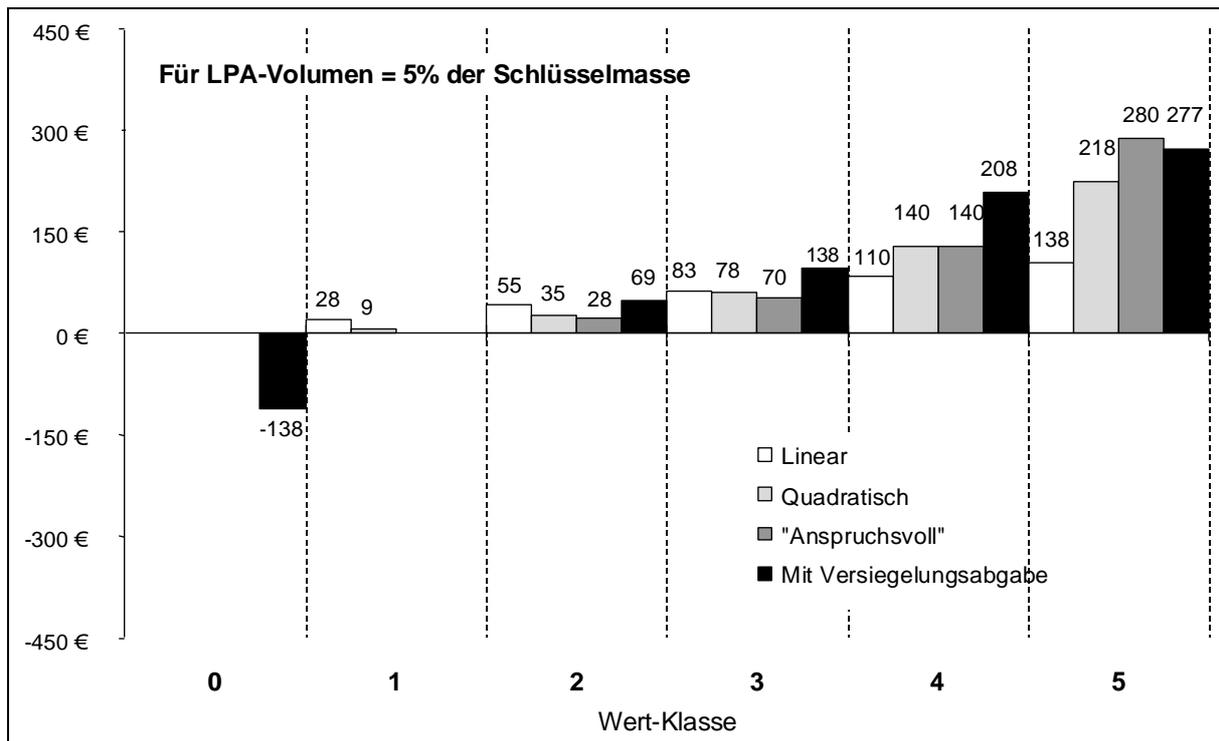


Quelle: Perner/THÖNE 2002

Im Tarif „Linear“ steigen die Zuweisungen um gleichmäßige 20%-Schritte an. Will der Zuweisungsgeber eine deutlichere Honorierung hoher Wertstufenklassen, werden die Tarife „Quadratisch“ oder „Anspruchsvoll“ gewählt, die eine überproportionale Berücksichtigung der hohen Wertklassen beinhalten. Der Tarif „Mit Versiegelungssanktion“ „bestraft“ Gemeinden, in denen große Flächen versiegelt sind. Soll vermieden werden, dass betroffene Gemeinden zu Nettozahlern werden, wäre für eine solche Tarifform ein ergänzendes Abschneidekriterium zu implementieren, das zwar Abzüge von positiven Transfers zulässt, die minimal mögliche Zuweisung an eine Gemeinde aber auf Null fixiert.

Die folgende Abbildung 7 zeigt die jährlichen Zuweisungen pro Hektar für die einzelnen Tarife bei vollständiger Aufteilung der Zuweisungsmasse.

Abbildung 7: Transfer pro Hektar bei alternativen Tarifen



Quelle: Perner/THÖNE 2002

Wie beabsichtigt, hat die Wahl der Tarife „Quadratisch“ oder „Anspruchsvoll“ eine deutlich höhere Honorierung wertvoller Flächenklassen zur Folge als der gleichmäßig gestaffelte Lineartarif. Die Hektarwerte, die sich für den Tarif „Mit Versiegelungssanktion“ ergeben, weisen als Besonderheit einen negativen Wert für die Klasse 0 auf. Dieser negative Wert ist, unter der oben eingefügten Bedingung der Minimalzuweisung von Null, als Abzug von positiven Zuweisungen zu verstehen.¹⁵⁴

Umverteilungswirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes

Werden obige Hektarwerte den einzelnen Flächen in den Gemeindeklassen zugeteilt und aufsummiert, ergeben sich die Umverteilungswirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes. Durch die Installierung des Landschaftsplan-Ansatzes kommt es zu einer Umverteilung von Finanzmitteln von naturarmen zu naturnahen Kommunen. Abhängig von der Tarifwahl fällt diese Umverteilung deutlicher oder weniger deutlich aus.

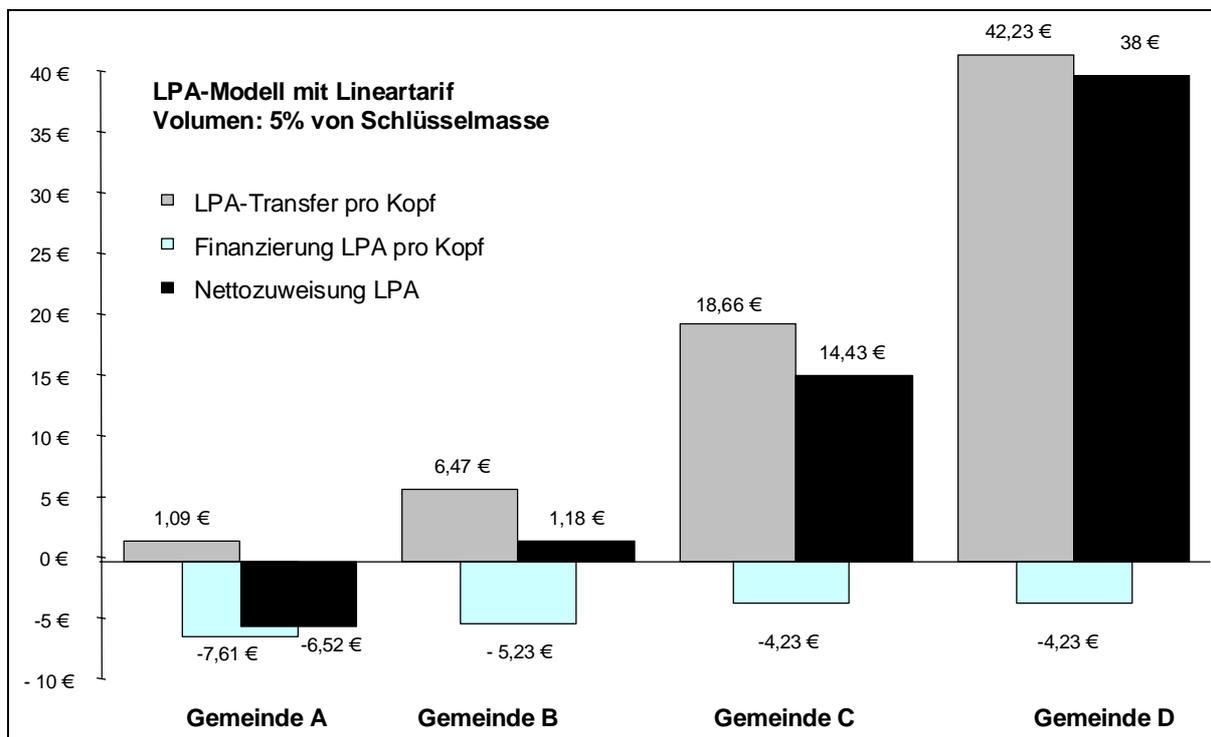
Es zeigt sich, dass die naturreiche Gemeinde D erwartungsgemäß am meisten von der Einführung des Landschaftsplan-Ansatzes profitiert, und zwar bei jeder Tarifform. Während die Gemeindetypen B

¹⁵⁴ Die Variante mit „Versiegelungssanktion“ wurde hier in der oben diskutierten Form mit Fixierung der minimalen Gesamtzuweisung auf Null simuliert. Andernfalls hätte die großstädtische Modellgemeinde A wegen ihres großen Anteils versiegelter Flächen einen Transfer ca. 1,03 Mio. € in die LPA-Masse leisten müssen, was zu einer merklichen Erhöhung der Hektartransfers für die höheren Wertklassen (und somit zu einer erhöhten Umverteilung von naturfernen zu naturnahen Gemeinden) führen würde.

und C bei der Wahl des linearen Ansatzes recht gut abschneiden (aufgrund vieler Flächen in den mittleren Wertigkeitsklassen), liegt bei den Tarifformen „Quadratisch“ und „Anspruchsvoll“ ein höheres Gewicht auf den wertvolleren Klassen, sodass die Gemeindetypen mit weniger wertvollen Flächen Einbußen bzw. weniger hohe Einnahmensteigerungen zu verzeichnen haben. In der Kategorie „Mit Versiegelungssanktion“ hat die Großstadt mit dem höchsten Anteil an versiegelten Flächen erheblich weniger Zuweisungen zu erwarten, da der Hektartransfer von -138 € von positiven Zuweisungen für höherwertige Flächen abgezogen wird.

Die folgende Abbildung 8 zeigt exemplarisch die Umverteilungswirkungen pro Einwohner für den Tarif „Linear“.

Abbildung 8: Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Umverteilung pro Einwohner



Quelle: PERNER/THÖNE (2002)

Der einzige Gemeindetyp, der durch die Einführung des Landschaftsplan-Ansatzes (Tarif Linear) Abzüge zu erwarten hat, ist die Großstadt A, Gemeinde B erhält bereits geringe Zuweisungserhöhungen, Gemeinde C schon höhere. Erwartungsgemäß profitieren die Gemeinden des Typs D am meisten von der Einführung des Landschaftsplan-Ansatzes: Sie erhalten Pro-Kopf-Zuweisungen von 42,23 € (nach Abzug von 4,23 € für die Finanzierung des Ansatzes (Vorab-Abzug aus der Schlüsselmasse¹⁵⁵) bleiben noch 38 €.

¹⁵⁵ Die Gemeinden A und B müssen pro Kopf aufgrund der Einwohnerveredelung höhere Finanzierungsleistungen erbringen.

Die Umverteilungswirkungen in absoluten und relativen Verlusten bzw. Zugewinnen aus der Einführung des LPA (wiederum Tarif Linear), lassen sich wie folgt zusammenfassen (Tabelle 15):

Tabelle 15: LPA – Umverteilungswirkung zwischen den Gemeindetypen (Tarif Linear)

	KFA-Zuweisung (inkl. LPA)		Gesamteinnahmen (inkl. Steuern)
	Mio. €	%	%
Gemeinde A	-3,79	-1,43%	-0,59%
Gemeinde B	0,05	0,80%	0,14%
Gemeinde C	0,29	26,56%	2,13%
Gemeinde D	0,76	50,02%	5,67%

Quelle: PERNER/THÖNE (2002)

Die Einsetzung des LPA mit Lineartarif hätte demnach für Gemeinde A Mindereinnahmen von 3,79 Mio. € zur Folge, was eine Senkung der Zuweisungen insgesamt (d.h. aller Landes-Zuweisungen inkl. der Zuweisungen aus dem LPA) um 1,43 % und eine Senkung der Gesamteinnahmen inkl. Steuern um 0,59 % bedeuten würde. Gemeinde B hätte hingegen Zuweisungssteigerungen von 0,8 % bzw. eine Steigerung der Gesamteinnahmen um 0,14 %, Gemeinde C von immerhin 26,56 % bzw. 2,13 % und Gemeinde D die höchsten Steigerungen von 50,02 % bzw. 5,67 % zu verzeichnen.

So können mit einer Umverteilung von 5 % der Schlüsselmasse bereits erhebliche Budgetwirkungen für die naturnäheren Kommunen erreicht werden; das Teilziel „Aufweitung des finanziellen Spielraums naturnaher Gemeinden“ kann also erreicht werden. Bei der Einsetzung anderer Tarifformen, z.B. des Tarif „Anspruchsvoll“, der hochwertige Flächenklassen höher dotiert, fallen die Umverteilungswirkungen noch pointierter zugunsten von Kommunen mit hochwertiger Flächenausstattung aus (Tabelle 16).

Tabelle 16: Pro-Kopf-Zuweisungen für die Tarife „linear“ und „Anspruchsvoll“

	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
„Linear“	1,09 €	6,47 €	18,66 €	42,23 €
„Anspruchsvoll“	0,93 €	5,74 €	13,94 €	52,48 €

Quelle: PERNER/THÖNE (2002)

Anreizwirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes

Nach den Umverteilungswirkungen steht die Frage im Vordergrund, welche Anreize der LPA den Gemeinden bieten kann, auf Naturverbrauch zu verzichten bzw. Flächen aufzuwerten.

Die Anreizeffekte des Landschaftsplan-Ansatzes werden hier über die „marginalen Hektartransfers“ operationalisiert. Mit dieser aus der finanzwissenschaftlichen Steuertheorie entlehnten Analogie zum Grenzsteuersatz wird bemessen, um wie viel die LPA-Einnahmen der Gemeinden steigen, wenn sie eine minimale Flächenaufwertung vornehmen. Je niedriger die zusätzlichen Einnahmen aus dem Landschaftsplan-Ansatz für die Aufwertung ausfallen, desto schwächer ist die Anreizwirkung einzuschätzen.

Die Ausgestaltung der Zuweisung spielt eine wesentliche Rolle bei der Höhe der Hektarprämie: Würde die Zuweisung – wie im Kommunalen Finanzausgleich üblich – als Repartitionstransfer ausgestaltet, würde die Höhe der Hektarprämie von der Zahl der aufgewerteten Flächen abhängen:

Bei der Aufwertung von annahmegemäß *einem* Hektar von *einer* einzelnen Gemeinde erhielte diese beim Lineartarif 28 € als zusätzliche Einnahme. (Wenn sie einen Hektar abwertet, würde der Wert entsprechend von der Zuweisung abgezogen.) Wenn alle Gemeinden einen Hektar aufwerten, sinken allerdings die Beträge pro Hektar; Gemeinden der Typen A und D würden sogar weniger Einnahmen bekommen als ohne Aufwertung. Dieses paradox anmutende Ergebnis resultiert aus der Ausgestaltung des LPA als Repartitionstransfer: Je mehr (zusätzliche) Hektarwerte aus einer *fixierten* Zuweisungsmasse zu honorieren sind, desto geringer fällt der Transfer für die einzelne aufwertende Maßnahme aus; im Extremfall – wenn alle 40 Gemeinden des Modells Flächen aufwerten – kann es bei einem Teil der Gemeinden sogar zu Abzügen kommen, da es innerhalb der LPA-Zuweisungsmasse nicht mehr zu Umschichtungen zu Lasten „untätiger“ Gemeinden kommen kann. Eine Ausgestaltung als Repartitionstransfer vermindert also die Anreizwirkung des Landschaftsplan-Ansatzes.

Würde der LPA hingegen als Quotitätstransfer ausgestaltet, würde für jeden aufgewertete Hektar eine entsprechende fixe Prämie zugewiesen, also die in Abbildung 7 (s. 119) dargestellten Hektartransfers¹⁵⁶:

Die Steigerungen der Beträge von einer zur nächsten Wertklasse können – bei fixen Transferprämien – als Steigerungen der Einnahmen bei Aufwertung interpretiert werden. Würde also eine Gemeinde beim Tarif „Linear“ einen Hektar von Wertklasse 4 auf 5 aufwerten, erhielte sie 28 € mehr, beim Tarif „Anspruchsvoll“ 140 € mehr. Diesen Prämiensteigerungen stehen die Opportunitätskosten aus Bebauungsverzicht gegenüber:

Ausgangssituation ist die Annahme, dass ein Hektar Bauland ausgewiesen wird. Für die Abwertung dieses Hektars um jeweils zwei Stufen (von 2 auf 0) würden die Zuweisungen aus dem Landschaftsplan-Ansatz beim Tarif „Linear“ um ca. 55 €, beim Tarif „Anspruchsvoll“ 208 € pro Jahr sinken. Diesen sinkenden Zuweisungen stünden, bei einer Bebauung mit ca. 20 Häusern und Zuzug von 60 Einwohnern, folgenden Mehreinnahmen gegenüber:

Im Modell haben die Gemeinden eine durchschnittliche Steuerkraft von ca. 637 € p.a. pro Einwohner, dazu kommen durchschnittlich 230 € Zuweisungen aus der KFA-Schlüsselmasse für jeden (neuen) Einwohner. Zusätzlich erhöhen sich die Einnahmen aus der Grundsteuer, da durch die Umwandlung in Bauland die Grundsteuer B anfällt, die im Durchschnitt ungefähr 23-mal so hoch wie die Grundsteuer

¹⁵⁶ In der *statischen* Analyse wären Repartitionstransfer und Quotitätstransfer somit wirkungsgleich. Um die Anreize nicht durch Finanzierungseffekte zu schmälern, sei zudem angenommen, dass die dynamische Komponente ausschließlich vom Land finanziert werde. Kommt es im Modellland X so netto zu einer Aufwertung der gesamten Flächenwerte, werden die LPA-Transfers, die über die ursprünglich festgelegte LPA-Zuweisungsmasse von DM 36,27 Millionen im Jahr hinausgehen, nicht mehr „fifty-fifty“, sondern zu 100 % aus dem Landeshaushalt finanziert. Analog würden die eingesparten Transfers für den Fall, dass es im Modellland X so netto zu einer Abwertung der gesamten Flächenwerte kommt, ausschließlich dem Landeshaushalt zugute kommen. Diese hätte die gleiche anreizstabilisierende Wirkung gegenüber den Gemeinden, da diese so nicht durch geringere Finanzierungsbeiträge zum Landschaftsplan-Ansatz indirekt entlastet werden würden.

A ist (Erhöhung von 4 € auf 93 €¹⁵⁷). Da der KFA von diesen Einnahmen nur einen Teil übrig lässt, handelt es sich um Bruttowerte. Die folgende Tabelle 17 zeigt einige Szenarien, anhand derer die Nettoeinnahmemöglichkeiten durch die Bebauung von 1 ha Gemeindefläche für die jeweiligen Gemeindetypen verdeutlicht werden.

Tabelle 17: Besiedelung von 1 ha Neubaugebiet – Einnahmenszenarien

Umzugsszenarien		Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
I	Zuzüge (EW)	60			
	Fortzüge (EW)		-20	-20	-20
	Nettoeinnahmen nach KFA (€)	+45.683	-19.312	-13.899	-12.471
II	Zuzüge (EW)				60
	Fortzüge (EW)	-20	-20	-20	
	Nettoeinnahmen nach KFA (€)	-13.577	-9.977	-8.738	+32.293
III	Zuzüge (EW)	60			
	Fortzüge (EW)	-30	-10	-10	-10
	Nettoeinnahmen nach KFA (€)	+24.538	-9.069	-6.625	-6.045
IV	Zuzüge (EW)				60
	Fortzüge (EW)	-10	-10	-10	-30
	Nettoeinnahmen nach KFA (€)	-3.426	-4.401	-4.045	+17.037
V	Zuzüge (EW)	60			
	Fortzüge (EW)	-60			
	Nettoeinnahmen nach KFA (€)	+3.393			
VI	Zuzüge (EW)				60
	Fortzüge (EW)				-60
	Nettoeinnahmen nach KFA (€)				+1.782

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Wie die Umzugs- und Einnahmenszenarien V und VI, in denen Einwohner *innerhalb* einer Gemeinde umziehen, illustrieren, bewirken allein die zusätzlichen Grundsteuereinnahmen aus dem Neubaugebiet schon jährliche Mehreinnahmen nach KFA für die betroffene Gemeinde, die ein Vielfaches über denen des Landschaftsplan-Ansatzes liegen. Werden zudem zusätzliche Einwohner aus anderen Gemeinden hinzugewonnen (Szenarien I-IV), steigt der Netto-Gewinn aus Besiedelung noch stärker.

Auch eine längerfristige Betrachtung zeigt, dass der LPA nicht mit den Einnahmen aus Bebauung konkurrieren kann: Der LPA ist so angelegt, dass für eine einmalige aufwertende Maßnahme der entsprechende Flächentransfer auf Dauer steigt, vorausgesetzt, der höhere Flächenwert bleibt auch dauerhaft bestehen. Um die finanzielle Anreizwirkung einschätzen zu können, die zukünftige Einnahmen in der Gegenwart bewirken, wurden die Nettobarwerte (= Gegenwartswerte) der zusätzlichen Transfers bei Aufwertung eines Hektars um eine Wertstufe für die verschiedenen Tariftypen ermittelt (Tabelle 18). Es werden zwei aufwertende Maßnahmen unterschieden: Eine Maßnahme wertet 1 ha von Stufe 0 auf Stufe 1 auf, eine andere Maßnahme 1 ha von Stufe 4 auf Stufe 5. Als realer Kalkulationszinssatz,

¹⁵⁷ Genutzt wurde hier das Grundsteueraufkommen der Gemeinden pro Kopf im Durchschnitt der Flächenländer.

mit dem die zukünftigen Zahlungen auf Gegenwartswerte diskontiert werden, werden 3 % angesetzt.¹⁵⁸ Dargestellt sind die Nettobarwerte für Kalkulationszeiträume von 30, 40 und 50 Jahren.

Tabelle 18: Landschaftsplan-Ansatz – Barwerte zusätzlicher (Quotitäts-)Transfers bei Flächenaufwertung

Nettobarwerte der Transferänderung (in €)				
mit Kalkulationszinssatz (real): 3%				
Dynamische Wirkung. Es wird 1 ha von Stufe 0 auf Stufe 1 aufgewertet				
Tarifform:	Linear	Quadratisch	"Anspruchsvoll"	mit Sanktion
Änderung LPA p.a.	27,61	8,73	0,00	138,41
davon				
NBW 30 Jahre	541,18	171,19	0,00	2712,86
NBW 40 Jahre	638,21	201,89	0,00	3199,28
NBW 50 Jahre	710,42	224,73	0,00	3561,22
Dynamische Wirkung. Es wird 1 ha von Stufe 4 auf Stufe 5 aufgewertet				
Tarifform:	Linear	Quadratisch	"Anspruchsvoll"	mit Sanktion
Änderung LPA p.a.	27,61	78,61	140,19	69,21
davon				
NBW 30 Jahre	541,18	1540,77	2747,77	1356,43
NBW 40 Jahre	638,21	1817,03	3240,44	1599,64
NBW 50 Jahre	710,42	2022,59	3607,03	1780,61

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Insgesamt bleiben die finanziellen Anreize des Landschaftsplan-Ansatzes auch in der langfristigen Betrachtung also schwach. In der 30-Jahres-Perspektive liegen die Gegenwartswerte der zusätzlichen Transfers für die Aufwertung eines Hektars bestenfalls bei rund 2700 € („mit Versiegelungssanktion“ von 0 auf 1 bzw. „Anspruchsvoll“ von 4 auf 5), beim Lineartarif nur bei ca. 540 €. Ob von solchen Beträgen tatsächlich Anreize zur Flächenaufwertung ausgehen können, hängt auch von den direkten Kosten und/oder Opportunitätskosten einer aufwertenden Maßnahme ab.

Ergebnisse - Zusammenfassung

Umverteilungswirkung: Die Umverteilungswirkung hängt eng mit der gewählten Tarifform zusammen. Generell ist zu konstatieren, dass Gemeinden mit hohen Flächenwertigkeiten – wie beabsichtigt – von der Einführung eines Landschaftsplan-Ansatzes profitieren. Bei relativ geringen Einbußen der naturfernen Gemeinden kommt es zu einer beachtlichen Ausweitung des Gemeindebudgets naturnaher Kommunen.

Anreizwirkung: Die Anreizwirkung bezüglich Aufwertung und Erhaltung des Zustandes ist hingegen relativ schwach: Bei Einnahmensteigerungen durch Flächenschutz von 28 bis 140 € pro Hektar und Jahr (bei gegebenen Tarifen und Zuweisungsmasse) kann nicht wirklich von dynamischen Anreizen

¹⁵⁸ Der *nominale* Kalkulationszinssatz, den die EU-Kommission in derartigen Rechnungen für die Euro-Zone nutzt, beträgt gegenwärtig 5,7 %. Nimmt man eine langfristige Durchschnittsinflation von ca. 2,5 % an, so erscheint die Wahl eines *realen* Kalkulationszinssatzes von 3 % als angemessen.

gesprochen werden, zumal die Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung beispielsweise von Baugebieten ungleich höher liegen.

Durch den Landschaftsplan-Ansatz werden die definierten Ziele also nur teilweise erreicht: Zwar werden Umverteilungswirkungen von Finanzmitteln zugunsten von Gemeinden mit guter Naturausstattung erzielt (Teilziel Minderung der Allokationsverzerrung erreicht), doch kann bei der zur Verfügung gestellten Zuweisungssumme in Höhe von immerhin 5 % der Schlüsselmasse kein bleibender Anreiz zur Aufrechterhaltung des Status quo erzielt werden: Selbst die Mehreinnahmen aus fixen Zuweisungsbeträgen (über Nettobarwerte für 30, 40 und 50 Jahre kalkuliert) versprechen keine echte Alternative zu Einnahmen aus Flächenverbrauch (Teilziel Stabilisierung nicht erreicht).

Daher ist die Nutzung eines derartigen Ansatzes nur bedingt zu empfehlen, da mithilfe der aufgewendeten Finanzmittel weder eine Verbesserung noch eine Aufrechterhaltung des Naturzustandes gewährleistet ist. Dies wäre nur bei deutlich höheren Zuweisungsmitteln als 5 % der Schlüsselmasse der Fall. Die Bereitstellung einer derartigen Summe dürfte allerdings auf erhebliche Widerstände stoßen.

3.2.2.3 Naturpunkte-Ansatz – Modellrechnung

Ausgangsgrößen

In der Simulation wird wiederum auf das Modellland X und dessen naturschutzfachliche und fiskalische Modellparameter zurückgegriffen. Für die Modellrechnungen müssen einige zusätzliche Annahmen getroffen werden.

Wie dargelegt, sollte die Zusammenstellung der im Naturpunkte-Ansatz zu honorierenden Maßnahmen einen Raumbezug aufweisen, da in unterschiedlichen Naturräumen verschiedene Maßnahmen möglich bzw. dringlich sind. Zur Simulation unterschiedlicher Naturräume im Land X wird vereinfachend angenommen, dass die Modellgemeindeguppen A bis D jeweils *in sich* homogene, *untereinander* heterogene Naturräume sind. Im Modell werden beispielhaft fünf verschiedene Maßnahmen a bis e betrachtet. Für sie werden entsprechend je nach Gemeindegruppe unterschiedlich viele Naturpunkte pro Einheit – hier wiederum Hektar zur besseren Vergleichbarkeit mit dem Landschaftsplan-Ansatz – angesetzt (siehe Tabelle 19). Als höchstmöglicher Naturpunktwert pro Hektar werden im Modell 5 Naturpunkte gewählt, wobei die Spanne zwischen minimalem Naturpunktwert (Null, sofern auf Elemente negativer Sanktionierung verzichtet wird) und maximalen Naturpunktwert in der Praxis natürlich vom Maßnahmen bezogenen Differenzierungsbedürfnis und der vorangehenden „Wertentscheidung“ abhängen wird. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass die Festlegung der Punktwerte nach rein naturschutzfachlichen Kriterien bestimmt wird, sodass es in verschiedenen Teilräumen zu unterschiedlichen Werten für dieselbe Maßnahme kommen kann. Daraus resultieren für die verschiedenen Gemeindegruppen in der Modellierung Durchschnittsnaturpunkte zwischen 2,6 und 3,6 pro Hektar (letzte Zeile in Tabelle 19).¹⁵⁹ Aus der naturräumlich differenzierten Anfangsbewertung der Maßnah-

¹⁵⁹ Dass hier die Gemeindegruppe C den höchsten Durchschnittswert mit 3,6 NP/ha aufweist, kann z.B. so interpretiert werden, dass hier die größten Entwicklungsmöglichkeiten gesehen werden (größer als in der ohnehin schon sehr naturnahen Gemeindegruppe D). Der niedrige Wert von 2,6 NP/ha für die Großstadtgemeinde A kann analog z.B. dahingehend

men folgt auch, dass die Maßnahmen untereinander im Durchschnitt unterschiedlich bewertet werden (letzte Spalte in Tabelle 19, gewichtet nach Maßgabe der Freiflächenanteile der Gemeindegruppen an den Gesamtfreiflächen im Land).

Tabelle 19: Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmenwertigkeit pro Hektar

Maßnahmen-Wertigkeit (Punktwerte pro ha)	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land X (Durchschnitt)
Maßnahme a	0	3	5	2	3,40
Maßnahme b	2	2	3	4	3,12
Maßnahme c	3	4	4	1	2,92
Maßnahme d	3	4	4	5	4,31
Maßnahme e	5	4	2	2	2,48
Durchschnitt	2,60	3,40	3,60	2,80	3,25

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Die Zuweisungsmasse für den Naturpunkte-Ansatz wird in derselben Höhe wie in der Simulation des Landschaftsplan-Ansatzes festgesetzt, d.h. 18,6 Mio. € im Jahr, was 5 % der KFA-Schlüsselmasse und 1,32 % der verfügbaren Gesamteinnahmen aller Gemeinden vor Einführung des Ansatzes entspricht. Die Finanzierung erfolgt ebenfalls zu 50 % zu Lasten der KFA-Schlüsselmasse und zu 50 % separat aus dem Landeshaushalt.

In der Modellierung dieses Ansatzes wurden fünf verschiedenen Transfertypen (Repartitionstransfer: Reinform, gedeckelt und/oder gesockelt; Quotitätstransfer) durchgeführt:¹⁶⁰

- *Reiner Repartitionstransfer:* Die NPA-Zuweisungsmasse wird jedes Jahr auf die Zahl der Naturpunkte verteilt, die für die aktuell gemeldeten Maßnahmen angerechnet werden. Werden in einem Jahr insgesamt sehr wenige Maßnahmen durchgeführt, wird die Zuweisung pro Naturpunkt sehr hoch liegen. Umgekehrt liegt die NP-Zuweisung sehr niedrig, wenn im Land sehr viele aus dem Naturpunkte-Ansatz zu honorierende Maßnahmen durchgeführt werden. Die NPA-Zuweisungsmasse wird immer exakt aufgebraucht.
- *„Gedeckelter“ Repartitionstransfer:* Um „windfall profits“ zu vermeiden, die beim reinen Repartitionstransfer dann entstehen, wenn in Jahren sehr geringer durchschnittlicher Resonanz die NP-Zuweisungen pro Hektar extrem hohe Werte annehmen, wird pro Naturpunkt und Hektar eine Höchstzuweisung festgelegt. Die NPA-Zuweisungsmasse wird in diesen Fällen unter dem ex ante festgelegten Betrag liegen.

interpretiert werden, dass hier zwar ein hoher latenter Bedarf, aber nur vergleichsweise geringe Entwicklungsmöglichkeiten gesehen werden.

¹⁶⁰ Da diese Transfertypen – je nach Ausgangskonstellation – zum Teil zu identischen Zuweisungen führen, werden in den folgenden Wirkungsanalysen nicht jedes Mal alle fünf separat betrachtet; stattdessen werden die Vor- und Nachteile an entsprechender Stelle pointiert dargestellt.

- „Gesockelter“ *Repartitionstransfer*: Um zu vermeiden, dass bei sehr hoher Resonanz die NP-Zuweisungen pro Hektar extrem niedrige Werte annehmen und den Gemeinden, die Maßnahmen planen, zumindest einen Basiswert für die Kalkulation zu bieten, wird eine Minimalzuweisung pro Naturpunkt und Hektar festgelegt. Die NPA-Zuweisungsmasse kann hier über dem ex ante festgelegten Betrag liegen.
- *Gedeckelter und gesockelter Repartitionstransfer*: Dieser Transfertyp ist dem Quotitätstransfer sehr nahe. Die Absicherungen gegen unerwartet hohe und unerwartet niedrige Resonanz des Naturpunkte-Ansatzes der beiden vorangegangenen Varianten werden kombiniert, die NP-Zuweisung pro Hektar kann nur noch zwischen oberer und unterer Kappungsgrenze schwanken. Die NPA-Zuweisungsmasse kann analog über oder unter dem ex ante festgelegten Betrag liegen.
- *Quotitätstransfer*: Es wird eine ex ante sichere Zuweisung pro Naturpunkt und Hektar fixiert. Die NPA-Zuweisungsmasse kann über oder unter dem im Voraus festgelegten Betrag liegen.

Tabelle 20: Transferoptionen

Option 1:	Reiner Repartitionstransfer Punktzuweisung	
Option 2:	„Gedeckelter“ Repartitionstransfer Punktzuweisung abhängig von vom Maßnahmenvolumen Fixierte <u>Maximal</u> zuweisung pro Punkt	<i>Überdeckung möglich</i>
Option 3:	„Gesockelter“ Repartitionstransfer Punktzuweisung abhängig vom Maßnahmenvolumen Fixierte <u>Minimal</u> zuweisung pro Punkt	<i>Unterdeckung möglich</i>
Option 4:	Gedeckelter und gesockelter Repartitionstransfer Punktzuweisung abhängig von Maßnahmenvolumen Ober- und Untergrenze für Punktzuweisung	<i>Über- und Unterdeckung möglich</i>
Option 5:	Quotitätstransfer <u>Fix</u> -Zuweisung pro Punkt	<i>Über- und Unterdeckung möglich</i>

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Die Zuweisungsmasse beträgt also nur dann *genau* 18,6 Mio. €/a, wenn der Naturpunkte-Ansatz als Repartitionstransfer ausgestaltet wird. Beim Quotitätstransfer und z.T. bei Ausgestaltungen des Repartitionstransfers wird die Zuweisungsmasse nicht exakt aufgebraucht. Positive und negative Abweichungen von der „ursprünglichen“ Zuweisungsmasse können wie die Basisfinanzierung aufgeteilt werden: 50 % KFA-Schlüsselmasse, 50 % Landeshaushalt. Es kann aber auch die oben für den Landschaftsplan-Ansatz mit Quotitätstransfer formulierte Variante gewählt werden: Zur Anreizstabilisierung trägt das Land die Zuweisungen, die über die ursprünglich festgelegte NPA-Masse hinausgehen,

zu 100 %; wird nicht die volle Zuweisungsmasse benötigt, kommen die Einsparungen ebenfalls dem Lande voll zugute.

Es wird simuliert, dass jede Gemeinde im modellierten Jahr auf dem knapp zweihundertsten Teil ihrer Freiflächen (genauer: 0,47 %) Maßnahmen durchführt, die im Naturpunkte-Ansatz honoriert werden. Es wird weiterhin angenommen, dass sich die Gemeinden zwar auf diejenigen Maßnahmen konzentrieren, die in der Punktwertung relativ priorisiert sind (hoher Maßnahmenwert), aber aufgrund von Naturraumausstattung und Flächenverfügbarkeit nicht ausschließlich solche Maßnahmen durchführen können, die mit dem jeweils höchsten NP-Wert angesetzt sind. Tabelle 21 stellt das hierfür gewählte Maßnahmenzenario dar.

Tabelle 21: Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen gemäß gesetzter Prioritäten

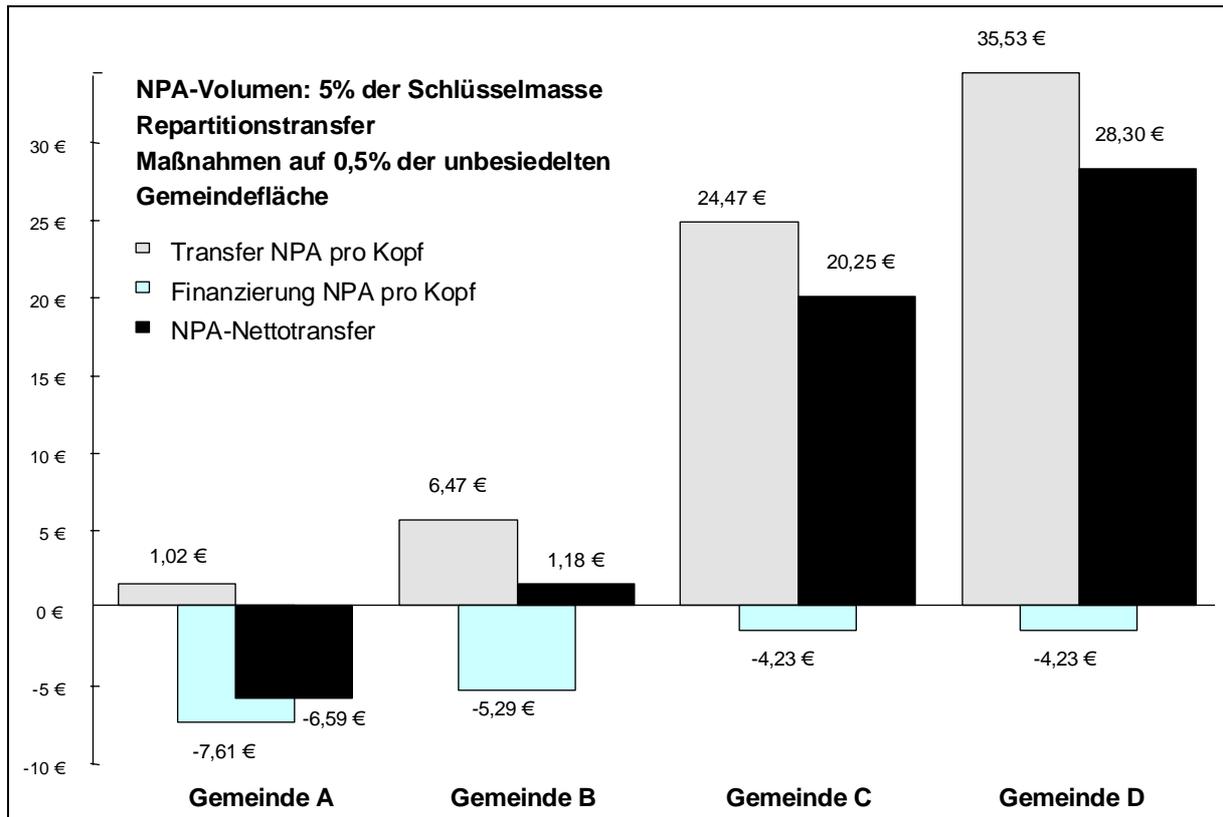
Durchgeführte Maßnahmen pro Modellgemeinde (in ha)	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land X (Summe)
Maßnahme a			15	3	285
Maßnahme b	6			10	106
Maßnahme c	10	6	10		252
Maßnahme d	15	10	10	30	605
Maßnahme e	20	5		5	130
Summe: ha pro Modellgem.	51	21	35	48	1.378
das sind: Anteil an Freifläche	0,47%	0,47%	0,47%	0,47%	0,47%
Summe Naturpunkte	187	84	155	206	5.890

Quelle: PERNER/THÖNE (2002)

Umverteilungswirkungen

Legt man das obige Maßnahmenzenario zugrunde, ergeben sich bei der Option Repartitionstransfer (d.h. die 5 % der Schlüsselmasse werden komplett aufgebraucht), die in der Abbildung 9 dargestellten Umverteilungswirkungen.

Abbildung 9: Naturpunkte-Ansatz – Umverteilung pro Einwohner



Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Auf den ersten Blick gleicht das Umverteilungsschema dem des Landschaftsplan-Ansatzes: Die naturnahen Gemeinden gewinnen Finanzmittel dazu, die naturfernen Gemeinden, voran die Großstadt A, verlieren Zuweisungen. Allerdings besteht die Ähnlichkeit nur für das gewählte Szenario, in dem die naturnahen Gemeinden mehr Maßnahmen umsetzen als die Großstadt. Denn die Zuweisungen beruhen auf tatsächlich erbrachten Leistungen, nicht auf Zuständen. Würde die Großstadt viele und hochwertige Maßnahmen umsetzen, Gemeinden der Typen C und D aber wenige oder gar keine, würden sich die Umverteilungswirkungen entsprechend umkehren.

Auch die *relative* Bedeutung der herbeigeführten Umverteilung für die einzelnen Gemeinden ähnelt den für den Landschaftsplan-Ansatz gemachten Beobachtungen: Die Nettomindereinnahme von ca. 3,83 Mio. € bedeutet für die Modellgemeinde A eine Senkung der Gesamtzuweisungen, die A vom Land erhält um 1,44 % (die Gesamteinnahmen inklusive Steuern sinken um 0,60 %). Die geringste relative Veränderung zeigt sich auch hier bei den Gemeinden der Gruppe B: Hier steigt die Summe der Zuweisungen aus KFA und NPA um 0,8 % gegenüber der Situation ohne Naturpunkte-Ansatz, die Gesamteinnahmen steigen um 0,14 %. Für die „Gewinner“ einer Etablierung des Naturpunkte-Ansatzes ist die relative Umverteilung größer. Eine Gemeinde der Gruppe C erhält zusätzlich 37,27 % Zuweisungen verglichen mit dem Status quo (die Gesamteinnahmen steigen um 2,99 %). Für eine Gemeinde der besonders naturnahen Gruppe D steigen die Zuweisungen p.a. ähnlich stark (um 37,24 %), was einer Steigerung der Gesamteinnahmen um 4,22 % entspricht.

Diese scheinbare Analogie der Umverteilungsergebnisse des Naturpunkte-Ansatzes zu denen des Landschaftsplan-Ansatzes wird durch die genaue Analyse stark relativiert. Die Transfers aus dem Naturpunkte-Ansatz werden nicht „gegenleistungslos“ gewährt wie die statischen LPA-Transfers. Es müssen naturschutzfachliche Maßnahmen im größeren Umfang ergriffen werden, um im Naturpunkte-Ansatz diese Zuweisungshöhen zu erreichen. Die Größenordnung einer *Nettomehr-* oder *-mindereinnahme* bezieht sich damit hier auch nur auf das System kommunaler *Einnahmen*. Da für nahezu alle Arten von naturschutzfachlichen Maßnahmen auch pekuniäre Kosten und / oder Opportunitätskosten anfallen, werden beim NPA die Nettoeinnahmen (unter Berücksichtigung der Ausgaben) sowohl für die „Gewinner“ als auch für die „Verlierer“ niedriger ausfallen als beim LPA. Dadurch kann es zudem zu relativen Verschiebungen in den Netto-Einnahme-Ausgabe-Positionen zwischen den Gemeinden kommen. Man beachte z.B., dass für die Gemeinde A Maßnahmen auf 51 Hektar simuliert werden, während für die Gruppe B 21 Hektar pro Einzelgemeinde ausreichen, um denselben Freiflächenanteil von 0,47 % zu realisieren.

Anreizwirkungen

Wie steht es nun um die Anreizwirkungen des Naturpunkte-Ansatzes?

Da die gesamte NPA-Zuweisungsmasse ausschließlich für verbessernde Maßnahmen eingesetzt wird, wird jede einzelne davon im Vergleich zum Landschaftsplan-Ansatz sehr gut honoriert. Das gilt auch, wenn man berücksichtigt, dass NPA-Transfers nur *einmalig* gewährt werden.

Um die Zuweisungsmasse gänzlich und exakt zu verteilen, wurde für die in Tabelle 21 (S. 128) dargestellte Simulation des Naturpunkte-Ansatzes die Ausgestaltungsvariante des Repartitionstransfers genutzt. Im Wirkungsszenario führt diese Modellierung zu einem (Brutto-) Transfer von 3.157,89 € pro Naturpunkt. In der Rechnung werden insgesamt 5.890 Naturpunkte honoriert. Da die Modellgemeinden annahmegemäß versuchen, Maßnahmen mit hoher NP-Bewertung durchzuführen, werden im Landesdurchschnitt 4,27 Naturpunkte pro Hektar honoriert. In der Folge liegen die NPA-Transfers pro „Maßnahmenhektar“ in den Modellgemeindeguppen bei durchschnittlich 13.500€/ha (abhängig von der Gemeindefläche; s. Tabelle 22).

Tabelle 22: Transfers pro „Maßnahmenhektar“ in €

Transfer pro Naturpunkt	Transfer pro „Maßnahmenhektar“ (brutto)			
	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
3.157,89	11.579	12.632	13.895	13.553

Quelle: PERNER/THÖNE 2002

Als Kriterium für die Anreizwirkung eines Zuweisungssystems wurde bei den Modellrechnungen zum Landschaftsplan-Ansatz der Marginaltransfer pro aufgewerteten Hektar eingeführt. Wendet man dieses Kriterium auf den Naturpunkte-Ansatz an, zeigt sich seine dynamische Überlegenheit gegenüber dem Landschaftsplan-Ansatz: Bei Nutzung des Repartitionstransfers liegt der marginale Transfer für einen zusätzlichen Naturpunkt – hier den „5.891sten“ – bei 3.157,36 €. Der Vergleich dieses Wertes

mit den Nettobarwerten zusätzlicher (Quotitäts-)Transfers bei Flächenaufwertung um eine Wertstufe im Landschaftsplan-Ansatz (Tabelle 18) zeigt für die meisten Fälle, dass der Naturpunkte-Ansatz eine bessere Anreizwirkung hat. Berücksichtigt man zudem, dass die Aufwertung um eine Wertstufe im Landschaftsplan-Ansatz nicht nur einer mit einem Naturpunkt bewertete Maßnahme entspricht, sondern mit mehreren Naturpunkten honoriert werden würde (siehe oben), vervielfältigt sich der Marginaltransfer entsprechend.

Die Simulationen zeigten weiterhin, dass der Repartitionstransfer – ebenso wie beim Landschaftsplan-Ansatz – keine günstige Option darstellt: Je weniger Naturpunkte „verbraucht“ werden, desto höher ist die zu verteilende Zuweisungsmasse pro Punkt. Die Gemeinden würden also dafür belohnt, weniger und im Vergleich weniger wertvolle Maßnahmen umzusetzen. Auch hier empfiehlt sich daher eine Ausgestaltung des Ansatzes als Quotitätstransfer oder als „gedeckelter“ Repartitionstransfer, sofern die obere Kappungsgrenze in vergleichbarer Höhe zum fixen Quotitäts-Naturpunkttransfer gewählt wird.

Ergebnisse – Zusammenfassung:

Umverteilungswirkung: Sofern die Modellgemeinden gemäß der angenommenen Prämissen handeln, d.h. verstärkt höherwertige Maßnahmen umsetzen und zudem Gemeinden mit höherem Freiflächenanteil eine größere Anzahl von Maßnahmen umsetzen als naturferne Kommunen, resultieren ähnliche Umverteilungswirkungen wie beim Landschaftsplan-Ansatz. Da aber nur Leistungen abgegolten werden, die auf der Umsetzung von Maßnahmen beruhen, kann es bei anderen Aktivitätsniveaus bei den Gemeinden auch zu anderen Umverteilungswirkungen kommen.

Anreizwirkung: Der Naturpunkte-Ansatz kann bei gleichem Mitteleinsatz wesentlich höhere Anreizwirkungen erzielen als der Landschaftsplan-Ansatz. Da der NPA einzelne Maßnahmen honoriert, können für diese verhältnismäßig hohe Zuweisungen getätigt werden, die mit durchschnittlich 13.500 € pro Hektar (bei angenommenen Maßnahmenumsetzungen auf knapp 0,5 % der Gemeindefläche) durchaus ein Gegengewicht zu Einnahmen aus Flächenverbrauch darstellen können.

3.2.2.4 Vergleichendes Fazit der Ansätze

Die durchgeführten Simulationen für die beiden Zuweisungssysteme beruhen auf realitätsnah kalibrierten Parametern. Dadurch ist es möglich, die aus der Betrachtung der Steuerungsdefizite des hergebrachten naturschutzpolitischen Instrumentariums und des regulären kommunalen Finanzausgleichs abgeleiteten Ziele und Charakteristika für naturschutzorientierte Zuweisungssysteme quasi einem „Praxistest“ zu unterziehen. Wie sich gezeigt hat, konnten die theoretischen Ziele jedoch nur zum Teil umgesetzt werden.

Der **Landschaftsplan-Ansatz** wäre zwar in der Lage, die *statischen* Allokationsverzerrungen im kommunalen Naturschutz zu mildern: Die Umverteilungswirkungen zeigen eine Verschiebung von Finanzmitteln zugunsten der naturreichen Gemeinden. Eine solche Allokationsverbesserung könnte im Modellland zudem relativ konfliktarm herbeigeführt werden, da die finanziellen Spielräume der „naturfernen“, städtisch geprägten Modellgemeinden nur wenig eingeschränkt werden, während die fi-

nanziellen Spielräume der „naturnahen“, ländlichen Gemeinden deutlich wachsen: So sinken durch die Einführung des LPA in der großstädtischen Modellgemeinde A die Gesamteinnahmen im Jahr um knapp 0,6 %, die Gesamteinnahmen der naturnahen Modellgemeinden D, die Gemeindegruppe mit der besten Naturausstattung in der Simulation, steigen durch die LPA-Einführung um rund 5,7 % p.a. (Beispiel Tarif „Linear“).

Die *dynamischen* Allokationswirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes können hingegen nur als sehr schwach bezeichnet werden: Beträge zwischen 28 € und 140 € Zusatzeinnahme pro Hektar (je nach Tariftyp) bieten keine hinreichenden Anreize zur Aufwertung. Auch in der Ausgestaltung als Quotitätstransfer, d.h. als Fixbetrag pro Hektar, und mit einem anspruchsvollen Tariftyp dürften die Anreize zur Erhaltung und Verbesserung der örtlichen Naturausstattung nur in wenigen Fällen hinreichend sein, um wirksamen Einfluss auf kommunale Entscheidungen zu nehmen.

Letzteres Ziel – die Stärkung der Anreize für mehr kommunales Engagement im Naturschutz – könnte mit dem **Naturpunkte-Ansatz** erreicht werden. Für die Durchführung bestimmter Naturschutzmaßnahmen erhalten die Gemeinden in der Modellsimulation einmalige Zuweisungen von durchschnittlich ca. 13.500 €/ha. Von derartigen Zahlungen dürften merkliche Anreize für höheres kommunales Engagement im Naturschutz ausgehen, d.h. mit einem finanziellen Aufwand von gut 11,50 € pro Einwohner und Jahr könnten derartige Transfers eine echte Alternative zu Naturverbrauch darstellen.

Der Naturpunkte-Ansatz birgt darüber hinaus einige Vorzüge, die ihn als geeignet erscheinen lassen, das aktuelle naturschutzpolitische Instrumentarium zu ergänzen:

- *Gleichmäßige Anreize*: Finanzausgleichsystematisch sind NPA-Zuweisungen Zweckzuweisungen mit Empfangs-, aber ohne Verwendungsaufgaben, die nicht nach Finanzbedarfskriterien vergeben werden. So wird es möglich, die NPA-Transfers nach Maßgabe des erwarteten naturschutzfachlichen Werts der Maßnahmen zu differenzieren. Zumindest für den dynamischen Teil kommunaler Naturschutzleistungen kann die allokative Zielsetzung, in Richtung der Internalisierung positiver Externalitäten zu wirken, damit aufrechterhalten werden. Dem entspricht auch fehlende Bedarfsorientierung: Anreize für naturschutzfachliche Maßnahmen werden gleichermaßen gegenüber abundanten wie empfangenden Kommunen gesetzt, denn der Nutzen aus Natur- und Landschaftsschutz richtet sich nicht danach, ob die zugehörigen Maßnahmen in finanzkräftigen oder finanzschwachen Kommunen durchgeführt werden. Trotz einer recht optimistischen Hypothese zur Resonanz des Zuweisungssystems erscheinen die Transferbeträge pro Naturpunkt bzw. Hektar in der Modellrechnung hoch genug, um die gewünschten Lenkungswirkungen zu induzieren.
- *Planungssicherheit*: Die Gestaltung des Naturpunkte-Ansatz als Quotitätstransfer, d.h. als fixer Betrag pro Naturpunkt, gibt den Gemeinden Planungssicherheit. Diese wird dadurch noch erhöht, dass durch die Gewährung unmittelbar nach Durchführung der zugehörigen Maßnahmen das Erfolgsrisiko auf den Zuweisungsgeber übergeht.
- *Integrationsfähigkeit*: Bestehende Programme zur Förderung des dezentralen Naturschutzes können in die Naturpunktsystematik übertragen und in das Zuweisungssystem einbezogen werden. So wird es möglich, einen kohärenten Gesamtrahmen an Stelle einer Reihe von Einzelprogramme treten zu lassen.

- *Flexibilität*: Im Zeitablauf lassen sich neue Maßnahmen in das dann schon etablierte System integrieren bzw. die Punktwerte für einzelne Maßnahmen können nach Maßgabe sich wandelnder Prioritäten geändert werden.
- *Dezentralität*: Ein Bundesland besteht in aller Regel aus mehreren, unterschiedlichen regionalen Naturräumen, für die nicht ein einziger Maßnahmenkatalog verwendet werden kann. In der praktischen Umsetzung müsste für jeden homogenen Naturraum ein eigener Katalog aufgestellt werden, in dem die relative naturschutzfachliche Wertigkeit der aufgenommenen Maßnahmen in Bezug auf diesen Raum bestimmt wird. Mit der Festlegung der Maßnahmenkataloge und der Bestimmung der Naturpunktwerte für die einzelnen Maßnahmen im Gegenstromprinzip kann so im günstigen Falle ein angemessener Mix örtlicher und überörtlicher Präferenzen für die Struktur des kommunalen Naturschutzes erreicht werden. Das dezentrale Moment steht zudem in der Umsetzung der Maßnahmen im Vordergrund: Wie viele und welche Maßnahmen ergriffen werden, entscheidet ganz allein die Gemeinde.
- *Akzeptanz*: Im Vergleich zum Landschaftsplan-Ansatz kann für den Naturpunkte-Ansatz zudem eine relativ hohe politische Akzeptanz von den Gemeinden erwartet werden, insbesondere weil hier auch Gemeinden mit schlechter Naturlausstattung im Status quo gleiche Chancen eingeräumt werden.¹⁶¹ Die Akzeptanz des Zuweisungssystems hängt zudem wesentlich von seiner Finanzierung ab, sie wird umso höher sein, je größer der Landesanteil ist.

Ob es den hier vorgestellten Ansätzen gelingt, ein Gegengewicht zu den Einnahmen aus Flächenverbrauch zu setzen, hängt entscheidend vom Volumen der Zuweisungssumme ab. Die angesetzten 5 % der Schlüsselmasse muten in einer konjunkturell schwachen Phase geradezu astronomisch hoch an; doch für ein System, das wie der Landschaftsplan-Ansatz konzipiert ist, Flächenaufwertungen zu belohnen und -abwertungen zu betrafen, ist diese Summe offensichtlich zu niedrig angesetzt, um eine Alternative zu sonstigen Flächenverwendungen bieten zu können. Mithilfe dieses Zuweisungssystems kann der finanzielle Spielraum von Gemeinden, die eine gute Naturraumausstattung aufweisen, aufgeweitet und insoweit immerhin eine Milderung der durch die einseitige Einwohnerfixierung bedingten Allokationsverzerrungen herbeiführt werden. Der Naturpunkte-Ansatz hingegen kann bei gleicher Zuweisungsmasse durch das System der *einmaligen* Maßnahmenhonorierung erheblich höhere Anreizwirkungen zur Flächenaufwertung induzieren. Die Wahl des Systems – großräumige Flächenzustands- oder punktuelle Aktionshonorierung – hängt insofern von dem Kalkül ab, mit knappen Mitteln den bestmöglichen Erfolg zu erzielen (und Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden).

3.2.3 Neugestaltung: Mengen- und Preislösungen

Zur Eindämmung des Flächenverbrauchs werden auch die klassischen umweltökonomischen Instrumente der Preis- und Mengensteuerung in der aktuellen Fachdiskussion aufgegriffen.

¹⁶¹ Diese Einschätzung bestätigte sich auch in einer kurzen (und nicht repräsentativen) Umfrage bei den von PERNER/THÖNE (2002) als Fallbeispiele untersuchten Gemeinden.

Hier werden

- als *Mengenlösung* handelbare Flächenausweisungsrechte (Abschnitt 3.2.3.1) und
- als *Preislösungen* die Baulandausweisungsumlage (Abschnitt 3.2.3.2), die Naturschutzabgabe als Ergänzung zur Eingriffsregelung (Abschnitt 3.2.3.3), die (Neu)versiegelungsabgabe (Abschnitt 3.2.3.4) und als ökologischer Beitrag eine Naturtaxe (Abschnitt 3.2.3.5) vorgestellt.

3.2.3.1 Handelbare Flächenausweisungsrechte

Das *Grundprinzip* der handelbaren Flächenausweisungsrechte besteht darin, eine effektivere Steuerung der Flächenverwendung durch Mengenbegrenzung zu erzielen: Nach der Festlegung eines Mengenziels werden anhand eines bestimmten Zuteilungsverfahrens Zertifikate für die Baulandausweisung an die Gemeinden verteilt. Zusätzlich benötigte Ausweisungsrechte müssen an regionalen Börsen erworben werden. Dies führt zu einer effizienten Allokation der knappen Bauflächen. Handelbare Flächenausweisungsrechte bewirken demnach eine Mengenrestriktion der auszuweisenden Fläche und verteuern Bauen für Kommunen wie Private (Siehe dazu BIZER 1996 und 1997, BIZER et al. 1998, BIZER 1999). Von den Zertifikaten nicht betroffen sind bereits ausgewiesene Flächen und Innenbereichsflächen. Damit wird zum einen das Bauen im Außenbereich eingeschränkt und zum anderen eine Innenentwicklung bzw. die Nutzung bereits ausgewiesener Flächen¹⁶² angeregt.

Bei der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte würde die derzeitig fast uneingeschränkte Planungshoheit der Gemeinden durch die (zumindest für einen bestimmten Zeitraum) absolute Mengenbegrenzung der insgesamt ausweisbaren Flächen und der daraus folgenden Notwendigkeit, Ausweisungsrechte ersteigern zu müssen, deutlich beschnitten, da die Verfügungsrechte über Flächen zum Teil zentralisiert werden. Diese mit handelbaren Flächenausweisungsrechten einhergehende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit kann kaum als unwesentlicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG) interpretiert werden und muss daher eingehend geprüft werden.¹⁶³

Nichtsdestotrotz wird dieser Ansatz in der Fachöffentlichkeit zurzeit stark diskutiert und bereits in einigen Forschungsprojekten untersucht.¹⁶⁴ Dabei hat sich an Bizers Grundkonzeption (BIZER 1996 bzw. BIZER et al. 1998) wenig geändert; der Detaillierung bedürfen nach wie vor die Fragen der Erstzuteilung (Versteigerung oder Grandfathering), Ebene der Kontingentierung, Menge der Zertifikate, Einrichtung der Handelsplätze. Diesen Fragen widmen sich u.a. HANSJÜRGENS und SCHRÖTERS

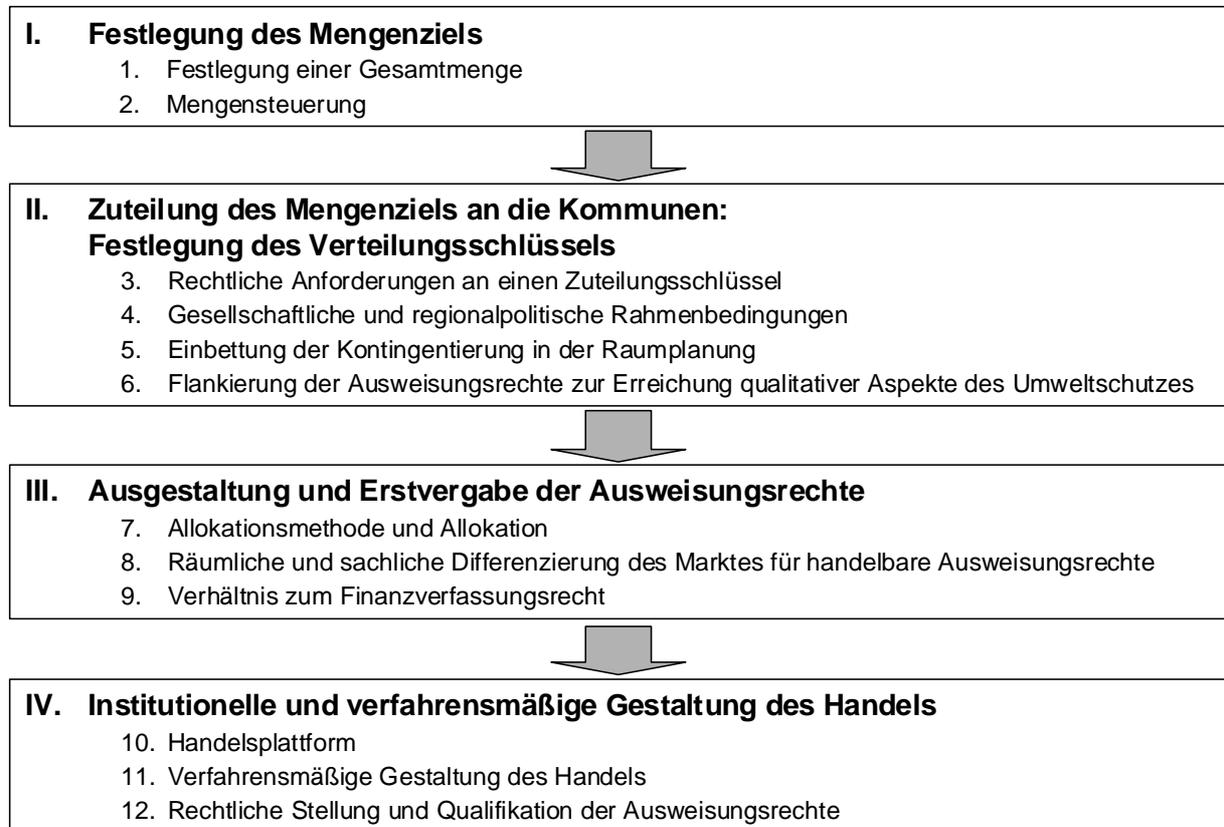
¹⁶² Somit würde ein Beitrag zur Auflösung des „Baulandparadoxon“ (trotz ausgewiesener, *nicht* genutzter Flächen werden Baulandbedarfe angemeldet) geleistet. Auch eine zeitliche Befristung von Baurechten wird zur Lösung dieses Problems angedacht.

¹⁶³ Ausführlich zu den verfügungsrechtlichen Voraussetzungen der umweltökonomischen Externalitätendiskussion siehe THÖNE (2000).

¹⁶⁴ Laut eines Rechtsgutachtens im Auftrag des UBA (BRANDT, SANDEN 2003, zit. in KRUMM 2004a, 113) wird widerlegt, dass eine Zertifikatelösung mit der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie kollidiere, sodass verfassungsrechtliche Bedenken in dieser Hinsicht ausgeräumt scheinen.

(2004), die die Ausgestaltung des Instrumentes konkretisieren, wie in der folgenden Abbildung 10 dargestellt.

Abbildung 10: Teilaufgabe bei der Entwicklung eines Zertifikatehandelsmodells



Quelle: nach HANSJÜRGENS, SCHRÖTER (2004, 261)

I. Festlegung des Mengenziels

Neben der absoluten Mengengrenzung der zu handelnden Zertifikate (z.B. Umsetzung des Mengenziels 30 ha bis 2020) sind die Modalitäten der Zielfestlegung besonders bezüglich der festlegenden Körperschaft zu bestimmen. Der klassische Top-down-Ansatz würde eine Festlegung der Mengenziele durch den Bund, mit Differenzierung über das Land bedeuten (wobei die Bundeszuständigkeit geklärt werden muss). Würde man dieses Vorgehen mit einem Bottom-up-Ansatz (Kommunen melden Bedarf) kombinieren, könnte man die Vorteile beider Systeme kombinieren: einerseits die Verfolgung bundesweiter Zielvorstellungen, andererseits verknüpft mit den Erwartungen der Gemeinden, was zu einer höheren Akzeptanz führen könnte. Allerdings ist nichtsdestotrotz mit großen Widerständen seitens der Kommunen bzgl. der tatsächlichen Festlegung der absoluten Menge¹⁶⁵ der Zertifikate zu rechnen, da hier echte Vorgaben geschaffen werden, die die zukünftige Entwicklung einer Gemeinde maßgeblich beeinflussen.

¹⁶⁵ Ob es eine wirklich *absolute* Mengenfestlegung gibt, ist zu diskutieren: Kann die Entwicklung der Gemeinden tatsächlich auf Innenentwicklung beschränkt werden oder belässt man es bei einer im Zeitverlauf mit 30 ha/d konstant zunehmenden Menge?

Analog zum Emissionshandel könnte anhand einer Stichtagsregelung die bisherige Entwicklung der Gemeinden bis hin zum Ausgabebetag berücksichtigt werden. Eine Bedarfsmeldung der Gemeinden dürfte aus strategischen Erwägungen höher ausfallen als der tatsächliche Bedarf. Daher ist dafür Sorge zu tragen, dass die Meldungen möglichst nachprüfbar ausfallen.

II. Zuteilung des Mengenziels an die Kommunen

Nach der Festlegung einer bundesweiten Obergrenze neu auszuweisender Flächen stellt sich die Frage nach der Zuteilung der Rechte an die Kommunen (Allokationsschlüssel). Diese können z.B. anhand

- raumordnerischer Zielvorstellungen (Zentrale-Orte-Konzept, Siedlungsachsen etc.),
- Einwohnerzahl (gleiche Zertifikatmenge pro Kopf, ggf. ergänzt um einen Erwerbstätigenschlüssel zur Berücksichtigung von Gewerbeflächenbedarf, s. z.B. KRUMM 2004b, 133 ff.),
- der Entwicklung über einen definierten vergangenen Zeitraum (Bevölkerungszunahme, Gewerbeentwicklung etc.) oder
- ökologischer (Zusatz-)Parameter zur Einhaltung von qualitativen Flächenzielen

vergeben werden.¹⁶⁶

Alle Wissenschaftler, die sich mit dem Problem der handelbaren Flächenausweisungsrechte beschäftigen, betonen, dass dieses System *keinesfalls* die bestehende Raumplanung ersetzen soll, sondern notwendigerweise auf ihr aufbaut: Ohne Planung können nach wie vor keine Baugebiete ausgewiesen, Schutzgebiete festgelegt oder Hochwasserschutzgebiete überbaut werden. Die Festlegung des Mengenziels würde nur quantitative Vorgaben schaffen, die es bisher so nicht gibt. Der Planung kommt m.E. nach wie vor (vielleicht sogar mehr als vorher) eine entscheidende Rolle bei der räumlichen Steuerung der Siedlungsexpansion zu. Wenn aufgrund räumlicher Planung eine Zuteilung von Entwicklungsrechten erfolgt, muss diese umso detaillierter, transparenter und letztendlich sogar justizibel aufgestellt werden, da ansonsten mit gerichtlichen Klagen „benachteiligter“ Kommunen zu rechnen ist. Es stellt sich also zugleich die Frage: Was ist mit Siedlungsräumen, die keine oder nur sehr wenige Baurechte zugeteilt bekommen? Müssen diese einen anderweitigen Ausgleich bekommen („ökologischer“ Finanzausgleich) oder monetäre Äquivalente aus dem Handel mit den Zertifikaten?

III. Ausgestaltung und Erstvergabe der Ausweisungsrechte

Die Ausgestaltung und Erstvergabe der Ausweisungsrechte ist eine weitere entscheidende Frage bei der Detaillierung des Ansatzes der handelbaren Flächenausweisungsrechte. Wenn man Bizers Vorschlag folgt, der eine *kostenlose Erstzuteilung* einer bestimmten Zertifikatmenge befürwortet (Grandfathering), stellt man die Weichen komplett anders als bei einer *Versteigerung aller Rechte*.¹⁶⁷ Die

¹⁶⁶ Die Auswirkungen des gewählten Allokationsschlüssels können weitreichende fiskalische Implikationen für die Kommunen haben, was KRUMM (2001a) anhand einiger Beispielrechnungen verdeutlicht. Zudem können aus einer Zertifikatlösung (Beschränkung gewerblicher Standorte) Benachteiligungen im internationalen Standortwettbewerb entstehen.

¹⁶⁷ Unterschiedliche monetäre Verfahren, z.B. amerikanisches oder holländisches Auktionsverfahren (vgl. dazu auch FN 237 auf S.196), zur Verteilung von Flächenausweisungsrechten und budgetäre Implikationen zu finden bei KRUMM (2001b, 74).

kostenlose Primärallokation der Rechte bedeutet bares Geld für die Kommunen, da sie ihre nicht gebrauchten Rechte veräußern können (was durchaus einen Anreiz zum Flächensparen darstellen kann); die komplette Zuteilung aller Rechte über Auktionen bevorteilt „reiche“ Gemeinden, weswegen gegen diese Art der Zuteilung Bedenken verfassungsrechtlicher Art bestehen: „Arme“ Kommunen können sich den Erwerb von Flächenausweisungszertifikaten nicht leisten, weswegen sie ihre grundgesetzlich verankerte Planungshoheit nicht wahrnehmen können (KRUMM 2004b, 132).

IV. Institutionelle und verfahrensmäßige Gestaltung des Handels

Bleibt noch die Gestaltung des Handels hinsichtlich Handelsplattform und -verfahren zu klären. Unbenommen von einer kostenlosen Erstzuteilung eines bestimmten Ausweisungskontingentes werden die Preise für die zu handelnden Zertifikate¹⁶⁸ am effizientesten mittels einer Versteigerung ermittelt, da hier die Mitbietenden ihre wahre Zahlungsbereitschaft preisgeben. Kommunen werden dann zusätzliche Zertifikate erwerben, wenn die prognostizierten Einnahmen durch Bebauung den Kaufpreis der Zertifikate übersteigen. Auch werden sich beim Handel an regionalen Handelsplattformen regionale Marktdifferenzierungen (Preise für Rechte in unterschiedlichen Regionen) ergeben.

KRUMM (2001a, 121) regt an, auf weitere Differenzierungsoptionen (z.B. zwischen Wohn- und Gewerbenutzung) zu verzichten und nur ein „Universalzertifikat“ zu erteilen, das für alle Nutzungsarten gleichermaßen ausgegeben wird. Auf diese Weise steht den Kommunen eine Art „Ventilmechanismus“ zur Verfügung, durch den sie ggf. Gewerbeflächen zuungunsten von Wohnflächen ausweisen können.¹⁶⁹

Das Konzept des Zertifikatehandels wird derzeit punktuell in Pilotprojekten erprobt bzw. konkretisiert: In Baden-Württemberg hat der Nachhaltigkeitsbeirat (Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg NBBW, konstituiert 2002), der zunächst für drei Jahre mit dem Ziel der periodischen Begutachtung der Umweltsituation eingesetzt wurde, handelbare Flächenausweisungsrechte als ein mögliches Instrument zur Eindämmung der Siedlungsflächenentwicklung empfohlen. Das Procedere soll nach den Vorstellungen des Landes-Nachhaltigkeitsbeirates folgendermaßen ablaufen (NBBW 2004):

1. Zielfestlegung anhand von Zielwerten in bestehenden Raumordnungs- und Landesplanungsgesetzen (Flächeninanspruchnahme auf ein Viertel des aktuellen Wertes reduzieren), Planungshorizont 15 Jahre, Zwischenzielfestlegung alle 5 Jahre
2. Festlegung von Ausschlussflächen (Hochwasserrückhalteräume, Schutzgebiete, Frischluftschneisen, Grundwasserschutzgebiete); Bevorzugung von Bebauungsflächen entlang von Hauptentwicklungsachsen
3. Ausgabe der Kontingente erfolgt auf Basis der Einwohnerzahl; kostenlose Erstverteilung (Grandfathering), bereits für Bebauung ausgewiesene Flächen bleiben erhalten. Im Zeitraum

¹⁶⁸ Aufgrund oben geschilderter verfassungsrechtlicher Bedenken wäre über die Höhe des Anteils der frei zu handelnden Zertifikate zu diskutieren.

¹⁶⁹ Dieser Umstand ist deswegen von Bedeutung, da Gewerbe-, anders als Wohnbaustandorte, im internationalen Wettbewerb konkurrieren müssen. Die Option der Gewerbeflächenausweisung ist das zentrale Instrument im interkommunalen Standortwettbewerb (s. KRUMM 2001a, 127 und Abschnitt 2.3.5).

von 2005-2010 soll das jährliche Siedlungsflächenwachstum auf maximal 8 ha, 2010-2015 auf 6 ha, 2015-2020 auf 4 ha und ab 2020 auf 3 ha pro Tag begrenzt werden. Innerhalb der vorgegebenen Grenzen sind die Kommunen in ihren Ausweisungsentscheidungen frei. Interkommunale Zusammenschlüsse (Flächenpools) werden angeregt.

4. Einrichtung einer Flächenbörse soll bei der Landesregierung erfolgen, d.h. im zuständigen Ministerium eröffnet werden
5. Zusätzlich soll ein Monitoringsystem eingerichtet werden.

Weiterhin wurde ein Forschungsvorhaben zum Thema handelbare Flächenausweisungsrechte in der Region Karlsruhe durchgeführt (Vorstudie von WALZ et al. 2001 bzw. 2002), das derzeit am Beispiel des Referenzraumes „Nachbarschaftsverband Karlsruhe (NVK)“ anhand konkreter örtlicher Rahmenbedingungen konkretisiert werden soll.

Das Bundesamt für Raumordnung (BBR) untersucht derzeit in Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) diverse Ansätze zur Eindämmung des Flächenverbrauchs, Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“. So wird z.B. in einem der Projekte im Siedlungsraum Rhein-Neckar-Odenwald die Einführung handelbarer Zertifikate simuliert. Zurzeit werden Modellrechnungen durchgeführt (KRUMM 2005, mündl.).

3.2.3.2 Baulandausweisungsumlage (BLAU)

Statt der Mengensteuerungs- könnte auch eine Preissteuerungslösung wie die Baulandausweisungsumlage (BLAU) zur Reduzierung des Flächenverbrauchs implementiert werden.¹⁷⁰

Das Konzept sieht vor, dass Kommunen für die Ausweisung neuer Baugebiete einen am Flächenanteil bemessenen Umlagebetrag an das Land (den Bund) abführen. Auf diese Weise sollen die Kommunen zu flächensparendem Verhalten angeregt werden: Die Realisierung neuer Baugebiete lohnt sich nur dann, wenn die zu erwartende Einnahmensteigerung aus dem Baugebiet die Umlage übersteigt. Die flächenpolitische Lenkungswirkung ist umso höher, „je höher der Umlagesatz ist, je stärker die Kommunen auf eine Erhöhung der Baulandausweisungskosten reagieren und je geringer die Chancen für eine Weiterwälzung der Umlagelast auf die Bauwilligen ist“ (KRUMM 2003, 3).

Um eine Mehrbelastung der Kommunen insgesamt zu vermeiden, soll das Aufkommen der Umlage über bestimmte Schlüssel vorrangig an „flächenschutzkonform“ agierende Gemeinden rückverteilt werden. Es ergibt sich somit eine Aufteilung der Kommunen – je nach Bautätigkeit – in „Nettozahler“ und „Nettoempfänger“, sodass von einem Finanzausgleichsinstrument gesprochen werden kann. Ob eine Kommune zum Zahler oder Empfänger wird, richtet sich nach der Differenz von Umlage und Rückfluss.

Die Höhe des Rückflusses bemisst sich anhand Umlagebetrag und Rückverteilungsschlüssel (Anteil der Neubaufäche der Individualkommune am Gesamtbauflächenvolumen mal Rückverteilungskoeffi-

¹⁷⁰ BLAU wurde von Krumm 2003 bzw. 2004 entwickelt und konkretisiert (vgl. KRUMM 2003, 2004a).

zient) sowie dem Volumen der rückzuverteilenden Mittel. Denkbar wäre auch, eine Teilsumme des Aufkommens in einen speziellen Fonds einzustellen, aus dem z.B. Projekte zur naturschutzfachlichen Flächenaufwertung bzw. Bereitstellung sonstiger ökologischer Leistungen oder Innenentwicklungsprojekte getragen werden.

Für die Gestaltung des Rückverteilungsschlüssels bestehen – je nach Priorität – unterschiedliche Optionen, die aus der folgenden Zusammenstellung ersichtlich sind.

Tabelle 23: Rückverteilungsschlüssel – Optionen:

Reiner Einwohnerschlüssel:	⇒ Referenz Einwohnerzahl, d.h. gleicher Pro-Kopf-Rückfluss
Gemischter Verteilungsschlüssel:	⇒ Referenz Einwohnerzahl und zusätzlich:
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ regionalplanerischer Schlüssel ▪ flächenpolitischer Schlüssel ▪ sozialer Schlüssel ▪ ...
	d.h. höherer/geringerer Pro-Kopf-Rückfluss für derartig begünstigte/nicht begünstigte Räume

Quelle: nach KRUMM (2003)

Werden regionalplanerische Zielsetzungen verfolgt, ist es denkbar, den Einwohnerschlüssel mit einem regionalplanerischen Koeffizienten zu versehen, der z.B. den Kommunen höhere Rückflüsse zuteilt, die an Hauptsiedlungsachsen oder in zentralörtlichen Verflechtungsräumen liegen. Es wäre kontraproduktiv, Bauen in diesen raumplanerischen Schwerpunkträumen genauso teuer zu machen wie in siedlungspolitisch „unerwünschten“ peripheren Erweiterungen.

Flächenpolitische Schlüssel könnten auf flächenorientierte Ziele ökologischer Art abzielen, indem für bestimmte Flächenqualitäten oder die Bereitstellung bestimmter ökologischer Leistungen höhere Pro-Kopf-Rückflüsse gewährt werden.

Möglich sind auch grundsätzlich anders gestaltete Rückflussmöglichkeiten wie die Verbindung mit sozialen Faktoren (s. KRUMM 2003, 4) oder die Berücksichtigung der Finanzstärke der Kommunen.

KRUMM (2003, 15) hält die Baulandausweisungsumlage für eine interessante Alternative zur Mengensteuerung der handelbaren Zertifikate. Zwar kann die Umlage keine absolute Mengenbegrenzung schaffen, doch ist sie geeignet, die Flächeninanspruchnahme zumindest insoweit zu steuern, als Außenbereichsflächen verteuert und Innenbereichsflächen attraktiviert werden. Weiterhin ist davon auszugehen, dass eine Umlage wie BLAU unter erheblich geringeren Widerständen implementiert werden könnte als eine Zertifikatelösung.

3.2.3.3 Naturschutzabgabe als Ergänzung der Eingriffsregelung

Eine weitere Preislösung zur Eindämmung des Flächenverbrauchs bietet die Naturschutzabgabe als *Ergänzung* zur Eingriffsregelung. Da sowohl öffentliche als auch private Eingriffe von der Abgabe betroffen sind, richtet sich diese an öffentliche wie private Akteure gleichermaßen.

Die Eingriffsregelung (s. Abschnitt 2.2.5) setzt bei Vorhaben an, die *erhebliche* Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zur Folge haben. Die Konzipierung der Naturschutzabgabe sieht vor, auch die Beeinträchtigungen vom Verursacher kompensieren zu lassen, die *unterhalb* dieser Erheblichkeitsschwelle liegen. Zum einen resultieren in der Summe aus diesen vermeintlich geringen Eingriffen Beeinträchtigungen, die weitreichende Folgen für Natur und Landschaft haben können und den Flächenverbrauch vorantreiben. Zum anderen kann eine Lenkungsabgabe nur dann wirksam werden, wenn für die Akteure überhaupt Handlungsspielräume bestehen: „Wer lenken will, muss ordnungsrechtlich zulässige Beeinträchtigungen belasten, d.h. die so genannten Restschäden, weil nur noch in diesem Bereich freie Verhaltensentscheidungen möglich sind. Eine echte Lenkungsabgabe müsste daher über den Horizont der Eingriffsregelung hinausgehen und die von Eingriffen verursachten nicht-nachhaltigen und unerheblichen Restbeeinträchtigungen von Natur und Landschaft belasten“, (EWRINGMANN, BIZER 1995, 48).

Die bisher im Rahmen der Eingriffsregelung möglichen Ersatzgeldzahlungen sind bei Eingriffsregelung nach Naturschutzrecht auf die nicht ausgleichbaren oder nicht ersetzbaren Eingriffe beschränkt (§ 19 (4) BNatSchG¹⁷¹). Kommunen können nach §§ 135 a-c BauGB eine Ersatzgeldsatzung erlassen. Generell bleibt jedoch das Problem, dass diese Abgaben nur auf *erhebliche* Eingriffe bezogen sind.

Zusätzlich zu den nach Eingriffsregelung möglichen Ersatzgeldzahlungen wird daher eine „Naturschutzabgabe“ vorgeschlagen, die auf die Restbeeinträchtigungen abhebt und selbständigen Lenkungscharakter besitzt (Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion) „Die Belastung der Restbeeinträchtigungen mit Kosten ist aus wirtschafts- wie auch umweltpolitischen Erwägungen geboten; sie trägt dem Verursacher- und Vorsorgegrundsatz Rechnung“ (EWRINGMANN, BIZER 1995, 90). Durch die Einnahme von Geldern ist die Abgabe zwangsläufig mit Finanzierungseffekten verbunden. Da das Aufkommen zweckgebunden für (aufwertende) Maßnahmen im Bereich Natur- und Landschaftsschutz verwendet werden soll, kommt die Erhebung einer Steuer nicht in Betracht.

In finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht bestehen keine Hindernisse für die Einführung einer solchen Abgabe, wie das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes zur Baden-Württembergischen Naturschutz-Ausgleichsabgabe belegt: Eine derartige „Entschädigung“ für den erfolgten Eingriff ist zulässig. (BVerwGE 74, 308 [310 f.], zit. in EWRINGMANN, BIZER 1995, 100).

¹⁷¹ „Die Länder können zu den Absätzen 1 bis 3 weitergehende Regelungen erlassen; insbesondere können sie Vorgaben zur Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen treffen und vorsehen, dass bei zuzulassenden Eingriffen für nicht ausgleichbare oder nicht in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen Ersatz in Geld zu leisten ist (Ersatzzahlung).“ (§ 19 (4) BNatSchG)

Die *konkrete Ausgestaltung* einer solchen Abgabe existiert bereits in einem Referentenentwurf von 1995 und soll in Grundzügen vorgestellt werden (EWRINGMANN, BIZER 1995, 101 ff.)¹⁷²:

- *Abgabegegenstand*: Restbeeinträchtigungen von Eingriffen unterhalb der Erheblichkeitsschwelle (Regelungen nach §§ 19-21 BNatSchG bleiben unberührt), bauliche Anlagen und sonstige Maßnahmen, die zu einer Zerstörung wertvoller, gesetzlich geschützter Biotope führen können. (Diese Handlungen sind zwar verboten, doch unter bestimmten Bedingungen von den Naturschutzbehörden zugelassen. In diesen Fällen greift die Naturschutzabgabe.) Positiv-Negativ-Listen sollen durch die Länder erstellt werden, d.h. es soll keine bundeseinheitliche oder abschließende Regelung erfolgen.
- *Bemessungsgrundlage*: Ausmaß der nachteiligen Folgen zumindest für die Dauer des Eingriffs, Regellaßstab Fläche, bei Abgrabungen Volumen.
- *Abgabesätze*: differenziert nach Veränderungstatbeständen; Schwankungsbreite, Einzelfallprüfung: bauliche Anlagen 0,30 – 0,60 €/m²/a, sonstige Maßnahmen 0,05 – 0,10 €/m²/a, Abgrabungen 0,05 – 0,10 €/cm³/a.
- *Verwaltungsaufwand*: kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, Ankopplung an bestehende Genehmigungsverfahren, in denen (zumeist) die Eingriffsregelung ohnehin abgearbeitet werden muss.
- *Aufkommen*: Beispielrechnungen ergaben, dass mit einer derartigen Abgabe vor allem Wohnungs- und Straßenbau belastet werden. Da letzterer in der öffentlichen Hand liegt, wäre mit einer erheblichen Belastung des öffentlichen Budgets zu rechnen, da jährlich (bei der Konzeption der Naturschutzabgabe wird von einer *dauerhaft* zu entrichtenden Geldzahlung ausgegangen) jeder Kilometer Autobahn mit 18.000-36.000 €¹⁷³, jeder Kilometer Bundesstraße mit 7.500-15.000 € und jeder Kilometer Landesstraße mit 6.000-12.000 € zusätzlich belastet würde. Bei einem Einfamilienhaus (300 m² Grundfläche) läge die Belastung z.B. bei 90-180 €/a. Daher wird von den Autoren der Naturschutzabgabe zu bedenken gegeben, dass die pretialen Effekte für eine Lenkung des Naturverbrauchs auf möglichst geringe Werte für den Wohnungsbau zu klein, die Belastung für die öffentlichen Haushalte durch den Straßenbau hingegen sehr hoch erscheinen. Weiterhin kann bei einem erheblichen Aufkommen (Schätzungen belaufen sich auf gut 150 Mio. € pro Jahr) davon ausgegangen werden, „dass die Grenzen einer zweckgebundenen Sonderabgabe gesprengt werden“ (EWRINGMANN, BIZER 1995, 120). Daher wäre zu überlegen, ob nicht eine Naturschutz-*Steuer* (z.B. in Form einer Flächennutzungssteuer, vgl. Abschnitt 3.2.1.2) sinnvoller wäre (ebenda S. 120 ff.), es sei denn, man könnte die anfallenden Finanzmittel z.B. in ein neues Zuweisungssystem speisen (s. Abschnitt 9).

¹⁷² Wortlaut des Entwurfs bei EWRINGMANN, BIZER (1995, 125 ff.)

¹⁷³ Beträge im Folgenden abgerundet; ursprüngliche Beträge in DM.

3.2.3.4 (Neu)versiegelungsabgabe

Die Neuversiegelungsabgabe zielt auf eine Minimierung der Neuversiegelung von Flächen, indem *private* Eigentümer eine Abgabe auf versiegelte Flächen zu leisten haben. Auf diese Weise wird ein Anreiz geschaffen, möglichst wenig Grundstücksfläche zu versiegeln, um diese Abgabe gering zu halten (siehe z.B. BIZER, TRUGER 1996; BIZER, EWRINGMANN 1998).

Hier sind es unmittelbar die *Privaten*, die einem pretialen Steuerungsimpuls (des Landes) unterworfen werden. Die Kommunen sind als Grundstückseigentümer direkt und als Ausweisungsakteur insofern indirekt betroffen, als sie ggf. in ihrer Flächenausweisungspolitik auf eine in Folge des Lenkungsimpulses strukturell gewandelte Flächennachfrage reagieren müssen.

Als Bemessungsgrundlage fungiert der Quadratmeter versiegelte Grundstücksfläche. Soll eine Lenkungswirkung erzielt werden, muss der Quadratmeterpreis entsprechend hoch gewählt werden (d.h. über einer „Merklichkeitsschwelle“ liegen). In einer Untersuchung für das Land Sachsen-Anhalt (BIZER, EWRINGMANN 1998) wurden einmalig zu entrichtende Abgaben in Höhe von 10, 12,50 und 15 €/m² in ihren Aufkommens- und Lenkungswirkungen untersucht.¹⁷⁴ Die Wahl fiel auf *einmalige* Abgaben, da der Entschluss zur Versiegelung bei der Errichtung baulicher Anlagen i.d.R. einen irreversiblen Tatbestand darstellt. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass bei Abgaben zwischen 10 und 15 €/m² mit Erfolgen zu rechnen wäre; für den privaten, individuellen Wohnungsbau beispielsweise immerhin mit einer Versiegelungsreduzierung von 9-15 % (BIZER, EWRINGMANN 1998, 83). Eine geringere Abgabe als 10 €/m² führt hingegen nicht mehr zu solchen Effekten.

Wenn das Ziel einer derartigen Neuversiegelungsabgabe nicht nur die Reduzierung der Neuversiegelung, sondern auch die Lenkung von Versiegelung möglichst auf bereits vorgeschädigte Böden ist, muss hier die Abgabe für Versiegelung niedriger angesetzt werden als auf „frischen“ Flächen.

Wird weiterhin die Belohnung von *Entsiegelung* angestrebt, ist zu überdenken, bereits gezahlte Abgaben pro Quadratmeter zumindest teilweise¹⁷⁵ zu erstatten. In solch einem Fall böten sich auch kontinuierlich erhobene Abgaben an, die jährlich zu entrichten sind. Diese müssten selbstverständlich erheblich geringer ausfallen, als die erwähnten 10-15 €/m². Dann stellt sich allerdings die Frage nach den Lenkungswirkungen. Kontinuierliche Abgaben für versiegelte Flächen sind auch im Rahmen der reformierten Grundsteuer (Flächennutzungssteuer s.o.) zu entrichten. Sofern beide Instrumente gleichzeitig eingesetzt werden, ist eine Doppelbesteuerung zu vermeiden.

Das UBA geht bei der Einführung einer Neuversiegelungssteuer (soll die Grunderwerbsteuer¹⁷⁶ ersetzen, s. dazu Abschnitt 2.3.1) sogar von Sätzen zu 50 €/m² neu versiegelte bzw. 25 €/m² neu besiedelte Fläche aus. „Hiervon wird nach einer Schätzung des RWI eine Dämpfung der privaten Siedlungstätigkeit um ca. 16 ha pro Tag erwartet. Eine auf diese Weise umgestaltete Grunderwerbsteuer könnte gegenüber dem Jahr 2000 trotz Abnahme der Flächenausweisungen zu einem gleichbleibenden Auf-

¹⁷⁴ Die Euro-Beträge sind abgerundet; die ursprünglichen Beträge in der Arbeit (1998) sind in DM.

¹⁷⁵ Eine Teilerstattung deshalb, da einmal versiegelte Böden aufgrund der sehr langen Regenerationsdauer der beeinträchtigten Bodenfunktionen weniger wertvoll als naturbelassene Böden sind.

¹⁷⁶ Die Grunderwerbsteuer wird von den Ländern erhoben und steht in ihrem Aufkommen diesen zu, kann aber ganz oder teilweise an die Kommunen weitergegeben werden. Der Steuersatz beträgt 3,5% auf die „Gegenleistung“ beim Grundstückserwerb. Das Aufkommen im Jahr 2003 betrug 4,8 Mrd. €. (STATISTISCHES BUNDESAMT 2004, 660).

kommen oder gar zu moderaten Mehreinnahmen (um ca. 20 %, d.h. ca. 1 Mrd. € pro Jahr) führen.“ (UBA 2003, 10)

3.2.3.5 Naturtaxe – Einführung neuer ökologischer Beiträge

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen regt eine Erweiterung der „engen rechtlichen Möglichkeiten lokaler Finanzierungsinstrumente“ (SRU 2002, 91) an, um eine höhere Flexibilität der Kommunen in Bezug auf die Anwendung auch neuer Finanzierungsinstrumente für Natur- und Landschaftsschutz zu gewährleisten. So ist z.B. die Erhebung einer „Naturtaxe“ – analog zur existierenden Kurtaxe – unter jetzigen Bedingungen nur dann zulässig, wenn die Gemeinde mit diesen Geldern Leistungen erbringt, die direkt dem zahlenden Gast zugute kommen. Eine Erfassung von Opportunitätskosten ist in dieser Definition von Kosten nicht enthalten.

Wenn dieser Umstand geändert würde, könnten Kommunen über die Erhebung von Naturtaxen Gelder einnehmen, die zur Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft, also z.B. zur Flächenaufwertung, eingesetzt werden könnten bzw. müssten (für Beiträge muss eine Gegenleistung erbracht werden s. Abschnitt 2.3.2).

3.2.4 Exkurs: Abschaffung/Umgestaltung von „Zersiedelungssubventionen“

In der politischen Diskussion wird häufig die Streichung der „Zersiedelungssubventionen“ *Eigenheimzulage* und *Entfernungspauschale* gefordert (ob dies wirklich aus Gründen des Flächenschutzes oder aus Spargründen erfolgt, sei dahingestellt). Sowohl Entfernungspauschale als auch Eigenheimzulage wenden sich an private Akteure, sollen aber hier dennoch kurz behandelt werden, da ein enger Bezug zum Flächenverbrauch besteht. Unbestritten leisten beide Instrumente einen Beitrag dazu, dass unvermindert eine *Nachfrage* nach Wohneinheiten auch weitab von Ballungsräumen und/oder ohne Anschluss an öffentliche Verkehrssysteme besteht. Bei Wegfall dieser beiden Zahlungen würde vermutlich die Nachfrage nach Eigenheimen „auf der grünen Wiese“ sinken, sodass von einer Entspannung des Flächenverbrauchs ausgegangen werden könnte – zumindest in peripheren Gebieten¹⁷⁷.

Eine generelle Abschaffung dieser Instrumente – insbesondere der Entfernungspauschale, die zudem steuerrechtlich als Aufwendung zur Ausführung der Erwerbtätigkeit (und nicht als Subvention) gilt – wäre jedoch mit erheblichen ökonomischen und sozialen Friktionen verbunden. Im Interesse des Flächenschutzes läge jedoch zumindest eine Reform von Eigenheimzulage und Entfernungspauschale, die folgenden Kriterien genügt:

¹⁷⁷ Die teilweise Abschmelzung der Eigenheimzulage ab 2004 hat bereits eine verminderte Inanspruchnahme von Flächen auf der grünen Wiese zur Folge – zumindest wurden viele Bauvorhaben, die erst für 2004 geplant waren, bereits 2003 begonnen, um noch in den Genuss der ursprünglichen Förderung zu gelangen. (KStA 16.06.2005)

- *Eigenheimzulage*: Lenkung der Eigentumsförderung¹⁷⁸ von Familien (Anspruch und Höhe der Förderung in Abhängigkeit von Kindern) in den Bestand; keine Förderung von Neubauten auf der grünen Wiese; bzw. Subjekt- statt Objektförderung (vgl. UBA 2000, 125f.)
- *Entfernungspauschale*: Gleichstellung der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und Privat-PKW.

3.3 Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit ist bisher aus unterschiedlichen flächenrelevanten Bereichen bekannt, z.B.:

- interkommunale Gewerbegebiete
- großflächiger Einzelhandel: regionale Einzelhandelskonzepte
- regionale Flächenpools
- interkommunale Bauleitplanung.

Ziel interkommunaler Zusammenarbeit ist das Überführen interkommunaler Konkurrenz, die für die Beteiligten zu Schädigungen führt, in eine win-win-Situation. Interkommunale Kooperationen – wie andere Kooperationsformen, an denen z.B. zusätzlich private Akteure beteiligt sind (PPP – public private partnership) – kommen nur dann zustande, wenn bestimmte Faktoren gegeben sind (Problemdruck, bestimmte Akteurskonstellationen, Initialzündung: meist Anstoß von Außen, s. dazu z.B. ARL 1998).

Die Formen der Zusammenarbeit können von informellen Instrumenten (z.B. Netzwerke, sog. „weiche“ Kooperationsinstrumente) über vertragliche Vereinbarungen bis hin zur Institutionalisierung (Etablierung fester Kooperationsstrukturen wie Zweckverbände) reichen. Auch die Kooperationsgegenstände variieren – man kann spezielle projektbezogene oder gebietsbezogene Kooperationen unterscheiden, wonach sich auch die Mitglieder der Kooperation zusammensetzen (FÜRST 1999, 53).

Tabelle 24: Elemente projekt- und regionsbezogener Kooperationen

	Projektbezogene Kooperation	Regionsbezogene Kooperation
<i>Kooperationsanlass</i>	gemeinsamer Problemdruck oder Initiierung von Außen	gemeinsamer Problemdruck oder Initiierung von Außen
<i>Kooperationsform</i>	institutionalisiert, dauerhaft: Verein oder Zweckverband	rechtlich unverbindlich, temporär: Netzwerke
<i>Akteure</i>	zumeist ausschließlich öffentliche Akteure: Gebietskörperschaften	Einbeziehung privater Akteure wichtig; unterschiedliche Akteursgruppen:

¹⁷⁸ Zu diskutieren ist allerdings generell die Sinnhaftigkeit der Wohneigentumsförderung, gerade in Hinblick auf die demographische Entwicklung, die mittel- bis langfristig auf sinkende Immobilienpreise schließen lässt. Besser könnte man – so man die Eigenheimzulage als Familienförderung begreift – auf andere Weise Familien unterstützen: Ausbau der Betreuungskapazitäten, Bildungsförderung, Senkung der Steuerlast, Beitragssenkung der Sozialabgaben etc.

		<i>Promotoren</i> gremium „Werbung“ für die Sache <i>Experten</i> gremien zur fachlichen Arbeit <i>Sekretariat / Regionalbüro</i> für die „technische“ Abwicklung, ggf. <i>Informationsgruppen</i> (Informations-, Kontroll- und Mitsprachefunktion)
<i>Instrumente</i>	„harte“ Kooperationsform: Satzung	„weiche“ Kooperationsform: Netzwerke, informelle Gesprächskreise

Quelle: FÜRST 1999

„Weiche“ Kooperationsformen sind im Allg. zuständig für Themenfelder, die *zwischen* Zuständigkeiten liegen, z.B. Querschnittsaufgaben, zu denen auch der Flächenschutz gehört. Allerdings wird betont, dass durch diese Art von Kooperation kein Ersatz für bestehende Organisationen, sondern bestenfalls eine Ergänzung der bestehenden Instrumente und Verfahren geschaffen werden kann; vor allem dürfen derartige Zusammenarbeitsformen nicht als „Verschiebebahnhof“ für strittige Themen missbraucht werden. „Weiche“ Kooperationsformen sind zudem sehr störanfällig. Die Gründe für ein etwaiges Scheitern sind vielfältig (ebenda, S. 56):

- bei Anstoß von Außen besteht stets die Gefahr, dass die regionalen Akteure das Thema nicht vereinnahmen und als „ihr“ Thema begreifen;
- der Kooperationsnutzen erscheint häufig diffus, während gerade in der Initialphase die Kosten sehr deutlich zutage treten (Personaleinsatz);
- es kann kein Vertrauen entwickelt werden, wobei häufig persönliche oder institutionelle Animositäten eine Rolle spielen;
- das Netzwerk ist zu abgekoppelt von Herkunftsinstanz und hat daher keinen Rückhalt bei Entscheidungsträgern;
- „Einschlafen“ der Kooperation oder im Gegenteil blinder Aktionismus, um eine Daseinsrechtfertigung der Kooperation zu liefern;
- das Kooperationsmanagement ist wenig kompetent, die Finanzierung ungeklärt und/oder wird als Konkurrenz zu anderen Institutionen empfunden;
- die Legitimation ist problematisch, da die Gremien nicht demokratisch gewählt wurden.

Das UBA (2003, 148 f.) prognostiziert, dass interkommunale Kooperationen bzw. regionalisierte Zusammenarbeit in Zukunft durch kommunale Gebietsreformen oder andere Formen kommunaler Zusammenschlüsse zunehmen werden (inklusive gemeinsame Haushaltsführung), um die Nachteile interkommunaler Konkurrenzen zu minimieren: „Insgesamt dürften zielführende Lösungen zur Dämpfung der interkommunalen Konkurrenz, mit ihren destruktiven Auswirkungen auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung einerseits und auf die Finanzbasis aller Kommunen andererseits, auf eine stärkere Regionalisierung von finanziellen Lasten und Vorteilen hinauslaufen. Neben dem kommunalen Finanzausgleich können auch kommunale Zusammenschlüsse positiv zur Problemlösung beitragen. Daneben ist auch die Planung auf überörtlicher Ebene zu stärken.“ (vgl. Abschnitt 3.1.1.3.1).

Fälle von Zusammenarbeit interkommunaler Kooperationen im Städtebau (v.a. die Zusammenarbeit in der räumlichen Planung, d.h. gemeinsamer Flächennutzungs- und Bebauungsplan) werden von BUNZEL, REITZIG, SANDER (2002) aufgezeigt und analysiert:

- *Interkommunaler Flächennutzungsplan:* Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die interkommunale Kooperation auf dem Feld der vorbereitenden Bauleitplanung in Bundesländern mit unvollständiger Gebietsreform relativ reibungslos vonstatten geht, da den kleinen Gemeinden keine ausreichend leistungsfähigen Verwaltungen zur Aufgabenbewältigung zur Verfügung stehen. Kooperation funktioniert hier in den eingespielten Verwaltungsstrukturen und -verfahren. Stadt-Umland-Regionen weisen hingegen zumeist völlig unterschiedliche Kooperationstypen und -gegenstände auf: Zweckverbände, Umlandverbände, einzelgemeindliche Kooperationen etc., die mono- oder multisektoral handeln und zudem unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade aufweisen (ebenda, S. 303). Schwierigkeiten entstehen immer dann, wenn im gemeinsamen Vorhaben für eine Gemeinde Nachteile und für eine andere hingegen Vorteile entstehen. Freiwillige Kooperationen entstehen nur dann, wenn das Ergebnis für alle Erfolg versprechend ist. Gemeinsame Flächennutzungspläne seien daher eher eine Aneinanderreihung von Einzelplänen – vor allem wenn es um strittige Fragen wie Vorteils-Nachteils-Ausgleich geht.
- *Interkommunale Bebauungspläne:* Interkommunale Gewerbe- und Industriegebiete, die gemeinsam realisiert werden, werden prozessural über einzelne Bebauungspläne abgewickelt. Die Planung ist in diesen Fällen nur Nebensache, im Mittelpunkt stehen Fragen des (monetären) Interessenausgleichs. Wohngebiete werden nur vereinzelt gemeinsam realisiert: meistens einzeln geplant, aber abgestimmt.

Umso seltener werden interkommunale Kooperationen auf unterschiedlichen Themenfeldern realisiert. Ein Beispiel über eine sehr weitreichende interkommunale Zusammenarbeit – inklusive interkommunaler Finanzausgleich – zum gemeinsamen Umgang mit knappen Flächen ist von den Gemeinden Rendsburg und Osterrönfeld, Schleswig-Holstein, bekannt.¹⁷⁹ Diese beiden Gemeinden vereinbarten vertraglich die Zusammenarbeit auf verschiedenen Sektoren wie: Siedlung, Gewerbe, Gebietsumlegung, Ausgleichsflächenpool. Kernstück des Vertrags ist ein finanzieller Interessenausgleich. Das Beispiel belegt, dass in außergewöhnlich dringend empfundenen Situationen eine Zusammenarbeit möglich ist, die für alle Beteiligten eine Gewinnsituation entstehen lässt. Auf diese Weise können gemeinsame Flächennutzungsstrategien entworfen werden, die einen effizienten, minimalen Flächenverbrauch für Siedlungs- und Gewerbebezwecke zur Folge hat.

In diesem Fall hat zwar das Zustandekommen des Vertrages auf den ersten Blick negative Auswirkungen für den Flächenschutz – durch Gebietsumlegungen werden Flächen mobilisiert – doch belegt es andererseits eine kontrollierte Wachstumsmöglichkeit bei knappen Flächen mit Stadt-Umland-Ausgleichssystemen. Am interessantesten ist der vertraglich ausgehandelte *finanzielle* Interessenausgleich zwischen den beiden Gemeinden, der eine Vorbildfunktion für anderweitige finanzielle Lastenausgleiche übernehmen kann.

¹⁷⁹ Zu Initiierung und Durchführung dezentraler Kooperationen unter Beteiligung privater Akteure s. Abschnitt 8.3.

Beispiel: Interkommunale Zusammenarbeit Rendsburg – Osterrönfeld¹⁸⁰**Ausgangssituation / Anlass**

Die Gemeindereform in den 70er Jahren reduzierte die Anzahl der Gemeinden in Schleswig-Holstein lediglich auf 1100 Kommunen – erheblich mehr als in den übrigen westlichen Bundesländern. Ein Gesetz zur kommunalen Neuordnung ist derzeit nicht in Sicht. Nebeneffekt der Gebietszersplitterung sind mangelnde Entwicklungspotenziale für „Kernstädte“ aufgrund beschränkter räumlicher Ressourcen, da den Zentren keine Entwicklungsflächen zugeschlagen wurden.

Der Landesraumordnungsplan von 1998 sieht aber Entwicklungsrechte, die über ein dörfliches Maß hinausgehen, nur für Mittelzentren vor. Orte, die nicht diese Funktionszuweisung erhalten haben, dürfen Gewerbeflächen nur im „angemessenen Dorfraum“ ausweisen und Wohngebiete bis zum Jahr 2010 nur auf einen 20-%igen Zuwachs des Wertes von 1995 ausdehnen.¹⁸¹

Gemeinden, die nicht Mittelzentrum sind, sich dennoch über diesen Rahmen hinaus entwickeln möchten, müssen sich daher mit „ihrem“ Zentrum einigen. Das können sie entweder über einen sog. Gebietsentwicklungsplan (räumlich zwischen Regional- und Flächennutzungsplan anzusiedeln; als freiwillige „informelle integrierte und flächenorientierte Entwicklungskonzepte“ (KÜHL, LIEBRENZ 1999, vgl. LROPI S. 11) rechtlich unverbindlich) oder über interkommunale Zusammenarbeit (Verträge). Diese beiden Hilfsmittel sollen die aus der unzureichenden Gemeindereform resultierenden Flächen- bzw. Entwicklungsengpässe beseitigen.

Akteure und ihre Interessen

Vor diesem Hintergrund ist die interkommunale Zusammenarbeit der betreffenden Gemeinden sowie das Interesse der Landesplanung an einer solchen Zusammenarbeit zu verstehen und einzuordnen.

Die Stadt Rendsburg (23,13 km²) ist Mittelzentrum im Landkreis Rendsburg-Eckernförde, einem der flächenmäßig größten Landkreise Deutschlands und Mitglied im Städtenez K.E.R.N. Eine besondere Situation besteht dadurch, dass die Stadt selbst 30.000 Einwohner hat¹⁸², die direkt umliegenden Gemeinden zusammen noch einmal 30.000. Während die Stadt Rendsburg relativ wenig Flächenreserven (nämlich gar keine) besitzt, haben die Umlanddörfer noch relativ viel Freifläche aufzuweisen. Die Gemeinde Osterrönfeld, direkt an Rendsburg angrenzend, besitzt ca. 5000 Einwohner¹⁸³ bei 18,69 km² Gemeindefläche.

Die Situation stellt sich also folgendermaßen dar: Die Stadt Rendsburg darf sich theoretisch entwickeln, hat aber keine Flächen mehr, auf denen sie das tun könnte, wohingegen die Gemeinde Osterrönfeld zwar über die entsprechenden Flächen, nicht aber über die Entwicklungsrechte verfügt. Die Tauschmasse beläuft sich also auf Rechte gegen Flächen.

Das Interesse der Landesplanung, einem solchen Tausch bzw. Verkauf von Rechten zuzustimmen, liegt zum einen darin, dass hiermit die Versäumnisse der halbherzigen Kommunalreform wettgemacht werden können und eine Entwicklung der Kernstadt auf diese Weise doch noch – wenn auch im Umland – möglich wird. Zum anderen sieht die Landesplanung so eine Chance, die negativen Folgen der Um-

¹⁸⁰ Die Informationen zur interkommunalen Zusammenarbeit Rendsburg – Osterrönfeld gehen auf persönliche Gespräche mit Gemeinde- bzw. Landesplanungsvertretern im Jahr 2000 zurück.

¹⁸¹ Ein Beispiel für eine quantitative Festlegung der gemeindlichen Entwicklungsmöglichkeiten.

¹⁸² Tendenz leicht sinkend, pro Jahr ca. - 0,5 bis - 1 %

¹⁸³ vor der Zusammenarbeit, also 1998, besaß Osterrönfeld noch 4000 Einwohner

landwanderung für die Kernstadt zu begrenzen: Normalerweise würde die von der Abwanderungstendenz betroffene Kommune Einnahmen verlieren, ohne im Gegenzug dafür entschädigt zu werden, dass sie als zentraler Ort weiterhin bestimmte Funktionen auch für das Umland bereitstellt. Die abgewanderten Einwohner bringen also der Umlandgemeinde Geld, obwohl die Kosten auch weiterhin im zentralen Ort anfallen. Dieser Entwicklung will die Landesplanung durch das Zustimmungserfordernis der Kernstadt bzw. die Zusammenarbeitsklausel bewusst entgegenwirken, zumal im Kommunalen Finanzausgleich die Kompensation zentralörtlicher Leistungen ihrer Meinung nach nicht adäquat erfüllt wird.

Tabelle 25: Akteure und ihre Interessen

Akteur	Interesse
Stadt Rendsburg	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entwicklung auf fremdem Hoheitsgebiet ➤ Kompensation für Kosten zentralörtlicher Funktionen, die auch fürs Umland bereitgestellt werden
Gemeinde Osterrönfeld	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entwicklungsrechte
Landesplanung	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Handlungsfähigkeit / Entwicklung auch ohne Kommunalreform ➤ Entschädigung der Kernstädte

Quelle: eigene Zusammenstellung

Der Prozess

Zunächst wurde überlegt, einen Gebietsentwicklungsplan für Rendsburg und sein Umland aufzustellen, was aber am Widerstand der Umlandgemeinden scheiterte. Der Streitpunkt war die „Sicherstellung eines Nutzen-Lasten-Ausgleichs zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden“ (KÜHL, LIEBRENZ 1999). Daher verlegte sich Rendsburg auf erfolgversprechendere bilaterale Verhandlungen mit einzelnen der Gemeinden. Bereits zu diesem Zeitpunkt zeichneten sich größte Übereinstimmungen mit Osterrönfeld ab.

Erste Gespräche der beiden Bürgermeister, die sich persönlich bekannt sind, fanden Anfang 1998 statt. Konkreter Ausgangspunkt war ein Gebiet, das zwar in Besitz von Rendsburg, aber Hoheitsgebiet Osterrönfelds war. Nach und nach wurden andere Gebiete und Themenfelder in die Verhandlungen aufgenommen, so dass letztendlich ein kompaktes Paket mit Bestandteilen aus den verschiedensten Bereichen (s.u.) geschnürt werden konnte.

Die Landesplanung wurde von Anfang an über die Gespräche informiert, da sie die Änderungen, die sich im FNP der Gemeinde Osterrönfeld ergeben würden, genehmigen muss. In besonders heiklen Phasen gegen Ende der Verhandlungen (z.B. Festlegung des Interessenausgleichs, Überzeugen der Gemeinderatsvertreter) trat die Landesplanung zudem als Moderatorin in Erscheinung.

Am 25.01.1999 beschlossen beide Gemeinderäte den Vertrag über die interkommunale Zusammenarbeit mit nur einer Gegenstimme, einen Gebietsänderungsvertrag über Umgemeindungen einstimmig.

Die Vereinbarungen

Der Vertrag über die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) umfasst Abmachungen u.a. in den Bereichen Gewerbe, Wohnen, Einzelhandel, Verkehr. Des Weiteren wurden Gebietsänderungen in einem gesonderten Vertrag beschlossen. Ebenfalls aufgenommen wurden Vereinbarungen über einen Ausgleichsflächenpool. Das Kernstück der IKZ liegt ohne Zweifel im sog. „Interessenausgleich“, in dem die Gemeinde Osterrönfeld sich zur Zahlung bestimmter, an die Steuerkraft gebundener Geldsummen an die Stadt Rendsburg bereit erklärt. Somit wird ein interkommunaler, finanzieller Interessenausgleich gewährt, der es der Gemeinde Osterrönfeld gestattet, sich wirtschaftlich zu entwickeln und gleichzeitig die Stadt Rendsburg für ihre abgetretenen Entwicklungsrechte kompensiert.

Bestandteil des Vertrages sind auch Gebietsänderungen: Von der Stadt Rendsburg werden insgesamt 266,63 ha in die Gemeinde Osterrönfeld umgemeindet. Bei diesen Flächen handelt es sich um (ehemalige) Moorflächen, die in der Zukunft als Ausgleichsflächenpool fungieren sollen, sofern sich die Flächen dazu aus naturschutzfachlicher Sicht eignen. Aus der Gemeinde Osterrönfeld werden der so genannte „NORLA-Bereich“ (58,91 ha) sowie landwirtschaftliche Flächen umgemeindet.

Umgemeindung bedeutet lediglich die Übertragung der Hoheitsrechte über diese Gebiete auf die jeweils andere Kommune, nicht jedoch einen Besitz der Flächen. Auf Wunsch kann die Gemeinde jedoch die umgemeindeten Flächen, die in Besitz der Nachbarkommune sind, zu einem auf Grundlage einer Wertermittlung festgelegten Kaufpreis erstehen. So hat Osterrönfeld die Ausgleichsflächen im Bereich des Moores für 865.000 DM (443.590 €) gekauft. Wenn Rendsburg auf Flächen aus diesem Pool zurückgreifen möchte, müssen die Flächen entsprechend rückgekauft werden. Ein finanzieller Ausgleich für die Übertragung der Hoheitsrechte wird hingegen nicht vereinbart.

Tabelle 26: Vereinbarungen im Rahmen der IKZ Rendsburg –Osterrönfeld

<i>Bereich</i>	<i>Vereinbarung</i>
<i>Vergabe von Funktionen</i>	Im Vertrag über die interkommunale Zusammenarbeit wird die Vergabe von Funktionen an Osterrönfeld festgelegt, um dort Entwicklungsbedarfe abzudecken, die durch das Mittelzentrum Rendsburg ausgelöst werden. (§ 2 IKZ)
<i>Gewerbe</i>	Die Stadt Rendsburg stimmt der Erweiterung eines bestehenden Gewerbegebiets (9 ha) in Osterrönfeld um weitere 16 ha zu. (§ 3 IKZ) Alle weiteren Gewerbeflächen (vgl. § 7 IKZ) werden gemeinsam mit Rendsburg entwickelt. (Zu diesem Zweck ist im Jahr 2000 eine Planungs- und Verwertungsgemeinschaft gebildet worden. Die Aufteilung von Kosten und Nutzen erfolgt zu jeweils 50 % (öffentlich-rechtlicher Vertrag)).
<i>Einzelhandel</i>	In Osterrönfeld soll ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb mit einer Verkaufsfläche von 2900 m ² errichtet werden, dürfte aber laut Beratungserlass des Innenministers und der Landesplanung nur 1000 m ² aufweisen. Rendsburg stimmt dem Bau zu; allerdings muss das Sortiment vorher abgeklärt werden. (§ 4 IKZ)
<i>Verkehr</i>	Ein Autobahnanschluss an das Messegelände wird gemeinsam durchgeführt, wobei Rendsburg 70 % und Osterrönfeld 30 % der Bau- und Unterhaltungskosten tragen. (§ 3 IKZ)
<i>Wohnen</i>	Auf dem Hoheitsgebiet von Osterrönfeld wird ein gemeinsames Wohngebiet errichtet. Flächenbesitz liegt bei der Gemeinde Osterrönfeld, bei der Stadt und dem Kreis Rendsburg. Die Planung und Erschließung erfolgt gemeinsam, wobei sich die Aufteilung der Kosten und Verkaufserlöse anteilig nach den eingebrachten Flächen richtet. (§ 6 IKZ) Wenn sich daraus ein Bedarf nach Schul- und Kindertagesstättenplätzen ergibt, werden die entsprechenden Einrichtungen in beiderseitigem Einvernehmen geplant und genutzt (§ 8 IKZ).
Kernstück des Vertrags: <i>Interessenausgleich:</i>	Das Kernstück des Vertrages ist der in § 9 vereinbarte Interessenausgleich. Die Gemeinde Osterrönfeld zahlt jährlich an die Stadt Rendsburg folgende Prozentsätze, bezogen auf die Steuerkraft pro Einwohner ¹⁸⁴ des laufenden Jahres: <ul style="list-style-type: none"> – ab dem 01.01.2000 einen Betrag in Höhe von 2 % – ab dem 01.01.2005 einen Betrag in Höhe von 3 % – ab dem 01.01.2010 einen Betrag in Höhe von 3,5 %. Zunächst hatte man überlegt, einen rein einwohnerbezogenen Ausgleich in Höhe von 200,- DM pro Neubürger und Jahr vorzunehmen, hatte sich dann aber auf den dynamischen Steuerkraft-Ansatz geeinigt, da dieser die Entwicklung Osterrönfelds berücksichtigt: bei einer posi-

¹⁸⁴ Diese lag im Jahr 1998 bei 1023,27 DM (524,75 €) pro Einwohner.

<i>Bereich</i>	<i>Vereinbarung</i>
	<p>tiven Entwicklung profitiert auch Rendsburg durch höhere Zuweisungen; umgekehrt muss Osterrönfeld in weniger ertragreichen Jahren auch weniger zahlen.</p> <p>Zum Interessenausgleich gehört ferner, dass, wenn Unternehmen von Rendsburg nach Osterrönfeld in ein Gebiet umziehen, dass nicht gemeinsam entwickelt und betrieben wird, die Gemeinde Osterrönfeld an Rendsburg zusätzlich 40 % der Netto-Jahressumme der Gewerbesteuer zahlt, sofern die Brutto-Steuersumme über 100.000 DM (51.282 €) beträgt. Diese Zahlung ist nur in dem Fall zuleisten, falls das Unternehmen im Jahr vor der Umsiedlung mehr als 100.000 DM (51.282 €) Gewerbesteuer zahlen musste.</p>
<i>Vertragslaufzeit</i>	Der Vertrag hat eine Laufzeit bis zum 31.12.2030 und verlängert sich, sofern er nicht zwei Jahre vor Ablauf gekündigt wird, um jeweils weitere 10 Jahre.

Quelle: eigene Zusammenstellung

In einem gesonderten Vertrag wurde am 29.11.2000 die „Planungs- und Verwertungsgesellschaft Rendsburg/Osterrönfeld m.b.H.“ gegründet, die die in § 7 IKZ-Vertrag bezeichneten Gewerbeflächen gemeinsam entwickelt. Auf diese Weise wird die Zusammenarbeit noch weiter institutionalisiert.

Fazit

Das Zustandekommen und Ergebnis der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen Osterrönfeld und Rendsburg wurde von allen Beteiligten als „Erfolg“ gewertet: Die Stadt Rendsburg kann sich laut eigener Aussage quasi „auf fremdem Hoheitsgebiet entwickeln“, die Gemeinde Osterrönfeld hat die Gelegenheit erhalten, sich über den landesplanerisch festgelegten Rahmen hinaus zu entfalten, und die Landesplanung sieht ihre Ziele verwirklicht, dass eine Umlandentwicklung vonstatten gehen kann, ohne die Kernstadt zu schädigen (mittels interkommunalem Finanzausgleich).

Besonders interessant für den Bereich des quantitativen Flächenschutzes ist die Tatsache, dass der „Bürgermeisterwettbewerb“ um Gewerbeansiedlungen (vgl. Abschnitt Interkommunale Konkurrenz) durch gemeinsame Vermarktung (Gründung einer gemeinsamen Vermarktungsgesellschaft) entschärft werden kann. Die Gemeinden halten gemeinsame Flächen für potenzielle Ansiedlungen vor und haben im Falle der Ansiedlung entsprechende Finanzausgleichsmechanismen vereinbart.

Das Beispiel zeigt, dass der gemeinsame Umgang mit dem knappen Gut Fläche prinzipiell interkommunal realisierbar ist, die Zusammenarbeit überdies mehrere Sektoren erfassen kann (bisher zumeist Zusammenarbeit auf einem Gebiet: z.B. Gewerbe oder Einzelhandel) und ein finanzieller Interessenausgleich möglich ist, der eine adäquate regionale Lasten-/Nutzenverteilung induziert. Wichtig für das Eingehen der IKZ war jedoch die Zwangslage (Problemdruck), in der sich die beiden Kommunen befunden haben. Die eine konnte sich ohne die Mitwirkung bzw. Zugeständnisse der anderen Kommune nicht entwickeln. Eine Zusammenarbeit ist also für beide vorteilhaft (Win-win-Situation). Doch ohne den exogenen Druck der Landesplanung – die eine Zusammenarbeit als Bedingung für die Erteilung von Entwicklungsrechten gemacht hat – wäre es zu dieser Kooperation wohl nicht gekommen.

3.4 Fazit: Reformpotenziale und Grenzen

Die vorangestellte Zusammenschau möglicher Reformansätze ist eine – bis auf wenige Ausnahmen – mehr oder weniger repräsentative Zusammenstellung „gängiger“ und teilweise seit langem diskutierter Vorschläge zur Eindämmung des Flächenverbrauchs:

- Gemeindesteuerreform – hier neben Reform bzw. Ersatz der Gewerbesteuer vor allem eine reformierte flächenschutzorientierte Grundsteuer (obwohl diese in einer möglichen Ausgestaltung als Flächennutzungssteuer auf *private* Bemühungen um Flächen sparendes Bauen zielt)
- „Ökologisierung“ des Kommunalen Finanzausgleichs
- Flächenkontingentierung und Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte
- Preislösungen (Naturschutzabgabe, Baulandausweisungsumlage, Neuversiegelungsabgabe)
- Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit.

Es ist abzusehen, dass keiner dieser Ansätze im Alleingang das Problem des Flächenverbrauchs beheben kann; vielmehr kann ein Policy mix dazu beitragen, den Flächenverbrauch einzudämmen, wenn alle reformierten Instrumente *gegen* den Trend zur Flächeninanspruchnahme wirken. Wichtigstes Ziel ist hierbei die Abkopplung der Kommunalfinanzen vom Flächenverbrauch. Nur wenn die Gemeinden alternative Einnahmequellen haben, wird sich der Trend umkehren.

Neben der Entwicklung und Anwendung von Instrumenten zur Eindämmung des Flächenverbrauchs im Außenbereich sollten die Potenziale zur Innenentwicklung genutzt werden, wobei hier allerdings der Spagat zwischen Nachverdichtung und Erhaltung eines Mindestmaßes an Freiflächen bewältigt werden muss. Nur durch die Schaffung lebenswerter Quartiere, die eine hohe Aufenthaltsqualität durch Grün- und Spielflächen aufweisen, können die Einwohner in den Städten gehalten werden (gerade Familien mit Kindern brauchen lebenswerte, beispielbare Freiräume *in* der Stadt). Hier sind z.B. Kriterien für einen Mindestfreiflächenanteil zu entwickeln.

Einige der zur Eindämmung des quantitativen Flächenverbrauchs entwickelten Instrumente, die unter „Problemfeld I“ dargestellt sind, wenden sich zudem – mittelbar oder unmittelbar – an die Privaten:

- *Grundsteuerreform*: höhere Besteuerung von bebauten/versiegelten Flächen als von freien Flächen betrifft die Eigentümer bzw. Mieter durch höhere Steuersätze (Abschnitt 3.2.1.2)
- *Neuversiegelungsabgabe*: Abgabe, die an der versiegelten Fläche ansetzt und darüber die überbaute Grundstücksfläche in ihrer Ausdehnung möglichst gering halten soll (Abschnitt 3.2.3.3)
- *Handel mit Flächenausweisungsrechten*: Verteuerung der Baurechte wird an Private weitergegeben (Abschnitt 3.2.3.1)
- *Baulandausweisungsumlage*: auch diesbezügliche Kosten könnten, zumindest teilweise, an die Bauwilligen weitergegeben werden (Abschnitt 3.2.3.2)

PROBLEMFELD II: QUALITATIVER FLÄCHENSCHUTZ IM SPANNUNGSFELD LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHER INTERESSEN

Qualitativer Flächenschutz spielt sich in erster Linie im Spannungsfeld privater, i.e. in erster Linie land- und forstwirtschaftlicher Nutzungsinteressen ab. Der gemeindliche Einfluss erstreckt sich hingegen – wie im Problemfeld I dargestellt – hauptsächlich auf die quantitative Dimension (Ausweisen oder Freihalten). Qualitative Nutzungsvorschriften durch die Kommunen sind entweder unverbindlich (Landschafts-, Grünordnungsplan) oder auf den baulichen Innenbereich beschränkt (über Bebauungsplan und Gestaltungssatzungen können Art und Maß der baulichen Nutzung sowie Pflanzvorschriften festgelegt werden). Die Entscheidungen über die *qualitative Verwendung* der Fläche liegen also zum größten Teil außerhalb der kommunalen Einflussosphäre.

Ausführlich behandelt werden im Folgenden die Akteure aus Land- und Forstwirtschaft, die die größten Flächennutzer stellen (50 % der Bundesrepublik werden landwirtschaftlich genutzt; weitere 30 % der Fläche sind bewaldet) und teilweise denselben Anreizsystemen unterworfen sind. Die Betrachtung von Bauherren und Investoren wird hier hingegen ausgeblendet, da sie zum einen größtenteils durch die kommunalen Vorgaben bestimmt werden und zum anderen ihre freien Rest-Flächen für großräumige Lebensraumsicherung unbrauchbar sind.¹⁸⁵ Auch touristische Akteure sollen nicht untersucht werden, da die expliziten Erholungsflächen nur etwa 1 % im Bundesdurchschnitt ausmachen und sich (Nah-)Erholung auf die gesamte Landschaft, insbesondere Waldflächen, bezieht und über die dortigen Flächenqualitäten bestimmt wird.

Bei der Untersuchung der Anreizstruktur für oder gegen private Flächenschutzbemühungen wird sich zeigen, dass die meisten Anreize, Vorgaben und Instrumente einer qualitativen Flächenverwendung zuwider laufen, zumal die flächenmäßig größte Nutzung, die konventionelle, anerkanntermaßen mit negativen Umweltfolgen behaftete Landwirtschaft, gesetzlich privilegiert ist und durch Fördermaßnahmen in ihrer bisherigen Wirtschaftsweise unterstützt werden.

¹⁸⁵ Sicherlich stellen Siedlungsbiotope wichtige Ersatzlebensräume für bestimmte Arten dar (Siedlungsfolger), doch sollen in dieser Arbeit vorrangig unzerschnittene, „wilde“ Biotope betrachtet werden, die ungleich wichtiger für den Erhalt bedrohter Arten sind.

4 Akteur Landwirtschaft: Vorgaben, Instrumente, Finanzierung

Da die Landwirtschaft nach wie vor der wichtigste Landnutzer ist – im Jahre 2001 waren immerhin 53,5 % der Fläche in Deutschland Landwirtschaftsfläche¹⁸⁶ –, ist eine Einbeziehung dieses Adressatenkreises in Flächenschutzstrategien ein wichtiges Anliegen – in quantitativer wie qualitativer Hinsicht:

Landwirtschaftlich genutzte Flächen nehmen kontinuierlich *ab*: 1993 waren es noch gut 19,5 Mio. ha (entspricht 54,7 % der Landesfläche der Bundesrepublik), 1997 19,3 Mio. ha (entspricht 54,1 %) und 2001 19,1 Mio. ha. Die Flächenart mit der zweitgrößten Ausdehnung in Deutschland ist die Waldfläche, die über die Jahre langsam, aber stetig *zunimmt*: 1993 waren 29,3 %, 1997 29,4 %, 2001 29,5 % der Fläche mit Wald bedeckt.¹⁸⁷ Während Waldflächen per Gesetz (s. Abschnitt 6.1.2) vor Umwidmung geschützt sind, werden landwirtschaftliche Flächen, die unter einen derartigen Schutz fallen, vorrangig in Siedlungsflächen umgewandelt. Einen nicht unerheblichen Beitrag an dieser Geringschätzung landwirtschaftlicher Nutzflächen hat das Image der Landwirtschaft als Natur schädigende Wirtschaftsweise, was auch bei Landschaftsplanern häufig dazu führt, in einschlägigen Planungen oder Anwendung der Eingriffsregelung landwirtschaftliche Flächen als naturschutzfachlich minderwertig und grundsätzlich bebaubar einzustufen. Daher wäre eine Inwertsetzung landwirtschaftlicher Kulturlächen ein wichtiges Anliegen des Flächenschutzes (in quantitativer wie qualitativer Hinsicht).

Die Landwirtschaft leistet unbestritten einen wichtigen Beitrag zu Schaffung und Erhalt von Kulturlandschaftsbiotopen, ist aber ebenso unbestritten für das Verschwinden eines Großteils dieser Biotope verantwortlich: Der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Flächen wird konventionell bewirtschaftet, d.h. unter Einsatz schwerer Maschinen, Pestiziden, synthetischer Düngemittel. Eine Vielzahl von Arten, die auf Biotop in kleinräumigen Kulturlandschaften angewiesen sind, sind bereits signifikant zurückgegangen oder vom Aussterben bedroht. Stoffeinträge durch die Landwirtschaft, überwiegend Nitrate, schädigen auch angrenzende Biotop (nicht zuletzt Waldgebiete, wie dem Waldzustandbericht 2004 zu entnehmen ist, s. Abschnitt 6). Dennoch wird diese Art der Wirtschaftsweise durch gesetzliche Vorgaben legitimiert sowie durch europäische Prämiensysteme unterstützt. Schrittweise Reformen sollen allerdings eine Annäherung an verträglichere Wirtschaftsformen (z.B. Kopplung von Direktzahlungen an Einhaltung bestimmter Auflagen zu Tier-, Umwelt- und Naturschutz) erbringen; zudem existieren seit Anfang der 1990er Jahre sog. Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme, die explizit zur Einhaltung von Umweltbelangen in der Landwirtschaft etabliert wurden.

Die Verwendungsentscheidung für die Flächen – ökologischer Landbau, konventioneller Anbau, oder Teilnahme an Agrarumweltprogrammen – liegt im persönlichen Kosten-Nutzen-Kalkül des Landwirtes. Auch hier gilt: Qualitativer Flächenschutz wird i.Allg. dann praktiziert, wenn sich der Aufwand für die Bewirtschafter rechnet. Bei einem Anteil von gut 11.620 Betrieben mit Ökolandbau (2,7 % der Gesamtbetriebe) von 420.697 Betrieben in Deutschland insgesamt, scheint der Anreiz für flächenschutzkonforme Bewirtschaftungsweisen nicht besonders hoch zu sein.

¹⁸⁶ Agrarstrukturerhebung 2001; siehe dazu auch im Internet <http://www.destatis.de/basis/d/umw/ugrtab7.htm> am 29.01.2003.

¹⁸⁷ vgl. Fußnote 186.

Wie die folgende Tabelle 27 belegt, beträgt der Flächenanteil, auf dem ökologischer Landbau betrieben wird, knapp 4 %. Nicht eingerechnet sind hier allerdings Flächen, die in Agrarumwelt- oder Vertragsnaturschutzprogramme aufgenommen sind.

Tabelle 27: Anteil des Ökolandbau an der landwirtschaftlich genutzten Fläche 1999 und 2001

Jahr	Ökolandbau	Anteil an landwirtschaftlich genutzter Fläche
1999 ¹⁾	489.093 ha	2,9 %
2001 ²⁾	606.531 ha	3,5 %

1) Ergebnis der Landwirtschaftszählung 1999

2) Agrarstrukturerhebung 2001, keine aktuelleren Daten verfügbar

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004, 351)

Im Folgenden werden die wichtigsten europäischen wie nationalen Vorgaben und (Finanzierungs-) Instrumente für die Landwirtschaft mit ihren Auswirkungen für den Flächenschutz dargestellt:

- nationale Vorgaben:

Landwirtschaftsklausel (Abschnitt 4.1.1), Planungs- und Finanzierungsinstrumente (Agrarstrukturelle Vorplanung, Dorfplanung, Flurbereinigung, Abschnitt 4.1.3), Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Abschnitt 4.2.).
- europäische Vorgaben:

die europäische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP, ihrerseits bestimmt durch WTO-Vorgaben, Abschnitt 4.2.3) sowie hierin eingebettet Maßnahmen zur Unterstützung von Umweltbelangen (Agrarumweltmaßnahmen und (nationale) Vertragsnaturschutzprogramme mit EU-Kofinanzierung (Abschnitt 4.2.4))

4.1 Vorgaben und Instrumente

4.1.1 Landwirtschaftsklausel

Die wichtigste qualitative Vorschrift für Landwirte ist die so genannte „*Landwirtschaftsklausel*“ nach § 5 (1) BNatSchG. Sie besagt, dass die Ausübung der sog. „guten fachlichen Praxis“ i.d.R. den Zielen des Flächenschutzes (resp. Naturschutz, Bodenschutz) dient. Werden Landwirten (ebenso Angehörigen der Forst- oder Fischereiwirtschaft) Nutzungsbeschränkungen auferlegt, sind diese daher entsprechend auszugleichen, i.e. durch Ausgleichszahlungen (§ 5 (2) BNatSchG). Weiterhin sind in § 5 (4) BNatSchG, mit Bezug auf § 17 (2) Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG, s.u.), die Grundsätze der guten fachlichen Praxis aufgeführt. Für die Landwirtschaft gelten demnach folgende Maßgaben:

- standortangepasste Bewirtschaftung zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und langfristiger Nutzbarkeit der Flächen
- Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen von Biotopen

- Erhalt und möglichst Vermehrung vernetzender Landschaftselemente
- ausgewogenes Verhältnis von Tierhaltung und Pflanzenbau
- Vermeidung von Grünlandumbruch auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie Moorstandorten
- keine über das erforderliche Maß hinaus notwendige Beeinträchtigung der natürlichen Ausstattung der Nutzfläche
- schlagspezifische Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln.¹⁸⁸

Das Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG)) wurde 1998 erlassen, um schädliche Einflüsse auf den Boden zu minimieren. Auch dieses Gesetz geht von der Kompatibilität konventioneller Landwirtschaft und nachhaltigem Ressourcenschutz aus. Die Grundsätze der guten fachlichen Praxis werden hier (§ 17 (2) BBodSchG) wie folgt genannt:

- standortangepasste Bodenbearbeitung je nach Witterung
- Erhalt und Verbesserung der Bodenstruktur
- so weit wie möglich Vermeidung von Bodenverdichtung
- Erosionsvermeidung durch standortangepasste Wirtschaftsweise (Hangneigung)
- Erhalt naturbetonter Strukturelemente (Feldgehölze, Hecken etc.)
- Erhalt und Förderung biologischer Bodenaktivitäten durch entsprechende Fruchtfolgen
- Erhalt des standorttypischen Humusgehalts.

Die Vorgaben des BNatSchG wurden mit denen des BBodSchG, was auch LOUIS (2002, 386) bemängelt, nicht abgeglichen, sodass es zu „wenig zielführenden Überschneidungen kommt“. Insgesamt bleiben die Vorschriften in beiden Gesetzen sehr unkonkret, sodass (fast) jede Art der konventionellen Landwirtschaft mit den Grundsätzen der „guten fachlichen Praxis“ vereinbar ist. Daher rühren, wie bereits oben angedeutet, Verpflichtungen zu Entschädigungszahlungen, wenn Landwirte in ihrer Tätigkeit eingeschränkt werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Bewirtschafter in Schutzgebieten besondere Auflagen zu erfüllen haben.

Die Fiktion, die konventionelle Landbewirtschaftung diene (uneingeschränkt) den Zielen des Umweltschutzes, wird auch auf europäischer Ebene aufrechterhalten.

In der Nitratrichtlinie (RL 91/676/EWG, s. Abschnitt 4.1.2) werden *freiwillig* einzuhaltende, recht unkonkrete Vorschläge für die Definition der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft (in erster Linie zur Verringerung der Nitratreinträge, von den Mitgliedstaaten zu konkretisieren) gemacht, z.B. „sollten Bestimmungen zu folgenden Punkten enthalten“ sein, „soweit diese von Belang sind“ (s. Anhang I RL 91/676/EWG): Zeiträume, in denen keine Düngemittel ausgebracht werden dürfen, Ausbringen von Düngern auf stark geneigten, wassergesättigten oder in der Nähe zu Wasserläufen befind-

¹⁸⁸ Vorgaben für die Forst- und die Fischereiwirtschaft sind in § 5 (5) und (6) aufgeführt.

lichen Flächen, Ausbringart. Zusätzlich können folgende Punkte aufgenommen werden: Art der Bodenbewirtschaftung, Mindestpflanzenbedeckung, Aufstellen von Düngeplänen und spezielle Bewässerungssysteme, die ein Austreten von Nitraten verhindern.

Relevanz für den Flächenschutz

Die Vorgabe der Landwirtschaftsklausel erweist sich seit Jahrzehnten als große Bürde für den qualitativen Flächenschutz, da durch ihren Fortbestand die konventionelle Wirtschaftsweise legitimiert wird. Zudem werden durch die gesetzliche Privilegierung der herkömmlichen Wirtschaftsweisen finanzielle Ansprüche begründet, wenn aus Gründen des Naturschutzes Einschränkungen beispielsweise beim Einsatz von Pflanzenschutz- oder Düngemitteln erforderlich sind. Auch wird eine Umstellung auf ökologischen Landbau durch das Festhalten an der Landwirtschaftsklausel erschwert.

Problematisch sind in Hinsicht auf Flächenschutzbelange vor allem zwei Aspekte:

1. Die Vorschriften der Düngeverordnung und Vorschriften über Pflanzenschutzmittel (s.u.) bleiben von den Vorgaben des Bodenschutz- und Naturschutzgesetzes unberührt.
2. Exaktere Vorgaben durch das Naturschutzgesetz überschreiten möglicherweise die Rahmenkompetenz des Bundes.

Weitergehende Vorschriften sind in der jetzigen Gesetzeskonstellation also weder möglich noch wirksam. Entschädigungs- bzw. Honorierungsansprüche gründen also auf einer sehr wenig operationalisierten Vorschrift.

4.1.2 Vorschriften zum Einsatz von Düngern und Pflanzenschutzmitteln

Der übermäßige Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln führt zu erheblichen Umweltproblemen: Eutrophierung und Belastung durch Pestizide von Biotopen bzw. Böden, Oberflächengewässern und Grundwasser. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Düngern wird durch europäische und nationale Vorschriften geregelt.

- *Nitratrichtlinie* EU: RL 91/676/EWG (Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen ABl. EG Nr. L 375 S.1, Inkrafttreten 19.12.1991, Frist zur Umsetzung in nationales Recht 20.12.1993)

Die Richtlinie wurde erlassen, da in den 1980er Jahren zunehmende Probleme mit Nitratreinträgen, v.a. aufgrund der Zunahme von intensiver Schweine- und Hühnerhaltung, ersichtlich wurden.

Ziel der Richtlinie ist die Verminderung von Nitratreinträgen aus landwirtschaftlichen Quellen, insbesondere in Gewässern. Nitratkonzentrationen in mehr als 20 % des Grundwassers und in 30-40 % der Oberflächengewässer waren und/oder sind immer noch überhöht. Die Mitgliedstaaten können entweder besonders betroffene Gebiete kennzeichnen und abgestimmte Aktionspläne aufstellen oder Aktionsprogramme (Begrenzung des Einsatzes von Stickstoffdünger, Festlegen von Grenzwerten für das Ausbringen tierischen Düngers) für das gesamte Staatsgebiet auflegen (von dieser Möglichkeit hat Deutschland Gebrauch gemacht).

In Anhang I werden Kriterien für die Bestimmung der besonders gefährdeten Gewässer nach Art. 3 genannt. Weiterhin sind in Anhang II der Richtlinie *freiwillig* einzuhaltende Regeln der guten fachlichen Praxis aufgeführt (vgl. Abschnitt 4.1.1). Anhang III macht Angaben zu den geforderten Aktionsprogrammen, Anhang VI zu Referenzmessmethoden, Anhang VI zu Informationsführung.

- RL 91/414/EWG über das *Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln*:

Diese europäische Richtlinie regelt die Zulassung und den Vertrieb von Pflanzenschutzmitteln; macht jedoch keine Aussagen zu zulässigen Grenzwerten. Ziel der Richtlinie ist es, besonders bedenkliche Stoffe aus dem Verkehr zu ziehen – gefährliche Inhaltsstoffe bzw. verbotene Substanzen werden aufgeführt – bzw. nur bestimmte Wirkstoffe zuzulassen. Die Richtlinie zielt auf die europäische Vereinheitlichung von in Verkehr zu bringenden Wirkstoffen, Kennzeichnung etc.

Verschiedene Anhänge mit zulässigen Wirkstoffen (Anhang I), Anforderungen an die Unterlagen zur Beantragung auf Aufnahme eines Wirkstoffes in Anhang I (Anhang II), Anforderungen an die im Antrag auf Zulassung beizufügende Unterlagen (Anhang III), Standardsätze besondere Gefahren (Anhang IV), Standardsätze Sicherheitshinweise (Anhang V), Einheitliche Grundsätze für die Bewertung von PSM (Anhang VI) komplettieren die Richtlinie.

- Die *Düngeverordnung (Verordnung über die gute fachliche Praxis beim Düngen. Dünge VO* vom 26.01.1996, zul. geändert am 14.02.2003) regelt auf nationaler Ebene den Einsatz von chemischen und tierischen Düngern. Die DüngeVO enthält vor allem *Kann-* und *Soll-*Vorschriften zur Anwendung von Düngemitteln (d.h. Dünger so aufbringen, dass die Nährstoffe weitestgehend aufgenommen werden können, Nährstoffverluste gering gehalten werden etc.). Konkrete Mengenangaben finden sich in § 3: Gülle, Jauche, Geflügelkot oder stickstoffhaltiger flüssiger Sekundärrohstoffdünger dürfen zwischen dem 15. November und 15. Januar gar nicht, nach der Ernte bis zu 40 kg/ha Ammoniumstickstoff bzw. 80 kg/ha Gesamtstickstoff und insgesamt bis zu 210 kg/ha/a auf Grünland und bis zu 170 kg/ha/a auf Ackerland ausgebracht werden. Weiterhin werden z.B. Grundsätze für die Berechnung der benötigten Nährstoffmengen aufgestellt (§ 4) und Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten (§ 6) sowie Ordnungswidrigkeiten beschrieben.

Relevanz für den Flächenschutz

Unzureichende Umsetzung von Vorgaben auf der einen, unkonkrete bzw. unzureichende Vorschriften auf der anderen Seite erschweren den qualitativen Flächenschutz erheblich: Der nahezu ungebremste Einsatz von Stickstoffdüngern sowie Pflanzenschutzmitteln sind nach wie vor wichtige Ursachen für Artensterben und Biotopentwertung.

4.1.3 Planungsinstrumente für den ländlichen Raum

Die ländliche Entwicklung ist Gegenstand diverser Planungen: der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung, Dorferneuerung, Flurneuordnungsverfahren. Auch die Landschaftsplanung (s. Abschnitt 2.2.3.2) stellt Anforderungen an die landwirtschaftlichen Nutzer auf.

Instrumente

Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung

Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)¹⁸⁹, ist ein ursprünglich aus den 50er Jahren stammendes Planungsinstrument, das speziell für die ländliche Entwicklung konzipiert wurde¹⁹⁰. Ziel der AEP ist es, geeignete Maßnahmen für die ländliche Entwicklung vorzuschlagen und die Koordinierung der entsprechenden Umsetzungsinstrumente vorzunehmen, sodass ein sinnvoller Mitteleinsatz gewährleistet ist.

Anders als die Landschaftsplanung ist die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung mit einem eigenen Förderinstrument unterlegt bzw. zu dessen Umsetzung konzipiert: Das wichtigste nationale *finanzielle Förderinstrument* für den ländlichen Raum ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK, s. Abschnitt 4.2), mit der auch die meisten der in den AEP vorzuschlagenden Maßnahmen finanziert werden: Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in Land- und Forstwirtschaft, zur Neuordnung des ländlichen Raumes (z.B. Flurbereinigung, s.u.), zur Gestaltung (z.B. Dorferneuerung s.u.), Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur etc. Hierbei soll die AEP ausdrücklich auch die Belange von Natur und Landschaft sowie Freizeit und Erholung beachten, mit dem Schwerpunkt auf Landschaftspflege (UHLIG, 1994). An dieser Stelle gilt es nochmals zu betonen, dass keinerlei Abstimmung mit der Landschaftsplanung vorgeschrieben ist, sodass beide Planungen nebeneinander existieren, ohne aufeinander Bezug nehmen zu müssen – was durchaus zu kontraproduktiven Maßnahmenvorschlägen führt.

Der jeweilige inhaltliche und finanzielle Rahmen wird in den Bund-Länder-Grundsätzen für die Förderung der AEP (im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe) für einen bestimmten Zeitraum festgelegt. Die Finanzierung der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanungen trägt zu 60 % der Bund und zu 40 % das Land (darin enthalten ein Eigenanteil der beantragenden Stellen; der Zuschuss ist abhängig von der Größe des Plangebietes).¹⁹¹ Die Förderung enthält auch die qualifizierte Umsetzungsbegleitung (Bundestag-Drucksache 14/9009 vom 06.05.2002).

Dorferneuerung

Die Bundesländer legen eigene Programme zur Dorferneuerung auf, die auch die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen vorsehen (z.B. Gestaltung innerörtlicher Grünstrukturen, Einbindung des Dorfes in die Landschaft, Schaffung von Habitaten für dorftypische Flora und Fauna). Seit 1984 werden die Maßnahmen vom Bund – über die GAK – finanziell gefördert; i.d.R. haben die Gemeinden einen Eigenanteil zu erbringen.

Nicht jedes Dorf kann von einer Dorferneuerungsmaßnahme profitieren; vielmehr beschließen die Länder die Aufnahme einzelner Dörfer bzw. Regionen in das Programm. (JEDICKE 1990)

¹⁸⁹ vormals Agrarstrukturelle Vorplanung (AVP)

¹⁹⁰ Die gesetzliche Grundlage ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung ist die Vorplanung laut § 1 (2) GemAgrG, in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. August 1997).

¹⁹¹ Siehe dazu http://www.landentwicklung.nrw.de/agrarstrukturelle_entwicklung/rechtsgrundlage_und_finanzierung.htm

Flurbereinigung

Die so genannte „Flurbereinigung“ beinhaltet die Neugestaltung von Grundstücksgrenzen, Wegen und Wasserläufen. Ursprüngliche Intention war eine Produktionssteigerung durch die Zusammenlegung von zersplitterten Flurstücken, sodass große, zusammenhängende Schläge geschaffen wurden, die eine problemlose maschinelle Bearbeitung gestatteten. (BAHNER, 1996)

Heutiger Anlass für die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens – auch als Flurneuordnungs- oder Bodenordnungsverfahren bezeichnet – sind z.B. große Verkehrsprojekte wie Neubau von Bundesautobahnen, bei denen die Eigentumsverhältnisse der von der Baumaßnahme betroffenen Grundstücke neu geregelt werden müssen. (JEDICKE, 1990)

Mittlerweile werden in diesem früher zumeist sehr rücksichtslos angewandten Verfahren – im Zuge der Umgestaltung der Flur wurden z.B. Hecken und Feldgehölze zerstört, Bachläufe begradigt oder zugeschüttet und somit ökologisch wichtige Kleinststrukturen zerstört – auch naturschutzfachliche Belange beachtet¹⁹². Einzelne Länder haben hierzu explizite Verwaltungsvorschriften erlassen.

Im Verfahren muss die Eingriffsregelung angewandt werden, ggf. erfolgt eine Einbeziehung der nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbände in das Verfahren. Mitunter kann innerhalb von Flurbereinigungsverfahren explizit ein freiwilliger Landtausch zugunsten des Naturschutzes vorgenommen werden (vgl. § 103a FlurbG): Land- und Forstwirte bekommen für ein naturschutzfachlich wertvolles Grundstück ein anderes zur Nutzung angeboten. Auf diese Weise können Grundstücke, auf denen sich wertvolle Biotop befinden, getauscht und in kommunales oder Landeseigentum übergehen und somit Nutzungskonflikte beigelegt werden.

Beteiligte des Flurneuordnungsverfahrens sind die Grundeigentümer des betreffenden Gebietes als Teilnehmergeinschaft, die die rechtliche und finanzielle Trägerin des Verfahrens ist, sowie so genannte Nebenbeteiligte. Die Aufsicht über das Verfahren übernimmt die entsprechende Flurbereinigungsbehörde (meist die Landwirtschaftsbehörde). Diese erstellt als Ergebnis des Verfahrens den Wege- und Gewässerplan (inklusive landespflegerischem Begleitplan, in dem die Eingriffsregelung abgearbeitet wird), der planfestgestellt wird. (LÄPPLE 1995)

Relevanz für den Flächenschutz

Die speziellen (planerischen) Instrumente für den ländlichen Raum (AEP, Dorferneuerung, Flurbereinigung) sind in erster Linie auf agrarstrukturelle Erfordernisse, d.h. primär die Förderung der Landwirtschaft (Ausrichtung räumlicher Strukturen, aber auch Unterstützung von Vermarktungsstrukturen etc.) ausgerichtet. Spezielle Flächenschutzbelange werden i.d.R. nur am Rande berücksichtigt: z.B. bei Flächentausch innerhalb von Flurneuordnungsverfahren, Erhaltung dorftypischer Vegetation innerhalb von Dorferneuerungsprogrammen.

¹⁹² Das heutige Verfahren geht auf ein Gesetz aus dem Jahre 1953 zurück, das wiederum seine Ursprünge in den 1930er Jahren hat. Ökologische Belange müssen seit der Novellierung des Gesetzes von 1976 beachtet werden.

4.2 Finanzierung

4.2.1 GAK (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“)

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ist das wichtigste Förderinstrument für die Landwirtschaft.¹⁹³ Grundlage ist das GAK-Gesetz.¹⁹⁴ Hier werden die im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a (1) GG zu unterstützenden Maßnahmen, Aufgaben, Förderungsarten etc. festgelegt. Maßnahmen für die Landwirtschaft – im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe sind nach § 1 (1) GAKG z.B.:

- Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft
- Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes
- Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz
- Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur.

Die für die Umsetzung der Maßnahmen erforderliche Vorplanung (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, s. Abschnitt 4.1.3) ist ausdrücklich Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe (§ 1 (2) GAKG). Weiterhin ist „ökologischen Erfordernissen Rechnung zu tragen“ (§ 2 (2) GAKG).

Zur Finanzierung der GAK wird ein mehrjähriger Rahmenplan aufgestellt, in dem die Zuwendungen für die förderfähigen Maßnahmen (mit Übersichten für die einzelnen Bundesländer) zusammengestellt werden. Über die Rahmenpläne beschließt abschließend der PLANAK (Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz). Die GAK soll zunehmend zu einem Instrument der ländlichen Regionalentwicklung werden. So werden speziell die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung – Dorferneuerung, Flurbereinigung, Wegebau und AEP – in einen einzigen Fördergrundsatz überführt, um eine effiziente, abgestimmte Förderung zu ermöglichen (Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/2797, vom 23.09.2004). Generell soll laut PLANAK zudem mehr Umweltschutz in der Landwirtschaft verwirklicht werden, was vor allem über einen Ausbau der Fördermöglichkeiten innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen (Förderung der Maßnahmen zur markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung, s. dazu Abschnitt 4.2.4.1) erfolgen soll. Als neue Maßnahmen wurden umweltgerechtere Bewirtschaftungsweisen, die über die „Cross Compliance“¹⁹⁵ hinausgehen, aufgenommen: z.B. Maßnahmen zu erosionsmindernden Produktionsverfahren im Ackerfutterbau, extensiver Grünlandbewirtschaftung, tier- und umweltgerechte Haltungsweisen für Rinder (Sommerweidehaltung) und Beibehaltung extensiver Schaf- und Ziegenhaltung (PLANAK-Beschluss vom 18.11.2004).

¹⁹³ Die GAK berücksichtigt auch forst- und fischereiwirtschaftliche Belange sowie Maßnahmen zum Küstenschutz (zur Forstwirtschaft s. auch Abschnitt 6).

¹⁹⁴ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG).

¹⁹⁵ „Cross Compliance“ besagt, dass der Erhalt von EU-Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Auflagen zur Tier- und Umweltschutz geknüpft ist (s. dazu Abschnitt 4.2.3).

Der Rahmenplan 2005-2008 (Beschlussfassung des PLANAK vom 18.11.2004) sieht folgende Fördergrundsätze für die Landwirtschaft vor¹⁹⁶:

- Grundsätze für die Förderung
 - einer integrierten ländlichen Entwicklung
 - wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen
 - im Bereich Marktstrukturverbesserung
 - Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
 - Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
 - aufgrund des Marktstrukturgesetzes
 - landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten
 - markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung
 - von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung
- zudem das Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP) und die Förderung einzelbetrieblicher Managementsysteme.

Da es sich bei der GAK um eine Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe handelt, wird die Finanzierung von Bund und Ländern gemeinsam durchgeführt. Der Haushaltsentwurf für 2005 sieht eine Beteiligung des Bundes in Höhe von 685 Mio. € vor. Inklusive des Anteils der Länder ergibt sich ein Finanzvolumen von ca. 1.100 Mio. €. Die GAK-Mittel bilden den Eigenanteil für Programme zur ländlichen Entwicklung, der zur Bindung von EU-Mitteln nötig ist¹⁹⁷: „Die GAK-Mittel leisten so einen wichtigen Beitrag zur nationalen Mitfinanzierung der EU-Programme zur Entwicklung ländlicher Räume; gleichzeitig wird ihre Wirkung dadurch erheblich verstärkt“ (Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3797, vom 23.09.2004, GAK-Rahmenplan 2005, 4). Für die Jahre 2006-2008 werden je 680 Mio. € eingeplant (BMF 2004, 27)

Relevanz für den Flächenschutz

Wie sich beim Vergleich der Mittelausgaben bzw. -ansätzen für „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ (umfasst Ausgleichszulage sowie Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung(MSL)) in den Jahren 2003 bzw. 2004 ersehen lässt, sind die Mittel für diesen Förderposten deutlich erhöht worden: von 2003 257,407 Mio. € (darunter 214,061 Mio. € Ausgleichszulage und 43,346 Mio. € MSL) auf 2004 307,955 Mio. € (darunter 205,342 Mio. € Ausgleichszulage und 102,613 Mio. € MSL) – und das bei gesunkenen Gesamtausgaben (2003: 1.204,140 Mio. €, 2004 ca.1.167,77 Mio. €). Offensichtlich

¹⁹⁶ Außerdem enthalten: Grundsätze für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen, der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in der Fischereiwirtschaft und von Küstenschutzmaßnahmen, Sonderprogramm Hochwasser. Mehr dazu auf den Internet-Seiten des BMVEL, hier: <http://www.bmvel.zadi.de/gak/index1a.htm> am 02.01.2005

¹⁹⁷ Der EU-Anteil ist also in diesen Mitteln noch nicht enthalten.

wird ein höheres Gewicht als bisher auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen gelegt, auch wenn man berücksichtigt, dass die Maßnahmen zur markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) nur bedingt den Zielen des Umweltschutzes dienen (die Maßnahmen zur MSL werden als Agrarumweltmaßnahmen von der EU-konfinanziert, s. Abschnitt 4.2.4.1). Insgesamt machen die Ausgaben für „nachhaltige Landbewirtschaftung“ im Jahre 2004 ein Viertel der Gesamtausgaben aus.

Dennoch ist zu bemerken, dass nach wie vor der größte Teil der Fördermittel zur Unterstützung der konventionellen Landbewirtschaftung ausgegeben werden, ungeachtet etwaiger negativer Umweltfolgen.

4.2.2 Sonstige Fördermaßnahmen des Bundes

Neben den GAK-Mitteln, aus denen *auch* umweltrelevante Maßnahmen gefördert werden, existieren einige Bundesförderansätze, die explizit zur Unterstützung nachhaltiger Landbewirtschaftung ins Leben gerufen wurden (BMF 2004, 27f.):

- *Bundesprogramm Ökolandbau*: Erklärtes „Ziel der Bundesregierung ist es, den ökologischen Landbau von derzeit 3,2 % der Fläche auf 20 Prozent in zehn Jahren auszudehnen“.¹⁹⁸ Als Ergänzung zur bestehenden Förderpolitik sollen daher durch dieses Programm gezielte Schulungs-, Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen sowie Forschung im Bereich des ökologischen Landbaus gefördert werden. In den Jahren 2002 und 2003 wurden jeweils 35 Mio. € aufgewandt; bis 2007 sind jährlich 20 Mio. € eingeplant.
- *Bundesprogramm tiergerechte Haltungsverfahren*: 5 Mio. €; insbesondere für Ausstieg aus der Käfighaltung von Legehennen
- *Demonstrationsvorhaben im Bereich „Biologische Vielfalt“*: 2004 erstmals 3,5 Mio. € für Modell- und Demonstrationsvorhaben
- *Innovationsprogramm Verbraucher, Ernährung, Landwirtschaft*, für verschiedene Bereiche: neue Konzepte für sichere Lebensmittel, Tierhaltung, umwelt- und ressourcenschonende Agrartechnik etc.

4.2.3 GAP (Gemeinsame Agrarpolitik)

Kein anderer Bereich in der Europäischen Union ist derartig reglementiert wie die Landwirtschaft; in keinem existieren mehr Verordnungen und Richtlinien – und keiner wird derartig finanziell unterstützt: Fast 50 % der Haushaltsausgaben der EU fließen in den Sektor Landwirtschaft.

¹⁹⁸ Informationen unter <http://www.bundesprogramm-oekolandbau.de/bundesprogramm.html> am 15.03.05.

Ziele der GAP im Wandel der Zeiten

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) beinhaltet Bestimmungen zu Produktion, Verarbeitung und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen in der Europäischen Union. Die Ziele sind in Artikel 33 EG-Vertrag festgelegt:

1. Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte
2. Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der ländlichen Bevölkerung durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens
3. Stabilisierung der Märkte
4. Sicherstellung der Versorgung
5. Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Zur Umsetzung dieser Ziele wurde 1962 die Gemeinsame Marktordnung (GMO) erlassen, die je nach Produkt gemeinsame Wettbewerbsregeln oder eine gemeinsame europäische Marktordnung festlegt oder die einzelstaatlichen Regelungen bindend koordiniert. Über die GMO wird festgelegt, dass innerhalb der EU freier Verkehr für die Waren herrscht (Einheit des Marktes), europäische Waren durch Zollschränken gegenüber Drittländern bevorzugt werden (Gemeinschaftspräferenz) und dass alle Ausgaben aus dem gemeinsamen Haushalt finanziert werden (finanzielle Solidarität).

Bei der Initiierung der GAP im Jahr 1957 stand die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion durch Preisstützungen im Vordergrund, da die Lebensmittelknappheit der Nachkriegsjahre noch in lebhafter Erinnerung war.¹⁹⁹ Die Ziele der GAP wurden in den ersten Jahrzehnten ihres Daseins erreicht und sogar übererfüllt: Von den in der GAP angelegten Preisstützungen profitierten vor allem Großbetriebe mit industrieller Massenproduktionsweise. So wurden enorme Agrarüberschüsse produziert und gleichzeitig gravierende Umweltprobleme (Standortnivellierung und Lebensraumverluste durch Bodenverdichtung, Schadstoff- und Nitratbelastung etc.) induziert. Zur Beseitigung dieser Missstände wurden Reformen dringend erforderlich. Zudem soll zukünftig verstärkt die Entwicklung der ländlichen Räume gefördert werden: Die Beihilfen der 2. Säule (Maßnahmen für Agrarstruktur und Agrarumweltpolitik) sollen verstärkt an die Seite der 1. Säule (Maßnahmen für die Marktordnung, z.B. Flächenprämien, Stützungskäufe) treten.

Im Laufe der Zeit wurde eine Reihe von Reformschritten unternommen:

- *Mansholt-Plan 1968*: Dieser sah eine starke Verringerung der erwerbstätigen Landbevölkerung sowie eine Förderung effizienter Großbetriebe vor.
- In den Jahren 1972, 1983 und 1988 wurden *diverse kleinere Reformversuche* zur Eindämmung der enormen Agrarüberschüsse und zur Begrenzung des ausufernden Agrarhaushaltes gemacht.

¹⁹⁹ In den Verträgen von Rom 1957 wurden die Ziele der GAP festgelegt, 1958 die Grundsätze (Konferenz von Stresa), 1960 die GAP-Mechanismen verabschiedet. 1962 trat die GAP in Kraft.

- *Reform von 1992*: Diese Reform war der erste große Eingriff in die GAP, der die Reduzierung der Produktionsmengen (Abbau von Überschüssen) und damit einhergehend eine Verbesserung der Umweltsituation anvisierte. Die Hauptelemente der Reform, die allgemein als Erfolg angesehen wurde, waren: Senkung der garantierten Preise zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit, Ausgleich der so induzierten Einkommensverluste durch Ausgleichszahlungen, Maßnahmen zur Änderung der Marktmechanismen und für den Umweltschutz. Hiermit wurden erstmalig *Umweltförderinstrumente* für die Landwirtschaft ins Leben gerufen: Mit den so genannten „flankierenden Maßnahmen“²⁰⁰ zur Reform, zu denen auch die Agrarumweltmaßnahmen zählen (VO (EG) Nr. 2078/92²⁰¹, s. Abschnitt 4.2.4.1), wurde ein erster Schritt in Richtung Förderung der Produktionsart – weg von der reinen Mengensubvention hin zur Unterstützung umweltfreundlicherer Produktionsweisen – getan: Die Reform der Agrarpolitik von 1992 beinhaltete eine „Umorientierung weg von der Preisstützung hin zur direkten Einkommensstützung (u.a. Einführung flächenbezogener Direktzahlungen). Gleichzeitig wurde eine gezielte Agrar-Umweltpolitik als neues Element in die GAP eingeführt“ (SCHEELE 2000, 14).
- *Reform von 1999*: „*Agenda 2000*“: Die nächste große Reform – die bislang tiefgreifendste – erfuhr die GAP durch die Agenda 2000, die zum einen auf die Entwicklung des ländlichen Wirtschaftsraumes als solchen abzielte und hierbei auch Umweltleistungen der Landwirte berücksichtigt – die sog. 1. Säule (Marktordnung) sollte stärker durch die 2. Säule (Maßnahmen für Agrarstruktur und Agrarumweltmaßnahmen) unterstützt werden – und zum anderen mit einer anvisierten Weltmarktausrichtung die Weichen für die bevorstehende EU-Osterweiterung stellen sollte. Die Reformbeschlüsse bezogen sich auf die Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rindfleisch, Milch und Wein²⁰², die insgesamt über die Hälfte der EU-Agrarerzeugung ausmachen. So wurden beispielsweise die garantierten Preise im Rindfleischsektor um 20 %, in den Sektoren Kulturpflanzen und Milch um 15 % gekürzt. (Die Kürzung der Garantiepreise wurde durch Direktzahlungen an die Landwirte ausgeglichen.) Auf diese Weise sollten die Preise dem Weltmarktniveau angenähert und somit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft verbessert werden. Zugleich erfolgt eine schrittweise Hinführung zur Integration der neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, zumal eine Aufrechterhaltung des Status quo der Förderung nicht zu finanzieren gewesen wäre.

²⁰⁰ Die drei sog. „Flankierenden Maßnahmen“ zur Reform von 1992 beziehen sich auf die Themenkomplexe Vorruhestandsregelung (im behandelten Zusammenhang nicht relevant), Agrarumweltmaßnahmen sowie Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Auflagen. Im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen können neben allgemeinen Extensivierungsförderungen für Acker und Grünland sowie Unterstützung des ökologischen Landbaus auch verschiedene Einzelmaßnahmen, darunter spezielle Pflegemaßnahmen, gefördert werden. Innerhalb der Maßnahmen für Benachteiligte Gebiete bzw. Gebiete mit umweltspezifischen Auflagen werden Ausgleichszulagen zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung, Erhaltung der Landschaft und Berücksichtigung der Umwelterfordernisse gewährt. Explizites Ziel der Förderung in beiden Fällen ist die Kompensation von Einkommenseinbußen bzw. das Auffangen höherer Kosten durch die spezielle Bewirtschaftungsform. Ebenfalls berücksichtigt wird, dass die Beihilfen bzw. Ausgleichszahlungen eine Anreizkomponente enthalten müssen, damit Landwirte sich überhaupt auf die gewünschte Wirtschaftsweise einlassen.

²⁰¹ Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren

²⁰² Die Vorschriften für Olivenöl und Tabak waren bereits 1998 reformiert worden.

- *Luxemburger Beschlüsse* des EU-Agrarrates von 2003 (Inkrafttreten 01.01.2005): Die Agenda 2000 wird in den Luxemburger Beschlüssen differenziert und fortgeführt. Kernelemente sind Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, Cross Compliance (Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Auflagen zu Umwelt- und Tierschutz sowie Lebens- und Futtermittelsicherheit) sowie obligatorische Modulation (Einbehaltung bestimmter Anteile der Direktzahlungen an Großbetriebe zugunsten der Unterstützung des ländlichen Raumes). Durch die Reform sollte u.a. eine WTO-Kompatibilität durch die Reduzierung der handelsverzerrender Beihilfen (s.u.) und eine Annäherung an Weltmarktpreisniveau durch die Ergänzung marktwirtschaftlicher Elemente erreicht werden.

WTO-Vorgaben

Die GAP ihrerseits wird stark von Vorgaben der Welthandelsorganisation (WTO) bestimmt. Der Agrarhandel wurde seit der sog. „Uruguayrunde“ (1986 bis 1994) in das Welthandelssystem vollständig einbezogen, was zur Folge hatte, dass nunmehr auch der Agrarsektor Beschränkungen für Zölle, Exportsubventionen und andere handelsverzerrende interne Beihilfen unterliegt. Die Agrarstützungen der EU werden durch die WTO in sog. „boxes“ unterteilt, je nach der Schwere ihrer handelsverzerrenden Wirkung (4 boxes: *red box* – verbotene Maßnahmen, *amber box* – nach Überprüfung zu reduzieren, *blue box* – temporär zu akzeptieren, *green box* – erlaubt.) (SRU 2004, 181). Interventionsmaßnahmen wie Preisstützungen oder produktionsgebundene Direktzahlungen fallen demnach in die Amber box, Flächenprämien in die Blue box, Agrarumwelt- und -strukturmaßnahmen in die Green box. Die Reformen der GAP sind also vor allem vor diesem Hintergrund einzuordnen, da der überwiegende Teil der aktuellen Beihilfen in die Amber und Blue box einzuordnen sind. Durch die Reformen sollten einige der Beihilfen in die nächst „bessere“ Box verschoben werden.

Zukünftig sollen – wenn es nach dem Harbinson-Papier geht²⁰³ – auch die Agrarumweltmaßnahmen auf ihre handelsverzerrenden Wirkungen hin überprüft werden. Erlaubt wären demnach nur noch Maßnahmen, die eine klare Umweltorientierung aufweisen. (SRU 2004, 181 f.)

Finanzierung und Ausgaben

Die Ausgaben für die Landwirtschaft umfassen fast 50 % des Gesamthaushaltes der EU (47,3 %).

Die Finanzierung der GAP erfolgt über den 1962 gegründeten und 1964 in zwei Abteilungen geteilten EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) (VO Nr. 1258/1999)

1. *Abteilung Garantie*: Der finanziell weitaus größere Teil des Fonds umfasst Ausgaben für die Gemeinsame Marktorganisation (Ankauf zur Preisstützung und Lagerung von Überschussproduktionen, Förderung von Agrarexporten, Direktzahlungen etc.), aber auch Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung.

²⁰³ Nach dem Vorsitzenden des Komitees für Agrarfragen benanntes Verhandlungspapier (i.d.Fssg. vom 18.03.2003).

2. *Abteilung Ausrichtung*: Diese Abteilung gehört zu den europäischen Strukturfonds und bedient Ausgaben zur strukturellen Entwicklung des ländlichen Raumes (Investitionen in Ausrüstung etc.; Maßnahmen, die nicht von der Abteilung Garantie übernommen werden)

Die folgende Tabelle 28 zeigt die Ausgabenansätze des EAGFL für das Jahr 2004 (EU 15) und für den Haushaltsvorentwurf (HVE) 2005 für EU 25.

Tabelle 28: Ausgabenansätze des EAGFL (Zahlungsermächtigungen in Mio. €)

	Haushalt 2004 EU 15	HVE 2005 EU 25	Veränderung in %
Abteilung Garantie	45.693	50.114	+ 9,7
davon			
▪ Marktordnungsausgaben einschl. Direktzahlungen (1. Säule)	40.245	43.835	+ 8,9
▪ Ländlicher Raum und flankierende Maßnahmen (2. Säule)	5.448	6.279	+ 15,3
Abteilung Ausrichtung	2.693	3.170	+ 17,7
EAGFL insgesamt	48.386	53.284	+ 10,1

Quelle: BFM (2004, 199)

Für das Haushaltsjahr 2004 sind in der Abteilung Garantie gut 45,6 Mrd. € angesetzt. Davon entfallen 40,2 Mrd. € auf die sog. 1. Säule der GAP (Marktordnungsausgaben einschließlich Direktzahlungen) und 5,4 Mrd. € auf die 2. Säule (Ländlicher Raum und flankierende Maßnahmen, d.h. Maßnahmen der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik). Es herrscht also ein großes Ungleichgewicht zwischen den Ausgaben der 1. und 2. Säule, doch soll zukünftig die 2. Säule stärker als bisher gefördert werden, damit gerade die kleineren Betriebe, die durch die schrittweise Anpassung der Preise an Weltmarktniveau und den dadurch induzierten mittelfristigen Strukturwandel in Schwierigkeiten geraten können, Alternativen erhalten.

Die Steigerung der Ausgabenansätze für das Jahr 2005 lässt sich auf die Haushaltswirksamkeit der Direktzahlungen in den zehn neuen Mitgliedsländern, Mehrkosten der Agrarreform im Milchsektor, zahlungsrhythmusbedingte Sockeleffekte bei den Tierprämien sowie Mehrausgaben infolge des schwachen Dollarkurses zurückführen (BMF 2004, 199).

Direktzahlungen (Beihilfen aus der 1. Säule)

Zur finanziellen Unterstützung für die landwirtschaftlichen Betriebe wird verstärkt auf die Direktzahlungen (Flächen- und Tierprämien) gesetzt, die von der Produktion weitgehend entkoppelt sind und die als Betriebsprämien und zusätzliche Beihilfen geleistet werden (VO 1782/2003 vom 29.09.2003, geändert durch VO Nr. 864/2004 vom 29.04.04, Amtsblatt L 161 vom 30.04.04).

Bedingungen für den Erhalt von Direktzahlungen

Jeder Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes hat – unabhängig von der Produktion, ergänzend zu seinem Einkommen – Anspruch auf Direktzahlungen. Es handelt sich um einzelbetriebliche Direkt-

zahlungen, die größtenteils von der Produktion entkoppelt sind.²⁰⁴ Auf diese Weise kann der Landwirt sich nach den Markterfordernissen ausrichten und trotzdem über ein gesichertes Einkommen verfügen. Der Erhalt der Direktzahlungen ist an bestimmte Auflagen gekoppelt (sog. *Cross Compliance*: Erhalt der vollen Zahlungen nur bei Einhaltung von Auflagen):

- Die Böden sind in gutem landwirtschaftlichen Zustand zu erhalten,
- Vorschriften zu Gesundheit von Mensch und Tier und Pflanzen einzuhalten sowie
- Umwelt- und Tierschutzauflagen zu beachten.

Wenn diese Auflagen durch Fahrlässigkeit nicht eingehalten werden, können die Zahlungen um 5-15 %, bei Vorsatz sogar um 20 % oder komplett gekürzt werden.

Die Direktzahlungen werden ab 2005 um 3 %, 2006 um 4 % und ab 2007 bis 2012 um jeweils 5 % gekürzt (degressiver Verlauf). Die auf diese Weise erzielten Einsparungen werden für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung ausgegeben (*Modulation*). Kleinbetrieben werden ggf. zusätzliche Beihilfen gewährt, um die Verluste aus der Modulation auszugleichen (Freibetrag 5000 €, entsprechend den Verlusten aus der Modulation).

Sollte sich zeigen, dass die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007-2013 nicht eingehalten werden kann, werden die Direktzahlungen entsprechend nach unten korrigiert.

Zur Abwicklung, Verwaltung und Kontrolle soll jeder Mitgliedstaat neben einer speziellen landwirtschaftlichen Betriebsberatung (vorrangig für Betriebe, die mehr als 15.000 € Direktzahlungen erhalten) ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem einrichten, das folgende Elemente umfasst:

- elektronische Datenbank
- System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen
- System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen
- Beihilfeanträge
- integriertes Kontrollsystem
- einheitliche Beihilfeantragstellerefassung.

Betriebsprämie

Landwirte können, wenn sie bestimmte Direktzahlungen bezogen haben (Referenzzeitraum 2000-2002), zusätzliche Betriebsprämien erhalten, die in ihrer Höhe von den bereits erhaltenen Zahlungen in den Jahren 2000-2002 sowie der Betriebsfläche abhängen.²⁰⁵ Prämienberechtigt sind landwirtschaftlich genutzte Flächen, ausgenommen Flächen für Reben, Obst- und Gemüse sowie Kartoffelstärkeerzeugung.

²⁰⁴ Um Produktionseinstellungen zu vermeiden, können in begrenztem Maße Kopplungen an die Produktion beibehalten werden.

²⁰⁵ Milcherzeuger erhalten ab 2007 zusätzlich zur Betriebsprämie eine Ergänzungszahlung.

Weiterhin sind die Landwirte zu Flächenstilllegungen verpflichtet, wobei die Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ zu erhalten sind.²⁰⁶ Für die stillgelegten Flächen werden Direktzahlungen gewährt. Die Betriebsprämien können von den Mitgliedstaaten auch auf regionaler Ebene gezahlt werden. Sonderregelungen sind möglich, fakultative Änderungen bei den Betriebsprämien liegen in nationaler Hand (z.B. Ausschluss von Getreideanbau in Skandinavien). In Deutschland wird eine Regionalisierung in Form von regionalen Hektarprämienrechten realisiert.

Zusatzprämien

Für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse können Zusatzprämien gewährt werden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Produkt und die zugehörige Prämie. Für die Förderung einiger Erzeugnisse besteht eine Deckelung in Form einer begrenzten Anbaufläche (Obergrenze/Garantiefäche, s. Tabelle 29).

Tabelle 29: Zusatzprämien für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse

Erzeugnis	Prämie	Obergrenze/Garantiefäche
Hartweizen	291 €/ha	-
Eiweißpflanzen	55,57 €/ha	1,4 Mio. ha
Reis	ertragsabhängig	-
Schalenfrüchte	120,75 €/ha + 120,75 €/ha nationale Prämie	80.000 ha
Energiepflanzen	45 €/ha	1,5 Mio. ha
Stärkekartoffeln	110,54 €/t, ab 2005/2006 66,32 €/t	-
Körnerleguminosen	181 €/ha	-

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Internetseiten der Europäischen Union²⁰⁷

Zusätzlich werden für die Milch- und Rindfleischerzeugung Prämien unterschiedlicher Höhe gewährt:

- Milchprämien und Ergänzungszahlungen
- Mutterkuhprämien
- Rindfleischprämien
- Extensivierungsprämien
- Saisonentzerrungsprämie
- Sonderprämien für Bullen und Ochsen.

²⁰⁶ Von der Stilllegung ausgeschlossen sind Flächen für den biologischen Anbau, Flächen zur Biomasse- oder Ölsaatanbau, die nicht für menschlichen oder tierischen Gebrauch bestimmt sind.

²⁰⁷ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l11089.htm> am 03.01.2005.

Ländliche Entwicklung (Beihilfen aus der 2. Säule)

Im Laufe der Zeit soll die „erste Säule“ der GAP zunehmend durch die „zweite Säule“, die ländliche Entwicklung und flankierenden Maßnahmen (u.a. Agrarumweltmaßnahmen, s. Abschnitt 4.2.4.1), unterstützt werden. Bereits im Zuge der Agrarreform von 1999 (Agenda 2000) wurde die Förderung der ländlichen Räume neu geordnet. Grundlage ist die VO (EG) 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung und Aufhebung bestimmter Verordnungen (gültig ab 1. Januar 2000).²⁰⁸ Diese Verordnung enthält zwei Maßnahmengruppen zur Entwicklung des ländlichen Raumes:

1. die flankierenden Maßnahmen zur Reform von 1992: Vorruhestandregelung, Agrarumweltmaßnahmen, Förderung der Aufforstung und Regelungen zugunsten benachteiligter Gebiete (Berggebiete sowie Gebiete mit umweltspezifischen Auflagen)
2. Maßnahmen zur Modernisierung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe: Förderung der Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, der Niederlassung von Junglandwirten, der Berufsbildung, der Investitionen in die Verarbeitungs- und Vermarktungsanlagen, zusätzliche Unterstützung der Forstwirtschaft, sowie Förderung der Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete.

Diese Maßnahmen werden durch den EAGFL finanziert – je nach Art der Maßnahme über die Abteilung Garantie oder Ausrichtung. Der Großteil der Maßnahmen wird über die Abteilung Garantie finanziert; die Abteilung Ausrichtung übernimmt nur die agrarstrukturellen Fördermaßnahmen, die nicht über die Abteilung Garantie abgegolten werden. Für den Förderzeitraum 2000-2006 standen pro Jahr ca. 4,3 Mrd. € bereit. Die Maßnahmen werden von der EU i.d.R. zu 25 – 50 % gefördert; bei Agrarumweltmaßnahmen werden 50 % übernommen, in Ziel 1-Regionen beträgt der Fördersatz sogar 75 %.

Gemeinschaftsinitiative LEADER+

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ – als Nachfolger von LEADER I (1991-1994) und LEADER II (1994-1999) – dient der Förderung der ländlichen Entwicklung. Hier soll vor allem eine wirtschaftliche Diversifizierung des ländlichen Raumes über die Anwendung innovativer und partizipativer Strategien erfolgen. Zudem soll ein Netzwerk ländlicher Initiativen auf- bzw. ausgebaut werden.

Die Förderung dieser ländlichen Initiativen erfolgt über den EAGFL-Ausrichtung. Das Gesamtvolumen beläuft sich auf 2,02 Mrd. € für den Zeitraum 2000-2006 (von denen allein 467 Mio. € an Spanien gehen, 247 Mio. an Deutschland mit 14 regionalen Programmen bzw. Netzwerken).

Es existieren drei Fördertitel:

²⁰⁸ Folgende Rechtsakte wurden aufgehoben: die VO über den EAGFL (EWG) Nr. 4256/88, die VO zum Ziel 5a (EG) Nr. 950/97, 951/97, 952/97 und EWG Nr. 867/90 und die flankierenden Maßnahmen zur GAP-Reform von 1992 (EG) Nr. **2078/92**, 2079/92, 2080/92 sowie die Förderung der Forstwirtschaft durch die Strukturfonds ((EWG) Nr. 1610/89), s. Internet-Seiten der EU <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60006.htm> am 02.01.2004.

- Titel 1: Förderung gebietsbezogener, integrierter Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter auf der Grundlage des „Bottom-up“- Konzepts und der horizontalen Partnerschaft;
- Titel 2: Förderung der gebietsübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit;
- Titel 3: Vernetzung sämtlicher ländlicher Gebiete der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob sie im Rahmen von Leader+ gefördert werden, sowie aller im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätigen Akteure.

Die Förderung über den EAGFL-Ausrichtung erfolgt nach dem üblichen Schema der Mittelvergabe der Strukturfondsunterstützung: 75 % der förderfähigen Zuwendungen in Ziel-1-Regionen, in übrigen Gebieten bis 50 %.

EU-Osterweiterung

Bis zum Jahre 2003 einschließlich wurden die neuen Mitgliedstaaten mithilfe des Instrumentes SAPARD an die bevorstehenden Veränderungen herangeführt. Das Sonderprogramm diente zur Vorbereitung des Beitritts in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes.²⁰⁹

Für die neuen Mitgliedstaaten existieren derzeit folgende zwei Maßnahmenkategorien:

1. TRDI
2. EAGFL-Ausrichtung finanzierte Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in Ziel 1-Regionen²¹⁰.

Für den Zeitraum 2004 – 2006 wird ein zeitlich befristetes Instrument für die ländliche Entwicklung (Temporary Rural Development Instrument, TRDI) eingesetzt, das aus dem EAGFL-Garantie finanziert wird. TRDI unterstützt die vier flankierenden Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelung, Aufforstung sowie Ausgleichszulage) und folgende spezielle Maßnahmen:

- Umstrukturierung semi-subsistenzwirtschaftlicher Betriebe,
- Erzeugergemeinschaften,
- Einhaltung der Gemeinschaftsnormen, technische Hilfe,
- Ergänzungen zu Direktzahlungen.

Alle nichtflankierenden Maßnahmen können von den neuen Mitgliedstaaten bereits jetzt in Anspruch genommen werden (bis auf die Agrarumweltmaßnahmen, die obligatorisch eingeführt werden müssen, ist die Aufnahme anderer Maßnahmen in die nationalen Programme fakultativ), zusätzlich gibt es eine neue Maßnahme, die LEADER vergleichbar ist (finanziert aus EAGFL-Ausrichtung).

Relevanz für den Flächenschutz

Die GAP hat in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens durch reine Produktionssubventionierung zur Erzeugung großer Agrarüberschüsse und ebenso großer Umweltprobleme geführt: Die Intensivierung und Industrialisierung der Landwirtschaft haben durch übermäßigen Einsatz von Dünge- und Pflan-

²⁰⁹ Informationen unter http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/access/index_de.htm am 02.01.2005.

²¹⁰ Die Regionen, die nicht in Ziel 1-Gebieten liegen, v.a. Zypern, können nur die TRDI-Maßnahmen in Anspruch nehmen.

zenschutzmitteln zu Schadstoffeinträgen in Agrar- und Nachbarökosysteme gesorgt, die Schädigung und Nivellierung der Standorte zur Folge hatte – mit entsprechenden Artenverlusten. Weiterhin wurden durch die produktionsabhängigen Beihilfen Großbetriebe gefördert und bäuerliche Familienbetriebe verdrängt; es differenzierten sich intensivst genutzte „Agrarsteppen“ von Grenzertragsstandorten. Produktionsstandorte mit guten Erträgen wurden besonders hoch gefördert.

Zur Behebung der Missstände (Überproduktion, Umweltschäden) wurden Reformen unternommen, die eine Verminderung der Überschussproduktion, Anpassung der Preise an Weltmarktniveau sowie die Minimierung der negativen Umweltfolgen bewirken sollten. Ein erster „Meilenstein“ in Richtung umweltfreundlichere Produktionsweise war hier die Agrarreform von 1992, die die Agrarumweltmaßnahmen als eine flankierende Maßnahme einführte. Eine Weiterführung der begonnenen Reform wurde über die Agenda 2000 (im Jahr 1999) sowie die Luxemburger Beschlüsse vorgenommen.

In Umwelthinsicht fällt die Beurteilung der Reformen allerdings nicht durchweg positiv aus: Zwar wurden Agrarumweltmaßnahmen eingeführt, doch sind die Förderkriterien vielfach zu unspezifisch und liegen nur knapp über den Anforderungen der konventionellen Landbewirtschaftung, sodass viele Mitnahmeeffekte zu verzeichnen sind. Für die weitaus effizienteren Vertragsnaturschutzmaßnahmen (s. Abschnitt 4.2.4.2) steht ein erheblich geringerer Förderbetrag zur Verfügung.

In einem Sondergutachten des EU-Rechnungshofes (2000) zur Reform von 1992 werden die Umweltauswirkungen der vorgenommenen Änderungen der GMO im Bereich Ackerkulturen und Nutzvieh sowie der Agrarumweltmaßnahmen (s. Abschnitt 4.2.4.1) untersucht. Die Autoren kommen zu ernüchternden Ergebnissen hinsichtlich der Umweltauswirkungen und zählen einige Beispiele auf, die eklatante Missstände der GMO-Förderungen hinsichtlich Umweltschäden illustrieren.

Zur Reform allgemein heißt es (EU-RECHNUNGSHOF 2000, 13):

„In einem Bericht wird folgendes Resümee gezogen: Es wird zwar immer wieder behauptet, die GAP sei „reformiert“ worden, doch beruht das ganze System der europäischen Landwirtschaft immer noch auf hohen Preisen und hohen Zuschüssen, durch die die Erzielung möglichst hoher Erträge aktiv gefördert wird. (...) Bei der GAP-Reform von 1992 sind Umweltbelange nur in geringfügigem Maße berücksichtigt worden. Die Europäische Kommission macht geltend, die Kürzungen der Preise für einige wichtige Erzeugnisse hätten die Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft verringert. Insbesondere wurde eine weniger intensive Verwendung von Pestiziden und Nährstoffen im Sektor Ackerbau und eine Verringerung der vor allem bei der Tierhaltung entstehenden Emissionen (Methan, Ammoniak, Nitrate) erwartet. Tatsächlich ist kaum ein Unterschied feststellbar.“

Die folgenden Beispiele verdeutlichen die durch die übliche Beihilfepraxis induzierten Umweltprobleme in den Bereichen Ackerbau und Viehzucht:

Beispiel 1: Förderung von Faserlein/Grünlandumbruch (EU-RECHNUNGSHOF 2000, 12):

„Die gemeinsame Marktorganisation für Faserlein führt eindeutig zu lokalen Umweltschäden. Im Rahmen dieser GMO werden flächenbezogene Beihilfen gezahlt; anders als bei den Beihilfen für Ackerkulturen wird die Gemeinschaftsunterstützung jedoch auch dann gezahlt, wenn die Flächen vorher nicht für den Anbau von Faserlein genutzt wurden. Durch den Anbau von Lein können die Landwirte daher selbst für Flächen wie Wiesen und extensives Weideland, die sich für den Ackerbau wenig eignen, aber ökologisch wertvoll sind, Beihilfezahlungen erhalten. Die Ausklammerung von Faserlein aus der Beihilferegelung für Ackerkulturen bietet sogar einen Anreiz, dieses Erzeugnis auf vorher nicht bestellten Flächen anzubauen. Im Vereinigten Königreich wurden mehrere Flächen, die offiziell als Gelände von besonderem wissenschaftlichem Interesse ausgewiesen waren, durch den Anbau von Faserlein geschädigt oder zerstört.“

Beispiel 2: intensive Viehhaltung/Nitratbelastung (EU-RECHNUNGSHOF 2000,12):

„Außerdem gehört es zu den gravierendsten Schwachstellen der Gemeinschaftspolitik nach der Reform, dass die durch die intensive Viehhaltung in Europa hervorgerufenen ernsthaften Umweltprobleme nicht angegangen werden. Schätzungen zufolge entspricht die potenzielle Schadstoffbelastung durch einen modernen (relativ kleinen) landwirtschaftlichen Betrieb mit einer Fläche von 40 Hektar und einem Tierbestand von 50 Milchkühen und 50 Sauen der Schadstoffbelastung durch eine Stadt mit 1 000 Einwohnern (2). Der europäische Steuerzahler zahlt die Kosten der „Ausfuhrerstattungsregelung“ (Ausfuhrsubventionsregelung), mit der in ihrer gegenwärtigen Form indirekt die intensive Schweineerzeugung in groß angelegten Stallbetrieben mit Tausenden von Tieren gefördert wird (3). Diese Produktionsmethoden können zu ernsthaften Nitratverunreinigungsproblemen durch tierische Abfälle führen (4) und gravierende tiergesundheitliche Auswirkungen haben. Wenn in diesem Bereich nichts unternommen wird, drohen sich die Möglichkeiten einer wirksamen Bekämpfung von Tierkrankheiten zu verschlechtern (5). Das Problem der Verunreinigung durch Nitrate tritt insbesondere im gesamten Gebiet der Niederlande und Belgiens und in Frankreich (Bretagne), Deutschland (Nordrhein-Westfalen) und Italien (Lombardei) auf (6).²¹¹

Immerhin wurde – auch vor dem Hintergrund der WTO-Vorgaben – mit der Reform von 1999 bzw. 2003 eine Entkopplung von Produktion und Direktbeihilfen unternommen, wobei deren Zahlung zudem an Umweltauflagen gekoppelt werden kann (Cross Compliance). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 2004, 40) kritisiert allerdings, Cross Compliance sei zu unspezifisch und erreiche z.B. nicht die Zweige, die keine Direktzahlungen erhalten, z.B. Betriebe mit Zuckerrübenanbau, Obst- und Gemüseanbau, Schweine- und Geflügelhaltung, die sich durch besonders schädliche Nebenwirkungen für die Umwelt auszeichnen. Prämienabzüge wirken zudem nur dann, wenn sie eine wichtige Bedeutung für den Betrieb haben, unabhängig von der Schwere des Verstoßes (SRU 2004, 187). Der SRU vermutet weiterhin, dass Cross Compliance nur eine Legitimation der Direktzahlungen darstellen soll, ohne jedoch Umweltwirkungen zu induzieren.

Weiterhin ist auch auf europäischer Ebene bisher keine Abgrenzung von guter fachlicher Praxis und förderfähiger, darüber hinausgehender Umwelt-Maßnahmen vorgenommen worden.

4.2.4 Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme mit EU-Kofinanzierung

Die Agrarumwelt- bzw. Vertragsnaturschutzprogramme, die von der EU kofinanziert werden, sind *die* Umweltförderinstrumente für die Landwirtschaft und werden daher hier ausführlich dargestellt.²¹² Die

²¹¹

Anmerkungen im Originaltext:

(2) Agra Europe, „Agriculture and the Environment: Development of European Union Agri-environment Policy“, erstellt von B. Gardner, EPA Associates, Brüssel, 1999, S. 2 (Bezug auf einen Bericht der UK Royal Commission on Environmental Pollution, „Agriculture and Pollution“, 7th Report, Command Paper 7644, HMSO, London, 1979).

(3) Im Jahr 1998 beliefen sich diese Ausfuhrerstattungen auf insgesamt 70 Millionen ECU (Angaben der GD VI).

(4) Bericht der Kommission über die Umsetzung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung — „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“, KOM(95) 624 endg., S. 45.

(5) Feststellung in einer von der Kommission finanzierten Studie, zitiert in Agra Europe, 7.8.1998, London S. EP/5.

(6) Feststellungen in einer von der Kommission finanzierten Studie, zitiert in Agra Europe, 7.8.1998, S. EP/5.

²¹² Zumal die Vertragsnaturschutzprogramme als Teil eines neuen Zuweisungssystems zur Abgeltung ökologischer Leistungen dienen können (s. Abschnitt 9)

Agrarumweltmaßnahmen zählen – innerhalb der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung – zur sog. 2.Säule der GAP (s. Abschnitt 4.2.3). Europaweit werden ca. 20 % der landwirtschaftlichen Flächen mithilfe dieser Programme gefördert. Die einzelnen Mitgliedstaaten legen anhand der Richtlinienvorgaben eigene Programme auf, die von der Kommission zu genehmigen sind. In Deutschland werden die Programme von den Bundesländern aufgelegt. Zu unterscheiden sind hier die Agrarumweltprogramme und die Vertragsnaturschutzprogramme, wobei letztere – wie der Name schon sagt – bei der Förderung stärker naturschutzfachliche Gesichtspunkte berücksichtigen.

4.2.4.1 Agrarumweltmaßnahmen

Die Agrarumweltmaßnahmen wurden 1992 als Teil der flankierenden Maßnahmen zur Agrarreform eingeführt (VO (EWG) Nr. 2078/92). Diese Verordnung wurde durch die VO (EG) Nr.1257/99²¹³ vom 17. Mai 1999 im Zuge der Agenda 2000 abgelöst. Ziel der neuen Verordnung war die Einführung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum mithilfe eines Rechtsinstruments, so dass die bisherigen Inhalte im Wesentlichen erhalten blieben, aber in einer Verordnung zusammengeführt wurden.²¹⁴ Im Folgenden wird daher zunächst eine kurze Übersicht über die VO (EWG) Nr. 2078/92 und anschließend über die aktuelle VO (EG) Nr. 1257/99 gegeben.

Die Basis: VO (EWG) Nr. 2078/92 von 1992

Ziel der Einführung der Verordnung 2078/92 war es,

- „die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehenen Änderungen abzustützen,
- zur Verwirklichung der Ziele der Agrar- und Umweltpolitik der Gemeinschaft beizutragen,
- den Landwirten ein angemessenes Einkommen zu sichern.“ (VO (EWG) 2078/92, Art. 1)

Durch die Beihilfen sollten also nicht nur Anreize geschaffen werden, Landwirte zur Anwendung umweltfreundlicherer Produktionsweisen zu verpflichten, sondern auch Einkommenseinbußen, bedingt durch Rückgang des Ertrages oder Mehraufwand durch das angewendete Produktionsverfahren, kompensiert werden. (Anreizkomponente nicht höher als 20 %.)

Laut Art. 2 der Verordnung konnten Beihilfen gewährt werden, wenn sich Landwirte zur Einhaltung von Auflagen bzw. Umsetzung von Maßnahmen folgender Art verpflichteten:

- Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln und Pestiziden, Einführung bzw. Beibehaltung biologischer Anbauverfahren,
- Extensivierung (Einführung bzw. Beibehaltung) oder Umwandlung von Acker- in Grünland,
- Reduzierung der Viehzahlen pro Hektar,

²¹³ Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

²¹⁴ S. dazu z.B. Internet <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60006.htm> am 09.01.1999 (inhaltlich unverändert am 29.01.2003).

- Züchtung vom Aussterben bedrohter lokaler Rassen,
- Pflege aufgebener Flächen (Land- oder Forstwirtschaft),
- 20-jährige Flächenstilllegung,
- Unterhaltung von Flächen zu Freizeit- und Erholungszwecken.

Zu diesen Themenkomplexen konnten die Mitgliedstaaten eigene, i.d.R. fünfjährige Programme auflegen. Diese Programme bezogen sich auf homogene Gebiete, waren also regionsspezifisch abzugrenzen, wobei Kriterien wie natürliche, umweltpolitische und strukturelle Besonderheiten zu berücksichtigen waren. Es konnten auch für das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates geltende Rahmenprogramme aufgestellt werden, die zu präzisieren und ggf. um gebietspezifische Programme zu ergänzen sind (der in Deutschland gewählte Weg). (Art. 3, s. dazu auch unten).

Zusätzlich konnten die Mitgliedstaaten Programme zu Lehrgängen, Praktika und Demonstrationsvorhaben bzgl. umweltfreundlicher Produktionsverfahren auflegen. (Art. 6)

Weiterhin wurden in der Verordnung Art und Höhe der Beihilfen (Prämie pro Hektar je nach Kultur bzw. pro verringerte Großvieheinheit (GVE)²¹⁵) sowie Bedingungen für den Erhalt derselben geregelt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die damaligen Prämienhöhen.

Tabelle 30: Übersicht über Hektarprämien bzw. Prämien zur Verringerung von Großvieheinheiten bei Verpflichtung zu Maßnahmen nach Art. 2 VO (EWG) 2078/92

Kultur, Tierart oder sonstige Maßnahme	erstattungsfähiger Höchstbetrag
einjährige Kulturen, für die eine Hektarprämie entsprechend den Vorschriften der VO über die gemeinsame Marktorganisationen gewährt wird	150 ECU*/ha
andere einjährige Kulturen und Grünland	250 ECU/ha
Rinder und Schafe	210 ECU pro verringerter GVE
Zucht vom Aussterben bedrohter Rasse	100 ECU pro GVE
Spezialkultur von Olivenhainen	400 ECU/ha
Zitruskulturen	1000 ECU/ha
andere Dauerkulturen und Wein	700 ECU/ha
Pflege aufgebener Flächen	250 ECU/ha
Stilllegung von Ackerflächen	600 ECU/ha
Anbau und Vermehrung lokaler Nutzpflanzen	250 ECU/ha

* 1 ECU = 1 €

Quelle: Art. 4 VO (EWG) 2078/92

²¹⁵ Bullen, Kühe und andere Rinder > 2 Jahre und Equiden > 6 Monate entsprechen 1 Großvieheinheit (GVE), Rinder zw. 6 Mon. und 2 Jahren 0,6 GVE, Mutterschafe und Ziegen 0,15 GVE. (Anhang der VO (EWG) 2078/92)

Die Weiterführung: VO (EG) Nr.1257/99 im Rahmen der Agenda 2000

Mit der Reform von 1999 wurden die Agrarumweltmaßnahmen nunmehr in die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes integriert. Daher wurde die „alte“ Verordnung 2078/92 durch die noch immer gültige VO (EG) Nr.1257/99²¹⁶ vom 17. Mai 1999 im Zuge der Agenda 2000 (Förderperiode 2000-2006) ersetzt. Ziel dieser Verordnung war die Einführung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum mit Hilfe *eines* Rechtsinstruments. In Konsequenz werden verschiedene Verordnungen (u.a. zu den flankierenden Maßnahmen von 1992 bzw. deren Finanzierung) aufgehoben und ihre Inhalte in dieser einen Verordnung zusammengeführt. Die Umstrukturierung der Förderung sollte folgende Effekte bewirken:

- „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe,
- Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel,
- angemessene und stabile Einkommen für die Landwirte, Berücksichtigung der umweltpolitischen Herausforderungen,
- Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten zur Eindämmung der Landflucht und Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des ländlichen Raums,
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Förderung der Chancengleichheit.“²¹⁷

Auf diese Weise sollte bzw. soll die Förderung des ländlichen Raumes und umweltgerechter Produktionsweisen zur „zweiten Säule“ der GAP neben der „ersten Säule“ werden. Im Laufe der Zeit können die Förderkataloge angepasst, d.h. geändert oder ergänzt werden.

Die Agrarumweltmaßnahmen sind nur *ein* Bestandteil der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, ebenso die Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Auflagen. Es werden Prämien zwischen 600-900 €/ha für bestimmte einjährige und Dauerkulturen gezahlt, ansonsten bis zu 450 €/ha. Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (Berggebiete) beträgt zwischen 25-200 €/ha und für Gebiete mit umweltspezifischen Auflagen (z.B. FFH-Gebiete) bis zu 200 €/ha.

Anwendung der Verordnungen in Deutschland

„Angesichts der Unterschiedlichkeit der Lage der Umwelt, der natürlichen Gegebenheiten und der landwirtschaftlichen Strukturen in den einzelnen Gebieten der Gemeinschaft müssen die geplanten Maßnahmen entsprechend angepasst werden. Es wäre daher zweckmäßig, ihre Durchführung im Rahmen gebietsspezifischer Programme für die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen oder der aufgegebenen Böden und gegebenenfalls im Rahmen einzelstaatlicher Regelungen vorzusehen“ (VO (EWG) 2078/92, Präambel).

Die konkrete Umsetzung der Verordnung 2078/92 erfolgte demnach in den einzelnen Mitgliedstaaten regionspezifisch zu den unterschiedlichen Maßnahmenkomplexen. Diese Vorgehensweise wurde auch für die Anwendung der VO 1257/1999 beibehalten: Die Mitgliedstaaten legen Programme – die

²¹⁶ Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

²¹⁷ Internet <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160006.htm> am 29.01.2003

zunehmend die Entwicklung des *gesamten* ländlichen Raumes betreffen (d.h. die Agrarumweltmaßnahmen oder Vertragsnaturschutzprogramme sind nur ein Bestandteil der ländlichen Entwicklung) – der Kommission zur Genehmigung vor, wobei aus den Entwürfen ggf. die entsprechenden Fördergebiete (sog. Gebietskulissen), Ziel und Begründung der Maßnahmen sowie eine vorläufige Ausgabenschätzung hervorgehen müssen.

In Deutschland wurde die VO (EWG) Nr. 2078/92 ebenso wie die VO (EG) Nr. 1257/1999 auf zwei Ebenen umgesetzt (Rahmenregelung mit gebietsspezifischen Ergänzungen):

1. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) (Rahmenregelung);
2. durch die Aufstellung spezieller Agrarumweltprogramme der Länder.

Die Agrarumweltmaßnahmen, die über die GAK (s. Abschnitt 4.2) kofinanziert werden – Fördertitel „Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“ (GAK-Rahmenplan 2005-2008, Stand 08.12.2004), PLANAK-Beschlussfassung 18.11.2004) – umfassen derzeit Maßnahmen zu:

- A. Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau oder bei Dauerkulturen
- B. Förderung extensiver Grünlandnutzung
- C. Förderung ökologischer Anbauverfahren
- D. Förderung mehrjähriger Stilllegung
- E. Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren

Da jedes Bundesland bei der Aufstellung eigener Programme gezielt auf regionale Unterschiede eingehen kann, ist eine Vielzahl differenzierter Fördertatbestände entstanden (Beispiel Nordrhein-Westfalen s. Abschnitt 4.2.4.3). Auch die Abwicklung der Programme ist je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Im Allgemeinen fungieren die Landwirtschaftskammern als Ansprechpartner für die Landwirte bzw. Bewirtschafter, die gewillt sind, an den Programmen teilzunehmen. Gefördert werden einzelne Betriebe auf Antrag. Der betreffende Landwirt verpflichtet sich für einen Zeitraum von fünf Jahren, bestimmte Auflagen einzuhalten bzw. bestimmte extensive Wirtschaftsweisen, die er bereits anwendet, beizubehalten, und erhält dafür eine Beihilfe, die je nach Art der Maßnahme in ihrer Höhe variiert. Die Auszahlungsstellen liegen entweder ebenfalls bei den Landwirtschaftskammern oder den Ämtern für Agrarstruktur/-ordnung. Die Naturschutzbehörden sind ggf. für Auswahl und Kontrolle der Maßnahmen zuständig, selten jedoch als direkte Ansprechpartner für die Nutzer.

Finanzierung

Die Agrarumweltprogramme werden über eine Mischfinanzierung durchgeführt, d.h. unterschiedliche Gebietskörperschaften beteiligen sich an der Finanzierung: EU, Nationalstaat, ggf. Regionen (in Deutschland: EU, Bund, Länder). Die Kosten der Agrarumweltmaßnahmen werden im EU-Haushalt aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanziert, wobei in Ziel-1-Regionen 75 % und den übrigen Gebieten 50 % der Ausgaben übernommen werden. Diese beliefen sich 1997 auf 1,5 Mrd. €, 1998 auf 1,3 € und 1999 auf ca. 1,9

Mrd. €, was in etwa 4 % der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, entsprach²¹⁸. Die restlichen 25 bzw. 50 % der Kosten tragen die Mitgliedstaaten.

Durch die Luxemburger Beschlüsse von 2003, speziell durch die Modulation, kam es zur Aufweitung der Finanzmittel, da die einbehaltenen Direktzahlungen für Agrarumweltmaßnahmen verwandt werden.

In Deutschland beteiligt sich der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GAK) seit 1993 an der Finanzierung der Maßnahmen zur „markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung“²¹⁹. Die konkrete Umsetzung der Maßnahmen erfolgt innerhalb der Landesagrarumweltprogramme, die allgemeine oder gebietsspezifische Maßnahmen enthalten können (BMELF 1999, 71):

- Bei *bundesweit gültigen* Maßnahmen übernimmt die EU 50 %, der Bund 30 % und das Land 20 % der Kosten, durch Modulation kommt es ggf. zu einer geänderten Staffelung: d.h. die EU trägt bis zu 60 %, der Bund bis zu 40 % der Kosten. Gefördert werden Betriebe, die sich für fünf Jahre verpflichten, die Auflagen der umweltgerechten Produktionsweise für ihre gesamte Betriebsfläche einzuhalten (neuerdings sind aber auch einige Einzelflächenfördermöglichkeiten aufgenommen). Einige (finanzstarke) Bundesländer (Bayern und Baden-Württemberg) nehmen keine Fördermittel aus der GAK für Maßnahmen der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung in Anspruch, verwenden die ihnen aus der GAK zustehenden Mittel anderweitig und legen nur eigen- bzw. EU-kofinanzierte Agrarumweltprogramme auf (SCHÖNE o.J.).
- Bei den *gebietsspezifischen* Agrarumweltprogrammen, die die Länder selbst auflegen, erfolgt eine Kofinanzierung durch die EU zu 50 % bzw. zu 75 % in Ziel-1-Gebieten; den Rest tragen die Länder. Hier erfolgt keine finanzielle Beteiligung des Bundes, da bei der Förderung eine starke Fokussierung auf Naturschutzbelangen liegt und Naturschutz in die Kompetenz der Länder fällt. Das Aufbringen solch hoher Eigenanteile stellt gerade in Zeiten finanziell ungünstiger Haushaltslagen für die Länder ein Problem dar.

4.2.4.2 Vertragsnaturschutzprogramme der Bundesländer

Neben den Agrarumweltprogrammen und den darin eingebetteten Maßnahmen können weitere, speziell auf Naturschutzbelange abgestimmte Vertragsnaturschutzprogramme von den Bundesländern ins Leben gerufen werden.²²⁰ Da die Agrarumweltmaßnahmen vor allem allgemeine Extensivierungsregelungen betreffen und i.d.R. für den gesamten Betrieb (szweig) gelten, können die Vertragsnaturschutzprogramme viel genauer auf den Erhalt der Artenvielfalt bzw. auf den Erhalt einzelner Arten abge-

²¹⁸ S. dazu Internet http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/2078_de/report.htm vom 11.02.2003.

²¹⁹ Maßnahmen unter diesem Fördertitel gelten für das gesamte Bundesgebiet und bilden somit eine Rahmenregelung im Sinne von Art. 3 (4) VO (EWG) 2078/92.

²²⁰ Als „Vertragsnaturschutz“ werden diejenigen Naturschutzmaßnahmen bezeichnet, die ein Privater nach behördlichen Vorgaben entgeltlich durchführt. Basis der Abmachung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag; daher die Bezeichnung „Vertragsnaturschutz“. Hierbei handelt es sich zumeist um Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Darunter fallen sowohl Maßnahmen im Rahmen spezieller Länderprogramme (zumeist EU-kofinanziert) als auch sonstige Aufgabenübertragungen z.B. an Vereine oder Landwirte (Pflegen von Hecken o.ä.); allgemein zu Vertragsnaturschutz s. auch ZEIBIG, 1998.

stimmt werden, denn ein wichtiger Unterschied zu den Agrarumweltprogrammen ist die ausschließlich *einzelflächenbezogene* Förderung. Typische Beispiele für spezielle Vertragsnaturschutzprogramme, die zum Teil bereits vor Einführung des europäischen Umweltförderinstrumentes 1992 existierten, sind Wiesenbrüter-, Otterschutz- oder Fließgewässerprogramme.

Zumeist fassen die Länder die Agrarumwelt- und die Vertragsnaturschutzprogramme in einem Landesförderprogramm zusammen (z.B. Kulturlandschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen, MEKA Baden-Württemberg). Im Zuge der Agenda 2000 wurden die Förderprogramme in den übergeordneten Rahmen „Ländlicher Raum“ eingebunden, um eine mit anderen ländlichen Entwicklungsinstrumenten abgestimmte Förderpolitik betreiben zu können.

Die Finanzierung für die Vertragsnaturschutzprogramme wird zu 50 % von der EU und zu 50 % von den Bundesländern getragen (Naturschutz ist Länderkompetenz, daher keine Finanzierungsbeteiligung des Bundes, s.o.), wobei je nach Land auch die Kommunen einen Eigenanteil erbringen (s.u. Beispiel NRW).

4.2.4.3 Ausgestaltung und Umsetzung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme – Beispiel NRW

Als Beispiel für die Aufstellung und Umsetzung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme – die in jedem Bundesland in Bezug auf Fördergegenstand und Prämienhöhe unterschiedlich ausgestaltet sind – soll das Beispiel Nordrhein-Westfalen dienen.²²¹

Beispiel: Das NRW-Kulturlandschaftsprogramm; Umsetzung im Kreis Euskirchen

Maßnahmen zur Agrarumweltförderung sowie zum Vertragsnaturschutz sind seit 1993 im NRW-Kulturlandschaftsprogramm gebündelt. Dieses ist mittlerweile – mit Einführung der Agenda 2000 – in den übergeordneten Rahmen „NRW-Programm Ländlicher Raum“ gestellt worden, inhaltlich aber im Wesentlichen erhalten geblieben. Einige Fördertatbestände wurden neu aufgenommen – auch außerhalb des Kulturlandschaftsprogramms. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über Einordnung, Inhalt und Entwicklung des Programms bis zur aktuellen Fassung gegeben und die konkrete Umsetzung am Fallbeispiel Kreis Euskirchen illustriert.

NRW-Programm „Ländlicher Raum“

Das NRW-Programm Ländlicher Raum (Inkrafttreten zum 01.01.2000, Laufzeit 2000-2006) beinhaltet verschiedene Fördermaßnahmen für die ländliche Entwicklung, von denen spezielle Maßnahmen zum qualitativen Flächenschutz nur einen Teil ausmachen. Folgende Förderkategorien existieren:

- Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen
- Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung
- Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

²²¹ Zu Vertragsnaturschutz in NRW siehe auch NÖTTMEYER-LINDEN, MÜLLER, PASCH (2003).

Maßnahmen zum qualitativen Flächenschutz finden sich unter Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sowie den Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen.

Die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung beinhalten u.a. den Fördertitel „Naturschutz und Landschaftspflege“. Hierunter fallen Maßnahmen, die zur Gewährleistung eines günstigen Erhaltungszustandes von FFH-Gebieten erforderlich sind. Es handelt sich um *einmalige* Maßnahmen, die nicht unter die Kategorie des Vertragsnaturschutzprogramms fallen. Gefördert werden z.B. Grundstückskäufe, Pflegeaufwendungen, Arten- und Biotopschutzmaßnahmen, Naturbeobachtung und Besucherlenkung.

Eine Ausgleichszulage kann für Benachteiligte Gebiete (Berggebiete) und Gebiete mit umweltspezifischen Auflagen (FFH- oder Vogelschutzgebiete, bes. geschützte Biotope nach § 62 LG NW) gewährt werden, die ähnliche Konsequenzen für den Bewirtschafter nach sich ziehen wie standortbedingte Nachteile (Mindererträge durch Standortnachteile bzw. Auflagen). (Prämienhöhe siehe Tabelle 30).

Die Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen werden als Kulturlandschaftsprogramm zusammengefasst.

Kulturlandschaftsprogramm NRW – Teil des NRW-Programms Ländlicher Raum

Das Kulturlandschaftsprogramm NRW setzt sich zusammen aus Agrarumwelt- und speziellen Vertragsnaturschutzmaßnahmen.²²² Die folgende Tabelle zeigt die Bausteine und zugehörigen Ansprechpartner des Kulturlandschaftsprogramms NRW.

Tabelle 31: Bausteine des Kulturlandschaftsprogramms NRW

Kulturlandschaftsprogramm NRW			
Agrarumweltmaßnahmen			Vertragsnaturschutz
Bausteine	Betriebs(zweig)bezogene Förderangebote	Sonstige Förderangebote	Einzelflächenbezogene Förderangebote
	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acker ▪ Grünland ▪ Öko-Landbau ▪ Festmistwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Langjährige Stilllegung ▪ Uferrandstreifen ▪ Gefährdete Haustierrassen ▪ Erosionsschutz ▪ Modellvorhaben 	Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz <ul style="list-style-type: none"> ▪ Naturschutzgerechte Nutzung von Acker und Grünland ▪ Pflege/Bewirtschaftung besonderer Biotopflächen ▪ Streuobstwiesenanlage und -pflege ▪ Biotoplanlage und -pflege
Neue Bausteine	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung im Rahmen der Modulation <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vielfältige Fruchtfolge ▪ Weidehaltung von Milchvieh 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung 	
Ansprechpartner	> Kreisstellen der Landwirtschaftskammer		> Ämter für Agrarordnung > Kreise und kreisfreie Städte

Quelle: MUNLV NRW 2003

²²² Die Vertragsnaturschutzprogramme existierten teilweise schon vor der Verordnung EWG Nr. 2078/92

Wie aus der Tabelle ersichtlich, sind die zuständigen Bewilligungsstellen entweder die Kreisstellen der Landwirtschaftskammer oder die Kreise und kreisfreien Städte. Dass die Kommunen als Ansprechpartner fungieren, ist im Bundesvergleich ungewöhnlich; normalerweise sind die Landwirtschaftskammern oder Ämter für Agrarstruktur/-ordnung zuständig. Eine Besonderheit in NRW ist das regional auszugestaltende *Kreiskulturlandschaftsprogramm*: Über die landesweiten Programme hinaus besteht für die Kreise und kreisfreien Städte die Möglichkeit, weitere Grünlandbiotope vertraglich zu extensivieren, sofern die betreffenden Flächen Naturschutzgebiete (NSG), geschützte Landschaftsbestandteile, gesetzlich geschützte Biotope nach § 62 LG NW oder nach Biotopkataster naturschutzwürdig sind. Weiterhin können die anderen genannten Sonderprogramme in das Kreiskulturlandschaftsprogramm integriert werden. Für die Antragsannahme, Bewilligung und Kontrolle des Kreiskulturlandschaftsprogramms sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Diese Aufgaben können z.B. auch durch Biologische Stationen²²³ übernommen werden.

Die Angebote gelten landesweit, d.h. alle naturschutzfachlich förderwürdigen Gebiete können gefördert werden. Eine deutliche Schwerpunktsetzung liegt aber auf NSG, § 62-Biotope und Flächen mit Festlegungen im Landschaftsplan.

In der folgenden Tabelle 32 ist eine Übersicht über Maßnahmenbündel und Prämienhöhen für Bausteine aus dem Programm „Ländlicher Raum“ zusammengestellt.

Tabelle 32: Übersicht über ausgewählte Programmbausteine des NRW-Programms „Ländlicher Raum“ (Maßnahmenbündel und Prämienhöhen)

Agrarumweltmaßnahmen (Ansprechpartner: Kreisstellen der Landwirtschaftskammer)	
<i>Maßnahmenbündel</i>	<i>Prämien</i>
Markt- und standortangepasste Landwirtschaft	<i>Prämien: große Unterschiede aufgrund Vielzahl von Fördertatbeständen; daher (zumeist) nur ausgewählte Beispiele</i>
– Extensivierung von Acker-/Dauerkulturen oder Anlage von Blüh-/Schonstreifen	zw. 73 und 736 €/ha/a, je nach Auflagen, d.h. Verzicht der Ausbringung von chem.-synth. Dünge- und/oder Pflanzenschutzmitteln, Herbiziden auf Ackerflächen, Obst- oder anderen Dauerkulturen Anlage von Schonstreifen zw. 409 und 715 €/ha/a
– Grünlandextensivierung	Einführung der Extensivierung durch Abstockung des Viehbestandes oder Flächenaufstockung durchschnittl. 276 €/je verringerte GVE Einhaltung extensiver Bewirtschaftung 153 €/ha/a Umwandlung von Acker in extensives Dauergrünland 429 €/ha/a

²²³ Die *Biologischen Stationen* sind eine weitere Besonderheit im Naturschutzgefüge des Landes Nordrhein-Westfalen und bestehen in dieser Form nicht in anderen Bundesländern: Biologische Stationen sollen ehrenamtlichen und amtlichen Naturschutz verzahnen. Zunächst gegründet, um einzelne Schutzgebiete zu betreuen, erweiterte sich das Aufgabenspektrum der Stationen mit der Einführung breit angelegter Vertragsnaturschutzprogramme um die Koordinierung und Abwicklung der Programme mit den betroffenen Land- und Forstwirten (Festlegung der Aufgaben im sog. „Naturräumlichen Fachkonzept Biologische Stationen in NRW“, MURL, o. J.). Die Biologischen Stationen übernehmen keine gesetzlichen Aufgaben der Landschaftsbehörden, sondern werden in ihrem Auftrag tätig. Die Gründung einer Biologischen Station ohne die Einbeziehung der zuständigen Landschaftsbehörden ist ausgeschlossen. Voraussetzung für die Gründung ist die Schaffung eines Trägervereins. Die Finanzierung erfolgt entweder institutionell (d.h. über Zuschüsse des Landes Nordrhein-Westfalen sowie einen kommunalen Eigenanteil) oder projektbezogen (Förderung einzelner Projekte) sowie jeweils über die Mitgliedsbeiträge, die allerdings nur den geringsten Teil der Finanzierung ausmachen.

- Ökolandbau	Prämienhöhe abhängig von Einführung und Beibehaltung des Ökolandbaus sowie Kulturart, z.B.: Acker- und Dauergrünland: Einführung 409 € (1.-2. Jahr) und 204 € (3.-5. Jahr); Beibehaltung 153 €/ha/a Gemüsebau- und Zierpflanzenfläche: Einführung 1022 € (1.-2. Jahr) und 511 € (3.-5. Jahr); Beibehaltung 255 €/ha/a Dauerkulturfläche einschl. Baumschulfläche: Einführung 1.942 € (1.-2. Jahr) und 971 € (3.-5. Jahr); Beibehaltung 715 €/ha/a Unterglasfläche: Einführung 5.500 € (1.-2. Jahr) und 4.500 € (3.-5. Jahr); Beibehaltung 3.500 €/ha/a
- Festmistwirtschaft	153 €/ha/a (anrechenbare GVE mit Flächenfaktor von 0,5 ha multipliziert)
Sonstige Fördermöglichkeiten	
- Langjährige Stilllegung	Verpflichtungszeit 10-20 Jahre; bis zu einer Ertragsmesszahl (EMZ) von 35: 306 €/ha/a (Acker) und 153 €/ha/a (Grünland); bei höherer EMZ mehr, bis max. 715 €/ha/a
- Uferrandstreifen	818 €/ha/a (bestimmte Gebietskulisse)
- Zucht vom Aussterben bedrohter Haustierrassen	abhängig von Tierart von 17 €/Tier/Jahr (Schaf) bis 120 €/Tier/Jahr (Rinder, Pferde)
- Erosionsschutz	102 €/ha/a bei erosionsmindernden Bodenbearbeitungsverfahren; 306-715 €/ha/a bei Einsaat mehrjähriger Grasarten für 5 Jahre
- Modellvorhaben	bis zu 5.113 € pro Betrieb
neu ab 2003/2004:	
- vielfältige Fruchtfolgen	50 €/ha/a
- Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung	130 €/ha/a
- Weidehaltung von Milchvieh	140 €/ha/a (0,5 ha je GVE)
Vertragsnaturschutz: Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz; einzelflächenbezogene Förderung (Ansprechpartner: Ämter für Agrarordnung und Kreise bzw. Kreisfreie Städte)	
<i>Maßnahmenbündel</i>	<i>Prämien/Ausgleichsbetrag pro Maßnahme</i>
A Naturschutzgerechte Nutzung von Ackerrandstreifen/Äckern zum Schutz von Ackerlebensgemeinschaften	je nach Verzicht auf Gülle, Dünger etc. zwischen A1 357 €/ha/a und A2 511 €/ha/a
B Naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland Biotopflächen	B1 Umwandlung von Acker in Grünland 204 €/ha/a, beschränkt auf 5 Jahre, nur in Verbindung mit B2, B3 oder C B2 Extensivierung <i>ohne</i> zeitliche Bewirtschaftungsbeschränkung zwischen 204 und 332 €/ha/a (je nach Auflagen, Mahdzeitpunkt, Beweidung etc.), <i>mit</i> Beschränkung zw. 332 und 511 €/ha/a (je nach Auflagen, Mahd, Beweidung, Höhenlage) B3 Naturschutzgerechte Bewirtschaftung sonstiger Biotope/ Nutzungsintegrierte Pflege 255, 306 oder 485 €/ha/a B4 Zusätzliche Maßnahmen in Verbindung mit naturschutzgerechter Grünlandnutzung (z.B. Einsatz von Ziegen 25 €/Tier, Handmahd 306 €/ha/a etc.)

C Streuobstwiesenschutz	Neuanlage und Erhaltung bestehender Obstbaumbestände zw. 818 und 971 €/ha/a						
D Biotopanlage und -pflege	Anlage von Hecken (bis zu 5 €/lfd.m/a), Feldgehölzen (bis zu 51 €/100 m ²), Kopfbäumen (bis zu 3 €/Stck./a), Einzäunungen (bis zu 1 €/lfd.m/a)						
Ausgleichszulage bzw. Ausgleichszahlung (Ansprechpartner: Kreisstellen der Landwirtschaftskammer)							
<i>Maßnahmenbündel</i>	<i>Prämien</i>						
Förderung in benachteiligten Gebieten (Berggebiete und benachteiligte Agrarzonen, Kleine Gebiete) (Ausgleichszulage)	je nach Landwirtschaftlicher Vergleichszahl zw. 51 bis 142 €/ha/a						
Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (FFH-, Vogelschutzgebiete, NSG, Biotope nach § 62 LG NW) (Ausgleichszahlung)	wenn das FFH- oder Vogelschutzgebiet ausgewiesen ist als <table border="0"> <tr> <td>NSG, § 62-Biotop</td> <td>123 €/ha/a</td> </tr> <tr> <td>LSG</td> <td>61 €/ha/a</td> </tr> <tr> <td>nicht ausgewiesen</td> <td>46 €/ha/a</td> </tr> </table> kumulierungsfähig mit Ausgleichszulage, wenn Fläche in benachteiligtem Gebiet liegt, Zahlung bis zu 200 €/ha/a	NSG, § 62-Biotop	123 €/ha/a	LSG	61 €/ha/a	nicht ausgewiesen	46 €/ha/a
NSG, § 62-Biotop	123 €/ha/a						
LSG	61 €/ha/a						
nicht ausgewiesen	46 €/ha/a						

Quelle: eigene Zusammenstellung aus diversen Quellen²²⁴

Anwendung des Kreiskulturlandschaftsprogramms im Kreis Euskirchen²²⁵

Wie oben erwähnt, besteht in NRW die Möglichkeit, dass Kreise und kreisfreie Städte für ihre landwirtschaftlich genutzten Flächen eigene Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die sog. Kreiskulturlandschaftsprogramme, aufstellen können. Von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat – wie fast alle Kreise und kreisfreien Städte des Landes – der Kreis Euskirchen, und das mit großem Erfolg.

Die Anfänge der Biotoppflege im Kreis Euskirchen in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft stammen aus den 1970er Jahren (u.a. Pilotprojekt „Biotoppflege durch Landwirte“). 1985 legte das Land NRW ein „Programm für eine umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft in NRW“ auf. 1987 wurde das Mittelgebirgsprogramm ins Leben gerufen, für das das Amt für Agrarordnung zuständig war. In den Jahren 1987 bis 1994 wurden mit Hilfe dieses Programms 995,25 ha unter Vertrag genommen (1994: 231 Verträge mit 175 Landwirten)²²⁶. Die in der Gemeinde Nettersheim ansässige Biologische Station übernimmt seit 1996 die Abwicklung des zu diesem Zeitpunkt eingeführten Kreiskulturlandschaftsprogramms. Die Mitarbeiter der Biologischen Station übernehmen die Vertragsvorbereitung, die Betreuung der Landwirte sowie die Kontrolle der Ausführung. Bestehende Verträge wurden übernommen, weitere abgeschlossen (1996: 1.881,71 ha Vertragsfläche, 926.000 DM (ca. 475.000 €) Fördermittel). Mit der Agenda

²²⁴ Übersichten sind u.a. im Internet zu finden: NRW-Programm Ländlicher Raum, Kurz- und Langfassung unter <http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitbereiche/landwirtschaft/landraum-main.htm> am 22.04.2004, Prämienhöhen entnommen aus: Kurzfassung NRW-Programm Ländlicher Raum, Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz, Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) und in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Ausgleichszahlung). Broschüren zum Thema: MUNLV NRW (Hrsg.) 2003.

²²⁵ Soweit nicht anderweitig gekennzeichnet, gehen die Informationen auf persönliche Gespräche mit Mitarbeitern der Biologischen Station bzw. der Kreisverwaltung aus den Jahren 1999 bzw. fernmündlich im Jahre 2002 zurück.

²²⁶ Aktuell werden im Kreis Euskirchen ca. 49.000 ha von 1.500 Betrieben bewirtschaftet (BIOLOG. STATION 2000, S. 4).

2000 wurde das neue Programm „Ländlicher Raum“ eingeführt, in dem eine Neuordnung der Agrarumweltprogramme und des Vertragsnaturschutzes erfolgte. Neu sind seitdem die Erhöhung der Flächenprämien, Erweiterung der Mahdzeitpunkte und Auflage eines Aushagerungsprogramms. Im Jahr 2000 stehen bereits 2.400 ha (360 Landwirte) unter Vertrag (s. dazu auch BIOLOGISCHE STATION 2000, 5.); die aufgewendeten Fördermittel lagen bei ca. 900.000 DM (ca. 461.500 €) pro Jahr.

Das Procedere zum Abschluss eines Vertrages im Rahmen des Kreiskulturlandschaftsprogramms verläuft folgendermaßen (BIOLOGISCHE STATION 2000, 24):

1. Landwirte melden sich bei der Biologischen Station,
2. Klärung, ob der Antragsteller die Fördervoraussetzungen erfüllt,
3. Fläche liegt in der Gebietskulisse des Kreiskulturlandschaftsprogramms Euskirchen (d.h. NSG, geschütztes Biotop nach § 62 LG NW; ggf. Aufnahme in Kulisse durch entsprechende Kartierhinweise),
4. Begutachtung der Flächen durch Mitarbeiter der Biologischen Station zusammen mit den Landwirten; parzellenscharfe Festlegung der Maßnahmen,
5. Dokumentation der Absprache (Flächenverzeichnis, Karte 1:5000) und Weiterreichen der benötigten Unterlagen (Flächenverzeichnis, Karte, Katasterangaben, Bewirtschaftungsanleitung) an die Kreisverwaltung zur Vertragsvorbereitung; diese übersendet den Vertrag an die Antragsteller.
6. Zur Auszahlung der Prämie muss jedes Jahr ein Antrag auf Auszahlung der Zuwendung bei der Kreisverwaltung Euskirchen gestellt werden (Antrag schickt Kreisverwaltung zu).

Der Vertrag wird über fünf Jahre abgeschlossen; Vertragsbeginn ist jeweils der 1. Juli eines Jahres. Über eine Vertragsverlängerung wird ein Jahr vor Ablauf des gültigen Vertrages verhandelt.

Durch die Agenda 2000 ergaben sich neben Änderungen im Programm auch Änderungen im Arbeitsablauf der Mitarbeiter der Biologischen Station. Die Nachfrage der Landwirte nach Aufnahme in das Programm ist allerdings unverändert hoch geblieben.

Positiv durch die neuen Regelungen werden einige Prämien erhöhungen vermerkt, negativ hingegen fallen mehrere Punkte auf, die allerdings nicht durchweg der Neuregelung zuzuschreiben sind:

- die finanzielle Schlechterstellung von Handarbeit;
- kontinuierliche Erhöhung der Bürokratisierung seit 1996, die durch unscharfe Formulierungen und Verschärfung von Vorschriften bedingt (z.B. Vorschriften zur Einbeziehung/Berechnung von Heckenflächen) und nicht nur auf Änderungen im Rahmen der Agenda 2000 zurückzuführen ist;
- Koordinationsschwierigkeiten sind durch die Festlegung des Vertragsbeginns auf den 1. Juli eines Jahres bedingt: Somit entfällt das Frühjahr und der Frühsommer als Kartierzeit (z.B. zur Überprüfung bereits unter Vertrag stehender bzw. ggf. neu aufzunehmender Flächen), da die Verträge zu erstellen bzw. zu verlängern sind. Zudem stimmt die Vertragslaufzeit nicht mit der Laufzeit von Pachtverträgen überein (Beginn üblicherweise ab 1.11. eines Jahres), sodass nicht immer eine kontinuierliche Bewirtschaftung gewährleistet ist;
- durch den Wegfall der Kulissenbindung sind nicht mehr Flächen potenziell förderwürdig; im Gegenteil konnten früher beispielsweise für geplante wie ausgewiesene NSG- oder 62er-Flächen²²⁷ Verträge geschlossen werden; heute nur für bereits ausgewiesene Flächen.

²²⁷ Bei den sog. „62er-Flächen“ handelt es sich um Gebiete, die nach § 62 Landschaftsgesetz NRW schutzwürdig sind.

Allerdings beeinträchtigen diese Schwierigkeiten nicht die Qualität des Instrumentes Vertragsnaturschutz an sich: Der Kreis Euskirchen gilt nach Aussagen von Interviewpartnern als Vorreiter im Vertragsnaturschutz in NRW. Vor allem die Abwicklung des Kreiskulturlandschaftsprogramms über die Biologische Station als bürgernahe, flexible Organisation hat zu einer erheblichen Verbesserung des Verhältnisses von Naturschutz und Landwirtschaft geführt. Das Instrument Vertragsnaturschutz hat den höchsten Stellenwert in der Naturschutzarbeit des Kreises inne und wird als sehr positiv, da effizient für den Naturschutz eingestuft.

4.2.4.4 Auswirkungen der Programme für den qualitativen Flächenschutz

Seit ihrer Einführung in die GAP 1992 wurden die Agrarumweltinstrumente in ihren Auswirkungen für die Flächenqualität überwiegend positiv beurteilt, obwohl von Seiten des Naturschutzes nach wie vor einige grundlegende Kritikpunkte bestehen, wie im Folgenden dargestellt.

Auswirkungen durch die Einführung der Agrarumweltmaßnahmen

seit der GAP-Reform 1992:

Mehr als 20 % der landwirtschaftlichen Flächen der EU wurden nach VO (EWG) 2078/92 unter Vertrag genommen; das ist mehr als die im 5. Umweltaktionsprogramm als Ziel formulierten 15 %. In den Mitgliedstaaten sind differenzierte, auf die regionalen Gegebenheiten abgestimmte Umsetzungsprogramme erstellt worden. Von offizieller Seite wurde vermeldet: „Die Programme waren durchweg erfolgreich und zeigen, dass Agrarumweltmaßnahmen von großem Nutzen für die Umwelt sind“²²⁸. So werden seit Anwendung der Programme beispielsweise niedrigere Stickstoffbilanzen erzielt, höhere Artenvielfalt durch umweltfreundlichere Produktionstechniken erreicht und Landschaftselemente erhalten; zudem waren positive Arbeitsmarkteffekte zu beobachten – und das alles bei einem relativ geringen Anteil am Agrarbudget: Nur 4 % des EAGFL-Garantie wurden für Agrarumweltmaßnahmen aufgewendet.

Einige Mitgliedstaaten lagen in der Anwendung der VO (Referenzjahr 1998) deutlich über dem EU-Durchschnitt: Finnland, Schweden und Österreich, Luxemburg (alle > 50 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche), Deutschland (39 %), Irland (24 %) und Frankreich (23 %). In Belgien, den Niederlanden und Griechenland hingegen wurden nur 2 % der Fläche unter Vertrag genommen. In diesen Mitgliedstaaten wurde entweder die Umsetzung der VO 2078/92 nur sehr inkonsequent betrieben oder Beihilfen aus anderen Bereichen lagen so hoch, dass kein Anreiz zur Inanspruchnahme der Umweltförderinstrumente vorliegt.

In der Laufzeit des Programms wurden von den Mitgliedstaaten Evaluierungsversuche unternommen; schwierig ist und bleibt aber die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes sowie die unterschiedliche Qualität der Daten, um verlässliche oder vergleichbare Ergebnisse zu erzielen.

²²⁸ S. dazu die Internetseiten der EU, z.B. http://www.europa.eu.int/comm/dg06/envir/programs/evalrep/concl_de.htm am 09.01.1999 oder http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/2078_de/report.htm am 11.02.2003.

Kritiker der Agrarumweltprogramme (in erster Linie Naturschutzverbände) führen an, dass durch die meisten förderfähigen Maßnahmen keine substanziellen Fortschritte im Bereich Naturschutz erzielt werden, da einige Anforderungen so niedrig liegen, dass sich der betreffende Betrieb nur sehr geringfügig anpassen muss. Daher seien je nach Programmpunkt hohe Mitnahmeeffekte zu verzeichnen. Auch seien einige Fördertatbestände bereits durch eine ordnungsgemäße Landwirtschaft („gute fachliche Praxis“) zu erreichen. In der Laufzeit der VO (EWG) 2078/92 entfallen fast 80 % der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen auf generelle Extensivierungsverfahren ohne speziellen naturschutzfachlichen Hintergrund, d.h. Grünlandextensivierung und integrierte Anbauverfahren, bei denen nicht hinreichend geklärt ist, inwieweit sie der guten fachlichen Praxis unterliegen und somit überhaupt nicht förderfähig wären. Innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland nehmen Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinn auch nach der neuen Verordnung nur 18,19 % der Mittel ein (SRU 2002b, S. 101, Tz.232.). Allgemeine Extensivierungsmaßnahmen erbringen durchweg eine schlechtere Umweltpartenance insbesondere hinsichtlich Zielen des Arten- und Biotopschutzes als naturschutzspezifisch orientierte Maßnahmen, da letztere gezielt regionen- und standortabhängig nachgefragt werden können (SRU 2002b, S. 99).

Auch der EU-Rechnungshof bestätigt in einem Sondergutachten zur GAP-Reform von 1992 Ineffizienzen in Ausgestaltung und Anwendung der Agrarumweltprogramme. Folgende Mängel wurden festgestellt (EU-RECHNUNGSHOF 2000, 2):

- unzureichende Personalausstattung auf EU-Ebene im Bereich Programmgenehmigung führte zu unzulänglicher Programmkonzeption (keine Mittelkonzentration auf stark geschädigte oder besonders wertvolle Gebiete)
- verspätete Durchführungsverordnungen
- zu hohe oder zu niedrige Beihilfesätze
- keine Festlegung der guten fachlichen Praxis, keine Anwendung der Nitratrictlinie; u.U. Beihilfen über Agrarumweltprogramme ohne Bereitstellung einer Umweltleistung.
- keine quantitativen Ziele, keine Effizienzkontrolle möglich.

Zur Umsetzung der Programme in Deutschland wird folgendes berichtet:

„In Deutschland wird vom Bundesumweltministerium anerkannt, dass in Nordrhein-Westfalen, dessen Gebiet 9 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen Deutschlands umfasst, wegen intensiver landwirtschaftlicher Arbeitsweisen ein dringender agroökologischer Bedarf besteht. Dennoch wurden nur 0,7% der in Deutschland ausgezahlten Agrarumweltmittel der Gemeinschaft dieser Region zugewiesen. In Sachsen führen intensive Produktionsverfahren zur Verunreinigung durch Nitrate und zur Bodenerosion, doch sind dem sächsischen Landwirtschaftssektor, der die Umwelt am meisten schädigt, nämlich den großen intensiv bewirtschafteten Viehzuchtbetrieben der ehemaligen DDR, nur wenige Maßnahmen gewidmet. In Bayern stellten die Prüfer des Hofes fest, dass nur wenige am Kulturlandschaftsprogramm beteiligte Landwirte ihre Produktionsverfahren änderten, um die Zuschussfähigkeitskriterien des Programms zu erfüllen. Die anderen Landwirte erhielten eine Unterstützung für ihre normalen, bereits vorher praktizierten extensiven und umweltfreundlichen Bewirtschaftungsmethoden (d. h., es kommt zu Mitnahmeeffekten). Die Beihilfe war nur dann gerechtfertigt, wenn eine Einstellung dieser Bewirtschaftungsmethoden drohte (d. h. entweder Intensivierung oder Aufgabe der Betriebsflächen). Die meisten geprüften Landwirte erklärten jedoch, sie würden diese Bewirtschaftungsmethoden auch bei Einstellung der Beihilfezahlungen fortsetzen. Im Übrigen wurde bei der offiziellen bayerischen Evaluierung festgestellt, dass diese Bewirtschaftungsmethoden bei einigen Maßnahmen bereits von den meisten Teilnehmern angewandt wurden und dass sich die Umweltverträglichkeit der Produktionsverfahren der teilnehmenden und der nicht teilnehmenden Landwirte nur ge-

ringfügig unterschied. In Baden-Württemberg (Deutschland) werden mit dem MEKA-Programm einige gravierende lokale Umweltprobleme, die durch intensive Produktionsverfahren verursacht wurden, z. B. die Pestizid- und Düngemittelverschmutzung in der Region Kaiserstuhl, im Kraichgau und südlich von Stuttgart, nicht angemessen angegangen.“ (EU-RECHNUNGSHOF 2000, 19)

Reform der GAP durch die Agenda 2000

Auch durch die Agenda 2000 ist kein wesentlicher Durchbruch hinsichtlich gezielterer naturschutzfachlicher Förderung erreicht worden: Der Sachverständigenrat für Umweltfragen sieht nach wie vor ein zu großes Gewicht der „ersten Säule“ gegenüber der „zweiten Säule“, da das Gesamtfinanzvolumen im Verhältnis 90:10 aufgeteilt ist (OSTERBURG 2002, 14, zit. in SRU 2002b, 92). Der Sachverständigenrat kritisiert weiterhin, dass im Vergleich zu Preisausgleichszahlungen im Marktordnungssektor die Honorierung ökologischer Leistungen nach wie vor zu gering ausfällt, auch wenn eine durchschnittliche Steigerung der Fördermittel um ca. 32 % im Vergleich zur Vorgängerverordnung erfolgte. Auch werden kontraproduktive Fördertatbestände aufgezeigt: Zwar soll Grünlandumbruch vermieden werden, doch existiert für Grünland keine flächenbezogene Prämie wie beispielsweise für die Futteralternative Mais, sodass das Verbot des Grünlandumbruchs häufig umgangen wurde (begünstigt durch mangelnde Kontrollen), um in den Genuss der Prämie für den Maisanbau zu kommen. Um diesem Missstand abzuhelpfen, müsste eine kohärente Grünlandförderung eingerichtet werden (SRU 2002b, 93).

Luxemburger Beschlüsse von 2003

Durch die Luxemburger Beschlüsse, v.a. Cross compliance und obligatorische Modulation, sind zumindest geringe positive Effekte auf die Umweltausrichtung der Landbewirtschaftung zu erhoffen. Der finanzielle Spielraum für Agrarumweltmaßnahmen wird angehoben, der Empfang von Direkthilfen u.a. von Umweltauflagen abhängig gemacht. Die tatsächlichen Auswirkungen für den qualitativen Flächenschutz bleiben jedoch abzuwarten, zumal an den Regelungen, die grundsätzlich an den Agrarumweltprogrammen kritisiert werden (s.u.), keine Änderungen gemacht wurden:

- Es besteht weiterhin die reine Maßnahmenorientierung ohne Ergebniskontrolle,
- weiterhin werden auch kontraproduktive Maßnahmen honoriert;
- viele Anforderungen liegen nicht wesentlich über der konventionellen Wirtschaftsweise;
- die „gute fachliche Praxis“ der Landwirtschaft ist weder auf europäischer noch nationaler Ebene hinreichend definiert.

Der SRU (2004, 40) sieht die Reformbeschlüsse von 2003 eher kritisch: Zwar seien richtige Ansätze zu verzeichnen, doch noch kein Durchbruch, da die Vorgaben der Cross Compliance zu unspezifisch sind und nach wie vor zu hohe Ausgaben für die 1. im Vergleich zur 2. Säule bestehen, was auch durch die Modulation nur geringfügig verändert wird.

Kritische Würdigung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme

Es ist zu begrüßen, dass durch die Aufnahme von Agrarumweltmaßnahmen in die europäische Agrar-beihilfenpolitik ein wichtiger Schritt hin zur Förderung der Produktionsart, weg von der reinen Mengenförderung getan wurde. Positiv zu bewerten ist auch die dezentrale Abwicklung der Programme, sodass gezielt auf regionale Standortunterschiede eingegangen werden kann. Allerdings ist auf diese Weise gleichzeitig eine geradezu unüberschaubare Vielfalt von Einzelprogrammen und Maßnahmen entstanden, denen es manchmal an Koordinierung zu mangeln scheint. Allein in Deutschland hat jedes Bundesland eigene Förderrichtlinien, in denen Maßnahmenbündel zusammengestellt und gefördert werden. Das allein wäre nicht problematisch, sofern es einheitliche Ansprechpartner gäbe, die – wenn sie nicht selbst für die Antragstellung, Bewilligung und Kontrolle zuständig – doch informiert wären, an welche Stelle man sich zu wenden habe.

Hinzu kommen in Deutschland die speziellen Vertragsnaturschutzprogramme, die die Länder zusätzlich aufstellen können, und von denen es bereits vor 1992 einige gab. Naturschutzfachlich werden durch diese Programme bessere Ergebnisse erzielt, da mit ihrer Hilfe eine gezielte Einzelflächenförderung erfolgen kann, die auf die qualitativen Flächenschutzbelange besonders eingeht.

im Ergebnis hängt der Erfolg solcher Programme jedoch sehr stark von ihrer konkreten Abwicklungsgestaltung/Organisation sowie von der Finanzsituation der Länder ab, was an den folgenden Beispielen verdeutlicht werden kann:

- Wie bereits in Abschnitt 4.2.4.3 dargestellt, wird die Umsetzung des Kreiskulturlandschaftsprogramms im Kreis Euskirchen von den zuständigen Landschaftsbehörden als sehr positiv beurteilt: Eine Vielzahl naturschutzfachlich wertvoller Flächen werden von den Landwirtinnen und Landwirten programmgemäß bewirtschaftet bzw. gepflegt. Die Landwirte treten an den Ansprechpartner Biologische Station – der für die Maßnahmen des Kreiskulturlandschaftsprogramms verantwortlich ist – heran, um ggf. förderwürdige Flächen vorzustellen. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Biologischen Station übernehmen soweit wie möglich die Formalia und arbeiten eng mit den Bewirtschaftern zusammen. In dieser personalisierten Form der Abwicklung dürfte ein Großteil des Erfolges begründet liegen. Weiterhin nicht zu unterschätzen ist selbstverständlich die Zusatzverdienstmöglichkeit für die Landwirte. In die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes fließt zudem ein Großteil des für den Naturschutz zur Verfügung stehenden Naturschutzbudgets des Kreises (bei der Umsetzung des Kreiskulturlandschaftsprogramms sind kommunale Eigenmittel erforderlich).
- In Niedersachsen hingegen, wo zeitgleich mit der Erhebung im Kreis Euskirchen eine Befragung der Mitarbeiter des Landkreises Osnabrück bzgl. kommunaler Naturschutzleistungen durchgeführt wurde, existieren keine Vertragsnaturschutzprogramme mit kommunaler Beteiligung. Generell wurde von den Ansprechpartnern bemerkt, dass nur sehr wenig Landesmittel in solche Vertragsnaturschutzprogramme fließen und auch keine Biologischen Stationen oder ähnliche Institutionen zur Betreuung der Landwirte zur Verfügung stehen. Daher wurden zu jenem Zeitpunkt nur sehr wenige Maßnahmen gefördert, die zudem in der Regie der Landwirtschaftsbehörden lagen.

Das Aufbringen des Eigenanteils von 50 % durch die Länder, der die Voraussetzung für einen Erhalt der EU-Beihilfen ist, stößt zunehmend auf Kritik, besonders, wenn es sich um die Förderung von Maßnahmen in überregional bedeutenden Flächen handelt (v.a. FFH-Gebiete). Gerade die Förderung

durch die Vertragsnaturschutzprogramme bzw. durch die gebietspezifischen Teile der Agrarumweltmaßnahmen stellt die in qualitativer Hinsicht wesentlich wichtigere Förderalternative zu den allgemeinen Agrarumweltmaßnahmen dar. Stehen nicht ausreichend finanzielle Eigenmittel der Länder bereit, entfällt dieses Instrument. Auch ergibt sich durch die Regelung, die übrigens in der föderalen Struktur begründet liegt, ein deutlicher Nachteil zuungunsten der Flächenländer.

Zudem besteht die Notwendigkeit, die *Prämienhöhen* zu überprüfen: Die Begrenzung der Ausgleichszulage für FFH-Gebiete auf 200 € (vgl. Tabelle 32, S. 181) hat in der Praxis dazu geführt, dass die Anforderungen an diese Kostengrenze angepasst wurden (Kompensation entstehender Nutzungseinbußen) und nicht umgekehrt die Anforderungen durch entsprechend Prämien abgegolten werden können (SRU 2004, 145). Ob das den fachlichen Anspruch zur Erhaltung der Arten oder Biotope erfüllt, sei dahingestellt. Andere Prämien hingegen sind viel zu hoch bemessen, da sie nur einen geringen Zusatzaufwand erfordern und/oder auch ohne Förderung die aktuelle Wirtschaftsweise beibehalten würde. Die so entstehenden Mitnahmeeffekte sind ineffizient. Es muss also eine Anpassung der Prämienhöhe an tatsächlich erforderliche Kosten plus Anreizkomponente vorgenommen werden, was eine flexible Gestaltung regionsabhängiger Prämien bedeutet (und z.T. schon praktiziert wird). Zudem zeigt sich bei einem Vergleich der Prämienhöhen für konventionelle Produktion (z.B. Prämien für bestimmte Erzeugnisse, vgl. Tabelle 29) mit den Prämien für umweltgerechte Produktionsweisen (vgl. Tabelle 32), dass die Honorierung der beiden Produktionsweisen zumeist *nicht* unterschiedlich hoch ausfällt.

Ein weiterer Kritikpunkt an den Umweltprogrammen besteht darin, dass die Zuständigkeiten für die Abwicklung bei den für die Landwirtschaft zuständigen Behörden liegen, Naturschutzbehörden hingegen nur ggf. zur Auswahl förderwürdiger Flächen oder zur Kontrolle von Maßnahmenerfüllung hinzugezogen werden. Auf diese Weise ist eine ausreichende Berücksichtigung naturschutzfachlicher Gesichtspunkte nicht gewährleistet.

In ihrer bisherigen Konzeption als einzelbetriebbezogene, unabgestimmte Förderung können die Agrarumweltmaßnahmen nur einen begrenzten Beitrag zu einer strategischen, fachlich abgestimmten flächendeckenden Naturschutzpolitik leisten. Ineffizienzen resultieren insbesondere der Einzelförderung (Förderung kontraproduktiver Maßnahmen). Daher wäre für die Zukunft eine Neuorganisation der Agrarumweltprogramme geboten. Vorteilhaft erscheint in diesem Zusammenhang eine Ausrichtung der Fördermaßnahmen an einer flächendeckenden – durch die Partizipation der Kommunen geprägten – Gesamtstrategie, wie es bisher schon in einigen (wenigen) Gemeinden praktiziert wird (s. dazu Abschnitt 8 „Best practice“ bzw. Abschnitt 9 „Vision“).

4.3 Fazit: Anreize für eine flächenschutzkonforme Landwirtschaft

Derzeit bestehen für die Landwirte vergleichsweise wenig Anreize, flächenschutzkonform zu wirtschaften, da

1. die konventionelle Art der Landwirtschaft, die, intensiv betrieben, für massive Umweltprobleme verantwortlich zeichnet, gesetzlich privilegiert ist (Landwirtschaftsklausel),

2. die konventionelle Art der Landbewirtschaftung in der Vergangenheit wie heute massiv finanziell unterstützt wurde bzw. wird.

Die demgegenüber installierten Zuweisungssysteme für eine flächenschutzkonforme Landbewirtschaftung – Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme – nahmen sich bisher als eher bescheidene Anreizegeber für flächenschutzkonforme Landwirtschaft aus, da die bereitgestellten Finanzmittel nur einen Bruchteil der Ausgaben für die Unterstützung konventioneller Betriebspraktiken darstellt (Vergleich GAP: Finanzmittel 1. Säule 40,2 Mrd. €, 2.Säule 5,4 Mrd. € für 2004, vgl. Tabelle 28). Berücksichtigt man zudem, dass die Anforderungen vieler allgemeiner Agrarumweltmaßnahmen (z.B. allgemeine Extensivierungsförderung) nur marginal über den üblichen Bewirtschaftungspraktiken liegen und hohe Mitnahmeeffekte zu verzeichnen sind, ist der tatsächliche Effekt für die Flächenqualität als gering einzustufen – was die allgemeine Kritik von Seiten der Sachverständigen für Umweltfragen oder anerkannter Naturschutzverbände bestätigt. Anders sieht die Beurteilung für die Vertragsnaturschutzprogramme aus, da die einzelflächenbezogene Förderung genau auf die jeweiligen Pflegeerfordernisse abgestimmt werden kann. Hier allerdings besteht das Problem, dass durch die Länderkompetenz im Naturschutz diese für die Aufbringung des Eigenanteils an den naturschutzspezifischeren Fördermitteln allein verantwortlich zeichnen. Somit werden häufig Fördermittel nicht in den Regionen in Anspruch genommen, wo sie naturschutzfachlich am dringendsten benötigt würden, sondern dort, wo die Eigenmittel zur Inanspruchnahme der EU-Fördergelder aufgebracht werden können.

Für die Zukunft bleibt abzuwarten, inwieweit der Einsatz erhöhter, u.a. durch Modulation aufgestockter Fördermittel positive Auswirkungen für den qualitativen Flächenschutz nach sich zieht. Nach Deutschland fließen 90 % der über die Modulation gewonnenen Mittel zurück und werden über die GAK verteilt. Der Fördertitel „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ (umfasst Ausgleichszulage sowie Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung), beträgt für 2004 auf diese Weise ca. ein Viertel der Gesamtsumme der GAK-Mittel. Die Grundkritik an der weiterhin unveränderten Art der Förderung (unspezifische Breitenförderung) bleibt allerdings auch hier bestehen, sodass eine konsequente Umstrukturierung der Förderprogramme geboten erscheint.

Generell ist es jedem Landwirt überlassen, die Art der Bewirtschaftung auf sein persönliches Kosten-Nutzen-Kalkül auszurichten. Auch hier gilt: Flächenschutz wird nur dann umgesetzt, wenn er sich finanziell lohnt. Bisher ist die mit Flächenschutzzielen zu vereinbarende Landwirtschaft bzw. die Teilnahme an Förderprogrammen zumeist auf Randgebiete beschränkt: Grenzertagsstandorte und Berggebiete. Eine flächendeckende Umstellung auf – zumindest – verträglichere Bewirtschaftungsweisen wäre im Interesse großräumiger Lebensraumverbesserung und -erhaltung wünschenswert. Voraussetzung hierfür wäre eine Ausweitung und Verbesserung der Förderprogramme einerseits und eine konsequentere Umstellung auf produktionsunabhängige Beihilfen sowie Kopplung an Umweltauflagen erfordern.

5 Akteur Landwirtschaft: Reformvorschläge

Um die negativen Umweltfolgen, die die intensive Landwirtschaft nach sich zieht, zu vermindern, muss eine Reform von Vorgaben und Instrumenten, insbesondere den Finanzierungsmechanismen vorgenommen werden: Eine Rückführung der Förderung konventioneller Bewirtschaftungsmethoden, die nachweislich Schädigungen der Agrarökosysteme nach sich ziehen, sollte mit einer konsequenten Einbindung und Berücksichtigung von Umweltbelangen sowie einer Ausrichtung von Vorgaben und Finanzierungsmechanismen an Umwelterfordernissen einhergehen. Hierbei geht es nicht um „Ordnungsrecht versus ökonomische Instrumente im landwirtschaftlichen Bodenschutz“ (ROTHSTEIN, SCHRÖDER 2003), sondern um eine wirkungsvolle Ergänzung der beiden unterschiedlichen Steuerungstypen.²²⁹

5.1 Anpassung des ordnungsrechtlichen und planerischen Rahmens

5.1.1 Definition und Operationalisierung der „guten fachlichen Praxis“

Die Fiktion der Landwirtschaftsklausel, die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft diene i.d.R. den Zielen des Naturschutzes, sollte an die Realität angepasst werden: Entweder werden Kriterien für eine akzeptable, da tatsächlich weitgehend naturkonforme Wirtschaftsweise aufgestellt, oder die konventionelle Wirtschaftsweise wird realitätsnah – nämlich als in erster Linie naturschädigend – eingestuft. Bisherige Versuche, die sog. „gute fachliche Praxis“ zu definieren (Ansätze im Bundesbodenschutz- und Bundesnaturschutzgesetz, vgl. Abschnitt 4.1.1), bleiben zu unkonkret, als dass sich zu befolgende Richtlinien ableiten ließen. Gefordert sind klare, flächen- oder mengenbezogene Vorgaben, die Richtwerte darstellen. Zu regelnde Sachverhalte sind zulässige Stickstoffmengen (Obergrenzen, evtl. flankiert durch Stickstoffüberschussabgabe, s.u.), Einsatz von sonstigen Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln, Bewirtschaftungsmethoden etc.²³⁰

Es sind standortabhängige Unterschiede – schlagspezifisch – zu berücksichtigen, da sich eine „gute fachliche Praxis“ eng an den Gegebenheiten der Bodenbeschaffenheit zu orientieren hat. Ist eine derartige Klassifizierung zu speziell, da im Prinzip für jeden einzelnen Hof eine eigene Definition seiner fachlichen Praxis zu geschehen hat, müssen anders herum Ausschlusskriterien gefunden werden, was gute fachliche Praxis nicht ist (evtl. alles über x % Überschuss). Eine weitere Möglichkeit ist eine klare Definition von Leistungen, die auf jeden Fall über eine „Standardleistung“ hinausgehen, d.h. die Festlegung von honorierungswürdigen Leistungen, die der Landwirt als Spillovers erbringt.

²²⁹ ROTHSTEIN, SCHRÖDER (2003) beschäftigen sich mit den Grundtypen der Steuerung Ordnungsrecht, Umwelthaftung, handelbare Umweltrechte, Umweltabgaben, Markttransparenz und Subventionen und der sinnvollen Anwendung und ggf. Kombination dieser Instrumente.

²³⁰ Derzeit steht eine Überarbeitung der Düngeverordnung durch das BMVEL an.

5.1.2 Harmonisierung der planerischen Vorgaben

Die verschiedenen sektoralen Planungen sollten besser als bisher aufeinander abgestimmt werden. Planungen, die den ländlichen Raum betreffen, werden weitgehend autonom erstellt – ohne Berücksichtigung, Anhörung oder Information der jeweils anderen Akteure bei der Planerstellung – obwohl sie (fast) denselben Planungsgegenstand behandeln. Gerade die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung und die Landschaftsplanung machen Vorgaben für die Nutzergruppen „Landwirtschaft“ sowie „ländlichen Tourismus“. Doch während die Landschaftsplanung nur unverbindliche Vorschläge unterbreiten kann, hat die AEP als Vorplanungsinstrument der GAK zwar offiziell auch nur Planungscharakter, kann aber über finanzielle Mittel zur Umsetzung verfügen, dient sie doch explizit der Koordination und Umsetzung der agrarfachlichen Maßnahmen (§ 1 (2) GAKG Vorplanung als Bestandteil der GAK). Parallel- und/oder Doppelplanungen bergen generell Ineffizienzen, die es zu vermeiden gilt. Durch Abstimmung und Zusammenarbeit könnten beide sektoralen Fachplanungen Ineffizienzen vermeiden und ihrem Ziel, ökologischen Erfordernissen gerecht zu werden, besser dienen. Häufig scheitern naturschutzfachliche Maßnahmen an mangelnder Information der Betroffenen, was durch Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachdisziplinen und frühzeitige Einbeziehung der Nutzergruppen²³¹ vermieden werden kann.

5.2 Reform der Finanzierungsmechanismen

5.2.1 Umstellung des Beihilfesystems

Auch und gerade vor dem Hintergrund der neuen WTO-Verhandlungen sowie der EU-Osterweiterung ist das Beihilfesystem der EU anzupassen, um die europäische Agrarproduktion erstens im Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen und zweitens finanzierbar zu halten. Ein weiterer wichtiger Grund zur Umstellung des Beihilfesystems ist die Erwartung der Öffentlichkeit bzgl. Transparenz der Landwirtschaftssubventionen: zum einen die grundsätzliche Rechtfertigung, einem im europäischen Vergleich geringen Bevölkerungsanteil fast die Hälfte der gesamten EU-Ausgaben zu widmen, zum anderen die Rechtfertigung von Subventionierung nachweislich schädlicher Wirtschaftspraktiken.

Es sollte eine Umstellung der Beihilfen von bisher nahezu auflagenlos zu erhaltenden Direktzahlungen hin zu Beihilfen, die an nachprüfbaren Qualitätsstandards bemessen werden, erfolgen. Nach Ausführungen des SRU ist die Cross Compliance in dieser Hinsicht nicht ausreichend, zumal bestimmte Betriebszweige wie die Tierproduktion überhaupt nicht erfasst werden. Ein Schweinemastbetrieb z.B., der unbestritten erhebliche Umweltwirkungen mit sich bringt, erhält überhaupt keine Direktzahlungen, sodass er auch nicht über die Cross Compliance erreicht werden kann (vgl. u.a. Abschnitt 4.2.4.4).

Grundsätzlich muss eine Aufhebung der Konkurrenzsituation der Beihilfen für konventionelle und ökologische Wirtschaftsformen erfolgen: Weder dürfen kontraproduktive Fördertatbestände fortbestehen, noch die Prämien für konventionelle Landbewirtschaftung die ökologischer Art übersteigen.

²³¹ Dies gilt analog für die Forstwirtschaft.

Weiterhin ist das Ungleichgewicht hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der ersten und zweiten Säule auszugleichen: Es müssen verstärkt Mittel in die Verbesserung der Produktionsstrukturen und Qualitätsverbesserung sowie nachhaltige Wirtschaftsweisen gelenkt werden (2.Säule), damit einerseits die Landwirte konkurrenzfähig produzieren können und gleichzeitig Ressourcen gespart werden.

Bei der Umstellung des Beihilfesystems ist allerdings auf eine sozialverträgliche Ausgestaltung zu achten, da die Landwirte ihre Betriebe nicht ad hoc auf neue Anforderungen umstellen können. Ggf. sind für die Umstellung auf ökologischere Produktionsweisen als Übergangsregelung z.B. einmalige Sonderprämien notwendig (wie bereits vorhanden). Auch der SRU (2004, 41) weist auf erhebliche soziale und arbeitsmarktpolitische Implikationen einer liberalisierten Agrarpolitik hin.

Im Zuge einer Umstellung des Beihilfesystems auf umweltkonforme Unterstützung sollten die vorhandenen Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme ausgeweitet werden. Hierzu muss zum einen eine operationalisierbare Form der guten fachlichen Praxis gefunden werden (s.o. Abschnitt 5.1.1), zum anderen die bestehenden Honorierungsprogramme effektiviert werden (s. ausführlich Abschnitt 5.2.3).

5.2.2 Einführung umweltbezogener Abgaben

Stickstoff und Phosphor aus landwirtschaftlicher Düngung sind die Hauptfaktoren für die Eutrophierung vieler Biotope. Stickstoffüberschüsse entweichen als Ammoniak, molekularer Stickstoff oder Lachgas in angrenzende Biotope und schädigen diese mitunter schwer (vgl. auch Waldzustandsbericht, Abschnitt 6).

Der SRU (2004, 217) schlägt daher beispielsweise eine Begrenzung auf zulässige Überschüsse von 40 kg N/ha vor, die Nachhaltigkeitsstrategie strebt einen maximalen Stickstoffüberschuss von 80 kg N/ha/a bis 2010 (BUNDESREGIERUNG 2002, 114, zit. in SRU). Um die Landwirte nicht unmittelbar zur Einhaltung der Grenzwerte zu zwingen, sich durchschnittlich aber dem Ziel 80 kg N/ha/a zu nähern, sieht der SRU eine Stickstoffüberschussabgabe auf Stickstoffüberschüsse > 40 kg N/ha/a vor.

Bisher existieren zudem weder quantitative noch zeitliche Vorgaben für Pflanzenschutzmittel-Einsatz (SRU 2004, 44), daher wäre auch in diesem Fall eine Reglementierung durch Abgaben zu überdenken. In Skandinavien gibt es bereits eine derartige PSM-Abgabe (NIENHAUS, KNICKEL 2004).

5.2.3 Umgestaltung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme

Wenn es Konsens ist, dass für die Bereitstellung ökologischer Leistungen über die „gute fachliche Praxis“ (die abschließend zu definieren wäre, s.o.) hinaus ein preisliches Äquivalent für die Leistungsersteller zu gewähren ist, dann ist die konsequente Anwendung von Agrarumwelt- und Vertragsnatur-

schutzprogrammen folgerichtig.²³² Damit diese tatsächlich einen Beitrag zur qualitativen Aufwertung von Flächen leisten können, sind bestehende Ineffizienzen zu beseitigen.²³³

Folgende Umgestaltungsanforderungen sind daher zu erfüllen:

- Klare Zielbestimmung: verbindliche (Minimal-)ziele:
- Vergabe von Fördermitteln anhand ergebnisorientierter Kriterien
- Konzentration der Fördermittel auf prioritäre Förderregionen statt Gießkannenprinzip
- höhere Mitbestimmung der unteren Ebenen
- Kooperation von Landwirtschaft, Forst und Naturschutz
- Vereinfachung und Bündelung von Zuständigkeiten
- regelmäßige Evaluierung.

Es existieren unterschiedliche Modelle, die zumindest einige dieser Kriterien berücksichtigen, und daher an dieser Stelle kurz vorgestellt werden. Vorrangiges Ziel der hier präsentierten bereits praktizierten Modelle – Ökopunktemodell Niederösterreich sowie MEKA Baden-Württemberg – ist eine *ergebnisorientierte* Förderung, bei der ökologisch orientierte Maßnahmen anhand eines bestimmten Punktesystems bewertet bzw. honoriert werden. Ein weiteres Modell, das vorgestellt wird, berücksichtigt zudem Kosteneffizienzgesichtspunkte (Ökopunktemodell mit Bieterverfahren).

Ökopunktemodell Niederösterreich

Das Ökopunktemodell Niederösterreich – „Regionalprojekt Ökopunkte Niederösterreich“ (MAYRHOFER, SCHAWERDA, STREERUWITZ 1991; NIEDERÖSTERREICHISCHE AGRARBEHÖRDE 1999)²³⁴ – ist ein für Niederösterreich geltendes Teilprogramm des ÖPUL (Österreichisches Umweltprogramm), das seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1995 Umweltleistungen landwirtschaftlicher Betriebe honoriert. Während das ÖPUL – ähnlich wie die deutschen Agrarumweltprogramme – für bestimmte Bewirtschaftungsauflagen fixe, zumeist hektarbezogene Prämien festlegt, werden im Ökopunkteprogramm bestimmte Ökopunktzahlen pro Hektar – die je nach Art der ökologischen Leistung variieren – vergeben. Die Bewirtschafteter legen sich dementsprechend nicht auf eine bestimmte Einzelmaßnahmendurchführung fest, sondern entscheiden selbst, welche Wirtschaftsweise sie wählen, um eine bestimmte Ökopunkteanzahl zu erhalten. Dementsprechend fließen *alle* auf den Flächen unternommenen Maßnahmen bzw. Wirtschaftsweisen in die abschließende Berechnung ein.

²³² Dann könnten diese auch in größerem Ausmaß zur Landschaftserhaltung eingesetzt werden, s. Vorschlag in Abschnitt 9.

²³³ Um eine Umstellung der Landwirtschaft auf nachhaltigere Wirtschaftsweisen insgesamt zu gewährleisten, müsste der Anteil der Finanzmittel, die in diese Säule fließen, allerdings erheblich ausgeweitet bzw. umgeschichtet werden. Bisher müssen umweltbezogene Maßnahmen in ihrer Prämienhöhe mit Direktzahlungen und Tierprämien konkurrieren, die ohne Umweltauflagen zu erhalten sind (s.o.): Die Anreizkomponente im Vergleich zur konventionellen Flächenprämie ist häufig zu gering bemessen, da der Aufwand der ökologischen Landbewirtschaftung höher ist.

²³⁴ Siehe dazu auch die Internetseiten des Landes Niederösterreich: <http://www.noel.gv.at/service/abb/programm.htm> (Stand 29.04.2003).

Pro Ökopunkt erhält der Landwirt eine entsprechende Prämie, d.h. je höher die im Betrieb erwirtschaftete Gesamtpunktzahl, desto höher ceteris paribus die Zuweisung. Die Gesamtpunktzahl ergibt sich aus der Wirtschaftsweise sowie den auf den Flächen enthaltenen Landschaftselementen²³⁵, die ganz oder mit bestimmten Flächenanteilen in die Berechnung eingehen. Je mehr Landschaftselemente vorhanden sind, desto höherwertig ist die Landschaft. Die Punktspannen für bestimmte Wirtschaftsweisen sowie für Landschaftselemente sind in der folgenden Tabelle 33 wiedergegeben. Wie sich aus der Aufstellung ersehen lässt, werden je nach Ausprägung der Wirtschaftsform Plus- oder Minuspunkte vergeben; Landschaftselemente werden immer positiv bewertet.

Tabelle 33: Punktespannen des Ökopunktemodells Niederösterreich für bestimmte Wirtschaftsweisen bzw. Landschaftselemente

Art der Kultur	Berechnung der Gesamtpunktzahl (Einzelpunktzahlen Wirtschaftsweise plus Punkte für Landschaftselemente)	Punktespannen
Äcker und Dauerkulturen	Wirtschaftsweise:	
	Fruchtfolge	0 bis +7
	Bodenbedeckung	0 bis +7 (12)
	Düngeintensität	-9 bis +6
	Düngerart/Ausbringung	-6 bis +7
	Schlaggröße	0 bis +5
	Pflanzenschutzmitteleinsatz	-7 bis 0
	+	
	Landschaftselemente	0 bis +30
Grünland (Wiesen und Weiden)	Wirtschaftsweise:	
	Schnitthäufigkeit/Bestoßung	0 bis +6
	Düngeintensität	-6 bis +8
	Düngerart/Ausbringung	-6 bis +5
	Grünlandalter	0 bis +5
	Pflanzenschutzmitteleinsatz	-7 bis 0
		+
	Landschaftselemente	0 bis +30

Quelle: MAYRHOFER 2000

Die formale Abwicklung des Regionalprojektes obliegt der Niederösterreichischen Agrarbezirksbehörde, bei der die noch nicht teilnehmenden Betriebe zunächst eine „Vor Anmeldung“ für das Ökopunkteprojekt sowie ein Parallelantrag für Maßnahmen des ÖPUL abgeben. Im ersten Jahr hat der teilnahmewillige Landwirt detaillierte Informationen pro Schlag bzgl. Viehbestand, Düngung, Schlaggrößen, Weidezeiten etc. sowie eine gesonderte Stickstoffbilanzierung zu erbringen. Die Landschafts-

²³⁵ Landschaftselemente sind laut MAYRHOFER (2000, 59) „naturnahe Flächen, die nicht als Grünland, Acker oder Dauerkultur genutzt oder nur geringfügig genutzt werden (Obst, Streu, Holz, einmalige Pflegemahd).“ Wertvolle, durch extensive Nutzung entstandene Lebensräume für Tiere und Pflanzen (Feucht-, Trockenwiesen etc.) sind Landschaftselement und Wirtschaftsfläche zugleich.

elemente werden von der Agrarbezirksbehörde erhoben und in die Bewertung eingestellt. In diesem ersten Jahr werden die für die erbrachte Wirtschaftsweise errechneten ÖPUL-Prämien denen der Gesamtpunkte gegenübergestellt, damit der Landwirt das für ihn günstigere Verfahren wählen kann. Erst danach müssen die Bewirtschafter sich verbindlich für eine der Prämienarten entscheiden.

MEKA Baden-Württemberg

Auch in Baden-Württemberg wird im Rahmen des MEKA (Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich) auf ein Punktesystem zur Honorierung ökologischer Leistungen von Landwirten zurückgegriffen. Der MEKA ist die Umsetzung der Europäischen Agrarumweltprogramme auf Ebene des Landes Baden-Württemberg. Seit 1992 (ausgehend von der VO (EWG) Nr. 2078/92) werden mit diesem Programm naturschonende Wirtschaftsweisen belohnt. MEKA II ist die aktuelle, fortentwickelte Auflage dieses Programms, basierend auf der neuen VO (EG) 1257/99 über die Förderung des ländlichen Raumes, über die seit dem Jahr 2000 die Honorierung abgewickelt wird.²³⁶

Die Berechnung der Prämienhöhe erfolgt nach einer Punktzahl, die der jeweiligen Maßnahme zugeordnet ist. Pro Punkt und Hektar werden 10 € gezahlt. Die Punktzahl richtet sich nach dem zu unternehmenden Mehraufwand, den Zusatzkosten und Ertragsausfall bei Anwendung einer bestimmten Wirtschaftsweise. Die Maßnahmen sind untereinander weitgehend kombinierbar. So ergibt sich die Prämienhöhe – wie im Ökopunktemodell Niederösterreich – aus der Summe aller Punkte, die durch bestimmte Maßnahmen auf einem Hektar erzielt werden können. Anders als in Österreich sind jedoch hier nicht bestimmte Wirtschaftsweisen vorgeschrieben, die alle zu berücksichtigen sind (siehe Tabelle 33, in der alle Wirtschaftsweisen aufgeführt sind), auch werden keine Minuspunkte verteilt. Zudem gilt beim MEKA eine fixe Punktezuordnung für bestimmte Maßnahmen; d.h. der Landwirt kann nicht – je nach Art der Bewirtschaftung (Düngeintensität, Bestoßung etc.) wie in Österreich – individuell die Höhe seiner Punktezahl bestimmen.

Die Antragstellung (eines sog. „Gemeinsamen Antrags“, in dem noch andere Programme abgehandelt werden) obliegt dem Bewirtschafter. Die jeweils zuständigen Ämter für Landwirtschaft, Landschaft- und Bodenkultur stellen Informationen zur Verfügung.

Ökopunktemodell mit Bieterverfahren

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen befürwortet ein Modell von KNORRING (2002): Es handelt sich ebenfalls um ein „Ökopunkte-Modell“, allerdings mit Bieterverfahren (analog geldpolitischem Zinstenderverfahren²³⁷). Zusätzlich zu der Vergabe von Ökopunkten wird vorgeschlagen, diese nicht

²³⁶ Einen Überblick über die Funktionsweise des MEKA II gibt beispielsweise die vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg herausgegebene Broschüre „MEKA II: Das erweiterte Programm für Landwirtschaft und Umwelt“ (o.J.).

²³⁷ „Zinstender“. 1. *Allgemein*: Refinanzierungsangebot der Deutschen Bundesbank; Erlangung kurzfristiger flüssiger Mittel durch Kreditinstitute unter Verpfändung von Wechseln oder Kreditforderungen an Wirtschaftsunternehmen. – 2. *Refinanzierungsablauf*: Die Bundesbank teilt den Kreditinstituten als Voraussetzung zur Teilnahme am Bietungsverfahren einen Bietungsmindestzinssatz, einen Bietungshöchstzinssatz und einen Bietungshöchstbetrag mit. Die Kreditinstitute offerieren in der Folge ihre Angebot unter Beachtung der genannten Voraussetzungen. Bei der amerikanischen Variante erhalten

für einen Preis von Null anzusetzen, sondern jeder Landwirt bzw. Bewirtschafter, der an der Teilnahme am Umweltprogramm interessiert ist, soll eine bestimmte Summe, die er zu zahlen bereit ist, für den Erwerb seiner Gesamt-Ökopunkte ausgeben: „Dabei wird das höchste ÖPP[Ökopunktpreis]-Gebot des Grenznachfragers nach Ökopunkten (ÖP), der Grenzkosten in Höhe von Null hat, dem Honorierungspreis (HP) entsprechen.“ (KNORRING 2002, 13)

Der Autor sieht folgendes Honorierungsverfahren vor (nach KNORRING 2002, 15f.):

1. Transformation ökologischer Leistungen in Ökopunkte
2. Kopplung der Punkte an einen bestimmten Preis; vorgeschlagen werden 50 € pro Punkt und Hektar
3. Zuteilung der Punkte für die jeweilige ökologische Leistung (Beispiel: „4 Ökopunkte/ha für die Erhaltung bzw. Schaffung der Artenvielfalt, z.B. gemessen an 4 bis 6 katalogisierten Zeigerarten auf Grünland nach einer vorgegebenen Messmethode, z.B. einer geteilten Diagonalmessung in ‚Armdistanz‘.“)²³⁸
4. Festlegung, Vergabe und Finanzierung einer Gesamtzahl von Ökopunkten, entsprechend ökologischem Ziel oder vorhandenen finanziellen Mitteln
5. Information und Beratung der Bewirtschafter bzgl. möglicher Realisierung von Ökopunkten auf ihren Flächen
6. Vergabe der Gesamtökopunkte und Aufteilung auf die einzelnen faktischen oder potenziellen Leistungsersteller durch Auktionierung im Preistenderverfahren mit amerikanischem Abrechnungsmodus
7. Handel mit Ökopunkten auf Sekundärmarkt
8. Auszahlung des Honorierungsbetrages nach Kontrolle der erbrachten Leistungen
9. Kontrolle z.B. durch Sachverständige aus Naturschutzverbänden
10. Periodischer Vergleich von erbrachten Leistungen und ökologischem Ziel sowie ggf. Anpassung von Ökopunktezahl bzw. Honorierungspreis.

Die Besonderheit des Bieterverfahrens besteht darin, dass eine ökonomisch effiziente Mittelvergabe aus staatlicher Sicht gewährleistet ist: Die Finanzierungskosten werden minimiert, da die Rente der Leistungsersteller weitgehend abgeschöpft wird. „Dies hätte den Vorteil, dass der 1996 (in) auf EU-Ebene vorgegebene Grenzwert, nach dem der Honorierungsbetrag als Zusatzeinkommen der Leistungsersteller 20% ihrer Einkommenseinbußen bzw. Zusatzkosten nicht übersteigen darf, wohl nahezu sicher eingehalten und selbst die von der WTO zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gefor-

die Kreditinstitute den gewünschten Betrag zum eigengebotenen Zins. Bei der holländischen Variante trennt die Bundesbank die Kreditwünsche nach einem (nicht bekannt gegebenen) Referenzzinssatz [...]. Nur Bieter, die den Referenzzinssatz geboten oder überboten haben, erhalten den Zuschlag“ (GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON, S. 3597).

²³⁸ Diese Methode wird in dem Faltblatt „Artenreiches Grünland. Anleitung zur Einstufung von Flächen für die Förderung im MEKA II“ des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg vorgestellt.

derte reine Einkommenskompensation nur unwesentlich überschritten werden dürften. Auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten durch ‚Beibehalter‘ und damit zusammenhängenden Problemen vielfältiger verfahrenstechnischer Art (AHRENS et al. 2000, 105 ff.) ist als gering einzustufen.“(ebenda).²³⁹

²³⁹ Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Landwirte generell zur Teilnahme an einem Ökopunkte-Verfahren zu bewegen sind, bei dem sie das Recht auf die Honorierung ihrer ökologischen Leistungen bezahlen müssen.

6 Akteur Forstwirtschaft: Vorgaben, Instrumente, Finanzierung

Die Forstwirtschaft ist ein weiterer wichtiger Akteur im Bereich des qualitativen Freiflächenschutzes. Die Bundesrepublik Deutschland ist immerhin zu fast 30 % mit Wald bedeckt, Tendenz steigend. Von den rund 11 Mio. ha Wald sind etwa 33 % Bundes- und Landesforsten, ca. 20 % Gemeinde-, Kreisforsten oder Forsten sonstiger Körperschaften öffentlichen Rechts und 44 % in Privatbesitz (s. Tabelle 34). Der überwiegende Teil des Waldes wird bewirtschaftet.

Tabelle 34: Aufteilung der Forsten in Deutschland nach Besitzverhältnissen

Aufteilung nach Besitzverhältnissen	Hektar	Prozent
Staatsforsten (Bund):	409.340	3,7 %
Staatsforsten (Land):	3.276.661	29,6 %
Körperschaftsforsten (Gemeindeforsten, einschl. Kreisforsten sowie Forsten von Gemeinde- und Kreisverbänden und Forsten sonstiger Körperschaften öff. Rechts)	2.160.189	19,5 %
Privatforsten	4.823.722	43,6 %
Treuhand	405.887	3,7 %
gesamt	11.075.799	100 %

Quelle: BWI² 2001/2002²⁴⁰

Wichtiger als seine reine Nutzfunktion als Rohstofflieferant sind die ökologischen Funktionen des Waldes als Lebensraum, Schadstoffpuffer (Regulierungsfunktion der Waldböden), für den Wasserhaushalt und die Luftreinhaltung. Ebenso übernimmt der Wald eine wichtige Rolle als Erholungsareal.

Umso alarmierender ist die Belastung des Ökosystems Wald durch Fragmentierung/Zerschneidung ehemals geschlossener Waldgebiete, Freizeitaktivitäten und erhöhte Schalenwildbestände sowie neuartige Waldschäden (Luftverunreinigungen, Säureeintrag sowie Stickstoffeintrag durch landwirtschaftliche Intensivnutzung). Der Waldzustandsbericht 2004 (BMVEL 2004a) vermeldet, dass die Schäden so gravierend sind wie nie zuvor: Bäume ohne erkennbare Schäden machen nur noch 28 % des Bestandes aus, die Warnstufe erreichen 41 % der Bäume, der Anteil mit deutlichen Schäden (Schadstufen 2-4) steigt auf 31 %. Dies ist der schlechteste Zustand seit Beginn der Zeitreihe 1984. Hierbei sind vor allem die Fichten und Buchen besonders schwer betroffen. Die Ursachen für eine derartige Verschlechterung des Kronenzustands sind multikausal: Es zeigen sich erst jetzt die Schäden durch das Trockenjahr 2003 in ganzem Ausmaß: Trockenstress und hohe Ozonwerte haben dem Bestand erheblich zuge-setzt, zumal die Wälder bereits durch langjährige Säure- und Schadstoffeinträge schwer vorbelastet waren. Hinzu kamen Insektenkalamitäten (massenhafte Vermehrung des Borkenkäfers) und im Fall der Buche starke Fruktifikation (BMVEL 2004a, 3).

Zur Erholung des Waldes sind dringend Gegenmaßnahmen erforderlich

- Reduzierung der Versauerung und des Stickstoffeintrags

²⁴⁰ Die Ergebnisse der Bundeswaldinventur sind nachzulesen unter <http://www.bundeswaldinventur.de>; Stand 03/2005. Anzumerken ist, dass die Zahlenangaben auf Stichproben beruhen und daher rechnungsbedingte Verzerrungen auftreten.

- Umbau zu naturnahen, stabileren Waldbeständen
- nachhaltige Forstbewirtschaftung.

Eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure ist hierbei geboten. Gefordert ist insbesondere die Landwirtschaft, die für die erhöhten Stickstoffeinträge maßgeblich verantwortlich ist. Zudem sind landwirtschaftliche Betriebe häufig zugleich Forstwirtschaftsbetriebe („Von den rd. 434.000 Betrieben, die 1998 in Deutschland Wald bewirtschafteten, waren 64 % zugleich landwirtschaftliche Betriebe“, BMVEL 2002, 4), sodass sie durchaus ein Eigeninteresse an der Gesundheit des Waldes haben dürften.

Im Folgenden werden zunächst die Vorgaben, Instrumente und Finanzierungsmechanismen der aktuellen Forstbewirtschaftung kurz dargestellt (Abschnitt 6.1), bevor ggf. Reformvorschläge entwickelt werden (Abschnitt 7). Um die Einbeziehung der Forst in eine Gesamtstrategie – zusammen mit anderen maßgeblichen Akteuren im Bereich des Flächenschutzes – geht es in den Abschnitten 8 „Best practice“ und 9 „Vision“.

6.1 Vorgaben und Instrumente

6.1.1 Internationale Abkommen und europäische Strategien

Für den Wald existieren unterschiedliche internationale (europäische und außereuropäische) Abkommen und Dokumente. So wurde z.B. auf der Konferenz von Rio das (bereits erwähnte) Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Inkrafttreten in Deutschland 21.03.1994) beschlossen, das die Vielfalt der Ökosysteme, Artenvielfalt und genetische Vielfalt propagiert. Diese Vereinbarungen gelten auch für Waldflächen.

Einige der internationalen Dokumente und Strategien werden in der „Strategie zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in den Wäldern Deutschlands“ der Bundesregierung aus dem Jahre 2000 berücksichtigt (BMELF 2000, 6).

- Arbeitsprogramm über biologische Vielfalt in Wäldern (Bratislava 1998)
- Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (Forstministerkonferenzen)
- Arbeitsprogramm zum Schutz und zur Förderung der biologischen Vielfalt in Waldökosystemen (1998 Lissabon)
- Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt (Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, 1998)
- Strategie der EU für die Forstwirtschaft (1998)

6.1.2 Bundeswaldgesetz und Gute fachliche Praxis

Das Bundeswaldgesetz (Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft, vom 2. Mai 1975, geändert durch Art. 2 (1) des Gesetzes vom 26.08.1998) enthält Vorschriften zu Erhalt und Bewirtschaftung der Wälder. Als Rahmenrecht bedarf es der Ausgestaltung durch die Bundesländer.

§ 1 Bundeswaldgesetz gibt den Gesetzeszweck wieder:

„Zweck dieses Gesetzes ist insbesondere,

1. den Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern,
2. die Forstwirtschaft zu fördern und
3. einen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer herbeizuführen.“

Es sollen demnach gleichzeitig die Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes erhalten und entwickelt werden. Der inhärente Interessenkonflikt wird antizipiert, indem bereits darauf abgehoben wird, ggf. einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Belangen der Nutzergruppen zu schaffen. Ausdrücklich gefördert werden soll die Forstwirtschaft – wobei nicht definiert wird, welche Pflichten dies umfasst. Allerdings gilt – ebenso wie für die Landwirtschaft – die Fiktion, dass die ordnungsgemäße Forstwirtschaft den Zielen des Naturschutzes (Bodenschutz, Flächenschutz) dient (Landwirtschaftsklausel, s. Abschnitt 4.1.1). Insofern ist die Forstwirtschaft eine gesetzlich privilegierte Bodennutzung.

Weiterhin sieht das Bundeswaldgesetz einen besonderen Schutz des Waldes vor Nutzungsumwandlung vor, da Wald nur mit Genehmigung anderen Nutzungen zugeführt werden kann (Erhaltung des Waldes § 9 Bundeswaldgesetz²⁴¹).

In der Tat scheint der Wald gut geschützt – zumindest *quantitativ*: Die Waldfläche in Deutschland nimmt kontinuierlich zu (STATISTISCHES BUNDESAMT 2004). Ob dies nun am besonderen gesetzlichen Schutz durch § 9 Bundeswaldgesetz liegt, an (Erst)aufforstungsprämien oder an der Tatsache, dass es weniger aufwändig (und günstiger²⁴²) ist, Ackerfläche in Bauland umzuwandeln als Wald, sei dahin gestellt.

An der *qualitativen* Ausstattung des Waldes in naturschutzfachlicher Hinsicht hat das Bundeswaldgesetz bisher weniger bewirken können: Obwohl die Standorte in Deutschland in erster Linie von Laub-

²⁴¹ Wörtlich heißt es in § 9 (1): „Wald darf nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (Umwandlung). Bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Genehmigung soll versagt werden, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn der Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist.“

²⁴² Landwirtschaftsfläche wird z.B. bei Ersatzgeldzahlungen im Rahmen der Eingriffsregelung mit 12,5 €/m² gehandelt (UBA 2003, 187).

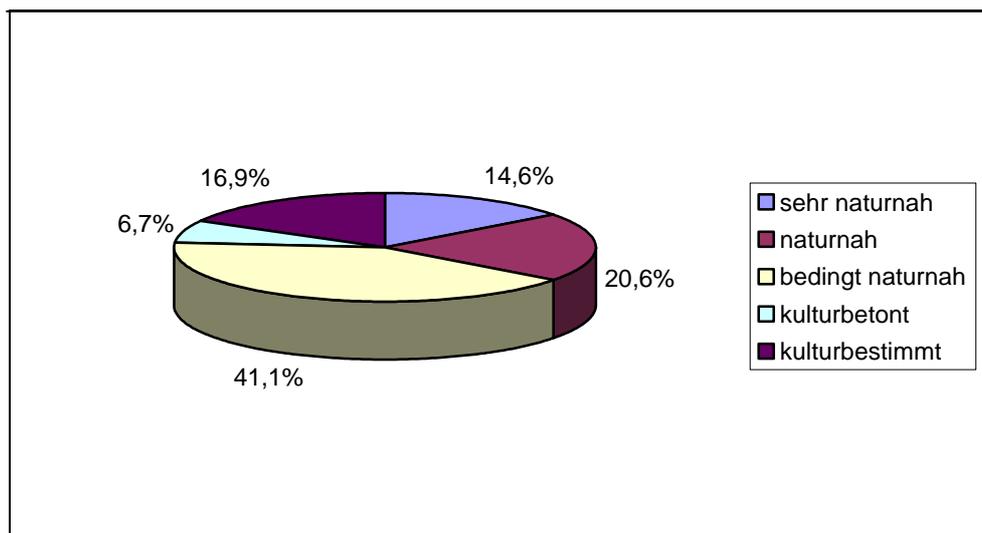
wald besiedelt wären – dominante Klimaxgesellschaft ist Buchenwald –, ist die Buche (*Fagus sylvatica*) nur auf 14 % der Waldfläche bestandsbildend (BMVEL 2004a; BIW² 2001/2002 meldet 16 % der Fläche, d.h. 1,7 Mio. ha von Buche bestanden). Die Eiche (*Quercus robur* und *Q. petraea*) besiedelt 9 %, sonstige Laubbäume 11 % der Waldflächen. Dominierend sind Fichte (*Picea abies*) und Kiefer (*Pinus sylvestris*), die an sich nur auf nährstoffarmen oder sehr feuchten Standorten natürlich vorkämen (auf guten Standorten verdrängt durch die dominierende Buche).

Die Bevorzugung von Nadelbäumen aufgrund ihrer Robustheit, guter Wuchsleistung und des hohen Holzbedarfs für Bau und Bergbau, aber auch aufgrund massenhaft verfügbaren Saatguts geht bereits auf eine große Aufforstungswelle devastierter Flächen im 19. Jh. zurück und wurde bis weit in 20. Jh. beibehalten.²⁴³ Besonderer Beliebtheit erfreut sich aus diesen Gründen derzeit die Douglasie (*Pseudotsuga menziesii*, sehr ertragreiche Art). Artfremder Besatz von Standorten – also z.B. Nadelbestockung auf Laubstandorten oder nichteinheimische Nadel-/Laubbaumarten – sowie ortsfremdes Saatgut erschweren allerdings die Bildung stabiler Bestände wie es autochthone Arten können. (BMVEL 2004a)

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass in Deutschland ein guter Teil der Bestände eine Mischung aufweist: Vielen Forsten – gerade auch in privatem Besitz – sind durch Fördermaßnahmen Laubbestände beigemischt. Die folgende Abbildung 11 zeigt die Anteile naturnaher Waldflächen bzw. die Naturnähe der Baumartenzusammensetzung der Hauptbestockung.

Immerhin 14,6 % der vorhandenen Bestockungstypen sind hinsichtlich ihrer Baumartenzusammensetzung als sehr naturnah und 20,6 % als naturnah einzustufen; das heißt aber auch, dass gut zwei Drittel der Waldfläche eher bedingt naturnah und kulturbetont bzw. -beeinflusst sind.

Abbildung 11: Anteile der Waldfläche nach Naturnähe der Baumartenzusammensetzung der Hauptbestockung



Quelle: BWI² 2001/2002

²⁴³ Informationen aus <http://www.bundeswaldinventur.de> am 12.03.2005.

Die projektierte Novellierung des Bundeswaldgesetzes strebt eine weitere Stärkung der naturnahen Forstwirtschaft an, die neben ökonomischen auch und vor allem die ökologischen Funktionen des Waldes berücksichtigt (vgl. auch Abschnitt 7.1). So sieht der Entwurf – laut Eckpunktepapier des BMVEL (2004) – u.a. eine Einschränkung bestimmter Wirtschaftsweisen vor, z.B. des Kahlschlags, und eine genauere Definition der „Guten fachlichen Praxis“, um eine schärfere Trennung ordnungsgemäßer Maßnahmen von den darüber hinausgehenden, entschädigungspflichtigen Maßnahmen vornehmen zu können.

Im Rahmen eines Forschungsprojektes von WINKEL, VOLZ (2003) wurde eine Definition der „Guten fachlichen Praxis“ der Forstwirtschaft erstellt. Die Autoren haben unter Beteiligung forst- und naturschutzfachlicher Experten 17 Kriterien der Guten fachlichen Praxis in der Forstwirtschaft als Diskussionsgrundlage für einen politischen Aushandlungsprozess zusammengestellt.

Tabelle 35: Kriterien der guten fachlichen Praxis in der Forstwirtschaft nach WINKEL/VOLZ (2003)

Kriterien der Guten fachlichen Praxis	
1	Naturverjüngung – bevorzugen
2	Sukzessionale Elemente – integrieren
3	Sukzessionsflächen – als Wiederbegrünung
4	Befahren des Waldbodens – nicht flächig
5	Bodenbearbeitung – auf notwendiges Maß beschränken
6	Walderschließung – möglichst schonend, Schwarzdecken vermeiden
7	Mindestalter von Endnutzungsbeständen – Nadelbestände > 50 Jahre, Laubbestände > 70 Jahre
8	Schutz von Biotopbäumen
9	Integrativer Naturschutz im Wirtschaftswald
10	Waldränder – in ökologischer Funktion erhalten
11	Einsatz von Pestiziden auf Minimum reduzieren, Herbizide nur mit Ausnahmegenehmigung verwenden, Holzschutzmittel weitgehend vermeiden
12	Schalenwildbewirtschaftung anpassen
13	Gentechnik ist kein Kriterium der guten fachlichen Praxis der Forstwirtschaft
14	Reinbestände fremdländischer Arten > 3 ha vermeiden
15	fremdländische Baumarten < ein Drittel der Bestände
16	Düngung des Waldes – nur bei Behebung anthropogener Beeinflussung
17	Kahlhiebverbot

Quelle: nach WINKEL, VOLZ 2003

Ein Gutachten von der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) von THOROE et al. (2003, im Auftrag des BMVEL), das durchaus als „Gegengutachten“ interpretiert werden kann, sollte u.a. die ökonomischen Implikationen der Vorschläge von WINKEL/VOLZ erhellen. Gegenstand der Untersuchung war:

- Überprüfung wirtschaftlicher Auswirkungen etwaiger Gesetzesänderungen (des BWaldG),
- Stellungnahme zur Vollständigkeit der von WINKEL/VOLZ aufgestellten Kriterien, d.h. Deckung der Kriterien der guten fachlichen Praxis mit denen der nachhaltigen, ordnungsgemäßen Forstwirtschaft und evtl. Ergänzung um soziale und ökonomische Aspekte.

THOROE et al. kritisieren, dass die Forderungen der Autoren des obigen, vom BfN (Bundesamt für Naturschutz) finanzierten Forschungsprojektes zu weitgehende ökologische Standards setzen, die erheblich über die – nicht näher definierte – „ordnungsgemäße“ Forstpraxis der Ländergesetze und des Nationalen Waldprogramms (s. Abschnitt 6.1.3) hinausgehen. Auf diese Weise würden Gemeinwohl-forderungen aufgestellt, die eine deutliche Zusatzarbeit für die Forstwirtschaft bedeuten und – als gute fachliche Praxis definiert – *nicht* abgegolten würden. THOROE et al. fordern daher eine Ergänzung der als rein naturschutzfachlich bezeichneten Kriterien um ökonomische und soziale Aspekte, um den Dreiklang der Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Würden die „weichen“, da auslegungsbedürftigen, Kriterien zu scharf ausgelegt, bestehe die Gefahr, dass ein zu hohes Maß an Naturschutz auf Kosten der Waldbesitzer durchgeführt werden müsse. Da die Waldwirtschaft sowieso schon weitgehend unrentabel sei, würde auf diese Weise die Existenz vieler Betriebe gefährdet.

Auf dieses Gegengutachten erfolgte eine Stellungnahme von WINKEL und VOLZ (2003), in der auf die teilweise recht harsche Kritik eingegangen wird. Die Definition der Guten fachlichen Praxis bleibt unter den Experten also umstritten. In welcher Form eine gesetzliche Definition der Guten fachlichen Praxis in die Novellierung des BWaldG – so sie denn kommt – eingeht, ist weiterhin offen.

6.1.3 Nationales Waldprogramm (NWP)

Die Erstellung eines Nationalen Waldprogramms (NWP) geht zurück auf die UNCED-Konferenz von Rio de Janeiro 1992. Erhaltung und nachhaltiger Bewirtschaftung von Wäldern wurde hier ein großer Stellenwert eingeräumt. Nationale Waldprogramme dienen der Operationalisierung und Umsetzung der UNCED-Beschlüsse für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung.

Auch die Bundesrepublik Deutschland hat die Abkommen für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung unterzeichnet und darauf hin die Aufstellung eines NWP initiiert. Dieses versteht sich in erster Linie als Anstoß eines offenen Dialogprozesses, innerhalb dessen unverbindliche, politische Leitlinien und darauf aufbauende Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden.

Der Beginn der Erarbeitung des NWP in Deutschland begann 1999 mit der Aufstellung von Handlungsfeldern. In den Jahren 2001-2003 wurde in einer 2. Phase ein Leitfaden erarbeitet, der in die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung integriert werden soll.

Akteure im Dialogprozess sind alle mit Wald befassten Gruppen, die bundesweit aktiv sind (Bundes- und Landesministerien, Bundesamt für Naturschutz, Bundeswaldbesitzerverbände, Universitäten, Forschungsinstitute, Forstunternehmerverbände, Jagdverbände etc.²⁴⁴)

6.1.4 Forstliche Rahmenplanung

Die forstliche Rahmenplanung nach §§ 6 und 7 Bundeswaldgesetz dient „der Ordnung und Verbesserung der Forststruktur und ist darauf gerichtet, die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschafts-

²⁴⁴ Eine vollständige Liste steht im Internet unter <http://www.nwp-online.de/nwp-a.htm> am 30.12.2004.

verhältnisse notwendigen Funktionen des Waldes nach § 1 Nr. 1 zu sichern“. Sie ist demnach eine sektorale Fachplanung für die Forstwirtschaft, die die Belange der Forststruktur und der verschiedenen Waldfunktionen berücksichtigen muss. Die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten; ebenso gilt das Abwägungsgebot für die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen mit anderen Belangen, bevor die Inhalte in die räumliche Gesamtplanung integriert werden (zur Raumplanung s. Abschnitt 2.2.3.1)

6.2 Finanzierung

6.2.1 GAK

Maßnahmen für die Forstwirtschaft können – wie Maßnahmen für die Landwirtschaft – über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK, ausführlich, s. Abschnitt 4.2) gefördert werden. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die nicht unbedingt qualitativen Flächenschutzzielen entsprechen; denn der Verwendungszweck laut GAK dient in erster Linie den Erfordernissen der Forstwirtschaft:

„Zuwendungszweck

Zur Unterstützung einer beständigen Entwicklung der Forstwirtschaft können folgende Maßnahmen gefördert werden, die der Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes, der Verbesserung der Produktions-, Arbeits- und Absatzbedingungen in der Forstwirtschaft sowie der Erhöhung der Stabilität der Wälder dienen“

Folgende Maßnahmenbündel sind für den Förderzeitraum 2005-2008 vorgesehen²⁴⁵:

- A. Waldbauliche Maßnahmen
- B. Forstwirtschaftlicher Wegebau
- C. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse
- D. Erstaufforstungsprämie
- E. Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
- F. Verbesserung und Rationalisierung der Bereitstellung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse
- G. Förderung von Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder

Schwerpunkt dieser Maßnahmenbündel ist offenbar nicht die naturschutzfachliche Qualitätssteigerung von Wäldern. Tatsächlich verbergen sich Maßnahmen zur Förderung des Umbaus von Wäldern zu naturnäheren Beständen unter dem Maßnahmenpaket G „Förderung von Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder“. Im Einzelnen kann gefördert werden:

- Erstellung von Gutachten, Vorbereitung der Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft
- Umbau von Reinbeständen in naturnahe Bestände

²⁴⁵ PLANAK-Beschlussfassung für den GAK-Rahmenplan 2005 – 2008, Stand: 08.12.2004

- Wiederaufforstung
- Pflege der Kultur oder der Naturverjüngung während der ersten fünf Jahre
- Gestaltung und Pflege naturnaher Waldaußen- und Waldinnenränder
- Beseitigung unerwünschter oder nicht standortgerechter Bestockung
- Pflanzung von heimischen Bäumen und Sträuchern einschließlich Kulturpflege
- Einsatz von Rückepferden

Für das Haushaltsjahr 2004 wurden in der GAK 62,448 Mio. € für forstliche Maßnahmen bereitgestellt.²⁴⁶ Die Länder integrieren die forstlichen Fördermaßnahmen in die Förderprogramme zum ländlichen Raum, analog den Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz mit der Landwirtschaft.

6.2.2 GAP

Die Forstwirtschaft gehört zu den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Im Rahmen der sog. „Aufforstungsverordnung“ (VO (EWG) Nr. 2080/92), eine der flankierenden Maßnahmen zur EU-Agrarreform von 1992, wurde erstmals die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen unterstützt, um zum einen die Veränderungen durch die Reform der Marktorganisation abzustützen und zum anderen langfristig eine Verbesserung der Waldressourcen zu erzielen und gleichzeitig Kohlendioxid zu binden (Treibhauseffekt mildern). Die Maßnahmen der Aufforstungsverordnung wurden – wie die Agrarumweltmaßnahmen – zu 50 % von der EU kofinanziert. Finanziell unterstützt wurden Aufforstungsmaßnahmen und Pflegemaßnahmen (bis zu 5 Jahre), Einkommensverluste durch die aus der Bewirtschaftung genommenen Fläche über 20 Jahre kompensiert.²⁴⁷

Durch die GAP-Reform von 1999 wurde die Aufforstungsverordnung aufgehoben und die forstliche Förderung in den Kontext „Ländlicher Raum“ gestellt (VO (EG) Nr. 1257/99). Zuwendungsempfänger sind private wie kommunale Waldbesitzer. Beihilfefähig sind nunmehr folgende Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Waldentwicklung²⁴⁸:

- Verbesserung nicht landwirtschaftlich genutzter Flächen: Aufforstung, Investitionen zur Wertsteigerung der Wälder und zur Verbesserung der Ernte, Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Produkte, Erschließung neuer Vermarktungswege, Gründung neuer Waldbesitzervereinigungen, Hilfen bei Schäden durch Naturkatastrophen oder Brände
- Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Prämien zwischen 185 und 725 €/ha; zur Kostendeckung von Anpflanzung und Unterhaltung sowie Ausgleich von landwirtschaftlichen Ertragsausfällen)

²⁴⁶ Es ist allerdings nicht aufgeführt, welche Mittel auf die einzelnen Posten entfallen, d.h. welcher Teil z.B. auf die Waldumbaumaßnahmen entfällt.

²⁴⁷ „Derzeit laufen in der Gemeinschaft 43 Programme, auf deren Grundlage 700 000 ha aufgeforstet wurden“ (EU-RECHNUNGSHOF 2000, 13 f.).

²⁴⁸ Internet-Seiten der EU: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60003.htm> am 02.01.2005.

- Erhalt von Wäldern mit Schutzfunktion und ökologischer Funktion in öffentlichem Interesse (Beihilfen zwischen 40 und 120 €/ha, je nach Kosten für Erhaltung und Aufwertung der Wälder und für Anlage von Brandschutzstreifen, die über den Bewirtschaftungserlös hinausgehen)

6.2.3 Vertragsnaturschutz

Die in der landwirtschaftlichen Praxis heute üblichen – und erfolgreichen – Vertragsnaturschutzprogramme finden in der Forstwirtschaft nur vereinzelt Anwendung. Die zögerliche Herangehensweise liegt zum Teil darin begründet, dass sowohl der Kostenaufwand für Maßnahmen an sich als auch entstehende Folgekosten schwer abzuschätzen seien und dementsprechend von allen Beteiligten gescheut werden. Ein weiterer Grund sind die erforderlichen langen Vertragslaufzeiten von mindestens 30 Jahren (AICHHOLZ, mündl. 2005), die bei den sich langsam entwickelnden Waldbiotopen nötig wären.

In jüngster Vergangenheit kommen auch im Bereich Forsten vertragliche Instrumente zunehmend zum Einsatz, vor allem im Zusammenhang mit der Pflege von FFH-Gebieten. Die Bundesländer legen Fördermaßnahmen rund um die Biotoppflege im Wald auf. Für Hessen existieren beispielsweise Musterverträge zwischen Forstverwaltung und privaten Waldbesitzern als Download im Internet. Gegenstand ist hier vor allem Pflege von FFH- und Vogelschutzgebieten, die eine entsprechende Verordnung ersetzen sollen. Vertragliche Regelungen zwischen privaten Waldbesitzern und Behörden existieren aber auch in anderen Bundesländern.

6.2.4 Zertifizierung

Seit einiger Zeit besteht die Möglichkeit, auf der Basis *freiwilliger Selbstverpflichtung* forstwirtschaftliche Betriebe zertifizieren zu lassen. Es existieren zwei Klassifizierungen: FSC und PEFC. Beide Zertifizierungstypen verpflichten sich der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, unterscheiden sich aber durch grundsätzlich andere Herangehensweisen:

- *FSC (Forest Stewardship Council)*: Das FSC ist eine einzelbetriebliche Zertifizierung nach internationalem Standard (seit 1997 in Deutschland, seit 2001 Deutscher FSC-Standard). Derzeit gibt es 496.126 Hektar nach FSC zertifizierte Fläche in Deutschland (Stand 16.11.2004). Grundlage ist die Einhaltung von zehn weltweit gültigen Prinzipien (Einhaltung der Gesetze, Besitzansprüche, Rechte indigener Völker, Beziehung zur lokalen Bevölkerung und Arbeitnehmerrechte, Nutzen aus dem Walde, Auswirkungen auf die Umwelt, Bewirtschaftungsplan, Kontrolle und Bewertung, Erhalt von Wäldern mit hohem Schutzwert, Plantagen) und von 56 Kriterien. Arbeitet ein Betrieb nach den Prinzipien und Kriterien, kann er das FSC-Siegel für Vermarktung und Werbung nutzen.
- *PEFC (Pan-European Forest Certification)*: PEFC ist eine regionale Zertifizierung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung (seit 2002 in Deutschland) und wurde im Rahmen eines europäischen Zertifizierungsprozesses entwickelt. PEFC wird als kostengünstige Alternative zu FSC von den meisten deutschen Landesforstämtern favorisiert.²⁴⁹ In Europa existierten 2001 bereits 33 Mio. ha

²⁴⁹ Die Anforderungen basieren auf DIN EN-Norm 45011.

PEFC-zertifizierte Flächen, (die meisten davon in Finnland mit ca. 21 Mio. ha), in Deutschland mehr als 3 Mio. ha (PEFC-Newsletter 2001).

Ein Forschungsprojekt zu den Zertifizierungstypen in einem Modellgebiet in Ostwestfalen-Lippe (THOROE 2000) hat nur relativ geringe Unterschiede bzgl. der Standards zwischen den beiden Zertifizierungssystemen in Deutschland, gemessen an den Unterschieden im internationalen Vergleich, herausgestellt. Zwar unterschieden sich die beiden Zertifizierungssysteme grundlegend in ihrer Herangehensweise, da FSC einen einzelbetrieblichen und PEFC einen regionalen Ansatz vorsieht, doch in Bezug auf die Standards lässt sich laut THOROE (2000, 8) feststellen, „dass die beiden Ansätze in der Beurteilung dessen, was unter nachhaltiger Forstwirtschaft in Deutschland verstanden werden soll, nicht weit auseinander liegen.“ Beide Systeme weisen relativ hohe Standards ökologischer Waldbewirtschaftung aus, und unterscheiden sich – wie auch aus der Aufstellung in Tabelle 36 ersichtlich – in den meisten Bereichen nicht wesentlich, wobei die Kriterien des FSC teilweise strenger sind, z.B. bzgl. der Baumartenauswahl oder bzgl. des Einsatzes von Bioziden.

Tabelle 36: Strukturen und Standards (Auszüge) von FSC und PEFC

	FSC	PEFC
Strukturen		
Anwendungsebene	einzelbetrieblicher Ansatz, (war vor allem für tropische Regenwälder gedacht) für kleinere Betriebe zwar prinzipiell möglich, aber aufwändig	regionaler Ansatz Grundlage: regionale Waldberichte
Geltung	Länder ohne anerkannte Gremien entwickeln „Interim Standard“, Zertifizierung international möglich	in Ländern ohne anerkannte Gremien/Interessengruppen keine PEFC-Zertifizierung möglich
Entscheidungsgremien	Waldbesitzer in Minderheitenrolle, können überstimmt werden	Wahrung der Eigentümerinteressen
Kosten	je größer der Wald, desto günstiger: bis 1000 ha ca. 1,43 €/ha/a 50.000 ha 0,22 €/ha/a Gruppenzertifizierung teurer	einmalig 11 € für Zertifikaterteilung, 0,11 €/ha/a
Kontrolle	Ge- und Verbote, Kontrolle, Stichproben bei Verstößen Zertifikatenzug	Monitoring, 5-jähriger Turnus Flächenstichproben bei Verstößen Zertifikatenzug
Standards		
Referenzflächen	bei Betrieben größer 1000 ha Referenzflächen stilllegen	keine Flächenstilllegung
Baumartenwahl	langfristig standortheimisch; Umbau zu naturnahen Waldbeständen	standortgerecht angepasste Herkünfte (also auch nichteinheimische)
Totholz	Totholzmanagementstrategie,	Totholz in angemessenem Umfang
Biozide	nur auf behördliche Anordnung	nur als letztes Mittel nach fachlicher Begutachtung, integrierter Pflanzenschutz
Befahren	flächiges Befahren ist zu unterlassen, Waldwege und Rückegassen	flächiges Befahren grundsätzlich zu unterlassen, Feinerschließung, Rückegassen
Düngung	keine Düngung Kalkung nach Bodenuntersuchung möglich	keine Düngung Kalkung nach Bodenuntersuchung (Gutachten oder Erkundung) möglich
Waldverjüngung	vorrangig Naturverjüngung	vorrangig Naturverjüngung
Wildbestände	angepasste Wildbestände	angepasste Wildbestände
Kahlschläge	Verzicht; begründete Ausnahmen	Verzicht, begründete Ausnahmen

Quelle: nach THOROE (2000) und Homepage PEFC <http://pefc.ihb.de/vergleich/synopse.htm>

6.3 Fazit: Beitrag der Forstwirtschaft zum Flächenschutz

Der Wald ist nicht *quantitativ* bedroht: Die Waldfläche in Deutschland nimmt kontinuierlich zu (Anstieg auf 29,5 % der Gesamtfläche). Die Umwandlung in Bauflächen betrifft in erster Linie landwirtschaftliche Flächen, die in großem Umfang verfügbar sind und nicht erst gerodet werden müssen. Weiterhin genießen Waldflächen einen gesetzlichen Schutz: § 9 Bundeswaldgesetz (Erhaltung des

Waldes) legt fest, dass Wald nur mit Genehmigung der zuständigen Landesbehörde gerodet und einer anderen Nutzung zugeführt werden darf.

Die Gefährdung des Waldes spielt sich in erster Linie in *qualitativer Hinsicht* ab: Fragmentierung, Schäden durch Freizeitnutzung, Wildverbiss und neuartige Waldschäden (vor allem Stickstoffeintrag durch Überschüsse aus intensiver Landwirtschaft) mindern die Qualität des Waldes als Lebensraum und bedingen einen Verlust der Artenvielfalt. Der Waldzustandsbericht 2004 zeigt das erschreckende Ausmaß der Gefährdung: Bereits 72 % der Bäume sind erkennbar geschädigt – vor allem durch Einflüsse von außen.

Hinzu kommt, dass die autochthonen Arten, die durch optimale Anpassung an ihren Standort resistenter gegen äußere Einflüsse wären, nur noch auf wenigen Waldflächen zu finden sind und stattdessen im Zuge der Bewirtschaftung durch standortfremde Arten bzw. standortfremdes Saatgut verdrängt wurden. Die konventionelle Forstwirtschaft mit Monokulturen, Kahlschlägen, schwerem Maschineneinsatz, Düngung und Pestizideinsatz wurde jahrzehntelang gesetzlich privilegiert (Landwirtschafts- bzw. Forstwirtschaftsklausel) und gefördert. Bereits seit einiger Zeit findet allerdings eine verstärkte Hinwendung zu flächenschutzkonformer Waldbewirtschaftung und ein Waldumbau zu stabileren standortangepassten Laub(misch)wäldern statt. Fördernd wirken insbesondere die Zertifizierungsinitiativen FSC und PEFC, die Gütesiegel für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung verleihen. Laut Angaben der Zertifizierer sind ca. 500.000 ha nach FSC und gut 3 Mio. ha Wald nach PEFC in Deutschland zertifiziert. D.h. ungefähr ein Drittel des bundesdeutschen Waldes wird nach international anerkannten Kriterien der nachhaltigen Forstwirtschaft bewirtschaftet.

Im Zuge der Novellierung des Bundeswaldgesetzes soll zudem erstens die naturnahe Waldwirtschaft bzw. die gute fachliche Praxis in der Forstwirtschaft *definiert* und zweitens stärker gefördert werden. Weiterhin sollen über eine gleichzeitige Novellierung des Bundesjagdgesetzes vertretbare Wilddichten festgelegt werden.

Nicht zuletzt durch die jüngsten Sturmereignisse hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass stabilere Bestände widerstandsfähiger gegen derartige Umwelteinflüsse sind. Daher wird von Seiten der Forstwirtschaft ein Umbau zu Mischwaldbeständen angestrebt. Unterschiedliche Baumarten sollen vorgehalten werden, um für die Zukunft flexibel auf die Nachfrage unterschiedlicher Holzsorten reagieren zu können.

7 Akteur Forstwirtschaft: Reformvorschläge

7.1 Novellierung Bundeswaldgesetz und anderer relevanter Gesetze

Das aktuelle Bundeswaldgesetz ist stark auf die Nutzfunktion des Waldes als ökonomisch zu verwertender Rohstoff ausgerichtet. Naturschutzfachliche Erfordernisse, die eine Steigerung der Qualität des Lebensraumes zur Folge hätten, werden weitgehend ausgeblendet oder auf die bloße Erholungs- und Schutzfunktion des Waldes reduziert. Diese wird aber der Wichtigkeit des Ökosystems Wald als vielfältiger Lebensraum, Grundlage für Wasser- und Luftreinhaltung etc. nicht gerecht. Um auch diesen Erfordernissen Rechnung zutragen, müssten verstärkt Prinzipien naturnaher Waldwirtschaft verfolgt werden. Noch existiert allerdings keine „offizielle“ Definition einer derartigen Waldbewirtschaftung (vgl. „Expertenstreit“ zur Definition der guten fachlichen Praxis, Abschnitt 6.1.2). Momentan wird die Praxis ebenso wie die Förderpolitik (z.B. im Rahmen der GAK) von der Vorstellung einer zumindest bundesweit nicht näher oder einheitlich (in den Ländergesetzen finden sich zum Teil weitergehende Ausführungen) definierten „ordnungsgemäßen“ Forstwirtschaft beherrscht; es sei denn, die Waldbesitzer wirtschaften freiwillig nach anerkannten Kriterien der FSC oder PEFC (vgl. Abschnitt 6.2.4, es werden bereits 47 % der Waldfläche nach derartigen Kriterien bewirtschaftet).

Von der Bundesregierung wird eine Novellierung des Bundeswaldgesetzes angestrebt. Dazu hat das BMVEL ein Eckpunktepapier (BMVEL 2004b) mit relevanten Aspekten, die es bei einer Novellierung zu berücksichtigen gilt, zusammengestellt, denen ein intensiver Diskussionsprozess – das Nationale Waldprogramm (NWP, siehe Abschnitt 6.1.3) – vorausgegangen ist. Grundsätzlich sollen in ein novelliertes Gesetz verstärkt ökologische Aspekte einbezogen werden, da bisher der Fokus zu einseitig auf wirtschaftlichen Belangen lag. Durch eine Stabilisierung der Bestände würde allerdings auch dem ökonomischen Ziel der Einkommenssicherung Rechnung getragen, da vitale Mischwaldbestände weniger anfällig gegenüber Witterungseinflüssen, Stoffeinträgen und Insektenbefall sind. Im Eckpunktepapier heißt es: „Deshalb müssen – neben der konsequenten Fortführung der Luftreinhaltungspolitik und einer Landwirtschaft, die sich genauso konsequent an den Kriterien der Nachhaltigkeit orientiert – im Bundeswaldgesetz vor allem die Kennzeichen einer naturnahen Waldbewirtschaftung festgeschrieben werden.“

Wörtlich heißt es im Eckpunktepapier des BMVEL (2004b):

„Was ändert sich im Wesentlichen am Bundeswaldgesetz?“

- Die bestehende Vorschrift, dass Wälder ordnungsgemäß und nachhaltig bewirtschaftet werden müssen, wird inhaltlich näher bestimmt. Es werden die Kennzeichen einer ordnungsgemäßen, nachhaltigen und naturnahen Waldwirtschaft festgelegt, wie z.B. grundsätzlicher Verzicht auf Kahlschläge, Pflanzenschutzmittel und gentechnisch veränderte Pflanzen und Bevorzugung der natürlichen Verjüngung.
- Es wird klargestellt, dass das Belassen von ökologisch erwünschten Altbäumen und Totholz zu keiner erhöhten Verkehrssicherungspflicht für die Waldbesitzer führt.
- Der gemeinsame Holzverkauf über Vereinigungen der Waldbesitzer wird rechtlich erleichtert.
- Das Bundeswaldgesetz wird kräftig "entschlackt". So entfallen zahlreiche Bestimmungen, die sich als überflüssig erwiesen haben oder die von den Ländern zielgenauer wahrgenommen werden können. Dies gilt z.B. für zahlreiche planungsrechtliche Vorschriften.“

Eng verknüpft mit der projektierten Novellierung des BWaldG soll möglichst eine Novellierung des Bundesjagdgesetzes erfolgen (ebenfalls von der Bundesregierung angestrebt), um eine Reduzierung überhöhter Wildbestände zu erzielen, die eine Naturverjüngung des Waldes verhindern. Weiterhin soll der Absatz des nachwachsenden Rohstoffes Holz erhöht werden, z.B. „durch bessere Bedingungen für die Biomassenutzung im Rahmen des Erneuerbare Energien-Gesetzes“ oder die Aufstellung einer sog. „Charta für Holz“ (BMVEL 2004a, 6).

Im Zuge der Gesetzesnovellierungen müsste zudem eine Neuausrichtung der forstlichen Rahmenplanung, die bisher stark auf die Nutzfunktion des Waldes abgehoben hat, in Bezug auf ökologische Belange erfolgen. Ideal wäre zudem die Abstimmung mit der Landschaftsplanung und der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung, um einerseits Doppelplanungen zu vermeiden und andererseits gezielt qualitative Flächenansprüche integrieren zu können.

7.2 „Ökologisierung“ der Finanzierungsmechanismen

Große Teile der forstlichen Förderung im Rahmen von GAK und GAP entfallen auf Maßnahmen zur Verbesserung der Forststruktur, z.B. den forstwirtschaftlichen Wegebau. Derartige Förderposten sind kritisch zu hinterfragen, zumal durch den Wegebau u.U. auch bisher unzerschnittene Waldbereiche zugänglich gemacht werden (Beispiel Bayern: Erreichbarkeit auch hochalpiner Lagen durch Neuanlage von Wegen (EU-RECHNUNGSHOF 2000)).

Generell ist eine stärkere Einbeziehung der Forstwirte in die ländliche Entwicklung anzustreben, um eine breite Akteursbasis für eine qualitative Zusammenarbeit zu erreichen. Wünschenswert ist weiterhin die Einbeziehung der Landwirte, zumal ein Großteil der negativen Einflüsse auf den Wald von Seiten der intensiven Landwirtschaft stammt.

Vertragsnaturschutzprogramme, die im Bereich Forsten noch erheblich weniger zum Tragen kommen als in der Landwirtschaft, sollten ausgebaut werden. Ein diesbezüglicher Trend ist – zumeist in Zusammenhang mit der Pflege von Natura 2000-Gebieten – erkennbar. Durch einzelflächenbezogene Förderung wie in der Landwirtschaft können zielgenau wichtige Biotope abgedeckt werden, was besonders in Hinblick auf den Erhaltungszustand von Natura 2000-Flächen interessant ist, da ein Großteil der FFH-Gebiete bewaldet ist. Gerade Besitzer großer Waldflächen scheinen sich stark für einen Ausbau der Vertragsnaturschutzprogramme im Wald zu interessieren (AICHHOLZ, mündl. 2005).

SYNTHESE DER PROBLEMFELDER: INTEGRIERTE KONZEPTE FÜR QUANTITATIVEN UND QUALITATIVEN FLÄCHENSCHUTZ

Das (kommunale) Interesse am Freiflächenschutz muss gesteigert werden, wenn eine wirksame Eindämmung des Lebensraumverlustes geschehen soll. Wie sich in den vorangegangenen Analysen (Abschnitte 1 und 4) gezeigt hat, ist das derzeitige Instrumentarium nicht ausreichend, den Flächenverbrauch aufzuhalten:

- Für den Hauptakteur im Bereich quantitative Flächenverwendung, die Gemeinde, gibt es zu wenig finanzielle Anreize, Flächen frei zu halten, da annähernd die gesamten Kommunaleinnahmen an Flächenverbrauch gekoppelt sind;
- die Hauptakteure im Bereich Flächenqualität, die Landwirte (und in geringerem Maß die Forstwirte), sind durch die Gemeinden nicht erreichbar in ihrer Art der Produktionsentscheidung, sondern durch (EU-)Vorgaben weitgehend in Richtung konventionelle Bewirtschaftungsweise gedrängt;
- das vorhandene Flächenschutzinstrumentarium greift entweder nicht im Bereich der kommunalen Flächenverwendung (Ausweisung von Schutzgebieten ist zwar ein wichtiger Baustein zum Freiflächenschutz, jedoch zumeist ohne Einfluss auf kommunale Siedlungsmaßnahmen) oder ist zu wenig zielgerichtet, um eine qualitative Aufwertung der vorhandenen Feiflächen zu erwirken (Ausschüttung von Prämien der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme nach dem Gießkannenprinzip).

Im Folgenden sollen daher Lösungsansätze vorgestellt werden, die auf einer Synthese der Problemfelder – Flächenschutz im Spannungsfeld kommunaler sowie privater Nutzungs- und Einnahmeinteressen – beruhen. Es werden zum einen *bestehende Ansätze* aufgegriffen (Abschnitt 8), in denen es Gemeinden gelungen ist, aktiven Flächenschutz mit kommunalen und privaten Einnahmeinteressen zu verbinden. Da diese Ansätze allerdings häufig mit touristischen Motiven verbunden sind und die Bundesrepublik Deutschland nicht großflächig (oder gar flächendeckend) attraktive Erholungslandschaften bereit hält, wird weiterhin ein *neues Zuweisungssystem* entwickelt, das innerhalb einer umfassenden kommunalen Freiflächenstrategie die gezielte Einbeziehung privater, land- wie forstwirtschaftlicher Akteure erlaubt (Abschnitt 9).

8 „Best practice“: Kommunalen Freiflächenschutz unter Einbeziehung Privater

An dieser Stelle sollen ausgewählte Beispiele aus der Vielzahl dezentral organisierter, öffentlich-privater Kooperationen dargestellt werden, um einen Einblick in die Grundtypen der Zusammenarbeit im Bereich Flächenschutz zu geben. Es handelt sich hierbei in der Regel um unkoordinierte, punktuelle Ansätze, die das Ziel verfolgen, öffentliche und private Nutzungs- und Einnahmeinteressen mit Flächenschutz bzw. Teilbereichen desselben in Einklang zu bringen.²⁵⁰ Kommunale Gesamtstrategien sind hierbei eher die Ausnahme.

8.1 Dezentrale Kooperationen in verschiedenen Bereichen des Flächenschutzes

Neben den EU-, Bundes- und Landesprogrammen bzw. Förderinstrumenten zur Abgeltung ökologischer Leistungen im Natur-/Kulturlandschaftsschutz (s. Abschnitt 4.2.4), existiert eine Reihe dezentraler Kooperationen zur Internalisierung positiver Externalitäten *außerhalb* von standardisierten Programmen. Es handelt sich um Ansätze, die regional und unabhängig voneinander entstehen, die keine einheitlichen Vorgehensweisen oder etablierte finanzielle Anreizstrukturen aufweisen. Es lassen sich jedoch bestimmte Muster identifizieren, die den Initiativen zugrunde liegen: Zu unterscheiden sind Aufpreismodelle sowie Vertragsnaturschutz außerhalb von Programmen. Viele dieser Projekte sind im Bereich Naturschutz – Landschaftserhalt – Tourismus angesiedelt. Zumeist fungieren öffentliche, kommunale Akteure als Impulsgeber und „Motor“ für die Naturschutzaktivitäten, ggf. werden die anfangs selbständigen Initiativen in größere Projekte integriert, um in den Genuss von Fördermitteln zu gelangen.

8.1.1 Aufpreismodelle

Aufpreismodelle dienen der Internalisierung positiver externer Effekte landwirtschaftlicher Aktivitäten. Sie sind in der Regel unkoordiniert, d.h. selten in gemeindliche Gesamtstrategien eingebunden.

Ökologisch erzeugte Agrarprodukte sind in der Regel mit höheren Kosten verbunden als konventionelle, da bestimmte Wirtschaftsweisen eingehalten werden müssen. Die Überwälzung dieser Zusatzkosten am Markt scheitert häufig daran, dass die Nachfrager die günstigeren Konkurrenzprodukte erwerben und den entstehenden Zusatznutzen durch die ökologische Landwirtschaft dementsprechend nicht durch die Zahlung des höheren Preises honorieren.

Das Prinzip der Aufpreismodelle besteht darin, dass die durch ökologisch orientierte Wirtschaftsweisen verursachten Kosten durch Kooperationspartner internalisiert werden. Aufpreismodelle funktionieren nach einem weitgehend identischen Schema: Für ökologisch erzeugte Produkte – es handelt sich dabei zumeist um Lebensmittel – werden den Erzeugern höhere als die am Markt erzielbaren Preise

²⁵⁰ Kooperationen werden dann praktiziert, wenn sich für alle Beteiligten eine win-win-Situation ergibt (s. dazu auch Abschnitt Interkommunale Kooperationen 3.2.3.3).

garantiert. Diese Preisgarantie, die direkt oder über Zwischenstufen (z.B. Zwischenhändler) erfolgen kann, erfolgt i.d.R. über Abnehmer, die durchaus geschäftliches Interesse an Kulturlandschaftsschutz aufweisen, da sie sich durch den Attraktivitäts- oder Imagegewinn der Region finanzielle Vorteile versprechen.

In den seltensten Fällen werden solche Kooperationen von rein privaten Akteuren initialisiert; zumeist stehen zu Beginn der Initiative öffentliche (z.B. kommunale) Akteure. Unterstützend können, zumeist in der Initialphase der Projekte, auch öffentliche Fördermittel (außerhalb der etablierten Programme, z.B. in Form von Personal) eingesetzt werden. Am Beispiel der Projekte „Altmühltaler Lamm“ und „Altmühltaler Holz“ soll die Funktionsweise eines Aufpreismodells illustriert werden.²⁵¹

Beispiel: Das Projekt „Altmühltaler Lamm“

Projektziel und -konzept

Der Naturpark Altmühltal ist der größte deutsche Naturpark und zeichnet sich durch besonders nährstoffarme, äußerst artenreiche Trockenstandorte aus, wie Trockenrasen (Kalkmagerrasen), Wacholderheiden, Steinbrüche bzw. Steinbruchhalden. Diese Biotope sind naturschutzfachlich sehr wertvoll, da sie nur noch in Restbeständen existieren und daher der Großteil der hier vorzufindenden Schmetterlings- oder Orchideenarten in Bayern auf der Roten Liste steht. Verbuschung oder Nährstoffanreicherung hätte eine Änderung der Artenzusammensetzung und somit einen Verlust vieler seltener, auf die Trockenstandorte angewiesene Arten zur Folge. Durch Schafbeweidung kann der angestrebte Zustand der Biotope erhalten werden.

Da die Hüteschäferei aufgrund abnehmender Rentabilität auch im Naturpark Altmühltal stark zurückgegangen ist, drohen viele der wertvollen Flächen zu verbuschen und somit ihren offenen Charakter und ihre Lebensraumfunktion für die seltenen Arten zu verlieren. Aus diesem Grund wurde 1997 das Projekt „Altmühltaler Lamm“ ins Leben gerufen. Das Ziel ist laut offizieller Projektbeschreibung wie folgt definiert: „Die aus ökologischer Sicht äußerst wertvollen Mager- und Trockenrasen mit ihrer faszinierenden Flora und Fauna sollen durch die Stärkung der Wanderschäferei erhalten bleiben“ (Projektbeschreibung, o.J., o. Autor).

Da die Trockenstandorte in ihrer Artenvielfalt nur durch Schafbeweidung zu erhalten sind, sich Hüteschäferei aber unter gegebenen Bedingungen unwirtschaftlich ist, setzt das Projekt an dieser Stelle an: Durch einen *garantierten* Preis für das Lammfleisch, der deutlich über dem Marktpreis liegt²⁵², wird ein zusätzlicher Anreiz für die Aufrechterhaltung bzw. Wiederaufnahme der Hüteschäferei geboten.

Der Schäfer muss sich im Gegenzug verpflichten, bestimmte Auflagen einzuhalten: Befolgung eines naturschutzfachlichen Weideflächenkonzeptes, Mindestherdengröße, keine Koppelschäferei; bei Zufütterung Verwendung regionaler Futtermittel.

Die Abnehmer des Fleisches – Metzger und Gastronomen – verpflichten sich, halbe oder ganze Lämmer zum erhöhten Garantiepreis abzunehmen (nicht nur bestimmte Stücke). Sie können ihrerseits das Fleisch zu einem höheren Preis absetzen, da sie es unter einem Gütesiegel entsprechend teurer vermarkten können. Zudem können über von den Initiatoren zur Verfügung gestellte Werbemittel die Kunden – auch neue Kundenkreise – gezielt angesprochen werden.

²⁵¹ Häufig anzutreffen sind „Apfelprojekte“, in denen Streuobstwiesen bewirtschaftet werden und das Obst mittels Aufpreismodell an Keltereien und Saftpresen verkauft wird.

²⁵² Statt bei durchschnittlich 3 € pro Kilo liegen die garantierten Preise bei 5-6,5 €/kg.

Die Qualitätskontrolle (Erzeugungs- und Herkunftsnachweis) erfolgte zunächst über das staatlich kontrollierte Programm QHB – Qualitätsherkunft Bayern. Dieses Programm wurde eingestellt; ein neues muss der EU noch zur Genehmigung vorgelegt werden. Um die Lücke zu überbrücken, musste ein eigenes Kontrollsystem eingeführt werden, das nicht auf Förderzuschüsse zurückgreifen konnte und daher für die Beteiligten mit zusätzlichen finanziellen Belastungen verbunden ist.²⁵³

Initiative und Akteure

Ideen zur Unterstützung der Schäfereien bestanden bereits vor Initiierung des Projektes: Bereits 1994/95 überlegten sich die Mitarbeiter der Naturschutzverwaltung aus verschiedenen Landkreisen im Altmühltal, dass nur ein gemeinsames Vorgehen die wertvollen Landschaften als Ganzes erhalten könne. Als Projektgebiet bot sich der Naturpark Altmühltal an, da dort zum einen eine ausreichend große, zusammenhängende Gebietseinheit bestand und zum anderen zugleich der Bekanntheitsgrad des Naturparks zur Unterstützung des Projektes ausgenutzt werden konnte bzw. kann. Gewisse Schwierigkeiten bereitete indes die Koordination der verschiedenen Beteiligten, bei immerhin sieben beteiligten Landkreisen aus vier Regierungsbezirken.

Auch die Motivation der privaten Akteure zur Mitarbeit war mit Schwierigkeiten verbunden, da zunächst weder die Schäfer noch die Metzger und Gastronomen von obigem Konzept überzeugt waren. Mittlerweile haben sich sowohl die Schäfer als auch die Gastronomen in mehr oder weniger lockeren Zusammenschlüssen organisiert.

In der Vorbereitungsphase (1996/97) wurde eine Werbeagentur mit der Entwicklung von Logo und Werbematerial beauftragt. Zu diesem Zeitpunkt trat auch der Naturpark in die Organisation des Projektes ein.

Es waren bzw. sind folgende Akteure an der Initiierung und Durchführung des Projektes beteiligt

- Offizieller Projektträger: Naturpark Altmühltal als Träger des „Integrierten 5b-Gesamtprojektes“, in das die Regionalinitiative „Altmühltaler Lamm“ eingebettet ist (Beantragung und Weiterleitung von Fördermitteln, s.u.; zudem Präsentation nach Außen)
- Projektleitung: Landschaftspflegeverein VöF Kelheim (Verein zur Sicherung ökologisch wertvoller Flächen e. V. in Kehlheim, zuständig für Vermarktung, Koordination)
- Organisationsteam: Vertreter der einzelnen beteiligten Landkreise (zumeist Mitarbeiter der unteren Naturschutzbehörden, die gleichzeitig für ihren Landkreis als Ansprechpartner dienen) bzw. Landschaftspflegeverbände sowie ein Vertreter des Naturparks Altmühltal
- Private: Zu Beginn nahmen 40 Schäfer („Verein der Hüteschäfer“, tritt u.a. als Vertragspartner für Metzger und Gastronomen auf), 85 Gastronomen und 15 Metzger teil. Mittlerweile (Stand 2005) hat sich die Teilnehmerzahl aufgrund der gestiegenen Kosten durch das neue Qualitätskontrollsystem verringert, sodass derzeit noch ca. 30 Schäfereien, 30 Gastronomiebetriebe und 15 Metzgereien beteiligt sind.

Finanzierung

Das Projekt „Altmühltaler Lamm“ wurde in seiner Entstehungszeit finanziell als Regionalinitiative in das so genannte „Integrierte 5b-Projekt zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes im Naturpark Altmühltal“ eingebunden²⁵⁴. Ziele dieses integrierten Projektes sind die ökologische Aufwertung der Na-

²⁵³ Infolgedessen reduzierte sich die Teilnehmerzahl (s.u.).

²⁵⁴ Dieses Projekt umfasst eigentlich nur den Landkreis Kelheim; die Organisation liegt beim VöF Kelheim.

tur-Qualität und die Steigerung der regionalen Wertschöpfung. Das Projekt setzt sich aus vier Bausteinen (Einzelprojekten) zusammen, zu denen neben der Regionalinitiative „Altmühltaler Lamm“ auch die Regionalinitiative „Altmühltaler Holz“ (s.u.) als Folgeprojekt der Lamminitiative sowie Projekte zu „Landschaft“, z. B. Umsetzung von Landschaftsplänen, und „sanftem Tourismus“ zählen.

Da die 5b-Förderung im Jahr 2000 auslief, versuchte man zunächst, eine Anschlussfinanzierung sicherzustellen, wobei man allerdings auf gewisse Schwierigkeiten stieß: Es existieren zwar Möglichkeiten, die *Initiierung* eines Projektes zu finanzieren, nicht jedoch seine *Etablierung*, da sich Projekte nach einer Anschubphase möglichst selbst finanzieren sollen²⁵⁵. Da besonders die Finanzierung einer Personalstelle zur Weiterführung des Projektes als wichtig eingestuft worden war, hatte man versucht, diesbezüglich Fördermöglichkeiten zu erschließen, was sich allerdings als ausgesprochen schwierig erwies. Generell stieß man bei der Finanzierung auf das Problem, dass das Projekt nicht in das Schema der existierenden Fördertöpfe passt. Durch die Zwitterstellung als ökonomisch-ökologisches Projekt waren für Förderstellen naturschutzfachlicher Ausrichtung (z.B. Bayerischer Naturschutzfonds) die Zielsetzungen zu stark wirtschaftlich orientiert, für die Förderstellen ökonomischer Ausrichtung (Wirtschaftsförderung) hingegen nicht stark genug.

Nach damaliger Einschätzung der Projektkoordinatoren, angesiedelt beim Landschaftspflegeverein Kelheim, war es für den Fortbestand der Initiative unerlässlich, einen kontinuierlich arbeitenden Projektkoordinator zu finanzieren. Mittlerweile hat sich diese Einschätzung insofern relativiert, als dass keine Personalstelle finanziert werden konnte, und die Initiative dennoch weiterläuft. Zwar wäre durch einen hauptamtlichen Koordinator sicherlich eine Ausweitung des Projektes möglich (Akquirieren neuer Betriebe, Umsatzsteigerung), doch ist so zumindest eine Stabilisierung der Initiative zu konstatieren:

- Es gibt einen stabilen Jahresumsatz von 2300-2500 Lämmern, die als Altmühltaler Lamm vermarktet werden.
- Der Bekanntheitsgrad ist dank umfassender Werbeaktionen hoch: spezielle Werbeartikel, die den Teilnehmern zur Verfügung gestellt werden, Berichte im Regionalfernsehen, Präsenz auf (Tourismus-) Messen, Internetpräsentation, regelmäßige „Events“ (ca. 20-25 Veranstaltungen pro Jahr z.B. Altmühltaler Lamm Weideauf- und -abtrieb mit Bierzeltbetrieb).
- Mittlerweile fragen Touristen ganz gezielt das Altmühltaler Lamm nach (auch wenn sie nicht extra deswegen ins Altmühltal reisen).
- Zudem ist ein positiver Imagegewinn für die Region (Naturpark, Schäfereien, Lamm etc.) festzustellen.

Derzeit besteht also keine spezielle Förderung des Projektes; es trägt sich selbst. Große Investitionen – wie zu Beginn des Projektes (groß angelegte Werbeaktionen, Logo etc.) – sind derzeit nicht zu tätigen. Wird Informationsmaterial z.B. für kleinere Veranstaltungen benötigt, wird dies zu 50 % über den Naturpark gefördert (Naturparkförderung; Landschaftspflegeleitlinie), die restlichen 50 % werden von der Gemeinde aufgebracht, in der die Veranstaltung stattfindet. Zudem werden kleinere Posten vom Verein der Hüteschäfer übernommen (Mitgliedsbeiträge).

Fazit

Mit dem Altmühltaler Lamm wurde eine Marke geschaffen, die sich am Markt behaupten kann. Trotz anfänglicher Schwierigkeiten ist es gelungen, das Projekt gegen die Bedenken der unterschiedlichen

²⁵⁵ Eine Förderung z.B. durch das europäische LEADER-Programm (s. Abschnitt 4.2.3) scheiterte daran, dass das Projekt bereits lief.

Akteursgruppen durchzusetzen und zu etablieren. Es handelt sich hier also um einen Fall, bei dem Flächenschutzinteressen mit Einnahmeninteressen in Einklang zu bringen und zumindest zeitweise (nachfrageabhängig) zu stabilisieren sind.

Altmühltaler Holz

Das Aufpreisprojekt „Altmühltaler Holz“ ist ein Nachfolgeprodukt des Projektes „Altmühltaler Lamm.“ Aufbauend auf den Erfahrungen und angespornt durch den Erfolg, wurde einige Zeit nach dem Lammprojekt ein Aufpreisvermarktungsprojekt für Holz aus der Region aufgelegt.

Im Gegensatz zum Lammprojekt hat sich allerdings die Vermarktungsidee für das Regionalprodukt Holz nicht durchgesetzt.

- Zum einen ist der Aufwand für die Sägewerke zu hoch: Für eine relativ geringe Holzmenge muss exakt der gleiche logistische Aufwand betrieben werden wie für die große Menge der restlichen Produkte, was sich betriebswirtschaftlich nicht lohnt. Kleine Sägewerke, die sich auf das Altmühltaler Holz spezialisieren könnten, existieren nicht mehr.
- Zum anderen ist für den Kunden der Zusatznutzen, den er durch die Verwendung regionalen Holzes erwirbt, marginal, gemessen an der Höhe des Aufpreises, sodass die Kaufentscheidung zumeist zu Ungunsten des Altmühltaler Holzes fällt (immerhin wurden in der Region 5 Häuser allein aus Altmühltaler Holz gebaut).

Die Marke Altmühltaler Holz besteht jedoch weiterhin, und es existieren einige Holzverarbeitende Betriebe, die sie aus Imagegründen weiterhin vertreiben. Zudem bestehen Bestrebungen, bei kommunalen Bauten verstärkt auf die Verwendung des Regionalproduktes hinzuwirken.

Fazit: Trotz hohen Engagements und gleichem Basiskonzept wie beim Altmühltaler Lamm war die Markteinführung des Altmühltaler Holzes nicht erfolgreich. Letztlich war die Preisdifferenz zu „normalen“ Konkurrenzprodukten zu groß und der zusätzliche Nutzen für die Kunden zu gering, als dass die Entscheidung zugunsten der Verwendung des regionalen Erzeugnisses gefallen wäre.

8.1.2 Vertragsnaturschutz in kommunaler Eigenregie

Kommunen können in eigener Regie Pflege- und Aktionsprogramme oder Projekte auflegen, innerhalb derer sie bestimmte Maßnahmen von oder mit Privaten durchführen lassen. So können einzelne Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen nicht nur von der Kommune selbst übernommen, sondern auch im Rahmen von Verträgen an Private vergeben werden (Pflege von Hecken, Trockenrasen o. Ä.). Die Finanzierung obliegt allein den Kommunen im Rahmen ihrer Kompetenzen, was diese Maßnahmen von den mischfinanzierten Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogrammen unterscheidet (s. Abschnitt 4.2.4). In einigen Kommunen werden derartige vertragliche Vereinbarungen mit Privaten (vor allem Landwirte und Naturschutzvereine) gezielt zur Unterhaltung von bestimmten Biotopen eingesetzt, zumal private Anbieter i.d.R. kostengünstiger und damit effizienter als öffentliche arbeiten.

Dass allerdings nur wenige Kommunen in größerem Ausmaß Haushaltsmittel für dezentralen Vertragsnaturschutz zur Verfügung stellen, zeigt das grundlegende Problem der Nutzungskonkurrenz bei Freiflächen sowie die angespannte Situation kommunaler Haushalte (vgl. Abschnitte 2.3.1 und 2.3.3). Trotz dieser ungünstigen Rahmenbedingungen finden dennoch einige Beispiele für die Initiierung

kommunaler Projekte und Initiativen, die häufig vom Engagement einzelner Akteure angestoßen und getragen werden.

Ein **Beispiel** ist die im Landkreis Osnabrück ins Leben gerufene Naturschutzstiftung, mit deren Hilfe u.a. Maßnahmen zum Erhalt der heimischen Kulturlandschaft, Umweltvorsorge und -bildung, Ankauf und Pflege ökologisch wertvoller Flächen sowie Naturschutzprogramme finanziert werden. Die Pflegemaßnahmen werden mittels Verträgen zumeist an Private vergeben (s. dazu auch Abschnitt 2.3.2). Hintergrund des Stiftungsgedankens war die Unabhängigkeit von der finanziellen Mittelausstattung von Förderprogrammen oder der Höhe der Haushaltsmittel. Zinserträge garantieren in etwa – abgesehen von Zinsschwankungen – gleich bleibende Einnahmen, die eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung gewährleisten.

Weiterhin kann die Gemeinde Nettersheim als **Beispiel** für eine Initiierung von Vertragsnaturschutz, der zum Teil aus eigenen Haushaltsmitteln bestritten wird, fungieren. Die Gemeinde zeichnet sich auch darüber hinaus durch ein weit reichendes Engagement im Flächenschutz aus (s. Abschnitt 8.2.1).

8.2 Kommunale Gesamtstrategien

Einige Kommunen haben Kooperationsansätze mit privaten Akteuren – in erster Linie mit Landwirten – in kommunale Gesamtentwicklungsstrategien eingepasst. Exemplarisch für derartige Kooperationen sollen hier zwei bekannte Fälle dargestellt werden:

- das „Naturerlebnisdorf Nettersheim“
- die Gemeinde Hindelang.

8.2.1 Nettersheim

Das Beispiel Nettersheim zeigt die Einbindung einer Flächenschutzstrategie in den übergeordneten gemeindlichen Kontext.

*Fallbeispiel Gemeinde Nettersheim*²⁵⁶

Die Gemeinde Nettersheim gehört zum Kreis Euskirchen und besteht aus elf Einzeldörfern mit insgesamt ca. 7700 Einwohnern, Tendenz steigend. In den letzten Jahren war ein Einwohnerzuzug zu verzeichnen. In der Eifel gelegen, bestehen enge Verflechtungen zwischen Nettersheim und dem Ballungsraum Köln/Bonn. Nettersheim besitzt einen Auspendlersaldo von 75 % (Arbeitsplätze im Verdichtungsraum) und bietet im Gegenzug Erholungsgebiet für den Raum Köln/Bonn. Das Gemeindegebiet selbst ist bis auf ein Gewerbegebiet im Ortsteil Zingsheim ländlich geprägt: Die Landwirtschaftsfläche umfasst ca. 53 % der Fläche; zudem existiert ein relativ hoher Waldanteil (40 % des Gebietes). Nettersheim liegt in der Kalkeifel und verfügt über eine hochwertige Naturlandschaft mit seltenen Biotopen. Im Bereich Naturschutz erhielt Nettersheim diverse Auszeichnungen, darunter 1991 und 1993 den 1. Platz und 1995, 1996

²⁵⁶ Interviewpartner waren der Gemeindedirektor von Nettersheim sowie ein Mitarbeiter der Stadtkämmerei. Weitere Informationen im Internet unter <http://www.nettersheim.de> Stand 15.03.2005

und 1998 den 2. Platz im Kommunalwettbewerb „Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz“ der Deutschen Umwelthilfe, weiterhin Preise für Engagement im Naturschutz, umweltverträglichen Tourismus und dem Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“.

Freiflächenschutzstrategie

Die gemeindliche Naturschutzstrategie sieht vor, möglichst viele der vorhandenen naturschutzfachlich wertvollen Flächen zu erhalten und zu pflegen. Daher werden gemeindeeigene Flächen nur unter bestimmten Bewirtschaftungsauflagen verpachtet. Mit Hilfe des Kreiskulturlandschaftsprogramms (Eigenanteil Nettersheim ca. 25.000 € pro Jahr) werden die Landschafts- und Naturschutzgebiete in der Gemeinde gepflegt. Zur Dauersicherung der Flächen wird und wurde in bescheidenem Maße von der Gemeinde Grund erworben (z.B. freiwilliger Landtausch in Flurbereinigungsverfahren), ansonsten vom Kreis, dem Land oder der NRW-Stiftung. Bei der Auswahl der Flächen wird die sog. „Ökokarte“ herangezogen, eine ökologische Bewertungskarte, die auf Initiative der Gemeinde von Mitarbeitern der Universität Bonn erstellt wurde und regelmäßig fortgeschrieben wird (Finanzierung über Gemeinde und NRW-Stiftung).²⁵⁷

Einbindung in den übergeordneten Rahmen

Freiflächenschutz in der Gemeinde wird nicht isoliert betrieben, sondern in einen übergeordneten Rahmen eingebunden, wobei freiwillige Leistungen einen erheblich höheren Stellenwert in der Naturschutzarbeit der Gemeinde als kommunale Pflichtaufgaben (z.B. Eingriffsregelung in der Bauleitplanung) besitzen.

Pflichtaufgaben: Bauleitplanung und Eingriffsregelung

Wenn ein Bebauungsplan aufgestellt wird, werden „grüne“ Festsetzungen berücksichtigt, u.a. die Verwendung von Holz als Baustoff.

Die Eingriffsregelung wird eher als kontraproduktiv angesehen. Bei der Einrichtung eines Gewerbegebietes mussten zum Ausgleich einige Hektar aufgeforstet werden, was als ungerecht empfunden wurde, da bisher erbrachte Leistungen zur Aufwertung von Biotopen nicht angerechnet werden können. Im Gegenteil hat sich der Ausgleich aufgrund der vorangegangenen naturschutzfachlichen Wertsteigerung der Gebiete sogar verteuert – was sich bei der Ansiedlung von Betrieben durchaus als hinderlich erweisen kann.

Freiwillige Aufgaben

Einen erheblich größeren Stellenwert als die Pflichtaufgaben nehmen im Bereich des qualitativen Flächenschutzes der Gemeinde die folgenden freiwilligen Leistungen ein:

- *Aktionen und Programme:* Darunter fallen z.B. die „Naturschutzwochen“ mit Seminaren, Vorträgen, Pflanzaktionen, Agenda 21-Veranstaltungen, Aktionen etc. mit und für die Bevölkerung aus Nettersheim und Umgebung. Die meisten Aktionen werden in Zusammenarbeit mit dem Naturschutzzentrum und der Biologischen Station durchgeführt.

²⁵⁷ Es gibt vier Bewertungsstufen, von „nicht schutzwürdig“ bis „hoch schutzwürdig“, was durch verschiedene Farbstufen verdeutlicht wird. Auf diese Weise sind durch den Betrachter schutzwürdige Gebiete sofort zu erfassen, was die parzellenscharfe Karte sehr praxis- und anwendungsorientiert macht.

- *Unterstützung von Naturzentrum²⁵⁸ und Biologischer Station:* Sowohl Naturzentrum (ein überregionales Umweltbildungszentrum mit angeschlossenen Natur- und Geschichtsmuseum) als auch Biologische Station wurden von der Gemeinde Gebäude zur Verfügung gestellt bzw. bei den Baumaßnahmen unterstützt.
- *Jugendgästehaus:* Die zum Jugendgästehaus umgebaute Grundschule wird derzeit erweitert und beherbergt v.a. Schulklassen, die im Naturschutzzentrum Kurse belegen. Erwirtschaftete Überschüsse fließen in das Naturschutzzentrum.
- *Touristisches Qualitätssiegel:* Touristische Betriebe arbeiten mit dem Gütesiegel „Viabono“ (umweltorientierter Tourismus)
- *Öffentlichkeitsarbeit:* Nettersheim bezeichnet sich selbst als „Naturerlebnisdorf“ und tritt damit nach außen auf. Neben Broschüren und vielfältigem anderen Informationsmaterial wurde eine Internetseite eingerichtet. Unter anderem durch diese offensive Arbeit herrscht in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz der Aktionen, Programme etc.
- *Wald:* Das Gemeindegebiet von Nettersheim ist zu 40 % bewaldet, wovon ein Großteil in kommunalem Besitz ist. Der Gemeindewald wird nach Kriterien naturnaher Wirtschaftsweise bewirtschaftet. (Einzelstammentnahme, Waldbaurichtlinie).²⁵⁹
- *Holzkompetenzzentrum:* In Nettersheim wurde 1998 das Holzkompetenzzentrum Rheinland gegründet (seit 2001 Kooperation mit dem Forstamt Euskirchen). Aufgaben sind die Holzabsatzförderung, Vernetzung von Holzanbietern und Verbrauchern, Öffentlichkeitsarbeit.
- *Energie:* In Nettersheim befindet sich eine Biomasse-Heisanlage (Leistung 800 KW, Endstufe 1,4 MW) zur Nahwärmeversorgung

Haushaltsausgaben

Das besondere Engagement der Gemeinde Nettersheim für den Flächenschutz lässt sich auch an den Haushaltszahlen ablesen: Die Naturschutzausgaben haben einen Anteil am Gesamthaushalt von über drei Prozent und belaufen sich pro Kopf auf mehr als 50 € pro Jahr. Davon entfallen über 50% auf Ausgaben für den Betrieb des Naturschutzzentrums. Etwa ein Drittel der Mittel werden für die Grünflächenpflege aufgewendet. Neben den Ausgaben aus dem Haushalt werden Finanzierungs- bzw. Fördermöglichkeiten unterschiedlicher Art in Anspruch genommen: ABM, Stammkräfteprogramm, INTERREG, Weiterbildungswerk (alles für Arbeitskräfte); Landeszuschüsse, Fördermittel der Nordrhein-Westfalen-Stiftung.

Fazit/Einschätzung

In Nettersheim werden viele freiwillige Naturschutzleistungen als Beitrag zum qualitativen und quantitativen Flächenschutz erbracht. Als Erfolg schätzen die Gesprächspartner ein, dass das weitreichende Engagement der Gemeinde im Naturschutz von der Bevölkerung mitgetragen wird. Als Problem wird dagegen die fehlende Honorierung des Naturschutzes von öffentlicher Seite genannt: Die Gemeinde Nettersheim erhält – zumindest von staatlicher Seite – keine Gegenleistung (z.B. durch Finanzausgleich) für

²⁵⁸ Das Naturzentrum (ehemals Naturschutzzentrum) hat seinen Arbeitsschwerpunkt im Bereich Umweltbildung für Kinder und Jugendliche. Weiterhin werden Aktionen und Ausstellungen initiiert. Es wurde 1989 mit Hilfe der NRW-Stiftung eröffnet (ca. 230.000 €).

²⁵⁹ Es wurde allerdings beklagt, dass für private Waldbesitzer laut Waldbaurichtlinie andere Fördergrundsätze gelten als für öffentliche: So werden private Waldbesitzer stärker gefördert als kommunale, sodass letztere über geringere finanzielle Spielräume verfügen.

die hohen Ausgaben zur Bereitstellung von intakter Landschaft auch für Dritte. Nichtsdestotrotz ist das Naturschutzengagement in touristischer Hinsicht lohnend (z.B. Attraktion von Besuchern). Positiv ist weiterhin die Schaffung von Arbeitsplätzen im Naturschutzzentrum und Jugendgästehaus. Insgesamt ist es der Gemeinde Nettersheim gelungen, Freiflächenschutzleistungen und Einnahmen- bzw. Nutzungsinteressen zu verknüpfen.

8.2.2 Hindelang

Die Verbindung von Naturschutz und Tourismus soll das Beispiel Hindelang verdeutlichen: Das im Folgenden vorgestellte Projekt „Hindelang Natur & Kultur“ ist Teil einer übergeordneten kommunalen Entwicklungsstrategie, die in erster Linie auf Tourismus zielt und Vertragsnaturschutz mit einem Aufpreismodell kombiniert.

Das Projekt „Hindelang – Natur & Kultur“

Die Marktgemeinde Hindelang liegt im bayerischen Landkreis Oberallgäu nahe Oberstdorf an der Grenze zu Österreich. Die Gemeinde besteht aus sechs einzelnen Ortsteilen mit insgesamt 5000 Einwohnern. Die Gemeindefläche beträgt 140 km², die Höhenverteilung verläuft von 850 - 2500 m.

Seit mehr als 100 Jahren existiert der Tourismus in der Gemeinde, die heute über 7200 Gästebetten in allen Kategorien und Übernachtungszahlen von ca. 1 Mio./Jahr aufzuweisen hat. Das Einkommen der Bewohner hängt zu fast 80 % unmittelbar oder mittelbar vom Tourismus ab. Hindelang ist Heilklimatischer Kurort, Kneippkurort und Alpen-Allergie-Station. Eine der Hauptzielgruppen ist der Gesundheitsurlauber (Kururlaub, Naturheilverfahren, „Urlaub von der Allergie“, Wellness). Weiterhin werden Familien mit Kindern sowie ältere Urlauber angesprochen. „Zusammengefasst ist Hindelang der ideale Ort für Familien und Urlauber über 40, die gesundheitsbewusst, sportlich und naturverbunden sind, echte Gastlichkeit schätzen und bereit sind, für Natur- und Ferienqualität auch gutes Geld auszugeben“ (KURVERWALTUNG HINDELANG 1999, 19).

Wie sich in Gästebefragungen, die mehrfach durchgeführt wurden, herausgestellt hat, ist ein Hauptmotiv der Gäste, nach Hindelang zu kommen, die „schöne Landschaft“.

Das Projekt

Ziel

Ziel des Projektes „Hindelang Natur & Kultur“ ist es, die Attraktivität der hindelanger Kulturlandschaft als Grundlage für den Tourismus zu bewahren. Dazu muss die Berglandwirtschaft in ihrer traditionellen, extensiven Wirtschaftsweise erhalten bleiben, da sie das Landschaftsbild maßgeblich prägt. Die durch die schwierigen Produktionsbedingungen im Berggebiet entstehenden finanziellen Nachteile für die Landwirte werden nur zum Teil durch staatliche Förderprogramme aufgefangen, sodass ergänzende Einnahmequellen erschlossen werden müssen: Direktvermarktung und Einbeziehung der Gastronomie (Aufpreismodell) sichern höhere Preise als die üblichen Absatzwege.

Durch gezielte finanzielle Hilfen, Ausnutzen bestehender Potenziale und Initiieren neuer (direkter) Absatzwege sollen die regionalen Wirtschaftskreisläufe gestärkt werden, sodass das Modell sich mittel- bis langfristig selbst tragen und unabhängig von der Ausstattung öffentlicher Förderprogramme bestehen kann.

Chronologie / Prozess

Mitte der 80er Jahre wurde durch einen Mitarbeiter des Bund Naturschutz in Bayern ein „Öko-Modell Allgäu“ vorgeschlagen, das ein extensives Bewirtschaftungskonzept zum Erhalt der Kulturlandschaft für das gesamte Allgäu vorsah. An dem Projekt war lediglich der Bürgermeister von Hindelang interessiert. Wie in anderen ländlichen Gegenden war in Hindelang aufgrund der EU-Agrarpolitik ein rapider Rückgang der Anzahl der Höfe zu verzeichnen: Gab es in den 60er und 70er Jahren noch 200 Landwirte, ging die Zahl innerhalb von 15 Jahren auf knapp 90 zurück, da sich die Landwirtschaft in den benachteiligten Berggebieten nicht lohnte. Szenarien zu Folge sollten bis zum Jahr 2000 noch höchstens 25 landwirtschaftliche Betriebe überleben. Wollte man die Landschaft erhalten, musste man die Landwirte unterstützen. Zunächst war ein Direktvermarktungsprojekt geplant, was zunächst noch an mangelnden Fördermitteln scheiterte²⁶⁰. Daher wurde als erster Schritt eine Extensivierung der Landwirtschaft eingeleitet.

Eine Kartierung der Grünlandflächen durch den Bund Naturschutz in Bayern, initiiert von der Gemeinde, ergab, dass fast alle Flächen nach Art. 6d BayNatSchG²⁶¹ schutzwürdig und somit förderfähig nach dem Vertragsnaturschutzprogramm des Bayerischen Umweltministeriums waren bzw. sind. Individuelle Beratung und gemeinsame Antragstellung wurden ebenfalls durch die Gemeinde organisiert.

1992 wurde der Verein „Hindelang Natur & Kultur“ gegründet, der u.a. für die Verteilung kommunaler Vertragsnaturschutzgelder zuständig war (s.u.) und dem sich bald 86 der 87 Hindelanger Landwirte anschlossen. Finanziell unterstützt wird der Verein von der Stiftung „Alp Action“, einem weiteren Sponsor und der Gemeinde Hindelang. (Genauerer zur Finanzierung s.u.). Mit der Mitgliedschaft im Verein werden die Bewirtschaftungsauflagen anerkannt, die ähnlich denen der anerkannten Ökolandbauverbänden sind: Haltung von höchstens einer Großvieheinheit pro Hektar, Produktion von 90 % des Futters im Gemeindegebiet, Verzicht auf anorganische Stickstoffdüngung. Da viele Landwirte bereits nach diesen Prinzipien wirtschafteten, war der anfängliche Widerstand gegen die Auflagen überwindbar. Auf diese Weise gelang es zum ersten Mal, eine Gemeinde *flächendeckend* extensiv zu bewirtschaften. Im April 2002 waren bereits 23 % der landwirtschaftlichen Betriebe anerkannten Ökoanbauverbänden beigetreten (Bioland und Naturland); die anderen wirtschafteten weiterhin nach den Vereinskriterien.

1994 schlossen sich die meisten der Landwirte des Vereins Hindelang Natur & Kultur zu einer Vermarktungsgesellschaft zusammen (Hindelanger Bauern Vermarktungs GmbH & Co. KG), um die Direktvermarktung und -verarbeitung zu fördern. Über die Gesellschaft wird auch eine eigene Metzgerei betrieben. Mittlerweile wurden die zwischenzeitlich geschlossenen Sennereien (davon zwei Schaukäsereien, in denen die Gäste zuschauen oder sogar eigenen Käse herstellen können) wiedereröffnet, sodass 40 % der Milch wieder dezentral verarbeitet und vermarktet wird. Ein weiterer Absatzweg besteht über die Gastronomie, die unter dem Qualitätslabel „Ebbas Bsünders“ die landwirtschaftlichen Produkte anbietet.

Die Eröffnung eines zentralen Bauernmarktes in der Ortsmitte im Oktober 2001 war gleichzeitig der Schlusspunkt der Unterstützung des Projektes durch die Gemeinde, da sich das Projekt durch die Verkaufserlöse in Zukunft selbst tragen sollte. Mittlerweile hat der Bauernmarkt allerdings Insolvenz anmelden müssen und wurde an einen anderen Eigentümer übergeben.

²⁶⁰ Hindelang war noch nicht in das Ziel 5b-Gebiet (damalige Gebietskulisse für EU-Strukturfonds) aufgenommen.

²⁶¹ mittlerweile Art. 13d BayNatSchG

Förderung / Finanzierung

Die auf dem Gemeindegebiet Hindelangs wirtschaftenden Landwirte erhalten Fördergelder aus verschiedenen Programmen des Freistaates Bayern:

- Nach dem Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm wurden 500.000 DM (ca. 265.000 €) gezahlt (für gesetzlich geschützte Biotope nach Art. 13d).
- Weiterhin wurden aus dem Kulturlandschaftsprogramm Teil A (Grundförderung: Honorierung umweltschonender Landbewirtschaftungsmethoden und landespflegerischer Leistungen sowie Honorierung besonderer Bewirtschaftungsauflagen) ca. 905.000 DM (ca. 464.000 €) gezahlt, wovon die eine Hälfte der Freistaat, die andere Hälfte die EU trägt. Hinzu kommen Mittel in Höhe von ca. 1,3 Mio. DM (0,67 Mio. €) im Rahmen der Ausgleichszulage, die für Gebiete mit ungünstigen Standortfaktoren gezahlt wird, um die Bewirtschaftung in diesen Gebieten aufrechtzuerhalten.
- Die Gemeinde unterstützte die Bauern mit 150.000 DM (ca. 77.000 €) pro Jahr aus Haushaltsmitteln. Diese wurden zunächst vom Verein „Hindelang – Natur & Kultur“ nach einem bestimmten Schlüssel an die einzelnen Landwirte verteilt²⁶², waren zuletzt jedoch – auf Betreiben der Gemeinde – vermehrt für den Aufbau der Direktvermarktung bestimmt. Zunächst war angedacht, diese finanzielle Unterstützung über eine Erhöhung des Kurbeitrages zu erbringen, was die Gäste laut Umfragen der Kurverwaltung akzeptiert hätten. Allerdings darf sich die Erhebung bzw. Verwendung des Kurbeitrages nur auf Einrichtungen und Maßnahmen beziehen, die *direkt* dem Gast zugute kommen – wozu die Regierung von Schwaben nicht der Erhalt der Landschaft zählt. Daher entschied man sich, eigene Haushaltsmittel einzusetzen, zumal das Oberallgäu zu Beginn des Projektes noch nicht europäisches Ziel-5b-Fördergebiet war. Da generell keine Doppelförderung möglich ist – dann wären die Flächen aus der Förderung der Landesprogramme gefallen – mussten eigene Kriterien definiert werden, nach denen die Gemeindegelder vergeben wurden; es erfolgte die Gründung des Vereins mit den eigenen Pflegeauflagen. Die gemeindliche Förderung wurde um die Jahrhundertwende eingestellt, da sie nur eine Anschubfinanzierung darstellen sollte („Hilfe zur Selbsthilfe“).

Die qualitative Weiterführung des Projektes erfolgte in einem Forschungsprojekt über den Wandel der Kulturlandschaft, das durch den Bürgermeister in Zusammenarbeit mit der Universität Erlangen und CIPRA initiiert wurde; denn nach wie vor ist die landschaftskonform bewirtschaftete Umgebung das wichtigste Kapital des Tourismus, das es zu erhalten gilt.

Einbindung des Projektes in einen übergeordneten Rahmen

Tourismusleitbild

Parallel zur Initiierung des Projektes auf der landwirtschaftlichen Seite wurde Ende der 1980er Jahre ein Diskussionsprozess mit den anderen Interessengruppen der Gemeinde angestoßen: Der Bürgermeister und der damalige Kurdirektor gründeten das „Offene Forum Tourismus“ mit dem Ziel, ein Tourismusleitbild für Hindelang mit dem Ökomodell Hindelang als Kern zu entwerfen. Zur Moderation der Arbeitskreise wurde ein professioneller Tourismus- und Umweltberater hinzugezogen. Das Tourismusleitbild, zunächst für 10 Jahre entworfen, wurde bereits 1993 aktualisiert, eine neuerliche Überarbeitung war für das Jahr 2000 angestrebt. Hauptziel des Leitbildes ist die Existenzsicherung, d.h. Bewahrung der (touristischen) Grundlagen. Weiterhin werden Qualitätssicherung und Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs angestrebt und Zukunftsstrategien entwickelt (qualitativer Ausbau des Wintersport- und Gesundheitsangebots).

²⁶² 1100 DM (ca. 560€) Sockelbetrag, 80 DM/GVE (41 €/GVE), Rest nach Neigungsgrad, Streuwiesen extra

Sonstige Naturschutz- bzw. Umweltschutzmaßnahmen

Das Projekt Hindelang Natur & Kultur wurde also nicht isoliert als Landschaftspflegekonzept initiiert, sondern in einen langfristigen Bezugsrahmen gestellt, der die wirtschaftliche Grundlage der Gemeinde dauerhaft sichern soll. Es wird eine nachhaltige Gemeindeentwicklung angestrebt. Vor diesem Hintergrund sind auch die folgenden Umweltschutzmaßnahmen (Naturschutz zumeist nur mittelbar enthalten) zu sehen:

- *Siedlungsentwicklung*: Die Siedlungspolitik wird ausgesprochen restriktiv gehandhabt (vgl. Abschnitt 2.3.4).
- *Verkehr*: Die Gemeinde setzt möglichst auf Beschränkung des motorisierten Individualverkehrs, z.B. durch das Anbieten günstiger Wochenkarten für öffentliche Verkehrsmittel (Subventionierung durch die Gemeinde) sowie Verkehrsberuhigungsmaßnahmen.
- *Energie*: Ein Teil der Energieversorgung wird über ein Wasserkraftwerk abgedeckt (mit biologischer Durchgängigkeit); die Realisierung eines weiteren Wasserkraftwerks im Naturschutzgebiet (Konflikt zw. Umwelt- und Naturschutz) würde eine Eigenversorgung von 90 % bedeuten. Ein Holzschnitzelheizkraftwerk versorgt den Ortskern von Hindelang.
- *Wasserver- und Entsorgung*: In den Erhalt der eigenen Trinkwasserversorgung mit unbehandeltem Wasser wurden 1,28 Mio. € investiert. Nur auf diese Weise ist das Prädikat „Kneippkurort“ zu erhalten. Für Kanalbaumaßnahmen wurden in den letzten 20 Jahren gut 102 Mio. € ausgegeben, sodass mittlerweile 98 % der Haushalte an die Kanalisation angeschlossen sind.
- *Schutzgebiete*: 80 % der Gemeindefläche sind Landschafts- oder Naturschutzgebiet. Bei der Ausweisung dieser Gebiete werden Gemeinden in Bayern ins Benehmen gesetzt. Im Ausweisungsprozess entstehen i.d.R. Widerstände v.a. bei den Nutzern der Gebiete. Daher wird von Seiten der Gemeinde die Schutzkategorie „Biosphärenreservat“ bevorzugt (im Lechtal ist ein solches gemeinsam mit Tirol geplant), da hier der Mensch einbezogen wird, was der vorhandenen Kulturlandschaft eher gerecht wird.

Öffentlichkeitswirkung und Marketingstrategie

Über das Projekt wurde und wird ausführlich in Presse, Rundfunk und Fernsehen berichtet. Diverse Preise, darunter der europäische Umweltpreis „Tourism for Tomorrow“ oder der „Bundespreis Tourismus und Umwelt“ als umweltfreundlicher Fremdenverkehrsort, wurden der Gemeinde verliehen. Das Modell war und ist Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.

Die vorwiegend positive Resonanz in den regionalen und v.a. überregionalen Medien – Zeitungsberichte, Fernsehsendungen, wissenschaftliche Untersuchungen – trug auch dazu bei, dass die kritischen Stimmen in der Gemeinde weitgehend zum Verstummen gebracht werden konnten.

Die Widerstände gegen das Projekt waren anfangs erheblich – nicht nur, dass die Landwirte zunächst das Projekt ablehnten, da sie nicht unter Auflagen wirtschaften wollten (doch durch das „Zuckerl“ der gemeindlichen Zahlungen war diese Akteursgruppe zu überzeugen); es gab es auch Widerstände in der restlichen Bevölkerung: Viele Bürger waren generell der Auffassung, dass die Landwirte nicht auch noch durch kommunale Haushaltsmittel subventioniert werden müssten, da es all die anderen EU- und Landesförderprogramme gebe (sie wurden durch das Argument überzeugt, dass die Landwirte nun lediglich für die Dienstleistung „Erhaltung der wichtigen Tourismusgrundlage Kulturlandschaft“ entlohnt würden); die Gastronomen argumentierten, die Preise für die regionalen Produkte, die sie abnehmen sollten, seien zu hoch; immer noch existieren Kritiker, die anmerken, dass zwar für „Ökomaßnahmen“ Geld da sei, nur für die Modernisierung der viel wichtigeren Infrastruktur (z.B. Wintersportanlagen) nicht.

Das Projekt hat der Gemeinde Hindelang den Ruf der „Umweltkompetenz“ eingebracht, sodass einige Projekte explizit deshalb in Hindelang realisiert wurden: Allgäu-Clinic (Naturheilverfahren), Alpenhotel/Alpenklinik (u.a. Allergiebehandlung), JDAV-Bildungsstätte.

Die Positionierung der Gemeinde am Tourismusmarkt erfolgt allerdings nicht hauptsächlich über das Projekt „Hindelang Natur & Kultur“. Die Qualität der Kulturlandschaft und der in ihr erzeugten „natürlichen“ Lebensmittel fungiert nur als ein – wenn auch sehr wichtiger – Bestandteil des Gesamtangebots, das dem Gast gemacht wird. Der Kunde fragt Urlaub nach – wobei die Umweltqualität nur ein Auswahlkriterium unter vielen ist, zumal die große „Ökowelle“ abgeebbt ist. Daher weicht die Gemeinde auch nicht von traditionellen Tourismussegmenten wie Skifahren ab – Ausbau bzw. Modernisierung ist angestrebt (z.B. auch Beschneiungsanlage). Als Werbemedien werden das Internet, Messen, Kataloge Anzeigen etc. genutzt. Man setzt auf „Erlebnis und Emotionen“.

Fazit/Einschätzung

Das Projekt Hindelang Natur & Kultur ist das Beispiel eines Naturschutzprojektes als integrativer Bestandteil der Gesamtentwicklung einer Gemeinde. Der Hauptanreiz zur Initiierung des Projektes war nicht naturschutzfachlich, sondern wirtschaftlich: Über den Erhalt der traditionellen Berglandwirtschaft erfolgt die Bewahrung des Landschaftscharakters und des Ortsgefüges als Grundlage für den Tourismus – umso erfreulicher für den Flächenschutz, dass auf diese Weise gleichzeitig wertvolle Kulturlandschaften erhalten werden können.

Das Modell Hindelang ist somit der (seltene) Idealfall praktizierten Naturschutzes durch Nutzung: Durch das Aufrechterhalten traditioneller Wirtschaftsformen werden zugleich naturschutzfachlich wertvolle Kulturlandschaften erhalten und Einkommen für die Bewohner erzielt.

Allerdings hängt diese Art von Naturschutzproduktion stark von der Nachfrage durch Touristen ab: Das Image des „sanften“ Tourismus hat für Hindelang Erfolg in Form hoher Gästezahlen gebracht. Mittlerweile ist die „Ökowelle“ ein wenig abgeflaut, so dass verstärkt auf „Wellness“- und Gesundheitsurlaub gesetzt wird (gesunder Urlaub in einer gesunden Umgebung, mit ökologisch produzierten Nahrungsmitteln). Zur Diversifizierung des Angebots hält man zudem am traditionellen Skitourismus (inklusive Beschneiungsanlagen) fest. Es lässt sich also feststellen: Alle unternommenen – oder unterlassenen – Flächenschutzmaßnahmen sind in Zusammenhang mit den touristischen Aktivitäten der Gemeinde zu sehen.

8.3 Kooperationsmodelle – Potenziale und Grenzen

Es existiert eine Reihe von Aufpreismodellen und Vertragsnaturschutzinitiativen, die auf einer dezentralen Kooperationsleistung von öffentlichen und privaten Akteuren beruhen.

Gelegentlich ist bei den auf kommunale Eigeninitiative zurückzuführenden Projekten eine Verknüpfung mit touristischen Interessen zu finden, die zufällig oder absichtlich entstehen kann. Während das Projekt „Altmühltaler Lamm“ (Abschnitt 8.1.1) erst nachträglich in einen touristischen Rahmen gestellt wurde, wäre das Projekt „Hindelang Natur & Kultur“ (Abschnitt 8.2.2) ohne die touristische Ausrichtung der Gemeinde womöglich nicht zustande gekommen. Wichtig ist allerdings die aus der möglichen Verbindung von Naturschutz- und Einnahmeinteressen resultierende Erkenntnis, dass die Entscheidung, kommunale Haushaltsmittel für Naturschutzzwecke aufzuwenden, erheblich leichter fällt, wenn mittelfristig mit finanziellen Rückläufen gerechnet werden kann.

Ebenso wichtig ist die Erkenntnis, dass die Kontinuität der Projekte stark von der Nachfrage abhängt, die für ökologische Produkte (Lebensmittel, Kulturlandschaft) besteht.

Dass die geschilderten Projekte *außerhalb* der gängigen EU-, Bundes- und Landesprogramme initiiert wurden, zeigt, dass ein Bedarf nach einer gezielten Förderung besteht, da

- eine Abgeltung von bestimmten ökologischen (Zusatz)leistungen – zumindest partiell – über den Markt vorgenommen werden kann,
- die benötigte Förderart nicht mit den gängigen Förderkriterien übereinstimmt oder
- man unabhängig von der Ausstattung der Fördertöpfe die Ausführung bestimmter naturschutzfachlich erforderlicher Maßnahmen gewährleisten will.

Will man in Zukunft gezielt derartige Kooperationen anstoßen, sind folgende Aspekte hinsichtlich Initiierung, Durchführung und Förderung zu beachten:

- *Initiierung:* Bei den untersuchten Projektbeispielen (s.o. und EWRINGMANN, PERNER 2001) hat sich gezeigt, dass die überwiegende Zahl der Kooperationen durch öffentliche Akteure angestoßen wurde, die Lösungen für Probleme *ihrer* Region gesucht haben. Die Erfahrung mit Projekten, die nicht innerhalb der Region initiiert, sondern von außen herangetragen wurden, lehrt, dass diese erheblich höhere Anfangswiderstände hinsichtlich Akzeptanz und Mitarbeit zu überwinden haben. Im Extremfall scheitern von außen initiierte Projekte an nicht vorhandener Identifikation mit der Problemlage. Stellt sich also die Frage nach der Initiierung, sollte darauf verzichtet werden, Projekte anzustoßen, wenn in der Region keinerlei Problembewusstsein vorhanden ist. Eine effizientere Ressourcenverwendung scheint gewährleistet, wenn lokale öffentliche und private Akteure aus eigener Motivation die Initiierung von Projekten anstreben. Dann allerdings wäre die (Ko-) Finanzierung von Transaktionskosten ein Anreizinstrument, das sich als hilfreich erweisen würde, da gerade zu Beginn eines Projektes Kosten zur Information(sgewinnung), Motivierung etc. eine hohe Anfangshürde darstellen.
- *Durchführung:* Die eigentliche Durchführung des Projektes ist der nächste Schritt. Kontinuität in der Projektleitung, feste Ansprechpartner und zentral aufbereitete Informationen erleichtern es, die Projektteilnehmer „bei der Stange zu halten“. Die Frage nach regionsintern oder -externer Leitung kann nicht eindeutig beantwortet werden, da für beide Lösungen situationsabhängige Vor- oder Nachteile sprechen: Höhere Akzeptanz des Leiters kann die Folge sein, wenn ihn die Teilnehmer als „einen von uns“ wahrnehmen, was im Konfliktfall allerdings zu Problemen führen kann. Projektleiter kann daher auch ein Externer sein, solange die Betreuung vor Ort gewährleistet ist. Eine Sicht von außen auf das Projekt kann zudem durchaus neue Perspektiven eröffnen und Objektivität wahren.
- *Förderung:* Im Idealfall tragen sich Projekte, die einen eigenen Mechanismus zur Internalisierung externer Effekte beinhalten (z.B. die vorgestellten Aufpreismodelle), nach einer gewissen Zeit selbst. Wichtig ist allerdings die Gewährleistung der Beschäftigung eines Projektleiters, der die zentralen Koordinationsaufgaben übernimmt. Dahingehend sollten bisherige Förderrichtlinien überprüft werden.

Dennoch: Mithilfe dezentraler Kooperationen kann kein flächendeckender Freiflächenschutz gewährleistet werden, sondern bestenfalls ein punktueller, da räumlich begrenzte Erfolge erzielt werden. Schwierigkeiten bereiten zudem die Unwägbarkeiten jeglicher Kooperationsarbeit, die stark von guten persönlichen Beziehungen – oder persönlichen Animositäten – abhängig sind.

9 „Vision“: Vorschlag für ein neues Zuweisungssystem

Wie die vorangehenden Beispiele (Abschnitt 8) gezeigt haben, existieren Möglichkeiten, die kommunalen und landwirtschaftlichen Einnahmeinteressen mit Flächenschutzaspekten zu vereinen. Doch können diese Beispiele nur punktuell zum Flächenerhalt und zur Verbesserung der Flächenqualitäten beitragen, da

1. zumeist Verbindungen mit touristischen Interessen bestehen
2. die Ansätze unsystematisch, verinselt und zumeist unter Anstoß von Außen entstanden sind.

Für eine wirksame Eindämmung des großräumigen Flächenverbrauchs muss eine *systematische, flächendeckend anwendbare* Alternative entwickelt werden, die öffentlichen wie privaten Akteure gleichermaßen Anreize für quantitativen und qualitativen Flächenschutz bietet.

Durch die Umstrukturierung und Ergänzung der vorhandenen Instrumente (Vorschläge in den Abschnitten 3, 5 und 7) können bereits positive Effekte in Bezug auf Quantität und Qualität des Flächenschutzes erzielt werden. Neben oder teilweise sogar anstelle einer derartigen Umgestaltung des vorhandenen Instrumentariums könnte alternativ ein **neues Zuweisungssystem** treten, das kommunale Freiflächenschutzbemühungen honoriert und ggf. bestehende Förderprogramme einbezieht und bündelt, so dass eine höhere Effektivität erzielt werden kann. Im Folgenden werden

- Ziel,
- Adressat,
- Honorierungssystem (Grundaufbau, Art und Höhe der Honorierung sowie Mittelherkunft),
- Referenzsystem/Indikatoren sowie
- Abwicklung/Verwaltung/Kontrolle

eines derartigen neuen Zuweisungssystems dargestellt. Zunächst erfolgt eine Übersicht in tabellarischer Form (Tabelle 37).

Kernpunkt des Zuweisungssystems ist der Erhalt und die Aufwertung möglichst vieler Freiflächen. Es zielt damit in erster Linie auf *großräumige Lebensraumsicherung im Außenbereich* der Gemeinden (auch wenn qualitative hochwertige, ausreichend große Innenbereichsflächen wie Parks in das System einbezogen werden könnten). Die Zuweisungen können zudem regional nach Dringlichkeit gestaffelt werden.

Tabelle 37: Neues Zuweisungssystem – Übersicht

Reformelement	Umsetzung im neuen Zuweisungssystem
▪ Ziel	Honorierung ökologischer Leistungen von Gemeinden bzgl. Freihalten und Aufwerten von Flächen
▪ Adressat	Gemeinden, auch als Impulsgeber für Private; kommunale Kooperationen möglich (Erstellen gemeinsamer Freiflächenschutzkonzepte) Private innerhalb einer kommunalen Gesamtstrategie
▪ Honorierungssystem – Grundaufbau	Zweiteilung der Honorierung (kombinierte Ergebnis-/Maßnahmenhonorierung): 1. (Landes-)Zuweisungen an Kommune gemäß Wert der Flächen; 2. Abgeltung der Maßnahmen der Privaten auf kommunaler Ebene über Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme, ggf. kommunaler Eigenanteil ⇒ Einbau der herkömmlichen Förderprogramme in kommunale Gesamtstrategie, d.h. Instrumentalisierung der Förderprogramme zur Erreichung bestimmter Zielzustände, für die wiederum die Kommunen „belohnt“ werden
– Transferart und Dauer	1. einmalige Zahlung, 5-jähriger Turnus (gesockelter Repartitionstransfer) 2. jährliche Honorierung, 5-jährige Pflegeverträge (Quotitätstransfer)
– Höhe der Prämien	1. einige 1000 €/ha, je nach erreichtem Wert der Fläche 2. einige 100 €/ha, je nach Auflagen bzw. unternommener Maßnahme
– Mittelherkunft	1. Landes-, Bundesmittel (KFA-Schlüsselmasse, Umwidmung von Subventionen und bestehenden Haushaltsposten); Naturschutzsonderabgaben, Erlös aus Zertifikatenhandel 2. EU-, Bundes-, Landesmittel (Finanzierung bestehender Förderprogramme); kommunaler Eigenanteil
– Volumen	abhängig von Anzahl partizipierender Kommunen, Prämienhöhe und Transferart
▪ Referenzsystem/Indikatoren	Landschaftsplan bzw. flächendeckende Bewertung des Gemeindegebietes, besonders hinsichtlich Arten- und Biotopschutz
▪ Abwicklung/Verwaltung/Kontrolle	kommunale Zuständigkeit bzgl. Abwicklung / Weitergabe an Private Kontrolle kommunaler Leistungen durch übergeordnete Naturschutzbehörden; via Fortschreibung Landschaftsplan, ggf. aktuelle Zwischenstandsmeldungen bei Auf- und Abwertungen (z.B. Herausnahme von Flächen aufgrund von Bebauung)

Quelle: eigene Zusammenstellung

9.1 Ziel

Das Ziel des neuen Zuweisungssystems ist die Honorierung des Erhaltes von Freiflächen sowie ggf. ihre Aufwertung. Es soll eine fiskalisch lohnende Alternative zum Flächenverbrauch etabliert werden, die systematisch flächenerhaltende Maßnahmen belohnt sowie flächenverbrauchende Maßnahmen

bestraft. Auf diese Weise soll dem voranschreitenden Lebensraumverlust vieler Arten Einhalt geboten werden. Daher soll nicht nur generelles Flächensparen, sondern auch die naturschutzfachliche Qualität der freigehaltenen Flächen Berücksichtigung in der Höhe der Zuweisung finden. Die Analyse der vorangehenden Abschnitte hat gezeigt, dass ein Honorierungssystem in dieser Form bisher nicht besteht.

Das Ziel soll möglichst durch eine Gesamtstrategie erreicht werden, in der verschiedenste Maßnahmen zu einem System gebündelt werden.

Abbildung 12: Neues Zuweisungssystem – Zielsystem

<p>Ziel: <i>Flächenschutz honorieren</i></p> <p>Oberziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Freihaltung möglichst vieler Flächen – Vermeidung der Abwertung von Flächen – Erhalt des Istzustandes wertvoller Flächen – Aufwertung von weniger wertvollen Flächen <p>Unterziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Erstellen von Freiflächenkonzeptionen – Qualitative Vorgaben für Bebauung – Erstellen von Pflegekonzepten – Erhöhen biologischer Vielfalt – ... <p>Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anlage von Feldgehölzen – Heckenpflanzung – Pflege: Mahd – Anlage von Feuchtbiotopen, Trockenrasen... – keine Aktivitäten (Sukzessionsflächen) – ...

Quelle: eigene Zusammenstellung

9.2 Adressat

Adressat des neuen Zuweisungssystems sind in erster Linie die *Gemeinden*. Die Wahl dieses Akteurs ist eng mit der oben genannten Zielsetzung verknüpft: Wie bereits an verschiedenen Stellen ausgeführt, sind die Gemeinden aufgrund ihrer im Grundgesetz verankerten Planungshoheit (Art. 28 GG) die Schlüsselakteure im Bereich Flächenverwendung. Derzeit werden wesentliche Einkünfte der Ge-

meinden aus den Verdiensten aus Flächenverbrauch gespeist (s. Abschnitt 2.3). Durch die Installierung eines Zuweisungssystems, das die Erhaltung und Aufwertung von Freiflächen honoriert, soll hierzu ein Gegengewicht eingeführt werden.

Auch interkommunale Kooperationen können sinnvoll sein, wenn aufgrund zusammenhängender Biotopstrukturen bestimmte Flächen gemeinsam zu erhalten, zu pflegen und zu verwalten sind. In diesen Fällen sind die günstigsten Kooperationsformen zu ermitteln. Ansätze existieren z.B. bei der Verwaltung gemeinsamer Flächenpools für Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung. Eine Umlegung der Zuweisungen müsste entsprechend der eingebrachten Flächen- und Kostenanteile erfolgen.

Das Ziel des Erhaltes bzw. Schaffung von qualitätvollen Freiflächen kann allerdings nur erreicht werden, wenn auch *Private* in die Gesamtstrategie einbezogen werden. In diesem Fall haben die Kommunen als Impulsgeber für Private zu fungieren. Nur wenn die öffentlichen Akteure die an sie gerichteten monetären Anreize zumindest teilweise weitergeben, können auch Flächen, die nicht in öffentlichem Besitz sind, in eine „ökologische“ Gesamtstrategie einbezogen werden. Daher sind vor allem Landwirte gezielt anzusprechen, da immerhin ungefähr 50 % der Fläche der Bundesrepublik landwirtschaftlich genutzt wird, ebenso wie Angehörige der Forstwirtschaft, die einen weiteren Großteil der Fläche bewirtschaften (30 % sind Waldfläche). Die Bemühungen der Bewirtschafter über die „gute fachliche Praxis“ der Land- und Forstwirtschaft – die jeweils konkreter formuliert werden muss (vgl. Abschnitte 5.1.1 und 7.1) – hinaus sind entsprechend zu honorieren. Möglich sind auch Festlegungen in speziell abzuschließenden Pflegeverträgen. Weitere private Akteure, auf die man zurückgreifen könnte und sollte, sind Mitglieder der anerkannten Naturschutzverbände. Diese haben ein gesteigertes Interesse am Erhalt ihrer Umwelt sowie detaillierte Kenntnisse der Natur an ihrem Heimatort, die sie gerne in den Dienst in die Erarbeitung und Umsetzung einer gemeinsamen Freiflächenschutzstrategie stellen.

9.3 Honorierungssystem

9.3.1 Grundaufbau

Grundgerüst

Das Honorierungssystem sollte so angelegt sein, dass es die gesamte Freifläche des Gemeindegebietes einbezieht. Die Gemeinden sollen Anreize erhalten, eine umfassende Freiflächenschutzstrategie für ihr Gebiet zu erstellen und umzusetzen, d.h. auf eigenen wie privaten Flächen.

Da es bei der Honorierung der ökologischen Leistungen, die von der Gemeinde erstellt werden, in erster Linie um die Abgeltung räumlicher Spillovers geht, wäre eine – zumindest auf den ersten Blick – plausible Abgeltungsform die über den kommunalen Finanzausgleich, da dieser auch eine alloкатive Zielsetzung aufweist. Da jedoch in der bisher kontrovers geführten Diskussion um die Nutzbarmachung des KFA immer wieder massive, teilweise durchaus berechtigte Bedenken hinsichtlich Überfrachtung des KFA, Auslegung des Begriffs „Bedarf“, generelle Eignung des KFA etc. (vgl. Abschnitt 3.2.2 Einbau von Flächenschutzkomponenten in den Kommunalen Finanzausgleich) angeführt werden, empfiehlt es sich, ein neues Zuweisungssystem *neben* dem KFA zu installieren.

Weiterhin wurde festgestellt, dass bei bestehenden Förderprogrammen – die sich bislang zumeist grundsätzlich an Private wenden – aktuelle Defizite hinsichtlich Transparenz, Effizienz und Kontrolle bestehen (vgl. Abschnitt 4.2.4). Gerade die EU-kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen lassen Verbesserungsmöglichkeiten erkennen: Innerhalb der üblichen Förderung werden Maßnahmen unabgestimmt honoriert, d.h. ohne Einbettung in eine gesamträumliche Entwicklungsstrategie, sodass kontraproduktive Fördertatbestände existieren. Erfolgversprechender erscheint eine – zumindest weitgehend – ergebnisorientierte Fördermittelvergabe, die das Erreichen eines bestimmten Umweltzustandes honoriert. Hierbei können private und öffentliche Flächen nicht getrennt voneinander betrachtet werden; sinnvoller ist eine *Gesamtbetrachtung* der Freiflächen eines regionalen Naturraumes. Daher müssen in das neue Honorierungssystem bestehende Förderprogramme einbezogen werden, was den Nebeneffekt einer konzertierten und konzentrierten Fördermittelvergabe hat und zugleich die finanzielle Schlagkräftigkeit des neuen Instrumentes erhöht.

Honorierungsart

Hinsichtlich der Honorierungsart ist die Notwendigkeit der Abkehr von der *reinen* Maßnahmenhonorierung hin zu einer ergebnisorientierten Förderung unbestritten (Abschnitt 5.2.3).

Zwar bietet die Maßnahmenhonorierung durchaus gewisse Vorteile: So kann der Leistungsersteller sicher sein, für die Ausführung bestimmter naturschonender Maßnahmen bzw. Wirtschaftsweisen belohnt zu werden. Auf diese Weise wird das unternehmerische Risiko minimiert bzw. zumindest besser kalkulierbar, was die Teilnahmebereitschaft an einem solchen Honorierungssystem erheblich steigert.²⁶³ Auf der anderen Seite kann durch ein solches System nicht garantiert werden, dass bestimmte Zielzustände erreicht werden, da nicht die letztlich entstandene Qualität von Natur und Landschaft bewertet wird.

Andererseits kann bei einer allein auf die Erreichung bestimmter Zielzustände fixierten Honorierung der Leistungsersteller nicht automatisch mit der Honorierung erbrachter Maßnahmen rechnen, da er nicht sicher sein kann, dass diese tatsächlich zum angestrebten Ziel führen. Auch die zeitliche Abkopplung der Honorierung von der Leistungserstellung stellt ein Problem dar, zumindest für die private Leistungserstellung, da eine Honorierung erst geraume Zeit nach der Maßnahme erfolgen kann, wenn der Grad der Zielerreichung eingeschätzt werden kann. Auf diese Weise kann der potenzielle Leistungsersteller nicht kalkulieren, ob und welche Abgeltung er für seine erbrachte Leistung erhält, was ein beträchtliches Teilnahmehemmnis darstellen dürfte. Die Vorteile einer Ergebnis- bzw. Zustandshonorierung sind allerdings hinsichtlich der ökologischen Qualität nicht von der Hand zu weisen: Indem der Zustand der Landschaft bewertet und entsprechend honoriert wird, können rein naturschutzfachliche Kriterien zur Vergabe von Fördermitteln herangezogen werden. Es können zudem sowohl Aufwertungen als auch Abwertungen des Zustandes von Natur und Landschaft berücksichtigt werden, sodass Verschlechterungen „bestraft“ werden. Zudem ist zu bedenken, dass teilweise auch „Nichtstun“ für einen bestimmten angestrebten Naturzustand die beste „Maßnahme“ ist, sodass eine Abkehr von der alleinigen Maßnahmen- und somit Handlungsorientierung sinnvoll ist.

²⁶³ Darauf deutet z.B. auch eine im Rahmen der Studie PERNER/THÖNE (2002) durchgeführte, nicht repräsentative Umfrage in den untersuchten Kommunen hin.

Bisher sind, wie bereits dargestellt, die Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme an private Akteure gerichtet, d.h. die Initiative zur Antragstellung geht zumeist allein von den Privaten aus. Wenn allerdings die Gemeinden einen Nutzen aus aufgewerteten Flächen erhalten – in Form von (höheren) Zuweisungen aus dem neuen Honorierungssystem – besteht ein Anreiz für die kommunalen Akteure, private Bewirtschafter zu naturschutzkonformem Verhalten *anzuregen* (Anreizweitergabe). Die Förderprogramme müssten demnach in kommunale Regie gegeben werden. Auf diese Weise könnte zudem der „Heimvorteil“ (Nutzung lokaler/regionaler Wissenspotenziale, höhere Akzeptanz bei den Bewohnern) genutzt werden. Allerdings ist zur Sicherstellung der Qualität der Förderprogramme die Vorgabe eines zentralen, um regionale Aspekte ergänzten Förderkataloges notwendig. Weiterhin ist eine zentrale Zusammenführung der Daten erforderlich, um die Beurteilung des Grades der Ergebniserreichung vornehmen zu können. Die Kontrolle der Zustandserreichung muss generell von einer übergeordneten Instanz übernommen werden. (Genauere Ausführungen dazu siehe unter *Abwicklung/Verwaltung/Kontrolle*.)

Honorierungssystem

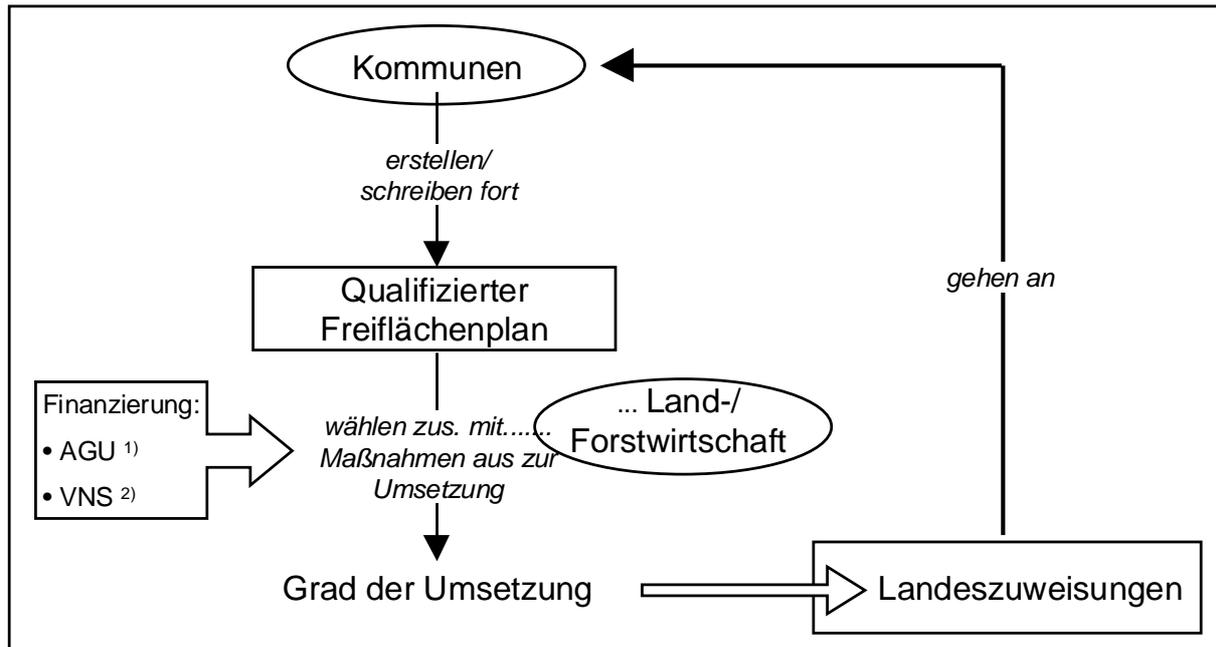
Um die Vorteile von Ergebnis- und Maßnahmenhonorierung zu kombinieren und zugleich öffentliche wie private Akteure einzubeziehen, wird hier eine Zweiteilung des Honorierungssystems vorgeschlagen:

1. Kommunen werden für die Erreichung bestimmter Zielzustände honoriert. Durch eine periodische Überprüfung des Flächenzustandes in der Gemeinde, an dessen Qualität die Zuweisungen geknüpft sind, können erreichte Verbesserungen honoriert, Verschlechterungen bestraft werden. Auf diese Weise besteht ein Anreiz für die Gemeinde, nicht nur selbst für die Verbesserung der Naturqualität zu sorgen, sondern auch auf private Leistungsersteller zur Erreichung ihrer Ziele – innerhalb der Umsetzung einer kommunalen Freiflächenschutz-Gesamtstrategie – zurückzugreifen.²⁶⁴
2. Die privaten Leistungsersteller werden mittels eines Natur- oder Ökopunktesystems für ihre erbrachte Leistung belohnt, sodass sie auf jeden Fall eine Kompensation für erbrachten Mehraufwand erhalten. Durch die Ausgestaltung der Fördermittelvergabe nach dem Prinzip der Ökopunkte ist zudem gewährleistet, dass bereits bei der Leistungserstellung auf einen bestimmten Zielzustand hingearbeitet wird.

Eine schematische Übersicht über die Funktionsweise des Zuweisungssystems ist der folgenden Abbildung 13 zu entnehmen.

²⁶⁴ Eine Honorierung erfolgt nur dann, wenn die Gemeinde eine integrierte Freiflächenschutzstrategie vorweisen kann.

Abbildung 13: Neues Zuweisungssystem – Funktionsweise



¹⁾ Agrarumweltmaßnahmen

²⁾ Vertragsnaturschutz

Quelle: eigene Darstellung

Höhe der Honorierung, Dauer und Transferart

Aufgrund der Zweistufigkeit des Honorierungssystems ist nach den unterschiedlichen Zuweisungsempfängern zu differenzieren:

zu 1. Transfer an die Gemeinden

Die Gemeinden sollen für die Erreichung bestimmter Zielzustände honoriert werden. Grundlage der Honorierung ist ein Freiflächenkonzept mit entsprechenden Pflegemaßnahmen und Bewirtschaftungsauflagen.²⁶⁵ Die Flächen werden nach ihrem aktuellen Zustand bewertet und in verschiedene Wertigkeitsklassen eingeteilt. Für aufgewertete Flächen, d.h. Flächen, die um eine oder mehrere Wertstufen gestiegen sind, werden Zuweisungen gewährt.²⁶⁶ Für abgewertete oder bebaute Flächen ist zu überlegen, ob Sanktionen in Form von Zuweisungskürzungen erfolgen sollen oder nicht; evtl. ist auch eine Übergangsfrist zu gewähren (z.B.: Flächen, die nach 20 Jahren bebaut werden, sind nicht rückzahlungsverpflichtend; Genauerer s.u. „Aufwertungsszenarien“). Analog der Laufzeit der Agrarumweltmaßnahmen soll im 5-jährigen Turnus der Zustand von Natur und Landschaft überprüft und die Bewertungsgrundlage aktualisiert werden.²⁶⁷

²⁶⁵ Genauerer zur Bewertungsgrundlage, Freiflächenkonzept etc. s. unter *Referenzsystem* (Abschnitt 9.4).

²⁶⁶ Flächen(pools), die im Rahmen der Ausgleichsmaßnahmen der Eingriffsregelung aufgewertet wurden, sind aus der Honorierung auszunehmen.

²⁶⁷ Auch hier ist zu überprüfen, ob in der Praxis eine jährliche Teilsummenauszahlung günstiger, da Motivations fördernder, wäre.

Transferart und Höhe der Honorierung hängen in erster Linie davon ab, ob eine Orientierung an natur-schutzfachlichen Erfordernissen oder an den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln erfolgt. Die übliche Variante ist das Bereitstellen eines festen Finanzvolumens durch den Zuweisungsgeber. Diese kann entweder vollständig oder teilweise aufgebraucht werden. Ein reiner Repartitionstransfer ist in den meisten Fällen ungünstig, wie die Modellrechnungen zum Landschaftsplan- und Naturpunkte-Ansatz (Abschnitt 3.2.2.3) gezeigt haben. Daher ist zu empfehlen, dass auf jeden Fall bestimmte Mindesthektarprämien gezahlt werden. Im Fall der Gemeinden sind diese so hoch zu bemessen, dass sie eine Alternative zu sonstigen ökonomisch ertragreichen Verwendungen darstellen. Die Höhe der Prämien beläuft sich somit auf einige 1000 €/ha (abhängig von der Zuweisungsmasse, Beispielrechnungen s.u.).

Um das Freiflächenkonzept umzusetzen und zuweisungsberechtigt zu sein, ist die Kommune auf die Mitarbeit der privaten Landbesitzer bzw. -bewirtschafter angewiesen. Je eher es ihr gelingt, die privaten Akteure in das Konzept einzubinden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit der großflächigen Aufwertung des Gemeindegebietes. Die Gemeinde hat also ein berechtigtes Eigeninteresse an der Erstellung und Umsetzung des Konzeptes und wird so motiviert, die bisher zumeist wenig koordinierte Vergabe von Pflegeverträgen in unterschiedlichen Förderprogrammen zielgerichtet zu bündeln. Auf diese Weise erhält man zugleich eine Effektivierung der bisherigen Agrarumweltmaßnahmen- bzw. Vertragsnaturschutzpraxis. Wenn die Kommunen trotz zukünftig möglicher Prämien keine Freiflächenkonzepte erstellen, bleibt dennoch der zweite Baustein des Honorierungssystems, der Transfer an die Privaten im Rahmen von Förderprogrammen, bestehen.

2. Transfer an die Privaten

Die Bewirtschafter (v.a. Land- oder Forstwirte) arbeiten eng mit den Kommunen zusammen. Anhand des Freiflächenkonzeptes werden Pflegekonzepte erstellt, die für die betreffenden Flächen besonders geeignet sind. Hierzu wenden sich die Bewirtschafter an die örtlichen Ansprechpartner, die mit ihnen die genaue Vertragsgestaltung durchgehen. Die 5-jährige Vertragsgestaltung in der Landwirtschaft wird beibehalten, ebenso die jährlichen Prämienauszahlungen. Im Fall der forstwirtschaftlich genutzten Flächen ist von einer längeren Laufzeit der Verträge auszugehen, da die Umtriebszeit von Wäldern deutlich über den Bewirtschaftungszeiträumen von Acker- und Grünlandflächen liegt.

Die Zuweisungen an die Privaten werden in ihrer Höhe an die Prämien der aktuellen Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme angelehnt. Ideal ist eine Umgestaltung der Förderprogramme in eine ergebnisorientiertere Form der aktuellen Förderung, z.B. über Öko- oder Naturpunkte (Umgestaltungsvorschläge in Abschnitt 5.2.3). Die Beihilfen sollen den Mehraufwand, der durch die Anwendung umweltfreundlicherer Produktionsweisen entsteht, kompensieren und zudem darüber hinaus einen Anreiz bieten, eine derartige Wirtschaftsweise zu wählen. Laut EU-Vorgaben darf die Beihilfe eine Anreizkomponente von bis zu 20 % enthalten. Je nach Wirtschaftsweise (Verzicht auf Pestizide und/oder Mineraldünger, Maschineneinsatz etc.), einmaliger oder Dauer(pflege-)maßnahme fällt die Prämienhöhe sehr unterschiedlich aus (von unter 100 bis zu mehreren 100 €/ha, Beispiele für Prämienhöhen s. Abschnitt 4.2.4.3 für NRW).

Mittelherkunft

Die Honorierung der *Kommunen* wird aus folgenden Quellen gespeist:

- Mittel aus KFA-Schlüsselmasse,
- Landeshaushalt,
- Bundeshaushalt,
- Naturschutzabgabe,
- Erlöse aus Zertifikatenhandel (Flächenausweisungsrechte).
- Erlös der Baulandausweisungsumlage (BLAU)

Ein Baustein zur Finanzierung des neuen Honorierungssystems könnten Mittel aus der KFA-Schlüsselmasse sein: Da mittlerweile das Brecht'sche Gesetz als umstritten oder sogar als falsifiziert gilt, ist eine pauschale Einwohnerveredelung, die sich auf dieses Gesetz stützt, nicht mehr haltbar. Die Mittel können eingespart bzw. umverteilt werden; es ist zu überprüfen, ob nicht schon ein Abschmelzen der Hauptansatzstaffeln den ländlichen Kommunen einen ausreichenden Spielraum zur Verwirklichung zielgerichteten Freiflächenschutzes bieten würde (die Mittel müssten, wenn sie tatsächlich dem Flächenschutz zugute kommen sollen, *zweckgebunden* ausgeschüttet werden, da ansonsten dasselbe Problem besteht wie beim LPA, dass die Höhe der Zuweisungen nicht ausreicht, um Flächenschutz dauerhaft zu stabilisieren). Als Ausgleich für die Streichung der Einwohnerveredelung können bei Sonderlasten großer Kommunen – diese haben teilweise unzweifelhaft höhere Kosten z.B. infolge von Sozialhilfelasten – Ansätze für Sonderbedarfe geltend gemacht werden (was in der Regel ohnehin gemacht wird; in Ländern, die keine Einwohnerveredelung haben, ist diese durch einen Zentralitätsansatz ersetzt). Eine pauschale Höherbewertung von Einwohnern in großen Städten ist jedenfalls nicht haltbar, wenn man allein die Agglomerationsvorteile beispielsweise bei der Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur betrachtet.

Der Einsatz von Mitteln aus dem Landeshaushalt ist nur bei Umwidmung bestehender bzw. Einsparung aktueller Posten wahrscheinlich; in der derzeitigen Haushaltslage werden keine neuen Haushaltsmittel für Naturschutzsonderbedarfe (Freiflächenschutz) bereitgestellt. Es gilt allerdings, bestehende Subventionen zu überprüfen.

Mittel aus dem Bundeshaushalt sind nur eingeschränkt nutzbar, da Naturschutz Ländersache ist. Wenn allerdings bundesweite Vorgaben erstellt werden, die durch regionale Gegebenheiten ergänzt werden, wäre eine Heranziehung von Bundesmitteln gerechtfertigt.²⁶⁸

Eine weitere Alternative zu allgemeinen Haushaltsmitteln ist die Einrichtung von Naturschutz- bzw. Flächensonderabgaben, aus denen das Honorierungssystem gespeist würde. Erwähnenswert sind hier vor allem die Erlöse aus der Einführung einer Naturschutzabgabe (s. Abschnitt 3.2.3.3) und aus dem Handel mit Flächenausweisungsrechten (s. Abschnitt 3.2.3.1). Bei beiden Finanzierungsmodi würde es sich letztlich um eine Mittel-Umverteilung von flächenverbrauchenden Kommunen an solche Kommunen, die Flächen frei halten, handeln.

²⁶⁸ So fordert KOCH (2004, 284 ff.) bundeseinheitliche Standards im Naturschutz, da immer mehr nationale und internationale Vorgaben zu beachten sind. Er fordert daher auch konkurrierende Gesetzgebung im Naturschutz (vgl. Abschnitt 3.1.1)

Die Honorierung *Privater* soll über folgende Mittel geschehen:

- Eigenanteil der Kommunen;
- bestehende Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme, Mischfinanzierung über EU-, Bundes-, Landesmittel.

Für die Honorierung der privaten Akteure werden die aktuellen Förderprogramme einbezogen bzw. umgestaltet. Zusätzlich sollen die Kommunen – wie es bereits bei einem Teil der existierenden Förderprogramme der Fall ist (z.B. Kreiskulturlandschaftsprogramme in NRW) – einen Eigenanteil aufwenden; denn nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist eine hohe Effizienz der Aufgabenerfüllung zu erwarten, wenn Durchführung und Finanzierung einer Aufgabe auf einer Ebene liegen.²⁶⁹ Da die durch die Bereitstellung von Freiflächen erzeugten Spillovers jedoch über die Gemeindegrenzen hinausgehen, ist die Heranziehung von Landes-, Bundes- und EU-Mitteln gerechtfertigt.²⁷⁰

Anmerkung zur Honorierung

Die augenscheinliche Diskrepanz zwischen den Hektarprämien, die die Kommunen für aufgewertete Flächen (einige 1000 €) und die Privaten für ihre Leistungserstellung erhalten (einige 100 €), lässt sich durch die Zweiteilung des Systems rechtfertigen. Während die Bewirtschafter auf jeden Fall für ihre erbrachte Leistung honoriert werden, tragen die Kommunen insoweit „unternehmerisches“ Risiko, als sie die Aufwertung der Flächen zwar veranlassen (Aufstellung des Konzeptes, Leistung eines Eigenanteils in Geld und Personal), aber keine Zuweisungsgarantie haben, da sie nur im Erfolgsfall in den Genuss von Transferzahlungen kommen. Zudem sind die Zuweisungssysteme in Bezug auf die Mittelherkunft getrennt: Während die Privaten weiterhin im Rahmen bereits bestehender Programme – die umgestaltet worden sind – arbeiten (Mittelherkunft aus EU-, Bundes-, Landes- und kommunalen Eigenmitteln), wird für die Transfers an die Gemeinden ein neuer Fördertopf eröffnet. Dieser speist sich z.B. aus Finanzausgleichsmitteln (aus der Schlüsselmasse durch Abschmelzen der Einwohnerveredlung), Natur- bzw. Freiflächenschutzsonderabgaben (Naturschutzabgabe nach EWRINGMANN, BIZER 1995) sowie dem Erlös aus dem Handel mit Flächenausweisungsrechten. In allen Fällen würden Gemeinden, die Flächen verbrauchen und bebauen und somit zahlungspflichtig sind, Transferleistungen an Gemeinden erbringen, die Flächen frei halten.

Auch ist zu bedenken, dass die Privaten jährliche Zahlungen erhalten (Kumulation der Mittel), während die Gemeinden nur periodisch für die Erreichung bestimmter Zielzustände honoriert werden. Weiterhin soll das Interesse der Kommunen am Freiflächenschutz gesteigert werden, was nur dann realistisch ist, wenn das Freihalten von Flächen zu einer Alternative zur Bebauung wird.

²⁶⁹ Es ist zu überdenken, ob der Eigenanteil bereits über den Einsatz von Personal bzw. die Erstellung und Fortschreibung des Freiflächenschutzkonzeptes abgegolten ist, da die Haushaltssituation vieler Kommunen einen finanziellen Eigenanteil als nicht leistbar und daher als Teilnahmehemmnis erscheinen lässt.

²⁷⁰ Die bisherigen Ausgaben für die Honorierung im Rahmen von Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind steigerbar, wenn man allein den geringen Anteil am Gesamtagrarhaushalt der EU betrachtet.

9.3.2 Konkretisierung am Beispiel Nordrhein-Westfalens („Aufwertungsszenarien“)

Um einen Eindruck von den benötigten Mitteln und zugleich eine Überprüfung der dynamischen Anreizwirkungen zu erhalten, werden im Folgenden verschiedene „Aufwertungsszenarien“ vorgestellt.

Referenzland ist Nordrhein-Westfalen²⁷¹. NRW besitzt 5 Regierungsbezirke, 396 Kommunen, davon 23 kreisfreie Städte und 31 Kreise. Die Gesamtfläche beträgt 34.083 km² (3.408.300 ha). Wenn die 396 Kommunen des Landes jeweils durchschnittlich 5, 10, 15 oder 20 Hektar Freifläche um eine Klasse aufwerten, ergibt sich folgender fiktiver Finanzbedarf (Tabelle 38):

Tabelle 38: Gesamtzuweisungen (in Mio. €) bei unterschiedlichen Hektarprämien, Kommunenanzahl 396

Aufgewertete Fläche pro Kommune	1000 €/ha	2000 €/ha	3000 €/ha	4000 €/ha	5000 €/ha
5 ha	1,98	3,96	5,94	7,92	9,9
10 ha	3,96	7,92	11,88	15,84	19,8
15 ha	5,94	11,88	17,82	23,76	29,7
20 ha	7,92	15,84	23,76	31,68	39,6

Quelle: eigene Berechnung

Wie sich aus der Tabelle ersehen lässt, hängt die Summe der Zuweisungen von Flächengröße und gewährter Prämienhöhe ab. Weiterhin spielen folgende Punkte eine Rolle bei der Höhe der erforderlichen Mittel:

- die *Bewertungsskala*: Je differenzierter die Wertskala, desto mehr Aufwertungschancen bestehen, d.h. der Sprung von einer Wertigkeitsklasse in die nächste wird einfacher. Andererseits darf die Skala nicht zu kleinteilig sein, da ansonsten die Einteilung der Wertklassen extrem strategiefähig ist, da eine von außen nachvollziehbare Einteilung kaum mehr möglich ist.
- die gewählte *Transferart*: Grundbedarf mit Deckelung oder reiner Quotitätstransfer (reiner Repartitionstransfer fällt wegen ungünstiger Anreizwirkungen aus).

Werden zusätzlich zu den aufgewerteten Bereichen die Flächen der höchsten und zweithöchsten Kategorie (dauerhaft oder periodisch) honoriert, um den Erhalt der Flächen in ihrer Qualität zu belohnen, müssten bei folgenden Annahmen (6 Wertstufen, bestimmte Flächenverteilungen auf die einzelnen Klassen) noch einmal folgende Finanzmittel aufgebracht werden:

Ausgangspunkt ist die flächendeckende Bewertung des Landesgebietes hinsichtlich des Wertes der Flächen für Arten und Biotope. Angenommen sind folgende Wertkategorien:

²⁷¹ Sollte ein derartiges Zuweisungssystem auf Landesebene installiert werden – was bei der aktuellen Kompetenzenverteilung die wahrscheinlichste Variante ist – stellt sich die Frage, für welche Bundesländer eine Einführung sinnvoll wäre: Indikatoren hierfür könnten Bevölkerungszunahme, Zahl der Haushalte, Ausweisung von Bauflächen über die letzten Jahre etc. sein.

- Klasse 0: von Bewertung ausgenommen (Siedlungs- und Verkehrsflächen, inkl. zur Bebauung gehörige Freiflächen wie Hausgärten und Abstandsgrün; in die Bewertung einbezogen werden hingegen (großflächige) Grün- und Parkanlagen)
- Klasse 1: sehr niedriger Wert hinsichtlich Arten und Biotopen
- Klasse 2: niedriger Wert
- Klasse 3: mittlerer Wert
- Klasse 4: hoher Wert
- Klasse 5: sehr hoher Wert

Die Kommunen werden zum einen für die Flächen honoriert, die die Aufwertung von einer Wertstufe in die nächste „geschafft“ haben. *Zusätzlich* zu diesen aufgewerteten Flächen werden die Flächen der höchsten und zweithöchsten Wertstufe (Klasse 5 und 4) honoriert, und zwar mit etwas niedrigeren Hektarprämien („Erhaltungsprämie“). Abzüge von der Zuweisungssumme werden für Flächen fällig, die abgewertet werden. Die niedrigste Zuweisung ist auf 0 zu setzen, sodass den Kommunen keine Netto-Zahlungsverpflichtungen entstehen.²⁷²

Weiterhin wird angenommen, dass 8 % der Landesfläche²⁷³ in die höchste Kategorie (Klasse 5) fallen (entspricht 272.664 ha) und 12 % in die zweithöchste (Klasse 4) (entspricht 408.996 ha). Bei einer Honorierung von 100 € für die höchste und 50 € für die zweithöchste Wertstufe wären dies nochmals 27,3 Mio. € plus 20, 44 Mio. €.

9.4 Referenzsystem und Indikatoren

Als Referenzsystem empfehlen sich flächendeckende Bewertungen des Gemeindegebietes hinsichtlich des Wertes von Flächen bzgl. Arten und Biotopen. Der Zustand der Biotope bzw. die in ihnen vorhandenen Arten dienen als Zeiger vieler abiotischer Umweltfunktionen bzw. -zustände. Somit kann aus der Ausprägung der einzelnen Biotoptypen und dem Vorhandensein gewisser Zeigerarten auf Naturnähe oder –ferne geschlossen werden, sodass auf Einzelbewertungen anderer Schutzgüter (Boden, Wasser, Luft/Klima) weitgehend verzichtet werden kann.

Derartige Bewertungen der Gemeindefläche sollten in Landschaftsplänen bzw. für kreisfreie Städte und Kreise in Landschaftsrahmenplänen bereits vorhanden sein. Die Ad-hoc-Verwendbarkeit der vorliegenden Pläne dürfte allerdings trotzdem nur begrenzt sein, da aufgrund fehlender verbindlicher Vorgaben zu Inhalt, Aufbau und Bewertungsschema der verschiedenen Planwerke keine einheitlichen, flächendeckenden Bewertungen existieren. Die kommunale Bereitschaft zur Neuaufstellung bzw. Fortschreibung von Landschaftsplänen dürfte aber durch die Etablierung eines Honorierungssystems,

²⁷² Durch die Finanzierung des Honorierungssystems z.B. über Zertifikatenhandel, Baulandausweisungsumlage und Naturschutzabgabe (Abschnitt 3.2.3) ist bereits sichergestellt, dass Kommunen, die Flächen zu Bauland umwidmen, zahlungspflichtig sind.

²⁷³ Wenn man bedenkt, dass allein 5,23 % der Landesfläche laut LÖBF ausgewiesene Naturschutzgebiete sind (Stand 31.12.2003, s. Internetseiten der LÖBF), ist diese Annahme als recht realistisch einzuschätzen.

das auf darin enthaltenen Bewertungskarten basiert, in höherem Maße gesteigert werden als durch die kürzlich in die Novelle des BNatSchG aufgenommene gesetzliche Aufstellungsverpflichtung.

Die Verwendbarkeit der Landschafts(rahmen)pläne als Referenzsystem ist an einige Bedingungen geknüpft:

- einheitliche Vorgaben, Überprüfung und ggf. Verschlankung der Inhalte
- einheitliches Bewertungsschema
- Kontrolle
- digitale Erstellung

Landschaftspläne müssen zukünftig nach einheitlichen Vorgaben erstellt werden. Bisher existieren Vorgaben nur in Form mehr oder weniger verbindlicher „Kochrezepte“, die einige Landesumweltämter oder Umweltministerien als Leitfaden für die Planerstellung an die Auftragnehmer ausgeben. In einigen Bundesländern ähneln die Pläne derzeit allerdings weniger einer anwendungsorientierten Arbeitshilfe zur Vertretung der Naturschutzbelange in der Gesamtplanung denn einem Fundus interessanter Anekdoten über die lokale Bodengenese. Dieser – natürlich überspitzt formulierten – Praxisferne mancher Pläne ist durch konsequente Verschlankung der Inhalte zu begegnen (s auch Abschnitt 3.1.3).²⁷⁴

Um eine größtmögliche Übereinstimmung in der Bewertung bzw. Einteilung der Flächen in die unterschiedlichen Wertigkeitsstufen zu erhalten, müssen einheitliche Bewertungsmaßstäbe/ Bewertungsschemata eingeführt werden. Bisher werden bestenfalls regional gleiche oder ähnliche Bewertungsverfahren angewendet. Die folgende Auflistung zeigt allein die in NRW gebräuchlichen Bewertungsverfahren.

Tabelle 39: Gebräuchliche Bewertungsverfahren in NRW

Anwendungsbereich	Bezeichnung / Titel / Jahr	Verfasser (V) / Herausgeber (H)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landschaftsplan: ⇒ Biotopfunktion 	Methode zur ökologischen Bewertung der Biotopfunktion von Biotoptypen (1991)	V: D. Ludwig mit Beiträgen von H. Meinig; Büro Froelich und Sporbeck, Bochum H: unveröffentlicht
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingriffsregelung: ⇒ Biotopfunktion, Landschaftsbild 	Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft (1986)	V: Arbeitsgemeinschaft Dr. K. Adam, Dr. W. Nohl, Dipl.-Ing. W. Valentin H: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MURL)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingriffsregelung: ⇒ Biotopfunktion 	Verfahren zur Überprüfung des Mindestumfangs von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in die Biotopfunktion	V: D. Ludwig H: unveröffentlicht

²⁷⁴ Inhaltliche Überfrachtungen sind zum Teil auf die Zwitterstellung der Landschaftsplanung als Fachplanung und Querschnittsplanung zurückzuführen. Sie kann sich nicht auf die Vertretung der Fachbelange konzentrieren, sondern muss immer vorabgewogen, d.h. unter Berücksichtigung der Erfordernisse anderer Belange, in die eigentliche Abwägung gehen. Dieser Missstand ist zu beseitigen: Entweder müssen auch andere Fachplanungen konsequent Naturschutzerfordernisse berücksichtigen oder die Landschaftsplanung darf mit ihren reinen Fachbelangen gegen andere antreten.

Anwendungsbereich	Bezeichnung / Titel / Jahr	Verfasser (V) / Herausgeber (H)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingriffsregelung: ⇒ Biotopfunktion 	Arbeitshilfe für die Bauleitplanung (1995) (wird sehr häufig in der Bauleitplanung eingesetzt)	H: Landesregierung Nordrhein-Westfalen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingriffsregelung, speziell Errichtung oder wesentliche Änderung von Bundesfern- und Landesstraßen; ⇒ Lebensraumfunktion, Boden, Wasser, Klima/Luft, Landschaftsbild, naturbezogene Erholung 	Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft, Bewertungsrahmen für die Straßenplanung	V: Arbeitsgemeinschaft Eingriff-Ausgleich Nordrhein-Westfalen H: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MURL)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingriffsregelung: Gemeindliches Ausgleichskonzept: Ausgleichsplanung, Ausgleichspool, Ökokonto; ⇒ Biotopfunktion 	Arbeitshilfe für die Bauleitplanung (2002)	H: Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingriffsregelung: Beurteilung von Eingriffen durch Freileitungen, Windenergieanlagen und Antennenträgern; ⇒ Landschaftsbild 	Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch mastenartige Eingriffe, Materialien für die naturschutzfachliche Bewertung und Kompensationsermittlung	V: W. Nohl, Werkstatt für Landschafts- und Freiraumentwicklung, München H: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MURL)

Quelle: nach HELLMANN (2002)

Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Bewertungsvorganges ist umso wichtiger, da das Ergebnis der Bewertung, die Bewertungskarte, als Zuweisungsgrundlage dienen soll und Gerichtsfestigkeit aufweisen muss. Nichtsdestotrotz bleibt eine subjektive Komponente, Kennzeichen jeglichen Bewertungsvorganges, bestehen. Es ist daher über die Durchführung von Stichprobenkontrollen nachzudenken (entspricht die eingestufte Fläche tatsächlich in ihrem Wert der Kategorie), um die Strategiefälligkeit der Bewertung²⁷⁵ zu minimieren.

Zur leichteren Kontrolle von Flächengrößen etc. sind die Pläne digital zu erstellen, was beim heutigen Stand der Technik eher die Regel als die Ausnahme darstellen dürfte.

Die Kosten für einen Landschaftsplan richten sich nach Größe und Art des Geländes (Preisangaben: Leistungen nach § 45 HOAI).

Die Erstellung eines neuen Zuweisungssystems, das auf der flächendeckenden Bewertung nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten basiert, bietet demnach eine große Chance für die Landschaftsplanung. Für die Zukunft ist eine Weiterentwicklung der Landschaftsplanung, bzw. noch stärkere Orientierung an Umsetzbarkeit unabdingbar. So schlägt z. B. v. HAAREN (2000) in Hinblick auf die Umsetzungsorientierung und Maßnahmenplanung eine stärkere Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure

²⁷⁵ Beispielweise könnten Planungsbüros dazu animiert werden, in zweifelhaften Fällen lieber die höhere Kategorie zu wählen.

bereits bei der Planerstellung vor. In der Tat ist eine Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren, z.B. mit der Landwirtschaft (z.B. gemeinsames Aufstellen von Qualitätskriterien für Äcker in der ökologischen Landwirtschaft: bestimmte Mindestartenzahl pro Hektar, ergebnisorientierte Bewertung; Teilbewertung der Äcker, als Grundlage für die Agrarumweltprogramme etc.) zur Zielerreichung vorteilhaft. Ansprechpartner sollten ebenso die privaten Waldbesitzer sein.

9.5 Abwicklung, Verwaltung und Kontrolle

Die Etablierung des beschriebenen Honorierungssystems impliziert die Übertragung weitreichender Kompetenzen in die kommunale Hand: Liegen bisher die Abwicklungs- und Vergabestellen z.B. der Agrarumweltprogramme auf diversen überörtlichen Ebenen (je nach Bundesland unterschiedliche Zuständigkeiten von Teilen der Landwirtschaftsverwaltung), müsste diese auf die kommunale Ebene verlagert werden, um einen zielgerechten Einsatz der Mittel garantieren zu können und einen Anzeizeffekt bei den Kommunen hinsichtlich Aufstellung örtlicher Strategien zu erreichen: Die Kommunen hätten ein erheblich höheres Interesse an der Abwicklung von EU- und Landesprogrammen auf ihrem Gebiet, wenn sie über die naturschutzfachliche Qualitätssteigerung ihrer Flächen Einnahmen erzielen können, sofern die Einnahmen die (Personal-)Kosten für die Abwicklung bzw. den Eigenanteil der Programme übersteigen. Weiterhin sind durch Dezentralisierung der Aufgabenverteilung Vorteile u.a. bezüglich Ausnutzung lokaler Wissenspotenziale und Steigerung der Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren zu erwarten. Wichtig ist auf jeden Fall das Vorhandensein eines Ansprechpartners vor Ort, der als Berater für Teilnahmewillige fungiert.

Die untere Naturschutzbehörde sollte als Hauptverantwortlicher für die Abwicklung und Verwaltung der Förderprogramme dienen. Die gemeindlichen Freiflächenkonzepte müssen hier vorliegen, um die Maßnahmen mit den Erfordernissen abgleichen zu können. Die Abwicklung, Verwaltung, Mittelauszahlung sollten hier gebündelt werden. Hilfreich hat sich die Mitarbeit halböffentlicher Organisationen, wie die der bereits zitierten Biologischen Stationen, erwiesen (s. Abschnitt 4.2.4.3). Die Ansiedlung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme bei den Unteren Naturschutzbehörden hätte zudem einen beträchtlichen Imagegewinn für die Naturschützer zur Folge – vom „Verhinderer“ zum „Honorierer“.

Je nach Größe von kreisangehörigen Gemeinde ist zu entscheiden, ob für jeden Gemeinde(teil) ein qualifiziertes Freiflächenkonzept in Eigenregie erstellt werden soll, d.h. mit eigenem Personal (sofern entsprechend qualifizierte Mitarbeiter vorhanden sind, womit nicht zu rechnen sein dürfte) oder durch ein beauftragtes privates Planungsbüro; oder ob es sinnvoller ist, für einen Landkreis ein das gesamte Kreisgebiet umfassendes Plan aufzustellen, ggf. unter Mitarbeit der ansässigen unteren Naturschutzbehörde. Die Befolgung und erfolgreiche Umsetzung des Freiflächenkonzeptes ist die Voraussetzung für eine Honorierung der Kommunen.

Die Kontrolle der Konzeptumsetzung als Zuweisungsgrundlage muss von einer von kommunalen Interessen unabhängigen Instanz vorgenommen werden. In Frage kommt die nächst höhere Verwaltungsebene, die Höhere / Obere Naturschutzbehörde. Der Verwaltungsaufwand lässt sich durch den Einsatz computergestützter Medien minimieren: Durch die digitale Vorlage der Flächendaten können die Kon-

trollbehörden leicht die Korrektheit der Angaben nachprüfen,²⁷⁶ indem sie die Flächenqualitäten in der Karte mit den realen Flächenqualitäten (Wunsch und Wirklichkeit) vergleichen.

9.6 Würdigung: Vor- und Nachteile des vorgeschlagenen Ansatzes

Die im Folgenden aufgelisteten Punkte stellen kurz die wichtigsten Vor- und Nachteile des beschriebenen Honorierungssystems dar.

Vorteile:

- ☺ Kombination von Ergebnis- und Maßnahmenorientierung
- ☺ Honorierung von Flächenschutzbemühungen
- ☺ Zurückgreifen auf bewährte Grundlagen, Integration bestehender Förderprogramme
- ☺ zielgerichtete Anwendung der Förderprogramme, Gewährung von Beihilfen nur auf Grundlage eines qualifizierten Konzeptes
- ☺ auch wenn Kommunen keine eigenen Freiflächenstrategien auflegen und somit keine Prämien erhalten, bietet zumindest die Umgestaltung der Förderprogramme auf Öko- bzw. Naturpunkte eine Effektivierung der Flächenschutzbemühungen
- ☺ Einbeziehen lokaler/regionaler Gegebenheiten
- ☺ Rückzahlungsverpflichtung bei Abwertung verhindert Bebauung (sofern die Einnahmeerwartung aus Ausweisung die Kosten der Rückzahlung unterschreiten)
- ☺ Flexibilität: Periodische Zielerreichungskontrolle und ggf. Änderung der Klasseneinteilung, wenn festgestellt wird, dass zu wenig Flächen aufgewertet werden

Nachteile

- ☹ Gefahr der Manipulation (Bewertung immer subjektiv)
- ☹ Teilnahmebereitschaft abhängig von Finanzlage (Auslegen des Eigenanteils)
- ☹ Honorierung der Kommunen nur im Erfolgsfall (aber Kosten für Personal, Datenbeschaffung und -pflege, die auf jeden Fall gedeckt werden müssen) als weiteres Teilnahmehemmnis
- ☹ zeitverzögerte Honorierung: Kommunen müssen in Vorlage gehen
- ☹ Finanzierung erst bei Einführung neuer Abgaben bzw. Finanzierungslösungen gesichert

Die Teilnahmebereitschaft an einem solchen System dürfte in erster Linie von der Höhe der Zuweisungen abhängen. Für die privaten Akteure sind innerhalb der bestehenden Förderprogramme die Prämienhöhen bereits (weitgehend) eruiert. Schwieriger ist die Bemessung der Zuweisungen an die

²⁷⁶ D.h. alle fünf Jahre muss ein Datenträger mit den entsprechenden Dateien (Verbesserung) an die Kontrollbehörde geschickt werden.

Kommunen. Die Zuweisungen, die für sie in das Honorierungssystem fließen, müssen so hoch bemessen sein, dass sie überhaupt einen Effekt auf die Kommunen haben. Wenn die Prämien zu niedrig sind, werden die Kommunen nicht einmal ihre Personalkosten bzw. die Kosten für die Erstellung der Planungsgrundlage oder deren Fortschreibung decken können.

Für die Belange des Flächenschutzes wäre es vorteilhaft, wenn die Kommunen die Umsetzung der Vertragsnaturschutzprogramme übernehmen und auf eine naturschutzfachliche Bewertungskarte zurückgreifen würden, um einen zielgerichteten Mitteleinsatz zu garantieren.

Generell stellt sich bei Einführung neuer Ansätze die Frage nach der Intention der Honorierung (flächendeckende oder punktuelle Aufwertung, Einkommenseffekte, Alternative zu anderweitigen Flächennutzungen):

- Hat die großflächige Aufwertung oberste Priorität, kann beispielsweise auf die dauerhafte Zustandshonorierung der wertvollsten Bereiche verzichtet werden. Diese sind in der Regel schon als Naturschutzgebiete ausgewiesen und können nicht ohne weiteres in Bauland umgewandelt werden (höher ist die Gefahr der Gebietsabwertung durch Stoffeinträge). Zudem ist es nicht notwendig, dass Gelder in Regionen gelenkt werden, die schon über sehr viele wertvolle Gebiete verfügen, denn diese sind meistens durch touristische Nutzungen belegt oder liegen derartig weit ab von Ballungsräumen, dass keine Gefahr der anderweitigen Verwendung besteht.
- Steht die Intention der Nutzungsalternative im Vordergrund, müssten die Opportunitätskosten stärker berücksichtigt werden, d.h. die Hektarprämien müssten sich mit den Erlösen aus Baulandverwertung messen, und zwar dort, wo auch tatsächlich die Möglichkeit der Bebauung besteht (in ballungsfernen Gebieten ist der ökonomische Nutzungsdruck auf die Flächen nicht so hoch wie beispielsweise in „Speckgürteln“). Eine derartige Mittelausstattung ist allerdings utopisch.

Trotz der genannten – und zum Teil noch zu lösenden Schwierigkeiten – kann ein freiflächenschutzkonformes Zuweisungssystem den Wert der Freiflächen real und, vielleicht noch wichtiger, auch symbolisch steigern. Wenn zudem die Verwaltung der Förderprogramme in die Hände der Unteren Naturschutzbehörde (UNB) gelegt wird, stellt man sicher, dass

- a) mehr qualitative Freiflächenschutzbelange beachtet werden als bei der Landwirtschaftsverwaltung, da in der UNB u.a. Naturschutzfachleute sitzen und
- b) das Ansehen der Naturschützer gesteigert wird, da sie Ansprechpartner und Auszahlungsstelle sind.

Das Honorierungssystem kann allerdings nur *ein* Baustein sein, um den massiven Verbrauch „frischer“ Flächen einzudämmen. Gefordert ist sicherlich ein *Policy mix*, der unterschiedliche Ansätze miteinander verbindet, z.B. Gemeindesteuerreform, Umlenken von Wohnungsbaufördermitteln in den baulichen Innenbereich (räumliche Konzentration der Bauförderung, Kopplung an Qualitätskriterien, Einhalten bestimmter Mindeststandards), Effektivierung bestehender Ansätze. Umgestaltungsmöglichkeiten wurden in den vorangehenden Abschnitten ausführlich erörtert. Wenn viele gleichgerichtete Anreize entstehen (Richtung Flächenschutz), können bereits relativ niedrig bemessene Zuweisungsmittel spürbare Effekte erzielen.

SCHLUSSBETRACHTUNG

10 Zusammenfassung und Ausblick

Flächenverbrauch ist nach wie vor ein gravierendes Umweltproblem in Deutschland: *Täglich* wird eine Fläche in der Größe von ca. 130 Fußballfeldern (2003 immerhin 93 ha pro Tag) für Siedlungs- und Verkehrszwecke umgewidmet. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, den Flächenverbrauch, der ursächlich für Lebensraumverluste und Artensterben ist, bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu beschränken. Falls sich die derzeit zu beobachtende Entschleunigung des Flächenverbrauchs – vor einigen Jahren wurden noch rund 130 ha pro Tag in Anspruch genommen – tatsächlich als konjunkturelles Phänomen herausstellen sollte, wird der Trend zukünftig wieder eher in Richtung Zu- als Abnahme der Flächeninanspruchnahme weisen und das 30-ha-Ziel sich weiter entfernen denn nähern.

Unbestritten ist daher der dringende Handlungsbedarf zur Einschränkung des Flächenverbrauchs oder, anders formuliert, zur Verstärkung der Anstrengungen für den Flächenschutz.

Flächenschutz weist zwei Dimensionen auf: eine *quantitative* Dimension – es gilt die Fläche vor der Inanspruchnahme für Natur schädigende Nutzungsformen zu bewahren – und eine *qualitative* Dimension – es gilt, die vorhandene Fläche in ihrer Qualität als Lebensraum und ökologischer Funktionsträger zu bewahren.

In diesen beiden Dimensionen des Flächenschutzes lassen sich unterschiedliche Akteure identifizieren:

Problemfeld I – Quantitativer Flächenschutz – wird vor allem vom kommunalen Akteur²⁷⁷ beeinflusst: Die Gemeinde wirkt im Rahmen ihrer grundgesetzlich garantierten Planungshoheit auf das Angebot „frischer“ Flächen zur Bebauung ein. Da das kommunale Einnahmesystem fatalerweise an die Fläche bzw. ihre Bebauung gekoppelt ist, besteht ein starker Anreiz für den kommunalen Akteur, die Fläche zur Einnahmenerzielung rational einzusetzen, d.h. für die Nutzungen Bauen/Wohnen/Gewerbe/Industrie/Verkehr zur Verfügung zu stellen.

Problemfeld II – Qualitativer Flächenschutz – hingegen charakterisiert sich in erster Linie durch private Nutzungsinteressen: Vor allem die flächenmäßig größte Nutzungsgruppe, die Landwirtschaft, bestimmt durch ihre Art der Nutzung die Qualität der auf der Fläche angesiedelten Lebensräume – und durch diffuse Stoffeinträge auch die der Nachbarflächen. Ferner wirken u.a. die Forstwirtschaft als zweitgrößte Nutzergruppe sowie private und gewerbliche Bauherren und Tourismus auf die Flächenqualitäten ein. Allen Nutzergruppen gemein sind die größtenteils nicht vorhandenen oder zu schwachen Anreize, mit der Fläche schonend, sparsam oder nachhaltig umzugehen.

²⁷⁷ Der „kommunale Akteur“ als solcher existiert natürlich nicht; es bestehen immer heterogene Akteure bzw. Akteursgruppen, die ihre jeweiligen Interessen verfolgen. Dennoch wird hier „der“ kommunale Akteur als Einheit betrachtet, um zum einen das komplexe Akteursgeflecht zu vereinfachen und zum anderen das Resultat der Interessenverfolgung – die Baulandausweisung – hervorzuheben.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden sowohl die gesetzlichen, planerischen und finanziellen Vorgaben und Rahmenbedingungen ausführlich dargestellt und analysiert, die die Akteure in ihrem Handeln für oder gegen Flächenschutz beeinflussen, als auch Handlungsalternativen und Reformoptionen aufgezeigt. Hierbei werden zunächst Reformpotenziale *innerhalb* der Problemfelder vorgestellt, die unabhängig voneinander realisiert werden können, bevor als Lösungsansätze auch die Synthese der beiden Problemfelder – also Lösungsoptionen mit einer Verbindung quantitativer und qualitativer Aspekte des Flächenschutzes – präsentiert werden. Der Fokus liegt hierbei stets auf der Umgestaltung der finanziellen Anreizstruktur der kommunalen Ebene (für öffentliche wie private Akteure).

Problemfeld I: Quantitativer Flächenschutz im Spannungsfeld kommunaler Interessen

Die Gemeinden werden in ihrer Ausweisungstätigkeit durch unterschiedliche Vorgaben mehr oder weniger stark beeinflusst. Ein gewaltiger gesetzlicher und planerischer Überbau zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – europäische Vorgaben (z.B. Natura 2000), nationale Vorgaben (z.B. Bundesraumordnungs-, Bundesnaturschutzgesetz sowie darauf aufbauende Gesamt- und Teilplanungssysteme) – steht den ökonomischen Realitäten gegenüber (alle Einnahmen der Gemeinden speisen sich direkt oder indirekt aus Flächenverbrauch: v.a. Grundsteuer, Gewerbesteuer, Anteile aus der Einkommensteuer, Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich) und ist deshalb in seinen Bemühungen um den Flächenschutz letztlich wenig zielführend.

Die Analysen der Vorgaben, Instrumente und Finanzierungsmechanismen für die kommunale Ebene hat ergeben, dass bisher kaum wirksame Anreize zum Flächenerhalt bestehen:

- Ziele und Vorgaben von europäischer oder nationaler Ebene (Bund, Land) kommen nur mittelbar über die planerischen Vorgaben/Instrumente – die zudem inhärente Defizite aufweisen – bei den Kommunen an;
- die Vorgaben sind unzureichend definiert, nicht operationalisiert oder operationalisierbar und werden aufgrund fehlender Kontroll- und Sanktionsmechanismen nicht oder nur unzureichend umgesetzt;
- aufgrund der bestehenden Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Land können zum Teil gar keine detaillierten Vorgaben gemacht werden, da dies dem Grundgesetz widerspricht;
- der entscheidende Plan (Bebauungsplan) für die Ausweisung von baulichen Flächennutzungen wird weitgehend autonom von den Gemeinden erstellt, wobei sie i.d.R. nicht durch quantitative Festlegungen oder Ausweisungsvorgaben „gestört“ werden, zumal Umweltbelange nur Teil der Abwägung sind;
- die kommunalen Einnahmeinteressen sind mit Flächenverbrauch korreliert und drücken sich in erster Linie in der (massenhaften) Ausweisung von Flächen für Bauland (Wohnen/Gewerbe) aus;
- verschärft wird die Situation durch interkommunale Konkurrenz, da die Ausweisung von Gewerbestandorten das wichtigste Instrument im (internationalen) Standortwettbewerb ist.

Diese weitgehende Inkompatibilität von rechtlichen und ökonomischen Vorgaben zieht ein hohes Maß an Ineffizienzen im Bereich der Flächenverwendung nach sich. Oberstes Ziel zur Eindämmung des Flächenverbrauchs muss daher die Entkopplung von kommunalen Einnahmen und Fläche sein.

Reformoptionen innerhalb dieses Problemfeldes beziehen sich daher auf folgende Bereiche:

- Flankierung planungs- und ordnungsrechtlicher Instrumente mit finanziellen Anreizen
- Umgestaltung der kommunalen Einnahmemöglichkeiten
- im Gegenzug partielle Anpassungen des ordnungsrechtlichen Rahmens und Umgestaltung der planungsrechtlichen Grundlagen
- Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit.

Demnach wäre die Neuregelung von Kompetenzen in Raumordnung und Naturschutz zwischen Bund und Ländern zugunsten einer konkurrierenden statt der bisherigen Rahmengesetzgebung angeraten, damit gesetzliche Vorgaben (z.B. quantitative Richtwerte) ebenso wie die konkrete Ausgestaltung von Instrumenten (Landschaftsplanung, Eingriffsregelung) *bundeseinheitlich* geregelt werden können und nicht aufgrund des gesetzlich garantierten Spielraumes interpretatorischen Differenzierungen unterliegen. Auf diese Weise würde den bestehenden planerischen und ordnungsrechtlichen Instrumenten bereits zu mehr Durchsetzungskraft verholfen.

Für die Um- bzw. Neugestaltung kommunaler Einnahmemöglichkeiten kommen mehrere Möglichkeiten in Betracht:

- *Gemeindesteuerreform* – die vor allem die grundsätzliche Finanzlage der Kommunen konsolidieren soll. Im Gespräch sind hier z.B. eine Aufweitung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer oder eine Abschaffung derselben und Ersatz durch ein Zuschlagsmodell zur Einkommensteuer (inklusive reformierter Grundsteuer). Nur bei einer gesunden finanziellen Basis sind Kommunen in der Lage, auch Flächenschutz zu verwirklichen.
- *Implementierung von Flächenschutzkomponenten in den Kommunalen Finanzausgleich* – diskutiert werden hier vor zwei unterschiedlichen Zuweisungsmodelle (Landschaftsplan-Ansatz und Naturpunkte-Ansatz), die *neben* dem KFA installiert werden sollten, da sich die bedingte Eignung des KFA an sich zur Berücksichtigung von Flächenschutzaspekten gezeigt hat. Vor allem eines der entwickelten Modelle, der Naturpunkte-Ansatz, scheint interessante Aspekte zur Berücksichtigung ökologischer Belange zu bieten.
- *Einführung neuer Instrumente*, die auf eine Flächenverknappung bzw. -verteuerung zielen: Handelbare Flächenausweisungsrechte, Baulandausweisungsumlage, Naturschutzabgabe, Neuversiegelungsabgabe. Diese Instrumente zielen auf den öffentlichen Akteur, der aber die meisten pretialen Steuerungsimpulse via Preisüberwälzung an die Privaten weitergeben kann. Bei einigen dieser Instrumente ist allerdings weder die exakte Ausgestaltung noch die Verfassungsmäßigkeit geklärt.

Die genannten Vorschläge sollten nicht isoliert betrachtet, sondern als sich ergänzende Reformoptionen verstanden werden, da bei einer Einzelvorgehensweise zu hohe Lenkungsimpulse gesetzt werden müssten, die erstens zu hohen budgetären Belastungen führen und zweitens Gefahr laufen, mit unsozialen Nebeneffekten einherzugehen.

Problemfeld II: Qualitativer Flächenschutz im Spannungsfeld privater Nutzungsinteressen

Der kommunale Einfluss erstreckt sich – wie im Problemfeld I dargestellt – hauptsächlich auf die quantitative Dimension des Flächenschutzes (Ausweisung von Bauland). Qualitativer Flächenschutz spielt sich hingegen in erster Linie im Spannungsfeld privater Nutzungsinteressen ab.

Bei der Untersuchung der Anreizstruktur für oder gegen private Flächenschutzbemühungen hat sich gezeigt, dass die meisten Vorgaben und Instrumente einer qualitativen Flächenverwendung zuwider laufen, zumal die flächenmäßig größten Nutzungen, die konventionelle, intensive, anerkanntermaßen mit negativen Umweltfolgen behaftete Land- und – weniger – die Forstwirtschaft, gesetzlich privilegiert sind (Landwirtschaftsklausel²⁷⁸) und durch Fördermaßnahmen in ihrer bisherigen Wirtschaftsweise unterstützt werden. Gerade die Landwirtschaft unterliegt einem komplexen Geflecht finanzieller Anreize, die Wirtschaftsweisen nahe legen, die nicht nachhaltig sind: Hier ist vor allem die sog. 1. Säule der europäischen GAP (Gemeinsame Agrarpolitik) mit Marktordnungsausgaben und Direktzahlungen zu nennen, von denen letztere fast auflagenlos zu erhalten sind. Aus den Mittel der 2. Säule werden hingegen auch Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutzprogramme finanziert, die allerdings sowohl bzgl. Mittelvolumen als auch Effektivität steigerungsfähig sind. Daher werden Vorschläge sowohl zur Umgestaltung allgemeiner Beihilfepraktiken (Bindung von Subventionen an Umweltauflagen) wie spezieller Umweltsubventionssysteme (Effektivierung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme) sowie zur Einführung umweltbezogener Abgaben (z.B. Nitratüberschussabgabe) gemacht.

Flächenqualitäten sonstiger Privatgrundstücke liegen fast ausschließlich im individuellen Geschmack begründet (es sei denn, es handelt sich um gesetzlich geschützte Biotope oder sonstige Naturschutzflächen in Privatbesitz). Bezüglich der *Quantität* der genutzten Flächen werden die privaten Bauherren stark vom Angebot der Gemeinden beeinflusst: Würden die Gemeinden Maßnahmen zum Flächensparen ergreifen, müssten die Bauherren zwangsläufig mit weniger Fläche auskommen. Auch greifen Instrumente bzw. Reformvorschläge, die im Problemfeld I erarbeitet wurden, entweder direkt bei den Privaten (z.B. reformierte Grundsteuer) oder indirekt über Preisüberwälzung durch die Gemeinden (z.B. Baulandausweisungsumlage oder Handelbare Flächenausweisungsrechte).

Lösungsansätze – Synthese der Problemfelder

Neben den Reformansätzen innerhalb der Problemfelder beruhen mögliche Lösungsansätze auf einer Synthese der Problemfelder I+II: durch eine Verknüpfung flächenbezogener öffentlicher wie privater Einnahmen- und Nutzungsinteressen.

Die Analyse *bestehender Ansätze (best practice)* zeigt, dass es Gemeinden gelingen kann, aktiven Flächenschutz mit kommunalen und privaten Einnahmeinteressen zu verbinden. Hier sind vor allem Aufpreismodelle und Vertragsnaturschutz außerhalb der bestehenden Programme zu nennen. Gelegentlich werden derartige Initiativen in eine kommunale Gesamtstrategie eingebunden.

Da diese Ansätze allerdings häufig mit touristischen Motiven verbunden sind und die Bundesrepublik Deutschland nicht großflächig (oder gar flächendeckend) attraktive Erholungslandschaften bereit hält,

²⁷⁸ Die sog. „Landwirtschaftsklausel“ umfasst land-, forst- und fischereiliche Bodennutzungen.

wird in der vorliegenden Arbeit für eine wirksame Eindämmung des großräumigen Flächenverbrauchs eine systematische, flächendeckend anwendbare Alternative in Form eines *neues Zuweisungssystems* entwickelt, das öffentlichen wie privaten Akteure gleichermaßen Anreize für quantitativen und qualitativen Flächenschutz bietet.

Das vorgeschlagene Zuweisungssystem ist zweistufig aufgebaut, wobei die Kommunen für erreichte Zielzustände und die privaten Akteure für die Erstellung bestimmter ökologischer Leistungen, die als Basis für die Honorierung der Kommunen dienen, entlohnt werden. Auf diese Weise besteht ein Anreiz für die Kommunen, die privaten Akteure für gemeindliche Flächenschutzinteressen – die zu Einnahmehinteressen werden – zu instrumentalisieren. Im Ergebnis gelingt es, private wie öffentliche Einnahmen- bzw. Nutzungsinteressen zu verbinden.

Die Finanzierung eines derartigen Systems könnte zum einen (an die Gemeinden gerichtet) neben Umschichtungen von Haushaltsmitteln über neu eingeführte Flächenschutzsysteme wie die Baulandausweisungsumlage oder die Naturschutzabgabe erfolgen, zum anderen (an die privaten Leistungsersteller gerichtet) über einen Eigenanteil der Kommunen sowie die Einbeziehung bestehender, aber effektiverer Umweltprogramme (Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme) geschehen.

Schlussbetrachtung

Ein neues Honorierungssystem kann nur *ein*, wenn auch wichtiger, Baustein sein, um den massiven Verbrauch „frischer“ Flächen einzudämmen. Gefordert ist ein *Policy mix*, der die unterschiedlichen, im Rahmen der Arbeit aufgezeigten Reformoptionen miteinander verbindet. Wenn viele gleichgerichtete Anreize für Flächenschutz bestehen, können bereits deutlich niedriger angesetzte Zuweisungsmittel (für ein neues Zuweisungssystem) spürbare Effekte erzielen. Ein Zusammenspiel der als „Reformmatrix“ zu verstehenden Flächenschutzinstrumente sollte positive Effekte auf die Eindämmung des Flächenverbrauchs haben. Hierbei ist zu bedenken, dass nicht alle Instrumente gleichzeitig realisiert werden müssen; bereits das Setzen verbindlicher Standards und eine partielle Abkehr von der *alleinigen* Einnahmenerzielung durch quantitative und/oder qualitative Flächeninanspruchnahme würde spürbare Verbesserungen der Lebensraumqualitäten nach sich ziehen.

Tabelle 40: Reformmatrix

Reformelement	Akteur	Flächenschutz-Dimension
Vorgaben		
▪ Gesetzesnovellierung ROG	Öffentlich: Bund, Land, Kommune	<i>quantitativ</i> : Vorgaben, Richtwerte
▪ Gesetzesnovellierungen: BNatSchG, BWaldG	Öffentlich: Bund, Land, Kommune	<i>quantitativ</i> : Vorgaben, Richtwerte <i>qualitativ</i> : Vorgaben zu Flächenqualitäten
▪ Landwirtschaftsklausel	Private: Landwirtschaft, Forst	<i>qualitativ</i>
Finanzielle Anreizinstrumente		
Gemeindesteuerreform:	Öffentlich: Gemeinde	<i>quantitativ</i> : Entkopplung Einnahmen von Fläche
▪ Gewerbesteuerreform (z.B. Zuschlagsmodell)	Private: Bauherren (bei Grundsteuer)	<i>quantitativ</i> und <i>qualitativ</i> : Flächennutzungssteuer besteuert qualitativ hochwertige Flächen niedriger
▪ inkl. Grundsteuerreform		
▪ „Ökologischer“ KFA	Öffentlich: Gemeinde	<i>quantitativ</i> : Entkopplung Einnahmen von Fläche <i>qualitativ</i> : Honorierung von Aufwertungen
▪ Handelbare Flächenausweisungszertifikate	Öffentlich: Gemeinde Private über Preisüberwälzung	<i>quantitativ</i> : Mengensteuerung
▪ Baulandausweisungsumlage	Öffentlich: Gemeinde Private über Preisüberwälzung	<i>quantitativ</i> : Flächenverteilung
▪ Naturschutzabgabe	Öffentlich: Gemeinde Private: Bauherren	<i>quantitativ</i> : Flächenverteilung
▪ Neuversiegelungsabgabe	Private: Bauherren	<i>quantitativ</i> : Flächenverteilung
▪ Naturtaxe	Private: Touristen	<i>qualitativ</i> : Aufwertung
▪ Umgestaltung Beihilfesysteme	Private: Landwirtschaft, Forst	<i>qualitativ</i> : Verbesserung des Flächenzustandes
▪ Pflanzenschutzmittelabgabe	Private: Landwirtschaft	<i>qualitativ</i> : Verbesserung des Flächenzustandes
▪ Effektivierung Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme	Private: Landwirtschaft, Forst	<i>qualitativ</i> : Verbesserung des Flächenzustandes
▪ Reform Eigenheimzulage	Private: Bauherren	<i>quantitativ</i> : Flächenerhalt durch Lenkung in Bestand
▪ Neues Zuweisungssystem	Öffentlich: Gemeinde Private: Landwirtschaft, Forst, Sonstige	<i>quantitativ</i> : Honorierung Erhalt <i>qualitativ</i> : Aufwertung

Quelle: eigene Zusammenstellung

QUELLEN

11 Literatur

- ARL (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen der Funktionsfähigkeit. Arbeitsmaterialien, Nr. 244. – Hannover, 1998.
- BADE, F.-J., JUNKERNHEINRICH, M., MICOSATT, G., SCHELTE, J. (1993): Finanzielle Auswirkungen von Baulandausweisungen. Abschlussbericht zum Forschungsauftrag FII 2-91.34 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.
- BAHNER T. (1996): Landwirtschaft und Naturschutz – vom Konflikt zur Kooperation. – Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Bd. 2005. – Frankfurt a. M..
- BAUER, E., EBERT, A. (2000): Einführung zum Naturschutzrecht. – In: Naturschutzrecht, Beck-Texte im dtv. –München. – 8. Auflage.
- BDLA (Bund Deutscher Landschaftsarchitekten) (1988): Zur Landschaftsplanung – Forderungen und Positionen des BDLA e. V.. – Bonn.
- BECKMANN, P., FÜRST, D., SCHOLLES, F. (2001): Das System der räumlichen Planung in Deutschland. – In: FÜRST, D., SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien + Methoden der der Raum- und Umweltplanung. – Dortmund, 2001, S. 36-53.
- BERGMANN, A. et al. (Hrsg.), (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin.
- BERGMANN, A., EINIG, K., HUTTER, G., MÜLLER, B., SIEDENTOP, S. (Hrsg.) (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. – Berlin.
- BERGMANN, A., EINIG, K., HUTTER, G., SIEDENTOP, S., (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen – Zur Einführung. In: BERGMANN, A. et al. (Hrsg.), (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin, S. 9-24.
- BERGMANN, E. et al. (1998): Einbau ökologischer Komponenten in den kommunalen Finanzausgleich. UFOPLAN 108 01 128 – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. – Köln.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz, Hrsg.) (2002): Naturschutzfachliche Handlungsempfehlungen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. – Münster.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz, Hrsg.) (2004): Daten zur Natur 2004. – Landwirtschaftsverlag Münster.
- BICK, H., OBERMANN, H. (2000): Stiefkind Naturschutz – Misere und Chancen des Naturschutzes in Deutschland. – In: KÖLLER, H. V. (Hrsg.): Umweltpolitik mit Augenmaß. – Berlin, S. 107-119.
- BIOLOGISCHE STATION im Kreis Euskirchen e.V. (Hrsg.), (2000): KulturlandschaftsProgramm. – Düren.

- BIZER, K. (1994): Flächenbesteuerung mit ökologischer Lenkungswirkung. Zum Mythos der Grundsteuer und den Möglichkeiten einer ökologischen Flächensteuer. – Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 94-4, Köln.
- BIZER, K. (1996): Handelbare Flächenausweisungsrechte zur Lenkung der gemeindlichen Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen. – In: J. KÖHN, M. J. WELFENS (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie. – Marburg. – Ökologie und Wirtschaftsforschung Bd. 22, S. 367-384.
- BIZER, K. (1997): Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. – Berlin – Angewandte Umweltforschung, Bd. 6.
- BIZER, K. (1999): Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte – ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht. – In: BERGMANN, A., EINIG, K., HUTTER, G., MÜLLER, B., SIEDENTOP, S. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. – Berlin. S. 279-288.
- BIZER, K. et al., (BIZER K, EWRINGMANN, D., BERGMANN, E., DOSCH, F., EINIG, K., HUTTER, G. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. – Berlin, Heidelberg.
- BIZER, K. EWRINGMANN, D. (2002): Den Flächenverbrauch (be-)steuern. – In: Kassensturz. Strukturwandel durch Ökologische Finanzreform. Politische Ökologie 77-78, S. 82-84.
- BIZER, K., (1995): Von der Grundsteuer zur Flächensteuer. In: EWRINGMANN, D. (Hrsg.), 1995: Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. Von der klassischen Flächennutzung zur Steuer mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht. – Berlin, S. 137-179.
- BIZER, K., BERGMANN, E. (1998): Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch preisliche Anreize. – In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 11, H. 3/4, S. 358-377.
- BIZER, K., EWRINGMANN, D. (1998): Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt. – Baden-Baden.
- BIZER, K., LANG J. (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, UBA-Texte 21-00, Berlin.
- BIZER, K., LANG, J. (1998): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Forschungsvorhaben 101 03 196 im Auftrag des UBA. – Köln.
- BIZER, K., LINSCHIEDT, B., EWRINGMANN D. (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen. – Berlin.
- BIZER, K., TRUGER, A. (1996): Die Steuerung der Bodenversiegelung durch Abgaben. – In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), H. 3, Oktober, S. 379-389.
- BM BAU (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Hrsg.), (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. – Februar 1993.
- BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hrsg.) (1999): Agrarbericht der Bundesregierung 1999. – Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2004): Eckdaten zur Entwicklung der Kommunal Finanzen. Download von Internet-Seite

- BMF (Bundesministerium der Finanzen, Hrsg.) (2004): Finanzbericht 2005. – Berlin.
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Hrsg.) 2004a: Bericht über den Zustand des Waldes. Ergebnisse des forstlichen Umweltmonitorings. – o.O.
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) 2004b: Eckpunkte des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zur Zukunft des Waldes. Internet-Seiten des BMVEL.
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Hrsg.) 2002: Bericht zur Umsetzung der Strategie Forstwirtschaft und Biologische Vielfalt. – Bonn.
- BÖHM, E., NIERLING, L., WALZ, R., KÜPFER, C. (2002): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente. Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe. – Karlsruhe.
- BÖSINGER, R. (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. – Frankfurt/Main u.a. O. – Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 93.
- BÖTTICHER-MEYERS, S. (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. – In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 4/89, S. 206-210.
- BRECHT, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. – Leipzig / Berlin.
- BUCHWALD (1995): Landschaftsplanung als ökologisch-gestalterische Planung. – In: BUCHWALD, K., BRAUN, E., STEUBING, L.: Natur- und Umweltschutz – Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung. – Stuttgart. – S. 383-410.
- BUCHWALD, K., BRAUN, E., STEUBING, L. (1995): Natur- und Umweltschutz – Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung. – Stuttgart.
- BUNDESMINISTER FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT ÖSTERREICH (1998): Evaluierung des ÖPUL 95. Bericht 1998 des Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft an die Europäische Kommission gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 746/96. – Wien.
- BUNDESREGIERUNG (2002): Perspektive für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. – Berlin.
- BUNZEL, A. (2004): Kompensationsverpflichtung und Pflegemaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft – Empirische Erfahrungen und rechtliche Bewertung. – In: Natur und Recht, 2004, Heft 1, S. 15-19.
- BUNZEL, A. et al. (2000): Praxistest Grundsteuer. Zwischenbericht. – difu, Berlin.
- BUNZEL, A., REITZIG, F., SANDER, R. (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 34. – Berlin.
- BURMEISTER, J. (2004): Zur Prüfung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen der Natura-2000-Gebiete gemäß § 34 BNatSchG im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung (LANA-Empfehlungen). – In: Natur und Recht, 2004, Heft 5, S. 296-303.
- BURTH, H.-P., GÖRLITZ, A. (Hrsg.) (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. – Baden-Baden.

- CZYBULKA, D. (2000): Einführung zum Thema „Erkennen, Bewerten, Abwägen und Entscheiden“ im Naturschutzrecht. – In: CZYBULKA, D. (Hrsg.): Erkennen, Bewerten, Abwägen und Entscheiden. Zweiter Warnemünder Naturschutzrechtstag. – Baden-Baden. – S. 15-24.
- DEGENHARDT, S., HAMPICKE, U., HOLM-MÜLLER, K. (1998): Zahlungsbereitschaft für Naturschutzprogramme: Potential und Mobilisierungsmöglichkeiten am Beispiel von drei Regionen. Endbericht des F+E-Vorhabens Nr. 101-01-121 im Auftrag des BfN. In: Angewandte Landschaftsökologie 25, 1998.
- Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3797, vom 23.09.2004, GAK-Rahmenplan 2005, 4
- DFV (Deutscher Fremdenverkehrsverband e. V., Hrsg.) (1997): Urlaub und Reisen in Deutschland – natürlich umweltfreundlich. Dokumentation des Bundeswettbewerbs Umweltfreundliche Fremdenverkehrsorte. – Bonn.
- DIERSSEN, K., RECK H. (1998b): Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich. Teil B: Konsequenzen für künftige Verfahren. – In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30, (12), S. 373-381.
- DIERSSEN, K., RECK H. (1998a): Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich. Teil A: Defizite in der Praxis. – In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30, (11), S. 341-345.
- DLG, WWF (Hrsg.) (2002): Die Agrarumweltprogramme, Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung. AG Landwirtschaft & Naturschutz - eine Initiative von DLG und WWF. Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft e.V., WWF Deutschland, 2002
- DOSCH, F. (2002): Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Flächennutzung? – In: Informationen zur Raumentwicklung, H.1/2 2002, S. 31-45.
- DRESSLER, H. VON, HOPPENSTEDT, A., LANGER, H. (2000): Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung: Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 809-01-002 (Endbericht November 1998). In: Angewandte Landschaftsökologie, 29, 2000.
- EBERT, A., BAUER, E. (2000): Einführung zum Naturschutzrecht. – In: Naturschutzrecht, Beck-Texte im dtv. –München. – 8. Auflage.
- EINIG, K., SIEDENTOP, S. (1999): Ressourcenintensität der Umlandverstädterung: Kumulative Wirkungen der baulichen Flächennutzung. In: FRIEDRICHS, J., HOLLAENDER, K. (Hrsg.): Stadtökologische Forschung. Theorien und Anwendungen, S. 61-82. – Berlin.
- ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1997): Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen. Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Hrsg. Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit. – Bonn.
- ERBGUTH, W. (1999): Möglichkeiten der Umsetzung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung: Zusammenwirken von Landschaftsplanung, naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung und Bauleitplanung. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 801-09-002 des BfN. In: Angewandte Landschaftsökologie, 26, 1999.

- EU-RECHNUNGSHOF (2000): Sonderbericht Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP, zusammen mit den Antworten der Kommission. 2000/C 353/01
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt. – Brüssel, KOM (1998) 42 endg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001): Mitteilung der Kommission. Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). – Brüssel, KOM (2001) 264 endg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): EU-Brennpunkt Naturschutz. – Luxemburg, 2002
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (1995): Europäische Union, Finanzinstrumente für die Umwelt. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. – Brüssel, Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (1999): Agenda 2000 – Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union. Endgültige Fassung des Entwurfs einer für die breite Öffentlichkeit bestimmten Informationsbroschüre der Kommission über die Agenda 2000, Vorrangiges Veröffentlichungsprogramm X/D/5. – Brüssel, Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (1999): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. – Luxemburg 1999.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION GD XI, Umwelt, Nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz (1996): Natura 2000. Erhaltung unseres Naturerbes. – Luxemburg.
- EWERS, H.-J., HASSEL, C. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Ziele, Ordnungsrahmen und instrumentelle Alternativen. – Berlin. (Agrarforschung und Agrarpolitik Bd. 2)
- EWERS, H.-J., HENRICHSMEYER, W. (Hrsg.) (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Denkschrift des Schwäbisch Haller Agrarkolloquiums der Robert Bosch Stiftung. – Berlin. (Agrarforschung und Agrarpolitik Bd. 1).
- EWRINGMANN, D. (Hrsg.) (1995): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. Von der klassischen Flächennutzung zur Steuer mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht. – Berlin.
- EWRINGMANN D., BERGMANN, E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen einer Funktionalisierung des Finanzausgleichs für eine dezentrale Agrarumweltpolitik. – Berlin. (Agrarforschung und Agrarpolitik Bd. 1)
- EWRINGMANN, D., BIZER, K. (1995): Die Naturschutzabgabe als Lenkungsinstrument in der Flächennutzung. – In: EWRINGMANN, D. (Hrsg.), 1995: Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. Von der klassischen Flächennutzung zur Steuer mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht. – Berlin, S. 37-135.
- EWRINGMANN, D., PERNER, A. (2000): Nachhaltige Raumentwicklung in Europa – Schlussfolgerungen aus dem EUREK. – In: Informationen zur Raumentwicklung H. 3/4.2000, S. 171-181
- EWRINGMANN, D., PERNER, A. (2001): Dezentrale Naturschutzprojekte. Expertise im Auftrag des BBR (unveröff.)

- FISCHER-HÜFTLE, P. (2004): Beeinträchtigung von FFH- und Vogelschutzgebieten durch Einwirkungen von außerhalb. – In: Natur und Recht 2004, Heft 3, S. 157-158.
- FOKUHLE, C. (1993): Landschaftsplanung in den neuen Bundesländern. Aussagen der Naturschutzgesetze zum Landschaftsplan. – In: Naturschutz und Landschaftsplanung 25, (4).
- FUEST, C., HUBER B. (2001): Zur Reform der Gewerbesteuer, Gutachten, erstellt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.
- FUEST, C., HUBER B. (2002): Neue Wege bei der Finanzierung der Kommunen: Zuschlagsrechte statt Gewerbesteuer, Wirtschaftsdienst V/2002, S. 260-265.
- FUEST, C., HUBER B. (2003) Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform, Wirtschaftsdienst IX/2003, S. 560-565.
- FUEST, C., THÖNE, M. (2003) Ein modifiziertes Zuschlagsmodell zur Reform der Gemeindesteuern, Wirtschaftsdienst III/2003, S. 164-169.
- FUEST, C., THÖNE, M. (2005): Gemeindefinanzreform. Hintergründe, Defizite, Alternativen. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages vorgelegt dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Endfassung. – In: FIFo-Berichte Nr. 1 – Köln.
- FÜRST, D. (1999): Auswertungen von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. – In: Raumforschung und Raumordnung 1.1999, S. 53-58.
- FÜRST, D. (2001 b): Planungstheorie. – In: Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der der Raum- und Umweltplanung. – Dortmund 2001, S. 9-25.
- FÜRST, D. (2001a): Steuerung durch räumliche Planung? – In: H.-P. BURTH, A. GÖRLITZ, (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, 2001, 247-276.
- FÜRST, D., SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien + Methoden der der Raum- und Umweltplanung. – Dortmund.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2000), 15. Auflage, September 2000, Gabler Verlag, Wiesbaden.
- GASSNER, E., PIEST, R. (1988): Integration der Landschaftsplanung in die Regionalplanung. Probleme bisheriger Regelungen und ihrer Umsetzung. – In: Integration der Landschaftsplanung in die Raumplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 180. – Hannover. – S. 11 ff.
- GEIGER, M. (1994): Geschützte Natur. – In: Praxis Geographie 12/1994, S. 4-6.
- GESCHÄFTSSTELLE NATURSCHUTZWETTBEWERB (o. J.): Die ausgezeichneten Projekte. 1. Naturschutzwettbewerb des Bundes und der Länder. – Bonn.
- GRABOW, B., HENCKEL, D., HOLLBACH-GRÖMIG, B. (1995): Weiche Standortfaktoren. – Berlin, difu Bd. 89.
- GREIVING, S., NEUMEYER, H.-P., SONDERMANN, C. (2004). Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. In: RuR 4-5/2004, S. 249-259

- HAMPICKE, U. ET AL. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes. – Berlin.– UBA-Berichte 3/91.
- HANSJÜRGENS, B., SCHRÖTER, C. (2004): Zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch handelbare Flächenausweisungsrechte. – In: Raumforschung und Raumordnung 4-5/2004, S. 260-279.
- HANSMEYER, K.-H. (1980): Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte. – In: D. POHMER (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II. – Berlin. – Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 96/II, S. 83-150.
- HANSMEYER, K.-H. (1992): Finanzausgleich. – In: Gabler Wirtschaftslexikon, 1. Aufl. – Wiesbaden. – S. 1132-1137.
- HANSMEYER, K.-H., KOPS, M. (1985): Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. – In: W. HOPPE (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. – Köln. – S. 31-60.
- HARDT, U., SCHMIDT, J. (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des niedersächsischen Innenministeriums. – Hannover.
- HERBERT, M., WILKE, T. (2003): Landschaftsplanung vor neuen Herausforderungen. – In: Natur und Landschaft 2003, Heft 2, S. 64-70.
- HÖSCH, U. (2004): Die FFH-Verträglichkeitsprüfung im System der Planfeststellung. – In: Natur und Recht, 2004, Heft 4, S. 210-219.
- HUTTER et al. (HUTTER, G., WESTPHAL, C., SIEDENTOP, S., JANNSEN, G., MÜLLER, B., VORMANN, M., EWINGMANN, D.) (2004): Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden – Fallstudien. – Berlin, UBA-Texte 41/04.
- JEDICKE, E. (1990): Biotopverbund: Grundlagen und Maßnahmen einer neuen Naturschutzstrategie. – Stuttgart.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1994): Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Effekte von Baulandausweisungen. – In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1-2/1994, S. 61-74.
- JUNKERNHEINRICH, M., KLEMMER, P., (Hrsg.), (1996): Neuordnung des Gemeindefinanzierungssystems. – Berlin.
- KARRENBERG, H., MÜNSTERMANN, E., (2004): Der Gemeindefinanzbericht 2004 (Kurzfassung und Details). In: Der Städtetag 1/2004, S. 6-15 (Kurzfassung); S. 16-92 (Detailfassung)
- KAULE, G. (1991): Arten- und Biotopschutz. – Stuttgart.
- KEHREIN, A. (2002): Aktueller Stand und Perspektiven der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland. – In: Natur und Landschaft, 77. Jg., Heft 1, S. 2-9
- KIEMSTEDT, H. (1993): Der Landschaftsrahmenplan. – Hannover.
- KIEMSTEDT, H., MÖNNECKE, M., OTT, S. (1996): Methodik der Eingriffsregelung. Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung des § 8 BNatSchG. – In: Naturschutz und Landschaftsplanung 28 (9), S. 261-271.

- KIEMSTEDT, H., WIRZ, S. (1990): Effektivierung der Landschaftsplanung. Gutachten im Auftrag des BMU, SchR „Texte“, Umweltbundesamt (Hrsg.), Bd. 11. – Hannover.
- KNORRING, E. von, 2002: Ökologische Leistungshonorierung anhand eines Ökopunkte-Systems mit Bieterverfahren. – In: Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Universität Augsburg, Beitrag Nr. 223, Mai 2002
- KOCH, H.-J. (2004): Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung. – In: Natur und Recht, 2004, Heft 5, S. 277-286.
- KÖCK, W. (2004): Die städtebauliche Eingriffsregelung. Ausgewählte Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen. – In: Natur und Recht, 2004, Heft 1, S. 1-6.
- KÖPPEL, J., MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. (1996): Perspektiven des Herstellungskostenansatzes. Ein vielseitig verwendbarer Baustein der Eingriffsregelung? In: Naturschutz und Landschaftsplanung 28, (11), S. 340-350.
- KOPS, M. (1984): Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (I, II und III). – In: WISU 5/84, 6/84 und 7/84, S. 239-246, 289-293, 341-345.
- KRUMM, R. (2001a): Kommunale Wirtschaftspolitik und ökonomischer Standortwettbewerb. – In: Wirtschaftsdienst 2001/II, S. 119-128.
- KRUMM, R. (2001b): Kommunales Flächenmanagement. Finanzierungsmöglichkeiten und fiskalische Auswirkungen einer umweltverträglichen Flächennutzungssteuerung (I). – In: Finanzwirtschaft 3/2001, S. 72-76.
- KRUMM, R. (2001b): Kommunales Flächenmanagement. Finanzierungsmöglichkeiten und fiskalische Auswirkungen einer umweltverträglichen Flächennutzungssteuerung (II). – In: Finanzwirtschaft 4/2001, S. 102-104.
- KRUMM, R. (2003): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument. In: Wirtschaftsdienst, 2003, Heft 6, S. 409 ff.
- KRUMM, R. (2004a): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik. Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz. IAW-Forschungsbericht Nr. 62. – Tübingen 2004.
- KRUMM, R. (2004b): Flächenschutzbezogene Regulierung der kommunalen Baulandpolitik. S. 129-144.
- KUNZE et al. (KUNZE, K., v. HAAREN, C., KNICKREHM, B., REDSLOB, M.) (2003): Einsatzmöglichkeiten und Chancen der neuen Medien in der kommunalen Landschaftsplanung. – In: Natur und Landschaft 2003, Heft 1, S. 23-30.
- KURVERWALTUNG HINDELANG (Hrsg.) (1999): Tourismusbericht 1998/1999. – Hindelang.
- LÄPPLE E. Ch. (1995): Änderung des Flurbereinigungsgesetzes. – In: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 36, S. 11-17.

- LEHMBROCK, C., COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33) – Berlin 2001.
- LOUIS, H. W. (1997): Die Vogelschutz-Richtlinie – und die Irrungen und Wirrungen des VGH München (Urteil vom 14.6.1996, 8 A 94.40125/40129) bei deren Anwendung. – In: UPR 1997/8, S. 301-303.
- LOUIS, H. W. (1999a): Das neue Bau- und Raumordnungsgesetz. – In: Stadt und Grün 1/99, S. 42-50.
- LOUIS, H. W. (1999b): Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolgen. – In: Die öffentliche Verwaltung – Mai 1999 – Heft 9, S. 374-381.
- LOUIS, H.W., 2001: Die Umsetzung der Flora-, Fauna-, Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolgen. – In: VSÖ-Publikationen Band 5 (2001)
- LOUIS, H.W., 2002a: Keine Revolution: das neue Bundesnaturschutzgesetz. – In: Landschaftsarchitektur 2002, 32, H. 2., S. 48-49
- LOUIS, H.W., 2002b: Das Gesetz zur Neuregelung des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchG NeuregG). – In: Natur und Recht, 24. Jg. 2002, H.7, S. 385-393
- MATSCHKE, M.J., HERING, T. (1998): Kommunale Finanzierung. – München.
- MAYRHOFER, P., SCHAWERDA, P., STREERUWITZ, M. (1991): Die Bauern, die Natur & das Geld. Modell Ökopunkte Landwirtschaft. – Hrsg. vom VEREIN ZUR FÖRDERUNG DER LANDENTWICKLUNG UND INTAKTER LEBENSÄRÄUME (LIL). – Baden / Wien.
- MICHEL, C (2000): DStGB-Analyse zu Kommunal финанzen. – DStGB-Dokumentation No 14, 28. April, o. O.
- MIESSELER, H.-J. (1998): Naturerlebnisdorf Nettersheim – Umweltbildung als kommunale Aufgabe. – In: Stadt und Gemeinde 10/98, S. 27-30.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen
- Mönnecke, M., Ott, S. (1999): Erfolgskontrolle örtlicher Landschaftsplanung – ein Verfahrensvorschlag. In: Natur und Landschaft, 1999, Heft 2, S. 47-51.
- MÖNNICH, E. (2005): Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. – In: Raumforschung und Raumordnung 1/2005, S. 32-46
- MRU LSA (Ministerium für Raumordnung und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Hrsg.) (1998): Biosphärenreservate im Vergleich zu anderen Schutzgebieten. – Magdeburg.
- MÜLLER, B. (2003): Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. – In: Raumforschung und Raumordnung 1-2/2003, S. 28-42
- MUNLV (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg., 2003a): Das NRW-Programm Ländlicher Raum. – Düsseldorf.

- MUNLV (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg., 2003b): Wegweiser durch das Kulturlandschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen. – Düsseldorf.
- MÜNSTERMANN, E. (1976): Der kommunale Finanzausgleich (I und II). – In: WISU 6/76 und 7/76, S. 275-279, 325-331.
- MURL (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg.) (o. J.): Naturräumliches Fachkonzept Biologische Stationen in NRW. – o. O.
- NBBW (Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg, Hrsg.) (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. – Stuttgart 2004.
- NIEDERÖSTERREICHISCHE AGRARBEHÖRDE (1999): Der Ökopunktebewertungsschlüssel – „Detailversion“, Anlage zum Regionalprojekt Ökopunkte Niederösterreich. – St. Pölten.
- NIEDERSTADT, F. (1998): Die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. – In: Natur und Recht, Heft 10, S. 515-526.
- NIENHAUS, B., KNICKEL, K. (2004): Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft. Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen. – Bonn.
- NOTTMEYER-LINDEN, K., MÜLLER S. und PASCH D. (Bearb.) (2003): Angebotsnaturschutz. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes. – BfN-Skripten 89, 2003.
- NOTTMEYER-LINDEN, K., PASCH, D. (2003): Vertragsnaturschutz in NRW – Berichte aus der Praxis. In: NOTTMEYER-LINDEN, K., MÜLLER, S. und PASCH, D. (Bearb.): Angebotsnaturschutz. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes. BfN-Skripten 89, 2003.
- OPPERMANN, B., LUZ, F., KAULE, G. (1997): Der „Runde Tisch“ als Mittel zur Umsetzung der Landschaftsplanung. Chancen und Grenzen der Anwendung eines kooperativen Planungsmodells mit der Landwirtschaft: Ergebnisse der Wiederaufnahme und Erfolgskontrolle des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens: Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächenstillegungs- und sonstigen agrarischen Maßnahmen auf Ziele des Natur- und Umweltschutzes mittels der Landschaftsplanung. In: Angewandte Landschaftsökologie, 11, 1997.
- OSTERBURG, B. (2002): Endbericht für das Forschungsvorhaben „Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/1999 über die Förderung des ländlichen Raums“, i.A. des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. – Unveröff.
- PEFC-Newsletter, Nr. 6 Januar 2001
- PERNER, A., THÖNE, M. (2002): Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften. – Studie im Auftrage des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn.
- PETERSEN, B., SSYMANK, A., HAUKE, U. (1998): Natura 2000 – die nationale Gebietsbewertung gemäß der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie am Beispiel der alpinen biogeographischen Region in Deutschland. – In: Natur und Landschaft, 73. Jg. (1998), Heft 9, S. 393-403.

- POMMEREHNE, W. W., RÖMER, A. U. (1988): Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter. – In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium. H. 5, S. 222-228.
- QUAAS, M. (1997): Kommunales Abgabenrecht. – München.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (o.J.): Ziele zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen Dialogpapier des Nachhaltigkeitsrates. – o.O.
- RIESE, K.-U. (1997): Subventionen, Entschädigungen und Entgelte für Naturschutzmaßnahmen der Landwirtschaft. – Köln u.a. O.– Schriftenreihe des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Uni Göttingen Bd. 48.
- RNE (Rat für Nachhaltige Entwicklung beim Wissenschaftszentrum Berlin GmbH (Hrsg.), (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung. – Bönen.
- ROSE, M. T. (1999): Überlegungen zur Berücksichtigung der ökologischen Leistungen ländlicher Räume im kommunalen Finanzausgleich – dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen. – In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 12, 267-279.
- ROTHSTEIN, B., SCHRÖDER, D. (2003): Ordnungsrecht versus ökonomische Instrumente im landwirtschaftlichen Bodenschutz. In: ZfU 3/2003, S. 371-391
- RUNKEL, P. (1998): Das neue Raumordnungsgesetz und das Umweltrecht. – In: Natur und Recht, Heft 9, S. 449-454 .
- SCHEELE, M. (2000): Perspektiven der Agrarumweltpolitik im Rahmen der Agenda 2000. In: Schr.-R. d. Deutschen Rates für Landespflege (2000), Heft 71, S. 14-18.
- SCHINK, A. (1998): Die Umweltverträglichkeitsprüfung – eine Bilanz. – In: Natur und Recht 1998, Heft 4, S. 173-180.
- SCHLÖMER, C., BUCHER H. (2001): Arbeitslosigkeit und Binnenwanderung. – In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 33-47.
- SCHÖNE, F., o.J.: Agrarumweltprogramme in Deutschland. NABU-Positionspapier. – o.O. (pdf-Datei im Internet).
- SCHWEPPE-KRAFT, B. (1994a): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung, Teil 1: Unsicherheiten bei der Bestimmung von Ausgleich und Ersatz. – In: Naturschutz und Landschaftsplanung 26, (1), S. 5-12.
- SCHWEPPE-KRAFT, B. (1994b): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung, Teil 2: Inhalt und Aufbereitung von Planungsunterlagen. – In: Naturschutz und Landschaftsplanung 26, (2), S. 69-73.
- SIEDENTOP, S., KAUSCH, S. (2004): Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. Eine auf Gemeindedaten basierende Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2004, S. 36-49.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. – Stuttgart.

- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2004): Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. – Bundestagsdrucksache 15/3600 vom 02.07.2004.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. – Stuttgart
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996b): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. – Sondergutachten – Stuttgart.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen. – Stuttgart.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002a): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. – Stuttgart.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002b): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. – Stuttgart.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (1999-2004): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, versch. Jahrgänge
- STATISTISCHES BUNDESAMT 2003: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. – Wiesbaden.
- STÜER, B. (2004): Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Pflegemaßnahmen. – In: Natur und Recht, 2004, Heft 1, S. 11-15
- THÖNE, M. (2000): Subventionen in der Umweltpolitik – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und EU-Beihilfenkontrolle. – In: K. BIZER, B. LINSCHIEDT, A. TRUGER (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz – Perspektiven einer institutionellen Umweltpolitik. – Berlin. – Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten 69, S. 253-279.
- THÖNE, M., JACOBS, C. (2000): Länderfinanzausgleich in Deutschland – Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle. – Berlin. – Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten Bd. 70.
- THOROE, C. (2000): Abschlussbericht über die Begleitung und Begutachtung des Modellprojektes „Zertifizierung nachhaltiger Forstwirtschaft in Nordrhein-Westfalen im Raum Ostwestfalen-Lippe“ im Auftrag des MURL. – Hamburg, 2000.
- THOROE, C. et al. (THOROE C., DIETER, M., ELSASSER, P., ENGLERT, H., KÜPPERS, J.G., ROERING H.-W.) (2003): Untersuchung zu den ökonomischen Implikationen einer Präzisierung der Vorschriften einer nachhaltigen, ordnungsgemäßen Forstwirtschaft bzw. von Vorschlägen zur Konkretisierung der Guten fachlichen Praxis in der Forstwirtschaft. Untersuchung im Auftrag des BMVEL. – Arbeitsberichte des Instituts für Ökonomie, 3 / 2003, Hamburg.
- TIEBOUT, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. – In: Journal of Political Economy, 64. Jg., S. 416-424.
- UBA (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – Materialienband. – Berlin.

- UHLIG, J. (1994): Agrarstrukturelle Vorplanung – Ein Instrument zur Entwicklung ländlicher Räume. Vorschläge zur inhaltlichen und konzeptionellen Neugestaltung. – In: AID-Informationen zur Agrarberatung 5403, 2. Jg., März 1994, S. 23-28.
- v. HAAREN, C. (2000): Neuere Steuerungsansätze in der Landschaftsplanung. IÖR-Schriften 33-2000, S. 73-84.
- WALZ, R. et al. (2001): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente, Abschlussbericht des FhG-ISI, Karlsruhe 2001.
- WEINS, C. (2001): Schritte zur Agrarwende: Die ‚gute fachliche Praxis‘ konkretisieren. In: ZUR 4/2001, S. 247-249.
- WINKEL, G., VOLZ, K.R. (2003): Naturschutz und Forstwirtschaft: Kriterienkatalog zur ‚Guten fachlichen Praxis‘. – Bundesamt für Naturschutz: Angewandte Landschaftsökologie, Nr. 52., Bonn.
- WOLF, R. (1998): Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Vom ökologischen Substanzschutz zum Flächenpool. – In: ZUR 4/98, s. 183-195.
- WOLF, R. (2004): Entwicklungslinien der Eingriffsregelung. – In: Natur und Recht, 2004, Heft 1, S. 6-11.
- ZEIBIG, J. (1998): Vertragsnaturschutz als Beispiel konsensualen Verwaltungshandelns. Arbeitspapier Nr. 46 des Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. – Kiel.
- ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunal финанzen. – Baden-Baden.
- ZIMMERMANN, H., HENKE, K.-D. (1997): Einführung in die Finanzwissenschaft. (7.Auflage) – München.

12 Gesetze, Verordnungen, Richtlinien

Aufforstungsverordnung (VO (EWG) Nr. 2080/92)

BauGB (Baugesetzbuch) vom 23. Juni 1960, neugefasst durch Bekanntmachung vom 23.09.2004 I 2414

BBodSchG (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten, Bundesbodenschutzgesetz) vom 17. März 1998, zul. geänd. durch Art. 3 G vom 9.12.2004 I 3214

BewG (Bewertungsgesetz) vom 16. Oktober 1934, neugefasst durch Bekanntmachung v. 1.2.1991, zul. geänd. durch Art. 14 G v. 20.12.2001 I 3794.

BNatSchG (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz) vom 25. März 2002, zul. geänd. durch Art. 2 G vom 21.12.2004; 2005 I 186

BWaldG (Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft, Bundeswaldgesetz) vom 2. Mai 1975, zul. geänd. durch Art. 204 V v. 29.10.2001 I 2785
264

- DüngeV (Verordnung über die gute fachliche Praxis beim Düngen, Düngeverordnung) vom 26.01.1996, zul. geänd. durch Art. 1 V v. 14.02.2003 I 235
- EAG Bau (Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien, Europarechtsanpassungsgesetz Bau) vom 24. Juni 2004, I 1359
- GewStG Gewerbesteuergesetz vom 1. Dezember 1936, neugefasst durch Bekanntmachung vom 15.10.2002 I 4167, zul. geänd. durch Art. 4 G v. 15.12.2004 II 1653
- GrStG Grundsteuergesetz vom 7. August 1973, zul. geänd. durch Art. 1 v. 19.12.2000 I 1790
- GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949, zul. geänd. durch Art. 1 G v. 26.7.2002 I 2863
- Habitatschutzrichtlinie (auch Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-Richtlinie; Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992, geändert durch Richtlinie 97/62/EWG vom 27.10.1997)
- Nitratrichtlinie RL 91/676/EWG (Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen ABl. EG Nr. L 375 S.1, Inkrafttreten 19.12.1991, Frist zur Umsetzung in nationales Recht 20.12.1993
- Richtlinie des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung der Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft und von Erzeugungspraktiken, die der Marktentlastung dienen (Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich – MEKA II –) vom 12.09.2000 – Az. 65-8872.53 –
- Richtlinie über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (RL 91/414/EWG)
- ROG (ROG) Raumordnungsgesetz, vom 18. August 1997 zul. geänd. durch Art. 2 G v. 24.6.2004 I 1359
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Inkrafttreten 29.12.1993)
- Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren
- VO 1782/2003 vom 29.09.2003, geändert durch VO Nr. 864/2004 vom 29.04.04, Amtsblatt L 161 vom 30.04.04
- Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979)
- WA (Washingtoner Artenschutzabkommen) in der EU (VO (EG) Nr. 338/97)

13 Internet

- http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/2078_de/report.htm vom 11.02.2003
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/access/index_de.htm am 02.01.2005
- <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm> – der Stand vom 11.04.2002
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/a15000.htm> (29.11.02).
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60003.htm> am 02.01.2005
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60006.htm> am 09.01.1999 (inhaltlich unverändert am 29.01.2003)

<http://pefc.ihb.de/vergleich/synopse.htm> am 07.03.05

<http://www.bbr.bund.de> am 16.12.02

<http://www.bbr.bund.de/index.html?/raumordnung/europa.eurek.htm> am 18.03.05

<http://www.bbr.bund.de/veroeffentlichungen/forschungen/heft108.htm> am 05.01.05

<http://www.bmvel.zadi.de/gak/index1a.htm> am 02.01.2005

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Lexikon-Steuern-A-Z-.701.1295/Grundsteuer.htm> vom 20.01.03

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Lexikon-Steuern-A-Z-.701.1255/Gewerbsteuer.htm> vom 20.01.03

<http://www.bundeswaldinventur.de>; Stand 03/2005

<http://www.destatis.de/basis/d/umw/ugrtab7.htm> am 29.01.2003.

<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2002/p1409112.htm> am 18.07.02

http://www.europa.eu.int/comm/dg06/envir/programs/evalrep/concl_de.htm am 09.01.1999 oder
http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/2078_de/report.htm am 11.02.2003

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/111089.htm> am 03.01.2005.

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/128062.htm> (28.11.02)

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160002.htm> am 29.01.2003

http://www.landentwicklung.nrw.de/agrarstrukturelle_entwicklung/rechtsgrundlage_und_finanzierung.htm

<http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/landwirtschaft/landraum-main.htm> am 22.04.2004,

<http://www.noel.gv.at/service/abb/programm.htm> (Stand 29.04.2003)

<http://www.nwp-online.de/nwp-a.htm> am 30.12.2004

http://www.region-hannover.de/deutsch/umwelt/dezIII/fb_plan/team_rp/gutacht/eigenent.htm am 08.01.05

14 Mündliche Informationen

Reinhard AICHHOLZ, Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg, 04.03.2005

Klaus AMANN, VöF Kelheim, 17.03.2005

Maximilian HILLMEIER, Kurdirektor Hindelang, 17.03.2005

Raimund KRUMM, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., 17.02.2005

Die Fallbeispiele gehen zum größten Teil auf Untersuchungen zurück, die im Rahmen des Forschungsprojektes PERNER/THÖNE (2002) durchgeführt wurden; diesbezügliche mündliche Informationen wurden von den jeweiligen Projektverantwortlichen bzw. kommunalen Mitarbeitern eingeholt. Durch nochmalige Gespräche mit den jeweiligen Bearbeitern im Frühjahr 2005 sowie Internetrecherchen wurden die Informationen auf den aktuellsten Stand gebracht.