

# Naturschutz im Finanzausgleich

Erweiterung des naturschutzpolitischen  
Instrumentariums um finanzielle Anreize  
für Gebietskörperschaften

Angelika Perner

Michael Thöne

unter Mitarbeit von Michael Vormann

### Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt. Die Reihe erscheint erstmals im Jahr 2005.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. Es werden hier aber auch ältere Studien veröffentlicht, die zuvor nicht oder nicht in angemessener Form publiziert werden konnten.

### About FiFo-Reports

In the new "Reports" FiFo, the Research Institute within the Cologne Center for Public Economics, publishes many of its studies in electronic format. FiFo-Reports start appearing in 2005.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet, also older studies will be reprinted here, especially when they could not be published in an appropriate way before.

## Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Zülpicher Straße 182  
D-50937 Köln

Tel. (0)221 – 42 69 79

[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

Postanschrift/postal address

Postfach 420 520  
D-50899 Köln

Fax. (0)221 – 42 53 23

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2005.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

# Naturschutz im Finanzausgleich

Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums  
um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften

Studie im Auftrage des  
Bundesamtes für Naturschutz, Bonn  
F+E-Vorhaben FKZ 898 82 003

Endfassung (abgeschlossen im Mai 2002)

Angelika Perner<sup>\*</sup>

Michael Thöne<sup>\*\*</sup>

unter Mitarbeit von Michael Vormann<sup>\*\*\*</sup>

\* Dipl.-Ing. Angelika Perner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts (derzeit beurlaubt); [angelika.perner@wiso.uni-koeln.de](mailto:angelika.perner@wiso.uni-koeln.de).

\*\* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts und der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.; [thoene@fiffo-koeln.de](mailto:thoene@fiffo-koeln.de).

\*\*\* Dipl.-Volksw. Michael Vormann war zur Zeit der Projektarbeit studentische Hilfskraft, sowie anschließend wissenschaftlicher Mitarbeiter des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts.

## Zusammenfassung

### *Naturschutz im Finanzausgleich*

Kann die Umsetzung überörtlicher Naturschutzbelege bei Kommunen durch Ergänzung des vorhandenen Naturschutzinstrumentariums um finanzielle Anreize verbessert werden?

In vier deutschen Ländern (Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt) und zwölf Beispielskommunen wird das reguläre naturschutzpolitische Instrumentarium hinsichtlich der Akzeptanz, Wirksamkeit und Defizite sowie der Verbesserungsmöglichkeiten analysiert und bewertet. Im Ergebnis kann sind unzureichende Anreize zu dezentralem Naturschutz bestätigt festzustellen.

Im Anschluss wird geprüft, wie der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Stärkung der kommunalen Naturschutzleistungen eingesetzt werden kann. Dazu wird der Finanzausgleich in einem stilisierten Modell-Bundesland um zwei Zuweisungssysteme ergänzt: Der „Landschaftsplan-Ansatz“ (LPA) honoriert die ökologischen Leistungen differenzierter naturräumlicher Flächen. gemäß „Naturpunkte-Ansatz“ (NPA) werden Kommunen, die aktive Naturschutzmaßnahmen ergreifen, spezifische Zuweisungen gewährt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der theoretisch überlegene Landschaftsplan-Ansatz auch bei optimistischer Kalkulation seiner finanziellen Grundausstattung kaum ausreichende Anreize zu mehr kommunalem Naturschutz bzw. weniger Naturverbrauch vermitteln könnte. Mit dem Naturpunkte-Ansatz könnte das dagegen gelingen.

Das Problem der Flächenversiegelung könnte jedoch mit einem Ansatz im KFA allein nicht bewältigt werden; hier müssten noch ergänzende Instrumente (Steuern, handelbare Ausweisungsrechte o.ä.) hinzukommen.

### **Schlagworte:**

Naturschutz, Finanzausgleich, finanzielle Anreize

**JEL-Classification:** Q28, H72

## Abstract

### *Fiscal Incentives for Nature Protection on the Local Level*

Typically, conservation of our natural environment is a public good with a wider than local impact. In our study, we analyse the acceptance, effectiveness, and incentive effects of Germany's dominantly command-and-control instruments of nature protection. With an extensive investigation into the status quo in four federal states (Bavaria, Lower Saxony, Northrhine-Westfalia, and Saxony-Anhalt) we establish that the instruments currently in use provide insufficient incentives for nature protection on the local level.

Consequently, we investigate whether local authorities might undertake more activities of nature conservation and protection when stimulated by fiscal transfers that help to internalise the spatial externalities of nature goods.

We model a simplified system of state transfers to the municipal level („Kommunaler Finanzausgleich“). We test two mechanisms for additional transfers to those municipalities which engage strongly in nature conservation. The „landscape plan approach“ (LPA) gives financial rewards for improvements of the local nature and wildlife as measured by the command-and-control instrument „landscape plan“. The „nature points approach“ (NPA), in the opposite, allocates transfers according to the valuation of different *activities* with the (new) instrument „nature points“.

The LPA conforms to the theoretical ideal, yet under reasonable financial restrictions it cannot give sufficient incentives for *additional* nature conservation on the local level. In contrast, the NPA can do so. Yet, one of the key problems, the sealing of soil surface, cannot be tackled with these transfers alone. Here, taxes or tradable permits must complement transfer policy.

### **Keywords:**

nature protection, intergovernmental relations, fiscal incentives

## *Kurzfassung*

### **Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften**

#### *Ausgangslage*

Kleinstrukturierte, artenreiche Kulturlandschaft, in der sich Felder, Grünland und Waldgebiete abwechseln, auf der einen, Gewerbe- und Industriegebiete, Verkehrsstrassen, Siedlungsgebiete und kulturelle Einrichtungen auf der anderen Seite: Ein solcher Gegensatz spiegelt zugleich eine (gewiss stark vereinfachte) Funktionsteilung wider zwischen solchen Gebieten, die für den Erhalt von Natur und Landschaft, und solchen, die für die Bereitstellung von Industrie- und Gewerbeflächen „zuständig“ sind. Zwar sind beide Funktionen durchaus erwünscht, jedoch wird gegenwärtig nur eine von beiden auch „belohnt“ bzw. bezahlt. Während die Gemeinde, die inmitten von wertvollen Biotopen angesiedelt ist und sich bemüht, diese auch zu erhalten (bzw. nicht durch anderweitige Nutzungen zu zerstören), und zwangsläufig auch anderen als den eigenen Bewohnern zur Verfügung stellt, keine Kompensation für diese Leistung erhält, kann eine Gemeinde, die ihre Flächen anderweitig nutzt (Bauen, Gewerbe, Industrie), über Steuern und erhöhte Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich profitieren. Es existiert also offenkundig ein Ungleichgewicht zwischen *Naturerhalt* – der sich, zumindest finanziell, (zumeist) nicht lohnt – und *Naturverbrauch*, der sich rechnet.

Dies ist nicht nur unter ökologischen, sondern auch unter ökonomischen Aspekten ein unbefriedigender Zustand. Positive Leistungen, die ein Akteur für einen anderen erbringt, sollten nämlich durch den Nutznießer entsprechend abgegolten werden, damit das Gut in ausreichendem Maße bereitgestellt werden kann. Im Naturschutz wird allerdings gegen diese Regel verstoßen: Am „Produktionsort“ entstehen durch Naturschutzbemühungen (wie „Produktion“ sauberer Luft, reinen Wassers; Erhalt seltener, wertvoller Tiere und Pflanzen sowie ästhetisch ansprechender Landschaft für Erholungszwecke etc.) positive externe Effekte, die über die Gemeindegrenze hinausgehen; sie können unentgeltlich von Nachbarkommunen mitgenutzt werden. Für die Naturschutz „produzierende“ Gemeinde ist dies nicht gerade ein Anreiz, die Bedürfnisse dieser anderen Gemeinden angemessen mit zu berücksichtigen. Wenn man zudem bedenkt, dass sich ein Großteil der kommunalen Einnahmen aus der Flächenverwendung für Siedlungs- und Verkehrszwecke speist, sinkt der Anreiz, Freiflächen für Naturschutzziele zu erhalten, weiter, sodass von einem *Unterangebot an Naturschutzleistungen* auszugehen ist, das bisher auch nicht durch die existierenden Naturschutzzinstrumente aufgefangen zu werden scheint.<sup>1</sup>

Daher ist zu prüfen, ob eine Effektivierung des Naturschutzes durch andere, das bisherige Instrumentarium unterstützende, (finanzielle) Anreizinstrumente erreicht werden kann. Aus diesem Grund hat das Bundesamt für Naturschutz (BfN) die vorliegende Studie in Auftrag gegeben.

---

<sup>1</sup> So beklagt der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen seit Jahren eine weiterhin fortschreitende Naturzerstörung in Deutschland, die sich besonders im hohen Gefährdungsgrad der Lebensräume – von den Biotoptypen sind fast 70 % als gefährdet eingestuft, von vollständiger Vernichtung bedroht sogar 15,4 % – und somit der auf diese angewiesenen Tier- und Pflanzenarten manifestiert (RIECKEN ET AL. 1994). Flächenverluste durch Versiegelung, Zerschneidung durch Verkehrsstrassen und Nivellierung der Standortbedingungen durch diffuse Stoffeinträge entwerten oder zerstören nach wie vor unterschiedlichste Lebensbereiche.

## ***Ziel der Arbeit***

*Ziel* der Studie war es, zu untersuchen, inwieweit die Umsetzung überörtlicher und überregionaler Naturschutzbelange auf unteren Entscheidungsebenen, insbesondere Kommunen, durch Ergänzung des vorhandenen naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize und flexible Finanzierungsinstrumente verbessert werden kann.

Neben der Analyse des existierenden naturschutzpolitischen Instrumentariums hinsichtlich seiner Wirksamkeit und möglicher Defizite ist hier als Ansatzpunkt für einen effizienteren Naturschutz besonders der kommunale Finanzausgleich zu prüfen, der bereits seit einiger Zeit aufgrund seiner erwarteten Eignung, Spillovereffekte zu internalisieren, als geeignetes Instrument zur Beseitigung des Missverhältnisses zwischen Umwelt- bzw. Naturbereitstellung einerseits und Naturverbrauch andererseits diskutiert wird.

Bereits im Gutachten von BERGMANN ET AL. „Einbau ökologischer Komponenten in den kommunalen Finanzausgleich“ (1998) ist generell die Vereinbarkeit von kommunalem Finanzausgleich und Umweltaspekten untersucht worden. Die vorliegende Arbeit versteht sich insoweit als *Fortsetzung* und *Ergänzung* der allgemeinen Umweltbetrachtung durch spezielle Naturschutzaspekte und geht in diesem Punkt über das Vorläufergutachten hinaus, zumal bei der Komplexität des aus mehreren Schutzgütern zusammengesetzten Untersuchungsgegenstandes „Natur(haushalt)“ zu prüfen ist, ob die Ergebnisse aus BERGMANN ET AL. ohne Weiteres übertragbar sind.

Dies ist aber nur ein Teil der Intentionen der Studie: Die Arbeit ist auftragsgemäß so konzipiert, dass sie in auch in starkem Maße der Hypothesengenerierung und der Eruiierung weiteren Forschungsbedarfes für ein detailliertes Forschungsprogramm dient und insofern einen gewissen Vorstudiencharakter aufweist. Insbesondere geht es dabei um die Fortentwicklung von Aussagen über die Anreizmechanismen im Naturschutz und um Möglichkeiten, bestehende sowie neue entwickelte Hypothesen empirisch zu testen und aufgrund der Ergebnisse auch Empfehlungen zu Reform bzw. Ergänzung der Anreizinstrumente auszusprechen.

## ***Methodisches Vorgehen***

Neben der Dokumentation des herrschenden Erkenntnisstandes (Auswertung einer differenzierten Literaturanalyse) wurden zur Generierung neuer sowie zur Überprüfung bestehender Hypothesen Expertengespräche mit Angehörigen unterschiedlicher Verwaltungsstufen geführt sowie Fallstudien erarbeitet. Da es sich hier um jeweils drei Beispielmunicipien aus vier Bundesländern handelt, kann keinesfalls Anspruch auf Repräsentativität erhoben werden.

Mittels der Fallstudien sollten zum einen Hypothesen bzw. Erkenntnisse zur tatsächlichen Anwendung des Instrumentariums und seiner Wirkung sowie zur Motivation der Akteure gewonnen werden. Zum anderen diente eine zweite Fragerunde zur Herausstellung von Synergieeffekten zwischen Naturschutz und touristischer Nutzung.

Die Befragungen wurden im Frühjahr 1999 bzw. im Spätherbst 1999 durchgeführt. *Daher beziehen sich die Aussagen in der vorliegenden Studie auf die zu diesem Zeitpunkt geltenden Gesetzes-, Fördertatbestände etc., die sich zur Zeit der Veröffentlichung der Vorstudie bereits teilweise geändert haben mögen:* Hier sind zum einen Änderungen von auf europäischen Grundlagen basierenden Förderprogrammen

(Verabschiedung der Agenda 2000) und zum anderen Neuregelungen aufgrund der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 1. Februar 2002 zu nennen.

Als eine Möglichkeit zur Überwindung der systemimmanenten Lücken im Naturschutzinstrumentarium wurde der kommunale Finanzausgleich (KFA) näher untersucht. Dabei änderte sich zwangsläufig die Methode: Die allgemeinen Aspekte der Eignung des KFA als Anreiz und Kompensationsmechanismus wurden aus BERGMANN ET AL. aufgegriffen und weiterentwickelt. Weiterhin wurden zwei grundsätzlich unterschiedliche mögliche Herangehensweisen bei der Ausgestaltung möglicher Zuweisungsansätze – der Landschaftsplan-Ansatz und der Naturpunkte-Ansatz – exemplarisch entwickelt und in ihren statischen und dynamischen (Anreiz-)Wirkungen durch Modellrechnungen illustriert.

### ***Umsetzung der Naturschutzinstrumente im Wirkungskreis der Kommunen – Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt***

In einer ersten empirischen Phase (Frühjahr 1999) wurden in Landkreisen, kreisangehörigen Gemeinden sowie großen selbständigen Städten Erhebungen zu den aktuellen kommunalen Naturschutzleistungen sowie deren Finanzierungsmodi durchgeführt.

Als Fallbeispiele wurden in drei Bundesländern je drei kommunale Gebietskörperschaften ausgewählt:

- Nordrhein-Westfalen: Stadt Dortmund, Kreis Euskirchen sowie Gemeinde Nettersheim;
- Niedersachsen: Stadt Hildesheim, Stadt Georgsmarienhütte sowie Landkreis Osnabrück;
- Sachsen-Anhalt: Stadt Magdeburg, Landkreis Schönebeck sowie Gemeinde Welsleben.

Betrachtet wurden sowohl gesetzlich vorgegebene Pflichtaufgaben als auch freiwillige Leistungen der Kommunen und die Art der Aufgabenumsetzung in personeller, finanzieller, quantitativer und qualitativer Hinsicht. So wurde z.B. die Anwendung der Instrumente Landschaftsplanung, Flächen- und Objektschutz, Eingriffsregelung, Vertragsnaturschutz (Anwendung eigener und Länderprogramme) sowie sonstige freiwillige Aktionen (Wettbewerbe, Aktionen etc.) untersucht.

Bei der Auswertung der Fallbeispiele ergab sich, dass die Anwendung dieses naturschutzpolitischen „Alltags-Instrumentariums“ auf der kommunalen Ebene von verschiedenen Einflussfaktoren abhängt, und zwar

- a) von der (länderspezifischen) Ausgestaltung des Instrumentes an sich (Vorhandensein und Kombination unterschiedlicher Anreize und Hemmnisse) und
- b) vom speziellen kommunalen Kontext – dem kommunalpolitischen und institutionellen Hintergrund, der Verfügbarkeit von Ressourcen (personeller und finanzieller Art) sowie der Motivation und Ausbildung der jeweiligen Sachbearbeiter.

Diese Einflussfaktoren bedingen mehr oder weniger große Handlungsspielräume für die Kommunen, innerhalb derer sie sich zur Umsetzung oder Unterlassung von Naturschutzmaßnahmen entscheiden können. Je nach Ausgestaltung und Zusammenwirken hemmen oder fördern die Faktoren die Umsetzung der Naturschutzmaßnahmen. Der Umsetzung zuträglich sind demnach unkomplizierte Handhabung von Instrumenten, was durch einen eingespielten Verwaltungsablauf unterstützt wird. Auch das Vorhandensein

finanzieller Anreize, der Einsatz geschulten Personals sowie die Motivation der Mitarbeiter tragen zum Erfolg der Maßnahmen bei. Einschränkend hingegen wirken sich vor allem Budgetrestriktionen aus.

So sind bei der Umsetzung der untersuchten Instrumente Anwendungsunterschiede in den einzelnen Kommunen zu bemerken: Je nach Ausprägung der o.g. Faktoren werden die Instrumente mehr oder weniger „erfolgreich“ angewandt. Allerdings sind sich die Gesprächspartner zumeist insoweit einig, dass sie in der Tendenz die Wirkweise der meisten Instrumente als derzeit unzureichend einschätzen, um einen dauerhaften Naturschutz in den Kommunen zu gewährleisten:

Die *Landschaftsplanung* wird zwar als Informationsgrundlage von fast allen Gesprächspartnern geschätzt und genutzt, als Umsetzungsinstrument ist sie aber zum einen aufgrund der Nicht-Verbindlichkeit in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen und zum anderen aufgrund nicht erfolgender Sanktionen oder zu geringer Eigenmittel in Nordrhein-Westfalen in den meisten Fällen nicht geeignet.

*Flächen- und Objektschutz* wird einerseits als wichtiges Instrument zur Dauersicherung von Flächen betont, andererseits stehen einer tatsächlichen Dauersicherung finanzielle Engpässe bei Pflegekosten, zu geringe Flächenausdehnung, schädliche Einflüsse von außen und Widerstände bei Eigentümern und Bewirtschaftern entgegen.

Die *Eingriffsregelung* wird einerseits von den Gesprächspartnern als einziges Instrument gelobt, mit dem „überhaupt noch Naturschutz angesichts sinkender Budgets“ zu realisieren sei, andererseits können Ausgleichsmaßnahmen (zumindest im Rahmen der Bauleitplanung) von Gemeinden „weggewogen“ werden – sofern die „grünen“ Festsetzungen potenzielle Investoren abschrecken.

Bei diesen drei Instrumenten spielen die Opportunitätskosten, die den Kommunen bei der Anwendung entstehen, eine nicht unerhebliche Rolle für die unzureichende Umsetzung.

*Vertragsnaturschutz* ist das einzige Instrument, dass von allen Gesprächspartnern einhellig gelobt wurde: Flexibel, unbürokratisch (bis auf einige Programme, die sich durch erheblichen bürokratischen Aufwand auszeichnen) sei es dazu geeignet, Naturschutzbelange effizient umzusetzen, zumal die privaten Bewirtschaftler eine hohe Akzeptanz diesem Instrument gegenüber zeigen. Das einzige beklagte Manko ist die unzureichende finanzielle Ausstattung der meisten Programme bzw. der entsprechenden kommunalen Haushaltstitel, um eine dauerhafte Aufrechterhaltung der Vereinbarung und somit einen dauerhaften Schutz zu gewährleisten.

Sonstige Instrumente wie z.B. Instrumente innerhalb der *ländlichen Entwicklung* und *freiwillige Aktionen, Programme* etc. können zwar einen Beitrag zum Naturschutz leisten, hängen aber vorrangig vom Engagement einzelner Gebietskörperschaften bzw. Personen ab und stellen somit keine flächendeckende Alternative, sondern höchstens eine punktuelle Ergänzung der übrigen Instrumente dar.

In den Fallbeispielen bestätigte sich die Hypothese, dass die Nicht-Verfügbarkeit von Flächen eine der zentralen Schwierigkeiten in der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ist: Andere Nutzungsmöglichkeiten sind für eine Gemeinde ungleich gewinnbringender als die Erhaltung einer Freifläche für die Belange von Natur und Landschaft. Die Prioritätensetzung auf wirtschaftliche Belange spiegelt sich auch im geringen Budget für Naturschutzausgaben wider: Es wurde von fast allen Gesprächspartnern angegeben, dass zu wenig finanzielle und personelle Ressourcen zur Bearbeitung der Aufgaben vorhanden sind.

Somit erklärt sich, dass die zum Teil zwar für Naturschutzbehörden vorhandenen Anreize zur Umsetzung der Naturschutzinstrumente in der *Gesamtkommune* an anderen Interessen scheitern. Soll das Wirkungsdefizit des aktuellen Instrumentariums behoben werden, ist es also vonnöten, diese Konstellation zu berücksichtigen und die Akteure – und somit die Kommune als Ganzes – durch gezielte (finanzielle) Anreize zu naturschutzadäquatem Verhalten zu bewegen. Darauf heben die meisten *umweltökonomischen* Instrumente ab, indem sie unmittelbar auf eine Gestaltung der relativen Preise von Naturverbrauch auf der einen und Naturschutz auf der anderen Seite zielen: Naturverbrauch ist relativ zu verteuern und somit ein gezielter finanzieller Anreiz zum Naturerhalt zu liefern.

### ***Verknüpfung von Naturschutz und Tourismus – Fallstudien in Bayern***

Naturschutz und ökonomische Verwertungsinteressen – in den vorgenannten Fallstudien (fast) immer unvereinbare Gegensätze – können sehr wohl zu einer fruchtbaren Verbindung gelangen. Dies belegen drei Fallbeispiele aus Bayern, die Naturschutzmaßnahmen und touristische Interessen verknüpfen: die Projekte „Altmühltaler Lamm“ und „Hindelang Natur und Kultur“ sowie Maßnahmen – bzw. in erster Linie die Unterlassung von (Bau-)Maßnahmen – in der Gemeinde Garmisch-Partenkirchen.

Das *Projekt „Altmühltaler Lamm“* wurde ins Leben gerufen, um wertvolle Kalkmagerrasen im Naturpark Altmühltal vor der Verbuschung zu schützen, die unweigerlich den Verlust vieler bedrohter Arten zur Folge gehabt hätte. Ursache des zunehmenden Bewuchses war der Rückgang der Wanderschäferei, die sich finanziell nicht mehr lohnte. Daher wurde ein Vermarktungsprojekt für Lammfleisch ins Leben gerufen, das den Schäfern erhöhte Preise, den Metzgern und Gastronomen im Gegenzug Qualitätsfleisch garantiert. Zunächst aus rein naturschutzfachlichen Gesichtspunkten ins Leben gerufen, ist das Projekt mittlerweile zu einem wichtigen Werbefaktor für die Region geworden: Das Bild des Altmühltaler Lamms mitsamt Schäfer fehlt in kaum einem Broschürchen. Gleichzeitig werden Interesse und Verständnis für die schützenswerte Landschaft geweckt. Es erfolgte also eine Durchdringung des Tourismusprojektes von der ökologischen Idee und umgekehrt wurde das Lammprojekt in den touristischen Rahmen aufgenommen.

Der Kurort Hindelang im bayerischen Oberallgäu ist seit über 100 Jahren ein Anziehungspunkt für Touristen. Das Einkommen der Bewohner hängt zu fast 80 % unmittelbar vom Tourismus ab. Das *Projekt „Hindelang Natur und Kultur“*, wurde 1992 zum Erhalt der touristisch attraktiven Berglandschaft initiiert und dient gleichzeitig der Einkommenssicherung für Berglandwirte. Der Erhalt der – auch naturschutzfachlich – wertvollen Bergwiesen ist nur über den Erhalt der traditionellen Wirtschaftsweise der Bergbauern möglich. Da die durch die schwierigen Produktionsbedingungen entstehenden Einkommensnachteile für die Landwirte nur zum Teil durch Landes- bzw. Bundes-/EU-Programme ausgeglichen werden, hat die Gemeinde zunächst ein Extensivierungsprojekt initiiert, das durch ein Direktvermarktungsprojekt ergänzt worden ist. Auf diese Weise wurden den Bauern zusätzliche Einkommensquellen erschlossen.

Dieses Projekt ist ein Beispiel für ein Naturschutzprojekt 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 – und ebenso der Schutz wertvoller Kulturlandschaften, was im Sinne des „Schutzes durch Nutzung“ sehr zu begrüßen ist. So ent-

steht der Naturerhalt quasi als Kuppelprodukt touristischer Nutzungen und umgekehrt; ohne Naturschutz droht ein Attraktivitätsverlust des touristischen Kapitals „Landschaft“. Hindelang ist ein deutliches Beispiel, dass unternommene Naturschutzleistungen sich lohnen können und müssen: Wenn sich Naturschutzleistungen gewinnbringend vermarkten lassen, sind durchaus erhebliche Anreize da, Naturschutz über das „übliche“ Maß hinaus zu betreiben. Andererseits zeigt sich gleichfalls die Abhängigkeit von den Nachfragern und somit von unterschiedlichen Tourismusströmungen, die von „Öko-“ zu „Wellnessurlaub“, bis hin zu Spaßurlaub reichen, bei dem auch das ebenfalls vorhandene traditionelle Skitourismussegment nicht ausgeblendet wird.

*Garmisch-Partenkirchen* tritt nach außen nicht gerade als „sanfter“ Tourismusort auf, was durch den Skitourismus wohl auch nicht glaubhaft zu machen wäre. Bekannt ist der Ort ja gerade Olympiaabfahrten und Weltcuprennen. Dennoch steht es um den Naturschutz nicht so schlecht, wie man meinen könnte; im Gegenteil hat das Vorhandensein des Tourismus’ durchaus positive Effekte auf die Landschaftsentwicklung: So gibt es neben zufälligen Koinzidenzen – Rote-Liste-Arten auf Skipisten, die die einzigen Offenstandorte in Hanglage sind – bewusste Maßnahmen zum Freiraumschutz: Stopp der Siedlungsexpansion in offene Tallagen. Auf diese Weise ist es gelungen, den Charakter des Tales als wichtiges Tourismuskapital zu erhalten. Die wertvollen Freiräume wären ohne Tourismus wohl nicht mehr vorhanden<sup>2</sup>; denn dann hätte die Gemeinde vermutlich die Verdienstmöglichkeit durch Ansiedlung nicht ausgelassen.

Bei einer Betrachtung der drei Fallbeispiele lässt sich also konstatieren, dass, zumindest bei den beiden letztgenannten, viele, wenn nicht sogar alle unternommenen Naturschutzmaßnahmen in Zusammenhang mit dem Erhalt des Tourismusstandortes gesehen werden müssen. In beiden Fällen herrscht die Einsicht bei den Verantwortlichen vor, dass ein Attraktivitätsverlust der umgebenden Natur und Landschaft Rückkopplungen auf Besucherzahlen zur Folge hätten. Somit existiert ein deutlicher Anreiz, Naturschutzmaßnahmen über ein übliches Maß hinaus zu verwirklichen, da sie sich in Form von touristischem Verdienst auszahlen werden. Auch das Projekt Altmühltaler Lamm wird zunehmend in den touristischen Rahmen gestellt und trägt seine Kosten im Idealfall durch Vermarktungserfolge selbst.<sup>3</sup>

Man kann also als *Gesamtfazit* aus allen untersuchten Fallbeispielen (sowohl aus den „Normal“- als auch den Tourismusbeispielen) die folgende – tendenzielle – verallgemeinernde Schlussfolgerung ziehen: Bei entsprechenden finanziellen Anreizen fällt es den Kommunen sehr viel leichter, Naturschutzmaßnahmen umzusetzen. Daher erscheint es sinnvoll, ein mit gezielten finanziellen Anreizen agierendes Instrumentarium als Ergänzung des vorhandenen zu entwickeln.

### ***Der kommunale Finanzausgleich – Instrument zur Verbesserung des Naturschutzes?***

Im Sinne einer Ausnutzung dezentraler Wissenspotenziale sowie einer hohen Akzeptanz der Maßnahmen wäre eine Stärkung des kommunalen Engagements im Naturschutz wünschenswert, insbesondere weil Entscheidungen über Flächennutzungen zum Großteil im Hoheitsbereich der Gemeinden liegen. Um die

---

<sup>2</sup> Allerdings ist – wie in vielen Orten zu beobachten – auch die gegenteilige Reaktion möglich: Zur bestmöglichen Ausnutzung kurzfristiger Gewinnpotenziale werden übermäßig viele Hotels, Ferienanlagen etc. errichtet und somit das Kapital „Landschaft“ vernichtet.

<sup>3</sup> Dennoch ist anzumerken, dass die beschriebenen Synergieeffekte *nicht zwingend* auftreten. Da Naturschutz häufig als Kuppelprodukt anfällt und nicht immer bewusst anvisiert wird, kann es ebenso dazu kommen, dass bei einer bestimmten Nutzung eben *kein* naturschutzfachlicher Wert erzeugt wird.

lokalen Entscheidungsvorteile nutzen zu können, ist es notwendig, Instrumente zu entwickeln, die den einseitigen wirtschaftlichen Verwertungsdruck auf Flächen mindern, indem sie positive externe Effekte, die mit der Bereitstellung von Natur und Landschaft auch überörtlich einhergehen, entsprechend entgelten. Ein solches finanzielles Anreizinstrument kann der kommunale Finanzausgleich darstellen; in der Theorie des Fiskalföderalismus ist es eine der wesentlichen Aufgaben des Finanzausgleichs, räumliche Spillovers zu kompensieren.

Der kommunale Finanzausgleich dient der Verteilung von Aufgaben und Einnahmen zwischen Gebietskörperschaften; hierbei bestimmt die *Aufgabenverteilung* (passiver Finanzausgleich) die *Ausgabenverteilung* (aktiver Finanzausgleich). Der Finanzausgleich i.e.S. soll sicherstellen, dass die Gebietskörperschaften die ihnen zugewiesenen Aufgaben auch erfüllen können.

Es werden drei Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs unterschieden: Die fiskalische Funktion (Aufstockung der Finanzmittel der Kommunen), die redistributive Funktion (Angleichung der Finanzkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden) und die allokativen Funktion (Internalisierung räumlicher Nutzen-Spillovers). Die Internalisierung von Nutzen-Spillovers durch Naturschutz wäre somit in die letzte Kategorie einzuordnen.

Betrachtet man die vier Finanzausgleichssysteme der untersuchten Länder, so ist festzustellen, dass die Anreizwirkungen der gegenwärtigen Ausgleichsmechanismen dem Naturschutz zuwider laufen. Der Großteil der regulären Einnahmen der Kommunen ist positiv mit Naturverbrauch und -zerstörung korreliert: Werden zusätzliche Einwohner attrahiert, d.h. werden neue Siedlungsflächen ausgewiesen, steigen die anerkannten Finanzbedarfe wegen der Verwendung von Hauptansatzstaffeln<sup>4</sup> überproportional stark an. Investitionspauschalen steigen bei der Verwendung von Einwohnerkennziffern i.d.R. proportional; die gesamten pauschal anerkannten Bedarfe steigen also überproportional. Für die Gemeinden besteht dann ein fiskalischer Anreiz, Einwohner zu attrahieren, wenn die zusätzlichen Zuweisungen, die hierauf zurückzuführen sind, stärker wachsen als die zusätzlichen öffentlichen Leistungen, die für die neuen Einwohner erbracht werden müssen.

Mit Blick auf die positiven Externalitäten von Naturgütern bzw. -schutz zeigt sich weiterhin, dass bisher keiner der Ausgleichsmechanismen in Richtung der Internalisierung dieser räumlichen Spillovers wirkt.<sup>5</sup> Allerdings war bisher auch gar nicht beabsichtigt, eine derartige Internalisierung vorzunehmen. Dass nicht beabsichtigt ist, diese Spillovers zu kompensieren, folgt aus der aktuell angewandten Definition des Finanzbedarfs. Der Finanzbedarf gründet sich auf den notwendigen Ausgaben zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Dahinter steht ein Begriff ausschließlich *direkter*, pekuniärer Kosten der Aufgabenerfüllung. Diese Kosten (z.B. für Pflegemaßnahmen) sind allerdings i.d.R. nicht die entscheidenden. *Indirekte* Kosten – Nutzeneinbußen oder Opportunitätskosten, die entstehen, wenn z.B. eine Fläche für Naturschutz frei gehalten werden soll und somit i.a. erheblich höher sind als die „laufenden“ Kosten – finden keine Berücksichtigung.

In der Finanzausgleichstheorie gehört die Berücksichtigung solcher Kosten bzw. – anders herum formuliert – die Verstärkung des externalitätenbedingt suboptimalen Anreizes für die Kommunen, Natur und

---

<sup>4</sup> Diese bewirken eine „Veredelung“ der Einwohnerzahl, d.h. in großen Städten werden die Einwohner mehrfach gezählt.

Landschaft aus eigener Initiative zu schützen, zu den originären Aufgaben. In der finanzausgleichspolitischen *Praxis* allerdings verlangt ein solcher Schritt (bzw. die Prüfung eines solchen) ein „Umdenken“ weg von der Fixierung des Finanzbedarfs auf ausschließlich direkte Kosten und hin zu einem breiteren, stärker allokativ basierten Kostenverständnis. Dies ist vor allem notwendig, weil (kommunale) Entscheidungen für oder gegen den Naturschutz auch oder sogar gerade unter Berücksichtigung von Nutzen- und Opportunitätskostenaspekten getroffen werden. Und lenkende Instrumente zur Beeinflussung von Entscheidungen, sollten idealiter so gestaltet sein, dass *alle* Entscheidungsparameter erfasst sind.

Daher sind in der vorliegenden Arbeit zwei Modelle entwickelt worden, die eine solche Internalisierung vornehmen sollen.

### ***Zwei Modelle für Naturschutzzuweisungen an die Kommunen***

Beide Modelle beruhen auf dem Grundgedanken, in bzw. neben dem kommunalen Finanzausgleich ein Zuweisungssystem zu begründen, das Gemeinden für ihre Naturschutzleistungen<sup>6</sup> honoriert. Hiermit erfolgt also eine Abkehr weg von der bisher gängigen Kosten- hin zur Leistungsorientierung bei Naturschutzmaßnahmen. Die Notwendigkeit eines „Naturschutz-Ansatzes“ wird aus der skizzierten Unterangebots-Hypothese abgeleitet: Kommunaler Natur- und Umweltschutz wird nicht ausschließlich von den Einwohnern der betreffenden Gemeinden „nachgefragt“, sondern auch regional und überregional – zum Beispiel durch Naherholung und Tourismus, aber auch „nur“ über das Wissen um den Erhalt intakter Naturlandschaften.

Da es darum geht, die durch Externalitäten verzerrten Angebotsbedingungen der Gemeinden in ein der Nachfrage angemessenes Gleichgewicht zu bringen, sehen die beiden Modelle jeweils Zuweisungen vor, die *in der Verwendung* nicht zweckgebunden werden. Beabsichtigt ist durch diese Verfahrensweise, dass die Gemeinden durch Naturschutzmaßnahmen Geld verdienen können, das sie genauso frei einsetzen können wie das Geld, das sie durch Naturverbrauch gewinnen. Auf diese Weise soll zum einen das Image von Naturschutzmaßnahmen aufgewertet werden – vom Zuschussgeschäft zur Verdienstmöglichkeit –, zum anderen die reine Kostenorientierung der im kommunalen Finanzausgleich derzeit üblichen Zuweisungsart für Naturschutzmaßnahmen (zweckgebundene Zuweisungen mit Verwendungsaufgaben) abgelöst werden. Ziel der vorgestellten Modelle ist es hingegen, wie bereits eingangs erwähnt, eine stärkere *Leistungsorientierung* zu erzeugen. Es werden also bei Erreichen eines bestimmten vorgegebenen Naturschutzzieles bzw. Umsetzen bestimmter Maßnahmen Gelder zugewiesen, die nicht gleich den Kosten sein müssen, sondern sich nach der naturschutzfachlichen Wertigkeit der unternommenen Maßnahmen bzw. ihres Ergebnisses richten. Somit bestehen keine Verwendungs-, sondern *Empfangsaufgaben* (Erfolgshonorierung).

---

<sup>5</sup> Wenn überhaupt eine Abgeltung von Naturschutzmaßnahmen erfolgt, dann über – auf Antrag erhältliche – zweckgebundene Zuweisungen mit Verwendungsaufgabe.

<sup>6</sup> 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* auch naturschutzfachlich kontraproduktive Maßnahmen.

### *Modell I: Landschaftsplan-Ansatz als Honorierung des naturschutzfachlichen Wertes von Flächen*

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 Aufwertung<sup>7</sup> ihrer Fläche fiskalisch gewinnen, umgekehrt wird sie durch Verlust oder Verschlechterung naturnaher Flächen auch Zuweisungseinbußen hinnehmen müssen.

Ein solches System verlangt nach einer trennscharfen und kleinräumigen Erfassung der naturschutzfachlichen Werte und Wertveränderungen der Flächen eines ganzen Bundeslandes. Da im Landschaftsplan eine flächendeckende,<sup>8</sup> und dem Naturschutzziel gemäße Bewertung von Gemeindegebieten vorgenommen werden muss, könnten hieraus Daten bei der Gestaltung der Zuweisungsgrundlage herangezogen werden.

Da es sich bei der Zuweisung aus dem Landschaftsplan-Ansatz um eine Flächenprämie handelt, die das *Ergebnis* von Naturschutzbemühungen honoriert, soll ein finanzieller Anreiz für die Gemeinden entstehen,

- viele Flächen freizuhalten,
- der „Abwertung“ dieser Flächen vorzubeugen und
- die Flächen zusätzlich in ihrem Naturschutz-Wert zu steigern.

Die durch den Landschaftsplan-Ansatz vermittelten Anreize hängen selbstredend von den zusätzlichen Zuweisungen ab, die eine Gemeinde für die „Aufwertung“ bestimmter Fläche erwarten kann (bzw. von den drohenden Zuweisungsverlusten bei „Abwertung“).

Genau darin liegt jedoch ein Defizit des Landschaftsplan-Ansatzes begründet: Zwar kommt der Ansatz in seiner Gestaltung dem Ziel sehr nahe, ein *statisches* Internalisierungsinstrument zu schaffen. Bei der durchgeführten Simulation der monetären Anreizwirkungen des Instrumentes wies der Landschaftsplan-Ansatz aber nur geringe *dynamische* Wirkungen auf, da ein Großteil der Zuweisungsmasse in die Honorierung des Status quo fließen würde.

### *Modell II: Naturpunkte-Ansatz als Maßnahmenhonorierung*

Der „Naturpunkte-Ansatz“ ist als stilisiertes Gegenmodell zum oben dargestellten Landschaftsplan-Ansatz entworfen worden: Der zentrale Unterschied besteht in der unmittelbaren *Maßnahmenorientierung* des Naturpunkte-Ansatzes gegenüber der *Zustandsorientierung* des Landschaftsplan-Ansatzes.

Die Gemeinden erhalten Zuweisungen für bestimmte Naturschutzmaßnahmen, die sie selbst oder durch Dritte ausführen. Hierbei ist sicherzustellen, dass sich die Gemeinden keine Ausgleichsmaßnahmen im

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 wird der flächendeckende Landschaftsplan Pflicht. Im Zuge der fälligen Neuaufstellungen könnte sofort auf eine Kompatibilität der Bewertungsmaßstäbe mit dem Landschaftsplan-Ansatz geachtet werden.

Sinne der Eingriffsregelung anrechnen lassen.<sup>9</sup> Die Zuweisungshöhe für einzelne Maßnahmen hängt dabei vom „Punktwert“ der Maßnahme ab. Der Punktwert bestimmt sich nach der naturschutzfachlichen Bewertung der betreffenden Maßnahme in dem jeweiligen Naturraum. Eine Gemeinde erhält pro Punkt der durchgeführten Maßnahmen einmalig eine Zuweisung, die sie frei verfügbar einsetzen kann. (Zugleich müssen die entsprechenden Naturschutzmaßnahmen auch selbst finanziert werden.)

Der Naturpunkte-Ansatz soll den Kommunen zusätzliche Anreize vermitteln, solche naturschutzfachlichen Maßnahmen zu ergreifen, die mit „Naturpunkten“ und den entsprechenden Zuweisungen honoriert werden. Die Staffelung der Punktwerte zeigt dabei die relative Bedeutung der verschiedenen Maßnahmen aus Sicht des Zuweisungsgebers. Entscheidender Unterschied zum Landschaftsplan-Ansatz ist also, dass die Gemeinde (einmalig) Zuweisungen erhält für konkret erbrachte Maßnahmen, nicht (dauerhaft) für den Zustand bzw. naturschutzfachlichen Wert der Flächen. Damit kann der Naturpunkte-Ansatz von vornherein das allokative Defizit im Status quo – also die fehlende Internalisierung von *schon bestehenden* positive externen Effekten – nicht beheben, jedenfalls nicht, so lange zur Erhaltung des Status quo nicht immer wieder zuweisungshonorierte Maßnahmen ergriffen werden müssen. Ebenfalls nicht sanktionieren kann der Naturpunkte-Ansatz die schleichende Verschlechterung oder unmittelbare Zerstörung von schützenswerten Naturgütern.

Der Naturpunkte-Ansatz richtet sich ausschließlich auf „verbessernde“ Maßnahmen. Da sein potenzielles Wirkungsspektrum somit sehr viel enger ist als das des Landschaftsplan-Ansatzes, kann er innerhalb dieses Spektrums – bei identischer Zuweisungsmasse – sehr viel größere Lenkungswirkungen entfalten als der Landschaftsplan-Ansatz: Bei gleichem Gesamtvolumen werden im Naturpunkte-Ansatz für identische aufwertende Aktivitäten a priori höhere Zuweisungen gewährt als im Landschaftsplan-Ansatz. Diese bessere dynamische Lenkung – die sich auch in der Simulation bestätigt – wird dadurch noch erhöht, als hier schon für die ergriffene Maßnahme Zuweisungen fließen, nicht erst, wenn die Maßnahme auch Erfolg gezeigt hat. Die Übernahme des Erfolgsrisikos durch das Land erhöht den geldwerten Vorteil der Zuweisungen und damit den primären Anreiz, „etwas“ zu tun.

Somit erscheint der Naturpunkte-Ansatz als durchaus praktikables Instrument, den Gemeinden zusätzliche Anreize zu geben, Naturschutzmaßnahmen durchzuführen. Weiterhin ließen sich andere, bereits bestehende Förderinstrumente integrieren, sodass mit der Bündelung der Programme eine weitere Verbesserung der Anreizwirkung erzielt werden könnte.

### **Fazit**

Wie seit Jahren von verschiedensten Autoren (z.B. SRU) festgestellt und auch in den im Rahmen der Forschungsarbeit durchgeführten Fallstudien bestätigt wird, können die „herkömmlichen“, zumeist ordnungsrechtlichen Naturschutzinstrumente dem fortschreitenden Naturverbrauch nicht Einhalt gebieten.

Daher wird eine Unterstützung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um gezielte finanzielle Anreizmechanismen erwogen, so im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs.

---

<sup>9</sup> Ausgleichsmaßnahmen sind pflichtmäßig vom Verursacher eines Eingriffs zu erbringende Leistungen, keine „Extra“-Naturschutzleistung einer Gemeinde und somit nicht gesondert zu honorieren (s. auch Fußnote 7).

In der vorliegenden Studie werden zwei Ansätze entwickelt, die auf unterschiedliche Weise intendieren, die Naturschutzaktivitäten von Kommunen zu belohnen: der Landschaftsplan-Ansatz, der mittels Flächenprämien den naturräumlichen Status quo sowie erfolgreich durchgeführte Aufwertungen im Gemeindegebiet honoriert (bzw. Abwertungen „bestraft“) und den Naturpunkte-Ansatz, der über eine Maßnahmenprämie ausschließlich aufwertende Aktivitäten berücksichtigt. Die zur Einschätzung der Anreizwirkungen durchgeführte Simulation der Modelle für einen idealisierten Finanzausgleich ergab ein unterschiedliches Bild der beiden Ansätze: Während der Landschaftsplan-Ansatz zwar theoretisch dem Ziel sehr nahe kommt, ein Internalisierungsinstrument zu sein, aber vermutlich die an ihn gestellten Forderungen in der Praxis – zumindest was die dynamische Komponente betrifft – nicht voll erfüllen kann, scheint der Naturpunkte-Ansatz eher praxistauglich, war allerdings von vornherein nicht ganz so anspruchsvoll konzipiert. Allerdings verspricht er, vor allem aufgrund seiner Flexibilität und hohen Integrationsfähigkeit anderer Instrumente, eine vermutlich hohe Akzeptanz bei den Kommunen.

Diese Erkenntnisse könnten durch zusätzliche empirische Untersuchungen oder z.B. eine KFA-Real-simulation für ein bestimmtes Bundesland vertieft überprüft / untermauert werden. Auch könnten im Rahmen solcher Untersuchungen belastbarere Erkenntnisse in folgenden Forschungsbereichen gewonnen werden, für die an dieser Stelle nur einige Stichworte genannt werden sollen:

- Ausnutzen weiterer Dezentralisierungspotenziale im Naturschutz,
- Integrationsfähigkeit in Bezug auf bestehende Instrumente,
- Kombination mit anderen ökonomischen Instrumenten,
- Akzeptanzprüfung.

## INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis .....	XVIII
Tabellenverzeichnis .....	XVIII
Abkürzungsverzeichnis .....	XX
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>2 GRUNDLAGEN .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Naturschutz – Begründung, Schutzgegenstand und Ziele.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Natur in der ökonomischen Gütersystematik .....</b>	<b>9</b>
2.2.1 Gutseigenschaften von Natur und Landschaft .....	10
2.2.2 Kollektive Bereitstellung im föderalen Staat und Rolle des kommunalen Finanzausgleichs.....	11
<b>3 NATURSCHUTZ IN DEUTSCHLAND – ANALYSE DES DERZEITIGEN NATURSCHUTZPOLITISCHEN INSTRUMENTARIUMS.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Instrumente des Naturschutzes in Deutschland.....</b>	<b>15</b>
3.1.1 Instrumententypen .....	15
3.1.2 Gesetzliche Grundlagen.....	16
3.1.3 Behördenzuständigkeit und Aufgabenverteilung.....	17
3.1.4 Landschaftsplanung .....	19
3.1.5 Flächen- und Objektschutz .....	23
3.1.6 Spezieller Artenschutz .....	29
3.1.7 Eingriffsregelung .....	30
3.1.8 Vertragsnaturschutz .....	33
3.1.8.1 Agrarumweltprogramme mit EU-Kofinanzierung.....	34
3.1.8.2 Spezielle Landesnaturschutzprogramme .....	35
3.1.8.3 Kommunale Programme und –maßnahmen .....	35
3.1.9 Berücksichtigung von Naturschutz in Instrumenten zur ländlichen Entwicklung.....	36
3.1.9.1 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP).....	36
3.1.9.2 Dorferneuerung.....	36
3.1.9.3 Flurbereinigung .....	36
3.1.10 Sonstige Finanzierungs- und Förderinstrumente .....	37
3.1.10.1 EU-Förderinstrumente .....	37
3.1.10.2 Bundesförderinstrumente.....	40
3.1.10.3 Stiftungen.....	41
3.1.10.4 Wettbewerbe.....	42
3.1.11 Umweltbildung .....	44
3.1.12 Freiwillige Instrumente / Leistungen der Kommunen .....	44
3.1.13 Datenerfassung .....	44

<b>3.2</b>	<b>Besonderheiten in den untersuchten Ländern .....</b>	<b>45</b>
3.2.1	Nordrhein-Westfalen.....	45
3.2.1.1	Rechtliche Grundlagen .....	45
3.2.1.2	Akteure .....	45
3.2.1.3	Instrumente .....	47
3.2.2	Niedersachsen.....	51
3.2.2.1	Rechtliche Grundlagen .....	51
3.2.2.2	Akteure .....	52
3.2.2.3	Instrumente .....	53
3.2.3	Sachsen-Anhalt.....	56
3.2.3.1	Rechtliche Grundlagen .....	56
3.2.3.2	Akteure .....	56
3.2.3.3	Instrumente .....	57
3.2.4	Bayern.....	59
3.2.4.1	Rechtliche Grundlagen .....	59
3.2.4.2	Akteure .....	59
3.2.4.3	Instrumente .....	60
<b>3.3</b>	<b>Umsetzung der Instrumente im Wirkungsfeld der Kommunen – Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt .....</b>	<b>64</b>
3.3.1	Zum Vorgehen .....	65
3.3.1.1	Auswahlkriterien für Beispielländer und -kommunen.....	65
3.3.1.2	Betrachtete naturschutzpolitische Instrumente und Aufgaben der Kommunen.....	66
3.3.2	Nordrhein-Westfalen.....	68
3.3.2.1	Fallbeispiel 1: Dortmund .....	68
3.3.2.2	Fallbeispiel 2: Kreis Euskirchen.....	72
3.3.2.3	Fallbeispiel 3: Gemeinde Nettersheim.....	74
3.3.3	Niedersachsen.....	77
3.3.3.1	Fallbeispiel 1: Landkreis Osnabrück .....	77
3.3.3.2	Fallbeispiel 2: Stadt Georgsmarienhütte.....	80
3.3.3.3	Fallbeispiel 3: Stadt Hildesheim .....	82
3.3.4	Sachsen-Anhalt.....	84
3.3.4.1	Fallbeispiel 1: Magdeburg .....	84
3.3.4.2	Fallbeispiel 2: Landkreis Schönebeck .....	87
3.3.4.3	Fallbeispiel 3: Gemeinde Welsleben .....	90
3.3.5	Fazit: Wirkung des aktuellen naturschutzpolitischen Instrumentariums .....	91
3.3.5.1	Anreize, Hemmnisse, Einflussfaktoren und Auswirkungen für die Umsetzung .....	92
3.3.5.1.1	(Länderspezifische) Ausgestaltung des Instruments .....	92
3.3.5.1.2	Verfügbarkeit von Ressourcen .....	93
3.3.5.1.3	Motivation und Ausbildung der Bearbeiter .....	95
3.3.5.1.4	Kommunalpolitischer und institutioneller Hintergrund / Aufgabenorganisation.....	96
3.3.5.2	Analyse einzelner Instrumente.....	98

3.3.5.2.1	Landschaftsplanung.....	98
3.3.5.2.2	Flächen- und Objektschutz.....	101
3.3.5.2.3	Eingriffsregelung.....	103
3.3.5.2.4	Vertragsnaturschutz.....	105
3.3.5.2.5	Instrumente der ländlichen Entwicklung.....	107
3.3.5.2.6	Sonstige freiwillige Instrumente.....	107
3.3.5.3	Übersicht und Einschätzung der Wirksamkeit der aktuellen Instrumente.....	108
<b>3.4</b>	<b>Verknüpfung von Naturschutz und Tourismus – Fallstudien in Bayern .....</b>	<b>114</b>
3.4.1	Auswahl und Inhalt der Fallbeispiele .....	115
3.4.2	Fallbeispiel 1: Altmühltal .....	115
3.4.3	Fallbeispiel 2: Hindelang.....	119
3.4.4	Fallbeispiel 3: Garmisch-Partenkirchen.....	124
3.4.5	Fazit: Naturschutz und Tourismus.....	128
<b>3.5</b>	<b>Bedarf zur Erweiterung des naturschutzfachlichen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften – Zwischenfazit .....</b>	<b>130</b>
3.5.1	Angestrebte und tatsächliche Situation.....	130
3.5.2	Ursachen für Defizite im aktuellen naturschutzpolitischen Instrumentarium .....	131
3.5.2.1	Komplexität des Schutzgegenstandes.....	131
3.5.2.2	Im Naturschutzinstrumentarium selbst begründete Defizite.....	132
3.5.2.3	Sektorale Zuständigkeiten .....	133
3.5.2.4	Prioritätensetzung auf wirtschaftliche Belange – allgemeine politische und kommunale Tendenzen.....	133
3.5.3	Lösungsansätze .....	135
3.5.3.1	Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung des bestehenden Instrumentariums .....	135
3.5.3.2	Neue Instrumente.....	137
<b>4</b>	<b>DER KOMMUNALE FINANZAUSGLEICH – INSTRUMENT ZUR VERBESSERUNG DES NATURSCHUTZES? .....</b>	<b>140</b>
<b>4.1</b>	<b>Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs.....</b>	<b>140</b>
4.1.1	Grundbegriffe .....	140
4.1.1.1	Der passive Finanzausgleich.....	141
4.1.1.2	Der aktive Finanzausgleich.....	141
4.1.2	Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs .....	143
4.1.2.1	Ziele und Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs.....	143
4.1.2.2	Instrumente des kommunalen Finanzausgleichs.....	144
4.1.2.2.1	Allgemeine Zuweisungen.....	144
4.1.2.2.2	Spezielle / zweckgebundene Zuweisungen .....	146
4.1.2.2.3	Der zentrale Ausgleichsmechanismus.....	146
4.1.3	Der kommunale Finanzausgleich in den vier Beispielländern .....	149
4.1.3.1	Zusammensetzung der Ausgleichsmassen.....	150
4.1.3.2	Aufteilung der Finanzausgleichsmassen.....	152
4.1.3.3	Die Verteilung der Schlüsselmassen .....	158
4.1.3.4	Der kommunale Finanzausgleich gegenüber den Gemeinden.....	158

4.1.3.4.1	Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden .....	158
4.1.3.4.2	Bestimmung der Steuerkraft der Gemeinden .....	163
4.1.3.4.3	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden .....	163
4.1.3.5	Der kommunale Finanzausgleich gegenüber den Kreisen .....	164
4.1.3.5.1	Bestimmung des Finanzbedarfs der Kreise .....	164
4.1.3.5.2	Bestimmung der Umlagekraft der Kreise .....	165
4.1.3.5.3	Schlüsselzuweisungen an die Kreise .....	166
4.1.3.6	Investitionspauschalen aus den Finanzausgleichsmassen .....	166
4.1.3.7	Sonstige Zuweisungen aus den Finanzausgleichsmassen .....	168
4.1.3.8	Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmassen .....	169
<b>4.2</b>	<b>Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich? – Zwischenfazit.....</b>	<b>170</b>
<b>4.3</b>	<b>Zwei Modelle für Naturschutzzuweisungen an die Kommunen.....</b>	<b>177</b>
4.3.1	Modell I: Landschaftsplan-Ansatz als Honorierung des naturschutzfachlichen Wertes von Flächen.....	178
4.3.1.1	Basiskonzept.....	178
4.3.1.2	Anreiz- und Lenkungswirkung ex ante.....	179
4.3.1.3	Der Landschaftsplan als Referenzsystem .....	181
4.3.1.4	Vor- und Nachteile des Landschaftsplan-Ansatzes ex ante .....	185
4.3.2	Modell II: Naturpunkte-Ansatz als Maßnahmenhonorierung .....	186
4.3.2.1	Basiskonzept.....	186
4.3.2.2	Anreiz- und Lenkungswirkung ex ante.....	188
4.3.2.3	Referenzsystem.....	190
4.3.2.4	Vor- und Nachteile des Naturpunkte-Ansatzes ex ante .....	192
<b>4.4</b>	<b>Die Modelle in der Simulation .....</b>	<b>193</b>
4.4.1	Gemeinsame Basisparameter .....	194
4.4.2	Der gemeinsame kommunale Finanzausgleich.....	195
4.4.3	Modell I: Der Landschaftsplan-Ansatz in der Simulation .....	199
4.4.3.1	Ausgangsgrößen.....	199
4.4.3.2	Statische Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes .....	203
4.4.3.3	Dynamische Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes .....	206
4.4.3.4	Zwischenfazit zum Landschaftsplan-Ansatz .....	212
4.4.4	Modell II: Der Naturpunkte-Ansatz in der Simulation .....	215
4.4.4.1	Ausgangsgrößen.....	215
4.4.4.2	Wirkungen des Naturpunkte-Ansatzes .....	217
<b>4.5</b>	<b>Vergleichendes Fazit: Naturpunkte-Ansatz und Landschaftsplan-Ansatz .....</b>	<b>225</b>
<b>5</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK .....</b>	<b>229</b>
<b>6</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>234</b>
<b>7</b>	<b>ANHANG: FALLBEISPIELE – TABELLARISCHE DARSTELLUNG .....</b>	<b>243</b>
<b>7.1</b>	<b>Zum Aufbau der Fallbeispielauswertung .....</b>	<b>243</b>
<b>7.2</b>	<b>Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>244</b>

7.2.1	Dortmund.....	244
7.2.2	Kreis Euskirchen.....	247
7.2.3	Gemeinde Nettersheim .....	250
<b>7.3</b>	<b>Niedersachsen.....</b>	<b>251</b>
7.3.1	Landkreis Osnabrück .....	251
7.3.2	Stadt Georgsmarienhütte, Landkreis Osnabrück .....	253
7.3.3	Landkreis Hildesheim .....	256
7.3.4	Stadt Hildesheim.....	257
<b>7.4</b>	<b>Sachsen-Anhalt.....</b>	<b>260</b>
7.4.1	Stadt Magdeburg.....	260
7.4.2	Landkreis Schönebeck .....	263
7.4.3	Gemeinde Welsleben, Landkreis Schönebeck.....	265

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Landschaftsplan: Inhalt .....	22
Abbildung 2:	KFA-Struktur Bayern .....	154
Abbildung 3:	KFA-Struktur Niedersachsen .....	155
Abbildung 4:	KFA-Struktur Nordrhein-Westfalen.....	156
Abbildung 5:	KFA-Struktur Sachsen-Anhalt .....	157
Abbildung 6:	Einwohnerveredelung über den die Hauptansatzstaffeln .....	161
Abbildung 7:	Landschaftsplan-Ansatz – Flächenwertigkeiten in den Gemeindetypen.....	200
Abbildung 8:	Landschaftsplan-Ansatz – Auswahl möglicher Tarife für Landschaftsplan-Ansatz .....	202
Abbildung 9:	Landschaftsplan-Ansatz – Statische Hektartransfers bei alternativen Tarifen .....	203
Abbildung 10:	Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Statische Umverteilung pro Einzelgemeinde und Jahr.....	204
Abbildung 11:	Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Statische Umverteilung pro Einwohner.....	205
Abbildung 12:	Landschaftsplan-Ansatz mit Tarif „Anspruchsvoll“ – Statische Umverteilung pro Einwohner .....	206
Abbildung 13:	Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Dynamische Wirkungen .....	208
Abbildung 14:	Naturpunkte-Ansatz als reiner Repartitionstransfer – Umverteilung pro Einzelgemeinde .....	219
Abbildung 15:	Naturpunkte-Ansatz als reiner Repartitionstransfer – Umverteilung pro Einwohner .....	221

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vollzugs- und Fachbehörden im Naturschutz .....	18
Tabelle 2:	Planwerke und Ebenen der Raum- und Landschaftsplanung .....	20
Tabelle 3:	Förderung biologischer Stationen in Nordrhein-Westfalen.....	47
Tabelle 4:	Stand der Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen.....	49
Tabelle 5:	Schutzgebiete in Nordrhein-Westfalen.....	50
Tabelle 6:	Träger und Planwerke von Raum- und Landschaftsplanung in Niedersachsen .....	53
Tabelle 7:	Schutzgebiete in Niedersachsen .....	54
Tabelle 8:	Träger und Planwerke von Raum- und Landschaftsplanung in Sachsen-Anhalt .....	57
Tabelle 9:	Geschützte Flächen in Sachsen-Anhalt .....	58
Tabelle 10:	Träger und Planwerke von Raum- und Landschaftsplanung in Bayern.....	61
Tabelle 11:	Schutzgebiete in Bayern.....	62
Tabelle 12:	Aufgaben und freiwillige Leistungen der Kommunen im Naturschutz.....	67
Tabelle 13:	Zuständigkeiten für die Ausweisung von Schutzgebieten in den untersuchten Ländern.....	101

Tabelle 14:	Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Aufgaben und Instrumente, bei denen keine spezielle Länderausgestaltung vorliegt bzw. unerheblich ist .....	109
Tabelle 15:	Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Landschaftsplanung der Kommunen in den untersuchten Bundesländern .....	111
Tabelle 16:	Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Spezielle Naturschutzprogramme (Vertragsnaturschutz) der Kommunen bzw. Länder .....	112
Tabelle 17:	Kommunaler Finanzausgleich – Umfang der Zuweisungsarten 1998 .....	145
Tabelle 18:	Kommunaler Finanzausgleich – Allgemeiner Steuerverbund in den Beispielländern....	151
Tabelle 19:	Kommunaler Finanzausgleich – Aufteilung der Schlüsselmassen in Teilschlüsselmassen .....	158
Tabelle 20:	Struktur der kommunalen Einnahmen in Deutschland und den vier Beispielländern 1999 .....	176
Tabelle 21:	Ebenen von Raum- und Landschaftsplanung.....	183
Tabelle 22:	Basisparameter für die Modellgemeinde.....	195
Tabelle 23:	Katasterflächen der Modellgemeinden.....	195
Tabelle 24:	Basisdaten des gemeinsamen kommunalen Finanzausgleichs .....	198
Tabelle 25:	Landschaftsplan-Ansatz – Barwerte zusätzlicher (Quotitäts-) Transfers bei Flächenaufwertung.....	210
Tabelle 26:	Besiedelung von 1 ha Neubaugebiet – Einnahmenszenarien .....	212
Tabelle 27:	Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmenwertigkeit pro Hektar .....	216
Tabelle 28:	Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen gemäß gesetzter Prioritäten .....	218
Tabelle 29:	Naturpunkte-Ansatz bei unterschiedlichen Wirkungshypothesen.....	222
Tabelle 30:	Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen wider gesetzte Prioritäten.....	224
Tabelle 31:	Naturpunkte-Ansatz – Brutto-Hektartransfers bei unterschiedlichen Konformitätshypothesen .....	224

## Abkürzungsverzeichnis

ABM .....	Arbeitsbeschaffungs- maßnahme	EWG .....	Europäische Wirtschaftsge- meinschaft
Abs. ....	Absatz	f. ....	folgend
aF .....	alte Fassung	FAG .....	Finanzausgleichsgesetz
AfA .....	Amt für Agrarordnung (Nordrhein-Westfalen) bzw. -struktur (Niedersachsen)	ff. ....	fortfolgend
AGMZ .....	Ausgleichsmesszahl	FFH .....	Fauna-Flora-Habitat (Euro- päische Richtlinie)
ALF .....	Amt für Flurneuordnung und Landwirtschaft (Sachsen- Anhalt)	FKMZ .....	Finanzkraftmesszahl
ANL .....	Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Bayern)	FKPG .....	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungs- programms
Art. ....	Artikel	FNP .....	Flächennutzungsplan
AVP .....	Agrarstrukturelle Vorpla- nung	G .....	Gemeinde(n)
BauGB .....	Baugesetzbuch	GAK .....	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrar- struktur und des Küsten- schutzes“
BauROG .....	Bau- und Raumordnungs- gesetz	gem. ....	gemäß
BayNatSchG .....	Bayerisches Naturschutzge- setz	GEP .....	Gebietsentwicklungsplan
BBodSchG .....	Bundesbodenschutzgesetz	GFG .....	Gemeindefinanzierungs- gesetz (NRW)
Bd. ....	Band	GFRG .....	Gemeindefinanz- reformgesetz
BfN .....	Bundesamt für Naturschutz	GG .....	Grundgesetz
BGBI .....	Bundesgesetzblatt	GLB .....	Geschützter Landschaftsbe- standteil
BMELF .....	Bundesministerium für Er- nährung, Landwirtschaft und Forsten	GOP .....	Grünordnungsplan
BMF .....	Bundesministerium der Finanzen	GV .....	Gemeindeverband /-verbände
BMU .....	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	H. ....	Heft
BNatSchG .....	Bundesnaturschutzgesetz	HLB .....	Höhere Landschaftsbehörde
BP .....	Bebauungsplan	HOAI .....	Honorarordnung für Archi- tekten und Ingenieure
BUND .....	Bund für Umwelt und Na- turschutz Deutschland e.V.	Hrsg. ....	Herausgeber
BY .....	Bayern	i.d.R. ....	in der Regel
bzw. ....	beziehungsweise	i.e.S. ....	im engeren Sinne
c. p. ....	ceteris paribus	i. V. m. ....	in Verbindung mit
d.h. ....	das heißt	IBA .....	Internationale Bauausstel- lung
DM .....	Deutsche Mark	Jg. ....	Jahrgang
DStGB .....	Deutscher Städte- und Ge- meindebund	KF .....	Kreisfreie Städte
EAGFL .....	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	KFA .....	Kommunaler Finanzaus- gleich
EFRE .....	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	Kfz .....	Kraftfahrzeug
Einw. ....	Einwohner	LAU .....	Landesamt für Umwelt- schutz Sachsen-Anhalt
ESF .....	Europäischer Sozialfonds	LEP .....	Landesentwicklungsplan
ESt .....	Einkommensteuer	LEPro .....	Landesentwicklungspro- gramm
EU .....	Europäische Union	LFA .....	Länderfinanzausgleich
EU .....	Europäische Union	LG NW .....	Landschaftsgesetz Nord- rhein-Westfalen
		LiL .....	Verein zur Förderung der Landentwicklung und intak- ter Lebensräume (Niederös- terreich)

LÖBF/LafAO	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/ Landesamt für Agrarord- nung (Nordrhein-Westfalen)	o. ä.	oder ähnliches
LP	Landschaftsplan	o.J.	ohne Jahr
LPA	Landschaftsplan-Ansatz	o. O.	ohne Ort
LRP	Landschaftsrahmenplan	o. V.	ohne Verfasserangabe
LSG	Landschaftsschutzgebiet	OLB	oberste Landschaftsbehörde
LV	Landschaftsverband	oNB	obere Naturschutzbehörde
M.a.W.	mit anderen Worten	ONB	oberste Naturschutzbehörde
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen	ÖPNV	Öffentlicher Personennah- verkehr
Mio.	Million(en)	ÖPUL	Österreichisches Programm umweltschonender Land- wirtschaft
Mrd.	Milliarde(n)	p.a.	per annum (= im / pro Jahr)
MRU LSA	Ministerium für Raumord- nung und Umwelt des Lan- des Sachsen-Anhalt	RROP	Regionales Raumordnungs- programm
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Land- wirtschaft (Nordrhein- Westfalen)	S.	Satz / Seite
n. r.	nicht relevant	s.o.	siehe oben
Nabu	Naturschutzbund Deutsch- land e.V.	s.u.	siehe unten
NatSchG LSA	Naturschutzgesetz des Lan- des Sachsen-Anhalt	SKMZ	Steuerkraftmesszahl
NBW	Nettobarwerte	SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
ND	Naturdenkmal	ST	Sachsen-Anhalt
nF	neue Fassung	St	Steuer(n)
NF	Neue Folge	StMELF	Bayerisches Staatsministeri- um für Ernährung, Land- wirtschaft und Forsten
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich	StMLU	Bayerisches Staatsministeri- um für Landesentwicklung und Umweltfragen
NFVG	Niedersächsisches Finanz- verteilungsgesetz	TÖB	Träger öffentlicher Belange
NI	Niedersachsen	Tsd.	Tausend
NLÖ	Niedersächsisches Lan- desamt für Ökologie	U	Unternehmen
NNatG	Niedersächsisches Natur- schutzgesetz	u.a. O.	und andere Orte
NÖ	Niederösterreich	ULB	untere Landschaftsbehörde
NP	Naturpunkt(e)	UNB	untere Naturschutzbehörde
NPA	Naturpunkte-Ansatz	UVP	Umweltverträglichkeits- prüfung
NRW	Nordrhein-Westfalen	UVPG	Gesetz über die Umweltver- träglichkeitsprüfung
NSG	Naturschutzgebiet	vgl.	vergleiche
NW	Nordrhein-Westfalen	VNS	Vertragsnaturschutz
		VO	Verordnung
		z. Z.	zur Zeit
		Ziff.	Ziffer
		zit.	zitiert

## 1 Einleitung

Kleinstrukturierte, artenreiche Kulturlandschaft, in der sich Felder, Grünland und Waldgebiete abwechseln, auf der einen, Gewerbe- und Industriegebiete, Verkehrsstrassen, Siedlungsgebiete und kulturelle Einrichtungen auf der anderen Seite: Ein solcher Gegensatz spiegelt zugleich eine (gewiss stark vereinfachte) Funktionsteilung wider zwischen solchen Gebieten, die für den Erhalt von Natur und Landschaft, und solchen, die für die Bereitstellung von Industrie- und Gewerbeflächen „zuständig“ sind. Zwar sind beide Funktionen durchaus erwünscht, jedoch wird gegenwärtig nur eine von beiden auch „belohnt“ bzw. bezahlt. Während die Gemeinde, die inmitten von wertvollen Biotopen angesiedelt ist und sich bemüht, diese auch zu erhalten (bzw. nicht durch anderweitige Nutzungen zu zerstören), und zwangsläufig auch anderen als den eigenen Bewohnern zur Verfügung stellt, keine Kompensation für diese Leistung erhält, kann eine Gemeinde, die ihre Flächen anderweitig nutzt (Bauen, Gewerbe, Industrie), über Steuern und erhöhte Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich profitieren. Es existiert also offenkundig ein Ungleichgewicht zwischen *Naturerhalt* – der sich, zumindest finanziell, nicht lohnt – und *Naturverbrauch*, der sich rechnet.

Dies ist nicht nur unter ökologischen, sondern auch unter ökonomischen Aspekten ein unbefriedigender Zustand. Positive Leistungen, die ein Akteur für einen anderen erbringt, sollten nämlich durch den Nutznießer entsprechend abgegolten werden, damit das Gut in ausreichendem Maße bereitgestellt werden kann. Im Naturschutz wird allerdings gegen diese Regel verstoßen: Am „Produktionsort“ – nehmen wir an, es handelt sich um eine kommunale Gebietskörperschaft in einer Kulturlandschaft – entstehen durch Naturschutzbemühungen (wie „Produktion“ sauberer Luft, reinen Wassers; Erhalt seltener, wertvoller Tiere und Pflanzen sowie ästhetisch ansprechender Landschaft für Erholungszwecke etc.) positive externe Effekte, die über die Gemeindegrenze hinausgehen; sie können unentgeltlich von Nachbarkommunen mitgenutzt werden. Für die Naturschutz „produzierende“ Gemeinde ist dies nicht gerade ein Anreiz, die Bedürfnisse dieser anderen Gemeinden angemessen mit zu berücksichtigen. Wenn man zudem bedenkt, dass sich ein Großteil der kommunalen Einnahmen aus der Flächenverwendung für Siedlungs- und Verkehrszwecke speist, sinkt der Anreiz, Freiflächen für Naturschutzziele zu erhalten, weiter, sodass von einem *Unterangebot an Naturschutzleistungen* auszugehen ist, das bisher auch nicht durch die existierenden Naturschutzinstrumente aufgefangen zu werden scheint.

Die kommunale Gebietskörperschaft scheint also – zumindest auf den ersten Blick – nicht die geeignete Gebietskategorie für einen effizienten Naturschutz zu sein. Andererseits wird von Seiten der Politikberatung betont, dass der kommunale Zielerreichungsbeitrag zu regionalen – oder im Fall der Agenda 21 globalen – Problemen nicht zu unterschätzen ist. So wird im Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen „Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“ (1996b), auf das u.a. die Idee für die vorliegende Studie zurückzuführen ist, auf die entscheidende Rolle dezentraler Strukturen hingewiesen.

Die Vorteile bzw. Potenziale dezentraler Entscheidungsstrukturen liegen auf der Hand, z.B.:

- Nähe der Akteure zu den lokalen Präferenzen,
- Nutzung des Wissens vor Ort über den Zustand von Natur und Landschaft sowie notwendige Naturschutzmaßnahmen,

- höhere Akzeptanz von Maßnahmen durch Beteiligung der unteren Ebenen.

### ***Ziel der vorliegenden Arbeit***

*Ziel* des Gutachtens ist es, vor diesem Hintergrund zu untersuchen, inwieweit die Umsetzung überörtlicher und überregionaler Naturschutzbelange auf unteren Entscheidungsebenen, insbesondere Kommunen, durch Ergänzung des vorhandenen naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize und flexible Finanzierungsinstrumente verbessert werden kann.

Neben der Analyse des bereits existierenden naturschutzpolitischen Instrumentariums hinsichtlich seiner Wirksamkeit und Defizite und seiner Verbesserungsmöglichkeiten ist hier als Ansatzpunkt für einen effizienteren Naturschutz besonders der kommunale Finanzausgleich zu prüfen, der bereits seit einiger Zeit aufgrund seiner erwarteten Eignung, Spillovereffekte zu internalisieren, als geeignetes Instrument zur Beseitigung des Missverhältnisses zwischen Umwelt- bzw. Naturbereitstellung einerseits und Naturverbrauch andererseits diskutiert wird.<sup>10</sup>

Bereits im Gutachten von BERGMANN ET AL. „Einbau ökologischer Komponenten in den kommunalen Finanzausgleich“ (1998) ist generell die Vereinbarkeit von kommunalem Finanzausgleich und Umweltaspekten untersucht worden. Die vorliegende Arbeit versteht sich insoweit als *Fortsetzung* und *Ergänzung* der allgemeinen Umweltbetrachtung durch spezielle Naturschutzaspekte und geht in diesem Punkt über das Vorläufergutachten hinaus, zumal bei der Komplexität des aus mehreren Schutzgütern zusammengesetzten Untersuchungsgegenstandes „Natur(haushalt)“ zu prüfen ist, ob die Ergebnisse aus BERGMANN ET AL. ohne Weiteres übertragbar sind.

Dies ist aber nur ein Teil der Intentionen des Gutachtens: Die Arbeit ist vom Auftraggeber, dem Bundesamt für Naturschutz (BfN), so konzipiert, dass sie in erster Linie der Generierung von Hypothesen und der Eruierung weiteren Forschungsbedarfes für ein detailliertes Forschungsprogramm dient und insofern Vorstudiencharakter aufweist. Insbesondere geht es dabei um die Fortentwicklung von Aussagen über die Anreizmechanismen im Naturschutz und um Möglichkeiten, bestehende sowie neue entwickelte Hypothesen empirisch zu testen und aufgrund der Ergebnisse auch Empfehlungen zu Reform bzw. Ergänzung der Anreizinstrumente auszusprechen.

### ***Methodisches Vorgehen***

Die Untersuchungsziele verlangen in methodischer Hinsicht ein gemischtes Vorgehen: Zunächst wird der herrschenden Erkenntnisstand dokumentiert; dies setzt ein ausführliches Literaturstudium voraus.

Die Generierung neuer Hypothesen sowie die Überprüfung bestehender Hypothesen wurden neben der Auswertung einschlägiger Fachliteratur Experteninterviews mit Angehörigen unterschiedlicher Verwaltungsstufen durchgeführt sowie Fallstudien erarbeitet. Da die vorliegenden Arbeit, wie bereits erwähnt,

einen gewissen Vorstudiencharakter aufweist, war die empirische Untersuchung – diverse Interviews mit Vertretern der Naturschutzverwaltung zur allgemeinen Situation des Naturschutzes sowie Gespräche mit mehreren Gemeindevertretern aus je drei Untersuchungskommunen vierer Untersuchungsländer zur speziellen kommunalen Naturschutzsituation – von vornherein nicht mit dem Anspruch der Repräsentativität verbunden.

Mittels der Fallstudien wurden zwei Ziele verfolgt:

- die konkrete Umsetzung des zunächst theoretisch aufgearbeiteten Naturschutzinstrumentariums *vor Ort* zu betrachten, wobei folgende Fragen im Vordergrund standen: Welche Instrumente, die den Kommunen zur Verfügung stehen, werden in welcher Weise umgesetzt? Wie ist es um die Wirksamkeit dieser Instrumente bestellt? Wie werden dabei bestehende Gestaltungsspielräume zugunsten oder zuungunsten des Naturschutzes ausgenutzt? Welche Motive sind für die Handlungsweise der Akteure ausschlaggebend?;
- in einer weiteren – zeitlich versetzten – empirischen Runde die in Vorreiter-Gemeinden mit besonderem Naturschutzengagement häufig bestehenden Verbindungen und Synergieeffekte zwischen Naturschutz und touristischer Nutzung herauszustellen.

Die Befragungen wurden im ersten Fall im Frühjahr 1999 und im zweiten im Spätherbst 1999 durchgeführt. *Daher beziehen sich die Aussagen in der vorliegenden Studie auf die zu diesem Zeitpunkt geltenden Gesetzes-, Fördertatbestände etc., die sich zur Zeit der Veröffentlichung der Vorstudie bereits teilweise geändert haben mögen:* Hier sind zum einen wegen der Verabschiedung der Agenda 2000 die auf europäischen Grundlagen basierenden Förderprogramme und zum anderen Regelungen aufgrund der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 1. Februar 2002 zu nennen. Auf Neuerungen wird in den entsprechenden Textpassagen zumeist in Fußnoten hingewiesen; auf eine komplette Einarbeitung der Änderungen in den Haupttext wurde aus oben angeführtem Grund – Relevanz der zum Gesprächszeitpunkt geltenden Tatbestände – verzichtet.

Nach der Analyse des vorhandenen naturschutzpolitischen Instrumentariums und der Ermittlung seiner umsetzungs- und anreizspezifischen Defizite wurde als eine Möglichkeit zur Überwindung der systemimmanenten Lücken im Naturschutzinstrumentarium der kommunale Finanzausgleich (KFA) näher untersucht. Dabei änderte sich zwangsläufig die Methode: Die allgemeinen Aspekte der Eignung des KFA als Anreiz und Kompensationsmechanismus wurden aus BERGMANN ET AL. aufgegriffen und weiterentwickelt. Weiterhin wurden zwei grundsätzlich unterschiedliche mögliche Herangehensweisen bei der Ausgestaltung möglicher Zuweisungsansätze – der Landschaftsplan-Ansatz und der Naturpunkte-Ansatz – exemplarisch vorgestellt und in ihren statischen und dynamischen (Anreiz-)Wirkungen durch Modellrechnungen illustriert. Auch dabei spielt der Vorstudiencharakter eine restringierende Rolle; für eine endgültige Abschätzung der Wirkungen wäre eine wesentlich detailliertere Untersuchung nötig.

Um eine erste, grobe Abschätzung der möglichen Praktikabilität der in der vorliegenden Arbeit entwickelten und vorgestellten Ansätze zu erhalten, wurden die im Rahmen der empirischen Untersuchungen

---

<sup>10</sup> So wählte z.B. die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ explizit den kommunalen Finanzausgleich als ein vertiefend zu untersuchendes Instrument zur Umsetzung von Umwelthandlungszielen aus (vgl. BIZER ET AL., 1998), ebenso wie das oben bereits erwähnte Sondergutachten des Sachverständigenrats.

befragten Experten über einen Fragebogen mit den Vorschlägen konfrontiert. Auch die breitere Fundierung der Experteneinschätzung und ein Praktikabilitätstest, z.B. über ein Planspiel, wären Ansatzpunkte für die weitere Forschungsarbeit.

### *Aufbau der Studie*

Die Studie besteht aus fünf Teilen. Im Anschluss an diese Einführung (Kapitel 1) erfolgt in einem Grundlagenkapitel (Kapitel 2) eine Definition und eine Begründung von Naturschutz sowie eine Einordnung des Gutes Natur in die ökonomische Güter- und Leistungssystematik mit entsprechender räumlicher Verortung der räumlichen Nutzenstreuung. Die Hypothesen über die Bereitstellung des Gutes Natur und Landschaft sind im Folgenden zu überprüfen.

Kapitel 3 stellt das aktuelle Naturschutzinstrumentarium mit den jeweiligen Zuständigkeiten (Durchführung, Finanzierung etc.) zunächst allgemein dar. Da Naturschutz in der Kompetenz der Bundesländer liegt, wird für Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Bayern die Ausgestaltung des bundesrechtlichen Rahmens exemplarisch vertieft, wobei zur Illustrierung der konkreten Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen und deren Kosten für die ersten drei Länder jeweils drei Fallbeispielkommunen vorgestellt werden. Die ermittelten Tendenzaussagen – bei einer derart geringen Fallstudienanzahl sind selbstverständlich keine repräsentativen Aussagen zu treffen – dienen gleichzeitig der Überprüfung bzw. Unterstützung der zu Beginn aufgestellten Hypothesen. Während die Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt der Analyse des „Naturschutzalltages“ dienen, werden in einem vierten Bundesland, dem Freistaat Bayern, die möglicherweise durch die Verknüpfung von touristischer Nutzung und Naturschutz auftretenden Synergieeffekte untersucht. In einem Zwischenfazit werden die Potenziale und Schwächen des derzeitigen Instrumentariums noch einmal kurz zusammengefasst sowie Lösungsansätze für vorhandene Defizite präsentiert.

Eine mögliche Lösung für die defizitäre Situation im Natur- und Landschaftsschutz stellt die Einbeziehung von Naturschutzaspekten in den kommunalen Finanzausgleich dar (Kapitel 4). Nach einer theoretischen Aufarbeitung der grundsätzlichen Möglichkeiten der Berücksichtigung naturschutzfachlicher Belange im System des Finanzausgleichs sollen die Vor- und Nachteile zweier möglicher, hier entwickelter Ansätze, des „Landschaftsplan-Ansatzes“ und des „Naturpunkte-Ansatzes“, dargestellt werden. Zur genaueren Abschätzung der tatsächlichen Eignung der von uns entwickelten Ansätze sollen Modellrechnungen beitragen.

In einer Schlussbetrachtung werden noch einmal die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung dargestellt sowie ein Ausblick auf weiteren Forschungs- und Handlungsbedarf gegeben (Kapitel 5).

## 2 Grundlagen

### 2.1 Naturschutz – Begründung, Schutzgegenstand und Ziele

Natur und Landschaft sind nicht unbegrenzt vorhanden. Aus dem Bewusstsein der Knappheit der Naturgüter, insbesondere im Hinblick auf voranschreitende Naturzerstörung und „Landschaftsverbrauch“, entwickelte sich der Naturschutzgedanke: die Natur dem allzu sorglosen Umgang des Menschen zu entziehen.

Aus dieser Haltung heraus entstanden Ende des 19. Jahrhunderts erste Naturschutzbewegungen (GEIGER, 1994, 5). Zunächst auf den Erhalt einzelner gefährdeter Tierarten oder besonderer Naturgegebenheiten beschränkt, erweiterte sich das Spektrum der Naturschutzaufgaben im Laufe der Zeit und veränderte sich unter den sich ebenfalls weiterentwickelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Denn *was genau geschützt wird, in welchem Ausmaß und auf welche Weise*, ist von der Gesellschaft *normativ* festzulegen, da Naturwissenschaften wie z.B. die Ökologie oder Vegetationskunde keinen objektendogenen und abschließenden optimalen Schutzgrad bestimmen können, sondern hierbei allenfalls als „Hilfswissenschaften“ dienen (s. dazu z.B. PLACHTER, 1995, 224). Naturschutz ist somit der Ausdruck einer gesellschaftlichen Präferenzsetzung und daher von einer anthropozentrischen Sichtweise geprägt<sup>11</sup>.

Dieser Naturschutzansatz beinhaltet jedoch nicht nur eine rein utilitaristische Komponente, nach der die Nutzung der Natur als Ressource (Natur als Produktionsfaktor und Konsumgut) unbegrenzt erfolgen soll und darf; in ihm kommt gleichfalls eine ethisch-moralische Verantwortung für die Bewahrung der Naturgüter auch für künftige Generationen zum Ausdruck. Gleichzeitig liegt hierin – zumal im unvollständigen Wissen um die komplexen ökosystemaren Zusammenhänge – eine „rational risikoaverse Strategie“ begründet, da die Bewahrung einer möglichst vielfältigen Naturlandschaft zugleich die größtmöglichen zukünftigen Nutzungspotenziale garantiert (z.B. hinsichtlich Ernährung, Medizin etc.).

Die *Ziele* des „offiziellen“ Naturschutzes in Deutschland wurden 1976 im „Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG)“<sup>12</sup> dargelegt.

§ 1 (1) Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege:

*„Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass*

- 1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts*
- 2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter*
- 3. die Pflanzen- und Tierwelt*
- 4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft*

---

<sup>11</sup> Neben dem anthropozentrischen Ansatz werden v.a. folgende Begründungen für Naturschutz angeführt: der theologische Ansatz – biblischer Auftrag des Menschen zur Bewahrung der Schöpfung – und der biozentrische Ansatz – jedes Lebewesen hat ein intrinsisches Recht auf Leben.

<sup>12</sup> Das BNatSchG in der Fassung vom 21.09.1998 (1. Fassung vom 20.12.1976) bildete die zum Zeitpunkt der Untersuchung aktuelle Rechtsgrundlage für Naturschutz in Deutschland; s. dazu auch Abschnitt 3.1.2). Die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung geltende Fassung des BNatSchG datiert vom 01.02.2002 und ersetzt das alte BNatSchG.

*als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.*<sup>13</sup>

Das Gesetz verfolgt somit einen sehr umfassenden Schutz-, Pflege- und Entwicklungsgedanken, der sowohl den unbesiedelten als auch den besiedelten Raum betrifft – Naturschutzmaßnahmen sollen sich also auf die gesamte Fläche der Bundesrepublik beziehen.<sup>14</sup>

Diesem flächendeckenden Naturschutzanspruch wird auch im Gutachten gefolgt.

*Schutz* ist hierbei als die Gesamtheit konservierender Maßnahmen zu verstehen, die sich auf den Erhalt von Teilen von Natur und Landschaft durch Verhinderung störender anthropogener Einflüsse (z.B. nutzungsbedingter Art) bezieht. *Pflegemaßnahmen* sind regelmäßig durchzuführen, um einen gewünschten Zustand zu erhalten; *Entwicklung* umfasst (einmalig durchzuführende Initial-)Maßnahmen, die die Ausgangsbasis für einen gewünschten Endzustand schaffen. (vgl. RIEDL 1995, 412)

Naturschutz geht also über rein konservierende Maßnahmen hinaus; es ist vielmehr von Fall zu Fall zu entscheiden, ob das konservierende Element überwiegen oder Prozessschutz, der die Dynamik der natürlichen Entwicklung berücksichtigt, praktiziert werden soll.

Der *Schutzgegenstand* wird im Zielkatalog des Gesetzes wie folgt umrissen:

1. Das erste Ziel bezieht sich auf die Erhaltung bzw. ggf. Wiederherstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit der biotischen und abiotischen Komponenten des Naturhaushalts. Hier sind die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft/Klima, Tier- und Pflanzenwelt in ihren räumlich-zeitlichen Wechselbeziehungen untereinander angesprochen, die sich zu einem funktionsfähigen Ganzen verbinden.
2. Die Nutzungsfähigkeit dieser Ressourcen, d.h. Natur als aktuell genutzter bzw. potenzieller Produktionsfaktor, soll erhalten werden. Durch die Nutzung der Güter ergeben sich jedoch zwangsläufig Konflikte zum erstgenannten Ziel, da mit der Naturnutzung eine Schädigung der ökologischen Funktionsfähigkeit einhergehen kann.
3. Als drittes Ziel wird noch einmal ausdrücklich der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt genannt (obwohl in § 2 Nr.10 BNatSchG diese dem Naturhaushalt zugeordnet werden), was lange Zeit als Hauptaufgabe oder sogar einzige Aufgabe des Naturschutzes angesehen wurde.
4. Das vierte Ziel bezieht sich auf die sinnlich wahrnehmbaren Eindrücke von Natur und Landschaft, was allgemein als „Schutz des Landschaftsbildes“ zusammengefasst wird. Dieses deckt alle nicht-ökologischen Teile der Schutzgüter ab, wie visuelle, akustische und olfaktorische Elemente: Hierzu zählen alle Ausprägungen der Erdoberfläche, die den Eindruck der Landschaft prägen (z.B. Wälder, Berge, Tierherden, Einzelelemente wie Bäume oder Gebäude), aber auch Gerüche und Geräusche.

Auch dieses Schutzmotiv – Natur als ästhetisches und touristisches Konsumgut – kann in Konflikt zu den anderen geraten: Je mehr z.B. der Naturschutz nach Maßgabe des ersten Ziels den Ausschluss des Menschen aus einem Gebiet erforderlich erscheinen lässt, desto weniger steht es für den Konsum zur Verfügung. Auch der Schutz von Naturgütern als Produktionsfaktoren kann den – nach ganz anderen,

---

<sup>13</sup> Im neuen BNatSchG ist der Wortlaut geändert; die folgenden Aussagen beziehen sich auf die alte Fassung.

<sup>14</sup> Am flächendeckenden Schutzanspruch hat sich auch in der Novellierung nichts geändert.

vorwiegend soziokulturellen Maßstäben bestimmten – ästhetischen Wert einer Landschaft beeinträchtigen.

Für den Gang der weiteren Untersuchung können diese Ziele den drei Kategorien Erhalt und Pflege der

- Natur als „Wert an sich ohne Nutzungsabsicht“,
- Natur als „Produktionsfaktor“ und
- Natur als „ästhetisches und touristisches Konsumgut“

zugeordnet werden (s. Abschnitt 2.2.2).

Da die genannten Ziele offensichtlich nicht gleichzeitig erfüllt werden können, müssen die sich ergebenden unterschiedlichen Anforderungen an Natur und Landschaft laut § 1 (2) BNatSchG untereinander und gegenüber sonstigen Anforderungen abgewogen werden<sup>15</sup>. Hierbei sind die unterschiedlichen Belange zunächst genau zu untersuchen und zu gewichten, sodass im Range vorgehende Interessen in der Abwägung auch gesondert zu berücksichtigen sind. § 2 BNatSchG „Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ gibt Anhaltspunkte für die Gewichtung der Belange von Natur und Landschaft gegenüber anderen Interessen. Die zuständigen Behörden sollen die Grundsätze in ihren Entscheidungen beachten, wobei sie allerdings innerhalb der politischen Vorgaben über einen relativ hohen Abwägungsspielraum verfügen.

Die (politischen) *Grundstrategien* des Naturschutzes haben sich im Zeitablauf gewandelt:

Wurde in den Anfängen des Naturschutzes fast ausschließlich eine *Segregationsstrategie* praktiziert (Naturschutz und Naturnutzung räumlich voneinander getrennt, d.h. reine Schutzgebietsstrategie bzw. gezielter Schutz einzelner Arten), gingen nicht zuletzt von der Nachhaltigkeitsdiskussion neue Impulse für den Naturschutz aus. Nachhaltigkeit im Spannungsfeld von ökologischen, ökonomischen und sozialen Anforderungen bedingt ein Miteinander von Naturschutz und Wirtschaftsform auf einer Fläche. So sollen mittels nachhaltiger Wirtschaftsweisen die Ressourcen des Naturhaushaltes geschont werden. Diese propagierte *Integrationsstrategie* zielt auf die Vereinbarkeit von Natur und Nutzung auf einer Fläche. (HAMPICKE, 1991)

Hier sind vor allem Land- und Forstwirtschaft als die flächenmäßig größten Naturnutzer angesprochen, doch auch bei anderen Flächennutzungen sollen Naturschutzaspekte nicht vernachlässigt werden (schoonender Umgang mit Grund und Boden, möglichst geringe Umweltbeeinträchtigung und Vermeidung vermeidbarer Schäden).

Ein wirkungsvoller Naturschutz sollte beide Strategien verfolgen: Eine „partielle Integrationsstrategie“ (PLACHTER, 1995, 231) soll räumlich differenzierte Areale schaffen, die

- a) reinen Naturschutzzwecken zugeordnet sind und vornehmlich dem Schutz wertvoller Arten und ihrer Lebensräume dienen und ggf. partiell für Erholungszwecke genutzt werden können und
- b) möglichst ressourcenschonend bewirtschaftet werden.

---

<sup>15</sup> Diese allgemeine Abwägungsklausel ist im neuen Gesetz von der Zielebene in die Grundsatzebene (§ 2 BNatSchG neu) verschoben.

In diversen aktuellen politischen Zielvorgaben, Programmen und Empfehlungen wie „Konzept Nachhaltigkeit“ der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1997) werden Umwelthandlungsziele dargelegt:

- Naturschonende, d.h. auf Artenvielfalt und Erhalt der Eigenart und Schönheit der Landschaft, ausgelegte Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion,
- Aufbau eines funktionsfähigen Biotopverbundes auf 10 % der Gesamtfläche, mit unterschiedlichen Anteilen in einzelnen Räumen zwischen 5-20 %,
- umfassende Natur- und Umweltschutzkonzeption mit Naturschutzgebieten als Kernstücken,
- Erhalt und Wiederherstellung einzigartiger Ökosystemtypen,
- Reduktion des Flächenverbrauchs,

(ENQUETE-KOMMISSION, 1997, 50 ff.)

Ein umfassendes nationales Programm stellt nach Ansicht des SRU (2000, 191) der Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms dar (siehe BMU, 1998a), das medienübergreifend auf den Schutz des gesamten Naturhaushalts zielt<sup>16</sup>. Innerhalb dieses Programms wird für den Naturschutz das Umweltziel „Sicherung von 10-15 % der nicht besiedelten Fläche des Jahres 1998 als ökologische Vorrangflächen zum Aufbau eines Biotopverbundsystems bis zum Jahre 2020“ formuliert (ebenda, 33). Allerdings sind bisher derartig umfassende Konzepte noch nicht umgesetzt worden – zumal auch heute noch sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der Praxis der Naturschutz häufig auf reinen Arten- und Biotopschutz eingengt wird (SRU, 2000, 191).

## 2.2 Natur in der ökonomischen Gütersystematik

Die staatliche Aktivität im Naturschutz, die den privaten Marktprozess ergänzt, rechtfertigt sich in der ökonomischen Wohlfahrtstheorie aus dem besonderen Gutscharakter von Natur und Landschaft bzw. dem daraus abgeleiteten Gutscharakter von Natur- und Landschaftsschutz. Die allokativen Überlegenheit von marktlicher Güterbereitstellung gründet in der Erfahrung, dass das subsidiäre Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zu einer besseren Präferenzenthüllung und infolgedessen auch zu einer präferenzgerechteren Güterversorgung führt, als das kollektive Bereitstellungsmechanismen vermögen. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um „private“ Güter handelt. Aufgrund der „öffentlichen“ Gutseigenschaften von Natur und Landschaft kann der Markt allerdings nur eine suboptimale Bereitstellung dieses Gutes gewährleisten, sodass ein korrigierendes Eingreifen des Staates für eine effizientere Allokation legitimiert werden kann.

---

<sup>16</sup> Im europäischen Kontext soll das Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ etabliert werden, das auf die Bewahrung des europäischen Naturerbes in repräsentativer Größenordnung zielt.

### 2.2.1 Gutseigenschaften von Natur und Landschaft

Das „Gut“ Natur zeichnet sich durch die Eigenschaften eines hohen Öffentlichkeitsgrades, ihre Bereitstellung als Kuppelprodukt und die Ungewissheit von Kosten und Nutzen ihrer „Produktion“ aus.

Der *Öffentlichkeitscharakter* eines Gutes auf dem Kontinuum zwischen den beiden Polen ‚rein öffentliches Gut‘ und ‚rein privates Gut‘ wird anhand zweier Kriterien bestimmt. (a) Die Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum bedeutet, dass niemand – auch wenn er keinen Kostendeckungsbeitrag zur Erstellung leistet – vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden kann. (b) Nicht-Rivalität im Konsum besteht, wenn der Konsum eines Individuums nicht den Konsum eines anderen beeinträchtigt. Reine öffentliche Güter besitzen beide Eigenschaften.

Wegen der Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum, also der Möglichkeit von interessierten Nutzern, auf „kostenlose“ Nutzen-Spillovers hoffen zu können, wird – so eine zentrale neoklassische Annahme – jeder potenzielle Nachfrager seine Präferenzen strategisch verschleiern und rationaliter darauf warten, dass ein anderer das öffentliche Gut auf seine Kosten bereitstellen lässt, an dem kostenfrei partizipiert werden kann. Im Ergebnis kommt am Markt aufgrund fehlender Nachfrage auch kein Angebot zustande, oder es ist zumindest suboptimal gering. Diese suboptimale Bereitstellung des Gutes konstituiert das Marktversagen, das eine kollektive Intervention rechtfertigen kann.

Eine weitere wesentliche Eigenschaft des Gutes Natur besteht darin, dass es vielfach nicht um seiner selbst willen bereitgestellt wird, sondern als *Kuppelprodukt* von Land- und Forstwirtschaft „anfällt“. (Eine Ausnahme bilden ausgewiesene Schutzgebiete.) Es bestehen somit bedeutende Interdependenzen zwischen Natur einerseits und den beiden größten Landnutzern, Land- und Forstwirtschaft, andererseits. Diese Art der Erstellung des Gutes wirft insofern analytische Fragen auf, als in dieser Hinsicht nicht bestimmt werden kann, ob die produzierte Menge des Kuppelprodukts Natur den Präferenzen der Individuen entspricht.

Unsicherheit besteht auch hinsichtlich der Kosten und Nutzen der Erhaltung bzw. Erstellung des Gutes Natur. Dabei können die Kosten des Naturschutzes immerhin angenähert werden. Es handelt sich um Opportunitätskosten, d.h. den Nutzenentgang in einer anderen Verwendung. Als Beispiel kann man die Nutzung eines Gebietes entweder als ökologisches Schutzgebiet oder als Gewerbegebiet anführen. Die Ausweisung als Gewerbegebiet hätte grob kalkulierbare ökonomische Vorteile. Der Nutzen eines Naturschutzgebietes ist demgegenüber kaum quantifizierbar. Eine Befragung potenzieller Nutzer über eine Zahlungsbereitschaftsanalyse stößt an die bekannten Schwierigkeiten (siehe dazu und zu anderen Verfahren CANSIER, 1996). Der aus dem Schutz der Natur entstehende Nutzen ist nur dann in monetären Größen messbar, wenn eine wirtschaftliche Verwendungsmöglichkeit erschlossen wurde. Als Beispiel kann hier der finanzielle Ertrag aus der Nutzung einer (seltenen) Pflanze als Wirkstoff eines Arzneimittels dienen. Viele Nutzungen sind hingegen nicht erschlossen und somit nicht in ökonomischen Kategorien abbildbar. Auch sind viele ökosystemare Zusammenhänge noch weitgehend unerforscht, so dass ungewiss ist, ob und in welchem Maße der Erhalt einer Art zum Ganzen beiträgt.

Aus den Eigenschaften des Gutes Natur – hoher Öffentlichkeitsgrad, Bereitstellung als Kuppelprodukt und Ungewissheit von Kosten und Nutzen – geht hervor, dass die individuellen Präferenzen für Naturschutz nicht adäquat als Nachfrage am Markt abgebildet werden. Aufgrund der z.T. gegenläufigen Ten-

denzen kann zwar nicht zwingend auf eine Unterversorgung mit Natur geschlossen werden, empirische Studien (HAMPICKE ET AL., 1991 u.a.) legen jedoch nahe, eine Unterversorgung zu vermuten. Geht man von dieser Hypothese aus, so ist ein Marktversagen gegeben, das der Staat durch politische Maßnahmen mildern oder sogar aufheben kann. Da die Option einer Überführung des (weitgehend) öffentlichen Gutes Natur in ein privates Gut durch die kostenverursachende Zurechnung von Verfügungsrechten für den Großteil der Schutzgüter eher theoretisch bleiben dürfte, ein Markt also kaum geschaffen werden kann, stellt sich Naturschutz weitestgehend als originär kollektive, d.h. staatliche Aufgabe dar.

## 2.2.2 Kollektive Bereitstellung im föderalen Staat und Rolle des kommunalen Finanzausgleichs

Ausgehend von den spezifischen Charakteristika des öffentlichen Gutes Naturschutz können mit Hilfe der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus normative Aussagen über die optimale Zuordnung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen für die politische Bereitstellung des Kollektivgutes getroffen werden. Nach der Theorie sind für jedes einzelne öffentlich bereitgestellte Gut Gebietskörperschaften der Größe und Abgrenzung zu schaffen, die die räumlich streuenden Nutzen-Spillovers des öffentlichen Gutes trennscharf zuordnen, so dass es über diese Grenzen hinweg keine weiteren Spillovers mehr gibt. Eine solche aufgabenspezifische Gebietskörperschaft umfasst idealiter alle von dem Nutzen des öffentlichen Gutes Profitierenden und schließt zugleich alle Nicht-Betroffenen aus.

In der Praxis hilft dieser Ansatz allerdings nicht weiter. Vielmehr stellt sich die Frage, welche der vorhandenen Gebietskörperschaften für die Bereitstellung der öffentlichen Gutes die annähernd optimale Größe bzw. die relativ besten Eigenschaften aufweist. Im Rückgriff auf die drei oben definierten Kategorien der Natur als ethischer Wert „ohne Nutzungsabsicht“, als Produktionsfaktor und als Konsumgut kann dabei (hypothetisch) unterschieden werden:

- (1) Der externe Nutzen von Schutz, Pflege und Entwicklung des Naturhaushalts als *ethischem Wert* „ohne Nutzungsabsicht“ dürfte regional schwer einzugrenzen sein. Zwar kann vermutet werden, dass die Individuen den Wert heimatnaher Natur oftmals höher schätzen als den heimatferner. Doch erscheint diese Überlegung nicht sehr zwingend, wenn man die (zeitweilig) hohe und primär ethisch motivierte Spendenbereitschaft für Naturschutzmaßnahmen betrachtet, die für so fernegelegene Naturschutzobjekte wie Wale, Tiger oder Regenwälder aufkommt.
- (2) Beim Nutzen des Naturhaushalts als *Produktionsfaktor* muss nach aktuell genutztem und potenziellem Faktor unterscheiden werden. *Aktuell genutzt* wird der Naturhaushalt als Inputfaktor vor allem dort, wo er die Qualität der Produkte von Land- und Forstwirtschaft oder auch der Trinkwassergewinnung positiv beeinflusst. Dieser wirtschaftliche Vorteil des Naturschutzes streut mäßig weit, er dürfte oft regional eingrenzbar sein. Je weiter allerdings landwirtschaftliche Produkte gehandelt werden, desto größer sind hier die räumlichen Nutzen-Spillovers. Letzteres trifft auch für den beim Nutzen als *potenzieller* Produktionsfaktor zu: Wenn die „klassischen“ Beispiele – Erhaltung eines möglichst großen „Genpools“ für die pharmazeutische Produktion und die Aufzucht neuer / verbesserter Kulturpflanzen (und ggf. Nutztiere) – als repräsentativ für diesen Nutzenaspekt gelten können, streut der Nutzen deutlich überregional, auch nationale Grenzen dürften hier von geringer Bedeutung sein.

- (3) Der externe Nutzen von Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft als *ästhetisches und touristisches Konsumgut* dürfte immerhin zum Teil regional eingrenzbar sein. Dort wo die Landschaft als die eigene „schöne Heimat“ geschätzt wird, ist die lokale Eingrenzbarkeit offensichtlich. Bei touristischer Nutzung reisen zwar die „Natur- und Landschaftskonsumenten“ aus z.T. großen Entfernungen an. Doch bei deren Nutzen handelt es sich nicht mehr zwangsläufig um die „kostenlosen“ externen Nutzen, die den Charakter als öffentliches Gut ausmachen. Touristen zahlen für Übernachtung und sonstigen Konsum am Ort. Sofern hierin eine „Prämie“ für Natur- und Landschaftsschutz enthalten ist, kommt sie vorrangig den örtlichen Anbietern touristischer Dienstleistungen zugute, sodass die externen Nutzen von Natur und Landschaft auch hier in der Region bleiben. Je stärker allerdings der preisliche Wettbewerb im Tourismus ist, desto weniger wird sich eine solche Prämie am Markt durchsetzen lassen. Naherholungsgebiete werden hingegen von „Externen“ weitestgehend kostenlos genutzt. Hier streut der konsumtive Nutzen von Natur und Landschaft vorrangig regional und nur zum geringeren Anteil überregional.

Angesichts der räumlichen positiven externen Effekte von Naturgütern (und des Naturschutzes) läge es mithin nahe, die zugehörigen Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen föderal recht hoch zu anzusiedeln, d.h. beim Bund oder den Ländern. Damit wären Aufgabenträger gewählt, die alle oder zumindest die überwältigen Mehrzahl der Naturschutznachfrager umfassen. Damit wären die räumlichen Spillovers des Natur- und Landschaftsschutzes weitestgehend internalisiert.

Gegen die zentrale „Bereitstellung“ sprechen allerdings diverse Dezentralitätsvorteile, die in der fiskalföderalistischen Diskussion allgemein wie auch konkret mit Blick auf ökologische bzw. naturschutzfachliche Leistungen angeführt werden (vgl. ZIMMERMANN / KAHLENBORN, 1994; BERGMANN, 2000, S. 219 ff.). Um nur die wichtigsten zu nennen:

- Dezentrale Politik lässt mehr Raum für Differenzierungen. Bei örtlich / regional differenzierten Umwelt- und Naturschutzpolitiken können sich die Wähler unter anderem nach Maßgabe ihrer dahingehenden Präferenzen aussuchen. (Das traditionelle „Voting by feet“-Argument nach TIEBOUT, 1956, 424).
- Regional / örtlich differenzierte Politiken ermöglichen den Bürgern den Vergleich. Daraus folgender Anpassungsdruck auf die örtlichen Politiker führt zu innovativerer und flexiblerer Politik (HELLER, 1991, 66 f.).
- Je weiter eine Politik vom Bürger entfernt durchgeführt wird, desto weniger können örtliche Gegebenheiten und Spezifika berücksichtigt werden. Zentrale Politik ist damit latent auch immer stärker harmonisierte Politik als dezentrale Politik (Stichwort „Fühlungsvorteile“ der dezentralen Einheiten.)
- Eine zentrale Naturschutzpolitik kann „pro Einheit“ deutlich teurer werden als eine dezentrale, vor allem wenn versucht wird, die Fühlungs*nachteile* zentraler Politik durch verstärkten Informations- und Kommunikationsaufwand zu kompensieren. Da für nur wenige Naturschutzleistungen – die i.d.R. notwendigerweise „vor Ort“ erbracht werden müssen – Skaleneffekte und damit Kostenvorteile zentraler „Produktion“ vorliegen dürften, können die zusätzlichen Transaktionskostenelemente zu „diseconomies of scale“ führen.

Sieht man darauf aufbauend – wie in der „Vorgängerstudie“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts schon ausführlich dargelegt (BERGMANN ET AL., 1998) – die Kommunen, und hier wieder besonders die *Gemeinden*, als die Aufgabenträger, die intensiv und gegebenenfalls mehr als bislang naturschutzfachliche Leistungen erbringen sollen, so folgt aus den positiven Externalitäten des Naturschutzes zugleich der Blick auf den kommunalen Finanzausgleich. Denn wo positive räumliche Nutzen-Spillovers existieren, wird die Kommune aus *eigenen* Mitteln zwar die politische Nachfrage der eigenen Nachfrager nach den Naturleistungen decken. Sie wird jedoch kaum ein Eigeninteresse zeigen, das den Teil des Naturschutzangebots, das von „Externen“ nachgefragt wird, aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Dabei werden hier und im Folgenden unter „Finanzierung“ des Naturschutzes nicht ausschließlich die *expliziten* Kosten von naturschutzfachlichen Maßnahmen erfasst. Naturschutz kann mit ausschließlichem Blick auf explizite Kosten zuweilen sehr „billig“ sein, da das „Nichtstun“ bei vielen naturnahen Flächen das beste Mittel ist. Die *impliziten* bzw. Opportunitätskosten des Naturschutzes können sehr viel höher liegen. Sie entstehen, wenn zugunsten des Naturschutzes auf andere, einträgliche Nutzungsalternativen verzichtet wird (z. B. Besiedlung, intensive landwirtschaftliche oder touristische Nutzung). Im Folgenden wird daher näher zu untersuchen sein, ob und wenn ja, inwiefern mit Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die positiven Externalitäten kommunaler Naturschutzleistungen internalisiert werden können, so dass ein gangbarer Weg gefunden wird, die genannten Dezentralitätsvorteile auch im Natur- und Landschaftsschutz umzusetzen.

Diesem hier als Ausgangshypothese entworfene Szenario die Praxis des Naturschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und konkret in den vier als Fallbeispiele gewählten Ländern Bayern, Niedersachsen Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt gegenübergestellt. Falls die regulären Naturschutz-Instrumente geeignet sind, den Gemeinden hinreichende *Anreize* zu einem allokativ befriedigendem lokalen Naturschutzangebot zu vermitteln, erübrigen sich weitere Erwägungen zur Integration von naturschutzspezifischen Elementen in den kommunalen Finanzausgleich.

### 3 Naturschutz in Deutschland – Analyse des derzeitigen naturschutzpolitischen Instrumentariums

Welches naturschutzpolitische Instrumentarium steht den öffentlichen Akteuren aktuell zur Verfügung? Wie sieht die Aufgabenverteilung aus? Und wichtiger noch, ist das derzeitige Instrumentarium ausreichend, um die Ziele des Naturschutzes in Deutschland zu erreichen oder müssten ggf. Verbesserungen vorgenommen oder sogar neue Instrumente als Anreiz für einen „besseren“ Naturschutz „erfunden“ werden?

Zur Klärung dieser Fragen erfolgt zunächst eine *Darstellung* der wichtigsten Naturschutzinstrumente in Deutschland; dabei ist allerdings eine Beschränkung erforderlich: Da der Bund nur eine Rahmenkompetenz im Naturschutz innehat, erfolgt die eigentliche Ausgestaltung und Umsetzung der Instrumente nämlich in den Ländern, sodass unterschiedliche behördliche und räumliche Zuständigkeiten sowie im Einzelnen andere Instrumente bzw. Programme bestehen. Zur Illustration dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen werden einzelne Beispielländer, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit eingehend untersucht wurden, herangezogen. Es handelt sich hierbei um Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Bayern.

Die *Analyse* des Instrumentariums erfolgt im nächsten Schritt: Mittels Fallstudien wird die Naturschutzarbeit der im Rahmen dieses Gutachtens besonders relevanten kommunalen Ebene ausführlich untersucht. Die Fallstudien untergliedern sich in zwei Untersuchungsblöcke:

- Zum einen soll die *Umsetzung der Instrumente im Wirkungsfeld der Kommunen* – d.h. die Aufgaben, Instrumente und Maßnahmen, die Kommunen *üblicherweise* benutzen – dargestellt und analysiert werden: Welche Instrumente kommen tatsächlich zum Einsatz und wie beurteilen die Gesprächspartner sie in ihrer Wirksamkeit? Zu diesem Komplex wurden aus den drei Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt je drei Kommunen exemplarisch beleuchtet.
- Zum anderen soll ein *über das „Normale“ hinausgehendes Engagement* im Naturschutz untersucht werden. Da die Motivation für solches Engagement mit touristischen Zielsetzungen einher gehen kann, werden Verknüpfungen von Naturschutz mit touristischer Nutzung und sich daraus ergebende mögliche Synergieeffekte betrachtet. Dazu wurden im Freistaat Bayern – dem zudem im Allgemeinen eine recht gute „Naturschutz-Performance“ bescheinigt wird – drei Projekte bzw. Kommunen ausgewählt.

Die empirischen Erhebungen wurden im Frühjahr 1999 in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt und im Herbst 1999 in Bayern durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Fallstudienuntersuchungen sind textlich im Hauptteil, und in tabellarischer Form im Anhang dokumentiert.

Abschließend erfolgt in einem „Zwischenfazit“ eine Einschätzung der aktuellen Situation des Naturschutzes in Deutschland sowie ein Ausblick auf Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der „Naturschutz-Performance“ über Änderungen des bestehenden und Einführung neuen Instrumentariums.

**Lesehinweis:** Bereits naturschutzfachlich versierte Leser können die folgenden *darstellenden* Teile (Abschnitt 3.1 „Instrumente des Naturschutzes in Deutschland“ und Abschnitt 3.2 „Besonderheiten“) überspringen und sich direkt in medias res – d.h. die *Analyse des Instrumentariums via Fallstudien* – begeben

(Abschnitte 3.3 Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt und 3.4 Fallstudien in Bayern). Da sich die vorliegende Arbeit gleichermaßen an naturschutzfachliches wie wirtschaftswissenschaftliches Publikum wendet, sind für die eine oder andere Seite bereits bekannte Faktendarstellungen unvermeidlich.

### 3.1 Instrumente des Naturschutzes in Deutschland

Das Naturschutzinstrumentarium in der Bundesrepublik Deutschland ist sehr differenziert in Ausgestaltung und Anwendung. Unterschiedliche gesetzliche Grundlagen, behördliche Zuständigkeiten, hoheitliche, vertragliche und freiwillige Instrumente und Maßnahmen sollen im Folgenden beschrieben werden. Da Naturschutz – wie bereits angesprochen – in der Kompetenz der Länder liegt, wird an dieser Stelle auch die länderspezifische Ausgestaltung der einzelnen Instrumente für die Untersuchungsländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Bayern dargestellt<sup>17</sup>.

#### 3.1.1 Instrumententypen

Zur Vorbereitung und Durchsetzung der Ziele des Naturschutzes stehen die nachfolgend dargestellten Instrumententypen zur Verfügung. Manche Instrumente lassen sich nicht eindeutig einem Typ zuordnen, sondern beinhalten Elemente verschiedener Typen.

- *Planerische Instrumente*

Planerische Instrumente dienen der Festlegung einer Zielkonzeption für den angestrebten Zustand von Natur und Landschaft oder der Prognose von Auswirkungen bestimmter Vorhaben. Es handelt sich hierbei also um ein *vorbereitendes* Instrument, das i. A. noch nicht der konkreten Umsetzung bestimmter Maßnahmen dient. (Mischformen sind möglich: In einem Plan werden Maßnahmen zur konkreten Umsetzung verpflichtend aufgelistet.)

- *Hoheitliche Instrumente*

Die mit der Umsetzung des Naturschutzes betrauten Behörden können auf hoheitliche Instrumente (Ordnungsrecht) zurückgreifen, z.B. Ausweisung von Schutzgebieten durch Erlass entsprechender Rechtsvorschriften.

- *Vertragliche Instrumente*

Statt hoheitlicher Verfügungen können Naturschutzziele auch mittels Verträgen umgesetzt werden, in denen die öffentlichen Akteure Private zur Umsetzung oder Unterlassung bestimmter Maßnahmen betrauen, so z.B. in den bekannten Vertragsnaturschutzprogrammen.

---

<sup>17</sup> Die von den *Kommunen* zu erbringenden Aufgaben und freiwilligen Leistungen werden anhand der Fallstudien ausführlich beschrieben.

- *Finanzierungsinstrumente*

Instrumente, die speziell ins Leben gerufen wurden, um die *Umsetzung* von Naturschutzmaßnahmen zu *finanzieren* (außerhalb des „normalen“ Budgets, das den Gebietskörperschaften zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung steht), wie spezielle Förderprogramme oder Stiftungen.

- *Sonstige freiwillige Instrumente*

Naturschutz kann zudem über verschiedene freiwillige Instrumente umgesetzt werden: Aktionen, Programme, Wettbewerbe etc.

### 3.1.2 Gesetzliche Grundlagen

#### ***Bundesnaturschutzgesetz***

Die wichtigste gesetzliche Grundlage für Naturschutz und Landschaftspflege stellt – als Nachfolger des Reichsnaturschutzgesetzes – das bereits zitierte Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) von 1976 dar<sup>18</sup>. Das Gesetz gibt Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege (s. Abschnitt 2) sowie Aufgaben (Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft) vor, regelt Behördenzuständigkeiten, Schutzbestimmungen (Flächen-, Objekt- und Artenschutz; vgl. Abschnitt 3.1.5 bzw. Abschnitt 3.1.6), Aufgaben und Inhalt der Landschaftsplanung (s. Abschnitt 3.1.4), Eingriffsregelung (Abschnitt 3.1.7), Verhältnis zu anderen Fachbereichen. Als Rahmengesetz des Bundes bedarf es bis auf einige unmittelbar geltende Abschnitte der Ausgestaltung der Länder, woraus sich je nach Bundesland differenzierte Vorschriften ableiten können (vgl. Abschnitt 3.2).

In den letzten Jahren wurde das Gesetz mehrfach geändert, zum einen wurde durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz das Verhältnis von Bau- und Naturschutzrecht bezüglich der Eingriffsregelung (s. Abschnitt 3.1.7) neu geregelt, zum anderen erfolgten im Jahre 1998 zwei Novellierungen des BNatSchG selbst, die u.a. die Umsetzung der FFH-Richtlinie (s. dazu Abschnitt 3.1.5) und vertragliche Regelungen (s. Abschnitt 3.1.8) betreffen:

Durch die zweite<sup>19</sup> Novelle des BNatSchG vom 30. April 1998 wurde vier Jahre nach Ablauf der Frist die europäische Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) in deutsches Recht umgesetzt: In den §§ 19a-f BNatSchG wurden die Grundlagen zur Schaffung des Gebietsnetzes Natura 2000 geschaffen. Weiterhin wurde die EG-Artenschutzverordnung vom 1. Juni 1997 umgesetzt. (SRU, 2000, 207, und ausführlich APFELBACHER, ADENAUER und IVEN, 1998)

Die dritte Novelle wurde gegen erheblichen Widerstand der Länder durchgesetzt, da hier ein gesetzlicher Anspruch für Land- und Forstwirte auf finanziellen Ausgleich bei Nutzungsbeschränkungen begründet

---

<sup>18</sup> Wie bereits mehrfach erwähnt, ist dieses Gesetz mittlerweile durch eine neues BNatSchG vom 01.02.2002 abgelöst. Die Aussagen sowie sämtliche Paragraphenangaben im Text – sofern nicht anders gekennzeichnet – beziehen sich auf die alte, zur Zeit der Untersuchung gültige Version.

<sup>19</sup> Die erste Novelle datiert aus dem Jahre 1987 und führte bundeseinheitliche Artenschutzvorschriften ein. Seitdem wurden mehrere Versuche unternommen, das Gesetz vollständig zu novellieren, um das Auseinanderdriften der Landesgesetzgebung zu verhindern, die allerdings gescheitert sind. Statt dessen haben die Länder ihre eigenen Gesetze fortentwickelt, um sie den aktuellen Erfordernissen anzupassen. (BAUER, EBERT, 2000, XI f.)

wird: Nunmehr ist ein Ausgleich von bisher im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums hinnehmbaren Einschränkungen gegeben (SRU, 2000, 211). Durch diese Novelle ist zudem der Vertragsnaturschutz zum ersten Mal auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden.<sup>20</sup>

### ***Andere relevante Gesetze***

Naturschutz und Landschaftspflege werden auch von anderen Gesetzes- bzw. Aufgabenbereichen tangiert: dem Baugesetzbuch (BauGB), der Raumordnung (ROG; seit 1998 die Vorschriften des Bau- und Raumordnungsgesetzes, BauROG), der Forst- und Landwirtschaft, Flurbereinigung/Bodenordnung (Flurbereinigungsgesetz FlurbG), Wasserwirtschaft (Wasserhaushaltsgesetz WHG), Bodenschutz (BBodSchG) usw.

Diese Gesetze regeln spezielle fachliche Belange unter Berücksichtigung des Naturschutzes bzw. das Verhältnis zwischen Naturschutz und den anderen fachlichen Belangen. Im Folgenden wird hauptsächlich das Bundesnaturschutzgesetz als zentrale Rechtsvorschrift für die fachlichen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege betrachtet. Von besonderer Bedeutung sind daneben das Raumordnungsgesetz (ROG) und das Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 18. August 1997 („Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung – BauROG“, Inkrafttreten 01.01.1998), da nach ihren Vorschriften raumrelevante Planungen auf Bundes-, Landes- und regionaler bis hin zur kommunalen Ebene, auf der Rechtsverbindlichkeit gegenüber Dritten besteht, durchgeführt werden.

### ***Europäische Richtlinien und Verordnungen***

An europäischen Regelungen sind zwei Richtlinien von besonderer Relevanz für den Naturschutz: Die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie. Die FFH-Richtlinie zielt auf die Errichtung des kohärenten Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“, zu dem auch die Vogelschutzgebiete zählen (vgl. Abschnitt 3.1.5).

### **3.1.3 Behördenzuständigkeit und Aufgabenverteilung**

Die Durchführung der Bundes- und Landesnaturschutzgesetze obliegt eigenen Behörden, den so genannten Naturschutz-, Landespflege- oder Landschaftsbehörden<sup>21</sup>.

Die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenz im Naturschutz sind nicht notwendigerweise deckungsgleich, d.h. die Ebene der Gesetzgebung ist nicht immer auch die Durchführungsebene. Zudem sind Vollzugs- und Fachbehörden zu unterscheiden, wobei erstere zur Durchsetzung des Naturschutzgesetzes und die Fachbehörden zumeist beratend und forschend tätig sind.

Die oberste Instanz in den Bundesländern ist das jeweilige Länderministerium (i. A. Umweltministerium) als oberste Naturschutzbehörde. Als höhere oder obere Instanz mit Aufsichtspflicht über die Kommunen sowie eigenen Kompetenzen dienen die Bezirksregierungen; die untere Behörde liegt bei den Kreisen

---

<sup>20</sup> Letztendlich hat der Bund eine bundeseinheitliche Regelung getroffen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Allerdings hegt LOUIS (1998a) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung, da es sich seiner Auffassung nach um ein Zustimmungsgesetz handelt, bei dem die Länder hätten beteiligt werden müssen.

oder kreisfreien Städten. Auf der gemeindlichen Ebene sind zumeist die Grünflächen, Planungs- oder Umweltämter für Naturschutz zuständig (s. dazu Abschnitt 3.3). Zusätzlich bestehen auf Landesebene Fachämter für Naturschutz, die zumeist beratend und forschend tätig sind.

Die folgende Tabelle 1 verdeutlicht den Aufbau bzw. die räumlichen Ebenen der Naturschutzbehörden.

<b>Ebene</b>	<b>Vollzugsbehörden</b>	<b>Fachbehörden</b>
Bund	Bundesumweltministerium (BMU)	Bundesamt für Naturschutz (BfN)
Land	Länderministerien für Naturschutz (Oberste Naturschutzbehörde)	Landesämter für Naturschutz
Region	Bezirksregierung (Obere/Höhere Naturschutzbehörde)	
Kommune	Kreis oder kreisfreie Stadt (Untere Naturschutzbehörde)	

**Tabelle 1:** Vollzugs- und Fachbehörden im Naturschutz

Die konkrete Aufgabenverteilung auf die einzelnen Verwaltungsebenen ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. Daher erfolgt an dieser Stelle nur ein grober Überblick über die Aufgaben, die die jeweiligen Naturschutzbehörden i.d.R. übernehmen.

- **Oberste Naturschutzbehörde:**

Ausgestaltung des Landesnaturschutzgesetzes, Schutzgebietsausweisungen von Gebieten mit landesweiter Bedeutung (Nationalpark o. ä.), Eingriffsregelung sofern federführend.

- **Obere Naturschutzbehörde:**

Schutzgebietsausweisungen und Anordnung von Pflegemaßnahmen, teilweise Vertragsnaturschutz (kann auch in Händen der Landwirtschaftsbehörden liegen), Aufsicht über untere Behörden, Eingriffsregelung sofern federführend.

- **Untere Naturschutzbehörde:**

Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, Artenschutz, Eingriffsregelung sofern federführend, Stellungnahmen u.a. zu Eingriffsregelung, Bauleitplanung.

- **Gemeinde (Grünflächen-, Stadtplanungs-, Umweltämter u.a.):**

---

<sup>21</sup> Im Weiteren wird die Bezeichnung „Naturschutzbehörde“ als Synonym für die anderen üblichen Bezeichnungen gebraucht.

Pflichtaufgaben: Abhandlung der Eingriffsregelung bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen; selten besitzen Gemeinden eigene Ausweisungskompetenz für Schutzgebiete, höchstens von geschützten Landschaftsbestandteilen oder Naturdenkmälern.

Freiwillige Aufgaben und Leistungen mannigfacher Art: Grünflächenbau und -pflege, Waldflächenpflege, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen generell, Anlage von Biotopen; Programme, Aktionen, Wettbewerbe, Umweltbildung, Landkauf, Stiftungen usw.

### **3.1.4 Landschaftsplanung**

Für das Gebiet der Bundesrepublik ist eine flächendeckende Landschaftsplanung vorgesehen<sup>22</sup>, die den aktuellen Zustand von Natur und Landschaft dokumentiert und bewertet. Darauf basierend werden Maßnahmen für Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft sowie Anforderungen an andere Nutzungen (Land-, Forst-, Wasserwirtschaft, Industrie, Siedlungstätigkeit etc.) aufgestellt. Die Landschaftsplanung erhält nur in Einzelfällen (kommunale Ebene einzelner Länder) eigene Rechtsverbindlichkeit und erlangt erst durch die Integration in die räumliche Gesamtplanung eine Außenwirkung (s.u.). Als (zumeist) rein planerisches Instrument dient die Landschaftsplanung der vorsorgenden Berücksichtigung der Interessen von Natur und Landschaft.

#### ***Verhältnis von Raumplanung und Landschaftsplanung***

In der flächendeckenden Gesamtplanung (Raumordnung/Raumplanung) werden die Belange von Natur und Landschaft durch die Landschaftsplanung als räumliche Fachplanung vertreten: „Die Landschaftsplanung dient der vorausschauenden und nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (Naturpotenziale, Ressourcen) für alle Nutzungen“ (BUCHWALD, 1995, 387).

Die räumliche Gesamtplanung regelt unter Abwägung aller raumbedeutsamen Belange die unterschiedliche Nutzung des Raumes; sie ist also die planerische Steuerung der Raumnutzung. Anhand von Texten und Plänen werden die unterschiedlichen Nutzungen behördenverbindlich dargestellt. Außenwirkung für Dritte entfaltet die Raumplanung auf der kommunalen Ebene durch den Bebauungsplan<sup>23</sup>.

Die Raumplanung – und analog dazu die Landschaftsplanung – ist dreistufig aufgebaut: In den Ländern werden Planwerke für die Ebene des Landes, der Region (je nach Bundesland Regierungsbezirk, Planungsregion oder Landkreis) und der Kommune (Gesamtgebiet und Gemeindeteile) erstellt. In der folgenden Tabelle 2 werden die Planwerke der Gesamtplanung und die entsprechenden Pläne der Landschaftsplanung dargestellt (zu den Inhalten siehe unten, Abbildung 1).

Neben der flächendeckenden Raumplanung, die über Text und Karten erfolgt, ist bei bestimmten Vorhaben ein Raumordnungsverfahren (ROV) vorgeschrieben, in dem die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Zielen der Landesplanung überprüft wird. Gleichzeitig wird die Umweltverträglichkeit geprüft.

---

<sup>22</sup> und durch die aktuellste Novelle des BNatSchG (§§ 15,16) *verpflichtend* flächendeckend vorgesehen.

<sup>23</sup> Dieser regelt parzellenscharf u.a. Art und Maß der baulichen Nutzung.

Ebene	Raumplanung	Landschaftsplanung	Maßstab
Bund	Bundesraumordnungsprogramm	-	-
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 (vorbereitender Bauleitplan)	Landschaftsplan	1:10.000 bis 1:5000
Gemeindeteil	Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan)	Grünordnungsplan	1:2500 bis 1:1000

**Tabelle 2:** Planwerke und Ebenen der Raum- und Landschaftsplanung

Die einzelnen Planwerke der Gesamtplanung (wie auch der Landschaftsplanung, s.u.) werden voneinander abgeleitet und zunehmend detaillierter in ihren Aussagen. Bei Aufstellung der Bauleitpläne – Flächennutzungsplan als vorbereitender und Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan – durch die Kommunen (kommunale Planungshoheit) sind also ebenfalls die Erfordernisse der Raumordnung zu beachten. Der Flächennutzungsplan (vgl. §§ 5-7 BauGB) stellt die *beabsichtigten* Bodennutzungen dar; der Bebauungsplan (vgl. §§ 8-10 BauGB) regelt parzellenscharf und *rechtlich verbindlich* u.a. Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise, Nutzung von Freiflächen (wie Grünflächen, Sportanlagen). Es können auch ökologische Festsetzungen getroffen werden (Pflanzen von Bäumen, Fassadenbegrünung, Regenwasserversickerung usw.). In den Bauleitplänen können ebenfalls Ausgleichsflächen im Rahmen der Eingriffsregelung (vgl. §§ 5 (2a) 9 (1a) BauGB und Abschnitt 3.1.7) festgesetzt werden.

Zur Übernahme der Inhalte der Landschaftsplanung in die Gesamtplanung existieren in den Bundesländern verschiedene Integrationsmechanismen: Primärintegration, Sekundärintegration sowie Nicht-Integration/Parallelplanung.

Wird die *Primärintegration* gewählt, existiert kein eigener Plan der Landschaftsplanung, sondern die Erfordernisse für Natur und Landschaft fließen direkt in die räumliche Gesamtplanung ein (RUNKEL, 1998, 452). Im Gegensatz dazu steht die *Sekundärintegration*: Hier wird zunächst ein eigenständiger gutachtlicher Landschaftsplan (-programm, -rahmenplan) aufgestellt, dessen Inhalte anschließend nach Abwägung mit anderen Belangen teilweise in das entsprechende Werk der Raumplanung übernommen werden. Als Vorteil der Primärintegration wird die daraus resultierende Verbindlichkeit hervorgehoben – als Nachteil allerdings, dass die Belange von Natur und Landschaft niemals unabgestimmt bzw. „unabgewogen“ aufgezeigt werden, sodass man weder die Vollständigkeit noch die Diskrepanz zwischen Anforderung und tatsächlicher Übernahme der Belange erkennen kann. Bei der Sekundärintegration hingegen liegt ein unabgestimmtes Gutachten vor – das allerdings zumeist nur als Hintergrundinformation dient; denn auch so ist die Übernahme in die räumliche Gesamtplanung nicht gesichert.

Bei der *Parallelplanung* wird von der Naturschutzverwaltung ein eigenständiger rechtsverbindlicher Plan aufgestellt (SCHINK, 1995). Diese Variante ist die seltenst anzutreffende, z.B. der Landschaftsplan in NRW (s. dazu Abschnitt 3.2.1.3) **Planwerke, Inhalt und Planungsprozess/Verfahren**

### *Planwerke*

Die flächendeckende Landschaftsplanung umfasst das Landschaftsprogramm, den 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* 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. (§ 5 BNatSchG).

Der *Landschaftsrahmenplan* 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.)

Während diese beiden Planwerke verpflichtend aufgestellt werden müssen, lässt es der Gesetzgeber den Ländern frei, die Aufstellung von Landschaftsplänen (Verpflichtung, Verfahren, Verbindlichkeit etc.) gesetzlich zu regeln.

*Landschaftspläne* stellen die örtlichen Maßnahmen und Erfordernisse von Natur und Landschaft dar. „Auf die Verwendbarkeit des Landschaftsplanes für die Bauleitplanung ist Rücksicht zu nehmen“ (§ 6 (3) BNatSchG).

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 (vgl. Abschnitt 3.1.7) vorgenommen.

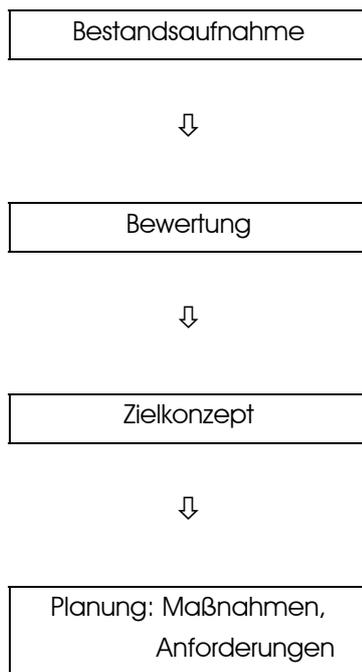
*Pflege- und Entwicklungspläne* beziehen sich zumeist auf bestimmte schutzwürdige Bereiche von Natur und Landschaft, die eine besondere Behandlung erfordern. Es können z.B. bestimmte Maßnahmenkombinationen (Mahd, Beweidung, Schnitt etc.) vorgeschlagen werden.

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

### *Inhalt*

Die Landschaftsplanung ist die Fachplanung zur Umsetzung der Ziele für Natur und Landschaft. Sie erfüllt drei Funktionen analog der Ziele des § 1 (1) BNatSchG: die Planung zur Regulation der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Planung für Arten und Lebensgemeinschaften und die Planung für Natur- und Landschaftserleben.

Die meisten Länder bzw. ihre Naturschutzfachämter geben 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.



Die Pläne (mit Text und Karte) beinhalten jeweils eine nach Bearbeitungsebene detaillierte *Bestandsaufnahme*, die alle Schutzgüter (Boden, Wasser, Luft/Klima, Tier- und Pflanzenwelt sowie Landschaftsbild) umfasst. Es erfolgt eine *Bewertung* der Schutzgüter hinsichtlich ihres gegenwärtigen Zustandes (evtl. Beeinträchtigungen) und der zukünftigen Entwicklung (Potenziale). Anhand eines für das Gebiet aufgestellten *Zielkonzeptes* werden erforderliche *Maßnahmen* zum Schutz (z.B. Schutzgebietsausweisung), zu Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft vorgeschlagen. Gleichzeitig werden bestimmte *Anforderungen* an einzelne Nutzergruppen (Land- Forst-, Fischereiwirtschaft, Siedlung, Gewerbe, Industrie, Verkehr, Tourismus etc.) gestellt, die sie bei ihrer Tätigkeit beachten sollten. (S. dazu auch KIEMSTEDT, WIRZ 1990.)

**Abbildung 1:** Landschaftsplan: Inhalt

### *Verfahren*

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.

Die Finanzierung der Pläne ist je nach Bundesland unterschiedlich: Einige Länder gewähren auch für die kommunalen Pläne Zuschüsse, einige nicht (s. Abschnitt 3.2).

### ***Beiträge der Landschaftsplanung zu anderen Fachplanungen***

Auch in anderen Fachplanungen sind die Belange von Natur und Landschaft zu berücksichtigen (vgl. § 3 BNatSchG). 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 (z.B. Planfeststellungsverfahren, Raumordnungsverfahren) für bestimmte Vorhaben werden die Belange von Natur und Landschaft über aufzusattelnde Verfahren abgeprüft („Huckepackverfahren“). Dazu zählen die *Eingriffsregelung* (vgl. Abschnitt 3.1.7), die *Umweltverträglichkeitsprüfung* sowie die *Verträglichkeitsprüfung* nach FFH (vgl. Abschnitt 3.1.5).

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* mit Text und Karte dargestellt. (§ 8 (4) BNatSchG und 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 ist ungleich der Verträglichkeitsprüfung nach FFH: Diese ist speziell auf das Gebiet ausgerichtet, während jene 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)

### 3.1.5 Flächen- und Objektschutz

#### *Schutzkategorien und Ausweisungsverfahren*

Flächen- und Objektschutz ist eine hoheitliche Schutzmaßnahme: Über Verordnungen werden mittels Ge- und Verboten z.B. Nutzungs- und Verhaltensregeln aufgestellt, die dem unterschiedlichen Schutzzweck gerecht werden sollen. Es existieren unterschiedliche Schutzkategorien, die für die einzelnen Gebiete bzw. Objekte Schutzgrad und -ziel festlegen. 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.

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

Es existieren folgende Schutzkategorien, die im Folgenden erläutert werden:<sup>24</sup>

*Flächenschutz:* Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, FFH- und Vogelschutzgebiete;

*Objektschutz:* Naturdenkmal, Geschützter Landschaftsbestandteil, gesetzlich geschützte Biotope.

Nach § 3b BNatSchG ist für die entstehenden wirtschaftlichen Nachteile die aufgrund von Anordnungen, die im Rahmen von Rechtsvorschriften auf Grundlage der §§ 12 - 19b erlassen werden und „erhöhte Anforderungen“ für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung darstellen, „ein angemessener Ausgleich nach Maßgabe der Landesrechts“ zu gewähren.

Die Ausweisungsverfahren sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt<sup>25</sup>. Im Allgemeinen kann jedoch die folgende Vorgehensweise zugrundegelegt werden: Bei Feststellung der Schutzwürdigkeit

---

<sup>24</sup> Vgl. §§ 12-19b, gesetzlich geschützte Biotope § 20c BNatSchG.

eines Gebietes erfolgt ggf. dessen einstweilige Sicherstellung, 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, anerkannte Naturschutzverbände nach § 29 BNatSchG. 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)

### ***Naturschutzgebiet (NSG)***

Ein Naturschutzgebiet stellt den strengsten Schutz nach Naturschutzrecht (§ 13 BNatSchG) für ein Gebiet sicher. Ein Gebiet kann zur Erhaltung von Lebensgemeinschaften oder Biotopen, aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder aufgrund seiner Seltenheit, besonderen Eigenart und hervorragenden Schönheit unter Naturschutz gestellt werden. Einer der drei Gründe reicht für eine Unterschutzstellung aus.

Naturschutzgebiete unterliegen nach § 13 (2) BNatSchG einem absoluten Veränderungsverbot. Das bedeutet, dass jede Handlung, die das Gebiet beeinträchtigen kann, verboten ist, wenn sie nicht in der Schutzgebietsverordnung ausdrücklich erlaubt ist. „Soweit es der Schutzzweck erlaubt, können Naturschutzgebiete der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden“ (ebenda). Zumindest gilt jedoch ein Wegegebot; andere Ge- und Verbote sind der Schutzgebietsverordnung zu entnehmen.

In den meisten Bundesländern ist die Bezirksregierung die für die Ausweisung zuständige Behörde.

### ***Nationalpark***

Nationalparke sind nach § 14 (1) BNatSchG großräumig zu schützende Gebiete, die in ihrem überwiegenden Teil die Kriterien eines Naturschutzgebietes erfüllen (mind. 50 % der Fläche), von besonderer Eigenart sind und sich in einem vom Menschen nicht bzw. wenig beeinflussten Zustand befinden<sup>25</sup>. Ein Nationalpark dient überwiegend der Erhaltung möglichst artenreicher heimischer Tier- und Pflanzenbestände. Die Zugänglichkeit für die Allgemeinheit soll nach Möglichkeit gewährleistet sein.

Die Ausweisungspraxis ist in den Ländern unterschiedlich geregelt: Per Gesetz oder Verordnung, durch die oberste oder obere Naturschutzbehörde. Die Ausweisung ergeht im Benehmen mit BMBau und BMU (BfN 1996, 29).

Durch eine Zonierung in Kern-, Pflege- und Entwicklungszone werden unterschiedliche Ziele verfolgt: Die *Kernzone* dient der ungestörten natürlichen Entwicklung, d.h. die Sukzession darf nicht beeinflusst werden. In der umgebenden *Entwicklungszone* sind hingegen einzelne lenkende Eingriffe des Menschen

---

<sup>25</sup> Unterschiede bestehen z.B. hinsichtlich Zuständigkeit der Behörden und Art der gesetzlichen Sicherstellung des Gebietes über Gesetz, Verordnung oder Satzung.

<sup>26</sup> Die Novellierung sieht auch für solche Gebiete eine Unterschutzstellung als Nationalpark vor, die ein entsprechendes Entwicklungspotenzial aufweisen. Somit wird der Prozessschutz als eigenes Ziel aufgenommen.

erlaubt. In der *Pflegezone*, die nur einen geringen Teil des Gebietes ausmacht, werden durch gezielte Pflegemaßnahmen bestimmte Biotope und Strukturen erhalten. (BfN, 1996, 29)

Soweit es der Schutzzweck erlaubt, können Teile des Gebietes für den Menschen zur Erholung, Umweltbildung und Naturerleben zugänglich gemacht werden. Auch wissenschaftliche Forschung wird betrieben.

In Deutschland existieren derzeit 12 Nationalparke. Die Fläche beträgt mit Wattenmeer ca. 2 %, ohne 0,5 % des Bundesgebietes. Ältester Nationalpark ist der Nationalpark Bayerischer Wald (1970). Fünf Nationalparke wurden 1990 noch durch den DDR-Ministerrat beschlossen.

### ***Biosphärenreservat***

Nach § 14a BNatSchG sind Biosphärenreservate „[...] Gebiete, die 1. großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind, 2. in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets, im übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen, 3. vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten, dienen und 4. beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen.“

Diese Schutzgebietskategorie geht auf das MAB-Programm (Man and Biosphere) der UNESCO zurück und ist auf dem Gebiet der „alten“ Bundesrepublik erst seit der 3. Novelle des BNatSchG vom 28.08.1998 eine offizielle Schutzkategorie. Auf dem Gebiet der (ehemaligen) DDR hingegen existieren seit Ende der 70er Jahre anerkannte Biosphärenreservate.

Biosphärenreservate dienen dem Schutz vielfältiger Natur- und Kulturlandschaften. Im Gegensatz zu Nationalparks liegen daher auch Siedlungen im Gebiet der Biosphärenreservate. Um den unterschiedlichen Zielen, die sich durch die angestrebte Integration von Schutz und Nutzung ergeben, gerecht zu werden, erfolgt auch hier eine Zonierung nach Kern-, Pflege- und Entwicklungszone. Zusätzlich wird in einigen Biosphärenreservaten eine vierte Zone – die *Regenerationszone* – eingerichtet, die der Sanierung bzw. Wiederherstellung von durch menschliche Nutzung stark geschädigten Gebieten dient.

### ***Landschaftsschutzgebiet (LSG)***

Als Landschaftsschutzgebiete werden Bereiche ausgewiesen, die zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter oder zur Erholung dienen oder aufgrund ihrer Vielfalt Eigenart und Schönheit einen besonderen Schutz erfordern. Im Gegensatz zu Naturschutzgebieten sind Landschaftsschutzgebiete aufgrund ihrer geringeren Schutzanforderungen zumeist großflächiger und dienen hauptsächlich der Erholung. (§ 15 BNatSchG)

Nutzungseinschränkungen z.B. von Land- und Forstwirtschaft sind nur dann möglich, wenn sie den „Charakter“ des Gebietes verändern. Ausdrückliche Verbote von Handlungen müssen über die Schutzgebietsverordnung ausgesprochen werden.

Das Landschaftsschutzgebiet ist eine der Schutzbestimmungen des BNatSchG, die auch auf die „Wiederherstellung des Naturhaushaltes“, also eine *Zustandsverbesserung*, abzielen kann; der Schutzgrund für ein

Gebiet kann z.B. die Behebung von Landschaftsschäden sein. Allerdings findet diese Möglichkeit nur selten Anwendung. (WOLFF, 1998, 298)

### **Naturpark**

Naturparke sind großräumige Gebiete, die überwiegend aus Landschafts- und Naturschutzgebieten bestehen (und somit keine eigene Schutzkategorie bilden). Sie dienen der Erholung und sollen dementsprechend geplant und erschlossen werden. (§ 16 BNatSchG)<sup>27</sup>

### **FFH- und Vogelschutzgebiete**

Weiterhin existieren Schutzgebiete im Naturschutzrecht, die auf europäische Richtlinien zurückgehen (umgesetzt in nationales Recht in den §§ 19a-f BNatSchG). Hierunter fallen zum einen Gebiete nach der so genannten FFH-Richtlinie (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.92 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen), zum anderen Gebiete nach der europäischen Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409/EWG v. 02.04.1979)<sup>28</sup>. Mit Hilfe dieser Richtlinien soll ein kohärentes europäisches Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ etabliert werden. Explizites Ziel ist die Bewahrung des europäischen Naturerbes.<sup>29</sup>

Im Ausweisungsverfahren werden zunächst geeignete Schutzgebiete von den Bundesländern bzw. deren zuständigen Fachbehörden vorgeschlagen, und zwar im Benehmen mit dem Bundesumweltministerium, das andere fachlich betroffene Ressorts beteiligt (LOUIS, 1999b, 375). Die Koordinierung auf Bundesebene übernimmt das BfN. Zur Auswahl der Gebiete ist ein spezielles Bewertungsverfahren anzuwenden, das im Anhang III der Richtlinie vorgegeben ist (s. dazu ausführlich PETERSEN, SSYMANK, HAUKE, 1998). Die Gebiete werden der europäischen Kommission vom Bundesumweltministerium gemeldet (§ 19b). Erfüllen Gebiete die Kriterien der FFH-Richtlinie (sie enthalten z.B. prioritäre Arten oder Biotop, s.u.), werden aber nicht der Kommission gemeldet, kann diese ein so genanntes Konzertierungsverfahren einleiten, innerhalb dessen sich die Kommission und der betroffene Staat einigen.

Bei der Ausweisung können die Länder frei entscheiden, welche Schutzkategorie des Bundesnaturschutzgesetzes sie wählen („FFH-Gebiet“ ist also keine offizielle Bezeichnung eines Schutzgebietes), allerdings ist laut NIEDERSTADT (1998, 518) ein ausreichender Schutz nur über die Kategorie „Naturschutzgebiet“ zu erreichen. Auch bereits unter Schutz gestellte Gebiete können gemeldet werden, wenn sie die Kriterien der Richtlinien erfüllen; de facto dürften Neuausweisungen sogar den geringsten Teil der gemeldeten Gebiete ausmachen.

---

<sup>27</sup> Auch die Aufgaben des Naturparkes erfahren durch die Novellierung einer Erweiterung: Neben dem Tourismus sind auch dauerhaft umweltgerechte Landnutzung und nachhaltige Regionalentwicklung vorgesehen.

<sup>28</sup> Die Vogelschutzrichtlinie gilt für alle heimischen wildlebenden Vogelarten im Gebiet der EU, d.h. für die Vögel selbst, ihre Eier, Nester und Lebensräume, und betrifft Schutz, Bewirtschaftung und Regulierung der Arten (LOUIS, 1997, 301).

<sup>29</sup> Ausführlich über Ziele, Schutzgegenstand, Ausweisungsverfahren der FFH- Richtlinie informieren z.B.: „Natura 2000 – Erhaltung unseres Naturerbes“, Europäische Kommission, GD XI, o. J. oder das dreimal pro Jahr erscheinende Naturschutz-Infoblatt der Generaldirektion (GD) Umwelt „natura 2000“. Siehe auch URL: <http://europa.eu.int/environment/>

Bereits 1995 hätte eine vollständige Gebietsliste gemeldet werden müssen, was allerdings aufgrund säu- miger Umsetzung der FFH-Richtlinie in nationales Recht noch nicht erfolgte<sup>30</sup>. Bisher ist eine erste Tran- che gemeldet, eine zweite Melderunde erfolgt aktuell. Neben der Bundesrepublik Deutschland sind auch andere europäische Staaten ihrer Verpflichtung bisher noch nicht ausreichend nachgekommen. Allerdings gelten europäische Richtlinien für Behörden immer und für Bürger u.a. im Fall der nicht rechtzeitigen Umsetzung unmittelbar (s. LOUIS, 1997, 301), sodass die EU mittlerweile Sanktionen gegen Deutschland angedroht und tatsächlich schon verhängt hat (Streichung von Regionalfondsmitteln), die im Falle der Nichtbeachtung der FFH-Richtlinie angewandt werden. Denn: „Auch für die FFH-Richtlinie gilt der Grundsatz, dass ein Mitgliedstaat aus einer rechtswidrigen Nichtmeldung der Gebiete keine Vorteile zie- hen darf“ (LOUIS, 1999b, 376).

Die generell für das europäische Netz in Frage kommenden Gebietstypen eines EU-Mitgliedsstaates wer- den in Anhang I der FFH-Richtlinie (prioritäre Biotope mit \* gekennzeichnet) genannt. Anhang II be- nennt die zu schützenden Arten (prioritäre Arten sind wiederum mit \* gekennzeichnet). In Anhang III schließlich werden die Auswahlkriterien aufgelistet, nach denen ein Land die potenziellen Gebiete aus- zuwählen hat: Repräsentativität, relative Flächengröße, Erhaltungsgrad, Wiederherstellungsmöglichkei- ten, Gesamtbeurteilung des Gebietes; Arten: Größe und Isoliertheit der Population, Erhaltungszustand des Habitats, Wiederherstellbarkeit, Gesamtbeurteilung des Wertes etc. (NIEDERSTADT, 1998, 518).

Es geht also darum, *repräsentative Gebiete* mit Verbreitungsschwerpunkt in einem Mitgliedsstaat zu er- halten und nicht nur solche Flächen, die nur noch als Restbestände vorhanden sind.

Wichtiger Fortschritt im Gegensatz zu den meisten Schutzkategorien des Bundesnaturschutzgesetzes ist die Forderung nach dem Erhalt oder der Wiederherstellung eines „günstigen Erhaltungszustandes“. Die Richtlinie verlangt also eine erfolgreiche Bewahrung des Gebietes. Um einen günstigen Erhaltungszu- stand zu gewährleisten, müssten zum einen Einflüsse von außen unterbunden (Problem: Privilegierung land-, forst- und fischereiwirtschaftlicher Bodennutzung durch das BNatSchG bzw. BBodSchG<sup>31</sup>) und zum anderen differenzierte Pflege- und Entwicklungspläne erstellt und umgesetzt werden. Hierfür könn- ten Zuschüsse der Kommission bewilligt werden: „Die Richtlinie sieht eine Kostenbeteiligung der Ge- meinschaft für ökologische Erhaltungsmaßnahmen, nicht jedoch für Entschädigungszahlungen an Land- wirte vor“ (NIEDERSTADT, 1998, 517).

Weiterhin führt die Richtlinie eine „Verträglichkeitsprüfung“ für Projekte ein, die in einem FFH- bzw. Vogelschutzgebiet realisiert werden sollen. Diese Prüfung unterscheidet sich insofern von der Umwelt- verträglichkeitsprüfung (UVP), als dass nur gebietsbezogene, d.h. auf den Erhaltungszustand des Gebiets gerichtete Einflüsse untersucht werden, während in der UVP alle Umweltauswirkungen berücksichtigt werden. Zudem wird das Ergebnis der UVP nur ein Abwägungsbelang unter anderen, wohingegen bei negativem Ausgang der Verträglichkeitsprüfung das Projekt zu untersagen ist; Ausnahmen sind nur in

---

<sup>30</sup> Die Richtlinie hätte bis 1994 in nationales Recht umgesetzt werden müssen; die tatsächliche Aufnahme der FFH-Kategorie in das BNatSchG erfolgte über dessen 2. Novelle vom 09.05.1998.

<sup>31</sup> „Privilegierung“ bedeutet, dass angenommen wird, dass eine „ordnungsgemäße“ land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht den Naturschutzziele zuwiderläuft, sondern im Gegenteil angenommen wird, dass durch die Nutzungen aktiver Kulturlandschaftsschutz betrieben wird. Problematisch ist, dass keine exakte Definition von „ordnungsgemäß“ existiert. Auch die im Bundesbodenschutzgesetz vorgenommene Definition der „guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft“ ist sehr allgemein gehalten (§ 17 BBodSchG).

engen Grenzen möglich (NIEDERSTADT, 1998, 522). Die Verpflichtung zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung ist in den einzelnen Spezialgesetzen geregelt (LOUIS, 1999b, 378).

### ***Naturdenkmal***

Naturdenkmale sind besondere Einzelschöpfungen der Natur, die aufgrund wissenschaftlicher, naturgeschichtlicher oder heimatkundlicher Bedeutung oder aufgrund ihrer Seltenheit, Eigenart und Schönheit unter Schutz gestellt werden. Soweit erforderlich, ist auch die Umgebung des Naturdenkmals einzubeziehen. (§ 17 BNatSchG)

Es können z.B. einzelne Bäume, die sich durch hohes Alter oder besondere Ausprägung ihrer Wuchsform auszeichnen, aber auch geologische Formationen als Naturdenkmal ausgewiesen werden.

### ***Geschützter Landschaftsbestandteil***

Geschützte Landschaftsbestandteile<sup>32</sup> können entweder Einzelobjekte oder eine Gruppe von Objekten sein, z.B. Bäume oder Hecken. Nach § 18 BNatSchG dient ihr Schutz der Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, der Belebung, Gliederung oder Pflege des Orts- und Landschaftsbilds oder der Abwehr schädlicher Einwirkungen.

Geschützte Landschaftsbestandteile können in den meisten Bundesländern von den Gemeinden durch Satzungen (zumindest für den Innenbereich) festgesetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist die Baumschutzsatzung.

### ***Gesetzlich geschützte Biotope***

Nach § 20c BNatSchG sind bestimmte Biotope gesetzlich geschützt. Im Gegensatz zu den anderen genannten Schutzkategorien bedarf es keiner gesonderten Verordnung, damit die Schutzwirkung in Kraft tritt. In den Bundesländern werden Verzeichnisse der Biotope angelegt (zumeist auf Ebene der Landkreise durch die Unteren Naturschutzbehörden, die die Gebiete an die Landesfachämter melden), wobei der Schutz meist unabhängig von der Aufnahme in das Verzeichnis gilt; d.h. auch wenn ein Biotop (noch) nicht im Verzeichnis erscheint, darf es nicht beeinträchtigt zerstört werden.

Geschützte Biotope sind z.B. Moore, Röhrichte, binsen- und seggenreiche Nasswiesen, naturnahe Bachabschnitte, Binnendünen, Trockenrasen, Auwälder, Steilküsten. Die Länder können die im Bundesnaturschutzgesetz aufgeführte Liste ergänzen. Weiterhin können die Länder Ausnahmen bestimmen, in denen der Schutz aufgelöst wird. Eine Übersicht über die gesetzlich geschützten Biotope in den einzelnen Ländern ist bei SCHUBOTH (1996) zu finden.

---

<sup>32</sup> Ein Landschaftsbestandteil ist nicht zu verwechseln mit einem Landschaftsteil: Letzterer (z.B. eine Kuppe) prägt den Charakter der Landschaft, während ein Bestandteil dies nicht tut, sondern lediglich zur Auflockerung des Bildes beiträgt.

### 3.1.6 Spezieller Artenschutz

Neben dem gesetzlichen Biotopschutz besteht auch ein allgemeiner Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen (§ 20d BNatSchG) sowie Vorschriften für besonders geschützte Arten (§ 20f). Nicht unter Artenschutz fallen Forst-, Fischerei-, Jagd-, Tierschutz-, Seuchen- und Pflanzenschutzrecht.

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 (§ 20 BNatSchG, Aufgaben des Artenschutzes). 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. alle heimischen Säugetierarten (bis auf wenige im Anhang der BArtSchVO genannte Arten), alle europäischen Vogel- und Lurcharten sowie viele Farn- und Blütenpflanzen gehören. Es ist verboten, diese Tiere zu fangen, verletzen oder töten bzw. die Pflanzen auszugraben, zu beschädigen o. ä., auch wenn dafür ein „vernünftiger“ Grund bestehen sollte. Zudem besteht ein Besitz- und Vermarktungsverbot (§ 20 f (2) bzw. (2a) BNatSchG), um den Handel mit diesen Arten einzuschränken. Weiterhin gelten für die streng geschützten (vormals: vom Aussterben bedrohte) Arten neben den o. g. schärfere Schutzbestimmungen, z.B. das Verbot des Fotografierens oder Filmens.

Für den Artenschutz existieren eine Reihe *internationaler Schutzabkommen*, denen die Bundesrepublik beigetreten ist, von denen an dieser Stelle nur einige aufgeführt seien:

Hier ist das *Washingtoner Artenschutzabkommen (WA)* von 1973 zu nennen, das den internationalen Handel mit geschützten Arten unterbinden soll. 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. Sie betrifft u.a. zum ersten Mal eine Kennzeichnung von Tieren, was als wirksamer Schritt in Richtung Effektivierung des Artenschutzes gewertet wird (BAUER, EBERT 2000, XXXIII).

Ziel der *Ramsar-Konvention*, die 1971 in Kraft getreten ist, ist es, international bedeutsame Feuchtgebiete als Lebensraum für Wat- und Wasservögel zu schützen. Die Konvention wurde mittlerweile von mehr als 100 Staaten unterzeichnet.

Die *Bonner Konvention* zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten von 1979 regelt die Erhaltung, Hege und Nutzung wandernder Tierarten und sieht Regionalabkommen vor (z.B. Abkommen über die Wattenmeerpopulation der Seehunde).

Die *Berner Konvention* behandelt den verschieden strengen Schutz von Tier- und Pflanzenarten und verbietet bestimmte Fang-, Tötungs- und Nutzungsmethoden.

(URL: <http://www.bfn.de/internat/internat.htm#FFH>)

### 3.1.7 Eingriffsregelung

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 (sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind). Die Eingriffsregelung ist kein eigenständiges Instrument, sondern wird an bestehende Genehmigungs- bzw. Planungsverfahren gekoppelt (s.u.)<sup>33</sup>.

#### ***Eingriff – Definition***

„Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können“ (§ 8 (1) BNatSchG).

Ein Eingriff liegt vor, wenn die Gestalt oder Nutzung einer *Grundfläche* verändert werden kann. Zur Grundfläche gehören die Erdoberfläche sowie Wasserflächen, 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.

Der Eingriff liegt dann vor, wenn die Beeinträchtigung *erheblich* oder *nachhaltig* ist. Ausschlaggebend sind also Dauer und Schwere der Beeinträchtigung. Allerdings genügt bereits die Vermutung einer solchen Beeinträchtigung (s.o.: „beeinträchtigen können“).

Die Beeinträchtigungen beziehen sich nicht nur auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, sondern auch auf das Landschaftsbild, so dass alle ökologischen und nicht ökologischen Schutzgüter eingeschlossen sind.

In den meisten Landesnaturschutzgesetzen existieren Positiv- bzw. Negativlisten für Maßnahmen, die als Eingriffe zu werten bzw. nicht zu werten sind. Generell nicht als Eingriff zu werten ist in der Regel die „gute fachliche Praxis“ bei der land-, forst- oder fischereilichen Bodennutzung<sup>34</sup>.

#### ***Eingriffsfolgen***

Ein Eingriff zeitigt Rechtsfolgen, wenn für den Eingriff „eine behördliche Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Zustimmung, Planfeststellung, sonstige Entscheidung oder eine Anzeige an eine Behörde vorgeschrieben ist“ (§ 8 (2) BNatSchG)<sup>35</sup>. Nur in diesen Fällen muss der Verursacher die folgenden Kompensationsleistungen erbringen.

---

<sup>33</sup> Daran hat sich auch in der Novelle nichts geändert: die Eingriffsregelung wird weiterhin an bestehende Verfahren gebunden.

<sup>34</sup> Die „gute fachliche Praxis“ wird im BBodSchG definiert (vgl. Fußnote 31) – nicht hingegen im alten BNatSchG. In der Novelle werden in § 5 (4) Grundsätze der guten fachlichen Praxis aufgestellt, die weiterhin nicht als Eingriff anzusehen ist.

<sup>35</sup> Sind Behörden Vorhabenträger, ist die Eingriffsregelung immer anzuwenden (§ 8 (6) BNatSchG).

### *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 auszugleichen. Ein Ausgleich ist erfolgt, wenn keine wesentlichen Beeinträchtigungen der Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zurückbleiben (Naturalrestitution mit Funktionsidentität)<sup>36</sup>. Ist ein Ausgleich nicht möglich, ist abzuwägen, ob die Belange von Natur und Landschaft im Range vorgehen; wenn dies der Fall ist, ist der Eingriff zu untersagen (§ 8 (3) BNatSchG).

### *Ersatz*

Bei nicht vermeidbaren noch ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen ist Ersatz zu leisten<sup>37</sup>. Ersatzmaßnahmen werden durch die Gesetze der einzelnen Länder näher bestimmt (vgl. § 8 (9) BNatSchG). So ist es in einigen Ländern möglich, z.B. Ersatzgelder zu verlangen, in anderen kann Ersatz nur über konkrete Maßnahmen geleistet werden. Insgesamt ist eine Verbesserung der Gesamtbilanz zu erzielen, da eine Naturalrestitution nicht möglich ist.

### ***Verhältnis zum Baurecht***<sup>38</sup>

Das Verhältnis der Eingriffsregelung zum Baurecht ist in § 8a BNatSchG geregelt. „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 Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden.“ (§ 8a (1) BNatSchG).

Somit ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (nach Bundesnaturschutzgesetz) für Bauleitplangebiete und für Gebiete des erweiterten Außenbereichs nunmehr nach Vorschriften des Baugesetzbuches 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 nicht als Eingriffe. Allerdings leben in diesem Fall die artenschutzrechtlichen Vorschriften nach

---

<sup>36</sup> In der Regel kann ein solcher Ausgleich *nicht* erfolgen.

<sup>37</sup> Diese explizite Unterscheidung zwischen Ausgleich und Ersatz wird im neuen BNatSchG so nicht mehr getroffen: „§ 19 (2): Der Verursacher ist zu verpflichten, unvermeidbare Beeinträchtigungen ... vorrangig auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen).“

<sup>38</sup> Daran ändert sich auch durch das neue BNatSchG nichts.

§ 20f (1) BNatSchG) wieder auf, sodass bei Verstößen eine artenschutzrechtliche Ausnahme oder naturschutzrechtliche Befreiung nötig ist. (LOUIS, 1999a, 42)

Für Gebiete nach FFH-Richtlinie (vgl. Abschnitt 3.1.5), den Außenbereich nach § 35 BauGB sowie für Bebauungspläne, die ein Planfeststellungsverfahren ersetzen, bleiben die Vorschriften unverändert (§ 8a (2) BNatSchG), d.h. hier gilt die Eingriffsregelung weiterhin unbeschränkt.

### ***Neuerungen durch das BauROG (1998) im Vergleich zu den Änderungen durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (1993)***

1993 wurden §§ 8a-c durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz in das Bundesnaturschutzgesetz eingefügt, mit Inkrafttreten des BauROG am 01.01.1998 wurde § 8a modifiziert und §§ 8b und c gestrichen.

Vor der Einfügung der §§ 8a-c wurde die Eingriffsregelung für Bauvorhaben im Rahmen der Baugenehmigung abgearbeitet. Allerdings zeigte sich, dass dieses Vorgehen wenig zweckmäßig war, da die erforderlichen Ausgleichsflächen nicht vorhanden waren (sie wurden ja in der Bauleitplanung nicht berücksichtigt). So ist die Eingriffsregelung mittlerweile nicht mehr für jedes einzelne Vorhaben in der Baugenehmigung anzuwenden, sondern die möglichen Eingriffe sind bereits in der Bauleitplanung zu antizipieren, um die erforderlichen Ausgleichsflächen bereitstellen zu können.

Allerdings war und ist folgerichtig nur noch das als Kompensationsleistung zu erbringen, was im Bebauungsplan rechtsverbindlich festgesetzt ist; d.h. Vorhaben, die auf alten Bebauungsplänen basieren, müssen nicht kompensiert werden, ebenso wenig wie im unbeplanten Innenbereich. Für die Länder bestand zwischenzeitlich (1993-98) die Möglichkeit, in diesem Fall ein Ersatzgeld einzuführen.

An der unterschiedlichen Behandlung von Innen- und Außenbereich änderte das BauROG nichts. Neu ist, Eingriff und Ausgleich<sup>39</sup> in getrennten Bebauungsplänen realisieren zu können<sup>40</sup>. Somit ist zwar der räumliche, nicht aber der funktionale Bezug aufgehoben. Ebenfalls neu ist 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 ist es auch möglich, dass Kommunen ein „Ökokonto“ einrichten: 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 ist 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 man-

---

<sup>39</sup> Das Baurecht kennt seit 1998 nur noch den Begriff „Ausgleich“.

<sup>40</sup> Wobei LOUIS (1999, 48) vor dem Erlass getrennter Eingriffs- und Ausgleichsbauungspläne warnt, da dies rechtliche Risiken birgt (gemeinsame Abwägung ungeklärt, Fragen der Normenkontrolle).

gelder Kontrolle. 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)

### ***Zum Verfahren***

Die Eingriffsregelung ist kein eigenständiges Instrument, sondern an bestehende Genehmigungs- bzw. Planungsverfahren gekoppelt, weshalb es als „Huckepackverfahren“ bezeichnet wird<sup>41</sup>. Zuständige Behörde ist die im Verfahren federführende Fachbehörde, d.h. nicht unbedingt die Naturschutzbehörde – dies ist sogar eher selten der Fall: in einigen Ländern beim Bodenabbau, so in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. 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, so dass jede Kommune bzw. die Abarbeitungsbehörde (das -büro) eine eigene Methode anwenden kann. Bisher haben sich lediglich regional einige Bilanzierungsverfahren durchgesetzt. Es existieren 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 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.

### **3.1.8 Vertragsnaturschutz**

Als *Vertragsnaturschutz* werden diejenigen Naturschutzmaßnahmen bezeichnet, die ein Privater nach behördlichen Vorgaben entgeltlich durchführt<sup>42</sup>. 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.)<sup>43</sup>.

Durch die 3. Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes sollen zunächst vertragliche Regelungen auf ihre Anwendbarkeit hin überprüft werden: „Die Länder stellen sicher, dass bei Maßnahmen zur Durchführung der im Rahmen des Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften geprüft werden soll, ob der Zweck auch durch

---

<sup>41</sup> Handelt es sich um ein Vorhaben, das eines Raumordnungsverfahrens bedarf bzw. UVP-pflichtig ist, sind die Verfahren miteinander zu kombinieren.

<sup>42</sup> Basis der Abmachung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag; daher die Bezeichnung „Vertragsnaturschutz“.

<sup>43</sup> Allgemein zu Vertragsnaturschutz s. auch ZEIBIG, 1998

vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann“ (§ 3a BNatSchG)<sup>44</sup>; Priorität vor hoheitlichen Maßnahmen werde so aber nicht eingeräumt (vgl. EBERT, BAUER, 2000, XIV).

### 3.1.8.1 Agrarumweltprogramme mit EU-Kofinanzierung

Innerhalb der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU im Jahre 1992 wurden mit den so genannten „flankierenden Maßnahmen“ neue Umweltförderinstrumente ins Leben gerufen (VO (EWG) Nr. 2078/92).

Diese Verordnung wurde durch die VO (EG) Nr.1257/99<sup>45</sup> vom 17. Mai 1999 im Zuge der Agenda 2000 (Förderperiode 2000-2006) aufgehoben. Ziel der neuen Verordnung ist die Einführung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum mit Hilfe *eines* Rechtsinstruments, so dass die bisherigen Inhalte im Wesentlichen erhalten bleiben, aber in einer Verordnung zusammengeführt werden. Das bestehende Finanzierungssystem der dezentralen Finanzierung über nationale Auszahlungsstellen wird beibehalten, zudem werden einige Maßnahmen zugunsten der Entwicklung ländlicher Räume neu in den EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft), Abteilung Garantie, aufgenommen.

In der Neuregelung sind „Maßnahmen zur Förderung der Umwelt [...] das einzige obligatorische Element in den neuen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1999, 7).

Im Folgenden werden die „alten“ Bestimmungen von 1992 dargestellt, da zum einen diese Vorschriften in der Untersuchungsperiode maßgeblich waren und zum anderen die in den Ländern neu aufzulegenden Programme entweder noch nicht erstellt oder noch nicht in Kraft getreten waren.

Im Rahmen der Agrarumweltprogramme, basierend auf der Richtlinie von 1992, können neben allgemeinen Extensivierungsförderungen für Acker und Grünland sowie Unterstützung des ökologischen Landbaus auch verschiedene Einzelmaßnahmen, darunter spezielle Pflegemaßnahmen, durch die EU bis zu 50 % durch den Fonds EAGFL, Abteilung Garantie gefördert werden.

Der Bund beteiligt sich im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) seit 1993 an der Finanzierung einer „markt- und standortangepassten Landwirtschaft“ (Maßnahmen zur Einführung oder Beibehaltung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau oder bei Dauerkulturen, zur extensiven Grünlandnutzung und Umwandlung von Acker in Grünland und ökologischen Anbaus). Die konkrete Umsetzung der Maßnahmen erfolgt innerhalb der Landesagrarumweltprogramme (BMELF, 1999, 71). Hierbei übernimmt die EU 50 %, der Bund 30 % und das Land 20 % der Kosten (MURL, o. J.). Gefördert werden Betriebe, die sich für fünf Jahre verpflichten, die Auflagen der umweltgerechten Produktionsweise für ihre gesamte Betriebsfläche einzuhalten. Die Förderung kann anschließend für weitere fünf Jahre bewilligt werden. (BMELF, 1999)

Die Länder können zudem Agrarumweltprogramme zu folgenden Komplexen auflegen:

- Förderung spezieller extensiver Produktionsverfahren,

---

<sup>44</sup> Jetzt § 8 BNatSchG, allerdings gleicher Wortlaut.

- Verringerung des Viehbesatzes,
- gefährdete Nutztierassen und Kulturpflanzenarten,
- 20-jährige Flächenstilllegung,
- Weiterbildung, Praktika und Demonstrationsvorhaben,
- spezielle Pflegeprogramme (Vertragsnaturschutz).

Bei diesen Bausteinen beteiligt sich das jeweilige Bundesland allerdings zu mindestens 50 % an der Förderung, den Rest übernimmt die EU. (MURL, o. J.)

Aufgrund regionaler Unterschiede bezüglich allgemeiner Umweltsituation, Standort etc. konnten die Länder als freiwillige Leistung jeweils eigene Programme zu den Agrarumweltmaßnahmen auflegen. Die Organisation 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. 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. Die Laufzeit der Programme beträgt i.d.R. 5 Jahre.

### **3.1.8.2 Spezielle Landesnaturschutzprogramme**

Neben den Agrarumweltprogrammen und den darin eingebetteten Maßnahmen können weitere spezielle Naturschutzprogramme von den Ländern ins Leben gerufen werden (s. Abschnitt 3.2). Zum Teil existierten diese Programme auch bereits vor 1992. Hierbei handelt es sich z.B. um spezielle Artenschutzprogramme wie Wiesenbrüter-, Otterschutzprogramm etc. oder Fließgewässerprogramme, für die die Wasserbehörden als Ansprechpartner fungieren.

### **3.1.8.3 Kommunale Programme und –maßnahmen**

Die Kommunen können darüber hinaus eigene Pflegeprogramme initiieren, innerhalb derer sie bestimmte Maßnahmen von Privaten durchführen lassen (s. Abschnitt 3.3). Die Finanzierung obliegt den Kommunen. Weiterhin können auch einzelne Maßnahmen, die z.B. der Umsetzung eines Landschaftsplans dienen, nicht nur von der Kommune selbst übernommen, sondern auch im Rahmen von Verträgen an Private vergeben werden (Pflege von Hecken o. ä.).

---

<sup>45</sup> 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

### **3.1.9 Berücksichtigung von Naturschutz in Instrumenten zur ländlichen Entwicklung**

#### **3.1.9.1 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)**

Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)<sup>46</sup>, ist ein ursprünglich aus den 50er Jahren stammendes Planungsinstrument, das speziell für die ländliche Entwicklung konzipiert wurde<sup>47</sup>. 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.

Das wichtigste finanzielle Förderinstrument für den ländlichen Raum ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), mit der auch die meisten der folgenden, 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), 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)

Der jeweilige inhaltliche und finanzielle Rahmen wird in den Bund-Länder-Grundsätzen für die Förderung der AEP (Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe) für einen bestimmten Zeitraum (aktuell 1999-2002) festgelegt. Die Finanzierung der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanungen trägt zu 60 % der Bund, zu 40 % das Land (darin enthalten ein Eigenanteil der beantragenden Stellen).<sup>48</sup>

#### **3.1.9.2 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 Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes – 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)

#### **3.1.9.3 Flurbereinigung**

Die so genannte „Flurbereinigung“ beinhaltet die Neugestaltung von Grundstücksgrenzen, Wegen und Wasserläufen. Ursprüngliche Intention war eine Produktionssteigerung durch die Zusammenlegung von

---

<sup>46</sup> vormals Agrarstrukturelle Vorplanung (AVP)

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Siehe dazu [http://www.landentwicklung.nrw.de/agrarstrukturelle\\_entwicklung/rechtsgrundlage\\_und\\_finanzierung.htm](http://www.landentwicklung.nrw.de/agrarstrukturelle_entwicklung/rechtsgrundlage_und_finanzierung.htm)

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 beachtet<sup>49</sup>. 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 das kommunale oder Landeseigentum übergehen und Nutzungskonflikte beigelegt werden.

Beteiligte des Verfahrens 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)

### **3.1.10 Sonstige Finanzierungs- und Förderinstrumente**

#### **3.1.10.1 EU-Förderinstrumente**

Im Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit waren noch die Vorschriften der Förderperiode 1996-1999 relevant und werden daher zunächst kurz dargestellt. Zukünftig gelten jedoch die Fördertatbestände, die sich aus der Agenda 2000 ergeben (Förderperiode 2000-2006).

#### ***Förderperiode 1996-1999***

Die Förderprogramme der EU im Zeitraum 1996-1999 wurden hauptsächlich von drei *Strukturfonds* gespeist: Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäi-

---

<sup>49</sup> 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.

scher Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Die Gelder dieser Fonds wurden auf verschiedene *Zielgebiete* verteilt:

- Ziel 1: Gebiete mit Entwicklungsrückstand,
- Ziel 2: Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung,
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (im gesamten EU-Gebiet),
- Ziel 4: Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel (im gesamten EU-Gebiet),
- Ziel 5a: Anpassung der Agrarstrukturen und der Fischerei,
- Ziel 5b: Ländliche Gebiete mit Entwicklungsrückstand,
- Ziel 6: Regionen mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte.

Für die vorliegende Arbeit von Interesse sind die Ziele 1, 2 und 5b, da innerhalb der betroffenen Gebiete auch Naturschutzmaßnahmen gefördert werden. Diese Förderung wird hauptsächlich aus den Fonds EFRE und EAGFL gespeist; der europäische Sozialfonds unterstützt z.B. umweltfreundliche Produktionsverfahren und ist daher eher von untergeordneter Bedeutung für unsere Fragestellung.

Die Abteilung Ausrichtung des EAGFL fördert Maßnahmen zum „Schutz der Umwelt und die Erhaltung des ländliche Raumes sowie Landespflege“ in Ziel-1-Gebieten, die nicht durch die flankierenden Maßnahmen (die in Abschnitt 3.1.8.1 dargestellt sind) gefördert werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1995, 17).

### ***Förderperiode 2000-2006 – Agenda 2000***

Im Zuge der Agenda 2000 werden die bisherigen sieben Zielgebiete auf drei reduziert:

- Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand
- Ziel 2: Regionen mit Strukturproblemen
- Ziel 3: Regionen, die der Unterstützung in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigung bedürfen (alle Regionen ausgenommen Ziel-1-Regionen)

In die Ziel-1-Gebiete fallen Räume mit einem Brutto-Inlands-Produkt von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts wie die französischen Überseedepartments, die kanarischen Inseln oder bevölkerungsarme Teile Finnlands und Schwedens und sind daher ebenso wie die neuen Ziel-3-Regionen nicht relevant für die vorliegende Problematik.

Ziel-2-Gebiete sind Regionen mit wirtschaftlichem Rückstand, der z.B. durch Strukturwandel bedingt ist. Darunter fallen altindustrielle Gebiete (z.B. Teile des Ruhrgebiets), aber auch ländliche Regionen. In diesem Rahmen werden auch Umweltmaßnahmen gefördert. Innerhalb dieses Ziels werden maximal 18 % der EU-Bevölkerung gefördert, insgesamt 5 % in ländlichen Gebiete. Das bedeutet, dass viele ländliche Gebiete, die bisher von einer Förderung profitieren konnten, aus dieser herausfallen werden. Für diese Regionen ist bis zum Jahre 2005 mittels degressiver Staffelungen eine Übergangslösung eingeführt worden. (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1999)

### ***Gemeinschaftsinitiativen und bereichsspezifische Förderinstrumente***

Der Hauptteil der vor dem Jahr 2000 in den Fonds zur Verfügung stehenden Gelder (ca. 90 %) wurde über so genannte Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) verteilt. In diesen Plänen vereinbaren die Kommission und die Mitgliedstaaten bzw. die einzelnen Regionen die Förderschwerpunkte.

Neben diesen GFK existieren Programme der Gemeinschaftsinitiativen (PGI), die über die GFK hinaus einen „zusätzlichen Nutzen“ erzielen sollen. Zu diesen Programmen, die die Mitgliedstaaten auflegen können, zählen z.B. URBAN, LEADER und INTERREG. Diese Gemeinschaftsinitiativen werden sämtlich für die Förderperiode 2000-2006 neu aufgelegt.

LIFE hingegen ist ein bereichsspezifisches Finanzinstrument, das explizit zur Unterstützung von Umweltmaßnahmen initiiert wurde. Hier erfolgt, im Gegensatz zu den o. g. Instrumenten, ein Antrag direkt an die Kommission, ohne dass ein spezielles Programm durch die Mitgliedstaaten initiiert werden muss. Auch hier ist eine Neuauflage geplant.

(EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1995)

#### *URBAN*

URBAN ist eine Gemeinschaftsinitiative, die städtebauliche Projekte unterstützt. In heruntergekommenen Stadtvierteln der alten Ziel-1- und -2-Regionen können z.B. Maßnahmen zur Sanierung von Gebäuden, Grünflächen und Brachflächen sowie zur Verbesserung der Infrastruktur oder Energienutzung gefördert werden. Diese Gemeinschaftsinitiative bleibt auch in der aktuellen Förderperiode (2000-2006) erhalten; neues Zielgebiet: 2.

#### *LEADER II (Laufzeit 1994-1999) wird zu Leader + (2000-2006)*

Diese Gemeinschaftsinitiative dient der Förderung ländlicher Entwicklung; die Förderkulisse bildeten dementsprechend Ziel-1- und -5b-Gebiete. Der Schwerpunkt des Programms liegt auf der „Innovation und Integration eines europäischen Netzes für ländliche Entwicklung [...], das den Austausch von Informationen, Finanzmitteln und Know-how zwischen den einzelnen ländlichen Gebieten der Union sicherstellen soll“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1995, 12).

Förderungswürdig sind u.a. umweltpolitische Maßnahmen (z.B. Lebensraumerhaltung im kleinen Maßstab, Gewässerschutz) und agro-forstwirtschaftliche Maßnahmen.

Die Maßnahmenvorschläge kommen im Idealfall von lokalen Gruppen („Lokale Aktionsgruppen“ - LAG) zur Unterstützung ihrer Region. Über regionale Netzwerke soll ein Austausch von Erfahrungen, Informationen etc. erfolgen. „Die [...] Grundidee des Programms besteht darin, durch eine exogene Stimulierung Prozesse der diversifizierenden Selbstentwicklung von ländlichen Räumen mittels regionaler Netzwerke, die alle Bevölkerungsgruppen erfassen sollen, anzuregen“ (STÖHR UND SCHENK, 1997, 421).

Eine Evaluierung für den Förderzeitraum 1991 – 1994 ergab, dass die meisten LAG für LEADER I behördlich eingebunden waren (ebenda).

Diese Gemeinschaftsinitiative bleibt erhalten und wird als sehr wichtig erachtet: Die Einbindung der Bevölkerung vor Ort zur Bewältigung der Probleme des ländlichen Raumes soll auch weiterhin – d.h. für die neue Förderperiode und neue Zielgebiete – über Leader + geschehen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1999).

#### *INTERREG II wird zu INTERREG III*

INTERREG dient der Förderung grenzüberschreitender, transnationaler Zusammenarbeit an Binnen- und Außengrenzen der EU und über diese Grenzen hinweg. Förderungswürdig mit Relevanz für das vorliegende Thema sind Projekte im Bereich Entwicklung und Verwaltung des Tourismus in grenzüberschreitenden Naturparks, örtliche Wasserversorgung, Verwaltungsverfahren und Unterstützungsmaßnahmen für die Vorbereitung und Durchführung grenzübergreifender Raumplanung. (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1995)

#### *LIFE*

Das Förderinstrument LIFE wurde 1992 ins Leben gerufen (VO (EWG) Nr. 1973/92 vom 21.05.92). Es unterstützt Demonstrationsvorhaben der Europäischen Gemeinschaft u.a. im Bereich „prioritäre Umweltmaßnahmen“ (jährlich aktualisiert), wie Förderung nachhaltiger Entwicklung; Schutz von Arten und Lebensräumen; Förderung von Verwaltungsstrukturen; Ausbildung und Information.

Die ersten beiden Förderphasen sind bereits abgeschlossen (Laufzeit 1992-1995 und 1996-1999). Über eine dritte Verlängerung wird nachgedacht: Die neue Verordnung soll den Zeitraum von 2000-2004 umfassen; allerdings sind Änderungen bezüglich des Anwendungsbereichs und intensivere Begleitmaßnahmen vorgesehen (BMU, 1999, 311).

Antragsberechtigt sind alle natürlichen und juristischen Personen. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt i. A. zu 50 % über LIFE. Im Falle von Projekten, die prioritären Arten oder Biotopen nach FFH-Richtlinie oder vom Aussterben bedrohten Vögeln zugute kommen, werden 75 % der Kosten übernommen.

### **3.1.10.2 Bundesförderinstrumente**

#### ***Projektförderung: Naturschutzgroß- und Gewässerrandstreifenprogramme***

Bereits seit 20 Jahren besteht eine Bundesförderung für Naturschutzprojekte gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung (z.B. Ahr 2000, vgl. Fallstudien) Jährlich stehen ca. 40 Mio. DM zur Verfügung. Seit 1989 erfolgte eine Ergänzung der Förderung durch das Gewässerrandstreifenprogramm, innerhalb dessen der Bund bis zu 75 % der Kosten für Maßnahmen wie Flächenankauf, langfristige Pacht, Ausgleichszahlungen, Pflege- und Entwicklungsplanung, Durchführung biotoplenkender Maßnahmen trägt. (Umwelt 9/99, BMU, S. 420)

Antragsberechtigt sind z.B. Gebietskörperschaften oder Naturschutzverbände. Die Projekte werden über einen Bundes-, Landes- und Eigenanteil finanziert.

### ***Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben für Naturschutz und Landschaftspflege***

Die Durchführung von Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben dient der Umsetzung von Forschungsergebnissen in die Praxis, der Anwendung und Weiterentwicklung beispielhafter Verfahren für Naturschutz und Landschaftspflege sowie der wissenschaftlichen Bewertung der Maßnahmen. Die Durchführung der Vorhaben erfolgt durch das BfN. (BfN, 1996, 61)

Antragsberechtigt sind wiederum Gebietskörperschaften. Auch hier ist neben Bundes- und Landesanteil ein Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen.

### ***Forschungs- und Entwicklungsvorhaben***

Die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben liefern Entscheidungsgrundlagen für die Umweltpolitik der Bundesregierung; sie dienen weiterhin der Vorbereitung, Weiterentwicklung nationaler und internationaler Rechtsvorschriften und Programme des Naturschutzes. (BfN, 1996, 64)

#### **3.1.10.3 Stiftungen**

##### ***Deutsche Bundesstiftung Umwelt***

Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt wurde 1990 mit dem Ziel gegründet, *Umweltschutzprojekte* zu unterstützen; *Naturschutz* wird nur mittelbar, über die Förderung umweltfreundlicher, nachhaltiger Produktionsverfahren unterstützt. Förderfähig sind Projekte, die innovativ sind, Modellcharakter besitzen und die Umwelt signifikant entlasten. Ausdrücklich nicht förderfähig sind „Maßnahmen des klassischen Natur- und Landschaftsschutzes“. Hingegen können Maßnahmen der nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft (Förderbereich „Umweltgerechte Landnutzung“) sowie der Umweltbildung unterstützt werden. Anvisierte Förderempfänger sind vor allem kleine und mittelständische Unternehmen.<sup>50</sup>

(URL: <http://www.umweltstiftung.de>)

##### ***Landesstiftungen, Kreisstiftungen etc.***

Einige Bundesländer sowie Landkreise oder Gemeinden haben Stiftungen gegründet, die explizit die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen unterstützen. Hierunter fallen z.B. Flächenankäufe, Zahlung von Pflegemaßnahmen, Unterstützung bestimmter Naturschutzprojekte. (Genauere Informationen vgl. Abschnitt 3.3).

---

<sup>50</sup> In der Zwischenzeit haben sich die Förderstatuten der Umweltstiftung dahingehend geändert, dass ausdrücklich auch Naturschutzmaßnahmen förderfähig sind: „Dies können sein: Projektbezogene Planungen im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung; Etablierung zielführender, integrierter Nutzungsformen und Pflegemaßnahmen; Einmalige Um- und Rückbaumaßnahmen (z.B. wasserbauliche oder landschaftsstrukturierende Maßnahmen, Waldumbau); Projektbezogene Forschung und Erfolgskontrolle; Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Begrenzung von Nutzungskonflikten.“ (<http://www.umweltstiftung.de/idx/indexLeitlinien.htm> von April 2002)

#### 3.1.10.4 Wettbewerbe

Aus der Vielzahl von Wettbewerben, die auf die Unterstützung von Naturschutzprojekten zielen – als alleiniger Wettbewerbsgegenstand oder als Aspekt nachhaltiger Entwicklung, des Umweltschutzes oder mit touristischer Verknüpfung – sollen im Folgenden nur einige herausgegriffen werden. Die überwiegende Zahl der Wettbewerbe wird einmalig ausgelobt.

##### ***Unser Dorf soll schöner werden - Unser Dorf hat Zukunft***

Der traditionsreiche Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“ existiert seit 1961. War zunächst noch das Hauptanliegen, Dörfer optisch aufzuwerten (v.a. durch Blumenrabatten), wandelte und erweiterte sich die Zielsetzung im Laufe der Zeit. Bereits 1969 wurde die ländliche Neuordnung einbezogen, 1977 erfolgte eine Ergänzung um denkmal- und landespflegerische Aspekte. Die Durchsetzung dieser neuen Anliegen – u.a. auch des Naturschutzes im Dorf – erfolgte allerdings ganz allmählich und ist erst seit kurzem auch bei der Bevölkerung anerkannt. So gehören heute auch die Themen Dorfökologie, dorftypische Flora und Fauna (z.B. standortgerechte Verwendung von Gehölzen, Stauden etc.), Lebensräume für Arten und Lebensgemeinschaften zum Wettbewerb dazu (Merkmalsgruppe „Dorf in der Landschaft – Landschaftsentwicklung“ sowie „Grüngestaltung des Ortes – Grünentwicklung“<sup>51</sup>).

Der Wettbewerb läuft seit 1996 im dreijährigen Turnus ab (bis dahin fand er alle zwei Jahre statt)<sup>52</sup>: Im ersten Jahr erfolgt der Entscheid auf Kreisebene, im 2. Jahr auf Bezirksebene, und im 3. Jahr schließlich erfolgt der Landes- und der Bundesentscheid. Teilnahmeberechtigt sind alle Dörfer (Gemeinden oder Gemeindeteile) mit vorwiegend ländlichem Charakter, die nicht mehr als 3000 Einwohner besitzen.

Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt durch die Bürger in Eigenarbeit. Hierbei wird als vorteilhaft hervorgehoben, dass durch die Erfahrung des Bürgers im Umgang mit der Natur eine Beziehung zu seiner dörflichen Umwelt hergestellt wird (Kenntnisse über die dörflichen Arten und Lebensgemeinschaften).

Häufig geäußerter Kritikpunkt an der Realisierung von (Naturschutz-)Maßnahmen im Rahmen des Wettbewerbs ist, dass häufig Einzelmaßnahmen ohne zugrundeliegendes Konzept wie z.B. einen Landschaftsplan o. ä. durchgeführt werden.

(LEICHT, 1998)

##### ***TAT-Orte – Gemeinden im ökologischen Wettbewerb***

Die Träger des von 1995-1999 laufenden Wettbewerbes TAT-Orte sind das difu (Deutsches Institut für Urbanistik) und die Bundesstiftung Umwelt. Der Wettbewerb wendet sich an Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern in den neuen Bundesländern. Prämiert werden beispielhafte umweltverträgliche Vorhaben. „Das Themenspektrum der Wettbewerbsbeiträge reicht unter anderem von umweltfreundlichen Ver- und Entsorgungslösungen Energie und Wasser, regionalen Produktions- und Marketingkonzepten in der Landwirtschaft über umweltorientierten Dorftourismus, Umweltbildung, ökologisches Bauen und

---

<sup>51</sup> Weiterhin existieren die Merkmalsgruppen „Allgemeine Entwicklung und Gestaltung des Ortes (Strukturentwicklung)“, „Bürgerliche Aktivitäten und Selbsthilfeeinrichtungen (Kulturentwicklung)“, „Baugestaltung des Ortes (Bauentwicklung)“. (LEICHT, 1998)

Sanieren bis zu Projekten der Dorferneuerung und der nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ (URL: <http://www.difu.de/tatorte/>).

Zu den Teilnehmern zählen neben Gemeinden z.B. auch Vereine, Bürgerinitiativen und Unternehmen.

Im Jahr 2000 werden aus den bisherigen Preisträgern die „TAT-Orte 2000“ gekürt. Damit endet der Wettbewerb, der initiiert wurde, um zum einen umweltfreundliche Projekte zu honorieren, aber auch, um sie einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen und zum Nachmachen anzuregen.

### ***1. Naturschutzwettbewerb des Bundes und der Länder: Naturschutz 21: Natur braucht Zukunft – Zukunft braucht Natur***

Dieser Wettbewerb wurde 1997 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), mit fachlicher Unterstützung des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) in Zusammenarbeit mit den zuständigen Naturschutzministerien/-senaten der Länder erst- und bisher einmalig durchgeführt.

Teilnehmer waren z.B. Einzelpersonen, Vereine, Kooperationen von Behörden und Verbänden, Naturschützern und -nutzern. Den Naturschutzpreis erhielten Projekte wie Streuobstwiesenförderung durch Apfelsaftvermarktung, Anlage eines Brut- und Feuchtbiotops für Kiebitze, Natur und Umweltschutz mit der Landwirtschaft.

Auch dieser Wettbewerb zielte darauf, nachahmenswerte Initiativen für den Naturschutz bekannt zu machen.

(GESCHÄFTSSTELLE NATURSCHUTZWETTBEWERB, o. J.)

### ***Bundeswettbewerb Umweltfreundliche Fremdenverkehrsorte 1996***

Ziel dieses Wettbewerbs, der vom Deutschen Fremdenverkehrsverband gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), dem BMU mit fachlicher Unterstützung des Umweltbundesamtes (UBA) initiiert wurde, ist die Anregung *kommunalen* Umwelthandelns der teilnahmeberechtigten Tourismusorte in den Bereichen Verkehr, Luft, Lärm; Abfall; Wasser, Abwasser; Energie; Natur, Landschaft; Umweltmanagement. Die konkreten Aktivitäten wurden mit einem Fragebogen erfasst, besondere Projekte konnten die Gemeinden außerdem vorstellen.

Als Hauptkriterien für eine „herausragende Leistung“ wurden positive Umweltwirkung, hohe Beteiligung und Akzeptanz bei Bevölkerung und Gästen, Innovation und Kreativität sowie überzeugende Darstellung herangezogen.

(DFV, 1997)

### ***Wettbewerb „Regionen der Zukunft“***

In diesem Wettbewerb ist Naturschutz nur ein Aspekt unter vielen – Ziel ist die Initiierung regionaler Agendaprozesse, die ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten Rechnung tragen und letztlich zu einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung beitragen. Die Themenfelder dieses Wettbe-

---

<sup>52</sup> Seit 1996 trägt der Wettbewerb auch den Untertitel „Unser Dorf hat Zukunft“.

werbs, der seinen Endpunkt auf der Weltkonferenz URBAN 21 im Juni 2000 hatte, reichten dementsprechend z.B. über Siedlungsentwicklung und Landwirtschaft bis hin zu Flächennutzung und Siedlungsentwicklung. Mit Projekten zur nachhaltigen Nutzung, Flächenpool und Ökokonto, Renaturierung von Flusstälern, Direktvermarktungsprojekten (z.B. in Hindelang, s. dazu auch Abschnitt 3.4.3) waren auch den Naturschutzaspekt betreffende Initiativen vertreten.

Dieser Wettbewerb hat mit den „*Städten der Zukunft*“ ein Pendant auf kommunaler Ebene.

### **3.1.11 Umweltbildung**

Spezielle Projekte zur Umweltbildung können z.B. von der EU gefördert werden; allerdings müssen diese Projekte eine Bedeutung für die gesamte EU oder einen spürbaren Multiplikatoreffekt aufweisen. Auch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (s.o.) unterstützt innovative Projekte zur Umweltbildung bzw. Umweltbildungsforschung.

Die Bundesländer (mit Ausnahme der Stadtstaaten) unterhalten eigene Naturschutzbildungseinrichtungen, ebenso das BfN (Naturschutzakademie auf der Insel Vilm), in denen Tagungen, Seminare etc. abgehalten werden.

Weiterhin können die Kommunen eigene Bildungszentren errichten bzw. Kurse zu Umweltbildung anbieten.

### **3.1.12 Freiwillige Instrumente / Leistungen der Kommunen**

Kommunen können sich im Zuge ihrer Aufgabenerfüllung der beschriebenen Instrumente bedienen (so weit in ihren Kompetenzen liegend), können aber auch eigene Instrumente „erfinden“ und anwenden.

Die Aufgabenverteilung im Naturschutz auf einzelne (Verwaltungs-)Ebenen variiert von Land zu Land (vgl. Abschnitt 3.2). Generell sind Pflicht- und freiwillige Aufgaben zu unterscheiden, die die Kommunen im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis zu erfüllen haben. Zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden gehören vor allem die Unterhaltung und Pflege öffentlicher Grün- und Freiflächen, auch von Kommunalwald, falls vorhanden. Des Weiteren können Kommune eigene Pflegeprogramme, Pflanzaktionen oder sonstige Naturschutzprojekte initiieren, Öffentlichkeitsarbeit leisten etc. Konkrete Beispiele naturschutzpolitischer Engagements sind der Beschreibung der Untersuchungskommunen zu entnehmen.

### **3.1.13 Datenerfassung**

Regional existieren Biotopkartierungen, die entweder selektiv, d.h. nur für wertvolle Biotop, oder seltener auch flächendeckend geführt werden. Diese Kartierungen werden zumeist in den Landesämtern für Natur- bzw. Umweltschutz gesammelt und aufbereitet, sodass teilweise digitale Karten und Daten bereitgestellt werden können.

Schutzgebiete werden i.d.R. erfasst. Weiterhin liegen auch Daten zu bestimmten Bereichen, wie wertvolle Grünland-, Feucht- Moorgebiete etc., oder auch einzelnen Artengruppen (Fledermäuse, best. Vogelarten,

Heuschrecken, Amphibien) vor. Bei Artenkartierungen kann häufig auf ehrenamtliche Tätigkeit zurückgegriffen werden, z.B. von Naturschutzverbänden oder interessierten sonstigen Privatleuten.

Im Rahmen der Aufstellung von Landschaftsplänen, landespflegerischen Begleitplänen, Umweltverträglichkeitsstudien etc. werden, sofern nicht auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden kann, eigene Erhebungen durchgeführt.

Die vorliegenden Daten sind allerdings i.d.R. auf Bundesebene nicht kompatibel, da zumeist weder einheitliche Kartierschlüssel noch, bei digitaler Aufbereitung, gleiche Verarbeitungsprogramme gewählt werden; Vorgaben diesbezüglich existieren, wenn überhaupt, auf Länderebene.

Neben Biotopinventaren werden mit den so genannten „Roten Listen“ Erfassungen über gefährdete Arten durchgeführt: Auf Bundesebene hält das Bundesamt für Naturschutz Rote Listen über Tiere und Pflanzen sowie Biotoptypen vor. Zudem gibt es solche Listen regional differenziert für die einzelnen Bundesländer.

## **3.2 Besonderheiten in den untersuchten Ländern**

### **3.2.1 Nordrhein-Westfalen**

#### **3.2.1.1 Rechtliche Grundlagen**

Die wichtigste rechtliche Grundlage für Naturschutz und Landschaftspflege in Nordrhein-Westfalen bildet das „Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz – LG)“ vom 8. Februar 1975, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Mai 1995.

Zum Landschaftsgesetz wurde zudem eine Durchführungsverordnung (DVO LG vom 22. Oktober 1986, zuletzt geändert durch VO vom 6.11.1993 und vom 18.10.1994) erlassen, die z.B. Einzelheiten zur Landschaftsplanung (Systematik der Landschaftspläne, Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange etc.) enthält.

Die rechtlich verbindliche räumliche Gesamtplanung auf Landesebene wird durch das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) begründet. Die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung zur Entwicklung des Landes werden im Landesentwicklungsplan dargestellt.

#### **3.2.1.2 Akteure**

##### ***Staatliche Akteure***

Die zuständigen Behörden für Naturschutz sind die Landschaftsbehörden. Die oberste Landschaftsbehörde (OLB) ist das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL), die höhere Landschaftsbehörde (HLB) die jeweilige Bezirksregierung. Die unteren Landschaftsbehörden (ULB) sind bei

den Kreisen bzw. kreisfreien Städten angesiedelt. Die Städte und Gemeinden verteilen die Aufgaben individuell an einzelne Ämter.

Die LÖBF/LaFAO (Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung) ist als Fachamt für Naturschutz und Landschaftspflege des Landes u.a. für die Erfassung und Beobachtung von Naturräumen und Artenbeständen, für die Erfassung geschützter Biotope, Flächenankäufe, wissenschaftliche Forschung und Überwachung, für Fachbeiträge zu Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen zuständig.

Auch die Landschaftsverbände übernehmen z.B. Aufgaben im Bereich der Landschaftsplanung.

### ***Halböffentliche und private Akteure***

Aus der Vielzahl privater Akteure wie Vereine und Verbände (Nabu, BUND etc.), die sich im ehrenamtlichen Naturschutz engagieren, indem sie z.B. Patenschaften für Schutzgebiete übernehmen, sollen im folgenden zwei besonders hervorgehoben werden: die Nordrhein-Westfalen-Stiftung und die Biologischen Stationen.

Die *Nordrhein-Westfalen-Stiftung für Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege* wurde am 9. September 1986 mit dem Ziel gegründet, typische Natur- und Kulturgüter in Nordrhein-Westfalen zu bewahren. Gefördert (finanziell und beratend) werden privat initiierte Projekte auf Antrag, wenn staatliche Unterstützung nicht möglich ist. Förderungswürdig sind z.B. der Erwerb naturschutzwürdiger Flächen, Aus- und Umbau von Naturschutz-Informationszentren und Biologischen Stationen (s.u.), Einrichtung von Museen, Veröffentlichungen etc. Die Stiftung finanziert sich durch den Verkauf von Rubbellosen und über einen Förderverein.

Eine Besonderheit des Landes Nordrhein-Westfalen sind die sog. *Biologischen Stationen*, die in dieser Form weder in Niedersachsen noch in Sachsen-Anhalt existieren.

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.

Im „Naturräumlichen Fachkonzept Biologische Stationen in NRW“ (MURL, o. J.) werden die möglichen Aufgaben der Biologischen Stationen dargelegt: wissenschaftliche Arbeiten zu Flora und Fauna (Grundlagenerhebung und Forschung), Empfehlungen zu Pflege und Entwicklung von Schutzgebieten, Beratung der Naturschutzbehörden, Öffentlichkeitsarbeit, Koordinierung von Vertragsnaturschutz, Umweltbildung. 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, dem neben Naturschutzverbänden Bauernverbände, Heimatvereine, Jägerschaften, die betroffenen Gemeinden bzw. Kreise angehören. In der Vereinssatzung werden die Aufgaben der einzelnen Biologischen Station festgelegt, die alljährlich über ein Arbeitsprogramm konkretisiert werden.

Die Finanzierung erfolgt entweder institutionell (d.h. über Zuschüsse des Landes Nordrhein-Westfalen sowie einen kommunalen Eigenanteil) oder projektbezogen (Förderung einzelner Projekte<sup>53</sup>) sowie jeweils über die Mitgliedsbeiträge, die allerdings nur den geringsten Teil der Finanzierung ausmachen und daher in der folgenden Aufstellung vernachlässigt werden.

Die institutionelle Förderung durch das Land bzw. die Kommunen erfolgt nach festen Prozentsätzen:

<b>Fördervolumen</b>	<b>Land</b>	<b>Kommunale Gebietskörperschaften</b>
bis zu 350.000 DM	80 %	20 %
von 350.000 - 500.000 DM	70 %	30 %
ab 500.000 DM	50 %	50 %

Quelle: MURL (o. J.)

**Tabelle 3:** Förderung biologischer Stationen in Nordrhein-Westfalen

Die Förderung erfolgt grundsätzlich nur, wenn die betroffenen Gebietskörperschaften einen Eigenanteil leisten. Förderungswürdig (über Dorferneuerung oder Städtebauförderung bis zu 80 %) sind zudem die Einrichtung und Erstausrüstung der Stationsgebäude, die von der fördernden Gebietskörperschaft kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen. Insgesamt soll auf diese Weise ein flächendeckendes Netz Biologischer Stationen gebildet werden.

### 3.2.1.3 Instrumente

#### *Landschaftsplanung*

##### *Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan*

Die Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen besitzt nur auf kommunaler Ebene ein eigenständiges Planwerk (s.u. Landschaftsplan). Auf der Landes- und Regionalebene werden die Inhalte der Landschaftsplanung direkt in die entsprechenden Pläne der räumlichen Gesamtplanung integriert (Primärintegration). Dementsprechend existieren derzeit weder ein eigenständiges Landschaftsprogramm<sup>54</sup> noch eigenständige Landschaftsrahmenpläne; sondern die Erfordernisse von Natur und Landschaft sind im Landesentwicklungsplan (LEP) und -programm (LEPro) bzw. Gebietsentwicklungsplan (GEP) dargestellt.

Aus dem Landesentwicklungsplan (LEP) werden für den Bereich der fünf Regierungsbezirke jeweils Gebietsentwicklungspläne (GEP) entwickelt, die die Aussagen des Landesentwicklungsplanes detaillieren. Der GEP erfüllt die Funktion eines Landschaftsrahmenplanes (§ 15 LG NW) und fungiert z.B. auch als forstlicher Rahmenplan.

<sup>53</sup> Maßnahmen auf landeseigenen Flächen werden zu 100 % vom Land NRW bezahlt.

<sup>54</sup> Durch die Novellierung des Landschaftsgesetzes vom 13.04. 2000 wurde die rechtliche Grundlage für die Einführung des Landschaftsprogramms geschaffen.  
(MURL-Bilanz 1995-2000, URL: <http://www.murl.nrw.de/sites/ministerium/murl-bilanz/kap18.htm>; 27.06.2000)

Träger der Regionalplanung und damit der Landschaftsrahmenplanung sind die Bezirksregierungen. Der Landschaftsrahmenplan wird also nicht von der Naturschutzfachverwaltung aufgestellt, sondern die LÖBF/LaFAO (Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung) als Landesfachamt für Naturschutz leistet einen Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege zum Gebietsentwicklungsplan.

Im Aufstellungsverfahren werden neben Trägern öffentlicher Belange auch die einzelnen Kommunen beteiligt. Die Finanzierung der Pläne erfolgt zu 100 % über Landesmittel.

### *Landschaftspläne*

Als Besonderheit ergehen in Nordrhein-Westfalen Landschaftspläne als Satzung der Kreise und kreisfreien Städte und entfalten damit eigene Rechtsverbindlichkeit (§ 16 LG NW)<sup>55</sup>. Allerdings werden die Landschaftspläne nur für den Außenbereich nach § 35 BauGB aufgestellt. Spezielle Naturschutzmaßnahmen im Innenbereich können u.a. über den Bebauungsplan festgesetzt werden; Schutzgebietsausweisungen im Innenbereich erfolgen durch die untere Landschaftsbehörde durch Verordnung.

Für das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt können mehrere Landschaftspläne aufgestellt werden. Inhalte sind eine Grundlagenermittlung (Bestandsaufnahme mit Text und Karte im Maßstab 1:10.000) und ein Planungsteil (ebenfalls mit Text und Karte). Die Landschaftspläne werden von den unteren Landschaftsbehörden entweder selbst erarbeitet oder (teilweise) an Planungsbüros oder die zuständigen Landschaftsverbände bzw. den KVR (Kommunalverband Ruhrgebiet) vergeben. Die LÖBF liefert Fachbeiträge.

Die Kosten für den Landschaftsplan werden zu 80 % vom Land Nordrhein-Westfalen übernommen, ebenso wie die Realisierung der Maßnahmen des Landschaftsplanes auf Grundlage eines sog. Durchführungsplanes. Maßnahmen, die ohne geltenden Landschaftsplan umgesetzt werden, erfahren nur eine Förderung von 50-70 %. Priorität bei begrenzten Haushaltsmitteln haben Maßnahmen, die in Landschaftsplänen festgeschrieben sind. Trotz der prioritären, höheren Förderung der Landschaftsplanung ist jedoch noch immer keine flächendeckende Aufstellung erfolgt, obwohl die gesetzliche Aufstellungspflicht für Landschaftspläne seit 1975 besteht.

### *Stand der Landschaftsplanung*

Insgesamt müssen für das Land Nordrhein-Westfalen 383 Landschaftspläne aufgestellt werden (für 92 % der Landesfläche<sup>56</sup>; das entspricht 31.273,5 km<sup>2</sup>). Davon sind 280 in Angriff genommen (d.h. im Aufstellungs- bzw. Genehmigungsverfahren befindlich; 22.008,8 km<sup>2</sup> der LP-Fläche) und letztlich 140 bereits in Kraft getreten (entspricht mit 11.337,4 km<sup>2</sup> 36 % der Fläche, für die Landschaftspläne aufzustellen sind).

---

<sup>55</sup> Es handelt sich um eine sog. Nicht-Integration oder Parallelplanung.

<sup>56</sup> Für den baurechtlichen Innenbereich werden keine Landschaftspläne aufgestellt; daher müssen nicht 100 % der Landesfläche überplant werden.

Stand des Landschaftsplans (LP)	Anzahl	Fläche in km <sup>2</sup>	Anteil in %
insgesamt aufzustellende LP	383	31.273,5	100 % (entspricht 92 % d. Landesfläche)
in Angriff genommene LP	280	22.008,8	70 % der LP-Fläche
Planentwurf abgeschlossen	32	2.198,0	7 %
in der frühzeitigen Beteiligung	33	2.734,5	9 %
in der öffentlichen Auslegung	9	479,4	2 %
Satzungsbeschluss erfolgt	2	182,0	1 %
im Genehmigungsverfahren	5	300,7	1 %
in Kraft getreten	140	11.337,4	36 %

Quelle: MURL, erstellt durch LÖBF/LAfAO, Stand April 1999

**Tabelle 4:** Stand der Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen

### ***Flächen- und Objektschutz***

Die Ausweisung und einstweilige Sicherstellung von Naturschutzgebieten (NSG), Landschaftsschutzgebieten (LSG), Naturdenkmälern (ND) und geschützten Landschaftsbestandteilen (GLB) werden für den baulichen Außenbereich über den Landschaftsplan ausgewiesen. Das Ausweisungsverfahren ist demnach in die Aufstellung des Landschaftsplanes integriert. Existiert ein solcher Plan nicht, weist die Bezirksregierung die entsprechenden Gebiete über eine Verordnung (VO) aus; im Innenbereich kann die untere Landschaftsbehörde die o. g. Schutzgebiete ebenfalls durch VO festlegen (vgl. § 42a (1) und (2) LG NW). Die Anerkennung von Naturparks obliegt dem MURL.

Die Pflege der Schutzgebiete obliegt den unteren Landschaftsbehörden und wird durch das Land bezuschusst: Für Festsetzungen im Landschaftsplan in den entsprechenden Gebieten wird für NSG, ND und GLB ein Zuschuss von 70 % und für sonstige Entwicklungsmaßnahmen nach § 26 LG NW von 50 % gewährt.

Daten über Anzahl und Ausmaß der Schutzgebiete werden u.a. an die LÖBF weitergeleitet bzw. von ihr selbst erfasst.

Landerwerb für Schutzgebiete kann über das Land NRW, die kommunalen Gebietskörperschaften, Naturschutzvereine oder die NRW-Stiftung erfolgen.

### ***Ausweisungsstand***

In Nordrhein-Westfalen existieren weder Nationalparke noch Biosphärenreservate. Den Ausweisungsstand für Naturschutz-, Landschaftsschutz- und internationale Vogelschutzgebiete zeigt die folgende Tabelle. Naturparke sind nicht berücksichtigt, da sie keine eigene Schutzkategorie darstellen, sondern aus NSG und vorwiegend LSG bestehen. Auch FFH-Gebiete sind nicht berücksichtigt, da sie zum einen noch

nicht vollständig ausgewiesen wurden und zum anderen überwiegend auf vorhandene Schutzgebiete zurückzuführen sind.

Schutzgebietsart	Anzahl	Fläche (ha)	Anteil an der Landesfläche
Naturschutzgebiete (Stand 01.01.99)	1.528	103.392	3,0 %
Landschaftsschutzgebiete (Stand 31.12.98)	1.960	1.620.973	47,6 %
Feuchtgebiete intern. Bedeutung (Stand 01.04.00)	3	26.833	0,8 %

Quelle: BfN 2000, URL: <http://www.bfn.de>

**Tabelle 5:** Schutzgebiete in Nordrhein-Westfalen

### **Eingriffsregelung**

Es existiert eine Positiv-/Negativliste für Vorhaben, die als Eingriff bzw. nicht als Eingriff zu werten sind (§ 4 (2) und (3) LG NW). Eingriffe, die eigentlich keiner Anzeige bedürfen, sind dennoch der unteren Landschaftsbehörde zur Genehmigung vorzulegen, so dass die ULB darüber entscheiden kann, ob es sich um einen erhebliche oder nachhaltigen Eingriff handelt und somit die Eingriffsfolgen eintreten.

Die federführende Behörde eines Verfahrens, in dem die Eingriffsregelung abgearbeitet wird, hat die Naturschutzbehörde ins Benehmen zu setzen (sofern die Naturschutzbehörde nicht selbst die Federführung innehat); d.h. die letzte Entscheidung bleibt zumeist bei der zuständigen *Fach-* und nicht der Naturschutzbehörde.

Das Landschaftsgesetz eröffnet die Möglichkeit, für Ersatzmaßnahmen, die nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden (können), ein Ersatzgeld zu erheben, das sich nach den Kosten bemisst, die der Verursacher einschließlich Grunderwerb zu tragen hätte<sup>57</sup>. Das Geld ist an die Kreise und kreisfreien Städte zu zahlen und von diesen zweckgebunden für Naturschutzmaßnahmen einzusetzen (§ 5 (3) LG NW).

Im Innenbereich können die Kommunen selbst entsprechende Ausgleichserstattungssatzungen erlassen (vgl. §§ 135a-c BauGB), wovon in den in NRW untersuchten Beispielkommunen Dortmund Gebrauch gemacht hat. Auch diese Gelder sind zweckgebunden einzusetzen.

---

<sup>57</sup> Zwischenzeitlich existierte ein entsprechender Ersatzgeldparagraf in der DVO zum LG, der allerdings aufgrund der kurzen Verweildauer im Gesetz nicht angewandt wurde.

### ***Das NRW-Kulturlandschaftsprogramm***

Neben den Agrar-Umweltmaßnahmen (nach EWG VO 2078-92) existieren in Nordrhein-Westfalen spezielle Landesnaturschutzprogramme. Alle Maßnahmen zusammen werden als NRW-Kulturlandschaftsprogramm bezeichnet. Die EU trägt bei allen Programmbausteinen bis zu 50 % der Förderung.

Die speziellen Landesprogramme teilen sich in

- *Sonderprogramme mit Gebietskulisse*: das Feuchtwiesen-, das Gewässerauen- und das Mittelgebirgsprogramm und
- *Sonderprogramme ohne Gebietskulisse*: Ackerwildkräuter- und das Streuobstwiesenprogramm sowie das Kreiskulturlandschaftsprogramm.

Zuständige Bewilligungsstellen sind entweder die Ämter für Agrarordnung oder die Kreise und kreisfreien Städte.

Eine Besonderheit in NRW ist das regional auszugestaltende Kreiskulturlandschaftsprogramm. Über die sog. Gebietskulissen (d.h. förderwürdige Räume) der gebietsgebundenen Programme hinaus besteht für die Kreise und kreisfreien Städte die Möglichkeit, weitere Grünlandbiotope vertraglich zu extensivieren, sofern die betreffenden Flächen NSG, geschützte Landschaftsbestandteile, gesetzlich geschützte Biotope nach § 62 LG NW oder nach Biotopkataster naturschutzwürdig sind. Weiterhin können die anderen genannten Sonderprogramme mit Gebietskulisse in das Kreiskulturlandschaftsprogramm integriert werden.

Für die Antragsannahme, Bewilligung und Kontrolle sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Diese Aufgaben können z.B. durch die Biologischen Stationen übernommen werden.

Die Bewirtschaftungsauflagen sind je nach der Lage in den einzelnen Gebietskulissen unterschiedlich. Darüber hinaus können die Kreise und kreisfreien Städte – nach der Zustimmung des MURL – eigene Maßnahmen festlegen.

(MURL, 1998)

## **3.2.2 Niedersachsen**

### **3.2.2.1 Rechtliche Grundlagen**

Grundlage für Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen ist das Niedersächsische Naturschutzgesetz (NNatG) vom 20. März 1981 (zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Februar 1998).

Das „Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG)“ vom 30. März 1966, i. d. F. der Bekanntmachung von 27. April 1994 (zul. geänd. durch Gesetz vom 21.11.1997) bildet die Grundlage für die rechtlich verbindliche Gesamtplanung in Niedersachsen.

### 3.2.2.2 Akteure

#### *Staatliche Akteure*

Zuständige Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen sind die Naturschutzbehörden; sie sind auch für den Bodenabbau zuständig. Die oberste Naturschutzbehörde ist das Niedersächsische Umweltministerium, die oberen Naturschutzbehörden sind bei den Bezirksregierungen und die unteren bei den Kreisen, kreisfreien Städten und – auf Antrag – den großen selbständigen (aber kreisangehörigen) Städten angesiedelt.

Die Fachbehörde für Naturschutz ist das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ). Weitere Behörden, die für den Naturschutz von Belang sein können, sind die Ämter für Agrarstruktur (AfA), die Teile der (Naturschutz-)Förderprogramme betreuen, und die Forstbehörden.

Fünf Naturschutzstationen als ausgelagerte Teile der Bezirksregierungen übernehmen die Verwaltung und Betreuung größerer Schutzgebiete in Niedersachsen (Fehntjer Tief, Untere Elbe, Elbtalau, Dümmer, Steinhuder Meer; ZJEN 1997, 13). Weiterhin gehören Besucherlenkung, Öffentlichkeitsarbeit und Naturschutzmonitoring zu ihren Aufgaben.

#### *Halböffentliche und private Akteure*

Neben Naturschutzvereinen und -verbänden, die freiwillig Aufgaben im Naturschutz übernehmen, sind z.B. Naturschutzstiftungen zu erwähnen.

So die landeseigene Niedersächsische Umweltstiftung, die gegründet wurde<sup>58</sup>, „um ergänzend zu staatlichen Pflichtaufgaben gesellschaftliche Aktivitäten zum Schutz der Lebensgrundlagen anzuregen und zu fördern“ (aus der Förderrichtlinie der Nds. Umweltstiftung). Förderungswürdig sind z.B. Projekte zur Umweltbildung, zur Forschung (wie Untersuchung ökonomischer Instrumente der Umweltvorsorge), aber auch konkrete biotopgestaltende oder Renaturierungsmaßnahmen. Anträge für die Projektförderung sind direkt an die Niedersächsische Umweltstiftung zu richten. Antragsberechtigt sind nur juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts; ein Eigenanteil ist zu leisten.

Eine weitere Stiftung ist die Niedersächsische Wattenmeerstiftung, die Maßnahmen zu Umwelt- und Landschaftsschutz im Wattenmeer und seinem Einzugsbereich unterstützt, vorrangig Forschung im Bereich Energieeinsparung und Nutzung regenerativer Energien.

Kreiseigene Naturschutzstiftungen existieren z.B. in den Landkreisen Cuxhaven, Osnabrück, Harburg, Grafschaft Bentheim (für ein Feuchtgebiet), Hildesheim, Rotenburg (vgl. dazu auch die Fallbeispiele)<sup>59</sup>.

Die Landwirtschaftskammern fungieren als Ansprechpartner für Landwirte im Bereich des Vertragsnaturschutzes. Private wie Landwirte oder Grundeigentümer übernehmen Naturschutzaufgaben innerhalb des Vertragsnaturschutzes, aber auch unentgeltlich in Eigeninitiative wird v.a. durch die Naturschutzverbände viel Arbeit geleistet.

---

<sup>58</sup> Das Stiftungsvermögen aus Erträgen des niedersächsischen Zahlenlotos und Fußballtotos betrug zur Stiftungsgründung 1,5 Mio. DM.

<sup>59</sup> Diese Aufzählung erhebt keine Anspruch auf Vollständigkeit.

### 3.2.2.3 Instrumente

#### *Landschaftsplanung*

Die Landschaftsplanung in Niedersachsen erfolgt als gutachtliche Fachplanung, d.h. die Planwerke werden als eigenständige Gutachten erstellt (vgl. §§ 4 und 5 NNatG). Behördenverbindlich werden diese Planwerke durch Integration in die Landes-, Regional und Flächennutzungsplanung bzw. rechtsverbindlich bei Übernahme in Bebauungspläne (Sekundärintegration).

Es werden ein Landschaftsprogramm durch die oberste Naturschutzbehörde (Niedersächsisches Umweltministerium) und Landschaftsrahmenpläne durch die unteren Naturschutzbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) für ihr Gebiet aufgestellt. Träger der Landesplanung ist die oberste Landesplanungsbehörde, die Träger der Regionalplanung sind die Kreise und kreisfreien Städte. Landschafts- und Grünordnungspläne werden von den Gemeinden (Trägerinnen der Bauleitplanung) aufgestellt, soweit diese für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege *erforderlich* sind – es besteht also keine Pflicht zur Aufstellung. Die Durchführung der in Landschafts- und Grünordnungsplänen beschriebenen Maßnahmen obliegt ebenfalls den Gemeinden (§ 6 NNatG).

Die Landschaftsplanung unterliegt keiner gesonderten Förderung durch das Land.

Träger der Planung	Raumplanung	Landschaftsplanung
Land	Landesraumordnungsprogramm	Landschaftsprogramm
Kreis	Regionales Raumordnungsprogramm	Landschaftsrahmenplan
Gemeinde	Flächennutzungsplan	Landschaftsplan
Gemeinde	Bebauungsplan	Grünordnungsplan

**Tabelle 6:** Träger und Planwerke von Raum- und Landschaftsplanung in Niedersachsen

#### *Stand der Landschaftsplanung*

In Niedersachsen sind 52 Landschaftsrahmenpläne zu erstellen, von denen 36 bereits veröffentlicht sind (entspricht 69 %), und 12 als Vorentwürfe vorliegen; insgesamt sind also 92 % der Landschaftsrahmenpläne bereits in Angriff genommen bzw. vorliegend. Drei der restlichen vier Landschaftsrahmenpläne sind bereits in Erarbeitung; lediglich einer ist noch nicht begonnen worden.

Zur aktuellen gemeindlichen Landschaftsplanung existieren nur Schätzungen. Eine im Sommer 1995 durchgeführte Befragung bei den Gemeinden ergab eine Quote von ca. 20 % fertiggestellten und 18 % in Erarbeitung befindlichen Plänen, Tendenz steigend, so dass momentan vermutlich ungefähr 50 % der Gemeinden über eine Landschaftsplan verfügen.

### **Flächen- und Objektschutz**

Für die Ausweisung von Schutzgebieten (Flächen- und Objektschutz) liegen die Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen: Die Ausweisung von Nationalparks geschieht durch die oberste Naturschutzbehörde, von Naturschutzgebieten (NSG) durch die obere und von Landschaftsschutzgebieten (LSG) und Geschützten Landschaftsbestandteilen (GLB) durch die unteren Naturschutzbehörden oder die Gemeinden. Große Teile der Schutzgebiete in Niedersachsen sind Watt- und Wasserflächen.

<b>Schutzgebietsart</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Fläche (ha)</b>	<b>Anteil an der Landesfläche</b>
Nationalpark Nds. Wattenmeer (Stand 01.04.00)	1	234.230	
Naturschutzgebiete (Stand 01.01.99)	706	141.306	3,0 %
Landschaftsschutzgebiete (Stand 31.12.98)	1.460	983.656	20,7 %
Biosphärenreservat	1 (Nds. Wattenmeer)	flächengleich mit Nationalpark Wattenmeer	
Feuchtgebiete intern. Bedeutung (Stand 01.04.00)	8	253.280	

Quelle: BfN 2000, URL: <http://www.bfn.de>

**Tabelle 7:** Schutzgebiete in Niedersachsen

### **Eingriffsregelung**

Die Eingriffsregelung wird für Eingriffe angewandt, die eine behördlichen Genehmigung oder einen entsprechenden Verwaltungsakt erfordern oder anzeigepflichtig sind, einer Planfeststellung bedürfen oder von einer Behörde durchgeführt werden (§ 9 NNatG), es sei denn, im Baugesetzbuch sind andere Vorschriften erlassen. Andere Eingriffe zeitigen keine Rechtsfolgen. Die entsprechende Naturschutzbehörde ist ins Benehmen zu setzen, außer wenn der Eingriff im Bebauungsplan vorgesehen ist. (§§ 13-15 NNatG).

In Niedersachsen kann kein Ersatzgeld durch die Naturschutzbehörden erhoben werden. Allerdings steht es den Kommunen nach §§ 135a-c BauGB frei, eine Kostenerstattungssatzung für in Vorleistung erbrachte Ausgleichsmaßnahmen aufzustellen.

### **Landesnaturaenschutzprogramme**

In Niedersachsen existieren Naturschutzprogramme, die sich zum einen an Gebietskörperschaften und Verbände als Antragsberechtigte sowie zum anderen an Private (Bewirtschafter oder Eigentümer) wenden. Zudem können von den kommunalen Gebietskörperschaften eigene Pflegeprogramme initiiert und

z.B. durch eine kreiseigene Stiftung finanziert werden, da die zur Verfügung gestellten Landesmittel einen relativ begrenzten Umfang einnehmen.

Im Zuge der Agenda 2000 werden die gesamten Förderprogramme des Landes und der Kommunen neu strukturiert und koordiniert, da bisher zumeist keine einheitlichen Förderprogramme für das ganze Land Niedersachsen bestanden (bis auf die Programme unter *a*), s.u.), sondern jede Gebietskörperschaft eigene Programme aufstellen konnte. Daher existiert keine Übersicht über angewandte Naturschutzprogramme vor den Neuregelungen der Agenda 2000. Mit „PROLAND – Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes“ wird eine umfassende Neugestaltung der Programmlandschaft erfolgen und nach Genehmigung der Kommission in Kraft treten. Die Gebietskörperschaften werden ihre Förderprogramme zurücknehmen, um eigene Mittel zu sparen: Die EU fördert nur Flächen, auf denen noch keine anderweitige Förderung, also z.B. durch Kreisprogramme, liegt. Somit werden demnächst verstärkt landeseinheitliche Programme genutzt werden, die zu 50 % vom Land und zu 50 % von der EU kofinanziert werden.

#### *1) Antragsberechtigte: Gebietskörperschaften und Naturschutzverbände*

Die Förderung wird i. A. als Anteilsfinanzierung einer Projektförderung übernommen, wobei sich die Höhe des Anteils nach dem aktuellen Kassenanschlag richtet.

Hierzu gehören generelle Mittel für Naturschutz und Landespflege, aus denen Naturschutzmaßnahmen zur Pflege und Entwicklung schutzwürdiger Bereiche sowie Grunderwerb finanziert werden können. Weiterhin gehören in diese Gruppe das Niedersächsische Moorschutzprogramm, Nds. Fließgewässerprogramm (mit Gebietskulisse; hier auch Wasser- und Bodenverbände sowie Fischereivereine antragsberechtigt), Nds. Fischotterprogramm (mit Gebietskulisse), Nds. Feuchtgrünlandprogramm (ebenfalls mit Gebietskulisse). Für diese Programme standen im Landeshaushalt 1999/2000 insgesamt 11,5 Mio. DM zur Verfügung.

#### *2) Antragsberechtigte: Bewirtschafter und Eigentümer: Vertragsnaturschutz mit EU-Kofinanzierung*

Das Land Niedersachsen hat auf der Basis der Neuregelungen durch die Agenda 2000 das Programm PROLAND aufgelegt, in dem auch Naturschutzfördermaßnahmen enthalten sind (s.o.). Die Antragsabwicklung und -bewilligung wird zumeist über die Ämter für Agrarstruktur laufen, teilweise werden die Anträge auch von der zuständigen Bezirksregierung genehmigt, wobei die Abwicklung selbst jedoch bei den Ämtern für Agrarstruktur liegt.

Eine Ausgleichszahlung für Benachteiligung der Bewirtschafter durch die Einschränkung der fachlichen Praxis in Naturschutzgebieten und Nationalparks beinhaltet die VO über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft. Auch diese Maßnahmen werden jetzt in Proland integriert. Anträge sind an die Ämter für Agrarstruktur zu richten.

### **3.2.3 Sachsen-Anhalt**

#### **3.2.3.1 Rechtliche Grundlagen**

Das sachsen-anhaltinische Naturschutzgesetz stammt aus dem Jahre 1992 (Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, NatSchG LSA vom 11. Februar 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Januar 1998). Damit war Sachsen-Anhalt das erste der neuen Bundesländer, das ein eigenes Naturschutzgesetz verabschiedete (FOKUHL, 1993).

Das „Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LPIG)“ stammt vom 28. April 1998.

#### **3.2.3.2 Akteure**

##### ***Staatliche Akteure***

Zuständige Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege in Sachsen-Anhalt sind die Naturschutzbehörden. Die oberste Naturschutzbehörde ist das Ministerium für Raumordnung, Umwelt und Landwirtschaft, die oberen Naturschutzbehörden sind bei den Bezirksregierungen und die unteren bei den Kreisen bzw. kreisfreien Städten angesiedelt.

Die Fachbehörde für Naturschutz ist das Landesamt für Umweltschutz und Staatliche Vogelwarte (LAU). Weitere Behörden, die für den Naturschutz von Belang sein können, sind die Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung (ALF).

##### ***Halböffentliche und private Akteure***

Auch Sachsen-Anhalt verfügt über eine landeseigene Naturschutzstiftung, die „Stiftung Umwelt und Naturschutz Sachsen-Anhalt“ (Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Umwelt und Naturschutz Sachsen-Anhalt“ vom 12. April 1994) mit Sitz in Magdeburg. Stiftungszweck ist die Förderung von Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Natur, zur Umweltbildung, zur Förderung ökologischer Wirtschafts- und Lebensweisen. (§ 2). Dem Stiftungsrat, der jährlich die Förderrichtlinien aufzustellen hat, gehören neben Vertretern der für Umwelt, Bildung, Wirtschaft, Finanzen und Landwirtschaft zuständigen Ministerien bis zu acht Vertreter der anerkannten Naturschutzvereine an.

Sonstige private / halböffentliche relevante Akteure sind z.B. Vereine, Verbände und Landwirtschaftskammern. Anerkannte Landschaftspflegeverbände erhalten eine finanzielle Unterstützung vom Land.

Für die nach § 29 BNatSchG anerkannten Vereine besteht die Möglichkeit der Verbandsklage (§ 52 NatSchG LSA).

### 3.2.3.3 Instrumente

#### *Landschaftsplanung*

Ebenso wie in Niedersachsen ist die Landschaftsplanung in Sachsen-Anhalt als gutachtlicher Fachbeitrag ausgestaltet (Sekundärintegration). Die oberste Naturschutzbehörde (Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt) erstellt das *Landschaftsprogramm* (ausführlich zum Inhalt s. SCHLOSSER, HÖGEL, 1994) die untere Naturschutzbehörde (Landkreis oder kreisfreie Stadt) in eigener Verantwortung den Landschaftsrahmenplan, einvernehmlich mit den oberen Naturschutzbehörden (Bezirksregierungen).

*Landschafts- und Grünordnungspläne* sind durch die Gemeinden als Trägerinnen der Bauleitplanung zu erstellen (§ 7 NatSchG LSA). Von dieser Aufstellungspflicht kann abgesehen werden, „wenn die vorherrschende Nutzung [...] den Zielen der Landschaftspflege entspricht und eine Nutzungsänderung nicht zu erwarten ist“ (§ 7 (4)).

Als Besonderheit enthält das Naturschutzgesetz in § 4 (4) die Zusicherung, dass die erstmalige Aufstellung von Landschaftsrahmen- und Landschaftsplänen bis zum 31.12.2003 finanziell gefördert werden kann.

Träger der Planung	Raumplanung	Landschaftsplanung
Land	Landesentwicklungsplan	Landschaftsprogramm
Kreis	Regionaler Entwicklungsplan*	Landschaftsrahmenplan
Gemeinde	Flächennutzungsplan	Landschaftsplan
Gemeinde	Bebauungsplan	Grünordnungsplan

\*Kreise zusammengeschlossen zu Regionalen Planungsgemeinschaften

**Tabelle 8:** Träger und Planwerke von Raum- und Landschaftsplanung in Sachsen-Anhalt

#### *Flächen- und Objektschutz*

Die Schutzgebietsausweisung unterliegt folgenden Zuständigkeiten: Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke werden durch die oberste, NSG durch die obere und LSG sowie Naturdenkmale durch die untere Naturschutzbehörde ausgewiesen. GLB können innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile (§ 34 BauGB) von den Gemeinden unter Schutz gestellt werden.

Die Anzahl und Fläche der ausgewiesenen Schutzgebiete ist der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Art des Schutzgebietes	Anzahl	Fläche in ha
Nationalpark Hochharz	1	5.889
Naturschutzgebiete (Bestand)	159	38.646
Landschaftsschutzgebiete (Bestand)	54	569.376
Biosphärenreservat	1	43.000
Feuchtgebiete internationaler Bedeutung	2	3.700
Europäische Vogelschutzgebiete	11	55.566
Europareservate	2	5.216

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Stand 12.01.1999<sup>60</sup>

**Tabelle 9:** Geschützte Flächen in Sachsen-Anhalt

### ***Eingriffsregelung***

Wie in Nordrhein-Westfalen existiert in Sachsen-Anhalt eine Positivliste für Eingriffe, die nach der Eingriffsregelung abzarbeiten sind (§ 8 NatSchG LSA). Für diese Eingriffe besteht die Pflicht einer schriftlichen Genehmigung (§ 10 (1)).

Es kann Ersatzgeld durch die Naturschutzbehörden erhoben werden, wenn Ersatzmaßnahmen für Eingriffe nicht vollständig durchführbar sind (§ 13a NatSchG LSA). Das Ersatzgeld wird an das Land gezahlt und ist zweckgebunden einzusetzen.

Die Kommunen können nach §§ 135a-c BauGB eine Kostenerstattungssatzung für in Vorleistung erbrachte Ausgleichsmaßnahmen aufstellen. Von den untersuchten Beispielmunicipalitäten in Sachsen-Anhalt erwägt Magdeburg die Aufstellung einer solchen Satzung.

### ***Landesnaturaenschutzprogramme***

Maßnahmen zur Gestaltung und Entwicklung, Verbesserung und Erhalt der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie für die Erholungsnutzung etc. können nach behördlichem Ermessen im Rahmen der Haushaltsmittel gewährt werden (Förderrichtlinie des Landes Sachsen-Anhalt). Antragsberechtigt sind kommunale Gebietskörperschaften sowie private Akteure (z.B. Vereine, Verbände, Eigentümer). (MRU, 1999)

Aufgrund geringer Haushaltsansätze werden die Naturschutzmaßnahmen jedoch nur in begrenztem Umfang unterstützt.

---

<sup>60</sup> Diese Zahlen stimmen nicht alle mit denen des BfN genannten überein.

## 3.2.4 Bayern

### 3.2.4.1 Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Grundlage für den Naturschutz in Bayern ist das Bayerische Naturschutzgesetz (BayNatSchG – „Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur“) wurde im Jahre 1973 erlassen. Die aktuellste Fassung datiert vom 18. August 1998 (Inkrafttreten 1. September 1998).

Nach 1973 wurde das Gesetz mehrfach novelliert: 1982 wurden u.a. die Neuerungen des mittlerweile (1976) verabschiedeten Bundesnaturschutzgesetzes eingebaut. Mit der Aufnahme des Staatszieles „Umweltschutz“ in die bayerische Verfassung im Jahre 1984 wurde das Gesetz erneut angepasst. Neben Änderungen von 1987 (Novellierung BNatSchG) und 1993 (neue Artenschutzvorschriften), erfolgte die aktuellste Novellierung 1998 v.a. bezüglich FFH-Richtlinie und Biotopschutz. (StMLU, 1998)

### 3.2.4.2 Akteure

#### *Staatliche Akteure*

Die Durchführung des Naturschutzgesetzes obliegt den Naturschutzbehörden. Die oberste Naturschutzbehörde ist das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, die höhere Naturschutzbehörde die jeweilige Regierung (Bezirksregierung), die unteren Naturschutzbehörden bilden die Kreisverwaltungen (Art. 37 BayNatSchG). In Art. 37 (3) wird verfügt, dass die Mitarbeiter der unteren und höheren Naturschutzbehörden mit hauptamtlichen Fachkräften ausgestattet werden sollen, die von neben- und ehrenamtlichen Mitarbeitern unterstützt werden können. Somit besteht in Bayern die Besonderheit, dass die Mitarbeiter auch in den unteren Naturschutzbehörden (zumeist zwei Fachkräfte) Angestellte des Freistaates sind und von diesem bezahlt werden.

Das Bayerische Amt für Umweltschutz hat u.a. die Aufgabe, die Naturschutzbehörden fachlich zu beraten sowie bei der Aufstellung von Landschaftsplänen und -programmen und der Durchführung von Maßnahmen mitzuwirken. Weiterhin sollen schutzwürdige Biotope erfasst werden. Auch die Aufgabe der Staatlichen Vogelwarte wird durch das Landesamt wahrgenommen.

Weiterhin existiert eine Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL), die für die Durchführung von Forschungs- und Bildungsaufgaben, Erfahrungsaustausch etc. zuständig ist.

Naturschutzbeiräte aus „sachverständigen“ Personen dienen der Beratung der Naturschutzbehörden.

Die Naturschutzwacht dient der Unterstützung der Naturschutzbehörden und der Polizei bei der Umsetzung von Naturschutzbelangen.

### ***Halböffentliche und private Akteure***

Nach Art. 4 BayNatSchG soll nach Möglichkeit die Durchführung einzelner Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen privaten Akteuren wie Land- und Fortwirten, Landschaftspflegeverbänden<sup>61</sup>, Trägern von Naturparks, anerkannten Vereinen übertragen werden.

Der größte bayerische Natur- und Umweltschutzverband ist mit 165.000 Mitgliedern der Bund Naturschutz in Bayern.

Der *Bayerische Naturschutzfonds* (vgl. Art. 43a BayNatSchG) wurde als Stiftung des öffentlichen Rechts am 1. September 1982 ins Leben gerufen. Ziel des Naturschutzfonds ist die Förderung der Erhaltung der natürlichen Umwelt. Förderfähig sind folgende Maßnahmen bzw. Projekte:

- zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft, auch im Rahmen der Umsetzung von Landschaftsplänen,
- zum Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes,
- Pacht, Erwerb und sonstige Sicherung von Grundstücken für den Naturschutz.

Die Abwicklung der Aufgaben erfolgt über bestehende Einrichtungen und Behörden. Die Finanzierung der Stiftung erfolgt hauptsächlich über den Ertrag des Stiftungskapitals (25 Mio. DM, eingebracht durch den Freistaat Bayern). Weiterhin kann auf Ersatzzahlungen nach Art. 6a (3), Zuwendungen, Erträge aus Ausspielungen, Ausstellungen, Veranstaltungen und Sammlungen zurückgegriffen werden.

Bisher wurden ca. 850 ha ökologisch wertvolle Flächen erworben und weitere 270 ha angepachtet werden. Für Projekte von Kommunen, Naturschutzverbänden, Vereinen konnten insgesamt 16 Mio. DM aufgebracht werden.

Die Stiftung steht unter der Aufsicht des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen.

(vgl. Art. 43a BayNatSchG und URL: <http://www.bayern.de/STMLU/natur/bnsf.htm>)

### **3.2.4.3 Instrumente**

#### ***Landschaftsplanung***

Landschaftsplanung in Bayern entfaltet ihre (Rechts-)Wirkung über Primärintegration (als eigener, erkennbarer Teil) in die entsprechenden Pläne der Raumplanung. So wird das Landschaftsprogramm als Teil des Landesentwicklungsplanes, der Landschaftsrahmenplan als Teil des Regionalplans und der Landschaftsplan als Bestandteil des Flächennutzungsplanes behördenverbindlich. Der Grünordnungsplan wird als Teil des Bebauungsplanes rechtsverbindlich für Dritte.

---

<sup>61</sup> Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften, Landwirten und anerkannten Naturschutzverbänden

Träger der Planung	Raumplanung	Landschaftsplanung
Land	Landesentwicklungsplan	Landschaftsprogramm
Regionaler Planungsverband*	Regionalplan	Landschaftsrahmenplan
Gemeinde	Flächennutzungsplan	Landschaftsplan
Gemeinde	Bebauungsplan	Grünordnungsplan

\*Zusammenschluss von Landkreisen und Gemeinden in einer Region

**Tabelle 10:** Träger und Planwerke von Raum- und Landschaftsplanung in Bayern

Landschafts- und Grünordnungspläne können darüber hinaus die Funktion von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen übernehmen, wenn letztere nicht vorliegen (KIEMSTEDT, WIRZ, 1990).

Es besteht keine Pflicht für die Gemeinden, Landschafts- oder Grünordnungspläne aufzustellen. Diese sind „von der Gemeinde auszuarbeiten und aufzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist; sie können dabei auf Teile des Bauleitplans beschränkt werden“ (Art. 3 (2) BayNatSchG).

„Das Landesentwicklungsprogramm ist des langfristige Konzept der bayerischen Staatsregierung zur räumlichen Entwicklung von ganz Bayern“ (LEICHT, 1996, 84). Das Landesentwicklungsprogramm wird von der Landesregierung als Verordnung aufgestellt und fortgeschrieben und enthält auch Ziele zur speziellen Problematik des Alpenraumes, u.a. den „Alpenplan“.

Dieser wurde 1972 als vorgezogener Abschnitt des Landesentwicklungsprogramms als Verordnung erlassen, um eine unkoordinierte Erschließung der Alpen zu verhindern. Inhalt ist dementsprechend die Regelung der Zulässigkeit von Erschließungsvorhaben (Lifte, Straßen, Skipisten etc.). Es erfolgt eine Zonierung in die Zonen A, B, C, in denen je nach Belastbarkeit der Landschaft Einschränkungen und Ziele vorgegeben werden.

### ***Flächen- und Objektschutz***

Die Zuständigkeiten für Rechtsverordnungen bzw. Ausweisung von Schutzgebieten liegen bei folgenden Stellen:

- Die Staatsregierung ist zuständig für Nationalparke (Ausweisung mit Zustimmung des Landtags),
- die oberste Naturschutzbehörde für Biosphärenreservate und Naturparke,
- höhere Naturschutzbehörden für Naturschutzgebiete,
- Landkreise und kreisfreie Gemeinden für Landschaftsschutzgebiete,
- die unteren Naturschutzbehörden für Naturdenkmäler sowie Landschaftsbestandteile und Grünbestände,

- Gemeinden können Rechtsverordnungen für einzelne Ortsteile bezüglich der Pflege des Grundstücks (ausgenommen Land- und Forstwirtschaftliche Flächen, vgl. Art. 5 (2) BayNatSchG) sowie für Landschaftsbestandteile und Grünbestände erlassen, sofern nicht die untere Naturschutzbehörde von ihrem Recht Gebrauch macht.

Schutzgebietsart	Anzahl	Fläche (ha)	Anteil an der Landesfläche
Nationalparke (Stand 01.04.00)	2	45.028	0,6 %
Naturschutzgebiete (Stand 01.01.99)	528	147.306	2,1 %
Landschaftsschutzgebiete (Stand 31.12.98)	515	2.010.339	28,5 %
Biosphärenreservate	3, davon eines (Rhön) teilweise, daher keine genauen Angaben über Fläche möglich	2 Biosphärenreservate flächengleich mit Nationalparks	
Feuchtgebiete intern. Bedeutung (Stand 01.04.00)	7	32.037	0,4 %

Quelle: BfN 2000, URL: <http://www.bfn.de>

**Tabelle 11:** Schutzgebiete in Bayern

### ***Eingriffsregelung***

Es existiert keine Positivliste für Eingriffe; lediglich der Bau von Freileitungen, der Einsatz von Grabenfräsen und Wegebau im Alpengebiet sind explizit als anzeigepflichtig aufgeführt (Art. 6c-e BayNatSchG) und somit der Eingriffsregelung unterworfen.

Ersatzzahlungen sind zu leisten, wenn Ersatzmaßnahmen nachweislich nicht auszuführen sind. Die Höhe des Geldes bemisst sich nach den Herstellungskosten der unterbliebenen Ersatzmaßnahme. Die Ersatzzahlungen sind an den Bayerischen Naturschutzfonds (s.o.) zu entrichten. Die für den Eingriffsort zuständige untere Naturschutzbehörde verfügt, für welche Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege das Geld verwandt werden soll. Die Behörde „hat zu prüfen, ob das angestrebte Ziel auch durch Verträge erreicht werden kann.“ (Art. 6a)

Die Eingriffsregelung wird von der für die Gestattung oder Anzeige zuständigen Behörde durchgeführt. Hierbei ist – außer bei Bebauungsplänen – das Benehmen der entsprechenden Naturschutzbehörde einzuholen. (Art 6b (1)). „Die Beurteilung einer land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung als Eingriff in Natur und Landschaft bedarf des Einvernehmens mit der jeweiligen Fachbehörde der vergleichbaren Verwaltungsstufe“ (Art. 6b (2)).

Es ist möglich, eine Sicherheit vom Eingriffsverursacher zu verlangen, damit Ausgleich oder Ersatz gewährleistet sind. Die Abnahme der Ausführung der Maßnahmen kann durch einen privaten Sachverständigen erfolgen. (Art. 6b (6))

Die für Ausgleich und Ersatz festgelegten Flächen sind dem Landesamt für Umweltschutz zu melden, das die Daten in einem Ökoflächenkataster erfasst. (Art. 6b (7)).

### *Vertragsnaturschutz / Kulturlandschaftspflegeprogramme*

Mit der Novellierung des Bayerischen Naturschutzgesetzes wurde auch hier die Vorrangstellung von vertraglichen Regelungen vor ordnungsbehördlichen Festsetzungen festgeschrieben. Jährlich fließen über 30 Mio. DM via Verträge an die bayerischen Bauern. Nach Ablauf des Vertrages wird die Rückkehr zur ursprünglichen Wirtschaftsform garantiert – unerheblich, ob zwischenzeitlich ein schutzwürdiges Biotop entstanden ist oder nicht (Rechtssicherheit für Bauern). (StMLU, 1998)

Weiterhin wurde ein finanzieller Ausgleich für Landwirte eingeführt, die durch eine Naturschutzgebietsverordnung in der Ausübung ihrer guten fachlichen Praxis beeinträchtigt werden.

In den bayerischen Förderrichtlinien (agrar- und forstpolitische Fördermaßnahmen) werden unter „Programme zur Erhaltung der Kulturlandschaft“ folgende Förderprogramme aufgeführt:

#### *Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (StMELF)*

Für die Abwicklung des bayerischen Kulturlandschaftsprogramms sind die Ämter für Landwirtschaft und Ernährung zuständig. Das Kulturlandschaftsprogramm betrifft alle Gebiete, die außerhalb von Schutzgebieten liegen („normale“ landwirtschaftliche Flächen). Alle Flächen, die Schutzgebietscharakter aufweisen bzw. gesetzlich geschützt sind, werden durch andere Programme gefördert (s.u.). Förderungswürdig sind z.B. Extensivierungsmaßnahmen für Acker und Grünland sowie Maßnahmen zur Förderung der Almwirtschaft. (S. dazu auch StMELF 1998)

Für das gesamte Bayerische Kulturlandschaftsprogramm standen im Haushalt des Landwirtschaftsministeriums 1999 rund 460 Mio. DM zur Verfügung.

#### *Programme zur Sicherung und Entwicklung von ökologisch wertvollen Lebensräumen (StMLU)*

Die folgenden Programme beziehen sich auf bestimmte Gebietskulissen: 13d-Flächen (gesetzlich geschützte Biotope), sonstige Schutzgebiete und Flächen mit vorrangigen Naturschutzzielen<sup>62</sup>, z.B. Pufferzonen. Das Programm liegt in der Zuständigkeit des Umweltministeriums.

#### *– Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm*

Ziel dieses Programms, das seit 1986/87 existiert, ist der Erhalt der durch die bäuerliche Nutzung entstandenen Lebensräume sowie der darauf angewiesenen Tier- und Pflanzenarten. Zu diesem Zweck können sich die Landwirte, Eigentümer bzw. Bewirtschafter geeigneter Flächen vertraglich verpflichten, bestimmte Handlungen zu unternehmen bzw. zu unterlassen. Hierbei können nicht biotopspezifische Maßnahmen wie Verzicht auf Gülleausbringung, Pflanzenschutzmittel, Mineraldünger, Umwandlung von Acker in Grünland, sonstige Maßnahmen auf Grundlage eines Konzeptes der Naturschutzbehörde etc. und biotopspezifische Maßnahmen unterschieden werden. Letztere beinhalten Maßnahmen

---

<sup>62</sup> In diesen Fällen ist die Zuständigkeit mit dem betreffenden Amt für Landwirtschaft abzuklären.

zur Biotoppflege und Entwicklung in den Bereichen Acker, Wiese, Weide, Streuobstbestände, Teiche und Weinberge.

Die entsprechenden Verträge werden mit der unteren Naturschutzbehörde geschlossen; die Landwirte können sich aber auch an die zuständigen Ämter für Landwirtschaft und Ernährung wenden.

Die Finanzmittel stammen vom Freistaat Bayern mit einer Kofinanzierung der EU (jeweils 50 %).

Für das Vertragsnaturschutzprogramm standen 1999 rund 30 Mio. DM an Haushaltsmitteln zur Verfügung.

– *Erschwernisausgleich für Feuchtflächen*

Dieses Programm bzw. sein Vorläufer besteht seit 1983. Der Erschwernisausgleich wird gemäß Art. 36a BayNatSchG für arbeitstechnischen Mehraufwand bei der Bearbeitung von Feucht- bzw. Streuwiesen gezahlt. Verträge über 5 Jahre werden mit der zuständigen UNB geschlossen. Auch hier besteht eine 50 prozentige Kofinanzierung durch die EU, den Rest trägt der Freistaat; im Haushalt 1999/2000 wurden 8,5 Mio. DM veranschlagt.

Es handelt sich prinzipiell um die gleichen Maßnahmen wie beim Vertragsnaturschutzprogramm, nur dass sie für feuchte Gebiete zur Anwendung kommen.

– *Landschaftspflegeprogramm*

Für einmalige landschaftspflegerische Maßnahmen (Pflanzungen, Renaturierungen etc.) können den Antragstellern (Private wie Eigentümer, Bewirtschafter, Vereinen und Verbänden, aber auch Kommunen) Zuschüsse bis zu 70 % der Kosten gewährt werden. Im Normalfall handelt es sich allerdings um Zuschüsse von 50 %, den Rest müssen die Gemeinde und der Landkreis tragen. In besonderen Fällen – z.B. bei Vorhandensein extrem seltener Arten – übernimmt der Freistaat die gesamten Kosten. Förderanträge werden bei der zuständigen UNB eingereicht.

Das Landschaftspflegeprogramm finanziert also die Vorbereitungsmaßnahmen, die nötig sind, eine betreffende Flächen so in Stand zu setzen, dass sie in eines der beiden vorgenannten Programme (Erschwernisausgleich oder Vertragsnaturschutz) aufgenommen werden können. Im Haushalt 1999/2000 waren rund 10 Mio. DM für dieses Programm vorgesehen.

### **3.3 Umsetzung der Instrumente im Wirkungsfeld der Kommunen – Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt**

Welche Naturschutzmaßnahmen werden von Kommunen normalerweise umgesetzt und welche Ressourcen stehen ihnen dazu zur Verfügung? Wie werden die einzelnen, aktuell zur Verfügung stehenden Instrumente in der Praxis hinsichtlich Handhabbarkeit und Wirksamkeit beurteilt? Gibt es bestimmte Einflussfaktoren, die die Umsetzung der Maßnahmen eher fördern oder eher behindern? Welche Spielräume stehen Kommunen überhaupt zur Verfügung, innerhalb derer sie sich *für* oder *gegen* die Umsetzung einer Naturschutzmaßnahme entscheiden können?

Zur Beantwortung dieser Fragen nach dem „*Naturschutzalltag*“ wurden in einer ersten empirischen Phase (Frühjahr 1999) in Landkreisen, kreisangehörigen Gemeinden sowie großen selbständigen Städten Erhebungen zu den aktuellen kommunalen Naturschutzleistungen sowie deren Finanzierungsmodi durchgeführt. Betrachtet wurden sowohl gesetzlich vorgegebene Pflichtaufgaben als auch freiwillige Leistungen der Kommunen und die Art der Aufgabenumsetzung in personeller, finanzieller, quantitativer und qualitativer Hinsicht.

Zunächst sollen jedoch die Auswahlkriterien für die Beispielländer sowie der Inhalt der Interviews (abgefragte Aufgaben der Kommunen bzw. die von ihnen angewandten Instrumente), Ansprechpartner etc. erläutert werden.

### **3.3.1 Zum Vorgehen**

#### **3.3.1.1 Auswahlkriterien für Beispielländer und -kommunen**

Bei der Auswahl der Länder wurden in erster Linie die unterschiedlichen Aspekte des Naturschutz- bzw. Planungsrechts herangezogen:

- Landschaftsplanung im Verhältnis zur räumlichen Gesamtplanung (Träger, Organisation, Integrationsmechanismus); Auswahl verschiedener Organisationsformen, um ggf. Aussagen zur Effizienz der unterschiedlichen Regelungen bezüglich der Umsetzung von Naturschutzziele treffen zu können;
- Zuständigkeit und rechtliche / politische Stellung unterschiedlicher Entscheidungs- und Durchführungsebenen bezüglich der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen (z.B. in der gängigen Ausweisungspraxis);
- sonstige Besonderheiten im Naturschutzrecht (z.B. Ausgestaltung der Eingriffsregelung).

Aus diesem Grund wurde zum einen Nordrhein-Westfalen ausgesucht, das als Besonderheit als einziges Flächenbundesland einen rechtsverbindlichen Landschaftsplan auf kommunaler Ebene (Kreisebene) vorschreibt, was in Hinblick auf die kommunalen Handlungsmöglichkeiten für die vorliegende Arbeit von Interesse ist. Niedersachsen hingegen verfolgt konsequent die Strategie, Landschaftsplanung als reine Gutachten aufzustellen. Auch in anderen Naturschutzbereichen unterscheiden sich diese beiden Länder signifikant (z.B. Vertragsnaturschutz).

Weiterhin wurde mit Sachsen-Anhalt eines der neuen Bundesländer untersucht, um ggf. Unterschiede zwischen den Herangehensweisen in den alten und den neuen Bundesländern festzustellen, zumal durch die Einführung des neuen Planungsrechtes nach dem Beitritt zum Teil Unsicherheiten in der Anwendung der Regelungen bestanden. Eine besonders gute Vergleichsmöglichkeit bietet hier Sachsen-Anhalt, das das (Landschafts-)Planungssystem Niedersachsens übernommen hat.

Als Fallbeispiele wurden in den drei Bundesländern je drei kommunale Gebietskörperschaften ausgewählt:

- Nordrhein-Westfalen: Stadt Dortmund, Kreis Euskirchen sowie Gemeinde Nettersheim;

- Niedersachsen: Stadt Hildesheim, Stadt Georgsmarienhütte sowie Landkreis Osnabrück;
- Sachsen-Anhalt: Stadt Magdeburg, Landkreis Schönebeck sowie Gemeinde Welsleben.

Bei der Auswahl der Fallbeispielkommunen wurden unterschiedliche Größen (Groß-, Mittel-, Kleinstädte oder Dörfer), die Lage im Raum (Ballungsgebiet, Umlandgemeinden, ländlicher Raum) sowie unterschiedliche Organisationsformen der Gebietskörperschaften (kreisfreie und kreisangehörige Gemeinde, Landkreise) berücksichtigt, um ein möglichst breites Spektrum an unterschiedlichen Einflussgrößen bezüglich Naturschutzaufgaben und -umsetzung abdecken zu können.

Aufgrund der Vielfalt bestehender Systeme im naturschutzpolitischen Instrumentarium der Länder sowie kommunaler Besonderheiten in der konkreten Umsetzung auch freiwilliger Maßnahmen ist es bei einer Fallstudienzahl von neun Beispielen allerdings nicht möglich, die verschiedenen Aspekte umfassend zu behandeln.

Es wurden i.d.R. „Durchschnittsgemeinden“ gewählt – d.h. Gemeinden, die zumindest auf den ersten Blick keine besonders auffällige Naturschutzarbeit leisten, um so ein Bild von der *alltäglichen* Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen in den Kommunen zu erhalten. Einzige bewusste Ausnahme ist die Untersuchung des „Naturerlebnisdorfes Nettersheim“, um so Rückschlüsse auf die Motivation für besonderes Engagement im Naturschutz zu ermöglichen.

### 3.3.1.2 Betrachtete naturschutzpolitische Instrumente und Aufgaben der Kommunen

Die Naturschutzaufgaben der Gemeinden variieren nach Größe, Lage, Status (kreisangehörig oder kreisfrei) und Länderzugehörigkeit. Es sind Pflichtaufgaben – im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis – und freiwillige Leistungen der Kommunen zu unterscheiden. Diese Aufgaben und Leistungen können in ihrer tatsächlichen Ausführung mehr oder weniger flexibel in Bezug auf Umfang und eingesetzte Ressourcen gehandhabt werden.

Folgende naturschutzrelevante Bereiche wurden in den Befragungen betrachtet:

- Landes-, Regional- und Landschaftsplanung,
- Flächen- und Objektschutz,
- (Artenschutz)<sup>63</sup>,
- Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen,
- Vertragsnaturschutz / Kulturlandschaftsprogramm / Landesnaturschutzprogramme,
- Eingriffsregelung und Bauleitplanung,
- Öffentliche innerstädtische Grünflächen,
- Ökologische Stadtentwicklung (Fassadenbegrünung etc.),
- Kommunalwald,

---

<sup>63</sup> Da es sich beim Artenschutz hauptsächlich um ordnungsbehördliche Befugnisse und Aufgaben handelt (Genehmigungen, Ordnungswidrigkeiten etc.), die wenig eigenen Gestaltungsspielraum für die Kommunen lassen, wird diese Aufgabe nicht detailliert betrachtet, es sei denn, es existieren spezielle Artenschutzprogramme.

- Sonstige kommunale Besonderheiten (spez. Pflegeprogramme, Pflanzaktionen, Stiftungen, Baumschutzsatzungen, Öffentlichkeitsarbeit etc.).

Interviewt wurden Vertreter der unteren Naturschutz- bzw. Landschaftsbehörden, in den Städten und Gemeinden Vertreter der Grünflächen-, Umwelt-, Stadtplanungsämter sowie Kämmereien. Anhand eines Gesprächsleitfadens wurden Kompetenzen, Ressourcen (Personal, Finanzen), Beurteilung der zur Verfügung stehenden Instrumente und der Naturschutzleistungen in der Kommune (Probleme und Erfolge) sowie Ideen und Wünsche für die Zukunft erfragt. Hierbei wurde ein besonderes Augenmerk auf die zur Verfügung stehenden Naturschutzinstrumente gelegt: Wie beurteilen die Ansprechpartner diese Instrumente hinsichtlich Handhabbarkeit und Wirkung? Welche Instrumente kommen überhaupt zum Einsatz, welche Anreize zeichnen dafür verantwortlich?

Unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften in den einzelnen Länder verdeutlicht die folgende Tabelle 12.

Kommune	Aufgaben / Leistungen		
	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Sachsen-Anhalt
<i>kreisangehörige Gemeinde / kreisfreie Stadt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauleitplanung</li> <li>• Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung</li> <li>• Grünflächen*</li> <li>• Kommunalwald*</li> <li>• sonst. freiwillige Leistungen*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauleitplanung</li> <li>• Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung</li> <li>• Ausweisung GLB</li> <li>• LP, GOP, soweit erforderlich*</li> <li>• Grünflächen*</li> <li>• Kommunalwald*</li> <li>• sonst. freiwillige Leistungen*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauleitplanung</li> <li>• Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung</li> <li>• Ausweisung GLB</li> <li>• LP, GOP</li> <li>• Grünflächen*</li> <li>• Kommunalwald*</li> <li>• sonst. freiwillige Leistungen*</li> </ul>
<i>kreisfreie Stadt und Kreis</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landschaftsplan</li> <li>• Ausweisung von NSG, LSG, ND, GLB über Landschaftsplan</li> <li>• Eingriffsregelung</li> <li>• Artenschutz</li> <li>• Kreiskulturlandschaftsprogramm/ Vertragsnaturschutz*</li> <li>• sonst. freiwillige Leistungen, z.B. Einrichten einer Biologische Station*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landschaftsrahmenplan</li> <li>• Ausweisung von LSG, ND</li> <li>• Eingriffsregelung</li> <li>• Artenschutz</li> <li>• eigene Pflegeprogramme*</li> <li>• sonst. freiwillige Leistungen*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landschaftsrahmenplan</li> <li>• Ausweisung von LSG, ND, GLB</li> <li>• Eingriffsregelung</li> <li>• Artenschutz</li> <li>• eigene Pflegeprogramme*</li> <li>• sonst. freiwillige Leistungen*</li> </ul>

die mit \* gekennzeichneten Leistungen sind freiwillig zu erbringen

**Tabelle 12:** Aufgaben und freiwillige Leistungen der Kommunen im Naturschutz

Weiterhin wurde das *Ausgabeverhalten* der Kommunen im Naturschutz anhand der Haushaltszahlen des Jahres 1999 erfasst. In die Untersuchung wurden folgende kostenrelevante Aufgabenbereiche einbezogen:

- Landschaftsplanung,
- Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen mit Vertragsnaturschutzprogrammen (wenn vorhanden),
- Grünflächen (Unterhaltung und Neubau),
- sonstige freiwillige Leistungen (Öffentlichkeitsarbeit, Programme und Aktionen),
- Personalausgaben.

In einigen Kommunen ist bereits eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, in anderen nicht, was eine unterschiedliche Qualität der Daten bezüglich Zuordbarkeit der Ausgaben zu diesen einzelnen Teilaufgaben bedingt. Daher sind alle im Folgenden zur Illustration der Fallbeispiele aufgeführten Zahlen zumeist unter Vorbehalt zu betrachten.

Generell ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass eine *horizontale Vergleichbarkeit* der vorliegenden Zahlen im Rahmen von neun Fallstudien *weder möglich noch beabsichtigt* ist: Strukturelle Unterschiede (Größe, Status: kreisfreie oder -angehörige Gemeinden, Landkreise) und darauf basierende andere Aufgabenzuständigkeiten, unterschiedliche Länderzugehörigkeit sowie finanzieller Hintergrund etc. bedingen ein völlig anderes Ausgabeverhalten, was eine Vergleichbarkeit von vornherein ausschließt.

### **3.3.2 Nordrhein-Westfalen**

#### **3.3.2.1 Fallbeispiel 1: Dortmund**

Die Stadt Dortmund ist mit ca. 600.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt im Ruhrgebiet und Beispiel für die aus der Lage im Ballungskern resultierenden Aufgaben und Probleme im Naturschutz: Eine Großstadt, noch dazu im Ballungsgebiet gelegen, ist besonders von Flächenkonkurrenzen – Grünfläche versus Siedlungsfläche – betroffen, zumal eine ungebrochene, in den letzten Jahren eher noch gestiegene Baulandnachfrage herrscht.

Befragte Ämter sind das Umweltamt (gleichzeitig untere Landschaftsbehörde), das Grünflächenamt, das Stadtplanungsamt und die Kämmerei.

Als kreisfreie Stadt nimmt Dortmund die Aufgaben der unteren Landschaftsbehörde wahr: Aufstellung und Realisierung der Landschaftspläne, Flächen- und Objektschutz (Ausweisung über den Landschaftsplan), Eingriffsregelung, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Hinzu kommen die Aufgaben bzw. Leistungen als Gemeinde: Bauleitplanung und Eingriffsregelung, Unterhaltung und Neubau von innerstädtischen Grünflächen (inkl. Kommunalwald) sowie sonstige freiwillige Leistungen (als ULB und als Gemeinde).

## ***Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen als ULB:***

### *Landschaftsplanung*

Zwei von drei Landschaftsplänen für das Stadtgebiet sind bereits genehmigt, der dritte befindet sich im Aufstellungsverfahren. Die inhaltliche Erarbeitung der Pläne erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Kommunalverband Ruhrgebiet. Im Verfahren wird eine enge Abstimmung mit der Flächennutzungsplanung (Stadtplanungsamt) vorgenommen. Sowohl Aufstellung als auch Realisierung der Pläne werden vom Land gefördert, sodass die Stadt nur den erforderlichen Eigenanteil aufzubringen hat. Die politische Akzeptanz der Landschaftspläne ist grundsätzlich gegeben, solange die Ausweisung von Baugebieten nicht eingeschränkt wird.

Dies ist zugleich der Hauptkritikpunkt der Gesprächspartner am Instrument Landschaftsplan: Da der Landschaftsplan als Satzung ergeht, wird der naturschutzfachliche Inhalt auf das politisch Durchsetzbare reduziert – doch immerhin sind die Festsetzungen z.B. von Schutzgebieten tatsächlich verbindlich, was mehr ist als in den übrigen Bundesländern, wo Inhalte der Landschaftspläne erst durch Integration in die räumliche Gesamtplanung (Bebauungsplan) rechtsgültig werden. Für die tägliche Arbeit stellt der Landschaftsplan die Informationsgrundlage dar, anhand der die notwendigen Maßnahmen abzusehen sind.

### *Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen*

Notwendige Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen werden größtenteils über den Landschaftsplan festgelegt. Die Realisierung der Maßnahmen erfolgt z.T. über Vertragsnaturschutz<sup>64</sup>. An Landwirte vergeben wird im Rahmen von öffentlich-rechtlich Verträgen z.B. die Pflege von Hecken.

Andere Maßnahmen werden selbst oder durch Naturschutzvereine durchgeführt, die die Patenschaft für bestimmte Gebiete übernommen haben. Als freiwillige Leistung unterstützt die Stadt Dortmund die drei betreffenden Naturschutzverbände mit je 5000 DM pro Jahr. Die Zusammenarbeit wird als sehr gut beschrieben.

Die Zusammenarbeit mit Privaten wird grundsätzlich als sehr positiv beurteilt: Durch den Vertragsnaturschutz besteht eine hohe Akzeptanz bei den Bearbeitern (Verantwortungsgefühl), zudem ist die Abwicklung über Private zumeist preisgünstiger und effizienter als über städtische Angestellte, sodass diese Art der Pflegeabwicklung bevorzugt wird. Problematisch ist allerdings, dass zu wenig personelle Kapazitäten für etwaige Kontrollen zur Verfügung stehen.

### *Eingriffsregelung im Außenbereich*

Die Eingriffsregelung im Außenbereich unterliegt einer einzelfallbezogenen Anwendung; Ersatzgelder werden gezahlt, wenn keine Vollkompensation möglich ist (vgl. auch Bauleitplanung und Eingriffsregelung).

---

<sup>64</sup> Da Dortmund nicht in der Gebietskulisse für die Landesnaturschutzprogramme liegt, kommen diese nicht zur Anwendung. Die Aufstellung eines eigenen Kreiskulturlandschaftsprogramms lohnt sich aufgrund der Lage im Ballungsgebiet und der daraus resultierenden Knappheit an extensivierungswürdigen Grünlandbiotopen nicht.

## *Aufgaben und freiwillige Leistungen als Gemeinde*

### *Bauleitplanung und Eingriffsregelung*

Als Besonderheit der Stadt Dortmund wird für jedes Bauleitplanverfahren seit 1988 (Konzeption 1986) eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt. Die Bearbeitung erfolgt arbeitsteilig durch das Stadtplanungsamt (Bauleitplan sowie Teile der UVP: Maßnahmebrief, Haupttest) und das Umweltamt (UVP: Gebietsbrief, Ersteinschätzung, UVP-Stellungnahme, d.h. Grundlagen und Bewertung mit Planungsempfehlungen). Die UVP soll als „ökologisches Korrektiv“ für den Planungsprozess wirken, so dass je nach Ausgang der Standortprüfung eine Nulllösung, Alternativen oder Modifizierungen gewählt werden können. Über die UVP können auch ökologisch orientierte Maßnahmen vorgeschlagen werden, die im Bebauungsplan festgesetzt werden.

Gleichzeitig wird im Rahmen der Dortmunder UVP die Eingriffsregelung abgehandelt, an der neben Stadtplanungsamt und Umweltamt, Grünflächenamt, Liegenschaftsamt und Bauordnungs- und Tiefbauamt beteiligt sind. Die Bilanzierung der Eingriffe und die Berechnung des nötigen Kompensationsumfanges übernimmt das Stadtplanungsamt (in der Haupttestphase der UVP). Die Organisation und Überwachung der Durchführung der Maßnahmen übernimmt wieder das Umweltamt.

Der Verursacher kann entweder selbst die Maßnahmen ausführen (der übliche Fall) oder die Stadt geht in Vorleistung und erhebt die angefallenen Gelder nachträglich bei den Grundstückseigentümern. Für diesen Fall hat die Stadt Dortmund eine Kostenerstattungssatzung nach §§ 135a-c BauGB aufgestellt.

Werden Flächen für Bauvorhaben in Anspruch genommen, die nicht im Flächennutzungsplan als solche gekennzeichnet sind, muss der Bauherr/Investor zusätzlich zur Kompensationsleistung eine sog. „freiwillige ökologische Leistung“ in Form eines Flächenausgleichs im Verhältnis 1:1 leisten. Ist dies nicht möglich, kann statt dessen eine Geldleistung in Höhe von 25 DM/m<sup>2</sup> (davon 10 DM für Grunderwerb, 15 DM für Realisierung von Maßnahmen) erbracht werden. Gleichzeitig erhält die Stadt 25 % des Planwertes (Planwertabschöpfung).

Sämtliche Ausgleichs- und Ersatzflächen werden der Stadt Dortmund übertragen und in einem Ersatzflächenkataster erfasst. Ein Problem für die Zukunft ist die Dauersicherung der Flächen und die Finanzierung der Pflege.

Die Eingriffsregelung wird von den zuständigen Bearbeitern als sehr wichtiges und wirksames Instrument im kommunalen Naturschutz eingeschätzt, das zudem die Stadt nichts kostet (bis auf Personalkosten, die nicht über HOAI abgerechnet werden). Durch die langjährige Einbindung in den Verwaltungsalltag und die klare Kompetenzenverteilung zwischen den beteiligten Ämtern ist die reibungslose Abwicklung gesichert. Bei den Politikern der Stadt Dortmund ist nach Einschätzung der Befragten ebenfalls eine Akzeptanz des Instrumentes festzustellen, die z.B. bei Bereisungen fertiggestellter Ausgleichsmaßnahmen geäußert wird.

### *Grünflächen*

Die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen der Stadt Dortmund wird je nach Nutzung „ökologisch“ oder intensiv durchgeführt. Verwendetes Pflanzmaterial ist nach Möglichkeit einheimisch. Der Neubau

von Grünflächen geschieht im Rahmen von Neubaugebieten. Zudem besteht ein neues Konzept, „Parks“ in der Größe von 50 -100 ha zu schaffen, in denen verschiedene Nutzungen (Kleingärten, Landschafts- und Naturschutzgebiete etc.) miteinander verbunden werden.

Der Stadtwald wird teilweise durch eigene Mitarbeiter, teilweise durch Mitarbeiter des Forstamtes Schwerte bewirtschaftet.

Insgesamt ist der Erhalt der kommunalen Grün- und Waldflächen sehr kosten- und personalintensiv.

### *Sonstiges*

Weiterhin verfügt die Stadt über eine *Baumschutzsatzung*. Allerdings existiert kein eigenes Baumkataster; die meisten Bäume werden über das Verzeichnis der Naturdenkmäler geführt.

*Öffentlichkeitsarbeit* erfolgt z.B. durch Broschüren oder über Bereisungen mit Politikern und Bürgern der Stadt (s.o.) und wird als sehr wichtig für die Akzeptanzförderung im Naturschutz angesehen – allerdings stehen nur sehr begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung.

Als *Sonderprojekte* sind die Maßnahmen im Rahmen der IBA-Emscherpark zu nennen.

### **Zur Haushaltsanalyse**

Für die Stadt Dortmund wurden nur relativ geringe Pro-Kopf-Ausgaben im Naturschutz ermittelt. Auch bezogen auf den Gesamthaushalt fielen Ausgaben nur in bescheidenem Umfang an. Ein Großteil der Ausgaben entfällt auf die Pflege und Unterhaltung von Grünflächen. Besonderen Anteil an den Ausgaben hatten auch Projekte im Rahmen der IBA-Emscherpark.

Die Datenbasis für die Haushaltsanalyse war im Fall Dortmunds besonders dürftig. Daher sind die ermittelten Werte mit besonderer Vorsicht zu interpretieren und lassen kaum einen Rückschluss auf die monetären Aktivitäten der Stadt im Bereich des Naturschutzes zu. Inwieweit die relativ niedrigen, ermittelten Pro-Kopf-Ausgaben von 10,20 DM (entspricht einem Anteil der Naturschutzausgaben von 0,18% an den Gesamtausgaben) die tatsächliche Lage widerspiegeln, lässt sich daher nur schwer abschätzen.

### **Fazit/Einschätzung**

Die aktuell zur Verfügung stehenden Instrumente – vor allem Landschaftsplan, Vertragsnaturschutz und Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung – werden als wichtig und bei konsequenter Anwendung auch als wirksam angesehen. Problematisch ist allerdings, dass diese Instrumente keinen wirksamen Ausgleich zu den wirtschaftlichen Interessen bieten können: Als Hauptproblem schätzten die meisten Interviewpartner die mangelnde Flächenverfügbarkeit für Naturschutzmaßnahmen ein – zumal in einer Großstadt wie Dortmund Flächenkonkurrenzen besonders gravierend sind: Andere Flächennutzungen sind lukrativer, sodass das Liegenschaftsamt ungern Flächen für Ausgleichsmaßnahmen verkauft, die einen niedrigeren Quadratmeterpreis erbringen als beispielsweise Bauland – was letztendlich dazu führen kann, dass eingenommene Ersatzgelder nicht ausgegeben werden können.

Als ein großer Erfolg hingegen wurde gewertet, dass Dortmund gerade in der Bauleitplanung weit über das übliche Maß hinausgehende Naturschutzmaßnahmen ergreift: Umweltverträglichkeitsprüfung, Flächenkompensierung und Ausgleichszahlungen.

### **3.3.2.2 Fallbeispiel 2: Kreis Euskirchen**

Der Kreis Euskirchen liegt in der Eifel südwestlich von Köln und umfasst 11 kreisangehörige Gemeinden. Das Gebiet ist überwiegend ländlich geprägt mit teilweise sehr guten Ackerstandorten in der Zülpicher Börde (insgesamt 1350 Landwirte). Der Kreis ist sehr walddreich und besitzt eine gute Naturraumausstattung. Aufgrund der Nähe zu dem Ballungsraum Köln werden einige Bereiche als Erholungsgebiet genutzt.

Als Kreis nimmt Euskirchen die Aufgaben der Unteren Landschaftsbehörde wahr. Betrachtete Aufgaben sind dementsprechend Landschaftsplanung und Schutzgebietsausweisungen, Eingriffsregelung, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen/Kreiskulturlandschaftsprogramm, sonstige freiwillige Leistungen (in diesem Fall v.a. die Einrichtung und Unterstützung einer Biologischen Station).

Interviewt wurden ein Vertreter der Unteren Landschaftsbehörde und der Leiter sowie eine Mitarbeiterin der Biologischen Station Kreis Euskirchen mit Sitz in Nettersheim.

#### ***Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen***

##### *Landschaftsplanung*

Von 17 Teillandschaftsplänen für das Kreisgebiet ist einer rechtskräftig, einer steht kurz vor der Beschlussfassung, zwei befinden sich im Verfahren und ein Plan ist halb genehmigt. Die Grundlagen-erarbeitung ist über Planungsbüros erfolgt, die Koordinierung und Aufstellung übernimmt die untere Landschaftsbehörde. Die Aufstellungskosten belaufen sich auf 100.000 - 120.000 DM pro Plan; die Realisierung würde noch einmal 800.000 - 1.000.000 DM pro Plan betragen. Es besteht eine 80%ige Landesförderung.

Nach Einschätzung der ULB ist die Landschaftsplanung das „Stiefkind“ im Kreis Euskirchen, da zum einen nicht genug Personal vorhanden ist, um die Aufstellung der Pläne zügig voranzutreiben, und zum anderen politisch keine Notwendigkeit für die Aufstellung der Pläne gesehen wird. Zudem wird der Plan an sich – bei einer durchschnittlichen Aufstellungszeit von 7 bis 8 Jahren – als zu unflexibel eingeschätzt, sodass er als Informationsgrundlage zur Festlegung und Umsetzung von dringenden Naturschutzmaßnahmen nicht zu gebrauchen ist.

##### *Eingriffsregelung*

Wenn es für den Verursacher nicht möglich ist, Ersatzmaßnahmen durchzuführen, wird ein Ersatzgeld erhoben, das sich nach den Herstellungskosten bemisst. Unterhalb gewisser Bagatellmargen wird von keinem Eingriff ausgegangen. Die Bilanzierung wird anhand unterschiedlicher Verfahren – je nach Einzelfall geeignet – von der ULB selbst vorgenommen.

Im Rahmen der Bauleitplanung wird die ULB an der Eingriffsregelung nur als Träger öffentlicher Belange beteiligt, sodass sie für die Naturschutzarbeit der ULB nur eine untergeordnete Rolle spielt. Allerdings hat die ULB zusammen mit den kreisangehörigen Gemeinden ein Ersatzflächenkonzept entwickelt, sodass die Maßnahmen gebündelt und somit naturschutzfachlich möglichst sinnvoll umgesetzt werden können.

#### *Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen / Kreiskulturlandschaftsprogramm*

Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen werden über das Kreiskulturlandschaftsprogramm abgewickelt. Alle Landesnaturschutzprogramme bis auf das Ackerrandstreifenprogramm sind im Kreiskulturlandschaftsprogramm integriert. Hierbei übernimmt die Biologische Station des Kreises Euskirchen die Vertragsvorbereitung, die Betreuung der Landwirte sowie die Kontrolle der Ausführung. Derzeit bestehen 500 Verträge mit Landwirten.

Der Kreis Euskirchen gilt nach Aussagen der Interviewpartner als Vorreiter im Vertragsnaturschutz. 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.

#### *Unterstützung der Biologischen Station*

Der Kreis Euskirchen unterstützt die Biologische Station mit einem finanziellen Eigenanteil von 20 % (freiwillige Leistung). Die Zusammenarbeit von ULB und Biologischer Station funktioniert reibungslos und wird von beiden Seiten als sehr fruchtbar und unkompliziert beschrieben.

#### *Naturschutzprojekt Ahr 2000*

Dieses freiwillige Projekt wird mit Unterstützung des BfN durchgeführt. Ziele sind der Erhalt und die Pflege des gesamtstaatlich repräsentativen Gebietes der Ahr.

#### *Grundstücksankäufe*

Weiterhin werden z.B. im Rahmen von Projekten (s.o. Ahr 2000 oder für das sog. „Tälerprojekt“, das von der Biologischen Station durchgeführt wird) und innerhalb des Vertragsnaturschutzes Grundstücke angekauft. Dabei war der Kreis teilweise mit eigenen Haushaltsmitteln beteiligt (neben der NRW-Stiftung und dem Land NRW). Mittlerweile kauft der Kreis aufgrund beschränkter Ressourcen keine Grundstücke mehr aus Eigenmitteln.

#### ***Zur Haushaltsanalyse***

Naturschutzausgaben im Kreis Euskirchen beziehen sich hauptsächlich auf Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen – was den Stellenwert des Vertragsnaturschutzes auch finanziell belegt. Weiterhin zu nennen sind Ausgaben für das Projekt Ahr 2000, die einen Anteil von gut 7% an den Gesamtausgaben für Natur-

schutz einnehmen. Die Naturschutzausgaben insgesamt machen einen Anteil von 0,45% am Gesamthaushaltungsvolumen des Kreises Euskirchen aus. Pro Einwohner belaufen sich die Ausgaben somit auf 9,34 DM. Diese Werte können aufgrund der solide Datengrundlage als verlässlich eingestuft werden. In struktureller Hinsicht ist auf die hohe Bedeutung der Personalkosten hinzuweisen, die rund die Hälfte der gesamten Naturschutzausgaben des Landkreises betragen.

### ***Fazit/Einschätzung***

Als Haupterfolg wird die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen über den Vertragsnaturschutz angesehen, wobei der Kreis Euskirchen hierbei nach Auskunft der Interviewpartner eine Vorreiterrolle in Nordrhein-Westfalen innehat. In diesem Zusammenhang wird die Zusammenarbeit mit der Biologischen Station als sehr fruchtbar und förderlich für die Akzeptanz des Naturschutzes gelobt, da aufgrund der Bürgernähe der Station Vorbehalte von Bewirtschaftern naturschutzfachlich interessanter Flächen gegenüber dem Naturschutz abgebaut werden konnten. Das wichtigste Instrument, das dem Kreis zur Verfügung steht – und nach Ansicht der Gesprächspartner das wirkungsvollste der aktuellen Naturschutzinstrumente überhaupt – ist der Vertragsnaturschutz, der in Form des Kreiskulturlandschaftsprogramms zusammen mit der Biologischen Station abgewickelt wird.

### **3.3.2.3 Fallbeispiel 3: Gemeinde Nettersheim**

Die Gemeinde Nettersheim gehört zum Kreis Euskirchen. Sie besteht aus elf Einzeldörfern mit insgesamt ca. 7700 Einwohnern. In den letzten Jahren war ein Einwohnerzuzug zu verzeichnen.

In der Eifel gelegen, bestehen enge Verflechtungen zwischen Nettersheim und dem Ballungsraum Köln. Nettersheim besitzt einen Auspendlersaldo von 75 % (Arbeitsplätze im Verdichtungsraum) und bildet im Gegenzug Erholungsgebiet für den Raum Köln. Das Gemeindegebiet selbst ist bis auf ein Gewerbegebiet in Zingsheim ländlich geprägt: Die Landwirtschaftsfläche umfasst ca. 53 % der Fläche; zudem existiert ein relativ hoher Waldanteil (40 % des Gebietes). Die Höhenverteilung geht von 300 - 590 m ü.NN.

Nettersheim liegt in der Kalkeifel und verfügt über eine hochwertige Naturlandschaft mit seltenen Biotopen. Im Naturschutz sehr engagiert, erhielt Nettersheim schon viele Auszeichnungen, darunter 1991 und 1993 den 1. Platz und 1995, 1996 und 1998 den 2. Platz im Kommunalwettbewerb „Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz“ der Deutschen Umwelthilfe, weiterhin diverse Preise für Engagement im Naturschutz, umweltverträglichen Tourismus und dem Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“.

Somit wurde also mit der Gemeinde Nettersheim bewusst – als Ausnahme – ein Positivbeispiel für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ausgewählt. Hierbei stellte sich vor allem – neben der Frage der Finanzierung der Maßnahmen – auch die Frage nach der Motivation für ein so weitgehendes Engagement im Naturschutz.

Folgende Aufgaben wurden betrachtet: Bauleitplanung und Eingriffsregelung als Pflichtaufgabe sowie eine Reihe freiwilliger Leistungen, die die Gemeinde erbringt.

Interviewpartner waren der Gemeindedirektor von Nettersheim sowie ein Mitarbeiter der Stadtkämmerei<sup>65</sup>.

### ***Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen***

#### *Bauleitplanung und Eingriffsregelung*

Der baulichen Entwicklung der Gemeinde Nettersheim sind durch die landes- bzw. regionalplanerischen Vorgaben – der Gebietsentwicklungsplan schreibt weitgehend Gebiete zum Schutz der Natur und zur Erholung sowie Quellschutzgebiete fest –, aber auch durch die Topographie enge Grenzen gesetzt.

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, sondern im Gegenteil den Ausgleich aufgrund der Wertsteigerung der Gebiete in naturschutzfachlicher Hinsicht noch verteuern – was sich bei der Ansiedlung von Betrieben durchaus als hinderlich erweisen kann.

Einen erheblich größeren Stellenwert als diese Pflichtaufgaben nehmen in der Naturschutzarbeit 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.

#### *Unterstützung von Naturschutzzentrum<sup>66</sup> und Biologischer Station*

Sowohl Naturschutzzentrum als auch Biologische Station wurden von der Gemeinde Gebäude zur Verfügung gestellt bzw. bei den Baumaßnahmen unterstützt. Weiterhin existiert eine von der Gemeinde finanzierte museale und wissenschaftliche Einrichtung zu den Themen Naturschutz, Geologie, Paläontologie, Archäologie.

---

<sup>65</sup> Dieser wurde nur schriftlich befragt.

<sup>66</sup> Das 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 (450.000 DM).

### *Jugendgästehaus*

Die zum Jugendgästehaus umgebaute Grundschule wird derzeit erweitert und beherbergt v.a. Schulklassen, die im Naturschutzzentrum Kurse belegen. Es ist bereits jetzt für die nächsten zwei Jahre ausgebucht. Erwirtschaftete Überschüsse fließen in das Naturschutzzentrum.

### *Kulturlandschaftsprogramm*

Mit Hilfe des Kreiskulturlandschaftsprogramms (Eigenanteil Nettersheim 50.000 DM pro Jahr) werden die Landschafts- und Naturschutzgebiete in der Gemeinde gepflegt.

### *„Ökokarte“*

Diese ökologische Bewertungskarte wurde von Mitarbeitern der Uni Bonn erstellt. Über ein Jahr wurde eine Beobachtung und flächendeckende Bewertung des Gemeindegebietes vorgenommen (Finanzierung über Gemeinde und NRW-Stiftung). Die Fortschreibung erfolgt regelmäßig. 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.

### *„Unser Dorf soll schöner werden“*

Jedes zur Gemeinde Nettersheim gehörige Dorf wird jedes Jahr für diesen Wettbewerb angemeldet. Im Rahmen des Wettbewerbs werden z.B. Pflanzaktionen durchgeführt: Staudenfluren aus heimischen, dorftypischen Stauden, die die Anwohner selbst – unter Anleitung – pflanzen und pflegen. Das Pflanzmaterial wird von der Gemeinde gestellt.

### *Grunderwerb für Schutzgebiete*

Grund wird und wurde in bescheidenem Maße von der Gemeinde selbst erworben (z.B. via Landtausch in Flurbereinigungsverfahren), ansonsten vom Kreis, dem Land oder der NRW-Stiftung. Bei der Auswahl der Flächen wird die „Ökokarte“ herangezogen.

### *Öffentlichkeitsarbeit*

Nettersheim bezeichnet sich selbst als „Naturerlebnisdorf“ und tritt damit nach außen auf. Neben Broschüren und vielfältigem anderen Infomaterial wurde eine Internetseite eingerichtet. Unter anderem durch diese offensive Arbeit herrscht in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz der Aktionen, Programme etc.

### *Grünflächenpflege, Wald*

Das Gemeindegebiet von Nettersheim ist zu 40 % bewaldet, wovon ein Großteil in kommunalem Besitz ist. 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 eher auf Wirtschaftlichkeitsaspekte achten müssen.

### *Haushaltsanalyse*

Das besondere Engagement der Gemeinde Nettersheim für den Naturschutz 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 100 DM pro Jahr. Davon entfallen über 50% auf Ausgaben für den Betrieb des Naturschutzzentrums. Etwa ein Drittel der Mittel werden für die Grünflächenpflege aufgewandt. 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 erbracht. Als Erfolg schätzen die Gesprächspartner ein, dass das weitreichende Engagement der Gemeinde im Naturschutz von der Bevölkerung mitgetragen wird. Die Bewohner sind stolz auf ihre Gemeinde und erbringen viele Maßnahmen in Eigenleistung. Als Problem wird dagegen die fehlende Honorierung des Naturschutzes von öffentlicher Seite genannt: Die Gemeinde Nettersheim erhält – zumindest von staatlicher Seite – keine Gegenleistung für die hohen Ausgaben zur Bereitstellung von intakter Landschaft<sup>67</sup>.

## **3.3.3 Niedersachsen**

### **3.3.3.1 Fallbeispiel 1: Landkreis Osnabrück**

Das Osnabrücker Land ist durch langgestreckte Gebirgszüge (nördlicher Teutoburger Wald, Wiehengebirge, Osnabrücker Bergland), landwirtschaftliche Flächen und Waldgebiete geprägt. Neben der landwirtschaftlichen Nutzung zählen Teile des Landkreises Osnabrück zu den industriellen Verdichtungsräumen Niedersachsens (produzierendes Gewerbe, u.a. Produktion von Landmaschinen). Durch die Mittelgebirge werden einige Räume auch touristisch genutzt (u.a. Naturpark Nördlicher Teutoburger Wald - Wiehengebirge).

Als Landkreis nimmt er die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde wahr: Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne, Flächen- und Objektschutz (Ausweisung von LSG und ND), Eingriffsregelung, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Weiterhin können sonstige freiwillige Leistungen erbracht werden. Befragt wurden Vertreter der UNB sowie ein Controller.

---

<sup>67</sup> Die Gemeinde Nettersheim erhält keine finanzielle Kompensation für die Leistungen, die sie in Form von intakter Landschaft auch für Dritte erbringt (z.B. durch Finanzausgleich), nichtsdestotrotz lohnt sich das Naturschutzengagement in touristischer Hinsicht (z.B. Attraktion von Besuchern) sowie durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im Naturschutzzentrum und Jugendgästehaus.

## *Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen*

### *Landschaftsrahmenplanung*

Der Landschaftsrahmenplan des Landkreises datiert von 1993 und wurde von einem Landschaftsplanungsbüro in enger Kooperation mit der UNB erstellt. Erstellungsdauer waren ca. 5 Jahre; der Plan wurde vom Landkreis finanziert (Kosten ca. 1 Mio. DM). Die Karten liegen digital vor. Der Plan wird als sehr wertvoll für die Arbeit der UNB eingeschätzt, da er eine wichtige Informationsgrundlage darstellt. Kritikpunkt ist allerdings die Unverbindlichkeit der Landschaftsplanung in Niedersachsen, sodass die dargestellten Maßnahmen der Pläne nur unzureichend umgesetzt werden. Das nordrhein-westfälische, verbindliche Modell wird daher vorgezogen.

### *Schutzgebiete*

Ungefähr 1 % der Landkreisfläche sind NSG, ca. 38 % LSG; hinzu kommen 168 Naturdenkmäler und 680 gesetzlich geschützte Biotop nach § 28a NNatG. Für diese Schutzgebiete wurde ein Verzeichnis nach § 31 NNatG teilweise durch Mitarbeiter der UNB, teilweise durch Büros erstellt. Die Unterschutzstellung wird als wichtiger Beitrag zur Dauersicherung wertvoller Flächen gewertet – allerdings ist die Ausweisung neuer Schutzgebiete regelmäßig mit Widerständen verbunden, da die Eigentümer bzw. Bewirtschafter Einschränkungen befürchten. Der für solche Einschränkungen gewährte Erschwernisausgleich für NSG wird vom Land über die Ämter für Agrarstruktur (AfA) ausgezahlt. Diese Struktur ist nach Aussagen der UNB für das Image des Naturschutzes psychologisch „unglücklich“, da die positiven Seiten von Schutzgebieten (Gelder) mit dem AfA, die negativen (Einschränkungen, Eingriff in Verfügungsrechte) jedoch nur mit dem Naturschutz verbunden werden.

Spezielle EU-Förderinstrumente für Schutzgebiete (z.B. Kofinanzierung bei LIFE) scheitern häufig an nicht bereitgestellten Landesmitteln.

Die Unterhaltung von Schutzgebieten wird zunehmend problematischer, da die vormals im Rahmen der Sozialpflichtigkeit tolerierbaren Eingriffe mehr und mehr zurückgenommen werden, sodass mittlerweile Einschränkungen entschädigungspflichtig werden, die vorher tolerierbar waren. Auf diese Weise kommen neue finanzielle Hindernisse für die Ausweisung und Erhaltung von Schutzgebieten hinzu.

### *Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen*

Es existieren drei Naturschutzprogramme des Landkreises Osnabrück (z.B. für Gewässerrandstreifen), die vom Landkreis z.T. aus Haushaltsmitteln, zunehmend jedoch über die Naturschutzstiftung (s.u.) finanziert werden.

### *Eingriffsregelung*

Für die Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung wurde von der UNB das sog. „Osnabrücker Modell“ entwickelt, das fast alle Gemeinden des Landkreises und darüber hinaus andere Gemeinden aus Niedersachsen anwenden. Mit Hilfe dieses Bilanzierungsverfahrens kann die Eingriffsregelung relativ problemlos abgewickelt werden.

Im Außenbereich wird der Landkreis entweder über Stellungnahmen oder federführend tätig. Insgesamt gibt es ca. 1000 Verfahren im Jahr; für 1999 voraussichtlich sogar 2250 Stellungnahmen. Angesichts der zumeist nur geringen Wirksamkeit der Stellungnahmen, die nur einen Abwägungsbelang darstellen, erscheint der Personalaufwand unverhältnismäßig hoch, daher wäre ein größere Bedeutung der Stellungnahmen nötig – denn prinzipiell wird die Eingriffsregelung als wichtiges Instrument zur Reduzierung der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft gewertet.

#### *Naturschutzstiftung*

Der Landkreis Osnabrück gründete bereits 1991 eine Naturschutzstiftung, die ein Stiftungskapital von derzeit 6,4 Mio. DM besitzt. Die Geschäftsführung erfolgt durch einen Mitarbeiter der Kreisverwaltung, der vom Kuratorium auf Vorschlag des Oberkreisdirektors bestellt wird (z. Zt. ein Mitarbeiter der UNB). Aus den Zinserträgen des Vermögens (ca. 250.000 DM pro Jahr) 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. Nachteil ist die möglicherweise daraus resultierende Kürzung der Haushaltsmittel für diese Maßnahmen.

#### *Naturpark Nördlicher Teutoburger Wald – Wiehengebirge e. V.*

Der Naturpark-Verein wurde 1995 zur Koordinierung der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen gegründet. Ziel sind der Erhalt und die Pflege der Landschaft als Erholungsgebiet. Er finanziert sich durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Zuweisungen des Landkreises. Durch die Bildung des Vereins ist eine wesentlich reibungslosere Koordination der unterschiedlichen Beteiligten und ihrer Interessen möglich.

#### *Umweltbildung*

Im Landkreis Osnabrück und seiner Umgebung existiert das dichteste Netz Niedersachsens an Umweltbildungsstätten für Schulkinder (ARGOS).

Weiterhin wird ein zur EXPO 2000 ein „Erlebnispark Boden“ eingerichtet, der laut Broschüre zum Boddenpark „Erstaunliches, Interessantes, Faszinierendes und vor allem Wissenswertes über die Welt unter unseren Füßen zeigen will“.

#### ***Zur Haushaltsanalyse***

Im Landkreis Osnabrück werden ca. 0,5 % des Haushalts für Naturschutzmaßnahmen ausgegeben. Dies entspricht einem Betrag von 10,52 DM je Einwohner. Diese Angaben können aufgrund der sehr detaillierten Datenbasis als verlässlich angesehen werden. Ein Großteil der Ausgaben wird für die Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft sowie die Ausführung sonstiger freiwilliger Aufgaben aufgewendet. Die weiteren Ausgaben entfallen auf eigene Programme, Naturschutzstiftung und Naturpark. Die höchste quantitative Bedeutung der einzelnen Ausgabearten haben die Personalausgaben. Sie zeichnen für etwa zwei Drittel der Gesamtausgaben verantwortlich.

### ***Fazit/Einschätzung***

Als ein großes Problem wird von den Gesprächspartnern die zunehmende Loslösung von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums angesehen: Leistungen, die früher freiwillig von den Eigentümern übernommen wurden, werden zunehmend entschädigungspflichtig, was durch Gerichtsurteile unterstützt wird. Auf diese Weise können z.B. Pflegemaßnahmen nur noch kostenpflichtig von der öffentlichen Hand durchgeführt werden. Diese Einschränkung mindert die Bedeutung des Instrumentes (Neu-)Ausweisung von Schutzgebieten erheblich.

Die Eingriffsregelung wird prinzipiell als wichtiges Instrument gewertet. Allerdings wird bemängelt, dass mit hohem Personalaufwand Stellungnahmen erstellt werden, die jedoch nur als Abwägungsbelang dienen. Hier müsste eine Aufwertung erfolgen, die den Einsatz der Personalressourcen entsprechend würdigt.

Der Landschaftsrahmenplan dient als wichtigste Informationsgrundlage der täglichen Arbeit; allerdings würden es die Gesprächspartner begrüßen, wenn die Festsetzungen verbindlichen Charakter hätten.

Als Erfolg wird die Einsatzbereitschaft der jungen, engagierten Mitarbeiter der UNB gewertet, sodass freiwillige Projekte (z.B. Bodenpark) initiiert werden können.

#### **3.3.3.2 Fallbeispiel 2: Stadt Georgsmarienhütte**

Die Stadt Georgsmarienhütte (32.909 Einwohner) gehört zum Landkreis Osnabrück und liegt in unmittelbarer Nähe zur Stadt Osnabrück. Wie die Nachsilbe „-hütte“ bereits schließen lässt, handelt es sich um eine (Alt)Industrieregion (Kohle-, Erz- und Kalkabbau). Dennoch hält die Nachfrage nach Bauland in Georgsmarienhütte – wie auch in den anderen kreisangehörigen Gemeinden – seit ca. 1986 unvermindert an, sodass nur etwa 60-70 % der Nachfrage befriedigt werden können.

Als Stadt hat Georgsmarienhütte als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis Bauleitplanung und Eingriffsregelung zu erfüllen. Weiterhin werden freiwillige Leistungen im Bereich Naturschutz erfüllt.

Interviewpartner waren Vertreter aus dem Umwelt- sowie dem Stadtplanungsamt.

#### ***Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen***

##### ***Bauleitplanung und Eingriffsregelung***

Da für Siedlungstätigkeit ökologisch weniger wertvolle Gebiete gewählt werden, bestehen Konflikte zwischen Naturschutz und Siedlung eher bei bereits angesiedelten Gebäuden (Industrie in der Düteau). Bei der Neuausweisung von Bauland wird auf „ökologische“ Festsetzungen wie Bepflanzung, Solaranlagen, Versiegelungshöchstgrenzen etc. geachtet.

Nach Angaben der Interviewpartner funktioniert die Abarbeitung der Eingriffsregelung reibungslos; der Ablauf ist in der Verwaltung etabliert und auch die Zusammenarbeit mit Investoren ist gut. Bereits 1990 hat die Stadt Georgsmarienhütte für 500.000 DM einen Flächenpool gekauft, in dem Ausgleichsmaßnahmen realisiert werden können. Sonstige Kompensationsmaßnahmen werden in feuchten Bachtälern umge-

setzt. An Ersatzflächen herrscht kein Mangel, im Gegenteil möchten die Landwirte gern ihre in den Feuchtbereichen gelegenen Flächen verkaufen oder gegen andere tauschen.

Die Bilanzierung der Eingriffe nach Osnabrücker Modell wird zumeist via Grünordnungsplänen / Grünbegleitplänen von Büros ermittelt.

Nach Einschätzung der zuständigen Bearbeiter ist die Eingriffsregelung ein sehr gutes Instrument, um angesichts der angespannten Haushaltslage Naturschutzmaßnahmen realisieren zu können. Durch das gute Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Investoren sowie die zügige Abarbeitung ohne Kosten für die Stadt ist die Eingriffsregelung auch bei den Politikern akzeptiert.

### *Landschaftsplanung*

Der Landschaftsplan wurde 1986 durch ein Büro aufgestellt; die Kosten betragen damals 60.000 DM. Der Plan wird nicht aktualisiert, da er eher als Hintergrundinformation genutzt wird. Für aktuelle Daten wird der sehr detaillierte LRP des Landkreises hinzugezogen. Der Landschaftsplan selbst wird in der vorliegenden Form als unwichtig eingestuft, zumal einige Festlegungen, z.B. die so genannten „Siedlungsbegrenzungslinien“ zur Einschränkung der Siedlungsflächen, willkürlich und subjektiv scheinen und daher nicht nachvollziehbar sind. Das Instrument Landschaftsplanung an sich wird als praktische Hintergrundinformation gewertet.

Grünordnungspläne werden für Bebauungspläne u.a. zur Abarbeitung der Eingriffsregelung aufgestellt und vollständig umgesetzt.

### *Schutzgebiete*

Früher wurden Grundstücksankäufe für Schutzgebiete getätigt, wofür heute das Geld fehlt. Nutzungseinschränkungen sind entschädigungspflichtig, was ein Hindernis bei der Ausweisung darstellt.

### *Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen*

Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen werden teilweise über die Eingriffsregelung erbracht, teilweise über den Haushalt finanziert, wobei gern Private zur Umsetzung konkreter Maßnahmen eingesetzt werden (Vertragsnaturschutz). Für die Düteau existiert ein Pflege- und Entwicklungsplan. Einige Maßnahmen werden mit Hilfe von ABM oder Jugendlichen aus einem *Projekt* namens „*Arbeit und Lernen*“ umgesetzt.

### ***Zur Haushaltsanalyse***

Die Stadt Georgsmarienhütte verausgabte 1999 je Bürger 17,76 DM für den Naturschutz. In Relation zu den gesamten Haushaltsausgaben bedeutet dies einen Anteil von 0,63%. Gut zwei Drittel der Ausgaben entfallen auf die städtischen Grünflächen (Pflege und sonstige Unterhaltung sowie Personal). Die für Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne (z.B. Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen) zur Verfügung stehenden Mittel belaufen sich auf 22.000 DM im Jahr 1999. In struktureller Betrachtung der Naturschutzausgaben zeigt sich auch in diesem Fall wieder die Bedeutung der Personalkosten, deren Anteil an den Naturschutzausgaben deutlich die 50%-Quote überschreiten.

### ***Fazit/Einschätzung***

Als ein großes Problem werden von den Interviewpartnern die fehlenden Haushaltsmittel für Naturschutzmaßnahmen angesehen. Die einzige Möglichkeit, größere Maßnahmen umzusetzen, besteht aktuell in der Anwendung der Eingriffsregelung, die aufgrund des jahrelangen eingespielten (Verwaltungs-)Ablaufes reibungslos und effektiv abgewickelt werden kann.

Vertragsnaturschutz wird prinzipiell gern angewandt, da flexibel und effizient, allerdings nimmt er aufgrund der Haushaltslage nur einen untergeordneten Stellenwert ein. Auch die Landschaftsplanung ist eher von untergeordneter Relevanz, was allerdings nach Meinung der Gesprächspartner zum Teil im Instrument an sich begründet liegt: Mangelnde Verbindlichkeit begründet ein Dasein als Hintergrundinformation.

#### **3.3.3.3 Fallbeispiel 3: Stadt Hildesheim**

Die Stadt Hildesheim liegt ca. 25 km südlich von der Landeshauptstadt Hannover und somit noch in ihrem Einzugsbereich. Die Stadt hat rund 106.000 Einwohner und war bis zur kommunalen Gebietsreform kreisfreie Stadt. Hildesheim ist Gewerbe- und Industriestandort, der durch die Planung und bereits teilweise Realisierung eines der größten Industrie- und Gewerbegebiete Niedersachsens erheblich vergrößert wird. Auch soll in naher Zukunft mit Nachbargemeinden ein gemeinsames Wohngebiet geplant und realisiert werden.

Aufgrund der hochwertigen Bördeböden (Hildesheimer Börde) ist das Umland von Hildesheim dagegen hauptsächlich durch landwirtschaftliche Nutzung geprägt. Auch gute Waldstandorte sind wegen der hohen Bodenqualität zu finden.

Die Stadt Hildesheim könnte als große selbständige Stadt auf Antrag die Untere Naturschutzbehörde bekommen, was sie aber, im Gegensatz z.B. zu Hameln, bisher nicht getan hat. Es müssten dazu entsprechende finanzielle und personelle Kapazitäten nachgewiesen werden – die aber nicht aufgebracht werden können und sollen. Folgende Aufgaben wurden daher betrachtet: Bauleitplanung und Eingriffsregelung als Pflichtaufgabe sowie freiwillige Leistungen wie Landschaftsplanung, Grünflächen etc.

Interviewpartner waren Vertreter der Stadt aus dem Grünflächen- und Stadtplanungsamt sowie zur Komplettierung eine Vertreterin der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises. Hinsichtlich des Kommunalwaldes wurde der Leiter des Niedersächsischen Forstamtes Diekholzen befragt.

### ***Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen***

#### ***Bauleitplanung und Eingriffsregelung***

Die Nachfrage nach Bauland für Einfamilienhäuser ist auch in Hildesheim ungebrochen, sodass eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden angedacht ist. Praktiziert wird die Zusammenarbeit bereits bei der Planung und Entwicklung des mit 450 ha größten Gewerbegebiets Niedersachsens, dem „Gewerbepark Giesen – Harsum – Hildesheim“. Ein regionales Raumordnungsprogramm, das der Siedlungstätigkeit

Vorgaben machen könnte, gibt es bislang nicht – womit der Landkreis Hildesheim zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews der einzige Kreis in Niedersachsen ohne regionalplanerische Vorgaben ist.

Die Eingriffsregelung wird im Rahmen der Bauleitplanung i.d.R. nur sehr eingeschränkt abgearbeitet; viele Eingriffe werden „weggewogen“. Hierbei ist auch relevant, welches Kompensationsmodell gewählt wird: das Osnabrücker Modell oder das nach Aussagen eines Gesprächspartners „gemeindefreundlichere“ Modell des Niedersächsischen Landkreistages.

### *Landschaftsplanung*

Momentan wird ein Landschaftsplan erarbeitet, der zur Unterstützung der Baulandausweisung herangezogen werden soll. (Daher wird der Landschaftsplan von Kreditinstituten gesponsert.) Es ist beabsichtigt, Baulandpotenziale in ökologisch weniger wertvollen Gebieten auszuloten, was zum einen der Schonung wertvollerer Bereiche und zum anderen der möglichst niedrigen Bemessung von Ausgleichskosten dient.

Für Bebauungspläne werden Grünordnungspläne aufgestellt.

### *Grünflächen und Wald*

Die Intensität und Art der Pflege wird auf die Nutzung abgestimmt. Zur Rationalisierung der Grünflächenpflege wurde der bisher aus mehreren Einzelbetriebshöfen bestehende Bauhof der Stadt zentral zusammengelegt. Allerdings bleibt nach Ansicht der Vertreter des Grünflächenamtes im Zuge der Rationalisierung die fachmännische Pflege auf der Strecke, da an die Stelle gärtnerischen Wissens und somit individueller Pflege maschinelle Standardbearbeitung getreten ist. Durch die Zusammenlegung der vormals selbständigen Einzelreviere und den Einsatz der Arbeitskräfte im gesamten Stadtgebiet entstehen zudem zum einen längere Anfahrtswege und zum anderen bleibt die Identifizierung der Mitarbeiter mit „ihrem“ Gebiet aus.

Die Waldbewirtschaftung wurde an das Niedersächsische Forstamt Diekholzen abgetreten, da diese wirtschaftlicher arbeiten können als die Gemeinde. Die Grundsätze der Bewirtschaftung richten sich nach der niedersächsischen Richtlinie „Langfristige ökologischen Waldbewirtschaftung“ (LÖWE). Nach Angaben des Niedersächsischen Forstamtes verursacht die ökologische Bewirtschaftung von Wäldern nur in der Umbauphase zum naturnäheren Forst erhöhte Kosten, da die Gewinne ausbleiben. Allerdings ist danach mit höheren Erträgen aufgrund stabilerer Bestände und niedrigeren Pflege- und Pflanzkosten (Nutzen der Naturverjüngung, weniger Mäuseschäden, Verzicht auf Einzäunung) zu rechnen, sodass sich die ökologische Umstellung trägt.

### *GLB-Satzung*

Es existiert eine differenzierte Satzung für geschützte Landschaftsbestandteile, in der Art der Biotope und Flurstück bezeichnet sind. Eine generelle Baumschutzsatzung, wie zunächst geplant, ist vom Rat der Stadt nicht angenommen worden. Die Handhabung der Satzung im Verwaltungsalltag ist aufgrund der Komplexität (Vielzahl unterschiedlicher Schutzgegenstände) allerdings schwierig.

## *Programme*

Es existiert ein Baumpflanzprogramm zur Begrünung bereits fertiggestellter Quartiere sowie Programme zur Bepflanzung von Seitenräumen der Forstwirtschaftswege und zur Pflanzung von Feldhecken, wobei die beiden letzteren allerdings finanziell nur eine äußerst geringen Stellenwert ausmachen (jeweils 5000 DM).

## ***Zur Haushaltsanalyse***

Die Naturschutzausgaben der Stadt Hildesheim werden fast ausschließlich für Grünflächen aufgewendet (38,46 DM pro Einwohner und Jahr – entspricht einem prozentualen Anteil von 0,74 % an den Gesamtausgaben der Stadt); Naturschutz im engeren Sinne wird bis auf zwei Pflanzprogramme (s.o. Hecken und Forstwege) nicht betrieben. Großprojekte wurden im Untersuchungszeitraum nicht durchgeführt, sodass die ermittelten Größenordnungen als repräsentativ für ein durchschnittliches Haushaltsjahr gelten können.

## ***Fazit/Einschätzung***

Nach Auffassung der Interviewpartner verhindert Prioritätensetzung auf andere, wirtschaftliche Belange häufig die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen: Bisher wurde z.B. bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die Eingriffsregelung nur in begrenztem Maße angewandt. Mittlerweile wurde ein Landschaftsplan aufgestellt, der explizit zur Auslotung von Baulandpotenzialen dient, sodass auf diese Weise ökologisch weniger wertvolle Flächen für Siedlungstätigkeit verwandt werden können.

### **3.3.4 Sachsen-Anhalt**

#### **3.3.4.1 Fallbeispiel 1: Magdeburg**

Die Stadt Magdeburg ist Landeshauptstadt Sachsen-Anhalts (rund 245.500 Einwohner). Die umgebende Landschaft ist aufgrund der guten Böden (Magdeburger Börde) ackerbaulich geprägt. Magdeburg selbst war in der DDR wichtiger Standpunkt der Schwerindustrie und ist heute infolge ihres Zusammenbruchs von hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Zum Auffangen der freigesetzten Arbeitskräfte wurden drei Beschäftigungsgesellschaften gegründet, von denen noch zwei bestehen.

Das Magdeburger Stadtgebiet umfasst auf ostelbischer Seite einige Überflutungsgebiete, die auch vom Naturschutzstandpunkt interessant sind. Weiterhin existieren historische Parks im Stadtinnern. 1999 beherbergt Magdeburg zudem die Bundesgartenschau (BUGA '99).

Seit der Wende sind im Umweltschutzbereich v.a. bezogen auf Luft- und Wasserverunreinigungen große Fortschritte gemacht worden, was aber vor allem durch die Schließung von Fabriken bedingt ist. Im Bereich der Grün- und Freiflächen hingegen sind aufgrund von Baumaßnahmen und der damit verbundenen Versiegelung und Flächenzerschneidung Rückschritte zu verzeichnen.

Als kreisfreie Stadt nimmt Magdeburg die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde wahr: Aufstellung des Landschaftsrahmenplans, Flächen- und Objektschutz, Eingriffsregelung, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Hinzu kommen die Aufgaben bzw. Leistungen als Gemeinde: Bauleitplanung und Eingriffs-

regelung, Unterhaltung und Neubau von innerstädtischen Grünflächen sowie sonstige freiwillige Leistungen (als UNB und als Gemeinde).

Befragte Ämter sind das Umweltamt (gleichzeitig untere Naturschutzbehörde), das Grünflächenamt, das Stadtplanungsamt und die Kämmerei.

### ***Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen als ULB***

#### *Landschaftsplanung*

Die Erstellung des Landschaftsrahmenplans (LRP) wurde 1992 als Modellvorhaben des Landes begonnen. Daher wurden die Kosten (ca. 100.000 DM) zu fast 100 % vom Land getragen, sodass Magdeburg selbst nur einen symbolischen Beitrag zu leisten hatte. Beauftragt wurde ein ansässiges Planungsbüro. Der LRP wird vom Umweltamt als gut zu handhaben und als wichtige Informationsgrundlage für die Maßnahmenfestlegung und Festlegung schutzwürdiger Gebiete eingeschätzt.

#### *Schutzgebiete*

Die Ausweisung von Schutzgebieten erfolgt eher im Osten der Stadt, da dieser als potenzielles Überschwemmungsgebiet weniger dicht bebaut ist.

#### *Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen*

Die Pflege des „Landschaftsgrüns“ übernimmt das Grünflächenamt der Stadt. Die Maßnahmen werden u.a. durch den Landschaftsrahmenplan vorgegeben.

Bezüglich Vertragsnaturschutz-Maßnahmen der EU werden von der UNB Maßnahmevorschläge und die Begutachtung übernommen. Es wurde beklagt, dass einerseits die Beantragung der Maßnahmen für die Bewirtschafter zunehmend komplizierter werde („Papierkrieg“) und andererseits bisher bewährte Förderatbestände wie Beweidung der Deiche aus der Förderung herausgenommen werden.

#### *Eingriffsregelung im Außenbereich*

Die Eingriffsregelung im Außenbereich unterliegt einer einzelfallbezogenen Anwendung. Hauptaufgabenbereich des Umweltamtes ist momentan allerdings die Bearbeitung der Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung (s.u.).

### ***Aufgaben und freiwillige Leistungen als Gemeinde***

#### *Bauleitplanung und Eingriffsregelung*

Derzeit gibt es 140-150 bereits fertiggestellte bzw. in Aufstellung befindliche Bebauungspläne sowie einige Vorhaben- und Erschließungspläne, wovon bisher aber nur wenige rechtskräftig sind.

Momentan diskutiert die Verwaltung über eine adäquate Abarbeitung der Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung: Es wurde eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der verschiedenen beteiligten Ämter

eingrichtet, die u.a. über die Einführung einer Kostenerstattungssatzung nach § 135 a-c BauGB und einen Flächenpool berät. Derzeit sind die Zuständigkeiten der einzelnen Ämter noch nicht klar definiert, was die Bearbeitung erschwert. Weiterer Problemfaktor ist die Flächenkonkurrenz: Es werden lieber Grundstücke für andere, ökonomisch gewinnbringende Nutzungen (Baugebiete) als für Ausgleichs- oder sonstige Freiflächen zur Verfügung gestellt.

Die Bilanzierung erfolgt über ein vom Stadtplanungsamt entwickeltes Modell („Magdeburger Modell“). Bisher hatte Magdeburg im Vergleich zu den umgebenden Gemeinden eine Vorreiterrolle bzgl. der Abarbeitung der Eingriffsregelung und anderen Festsetzungen in den Bebauungsplänen inne, was sich allerdings in der letzten Zeit zum Schlechteren gewandelt hat. Es existieren sogar Bestrebungen, sämtliche Festsetzungen über öffentliches Grün aus den Plänen herauszuhalten, damit die Stadt nicht für Pflegekosten aufkommen muss.

### *Grünflächen*

Seit April 1999 erfolgte eine Ausgliederung des Grünflächenamtes als Eigenbetrieb („Magdeburger Stadtgartenbetrieb“), der jedoch bisher noch nicht privatwirtschaftlich geführt wird: Der Etat ist beim Liegenschaftsamt und dem Tiefbauamt als Auftraggeber eingestellt, sodass in erster Linie eine Verlagerung der Mittel und noch keine Einsparung stattgefunden hat. Erklärtes Ziel der Ausgliederung ist mittel- bis langfristig eine Kostensenkung und Flexibilisierung des Betriebes.

Die Pflege der Grünflächen (insgesamt 1400 ha) wird von den Mitarbeitern des Stadtgartenbetriebes durchgeführt, sowohl die der innerstädtischer Flächen als auch des so genannten „Landschaftsgrüns“ im Außenbereich. Als Handlungsanweisung zur Pflegeintensität wird u.a. ein eigens erstelltes Freiflächen-nutzungskonzept herangezogen; für die historischen Parks existieren zusätzlich Pflege- und Entwicklungspläne.

Die „ökologische“ Pflege von Flächen, die je nach Nutzungsart vorgenommen wird, ist teurer als die „normale“ Intensivpflege, obwohl weniger Schnittvorgänge durchzuführen sind: Da das Mähgut nicht auf der Fläche verbleiben kann, sondern entsorgt werden muss und der Stadt keine eigenen Kompostplätze zur Verfügung stehen, muss das Schnittgut kostenpflichtig entsorgt werden.

### *Sonstiges*

Weiterhin verfügt die Stadt über eine *Baumschutzsatzung und ein Baumkataster*. Für jeden gefälltten Baum muss im Verhältnis 2:1 oder 3:1 nachgepflanzt werden – entweder auf dem betreffenden Grundstück oder auf einem angezeigten Pflanzort. Diese Satzung wird als sehr wirksam hervorgehoben.

*Öffentlichkeitsarbeit* erfolgt z.B. durch Broschüren, Veranstaltungen (z.B. „Landschaftstag“) oder die Aktion „ein Baum für Magdeburg“, in der Sponsoren die Patenschaft für einen Straßenbaum übernehmen können. Auch die Öffentlichkeitsarbeit hat nach Angaben der Gesprächspartner eine positive Außenwirkung und trägt zur Akzeptanzförderung bei.

1999 findet als *Sonderprojekt* die *BUGA '99* statt, für die ehemalige Militärfelder östlich der Elbe umgenutzt werden.

### ***Zur Haushaltsanalyse***

Die Naturschutzausgaben in Magdeburg beziehen sich hauptsächlich auf die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen (Parks und Landschaftsgrün). Bereits in der DDR hatten die Grünflächen einen hohen Stellenwert inne; so besitzt die Stadt Magdeburg zur Pflanzenproduktion eine eigene Gärtnerei. Gut 1% des Gesamthaushalts wird für den Naturschutz, d.h. hauptsächlich die Grünflächenpflege, verwendet. Je Bürger bedeutet dies Ausgaben in Höhe von gut 58 DM. Die Ausgaben des Umweltamtes sind verglichen mit denen des Grünflächenamtes sehr gering. Der Hauptanteil liegt beim Personal; für Maßnahmen ist nur wenig Geld eingestellt – wobei nicht zu vergessen ist, dass das sog. Landschaftsgrün vom Grünflächenamt gepflegt wird.

### ***Fazit/Einschätzung***

Als Hauptproblem in Magdeburg sehen die Gesprächspartner neben Flächenkonkurrenzen die momentan unklaren Verwaltungskompetenzen der einzelnen Ämter (z.B. Eingriffsregelung) und daraus resultierende Kompetenzenkonkurrenz und einzelne Animositäten. Weiterhin wurde generell die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit des bestehenden Instrumentariums beklagt: Es gebe eine Vielzahl unterschiedlicher Pläne – die durchaus sinnvoll seien – doch die Umsetzung sei wegen fehlender Rechtsverbindlichkeit nicht gewährleistet. Zudem sei es möglich, Ausnahmegenehmigungen von höheren Stellen (Bezirksregierung) zu erhalten, obwohl die Stadt Magdeburg anders entschieden habe.

#### **3.3.4.2 Fallbeispiel 2: Landkreis Schönebeck**

Der Landkreis Schönebeck grenzt unmittelbar südlich an das Magdeburger Stadtgebiet. Der Landkreis ist eher ländlich geprägt mit teilweise sehr guten Ackerstandorten in der Magdeburger Börde. Bedingt durch die Zusammenlegung der Schläge in der DDR sind immer noch riesige zusammenhängende Felder vorhanden. Die Landschaft ist bis auf einige strukturierte Endmoränenhügelkuppen und das Überschwemmungsgebiet an Elbe und Saale ausgeräumt. Der Naturraum wird durch große Verkehrsstrassen – besonders die neue BAB-Verbindung Magdeburg-Halle – zerschnitten. Dennoch besitzt der Landkreis noch eine recht gute Artenausstattung (z.B. Milane, Falken, Feldhamster).

Die Stadt Schönebeck war Standort der Schwerindustrie und leidet ebenso wie Magdeburg unter deren Zusammenbruch. Auch hier wurde eine Auffanggesellschaft gegründet (GESAS – Gesellschaft für Sanierung Schönebeck mbH), die unter anderem Projekte im Natur- und Landschaftsbereich realisiert. Die kreisangehörigen Gemeinden fungieren als Projektträger, die GESAS als Maßnahmenträger.

Als Landkreis nimmt Schönebeck die Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörde wahr. Betrachtete Aufgaben sind dementsprechend Landschaftsplanung und Schutzgebietsausweisungen, Eingriffsregelung, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, sonstige freiwillige Leistungen.

Interviewt wurde eine Vertreterin der Unteren Naturschutzbehörde sowie der GESAS und ein Mitarbeiter der Kämmerei<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Dieser wurde nur fernmündlich befragt.

## *Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen*

### *Landschaftsplanung*

Der *Landschaftsrahmenplan* des Landkreises ist 1997 fertiggestellt worden (Beginn 1992). Die Förderung durch das Land betrug 80 % bei Gesamtkosten von 400.000 DM. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgt teilweise über die Eingriffsregelung. Der Landschaftsrahmenplan wird als gut handhabbar und wichtige Informationsgrundlage für die Arbeit eingeschätzt.

Momentan betreibt das Land eine *Biotopverbundplanung*, die allerdings nicht flächendeckend für das Land Sachsen-Anhalt betrieben wird, sondern nur für einige Landkreise, u.a. auch Schönebeck. Hierbei erfolgt eine Zusammenarbeit zwischen Ministerium, LAU und UNB. Die Detaillierung der Planung sollte eigentlich die UNB vornehmen, wozu es allerdings aufgrund fehlender Mittel zumindest momentan nicht kommt.

Beklagt wurde die mangelnde Verbindlichkeit der Planwerke, die somit als reine – zwar wichtige – Informationsgrundlage dienen. In jedem Fall würden jedoch die finanzmittel zur Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen fehlen.

### *Schutzgebiete*

In die Zuständigkeit des Landkreises fallen, auch finanziell, die Kategorien Landschaftsschutzgebiet, Naturdenkmal, Flächennaturdenkmal und gesetzlich geschützte Biotop. Bisher ist eine Fläche (Streuobstwiese) aufgekauft und unter Schutz gestellt worden, weiterer Landkauf wäre aufgrund des finanziellen Engpasses auch nicht leistbar; ebenso wenig wie ggf. anfallende fachgerechte Pflege.

Die Endmoränenhügelkuppen des Kreises sollen als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen werden, was allerdings bei den betroffenen Landwirten auf Widerstand stößt, da sie Einschränkungen ihrer bisherigen Bewirtschaftungspraxis befürchten.

### *Eingriffsregelung*

Der Verursacher muss Text, Karte und Bilanzierung für einen Eingriff erbringen. Basierend auf Biotopverbundplanung und Landschaftsrahmenplan macht auch die UNB Maßnahmenvorschläge (z.B. Heckenpflanzung). Derzeit wird die Eingriffsregelung im großen Stil aufgrund des Neubaus der Autobahn A 14 betrieben: Es laufen vier Flurneuerordnungsverfahren, in denen neben der Neustrukturierung der Eigentumsverhältnisse auch die Eingriffsregelung abgearbeitet wird. Hierbei wird die UNB aber nur beteiligt, da das Verfahren selbst nicht in ihrer Kompetenz liegt.

Die Eingriffsregelung wird von den Gesprächspartnern als das wichtigste Instrument des Naturschutzgesetzes angesehen, da man die Kompensationsmaßnahmen da einsetzen kann, wo sie wirklich effektiv sind. In den Zeiten der Haushaltsmittelknappheit ist sie ohnehin die einzige Möglichkeit, Naturschutzmaßnahmen umzusetzen. Wichtig wäre allerdings eine über Stellungnahmen hinausgehende Beteiligung der Naturschutzbehörden. Auch wären übergeordnete Vorgaben bzgl. der Bilanzierung von Eingriffen hilfreich.

### *Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen*

Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen über Vertragsnaturschutzprogramme werden für die Grünlandpflege (Wiesenbrüterförderung) häufig genutzt. Die formale Abwicklung läuft über das Amt für Flurneuordnung und Landwirtschaft (ALF), die Vereinbarungen über die entsprechenden Maßnahmen sowie Kontrolle über die UNB. Die Finanzierung erfolgt über EU- und Landesmittel, die nach Angaben der UNB allerdings relativ gering im Landeshaushalt bemessen sind.

Für das LSG Mittlere Elbe existiert ein Pflege- und Entwicklungsplan, der mit den Gemeinden und den Landwirten umzusetzen ist.

### *Programme und Aktionen*

Weiterhin wird mit Freiwilligen ein Storchenprogramm durchgeführt (Erfassung, Beringung, Kontrolle, Meldung) und (Nist-)Kästen für Fledermäuse und Schleiereulen angebracht.

Zudem gibt es auf Kreisgebiet ein EU-Projekt „Wetlands“, das vom Land und der EU finanziert wird (Interreg).

### ***Zur Haushaltsanalyse***

Dem Landkreis Schönebeck stehen mit Abstand die wenigsten Mittel für Naturschutz im Vergleich zu den anderen untersuchten Landkreisen zur Verfügung: Im laufenden Haushaltsjahr stehen für Pflegemaßnahmen nur 6000 DM bereit. Daneben bestehen Ausgaben in Höhe von 5000 DM für Artenschutz (hauptsächlich ordnungsrechtliche Aufgaben) und 6000 DM Entschädigung für Naturschutzbeauftragte. Die entscheidende Komponente der Naturschutzausgaben stellen wiederum die Personalkosten dar. In Kennzahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass ganze 0,1% der Ausgaben des Landkreises für die Förderung des Naturschutzes aufgewandt werden. Auch die Pro-Kopf-Ausgabe von 1,47 DM verdeutlicht die herrschende Mittelknappheit

### ***Fazit/Einschätzung***

Das Hauptproblem der Unteren Naturschutzbehörde ist die aktuell desolate Haushaltslage (s.o.): Mit den wenigen der UNB zur Verfügung stehenden Geldern lohnt es kaum, Maßnahmen anzustoßen, da sie niemals fertiggestellt werden können. Auch die personelle Besetzung ist extrem schwach, sodass die Vielzahl der Aufgaben nur unzureichend bewältigt werden kann. Zudem erschweren ständige Gesetzesänderungen und die fehlende Unterstützung der höheren Behörden die Arbeit. Von den zur Verfügung stehenden Instrumenten ist nach Einschätzung eines Gesprächspartners nur die Eingriffsregelung wirklich wirksam – sofern die UNB zuständig ist. Die existierenden Planwerke sind zwar eine wichtige Planungshilfe, ihre Umsetzung wird aber durch mangelnde Verbindlichkeit sowie fehlende finanzielle Mittel erheblich behindertss.

### 3.3.4.3 Fallbeispiel 3: Gemeinde Welsleben

Die Gemeinde Welsleben gehört zum Landkreis Schönebeck. Sie ist Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft<sup>69</sup> Bördeland Biere, die insgesamt ca. 5500 Einwohner zählt, davon Welsleben 1956. Die Gemeinde Welsleben hat eine Flächenausdehnung von ca. 2022 ha, wovon 2000 ha auf Ackerfläche und 22 ha auf Siedlungsbereich entfallen. Die Ackerfläche teilen sich drei Landwirte (ein Wiedereinrichter mit 750 ha, ein Neueinrichter mit 550 ha und der Nachfolger der ehemaligen LPG mit 1000 ha, dessen Fläche nur teilweise auf Gemeindegebiet liegt).

Gemeindeaufgaben im Naturschutz sind Landschaftsplanung, Bauleitplanung und Eingriffsregelung. Hinzu kommen freiwillige Leistungen.

Interviewpartner war der Bürgermeister von Welsleben, der gleichzeitig Vorsitzender der Verwaltungsgemeinschaft ist.

#### *Naturschutzaufgaben und freiwillige Leistungen*

##### *Landschaftsplanung*

Es existiert kein Landschaftsplan, obwohl er eigentlich eine Pflichtaufgabe der Gemeinden ist, da keine kommunalen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, um den erforderlichen Eigenanteil an der Finanzierung aufzubringen.

##### *Bauleitplanung und Eingriffsregelung*

Seit der Wende wurden fünf neue Bebauungspläne aufgestellt, von denen noch nicht alle rechtskräftig sind: Zwei Pläne betreffen Wohngebiete, von denen eines bereits über eine Investor realisiert wird (Ein- und Mehrfamilienhäuser), und drei Gewerbegebiete, von denen eines, das direkt an der Autobahn liegt, die besten Realisierungschancen hat; dieses ist in Vorbereitung. Insgesamt belaufen sich die Neuausweisungen auf 200 ha – bei einer jetzigen Siedlungsgröße von 22 ha –, was auf die große Planungseuphorie und hohen Gewinnerwartungen durch Baulandausweisungen in der unmittelbaren Zeit nach der Wende zurückzuführen ist. Der Interviewpartner gab an, dass heute Planungen in einer solchen Größenordnung nicht mehr in Angriff genommen würden.

Im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung wurde auch die Eingriffsregelung abgearbeitet, wobei die Ausweisung relativ großzügiger Ausgleichsflächen geplant war.

##### *Baumkartierung und Baumschutzsatzung*

Mit finanzieller Hilfe des difu (Deutsches Institut für Urbanistik) wurde 1994 eine Baumkartierung durchgeführt, die heute über ABM aktualisiert und weitergeführt und als wichtige Planungs- und Kontrollhilfe für den Innenbereich geschätzt wird. In einer Baumschutzsatzung wird festgelegt, dass für einen gefälltten Baum ab einem bestimmten Stammumfang zwei neue Bäume nachgepflanzt werden müssen,

---

<sup>69</sup> In Verwaltungsgemeinschaften legen Gemeinden ihre Verwaltung aus Effizienz- und Kostengründen zusammen.

wobei sowohl die zu pflanzende Art als auch der Pflanzort, der ein anderer als der Fällort sein kann, vorgeschrieben werden. Auf diese Weise gelingt es, einen bestimmten Baumbestand innerorts zu erhalten.

### *Dorferneuerung*

1994-1999 wurden Dorferneuerungsmaßnahmen durchgeführt: Es können einmalig über fünf Jahre Landesmittel beantragt werden, die durch einen Eigenanteil zu ergänzen sind. Der Eigenanteil kann – je nach Projektträger – privat oder öffentlich zu leisten sein. Im Rahmen der Dorferneuerung können in sehr begrenztem Maße auch Naturschutzmaßnahmen wie Baumpflanzungen, (ökologische) Neugestaltung von Dorfplätzen und Teichen durchgeführt werden. Auch in Welsleben wurde ein Anteil an Dorferneuerungsmitteln für solche Zwecke genutzt.

### *Grünflächenbau und -pflege*

Die Pflege von Grünflächen kann je nach Zuordnung der Flächen von den Bewohnern selbst oder von ABM-Kräften übernommen werden. Der Neubau von Grünflächen bzw. die Pflanzung von Bäumen wird teilweise im Zuge von Infrastrukturmaßnahmen (Straßenbau) durchgeführt.

### ***Zur Haushaltsanalyse***

Die Gemeinde Welsleben hat bis auf 2000 DM zur Unterhaltung von „Parks“ (so der Haushaltstitel der öffentlichen Grünflächen) keine gesonderten Ausgaben für Naturschutzmaßnahmen zu verzeichnen. Die einzigen Ausgaben, die außerdem für Naturschutz im weiteren Sinne relevant sind, betreffen Infrastrukturmaßnahmen, die vor allem Neubau und Sanierung von Straßen, aber auch Kosten für den Neubau von Grünflächen und die Anpflanzung von Bäumen beinhalten. Es ist allerdings nicht möglich, die Höhe dieser Ausgaben exakt zu beziffern. An Personalkosten existieren Anteile an einer Stelle mit Zuständigkeitsbereich Grünflächen und evtl. Ausgaben für ABM-Kräfte.

### ***Fazit/Einschätzung***

Das Hauptproblem der Gemeinde Welsleben ist laut Gesprächspartner das Fehlen von Haushaltsmitteln zur Realisierung von Naturschutzmaßnahmen, sodass nicht einmal die Pflichtaufgabe Landschaftsplan in Angriff genommen werden kann. Die Berücksichtigung von Grünbelangen bei Infrastrukturmaßnahmen wie Anpflanzen von Straßenbäumen und die Anwendung der Eingriffsregelung sind derzeit die einzigen Möglichkeiten, Naturschutzmaßnahmen umzusetzen.

### **3.3.5 Fazit: Wirkung des aktuellen naturschutzpolitischen Instrumentariums**

Bei der Auswertung der Fallstudien hat sich gezeigt, dass die tatsächliche Anwendung des naturschutzpolitischen „Alltags-“Instrumentariums auf der kommunalen Ebene von verschiedenen Einflussfaktoren abhängt. Die Umsetzung der Instrumente liegt demnach

- a) in der (länderspezifischen) Ausgestaltung des Instrumentes an sich (Vorhandensein und Kombination unterschiedlicher Anreize und Hemmnisse) und

b) im speziellen kommunalen Kontext – dem kommunalpolitischen und institutionellen Hintergrund, der Verfügbarkeit von Ressourcen (personeller und finanzieller Art) sowie der Motivation und Ausbildung der jeweiligen Sachbearbeiter

begründet.

Diese Einflussfaktoren bedingen mehr oder weniger große Handlungsspielräume für die Kommunen, innerhalb derer sie sich zur Umsetzung oder Unterlassung von Naturschutzmaßnahmen entscheiden. Je nach Ausgestaltung und Zusammenwirken können die Faktoren die Umsetzung der Naturschutzmaßnahmen hemmen oder fördern.

Zunächst werden in diesem Abschnitt zusammenfassend die allgemeinen Einflussfaktoren auf die Umsetzung von Naturschutzinstrumenten mit Bezug auf die untersuchten Gebietskörperschaften dargestellt. Vor diesem Hintergrund soll dann anschließend eine Einschätzung der Wirkweise der wichtigsten den Kommunen zur Verfügung stehenden Instrumente getroffen werden. Es ist allerdings an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass aufgrund der geringen Fallstudienzahl *keine Repräsentativität* gegeben ist, sondern lediglich *Tendenzen* aufgezeigt werden können.

### **3.3.5.1 Anreize, Hemmnisse, Einflussfaktoren und Auswirkungen für die Umsetzung**

Welche Anreize und Hemmnisse für die Anwendung bzw. Umsetzung einzelner naturschutzpolitischer Instrumente bestehen? Neben der dem Instrument innewohnenden Anreizstruktur – erzeugt durch die (länderspezifische) Ausgestaltung – haben sich in der empirischen Phase spezielle Einflussfaktoren, die sich aus dem kommunalen Kontext ergeben, als maßgeblich für die Umsetzung der Naturschutzaufgaben bzw. Anwendung der einzelnen Instrumente herausgestellt.

#### **3.3.5.1.1 (Länderspezifische) Ausgestaltung des Instruments**

Anreize und Hemmnisse bei der Umsetzung naturschutzpolitischer Instrumente können zum einen in ihrer konkreten länderspezifischen Ausgestaltung begründet sein: Da Naturschutz Ländersache ist, ergeben sich bei den einzelnen Instrumenten mehr oder weniger große Unterschiede in Anwendung und Ausgestaltung (Anreizkombinationen und Hemmnisse), die sich auf ihre jeweilige Umsetzung auswirken können.

Ein Anreiz zur Umsetzung von Instrumenten liegt im *gesetzlichen Zwang*, d.h. einer Aufstellungs- oder Umsetzungspflicht, begründet. Allerdings stehen dem als Hemmnis oftmals mangelnde Sanktionen bei Nichtausführung gegenüber. Wenn also ein pflichtmäßiges Instrument von der entsprechenden Gebietskörperschaft nicht angewandt wird, hat sie im Allgemeinen keine Sanktionen zu erwarten, auch wenn rein rechtlich diese Möglichkeit besteht.

Weiterhin kann die Umsetzung eines Instrumentes durch die Wahl der Durchführungsebene beeinflusst werden (*hierarchischer Zwang*). Der nächsthöheren Verwaltungsebene steht der „Druck der Hierarchie“ in Form von Weisungsbefugnis zur Verfügung.

*Finanzielle Anreize* können zum einen direkt – Bezuschussung der Umsetzung durch Landes-, Bundes- oder EU-Mittel – oder indirekt durch Einsparungen bei der Anwendung wirken.

Auch die unkomplizierte, flexible *Handhabung des Instrumentes* selbst, Transparenz und Nachvollziehbarkeit erleichtern seine Anwendung erheblich. Weiterhin wichtig ist der am Aufwand gemessene Erfolg der Maßnahmen: Mit geringem Aufwand erzielte gute naturschutzfachliche Resultate lassen ein Instrument attraktiv erscheinen.

Die länderspezifische Ausgestaltung der Instrumente (Einbindung finanzieller und gesetzlicher Anreize) kann also eine unterschiedliche Effizienz in der Umsetzung bedingen. Unterschiede lassen sich auch beim Vergleich alte – neue Länder feststellen: So sind z. B. aufgrund der geringeren Erfahrung mit dem neu eingeführten Planungssystem häufig die Belange von Natur und Landschaft von der kommunalen Ebene der neuen Länder nicht berücksichtigt worden. Zudem wurden Beschleunigungsinstrumentarien geschaffen, die eine möglichst zügige Baulandausweisung anvisierten, sodass viele Kommunen einen übermäßig hohen Anteil an Baugebieten ausgewiesen haben.

### **3.3.5.1.2 Verfügbarkeit von Ressourcen**

Ein sehr wichtiger Faktor, der die Umsetzung von Naturschutzinstrumenten beeinflusst, ist die Verfügbarkeit von Ressourcen in der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft. Momentan wird allgemein eine sehr angespannte Haushaltslage beklagt, die sich besonders negativ auf die Umsetzung freiwilliger Aufgaben – zu denen auch die meisten Naturschutzaufgaben gehören – auswirkt.

Gemessen am Gesamthaushalt der untersuchten Kommunen ist der Anteil des Naturschutzetats als gering zu beziffern: Die ermittelten Werte schwanken zwischen 0,1 und 1,1 % am Gesamthaushalt (einziger Ausreißer mit über 3 % ist die Gemeinde Nettersheim). Der größte Teil der Ausgaben fällt zumeist im Personalbereich an: Da die Unteren Naturschutzbehörden (angesiedelt in Kreis oder kreisfreier Stadt) zahlreiche ordnungsbehördliche Aufgaben auszuführen haben, wird viel Personal für die Erarbeitung von Stellungnahmen oder Abwicklung naturschutzrechtlicher Verfahren benötigt.

Die tatsächliche Ausführung von Pflege- und Entwicklungsarbeiten, ein weiterer beachtenswerter Posten in den Haushalten, wird zumeist an Unternehmen oder im Rahmen von Vertragsnaturschutz an andere Private vergeben. Somit obliegt den Behörden hier neben der Finanzierung noch die Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle von Aufträgen (dies gilt auch für die Ämter der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, wie Grünflächenamt). Je nach der Höhe zur Verfügung stehender Gelder kann die Übernahme des Pflegemanagements unterschiedliche Intensität erreichen. Allerdings spielt neben der finanziellen Ausstattung an sich auch die Größe sowie die Naturraumausstattung der betroffenen Gebietskörperschaft eine Rolle bei der Bemessung der Gelder: Je pflegeintensiver und größer die vorhandenen Biotoptypen, desto mehr Geld müsste für Pflegeausgaben eingesetzt werden.

In den Städten betreffen die Ausgaben fast ausschließlich die Unterhaltung von Grünflächen, was zum einen durch die Art der städtischen Freiflächen, zum anderen durch die Aufgabenstruktur bedingt ist. Freiwillige Mehrausgaben für Naturschutzmaßnahmen auch außerhalb der Grünflächenpflege sind eher selten anzutreffen, was zum Großteil an der beschränkten allgemeinen Haushaltslage (s.u.) und der Setzung anderer Prioritäten als Naturschutz liegen dürfte. Generell unterliegt die Berücksichtigung der Naturschutzaufgaben hinsichtlich ihrer Ausstattung mit Finanzmitteln bis auf wenige Ausnahmen einer hohen kommunalen Eigenbestimmtheit.

Fast alle der befragten Kommunen hatten in den letzten Jahren eine Kürzung ihrer Budgets zu verzeichnen. Anhaltende Mittelknappheit in den öffentlichen Haushalten hat auch – teilweise sogar erheblich – die Mittel für Naturschutz betroffen. Die aktuelle personelle und finanzielle Ausstattung der ausführenden Behörden lässt sich zum Teil darauf zurückführen, wann sie eingerichtet wurden: Vor zehn Jahren wurde Naturschutz ein höherer Stellenwert beigemessen, sodass auch entsprechend höhere Geldmittel und mehr Personal als heute bereitgestellt wurden.

Effizienz-/Erfolgskontrollen können momentan mangels ausreichender personeller Ausstattung nicht oder nur unzureichend durchgeführt werden, so dass z.B. Pflanzauflagen oder Ausgleichsmaßnahmen teilweise nur sehr begrenzt oder gar nicht ausgeführt werden. Nur wenn Sanktionen bei Nichteinhaltung von Auflagen drohen, kommt es auch zur Umsetzung.

Aufgrund höherer Flexibilität und größerer Einsparpotenziale wird zunehmend die Umsetzung konkreter Maßnahmen auf Dritte verlagert (Vereine, Verbände, Landwirte etc.) bzw. verwaltungsintern nach neuen Organisationsformen gesucht. So wurde z.B. das Magdeburger Grünflächenamt als Eigenbetrieb (Magdeburger Stadtgartenbetrieb) ausgegliedert.

In Hildesheim bspw. soll durch eine Konzentration von Geld- und Sachmitteln und Mitarbeitern auf einen zentralen Unterhaltungsdienst statt wie bisher verteilt auf verschiedene Bezirksbauhöfe effizientere Arbeit geleistet werden. Laut einem Mitarbeiter des Grünflächenamtes haben die Einsparungen und Umstrukturierungen jedoch Qualitätseinbußen, z.B. in der Pflege, zur Folge: statt gärtnerischem Fachwissen bei Gestaltung, Schnitt etc. dominiert maschineller Formschnitt.

Weiterhin lässt sich beobachten, dass die Kreativität der Mitarbeiter in Bezug auf die Erschließung von Geldquellen sowie Ausweichen auf flexiblere und kostengünstige Alternativen zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen generell sehr hoch ist – und häufig durch die Mittelkürzung der vergangenen Jahre noch verstärkt wurde:

- Aus Ersparnisgründen werden häufig Verträge mit Privaten abgeschlossen: Es ist für die Kommune günstiger, z.B. einen Landwirt für die Pflege zu bezahlen, als eigene Mitarbeiter und Maschinen zu unterhalten.
- Der Landkreis Osnabrück gründete bereits 1991 eine Naturschutzstiftung, die ein Stiftungskapital von derzeit 6,4 Mio. DM besitzt (jährliche Zinserträge, die für Maßnahmen eingesetzt werden können, belaufen sich auf 250.000 DM. Aus den Zinserträgen des Vermögens werden Maßnahmen zum Erhalt der heimischen Kulturlandschaft, z.B. Umweltvorsorge und -bildung, Ankauf und Pflege ökologisch wertvoller Flächen, Naturschutzprogramme etc., gefördert. So ist zum einen die Durchführung von Pflegemaßnahmen langfristig gesichert, zum anderen umgeht man unflexible Vorgaben.
- Zur Realisierung von Naturschutzmaßnahmen wird oft auf die Hilfe von Vereinen und Verbänden zurückgegriffen, die ggf. einen Zuschuss aus dem kommunalen Haushalt erhalten (so Stadt Dortmund). Auch ABM-Kräfte oder Zivildienstleistende werden als günstige Arbeitskräfte eingesetzt.
- In Georgsmarienhütte besteht eine Initiative „Arbeit und Lernen“, ein Projekt zur Ausbildung von Jugendlichen im Bereich Naturschutz, das zu 80 % vom Land und zu 20 % von der Kommune getragen wird. Mit Hilfe dieser Jugendlichen werden z.B. Bäche renaturiert oder Bäume gepflanzt. Die gleichen Arbeiten von städtischen Angestellten erledigen zu lassen, wäre erheblich kostenaufwendig.

ger. Nach Einschätzung der Mitarbeiter in Georgsmarienhütte könnten durch vermehrte Zuschüsse für die Kommune Anreize gesetzt werden, mehr Naturschutzmaßnahmen umzusetzen.

- Besonders beliebt sind Naturschutzmaßnahmen, die nichts kosten. Daher wird in einigen Kommunen die Eingriffsregelung als einzige Chance gesehen, angesichts sinkender Budgets überhaupt noch Naturschutzmaßnahmen umzusetzen. Bei einer konsequenten Anwendung des Verursacherprinzips können die Verwaltungskosten (vorbereitende Planung, Ausschreibung etc.) nach HOAI abgerechnet und dem Verursacher angelastet werden. Diese Möglichkeit wird allerdings noch nicht von allen Kommunen genutzt. Die Anwendung der Eingriffsregelung ist nicht in jeder befragten Gebietskörperschaft begrüßt worden: Je nach Lage im Raum (einige Gemeinden außerhalb der Ballungsgebiete befürchten eine Abschreckung der Investoren durch Umsetzung der Eingriffsregelung), politischem Hintergrund (s.u.), Ämterzugehörigkeit der Mitarbeiter konnte die Behandlung der Eingriffsregelung variieren.

Ein schwerwiegendes Problem bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ist die mangelnde Flächenverfügbarkeit. Da für Grundstücksankäufe häufig keine Mittel bereitstehen oder das Liegenschaftsamt die Flächen lieber für lukrativere Verkäufe (Bauland) aufspart, fehlen oftmals geeignete Flächen, um Naturschutzmaßnahmen umzusetzen. So verfügt die Stadt Dortmund bspw. zwar über für Naturschutzmaßnahmen zweckgebunden einzusetzende Ersatzgelder (Eingriffsregelung), doch fehlen geeignete Flächen.

Die Nicht-Verfügbarkeit von Flächen scheint insgesamt eine der zentralen Schwierigkeiten in der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen zu sein: Andere Nutzungsmöglichkeiten sind für eine Gemeinde ungleich gewinnbringender als die Erhaltung einer Freifläche für die Belange von Natur und Landschaft. So lässt sich erklären, dass viele Anreize, die zwar für die Naturschutzverwaltung intern für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen bestehen, ins Leere laufen, wenn bezogen auf die Gesamtkommune die Nutzung als Naturschutzfläche nicht „gewinnbringend“ erscheint.

### ***3.3.5.1.3 Motivation und Ausbildung der Bearbeiter***

Zum Ausnutzen von Handlungsspielräumen innerhalb der vorgegebenen Instrumente oder zur Umsetzung freiwilliger Leistungen in einer Kommune muss ein Nutzen erkannt werden. Häufig ist die intrinsische Motivation der Mitarbeiter bzw. der Verantwortlichen, die Natur als „Wert an sich“ zu erhalten, für das Ausloten von Spielräumen ausschlaggebend.

Die Gemeinde Nettersheim (Kreis Euskirchen) erreichte 1991 und 93 den ersten, 1995 und 96 den zweiten Platz im Kommunalwettbewerb „Bundessieger Naturschutz“ sowie zahlreiche andere Auszeichnungen im Umweltbereich. Dies ist nicht zuletzt dem Engagement einzelner Gemeindeglieder (Politik, Verwaltung, Bevölkerung) zu verdanken, die sich persönlich für die Realisierung von Naturschutzmaßnahmen einsetzen sowie Andere zum Mitmachen motivieren.

So beherbergt Nettersheim die Biologische Station des Kreises Euskirchen und das Naturschutzzentrum Eifel, für die die Gemeinde jeweils die Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt hat. Es werden jedes Jahr „Naturschutzwochen“ durchgeführt, die u.a. Vorträge, Veranstaltungen, Pflanzaktionen mit den Einwohnern umfassen. Mit Hilfe von Diplomanden der Uni Bonn wurde eine „ökologische Bewertungskarte“ der Gemeinde Nettersheim erstellt, die das Gemeindegebiet nach ökologisch wertvollen und weniger wertvol-

len Flächen differenziert. Herausgestellte naturschutzwürdige Flächen wurden z.B. mittels laufender Flurneuordnungsverfahren in kommunalen Besitz gebracht. Nettersheim besitzt zudem den einzigen genehmigten Landschaftsplan des Kreises Euskirchen.

Anhand dieser Beispiele lässt sich ablesen, dass das Engagement weit über die kommunalen Pflichtaufgaben hinausgeht. Neben intrinsischen Motiven könnten auch touristische Motive (Steigerung der landschaftlichen Attraktivität für Erholungssuchende) eine Rolle spielen, wobei der Fremdenverkehr allerdings aufgrund der Nähe zum Ballungsgebiet (Köln) eher auf Naherholung beschränkt ist und daher aktuell keine große Einnahmequelle darstellt.

Auch in anderen befragten Körperschaften ist überdurchschnittliches Engagement der Naturschutzmitarbeiter beim Ausnutzen der instrumentellen Handlungsspielräume oder dem Erschließen von Geldquellen zu verzeichnen; z.B. im Landkreis Osnabrück: Einrichten der Naturschutzstiftung (hier auch: Flexibilisierung, Vermeiden bürokratischer Hindernisse), eines Naturparks und eines EXPO-Parks zum Thema Boden.

Wichtiger Aspekt in Bezug auf Handlungsspielräume ist die gesetzlich geforderte Abwägung der Belange von Natur und Landschaft gegenüber anderen Belangen (wirtschaftlich, sozial etc., vgl. z.B. § 1 (6) BauGB). Werden andere Belange als nutzenstiftender angesehen (Anlage von Gewerbegebieten als Einkommensquelle), unterliegen ökologische Aspekte. Der Ausgang der Abwägung ist auch vor dem Hintergrund der Ausbildung der Sachbearbeiter zu sehen, die die Abwägung für den Ratsbeschluss vorbereiten. Ein Mitarbeiter mit Ausbildungshintergrund Naturschutz und Landschaftspflege wird andere Handlungsbedarfe erkennen als ein Kollege mit technischer Ausbildung. Allerdings ist das Engagement der einzelnen Mitarbeiter oder Verantwortlichen immer im Rahmen ihrer Kompetenzen und äußerlichen Restriktionen durch z.B. budgetäre und personelle Zwänge zu sehen.

#### **3.3.5.1.4 Kommunalpolitischer und institutioneller Hintergrund / Aufgabenorganisation**

Der gesetzliche Rahmen für den Naturschutz wird auf Bundesebene erstellt. Die Ausgestaltung des Bundesnaturschutzgesetzes sowie die Bereitstellung von Fördermitteln ist eng von der aktuellen politischen Stellung des Themas Naturschutz abhängig. Ähnliches gilt für die Landesebene (Bereitstellung von Fördermitteln für landeseigene Naturschutzprogramme, Landschaftsplanung etc.).

Der kommunalen Ebene obliegt die tatsächliche *Ausführung* der gesetzlichen Vorgaben. Innerhalb der vorgegebenen Handlungsspielräume und besonders in Hinblick auf die kommunale Planungshoheit kann die Gemeinde daher zum größten Teil selbst bestimmen, wie sie die ihr zur Verfügung stehenden Naturschutzinstrumente handhabt – allerdings ist hier der zumeist geringe finanzielle Handlungsspielraum zu bedenken (s.o.). Durch politischen Rückhalt kann ein hohes Maß an Naturschutzmaßnahmen umgesetzt werden. Ohne Akzeptanz des Naturschutzes durch die Lokalpolitiker hingegen werden Abwägungs- und Ermessensspielräume, Ratsbeschlüsse etc. zuungunsten der Belange von Natur und Landschaft genutzt, wie das folgende Beispiel verdeutlicht:

Die Ausgestaltung der Eingriffsregelung nach dem 1998 in Kraft getretenen BauROG bedingt eine größere Handlungsfreiheit der Kommunen in Bezug auf das Ausmaß der Kompensation, da die Eingriffsregelung nunmehr als Abwägungsbelang in die Abwägung nach § 1 (6) BauGB eingestellt wird (§ 1a

BauGB). Die Handlungsfreiheit ist um so größer, da Bebauungspläne mittlerweile nicht mehr von der höheren Behörde genehmigt werden müssen, sofern sie aus einem genehmigten Flächennutzungsplan entwickelt werden. Nach Vertretern des Städtetags sowie Unteren Naturschutzbehörden ist seit der Einführung des Gesetzes in vielen Gemeinden eine deutliche Verschlechterung der Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft eingetreten. Denn die konsequente Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung (und auch darüber hinaus) kann den wirtschaftlichen Interessen der Kommunen zuwiderlaufen: Durch die Festsetzung hochwertiger Kompensationsmaßnahmen wird das Vergrämen von Investoren gefürchtet. Bei einer hochwertigen Naturraumausstattung – z.B. entstanden durch die Umsetzung eines Landschaftsplanes – sind zudem höhere Ausgleichsmaßnahmen zu erbringen als in Kommunen, die weniger wertvolle Flächen besitzen. Im Naturschutz engagierte Kommunen können so für ihr Engagement „bestraft“ werden, wenn z.B. mangels verfügbaren Baulandes Gewerbeansiedlungen o.ä. Verdienstmöglichkeiten verloren gehen (Opportunitätskosten).

Kommunen, in denen die Eingriffsregelung bereits seit längerer Zeit fest in den Verwaltungsablauf eingebunden ist, haben jedoch eine derartige Verschlechterung bei der Umsetzung wie oben beschrieben nicht zu verzeichnen: So z.B. die Städte Georgsmarienhütte und Dortmund, in denen eine arbeitsteilige Bearbeitung der Eingriffsregelung (jeweils Umweltamt, Stadtplanungsamt) erfolgreich praktiziert wird. Zusätzlich zur Kompensation durch die Eingriffsregelung wird in Dortmund eine „ökologische Kompensation im Verhältnis 1:1 (Bereitstellung einer gleich großen Ausgleichsfläche)“ geleistet. Als weitere Besonderheit Dortmunds ist die im Bebauungsplanverfahren fest integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung zu nennen.

Somit werden in den Verwaltungsablauf reibungslos integrierte, bewährte Verfahren akzeptiert: Zwar sind Naturschutzaufgaben in jeder Kommune anders verteilt (Zuständigkeit verschiedener Ämter). Doch muss diese Aufgabenzersplitterung nicht notwendigerweise eine unzureichende Aufgabenerfüllung bedingen, wenn die Kooperation der Ämter untereinander reibungslos verläuft. Es gilt jedoch auch der Umkehrschluss: Bei Kompetenzengerangel innerhalb der Verwaltung und ungeklärter Zuständigkeit kann die Umsetzung von Naturschutzaufgaben stark gestört werden. Bei Neueinführung von Naturschutzinstrumentarien muss zudem die Verzögerung durch den Einbau in den Verwaltungsalltag berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Beeinflussbarkeit der Ausführung von Naturschutzaufgaben durch gegenläufige Prioritäten spielt die Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Verwaltungsebenen eine Rolle. Nimmt eine Stadt z.B. gleichzeitig die Funktion der unteren Naturschutzbehörde wahr, kann ihre Arbeit u.U. leichter beeinflusst werden, als wenn die Behörde außerhalb der Stadt auf Landkreisebene angesiedelt ist. Stärker noch zeigt sich diese Dependenz bei der Aufgabenverteilung zwischen Kreis- und Bezirksebene: Regionalplanung in Niedersachsen wird von den Kreisen getragen und gilt allgemein als relativ durchsetzungsschwach: es werden nur die Vorgaben gemacht, die die Kreise bzw. die kreisangehörigen Gemeinden auch aus eigenem Antrieb erfüllen wollen; anders NRW, wo die Bezirksregierungen eine relativ starke Stellung innehaben.

### 3.3.5.2 Analyse einzelner Instrumente

Im Folgenden werden die naturschutzpolitischen Aufgaben und Instrumente, die den Gebietskörperschaften gegenwärtig zur Verfügung stehen, einzeln auf ihre Anreizstruktur untersucht<sup>70</sup>. Es wird abgeprüft, welche der o. g. Anreize existieren und welche Hemmnisse der Umsetzung ggf. entgegenstehen (s. Abschnitt 3.3.5.1.1), wobei, soweit möglich, eine Einschätzung der Umsetzungshäufigkeit / -wahrscheinlichkeit bzw. der Wirkweise der aktuellen Instrumentes erfolgt. Hierzu werden Erkenntnisse der empirischen Untersuchungen hinzugezogen. Es lassen sich allerdings nur Tendenzaussagen bzgl. der Wirkung einzelner Anreize treffen, da die tatsächliche Anwendung eines Instrumentes stark vom oben geschilderten kommunalen Kontext abhängig ist.

#### 3.3.5.2.1 Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung ist ein Beispiel für ein Instrument, das in Inhalt und Anwendung stark der Länderautonomie unterliegt. Für die vorliegende Untersuchung sind bzw. waren in erster Linie die Landschaftspläne und teilweise auch die Landschaftsrahmenpläne interessant, soweit sie für die kommunale Ebene aufgestellt wurden.

##### *Nordrhein-Westfalen*

In Nordrhein-Westfalen ist die Aufstellung und Umsetzung von Landschaftsplänen seit 1975 eine Pflichtaufgabe der Kreise und kreisfreien Städte. Die Kosten werden jeweils bis zu 80 % vom Land getragen. Zusätzlicher finanzieller Anreiz zur Realisierung der Landschaftspläne ist eine höhere Förderung von solchen Maßnahmen, die innerhalb des Plangebietes realisiert werden. Doch trotz der gesetzlichen Pflicht (§ 16 LG NW) und der finanziellen Förderung existieren z.B. auch in den untersuchten Gebietskörperschaften noch nicht flächendeckend Landschaftspläne.

Zur Aufstellung eines Landschaftsplanes wird in Nordrhein-Westfalen ein Verfahren angestrengt, das – im Ablauf ähnlich dem des Bebauungsplanverfahrens – einen Aufstellungsbeschluss erfordert. Ohne die erforderliche politische Mehrheit wird demnach kein Landschaftsplan aufgestellt. Da keine Sanktionsmaßnahmen gegen säumige Kommunen vollzogen werden – obwohl sie theoretisch möglich wären – bleibt die Nichtaufstellung folgenlos. Wenn also eine Kommune in der Aufstellung eines Landschaftsplanes keinen unmittelbaren Nutzen sieht (unabhängig von der eigentlich gesetzlichen Verpflichtung), wird die Aufstellung des Planes nicht befürwortet. Gründe für diese Ablehnung liegen nach Auskunft der Interviewpartner zum einen in den anfallenden Folgekosten zur Realisierung des Planes, zum anderen in der Einschränkung der Handlungsfreiheit der Kommune (Festlegung von Schutzgebieten, zu erfüllenden Maßnahmen etc.).

---

<sup>70</sup> Bei den meisten Instrumenten bestehen länderspezifische Unterschiede bzgl. der Ausgestaltung. Sollte dies signifikant andere Anreizsetzungen beinhalten (z.B. gesetzliche Verpflichtung oder Vorhandensein finanzieller Anreize im einen, aber Abwesenheit derselben im anderen Bundesland), wird das Instrument für die jeweiligen Länder extra vorgestellt. Ansonsten erfolgt eine zusammenfassende Behandlung

So herrscht in Nordrhein-Westfalen in den befragten Kommunen geteilte Meinung über die Wirksamkeit der Landschaftspläne<sup>71</sup>. Als *Umsetzungsinstrument* konkreter Maßnahmen (Anpflanzungen, Pflegemaßnahmen o.ä.) sei der Landschaftsplan angesichts einer Aufstellungszeit von durchschnittlich 8 Jahren zu schwerfällig. Auch bedeute die Rechtsverbindlichkeit nicht gleichzeitig die vollständige Umsetzung der angegebenen Maßnahmen, da die Kosten für die Realisierung (obschon durch das Land bis zu 80 % unterstützt) den Kommunen oftmals zu hoch erscheinen. Doch immerhin werden Schutzgebiete festgesetzt und dargestellte Maßnahmen im Lauf der Zeit (zumindest teilweise) verwirklicht, was nach Ansicht der Gesprächspartner zumindest mehr als in anderen Ländern ist, in denen die Inhalte der Landschaftspläne erst durch Sekundärintegration rechtskräftig werden. Als *Informationsinstrument* hingegen wird der Landschaftsplan zumeist geschätzt, wenn auch beklagt wird, dass aufgrund unzureichender Fortschreibungen (Turnus zu groß, da zu teuer) die Aktualität leidet.

Mittlerweile existieren in Nordrhein-Westfalen sogar Strömungen zur Abschaffung des rechtsverbindlichen Landschaftsplans (z.B. Landkreistag). In einigen Kreisen wird dies de facto bereits praktiziert: In den Kreisen Borken und Soest beinhalten die Landschaftspläne keine konkreten Maßnahmenfestlegungen mehr, sondern nur noch die Beschreibung von Suchräumen. Dies bedeutet zwar eine Flexibilisierung des Instrumentes Landschaftsplan, doch gleichzeitig einen faktischen Abschied von der rechtsverbindlichen Festsetzung der Maßnahmen.

### *Niedersachsen*

In Niedersachsen besteht keine Aufstellungspflicht für Landschaftspläne<sup>72</sup>. Sie sind nur aufzustellen, soweit erforderlich (vgl. § 6 NNatG). Auch werden keinerlei Fördermittel durch das Land bereitgestellt. Dennoch besitzen alle Untersuchungskommunen Landschaftspläne als Arbeits- bzw. Informationsgrundlage. In den befragten Landkreisen wird der Landschaftsrahmenplan als unabdingbares Hilfsmittel charakterisiert (Inventar, Maßnahmenfestlegung etc.). Der Landschaftsplan für die Stadt Hildesheim wurde explizit zur Auslotung von Baulandpotenzialen aufgestellt, d.h. es wurden ökologisch weniger wertvolle Flächen gesucht, um die Eingriffe und somit die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung möglichst gering zu halten.

Da in Niedersachsen Landschafts(rahmen)pläne reinen Gutachten-Charakter besitzen und nur durch die Übernahme in die verbindliche Gesamtplanung Rechtswirkung entfalten (Sekundärintegration), dienen sie in der Praxis – wenn nicht mit einem konkreten Anwendungszweck aufgestellt, wie oben beschrieben, – eher als Hintergrundinformation, während Landschaftspläne in NRW als Satzung für den Außenbereich rechtsverbindlich werden (s.o.) und deshalb dieses Modell von den meisten niedersächsischen Interviewpartnern favorisiert wurde. Denn die Rechtsverbindlichkeit garantiere die Umsetzung zumindest zum Teil, während die Empfehlungen des niedersächsischen Landschaftsplanes nicht beachtet werden müssen. Allerdings handelte es sich bei diesen Gesprächspartnern um Naturschutzfachleute – nicht um die politischen Entscheidungsträger. Für diese gilt: Ein rechtsverbindlicher Plan bedeutet eine langfristige Festlegung der Verwendung der Gemeindeflächen und wird somit eher abgelehnt (s.o. Modell NRW).

---

<sup>71</sup> Auch die Autorin WERKING-RADTKE (1996) kommt im Rahmen einer Effizienzkontrolle zu dem Schluss, dass auch nach 20 Jahren noch keine überzeugende Bilanz der Landschaftsplanung gezogen werden kann.

## *Sachsen-Anhalt*

Die Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen ist eine Pflichtaufgabe der Kreise und kreisfreien Städte; die Aufstellung von Landschaftsplänen Pflichtaufgabe für die Gemeinden.

Die Erstaufstellung der Pläne kann bis zum 31.12.2003 (vgl. § 4 (4) NatSchG LSA) finanziell gefördert werden. Der Regelsatz beträgt 50 % der förderfähigen Aufwendungen, ein Fördersatz von 70 % besteht im Bereich geplanter, bedeutender überörtlicher Vorhaben wie Bundesautobahnen oder -wasserstraßen sowie gemeinsamer Planaufstellung von Gebietskörperschaften (Verwaltungsgemeinschaften) im selben Naturraum. Mit einer 90%igen Förderung werden – als absolute Ausnahmefälle – Modellprojekte bedacht.

Während Landschaftsrahmenpläne für Sachsen-Anhalt fast flächendeckend vorhanden sind (alle Landkreise bis auf einen haben LRP aufgestellt), können sich viele Gemeinden die Aufstellung eines Landschaftsplanes nicht leisten, da sie den finanziellen Eigenanteil aufgrund angespannter Haushaltslage nicht aufbringen können. In den befragten Gebietskörperschaften wurde der Landschafts(rahmen)plan – bei Vorhandensein – jeweils als wichtiges Grundlagensinstrument für die tägliche Arbeit beschrieben.

Die Pläne (LRP wie LP) werden wie das niedersächsische Modell (das sachsen-anhaltinische System ist an das niedersächsische angelehnt) erst durch Übernahme der Inhalte in die Gesamtplanung verbindlich, sodass bei der Abwägung wichtige Inhalte verloren gehen können. Zudem bedeutet auch die Umsetzung der im Landschaftsplan vorgeschlagenen Maßnahmen für viele Gemeinden ein unüberwindliches finanzielles Hindernis.

### **Fazit:**

Potenzielle Kostenübernahmen durch das Land erleichtern die kommunale Entscheidung für eine Aufstellung von Landschaftsplänen, bedingt sie aber nicht zwingend, wenn der zu leistende Eigenanteil den Kommunen zu hoch erscheint. Die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung kann aufgrund fehlender Sanktionen bisher ungestraft ignoriert werden. Gründe für die Nichtaufstellung liegen zumeist in mangelnder Finanzkraft (Aufstellung und Realisierungskosten) sowie der Vermeidung langfristiger Bindungen.

Das Instrument Landschafts(rahmen)plan an sich wird bei Vorhandensein von fast allen Gesprächspartnern als wertvolle *Informationsgrundlage* und Entscheidungshilfe für die Realisierung bestimmter Maßnahmen ebenso wie für die Ausweisung von Flächen als Baugebiete geschätzt. Allerdings sind aufgrund der zumeist sehr ausführlichen (in einigen Ländern vorgegebenen) Gliederung einige Inhalte vorhanden, die für die tägliche Arbeit mit dem Plan nicht unbedingt nötig wären und den Aufstellungszeitraum stark ausdehnen. Es wird zudem kritisiert, dass die zumeist sehr lange Aufstellungszeit und die zu weit auseinanderliegenden Fortschreibungen bedingen, dass die Pläne nicht auf dem aktuellsten Stand und daher für Ad-hoc-Maßnahmenplanungen nicht geeignet sind.

Die *Umsetzung* der Planinhalte variiert stark in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Kommune, sodass finanzielle Anreize die Realisierung vorantreiben könnten – allerdings auch nur dann, wenn der Eigenanteil von den Kommunen aufgebracht werden kann und will. Die Landschaftspläne sind also in erster Linie

---

<sup>72</sup> Dies wird durch die Novelle des BNatSchG vom 01.02.02 geändert, nach der die Aufstellung flächendeckender Landschafts-

Informationsinstrumente für das, was man tun *könnte* –bieten aber keinen Anreiz, tatsächlich etwas zu tun.

### 3.3.5.2.2 Flächen- und Objektschutz

#### Ausweisung von Schutzgebieten

Bei der Ausweisung von Schutzgebieten bzw. -objekten existieren unterschiedliche Verwaltungszuständigkeiten in den einzelnen Bundesländern. (vgl. Tabelle 13).

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

**Tabelle 13:** Zuständigkeiten für die Ausweisung von Schutzgebieten in den untersuchten Ländern

Wie sich aus der Tabelle ersehen lässt, sind die Kompetenzen für die strengeren Schutzkategorien wie Naturschutzgebiete, Nationalpark, FFH-Gebiete bzw. -Meldung eher bei höheren Verwaltungsebenen angesiedelt, während weniger stringente Schutzkategorien auch von kommunaler Ebene vergeben werden dürfen<sup>73</sup>. Hintergrund dieser Kompetenzenverteilung dürfte die schwächere Involvierung der höheren

planwerke zur Pflicht wird.

<sup>73</sup> 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.

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.

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.

Weiterhin stellt die Ausweisung von Schutzgebieten – auch nach Schilderung aller Gesprächspartner – nicht immer die günstigste Variante für die Sicherung bestimmter Biotope dar:

- Es ist mit dem Widerstand der Bewirtschafter und Eigentümer gegen die Unterschutzstellung zu rechnen, da sie eine Wertminderung des Grundstückes darstellt bzw. bestimmte Nutzungen untersagt.
- Die EU stellt nur dann Fördermittel zum Erhalt wertvoller Biotope zur Verfügung, wenn dies einen Zusatzaufwand für den Bewirtschafter darstellt; Auflagen, die durch Schutzgebietsausweisungen pflichtmäßig durchzuführen sind, fallen nicht darunter.

Daher wird teilweise auf die Unterschutzstellung wertvoller Biotope – die an sich die Kriterien für ein Schutzgebiet erfüllen würden – verzichtet, und versucht, z.B. via Vertragsnaturschutz den Zustand der betreffenden Gebiete zu erhalten. Nachteil dieser Vorgehensweise ist, dass auf eine dauerhafte Sicherung verzichtet wird.

Diese Trends wurden in fast allen Untersuchungsgemeinden beobachtet: Die Furcht vor Widerständen der Betroffenen, zusammen mit ggf. anderen Verwertungsinteressen standen der Ausweisung zumeist entgegen. Einzige Ausnahme bildet hier die Gemeinde Nettersheim, in der ganz bewusst schutzwürdige Gebiete identifiziert und möglichst unter Gebietsschutz gestellt werden.

Die Gesprächspartner auf Ebene der Landkreise (Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) favorisieren eine verstärkte Unterschutzstellung von schutzwürdigen Gebieten, da ihrer Meinung nach nur auf diese Weise eine dauerhafte Sicherung der Flächen gegeben sei, sehen aber Probleme im Ausweisungsprozess (Widerstände der Betroffenen) begründet. In Nordrhein-Westfalen wurde dagegen eher auf flexible Modelle des Schutzes wie Vertragsnaturschutz abgehoben, was eine Ursache in der im Vergleich zu Niedersachsen und Sachsen-Anhalt besseren (finanziellen) Ausstattung mit Vertragsnaturschutzprogrammen haben kann.

### *Unterhaltung von Schutzgebieten*

Die Unterhaltung der Schutzgebiete obliegt finanziell i.d.R. der ausweisenden Gebietskörperschaft, wobei allerdings häufig von den Interviewpartnern beklagt wurde, dass die bereitgestellten Mittel nicht ausreichen. Je nach Biotoptyp kann die Pflege sehr kostspielig sein, sodass die Kommune allein den Erhalt nicht dauerhaft sicherstellen kann. Durch die zunehmende Übernahmepflicht von Pflegekosten durch die Gebietskörperschaften (z.B. oblag die Pflege von Naturdenkmälern früher größtenteils den Besitzern der betreffenden Grundstücke), kommen immer größere Belastungen auf die Kommunen zu, die nun die Pflege und Verkehrssicherung z.B. von geschützten Bäumen übernehmen müssen. Die Folge ist häufig eine Entlassung des Objektes aus dem Schutzstatus, um die Pflege- und Sicherungskosten zu sparen.

### **Fazit:**

Hoheitliche Schutzmaßnahmen stellen nach Ansicht der Gesprächspartner de jure – bei negativen Einflüssen von außen (z.B. Stoffeinträge aus angrenzenden Landwirtschaftsflächen) sowie bei Abhängigkeit von Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen (v.a. bei Grünland) allerdings nicht de facto – zwar einen dauerhaften Gebietschutz sicher, sind aber v.a. aufgrund des generellen Widerstandes der Betroffenen nicht immer die beste Alternative für den Erhalt wertvoller Flächen. Vielfach wird daher zum Erhalt eines gewünschten (Pflege-)Zustandes auf andere Instrumente wie den Vertragsnaturschutz ausgewichen, da hier eine hohe Akzeptanz bei den Betroffenen erzielt werden kann.

### **3.3.5.2.3 Eingriffsregelung**

Die Eingriffsregelung ist ein von den Kommunen im Zuge der Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen pflichtmäßig anzuwendendes Instrument. Aufgrund der komplizierten Rechtssetzung sowie der Schwierigkeit von Bewertungsfragen gibt es allerdings viele Unklarheiten z.B. bzgl. der Eingriffsschwere und des erforderlichen Ausgleichs. Bei der Festsetzung der Kompensationsmaßnahmen können die Kommunen daher innerhalb eines relativ großen Ermessensspielraumes agieren<sup>74</sup>. Die Anwendung wird bei Vorhandensein eines bewährten Bewertungsschlüssels (so im Landkreis Osnabrück, Magdeburg) erleichtert; denn aufgrund der Komplexität des Bewertungsgegenstandes und der unklaren Vorgaben kann leicht eine Überforderung der entsprechenden Bearbeiter eintreten, zumal eine Hilfestellung durch höhere Behörden laut Gesprächspartnern nicht immer gegeben ist.

Der finanzielle Anreiz zur Anwendung der Eingriffsregelung soll in der Konzipierung des Instrumentes nach dem Verursacherprinzip liegen: Der Eingriffsverursacher hat die Kosten des Ausgleichs zu tragen. Daher wird in einigen Kommunen die Eingriffsregelung als einzige Chance gesehen, angesichts sinkender Budgets überhaupt noch Naturschutzmaßnahmen umzusetzen, was vor allem in den besonders finanzschwachen ostdeutschen Untersuchungskommunen (Landkreis Schönebeck, Gemeinde Welsleben) betont wurde. Bei einer konsequenten Anwendung des Verursacherprinzips könnten auch die anfallenden Verwaltungskosten (vorbereitende Maßnahmenplanung, Ausschreibung etc.) nach HOAI abgerechnet werden, was allerdings bisher in den seltensten Fällen passiert.

Wegen ihrer Finanzierungsform wird die Eingriffsregelung nicht immer begrüßt, da bei ihrer Anwendung das Abspringen von Investoren gefürchtet wird, falls der Bebauungsplan zu „grün“ ausfällt. Auch wurde von einigen Interviewpartnern die Kontraproduktivität der Eingriffsregelung betont, die sie in Gemeinden mit einer guten Naturraumausstattung haben kann: Je höherwertig die Landschaft, desto höherwertige und teure Kompensationsmaßnahmen müssen erbracht werden, wobei bislang erbrachte Leistungen nicht angerechnet wurden<sup>75</sup>.

Die Ausgestaltung der Eingriffsregelung nach dem 1998 in Kraft getretenen BauROG bedingt eine hohe Handlungsfreiheit der Kommunen in Bezug auf das Ausmaß der Kompensation, da die Eingriffsregelung nunmehr als Abwägungsbelang nach § 1 (6) BauGB eingestellt wird (§ 1a BauGB). Die Handlungsfrei-

---

<sup>74</sup> Zwar haben die meisten Länder Negativ- oder Positivlisten aufgestellt, die definieren, was ein bzw. kein Eingriff ist, doch decken diese nur einen Bruchteil der denkbaren Einzelfälle ab und sind somit keine hinreichende Entscheidungsgrundlage.

heit ist um so größer, da Bebauungspläne im Zuge dieser Gesetzesänderung nicht mehr von der höheren Behörde genehmigt werden müssen, sofern sie aus einem bereits genehmigten Flächennutzungsplan entwickelt werden. Nach Aussagen von Vertretern des Niedersächsischen Städtetags sowie befragten unteren und höheren Naturschutzbehörden (in und außerhalb der Fallstudien) ist seit der Einführung des Gesetzes in vielen Gemeinden eine deutliche Verschlechterung der Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft eingetreten. Auch in den Untersuchungskommunen war das Phänomen des „Wegwägens“ anzutreffen, so z.B. in Magdeburg, das zunächst als Vorreiter der Eingriffsregelung im Vergleich zu den Umlandkommunen galt, und Hildesheim.

Kommunen, in denen die Eingriffsregelung jedoch bereits seit längerer Zeit fest in den Verwaltungsablauf eingebunden ist, haben nicht eine derartige Verschlechterung, sondern gleichbleibend gute Ergebnisse zu verzeichnen: In den Verwaltungsablauf reibungslos integrierte, bewährte Verfahren werden akzeptiert – so in Dortmund, im Landkreis Osnabrück und der Stadt Georgsmarienhütte.

Falls die Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch macht, statt konkreter Maßnahmen ein Ausgleichsgeld nach §§ 135 a-c BauGB zu fordern, das dann entsprechend zweckgebunden einzusetzen ist, kann unter Umständen eine Budgetkürzung im Naturschutz die Folge sein, was ein weiteres Hemmnis für die Anwendung darstellt.

Als großes Manko wird von fast allen Interviewpartnern beklagt, dass personelle Kapazitäten fehlen, um die tatsächliche Ausführung der Ausgleichsmaßnahmen (ist die festgesetzte Maßnahme überhaupt realisiert worden und wenn ja, auch in zufriedenstellender Art und Weise) kontrollieren zu können. Weiterhin ist die Übernahme der möglicherweise anfallenden Pflegekosten nicht gesichert, da üblicherweise in den Ausgleichsmaßnahmen nur die Anwuchs- und Fertigstellungspflege, nicht aber dauerhafte Pflegemaßnahmen enthalten sind. Aus Furcht vor den Kosten der Pflege werden teilweise nur „pflegeleichte“ Kompensationsmaßnahmen festgesetzt, obwohl aus naturschutzfachlicher Sicht ggf. andere Maßnahmen wertvoller wären.

Ein weiteres Problem, das generell bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen und besonders bei der Bereitstellung von Ausgleichsflächen – auch in den Untersuchungskommunen – festzustellen ist, ist die mangelnde Flächenverfügbarkeit, da aufgrund anderer, ökonomisch wertvollere Verwendungen Flächen eher für Gewerbe- oder Wohnbebauung vorgehalten werden.

### **Fazit:**

Die Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen in den Naturhaushalt soll es den Kommunen erleichtern, einer (weiteren) Naturzerstörung vorzubeugen bzw. diese „auszugleichen“. Nur im Vergleich zu einer Situation, in der die Kommunen Ausgleichsmaßnahmen für die Eingriffe Dritter selbst zu finanzieren hätten, kann die Eingriffsregelung als naturschutzpolitisch effektiv erachtet werden. Angesichts der faktischen Anreize, denen sich Kommunen gegenüber sehen, kann mit der Eingriffsregelung aber schon deren (anspruchloses) Ziel, weiterer Naturzerstörung vorzubeugen, nicht erreicht werden. Da mögliche Folgekosten nicht in den Ausgleichspflichten des Verursachers berücksichtigt werden, kann die Anwen-

---

<sup>75</sup> Dieses Problem kann z.B. über ein Ökokonto gelöst werden – was allerdings die zum Zeitpunkt seiner Einführung bereits erbrachten Leistungen außer Acht lässt.

dung der Eingriffsregel zum „Zuschussgeschäft“ für die Gemeinde werden. Würden auch Folgekosten den Verursachern auferlegt, könnte sich der Anreiz, Naturschutzbelange „wegzuwägen“, allerdings noch verstärken, da die Kommune auf diese Weise die Nutzung von Flächen zu gewerblichen oder Besiedlungszwecken verteuern würde, was ihren eigenen fiskalischen Interessen widerspräche.

Angesichts der großen Verschiedenartigkeit möglicher Eingriffe in den Naturhaushalt kann eine Instrument wie die Eingriffsregelung nur subsidiär angewandt werden; d.h. es gibt keine Alternative zu den großen Bewertungs- und Umsetzungsspielräumen der Kommunen. Angesichts der Existenz von Opportunitätskosten des Naturschutzes folgt daraus aber auch gleichsam „automatisch“, dass diese Spielräume als Wettbewerbsparameter im interkommunalen Standortwettbewerb genutzt werden – häufig zu Lasten des Naturschutzes. Daher scheint die Eingriffsregelung inhärent ungeeignet, ihren Zweck effektiv zu erfüllen. Dass die Eingriffsregelung keinen echten Anreiz zu „mehr“ kommunalem Naturschutz vermitteln kann, darf ihr dagegen nicht vorgehalten werden – für dieses Ziel ist die Eingriffsregelung von vornherein nicht konzipiert, sondern es geht um ein Verschlechterungsverbot des Zustandes von Natur und Landschaft.

Insgesamt kommt es daher in den Untersuchungskommunen zu einer widersprüchlichen Anwendung der Eingriffsregelung: Die einen (in unserem Fall sogar die meisten Gesprächspartner) begrüßen sie als Instrument, mit dem „überhaupt noch was passiert“, die anderen entziehen sich der Anwendung durch gezieltes „Wegwägen“ der Naturschutzbelange.

#### **3.3.5.2.4 Vertragsnaturschutz**

Der Vertragsnaturschutz ist durch die 3. Novellierung des BNatSchG zum ersten Mal gesetzlich geregelt worden, erhält aber keinen Vorrang gegenüber ordnungsrechtlichen Instrumentarien<sup>76</sup>. Dieses Naturschutzinstrument erfreut sich in allen betrachteten Kommunen – unabhängig vom Land – großer Beliebtheit: Vertragsnaturschutz wird als unbürokratisches, flexibles und effektives Instrument gelobt, das stärker auf individuelle Gegebenheiten eingehen kann als das z.B. ordnungsrechtliche Vorschriften vermögen.

Aufgrund der länderspezifischen Ausgestaltung des Instrumentes – im Rahmen bestimmter Programme – lassen sich Unterschiede in der Anwendung feststellen. Allerdings haben nur in den wenigsten Ländern tatsächlich die Kommunen die Zuständigkeit für die Ergänzung und Abwicklung der Landesprogramme.

In *Nordrhein-Westfalen* beispielsweise können die Kommunen eigene, so genannte Kreiskulturlandschaftsprogramme aufstellen, in die Bestandteile anderer Landesnaturschutzprogramme integriert werden können. Die Finanzierung dieser Programme geschieht über einen Landes- und einen EU-Anteil sowie zudem über einen Kreisanteil. Je nach Region kann die Umsetzung der Naturschutzprogramme durch Biologische Stationen unterstützt werden. Dank dieser bürgernahen, vor Ort ansässigen und arbeitenden Institutionen können die Naturschutzprogramme nach Einschätzung der Gesprächspartner effektiv umgesetzt werden. Vor allem im Landkreis Euskirchen wird die Hauptarbeit im Naturschutz über den Vertragsnaturschutz abgewickelt.

---

<sup>76</sup> Dies wurde auch im Zuge der letzten Novellierung vom 1. Februar 2002 nicht geändert.

In *Niedersachsen* existieren zwar Naturschutzprogramme (Fischotter-, Weißstorch-, Moorschutz-, Feuchtgrünland- und Fließgewässerprogramm), jedoch weder eigene Kreiskulturlandschaftsprogramme noch diese Form der Unterstützung durch Biologische Stationen. Die Landesprogramme werden von den Ämtern für Agrarstruktur bearbeitet (Anträge, Zahlstelle), nicht von Naturschutzbehörden, die nur die Auswahl der entsprechenden Gebiete koordinieren. Dementsprechend wurden erheblich weniger Flächen in diesen Untersuchungskommunen über Landesprogramme gepflegt als in NRW.

In *Sachsen-Anhalt* sind ähnlich wie in Niedersachsen die Landwirtschaftsämter die Ansprechpartner für Landwirte bzgl. der Naturschutzprogramme. Die unteren Naturschutzbehörden (Kreisebene) sind lediglich für die Gebietsvorschläge zuständig.

Sowohl in Niedersachsen als auch in Sachsen-Anhalt beklagten die Interviewpartner die mangelnde finanzielle Ausstattung der Landesnaturschutzprogramme.

Es steht den Kommunen in allen Ländern offen, *eigene Pflegeprogramme* aufzustellen und zu finanzieren. Diese freiwillige Aufgabe der Pflege und Entwicklung von Biotopen hängt stark von der politischen Prioritätensetzung und dem entsprechenden finanziellen Mitteleinsatz ab. Die Motive sind entweder intrinsisch oder ggf. touristisch begründet. So wurden in den Fallstudien freiwillige Pflegeprogramme unterschiedlichster finanzieller Ausstattung initiiert, teilweise über Stiftungen finanziert (z.B. Osnabrück, Hildesheim), teilweise über den eigenen Haushalt (z.B. Nettersheim).

Allerdings ist in naher Zukunft mit Änderungen sowohl bei den Landes- als auch den Kommunalnaturschutzprogrammen zu rechnen, da es im Zuge der Realisierung der Agenda 2000 ggf. zu Umstellungen der alten, bisher gültigen Förderprogramme kommen kann.

Außerhalb der speziellen (Landes-)Naturschutzprogramme werden von allen befragten Vertretern der kommunalen Körperschaften Verträge als flexibles Instrument zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen abgeschlossen. Anreize für die behördliche Seite ist eine am relativ geringen bürokratischen Aufwand gemessene hohe Wirkung des Instruments. Oftmals würde zudem der Einsatz eigenen Pflegepersonals oder das Unterhalten entsprechender Maschinen erheblich höhere finanzielle Aufwendungen bedeuten als die Vergabe an Private.

### **Fazit:**

Vertragsnaturschutz gilt bei allen Gesprächspartnern prinzipiell als ein flexibles, unbürokratisches Instrument, das sich bei allen Beteiligten großer Beliebtheit erfreut: bei Naturschutzbehörden bzw. Kommunen wegen der Effektivität und Flexibilität und bei Eigentümern bzw. Bewirtschaftern wegen der Honorierung ihrer Leistungen und gesteigertem Verantwortungsgefühl.

Kritikpunkte am „institutionalisierten“ Vertragsnaturschutz innerhalb von Landesprogrammen sind die teilweise unübersichtlichen Zuständigkeiten für Anträge, Bewilligung, Kontrolle, Zahlung etc., die i.d.R. unterschiedlichen Behörden unterliegen.

Problematisch ist allerdings, dass bei Beendigung der Förderung die Naturschutzbemühungen sofort eingestellt werden.

### **3.3.5.2.5 Instrumente der ländlichen Entwicklung**

#### *Dorferneuerung*

Es existiert keine gesetzliche Pflicht zur Umsetzung von Dorferneuerungsmaßnahmen. Jedes Bundesland hat die Möglichkeit, eigene Förderrichtlinien aufzustellen. Da nicht jedes Dorf in die Förderung aufgenommen wird, sondern bestimmte Auswahllisten vorliegen, ist dies kein flächendeckend anwendbares Instrument.

Die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ist nicht das Hauptanliegen der Dorferneuerung, deren Maßnahmen häufig touristisch motiviert sind, kann aber in das Programm integriert werden (z.B. Förderung von Begrünung im öffentlichen Raum und Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Lebensräumen einheimischer wildlebender Tiere und Pflanzen). Finanzieller Anreiz ist die Projektförderung, wobei ein Eigenanteil aufgebracht werden muss.

In den Fallstudien kam dieses Instrument nur in Welsleben zur Anwendung: Mit Hilfe der Dorferneuerungsmittel konnten – wenn auch nur von einem Bruchteil der Mittel – Naturschutzmaßnahmen im weiteren Sinne (Baumpflanzungen, Umgestaltung von Plätzen oder Bachläufen) realisiert werden.

#### *Flurbereinigung*

Im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens können den Teilnehmern zum Tausch für naturschutzfachlich wertvolle Grundstücke andere, in Kommunalbesitz befindliche Flächen angeboten werden, um die wertvolle Fläche zu schützen. Dieses Instrument werden nur speziell für Naturschutz motivierte Kommunen anwenden, da bei der Belegung von Flächen mit Schutzausweisungen Opportunitätskosten entstehen. So wurde gerade in Nettersheim von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, via Landtausch naturschutzfachlich wertvolle Flächen in Kommunalbesitz zu bringen.

#### **Fazit:**

Innerhalb der Instrumente zur ländlichen Entwicklung können zwar gleichfalls Naturschutzbelange beachtet werden, doch hängt dies stark vom Einzelfall ab – Engagement der Betroffenen, Teilnahme an bestimmten Programmen etc. – und ist daher nicht flächendeckend einzusetzen.

### **3.3.5.2.6 Sonstige freiwillige Instrumente**

#### *Stiftungen*

Kommunen können als freiwillige Leistung eine Naturschutzstiftung ins Leben rufen, deren Zweck z.B. die Finanzierung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Landkauf ist. Sofern das Kapital aufgebracht werden kann, ist diese Lösung zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen beliebt, da zum einen die Erfüllung der Aufgaben aufgrund der Stiftungserträge langfristig gesichert und zum anderen unflexible Vorgaben (bzgl. Ausschreibung etc.) vermieden werden können. Nachteil ist eine mögliche Budgetkürzung, da ja durch die Stiftung „ausreichend“ Geld für Naturschutz zur Verfügung steht. Ein

Beispiel ist die Naturschutzstiftung Osnabrück, die sogar über mehr Stiftungskapital verfügt als die Umweltstiftung des Landes Niedersachsen.

#### *Wettbewerbe*

Die Teilnahme an Wettbewerben hängt stark von der intrinsischen Motivation der kommunalen Akteure ab, sich Bundes- oder Landeswettbewerben zu stellen. In den meisten Fällen ist viel ehrenamtliches Engagement gefragt. Finanzielle Beweggründe für die Teilnahme an Wettbewerben sind höchstens für die Gewinner (in Form von Preisgeldern oder Projektförderung) relevant, ebenso wie ein Prestigegewinn und ggf. die Attraktivitätssteigerung der Kommune.

#### *Aktionen, Programme*

Das Initiieren eigener Aktionen und Programmen im Naturschutz erfordert ebenso ein hohes Maß an intrinsischer Motivation sowie Eigenarbeit. Aktionen und Programme können ggf. aus bestimmten Landesfördertöpfen bezuschusst werden.

#### *Umweltbildung*

Institutionalisierte Umweltbildung ist sehr kostspielig, zudem ist kein direkt ersichtlicher Nutzen zu erzielen, sodass auch hier ein erhebliches Maß an intrinsischer Motivation erforderlich ist, um in die Errichtung und den Unterhalt von Umweltbildungseinrichtungen zu investieren. Fördergelder können in gewissen Grenzen durch EU, Bund oder Land bereitgestellt werden.

#### ***Fazit:***

Freiwillige Instrumente wurden von Interviewpartnern stets als gute Möglichkeit hervorgehoben, Naturschutzinteressen umzusetzen, da zumeist eine hohe Akzeptanz bei den Betroffenen besteht. Allerdings wurde gleichzeitig herausgestellt, dass für derartige Maßnahmen zu wenig Geld bereitsteht.

### **3.3.5.3 Übersicht und Einschätzung der Wirksamkeit der aktuellen Instrumente**

Die Anreize und Hemmnisse und ggf. sonstige Einflussfaktoren für die Umsetzung der einzelnen naturschutzpolitischen Instrumente sind noch einmal in den folgenden Tabellen zusammengefasst.

**Tabelle 14:** Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Aufgaben und Instrumente, bei denen keine spezielle Länderausgestaltung vorliegt bzw. unerheblich ist

Instrument/Aufgabe	Vorhandensein und Art des Anreizes				Hemmnisse	Umsetzung/Beurteilung	
	(gesetzl.) Pflicht / Zwang		Kostenzuschuss				
	ja	nein	ja	nein			
<b>Landschaftsplanung</b> s. Länder-tab.							
<b>Eingriffsregelung</b>	x		indirekt: Verursacher zahlt		bei Ersatzgeld: Geld für Natur- schutzmaß- nahmen	bei Anwendung Verprellen von Investoren gefürchtet „Wegwägen“ - mangelnde Kontrollmöglichkeiten Ersatzgeld: Kürzen des Bud- gets	Widersprüchliche Anwendung: einerseits kostenlose Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen als gut beur- teilt, andererseits gezieltes Wegwägen, daher wirkungslos Vorhandensein eines bewährten Be- wertungsschlüssels erhöht Umsetzung
<b>Flächen- und Objektschutz:</b> <i>vgl. auch Ländertabellen</i> - Ausweisung	teilweise			x	langfristiger Schutz	Widerstand der Eigentümer / Bewirtschafter; polit. Interessen / Einflüsse abhängig von Ausweisungs- ebene	Schutzwürdigkeit muss gegeben sein; Ausweisung gegen Widerstände schwer durchsetzbar; teilw. Schutzgebiete zu klein, um ausreichenden Schutz zu gewährleis- ten
- Unterhaltung der Schutzgebiete	teilweise		teilweise		Erhalts	teilw. sehr kostenintensiv	teilw. werden Gebiete aus dem Schutz entlassen, um Pflegekosten zu sparen
<b>Vertragsnaturschutz:</b> <i>Landesprogramme siehe Länder- tabelle, hier generell zu vertragl. Lösungen</i>		keine Pflicht, aber durch BNatSchG gefördert	direkt und / oder indirekt (wenn Private günstiger arbeiten)		flexibel, unbürokratisch, Akzeptanz der Betroffenen	mangelnde Finanzmittel mangelnde Kontrollmöglich- keit: kein Personal keine langfristige Sicherung	zumeist gute Erfahrungen: gern ange- wandt wg. unkomplizierter Handha- bung und Akzeptanz durch Bürger
<b>Artenschutz</b>	x			x		evtl. Personalmangel	sehr personalintensiv, Pflichtaufgabe ohne hohe Gestaltungsmöglichkeiten

Instrument/Aufgabe	Vorhandensein und Art des Anreizes				Sonstiges	Hemmnisse	Umsetzung/Beurteilung
	(gesetzl.) Pflicht / Zwang		Kostenzuschuss				
	ja	nein	ja	nein			
<b>Stiftungen</b>		x		x	Umgehen unflexibler Vorgaben, langfristige Stiftungserträge	mangelndes Stiftungskapital, evtl. Kürzen des sonstigen Budgets	wenn Geld vorhanden, als gut eingeschätzt, da Finanzierung von Maßnahmen dauerhaft gesichert allerdings nur bei wenigen Kommunen vorhanden, zumeist wenig Geld
<b>Wettbewerbe</b>		x	Förderung von Projekten		touristisch intrinsisch Prestige	mangelndes Interesse	muss ein Interesse bestehen – daher kein flächendeckendes Instrument Bevölkerung muss unterstützen
<b>Dorferneuerung</b>			Förderung von Projekten		touristisch	Eigenanteil	muss ein Interesse bestehen, auch Naturschutz umzusetzen, nur best. Orte zugelassen, daher nicht flächendeckend
<b>Flurbereinigung</b>		x	finanz. Förderung einzelner Projekte		durch Umlage von Grundstücken Flächensicherung möglich	mangelndes Interesse	für Gemeinden teilw. Möglichkeit zur Flächensicherung, wird nur angewandt bei Interesse
<b>Aktionen, Programme</b>		x	ggf. Zuschüsse	x	intrinsisch touristisch	arbeitsintensiv: persönliches Engagement mangelnde Finanzmittel	nur bei hohem persönlichem Engagement von Mitarbeitern möglich daher nicht flächendeckend
<b>Umweltbildung</b>		x	ggf. Förderung		intrinsisch	sehr kostenintensiv, kein direkter Nutzen ersichtlich	aufgrund hohen finanziellen Aufwandes Umweltbildungseinrichtungen selten

**Tabelle 15:** Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Landschaftsplanung der Kommunen in den untersuchten Bundesländern

Instrument	Vorhandensein und Art des Anreizes				Hemmnisse	Umsetzung/Beurteilung	
	(gesetzl.) Pflicht		Kostenzuschüsse				
	ja	nein	ja	nein			
<b>NRW:</b> LP-Aufstellung	x		Landesmittel bis zu 80 %			mangelnde Sanktionen, fehlendes Eigeninteresse Geldmangel (Eigenanteil)	Aufstellung und Umsetzung trotz Anreizen nicht immer praktiziert, häufig wg. Geldmangel der Gemeinden (Eigenanteil)
LP-Umsetzung	x		Landesmittel bis zu 80 %			mangelnde Sanktionen, fehlendes Eigeninteresse Geldmangel (Eigenanteil)	oder keine Notwendigkeit gesehen
<b>NDS:</b> LRP-Aufstellung	x			x		Geldmangel	Aufstellung nicht gleich Umsetzung
LRP-Umsetzung	x			x		Integration in RRÖP: Abwägung	Abwägung, LRP an sich unverbindlich für Dritte
LP-Aufstellung		x		x	Auslotung von Baulandpotenzialen, ER günstiger	Geldmangel fehlendes Eigeninteresse	Abwägung - was wird tatsächlich übernommen, zur Umsetzung fehlt häufig das Geld
LP-Umsetzung		x		x		Integration in FNP	Umsetzung durch Aufstellung noch nicht garantiert, dient als Hintergrundinformation
<b>LSA:</b> LRP-Aufstellung	x		x				Aufstellung nicht gleich Umsetzung
LRP-Umsetzung	x			x		Integration in RRÖP	Abwägung, LRP an sich unverbindlich für Dritte
LP-Aufstellung	x		x				Abwägung - was wird tatsächlich übernommen, zur Umsetzung fehlt das Geld
LP-Umsetzung		x		x		Integration in FNP	Umsetzung durch Aufstellung noch nicht garantiert; Hintergrundinformation

**Tabelle 16:** Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Spezielle Naturschutzprogramme (Vertragsnaturschutz) der Kommunen bzw. Länder

Instrument	Vorhandensein und Art des Anreizes				Sonstiges	Hemmnisse	Umsetzung/Beurteilung
	(gesetzl.) Pflicht		Kostenzuschüsse				
	ja	nein	ja	nein			
<b>NRW:</b> Kulturlandschaftsprogramm		x	Landes-, EU-Mittel		Akzeptanz, unbürokratisch, flexibel	Eigenanteil, kurzfristige Sicherung	gerade bei Abwicklung der Verträge durch Biologische Stationen als sehr effektiv beurteilt und häufig umgesetzt einziges Landesprogramm, das von Kommunen umgesetzt wird
<b>NDS:</b> verschiedene Naturschutzprogramme		x	Landes-, EU-Mittel			relativ geringe Landesmittel teilweise hoher bürokratischer Aufwand	Landesprogramme nicht in Kompetenz der Kommunen; UNB nur zur Auswahl der Flächen herangezogen geringe Landesmittel, daher weniger praktiziert als in NRW
<b>LSA:</b> versch. Fördermöglichkeiten		x	Landes-, EU-Mittel			relativ geringe Landesmittel teilweise hoher bürokratischer Aufwand	wie in Nds.: Landesprogramme nicht in Kompetenz der Kommunen; UNB nur zur Auswahl der Flächen herangezogen geringe Landesmittel, daher weniger praktiziert als in NRW

Wie die Analyse der den kommunalen Gebietskörperschaften aktuell zur Verfügung stehenden Naturschutzinstrumente gezeigt hat, werden die meisten dieser Instrumente als unzureichend eingeschätzt, um tatsächlich einen effektiven Naturschutz zu gewährleisten.

Die *Landschaftsplanung* wird zwar als Informationsgrundlage von fast allen Gesprächspartnern geschätzt und genutzt, als Umsetzungsinstrument ist sie aber zum einen aufgrund der Nicht-Verbindlichkeit in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen und zum anderen aufgrund nicht erfolgender Sanktionen oder zu geringer Eigenmittel in Nordrhein-Westfalen in den meisten Fällen nicht geeignet.

*Flächen- und Objektschutz* wird einerseits als wichtiges Instrument zur Dauersicherung von Flächen betont, andererseits stehen einer tatsächlichen Dauersicherung finanzielle Engpässe bei Pflegekosten, zu geringe Flächenausdehnung, schädliche Einflüsse von außen und Widerstände bei Eigentümern und Bewirtschaftern entgegen.

Die *Eingriffsregelung* wird einerseits als einziges Instrument gelobt, mit dem „überhaupt noch Naturschutz angesichts sinkender Budgets“ zu realisieren sei, andererseits können Ausgleichsmaßnahmen (zumindest im Rahmen der Bauleitplanung) von Gemeinden weggewogen werden – sofern die „grünen“ Festsetzungen potenzielle Investoren abschrecken.

Bei diesen drei Instrumenten spielen die Opportunitätskosten, die den Kommunen bei der Anwendung entstehen, eine nicht unerhebliche Rolle für die unzureichende Umsetzung.

*Vertragsnaturschutz* ist das einzige Instrument, das von allen Gesprächspartnern einhellig gelobt wurde: Flexibel, unbürokratisch (bis auf einige Programme, die sich durch erheblichen bürokratischen Aufwand auszeichnen) sei es dazu geeignet, Naturschutzbelange effizient umzusetzen, zumal die privaten Bewirtschaftler eine hohe Akzeptanz diesem Instrument gegenüber zeigen. Das einzige beklagte Manko ist die unzureichende finanzielle Ausstattung der meisten Programme bzw. der kommunalen Haushaltstitel, um eine dauerhafte Aufrechterhaltung der Vereinbarung und somit einen dauerhaften Schutz zu gewährleisten.

Sonstige Instrumente wie z.B. Instrumente innerhalb der *ländlichen Entwicklung* und *freiwillige Aktionen, Programme* etc. können zwar einen Beitrag zum Naturschutz leisten, aber nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen: vorrangig dem Engagement einzelner Gebietskörperschaften bzw. Personen, und stellen somit keine flächendeckende Alternative, sondern höchstens eine punktuelle Ergänzung dar.

Die herausgestellten Defizite bei der Umsetzung des aktuellen naturschutzpolitischen Instrumentariums liegen in erster Linie darin begründet, dass sie den Interessen der Kommunen – zumeist ökonomischen Verwertungsinteressen – zuwiderlaufen: So werden andere Prioritäten, hauptsächlich in wirtschaftlicher Hinsicht, gesetzt, was sich vor allem im geringen Budget für Naturschutzausgaben widerspiegelt: Es wurde von fast allen Gesprächspartnern angegeben, dass zu wenig finanzielle und personelle Ressourcen zur Bearbeitung der Aufgaben vorhanden sind.

Somit erklärt sich, dass die zum Teil zwar für Naturschutzbehörden vorhandenen Anreize zur Umsetzung der Naturschutzinstrumente in der *Gesamtkommune* an anderen Interessen scheitern. Soll das Wirkungsdefizit des aktuellen Instrumentariums behoben werden, ist es also vonnöten, diese Konstellation zu berücksichtigen und die Akteure – und somit die Kommune als Ganzes – durch gezielte (finanzielle) Anrei-

ze zu naturschutzadäquatem Verhalten zu bewegen. Darauf heben die meisten *umweltökonomischen* Instrumente ab, indem sie unmittelbar auf eine Gestaltung der relativen Preise von Naturverbrauch auf der einen und Naturschutz auf der anderen Seite zielen: Naturverbrauch ist relativ zu verteuern und somit ein gezielter finanzieller Anreiz zum Naturerhalt zu liefern.

Zu ähnlichen Schlussfolgerungen – Wirkungsdefizit des aktuellen Instrumentariums und daraus resultierende Notwendigkeit der Ergänzung um ökonomische Anreizinstrumente – gelangen auch andere Autoren, von denen an dieser Stelle nur einige genannt werden sollen:

BIZER (1997) kommt zu dem Schluss, dass die Defizite des Naturschutzinstrumentariums, die nicht allein im Naturschutzrecht, sondern auch im Zusammenspiel anderer Bereiche wie Bau- und Raumordnungsrecht begründet liegen, durch gezielten Einsatz marktanaloger Instrumente zumindest gemildert werden können. Auch in anderen Publikationen untersucht BIZER (z.B. 1996, 1999) den Einsatz umweltökonomischer Instrumente zur effizienteren Umsetzung von Umwelt- bzw. Naturschutzbelangen.

BARZ, BRINKMANN, EWERS, HOPPE (1994): Die Autoren in diesem Band stellen ein umweltpolitisches Vollzugsdefizit (auch speziell im Naturschutz) fest, das vor allem auf Interessen ökonomischer Art zurückzuführen ist. Marktwirtschaftliche Instrumente werden als Alternative zu den vorwiegend ordnungsrechtlichen Vorgaben vorgestellt und diskutiert.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat in diversen Gutachten immer wieder die Forderung nach marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten aufgeworfen: „Der Umweltrat hält neben den aufgezeigten Korrekturen des ordnungsrechtlichen Instrumentariums eine verstärkte Anwendung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente für erforderlich“, (SRU, 1996, 126). Im Sondergutachten Landnutzung (1996) wird sogar explizit eine Berücksichtigung ökologischer Belange im Finanzausgleich empfohlen.

Für das Gebiet der Flächennutzung – Erhalt von Freiflächen – hat die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ marktliche Instrumente für einen wirkungsvolleren Schutz untersuchen lassen (s. dazu BIZER ET AL. 1998).

Verbesserungsmöglichkeiten bestehender sowie die weitere Untersuchung geeigneter, neuer ökonomischer Instrumente werden in Abschnitt 3.5 thematisiert.

### **3.4 Verknüpfung von Naturschutz und Tourismus – Fallstudien in Bayern**

Nach der Darstellung der in den Kommunen üblichen Umsetzung des naturschutzfachlichen Instrumentariums, die anhand der Beispiele aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt vorgenommen wurde, werden im folgenden Abschnitt Fallbeispiele aus Bayern vorgestellt, die Naturschutz und touristische Aspekte verknüpfen. Die Untersuchung dieser Beispiele dient der Herausstellung von Anreizmustern, die einem über das übliche Maß hinausgehenden Engagement für Naturschutz zugrunde liegen; denn häufig sind es touristische Interessen, die ein solches Engagement bedingen. In solchen Fällen machen sich die Naturschutzmaßnahmen – im wahrsten Sinne des Wortes – „bezahlt“.

### 3.4.1 Auswahl und Inhalt der Fallbeispiele

Zur Illustration des Zusammenspiels Naturschutz – Tourismus wurden zum einen zwei Projekte ausgewählt, die als besonders positive Beispiele der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen in Zusammenhang mit touristischer Nutzung gelten können: die Projekte „Altmühltaler Lamm“ und „Hindelang Natur & Kultur“ (vormals „Ökomodell Hindelang“). Zum anderen wurde mit Garmisch-Partenkirchen eine, zumindest nach außen, eher auf traditionellen, „harten“ Tourismus ausgerichtete Gemeinde ausgewählt, um die zwischen Naturschutz und Tourismus gleichfalls bestehenden Zieldivergenzen aufzeigen zu können.

Gegenstand der Interviews, die im Herbst 1999 durchgeführt wurden, waren für das Altmühltal und Hindelang dementsprechend vor allem Ziel und Umsetzung der beiden Projekte:

- Wer hat das Projekt mit welcher Motivation initiiert? Stand dabei der touristische oder der naturschutzfachliche Aspekt im Vordergrund?
- Wie werden die Naturschutzmaßnahmen finanziert: Trägt sich das Projekt selbst oder sind Zuschüsse von außen nötig?
- Ist das Projekt in einen übergeordneten Rahmen integriert? Im Fall Hindelang: Welche sonstigen Natur-/Umweltschutzmaßnahmen werden unternommen?

Gesprächspartner waren die Initiatoren der Projekte bzw. Tourismusverantwortliche: im Altmühltal Vertreter der unteren Naturschutzbehörde Eichstätt sowie des Landschaftspflegevereins VöF Kehlheim; in Hindelang der Bürgermeister sowie der Kurdirektor und Mitarbeiter der Kurverwaltung.

In Garmisch-Partenkirchen wurden die Naturschutzmaßnahmen der Gemeinden und ihr Zusammenhang mit touristischen Nutzungen untersucht:

- Welche Naturschutzmaßnahmen werden in der Gemeinde überhaupt ergriffen?
- Welche Konflikte zwischen Naturschutz und Tourismus – vor allem dem Skitourismus – bestehen?

Gesprächspartner waren der Bürgermeister und Vertreter der Verwaltung (Tiefbauamt, gleichzeitig im Naturschutzbeirat).

### 3.4.2 Fallbeispiel 1: Altmühltal

Der Naturpark Altmühltal, der die Gebietskulisse für das untersuchte Projekt „Altmühltaler Lamm“ darstellt, ist der größte deutsche Naturpark und zeichnet sich durch besonders nährstoffarme, äußerst artenreiche Trockenstandorte aus, wie Trockenrasen (Kalkmagerrasen), Wacholderheiden, Steinbrüche bzw. Steinbruchhalden. Da diese in Bayern nur noch in Restbeständen existieren, sind sie naturschutzfachlich äußerst wertvoll, zumal viele seltene Pflanzen- und Tierarten auf diese Standorte angewiesen sind. Der Großteil der hier vorkommenden Schmetterlings- oder Orchideenarten steht in Bayern auf der Roten Liste. Durch regelmäßige Schafbeweidung werden die Standorte vor Verbuschung und Nährstoffanreicherung bewahrt.

## ***Das Projekt „Altmühltaler Lamm***

### *Ziel und Inhalt des Projektes*

Da die Hüteschäferei aufgrund immer schlechterer Verdienstmöglichkeiten auch im Naturpark Altmühltal stark zurückgegangen ist, drohen viele Flächen zu verbuschen und somit ihren offenen Charakter zu verlieren. Damit verbunden ist der Rückgang der o. g. seltenen Arten. Aus diesem Grund wurde das Projekt „Altmühltaler Lamm“ ins Leben gerufen. Sein Ziel ist laut offizieller Projektbeschreibung: „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, die Hüteschäferei sich aber unter gegebenen Bedingungen nicht lohnt, muss die Schäferei wieder lukrativer werden. Das soll durch einen garantierten Schaffleischpreis, der deutlich über dem normalen Kilopreis liegt, gewährleistet werden<sup>77</sup>.

Der Schäfer verpflichtet sich hierfür, bestimmte Landschaftsschutz- und Erzeugungsaufgaben einzuhalten: Es dürfen nur bestimmte Flächen beweidet werden (gemäß einem Schäferrevierkonzept, das Wege, Zeiten etc. nach ökologischen Kriterien festlegt und gleichzeitig die ökonomischen Gegebenheiten der einzelnen Betriebe berücksichtigt), zudem muss eine Mindestherdengröße vorliegen, Koppelschäferei ist ausgeschlossen. Zufütterung ist nur mit Futtermitteln aus der Region erlaubt.

Die Gastronomen und Metzger verpflichten sich, nur halbe oder ganze Lämmer (also nicht nur die besten Stücke) zum festgelegten Kilopreis abzunehmen. Dafür bekommen die Metzger und Gastronomen garantierte Qualität mit Erzeugungs- und Herkunftsnachweis (sowohl Erzeuger als auch Verarbeiter nehmen am staatlich kontrollierten Programm QHB - Qualitätsherkunft Bayern teil), die sie an die Kunden entsprechend teurer weitergeben können. Zudem können über von den Initiatoren zur Verfügung gestellten Werbemitteln die Kunden – auch neue Kundenkreise – gezielt angesprochen werden.

Der Naturpark übernimmt einen Teil der Präsentation nach außen und profitiert seinerseits vom Werbeeffekt der neuen Spezialität.

### *Aktuelle Akteure und Organisation*

Die Gesamtprojektleitung liegt beim *Landschaftspflegeverein VöF* (Verein zur Sicherung ökologisch wertvoller Flächen e. V.) *Kelheim*, der z.B. die Vermarktung organisiert (Presse, Messen, Aktionen etc.) und ggf. als Schlichter auftreten kann.

Weiterhin existiert ein *Organisationsteam*, in dem 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 sitzen und sich 2-3 mal jährlich treffen.

---

<sup>77</sup> Bekommt ein Schäfer für ein „normales“ Lamm 120 DM (Gewicht 20 kg, also 6 DM/kg), macht er bei Aufzuchtkosten von 125 DM 5 DM Verlust (die aber durch die Mutterschafprämie von 38 DM pro Schaf aufgefangen werden). Für ein Altmühltaler Lamm bekommt der Schäfer 13 DM/kg, wenn er es direkt vermarktet, und 10 DM/kg, wenn er die Hilfe eines Koordinators beansprucht - also deutlich höhere Kilopreise.

Derzeit nehmen an dem Projekt 40 Schäfer, 85 Gastronomen und 15 Metzger teil:

Die *Schäfer* sind zum „Verein der Hüteschäfer“ zusammengeschlossen, der z.B. als Vertragspartner bei Verträgen mit Metzgern oder Gastronomen fungiert. Ein Schäfer koordiniert die Abnahmemengen.

Auch die *Gastronomen* haben sich in einem lockeren Zusammenschluss organisiert, um z.B. konzertierte Aktionen wie gemeinsame Werbung, Aufstellen eines Aktionen-Zeitplans etc. abzuwickeln.

Der *Naturpark* ist mittlerweile ein wichtiger Partner und übernimmt z.B. durch sein Info-Zentrum die Präsentation nach außen. Als Projektträger des „Integrierten des 5b-Gesamtprojektes“, in das die Regionalinitiative „Altmühltaler Lamm“ eingebettet ist (s.u.), bekommt er die Fördermittel und leitet sie weiter.

### *Chronologie / Prozess*

Ideen zur Unterstützung der Schäfer wurden bereits vor Initiierung des Projektes in den einzelnen Landkreisen angedacht. 1994/95 überlegten sich die Mitarbeiter aus den einzelnen Landkreisen, dass ein gemeinsames Vorgehen vorteilhafter sei. Als Gebietskulisse bot sich der Naturpark Altmühltal an, da auf diese Weise zum einen eine sinnvolle, da ausreichend große, zusammenhängende Gebietseinheit bestand und zum anderen zugleich der Bekanntheitsgrad des Naturparks zur Unterstützung des Projektes ausgenutzt werden konnte bzw. kann.

Ein Problem hierbei stellte sich allerdings in der Koordination der verschiedenen Beteiligten unterschiedlicher politischer und administrativer Zugehörigkeit – immerhin sieben beteiligte Landkreise aus vier verschiedenen Regierungsbezirken.

In der Vorbereitungsphase wurde eine Werbeagentur mit der Entwicklung von Logo und Werbematerial beauftragt. Zu diesem Zeitpunkt trat auch der Naturpark in die Organisation des Projektes ein.

Nach und nach wurden Schäfer, Gastronomen und Metzger überzeugt mitzuarbeiten – wobei es genug Widerstände zu überwinden galt: Die Schäfer wollten nicht unter Auflagen wirtschaften; die Gastronomen fanden ebenso wie die Metzger die Preise für das Lammfleisch zu hoch und konnten sich zudem nicht vorstellen, dass das Lammfleisch wirklich Absatz finden würde, da es in der Region keine Tradition hat.

Ostern 1997 wurde der offizielle Beginn des Projektes mit einer großen Auftaktveranstaltung (Einladung von politischer „Prominenz“ und Presse und Aktionen wie Schaukochen) eingeläutet.

Mittlerweile haben sich sowohl die Schäfer als auch die Gastronomen in mehr oder weniger lockeren Zusammenschlüssen organisiert.

### *Aktuelle Förderung / Finanzierung*

Das Projekt „Altmühltaler Lamm“ ist finanziell als Regionalinitiative in das so genannte „Integrierte 5b-Projekt zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes im Naturpark Altmühltal“ eingebunden<sup>78</sup>. Ziel dieses integrierten Projektes ist zum einen eine ökologische Aufwertung (Steigerung der Natur-Qualität) und zum anderen ökonomischer Art (Steigerung der regionalen Wertschöpfung). Das Projekt setzt sich

---

<sup>78</sup> Dieses Projekt umfasst eigentlich nur den Landkreis Kelheim; die Organisation liegt beim VöF, der in Kelheim sitzt.

aus vier Bausteinen (Einzelprojekten) zusammen, zu denen neben der Regionalinitiative „Altmühltaler Lamm“ auch die Regionalinitiative „Altmühltaler Holz“ als Folgeprojekt der Lamminitiative sowie Projekte zu „Landschaft“, z.B. Umsetzung von Landschaftsplänen, und „sanftem Tourismus“ zählen.

Da die 5b-Förderung im Jahr 2000 ausläuft, versucht man, eine Anschlussfinanzierung sicherzustellen<sup>79</sup>. Es existieren viele Möglichkeiten, die Initiierung eines Projektes zu finanzieren, nicht jedoch seine Etablierung, da sich Projekte nach einer Anschubphase möglichst selbst finanzieren sollen<sup>80</sup>. Da besonders die Finanzierung einer Personalstelle zur Weiterführung des Projektes wichtig wäre, weil ein Koordinator auch in Zukunft unabdingbar ist, 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.

### *Öffentlichkeitswirkung und Synergieeffekte*

Um das Projekt einer breiten Öffentlichkeit nahe zu bringen, wurden und werden viele Informationsveranstaltungen (zum Projekt selbst, aber auch eingebunden in regionale Veranstaltungen: z.B. „Regionaltag“ an der Universität Eichstätt) und Aktionen (ca. 70-80 pro Jahr, darunter Exkursionen, Vorträge, „Lammerlebnistag“, Rezeptwettbewerb) organisiert. Auch im Regionalfernsehen wurde bereits berichtet.

Das Projekt wird u.a. auf Tourismusmessen, teilweise gemeinsam mit dem Hotel- und Gaststättenverband, teilweise mit dem Naturpark, präsentiert. An Werbeartikeln existieren Fahnen, Schilder, spezielle Speisekarten etc., auf denen das Logo des Projektes abgebildet ist. Auch die Beteiligten selbst organisieren eigene Werbeaktionen: so gibt es mittlerweile geführte Wanderungen (teilweise durch Gastwirte initiiert) mit Schäfern und/oder Biologen.

Mittlerweile fragen Touristen ganz gezielt das Altmühltaler Lamm nach; zwar kommen Touristen nicht explizit zum Lamm-Essen in die Gegend, doch wenn sie da sind, möchten sie die Spezialität zumindest einmal probieren.

### ***Fazit/Einschätzung***

Das Projekt „Altmühltaler Lamm“ wurde – im Gegensatz zu den anderen beschriebenen Beispielen – aus rein naturschutzfachlichen Gesichtspunkten ins Leben gerufen. Mitarbeiter verschiedener Naturschutzbehörden und Landschaftspflegevereine im Gebiet des Naturparkes Altmühltal hatten die zunehmende Verbuschung der Trockenrasen und den damit verbundenen Verlust wertvoller Arten erkannt und suchten nach Möglichkeiten, diese Entwicklung aufzuhalten. Daher wurde das Projekt zur Unterstützung der Wander- und Hüteschäferei initiiert, zumal die Förderung der Schäfer günstiger ist als periodisch durchgeführte Entbuschungsaktionen.

---

<sup>79</sup> Vermutlich wird eine Förderung als Projekt gesamtstaatlich-repräsentativer Bedeutung durch das BfN erfolgen.

<sup>80</sup> Eine Förderung durch das europäische LEADER-Programm scheiterte dran, dass das Projekt bereits begonnen war.

Das touristische Interesse spielte bei der Initiierung des Projektes nach Aussagen der Gesprächspartner zunächst keine Rolle. Mittlerweile jedoch fehlt das Bild des Altmühltaler Lamms mitsamt Schäfer in kaum einem Broschürchen – und ist somit ein wichtiger Werbefaktor geworden. Durch das Projekt hat sich die Idee der Kulturlandschaft – erhalten durch die Schäfer mit ihren Herden – mehr und mehr in das Bewusstsein der Bevölkerung, der Touristen und der Tourismusakteure gedrängt. Es erfolgte also eine Durchdringung der Tourismusprojekte von der ökologischen Idee; umgekehrt wurde das Lammprojekt in einen Tourismusrahmen gestellt. Spätestens mit dem Eintritt des Naturparks in das Projekt wurde auf eine zunehmende touristische Vermarktung abgezielt, zumal der Geschäftsführer des Naturparkes Tourismuskaufmann war.

### **3.4.3 Fallbeispiel 2: Hindelang**

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 km<sup>2</sup>, 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, wie sich daran ablesen lässt, der Gesundheitsurlauber (Kururlaub, Naturheilverfahren, „Urlaub von der Allergie“). 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 „Hindelang – Natur & Kultur“***

##### *Ziel*

Ziel des Projektes „Hindelang Natur & Kultur“ (vormals „Ökomodell Hindelang“) ist es, die Attraktivität der hindelanger Kulturlandschaft als Grundlage für den Tourismus zu bewahren. Dies kann nur geschehen, indem die Berglandwirtschaft in ihrer traditionellen, extensiven Wirtschaftsweise erhalten bleibt, 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 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 trägt und unabhängig von der Ausstattung öffentlicher Fördertöpfe 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. Doch nur der Bürgermeister von Hindelang war interessiert, an dem Projekt teilzunehmen, da auf diese Weise – mit Hilfe der Bauern und deren traditioneller Bewirtschaftungsweise – die Attraktivität der Landschaft als wichtigstes Kapital für den Tourismus zu erhalten ist.

Auch in Hindelang war aufgrund der EU-Agrarpolitik ein rapider Rückgang der Anzahl der Höfe zu verzeichnen: Gab es in den 60er und 70er Jahren noch 200 Bauern, ging die Zahl innerhalb von 15 Jahren auf knapp 90 zurück, da sich die Landwirtschaft in den benachteiligten Berggebieten nicht lohnte. Szenarios zu Folge sollten bis zum Jahr 2000 noch höchstens 25 Landwirte übrigbleiben. Wollte man die Landschaft erhalten, musste man die Bauern unterstützen, sodass sie gewinnbringend ihrer Arbeit nachgehen konnten. Zunächst war ein Direktvermarktungsprojekt geplant, was zunächst noch an mangelnden Fördermitteln scheiterte<sup>81</sup>. 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 BayNatSchG<sup>82</sup> 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, dem sich bald 86 der 87 Hindelanger Landwirte anschlossen. Finanziell unterstützt wird der Verein von der Stiftung „Alp Action“, einem Sponsoren 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 (allerdings etwas weniger streng): Die Bauern verpflichten sich, höchstens eine Großvieheinheit pro Hektar zu halten, 90 % des Futters im Gemeindegebiet zu erzeugen sowie auf anorganische Stickstoffdüngung zu verzichten. Da viele Bauern 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.

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 werden. Ein weiterer Absatzweg besteht über die Gastronomie, die unter dem Qualitätslabel „Ebbas Bsünders“ die landwirtschaftlichen Produkte anbietet.

Das Modell ist als dezentrales EXPO-Projekt gemeldet: Innerhalb des Registrierungsvertrages ist vereinbart worden, dass als Ziel die Einrichtung eines Bauernmarktes anvisiert wird, in dem die landwirtschaftlichen Produkte zentral vermarktet werden. Die Eröffnung des Bauernmarktes soll gleichzeitig der

---

<sup>81</sup> Hindelang war noch nicht in das Ziel 5b-Gebiet aufgenommen.

<sup>82</sup> mittlerweile Art. 13d BayNatSchG

Schlusspunkt der Unterstützung des Projektes durch die Gemeinde sein, da man hofft, dass sich das Projekt durch die Verkaufserlöse in Zukunft selbst trägt.

### *Aktuelle Förderung / Finanzierung*

Die auf dem Gemeindegebiet Hindelangs wirtschaftenden Bauern erhalten Fördergelder aus verschiedenen Programmen des Freistaates Bayern:

Nach dem Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm werden ca. 500.000 DM gezahlt (betrifft gesetzlich geschützte Biotop nach Art. 13d).

Weiterhin werden aus dem Kulturlandschaftsprogramm Teil A (Grundförderung: Honorierung umweltschonender Landbewirtschaftungsmethoden und landespflegerischer Leistungen sowie Honorierung besonderer Bewirtschaftungsauflagen) ca. 905.000 DM gezahlt, wovon die eine Hälfte der Freistaat, die andere Hälfte die EU trägt. Hinzu kommen Mittel in Höhe von ca. 1,3 Mio. DM im Rahmen der Ausgleichszulage, die für Gebiete mit ungünstigen Standortfaktoren gezahlt wird, um die Bewirtschaftung in diesen Gebieten aufrechtzuerhalten.

Die Gemeinde unterstützt die Bauern mit 150.000 DM pro Jahr aus Haushaltsmitteln. Diese wurden zunächst vom Verein „Hindelang – Natur & Kultur“ nach einem bestimmten Schlüssel an die einzelnen Bauern verteilt<sup>83</sup>, 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, die Haushaltsmittel einzusetzen, da die Bauern selbst, angesichts der Lage ihrer Betriebe, die erforderlichen Mittel nicht aufbringen wollten und konnten, zumal das Oberallgäu zu Beginn des Projektes noch nicht 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 (daher erfolgte die Gründung des Vereins mit den eigenen Pflegeauflagen).

### ***Einbindung des Projektes in einen übergeordneten Rahmen***

#### *Diskussionsprozess in der Gemeinde / Tourismusleitbild*

Parallel zur Initiierung des Projektes auf der landwirtschaftlichen Seite wurde Ende der 80er 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 knappes, aber eindeutiges 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 ist für das Jahr 2000 angestrebt. Hauptziel des Leitbildes ist die Existenzsicherung (Bewah-

---

<sup>83</sup> 1100 DM Sockelbetrag, 80 DM/GVE, Rest nach Neigungsgrad, Streuwiesen extra

rung der (touristischen) Grundlagen); weiterhin wird auf Qualitätssicherung und Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs gesetzt und Zukunftsstrategien entwickelt (qualitativer Ausbau des Wintersport- und Gesundheitsangebots).

Das Offene Forum Tourismus fungiert noch immer als Forum für Kritik und Anregungen, da den Initiatoren die offene Auseinandersetzung mit Kritikern im Richtungsstreit um die weitere Entwicklung des Tourismus in der Gemeinde sehr wichtig ist.

#### *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. 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<sup>84</sup>. Durch diese rigorose Einschränkung der Siedlungsentwicklung soll der Reiz des Tales, der u.a. in seinem offenen Charakter liegt, erhalten werden, was nach Aussagen der Gesprächspartner auch gelingt.

- *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. Diese läuft zwar bisher noch nicht wirtschaftlich, was sich bei Erhöhung des Ölpreises allerdings ändern würde.

---

<sup>84</sup> Die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens ist in Gerichtsurteilen bestätigt worden.

- *Wasserver- und Entsorgung*

In den Erhalt der eigenen Trinkwasserversorgung mit unbehandeltem Wasser wurden 2,5 Mio. DM investiert. Nur auf diese Weise ist das Prädikat „Kneippkurort“ zu erhalten.

Für Kanalbaumaßnahmen wurden in den letzten 15 Jahren 200 Mio. DM 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 immer 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.

Denn Widerstände gegen das Projekt gab es zuhauf – nicht nur, dass die Bauern selbst zunächst gegen das Projekt waren, da sie nicht unter Auflagen wirtschaften wollten (doch durch das „Zuckerl“ der gemeindlichen Zahlungen waren die Bauern zu überzeugen), gab es auch Widerstände in der restlichen Bevölkerung:

- Viele Bürger waren generell der Auffassung, dass die Bauern 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 Bauern nun lediglich für die Dienstleistung „Erhaltung der wichtigen Tourismusgrundlage Kulturlandschaft“ entlohnt würden);
- die Gastronomen fanden die Preise für die regionalen Produkte, die sie abnehmen sollten, zu hoch;
- immer noch existieren Kritiker, die bemerken, 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“ vorbei ist. Daher weicht die Gemeinde auch nicht von traditionellen Segmenten 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 und Kultur ist das Beispiel eines Naturschutzprojektes als integrativer Bestandteil der Gesamtentwicklung einer Gemeinde. Der Hauptanreiz zur Initiierung des Projektes ist nicht naturschutzfachlich, sondern wirtschaftlich: Über den Erhalt der traditionellen Berglandwirtschaft erfolgt die Bewahrung des Landschaftscharakters und des Ortsgefüges als Grundlage für den Tourismus – um so erfreulicher für den Naturschutz, dass auf diese Weise gleichzeitig wertvolle Kulturlandschaften erhalten werden können.

Das Modell Hindelang ist somit eigentlich der 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. Somit lässt sich feststellen: Alle unternommenen – oder unterlassenen – Naturschutzmaßnahmen sind in Zusammenhang mit den touristischen Aktivitäten der Gemeinde zu sehen.

### **3.4.4 Fallbeispiel 3: Garmisch-Partenkirchen**

Die Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen verfügt über eine Gesamtfläche von ca. 206 km<sup>2</sup>, von denen 8,5 km<sup>2</sup> auf Siedlungsfläche entfallen.

Die Zahl von 27.000 Einwohner ist seit längerer Zeit konstant. Im Landesentwicklungsplan ist Garmisch-Partenkirchen als größte Gemeinde zwischen München und der Landesgrenze als „mögliches Oberzentrum“ eingestuft, d.h. sie ist im Verhältnis zu ihrer Größe mit relativ vielen Funktionen ausgestattet und wird bei Standortfragen besonders berücksichtigt. Daher ist die Gemeinde auch Schul- und Verwaltungsstandort für das Umland.

Tourismus ist mit Abstand der größte Wirtschaftsfaktor des heilklimatischen Kurortes; 70-80 % des Einkommens hängen unmittelbar oder mittelbar vom Tourismus ab. Jährlich verbringen 270.000-300.000 Gäste (insgesamt 1,3-1,4 Mio. Übernachtungen; 10.000 Gästebetten) ihren Urlaub in Garmisch-Parten-

kirchen. Hinzu kommen Naherholungsgäste, die nicht übernachten. An Spitzentagen ist mit 45.000 Personen in Garmisch-Partenkirchen zu rechnen<sup>85</sup>.

Es existieren drei touristische Standbeine: Tagungs- und Kongressgeschäft (sehr gern gesehen, da Tagungstouristen relativ hohe Ausgaben tätigen), Sport (Spitzensport – als ehemaliger Olympiort Austragungsort für EM- und WM-Wettkämpfe v.a. im Skisport – und Breitensport) und Wochenend-Skitourismus (weniger gern gesehen, da pro Wochenendtag ca. 6000-8000 zusätzliche Gäste anreisen, was zum einen eine Verkehrs- und zum anderen eine Skiinfrastrukturüberlastung erzeugt).

Insgesamt wird allerdings eher auf „ruhigen“ Tourismus gesetzt, so dass die Zielgruppe einen relativ hohen Altersdurchschnitt aufweist. Junge Leute wollen mehr „Events“, die ihnen in Garmisch-Partenkirchen nicht geboten werden.

Auf Industrieansiedlungen wurde mit Rücksicht auf den Tourismus verzichtet, ein Ratsbeschluss der 50er Jahre sieht nur die Ansiedlung von rauch- und geräuscharmem Gewerbe vor.

Weiterhin gibt es noch 10-15 Nebenerwerbslandwirte, die die Grünländer im Tal bewirtschaften, da die Landwirtschaft in Hanglage sich nicht mehr lohnt. Die einzigen Offenflächen an den Hängen sind dementsprechend die Skipisten, die von Gemeindemitarbeitern gepflegt werden.

Der Wald im Gemeindegebiet gehört zu 70-80 Prozent dem Freistaat Bayern.

### ***Konflikte zwischen Naturschutz und Tourismus?***

#### *Streitpunkt Skifahren*

Als Argumente gegen Skifahren aus Naturschutzsicht werden v.a. Landschafts(-bild-)zerstörung durch den Pisten-, Lift- und Wasserreservoirbau für künstliche Beschneigung, Zerstörung der Vegetationsdecke durch Übernutzung und damit Änderung des Artenspektrums (Artenverarmung), Lärmbelästigung und damit Vergrämen des Wildes, Erosion und erhöhte Lawinengefahr durch Abholzen des Bergwaldes angeführt.

Dennoch sind laut Mitarbeitern der Gemeinde Garmisch-Partenkirchen auch positive Effekte mit dem Skifahren verbunden: Als einzige Offenlandflächen der Gemeinde bieten die Skipisten, die regelmäßig entbuscht und teilweise von Hand gemäht werden, Rückzugsgebiete für gefährdete Offenlandarten; einige Bereiche der vor 25 Jahren angelegten Pisten sind mittlerweile als Biotop nach 13d BayNatSchG geschützt (teilweise Rote-Liste-Arten vorhanden)<sup>86</sup>.

Der Neubau von Pisten wird in Garmisch-Partenkirchen sehr restriktiv gehandhabt; seit vielen Jahren sind keine neuen mehr gebaut worden; eine Erweiterung des Skigebietes ist auch in Zukunft nicht vorgesehen. Zudem werden die Pisten laut Aussagen der Interviewpartner nur dann geöffnet, wenn ausreichend Schnee liegt, um die Bergwiesen zu schonen. Garmisch-Partenkirchen kann es sich leisten, auf den großflächigen Ausbau des Skigebietes zu verzichten, da es andere wichtige Standbeine im Tourismus hat (s.o.).

---

<sup>85</sup> 27.000 Einwohner, 10.000 Übernachtungsgäste, ca. 6000-8000 Naherholer

<sup>86</sup> Auf diesen Flächen darf nicht beschneit werden.

Ein besonderer Streitpunkt ist die künstliche Beschneigung. Ein Kritikpunkt ist, dass durch den sehr kompakten künstlichen Schnee, der sehr spät im Jahr schmilzt, die ohnehin kurze alpine Vegetationsperiode weiter verkürzt wird. Für Genehmigung und Betrieb von Beschneiungsanlagen bestehen sehr strenge Auflagen, um die negativen Folgen möglichst gering zu halten (punktuelle Beschneigung, genaue Festlegung von Beschneigungsdauer, -tageszeiten und -häufigkeit sowie Temperatur). Diese Bestimmungen sind erheblich restriktiver als in Österreich oder der Schweiz, sodass Wettbewerbsnachteile für deutsche Gebiete entstehen.

Derzeit existieren vier Beschneiungsgebiete im Skigebiet der Gemeinde; zwei weitere sind geplant. Seit Beginn der künstlichen Beschneigung vor 12 Jahren werden wissenschaftliche Begleituntersuchungen durch die Uni München durchgeführt. Als Ergebnis sind laut Untersuchung keine nennenswerten Beeinträchtigungen der Vegetation festgestellt worden.

Nach Prognosen des Instituts für atmosphärische Umweltforschung steht ein Klimaerwärmung von 2-3° C bevor, sodass sich neue Beschneiungsanlagen höchstens für die nächsten 20-30 Jahre rentieren. Dennoch kann man auf Skifahren (noch) nicht verzichten, da eine starke wirtschaftliche Abhängigkeit besteht (zumal alle Aufstiegsanlagen in Gemeindebesitz sind). Als Ausweichstrategie setzt man auf den Sektor Eis (Eisstadion saniert) sowie Diversifizierung des Winterurlaubs (Langlauf, Schlittschuhlaufen etc.).

#### *Freizeitverkehr*

Ein großes Problem des Tourismus' liegt in der Erzeugung von Verkehrsströmen und den damit verbundenen Umweltschädigungen (Lärm, Abgase etc.). Daher setzt die Gemeinde auf die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel innerhalb der Gemeinde (mit der Gästekarte können die innerörtlichen Busse kostenlos genutzt werden).

#### ***Naturschutzmaßnahmen der Gemeinde***

##### *Zuständigkeit für Naturschutz*

Ein Umweltamt oder Naturschutzbeauftragter existieren nicht, sodass die Kompetenzen für Naturschutz auf einzelne Ämter verteilt sind (je nach Fragestellung, z.B. das Bauamt, Abt. Ortsplanung, Tiefbauamt, Schul- und Sportamt). Sonstige Naturschutzfragen werden im Umwelt- und Landwirtschaftsausschuss geklärt. Die meisten Zuständigkeiten liegen ohnehin bei der unteren Naturschutzbehörde, die für den Landkreis Garmisch-Partenkirchen zuständig ist.

##### *Planung*

Seit 1985 existiert ein rechtskräftiger Flächennutzungsplan, seit 1980 ein Landschaftsplan, der 1986 geändert wurde. Wenn ein Bebauungsplan aufgestellt wird, dann werden die Belange des LP berücksichtigt. Da aktuell keine Bebauungspläne aufgestellt werden, wird es nicht für nötig erachtet, den LP zu aktualisieren.

### *Siedlungspolitik*

Die Siedlungspolitik wird ausgesprochen restriktiv gehandhabt. Zu Beginn der 70er Jahre beschloss die Gemeinde, keine zusätzlichen Baugebiete mehr auszuweisen, um den Charakter des Tales als wichtiges Tourismuskapital zu erhalten. Immerhin stünde der Gemeinde bei der Ausweisung neuer Baugebiete die Planwertabschöpfung zu – die bei Baulandpreisen von 1200-1300 DM/m<sup>2</sup> nicht unerheblich wäre. Stattdessen wird Nachverdichtung, Schließen von Baulücken und Flächenrecycling betrieben.

Problematisch ist, dass viele Flächen im Gemeindegebiet der Forst (also dem Freistaat) gehören und kein Einfluss auf deren Bautätigkeit – z.B. Forststraßen – ausgeübt werden kann.

### *Eingriffsregelung*

Da nur sehr wenig gebaut wird, kommt die Eingriffsregelung selten zur Anwendung. Eine Abarbeitung in diesen Fällen erfolgt durch den Umlegungsausschuss.

### *Schutzgebiete*

Bei Schutzgebietsausweisungen wird die Gemeinde lediglich ins Benehmen gesetzt; was aufgrund der betroffenen Landwirte, die sich unter Umständen in der Ausübung ihrer Tätigkeit eingeschränkt sehen, problematisch sein kann, da ihre Interessen durch die Gemeinde ggf. nicht ausreichend vertreten werden können. Im Landschaftsplan dargestellte Erweiterungen und Neuausweisungen sind bisher nicht umgesetzt worden.

### *Innerörtliche Grünflächen*

Es existiert eine eigene Gärtnerei, die auch die *Pflege* der innerörtlichen Flächen übernimmt, bei denen die Pflegeintensität von hoch (Rasen) bis gering (extensive Mahd einmal jährlich) reicht.

Seit 1991 besteht eine *Baumschutzverordnung*, nach der eine Fällgenehmigung für Bäume mit Stammumfang von 1 m (in Höhe von 1 m) beantragt werden muss. Bei Zuwiderhandlung drohen relativ hohe Strafen und Ersatzpflanzungen (Kosten zwischen 5000-10.000 DM). Auf diese Weise wird der innerörtliche Baumbestand erhalten.

Zudem existiert eine *Ortsgestaltungssatzung*, die Vorschriften z.B. zur Bauweise, Begrünung von Freiflächen (Bepflanzung mit angegebenen, standortgerechten Gehölzen) macht. Bei Bauvorhaben muss ein Außenanlageplan gemäß der Satzung beigefügt werden. Es ist geplant, in die Satzung eine Vorschrift zur Regenwasserversickerung aufzunehmen, evtl. mit finanziellem Anreiz (Gebührensenkung für Abwasser oder Baukostenzuschuss). Die Satzung wird als sehr wirksam eingeschätzt, da mit ihren Vorschriften das Ortsbild der Gemeinde einheitlich erhalten werden kann.

### ***Fazit/Einschätzung***

Alle unternommenen (oder unterlassenen) Natur- bzw. Umweltschutzmaßnahmen stehen in Zusammenhang mit dem Tourismusstandort Garmisch-Partenkirchen. Das zeitigt zum einen Synergieeffekte, zum anderen aber auch negative Folgen für den Naturschutz.

Zur Standortsicherung wird der Skitourismus in Garmisch-Partenkirchen beibehalten, wobei allerdings auf einen weiteren Ausbau verzichtet werden kann, da die Gemeinde noch andere Tourismusstandbeine aufzuweisen hat. So beschränkt man sich auf die Modernisierung des Skiareals, die z.B. die Errichtung von eher umweltschädlichen Beschneiungsanlagen beinhaltet. Andererseits sind die Skipisten die einzig offenen Standorte in Hanglage im Gemeindegebiet und somit Lebensraum für Offenlandarten (so sind teilweise Rote-Liste-Arten auf den Pisten zu finden).

Als weitere wichtige Maßnahme in Garmisch-Partenkirchen ist die Beschränkung der Siedlungstätigkeit und somit Erhalt der Freiflächen zu nennen, obwohl die Abschöpfungsgewinne der Wertsteigerung der Gemeinde einen nicht unerheblichen Gewinn erbringen würden. Dennoch erscheint es den Politikern der Gemeinde wichtiger, den Charakter der Landschaft – und somit ihre Attraktivität für die Touristen – zu bewahren.

Somit ist Garmisch-Partenkirchen nicht gerade als „sanfter“ Tourismusort anzusehen, dennoch sind einige wichtige Maßnahmen im Sinne des Naturschutzes zu würdigen. Sofern Naturschutzmaßnahmen die touristische Attraktivität erhöhen, werden sie also von der Gemeinde umgesetzt.

### **3.4.5 Fazit: Naturschutz und Tourismus**

Die Fallbeispiele zeigen, dass es durchaus zu Synergieeffekten zwischen touristischer Nutzung und Naturschutz kommen kann. Die folgenden Aussagen verstehen sich als Tendenzaussagen, die auf der Untersuchung der angesprochenen Fallbeispiele basieren.

Das *Projekt „Altmühltaler Lamm“* wurde zunächst aus rein naturschutzfachlichen Gesichtspunkten ins Leben gerufen. Über das Projekt wurde mit der Zeit zudem ein Werbeeffect für die Region erzielt und Verständnis für die wertvolle Landschaft geweckt. Mittlerweile fehlt das Bild des Altmühltaler Lamms mitsamt Schäfer in kaum einem Broschürchen – und ist somit ein wichtiger Werbefaktor geworden. Es erfolgte also eine Durchdringung der Tourismusprojekte von der ökologischen Idee und umgekehrt wurde das Lammprojekt in den touristischen Rahmen aufgenommen.

Das *Projekt „Hindelang Natur und Kultur“* ist das Beispiel eines Naturschutzprojektes als integrativer Bestandteil der Gesamtentwicklung einer Gemeinde. Der Hauptanreiz zur Initiierung des Projektes ist nicht naturschutzfachlich, sondern *wirtschaftlich*: Über den Erhalt der traditionellen Berglandwirtschaft erfolgt die Bewahrung des Landschaftscharakters und des Ortsgefüges als Grundlage für den Tourismus – und gleichzeitig die wertvoller Kulturlandschaften, was im Sinne des „Schutzes durch Nutzung“ sehr zu begrüßen ist. So entsteht der Naturerhalt quasi als Kuppelprodukt touristischer Nutzungen und umgekehrt: ohne Naturschutz Attraktivitätsverlust des touristischen Kapitals „Landschaft“. Hindelang ist ein deutliches Beispiel, dass unternommene Naturschutzleistungen sich lohnen können und müssen: Wenn sich Naturschutzleistungen gewinnbringend vermarkten lassen, sind durchaus erhebliche Anreize da, Naturschutz über das „übliche“ Maß hinaus zu betreiben. Andererseits zeigt sich gleichfalls die Abhängigkeit von den Nachfragern und somit unterschiedlichen Tourismusströmungen: von „Öko-“, zu „Wellnessurlaub“, bis hin zu Spaßurlaub, bei dem auch das traditionelle Skitourismussegment nicht ausgeblendet wird.

*Garmisch-Partenkirchen* tritt nach außen nicht gerade als „sanfter“ Tourismusort auf, was durch den Skitourismus wohl auch nicht glaubhaft zu machen wäre. Bekannt ist der Ort ja gerade für Skifahren, Olympiaabfahrten, Weltcuprennen etc. Dennoch steht es um den Naturschutz nicht so schlecht, wie man meinen könnte; im Gegenteil hat das Vorhandensein des Tourismus’ durchaus positive Effekte auf die Landschaftsentwicklung: So gibt es neben zufälligen Koinzidenzen – Rote-Liste-Arten auf Skipisten, die die einzigen Offenstandorte in Hanglage sind – bewusste Maßnahmen zum Freiraumschutz (Stopp der Siedlungsexpansion in offene Tallagen). Auf diese Weise ist es gelungen, den Charakter des Tales als wichtiges Tourismuskapital zu erhalten. Die wertvollen Freiräume wären ohne Tourismus wohl nicht mehr vorhanden; denn dann hätte die Gemeinde vermutlich die Verdienstmöglichkeit durch Ansiedlung nicht ausgelassen.<sup>87</sup>

Bei einer *Gesamtbetrachtung* der drei Fallbeispiele lässt sich also konstatieren, dass, zumindest bei den beiden letztgenannten, viele, wenn nicht sogar alle unternommenen Naturschutzmaßnahmen in Zusammenhang mit dem Erhalt des Tourismusstandortes gesehen werden müssen. In beiden Fällen herrscht die Einsicht bei den Verantwortlichen vor, dass ein Attraktivitätsverlust der umgebenden Natur und Landschaft Rückkopplungen auf Besucherzahlen zur Folge hätten. Somit existiert ein deutlicher Anreiz, Naturschutzmaßnahmen über ein übliches Maß hinaus zu verwirklichen, da sie sich in Form von touristischem Verdienst auszahlen werden. Auch das Projekt Altmühltaler Lamm wird zunehmend in den touristischen Rahmen gestellt und trägt seine Kosten im Idealfall durch Vermarktungserfolge selbst.

Als *allgemeine Tendenz* lässt sich also festhalten, dass eine fruchtbare Verbindung von Naturschutz und Tourismus *möglich* ist, wie die untersuchten Fallbeispiele belegen: Bei entsprechenden finanziellen Anreizen ist Naturschutz umsetzbar.

Dennoch ist anzumerken, dass diese Synergieeffekte *nicht zwingend* auftreten. Da Naturschutz häufig als Kuppelprodukt anfällt und nicht immer bewusst anvisiert wird, kann es ebenso dazu kommen, dass bei einer bestimmten Nutzung eben *kein* naturschutzfachlicher Wert erzeugt wird. Dies ist vor allem bei einer Übernutzung der Fall: Zu viele Touristen schädigen Natur und Landschaft. Ein großes Problem ist immer auch der entstehende Urlaubsverkehr, der nur in gewissem Maße auf die Schiene kanalisiert werden kann (z.B. durchgehende Züge von Norddeutschland nach Sonthofen, von dort aus Busverkehr nach Hindelang).

In Gästebefragungen gaben die Gäste zwar an, dass ein Hauptmotiv ihres Kommens die „schöne Landschaft“ sei, doch sind die meisten der Touristen nicht in der Lage zu unterscheiden, ob sich in ihrer Urlaubsumgebung wirklich wertvolle Biotop befinden oder nicht. Daher könnte die Gefahr einer bloßen „Verhübschung“ der Umgebung bestehen, wenn die Verantwortlichen nicht bewusst Naturschutzmaßnahmen unternehmen bzw. entsprechend beraten werden.

Ideal ist es, wenn sich mit einer naturschutzkonformen Nutzung ein langfristiger ökonomischer Wertzuwachs verknüpfen lässt: Erhalt der Landschaft durch die traditionelle Wirtschaftsweise, gleichzeitig Pro-

---

<sup>87</sup> Allerdings ist – wie in vielen Orten zu beobachten – auch die gegenteilige Reaktion möglich: Zur bestmöglichen Ausnutzung kurzfristiger Gewinnpotenziale werden übermäßig viele Hotels, Ferienanlagen etc. errichtet und somit das Kapital „Landschaft“ langfristig vernichtet.

duktion „gesunder“ Lebensmittel, Mehrwert für die Produzenten, touristisch attraktive Landschaft, Erfahrungsbarmachung alter Lebens- und Wirtschaftsformen. In diesem Fall ist den touristisch wie politisch Verantwortlichen leichter, einen Tourismus im Sinne des Naturschutzes plausibel zu machen. Dies ist leider nicht überall in Deutschland zu praktizieren: Die Landschaft muss von einer entsprechenden Attraktivität, am besten sogar Spektakularität, sein, damit die Touristen zunächst einmal angezogen werden. Daher ist der Erhalt von Natur und Landschaft durch Tourismus zwar ein gutes Beispiel, dass Verdienstmöglichkeiten Naturschutz attraktiv machen, aber wohl eher auf einzelne Projekte bzw. Urlaubsgebiete beschränkt.

### **3.5 Bedarf zur Erweiterung des naturschutzfachlichen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften – Zwischenfazit**

Die Betrachtung der Naturschutzziele und der tatsächlichen Situation von Natur und Landschaft in Deutschland offenbart eine beträchtliche Diskrepanz zwischen Zielen und Zielerfüllung. Mögliche Ursachen für diese Defizite sollen ebenso wie Verbesserungsmöglichkeiten im bestehenden Instrumentarium sowie neue Instrumente an dieser Stelle kurz angerissen werden.

#### **3.5.1 Angestrebte und tatsächliche Situation**

Ziel des Naturschutzes in Deutschland ist der *umfassende* Schutz von Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich, um die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, einzelne Arten und die ästhetische Komponente der Natur als Lebensgrundlage des Menschen und als Grundlage für seine Erholung zu erhalten (s. § 1 (1) (altes) BNatSchG). Es geht also um den ehrgeizigen Anspruch eines Ressourcenschutzes auf 100 % der Fläche der Bundesrepublik, nicht nur um den Schutz einzelner Arten in Naturreservaten. Zur Erreichung dieses Ziels sind u.a. verschiedene Grundsatzprogramme aufgestellt (z.B. Entwurf eines Umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, BMU, 1998a) und ein differenziertes Naturschutzinstrumentarium ins Leben gerufen worden.

Trotz dieses Instrumentariums, das in den vorangehenden Kapiteln dargestellt wurde, sind weiterhin Defizite im Naturschutz festzustellen. So hat der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) in seinen Umweltgutachten (1978, 1985, 1988, 1994, 1996 und zuletzt ausführlich im aktuellen Gutachten aus dem Jahre 2000) 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).

Als Indiz für den anhaltenden Artenrückgang und die Lebensraumzerstörung können die Roten Listen herangezogen werden, die die gefährdeten Tier- und Pflanzenarten sowie gefährdete Biotoptypen dokumentieren.

Von den Pflanzenarten sind besonders die Farn- und Blütenpflanzen betroffen (31,5 % auf der Roten Liste, alle Gefährdungsstufen). Hauptgefährdungsursache ist die Zerstörung der Lebensräume, u.a. bedingt durch die Nivellierung der Standortbedingungen infolge von Nährstoffeinträgen (Abnahme der

Sonderstandorte, Förderung der Ubiquisten). Ebenfalls stark rückgängig sind Moose und Flechten. (SRU 2000, 193).

Ein ähnlich drastisches Bild ergibt sich für alle Tiergruppen: „Bereits 3 % aller Arten sind ausgestorben oder verschollen und 40 % unterliegen einer Gefährdung“ (SRU, 2000, 193). Besonders gefährdet sind Käfer und Großschmetterlinge. Auch viele Tierarten sind – ebenso wie die Pflanzen – durch den Verlust ihrer Lebensräume bedroht: Strukturverarmung, Nährstoff- und Pestizideinträge z.B. durch intensive Landwirtschaft zerstören oder entwerten die Biotope; Zerschneidung durch Verkehrsstrassen sowie Versiegelung durch Bauvorhaben verkleinern die Lebensräume, sodass Tierarten mit hohem Raumanspruch keine überlebensfähigen Populationen mehr ausbilden können<sup>88</sup>.

Von den Biotoptypen selbst sind in Deutschland fast 70 % als gefährdet eingestuft, von vollständiger Vernichtung bedroht sogar 15,4 % (RIECKEN, ET AL. 1994). Auch die Versiegelung des Bodens schreitet, ungeachtet des Zieles, diese einzudämmen, weiterhin unvermindert voran (SRU, 2000, 218).

Diese Daten zeigen plastisch, dass ein großer Handlungsbedarf in der Naturschutzpolitik besteht, wobei nach Ansicht des Sachverständigenrates der Schwerpunkt auf den Lebensraumschutz gelegt werden sollte (SRU, 2000, 201)<sup>89</sup>. Auch BICK und OBERMANN (2000, 109) stellen fest: „Die Zerstörung, Zersplitterung, Verkleinerung und Entwertung der natürlichen und naturnahen Lebensräume sind die wichtigsten Ursachen für den Artenrückgang.“

### **3.5.2 Ursachen für Defizite im aktuellen naturschutzpolitischen Instrumentarium**

Es existiert folglich eine offenkundige Diskrepanz zwischen den Zielen des Naturschutzes – so wie sie im Bundesnaturschutzgesetz, anderen relevanten Gesetzen sowie Programmen der Bundesregierung formuliert sind – und ihrer Erfüllung, ablesbar am aktuellen Zustand von Natur und Landschaft, für die im Folgenden einige Ursachen und Tendenzen genannt werden sollen.

#### **3.5.2.1 Komplexität des Schutzgegenstandes**

Eine Ursache liegt in der Komplexität des Schutzgegenstandes selbst: Die ökologischen Zusammenhänge sind weder in ihrer Gesamtheit erforscht, noch sind Einzelheiten bekannt, wie viele Störungen der Naturhaushalt verkraftet.

Es fehlt zudem aufgrund der zumeist langfristigen Schadensperspektive eine direkte Betroffenheit der Bevölkerung, aus der eine generelle Naturschutzbemühung resultieren könnte (bei der Bedrohung konkreter Bereiche, z.B. eines von den Anwohnern genutzten Wäldchens, wird die Bereitschaft, sich zu engagieren, ungleich höher sein als für den abstrakten Erhalt einer bestimmten Pflanzenart oder gegen schleichende Umweltschäden durch diffuse Stoffeinträge). Die *Wertvermittlung* von Natur und Landschaft wird

---

<sup>88</sup> Zum Flächenanspruch bestimmter Arten, Populationsgefährdungsanalysen, Minimum Viable Populations und Biotopverbund siehe z.B. KAULE, 1991, 373 ff.

<sup>89</sup> Dies gilt auch in Anlehnung an die FFH-Richtlinie; denn immerhin kommen 87 der dort genannten ca. 250 Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse in Deutschland vor.

daher von CZYBULKA (2000, 22) als „das zentrale Problem des Naturschutzes“ angesehen: Nur so könne Akzeptanz und politischer Wille zum rechtlichen Schutz und dessen Umsetzung entstehen.<sup>90</sup>

Allerdings herrscht auch unter Naturschützern Uneinigkeit darüber, was auf welche Art zu schützen sei: Es existieren mehrere Strömungen, die von rein konservierendem Naturschutz (Status-quo-Erhalt) bis hin zu Prozessschutz (freie Entwicklung) reichen. Da Naturschutzziele *normativ* festgelegt werden müssen, ist insofern auch keine einheitliche Meinungsvertretung zu erwarten: Die Vielfalt der Naturschutzbemühungen unterschiedlichster öffentlicher und privater Organisationen und Einzelpersonen erschwert die Bildung einer einheitlichen „Naturschutzlobby“.

### 3.5.2.2 Im Naturschutzinstrumentarium selbst begründete Defizite

Weitere Ursachen für Defizite bei der Umsetzung finden sich in der Ausgestaltung des Naturschutzinstrumentariums:

So erschweren komplizierte Rechtsnormen und fehlende Anwendungshilfen die Umsetzung der Eingriffsregelung auch Jahrzehnte nach ihrer Einführung, da z.B. weder (bundes-)einheitliche Positiv-Negativ-Listen für Eingriffe noch Bewertungsverfahren existieren.

Bei der Landschaftsplanung wird mangelnde Durchsetzungskraft beklagt und Kompetenzen außerhalb der Naturschutzbehörden kritisiert (Träger der örtlichen Landschaftsplanung ist häufig die Gemeinde, die gleichzeitig die Bauleitplanung innehat). Zudem birgt die Zwitterstellung der Landschaftsplanung – einerseits sektorale Fachplanung zu sein und andererseits querschnittsorientiert auch andere Belange zu beachten – Probleme: So können nicht schwerpunktmäßig nur die Interessen von Natur und Landschaft vertreten werden, sondern es besteht die Gefahr, dass die Planungsvorschläge bereits „vorabgewogen“ in die eigentliche Abwägung gehen<sup>91</sup>.

Auch das Instrument der Schutzgebietsausweisung ist kritisch zu betrachten: 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 europäischen Rahmen (FFH-Richtlinie) aufgestellt. Weiterhin ist gerade bei Naturschutzgebieten, die als strengste Schutzkategorie den höchsten Wert für den Erhalt von Natur und Landschaft haben, festzustellen, dass aufgrund ihrer Kleinräumigkeit kein ausreichender Schutz gewährleistet werden kann: Verinselung und Stoffeinträge von außen beeinträchtigen den Schutzwert. Durch den Nationalparkgedanken und später die Biosphärenreservate sollte durch großräumige Unterschutzstellung Abhilfe geleistet werden (s. dazu

---

<sup>90</sup> Zwar belegen Untersuchungen zur Zahlungsbereitschaft für Natur und Landschaft, wie sie z.B. HAMPICKE (1991) oder DEGENHARDT, S., HAMPICKE, U., HOLM-MÜLLER, K. (1998) unternommen hat, dass eine Wertschätzung für den Erhalt der Umwelt besteht, doch wird diese entweder nicht adäquat in politischen Normsetzungen abgebildet oder die tatsächliche Zahlungsbereitschaft sinkt, wenn der Verbraucher im Alltag vor die Wahl gestellt wird, für was er sein Geld wirklich ausgibt (z.B. beim Kauf von deutlich preisgünstigeren konventionellen Lebensmitteln statt Produkten aus ökologischem Landbau).

<sup>91</sup> Allerdings soll an dieser Stelle nicht näher auf die Problematik und Umgestaltung dieser beiden Instrumente eingegangen, sondern auf Publikationen zu diesem Thema verwiesen werden: zur Eingriffsregelung u. a.; KIEMSTEDT, MÖNNECKE, OTT, 1996, zur Landschaftsplanung z.B. KIEMSTEDT, WIRZ, 1989, siehe auch SRU, 2000, 215 ff.

CZYBULKA, 2000, 15). Mittlerweile stehen Vernetzungsgedanken im Vordergrund (Biotopverbundsysteme<sup>92</sup>, Natura 2000).

### **3.5.2.3 Sektorale Zuständigkeiten**

Sektorale Betrachtungsweise erschwert die Durchführung von Naturschutzaufgaben: Land- und Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Bodenabbau, Siedlung und Verkehr etc. unterliegen alle anderen Zuständigkeiten. Auch das neue Bodenschutzgesetz von 1998 ist wiederum als eigener Bereich definiert worden. Jeder Sektor trachtet danach, die eigenen Interessen so gut wie möglich gegen andere Belange – also auch und gerade gegen Naturschutzbelange – durchzusetzen. Obwohl im Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich verlangt wird: „Andere Behörden und öffentliche Stellen haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen“ (§ 3 (2) BNatSchG), weisen viele Vorhaben und Pläne entgegengesetzte Ziele auf.

So werden im Agrarbereich naturschädigende Wirtschaftsweisen subventioniert (BICK, OBERMANN, 2000,115). In der Wasserwirtschaft sind beispielsweise Grabenräumungen vorgeschrieben, um einen ordnungsgemäßen Wasserabfluss zu gewährleisten, die Habitate zerstören, obwohl laut § 1a (1) WHG „vermeidbare Beeinträchtigungen der ökologischen Funktionen unterbleiben“ sollen. Die Integration der Naturschutzbelange in die einzelnen Wirtschaftsbereiche in Form einer dauerhaft-umweltgerechten Landnutzung wurden bisher nicht umgesetzt.

Ein weiteres Problem, das aus der sektoralen Aufteilung resultiert, ist die mangelnde Kommunikation der Akteure untereinander – wie auch in den empirischen Untersuchungen bestätigt wurde: Gerade die größten Landnutzer Land- und Forstwirtschaft und der Naturschutz müssten verstärkt miteinander in einen Dialog treten, um gemeinsame Ziele und Möglichkeiten ihrer Realisierung zu eruieren bzw. größere Rücksichtnahme auf die Belange von Natur und Landschaft zu erwirken.

### **3.5.2.4 Prioritätensetzung auf wirtschaftliche Belange – allgemeine politische und kommunale Tendenzen**

#### ***Allgemeine politische Tendenzen***

Ein weiteres Problem bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ist die gegenläufige politische Tendenz, die Priorität auf kurzfristige wirtschaftliche Aspekte zu setzen.

Die politische Entwicklung der letzten Jahre ist geprägt durch die nationalen, europäischen und globalen Veränderungen, die einen verstärkten Druck auf die Umweltpolitik im Allgemeinen und auf Naturschutzpolitik im Besonderen ausgelöst haben: Durch finanzielle Belastungen durch die deutsche Einheit, die wachsenden Kosten der sozialen Sicherungssysteme, Arbeitslosigkeit, Globalisierung der Wirtschaft und damit einhergehende Verschärfung der Konkurrenz um Standortvorteile etc. sind Naturschutzbelange ins Abseits geraten. Scharfe Kritik übt der Umweltrat am Missbrauch des „drei Säulen“ Ansatzes der Nachhaltigkeit, vor dem Hintergrund der allgemeinen Wirtschafts- und sozialen Lage einseitig wirtschaftliche

---

<sup>92</sup> So auch im neuen BNatSchG, wo ein Biotopverbund auf mindestens 10 % der Landesfläche gefordert wird (§ 3 (1)).

Zielsetzungen zu favorisieren und wo möglich, umweltpolitische Vorschriften zu unterlaufen. (SRU, 1998, 125 f.)

Diese allgemeine Strömung zeigte sich z.B. in der vom Sachverständigenrat wiederholt angemahnten – und immer wieder verschobenen – Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes. Die „Minimalnovellen“ aus dem Jahre 1998 dienten u.a. zum einen der Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht (hätte bereits bis 1994 erfolgen müssen) und zum anderen der erstmaligen gesetzlichen Regelung des Vertragsnaturschutzes. An dieser Regelung wurde kritisiert, dass eine zunehmende Loslösung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vorgenommen wurde: Landwirte sollten nun auch für bisher im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums tolerierbare Beeinträchtigungen durch Schutzvorschriften entschädigt werden, was zu einem entschiedenen Widerstand der Länder gegen diese Regelung führte, die erhebliche Mehrausgaben fürchteten. Eine grundlegende Novelle indes ist lange ausgeblieben. (SRU, 2000, 211)<sup>93</sup>

Hingegen wurden zwischenzeitlich andere Gesetze erlassen, die zum Teil eine bewusste Außerkraftsetzung von Naturschutzregelungen beinhalten: die so genannten „Beschleunigungsgesetze“, hier vor allem das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, die eine Verkürzung von Genehmigungsverfahren anvisieren und insbesondere die Einschränkung der Bürgerbeteiligung und der Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung bedeuten (SRU, 1996, 125).

Auch im Bewusstsein der Bevölkerung verlieren Natur- und Umweltthemen den Rückhalt: „Erschwerend für sie [die Umweltpolitik, Anm. d. Verf.] kommt hinzu, dass die ökonomischen und sozialen Probleme die öffentliche Unterstützung des Umweltschutzes deutlich vermindert haben. So befindet sich die Umweltpolitik in Meinungsumfragen seit geraumer Zeit in einem Stimmungstief“ (SRU, 1998, 125).

In den öffentlichen Haushalten spiegelt sich der geringe Stellenwert von Naturschutzaufgaben (vgl. u.a. die im Rahmen dieses Projektes durchgeführte Haushaltsanalyse) wider: Naturschutzausgaben stagnieren auf niedrigem Niveau oder werden sogar gekürzt.

### ***Kommunale Tendenzen***

Die allgemeinen politischen Tendenzen zur Erfüllung kurzfristiger wirtschaftlicher Ziele zuungunsten von Natur und Landschaft spiegeln sich auch in den Kommunen wider – also der Ebene, der unser Hauptaugenmerk in der vorliegenden Studie gilt. Gründe liegen in der allgemeinen Haushaltslage und finanziellem Verwertungsdruck von Flächen, sofern man nicht durch eine touristische Nutzung „schöner Landschaft“ Flächen offen halten kann.

Diese Tendenzen zeigen sich auch in den untersuchten Fallstudiengemeinden:

- Gesprächspartner gaben an, dass in den letzten Jahren vor allem aufgrund allgemeiner Haushaltsmittelknappheit nur noch stagnierende oder verminderte öffentliche Ausgaben getätigt wurden. Von die-

---

<sup>93</sup> Die tatsächliche Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes wurde am 01. Februar 2002 verabschiedet (die Vorlage des Entwurfs datiert vom 02. Februar 2001). Grundlegende Neuerungen betreffen vor allem den Biotopverbund (Festschreibung von Biotopverbundflächen auf 10 % der Landesfläche, § 3) sowie die nun bundesweit eingeführte Verbandsklage („Vereinsklage“, §§ 58-61). Landschaftspläne sind nun verpflichtend flächendeckend aufzustellen (§ 16). Auch zur Landwirtschaft werden zumindest deutlichere Aussagen als vorher getroffen (Umreißen der „guten fachlichen Praxis“ § 5 (4), vom Nabu als nicht ausreichend kritisiert (dazu z.B. WEINS 2001)), jedoch der Nachteilsausgleich nicht abgeschafft (§ 5 (2)). Eine Einschätzung (des Entwurfs) ist z.B. zu finden bei MEBERSCHMIDT (2001).

sen knappen Mitteln waren die untersuchten ostdeutschen Gemeinden besonders stark betroffen, zumal die Untersuchungsregion eine hohe Arbeitslosigkeit aufweist.

- Kann die Verwirklichung von Naturschutzmaßnahmen hingegen kostenneutral erfolgen oder sogar eine Verbesserung der Einnahmen bewirken (z.B. Aufwertung der Landschaft und somit Attraktivitätssteigerung für Touristen) ist die Akzeptanz ungleich höher, als wenn durch Naturschutz Kosten entstehen (z.B. Pflege wertvoller Biotop ohne erkennbare „Gegenleistung“).

Als *Hauptproblem* des Naturschutzes kann somit der auf Flächen generell liegende *ökonomische Verwertungsdruck* gelten. Dieses Problem wiegt auf der kommunalen Ebene um so schwerer, da hier über die Bauleitplanung die konkrete Nutzungsbestimmung der Flächen erfolgt, die nur in Grenzen über die übergeordneten Planungsebenen gesteuert werden kann<sup>94</sup>. Denn die kommunalen Einnahmemöglichkeiten speisen sich zum großen Teil aus der Verwendung der Gemeindefläche<sup>95</sup> (siehe ausführlich Abschnitt 4.1.2). Vor dem Hintergrund eines starken ökonomischen Nutzungsdrucks ist es verständlich, dass kurzfristig ökonomisch *nicht* gewinnbringende Verwendungen des Bodens – z.B. Naturschutz – keine Priorität in den Kommunen genießen<sup>96</sup>. Somit erklärt sich auch, dass Anreize, die zwar intern für die Naturschutzbehörden Wirkung zeitigen mögen, dennoch ins Leere laufen, wenn sie den ökonomischen Erwartungen der *Gesamtgemeinde* zuwiderlaufen: In der Abwägung wird der Naturschutz deshalb auf der kommunalen Ebene in der Tendenz unterbewertet. Das Naturschutzangebot bleibt im Vergleich zu den gesellschaftlichen Anforderungen zu gering. Hier spielt auch die wiederholt angesprochene Problematik eine Rolle, dass Naturschutz-Spillover-Effekte nicht von Nachbargemeinden oder –regionen abgegolten werden, sodass von den in einer Region erzeugten Naturschutzleistungen auch Dritte unentgeltlich profitieren können. Das vermindert den Anreiz, sich im Naturschutz zu engagieren, weiterhin, und generiert zudem ein „freerider-Verhalten“, bei dem jeder darauf spekuliert, der andere werde etwas tun.

### 3.5.3 Lösungsansätze

Zur Verbesserung der „Naturschutz-Performance“ ist es aufgrund der oben geschilderten Situation nicht ausreichend, die bestehenden Instrumente effizienter zu gestalten – obwohl dies ohne Zweifel bereits zu einer Steigerung der Realisierung von Naturschutzmaßnahmen führen dürfte – sondern es müssen zusätzlich Instrumente entwickelt werden, die das Ungleichgewicht zwischen der „Belohnung“ von Naturverbrauch und der „Bestrafung“ von Naturerhalt ins Lot bringen.

#### 3.5.3.1 Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung des bestehenden Instrumentariums

Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz des bestehenden Instrumentariums sollen an dieser Stelle nur ganz kurz in Form von Vorschlägen aufgelistet werden, die sich teilweise aus den Erfahrungen der empirischen Untersuchungen ergeben haben, teilweise seit geraumer Zeit in der Literatur diskutiert

---

<sup>94</sup> Steuerung kann z.B. über die Anpassungsverpflichtung § 1 (4) BauGB erfolgen (Ziele der Raumordnung müssen beachtet werden); allerdings dürfen keine zu starken Eingriffe in die kommunale Planungshoheit, Art. 28 GG, vorgenommen werden.

<sup>95</sup> Dazu z.B. BIZER ET AL., 1998, auch BADE ET AL., 1993.

<sup>96</sup> Vor allem in den im Rahmen dieser Studie untersuchten größeren Städten war mangelnde Flächenverfügbarkeit für Naturschutzmaßnahmen ein großes Problem.

werden. Aufgrund der Fülle der existierenden Literatur zur Durchsetzungskraft einzelner Instrumente (v.a. Eingriffsregelung und Landschaftsplanung) bzw. Anregungen zu ihrer Umgestaltung kann hier allerdings nur ein ganz kleiner, keinesfalls repräsentativer Ausschnitt weiterführender Quellen angesprochen werden.

Folgende Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung sind denkbar:

- Überprüfung und ggf. Verbesserung der Durchsetzungskraft bestehender Instrumente wie Eingriffsregelung und Landschaftsplanung

Zur Eingriffsregelung existiert z.B. ein Gutachten im Auftrag der LANA (Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung) von KIEMSTEDT, MÖNNECKE, OTT (z.B. 1996 – Kurzfassung), 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 Wirksamkeit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und der möglichen Bedeutung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung siehe auch HOPPENSTEDT, A., RUNGE, H. (1998). (ausführlich: ERBGUTH, W. bzw. Planungsgruppe Ökologie und Umwelt, 1999)

Zur Verbesserung der Durchsetzungskraft der Landschaftsplanung schrieben z.B. KIEMSTEDT, WIRZ, 1989, oder GASSNER und PIEST, 1988, und auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU, 2000, 215 ff.). Siehe auch das Sonderheft der Natur und Landschaft „Landschaftsplanung am Scheideweg?“ (1996, H. 11), in dem Vorträge einer Veranstaltung von 1995 zu diesem Thema 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).

Zur Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung DRESSLER, H. VON, HOPPENSTEDT, A., LANGER, H. (2000).

- Gezielte Effizienzkontrollen

Hierzu existieren eine Reihe von Untersuchungen und Vorschlägen: z.B. im Rahmen der Eingriffsregelung: SCHUBERT, S., HEINZELMANN, P., BAHNER, E. (2001) oder Untersuchungen in Schleswig-Holstein von DIERSSEN, RECK (1998a);

zur Erfolgskontrolle in der Landschaftsplanung s. MÖNNECKE, M., OTT, S. (1999); in der Landschaftsrahmenplanung z.B. REIN, H. (2000)

oder zur Effizienz des Flächenschutzes am Beispiel einiger Naturschutzgebiete in Brandenburg DETTMANN, C., ZERBE, S. (2000); Schutzeffizienz von Naturschutzgroßprojekten des Bundes in VOLLMER, I., SCHERFOSE, V. (2001).

- Einsatz entsprechend ausgebildeter Kräfte

Als Beispiel kann ein Artikel über den Einfluss der Ausbildung der Bearbeiter auf die Qualität kommunaler Landschaftspläne dienen (REINKE, M., 2000).

- Bündelung / Vereinfachung bestehender Fördermöglichkeiten,
- Verstärkte Kommunikation der Fachdisziplinen und Förderung der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure – auch in Hinblick auf zunehmende Flächenkonkurrenzen

Hierzu z.B. auch eine Untersuchung von BRENDLE, U. (1999) zu „Musterlösungen“ im Naturschutz in Hinsicht auf Interessenausgleich zwischen Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft und Tourismus, in denen v.a. gesellschaftlich-politische Faktoren untersucht wurden.

- Akzeptanzförderung

Zur Akzeptanzverbesserung z.B. KÜCHLER-KRISCHUN, J. (2001); ein Beitrag zur Akzeptanzförderung durch Umwelterziehung in (HAAN, G. DE, MANN, J., REID, A., 2000).

### 3.5.3.2 Neue Instrumente

Wie die vorangegangenen Analysen gezeigt haben, wird der Naturschutz in Deutschland vorrangig über – z.T. verbesserungsfähige – ordnungsrechtliche Instrumente betrieben. Diese werden in unterschiedlichem Maß durch finanzielle Förderprogramme flankiert, die jeweils verwendungszweckgebunden Kostenzuschüsse zu spezifischen Maßnahmen vorsehen.

In die Kategorie „neue Instrumente“ fallen dagegen in erster Linie originär *umweltökonomische* Instrumente, die unmittelbar auf eine Gestaltung der relativen Preise von Naturverbrauch auf der einen und Naturschutz auf der anderen Seite abzielen. Gemeinsames Basisparadigma dieser Instrumente sind die Nutzenspillovers von Umwelt- und Naturgütern, die zur Folge haben, dass die „Marktpreise“ dieser öffentlichen und Mischgüter zu niedrig sind, da sie den von diesen gespendeten Nutzen nicht vollständig widerspiegeln können.

Alle Instrumente zielen darauf ab, Naturverbrauch relativ zu verteuern und somit gezielte finanzielle Anreize zum Naturerhalt zu schaffen. Ihre Unterschiede liegen im Adressatenkreis (angesprochen sind entweder Private oder Kommunen) und beim anvisierten Schutzgut / dem angestrebten Ziel (umfassende Berücksichtigung der Schutzgüter Boden, Wasser, Luft/Klima, Tier- und Pflanzenwelt, Landschaftsbild oder nur Betrachtung einzelner dieser Güter).

#### ***Nutzbarmachung des kommunalen Finanzausgleichs***

Aufbauend auf der „Vorgängerstudie“ BERGMANN ET AL. (1998) und auf andere Arbeiten in diese Richtung (z. B. ROSE, 1999) wird im folgenden Kapitel 4 ausführlich untersucht werden, welche Möglichkeiten und Restriktionen zu beachten sind, wenn der kommunale Finanzausgleich in Dienst genommen wird, um positive räumliche Spillovers des Naturschutzes zu kompensieren. Ausgehend vom „Dezentralisie-

rungsparadigma“ (siehe Abschnitt 2.2.2) sind die betrachteten Akteure vorrangig das Land als Gestalter und Zuweisungsgeber im kommunalen Finanzausgleich und die Kommunen als Zuweisungsempfänger, bei denen Anreize begründet werden sollen, ihre Dezentralitätsvorteile im Natur- und Landschaftsschutz besser auszunutzen. Dabei werden die Kommunen als Verursacher *und* als potenzielle „Veranlasser“ von positiven Externalitäten gesehen, letzteres zum Beispiel im Rahmen des Vertragsnaturschutzes.

Zu diesem Zweck werden zwei prototypische Instrumente geprüft: Zum einen der *Landschaftsplan-Ansatz*, dessen Intention auf der Honorierung der Bereitstellung und Freihaltung naturschutzfachlich möglichst wertvoller Flächen liegt (Ergebnisorientierung), zum anderen der *Naturpunkte-Ansatz*, der die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen belohnt (Maßnahmenorientierung). Gemeinsames Ziel für beide Ansätze ist die möglichst weitgehende Einbeziehung des naturschutzpolitischen Schutzzieles und seiner verschiedenen Schutzgüter.

### ***(Neu-)Versiegelungsabgabe***

Die (Neu-)Versiegelungsabgabe zielt auf eine Minimierung versiegelter Flächen, indem private Eigentümer pro Quadratmeter versiegelter Fläche eine Abgabe zu leisten haben. Auf diese Weise wird ein Anreiz geschaffen, möglichst wenig Fläche auf dem eigenen Grundstück zu versiegeln, um diese Abgabe möglichst gering zu halten. (Siehe z.B. BIZER, TRUGER, 1996, BIZER, EWRINGMANN, 1998).

Die Versiegelungsabgabe dient zwar dem gleichen Schutzinteresse, das auch dieser Untersuchung zugrunde liegt, setzt aber bei anderen Akteuren an: Hier sind es unmittelbar die Privaten, die einem pretialen Steuerungsimpuls des Landes unterliegen. Die Kommunen sind als Akteure allenfalls indirekt betroffen, da sie ggf. in ihrer Flächenausweisung auf eine in Folge des Lenkungsimpulses strukturell gewandelte Flächennachfrage reagieren müssen. Zudem steht bei der Versiegelungsabgabe der Bodenschutz im Vordergrund, das Instrument richtet sich mithin auf einen speziellen Teilbereich des naturschutzpolitischen Schutzzieles.

### ***Grundsteuerreform***

Überlegungen zu einer Grundsteuerreform zielen u.a. auf eine möglichst geringe steuerliche Belastung naturschutzfachlich wertvoller Flächen. Hierzu werden Flächen gemäß ihrer Wertigkeit in verschiedene Klassen eingeteilt, für die unterschiedlich hohe Steuersätze gelten: Je ökologisch wertvoller die Fläche, desto geringer die zu zahlende Steuer. (BIZER, LANG, 1998)

Auch hier wird der Lenkungsimpuls vom Gesetzgeber direkt gegenüber dem Privaten gesetzt. Die Gemeinden sind aber als Aufkommensempfänger der Grundsteuer sehr viel unmittelbarer involviert als bei der Versiegelungsabgabe. In der hier genutzten Betrachtung von Kommunen als Akteuren, die nicht ausschließlich politischen sondern auch fiskalischen Anreizen folgen, kann eine reformierte Grundsteuer (in der isolierten Betrachtung) gegenüber einer Gemeinde im Zweifelsfalle sogar Anreize begründen, die dem Steuerungsziel entgegen stehen: Fiskalisch hätte eine Gemeinde in diesem Fall 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), denn die private Flächennachfrage würde diesen Anreizen

unmittelbar entgegensteuern. Offensichtlich wäre jedoch eine Grundsteuerreform kein Instrument, über das eine Stärkung des kommunalen Engagements im Natur- und Landschaftsschutz erfolgen kann.

### ***Handelbare Flächenausweisungsrechte***

Handelbare Flächenausweisungsrechte sollen das Bauen sowohl für Kommunen als auch für Private verteuern sowie eine Mengenrestriktion der auszuweisenden Fläche bewirken. Wenn eine Kommune einen Bebauungsplan aufstellen möchte, muss sie zunächst Ausweisungsrechte erwerben, die an regionalen Börsen gehandelt werden. (Siehe BIZER, 1996, BIZER ET AL., 1998, BIZER, 1999)

Hier werden dieselben Akteure betrachtet wie bei den nachfolgenden Überlegungen zum kommunalen Finanzausgleich: Der zentrale Gesetzgeber als „Anreizsetzer“ und die Gemeinden als „Anreizunterworfenen“. Der systematisch wichtigste Unterschied liegt in der entgegengesetzten Richtung der Zahlungen. Bei handelbaren Flächenausweisungsrechten wird die – vorher uneingeschränkte – Planungshoheit der Gemeinden durch die absolute Mengenbegrenzung insgesamt ausweisbarer Flächen und der daraus folgenden Notwendigkeit, Ausweisungsrechte ersteigern zu müssen, deutlich beschnitten. D.h. die Verfügungsrechte über Flächen werden teilweise zentralisiert. Innerhalb der umweltökonomischen Systematik ist es dann konsequent, Gemeinden für die Beeinträchtigung des neuerdings *zentralen* öffentlichen Gutes „Freifläche“ ein Abgabenäquivalent in Form des Auktionspreises zahlen zu lassen und so eine Internalisierung der negativen Externalitäten herbeizuführen.

Die Analyse des kommunalen Finanzausgleichs und der möglichen Ergänzungszuweisungen mit naturschutzpolitischer Zielsetzung hingegen betrachtet das Freihalten von Flächen durch Kommunen als eine *positive* Externalität, die sie – durch *freiwilligen* Verzicht auf anderweitige Flächennutzungen – zugunsten der weiter streuenden „Allgemeinheit“ erbringen. Diese Betrachtung basiert auf der aktuellen verfügungsrechtlichen Zuordnung von Flächenausweisungen, d.h. auf der unbeschnittenen kommunalen Planungshoheit. Positive Externalitäten werden – wiederum innerhalb der umweltökonomischen Systematik konsequent – über Zuweisungen internalisiert.<sup>97</sup>

Da die mit handelbaren Flächenausweisungsrechten einhergehende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit kaum als unwesentlicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG) gelten kann, liegt es nahe, zunächst zu prüfen, ob dem kommunalen Finanzausgleich nicht auch ein Instrumentarium integriert werden kann, das diese Ziele auf Basis der geltenden Verteilung der Verfügungsrechte erreichen kann. Gelingt dies jedoch nicht, rücken bei den Überlegungen zu einer umweltökonomisch effizienten Siedlungspolitik die handelbaren Flächenausweisungsrechte umso mehr in den Vordergrund.

Davon unbenommen bleibt wiederum die Feststellung, dass finanzausgleichspolitische Instrumente zur Anreizverbesserung im kommunalen Natur- und Landschaftsschutz nicht ausschließlich auf die Steuerung der Siedlungspolitik zielen, sondern möglichst viele der natürlichen Schutzgüter erfassen sollten.

---

<sup>97</sup> Ausführlich zu den verfügungsrechtlichen Voraussetzungen der umweltökonomischen Externalitätendiskussion siehe THÖNE, 2000.

## 4 Der kommunale Finanzausgleich – Instrument zur Verbesserung des Naturschutzes?

Die Frage, ob und wie der kommunale Finanzausgleich für die Erhöhung der Anreize zu dezentraler Naturschutzpolitik genutzt werden kann, erfolgt im Folgenden in drei Schritten. Zunächst werden die Grundbegriffe und Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs kurz rekapituliert, um den Raum für allokativ begründete Anreizpolitik in das Kommunalfinanzierungssystem zu verdeutlichen. Im Anschluss daran werden die kommunalen Finanzausgleiche für die vier Beispielländer Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt dargestellt und hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen in Richtung Naturerhalt oder –zerstörung analysiert. Schließlich werden zwei naturschutzpolitische Zuweisungssysteme für den kommunalen Finanzausgleich – *Landschaftsplan-Ansatz* und *Naturpunkte-Ansatz* – entwickelt und hinsichtlich ihrer potenziellen Wirksamkeit analysiert.

**Lesehinweis:** Auch für dieses Kapitel gilt das zu Beginn des Naturschutzabschnitts Gesagte: Da sich die Studie gleichermaßen an Naturschutz- wie wirtschaftswissenschaftliches Publikum wendet, sind für die eine oder andere Seite bereits bekannte Faktendarstellungen unvermeidlich. Für Leser, die die Systematik des Finanzausgleichs bereits kennen, wird es daher reichen, sich nach dem Zwischenfazit (Abschnitt 4.2) in die neu entwickelten Zuweisungssysteme für den kommunalen Finanzausgleich – den Landschaftsplan- und den Naturpunkte-Ansatz (Abschnitt 4.3) – und ihre Modellierungen (Abschnitt 4.4) zu vertiefen.

### 4.1 Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs

#### 4.1.1 Grundbegriffe

Föderale Staaten definieren sich durch den mehrstufigen Aufbau ihres Staatsgebildes. In Deutschland sind dies die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden<sup>98</sup>. Die Finanzverfassung (Artikel 104a-115 GG) regelt die Beziehungen zwischen ihnen. Als ein Kernelement der Finanzverfassung regelt der Finanzausgleich (Artikel 105-107 GG) die Verteilung der Aufgaben und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen regelt der *vertikale* Finanzausgleich, die zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene der *horizontale* Finanzausgleich. Es wird zwischen dem (vorgeordneten) *passiven* und dem (nachgeordneten) *aktiven* Finanzausgleich unterschieden. Dabei gilt: Die *Aufgabenverteilung* bestimmt die *Ausgabenverteilung*. Die Verteilung der staatlichen *Aufgaben* auf die föderalen Ebenen – der *passive* Finanzausgleich – bildet damit die Grundlage der Verteilung und Umverteilung von *Einnahmen* zwischen den Gebietskörperschaften – des *aktiven* Finanzausgleichs. Dieser Aufgaben- und Ausgabenverteilung soll grundsätzlich auch die Einnahmenverteilung entsprechen. (PEFFEKOVEN, 1980, 618.) Es wird deutlich, dass der Begriff „Finanzausgleich“ sehr viel weiter greift, als er semantisch nahe legt und als er im politischen Umgang genutzt wird. Der im englischen genutzte Terminus „intergovernmental fiscal relations“ beschreibt das Gemeinte hier sehr viel präziser (KOPS, 1984, 239).

---

<sup>98</sup> Einschließlich der Gemeindeverbände.

#### 4.1.1.1 Der passive Finanzausgleich

Der *originäre* passive Finanzausgleich legt fest, welche Aufgaben die einzelnen öffentlichen Aufgabenträger zu erledigen haben.<sup>99</sup> Es erfolgt eine Zuordnung von Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeiten. Eine Gebietskörperschaft besitzt die Entscheidungskompetenz, wenn sie darüber zu befinden hat, ob, wie und von wem eine Aufgabe durchgeführt wird. Durchführungskompetenz besitzt die Gebietskörperschaft, die vom entscheidungszuständigen Aufgabenträger mit der Durchführung beauftragt wird, aber zumeist keinen eigenen Gestaltungsspielraum besitzt. Die Finanzierungszuständigkeit schließlich liegt bei der staatlichen Stelle, die verpflichtet ist, die bei der Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten zu tragen. Dies ist i.d.R. die Ebene, die die Entscheidungskompetenz innehat. Die Verteilung der Aufgabenkompetenzen könnte sich prinzipiell an den von der ökonomischen Theorie des Föderalismus entwickelten Kriterien orientieren. Da diese jedoch vielfach nur schwer operationalisierbar sind, wird in der Praxis häufig auf andere, nicht immer rational begründbare Kalküle zurück gegriffen (HANSMEYER, 1992, S. 1133). Da im originären passiven Finanzausgleich alle staatlichen Aufgaben simultan geregelt werden müssen, kommt es – wenn nicht für jede Aufgabe eine eigene, „maßgeschneiderte“ Gebietskörperschaft geschaffen werden soll, notwendigerweise zu Zieldivergenzen. Nicht alle Ziele können in vollem Umfang erreicht werden, d.h. es kommt zu einer suboptimalen Gesamtlösung, in der u.a. nicht alle externen Effekte internalisiert werden können. Somit werden zusätzliche Regelungen nötig, die die auftretenden Suboptimalitäten soweit wie möglich beseitigen.

Dies geschieht im *ergänzenden* passiven Finanzausgleich. Er ergänzt bzw. modifiziert die Aufgabenzuordnung des originären passiven Finanzausgleichs. Dies sollte erst dann geschehen, wenn weitere Verbesserungen des originären passiven Finanzausgleichs nicht mehr möglich bzw. sinnvoll sind. Der ergänzende passive Finanzausgleich sollte somit nur eine „subsidiäre Korrekturfunktion“ (KOPS, 1984, 245) ausüben. Die durch eine zwangsläufig suboptimale Aufgabenzuweisung auftretenden Fehlallokationen können – im Idealfall – vermieden werden, wenn z.B. Nutzen-Spillovers durch innerstaatliche Zuweisungen internalisiert werden. Im ergänzenden passiven Finanzausgleich werden die dazu benötigten Regelungen getroffen. So werden zunächst die Richtung und die Höhe der Zahlungsströme bestimmt, sodann die weiteren Zahlungsmodalitäten.

#### 4.1.1.2 Der aktive Finanzausgleich

Damit die Gebietskörperschaften die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können, benötigen sie finanzielle Mittel. Diese erhalten sie im aktiven Finanzausgleich. Der aktive Finanzausgleich besteht wiederum aus zwei Bausteinen. Im *originären* aktiven Finanzausgleich wird den Gebietskörperschaften eine finanzielle Grundausstattung gegeben (Steuern). Kann diese nicht so gestaltet werden, dass sie die Finanzierung der im passiven Finanzausgleich verteilten Aufgaben ermöglicht, müssen im *ergänzenden* aktiven Finanzausgleich die nötigen Korrekturen vorgenommen werden (Zuweisungen).

Auch im *originären* aktiven Finanzausgleich können drei Teilkompetenzen unterschieden werden, die gebündelt oder auch getrennt zugewiesen werden können. Dabei ist zunächst wieder im Rahmen der Ent-

scheidungszuständigkeit zu bestimmen, welche Art von Steuer erhoben werden soll. Es gilt die Bemessungsgrundlage, den Steuersatz und den Steuerdestinatar zu definieren. Schließlich ist zu bestimmen, wer die Steuer erhebt, d.h. die Durchführungskompetenz besitzen soll. Von besonderer Bedeutung ist die Ertragszuständigkeit, hier wird entschieden, wer über die Einnahmen verfügen darf.

Mit Blick auf die Kommunen heißt das: Im originären aktiven Finanzausgleich sollten den Kommunen nach dem Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit diejenigen (Steuer-) Einnahmen zugeordnet werden, deren Bemessungsgrundlage sie am besten ermitteln und beeinflussen können. (HANSMEYER, 1992, 1134). In der Praxis wird davon jedoch aus vielfältigen, hier nicht darzustellenden Gründen abgewichen. Die steuerlichen Einnahmen der Kommunen sind in Artikel 106 GG enumerativ festgelegt. Den Gemeinden stehen eigene Anteile am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer, das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuern, sowie das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu.

Sind die den Gebietskörperschaften im originären aktiven Finanzausgleich zugewiesenen Steuermittel nicht ausreichend, um die Aufgabenerfüllung adäquat zu gewährleisten, kann eine Korrektur über den *ergänzenden* aktiven Finanzausgleich erreicht werden. Daneben dient er auch als Möglichkeit zur Beseitigung einer suboptimalen Aufgabenverteilung des passiven Finanzausgleichs. So oder so handelt es sich also um eine Umverteilung von Finanzmitteln, die sich bereits im öffentlichen Sektor befinden.

Die Art der Umverteilung von Mitteln hängt dabei vom angestrebten Zweck ab. Sollen die Unzulänglichkeiten des passiven Finanzausgleichs behoben werden, so wird eine Beeinflussung der Tätigkeit der Gebietskörperschaften angestrebt. Verwendet werden in diesem Falle (zweckgebundene) Lenkungszuweisungen. Sie werden vor allem für drei Zielsetzungen eingesetzt. Zum ersten müssen einer Gebietskörperschaft, die mit der Durchführung einer Aufgabe beauftragt wurde, die ihr dabei entstehenden Kosten erstattet werden. Es handelt sich um Erstattungen für vom entscheidungszuständigen Aufgabenträger delegierte Aufgabendurchführungen (der „übertragene Wirkungskreis“). Als zweites nennt die Finanzausgleichstheorie innerstaatliche (De-)Meritorisierungszuweisungen. Diese werden dann gewährt, wenn ein im passiven Finanzausgleich benannter Aufgabenträger den gesellschaftlichen Nutzen seiner Tätigkeit systematisch falsch einschätzt. Die Zuweisungen sollen diese Fehleinschätzung beheben. Zuweisungen mit einer *expliziten* Begründung dieser Art kommen in der Praxis selten bis nie vor. Schließlich können die Lenkungszuweisungen drittens für die Internalisierung im originären passiven Finanzausgleich nicht internalisierbarer externer Effekte eingesetzt werden. (KOPS, 1984, 341 ff.) Dies – so die Ausgangshypothese der vorliegenden Studie – ist bei vielen Aufgaben im Naturschutz der Fall.

Liegt das Ziel des ergänzenden aktiven Finanzausgleichs dagegen in der Beseitigung von Unvollkommenheiten des originären *aktiven* Finanzausgleichs, so wird eine andere Art von Zuweisungen eingesetzt, die Ausgleichszuweisung. Intendiert ist hier die Aufstockung einer unzureichenden Finanzausstattung, damit die eigenen Aufgaben in vollem Umfang erfüllt werden können. Das Ziel der Ausgleichszuweisungen ist somit nicht auf eine Verhaltensänderung der Kommunen gerichtet, sodass eine Orientierung an bestimmten Zwecken nicht erforderlich und zulässig ist. (KOPS, 1984, 344.)

---

<sup>99</sup> Dies impliziert eine vorangegangene Entscheidung darüber, welche Aufgaben staatlich erledigt werden sollen, und eine Entscheidung über die Struktur, d.h. die Anzahl und Art der Entscheidungsträger, des Staatswesens (KOPS, 1984, 240).

## 4.1.2 Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist seiner Natur nach ergänzender aktiver Finanzausgleich. Im Rahmen der Finanzverfassung ist der (ergänzende) kommunale Finanzausgleich in Artikel 106 VII GG geregelt, der eine Partizipation der Kommunen an den Steuereinnahmen der Länder vorschreibt. Das Ausmaß der Beteiligung wird dabei von den Ländern selber durch Finanzausgleichsgesetze (FAG) oder Gemeindefinanzierungsgesetze (GFG) bestimmt. Die Länderregelungen differieren zum Teil sehr stark, sie werden im Anschluss für die vier Untersuchungsländer dargestellt. An dieser Stelle werden zunächst nur die allen Ländern gemeinsamen Elemente skizziert.

Beim kommunalen Finanzausgleich handelt es sich also um ein Ausgleichssystem zwischen den deutschen Flächenländern und ihren Kommunen. Die Länder weisen den Kommunen Teile ihrer Finanzmittel zu und erreichen es so, durch vertikale Zuweisungen horizontale Wirkungen zu induzieren. (MÜNSTERMANN, 1976a, 275) Die damit verbundenen Ziele, die eingesetzten bzw. prinzipiell einsetzbaren Mittel, wie auch das Ausgleichsverfahren werden hier zunächst überblicksartig dargestellt.

### 4.1.2.1 Ziele und Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs

Mit dem kommunalen Finanzausgleich können drei verschiedene Zielsetzungen verfolgt werden: Man unterscheidet die fiskalische, die redistributive und die alloкатive Funktion.

Die *fiskalische* Funktion dient dazu, die Finanzmittel der Kommunen aufzustocken. Um dieses Ziel zu erreichen, erhalten die Kommunen Zuweisungen des Landes. Die Zuweisungen sind nach „Bedürftigkeit“ der Kommunen unterschiedlich hoch bemessen. Diese KFA-Funktion dient damit der Sicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 II GG. Den Kommunen muss es möglich sein, selbstgewählte Aufgaben in einem bestimmten Umfang eigenständig erledigen zu können.

Die *redistributive* Funktion des kommunalen Finanzausgleichs soll die Finanzkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden tendenziell angleichen. Die eigenen Steuereinnahmen, die den Kommunen im *originären* aktiven Finanzausgleich gemäß Artikel 106 VI zustehen, streuen in ihrem Aufkommen jedoch so stark, dass das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ 106 III 4 GG nicht mehr gewährleistet erscheint.<sup>100</sup> Um dem Verfassungsgebot Rechnung zu tragen, werden die Dotationen im kommunalen Finanzausgleich unterschiedlich hoch bemessen. Dieses Vorgehen soll zu einer Art fiskalischer Gleichheit zwischen den Kommunen führen, damit sie alle ein annähernd gleiches öffentliches Leistungsangebot je Bürger bereitstellen können (BÖTTICHER-MEYNER, 1989, 208). Die bisher beschriebenen ersten beiden Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs dienen dazu, die Finanzkraft der Kommunen zu stärken, damit diese den ihnen zugewiesenen Aufgaben im vorgegebenen Ausmaß nachkommen können. Hier darf von Landesseite nicht versucht werden, Einfluss auf das Verhalten der kommunalen Aufgaben-

---

<sup>100</sup> Das Grundgesetz formuliert das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet für die *vertikale* Verteilung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern. Dass eine solche *horizontale* Anforderung sinnvoll nur im Zusammenhang mit den horizontalen bzw. horizontal wirksamen Regelungen der Finanzverfassung verstanden werden kann, ist offensichtlich und Konsens. (THÖNE / JACOBS, 2000, 54). Wie allerdings „einheitliche“ – oder auch gleichwertige (Art. 72 II GG) – Lebensverhältnisse zu operationalisieren sind, ist sehr umstritten.

träger zu nehmen. Folglich werden diese Funktionen durch allgemeine (zur freien Verfügung stehende) Zuweisungen verwirklicht.

Die dritte Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, die *allokative* Funktion, dient der Internalisierung von räumlichen Nutzen-Spillovers, die im Rahmen des passiven Finanzausgleichs nicht internalisiert werden konnten bzw. sollten. In diese Kategorie würde auch der Naturschutz bzw. die von ihm ausgehenden externen Effekte fallen. Mit Zuweisungen, die an bestimmte Externalitätenmerkmale anknüpfen, soll bewirkt werden, dass die Kommunen auch die Nutzen „Externer“ in den Bereitstellungsentscheidungen für öffentliche Leistungen berücksichtigen, sodass idealiter nutzenoptimale Leistungsmengen und –qualitäten bereitgestellt werden. Konkret läuft die allokative Funktion des Finanzausgleichs also darauf hinaus, dass versucht wird, das Verhalten der Kommunen im Sinne des Landes zu steuern. Um das gewünschte Verhalten auf der untergeordneten Ebene zu induzieren, vergibt das Land Zuweisungen unter spezifischen Empfangsbedingungen oder Verwendungsbindungen an die Kommunen. Dass sich dabei in der Lenkung kommunalen Verhaltens neben allokativen auch (de-) meritorische Momente zeigen können, folgt schon aus dem Umstand, dass sich die monetären (Zuweisungs-) Gegenwerte von Nutzen-Spillovers nicht objektiv und eindeutig bemessen lassen. Je stärker das meritorische Element wird (d.h. je schwächer die allokative Rechtfertigung für eine tatsächliche Lenkungszuweisung), desto mehr berechtigten Anlass haben die Kommunen, über die „goldenen Zügel“ von zweckgebundenen Zuweisungen zu klagen.

Wie sich in der weiteren Analyse noch zeigen wird, können durchaus auch die allgemeinen Zuweisungen eine (z.T. ungewollt) lenkende Wirkung mit sich bringen, da in der Operationalisierung der Umverteilungsmaßstäbe bedarfsorientierte und lenkende Momente miteinander verschmelzen können, ohne dass noch objektiv feststellbar ist, welche KFA-Funktion de facto von bestimmten Regelungen ausgeübt wird.

#### **4.1.2.2 Instrumente des kommunalen Finanzausgleichs**

Die Zuweisungsinstrumente mit denen der kommunale Finanzausgleich die dargelegten Ziele zu erreichen sucht, lassen sich nach dem Freiheitsgrad für die empfangende Gebietskörperschaft gliedern. (BERGMANN ET AL., 1998, 96). Der Freiheitsgrad in Bezug auf die *Mittelverwendung* ist bei allgemeinen Zuweisungen am höchsten und nimmt bei speziellen oder Zeckzuweisungen mit der Stringenz der Empfangs- und / oder Verwendungsauflagen ab.

##### **4.1.2.2.1 Allgemeine Zuweisungen**

Die allgemeinen Zuweisungen lassen sich grundsätzlich in Schlüssel- und Bedarfszuweisungen gliedern. Schlüsselzuweisungen verdanken ihren Namen dem zugrundeliegenden Verteilungsverfahren. Diese Art allgemeiner Zuweisungen wird schematisch nach Berechnungsschlüsseln vergeben. Durch sie versucht man, eine für alle Kommunen angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Basisindikator des Finanzbedarfs ist dabei die Einwohnerzahl einer Kommune. (HANSMEYER, 1992, 1134)

Die generalisierenden Berechnungsvorschriften können „individuelle“ Unterschiede zwischen den Gemeinden einer Größenklasse jedoch nicht abbilden. Folglich kann in einem zweiten Schritt versucht werden, die Zuweisungen in Abhängigkeit von den spezifischen Gegebenheiten der Kommunen zu differenzieren. Diese Individualisierung leisten die Bedarfszuweisungen, indem sie die Zuweisungen den speziel-

len Finanzbedarfen der einzelnen Gebietskörperschaft anzupassen suchen. Bei dieser Art von Zuweisung kann es folgerichtig kein regelgebundenes Vergabeverfahren geben. Sie werden vielmehr diskretionär vergeben. (MÜNSTERMANN, 1976, 278)

Schlüssel- und Bedarfszuweisungen stehen in einem substitutiven Verhältnis zueinander. Je weiter über unterschiedliche Teilschlüsselmassen und deren Zuweisungsmechanismen versucht wird, spezielle Bedarfselemente gruppenweise pauschaliert abzubilden, desto weniger sind diskretionäre Bedarfszuweisungen notwendig. Aber auch Länder, die auf eine Unterteilung der Schlüsselmassen nach verschiedenen bedarfsverursachenden Faktoren verzichten, nutzen heute kaum noch Bedarfszuweisungen, höchsten in offensichtlichen „Notfällen“. Das wird im quantitativen Verhältnis von Schlüssel- und Bedarfszuweisungen, wie in Tabelle 17 dargestellt, offensichtlich.

Zuweisungsart	in Mrd. DM	an Gesamtzuweisungen
<b>Allgemeine Zuweisungen</b>	<b>53,0</b>	<b>58,5 %</b>
Familienlastenausgleich	2,3	2,5 %
Schlüsselzuweisungen	42,5	46,9 %
Bedarfszuweisungen	0,6	0,7 %
sonstige allgemeine Zuweisungen	7,6	7,4 %
<b>Zweckgebundene Zuweisungen</b>	<b>37,5</b>	<b>41,4 %</b>
Erstattung v. Ausgaben für staatliche Aufgaben	9,1	10,0 %
Zuweisungen für laufende Zwecke	11,7	12,9 %
Schuldendiensthilfen	0,1	0,1 %
Investitionszuweisungen	16,6	18,3 %
<b>Gesamt</b>	<b>90,6</b>	<b>100,0 %</b>

Eigene Zusammenstellung nach BMF (1999), 175

**Tabelle 17:** Kommunaler Finanzausgleich – Umfang der Zuweisungsarten 1998

Als weitere allgemeine Zuweisungen erhalten die Kommunen Anteile des erhöhten Länderanteils an der Umsatzsteuer, der als Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienlastenausgleichs vereinbart wurde. Dieser Anteil wird den Gemeinden jedoch 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.

Allgemeine Zuweisungen erhöhen den finanziellen Spielraum der empfangenden Kommunen. Die Gemeinden sind in der Verwendung dieser Finanzmittel frei; das Land hat als Geber somit keinen direkten Einfluss auf die Aufgaben, die die Kommunen durchführen. Ökonomisch betrachtet wird ein Einkommens- aber kein Substitutionseffekt erzielt. Eine *bewusste* Lenkungswirkung wird somit durch allgemeine Zuweisungen nur schwerlich zu erzielen sein. (BENKERT, 1984, S. 43.)

#### 4.1.2.2.2 *Spezielle / zweckgebundene Zuweisungen*

Spezielle Zuweisungen werden genutzt, um Lenkungswirkungen zu erzielen. Die übergeordnete Gebietskörperschaft möchte, dass eine bestimmte Aufgabe auf der untergeordneten Ebene durchgeführt wird. Die dabei anfallenden Kosten sollen durch Zuweisungen abgedeckt werden. Um diese Wirkung zu erzielen, muss die Zuweisung zweckgebunden sein. Grob können drei Arten von Zweckzuweisungen unterscheiden werden:

- *Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten*: Führen Kommunen Aufgaben im Auftrag der übergeordneten Gebietskörperschaft durch, so werden ihnen die dabei anfallenden Kosten erstattet.
- *Sonderlastenausgleiche*: Für bestimmte Aufgabengebiete, wie z.B. Schulen, erhalten Kommunen Zuweisungen meist nach aufgaben- und bedarfsbezogenen globalen Schlüsseln. Da mit diesen Schlüsseln zwar die Empfangsaufgaben bestimmt werden, die konkrete Verwendung der Mittel jedoch den Kommunen anheim gestellt ist, zeigen Sonderlastenausgleiche somit eine ausgeprägte Ähnlichkeit zu den Schlüsselzuweisungen (BERGMANN ET AL., 1998, 96 f.).
- *Antragsgebundene Zuweisungen* schließlich werden für konkrete Vorhaben vergeben, an deren Realisation das Land ein spezielles Interesse hat, und daher auch in aller Regel mit (zusätzlichen) Verwendungsaufgaben versehen.

Durch die Zweckzuweisungen entsteht neben dem Einkommens- auch ein Substitutionseffekt. Der gewünschte Lenkungseffekt kann erzielt werden, da die empfangende Kommune nun ein verstärktes Interesse an der geförderten, nun für sie billigeren, Aufgabenerfüllung hat. In den Zweckzuweisungen besitzt ein Land ein wirksames Mittel, Einfluss auf die Tätigkeiten der Kommunen auszuüben. Diese Einflussnahme wird von der Empfängerseite jedoch als Gängelung am „goldenen Zügel“ beklagt.<sup>101</sup>

#### 4.1.2.2.3 *Der zentrale Ausgleichsmechanismus*

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

##### ***Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse***

Die Finanzausgleichsmasse setzt sich aus dem *obligatorischen* und dem *fakultativen* Steuerverbund zusammen. Der obligatorische Steuerverbund ist den Ländern durch Artikel 106 VII GG vorgegeben. Demnach sind sie verpflichtet, einen – selbstbestimmten – Prozentsatz, die Verbundquote, ihres Anteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern in die Finanzausgleichsmasse einzustellen. Demgegenüber liegt es im Ermessen der Länder, ob und in welchem Umfang sie ihre Kommunen im Rahmen des fakultativen Verbundes an ihren sonstigen Einnahmen beteiligen.

---

<sup>101</sup> Dahinter steht die nicht immer nur implizite kommunale Forderung, die gleichen Zuweisungssumme *ohne* irgendwelche Auflagen zu erhalten. Dass dies bei Zuweisungen für Zwecke, denen die Kommunen aus eigener Initiative *nicht* bzw. nur in unzureichendem Umfang dienen würden, keine sinnvolle Alternative sein kann, ist offensichtlich.

### *Die Bestimmung des Finanzbedarfs*

Idealtypisch würde der Finanzbedarf der Kommunen aus den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben abgeleitet. Ein solches Vorgehen würde die Enumeration der Aufgaben und den dabei – bei wirtschaftlicher Erfüllung der Aufgaben – anfallenden Ausgaben erfordern. Der dabei anfallende Aufwand wäre immens, sodass man versucht, den Finanzbedarf durch einen primären Indikator, die Einwohnerzahl, abzubilden (HANSMEYER, 1992, 1134). Ziel ist die Erreichung eines gleichen Leistungsniveaus je Bürger. Erfahrungsgemäß steigen jedoch die kommunalen *Ausgaben* pro Kopf mit der Einwohnerzahl überproportional an. Folglich wird in den meisten Ländern der Indikator „Einwohnerzahl“ in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse „veredelt“, d.h. die Einwohnerzahlen größerer Gemeinden werden mit gestaffelten Prozentsätzen über 100 % multipliziert (sie sog. „Hauptansatzstaffel“).

Die schon seit der Weimarer Zeit praktizierten Hauptansatzstaffelungen werden mit mehreren Theorieansätzen erklärt bzw. gerechtfertigt. Heutzutage nur noch geringe Relevanz kommt der ursprünglichen Erklärung POPITZ' zu, dass Einwohner größerer Ortschaften andere und mehr öffentliche Leistungen bräuchten als die Landbevölkerung. Während man damals zum Beispiel nur in Städten Kanalisationen hatte, indes auf dem Lande Sickergruben eine kostengünstige und zudem privat unterhaltene Alternative boten, sind es heute gerade die Anschlusskosten an Kanalisationen in ländlichen Regionen, die überdurchschnittliche Pro-Kopf-Kosten verursachen.

Das von ARNOLD BRECHT 1932 formulierte „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ (BRECHT, 1932, 6) beruht hingegen auf der Annahme, auch die Erbringung *gleichwertiger* öffentlicher Leistungen führe in Städten zu höheren Kosten, weil Vorleistungen hier teurer bezogen werden müssten (Grundstücke u. ä.) oder weil kostenaufwendigere technische Lösungen realisiert werden müssten (heute z.B. U-Bahnen). Doch als Grundsatzrechtfertigung der Hauptansatzstaffel ist das BRECHTSche Gesetz dennoch kaum geeignet. So ist zwar für einige kommunale Aufgaben ein eindeutiger progressiver Kostenverlauf attestiert worden. Daneben existieren jedoch ebenso Bereiche, in denen überproportionale Kosten der Leistungserstellung nicht für verdichtete, sondern für dünn besiedelte Gebiete festzustellen sind (HANSMEYER, 1980, 115). Zudem ist es sehr wahrscheinlich, dass für Agglomerationen neben teilweisen Nachteilen bei der Erstellung öffentlicher Leistungen auch Vorteile zu verzeichnen sind, beispielsweise durch Skaleneffekte als Rückgang administrativer Kosten bei zunehmender Einwohnerzahl.<sup>102</sup>

Tragfähiger ist hier die Argumentation mit *Spillovers*: Größere Orte erbringen öffentliche Leistungen, die nicht nur von ihren eigenen Einwohnern, sondern auch von denen kleinerer, umliegender Orte in Anspruch genommen werden (z. B. kulturelle und Gesundheitsleistungen). So wird die Hauptansatzstaffel zur Abgeltung zentralörtlicher Leistungen genutzt. Hierzu können aber auch Nebenansätze zum einwohnerbezogenen Hauptansatz dienen; mit diesen wird anhand pauschalierter Maßstäbe direkter an die betreffenden Leistungen angeknüpft (HANSMEYER, 1980, 107).

In der Praxis ist insbesondere bei der Hauptansatzstaffel nicht mehr feststellbar, welcher Anteil der als überproportional anerkannten Bedarfe größerer Gemeinden tatsächlich der Abgeltung von Spillover-

---

<sup>102</sup> BÖSINGER (1999, 207) weist darauf hin, dass die finanz- und auch regionalwissenschaftlichen 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.

Leistungen zuzurechnen ist und welcher Anteil eine zusätzliche (lenkende) Förderung größerer Orte insofern bewirkt, als über Jahrzehnte praktizierte „Einwohnerveredelungen“ es leichter machen, Wirtschaftlichkeitsreserven bei der Erstellung öffentlicher Leistungen nicht auszuschöpfen.<sup>103</sup>

Der Finanzbedarf einer Kommune wird in der Ausgangs- bzw. Bedarfsmesszahl ausgedrückt. Diese ergibt sich aus der Multiplikation des dimensionslosen Gesamtansatzes und des Grundbetrags. Der Gesamtansatz setzt sich aus dem Hauptansatz und i.d.R. mehreren Nebenansätzen zusammen. Diese bewirken eine zumeist im Ergebnis stärkere Gewichtung der Einwohner größerer Orte, es kommt zu einer weiteren Veredlung. Der Grundbetrag wird von der Landesseite jährlich so festgesetzt, dass die Finanzausgleichsmasse für den Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf aufgebraucht wird.

Es erfolgt damit mangels geeigneter Methoden keine genaue Bestimmung und Abbildung des „echten“ Finanzbedarfs einer Kommune. Stattdessen spielen die finanziellen Möglichkeiten des Landes eine entscheidende Rolle für die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs und somit auch für die Höhe der Schlüsselzuweisungen.

### ***Die Bestimmung der Finanzkraft***

Die Bestimmung der kommunalen Finanzkraft soll Auskunft darüber geben, inwieweit die Kommune selbst in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Berücksichtigung finden ausschließlich die Steuereinnahmen der Kommunen, jedoch nicht alle. Bei der Berücksichtigung der Realsteuern werden normierte Hebesätze benutzt. Diese Vorgehensweise soll die von den Gebietskörperschaften autonom zu verantwortenden Finanzkraftunterschiede für die Berechnung ausschalten. (HANSMEYER/KOPS, 1985, 47) Die unter diesen Voraussetzungen ermittelte Finanzkraft der Kommunen findet in der Steuerkraftmesszahl ihren Ausdruck.

### ***Der Ausgleich im engeren Sinne***

Nach ihrer Bestimmung werden die Bedarfs- und die Steuerkraftmesszahl einander gegenüber gestellt. Kommunen, deren Finanzkraft kleiner ist als ihr Finanzbedarf, erhalten dann Ausgleichszuweisungen. In der Regel erfolgt nur ein teilweiser Ausgleich, d.h. das Land bestimmt eine feste Ausgleichsquote kleiner 100 %. Besonders finanzschwachen Kommunen wird zuweilen eine Sockelgarantie in Höhe eines mindestens zu erreichenden Prozentsatzes der durchschnittlichen Finanzkraft gewährt (KIRCHHOF, 1985, 22). In welchen Umfang die Differenz zwischen Finanzbedarf und –kraft ausgeglichen wird, ist von der Abwägung zwischen allokativen und finanzausgleichstheoretischen Argumenten<sup>104</sup> abhängig und ist letzten Endes nur politisch zu entscheiden. 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, normiert das Land, wie oben beschrieben, den

---

<sup>103</sup> Insofern können empirische Untersuchungen, die am tatsächlichen kommunalen Ausgabeverhalten anknüpfen (z.B. HARDT / SCHMIDT, 1998), nur nachweisen, dass Gemeinden, die seit langem überproportional hohe Zuweisungen pro Kopf erhalten, auch überproportional hohe Ausgaben aufzuweisen haben. Über die „echte“ Bedarfssituation hingegen können solche Ansätze – die vor allem aus Mangel an praktikablen Alternativen gewählt werden – a priori nichts aussagen.

<sup>104</sup> Aus allokativen Gesichtspunkten wird ein nicht vollständiger Ausgleich präferiert, um den Kommunen das Interesse an der Ausschöpfung und Pflege eigener Einnahmequellen zu erhalten. Die ausgleichsorientierte Sicht zielt hingegen auf eine voll-

Grundbetrag entsprechend. In einem letzten Schritt wird schließlich die Zuweisung an die einzelne Kommune bestimmt. Sie ergibt sich als das Produkt aus der landesspezifischen Ausgleichsquote und dem Defizit von Bedarfsmesszahl gegenüber Steuerkraftmesszahl.

#### 4.1.3 Der kommunale Finanzausgleich in den vier Beispielländern

Um die Frage, ob und ggf. welcher Art Naturschutzbelange in den kommunalen Finanzausgleich (KFA) integriert werden können, sinnvoll stellen zu können, müssen zunächst die Finanzausgleichssysteme der näher untersuchten vier Länder Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt untersucht werden. An erster Stelle steht dabei die Frage, inwiefern schon heute die Naturschutzaufgaben der Gemeinden in den Finanzausgleichen spezifisch honoriert werden bzw. welche durch die KFA berücksichtigten Bedarfe *systematisch* mit Art und Umfang der (freiwilligen) kommunalen Aufgaben im Naturschutz koinzidieren.

Die Länder machen beim kommunalen Finanzausgleich von ihren gesetzgeberischen Gestaltungsspielräumen sehr viel mehr Gebrauch als in anderen Fragen der Kommunalfinanzen. So kommt es, dass sich die sechzehn deutschen Kommunalfinanzausgleichsgesetze bzw. Gemeindefinanzierungsgesetze nur in ihren Grundmechanismen ähneln (siehe Abschnitt 4.1.2.2), ansonsten aber ein derart diversifiziertes Bild bieten, dass die häufig anzutreffende Analogie zu einem „Buch mit sieben Siegeln“ (RUMMEL, 1999, 193) durchaus nahe liegt. Dies gilt um so mehr, als jedes FAG / GFG für sich genommen eine Komplexität aufweist, die sich dem schnellen Zugang sperrt.

Die Hauptziele jedes kommunalen Finanzausgleichs sind zum einen die allgemeine Anhebung der Finanzkraft der Gemeinden (‘fiskalisches Ziel’) und eine – nicht vollständige – Angleichung der Finanzkraft zwischen den Gemeinden (‘distributives Ziel’). Diese Ziele werden in fünfzehn der sechzehn Länder durch eine in ihrer Grundstruktur ähnliche Technik verfolgt.<sup>105</sup> Der durchschnittliche Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft wird durch Kombination verschiedener Messgrößen als fiktiver Geldbetrag ausgedrückt. Diesem Bedarf werden die gewichteten Einnahmen aus Steuern (bei Gemeinden) bzw. Umlagen (bei Gemeindeverbänden) gegenübergestellt. Zeigt sich eine Unterdeckung – dies ist zumeist der Fall –, wird sie durch Schlüsselzuweisungen gemindert. Neben die Schlüsselzuweisungen treten in allen Ländern Zweck- und ggf. Pauschalzuweisungen, die sich nicht unbedingt nach dem Grad der Unterdeckung des Finanzbedarfs richten und somit z.T. auch abundanten Kommunen zugute kommen.

Die folgende synoptische Darstellung<sup>106</sup> der kommunalen Finanzausgleiche von Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt teilt sich grob nach den Finanzierungsgruppen, die in den

---

ständige Angleichung, damit die übertragenen Aufgaben in vollem Umfang erfüllt werden können, wie auch auf eine stärkere Betonung der distributiven Elemente. (HANSMEYER / KOPS, 1985, 56).

<sup>105</sup> Das FAG Baden-Württembergs bedient sich einer anderen Technik, wobei den Zielen natürlich auch gedient wird.

<sup>106</sup> Als Quellen dienten dabei: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (FAG) des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.02.1998, Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz) des Freistaates Bayern vom 10.07.1998, Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz 1999) des Freistaates Bayern vom 26.07.1999, Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) vom 26.05.1999, Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz (NFVG) vom 12.03.1999, Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes Sachsen-Anhalt vom 01.07.1999, Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2000 (GFG) vom 17.12.1999 sowie das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Um die Dar-

Finanzausgleichsgesetzen geregelt sind: Dies sind hauptsächlich Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse des KFA i.e.S. und Finanzausgleichsleistungen außerhalb dieser Ausgleichsmasse. Dazu kommt eine bayerische Besonderheit, die ähnlich nur noch in Baden-Württemberg anzutreffen ist: Der Kfz-Steuerverbund. Während in allen anderen Länder zu verteilenden Zuweisungen aus *einer* Finanzausgleichsmasse genommen werden, sind es in diesen beiden Ländern zwei separate Ausgleichsmassen. Der kommunale Finanzausgleich selbst wird dabei aus der eigentlichen Finanzausgleichsmasse gespeist. Gänzlich getrennt davon behandelt wird in beiden Ländern die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Kfz-Steuer. Aus einer separaten Ausgleichsmasse wird ein eigenes Finanzierungs- und Ausgleichssystem durchgeführt.

#### **4.1.3.1 Zusammensetzung der Ausgleichsmassen**

Die *Finanzausgleichsmasse* für den kommunalen Finanzausgleich ist jeweils ein Anteil an der *Verbundmasse* aus dem allgemeinen Steuerverbund. Dieser umfasst die Landesanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) im Rahmen des obligatorischen Verbundes nach Artikel 106 VII S. 1 GG. Der fakultative Steuerverbund ist zum Teil sehr unterschiedlich gestaltet. Während Niedersachsen und Sachsen-Anhalt auch das Gros der Landessteuern sowie die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen in ihre Steuerverbünde einbringen, besteht der fakultative Verbund in Nordrhein-Westfalen und Bayern nur aus den Einnahmen aus vergleichsweise wenigen Landessteuern (Tabelle 18).

---

stellung übersichtlich zu halten, wird darauf verzichtet, bei jeder Einzelregelung auf die jeweilige gesetzliche Grundlage zu verweisen. Lediglich in wichtigen Fällen wird hiervon eine Ausnahme gemacht.

	Bayern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Sachsen-Anhalt
<b>Obligatorischer Verbund</b>				
Landesanteil Einkommensteuer	11,54 %	17,59 %	23,00 %	24,00 %
Landesanteil Körperschaftsteuer	11,54 %	17,59 %	23,00 %	24,00 %
Landesanteil Umsatzsteuer*	11,54 %	17,59 %	23,00 %	24,00 %
<b>Fakultativer Verbund</b>				
Gewerbesteuerumlage	11,54 %	/	/	/
Grunderwerbsteuer	38,1 %**	33,00 %	13,14 %	23,00 %
Vermögensteuer	/	17,59 %	/	23,00 %
Kfz-Steuer	65,00 %	17,59 %	/	23,00 %
Andere Landessteuern	/	17,59 %	/	23,00 %
Zuweisungen Länderfinanzausgleich	n. r.	17,59 %	n. r.	23,00 %
Bundesergänzungszuweisungen FAG § 107 II	n. r.	17,59 %	n. r.	23,00 %
Bundesergänzungszuweisungen FAG § 107 IV	n. r.	n. r.	n. r.	39,00 %
<b>Abzüge von Ausgleichsmasse</b>				
Beiträge Länderfinanzausgleich	11,54 %	n. r.	/	n. r.
Sonstiges	/	/	diverse Einzelposten	/

\* Erhöhter USt-Landesanteil für Familienlastenausgleich jeweils nicht berücksichtigt.

\*\* Geht *nicht* in die Finanzausgleichsmasse ein.

n. r. = Nicht relevant, da die betreffende Einnahme / Ausgabe in dem Land zurzeit nicht anfällt.

**Tabelle 18:** Kommunalen Finanzausgleich – Allgemeiner Steuerverbund in den Beispielländern

Die verschiedenen Ausdehnungen der fakultativen Verbünde in den vier Ländern werden jedoch zum Teil durch die Unterschiede bei den *Anteilsquoten* im obligatorischen und fakultativen Verbund wieder kompensiert, wie beispielhaft am Vergleich *Niedersachsen* mit *Nordrhein-Westfalen* illustriert werden kann. Dass der fakultative Verbund in *Sachsen-Anhalt* zugleich sehr ausgedehnt ist und in beiden Teilen des Steuerverbundes relativ hohe Anteilsquoten genutzt werden, ist als Reaktion auf die geringe primäre Steuerkraft der sachsen-anhaltinischen Kommunen im Vergleich zu ihren Counterparts in den alten Ländern zu sehen.

Trotz des Einflusses der unterschiedlichen Anteilsquoten bleibt festzustellen, dass sich in den Ländern mit einem breit angelegten fakultativen Verbund die Entwicklung der Landeseinnahmen sehr viel genauer auf die Entwicklung der Ausgleichsmasse für den kommunalen Finanzausgleich niederschlägt. Am relativ weitesten entkoppelt sind diese Entwicklungen in *Nordrhein-Westfalen*, hier werden nicht einmal die Beiträge des Landes im Länderfinanzausgleich in den fakultativen Verbund einbezogen.

Nicht in Tabelle 18 berücksichtigt sind Solidarumlagen und Kürzungen von Teilmassen, mit denen Bayern und Nordrhein-Westfalen ihre Kommunen an den Finanzierungslasten der deutschen Einheit beteiligen. Die differenzierte Auflistung dieser Abzüge würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen.

#### 4.1.3.2 Aufteilung der Finanzausgleichsmassen

Stehen die Finanzausgleichsmassen damit fest, werden sie in den vier Beispielländern in jeweils unterschiedliche Teilmassen zerlegt.

Im Freistaat *Bayern* wird die „Anteilsmasse“ (= Finanzausgleichsmasse) nach Maßgabe der Bewilligungen des Staatshaushaltsplans auf drei Gruppen verteilt: (a) die Schlüsselmasse, (b) Investitionspauschalen und Verstärkungsbeträge und (c) sonstige Entnahmen (siehe Abbildung 2), wobei die Zuweisungssummen für (b) und (c) im Haushaltsplan festgelegt werden, wodurch sich die Schlüsselmasse (a) als das Residuum bestimmt.

Neben dem kommunalen Finanzausgleich „im engeren Sinne“ und der diesen speisenden Finanzausgleichsmasse wird in Bayern noch ein separates Ausgleichssystem durchgeführt, mit dem die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Landessteuer Kfz-Steuer verteilt wird (Abbildung 2).

Um die Darstellung dieses bayerischen Spezifikums nicht auf alle folgenden Unterabschnitte aufteilen zu müssen, wird dieses Zuweisungssystem hier schon in seiner Gänze geschildert: Der Freistaat stellt den Gemeinden und Landkreisen 65 % des Aufkommens der Kfz-Steuer zur Verfügung. Die Mittel dienen (vorrangig) dem Bau und Ausbau von Kreis- und Gemeindestraßen, Ortsdurchfahrten von Bundes- und Staatsstraßen. Die Errichtung von „Park-and-Ride-Plätzen an S-Bahnhaltestellen darf auch aus diesen Mitteln finanziert werden. Die Ausgleichsmasse verteilt sich wie folgt:

- (a) Mit Zustimmung des Finanzministeriums dürfen Mittel aus der Ausgleichsmasse auch für den Bau von Abwasseranlagen verwendet werden. Diese *Vorwegentnahme* darf nicht mehr als 27,2 % der Ausgleichsmasse betragen. Auch dürfen der Ausgleichsmasse maximal 6 % für Finanzhilfen zum öffentlichen Nahverkehr vorweg entnommen werden.
- (b) Beteiligungen am örtlichen Aufkommen:
  - (1) Gemeinden, die Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten von *Bundesstraßen* sind, erhalten 17,1 % des örtlichen Aufkommen der Kfz-Steuer.
  - (2) Gemeinden, die Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten von *Staatsstraßen* sind, und solche Gemeinden, die dieser Größenklasse entsprechen, erhalten 12,6 % des örtlichen Aufkommen der Kfz-Steuer. (Sofern sie nicht unter Punkt (1) fallen.)
  - (3) Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern erhalten 8,1 % des örtlichen Aufkommen der Kfz-Steuer. (Sofern sie nicht unter Punkt (1) oder (2) fallen.) Diese Gemeinden haben das Wahlrecht, alternativ Zuweisungen nach Straßenlänge zu erhalten.
- (c) Zuweisungen nach Straßenlänge erhalten:
  - (1) Landkreise zum Bau oder Ausbau von Kreisstraßen. Die Landkreise können aus diesen Mitteln auch Zuschüsse für den Bau von Abwasseranlagen an ihre Gemeinden gewähren.
  - (2) Kreisangehörige Gemeinden, die nicht am örtlichen Aufkommen der Kfz-Steuer beteiligt werden.

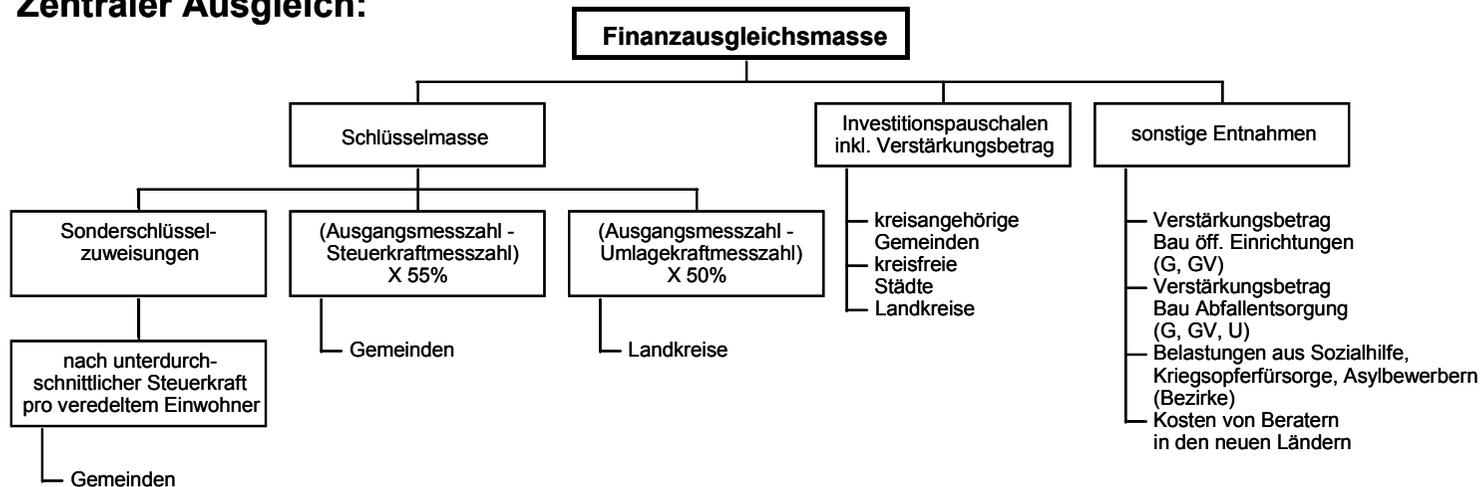
- (d) Die Masse zum Ausgleich besonderer Belastungen und Minderung von Härten beträgt 7,5 % der gesamten Ausgleichsmasse aus dem Kfz-Steuerverbund. Über Zuwendungen aus dieser Masse wird im Einzelfall entschieden.

In *Niedersachsen* wird die „Zuweisungsmasse“ (= Finanzausgleichsmasse) in vier Teilmassen gespalten: (1) Bedarfszuweisungen, (2) Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (3) Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und (4) Schlüsselzuweisungen (Abbildung 3). Die konkrete Aufteilung erfolgt in drei Schritten: Zunächst werden der Zuweisungsmasse 1,6 % für Bedarfszuweisungen (1) entnommen (abweichend von dieser Regelung in den Haushaltsjahren 1999 bis 2001 jeweils DM 100 Mio.). Parallel werden die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (3) entnommen, wobei im Haushaltsjahr 2000 für die kreisfreien Städte DM 99,93 pro Einwohner und für die Landkreise DM 107,77 pro Einwohner angesetzt werden. Von der so um zwei Teilmassen gekürzten Zuweisungsmasse werden im zweiten Schritt 12,3 % für Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (2) reserviert. Der verbleibende Rest wird für die Schlüsselzuweisungen (4) verwendet. Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (2) und die Schlüsselzuweisungen (4) werden insofern gleichbehandelt, als sie zusammen nach der Maßstäben für Schlüsselzuweisungen verteilt werden. In der Praxis heißt das für die Empfänger, dass ein Teil der Schlüsselzuweisungen zweckgebunden ist.

In *Nordrhein-Westfalen* wird statt eines auf längere Frist angelegten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) für jedes Haushaltsjahr ein neues Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) erlassen. Deshalb werden im Gesetz auch keine Quoten oder Aufteilungsschlüssel genutzt, sondern jeweils die vorgesehenen Haushaltsansätze genannt. Der „Verbundbetrag“ (= Finanzausgleichsmasse) wird – nach Abzug der Kürzungen zur kommunalen Mitfinanzierung einheitsbedingter Lasten – zunächst in zwei Teilmassen zerlegt (Abbildung 4): Für allgemeine Zuweisungen sind im Haushaltsjahr 2000 DM 12,829 Mrd. vorgesehen, DM 1,236 Mrd. für zweckgebundene Zuweisungen. Aus der Masse für allgemeine Zuweisungen werden dabei 11,607 Mrd. für die Schlüsselzuweisungen verwendet, zusammen DM 989 Mio. für unterschiedliche pauschale Investitionszuweisungen, und DM 225 Mio. für Bedarfszuweisungen.

In *Sachsen-Anhalt* schließlich *soll* die Finanzausgleichsmasse „(...) im Regelfall in Form allgemeiner Zuweisungen, über deren Verwendung die Kommunen in eigener Verantwortung zu entscheiden haben, und nur ausnahmsweise in Form aufgabengebundener Sonderzuweisungen verteilt werden“ (§ 2 II FAG ST). In der Praxis werden der Finanzausgleichsmasse vier Teilmassen für aufgabengebundene Sonderzuweisungen vorab entnommen (Abbildung 5): (1) Die Teilmasse für Zuweisungen zum Ausgleich der Sozialhilfelastrn und der Lasten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dürfen maximal 7 % der Finanzausgleichsmasse betragen. (2) Zugunsten der Landkreise werden der Finanzausgleichsmasse Straßenbaulastzuweisungen entnommen, die DM 14.500 pro Jahr und Kilometer Kreisstraße betragen. (3) Die pauschalen Investitionshilfen an Gemeinden und Landkreise betragen 5 % der Finanzausgleichsmasse. (4) Mit dem „Ausgleichsstock“ werden Bedarfszuweisungen in Höhe von 2,5 % der Finanzausgleichsmasse gewährt. Der hiernach verbleibende Rest wird für Schlüsselzuweisungen verwendet.

## Zentraler Ausgleich:



## Kfz-Steuerverbund:



G = Gemeinden, GV = Gemeindeverbände  
U = Kommunal beherrschte Unternehmen

Quellen: Rummel (1999), FAG Bayern.

FiFo Köln, 2000

Abbildung 2: KFA-Struktur Bayern

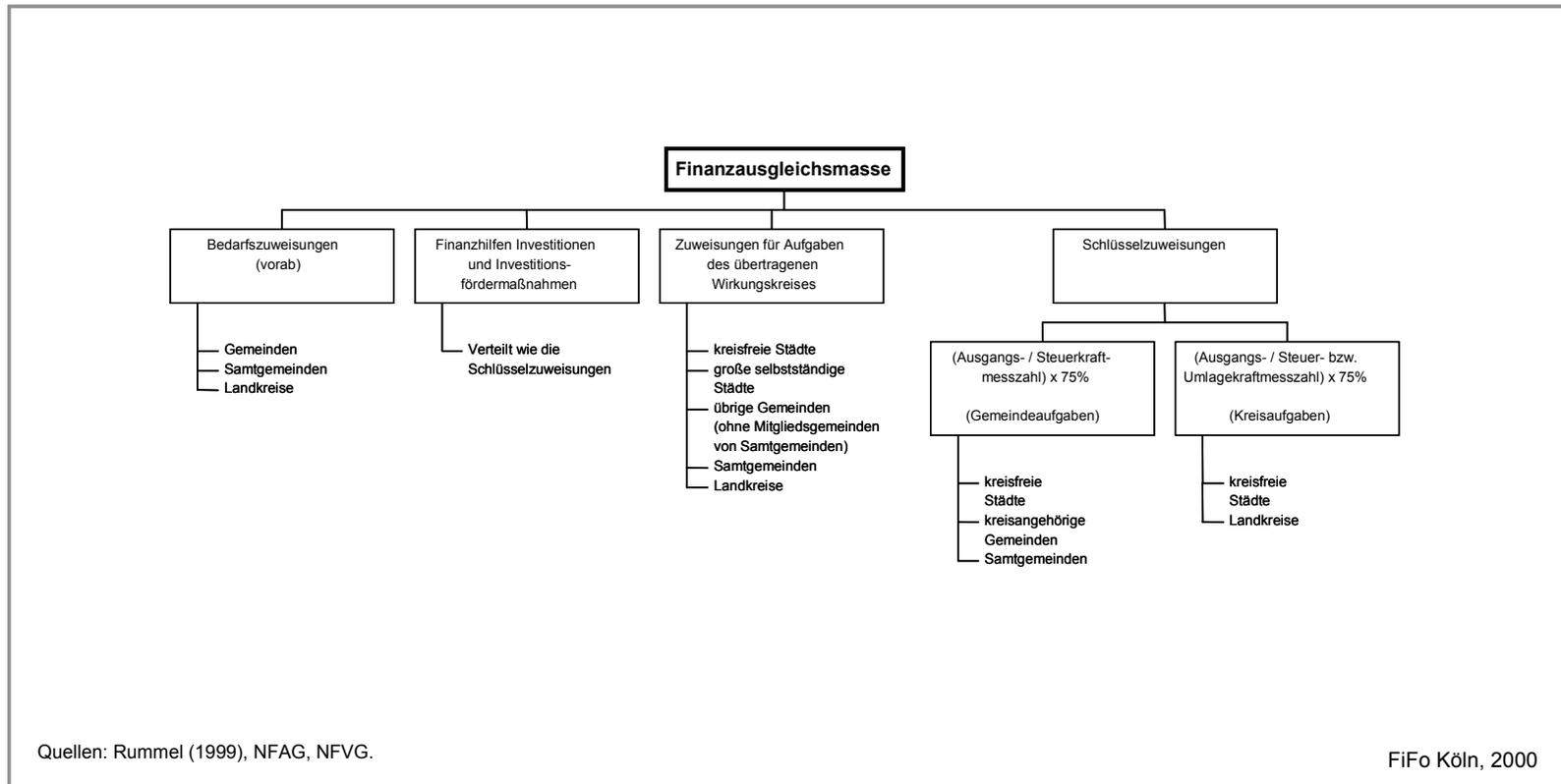


Abbildung 3: KFA-Struktur Niedersachsen

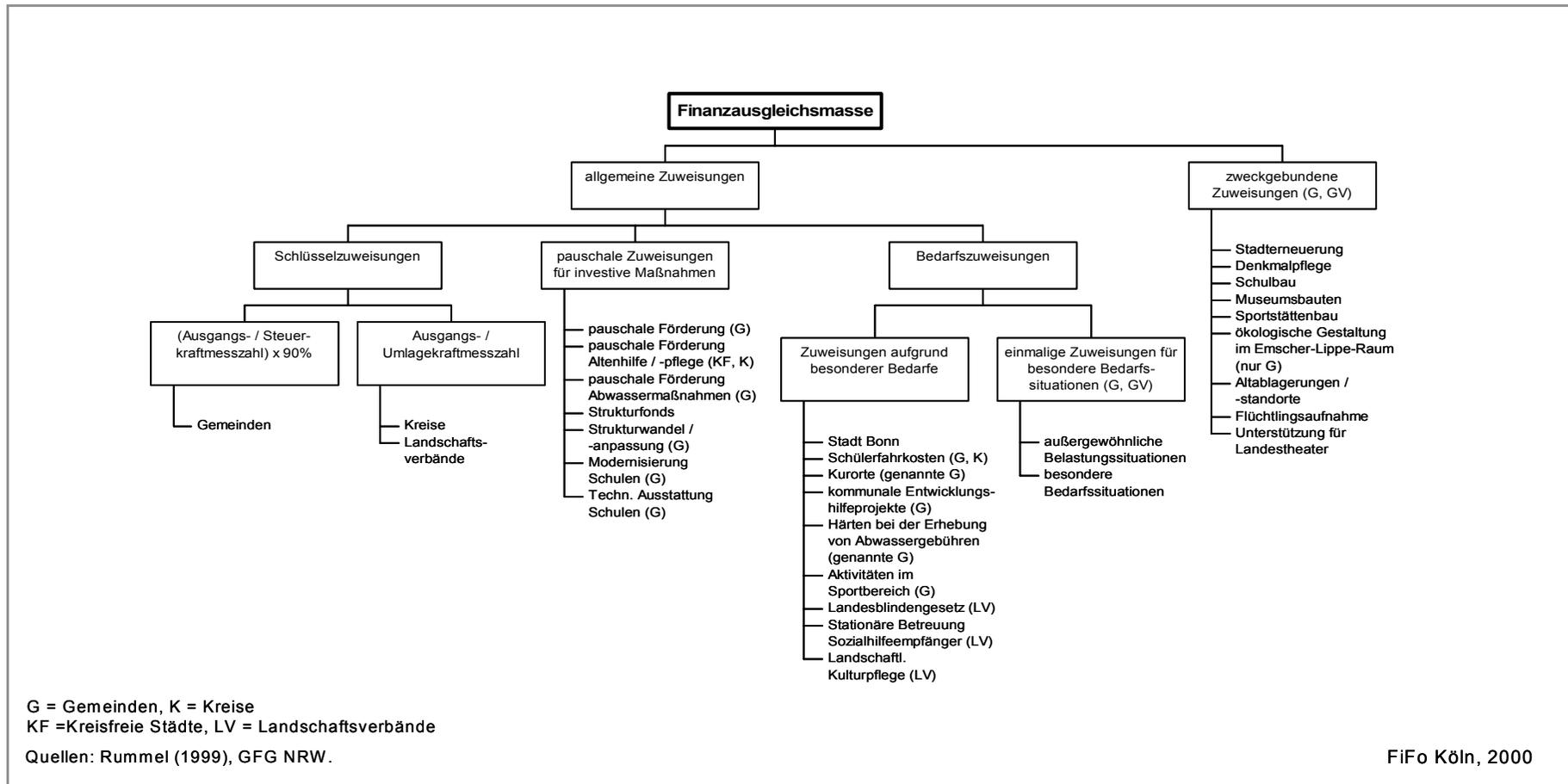


Abbildung 4: KFA-Struktur Nordrhein-Westfalen

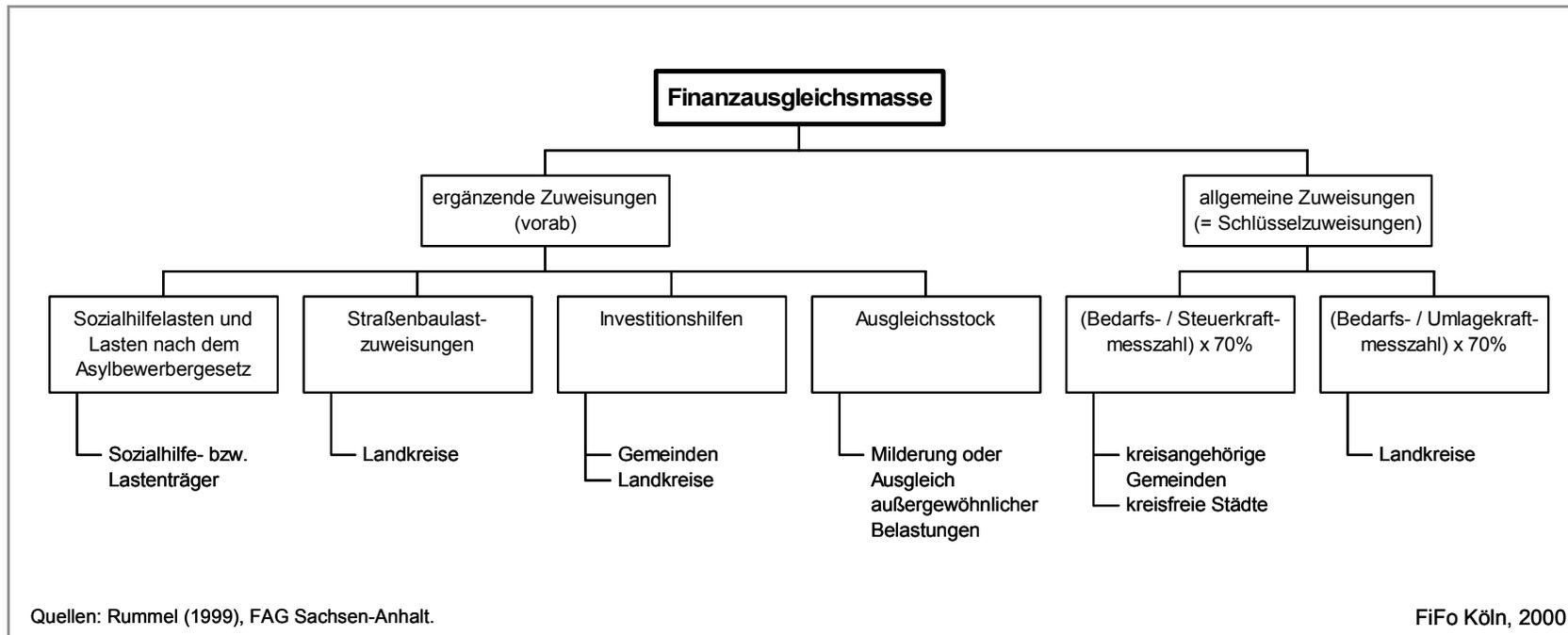


Abbildung 5: KFA-Struktur Sachsen-Anhalt

### 4.1.3.3 Die Verteilung der Schlüsselmassen

Die Schlüsselzuweisungen und ihr Verteilungsmodus präsentieren sich in mehr als einer Hinsicht als das „Herzstück“ jedes kommunalen Finanzausgleichs. Zum einen werden hier in aller Regel die größten Transfervolumina (relativ zu den sonstigen Zuweisungen) bewegt. Zum nächsten werden Schlüsselzuweisungen ohne jede Verwendungsaufgaben gewährt. Sie bieten damit den empfangenden Kommunen die größten diskretionären Gestaltungsspielräume – sind also die „attraktivsten“ Zuweisungen. Und schließlich werden Schlüsselzuweisungen nach Verfahren verteilt, die noch am ehesten als „Finanzausgleichssysteme“ gelten können, welche – mit Einschränkungen – auch exogen prognostiziert werden können. Die Schlüsselzuweisungen an die *einzelnen* Kommunen werden dabei jeweils durch Gegenüberstellung des fiktiven Finanzbedarfs (ermittelt mit dem *Gesamtansatz*) und der Steuerkraft (bei Gemeinden) bzw. der Umlagekraft (bei Landkreisen) ermittelt. Im Folgenden soll dies jeweils zunächst für die Gemeinden und im Anschluss für die Landkreise skizziert werden.<sup>107</sup> Tabelle 19 stellt die Aufteilung der Gesamtschlüsselmassen der vier betrachteten Länder in die benötigten Teilschlüsselmassen für die verschiedenen kommunalen Ebenen dar.

	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	Landschafts- verbände
<b>Bayern</b>	64 %		36 %	n. r.
<b>Niedersachsen:</b> Gemeindeaufgaben	48 %		n. r.	n. r.
Kreisaufgaben	n. r.	52 %		n. r.
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	DM 8,876 Mrd. (= 76,5 %)		DM 1,358 Mrd. (= 11,7 %)	DM 1.373 Mrd. (= 11,7 %)
<b>Sachsen-Anhalt</b>	43 %	27 %	30 %	n. r.

**Tabelle 19:** Kommunaler Finanzausgleich – Aufteilung der Schlüsselmassen in Teilschlüsselmassen

### 4.1.3.4 Der kommunale Finanzausgleich gegenüber den Gemeinden

#### 4.1.3.4.1 Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden

Der Finanzbedarf einer Gemeinde wird jeweils mit einer Ausgangsmesszahl (Bedarfsmesszahl) bemessen, die sich aus der Multiplikation des dimensionslosen Gesamtansatzes und des Grundbetrags (in DM) ergibt. Sofern Ergänzungsansätze (Nebenansätze) einbezogen werden, ist der Gesamtansatz die Summe aus Hauptansatz und Ergänzungsansätzen.

Der wichtigste Wert, der in die Berechnung des Finanzbedarfs einer Gemeinde einfließt, ist die Zahl der Einwohner. Auf ihr beruht der Hauptansatz.

<sup>107</sup> Auf die Darstellung des Finanzausgleichs zugunsten der Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen wird verzichtet, da diese für die dezentrale Perspektive der vorliegenden Studie nicht von Interesse sind.

Nur in *Niedersachsen* wird dabei schlicht die Zahl der mit Haupt- oder alleinigem Wohnsitz gemeldeten Einwohner an einem bestimmten Stichtag genutzt. Dabei ist zu beachten, dass in Niedersachsen im kommunalen Finanzausgleich nicht nach Gemeinden auf der einen und Kreisen auf der anderen Seite unterschieden wird, sondern nach *Gemeinde- und Kreisaufgaben*. Entsprechend bezieht sich die Darstellung der Abschnitts 4.1.3.4 auf die Zuweisungen für Gemeindeaufgaben; Zuweisungen für Kreisaufgaben werden – auch wo sie von Gemeinden (kreisfreien Städten) übernommen werden – in Abschnitt 4.1.3.5 behandelt.

In den anderen Ländern werden über die Bestimmung der Einwohnerzahl zusätzliche Bedarfsmomente einbezogen, die andernfalls ggf. über Ergänzungsansätze berücksichtigt werden müssten. In *Bayern* werden der regulären Zahl der Personen mit Haupt- bzw. alleinigem Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde alle Personen hinzugerechnet, die dort mit Nebenwohnsitz gemeldet sind. Dies wird in erster Linie den touristischen Orten zugute kommen. Auch werden die nicht kasernierten Mitglieder der ausländischen Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige berücksichtigt, wobei hier jede Person mit nur 75 % angesetzt wird.

In *Nordrhein-Westfalen* werden den regulär gemeldeten Einwohnerzahlen die nicht kasernierten Mitglieder ausländischer Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige sowie die Mitglieder ausländischer diplomatischer, konsularischer oder sonstiger Vertretungen samt Angehöriger zugerechnet, sofern sie nicht ohnehin regulär gemeldet sind.

In *Sachsen-Anhalt* erhöhen sich die Einwohnerzahlen um die Vorjahres-Durchschnittszahl der nicht meldepflichtigen Aussiedler, Asylbewerber und sonstigen Ausländer, die von den Gebietskörperschaften nach Weisung des Landes aufzunehmen sind. Dieser Summe werden bei staatlich anerkannten Kur-, Bade- oder Erholungsorten zudem 20 % des 365sten Teils der statistisch erfassten Gastübernachtungen hinzugerechnet.

Die jeweils ermittelte Personenzahl wird in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland bis auf Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein nach zunehmender Gemeindegrößenklasse prozentual höher gewichtet bzw. „veredelt“.

Diese *Hauptansatzstaffel* beruht auf dem Umstand, dass die Ausgaben für öffentliche Leistungen mit wachsender Ortsgröße überproportional steigen (Abschnitt 4.1.2.2.3). Wie unterschiedlich die Hauptansatzstaffeln ausfallen können, zeigt die Gegenüberstellung der Veredlungsfaktoren für Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (Abbildung 6). In *Bayern* wird dabei schon die kleinste Gemeindeklasse (bis zu 5000 Personen) mit einem Faktor von 108 % veredelt. Der Multiplikator wächst bis auf rund 159 % für München.<sup>108</sup> In *Nordrhein-Westfalen* wächst die Veredlung von der „Nicht-Veredlung“ (100 %) langsamer, aber auf eine ähnliche Höhe, wenn auch für Gemeinden mit 679.501 Einwohnern und mehr der Veredlungsfaktor nicht über 150,1 % wächst. Die stärkste Progression zeigt der Bedarf für Gemeindeaufgaben in *Niedersachsen*, der Hauptansatz (hier „Bedarfsansatz“) steigt von 100 % auf 180 % für die einzige Stadt mit mehr als 500.000 Einwohnern, Hannover. In *Sach-*

---

<sup>108</sup> Unter der Annahme, dass für München inklusive der Personen, die hier mit Nebenwohnsitz gemeldet sind, rund 1,4 Millionen Einwohner anzusetzen sind.

*sen-Anhalt* schließlich werden für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte unterschiedliche Hauptansatzstaffeln verwendet.

Ein direkter Vergleich der Hauptansatzstaffeln der vier Ländern kann insofern in die Irre führen, als in Bayern und Nordrhein-Westfalen unterschiedliche Ergänzungsansätze einbezogen werden, deren Umfang ihrerseits mit den Gemeindegrößen korrelieren kann. So dürfte sich z.B. die hohe Veredelung, die mit dem niedersächsischen Hauptansatz (dort: „Bedarfsansatz“) erreicht wird, auch aus dem Umstand folgen, dass auf Ergänzungsansätze für die Gemeinden ganz verzichtet wird. Das ist auch in Sachsen-Anhalt der Fall, hier ist ebenfalls der Hauptansatz zugleich der Gesamtansatz. Die große Ähnlichkeit zwischen dem Verlauf der Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden in Sachsen-Anhalt und dem des Bedarfsansatzes für Gemeindeaufgaben scheint danach auf den ersten Blick naheliegend. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der „Ausreißer“ der Hauptansatzstaffel für kreisfreie Städte in Sachsen-Anhalt; diese werden deutlich schwächer „veredelt“ als kreisangehörige Gemeinden. Somit scheint zumindest in diesem Bundesland weder dem BRECHTSchen Gesetz superadditiver Kosten der Agglomeration noch der Spilloverdiskussion (siehe Abschnitt 4.1.2.2.3) große Relevanz zuzukommen. Da es keinerlei Hinweise dafür gibt, dass Sachsen-Anhalt seine kreisfreien Städte mit der FAG-Gestaltung bewusst „aushungern“ wollte, ist dies ein deutlicher Hinweis für die Existenz *steigender* Skalenerträge der Produktion öffentlicher Leistungen. Die oben geäußerte Vermutung, überproportionale Pro-Kopf-Ausgaben größerer Orte könnten auch Ausdruck verhärteter Ausgabegewohnheiten nach jahrzehntelanger Anwendung von Hauptansatzstaffeln sein, bekommt hier neue Nahrung, da sich in Sachsen-Anhalt als *neuem* Bundesland solche Gewohnheiten eben nicht herausbilden konnten, sondern vielmehr beim Neuaufbau der Kommunalverwaltungen in den neunziger Jahren vorhandene Wirtschaftlichkeitsreserven wegen des relativen Geldmangels der neuen Länder und ihrer Gemeinden offensiv ausgeschöpft werden mussten. Unter diesem Blickwinkel ist ein vorsichtiger Vergleich der sachsen-anhaltinischen Hauptansatzstaffel für kreisfreie Städte mit der Staffel für Gemeindeaufgaben in Niedersachsen durchaus erhellend. Spezielle Kreisaufgaben werden bei beiden separat entgolten, in Niedersachsen über eine andere Schlüsselmasse, in Sachsen-Anhalt über einige Zweckzuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse. Ein „saubere“ Vergleichsbasis ist damit zwar noch nicht hergestellt – hierzu wären vergleichende numerische Modellierungen beider Finanzausgleiche notwendig. Dennoch ist es bemerkenswert, dass der pauschalierte „Bedarf“ für Gemeindeaufgaben (ohne Investitionen) in einer niedersächsischen Stadt mit 500.000 Einwohner beim 1,8-Fachen eines „natürlichen“ Einwohners liegt, während dies in einer gleichgroßen Stadt in Sachsen-Anhalt nur das 1,12-Fache wäre.

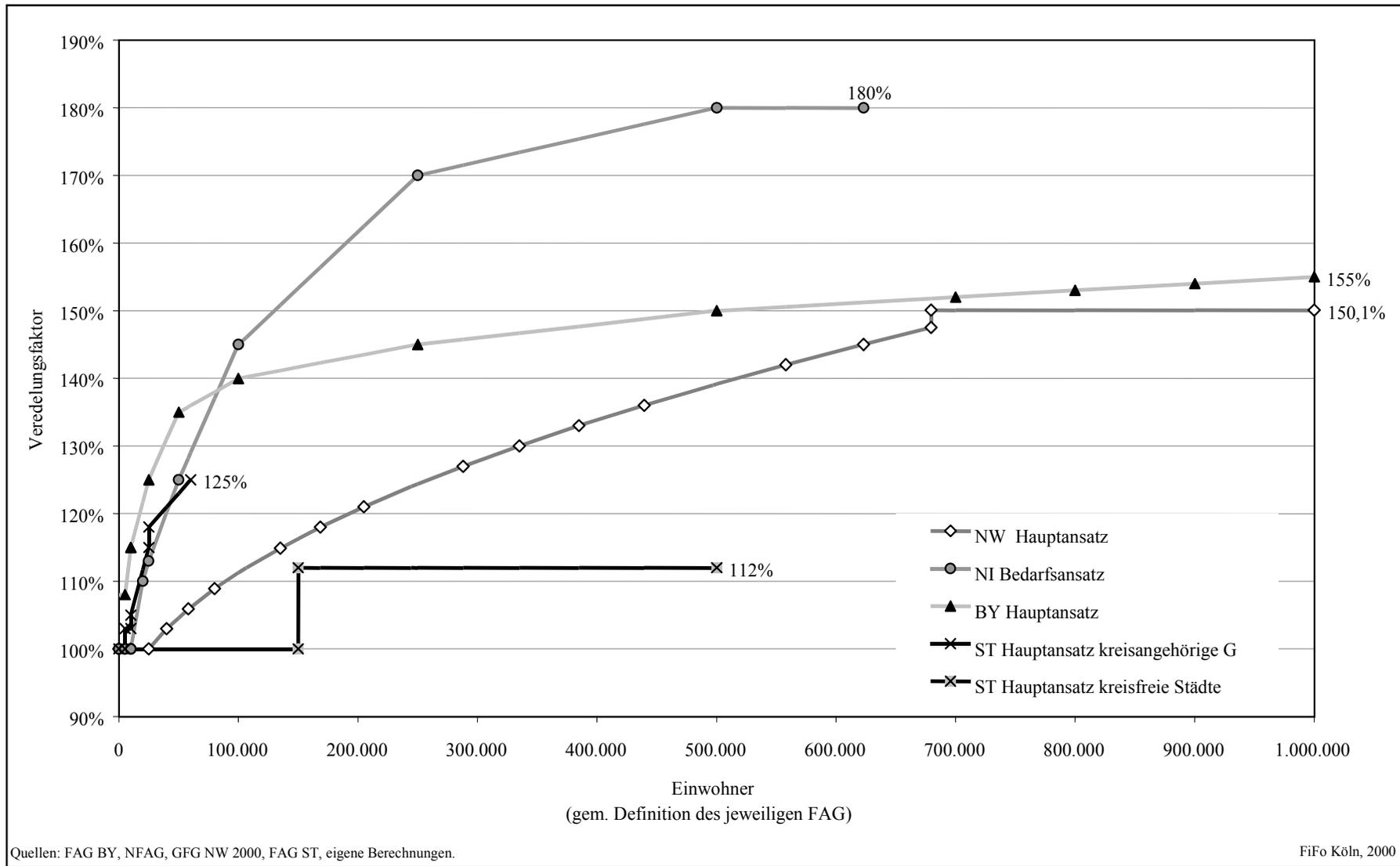


Abbildung 6: Einwohnerveredelung über die Hauptansatzstaffeln

Der Hauptansatz ist in *Niedersachsen* und *Sachsen-Anhalt* zugleich auch der Gesamtansatz. In *Bayern* und *Nordrhein-Westfalen* werden der Haupt- und die Ergänzungsansätze zum Gesamtansatz addiert.

In *Bayern* kommen zum Hauptansatz für eine Gemeinde (derzeit) vier Ergänzungsansätze hinzu:

- *Ansatz für kreisfreie Gemeinden*: Diese erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 10 % des Hauptansatzes. Damit steigt de facto die Progression des Hauptansatzes im oberen Bereich (wo kreisfreie Gemeinden naturgemäß zu finden sind).
- *Ansatz für Sozialhilfebelastung*: Kreisfreie Gemeinden erhalten, wenn ihre Sozialhilfebelastung den Durchschnitt der Sozialhilfebelastungen aller kreisfreien Gemeinden und Landkreise im Freistaat übersteigt, einen Ergänzungsansatz dergestalt, dass die diesen Durchschnitt übersteigenden Prozentpunkte mit 2,5 multipliziert werden und dann zum Veredlungsfaktor des Hauptansatzes hinzugezählt werden.
- *Grenzlandansatz*: Gemeinden, die (ganz oder teilweise) nicht weiter als 60 Kilometer von den Grenzen zur Tschechischen Republik, dem Freistaat Sachsen und / oder dem Land Thüringen entfernt liegen und deren Steuerkraftmesszahl (s.u.) pro Einwohner<sup>109</sup> unter 130 % des Durchschnitts liegen, wird ein nach der Steuerkraft gestufter Ergänzungsansatz gewährt. Für Gemeinden, die ganz oder teilweise nicht weiter als 40 Kilometer von diesen Grenzen entfernt liegen, erhöht sich der Ansatz um die Hälfte. Der Grenzlandansatz ist mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz vom 26. Juli 1999 abgeschafft worden, er wird allerdings für 1999 noch zu zwei Drittel und für 2000 noch zu einem Drittel des Umfangs gewährt, den das FAG in der alten Fassung vorschrieb.
- *Ansatz für Strukturschwäche*: An die Stelle des Grenzlandansatzes tritt eine Ergänzungsansatz für Strukturschwäche, der Gemeinden zugute kommt, bei denen das Verhältnis der Zahl der Arbeitslosen zur Steuerkraft der Gemeinde unter dem Landesdurchschnitt liegt. Dieser Ansatz wird nach dem Grad der Strukturschwäche gestuft gewährt. Der Ansatz zur Strukturschwäche wird erst im Jahr 2001 voll gewährt. Im Jahr 1999 wird er zu einem Drittel und für 2000 zu zwei Dritteln des Umfangs gewährt, den das FAG in der neuen Fassung vorschreibt.

In *Nordrhein-Westfalen* kommen zum Hauptansatz für eine Gemeinde derzeit drei Ergänzungsansätze hinzu:

- *Schüleransatz*: Für Gemeinden, die Schulträger sind, auf Basis der Schülerzahlen, wobei diese je nach Schultyp mit unterschiedlichen Multiplikatoren gewichtet werden. Diese liegen zwischen 0 % bei noch nicht gegliederten Volksschulen einschließlich Schulkindergärten und 581 % bei übrigen Sonderschulen einschließlich Sonderschulkindergärten. Die faktische Nichtberücksichtigung von *noch* nicht gegliederten Volksschulen zeigt plastisch, dass in der Praxis durchaus auch im Rahmen der allgemeinen Zuweisungen lenkende Eingriffe nicht ausgeschlossen sind.
- *Soziallastenansatz*: Hier wird die Zahl der Personen erfasst, die länger als 6 Monate arbeitslos sind. Diese Zahl wird zudem nach der Länge der Arbeitslosigkeit progressiv gestaffelt, von fünffacher Zählung der zwischen 6 und 12 Monaten Arbeitslosen bis zu siebenfacher Zählung der 24 Monate und länger Arbeitslosen.

---

<sup>109</sup> „Normale“ Einwohner (ohne Nebenwohnsitze und ausländische Truppenangehörige).

- *Zentralitätsansatz*: Er entspricht 15 % der am 30. Juni des vorvergangenen Jahres sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen.

Der Haupt- und die Ergänzungsansätze werden zum Gesamtansatz addiert. Der Gesamtansatz wird in allen vier Ländern mit einem Grundbetrag multipliziert. So ergibt sich die Ausgangsmesszahl, welche den Finanzbedarf bestimmt. Der Grundbetrag wird dabei jedes Jahr so festgelegt, dass die zur Verfügung stehende Gemeindeschlüsselmasse aufgebraucht wird.

#### 4.1.3.4.2 *Bestimmung der Steuerkraft der Gemeinden*

Im Vergleich zu den Bedarfskennziffern werden die *Steuerkraftmesszahlen* in den vier Beispielländern nach sehr ähnlichen Maßstäben ermittelt. Jeweils ergibt sich die *Steuerkraftmesszahl* einer Gemeinde als die Summe der Steuerkraftzahlen. Als Steuerkraftzahlen werden dabei jeweils angesetzt:

- Das örtliche Aufkommen der Grundsteuer A mit einem exogen vorgegebenen oder durchschnittlichen Hebesatz.
- Das örtliche Aufkommen der Grundsteuer B mit einem exogen vorgegebenen oder durchschnittlichen Hebesatz.
- Das örtliche Aufkommen der Gewerbesteuer mit einem exogen vorgegebenen oder durchschnittlichen Hebesatz. Hiervon wird die Gewerbesteuerumlage nach Maßgabe des jeweils geltenden Prozentsatzes abgezogen.
- Der Gemeindeanteil an Einkommensteuer und Umsatzsteuer.<sup>110</sup> Hier unterscheiden sich die Länder insofern, als in *Bayern* und *Nordrhein-Westfalen* das volle Aufkommen (100 %) angesetzt wird, während *Niedersachsen* nur 90 % und *Sachsen-Anhalt* nur 80 % des Aufkommens einbeziehen. Bayern kennt aber noch eine besondere „Bedürftigkeitsklausel“: Liegt der Gemeinschaftsteueranteil einer Gemeinde pro Kopf unter 50 % des Landesdurchschnitts, wird er nur zu 65 % herangezogen.

#### 4.1.3.4.3 *Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden*

Die Schlüsselzuweisungen für eine Gemeinde werden festgelegt, indem die Ausgangsmesszahl der Steuerkraftmesszahl gegenüber gestellt worden ist. Liegt die Bedarfskennziffer über der Steuerkraftkennziffer (was in der Regel der Fall ist), wird der Differenzbetrag zu einem bestimmten Prozentsatz als Schlüsselzuweisung gewährt. Diese Prozentsätze differieren deutlich zwischen den Ländern: Bayern 55 %, Sachsen-Anhalt 70 %, Niedersachsen 75 % und Nordrhein-Westfalen 90 %.

In *Bayern* wiederum gibt es eine Sonderregelung für besonders steuerschwache Gemeinden: Diejenigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro „veredeltem“<sup>111</sup> Einwohner unter 75 % des Landesdurchschnitts liegt, erhalten zur stärkeren Auffüllung ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft 15 % des Unterschieds. Die Sonderschlüsselzuweisungen werden der Gemeindeschlüsselmasse entnommen und insofern auch bei der Berechnung der Grundbeträge (s.o.) berücksichtigt. Eine ähnliche Regel nutzt auch *Nieder-*

---

<sup>110</sup> In jedem Land werden dabei die Einnahmen aus dem Familienlastenausgleich „neutralisiert“.

<sup>111</sup> Maßgeblich ist nur der „Veredlungsfaktor“ des *Hauptansatzes*.

*sachsen*: Erreicht hier die Summe von Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen nicht 80 % der Bedarfsmesszahl, so werden die Schlüsselzuweisungen um den Differenzbetrag erhöht.

Mit den „reichen“ Gemeinden, bei denen die Steuerkraftmesszahl über der Ausgangsmesszahl liegt, verfahren *Bayern*, *Nordrhein-Westfalen* und *Sachsen-Anhalt* gleich: Solche abundanten Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen, müssen aber auch keinen Anteil dieses Überschusses abführen. Unter den betrachteten Ländern nutzt nur *Niedersachsen* eine Finanzausgleichsumlage.<sup>112</sup> Der Betrag, mit dem die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Bedarfsmesszahl überschreitet, muss zu 20 % an das Land abgeführt werden.

#### **4.1.3.5 Der kommunale Finanzausgleich gegenüber den Kreisen**

##### **4.1.3.5.1 Bestimmung des Finanzbedarfs der Kreise**

Der Finanzbedarf eines Kreises wird – wie auch der der Gemeinden – jeweils mit einer Ausgangsmesszahl (Bedarfsmesszahl) bemessen, die sich aus der Multiplikation des dimensionslosen Gesamtansatzes und des Grundbetrags (in DM) ergibt. Sofern Nebenansätze einbezogen werden, ist der Gesamtansatz wiederum die Summe aus Hauptansatz und Nebenansätzen. Der Gesamtansatz wird jeweils mit dem Grundbetrag multipliziert. So ergibt sich die Ausgangsmesszahl, die den Finanzbedarf des Landkreises bestimmt. Der Grundbetrag wird dabei jedes Jahr so festgelegt, dass die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse aufgebraucht wird.

*Konkret* berechnet sich die Finanzbedarfe der Landkreise (in *Niedersachsen*: für die *Kreisaufgaben* der kreisfreien Städte und der Landkreise) in den vier Beispielländern jedoch nach anderen Maßstäben.

Der wichtigste Wert, der in die Berechnung des Finanzbedarfs einfließt, ist die hier ebenfalls die Zahl der Einwohner, auf der die Hauptansätze beruhen. Nur in *Nordrhein-Westfalen* jedoch wird diese Zahl auf die gleiche Weise herangezogen, wie bei den Gemeinden, nämlich als gemeldete Einwohner mit Hauptwohnsitz zuzüglich der nicht kasernierten Mitglieder ausländischer Stationierungstreitkräfte und ihrer Angehörigen sowie der Mitglieder ausländischer diplomatischer und konsularischer Vertretungen samt Angehörigen.

In *Sachsen-Anhalt* wird zunächst die Einwohnerzahl (inkl. Flüchtlinge, sonstige Ausländer und anteilige Gastübernachtungen, siehe 4.1.3.4.1) im Jahr 2000 zu 90 % angesetzt.<sup>113</sup> Hinzu addiert wird ein Ansatz für die Fläche des Landkreises, der als fiktive zusätzliche Einwohnerzahl mit dem 15-Fachen der Quadratmeterzahl errechnet wird.

In *Niedersachsen* wird die (normale) Einwohnerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte um eine zusätzliche Einwohnerzahl erhöht, mit der die Sozialhilfelasten berücksichtigt werden. Dieser „Einwohnererhöhungswert“ ergibt sich durch die Teilung der Einwohnerzahl durch 69,2 und die Multiplikation des Ergebnisses mit 30,8. Dabei bildet der zweite Wert den auf Sozialhilfe entfallenden Prozentsatz, der erste Wert den auf die übrigen Aufgaben entfallenden Prozentsatz der durchschnittlichen Aufgabenbelastung

---

<sup>112</sup> Eine Finanzausgleichsumlage wird auch noch in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erhoben.

im eigenen Wirkungskreis ab. Dieser Einwohnererhöhungswert ermöglicht es, auf einen eigenen Nebenansatz für Sozialhilfelasten zu verzichten.

In *Bayern* schließlich wird als Ausgangswert des Hauptansatzes die Zahl der Einwohner mit Haupt- oder alleinigem Wohnsitz im Kreis herangezogen. Hinzu kommen die nicht kasernierten Mitglieder der (ausländischen) Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige, wobei jede Person mit 75 % angesetzt wird. *Keine* Berücksichtigung finden – im Gegensatz zum Gemeindehauptansatz – Personen, die nur mit Nebenwohnsitzen im Landkreis gemeldet sind. hier wird aber die Zahl der Jugendlichen berücksichtigt: Der Hauptansatz beträgt bei Landkreisen, in denen der Anteil von Einwohner unter 18 Jahren nicht über dem Landesdurchschnitt liegt, 100 % der definierten Einwohnerzahl. Für jeden Prozentpunkt, den der Anteil der Unter-Achtzehnjährigen über dem Landesdurchschnitt liegt, erhöht sich der Hauptansatz um 1,5 Prozentpunkte.

In *Niedersachsen* und *Sachsen-Anhalt* werden keine Nebenansätze genutzt, hier sind die Hauptansätze zugleich die Gesamtansätze. In *Bayern* und *Nordrhein-Westfalen* kommt zum Hauptansatz jeweils noch ein Nebenansatz hinzu.

In *Bayern* ergänzt ein Ansatz für Sozialhilfebelastung den Hauptansatz. Er entspricht dem oben genannten Sozialhilfelastenansatz für kreisfreie Gemeinden (4.1.3.4.1). Den Ergänzungsansatz erhalten also Landkreise, wenn ihre Sozialhilfebelastung den Durchschnitt der Sozialhilfebelastungen aller kreisfreien Gemeinden und Landkreise im Freistaat übersteigt, dergestalt dass die diesen Durchschnitt übersteigenden Prozentpunkte mit 2,5 multipliziert werden und zum Prozentsatz des Hauptansatzes hinzugezählt werden.

In *Nordrhein-Westfalen* kommt zum Hauptansatz ein Schüleransatz für die Kreise hinzu, die Schulträger sind. Der Ansatz bemisst sich anhand der nach Schularten gestaffelten Schülerzahlen, die auch schon für den Schüleransatz bei Gemeinden genutzt wurden (4.1.3.4.1); diese werden jedoch noch mit 172 % multipliziert.

#### **4.1.3.5.2 Bestimmung der Umlagekraft der Kreise**

Die Landkreise finanzieren jeweils ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf aus Kreisumlagen der angehörigen Gemeinden. Die Kreisumlage errechnet sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlagen mit einem vom Kreistag zu beschließenden Umlagesatz. Die Umlagekraftmesszahl für den kommunalen Finanzausgleich wird dabei in den einzelnen Ländern wie folgt ermittelt:

*Bayern*: Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftzahlen der Gemeinden und 80 % der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im vorangegangenen Jahr. Die Umlagekraftmesszahl für den KFA beträgt:

- 40 % der Umlagegrundlagen plus
- 40 % der Steuerkraftzahlen für die gemeindefreien Gebiete plus
- 50 % des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer, der dem Landkreis im Vorvorjahr zugeflossen ist.

---

<sup>113</sup> In 2001 95 %, ab 2002 100 %.

*Niedersachsen*: Die Umlagekraftmesszahl beträgt 90 % des gewogenen Landesdurchschnitts der Umlagesätze des vorvergangenen Jahres, wobei die Steuerkraftmesszahlen zu 100 % und die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zu 90 % in die Umlagegrundlagen einbezogen werden. Die Umlagekraftmesszahl für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte wird analog ermittelt.

*Nordrhein-Westfalen*: Die Umlagekraftmesszahl beträgt 37 % der Umlagegrundlagen, die für das jeweilige Haushaltsjahr gelten.

*Sachsen-Anhalt*: Die Umlagekraftmesszahl wird hier direkt ermittelt, sie beträgt 30 % der Summe aus

- der Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden und
- 90 % der Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden.

#### **4.1.3.5.3 Schlüsselzuweisungen an die Kreise**

Als Schlüsselzuweisungen werden jeweils wieder prozentuale Anteile des Betrages gewährt, mit dem die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurückbleibt. Diese Quoten betragen in:

- Bayern: 50 %,
- Niedersachsen: 75 %,
- Nordrhein-Westfalen: 100 % und
- Sachsen-Anhalt: 70 %.

#### **4.1.3.6 Investitionspauschalen aus den Finanzausgleichsmassen**

Ergänzend zu den Schlüsselzuweisungen erhalten die Kommunen in den vier Beispielländern jeweils pauschale Zuweisungen für investive Zwecke. Deren Verteilung wurden für *Niedersachsen* schon insofern behandelt (siehe Abschnitt 4.1.3.2), als sie nach den gleichen Regeln wie allgemeinen Schlüsselzuweisungen verteilt werden.

In *Bayern* erhalten die Gemeinden Investitionspauschalen, die für Investitions-, Instandhaltungs- und Renovierungsarbeiten zu verwenden sind. Die für diese Pauschalen reservierte Teilmasse der Finanzausgleichsmasse verteilt sich wie folgt:

- zu 20 % an die kreisfreien Gemeinden,
- zu 45 % an die kreisangehörigen Gemeinden und
- zu 35 % an die Landkreise.

*Zwischen* den einzelnen Gebietskörperschaften werden die Investitionspauschalen nach Maßgabe der Einwohnerzahl<sup>114</sup> bei Berücksichtigung der Umlagekraft verteilt. Dies wird durch eine andere Art der „Veredelung“ bewerkstelligt, nach der die Einwohnerzahlen mit einem um so größeren Faktor multipliziert werden, je geringer ihre Umlagekraft ist.

So werden die Einwohnerzahlen von *kreisfreien Gemeinden*, deren Umlagekraft unter 80 % des Landesdurchschnitts liegt, mit einem Faktor von 145 % multipliziert. Dieser Faktor sinkt abgestuft bis hin zu den

kreisfreien Gemeinden mit einer Umlagekraft von 120 % oder mehr des Landesdurchschnitts; hier werden die Einwohnerzahlen nur noch mit 55 % multipliziert. Bei *kreisangehörigen Gemeinden* wird analog verfahren. Die Einwohnerzahlen der „ärmsten“ Gemeinden (Umlagekraft unter 50 % des Durchschnitts) werden mit 145 % multipliziert, die der „reichen“ (Umlagekraft über 150 % des Durchschnitts) mit 55 %. Gemeinden mit einer Umlagekraft von 200 % oder mehr des Landesdurchschnitts erhalten keine Investitionspauschalen. Durch Verstärkungsbeträge (eine „Unterteilmasse“ dieser Anteilsmasse) werden die Investitionspauschalen der kreisangehörigen Gemeinden auf einen Mindestbetrag von DM 20.000 per annum angehoben.

Die Investitionspauschalen an die *Landkreise* werden parallel zu denen ihrer Gemeinden festgelegt. Jeder Landkreis erhält 35/45 der Summe der Investitionspauschalen seiner Gemeinden (Verstärkungsbeträge werden nicht berücksichtigt).

In *Nordrhein-Westfalen* werden pauschale Zuweisungen für allgemeine und vielerlei spezielle investive Zwecke gewährt. Als *allgemeine* Investitionspauschalen an die Gemeinden werden im Haushaltsjahr 2000 DM 558,8 Mio. zu Verfügung gestellt. Der Betrag wird zu fünf Sechsteln nach der Einwohnerzahl und zu einem Sechstel nach der Gebietsfläche verteilt.

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten im Jahr 2000 DM 70 Mio. Investitionspauschalen vorrangig für Maßnahmen zur Verbesserung der *Altenhilfe und -pflege*. Der Betrag wird nach der Zahl der Einwohner über 65 Jahre verteilt.

Die Gemeinden erhalten im Jahr 2000 DM 70 Mio. vorrangig Investitionspauschalen für Maßnahmen im *Abwasserbereich*. Der Betrag wird zu einem Drittel nach der Einwohnerzahl und zu zwei Dritteln nach der Gebietsfläche verteilt.

Erstmals im Haushaltsjahr 2000 werden an Gemeinden und Gemeindeverbände Investitionspauschalen zur Modernisierung und Instandhaltung von *Jugendeinrichtungen* und zur Ausstattung der Schulen mit *neuen Medien* von zusammen DM 120 Mio. gewährt. Die Mittel werden zum Teil nach der Zahl nicht volljähriger Einwohner, zum Teil nach Schülerzahlen verteilt.

Zur Förderung investiver Maßnahmen, die in Zusammenhang mit dem *Strukturwandel* und der Struktur-anpassung stehen, können den betroffenen Gemeinden pauschale Zuweisungen gewährt werden. Hierfür stehen im Jahr 2000 DM 45 Mio. zur Verfügung. Die Zuweisungen gehen insbesondere an Gemeinden mit besonderen Belastungen aufgrund altindustrieller Monostrukturen oder mit strukturellen Anpassungserfordernissen aufgrund wirtschaftlicher und landschaftlicher Besonderheiten im ländlichen Raum.

In *Sachsen-Anhalt* erhalten die Städte, Gemeinden und Landkreise investive Schlüsselzuweisungen zur Deckung des Investitionsbedarfs in der *kommunalen Infrastruktur*. Von diesen Mitteln erhalten die kreisangehörigen Gemeinden 65 %, die kreisfreien Städte 25 % und die Landkreise 10 %. Die Mittel werden jeweils zu 75 % nach Maßgabe der Einwohnerzahlen und zu 25 % nach Maßgabe der Fläche verteilt.

Zudem werden den Landkreisen die *Straßenbaulasten* mit pauschal DM 14.500 pro Jahr und Kilometer Kreisstraße entgolten.

---

<sup>114</sup> „Normale“ Einwohner (ohne Nebenwohnsitze und ausländische Truppenangehörige).

#### 4.1.3.7 Sonstige Zuweisungen aus den Finanzausgleichsmassen

Neben den Schlüsselzuweisungen und den Investitionspauschalen werden auch in allen vier Beispielländern weitere Zweckzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse finanziert.

In *Bayern* werden der Finanzausgleichsmasse noch Zuwendungen folgender Art entnommen:

- Verstärkungsbeträge zu den Zuschüssen zum Bau von Schulen, anerkannten Kindergärten und sonstigen lebenswichtigen öffentlichen Einrichtungen an Gemeinden und Gemeindeverbände. (Die Zuschüsse *selbst* werden jedoch *nicht* aus der Finanzausgleichsmasse entnommen, sondern aus dem allgemeinen Staatshaushalt.)
- Verstärkungsbeträge zu den Zuschüssen zum Bau von Abfallentsorgungsanlagen an Gemeinden, Gemeindeverbände oder kommunal beherrschte Unternehmen. (Die Zuschüsse *selbst* werden wiederum *nicht* aus der Finanzausgleichsmasse entnommen, sondern aus dem allgemeinen Staatshaushalt.)
- Einen Ausgleich zu den Belastungen, die den Bezirken aus ihrer Funktion als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge wie auch der Leistungen nach dem Unterbringungs- und Asylbewerberleistungsgesetz erwachsen.
- Zuweisungen zu den Kosten der Berater, die bayerische Gemeinden und Landkreise in die neuen Länder entsandt haben.

In *Niedersachsen* werden aus der Finanzausgleichsmasse noch zwei zusätzliche Posten finanziert:

- Für die Erledigung der *Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises* erhalten die kreisfreien Städte im Haushaltsjahr 2000 DM 99,93 pro Einwohner und die Landkreise DM 107,77 pro Einwohner. (In den anderen drei betrachteten Ländern sind die Aufwendungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu finanzieren).
- In *außergewöhnlichen Lagen* oder zur *Erfüllung besonderer Aufgaben* können Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreisen Bedarfszuweisungen gewährt werden.

In *Nordrhein-Westfalen* werden aus der Finanzausgleichsmasse zwei Typen von Bedarfszuweisungen und diverse zweckgebundene Zuweisungen gewährt:

- Bedarfszuweisungen aufgrund *besonderer Bedarfe*. Hier werden diverse Einzelposten für im GFG genannte, besondere Bedarfe gewährt (siehe oben Abbildung 4).
- Einmalige Bedarfszuweisungen zur Überwindung *außergewöhnlicher Belastungssituationen* und einmalige Zuweisungen für *besondere Bedarfsituationen* von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Aus diesen Mitteln können auch Zuweisungen für Maßnahmen, die der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dienen, und Zuweisungen zum Ausgleich von Härten, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben, gewährt werden.
- Zweckgebundene Zuweisungen:
  - Stadterneuerung sowie Erwerb und die Nutzbarmachung von Brachflächen (DM 375,7 Mio.),
  - Kostenpauschalen nach Flüchtlingsaufnahmegesetz (DM 325 Mio.),

- Denkmalpflege und Förderung kleinerer privater Denkmalpflegemaßnahmen (DM 22,3 Mio.)
- Unterstützung der Landestheater (DM 26 Mio.),
- Zuweisungen zu Schulbaumaßnahmen (DM 373,9 Mio.),
- Zuweisungen zu kommunalen Museumsbauten (DM 16,1 Mio.),
- Zuweisungen zu Sportstättenbauten (DM 34,2 Mio.),
- Zuweisungen zur ökologischen Gestaltung im Emscher-Lippe-Raum (DM 30 Mio.),
- Zuweisungen zur Gefährdungsabschätzung und Sanierung von Altablagerungen und Altstandorten (DM 31,8 Mio.).

In *Sachsen-Anhalt* werden zwei weitere Zuweisungsarten aus der Finanzausgleichsmasse gewährt:

- Zuweisungen zum Ausgleich der *Sozialhilfelasten* und der Lasten nach dem *Asylbewerberleistungsgesetz*. Die anfallenden durchschnittlichen Kosten für die betroffenen Leistungen werden ersetzt, jedoch zu maximal 90 % der tatsächlichen Aufwendungen.
- Mit dem „Ausgleichsstock“ werden auf Antrag Bedarfszuweisungen zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher budgetärer Belastungen und Notlagen gewährt. Zudem dient der Ausgleichsstock der Vermeidung besonderer Härten, die sich aus der Durchführung des FAG ergeben.

#### **4.1.3.8 Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmassen**

In den betrachteten Ländern werden z.T. auch viele – wenn auch nicht alle – Zuweisungen an die Kommunen, die nicht aus der Finanzausgleichsmasse, sondern ergänzend aus dem Landeshaushalt gewährt werden, direkt im Finanzausgleichsgesetz geregelt.

In *Bayern* werden außerhalb der Finanzausgleichsmasse und der Ausgleichsmasse aus dem Kfz-Steuerverbund verschiedene Zuwendungen und Erstattungen gewährt, die insofern Teil des kommunalen Finanzausgleichs sind, als sie auf Dauer angelegt sind. Der Überblick ist knapp gehalten.

- Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden mit acht Einundzwanzigstel (rund 38,1 %) am örtlichen Aufkommen der Landessteuer Grunderwerbsteuer beteiligt.
- Den Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreisen werden die Kosten des Verwaltungsaufwandes aus dem übertragenen Wirkungskreis (Auftragsverwaltung) pauschal erstattet. Die Gebietskörperschaften erhalten dabei jeweils Pro-Kopf-Beträge je Einwohner und Haushaltsjahr. Kosten nach dem Schulfinanzierungsgesetz werden aber in der tatsächlichen Höhe ersetzt. Die von den Landratsämtern erhobenen Verwarnungsgelder und Geldbußen verbleiben nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens in den Gebietskörperschaften.
- Gemeinden, die ein automatisiertes Meldedaten-Abrufverfahren für die Polizei bereitstellen, erhalten pauschale Pro-Kopf-Zuweisungen je Einwohner und Haushaltsjahr.

- Landkreise und kreisfreie Gemeinden erhalten für den Aufwand der staatlichen Gesundheitsämter Pro-Kopf-Zuweisungen je Einwohner und Haushaltsjahr. Für den Aufwand der staatlichen Veterinärämter erhalten die Landkreise jährliche Pauschalen, die nach der Zahl der Tierärzte bemessen sind.
- Der Staat gewährt Zuschüsse zum Bau von Schulen, anerkannten Kindergärten und sonstigen lebenswichtigen öffentlichen Einrichtungen an Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese Zuschüsse werden durch Verstärkungsmittel aus der Anteilsmasse aufgestockt (s.o.).
- Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten pauschale Zuweisungen zu den Kosten der Beförderung der Volks- und Sonderschüler.
- Der Staat beteiligt sich an den Kosten des kommunalen Krankenhausbaus.
- Der Staat gewährt Zuschüsse zum Bau von Abfallentsorgungsanlagen an Gemeinden, Gemeindeverbände oder kommunal beherrschte Unternehmen. Diese Zuschüsse werden durch Verstärkungsmittel aus der Anteilsmasse aufgestockt (s.o.).
- Gemeinden und Gemeindeverbänden in außergewöhnlicher Lage werden Bedarfszuweisungen entweder als Zuschuss oder als rückzahlbare Überbrückungsbeihilfe gewährt. Unter anderem können hier auch Härten kompensiert werden, die sich aus der Verteilung der Schlüsselzuweisungen im KFA i.e.S. ergeben.

In *Niedersachsen* sind als Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse lediglich Erstattungen für persönliche und sächliche Verwaltungskosten der Ämter für Verteidigungslasten und der Ausgleichsämter im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Dies trifft für *Nordrhein-Westfalen* ebenfalls zu.

In *Sachsen-Anhalt* sind außerhalb Finanzausgleichsmasse noch zwei Zuweisungstypen im FAG geregelt:

- Landkreise und kreisfreie Städte erhalten DM 40 Mio. p.a. als pauschale Zuweisungen zu den Kosten der *Schülerbeförderung*. Die Mittel werden zu 50 % nach der Schülerzahl und zu 50 % nach der Gebietsfläche verteilt.
- *Zuweisungen für Investitionen*: Aus den Mitteln des Investitionsförderungsgesetzes „Aufbau Ost“ (Art. 35 FKPG) werden p.a. DM 441,5 Mio. in pauschalierter Form bereitgestellt.

## 4.2 Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich? – Zwischenfazit

Betrachtet man die vier vorgestellten Finanzausgleichssysteme mit Blick auf die positiven Externalitäten von Naturgütern, so zeigt sich sehr deutlich, dass keiner der Ausgleichsmechanismen in Richtung der Internalisierung dieser räumlichen Spillovers wirkt. Dies, obwohl der kommunale Finanzausgleich in Deutschland – unter anderem – durchaus der Internalisierung von räumlichen Spillovers dienen soll (siehe Abschnitte 4.1.1.2 und 4.1.2.1).

Und wenn auch in den betrachteten Ländern die Bedeutung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher und naturnaher Räume kaum in Frage gestellt werden dürfte, so wirken die kommunalen Finanzausgleiche dort dennoch nicht – auch nicht zufällig – in Richtung einer Internalisierung der zugehörigen Externalitäten. Ganz im Gegensatz zu räumlichen Spillovers, die von den städtisch konzentrierten Räumen ausgehen und ländlichen Räumen zugute kommen:

- Die in allen vier Ländern verwendeten *Hauptansatzstaffeln* lassen sich heutzutage nur noch mit Spillovers rechtfertigen, die in Form von öffentlichen Leistungen der größeren Orte auftreten, die von Bewohnern kleinerer Orte in Anspruch genommen werden (siehe 4.1.2.2.3). Dabei hat die nähere Betrachtung der Unterschiede zwischen den Hauptansatzstaffeln Niedersachsens und Sachsen-Anhalts Anlass zu der – hier nicht abschließend überprüfbar – Vermutung gegeben, dass die langjährige Nutzung von Hauptansatzstaffeln auch zur „Verhärtung“ von Ausgabevolumina führen kann, die sich nicht zu Gänze durch Spillovers oder vermeintliche Diseconomies of scale rechtfertigen lassen. D.h. die stark progressive Hauptansatzstaffel in Niedersachsen kann auch eine (ungewollte) „Netto-Förderung“ größerer Orte über das allokativen gerechtfertigte Maß hinaus beinhalten.
- In Nordrhein-Westfalen wird ergänzend zur Staffelung eine des Hauptansatzes noch ein expliziter *Zentralitätsansatz* genutzt, mit dem die Funktion von Gemeinden als Orten der Einkommensentstehung gewürdigt wird. Ein solcher Ansatz ist – besser als die Hauptansatzstaffel<sup>115</sup> – geeignet, die kommunale Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur und die für Arbeitseinpender davon ausgehenden Spillovers zu internalisieren. Da Arbeitseinpender sowohl hinsichtlich der Zuweisungsanteile aus dem Hauptansatz, als auch was die Zerlegung der kommunalen Lohnsteueranteile angeht, an ihrem *Wohnsitz* erfasst werden,<sup>116</sup> bewirkt jede *ausschließliche* Einwohnerorientierung im KFA hier eine Fehlallokation der Zuweisungen zu Lasten größerer Orte, da diese i.d.R. überproportional viele Arbeitsplätze „bereitstellen“. Eine solche Fehlallokation findet aber vorrangig zwischen Stadt und „Suburb“ statt. Es ist nicht anzunehmen, dass die naturräumliche Funktion *ländlicher* Räume durch eine starke Einwohnerorientierung angemessen kompensiert wird.
- Leistungsspillovers, die durch das Pendeln von *Schülern* über Gemeinde- bzw. Kreisgrenzen verursacht werden, werden durch – in den Ländern technisch unterschiedlich gestaltete – zugehörige Zuweisungsformen kompensiert.
- Viele andere Ansätze oder spezielle Regelungen zielen konkret auf die (pauschale) Kompensation spezieller örtlicher Bedarfe (Soziallasten, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit etc.). Diese können zwar zum Teil in größeren Orten – gemessen am Landesdurchschnitt – überproportional sein, haben aber mit der Spilloverdiskussion wenig zu tun.

Die Suche nach KFA-Elementen, die (zumindest) in Richtung einer Honorierung ökologischer Leistungen und damit verbundener Spillovers aus den naturnäheren ländlichen Räumen in die verdichteten städtischen Räumen fließen, wird dagegen in den vier Beispielländern weitgehend enttäuscht. Allenfalls können einige Elemente identifiziert werden, bei denen naturräumliche Leistungen partiell, unspezifisch und unsystematisch mit den in den kommunalen Finanzausgleichen genutzten Zuweisungsindikatoren korrelieren:

- Wie oben schon angesprochen, werden die primären Einkommen- und Lohnsteueranteile der Gemeinden nach dem *Wohnsitzprinzip* verteilt. Wo eine dominante Einwohnerorientierung im ergänzenden kommunalen Finanzausgleich hinzukommt, kann es dort, wo zentralörtliche Leistungen auch

---

<sup>115</sup> Hier bestätigt sich praktisch die grundsätzliche Überlegenheit *spezifischer* Nebenansätze zur Kompensation spezifischer Spillovers (HANSMEYER, 1980, 107).

<sup>116</sup> Zur Problematik der Einkommensteuerveranlagung und der Lohnsteuerzerlegung im finanzausgleichssystematischen Kontext ausführlich: THÖNE / JACOBS (2000, 68 ff.).

stark in der Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastrukturen zum Ausdruck kommen, zu dem skizzierten allokativen Missverhältnis zwischen einer Stadt und ihrem suburbanen Raum kommen. Suburbanisierung entsteht, wo Menschen, die „in der Stadt“ arbeiten, „auf das Land“ ziehen, weil es dort ruhiger ist, die Luft sauberer ist etc. – kurzum sie ziehen u.a. wegen der Erholungsfunktion dieser *relativ* naturnäheren Räume ins Umland. Somit kann die unzureichende Internalisierung der zentralörtlichen Spillovers zu einer ungewollten und unsystematischen Internalisierung der naturräumlichen Spillovers beitragen. Einer in dreifacher Hinsicht jedoch sehr mangelhaften Internalisierung. Zum einen – wie oben angesprochen – werden periphere Räume und ihre tendenziell bessere Naturausstattung hier nicht erfasst. Zum anderen hängt der Umfang von Schlüsselzuweisungen von der Steuerkraft ab – die ökologischen Nutzenspillovers aber nicht. Zum dritten trägt eben gerade der Prozess der Suburbanisierung zur Naturzerstörung in den Gebieten bei, in die die Menschen umziehen. Zusätzliche Siedlungs- und Verkehrsflächen werden benötigt, Luftverschmutzung und Lärmbelastung steigen wegen des Pendelns sogar überproportional. Es zeigt sich: Die ggf. unvollständige Internalisierung eines spezifischen zentralörtlichen Spillovers kann nicht zum Ausgleich eines in die entgegengesetzte Richtung laufenden, aber anders spezifizierten Spillovers beitragen.

- In der Einwohnerzahl, die in Bayern für die Berechnung des Hauptansatzes genutzt wird, fließen auch die Einwohner nach Nebenwohnsitzen ein. Es liegt also eine bewusste Doppelzählung vor. *Falls* die überwiegende Zahl der Nebenwohnsitze in Bayern als Wochenend- bzw. Ferienwohnungen genutzt werden<sup>117</sup>, führt dies zu einer Besserstellung der hinsichtlich ihrer Erholungsfunktion und ästhetischen Qualität naturnäheren Räume gegenüber den Finanzausgleichssystemen mit „normalen“ Einwohnern. (Vorausgesetzt natürlich, dass Wochenend- und Ferienwohnungen hauptsächlich in den Räumen angesiedelt sind, die zur Erholung am besten geeignet sind, den naturnahen ländlichen Räumen.) Doch auch diese KFA-Wirkung geht allenfalls grob in die richtige Richtung. Mit den Schlüsselzuweisungen, die auf die Berücksichtigung von Nebenwohnsitzen zurückzuführen sind, müssen auch die „anderen“ kommunalen Leistungen gegenüber den betroffenen Personen mitfinanziert werden.<sup>118</sup> Eine Korrelation der zugehörigen Zuweisungsbestandteile wird nur zu den Elementen von Naturgütern bestehen, die Erholungs- und touristischen Zwecken dienlich sind. Und auch hier gilt, dass der Umfang von Schlüsselzuweisungen von der Steuerkraft abhängt – was die ökologischen Nutzenspillovers nicht tun.
- Ganz analog zur bayerischen Erfassung von Nebenwohnsitzen bei den Einwohnerzahlen ist die Erfassung von Gastübernachtungen in den staatlich anerkannten Kurt- und Erholungsorten bei der Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden und Landkreise in Sachsen-Anhalt zu werten. Die genannten Vor- und Nachteile gelten auch hier.
- Ebenfalls „halb zufällig“ als Zuweisung zugunsten tendenziell naturnaher Kommunen wirkt der im Jahr 2000 letztmalig genutzte Grenzlandansatz in Bayern. Die Zuweisungsanteile, die auf diesen Ne-

---

<sup>117</sup> In den untersuchten Fallbeispiel-Gemeinden im Allgäu und Alpenbereich (siehe Abschnitt 3.2.2) sind Nebenwohnsitze tatsächlich vorrangig Wochenend- und Ferienwohnsitze.

<sup>118</sup> Dies wird noch verdeutlicht mit einer Analogie zur *Zweitwohnungssteuer*. Diese örtliche Aufwandsteuer wird z. T. in Gemeinden in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erhoben, um Aufwendungen für kommunale Leistungen gegenüber In-

benansatz zurückzuführen sind, fließen in den Bayrischen Wald, den Oberpfälzer Wald, das Fichtelgebirge, den Frankenwald und Nordfranken.<sup>119</sup> Wie schon das zusätzliche Zuweisungskriterium – unterdurchschnittliche Steuerkraft – zeigt, handelt es sich hierbei jedoch um einen Ansatz, der dem fiskalischen und redistributiven Ziel des kommunalen Finanzausgleichs dient. Dass zudem die Nähe zur Grenze mit der Tschechischen Republik und den neuen Bundesländern kein sinnvoller Indikator für ökologische Ausgleichsfunktionen ländlicher Räume in *ganz* Bayern sein kann, fällt vor diesem Hintergrund kaum noch ins Gewicht.

- In Sachsen-Anhalt wird in den Schlüsselzuweisungen der Finanzbedarf der Landkreise zum Teil in Abhängigkeit von der Fläche der Kreise ermittelt. Dieser Flächenanteil am Finanzbedarf liegt nur bei durchschnittlich 4,6 % im Jahr 2000.<sup>120</sup> Im Vergleich zu Vergabeverfahren, die sich ausschließlich nach einem Einwohnerkriterium richten, werden damit dünn besiedelte Kommunen gegenüber dicht besiedelten relativ begünstigt. Bei den acht unterdurchschnittlich dichtbesiedelten Landkreisen in Sachsen-Anhalt steigt der Finanzbedarf im gewogenen Durchschnitt um 6,7 %, bei den dreizehn überdurchschnittlich dicht besiedelten Landkreisen fällt er um 4,5 %. In dem Maße, in dem geringe Einwohnerdichte mit höheren Naturwertigkeiten korreliert, geht die zugehörige Erhöhung des Finanzbedarfs „in die richtige Richtung“. Ob eine solche Korrelation allerdings besteht, ist zweifelhaft. Betrachtet man auch nur die größtmögliche Annäherung an die Naturqualität im Landkreis, den Anteil der Freiflächen und den Anteil der Waldflächen an der Kreisfläche, so zeigt sich, dass die beiden in dieser Hinsicht besten sachsen-anhaltinischen Landkreise (Wernigerode und Quedlinburg) durch die Einbeziehung von Flächen in den Finanzbedarf relativ benachteiligt werden, da sie zugleich eine leicht überdurchschnittliche Einwohnerdichte aufweisen.
- Diese Argumente gelten analog für die pauschalen Investitionszuweisungen an die Städte, Gemeinden und Landkreise, die in Sachsen-Anhalt zum Teil (25 %) nach der Flächengröße vergeben werden.
- Dies trifft umso mehr für alle anderen Flächenbezüge in den kommunalen Finanzausgleichen der betrachteten Länder zu, bei denen Flächen als pauschale Bedarfsparameter für die an andere Zwecke gebundenen Zuweisungen genutzt werden (Abwasserinfrastruktur Nordrhein-Westfalen, Straßenbau Sachsen-Anhalt, Schülerbeförderung Sachsen-Anhalt).
- Der nordrhein-westfälische *Freiflächen-Ansatz*, der noch in der Vorgängerstudie analysiert wurde (BERGMANN ET AL., 1998, 103), ist mittlerweile abgeschafft worden. Letztmalig 1997 wurden „Bedarfszuweisungen aus besonderem Anlass“ (§ 18 GFG NRW 1997) auch für Gemeinden mit besonderen Funktionen in den Bereichen Freiraum und Erholung gewährt.

---

haben von Zweitwohnungen zu finanzieren. Dass gerade Bayern Nebenwohnsitze im KFA berücksichtigt, liegt u.a. daran, dass eine solche Wohnungsbesteuerung im Freistaat verboten ist.

<sup>119</sup> Nur „halb zufällig“ ist der Zusammenhang, da die unmittelbare Nähe zu den Grenzen der ehemaligen Comecon-Staaten eine wichtige Ursache für die wirtschaftliche Strukturschwäche der betroffenen Gemeinden war. Die daraus folgende geringere Konkurrenz zwischen Naturschutz und naturverbrauchender Nutzung muss als ein verursachender Faktor der z. T. weiterhin sehr hohen Naturwertigkeiten in den betroffenen Regionen gelten.

<sup>120</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.3.5.1. Errechnet für das Jahr 2000 (Einwohnerzahlen werden nur zu 90 % in die Berechnung einbezogen) auf Basis der Einwohnerzahlen und Flächen der Landkreise nach Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt (Quelle: URL: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/>). Da in der statistisch ausgewiesenen Einwohnerzahl die nicht regulär gemeldeten Ausländer und die anteiligen Gastübernachtungen nicht mit erfasst sind, wird der oben ausgewiesene Flächenanteil in der tatsächlichen KFA-Abrechnung geringer ausfallen. Dies gilt umso mehr für die Jahre 2001 ff., da dann die Einwohnerzahlen zunächst zu 95 % und ab 2002 zu 100 % in die Berechnung einbezogen werden (vgl. Fußnote 113).

Die Ergebnisse sind natürlich alles andere als überraschend. Wie schon die Darstellung der kommunalen Finanzausgleiche der vier Beispielländer gezeigt hatte, ist bislang gar nicht *beabsichtigt*, räumliche positive Externalitäten von Natur und Landschaft mit diesem Instrument ausgleichen. Dass nicht herauskommt, was von vornherein nicht hineingesteckt wurde, ist nur wahrscheinlich, alles andere wäre großer Zufall.

*Dass* nicht beabsichtigt ist, diese Spillovers zu kompensieren, folgt aus der genutzten Definition des Finanzbedarfs. Der Finanzbedarf gründet sich – bei allen genutzten Abstraktionen, Pauschalierungen und der Abhängigkeit u.a. von den Einnahmen im Steuerverbund – auf den notwendigen *Ausgaben* zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Dahinter steht ein Begriff ausschließlich *direkter*, pekuniärer Kosten der Aufgabenerfüllung. *Indirekte* Kosten – Nutzeneinbußen oder Opportunitätskosten – finden keine Berücksichtigung. So erklärt sich auch die Berücksichtigung von zentralörtlichen Spillovers in den kommunalen Finanzausgleichen und die Nicht-Berücksichtigung der tendenziell gegenläufigen Spillovers von Natur und Landschaft. Zentralörtliche Spillovers entstehen bei kommunalen Leistungen in den Bereichen von Wirtschafts-, kulturellen und sozialen Infrastrukturen, deren Erstellung jeweils direkte budgetäre Kosten verursacht. Für die ökologischen Spillovers gilt das nicht in dieser Eindeutigkeit: „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. (...) Finanzzuweisungen, die sich nicht durch einen entsprechenden Finanzbedarf begründen lassen, sind wohlfahrtstheoretisch kaum zu rechtfertigen“ (BERGMANN ET AL., 1998, 108).

Zweifellos verursacht kommunaler Naturschutz auch direkte budgetäre Kosten – z. B. für eigene Pflegemaßnahmen, für den Ankauf von Schutzflächen oder auch für Erstattungen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes. Kurzum, direkte Kosten entstehen immer, wenn etwas (oder mehr) für den Naturschutz *getan* wird. Ansonsten jedoch ist die Naturqualität im Status quo „kostenlos“. Da die Natur – im Gegensatz zu anderen öffentlichen Gütern – vermeintlich für sich selbst sorgt, entsteht in diesem Sinne kein Finanzbedarf. Die zitierte Antwort auf unsere Frage aus Sicht des „traditionellen“ Verständnisses von Finanzbedarf ist besonders hinsichtlich ihrer Schlussfolgerung interessant. Denn die *Wohlfahrtstheorie* operationalisiert Wohlfahrt nicht mit pekuniären Größen sondern mit *Nutzen*, der wiederum aus monetisierbaren und nicht monetisierbaren Größen bildet. Kosten sind hier Nutzeneinbußen, die als Opportunitätskosten im Vergleich zu Handlungsalternativen betrachtet werden. Eine wohlfahrtstheoretische, allokativen Betrachtung verträgt sich wegen ihres universalen Kostenbegriffes mithin nicht ohne weiteres mit dem engeren, budgetär verstandenen Kostenbegriff, der den kommunalen Finanzausgleichen in der Praxis als Basis dient.

In diese „Lücke“ fallen die positiven Externalitäten des Naturschutzes – wie auch die gesamte Umweltpolitik, der hinsichtlich ihrer ökonomischen Rechtfertigung ein Nutzenparadigma zugrunde liegt. Das heißt jedoch nicht, dass der kommunale Finanzausgleich *grundsätzlich* ungeeignet wäre, auch zur Internalisierung ökologischer Spillovers genutzt zu werden. Dort, wo Kommunen wegen ihrer Dezentralitätsvorteile (siehe Abschnitt 2.2.2) als die geeigneten Aufgabenträger im Naturschutz gesehen werden, *muss* sogar der Finanzausgleich genutzt werden, um die externalitätenbedingt suboptimalen Anreize für die Kommunen, Natur und Landschaft aus eigener Initiative zu schützen und zu bewahren, landesseitig zu verstärken. Dies ist im Rahmen der *Theorie* (siehe Abschnitt 4.1.2.1) einer der originären Aufgaben des Finanzausgleichs. In der finanzausgleichspolitischen *Praxis* allerdings verlangt ein solcher Schritt (bzw. die Prü-

fung eines solchen) ein „Umdenken“ weg von der – in unseren Zusammenhang einengenden – Fixierung des Finanzbedarfs auf ausschließlich direkte Kosten und hin zu einem breiteren, stärker allokativ basierten Kostenverständnis. Dies ist vor allem notwendig, weil (kommunale) Entscheidungen für oder gegen den Naturschutz auch unter Berücksichtigung von Nutzen- und Opportunitätskostenaspekten getroffen werden. Und lenkende Instrumente zur Beeinflussung von Entscheidungen, sollten idealiter so gestaltet sein, dass *alle* Entscheidungsparameter erfasst sind. Ob, und wenn ja, wie ein „Naturschutz-Ansatz“ dem kommunalen Finanzausgleich zur Seite gestellt werden kann wird in den folgenden Abschnitten 4.3 ff. untersucht.

Als Abschluss des Zwischenfazits sollen zusammenfassend die Anreizwirkungen der regulären kommunalen Finanzierungsinstrumente rekapituliert werden. Tabelle 20 zeigt die Struktur der Kommunalfinanzierung (ohne Kreditaufnahme) in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt sowie zusammenfassend für die deutschen Flächenländer.

Es zeigt sich, dass der Großteil der regulären Einnahmen der Kommunen mit Naturverbrauch und -zerstörung positiv korreliert sind. Für den KFA i.e.S. ist dies mit der Darstellung oben schon deutlich geworden: Werden zusätzliche Einwohner attrahiert, d.h. werden neue Siedlungsflächen ausgewiesen, steigen die anerkannten Finanzbedarfe wegen der Verwendung von Hauptansatzstaffel überproportional stark an. Investitionspauschalen steigen bei der Verwendung von Einwohnerkennziffern i.d.R. proportional; die gesamten pauschal anerkannten Bedarfe steigen also überproportional. Für die Gemeinden besteht dann ein fiskalischer Anreiz, Einwohner zu attrahieren, wenn die zusätzlichen Zuweisungen, die hierauf zurückzuführen sind, stärker wachsen als die zusätzlichen öffentlichen Leistungen, die für die neuen Einwohner erbracht werden müssen. Die Geltung des BRECHTSchen Gesetzes ist schon in der statischen Betrachtung höchst zweifelhaft (siehe Abschnitte 4.1.2.2.3 und 4.1.3.4.1). In der dynamischen Betrachtung ist sie definitiv unhaltbar: Eine bestehende Gemeinde, die beim Zuzug neuer Einwohner auch nur ein proportionales Wachstum ihres tatsächlichen Finanzbedarfs aufweist, handelt schon unwirtschaftlich, da sie Kostendegressionsvorteile nicht realisiert. Wegen steigender Skalenerträge der Produktion öffentlicher Leistungen wird der tatsächliche Bedarf i.d.R. aber nur unterproportional wachsen. Da sich zugleich die Frage nach Leistungsspillovers des wachsenden Ortes nicht stellt – betrachtet werden Leistungen gegenüber *eigenen* Einwohnern, nicht die gegenüber Einwohnern anderer Orte – vermittelt die Bewilligung progressiver Finanzbedarfe eindeutige Anreize zu Attrahierung zusätzlicher Einwohner. Diese Anreize sind um so höher, je weiter die Differenz zwischen Steuerkraft- und Ausgleichsmesszahl im jeweiligen kommunale Finanzausgleich ausgeglichen wird.

(in Mio. DM)	Flächenländer	BY	NI	NW	ST
<b>Steuereinnahmen (netto)</b>	<b>99.808</b>	<b>17.688</b>	<b>9.766</b>	<b>27.400</b>	<b>1.574</b>
Gewerbesteuer (netto)	38.111	6.900	3.633	10.699	505
Gemeindeanteil ESt (netto)	39.990	7.492	3.797	10.964	502
Grundsteuer A (% an Gesamt)	0,6%	0,8%	1,1%	0,2%	2,6%
Grundsteuer A	639	142	107	55	41
Grundsteuer B (% an Gesamt)	14,5%	12,6%	16,9%	14,6%	23,0%
Grundsteuer B	14.461	2.229	1.650	4.000	362
Gemeindeanteil USt (% an Gesamt)	5,2%	5,0%	4,5%	4,9%	7,7%
Gemeindeanteil USt	5.162	884	439	1.343	121
sonstige Steuern	1.445	41	139	339	43
<b>Zuweisungen</b>	<b>60.783</b>	<b>5.718</b>	<b>4.526</b>	<b>14.165</b>	<b>4.605</b>
Schlüsselzuweisungen	44.149	3.550	3.598	10.995	3.083
Investitionszuweisungen	16.634	2.168	928	3.170	1.522
<b>Steuern und Zuweisungen</b>	<b>160.591</b>	<b>23.406</b>	<b>14.292</b>	<b>41.565</b>	<b>6.179</b>
je Einwohner (DM /EW)	Flächenländer	BY	NI	NW	ST
<b>Steuereinnahmen (netto)</b>	<b>1.309</b>	<b>1.463</b>	<b>1.242</b>	<b>1.524</b>	<b>579</b>
Gewerbesteuer (netto)	500	571	462	594	189
Gemeindeanteil ESt (netto)	524	620	483	610	188
Grundsteuer A	8	12	14	3	15
Grundsteuer B	190	184	210	223	133
Gemeindeanteil USt	68	73	56	75	45
sonstige Steuern	19	3	18	20	9
<b>Zuweisungen</b>	<b>789</b>	<b>473</b>	<b>575</b>	<b>788</b>	<b>1.722</b>
Schlüsselzuweisungen	573	294	457	612	1.153
Investitionszuweisungen	216	179	118	176	569
<b>Steuern und Zuweisungen</b>	<b>2.098</b>	<b>1.936</b>	<b>1.817</b>	<b>2.312</b>	<b>2.301</b>

Quelle: MICHEL, 2000.

**Tabelle 20:** Struktur der kommunalen Einnahmen in Deutschland und den vier Beispielländern 1999

KFA-Zuweisungen dominieren jedoch nur in Sachsen-Anhalt, in den drei anderen Beispielländern und im Bundesdurchschnitt erbringen die eigenen Steuereinnahmen den größeren Beitrag zu den kommunalen Einnahmen (Tabelle 20). Doch auch hier sind gerade die großen Posten positiv mit Besiedlung und Landschaftsverbrauch korreliert. Die (erfolgreiche) Ausweisung von Gewerbegebieten kann das Gewerbe- und Grundsteueraufkommen steigern. Die gemeindlichen Einkommen- und Lohnsteueranteile werden nach dem Wohnsitzprinzip verteilt. Mit der Umwandlung land- und forstwirtschaftlicher Flächen in Wohn- oder Gewerbegebiete steigt das Grundsteueraufkommen massiv an. Im Durchschnitt der Flächenländer steigt das Aufkommen durch den Wechsel von Grundsteuer A zu Grundsteuer B um das 23-Fache von DM 8 pro Kopf auf DM 190 pro Kopf. Zudem weisen einige Ländern den Kommunen die Grunderwerbsteuer nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens zu. Wiederum gilt, dass die daraus folgenden fiskalischen Anreize um so höher sind, je weiter die Differenz zwischen Steuerkraft- und Ausgleichsmesszahl im jeweiligen kommunale Finanzausgleich ausgeglichen wird.

Die geschilderten Einnahmemöglichkeiten sind zugleich die Opportunitätskosten des Natur- und Landschaftsschutzes bei unmittelbarer Flächenkonkurrenz. Ist die Nutzungskonkurrenz weniger stark als bei Besiedlung – z. B. intensive versus extensive oder Nicht-Nutzung von Flächen – liegen auch die Oppor-

tunitätskosten (primär als Verzicht auf Steuereinnahmen) weniger hoch. Dennoch gilt auch hier die grundsätzliche Feststellung, dass sich Naturverbrauch fiskalisch „lohnt“.

Vor diesem Hintergrund würde der Naturschutz auch dann oft genug „den Kürzeren ziehen“, wenn sein Nutzen allein den Einwohnern der betroffenen Kommune zugute käme, wenn es also keine positiven Externalitäten gäbe. Dann würde er aber mit dem allokativ *richtigen* Gewicht in eine Kosten-Nutzen-Abwägung zwischen verschiedenen Nutzungsalternativen eingehen. Dass dieses Gewicht höher wäre als bei der Existenz positiver Externalitäten, zeigen auch – gewiss nur als „anecdotal evidence“ – die Fallbeispiele Hindelang und Garmisch-Partenkirchen (Abschnitt 3.2.2.3): In Hindelang wird die Siedlungspolitik äußerst restriktiv gehandhabt, um offene Tallagen zu erhalten. In Garmisch-Partenkirchen werden seit Anfang der 1970er Jahre keine Baugebiete mehr ausgewiesen, um den Charakter des Tales zu erhalten.<sup>121</sup> Offensichtlich können beide Gemeinden über den Tourismus die positiven Externalitäten des Landschaftsschutzes teilweise internalisieren.

Da sich nicht alle Dimensionen des naturschutzpolitischen Schutzgutes auch für die touristische Nutzung eignen und da Tourismus so oder so kaum als ein flächendeckendes Mittel zur Lösung des Externalitätenproblems für kommunalen Natur- und Landschaftsschutz einsetzbar wäre, soll im Folgenden näher untersucht werden, wie der kommunale Finanzausgleich für diesen Zweck eingesetzt werden kann.

### 4.3 Zwei Modelle für Naturschutzzuweisungen an die Kommunen

Im Folgenden werden zwei Modelle vorgestellt, die beide auf dem Grundgedanken beruhen, in bzw. neben dem kommunalen Finanzausgleich ein Zuweisungssystem zu begründen, das Gemeinden für ihre Naturschutzleistungen<sup>122</sup> honoriert. Hiermit erfolgt also eine Abkehr weg von der bisher gängigen Kostenhin zur Leistungsorientierung bei Naturschutzmaßnahmen. Die Notwendigkeit eines „Naturschutz-Ansatzes“ wird aus der skizzierten Unterangebots-Hypothese abgeleitet: Kommunaler Natur- und Umweltschutz wird nicht ausschließlich von den Einwohnern der betreffenden Gemeinden „nachgefragt“, sondern auch regional und überregional – zum Beispiel durch Naherholung und Tourismus, aber auch „nur“ über das Wissen um den Erhalt intakter Naturlandschaften.

Wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, führt die Anwendung des traditionellen naturschutzpolitischen Instrumentariums nur zu einer bedingten Milderung des Externalitätenproblems (siehe Abschnitt 3.3). Mit den zwei Entwürfen stilisierter Zuweisungssysteme, die an kommunale Naturschutzleistungen anknüpfen, soll geprüft werden, ob und in welcher Form der kommunale Finanzausgleich genutzt werden kann, diese ungleichgewichtige Situation ins Lot zu bringen.

Da es darum geht, die durch Externalitäten verzerrten Angebotsbedingungen der Gemeinden in ein der Nachfrage angemessenes Gleichgewicht zu bringen, sehen die beiden Modelle jeweils Zuweisungen vor, die *in der Verwendung* nicht zweckgebunden werden. Dahinter steht die Absicht, dass die Gemeinden

---

<sup>121</sup> Und dies, obwohl der Gemeinde bei Ausweisung die Abschöpfung des Planwertes zustände – bei Baulandpreisen von 1200-1300 DM/m<sup>2</sup> eine nicht unerhebliche Summe.

<sup>122</sup> 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* auch naturschutzfachlich kontraproduktive Maßnahmen.

durch Naturschutzmaßnahmen unter Umständen auch „Geld verdienen“ können, das sie genauso frei einsetzen können wie die Mittel, das sie durch Naturverbrauch und damit verbundene Steuermehreinnahmen gewinnen. Indem auch die positiven externen Effekte des Naturschutzes honoriert werden, soll die Entscheidungsbasis zwischen kommunalem Naturschutz und Naturverbrauch ins Lot gebracht werden.

Dagegen sind die „üblichen“, zweckgebundenen Zuweisungen mit Verwendungsaufgaben ungeeignet, solche Nutzungskonflikte auf eine ausgewogene Grundlage zu stellen. Zweckzuweisungen werden auf Kostenbasis gewährt, in aller Regel decken sie nur einen Teil der Kosten der betreffenden kommunalen Naturschutzmaßnahme. So wird Naturschutz zwar billiger, bleibt aber nichtsdestotrotz für die Kommune ein „Zuschussgeschäft“.

Ziel der nachfolgenden Modelle ist es hingegen, wie bereits eingangs erwähnt, eine stärkere *Leistungsorientierung* zu erzeugen. Es werden also bei Erreichen eines bestimmten vorgegebenen Naturschutzzieles bzw. Umsetzen bestimmter Maßnahmen Gelder zugewiesen, die nicht gleich den Kosten sein müssen, sondern sich nach der naturschutzfachlichen Wertigkeit der unternommenen Maßnahmen bzw. ihres Ergebnisses richten. Somit bestehen zwar keine Verwendungs-, aber *Empfangsaufgaben*.

Beide Modelle präsentieren sich als Entwürfe, die auf das Komplexitätsminimum beschränkt sind, das zur pointierten Illustrierung der Vor- und Nachteile der Zuweisungssysteme notwendig ist.

### **4.3.1 Modell I: Landschaftsplan-Ansatz als Honorierung des naturschutzfachlichen Wertes von Flächen**

#### **4.3.1.1 Basiskonzept**

In dem im Folgenden als „Landschaftsplan-Ansatz“ bezeichneten Zuweisungssystem sollen Gemeinden als Honorierung für erbrachte ökologische Leistungen frei disponible Zuweisungen erhalten, die auf dem naturschutzfachlichen Werten von Flächen basieren. Das bedeutet, dass pro Jahr eine Flächenprämie gezahlt wird, die sich am Wert der Flächen für den Naturschutz bemisst: Je höher der Wert der Flächen, desto höhere Zuweisungen erhält die Gemeinde. Die Gemeinde kann durch eine Aufwertung<sup>123</sup> ihrer Fläche fiskalisch gewinnen, umgekehrt wird sie durch Verlust oder Verschlechterung naturnaher Flächen auch Zuweisungseinbußen hinnehmen müssen.

Durch die Orientierung der Zuweisungen an *Flächenzuständen* wird damit zunächst einmal die Externalitäten-bedingte *statische* Allokationsverzerrung behoben bzw. gemildert: Naturschutzleistungen, die schon (seit längerem / immer) erbracht werden, werden erstmals auch systematisch honoriert. Mit der Zustandshonorierung kann insoweit auch eine *dynamische* Allokationsverbesserung herbeigeführt werden, da Zustandsveränderungen sich in einem Mehr oder Weniger an Zuweisungen niederschlagen.

Ein solches System verlangt nach einer trennscharfen und kleinräumigen Erfassung der naturschutzfachlichen Werte und Wertveränderungen der Flächen eines ganzen Bundeslandes. Da im Landschaftsplan eine

---

<sup>123</sup> 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.

flächendeckende, und dem Naturschutzziel gemäÙe Bewertung von Gemeindegebieten vorgenommen wird, könnten Daten hieraus bei der Gestaltung der Zuweisungsgrundlage herangezogen werden.

Grundsätzlich kann ein solcher Landschaftsplan-Ansatz in den Zentralmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs einbezogen werden oder nicht. Wird der Landschaftsplan-Ansatz als Nebenansatz in den Zentralmechanismus einbezogen, werden die Zuweisungen aus diesem Ansatz in Abhängigkeit vom allgemeinen Finanzbedarf und der allgemeinen Steuerkraft der unterschiedlichen Gemeinden differenziert. Je größer bei einer Gemeinde die (teilweise) auszugleichende Differenz zwischen nominellem Finanzbedarf (Ausgleichsmesszahl bzw. Bedarfsmesszahl) und ihrer Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) ist, desto höhere anteilige Zuweisungen erhält sie für eine bestimmte Naturschutzleistung auch aus dem Landschaftsplan-Ansatz. Zudem erhielten so nur solche Gemeinden Zuweisungen aus dem Landschaftsplan-Ansatz, deren Ausgleichsmesszahl größer ist als ihre Steuerkraftmesszahl, die „abundanten“ Gemeinden jedoch nicht. Um das zu vermeiden, wird der Landschaftsplan-Ansatz im Folgenden als nicht-integrierter, autonomer Ansatz *neben* dem kommunalen Finanzausgleich i.e.S. betrachtet. Das Lenkungsziel, die kommunalen Naturschutzanstrengungen zu steigern, gilt unabhängig davon, ob es sich dabei im Einzelfall um „normale“ oder „reiche“ Kommunen handelt.<sup>124</sup> Auch die durch den Landschaftsplan-Ansatz zu korrigierende Allokationsverzerrung besteht unabhängig von den sonstigen regulären Finanzbedarfen einer Gemeinde.

#### 4.3.1.2 Anreiz- und Lenkungswirkung ex ante

Da es sich bei der Zuweisung aus dem Landschaftsplan-Ansatz um eine Flächenprämie handelt, die das *Ergebnis* von Naturschutzbemühungen honoriert, soll ein finanzieller Anreiz für die Gemeinden entstehen,

- möglichst viele Flächen freizuhalten,
- der „Abwertung“ dieser Flächen vorzubeugen und
- die Flächen zusätzlich in ihrem Naturschutz-Wert zu steigern.

Die durch den Landschaftsplan-Ansatz vermittelten Anreize hängen selbstredend von den zusätzlichen Zuweisungen ab, die eine Gemeinde für die „Aufwertung“ bestimmter Fläche erwarten kann (bzw. von den drohenden Zuweisungsverlusten bei „Abwertung“). Im theoretischen Ideal müssten die Zuweisungen für eine bestimmte Fläche mit einem bestimmten Naturschutzwert genau den (bis dato) nicht kompensierten externen Nutzelementen entsprechen. Erhält der Verursacher eine solche „Pigou-Subvention“ wird die positive Externalität internalisiert, das der Unterangebotshypothese zu Grunde liegende alloкатive Defizit ist behoben (PIGOU, 1960). Allerdings sind die Informationen, die für eine nach wohlfahrtstheoretischen Anforderungen optimale Pigou-Subvention erforderlich sind, in der Realität aus theoretischen wie auch praktischen Gründen nicht zu beschaffen (THÖNE, 2000, 259 m.w.N.).

Der Landschaftsplan-Ansatz ist daher – wie alle fiskalischen Instrumente der Umweltpolitik – in Anlehnung an den Standard-Preis-Ansatz von BAUMOL / OATES (1988, 211 ff.) zu gestalten. Das hieÙe hier, die Zuweisungen für „Flächenwerte“ würde nicht nach wissenschaftlich objektiv ableitbaren Kriterien, son-

dem nach politisch festzulegenden Zielen bestimmt. In einem Soll-Ist-Vergleich wird festgestellt, welche Kombinationen von Werterhalt und Wertsteigerung notwendig sind, um die Zielvorgaben zu erreichen. In Abhängigkeit hiervon wird die Zuweisungsmasse festgelegt, von der erwartet wird, dass mit ihr die Ziele in der beabsichtigten Zeit erreicht werden können.

In der Praxis – insbesondere bei erstmaliger Einführung des Landschaftsplan-Ansatzes – könnte die Zuweisungsmasse (noch) nicht in Abhängigkeit vom angestrebten Zielerreichungsgrad bestimmt werden, da die Reagibilität bzw. Elastizität des naturschutzpolitischen Handelns der Kommunen bezüglich der Zuweisungen noch nicht bekannt sein kann. Da auch in anderen Ländern und Staaten bislang keine Erfahrungen mit vergleichbaren Zuweisungssystemen vorliegen, können darüber ex ante allenfalls Mutmaßungen angestellt werden. In der Praxis würde die Zuweisungsmasse zunächst also „rein“<sup>125</sup> exogen bestimmt, um dann über „trial and error“ später angesichts der Lenkungserfolge angepasst zu werden. In den Simulationsrechnungen, die für Landschaftsplan-Ansatz und Naturpunkte-Ansatz durchgeführt werden (siehe unten), sind dabei jeweils Zuweisungsmassen gewählt, die vor dem Hintergrund der sonstigen Aufgaben des simulierten kommunalen Finanzausgleichs für ein optimistisches Startscenario plausibel schienen.

Neben der für den Landschaftsplan-Ansatz reservierten Zuweisungsmasse wird die Stärke der vermittelten dynamischen Anreize ex ante von zwei weiteren Faktoren bestimmt werden: Der naturräumlichen Ausstattung bei Einführung des Ansatzes und der gewählten Transfertechnik.

Die Qualität bzw. der naturschutzfachliche Wert von Flächen bildet die Zuweisungsgrundlage des Landschaftsplan-Ansatzes. Die beabsichtigten dynamischen Anreize, mehr für den kommunalen Naturschutz zu tun, folgen aus der Honorierung von „Wertsteigerungen“. Bei exogen vorgegebener Zuweisungsmasse wird eine solche einzelne Wertsteigerung – beispielsweise um eine Bewertungsstufe in einer mehrstufigen Wertskala – um so höher honoriert, je niedriger der naturschutzfachliche Wert der gesamten berücksichtigten Landesfläche ist. Steigt der naturschutzfachliche Wert der Gesamtflächen oder ist er von Anfang recht hoch, so wird umgekehrt eine (weitere) „Aufwertung“ nur noch relativ gering honoriert – vorausgesetzt, die Zuweisungsmasse ist identisch. Kurz, je mehr von der Zuweisungsmasse für den Status quo benötigt wird, desto weniger bleibt für die dynamische Komponente „übrig“. So bestimmt die Zuweisungsmasse „automatisch“ ein – politisch definiertes – Gleichgewicht der Summe aller Naturschutzwerte im Lande.

Dieser Mechanismus beschreibt zugleich die Wirkung der Transfertechnik des *Repartitionstransfers*: Die exogen bestimmte Zuweisungsmasse für den Landschaftsplan-Ansatz wird – nach Maßgabe des festgelegten Tarifs – auf die gemeldeten Naturschutzwerte verteilt, sodass die gesamte Zuweisungsmasse in jedem Jahr aufgebraucht wird. Je höhere Naturwertigkeiten insgesamt gemeldet werden, desto geringer fällt die Zuweisung für den einzelnen Hektar aus. Der Repartitionstransfer entspricht dem üblichen Zentral-Mechanismus der kommunalen Finanzausgleiche in den untersuchten Ländern (wie auch in den übr-

---

<sup>124</sup> Unbenommen der Erwartung, dass „reiche“ oder gar abundante Gemeinden vermutlich eine geringere Zuweisungselastizität bei ihren Naturschutzanstrengungen aufweisen dürften.

<sup>125</sup> Auch in dem Idealfalle, dass nach Einführung des Zuweisungssystems schnell verlässliche Daten über die Lenkungswirkungen des Instruments gewonnen werden können, dürfte die Zuweisungsmasse niemals in diesem Sinne „rein endogen“ bestimmt werden, da selbstredend andere exogene Vorgaben nicht außer Acht gelassen werden würden (Budgetrestriktionen, andere mit KFA zu erfüllende Aufgaben etc.).

gen Ländern). Dort dienen die Grundbeträge zum automatischen Abgleich von zur Verfügung stehenden Schlüsselmassen und Finanzbedarfen (Gesamtansatz, ggf. als Summe aus Hauptansatz und Ergänzungsansätzen).

Wird dagegen ein Zuweisungssystem für Flächenwertigkeiten als *Quotitätstransfer* gestaltet, kommt es nicht zu dem beschriebenen Effekt – jedenfalls nicht unmittelbar. Beim Quotitätstransfer wird für eine bestimmte Leistung (hier ein bestimmter naturschutzfachlicher Wert pro Flächeneinheit) eine im Voraus festgelegte Zuweisung gewährt. Entfaltet der Landschaftsplan-Ansatz eine Lenkungswirkung und die Summe der Naturschutzwerte im Land steigt, sinkt damit nicht automatisch die Zuweisung pro Flächeneinheit. Somit lässt der Quotitätstransfer ceteris paribus 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 – in Maßen – unsicheren Größe, da er die kommunalen Anstrengungen bei Festlegung des Tarifs nicht exakt prognostizieren kann. Wenn der erhoffte Lenkungseffekt tatsächlich groß werden sollte, ließe sich ein „reiner“ Quotitätstransfer in der Realität ohnehin mittel- bis langfristig nicht aufrecht erhalten. 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 „im Zaum“ zu halten. Damit würde dann aus dem Quotitätstransfer ein „gestufter“ Repartitionstransfer.

Wegen seiner technischen Nähe zum KFA-Zentralmechanismus wird in der nachfolgenden Simulation des Landschaftsplan-Ansatzes vorrangig der Repartitionstransfer verwendet. Lediglich im Rahmen der dynamischen Wirkungsanalyse wird der Ansatz ergänzend in der Ausgestaltung als Quotitätstransfer simuliert.

#### **4.3.1.3 Der Landschaftsplan als Referenzsystem**

Ein Indikator für den naturschutzfachliche Wert einer bestimmten Fläche bzw. der Flächen einer Gemeinde muss einer ambivalenten Aufgabe gewachsen sein: Er muss zum einen die Vielschichtigkeit des Naturschutzziels so weit wie *möglich* abbilden können. Zugleich muss die daraus erwachsende Komplexität des Indikators so weit wie *nötig* reduziert werden, um ein handhabbares Zuweisungssystem darauf aufbauen zu können. Für jedes Indikatorensystem ist damit von vornherein der Kompromiss zwischen Zieladäquanz und Praktikabilität vorgezeichnet.

Der naturschutzfachliche Wert von Flächen kann auf eines oder mehrere der folgenden Schutzgüter ausgerichtet sein:

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

Zur Bildung eines (Gesamt-) Indikators der „Naturschutzleistung“ bestimmter Flächen muss entschieden werden, ob alle Schutzgüter in die Betrachtung einfließen bzw. welche Dimensionen des Naturschutzes nicht durch ein Zuweisungssystem honoriert werden sollen. Soll mehr als ein Schutzgut berücksichtigt werden, muss zudem die Gewichtung und die Aggregationsmethode (additiv / multiplikativ) der Einzelindikatoren im Gesamtindikator festgelegt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine *Wertentscheidung* (im doppelten Sinne) auch dann getroffen ist, wenn man kein Schutzgut ausschließen und keines durch eine höhere Gewichtung den anderen vorziehen möchte.

Daran anschließend ist zudem zu fragen, ob die Einbeziehung bzw. der Ausschluss einzelner Schutzgüter und die Gewichtung der einbezogenen im ganzen Land einheitlich sein soll, oder ob nach geeigneten regionalen Abgrenzungen (z. B. zusammenhängende Naturräume) differenziert werden sollte. Solche Differenzierungen erhöhen die Komplexität eines Zuweisungssystems zwar erheblich, zugleich können mit ihnen aber Zielkonflikte zwischen den einzelnen Schutzzielen zumindest abgemildert werden (so müssten z.B. einem größeren Naturschutzgebiet nicht „Abzüge“ wegen geringer Erholungseignung auferlegt werden).

Dass zudem für die ausgewählten Schutzgüter *jeweils* eine Skalierung von „sehr geringem“ bis „sehr hohem“ Wert in der betreffenden Schutzkategorie vorliegen bzw. geschaffen werden muss, ist offensichtlich. Dabei ist zu beachten, dass auch nominale oder ordinale Skalierungen spätestens mit dem Zuweisungstarif in eine Kardinalskalierung umgesetzt werden müssen.

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, die – wollte man sie auf das *Naturschutzziel* anwenden – kaum noch erlaubte, von Zieladäquanz überhaupt nur zu sprechen. Aus diesem Grund soll hier nicht dem – unleugbaren – Charme der Einfachheit von Roses Vorschlag gefolgt werden.

Das Bundesnaturschutzgesetz verlangt einen flächendeckenden Schutz von Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich. Das hierzu geschaffene Instrument zur Beurteilung und zur Festlegung darauf aufbauender Entwicklungs- und Schutzmaßnahmen ist die Landschaftsplanung (vgl. §§ 5 und 6 BNatSchG). Dementsprechend wird in den Planwerken der Landschaftsplanung eine Bewertung nach den oben genannten Schutzgütern vorgenommen. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass die Bewertung in allen Landschaftsplänen mit dem gleichen Bewertungsverfahren gearbeitet wurde. Zudem gibt bzw. gab es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Vorschriften bzgl. räumlicher Ebene und Aufstellungspflicht der Planwerke.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Durch das neue BNatSchG ist die flächendeckende Aufstellung von Landschaftsplänen Pflicht (§ 16 BNatSchG neu). Da daher damit zu rechnen ist, dass neue Landschaftspläne erstellt werden, könnte man auf einheitliche Bewertungskriterien bzw. Wertstufen etc. achten

<b>Ebene</b>	<b>Raumplanung</b>	<b>Landschaftsplanung</b>	<b>Maßstab</b>
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 (vorbereitender Bauleitplan)	Landschaftsplan	1:10.000 bis 1:5000
Gemeindeteil	Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan)	Grünordnungsplan	1:2500 bis 1:1000

**Tabelle 21:** Ebenen von Raum- und Landschaftsplanung

Da es hier um eine Honorierung von Naturschutzleistungen für die gemeindliche Ebene geht, wäre die ideale Bemessungsgrundlage der Zuweisungen der Landschaftsplan, in dem das Gemeindegebiet i.d.R. flächendeckend und parzellenscharf abgebildet und bewertet wird. Zudem liegt die Bauleitplanung, in der die Nutzung der Gemeindeflächen bestimmt wird, in Händen der Gemeinden. Daten aus der Bauleitplanung könnten in einen Landschaftsplan-Ansatz ergänzend einbezogen werden, sodass Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Flächen, für die ein (qualifizierter) Bebauungsplan aufgestellt worden ist, aus dem Zuweisungssystem ausgeschlossen werden können.

Vorübergehend könnte auch der Landschaftsrahmenplan herangezogen werden, falls ein Landschaftsplan nicht vorhanden und der Landschaftsrahmenplan hinreichend detailliert ist. Bei kreisfreien Städten kann zudem von vornherein nur der Landschaftsrahmenplan vorhanden sein.

Die Verwendung des Landschafts(rahmen)planes als Referenzsystem für einen Naturschutzansatz in Ergänzung zum kommunalen Finanzausgleich hat folgende Vor- und Nachteile:

*Vorteile:*

- Im Landschaftsplan wird in aller Regel eine nach Schutzgütern differenzierte Bewertung vorgenommen, die zudem die Wertigkeit der einzelnen Flächen in Relation zur Umgebung bzw. einem regionalen Leitbild setzt, d.h. ein Raumbezug ist vorhanden.
- Die Zusammenfassung in verschiedene Wertigkeitsklassen (5 bis 7 Stufen, ist in vielen, aber nicht allen Landschaftsplänen gebräuchlich<sup>127</sup>) bürgt für gute Handhabbarkeit und ist nicht so komplex wie zum Beispiel eine Unterscheidung verschiedener Nutzungs- oder Biotoptypen (bei diesen wird zudem keine wertende Skalierung genutzt).
- Es wird auf ein bestehendes und bewährtes Instrument zurückgegriffen; in einigen Ländern bestand bereits zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen eine Aufstellungspflicht für Landschaftspläne. Durch das neue BNatSchG wird die flächendeckende Aufstellung von Landschaftsplänen für alle Länder verbindlich (§ 16 BNatSchG neu).

<sup>127</sup> Die ad hoc-Verwendbarkeit von existierenden Landschaftsplänen wäre daraufhin zu überprüfen; bei Neuaufstellung kann man direkt auf die Verwendung einer solchen Skala achten.

- 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.

*Nachteile:*

- Die Bewertung von Flächen ist immer mit einem subjektiven Moment belastet, sodass im interkommunalen Vergleich ex ante keine exakte Gleichbewertung „objektiv“ gleicher Flächen gegeben ist. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass hochwertige Biotope in allen Kommunen gleichermaßen als solche erkannt werden. Unsicherheiten könnten eher bei Einstufungen im mittleren Bereich bestehen.
- Das subjektive Element in der Bewertung impliziert zugleich eine gewisse Strategiefälligkeit: Sollte bei Einführung eines Landschaftsplan-Ansatzes die Gemeinde weiterhin als alleiniger Auftraggeber und Kontrolleur der Planung figurieren, könnte sie „ihren“ Landschaftsplaner dahingehend zu beeinflussen suchen, sich bei der Beurteilung einer Fläche für die höhere Kategorie 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 mithin 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 vergleichbare Bewertungskriterien und -skalen, um die für das Zuweisungssystem erforderliche systematische Homogenität herzustellen.

Um ein dauerhaftes Zuweisungssystem zu etablieren, dessen dynamisches Element in der positiven und negativen Sanktionierung von Veränderungen der Flächenzustände liegt, muss auch ein Modus für die Fortschreibung der Bewertungsgrundlage gefunden werden. Die Anreizwirkung des Zuweisungssystems liegt dabei ceteris paribus um so höher, je schneller sich Zustandsveränderungen in zugehörigen Zuweisungsvariationen niederschlagen.

Die erstmalige Aufstellung eines Landschaftsplans ist gleichermaßen zeit- und kostenaufwendig. Dagegen wird eine ebenfalls flächendeckende Neubewertung einer Gemeinde unter Rückgriff auf einen bestehenden Landschaftsplan vergleichsweise schnell durchgeführt werden können. Dennoch sind Neubewertungen zu aufwendig, um sie im jährlichen oder zweijährlichen Rhythmus vorzunehmen.

Berücksichtigt man, dass jedes Zuweisungssystem zur Förderung des kommunalen Naturschutzes schon aus dem Förderziel heraus eine mittel- bis langfristige Aufgabe sein muss, erscheint ein Rhythmus der flächendeckenden Neubewertungen von fünf bis sieben Jahren als gangbarer Kompromiss zwischen wünschenswerter Zeitnähe und Praktikabilität.

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 mit dessen rechtlichem Wirksamwerden aus dem Zuweisungssystem ausgeschlossen werden (bzw. mit einem Zuweisungstarif von 0 % belegt werden).

#### 4.3.1.4 Vor- und Nachteile des Landschaftsplan-Ansatzes ex ante

Auch ohne dass schon die Simulation des Landschaftsplan-Ansatzes dargestellt worden ist, erscheint es sinnvoll, seine systematischen Vor- und Nachteile zu skizzieren, so weit sie absehbar sind. So wird von vornherein deutlich, welche Erwartungen in der Simulation geprüft werden können und welche Erwartungen gar nicht erst an ein solches Zuweisungssystem zu stellen sind.

Als *Ex ante-Vorteile* sind zu nennen:

- Durch die am Zustand der Flächen orientierte Zuweisung (Ergebnisorientierung) wird die Bereitstellung tatsächlich naturschutzfachlich wertvoller Gebiete honoriert. Durch regelmäßige Überprüfung des Zustandes werden auch Verschlechterungen registriert und können „bestraft“ werden. Der Landschaftsplan-Ansatz ist damit (u.E.) die bestmögliche in der Praxis anwendbare Annäherung an ein System zur Internalisierung der positiven Externalitäten, die vom kommunalen Naturschutz ausgehen.
- Da im Landschaftsplan die örtlichen Naturschutzbedingungen und Bedarfe individuell berücksichtigt werden können, ist eine – zumindest naturschutzfachliche – Subsidiarität gewährleistet. (Wobei dieser Vorteil zugleich mit dem Nachteil einer nicht vollständig zu gewährleistenden horizontalen Vergleichbarkeit verbunden ist.)
- Im Gegensatz zu regulären Zweckzuweisungen oder anderen, an Naturschutzmaßnahmen anknüpfenden Zuweisungssystemen kann hier auch das „Nichtstun“ honoriert werden in Fällen, wo der bewusste Verzicht auf Eingriffe in die natürlichen Prozesse für die Entwicklung wertvoller Biotope förderlich ist.
- Der Landschaftsplan-Ansatz honoriert langfristige Erfolge, nicht „Aktionismus“. Damit sehen sich die Gemeinden unter dem Druck, ihre geplanten Maßnahmen genau hinsichtlich der erwarteten Effektivität zu prüfen. Auch für Maßnahmen, die durchgeführt worden sind, sichert das Instrument eine langfristige Pflege zum Erhalt des (gesteigerten) Wertes.

Als *Ex ante-Nachteile* sind zu nennen:

- Der alloкатive Vorteil der Zustandshonorierung ist in fiskalischer Hinsicht ein Nachteil. Die positiven Externalitäten im Status quo werden oftmals freiwillig oder (durch Kuppelproduktion „technisch“ bedingt) notwendigerweise erbracht, auch ohne dass das Land unterstützend eingreifen müsste. Die Zuweisungsgewährung dient zwar der Internalisierung der positiven externen Effekte und stellt damit einen allokativen Fortschritt dar. Aus fiskalischer Perspektive wären zugleich aber beträchtliche Mitnahmeeffekte festzustellen. Die „Zusätzlichkeit“, d.h. der Lenkungseffekt, der ohne das Zuweisungssystem nicht eingetreten wäre, ist a priori geringer als bei einem System, das nur Maßnahmen honoriert, die den Zustand verändern (sollen). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich technische Notwendigkeiten zur Kuppelproduktion von Schutzgütern im Zeitablauf lösen können (sonst gäbe es z.B. keine Notwendigkeit zum Kulturlandschaftsschutz) und dass sich die (politischen) Präferenzen eines bis dato „freiwilligen“ Bereitstellers positiver Externalitäten wandeln können (ausführlich hierzu THÖNE, 2000, 259 ff.). D.h. nicht alles, was auf den ersten Blick als Mitnahmeeffekt erscheinen mag, kann auch als solcher gewertet werden, da die langfristige Stabilisierung des Angebots von Natur-

schutzleistungen ein wichtiges Lenkungsziel des Landschaftsplan-Ansatz ist. Zudem 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 des Bewerter einfließen. Diese Schwäche ist allerdings nicht nur charakteristisch für den obigen Landschaftsplan-Ansatz, sondern ein generelles Problem, das bei der Einschätzung des naturschutzfachlichen Wertes von Flächen – also einer Normsetzung – eintritt und gilt 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 bei den „üblichen“ Ansätzen im KFA. Dies gilt allerdings (in Abstufungen) für alle vorstellbaren Instrumente, die eine auch nur halbwegs zieladäquate Integration des Naturschutzes in ein generelles Finanzausgleichssystem schaffen sollen.

#### **4.3.2 Modell II: Naturpunkte-Ansatz als Maßnahmenhonorierung**

Da die Simulation des *Landschaftsplan-Ansatzes* und des nachfolgend vorgestellten *Naturpunkte-Ansatzes* auf den gleichen Basisparametern beruhen, soll hier zunächst letzterer vorgestellt werden, um die Simulationsergebnisse im wechselseitigen Konnex und ohne vermeidbare Wiederholungen darstellen zu können.

##### **4.3.2.1 Basiskonzept**

Der im Folgenden skizzierte „Naturpunkte-Ansatz“ ist als stilisiertes Gegenmodell zum oben dargestellten Landschaftsplan-Ansatz entworfen. Beide teilen das Ziel, die kommunalen Naturschutzanstrengungen durch landesseitige Zuweisungen zu steigern, wie auch die dahinter stehende Rechtfertigung des Eingriffs – das durch positive externe Effekte hervorgerufene, allokativ ungleichgewichtige Naturschutzunterangebot in Abwesenheit eines Ausgleichssystems. Der zentrale Unterschied besteht in der unmittelbaren *Maßnahmenorientierung* des Naturpunkte-Ansatzes und der *Zustandsorientierung* des Landschaftsplan-Ansatzes.

Die Gemeinden erhalten Zuweisungen für bestimmte Naturschutzmaßnahmen, die sie selbst oder durch Dritte ausführen. Hierbei ist sicherzustellen, dass sich die Gemeinden keine Ausgleichsmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung anrechnen lassen.<sup>128</sup> Die Zuweisungshöhe für einzelne Maßnahmen hängt dabei – abgesehen von einem geeigneten Mengenindikator (Hektar, laufende Meter etc.) – vom „Punktwert“ der Maßnahme ab. Der Punktwert bestimmt sich nach der naturschutzfachlichen Bewertung der

---

<sup>128</sup> Ausgleichsmaßnahmen sind pflichtmäßig vom Verursacher eines Eingriffs zu erbringende Leistungen, keine „Extra“-Naturschutzleistung einer Gemeinde und somit nicht gesondert zu honorieren. Um eine Doppelberechnung zu vermeiden, könnte man z.B. durch die Gemeinden eine entsprechende Erklärung unterzeichnen lassen.

betreffenden Maßnahme in dem jeweiligen Naturraum. Eine Gemeinde erhält pro Punkt der durchgeführten Maßnahmen einmalig eine Zuweisung, die sie frei verfügbar einsetzen kann.

Der Name „Naturpunkte“ wurde in Anlehnung und gleichzeitiger Abgrenzung zum „Regionalprojekt Ökopunkte Niederösterreich“ (MAYRHOFER / SCHAWERDA / STREERUWITZ, 1991; NIEDERÖSTERREICHISCHE AGRARBEHÖRDE, 1999) 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. 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, schafft die Nähe zum hier entworfenen Naturpunkte-Ansatz und beider Distanz zu traditionellen „Top-down“-Maßnahmenhonorierungen, die für zentral definierte ökologische Einzelleistungen – oft zudem im Rahmen vieler Einzelprogramme – Zuweisungen auf (Einzel-)Antrag gewähren.

Gemeinsames Merkmal des Naturpunkte-Ansatzes und des NÖ-Ökopunkte-Ansatzes ist mithin die „doppelte Flexibilität“: Zum einen lassen sie den Durchführenden vor Ort die Freiheit, diejenigen Maßnahmen durchzuführen, die sich nach Maßgabe ihrer überlegenen Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten am besten und effizientesten durchführen lassen. Der Zuweisungsgeber legt zwar fest, welchen Maßnahmen nach seiner fachlichen Beurteilung in einem bestimmten Naturraum höhere, und welchen niedrigere Punktwerte zuzuordnen sind. Durch die Festlegung der relativen Wertigkeiten verschiedener Maßnahmen kann jedoch vom Zuweisungsgeber nicht vorherbestimmt werden, dass die Maßnahmen auch in dieser Relation durchgeführt werden. Die Zuweisungsempfänger werden – wollen sie den Gewinn aus empfangenen Transfers maximieren – versuchen, mit einem gesetzten Aufwand die maximale Punktzahl zu erreichen. Welche Maßnahmen dann umgesetzt werden, kann zentral schwer prognostiziert werden, da einerseits der Aufwand für bestimmte Maßnahmenklassen nicht immer mit ihrem Punktwert korrelieren wird und andererseits auch die gleiche Maßnahme (d.h. der gleiche Punktwert) ja nach lokaler Ausgangslage, materiellen Ressourcen und „individuellen“ Fähigkeiten mit sehr unterschiedlichem Aufwand umgesetzt werden kann. Indem die Ansätze auf Seiten der Zuweisungsempfänger ein Maximierungskalkül zulassen, wird sichergestellt, dass innerhalb der insgesamt zur Verfügung gestellten Zuweisungsmasse die Summe der Öko- bzw. Naturpunkte im Land maximiert wird.

Die andere Seite der Flexibilität von Naturpunkte-Ansatz und NÖ-Ökopunkte-Ansatz ist ihre Integrationsfähigkeit. Einerseits können bestehende Programme, die sich an den gleichen Empfängerkreis richten, in das Punktsystematik „übersetzt“ werden, sodass der „Förderdschub“ gelichtet wird,<sup>129</sup> obwohl ohne weiteres die Honorierung von mehr und differenzierteren ökologischen Leistungen möglich ist als mit einer Vielzahl von Einzelprogrammen. Auch lassen sich im Zeitablauf neue Maßnahmen in das dann schon etablierte System integrieren bzw. die Punktwerte für einzelne Maßnahmen können nach Maßgabe sich wandelnder Prioritäten geändert werden.

---

<sup>129</sup> So wird zum Beispiel in der Evaluierung des niederösterreichischen Ökopunkte-Ansatzes die Einbeziehung von drei weiteren ÖPUL-Programmen in die Ökopunktesystematik empfohlen. (Siehe BUNDESMINISTER FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT ÖSTERREICH, 1998, 81).

Der große Unterschied zwischen dem Naturpunkte- und dem NÖ-Ökopunkte-Ansatz besteht in den jeweiligen Zuweisungsempfängern: Das Ökopunkte-Programm ist eine Landesprogramm zum Agrarumweltschutz und richtet sich damit unmittelbar an land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Damit ist hier automatisch das Spektrum der honorierbaren ökologischen Leistungen ein anderes als in einem Naturpunkte-Ansatz, der sich auf die Naturschutzanstrengungen der Gemeinden richtet. (Wobei im Naturpunkte-Ansatz grundsätzlich auch Leistungen honoriert werden können, die primär durch Landwirte zu erbringen wären. Die Gemeinden werden in beiden hier diskutierten Modellen schließlich nicht ausschließlich als „Verursacher“ sondern auch als „Veranlasser“ von Naturschutzmaßnahmen betrachtet, die z. B. im Rahmen des Vertragsnaturschutzes auch Dritte heranziehen können.)

Die mit dem 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“.

Was die Integration bzw. Nicht-Integration des Naturpunkte-Ansatzes in den Zentralmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs angeht, gilt das Gleiche wie oben beim Landschaftsplan-Ansatz: Das Lenkungsziel, die kommunalen Naturschutzanstrengungen zu steigern, sollte nicht davon abhängig gemacht werden, ob es sich im Einzelfall um „normale“ oder „reiche“ Kommunen handelt. Daher wird der Naturpunkte-Ansatz hier 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 systematisch den „traditionellen“ Zweckzuweisungen ähnlicher ist als der Landschaftsplan-Ansatz, liegt die Nicht-Integration auch aus dieser Perspektive hier nahe.

#### **4.3.2.2 Anreiz- und Lenkungswirkung ex ante**

Der Naturpunkte-Ansatz soll den Kommunen zusätzliche Anreize vermitteln, solche naturschutzfachlichen Maßnahmen zu ergreifen, die mit „Naturpunkten“ und den entsprechenden Zuweisungen honoriert werden. Die Staffelung der Punktwerte zeigt dabei die relative Bedeutung der verschiedenen Maßnahmen aus Sicht des Zuweisungsgebers. Entscheidender Unterschied zum Landschaftsplan-Ansatz ist also, dass die Gemeinde (einmalig) Zuweisungen erhält für konkret erbrachte Maßnahmen, nicht (dauerhaft) für den Zustand bzw. naturschutzfachlichen Wert der Flächen. Damit kann der Naturpunkte-Ansatz von vornherein das allokative Defizit im Status quo – also die fehlende Internalisierung von *schon bestehenden* positive externen Effekten – nicht beheben, jedenfalls nicht, solange zur Erhaltung des Status quo nicht immer wieder zuweisungshonorierte Maßnahmen ergriffen werden müssen. Ebenfalls nicht sanktionieren kann der Naturpunkte-Ansatz die schleichende Verschlechterung oder unmittelbare Zerstörung von schützenswerten Naturgütern.

Der Naturpunkte-Ansatz richtet sich ausschließlich auf „verbessernde“ Maßnahmen. Da sein potenzielles Wirkungsspektrum somit sehr viel enger ist als das des Landschaftsplan-Ansatzes, kann er innerhalb dieses Spektrums – bei identischer Zuweisungsmasse – sehr viel größere Lenkungswirkungen entfalten als der Landschaftsplan-Ansatz: Bei gleichem Gesamtvolumen werden im Naturpunkte-Ansatz für identische aufwertende Aktivitäten a priori höhere Zuweisungen gewährt als im Landschaftsplan-Ansatz. Diese bes-

sere dynamische Lenkung wird dadurch noch erhöht, als hier schon für die ergriffene Maßnahme Zuweisungen fließen, nicht erst, wenn die Maßnahme auch Erfolg gezeigt hat. Die Übernahme des Erfolgsrisikos durch das Land erhöht den geldwerten Vorteil der Zuweisungen und damit den primären Anreiz, „etwas“ zu tun.

Wegen der fehlenden Zustandshonorierung kann im Naturpunkte-Ansatz auch nicht der oben für den Landschaftsplan-Ansatz beschriebene Mechanismus eintreten, dass mit fortschreitender Naturverbesserung ein immer geringerer Anteil der Zuweisungsmasse auf die dynamische Komponente entfällt. Analog tendiert der Naturpunkte-Ansatz auch nicht zu einem endogenen politischen Gleichgewicht, das durch die Zuweisungsmasse vorgegeben ist. Solange die Zuweisungsmasse real nicht verändert wird, bleiben die Anreizwirkungen gleich stark.

Die im Zeitablauf stabile Anreizwirkung des Naturpunkte-Ansatzes heißt aber *nicht*, dass mit diesem Instrument eine permanente Verbesserung des Naturzustandes im Land „garantiert“ wäre. Wie schon gesagt, werden hier die schleichende Verschlechterung oder unmittelbare Zerstörung von schützenswerten Naturgütern nicht „bestraft“. Ob es also mit dem Naturpunkte-Ansatz *netto* zu einer Verbesserung oder einer Verschlechterung des Naturzustandes im Lande kommt, kann ex ante nicht bestimmt werden – ebenso wenig wie beim Landschaftsplan-Ansatz.<sup>130</sup>

Auf die negative Sanktionierung soll hier noch einmal kurz eingegangen werden. Denn ein Naturpunkte-Ansatz, der ein solches Element enthält, ist ebenfalls vorstellbar. So werden auch im vielzitierten NÖ-Ökopunkte-Programm 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). Ebenso könnte auch im Naturpunkte-Ansatz z. B. für die Ausweisung eines Neubaugebietes ein „Punktabzug“ pro Hektar vorgenommen werden (ggf. auch differenziert nach dem naturschutzfachlichen Wert der „zerstörten“ Fläche). Das hieße nicht notwendigerweise, dass aus dem Zuweisungsinstrument ein *Finanzausgleichsinstrument* im engeren Sinne gemacht werden müsste, dass also manche Gemeinden *netto* zahlen müssten.<sup>131</sup> Denn der Naturpunkte-Ansatz wäre in der Praxis – auch ohne ein Element negativer Sanktion – als ein Instrument freiwilliger Partizipation verwaltungstechnisch um einiges leichter umzusetzen als ein obligatorischer Naturpunkte-Ansatz. Durchführung und Kontrolle bezögen sich nur auf die von den Gemeinden gemeldeten Maßnahmen, weitere Kontrollen und eine Pflicht zu Vollerfassung aller Maßnahmen entfielen.<sup>132</sup> Wenn die Gemeinden freiwillig entscheiden, ob sie ihre durchgeführten Maßnahmen für den Naturpunkte-Ansatz anmelden wollen oder nicht, werden diejenigen, die in ei-

---

<sup>130</sup> Selbstredend würde es – solange der Ansatz auch nur geringe Wirksamkeit zeigt – zu einer *relativen* Verbesserung gegenüber Situation ohne dieses oder ein anderes Zuweisungssystem für Naturschutzleistungen kommen. Gemeint ist oben die *absolute* Verbesserung / Verschlechterung im Zeitablauf.

<sup>131</sup> Auch dies wäre per se keine 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 auf die Gemeinden richten, wenn diese negative Externalitäten zu Lasten eines übergeordneten öffentlichen Gutes verursachen oder veranlassen. Für das oben genannte Beispiel der Ausweisung von Bebauungsgebieten sei dazu nur auf BIZER (1996) und ders. (1997) verwiesen. Auch hat die Integration positiver und negativer Sanktionierung in *ein* Instrument durchaus ihren systematischen Reiz. Dass der Weg der „Vollintegration“ hier dennoch nicht weiter verfolgt wird, hat daher auch vornehmlich pragmatische Gründe: Eine Studie zur Kompensation *positiver* Externalitäten von Naturschutzleistungen kann nicht gleichzeitig auch das ganze Spektrum von Instrumenten zur Regulierung *negativer* Externalitäten in der gebotenen Sorgfalt betrachten.

<sup>132</sup> Auch wenn bei Abwesenheit negativer Sanktionen höchstens der Meldeaufwand für kleinste Maßnahmen die Gemeinden davon abhalten könnte, *alle* durchgeführten Maßnahmen freiwillig zu melden.

nem Jahr eine negative Naturpunkt-Summe erwarten, auf eine Meldung verzichten. Freiwillige Partizipation stellt mithin automatisch sicher, dass aus dem Naturpunkte-Ansatz kein Ausgleichsinstrument im engeren Sinne wird.

Eine solche Teilintegration 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 im Lande fiel niedriger aus, womit bei gleicher Gesamtzuweisungsmasse für jeden Naturpunkt ein höherer Transfer gewährt werden könnte.

Diesem Vorteil stehen einige Nachteile gegenüber: Auch hier wäre der Kontrollaufwand ungleich höher als bei einem Naturpunkte-Ansatz nur mit positiver Sanktionierung. Denn für alle teilnehmenden Gemeinden müsste sichergestellt werden, dass sie keine der Maßnahmen verschweigen können, die zu einer Minderung ihrer Naturpunkt-Summe führen würden. Dass zudem die Akzeptanz eines Instrumentes, das auch Elemente negativer Sanktionierung enthält, bei den Zuweisungsempfängern geringer wäre, versteht sich von selbst. Problematischer dürfte eine negative Sanktionierung für den Zuweisungsgeber selbst werden: Ein nicht geringer Anteil der potenziell naturbeeinträchtigenden 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 „auf der einen Seite gibt und auf der anderen Seite nimmt“. Systematisch ist das unproblematisch, denn die Kriterien der scheinbar konkurrierenden Lenkungsimpulse sind unterschiedliche, M.a.W. die drohende negative Sanktion nach Maßgabe der Naturbeeinträchtigung kann dazu führen, dass ein förderungswürdiger Investitionszweck in einer möglichst naturschonenden Weise umgesetzt wird. Fraglich ist aber, ob das vom Land auch ohne weiteres vermittelt werden kann, bzw. ob eine unmittelbare Integration der Naturschutzbelange in die Investitionszuweisungen (so dies nicht ohnehin schon der Fall ist) nicht die bessere Lösung wäre.

Aus diesen Gründen wird der Naturpunkte-Ansatz im Folgenden vorrangig in seiner Funktion als Instrument zur Honorierung ausschließlich „positiver“ Naturschutzmaßnahmen betrachtet.

Beim Landschaftsplan-Ansatz wurde oben schon der Einfluss des Transfertyps – Repartitions- oder Quotitätstransfer – auf die Anreiz- und Lenkungswirkungen diskutiert (Abschnitt 4.3.1.2). Die Aussagen treffen analog auf den Naturpunkte-Ansatz zu. Im Gegensatz zum Landschaftsplan-Ansatz erlaubt die Simulation des Naturpunkte-Ansatzes aber dessen Betrachtung sowohl als Quotitäts- wie auch als Repartitionstransfer.

#### **4.3.2.3 Referenzsystem**

Die Zusammenstellung der im Naturpunkte-Ansatz zu honorierenden Maßnahmen muss einen Raumbezug aufweisen, da in unterschiedlichen Naturräumen unterschiedliche Maßnahmen möglich bzw. nötig sind. Zum Beispiel hat in ausgeräumten Agrarlandschaften die Anlage von Hecken einen höheren Stellenwert als in bereits kleinräumig differenzierten Kulturlandschaften. Eine solche Differenzierung wäre nur dort nicht notwendig, wo das betreffende Land so klein ist, dass zum Beispiel die Anlage von Feldge-

hölzen und -hecken in jeder Gemeinden 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 ließen.<sup>133</sup>

Um Maßnahmen mit einer ihrer Wertigkeit entsprechenden Punktzahl zu belegen, muss zunächst ihr Wert für den betreffenden Raum – d.h. eine Wirkungsabschätzung – bestimmt werden. Der Zusammenstellung des Maßnahmenkatalogs muss somit wie auch dem flächenorientierten Ansatz eine Bewertung vorangestellt werden: Nach Schutzgütern differenziert, nach „Dringlichkeit“ gestaffelt.

Als Referenzsystem, auf Grund dessen die Maßnahmen ausgewählt und in ihrer Wertigkeit eingestuft werden sollen, könnten wiederum Landschafts(rahmen)pläne herangezogen werden, die i.d.R. räumlich verortete Maßnahmen zu Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft benennen, teilweise bereits nach Priorität geordnet. Grundsätzlich können auch die vielfältigen Bewertungssysteme ausgewertet werden, die für die Aufstellung von Landschaftsplänen, Nutzung der Eingriffregelung und den Agrarumweltschutz entwickelt worden sind. Ebenso kann ggf. die Erfahrung der Naturschutzbehörden sowie örtlicher Naturschutzvereine, die zumeist über sehr gute Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten verfügen, genutzt werden.

Schon allein die Vielfalt konkurrierender Bewertungssysteme zeigt, dass auch für ein Naturpunkte-Bewertungsschema eine „objektiv richtige“ Bewertung nicht gefunden werden kann. Die politische Entscheidung für eine bestimmte Wertskala – bzw. mehrere, den unterschiedlichen Naturräumen im Lande angepasste Skalierungen – bleibt damit notwendigerweise eine „echte“, subjektive Wertung. So gelten auch hier die in der Bewertung mit dem subjektiven Moment einher gehenden Risiken:

- Unterschiedliche Teilräume werden nur bedingt miteinander vergleichbar sein.
- Je intensiver die subsidiären Ebenen in die Aufstellung des Bewertungssystem 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 dahingehend zu beeinflussen.

Weiterhin ist anzumerken, dass sich im Bewertungsvorgang Aufwand und Nutzen die Waage halten müssen. Da die Informationsbeschaffungskosten im Naturschutz sehr hoch liegen, ist die Frage nach der fachlich angemessenen Bewertungsschärfe zu klären: Welcher Bewertungsgrad reicht aus, um die gewünschte Lenkungswirkung zu erzielen?

Die Maßnahmenkataloge werden regelmäßig fortzuschreiben sein, da vermehrte Umsetzung bestimmter Maßnahmentypen u.U. eine Sättigung im Raum und dementsprechend eine relative „Entwertung“ dieser

---

<sup>133</sup> 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 des von Naturschutzmaßnahmen in ihren Anrainerländern herangezogen werden können. Die Integration dieser Stadt-Umland-Spillovers unmittelbar in den *Länder*finanzausgleich wäre auch keine problemadäquate Lösung, wobei die systematisch „sauberste“ Lösung – bilaterale Zuweisungssysteme zwischen den Stadtstaaten und ihren Anrainerländern – ebenfalls mit erheblichen Realisierungshindernissen konfrontiert wäre (THÖNE / JACOBS, 2000, 99 f.).

konkreten Maßnahme zur Folge hat (Beispiel: wenn viele Hecken gepflanzt werden, sinkt die Priorität im betreffenden Raum, folglich muss eine Abstufung der angesetzten Punktzahl erfolgen). Auch hier ist die Frage nach einer angemessenen Tiefe und Häufigkeit einer solchen Fortschreibung und somit Nachbewertung zu stellen.<sup>134</sup>

#### 4.3.2.4 Vor- und Nachteile des Naturpunkte-Ansatzes ex ante

Auch beim Naturpunkte-Ansatz können einige systematische Vor- und Nachteile bereits ohne Simulation skizziert werden. Ihre Darstellung macht u.a. deutlich, welche Anforderungen in der Simulation geprüft werden können und welche Erwartungen gar nicht erst an dieses Zuweisungssystem zu stellen sind.

Als *Ex ante*-Vorteile sind zu nennen:

- Da nur für „neue“ Maßnahmen Zuweisungen gewährt werden, sind die Mitnahmeeffekte des Instruments a priori niedriger als im Landschaftsplan-Ansatz. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Lenkungsziel im Naturpunkte-Ansatz auch deutlich enger gefasst ist als beim Landschaftsplan-Ansatz (vgl. Abschnitt 4.3.2.4).
- Bei gleicher Zuweisungsmasse können im Naturpunkte-Ansatz deutlich höhere Zuweisungen pro *aktive* Naturschutz-Maßnahme gewährt werden als für eine gleichartige Aktivität im Landschaftsplan-Ansatz.
- Die „Planungssicherheit“ für die Gemeinden ist höher als beim Landschaftsplanansatz, da sie für die ausgewählte, 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 Naturlausstattung im Status quo.
- Flexibilität: Die Maßnahmenkataloge können im Zeitablauf und ggf. in Abhängigkeit von den Lenkungserfolgen vergleichsweise leicht erweitert bzw. in sich neu gewichtet werden.
- Hohe Integrationsfähigkeit: Bestehenden Programme zur Förderung des (kommunalen) Naturschutzes können in die Naturpunktsystematik „übersetzt“ und in das Zuweisungssystem einbezogen werden.

---

<sup>134</sup> Das ist eine Frage, die weitgehend im Prozess der Umsetzung anhand der gemachten Erfahrungen beantwortet werden kann. Von theoretischer Seite nur so viel: Die notwendige Frequenz der Fortschreibungen der Kataloge hängt unmittelbar vom Erfolg des Naturpunkte-Ansatzes ab. Je schneller die ursprünglichen Prioritäten „abgearbeitet“ werden, desto schneller sind Neufestlegungen der Punktwerte notwendig. Wenn die Reaktion der Gemeinden auf das Anreizinstrument stark variieren sollte, kann es im Zeitablauf ratsam werden, die räumlichen Bezüge der Maßnahmenkataloge neu aufzuteilen. „Schnelle“ Gemeinden können in Gruppen zusammengefasst werden, für die schon die neuen Prioritäten gelten, während für „langsame“ Gemeinde noch die Maßnahmenkataloge alter Priorität gelten. So kann sichergestellt werden, dass für jeden Gemeinde ein steter Anreiz, mehr zu tun, erhalten bleibt. Ein derartige Anreizaktualisierung darf aber auch nicht zu schnell erfolgen, da ansonsten die Anreizwirkung Schaden nehmen könnte: Wenn eine Gemeinde, die besonders umfangreiche Naturschutzmaßnahmen durchführt, erwarten kann, dass die „Messlatte“ für sie gleich im Anschluss daran höher gelegt wird, entsteht ein ungewollter Anreiz, Naturschutzmaßnahmen nur noch in einem so geringen Umfang durchzuführen, der eine Anreizaktualisierung nicht rechtfertigt.

Als *Ex ante-Nachteile* sind zu nennen:

- Ein großer Nachteil dieses Ansatzes ist, dass Verschlechterungen des Zustandes von Natur und Landschaft – wie Zerstörung durch schleichende Umweltbeeinträchtigungen oder Flächenverlust durch Überbauung – nicht erfasst werden.
- Zwar wird durch den Naturpunkte-Ansatz der Anreiz vermittelt, viele neue Aktivitäten im Naturschutz „anzukurbeln“. Es wird aber nicht erfasst, ob Maßnahmen Erfolg haben; d.h. die Dauerhaftigkeit der Maßnahmen ist irrelevant, da die Zuweisungen aufgrund der bloßen Umsetzung der Maßnahme erfolgen.
- Auch bei der (möglichen) partizipativen Festlegung der Maßnahmenkataloge ist das Element zentraler Lenkung im Naturpunkte-Ansatz deutlich höher als im Landschaftsplan-Ansatz. Grundgedanke des Systems ist dagegen die Stärkung der dezentralen Verantwortlichkeit für den Naturschutz. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei öffentlichen Gütern mit positiven Externalitäten tatsächlich nicht nur die Präferenzen des subsidären Bereitstellers ausschlaggebend sein dürfen.
- Selbst wenn auf Maßnahmenlisten und Priorisierungen aus den Landschafts(rahmen)plänen zurückgegriffen werden sollte, muss für den Naturpunkte-Ansatz eine neues Indikatoren- und Bewertungssystem aufgebaut werden.

#### 4.4 Die Modelle in der Simulation

Um das Modell I – den Landschaftsplan-Ansatz – und das Modell II – den Naturpunkte-Ansatz – umsetzungsnah simulieren zu können, wurde eine fiktives Bundesland („Land X“) entworfen, das mit dem Ziel gestaltet wurde, die spezifischen Stärken und Schwächen beider Modelle pointiert aufzeigen zu können.

Mit den vier Beispielländern Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt standen zwar auch vier reale kommunale Finanzausgleiche zur Verfügung, die um die Modellsimulationen hätten ergänzt werden können. Einen (oder alle vier) rechnerisch nachzuvollziehen, wäre aber ungleich aufwendiger gewesen, ohne dass hiermit ein signifikanter Erkenntnisvorteil zu erzielen gewesen wäre.<sup>135</sup>

Die für das Land X charakteristischen Daten – ökologische wie finanzielle – sind so gewählt, dass sie mit Blick auf die Wirklichkeit realistisch erscheinen, was weiter unten noch im Einzelnen gezeigt wird. Vor der näheren Darstellung der Simulationen der Modelle I und II werden kurz die gemeinsamen Basispara-

---

<sup>135</sup> Denn natürlich sind die realen Länder und ihre Kommunen hinsichtlich ihrer Landesnatur, Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur um ein Vielfaches komplexer als es die Simulationsziele erfordern. Der Finanzausgleich des Modelllandes beschränkt sich darauf, die elementare Funktionalität kommunalen Finanzausgleichs wiederzugeben. Die Reduktion der mehrdimensionalen Komplexität erscheint insofern gerechtfertigt, als auf keiner der simulierten Ebenen die Komplexität per se zum Untersuchungsinteresse beiträgt. Da zum Beispiel keiner der vier kommunalen Finanzausgleiche Nebenansätze enthält, die mit den Anreizen zu kommunalem Natur- und Landschaftsschutz hinreichend präzise korrelieren, können sie ohne Erkenntnisverlust in der Simulation vernachlässigt werden. Was die realen Landes- und Naturcharakteristika in den vier Beispielländern angeht, wäre die Vielfalt und Komplexität selbstredend auch sehr viel größer als in den für „Land X“ gewählten vier Gemeindetypen. Auch hier hätte allerdings eine höhere Komplexität in der Simulation zu keinen anderen Bewertungen von Naturpunkte-Ansatz und Landschaftsplan-Ansatz führen können. Zudem hätten für die vier Beispielländer ohnehin Annahmen hinsichtlich der Naturschutzwerte ihrer Flächen getroffen werden müssen, da hierzu flächendeckende empirische Daten bislang nicht vorliegen.

meter beider Modelle und der gemeinsame kommunale Finanzausgleich (ohne Naturschutzzuweisungen) skizziert.

#### 4.4.1 Gemeinsame Basisparameter

Das Land X besteht aus vier unterschiedlichen Gemeindetypen (Gemeinden A bis D). Diese Gemeindetypen sind vereinfachte und „überspitzte“ Charakterisierungen von Gemeinden, wie sie in den untersuchten Ländern bzw. im gesamten Bundesgebiet vorzufinden sind.

Jeder Gemeindetyp entspricht einem (Land-)Kreis, sodass das Land X nur aus vier Kreisen besteht. Dieser Wert liegt unter dem eines realen Landes. Da die Relationen zwischen den Gemeindetypen allerdings realitätsnah kalibriert wurden, kann auf die simple Multiplikation aller Werte auf „Normalgröße“ verzichtet werden – größere Summen würden mithin die Darstellung nur unübersichtlicher machen.

Als stilisierte Typen sollten die Gemeinden in der Simulation folgenden Merkmale aufweisen:

- „Gemeinde A“ ist eine kreisfreie Großstadt, dicht besiedelt und daher arm an Freiland und Wald.
- „Gemeinde B“ ist eine kreisangehörige Gemeinde im Einzugsbereich der Großstadt „Gemeinde A“. Trotz vieler Pendler in die Großstadt hat Gemeinde B auch umfangreiche Gewerbegebiete, Landwirtschaft wird überwiegend als intensive Ackerbauwirtschaft betreiben.
- Die kreisangehörige „Gemeinde C“ liegt relativ großstadtfern und charakterisiert sich „äußerlich“ durch großflächige intensiv betriebene Ackerbauwirtschaft. Der Waldanteil der Gemeindefläche liegt unter dem der „Gemeinde B“.
- Die kreisangehörige „Gemeinde D“ schließlich ist die naturnahe Kommune des Modells. Sie hat überdurchschnittlich viel Wald; Landwirtschaft wird in großem Umfang als Grünlandwirtschaft betrieben.

Nach dieser Vorgabe werden die weiteren flächen- und größenbezogenen Charakteristika der Modellgemeinden anhand realer Vorbilder nachgebildet. Hierzu wurden aufgrund guter Datenverfügbarkeit beispielhaft Gemeinden aus Nordrhein-Westfalen gewählt. Für jeden Gemeindetyp wurden jeweils vier „passende“ Kreise bzw. kreisfreie Städte ausgewählt, der Durchschnitt der relevanten Daten dieser vier Vorbilder bildet die Werte für einen den zugehörigen Modelltypus. Damit kann naturgemäß nicht jedes einzelne Vorbild genau den Vorgaben entsprechen, die für die Modellgemeinden insgesamt formuliert worden sind. Vorbilder waren:

- 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 22 dargestellten Parameter. Die Anzahl der einzelnen Modellgemeinden im Land entspricht dabei dem Durchschnitt der Gemeinden in den jeweiligen vier Vor-

bildkreisen. Wie die Einwohnerzahlen der Einzelgemeinden zeigen, handelt es sich im Modell um Gemeinden nach einer Gebietsreform.

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%

**Tabelle 22:** Basisparameter für die Modellgemeinde

Die in Tabelle 23 dargestellte Flächenaufteilung in den Modellgemeinden entspricht wiederum dem Durchschnitt der Flächenaufteilung in den jeweiligen Vorbildkreisen / -städten. Sie wurden anhand des aktuellen Flächenkatasters für Nordrhein-Westfalen ermittelt.

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%

**Tabelle 23:** Katasterflächen der Modellgemeinden

#### 4.4.2 Der gemeinsame kommunale Finanzausgleich

Der gemeinsame kommunale Finanzausgleich, an den die Modellierungen von Landschaftsplan-Ansatz und Naturpunkte-Ansatz anknüpfen werden, ähnelt in seiner Struktur dem *niedersächsischen* KFA. Die Wahl Niedersachsens als Vorbild ergab sich aus der Entscheidung, einen möglichst einfachen Finanzausgleich ohne (weitere) Nebenansätze zu modellieren: Niedersachsen hat in Deutschland den kommunalen Finanzausgleich mit der einfachsten Struktur. Die allgemeinen Finanzbedarfe der Gemeinden werden hier

ausschließlich über einen einwohnerbezogenen Ansatz – den „Bedarfsansatz“ – abgegolten.<sup>136</sup> Als Hauptansatzstaffel des Modells wurde folglich der niedersächsische Bedarfsansatz gewählt.

Das Modell des kommunalen Finanzausgleichs folgt im Wesentlichen der allgemeinen KFA-Systematik (vgl. Abschnitt 4.1.2). Lediglich dort, wo einzelne Elemente der traditionellen Systematik vor dem Hintergrund des Untersuchungszieles redundant sind, werden sie durch Vereinfachungen ersetzt. Im Einzelnen fügt sich das für die Untersuchung entwickelte Finanzausgleichsmodell in den folgenden Schritten zusammen:

#### *Steuereinnahmen und Finanzkraft der Gemeinden:*

Die Finanzkraft der Gemeinden wird mit der Steuerkraftmesszahl festgelegt. Anstelle diese im Modell auf die verschiedenen gemeindlichen Steuerquellen (und Steuerkraftzahlen) aufzuteilen, wurden die gemeindlichen Gesamtsteuereinnahmen pro „unveredeltem“ Einwohner als Ausgangsgröße gewählt. In Anlehnung an das niedersächsische Vorbild wurden DM 1.250 als durchschnittliche kommunale Steuereinnahme pro Kopf und Jahr angesetzt.<sup>137</sup>

Die Finanzkraft der unterschiedlichen Gemeindetypen ist jedoch nicht identisch. Pro Kopf und Jahr nehmen die Gemeinden der vier Typen Steuern in folgendem Umfang ein:

Typ A:	DM 1.251 Steuern pro Einw. im Jahr	=	100,1 % vom Durchschnitt,
Typ B:	DM 1.311 Steuern pro Einw. im Jahr	=	104,8 % vom Durchschnitt,
Typ C:	DM 1.215 Steuern pro Einw. im Jahr	=	97,2 % vom Durchschnitt,
Typ D:	DM 1.159 Steuern pro Einw. im Jahr	=	92,7 % vom Durchschnitt.

#### *Gesamtvolumen der ergänzenden Schlüsselzuweisungen:*

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 DM 725,4 Mio. Schlüsselzuweisungen pro Jahr verteilt (1,612 Mio. Einwohner × DM 450).<sup>138</sup> Die Bestimmung der Schlüsselmasse erfolgt damit hier einfacher als in der Realität. Dort wird sie in der Regel – z.T. mit diversen Hinzurechnungen und Abzügen – als Anteilsmasse der Steuereinnahmen des Landes berechnet, um sicherzustellen, dass die KFA-Zuweisungen den generellen Einnahmementwicklungen des Landes folgen.

Die Schlüsselmasse muss nicht in eine Kreis- und eine Gemeindeschlüsselmasse aufgeteilt werden, da auf die Modellierung der Kreisebene innerhalb des KFA aus Gründen der Vereinfachung verzichtet wird. Die zu illustrierenden Wirkungen von Landschaftsplan-Ansatz und Naturpunkte-Ansatz unterscheiden sich nicht danach, ob ein bilateraler Finanzausgleich (Land – Gemeinden) oder ein trilateraler Finanzausgleich (Land – Gemeinden – Kreise) durchgeführt wird. Stattdessen sei idealtypisch angenommen, dass die Kreise sich aus Umlagen ihrer Mitgliedsgemeinden finanzieren. Diese Umlagen seien nach Kosten-

---

<sup>136</sup> Entsprechend kann eine „Einwohnerveredelung“ auch nur über diesen Haupt- und zugleich Gesamtansatz erreicht werden, während bei anderen Finanzausgleichssystemen eine indirekte Veredelung auch dadurch möglich ist, dass die Bedarfsindikatoren der Nebenansätze positiv mit den Gemeindeeinwohnerzahlen korrelieren.

<sup>137</sup> In Niedersachsen waren es im Jahr 1999 DM 1.242,-- pro Einwohner (siehe MICHEL, 2000).

Leistungs-Kriterien bemessen. Nimmt man um der Pointierung willen zudem an, dass alle kommunalen Naturschutzleistungen nur von den Gemeinden erfüllt würden,<sup>139</sup> kann auf eine weitere Simulierung der Kreisebene verzichtet werden.

*Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen Gemeinden:*

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. Wie oben schon begründet, wurde für die Modellierungen die niedersächsische Hauptansatzstaffel gewählt. Das heißt konkret, dass die Einwohnerzahl der Gemeinde A mit 180 % multipliziert wird, die Einwohnerzahlen der Gemeinden des Typs B mit 125 %. Die Einwohnerzahlen der Gemeindetypen C und D sind mit 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 DM) ist. Der Grundbetrag wird dabei jedes Jahr so festgelegt, dass die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse ganz aufgebraucht wird.

Letzteres kann wiederum nur anhand der Auffüllquote berechnet werden, mit der schließlich die Differenz von Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl ausgeglichen werden soll. Für das verwendete Modell wurde die niedersächsische Regel-Auffüllquote von 75 % gewählt, die im Feld der untersuchten Beispielländer einen mittleren Wert darstellt – zwischen Bayern mit 55 %, Sachsen-Anhalt mit 70 % und Nordrhein-Westfalen mit 90 %. Die Ausgleichsmesszahlen der einzelnen Gemeinden und ihre Schlüsselzuweisungen werden mithin simultan bestimmt. Hierzu wird in den regulären kommunalen Finanzausgleichen wie auch im verwendeten KFA-Modell ein iteratives Verfahren genutzt. Die im Modell durchgeführte zwanzigstufige Iteration erlaubt dabei eine sehr hohe Präzision.<sup>140</sup>

Tabelle 24 zeigt das Basismodell in „Reinform“ ohne ergänzende naturbezogene Zuweisungssysteme.

---

<sup>138</sup> In Niedersachsen wurden im Jahr 1999 DM 457,- Bedarfszuweisungen pro Einwohner gewährt (siehe MICHEL, 2000). Investitionszuweisungen und sonstige Zweckzuweisungen sind nicht mit erfasst.

<sup>139</sup> Das ist zweifelsohne ein unrealistische Annahme, doch ist es für die Simulierung der Wirkungen der beiden modellierten Zuweisungssysteme für Naturschutzleistungen kein Unterschied, ob man annimmt, die Kreise übernehmen *alle* kommunalen Naturschutzleistungen (dann wird man einen Finanzausgleich zwischen Land und Kreisen modellieren) oder ob man – wie hier – auf die separate Betrachtung der Kreisebene verzichtet.

<sup>140</sup> 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 DM-Beträge.

Modellgemeinde	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 Einw.	1.250,69 DM	1.310,57 DM	1.214,93 DM	1.158,63 DM	1.250,00 DM
Steuerkraftmesszahl	725,4 Mio. DM	53,7 Mio. DM	24,3 Mio. DM	23,2 Mio. DM	
Durchschnitt KFA-Zuweisungen pro Einw.	—————>				450,00 DM
Auffüllquote Differenz AGMZ / SKMZ	—————>				75,00%
Hauptansatzstaffel	180,00%	125,00%	100,00%	100,00%	
Ausgleichsmesszahl	1.237,3 Mio. DM	60,7 Mio. DM	23,7 Mio. DM	23,7 Mio. DM	
Schlüsselzuweisungen p.a.	427,4 Mio. DM	8,5 Mio. DM	1,0 Mio. DM	1,8 Mio. DM	
Schlüsselzuweisungen pro Einw.	736,93 DM	206,75 DM	50,54 DM	89,38 DM	
Gesamteinnahmen p.a.	1.094,8 Mio. DM	57,9 Mio. DM	23,4 Mio. DM	23,1 Mio. DM	
Gesamteinnahmen pro Einw.	1.887,56 DM	1.412,48 DM	1.168,27 DM	1.155,32 DM	

**Tabelle 24:** Basisdaten des gemeinsamen kommunalen Finanzausgleichs

Diese Ergebnisse<sup>141</sup> – hier dargestellt für jeweils eine Einzelgemeinde aus den vier Gemeindetypen – müssen an dieser Stelle nicht ausführlich interpretiert werden, da sie lediglich als Ausgangspunkt für die interessierenden Fragestellungen dienen. Auf zwei Merkmale sei jedoch hingewiesen:

Die gewählte Ausgangskonstellation der Steuerkraftkennziffern der Gemeindetypen führt in der Modellierung dazu, dass bei keiner Gemeinde die Steuerkraftmesszahl größer als ihre Ausgleichsmesszahl ist. Alle Gemeindetypen erhalten somit im KFA ergänzende Schlüsselzuweisungen, kein Gemeindetyp ist „abundant“. Wäre das der Fall – zum Beispiel beim überdurchschnittlich steuerkräftigen Gemeindetyp B – so würde das im Modell zu keiner Umlageverpflichtung führen. Hier weicht das Modell vom niedersächsischen Vorbild ab, da es in diesem Aspekt untypisch ist. In Niedersachsen müssen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Bedarfsmesszahl überschreitet, 20 % des Differenzbetrages an das Land abführen (§ 16 NFAG v. 26.05.1999).<sup>142</sup> Mit dieser Finanzausgleichumlage bekommt die Verteilung der Schlüsselmasse in Niedersachsen den Charakter eines *beidseitigen* vertikalen Finanzausgleichs: Zahlungsströme können in beide Richtungen fließen. Typischer ist jedoch der *einseitige* vertikale Finanzausgleich, wie er in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt praktiziert wird. Hier können Zahlungsströme nur in eine Richtung fließen, vom Land zu den Kommunen. Entsprechend wird abundanten Gemeinden in diesen Ländern nichts von ihrem „Reichtum“ genommen. Das hier verwendete KFA-Modell ist ebenfalls als einseitiger vertikaler Finanzausgleich gestaltet.

Zudem zeigen die Modellierungen für den Basis-KFA, wie stark die „Einwohnerveredelung“ den Finanzausgleich dominiert. Obwohl die Gemeindetypen A und B überdurchschnittlich steuerkräftig sind, werden hier deutlich höhere Schlüsselzuweisungen pro Einwohner gewährt als bei den relativ steuerschwachen Gemeindetypen C und D, bei denen die Einwohnerzahlen nicht „veredelt“ werden. Natürlich zeigt sich diese Wirkung hier sehr pointiert, da mit der niedersächsischen Hauptansatzstaffel das Vorbild gewählt wurde, das unter den vier Beispielländern die höchsten Veredlungsfaktoren nutzt. Dennoch illustriert die Darstellung noch einmal den Befund, dass die reguläre Kommunalfinanzierung große Orte und Einwoh-

<sup>141</sup> Es sei nur angemerkt, dass die Steuerkraftmesszahl von 725,4 Mio. DM bei Gemeinde A nur *zufällig* mit der Summe der Schlüsselzuweisungen im KFA-Modell übereinstimmt.

<sup>142</sup> Die Finanzausgleichumlage wird *nicht* in die Schlüsselmasse zur Umverteilung an die anderen Gemeinden geleitet.

neransiedlung begünstigt – beides Faktoren, die – wiederum in der Tendenz – nicht mit hohen Naturschutzwerten korrelieren werden.<sup>143</sup>

#### 4.4.3 Modell I: Der Landschaftsplan-Ansatz in der Simulation

##### 4.4.3.1 Ausgangsgrößen

Bevor neben dem KFA-Zentralmechanismus ein Landschaftsplan-Ansatz installiert werden kann, muss eine vollständige Erfassung des naturschutzfachlichen Wertes aller einzubeziehenden Flächen im Land erfolgt sein. Wie oben schon dargestellt, kann der naturschutzfachliche Wert von Flächen anhand eines oder mehrerer der folgenden Schutzgüter beurteilt werden:

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

Zur Bildung eines (Gesamt-) Indikators der „Naturschutzleistung“ bestimmter Flächen muss entschieden werden, ob alle Schutzgüter in die Betrachtung einfließen bzw. welche Dimensionen des Natur- und Landschaftsschutzes nicht honoriert werden sollen. Wo mit Blick auf die Mehrdimensionalität des Naturschutzzieles die Einbeziehung von mehr als einem Schutzgut ratsam scheint, muss die Gewichtung und die Aggregationsmethode (sinnvollerweise additiv) der Einzelindikatoren im Gesamtindikator bestimmt werden.<sup>144</sup>

In den Modellrechnungen wird der Anschaulichkeit halber eine gestraffte Darstellung der Wertstufen genutzt. Es wird ein fiktiver Gesamtindikator mit nur sechs Wertstufen benutzt, wobei die unterste Klasse 0 Siedlungs- und Verkehrsflächen beinhaltet (für diese Flächen wird vereinfachend angenommen, dass sie aus naturschutzfachlicher Sicht keinen Wert darstellen). Die Klassen 1 bis 5 bilden Stufen vom „niedrigen Naturschutzwert“ bis zum „höchsten Naturschutzwert“. Die Klasse 3 mit mittlerem Gesamt-Naturschutzwert repräsentiert dann eine Fläche, auf der in allen berücksichtigten Schutzkategorien die mittlere

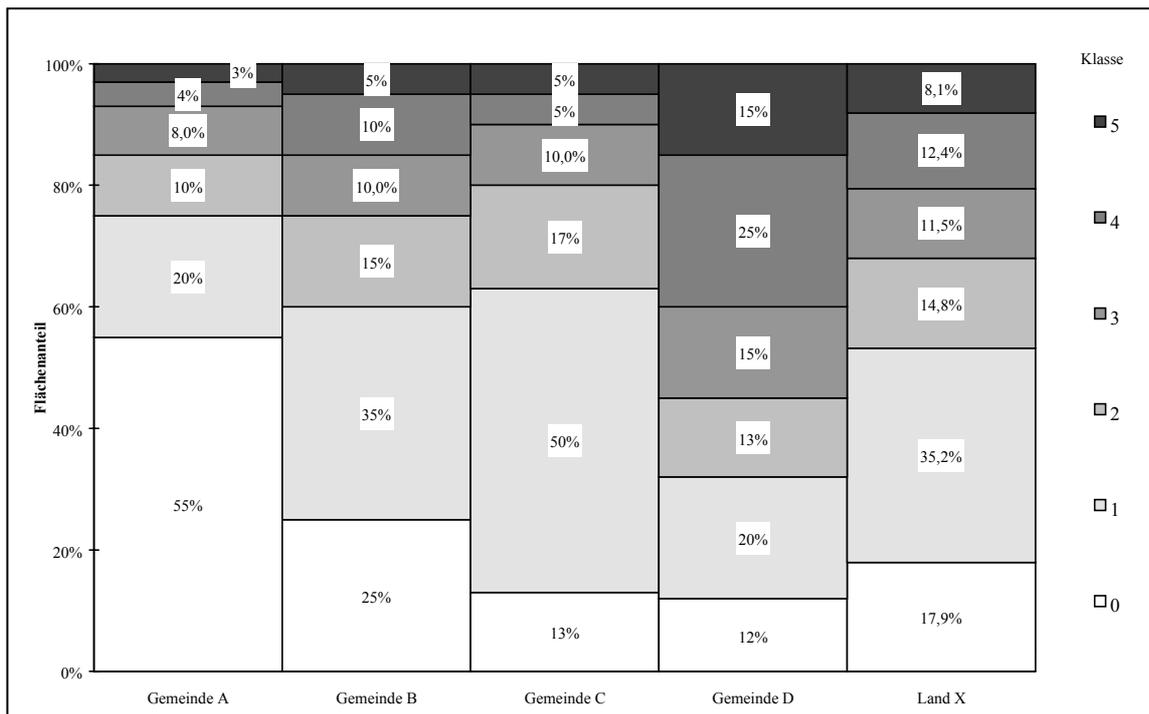
---

<sup>143</sup> Dabei sei offen gelassen, ob und inwiefern Hauptansatzstaffeln auch *verzerrend* begünstigen. Diese Frage muss unbeantwortet bleiben, so lange kein Verfahren zu Verfügung steht, mit dem empirisch valide unterschieden werden kann, ob das BRECHTSche „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ (BRECHT, 1932, 6) tatsächlich heute noch ein *Gesetz* ist, das auf „echten“ Bedarfen beruht, oder ob es lediglich durch andauernde Praxis erstarrtes Ausgabeverhalten abbildet (siehe auch Abschnitte 4.1.2.2.1 und 4.1.3.4.1).

<sup>144</sup> Nimmt man an, dass für jedes einzelne Schutzgut z.B. eine 6-stufige Wertigkeitsskala verwendet wird, so sind bei der Einbeziehung von *zwei* Schutzgütern und additiver Aggregation die 36 möglichen Wertkombinationen in einer 11-stufigen Skala abzubilden. Die 1296 möglichen Wertkombinationen bei Einbeziehung von *vier* Schutzgütern werden in einem Gesamtindikator mit 21 Stufen abgebildet. In der Praxis wäre ein solcher, dem ersten Anschein nach komplizierter Gesamtindikator aber recht leicht zu handhaben. Die Wertstufen für die einzelnen Schutzgüter werden als Prozentpunkte bestimmt – die höchste genutzte Wertkategorie wird als 100 % definiert, die niedrigste als 0 % (= wertlos). Jedem einzelnen Schutzgut wird ein prozentual definierter Anteil am Gesamtindikator zugeordnet. Der Gesamtindikator für eine bestimmte Fläche bestimmt sich dann als Summe der gewichteten Einzelwertigkeiten.

Bewertung erreicht wird bzw. wo die Summe der in den einzelnen Schutzkategorien unterschiedlichen Bewertungen eine mittlere Gesamtbewertung herbeigeführt hat.

Für die Modellrechnungen wurden den Flächen der Gemeindetypen A bis D Naturschutzwerte zugeordnet, die einerseits den gewollten, pointierten Charakteristika der vier Typen entsprechen und andererseits auch zu den in Tabelle 23 dargestellten Katasterflächen der Vorbildkreise passen. Diese Art der Zuordnung wurde auch deshalb gewählt, weil die Landschaftspläne der Gemeinden in den Vorbildkreisen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand auszuwerten gewesen wären (und ohnehin noch nicht vollständig vorliegen). Abbildung 7 stellt die Flächenwertigkeiten der vier Gemeindetypen und für den gewichteten Landesdurchschnitt zum Startzeitpunkt dar.



**Abbildung 7:** Landschaftsplan-Ansatz – Flächenwertigkeiten in den Gemeindetypen

Eine der wesentlichen Bestimmungsgrößen für die Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes ist natürlich die für das Zuweisungssystem insgesamt bereitgestellte *Zuweisungsmasse*. In der Modellierung kann man sich der „richtigen“ Größe dabei von zwei Seiten annähern: Entweder wird von der Wirkungsseite her *modellendogen* bestimmt, welche Zuweisungsmasse benötigt wird, um die positiven Externalitäten des Naturschutzes vollständig zu internalisieren und zu adäquaten Lenkungswirkungen zu gelangen. Oder es wird *modell exogen* von der Haushaltsseite her eine Summe festgelegt, die – auch in Relation zur Finanzierung *anderer* kommunaler Aufgaben – realistisch erscheint. Hier wird in einem zweiten Schritt beurteilt, welche Wirkungen ein Landschaftsplan-Ansatz auf Basis dieser exogenen Zuweisungsmasse haben kann.

Da in den hier durchgeführten Modellierungen – bei allen Vereinfachungen – auf Praxisnähe gesetzt wird, ist es angemessen, den zweiten Weg zu beschreiten. Der modellendogenen Bestimmung der Zuwei-

sungsmasse 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.<sup>145</sup>

Das heißt nicht, dass die Bestimmung einer „realistischen“ LPA-Zuweisungsmasse aus Haushaltsperspektive einfach wäre: Der Blick auf reale Naturschutzbudgets in Ländern und Kommunen kann keine Orientierungshilfe geben, da bisher keine Honorierung von über das übliche Maß hinausgehenden Leistungen im Naturschutz erfolgt, sondern allenfalls reine Kostenerstattung unternommener Naturschutzmaßnahmen.

Somit musste für die Simulationsrechnungen eine exogener Wert für die Zuweisungsmasse des Landschaftsplan-Ansatzes festgelegt werden. Die folgenden Simulationsrechnungen beruhen auf der Annahme, dass insgesamt für diesen Ansatz – wie auch für den nachfolgend dargestellten Naturpunkte-Ansatz – eine Zuweisungsmasse bereitsteht, die 5 % der „normalen“ Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich entspricht. Das sind im Modell DM 36,27 Millionen im Jahr, was 1,32 % der verfügbaren Gesamteinnahmen aller Gemeinden vor Einführung des Landschaftsplan-Ansatz entspricht. Diese Summe scheint zwar angesichts des „normalen“ finanziellen Stellenwertes von Natur- und Landschaftsschutz zunächst recht optimistisch. Ein Blick auf die daraus folgenden Pro-Kopf-Aufwendungen – DM 22,50 pro Einwohner und Jahr – zeigt aber deutlich, dass hier keineswegs mit unrealistisch hohen Beträgen gerechnet wird.

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: Die eine Hälfte der LPA-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 % kürzt.

Als letzter Parameter muss nun noch ein Tarif für den Landschaftsplan-Ansatz festgelegt werden. Aus der Vielfalt möglicher Tarife stellt Abbildung 8 vier Alternativen vor.

---

<sup>145</sup> Zahlungsbereitschaftsanalysen für Leistungen in den Bereichen Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (siehe zum Beispiel die Zusammenstellung bei HAMPICKE ET AL., 1996) können hier 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.

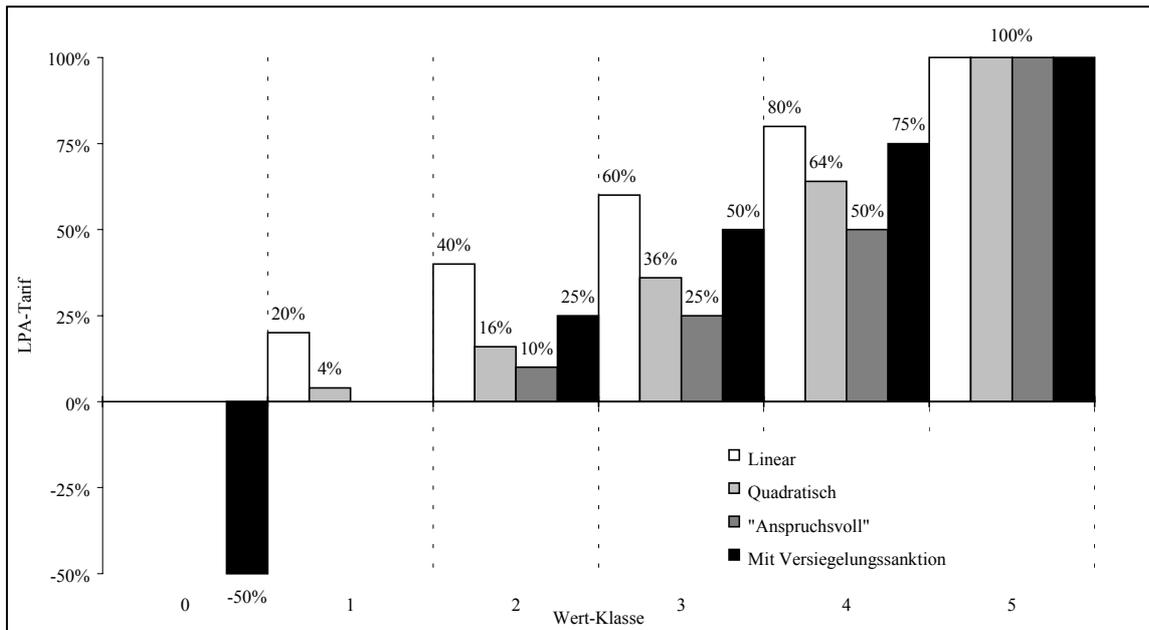


Abbildung 8: Landschaftsplan-Ansatz – Auswahl möglicher Tarife für Landschaftsplan-Ansatz

Über die Wahl der Tariffunktion trifft der Zuweisungsgeber eine *eigene* Wertentscheidung, die nicht unbedingt mit der mit der Wertskalierung übereinstimmen muss, die bei Aufstellung des Landschaftsplanes genutzt wurde.

Der hier als „Linear“ gekennzeichnete Tarif ist in Schritte von 20 Prozentpunkten unterteilt und weist somit eine gleichmäßige Abstufung der einzelnen Wertigkeitsklassen auf. Wenn der Zuweisungsgeber jedoch überproportional großen Wert auf die Honorierung hoch- und höchstwertiger Flächen legt, wird er die Tarife „Quadratisch“ oder „Anspruchsvoll“ der gleichmäßig linear gestuften Tarifform vorziehen.

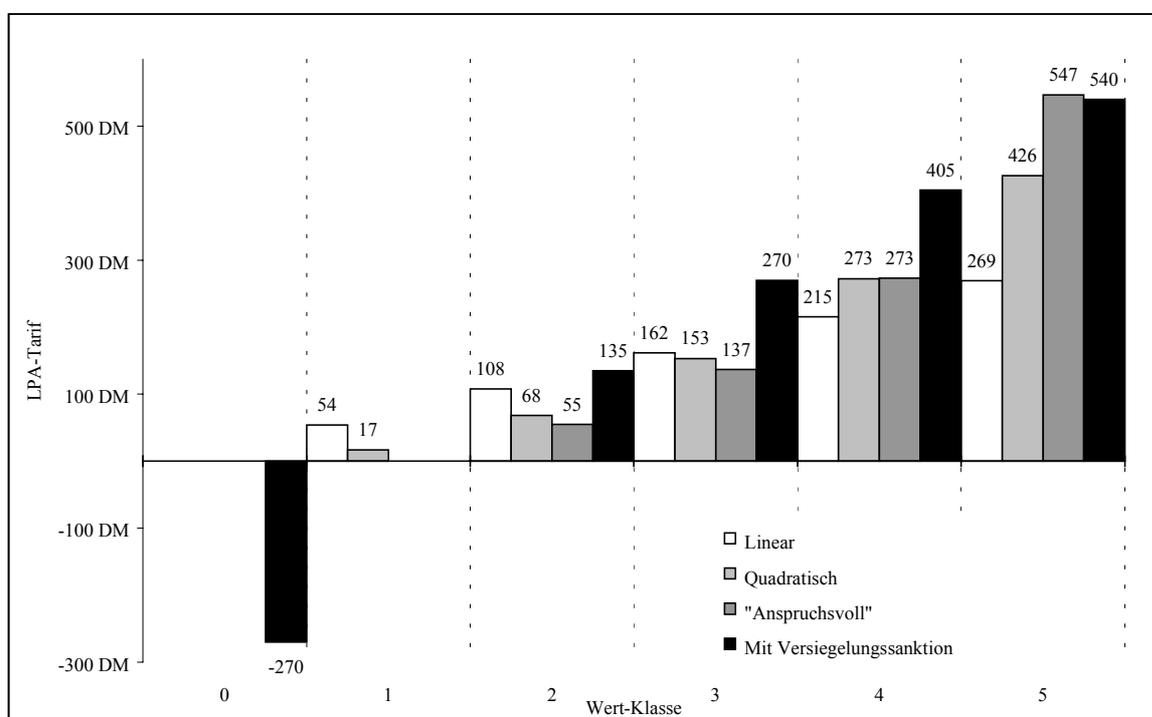
Der Tarif „Mit Versiegelungssanktion“ illustriert kurz eine beispielhafte Form der Berücksichtigung auch negativer Externalitäten in einem Landschaftsplan-Ansatz: Versiegelte Flächen bescheren einer Gemeinde Abzüge. Die prinzipiellen Vor- und Nachteile eines Elementes negativer Sanktionierung sind oben für den Naturpunkte-Ansatz diskutiert worden (siehe Abschnitt 4.3.2.2) und gelten für den Landschaftsplan-Ansatz analog. Um zu vermeiden, dass durch die Integration eines solchen Elementes aus dem *Zuweisungssystem* Landschaftsplan-Ansatz ein „echtes“ *Finanzausgleichssystem* wird, das auch Nettzahlungspflichten bei den betroffenen Gemeinden begründen würde, wäre es für eine solche Tarifform ratsam, ein ergänzendes Abschneidekriterium zu implementieren, das zwar Abzüge von positiven Transfers zulässt, die minimal mögliche Zuweisung an eine Gemeinde aber auf 0 DM fixiert.

Über die Tariffunktion könnten schließlich auch andere Finanzierungsinstrumente für den kommunalen Natur- und Landschaftsschutz berücksichtigt werden – zumindest dann, wenn zur Implementierung des Ansatzes eine flächendeckende Neubewertung notwendig werden sollte oder wenn die erste Aktualisierungsbewertung *nach* Einführung eines Landschaftsplan-Ansatz durchgeführt wird. Flächen, deren Naturschutzleistung parallel aus anderer Quelle (Bund, EU) honoriert wird, wären dann in eine eigene Wertklasse einzuordnen, für die ein spezieller (niedrigerer) Transfer pro Flächeneinheit gewährt wird. Da andere Finanzierungsinstrumente in der Regel aber keine *unmittelbar* allokativen Funktion wie der Landschaftsplan-Ansatz haben, sondern mit zweckgebundenen und vielfach einmaligen Kostenzuschüssen

arbeiten, müsste bei einer solchen Ko-Integration sehr genau geprüft werden, welcher Grad der Berücksichtigung von Drittmitteln zu wählen wäre, ohne dass es zu Fehlanreizen kommt (z.B. dass es für Kommunen unattraktiv wird, auch andere Finanzierungsquellen in Anspruch zu nehmen).

#### 4.4.3.2 Statische Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes

Welche Wirkungen ruft die Implementation des Landschaftsplan-Ansatzes in der gewählten Form nun im kommunalen Finanzausgleich des „Landes X“ hervor? Dieser Abschnitt skizziert zunächst kurz die statischen (Umverteilungs-) Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes, im folgenden Unterabschnitt 4.4.3.3 werden die dynamischen Anreizwirkungen näher betrachtet. Abbildung 9 stellt die LPA-Transfers pro Hektar dar, die bei Anwendung der beispielhaften Tarifformen (Abbildung 8) in den sechs Wertklassen pro Jahr gewährt werden würden.



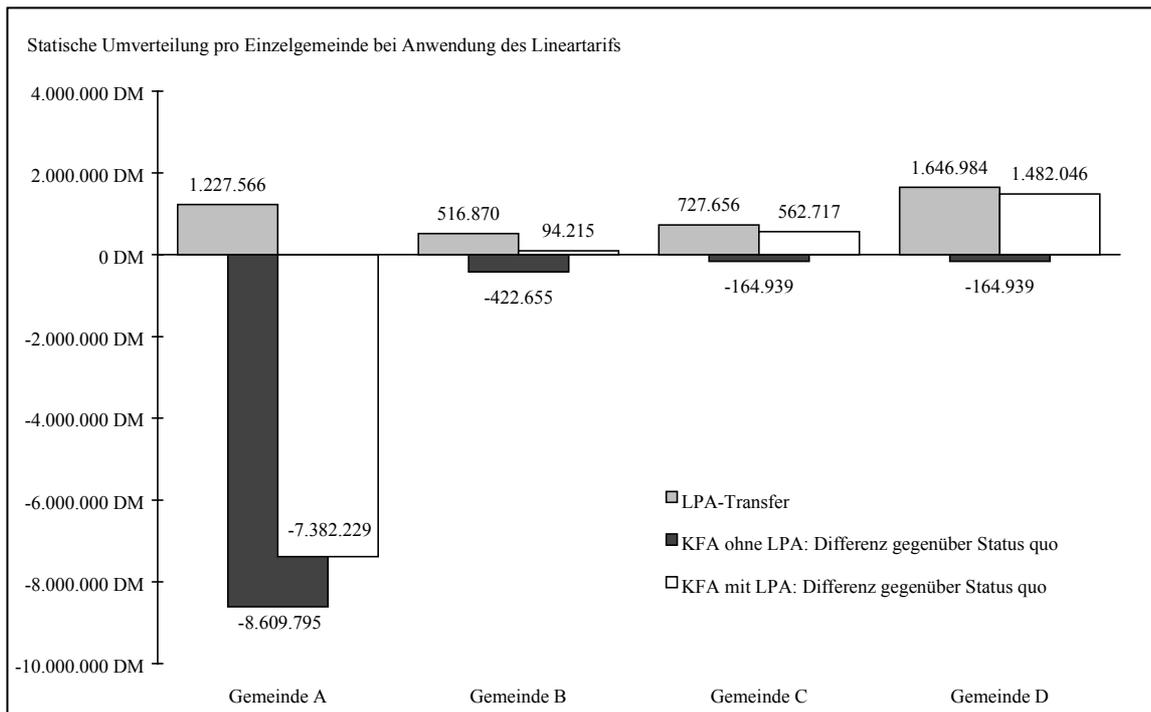
**Abbildung 9:** Landschaftsplan-Ansatz – Statische Hektartransfers bei alternativen Tarifen

Wie durch die Tarifformen vorgezeichnet, unterscheiden sich die jährlichen Transfers pro Flächeneinheit<sup>146</sup> deutlich, wobei der gleichmäßige Lineartarif zur deutlich geringsten Honorierung hoher Wertklassen führt, da bei ihm der vergleichsweise größte Anteil der Zuweisungsmasse schon für die „mittleren“ Klassen benötigt wird. 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 von rund DM 2 Mio. in die LPA-Masse leisten müssen, was zu einer merklichen Erhöhung der Hektartransfers bei den anderen Modellgemeinden führen würde. In der dargestellten Variante mit unterer Kappungsgrenze ist der hier für

<sup>146</sup> z.B. pro Hektar, daher im Folgenden kurz „Hektartransfers“

die Klasse 0 dargestellte Hektartransfer von DM –270 mithin auch nur als Abzug von den Transfers für „positive Werte“ zu verstehen.

Die Einbeziehung des Landschaftsplan-Ansatzes in den kommunalen Finanzausgleich und die daraus folgende Umverteilung für jeweils eine Modellgemeinde aus den Gruppen A bis D ist in Abbildung 10 beispielhaft für die Anwendung der *linear* gestuften Tariffom dargestellt. Dabei wird unterschieden zwischen den „reinen“ LPA-Transfersummen, den Verlusten an Transfers aus dem KFA i.e.S., die sich aus der hälftigen Finanzierung des Landschaftsplan-Ansatzes aus der Schlüsselmasse herleiten, und dem resultierenden Nettotransfer für die Einzelgemeinde.

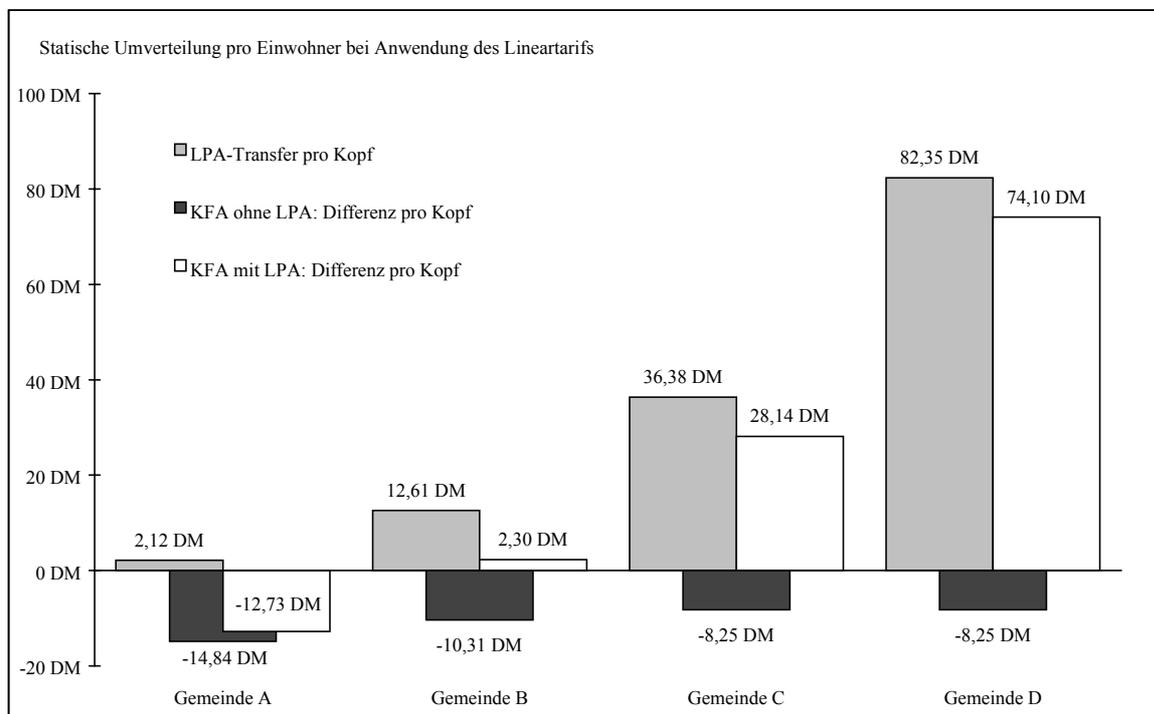


**Abbildung 10:** Landschaftsplan-Ansatz mit Lineararf – Statische Umverteilung pro Einzelgemeinde und Jahr

Die dargestellten absoluten Summen verzerren angesichts der unterschiedlichen Gemeindegrößen etwas die relative Bedeutung der herbeigeführten Umverteilung für die einzelnen Gemeinden. So bedeutet eine Nettomindereinnahme von ca. DM 7,4 Mio. für die Modellgemeinde A eine Senkung der Zuweisungen, die A zusammen vom Land erhält, um 1,43 % (die Gesamteinnahmen inklusive Steuern sinken um 0,59 %). Die geringste relative Veränderung zeigt sich bei den Gemeinden der Gruppe B, hier steigt die Summe der Zuweisungen aus KFA und LPA um 0,8 % gegenüber der Situation ohne Landschaftsplan-Ansatz, die Gesamteinnahmen steigen um 0,14 %. Für die hauptsächlichen „Gewinner“ einer Etablierung des Landschaftsplan-Ansatzes ist die relative Umverteilung größer. Eine Gemeinde der Gruppe C erhält 26,56 % mehr Zuweisungen als im Status quo (Gesamteinnahmen +2,13 %). Für eine Gemeinde der besonders „naturnahen“ Gruppe D steigen die Zuweisungen p.a. insgesamt sogar um 50,02 %, was immerhin noch eine Steigerung der Gesamteinnahmen um 5,67 % bedeutet.

Die unterschiedliche relative Bedeutung der LPA-Transfers zeigt sich auch, wenn die in Abbildung 10 verwendete Summen auf (unveredelte) Einwohnerzahlen heruntergebrochen werden (Abbildung 11). Eine solche Umrechnung ist bei Transfers sinnvoll, die frei verwendbar sind – im Modell sind dies sowohl die

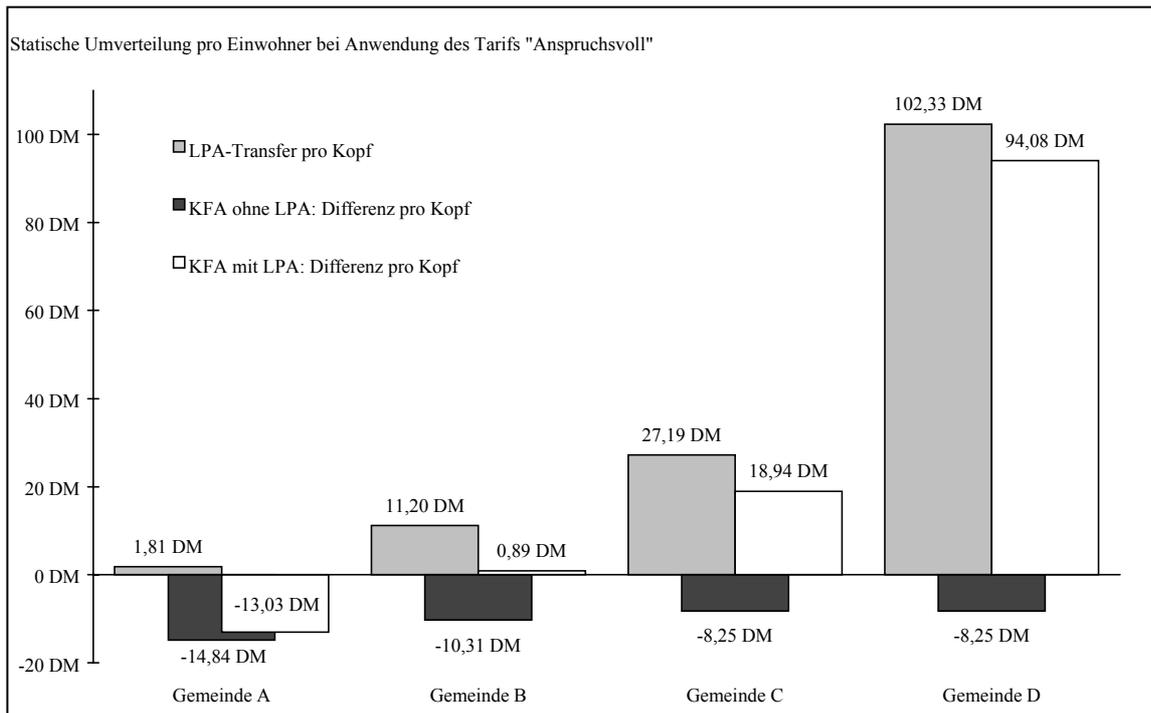
regulären KFA- als auch die LPA-Transfers –, da Einwohnerzahlen hier als die beste, wenn auch grobe, Maßgröße gelten können, auf die sich gewonnene bzw. verlorene finanzielle Spielräume auswirken werden.



**Abbildung 11:** Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Statische Umverteilung pro Einwohner

Hier zeigt sich noch einmal, um wie viel bedeutender die durch den Landschaftsplan-Ansatz herbeigeführte Umverteilung für die naturreichen Gemeindegruppen C und D sind, als für die vergleichsweise naturarmen Gemeinden der Gruppen A und B. Abbildung 11 illustriert darüber hinaus auch die Wirkung der Einwohnerveredelung im Zentralmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs. Die Gemeinden der Gruppen C und D – beide kommen nicht in den Genuss der Einwohnerveredelung – tragen pro Einwohner zur Finanzierung des Landschaftsplan-Ansatzes jeweils DM 8,25 im Jahr bei. Bei den Gemeinden der Gruppen A und B liegt dieser Finanzierungsbeitrag um ihre jeweiligen Veredelungsfaktoren höher.

Um die Abhängigkeit der Redistributionsrechnungen von der Wahl der Tarifform in diesem Zusammenhang zu illustrieren, zeigt Abbildung 12 beispielhaft die statische Umverteilung pro Einwohner bei Anwendung des Tarifs „Anspruchsvoll“.



**Abbildung 12:** Landschaftsplan-Ansatz mit Tarif „Anspruchsvoll“ – Statische Umverteilung pro Einwohner

Die Finanzierungsseite („KFA ohne LPA“) ist hier natürlich mit der Modellierung bei Anwendung des Lineartarifs identisch. Bei den LPA-Transfers kommt es aber zu einer wesentlich anderen Verteilung als beim Lineartarif. So mindert sich der LPA-Transfer pro Einwohner in der Modellgemeinde A zum Beispiel nur DM 0,31, während er in der Gruppe B schon um DM 1,41 und in der Gruppe C sogar um 9,19 DM zurückgeht. Diese Unterschiede erklären sich primär daraus, dass Flächen der Wertklasse 1 mit dem Tarif „Anspruchsvoll“ nicht mehr honoriert werden und Flächen der Klasse 2 nur sehr gering. Gemeinde A hat davon – wegen der Dominanz der Wertklasse 0 – relativ wenig, während die Klassen 1 und 2 bei den Gemeinden der Gruppe B und insbesondere der Gruppe C dominieren (vgl. oben Abbildung 7). Um das markanteste Beispiel der Gruppe C zu illustrieren: Bei Anwendung des gestuften Lineartarifs gehen 53 % der gesamten Transfers aus dem Landschaftsplan-Ansatz allein auf die Honorierung der Flächenwertigkeiten in den Klassen 1 und 2 zurück (= DM 19,22 pro Einwohner). Bei Anwendung des Tarifs „Anspruchsvoll“ geht dieser Anteil auf 15 % zurück (= DM 3,95 pro Einwohner).

Dass mit dem Tarif „Anspruchsvoll“ die Gemeinden der Gruppe D, die einen überproportional großen Anteil hochwertiger Naturflächen aufweisen, gegenüber dem Lineartarif dagegen Mehreinnahmen von DM 19,98 pro Einwohner verbuchen können, ist dabei nur folgerichtig.

#### 4.4.3.3 Dynamische Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes

Für die Bewertung des Landschaftsplan-Ansatzes – auch im Vergleich zum Naturpunkte-Ansatz – sind seine dynamischen Wirkungen wichtiger als seine statischen. In der vorangegangenen Darstellung der *statischen* Wirkungen verschiedener Varianten des Landschaftsplan-Ansatzes im simulierten kommunalen Finanzausgleich wurde deutlich, dass der Landschaftsplan-Ansatz geeignet ist, die statische Allokationsverzerrung aus positiven Externalitäten von Naturgütern und deren Schutz zu mildern oder auch zu behe-

ben (mangels objektiver monetärer Bewertungsmaßstäbe für den Nutzen von Naturgütern ist eine präzisere Festlegung nicht möglich). In der Analyse der *dynamischen* Wirkungen muss nun betrachtet werden, inwiefern der Landschaftsplan-Ansatz darüber hinaus geeignet ist, Anreize zu vermitteln, welche die Gemeinden zur Flächenaufwertung bzw. zur Einschränkung des Naturverbrauchs veranlassen. Nur wenn diese dynamischen Anreize hinreichend stark sind, kann der Landschaftsplan-Ansatz als sinnvolle Ergänzung des naturschutzpolitischen Instrumentariums gelten.

Die Anreizeffekte des Landschaftsplan-Ansatzes werden zunächst über die marginalen Hektartransfers operationalisiert. Mit dieser aus der finanzwissenschaftlichen Steuertheorie entlehnten Analogie zum Grenzsteuersatz wird bemessen, um wie viel die LPA-Einnahmen der Modellgemeinden steigen, wenn sie eine minimale Flächenaufwertung vornehmen. Je niedriger die zusätzlichen Einnahmen aus dem Landschaftsplan-Ansatz für eine Aufwertung ausfallen, desto schwächer ist seine Anreizwirkung einzuschätzen. Als minimale Aufwertung wird dabei jeweils die Aufwertung von *einem* Hektar um *eine* Wertstufe in der sechsstufigen Wertskala betrachtet. Ausgangssituation ist die in Abschnitt 4.4.3.2 dargestellte statische LPA-Implementation.

In Abbildung 13 sind zusammenfassend verschiedene Dimensionen der dynamischen Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes dargestellt. Zunächst werden die marginalen Hektartransfers streng *ceteris paribus* ausgewiesen. Der obere „Block“ zeigt die zusätzlichen Einnahmen, wenn nur eine einzelne Gemeinde einen Hektar um eine Wertstufe aufwertet (die Rechnungen beziehen sich auf die Anwendung des Lineartarifs, daher ist es hier irrelevant, von welcher zu welcher Stufe die Aufwertung erfolgt). Im ganzen Land X wird also annahmegemäß nur ein Hektar pro Modellrechnung aufgewertet.

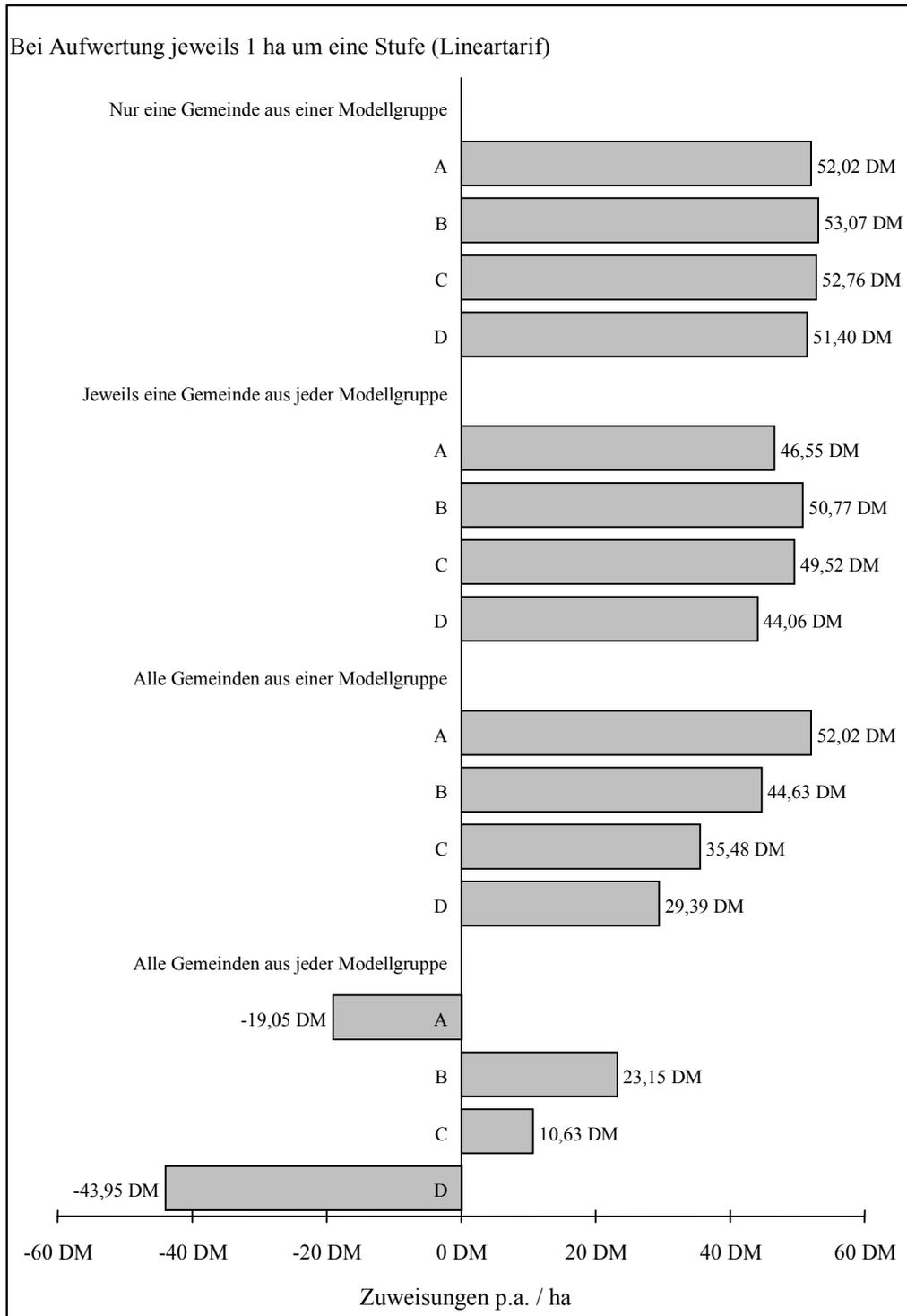


Abbildung 13: Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Dynamische Wirkungen

Die Ergebnisse fallen für alle vier Modellgruppen ähnlich ernüchternd aus. Wird nur ein Hektar im ganzen Land um eine Stufe aufgewertet, erhält die betreffende Gemeinde – je nachdem aus welcher Gemeindeguppe sie stammt – zwischen DM 51,40 und DM 53,07 zusätzlichen LPA-Transfer im Jahr. Ob von einem derart geringen Hinzugewinn eine Anreiz zur Flächenaufwertung ausgehen kann, wird zunächst fragwürdig erscheinen. (Die Feststellung gilt spiegelbildlich auch für die Flächenabwertung, hier kommt es zu Kürzungen der LPA-Zuweisungen um ähnliche Beträge.)

Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man die strenge Ceteris-paribus-Betrachtung aufgibt. Da ein Landschaftsplan-Ansatz nicht eingeführt werden würde, um insgesamt nur die Aufwertung eines einzigen Hektars um eine Stufe zu bewirken, stellen der zweite bis vierte Block in Abbildung 13 abgestuft die marginalen Hektartransfers dar, wenn mehr als ein Hektar um eine Stufe aufgewertet wird.

Im zweiten Block werten simultan vier Gemeinden – eine aus jeder Modellgruppe – einen Hektar um eine Stufe auf. Im dritten Block werten jeweils *alle* Gemeinden aus *einer* Gruppe einen Hektar pro Gemeinde auf, während die Gemeinden der anderen drei Gruppen nichts unternehmen. In beiden Fällen sinken die marginalen Hektartransfers unter das Niveau der strengen Ceteris-paribus-Simulation. Hier wirkt sich die Ausgestaltung der LPA-Zuweisungen als Repartitionstransfer (siehe Abschnitt 4.3.1.2) aus: Je mehr (zusätzliche) Hektarwerte aus einer fixierten Zuweisungsmasse zu honorieren sind, desto geringer fällt der Transfer für die einzelne aufwertende Maßnahme aus.

Dieser Effekt wird im vierten Block von Abbildung 13 am deutlichsten. Hier werten alle vierzig Gemeinden des Modells simultan einen Hektar um eine Stufe auf. Da es in diesem Fall innerhalb der LPA-Zuweisungsmasse nicht mehr zu Umschichtungen zu Lasten „untätiger“ Gemeinden kommen kann, fallen nun die marginalen Hektartransfers zum Teil auch negativ aus. Das heißt zwar nicht, dass die Gemeindegruppen, für die negative Marginaltransfers ausgewiesen werden, finanzielle Anreize zu Naturzerstörung hätten. Wenn die Gemeinden der Gruppen A und D untätig bleiben oder gar aktiv Flächen „abwerten“, während die Gruppen B und C „aufwerten“, steigen bei A und D die marginalen Verluste noch über das dargestellte Niveau hinaus. Dennoch bleibt die paradox anmutende Schlussfolgerung: Je mehr dynamische Anreizwirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes in der Modellierung exogen angenommen werden, desto weniger könnte diese „tatsächlich“ von dem Ansatz selbst, also endogen, bewirkt sein.

Zunächst ist damit festzustellen, dass die Ausgestaltung des Landschaftsplan-Ansatzes als Repartitionstransfer der dynamischen Anreizwirkung sehr schadet. Nun ist dieser gewiss keine *conditio sine qua non*, auch wenn gute Gründe für die Gestaltung des Landschaftsplan-Ansatzes in dieser Transferform sprechen (siehe Abschnitt 4.3.1.2). Wie sähe die dynamische Wirkung aus, wenn der Landschaftsplan-Ansatz als Quotitätstransfer gestaltet würde?

Um dies zu simulieren, müssen zunächst nur die in Abbildung 9 dargestellten Hektartransfers pro Wertstufe als *fixe* Transfers betrachtet werden. Man nimmt implizit an, dass der Landschaftsplan-Ansatzes bei seiner Einführung einmal statisch als Repartitionstransfer durchgerechnet worden wäre und dass die sich daraus für die gewählte Tarifform ergebenden Hektartransfers „eingefroren“ worden wären. 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.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> 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.

Unter diesen Voraussetzungen entspräche der zusätzliche Transfer, der hier für die Aufwertung eines Hektars um eine Wertstufe gewährt werden würde, den oben für den Repartitionstransfer skizzierten Marginaltransfers bei strenger Ceteris-paribus-Betrachtung.<sup>148</sup>

Jetzt, wo es mit dem Quotitätstransfer nicht mehr zur endogenen Minimierung der ohnehin nicht sehr hohen Transfers bei Flächenaufwertung kommen kann, lohnt sich die längerfristige Betrachtung. Denn die Transfers aus dem Landschaftsplan-Ansatz sind *jährliche* Transfers. Für eine einmalige aufwertende Maßnahme steigt der entsprechende Flächentransfer auf Dauer (vorausgesetzt, der höhere Flächenwert bleibt dauerhaft bestehen).

<b>Nettobarwerte der Transferänderung</b>				
mit Kalkulationszinssatz (real): 3%				
Dynamische Wirkung: Es wird 1 ha von Stufe 0 auf Stufe 1 aufgewertet				
<b>Tarifform:</b>	<b>Linear</b>	<b>Quadratisch</b>	<b>"Anspruchsvoll"</b>	<b>mit Sanktion</b>
Änderung LPA p.a.	53,84 DM	17,03 DM	0,00 DM	269,90 DM
davon: NBW 30 Jahre	1.055,30 DM	333,83 DM	0,00 DM	5.290,08 DM
davon: NBW 40 Jahre	1.244,51 DM	393,69 DM	0,00 DM	6.238,59 DM
davon: NBW 50 Jahre	1.385,31 DM	438,23 DM	0,00 DM	6.944,37 DM
Dynamische Wirkung: Es wird 1 ha von Stufe 4 auf Stufe 5 aufgewertet				
<b>Tarifform:</b>	<b>Linear</b>	<b>Quadratisch</b>	<b>"Anspruchsvoll"</b>	<b>mit Sanktion</b>
Änderung LPA p.a.	53,84 DM	153,29 DM	273,37 DM	134,95 DM
davon: NBW 30 Jahre	1.055,30 DM	3.004,51 DM	5.358,15 DM	2.645,04 DM
davon: NBW 40 Jahre	1.244,51 DM	3.543,21 DM	6.318,85 DM	3.119,29 DM
davon: NBW 50 Jahre	1.385,31 DM	3.944,06 DM	7.033,71 DM	3.472,18 DM

**Tabelle 25:** Landschaftsplan-Ansatz – Barwerte zusätzlicher (Quotitäts-) Transfers bei Flächenaufwertung

Um die finanzielle Anreizwirkung einschätzen zu können, die ein Strom zukünftiger Einnahmen in der Gegenwart ausmacht, werden die Nettobarwerte (= Gegenwartswerte) der zusätzlichen Transfers bei Aufwertung eines Hektars um eine Wertstufe für die verschiedenen beispielhaften Tariftypen ermittelt (Tabelle 25). Da nur der lineare Tarif gleichmäßig gestuft ist, werden zudem zwei aufwertende Maßnahmen unterscheiden: Eine Maßnahme am unteren Ende der Skala (1 ha wird von Stufe 0 auf Stufe 1 aufgewertet) und eine Maßnahme am oberen Ende der Skala (1 ha wird von Stufe 4 auf Stufe 5 aufgewertet). Als *realer* Kalkulationszinssatz, mit dem die zukünftigen Zahlungen auf Gegenwartswerte abgezinst werden, werden 3 % gewählt.<sup>149</sup>

Dargestellt sind die Nettobarwerte für Kalkulationszeiträume von 30, 40 und 50 Jahren. Diese Zeiträume erscheinen kurz, wenn man von dem üblichen Diktum ausgeht, der Staat lebe „ewig“. Selbst wenn man diese Annahme analog auch auf Gemeinden anwenden muss, wäre es doch kaum angemessen, einen „ewigen“ Planungshorizont für kommunale Entscheidungen innerhalb des Landschaftsplan-Ansatzes zu unterstellen. Selbst wenn ein solches Zuweisungsinstrument auf ex ante unbegrenzte Dauer eingeführt

<sup>148</sup> In den Modellrechnungen sind die Transferhöhen nicht exakt gleich, was einerseits auf Rundungsfehler und andererseits darauf zurückzuführen ist, dass als marginale Veränderung (siehe Abbildung 13) ein ganzer Hektar – und nicht eine unendlich kleine Flächeneinheit – um eine Wertstufe aufgewertet wurde.

<sup>149</sup> 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 2,5 % bis 3,0 % an, so erscheint die Wahl eines *realen* Kalkulationszinssatzes von 3 % als recht wirklichkeitsnah.

wird, wird doch die Annahme seiner andauernden Fortexistenz mit Ausdehnung des Planungshorizonts zunehmend unsicher. Und auch bei sicheren Erwartungen bezüglich des Bestandes des Zuweisungsinstrumentes werden nur die wenigsten Kommunen Entscheidungen über die *finanzielle* Vorteilhaftigkeit einer aufwertenden Naturschutzmaßnahme treffen, ohne den Planungszeitraum zu begrenzen. In dieser Perspektive dürften die gewählten Zeiträume eher recht lang sein. Dies gilt umso mehr, wenn man sie aus polit-ökonomischer Perspektive betrachtet und die (Wieder-) Wahlzyklen kommunalpolitischer Entscheidungsträger berücksichtigt.

Wie sind die Ergebnisse zu werten? Insgesamt bleiben die finanziellen Anreize des modifizierten Landschaftsplan-Ansatzes auch in der langfristigen Betrachtung vermutlich schwach. In der 30-Jahres-Perspektive liegen die Gegenwartswerte der zusätzlichen Transfers für die Aufwertung eines Hektars bestenfalls bei rund DM 5.300, im „Mittelfeld“ – dem Lineartarif – nur etwas über DM 1.000. Ob von solchen Summen tatsächlich Anreize zur Flächenaufwertung ausgehen können, hängt natürlich auch von den direkten Kosten und / oder Opportunitätskosten einer aufwertenden Maßnahme ab. Sind diese sehr gering, könnten selbst die kleinen prospektiven LPA-Zuwächse noch eine schwache Anreizwirkung ausüben. Im Regelfall dürfte dies aber nicht zutreffen.

Spätestens bei höheren Opportunitätskosten kann der Landschaftsplan-Ansatz auch mit den „schärfsten“ Tarifförmern keine wirksamen dynamischen Anreize zum Naturerhalt mehr durchsetzen. Dies lässt sich an einer einfachen Beispielsrechnung illustrieren, die auf die Basisparameter des Modells zurückgreift. Angenommen, ein Hektar Weideland in Ortsnähe wird als mögliches Neubaugebiet für Einfamilienhäuser ins Auge gefasst. Das Weideland werde im Landschaftsplan-Ansatz mit der Wertstufe 2 honoriert, eine Bebauung hätte eine Herabsetzung in die Stufe 0 zur Folge. Bei Anwendung des Lineartarifs würde der jährliche LPA-Transfer damit um knapp DM 108 sinken, die Anwendung des Tarifs mit Versiegelungs-sanktion würde die Senkung *positiver* LPA-Transfers um rund DM 405 p.a. nach sich ziehen.

Was stünde dem gegenüber? 10.000 qm Bodenfläche können bei den heute üblichen Grundstücksgrößen und bei Berücksichtigung der notwendigen Verkehrswege mit rund 20 Einfamilienhäusern bebaut werden. Angenommen, in diese 20 Häusern würden 60 Personen einziehen. In unserem Modellland X haben die Gemeinden eine durchschnittliche Steuerkraft von DM 1.250 p.a. pro Einwohner, hinzu kommen durchschnittlich DM 438,50 Zuweisungen<sup>150</sup> aus der KFA-Schlüsselmasse (siehe oben Tabelle 24). Für Einwohner, die innerhalb derselben Gemeinde in das Neubaugebiet ziehen, könnte die Gemeinde zwar keine zusätzlichen Gemeinschaftsteueranteile oder KFA-Zuweisungen verbuchen. Wegen der zusätzlichen Bebauung würde die Fläche nach Grundsteuer B und nicht mehr nach Grundsteuer A besteuert, womit sich das Grundsteueraufkommen durchschnittlich um das 23-Fache erhöht – von DM 8 auf DM 190, also um DM 182 pro Einwohner.<sup>151</sup> Dies sind allerdings *Bruttowerte*. Der kommunale Finanzausgleich lässt davon jeweils nur eine Teil übrig. Wie viel, zeigt Tabelle 26 für sechs beispielhafte Szenarien. (Die Rechnungen beziehen sich auch in den größeren Gemeindegruppenklassen B bis D auf jeweils nur

---

<sup>150</sup> Die KFA-Schlüsselzuweisungen von ursprünglich DM 450 pro Einwohner sind um die 2,5 % gekürzt, die aus der Schlüsselmasse als kommunaler Anteil zur Finanzierung des Landschaftsplan-Ansatzes entnommen wurden. Wäre das obige Beispiel nicht auch so schon eindeutig genug, könnte zudem ergänzend nach Modellgemeinden und des auf sie anzuwendenden Veredelungsfaktors differenziert werden.

<sup>151</sup> Genutzt wurde hier das in Tabelle 20 ausgewiesene Grundsteueraufkommen der Gemeinden pro Kopf im Durchschnitt der Flächenländer.

eine beteiligte Gemeinde. In den dargestellten Einnahmedifferenzen nach KFA sind die LPA-Mindereinnahmen aus der zugehörigen Bebauung von 1 ha noch nicht berücksichtigt.)

Umzugsszenarien	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
<b>(i)</b> Zuzüge (Einw.)	60			
Fortzüge (Einw.)		-20	-20	-20
Differenz Einnahmen nach KFA (DM)	+ 89.083 DM	- 37.659 DM	- 27.104 DM	- 24.320 DM
<b>(ii)</b> Zuzüge (Einw.)				60
Fortzüge (Einw.)	-20	-20	-20	
Differenz Einnahmen nach KFA (DM)	- 26.476 DM	- 19.455 DM	- 17.040 DM	+ 62.971 DM
<b>(iii)</b> Zuzüge (Einw.)	60			
Fortzüge (Einw.)	-30	-10	-10	-10
Differenz Einnahmen nach KFA (DM)	+ 47.851 DM	- 17.685 DM	- 12.919 DM	- 11.788 DM
<b>(iv)</b> Zuzüge (Einw.)				60
Fortzüge (Einw.)	-10	-10	-10	-30
Differenz Einnahmen nach KFA (DM)	- 11.294 DM	- 8.582 DM	- 7.887 DM	+ 33.223 DM
<b>(v)</b> Zuzüge (Einw.)	60			
Fortzüge (Einw.)	-60			
Differenz Einnahmen nach KFA (DM)	+ 6.618 DM	+ 2.291 DM	+ 1.266 DM	+ 745 DM
<b>(vi)</b> Zuzüge (Einw.)				60
Fortzüge (Einw.)				-60
Differenz Einnahmen nach KFA (DM)	+ 3.888 DM	+ 2.291 DM	+ 1.266 DM	+ 3.475 DM

**Tabelle 26:** Besiedelung von 1 ha Neubaugebiet – Einnahmenszenarien

Wie die Umzugs- und Einnahmenszenarien (v) und (vi) illustrieren, bewirken allein die zusätzlichen Grundsteuereinnahmen aus dem Neubaugebiet schon jährliche Mehreinnahmen nach KFA für die betroffene Gemeinde, mit denen keine Ausgestaltung des Landschaftsplan-Ansatzes konkurrieren kann. Werden zudem zusätzliche Einwohner aus anderen Gemeinden „abgeworben“ (Szenarien (i) bis (iv)), steigt der Netto-Gewinn aus Besiedelung noch sehr viel deutlicher.

#### 4.4.3.4 Zwischenfazit zum Landschaftsplan-Ansatz

Wie gezeigt wurde, kann mit dem Landschaftsplan-Ansatz ein Zuweisungssystem geschaffen werden, das die für den kommunalen Natur- und Landschaftsschutz konstatierte *statische* Allokationsverzerrung mildern kann. Die Simulation der statischen Umverteilungswirkungen hat vor allem anschaulich gemacht, dass eine solche Allokationsverbesserung im verwendeten Modellland „X“ insofern konfliktarm herbeigeführt werden könnte, als die finanziellen Spielräume der „naturfernen“, städtisch geprägten Modellgemeinden nur wenig eingeschränkt werden, während die finanziellen Spielräume der „naturnahen“, ländlichen Gemeinden deutlich wachsen. Als Beispiel sei hier nur auf den Landschaftsplan-Ansatz mit Linear-tarif rückverwiesen: Durch die LPA-Implementation sinken in der großstädtischen Modellgemeinde A die Gesamteinnahmen im Jahr um knapp 0,6 %. Dagegen steigen die Gesamteinnahmen der Modellgemeinden D, die Gemeindegruppe mit der besten Naturlausstattung in der Simulation, durch die LPA-Einführung um rund 5,7 % p.a.

Die *dynamischen* Allokationswirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes können allerdings nur als sehr schwach bezeichnet werden. Auch in der Ausgestaltung als Quotitätstransfer und mit einem anspruchsvollen Tariftyp dürften die latenten Anreize zur Erhaltung und Verbesserung der örtlichen Naturlandschaft nur in wenigen Fällen hinreichend sein, um wirksamen Einfluss auf kommunale Entscheidungen zu nehmen.

Die Ursache für die schlechte Anreizwirkung des Landschaftsplan-Ansatzes ist darin zu sehen, dass ein so großer Teil der Zuweisungsmasse für die Honorierung der Flächenwertigkeiten im Status quo aufgewendet werden muss, dass für die zusätzlichen Transfers bei aufwertenden Maßnahmen sehr wenig „übrig“ bleibt. M.a.W. je besser der Naturzustand im Ausgangsstadium ist, desto geringer sind die Hektartransfers für eine Stufe der sechs Wertklassen.

Die dynamischen Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes werden in einem Land mit sehr viel geringwertiger Naturlandschaft tendenziell besser aussehen. Eine dahingehend durchgeführte Sensitivitätsanalyse zeigt aber schnell, dass die Anreizwirkungen damit noch lange nicht als „gut“ gekennzeichnet werden können. In den Gemeindegruppen A bis D des Modelllandes X wurden die Flächenanteile (siehe Abbildung 7) der höherwertigen Klassen 2 bis 5 jeweils halbiert, die „gewonnenen“ Flächen wurden der Klasse 1 zugeordnet.<sup>152</sup> In einem solchen Modell mit verhältnismäßig schlechter Naturlandschaft liegt der marginale Hektartransfer für die Verbesserung um eine Wertstufe bei Anwendung des Lineartarifs bei DM 75,14, also knapp 40 % über dem entsprechenden Marginaltransfer im Ausgangsmodell. Wie die dargestellten Rechenbeispiele und Nettobarwerte für die Marginaltransfers zeigen, wird auch eine Erhöhung in diesem Ausmaß kaum zu merklichen Verbesserungen der Anreizwirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes führen.<sup>153</sup>

Der theoretisch überzeugende Ansatz, statische und dynamische Allokationsdefizite im Naturschutz mit dem Landschaftsplan-Ansatz als ein kohärentes, bruchloses Zuweisungssystem zu beheben, ist wegen der in praxi zu schwachen Anreizwirkungen für verstärkte Naturschutzmaßnahmen bzw. gegen den Naturverbrauch nicht empfehlenswert.

Ein Zuweisungssystem, das die kommunalen Naturschutzleistungen in dynamischer Sicht besser honoriert, muss sich mithin verstärkt auf *Maßnahmen* konzentrieren, die die Kommunen zu diesem Zweck ergreifen und die Frage der statischen Allokationsverzerrung bei Naturgütern in den Hintergrund stellen.

Im Rahmen der Grundstrukturen des Landschaftsplan-Ansatzes läge eine tarifseitige „Splittung“ von statischer und dynamischer Honorierung nahe. Das hieße, ein geringerer Teil der LPA-Zuweisungsmasse würde für die Honorierung der Werte im Status quo aufgewendet, ein entsprechend höherer für die Honorierung von aufwertenden Maßnahmen. Die finanziellen Anreizeffekte eines derartigen „Rest-Land-

---

<sup>152</sup> Der Klasse 0 – Siedlungs- und Verkehrsflächen – wurden in dieser Sensitivitätsanalyse keine zusätzlichen Flächenanteile zugeordnet, da diese Flächenart *unzweideutig* durch die Katasterflächen der Vorbildgemeinden vorgegeben sind (siehe Tabelle 23).

<sup>153</sup> Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse für andere Tariftypen vermitteln ein hiervon z. T. abweichendes Bild. Der höchstmögliche Marginaltransfer wird bei Verwendung des Tariftyps „Anspruchsvoll“ für eine Aufwertung von der zweitbesten Wertstufe 4 zur besten Wertstufe 5 realisiert; der marginale Hektartransfer liegt hier bei rund DM 547 p.a., was einem 30-Jahres-Nettobarwert von ca. DM 10.700 entspricht. Einer solchen Transferhöhe könnte die realistische Chance auf eine echte Lenkungswirkung gewiss nicht abgesprochen werden. Dabei ist allerdings anzumerken, dass der Tarif „Anspruchsvoll“ eine ausgeprägte Wertentscheidung zugunsten höchstwertiger Flächen impliziert – eine Entscheidung die gerade bei der sehr schlechten *durchschnittlichen* Naturlandschaft, die in der Sensitivitätsanalyse angenommen wird, wenig plausibel wäre.

schaftsplan-Ansatzes“ würden dann parallel zu den wachsenden Netto-Hektartransfers für aufwertende Maßnahmen steigen.

Die Anreizeffekte könnten zusätzlich gesteigert werden, wenn ein in der Bildung des Gesamtindikators für den naturschutzfachlichen Wert einer bestimmten Fläche liegendes Problem für die Anreizwirkung gemildert würde: Wie oben dargestellt, steigt mit der Einbeziehung einer wachsenden Zahl von Schutzgütern auch die Zahl der faktischen Wertstufen des *Gesamtindikators* (siehe Abschnitt 4.4.3.1). Daraus kann ein – in den Modellsimulationen nicht abbildbares – Problem für die Anreizwirkung insofern entstehen, als im „normalen“ Landschaftsplan-Ansatz der zusätzliche Transfer für die Aufwertung um eine Stufe des *Gesamtindikators* nur gewährt werden würde, wenn die aufwertende Maßnahme auch alle *Teilindikatoren* um jeweils eine Stufe heraufgesetzt hätte.<sup>154</sup> Je mehr Dimensionen des Schutzgutes im Landschaftsplan-Ansatz berücksichtigt werden, desto schwieriger wird es mithin, zu einer „nennenswerten“ Aufbesserung im Gesamtindikator zu kommen. Wenn nun aber ohnehin statische und dynamische Komponenten des Landschaftsplan-Ansatzes getrennt behandelt werden, kann auch hier eine zusätzliche Splittung zur Verbesserung der Anreizwirkung beitragen. So kann zum Beispiel festgelegt werden, dass der zusätzliche Tarif für die Aufwertung um eine Stufe des Gesamtindikators schon gewährt wird, wenn die betreffende Maßnahme in z.B. zwei von insgesamt vier Teilindikatoren eine Aufwertung um eine Stufe bewirkt hat.

Derartige Maßnahmen zu Verbesserung der dynamischen Qualitäten des Landschaftsplan-Ansatzes würden allerdings erhebliche Probleme im Gesamtsystem nach sich ziehen, die hier nur anhand eines Fragenkataloges skizziert seien:

- Im Landschaftsplan-Ansatz werden dauerhafte Transfers gewährt. Sollen die gegenüber dem Originalmodell gesteigerten Transfers für aufwertende Maßnahmen auch auf Dauer gewährt werden? Wenn nein, wann sollen sie auf „Normalmaß“ reduziert werden?
- Wie ist die transferseitige Ungleichbehandlung zwischen Flächen, die *vor* Einführung des Landschaftsplan-Ansatzes aufgewertet wurden, und solchen, die *nach* dessen Einführung auf die gleiche Stufe aufgewertet wurden, zu rechtfertigen und zu kommunizieren, ohne dass die Akzeptanz des Instruments darunter leidet?
- Sollen Maßnahmen, die den naturschutzfachlichen Wert von Flächen herabsetzen, mit einem erhöhten Transferentzug sanktioniert werden, der der „Dynamisierung“ entspräche? Oder soll es in diesen Fällen nur zu einer Senkung der „statischen“ Transfers kommen?
- Wäre ein – ggf. zweifach – gesplittetes Zuweisungssystem für die Gemeinden noch überschau- und handhabbar? Bei hohen Transaktions- und „Frustrationskosten“ dürfte die Anreizwirkung schwächer werden, als dies angesichts der potenziellen Finanztransfers zu erwarten wäre.

Insgesamt bestehen erhebliche Zweifel, ob mit zusätzlichen Komplizierungen wider das „saubere“ Ursprungskonzept dessen grundsätzliche Defizite in einer Weise behoben werden könnten, die den Landschaftsplan-Ansatz insgesamt zu einem funktionsfähigen Zuweisungssystem machen, das auch hinreichende positive Anreize für Erhalt und Verbesserung der natürlichen Umwelt durch die Kommunen setzt.

---

<sup>154</sup> Bzw. wenn die Summe der aufwertenden Maßnahmen in den *Teilindikatoren* einer Stufe des *Gesamtindikators* entspräche.

Stattdessen sei in den folgenden Abschnitten das Zuweisungssystem näher untersucht, das konkret auf die Lösung dieser Probleme zugeschnitten ist: Der Naturpunkte-Ansatz zur ausschließlichen Honorierung naturschutzfachlicher Maßnahmen ohne Berücksichtigung der statischen Allokationsdefizite.

#### 4.4.4 Modell II: Der Naturpunkte-Ansatz in der Simulation

##### 4.4.4.1 Ausgangsgrößen

Die grundlegenden Charakteristika des Naturpunkte-Ansatzes sind in Abschnitt 4.3.2 dargestellt. In der Simulation wird auf das bekannte Modellland X und dessen naturschutzfachliche und fiskalische Modellparameter zurückgegriffen (Abschnitte 4.4.1 und 4.4.2). Um die Modellrechnungen zu ermöglichen, müssen einige zusätzliche Annahmen getroffen werden.

Wie oben (4.3.2.3) 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 fünf verschiedene Maßnahmen a bis e betrachtet, die als beispielhafte Repräsentanten einer – in der Realität längeren – Liste dienen sollen.

Für die einzelnen Maßnahmen werden je nach Gemeindegruppe unterschiedlich viele Naturpunkte pro Einheit – hier wiederum Hektar zur besseren Vergleichbarkeit mit dem Landschaftsplan-Ansatz<sup>155</sup> – angesetzt (siehe Tabelle 27). Als höchstmöglicher Naturpunktwert pro Hektar werden im Modell 5 Naturpunkte gewählt, wobei die Spanne zwischen minimalem Naturpunktwert (immer Null, wenn auf Elemente negativer Sanktionierung verzichtet wird) und maximalen Naturpunktwert in der Praxis natürlich vom maßnahmenbezogenen Differenzierungsbedürfnis und der dahinter stehenden „Wertentscheidung“ abhängen wird.<sup>156</sup>

Damit wird auch automatisch festgelegt, welchen homogenen Naturräumen (Gemeindegruppen) durch den Naturpunkte-Ansatz größere Möglichkeiten eingeräumt werden, d.h. wie die naturschutzseitigen Bedarfe und Entwicklungsmöglichkeiten zwischen den Naturräumen aufgeteilt werden. Grundsätzlich wäre es ebenfalls möglich, hier eine Gleichordnung zwischen den verschiedenen Naturräumen herzustellen,

---

<sup>155</sup> Im Gegensatz zum Landschaftsplan-Ansatz, dem der Flächenbezug inhärent ist, dient die Wahl eines flächenbezogenen Messparameters in der Simulation des Naturpunkte-Ansatzes der Vereinfachung. Der Ansatz ist offen für alle Arten naturschutzfachlicher Maßnahmen, bei denen die lokale Ebene aufgrund von Fühlungs- und sonstigen Dezentralitätsvorteilen als geeignete Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungsebene gelten kann. Nicht für alle Maßnahmen dieser Art ist die Fläche die beste Maßgröße, vielfach werden auch Stückzahlen, laufende Meter o. ä. als Maß genutzt werden müssen.

<sup>156</sup> Die in Tabelle 27 dargestellten Naturpunkte pro Maßnahme sind zu illustrativen Zwecken gewählte und in dieser Hinsicht „willkürliche“ Werte. Zudem ist es eine reine Äußerlichkeit, dass die Spanne 0 bis 5 Naturpunkten der für die Modellierung des Landschaftsplan-Ansatz genutzten Skala der Wertklassen von 0 bis 5 gleicht. Sachlich besteht ein großer Unterschied: Eine mit 5 Naturpunkten bewertete Maßnahme bildet in den Modellrechnungen zwar den „Platzhalter“ für die relativ höchstgeschätzte Einzelmaßnahme. Sie soll aber nicht die Maßnahme abbilden, die nötig wäre, um eine Fläche der LPA-Wertklasse 0 (Siedlungs-/ Verkehrsfläche) in eine der LPA-Wertklasse 5 (höchster Naturschutzwert) umzugestalten. Hierzu wäre – wenn es überhaupt möglich ist – ein umfangreiches, langfristig angelegtes Maßnahmenbündel nötig, das im Naturpunkte-Ansatz über die Jahre hinweg mit 20 oder mehr Naturpunkten honoriert werden würde. Der Naturpunkte-Ansatz ist von vornherein so angelegt, dass mit ihm auch – im Vergleich – „kleinere“ Maßnahmen honoriert werden können.

indem die „Durchschnittsmaßnahme“ in jedem Naturraum gleich bewertet wird. Dies hätte zur Folge, dass sich alle Gemeinden in den verschiedenen Naturräumen den gleichen durchschnittlichen Ex-ante-Anreizen aus dem Naturpunkte-Ansatz gegenüber sähen.

Dieser Weg wurde in den Modellierungen nicht besprochen. Hier wird angenommen, dass die Bestimmung der Punktwerte ausschließlich nach naturschutzfachlichen Kriterien erfolgt.<sup>157</sup> Im Ergebnis sehen sich also die verschiedenen Gemeindegruppen in der Modellierung Durchschnittsnaturpunkten zwischen 2,6 und 3,6 pro Hektar gegenüber (letzte Zeile in Tabelle 27).<sup>158</sup> Aus der naturräumlich differenzierten Anfangsbewertung der Maßnahmen folgt auch, dass die Maßnahmen untereinander im Durchschnitt unterschiedlich bewertet werden (letzte Spalte in Tabelle 27, gewichtet nach Maßgabe der Freiflächenanteile der Gemeindegruppen an den Gesamtfreiflächen im Land).<sup>159</sup>

	Maßnahmen-Wertigkeit (Punktwerte pro ha)				Land X (Durchschnitt)
	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	
Maßnahme a	0	3	5	2	3,4
Maßnahme b	2	2	3	4	3,1
Maßnahme c	3	4	4	1	2,9
Maßnahme d	3	4	4	5	4,3
Maßnahme e	5	4	2	2	2,5
Durchschnitt	2,6	3,4	3,6	2,8	3,2

**Tabelle 27:** Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmenwertigkeit pro Hektar

Um der Vergleichbarkeit willen wird die Zuweisungsmasse für den Naturpunkte-Ansatz in der gleichen Größe angesetzt, wie in der Simulation des Landschaftsplan-Ansatzes, d.h. DM 36,27 Millionen im Jahr, was 5 % der KFA-Schlüsselmasse und 1,32 % der verfügbaren Gesamteinnahmen aller Gemeinden vor Einführung des Ansatzes entspricht. Die Finanzierung erfolge ebenfalls zu 50 % zu Lasten der KFA-Schlüsselmasse und zu 50 % separat aus dem Landeshaushalt.

Die Zuweisungsmasse beträgt allerdings nur dann *genau* DM 36,27 Mio. p. a, wenn der Naturpunkte-Ansatz als Repartitionstransfer ausgestaltet wird. In der Modellierung dieses Ansatzes ist es jedoch möglich, fünf verschiedene Transfertypen – jeweils Varianten von Repartitions- und Quotitätstransfer – zu simulieren. Beim Quotitätstransfer und z.T. bei verschiedenen Ausgestaltungen des Repartitionstransfers wird die Zuweisungsmasse nicht exakt aufgebraucht. Positive und negative Abweichungen von der „ur-

<sup>157</sup> Bei einem solchen Bestimmungsverfahren wäre es allenfalls zufällig möglich (und damit sehr unwahrscheinlich), dass sich die Gemeinden der unterschiedlichen Naturräume im Ergebnis den gleichen durchschnittlichen Naturpunkten pro Hektar und damit den gleichen Ex-ante-Anreizen gegenüber sähen.

<sup>158</sup> 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 interpretiert werden, dass hier zwar ein hoher latenter Bedarf, aber nur vergleichsweise geringe Entwicklungsmöglichkeiten gesehen werden.

<sup>159</sup> Die Unterschiedlichen Wertigkeiten *einer* bestimmten Maßnahme in *unterschiedlichen* Naturräumen sind in Tabelle 27 um der Klarheit des Modells willen überpointiert. In der Praxis dürften nur wenige Maßnahmen, wie z. B. Maßnahme a, in einem Naturraum völlig nutzlos und in einem anderen die beste aller Möglichkeiten sein.

sprünglichen“ Zuweisungsmasse können wie die Basisfinanzierung aufgeteilt werden: 50 % KFA-Schlüsselmasse, 50 % Landeshaushalt. Es kann aber auch die oben für den Landschaftsplan-Ansatz mit Quotitätstransfer simulierte Variante gewählt werden (Abschnitt 4.4.3.3): Zur Anreizstabilisierung trägt das Land die Zuweisungen, die über die ursprünglich festgelegte NPA-Masse hinausgehen, gänzlich. Wird die Zuweisungsmasse nicht voll benötigt, kommen Einsparungen ebenfalls dem Lande voll zugute.

Die betrachteten Transfertypen sind:

- *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.
- *„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 schon 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.

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 passender Stelle pointiert dargestellt.

#### **4.4.4.2 Wirkungen des Naturpunkte-Ansatzes**

Im Gegensatz zum Landschaftsplan-Ansatz gibt es im Naturpunkte-Ansatz keine „Anfangsverteilung“ der Transfers aus dem Zuweisungssystem und in diesen Sinne auch keine statischen Wirkungen. Es kommt im Naturpunkte-Ansatz nur zu Transfers, wenn er insofern Wirkung zeigt, als naturschutzseitige Maßnahmen von den Gemeinden durchgeführt und durch Zuweisungen honoriert werden.

In welchem *Ausmaß* die Gemeinden Maßnahmen durchführen würden, die durch Zuweisungen aus dem NP-Ansatz honoriert werden würden, hängt selbstredend entscheidend von den Anreizen ab, die dieser hierzu setzt. Diese wiederum werden wesentlich beeinflusst durch den Transfer, den eine Gemeinde pro Naturpunkt erwartet. Bei einer vorgegebener Gesamtmasse von DM 36,27 Mio. bestimmen sich Höhe der Punkttransfers und Inanspruchnahme simultan.<sup>160</sup> Da ein solches Vorgehen hier nicht möglich ist, sei als Basisszenario zunächst angenommen, dass jede Gemeinde jedes Jahr auf knapp 0,5 % ihrer Freiflächen Maßnahmen durchführt, die im Naturpunkte-Ansatz honoriert werden.<sup>161</sup> Später werden die möglichen Punkttransfers (und davon abhängigen Anreize) betrachtet, wenn sehr viel optimistischere Wirkungshypothese aufgestellt werden.

Zudem wird – zunächst – angenommen, dass eine Gemeinde dabei jeweils die Maßnahmen auszuwählen sucht, die in ihrem homogenen Naturraum die relativ höchste Honorierung erhalten. Wären die Gemeinden dabei in der Disposition völlig frei, würden sie alle Anstrengungen allein auf diejenige(n) Maßnahme(n) richten, die den in ihrer Gruppe höchsten Naturpunktwert darstellen. Eine Gemeinde der Gruppe C würde zum Beispiel ausschließlich Maßnahmen der Kategorie a durchführen, da nur diese mit 5 Naturpunkten pro Hektar bewertet wird (vgl. Tabelle 27).

	Umfang der 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

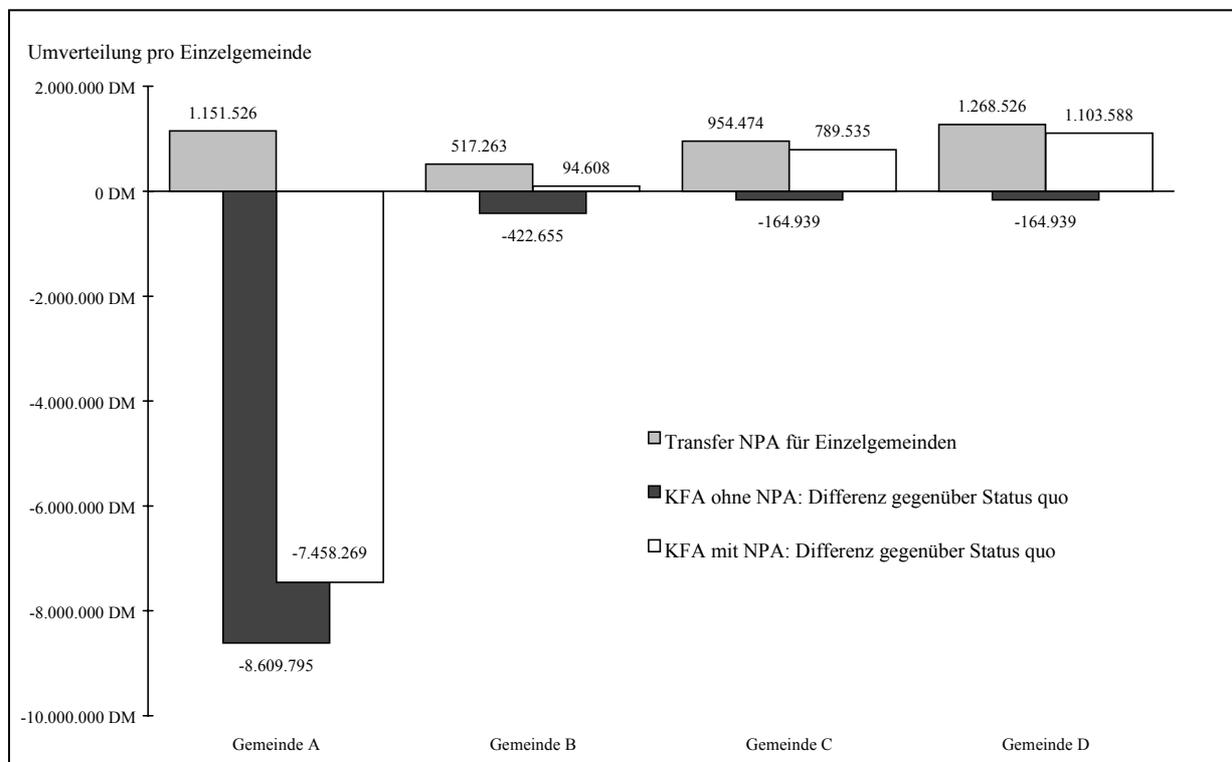
**Tabelle 28:** Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen gemäß gesetzter Prioritäten

Auch wenn der Ansatz zweifellos einen Anreiz zu einem derartigen NP-maximierenden Verhalten setzt, wird dieses hier nicht in „Reinform“ simuliert, da es in praxi schwer umsetzbar und damit wenig realistisch scheint. Innerhalb einer Gemeinde wird ein bestimmter Maßnahmentyp immer nur auf einem begrenzten Anteil der (unbesiedelten) Flächen sinnvoll und umsetzbar sein. Es wäre kaum realistisch anzunehmen, dass die Flächen, auf denen eine bestimmte Maßnahme umgesetzt werden kann, zur freien Disposition der Gemeinden stehen. Werden Faktoren wie Nutzungspräferenzen (der Flächeneigentümer) und Nutzungskonkurrenzen berücksichtigt und die sich daraus ergebenden Limitationen des für Naturschutzmaßnahmen in einem bestimmten Jahr zugreifbaren „Flächenpools“, ist die modellierte „gemischte“ Ma-

<sup>160</sup> Wie dargestellt, trifft diese Aussage präzise nur auf den Naturpunkte-Ansatz in Ausgestaltung als *reiner Repartitionstransfer* zu. In Modellrechnungen jedoch, die noch nicht auf eine empirischen Wirkungsvorausschätzung basieren können, ist sie auf alle wählbaren Transferformen anwendbar.

<sup>161</sup> Genau genommen, werden im Basisszenario Maßnahmen auf jeweils 0,47 % der Freiflächen simuliert. Dieser „krumme“ Wert wurde gewählt, um zunächst anschaulich mit *ganzen* Naturpunkten rechnen zu können.

ximierung erfolversprechender und auch realistischer. Es wird also unterstellt, dass sich die Gemeinden zwar auf diejenigen Maßnahmen konzentrieren, die in der Punktwertung relativ priorisiert sind, aber nicht ausschließlich solche Maßnahmen durchführen können, die mit dem jeweils allerhöchsten NP-Wert ange-  
 setzt sind. Tabelle 28 stellt das hierfür gewählte Maßnahmenzenario dar.



**Abbildung 14:** Naturpunkte-Ansatz als reiner Repartitionstransfer – Umverteilung pro Einzelgemeinde

In Abbildung 14 ist zunächst für den Naturpunkte-Ansatz das vom Landschaftsplan-Ansatz bekannte Umverteilungsschema (vgl. Abbildung 10) pro Einzelgemeinde dargestellt. Die Einbeziehung des Naturpunkte-Ansatzes in den kommunalen Finanzausgleich und die daraus folgende Umverteilung für jeweils *eine* Modellgemeinde aus den Gruppen A bis D ist hier für die Nutzung des reinen Repartitionstransfers dargestellt. Der Repartitionstransfer wurde hier gewählt, weil mit ihm die ex ante bestimmte NPA-Zuweisungsmasse genau aufgebraucht wird. So fällt der Vergleich zu den Umverteilungsrechnungen des Landschaftsplan-Ansatzes leichter. In Abbildung 14 wird unterschieden zwischen den „reinen“ NPA-Transfersummen, den Verlusten an Transfers aus dem KFA i.e.S., die sich aus der hälftigen Finanzierung des Naturpunkte-Ansatzes aus der Schlüsselmasse herleiten (diese Verluste sind identisch mit denen beim Landschaftsplan-Ansatz, da die Finanzierungsseite hier wie dort gleich simuliert wird), und dem resultierenden Nettotransfer für die Einzelgemeinde.

Wiederum lohnt ein Blick auf die *relative* Bedeutung der herbeigeführten Umverteilung für die einzelnen Gemeinden. Strukturell ähnelt das Bild den für den Landschaftsplan-Ansatz gemachten Beobachtungen: Die Nettomindereinnahme von ca. DM 7,46 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 Na-

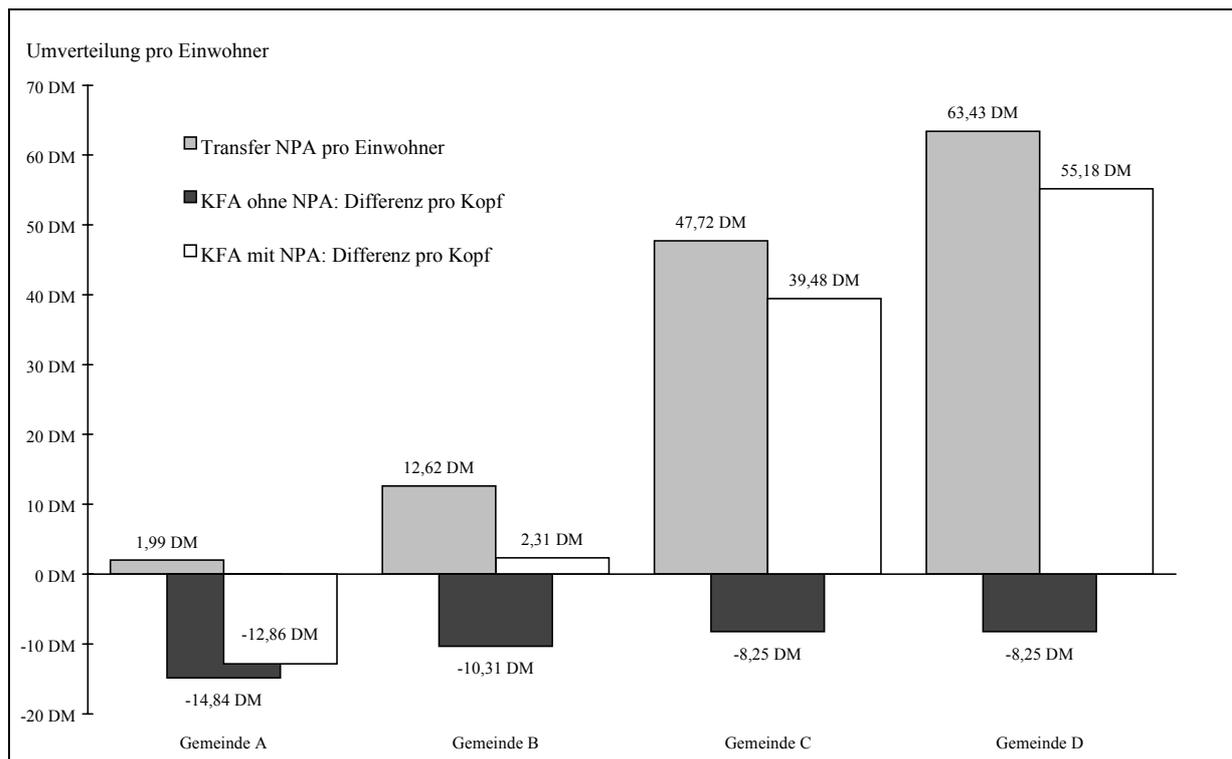
turpunkte-Ansatz, die Gesamteinnahmen steigen um 0,14 %. Für die „Gewinner“ einer Etablierung des Naturpunkte-Ansatzes ist die relative Umverteilung größer. Eine Gemeinde der Gruppe C erhält 37,27 % mehr Zuweisungen als im Status quo (Gesamteinnahmen +2,99 %). Für eine Gemeinde der besonders naturnahen Gruppe D steigen die Zuweisungen p.a. ähnlich stark, nämlich um 37,24 %, was einer Steigerung der Gesamteinnahmen um 4,22 % gleichkommt.

Diese vermeintliche Ähnlichkeit der Umverteilungsergebnisse des Naturpunkte-Ansatzes zu denen des Landschaftsplan-Ansatzes nimmt aber in der näheren Interpretation ab. 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.<sup>162</sup> 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, gewinnen die „Gewinner“ im Einnahmen-Ausgaben-Netto weniger – und die „Verlierer“ verlieren mehr. (Dadurch kann es wiederum auch zu relativen Verschiebungen zwischen den Gemeinden kommen. Man beachte z.B. nur, 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.)

Die gleiche Vorsicht beim Vergleich ist geboten, wenn die in Abbildung 14 verwendeten Summen auf (unveredelte) Einwohnerzahlen heruntergebrochen (Abbildung 15) werden.

---

<sup>162</sup> Die Aussage gilt in dieser Form nicht für den *reinen* Repartitionstransfer. Wenn alle Modellgemeinden parallel nur jeweils ein Hunderstel oder einen beliebigen (aber identischen) Bruchteil der in Tabelle 28 dargestellten Maßnahmen umsetzen, würden sie NPA-Zuweisungen in der gleichen Größe erhalten, wie in Abbildung 14 dargestellt. Dies ist einer der Gründe, warum der reine Repartitionstransfer als ungeeignete Ausgestaltungsoption für den Naturpunkte-Ansatz zu gelten hat.



**Abbildung 15:** Naturpunkte-Ansatz als reiner Repartitionstransfer – Umverteilung pro Einwohner

Wie steht es nun um die Anreizwirkungen des wegen seiner dynamischen Funktion entworfenen Naturpunkte-Ansatzes? Kann zu Recht angenommen werden, dass die Transfers aus dem Zuweisungssystem auch die Ursache für das Basisszenario – kommunale Naturschutzmaßnahmen auf knapp 0,5 % der Freiflächen des Landes im Jahr – sein könnten? Solche Fragen sind ohne empirische Überprüfung natürlich nicht eindeutig zu beantworten. Die Simulationsergebnisse im Basisszenario geben allerdings ein recht positives Bild. 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 noch, wenn man berücksichtigt, dass NPA-Transfers nur *einmalig* gewährt werden.

Um die Zuweisungsmasse gänzlich und exakt zu verbrauchen, wurde für die in Abbildung 14 und Abbildung 15 dargestellte Simulation des Naturpunkte-Ansatzes die Ausgestaltungsvariante des Repartitionstransfers genutzt. Im Wirkungsszenario führt diese Modellierung zu einem (Brutto-) Transfer von DM 6.157,89 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 zwischen brutto DM 22.579 und DM 27.271 (vgl. unten Tabelle 31, erste Zeile).

Als Kriterium für die Anreizwirkung eines Zuweisungssystems wurde oben der Marginaltransfer pro „betroffenem“ Hektar eingeführt (Abschnitt. 4.4.3.3). Wendet man dieses Kriterium auf den Naturpunkteansatz an, zeigt sich seine dynamische Überlegenheit gegenüber dem Landschaftsplan-Ansatz sehr deutlich: Bei Nutzung des Repartitionstransfers liegt der marginale Transfer für *einen* zusätzlichen Naturpunkt bei DM 6.156,85, entspricht also nahezu dem *Durchschnittstransfer*.

Der Repartitionstransfer ist – wie noch zu zeigen sein wird<sup>163</sup> – keine empfehlenswerte Gestaltungsoption für den Naturpunkte-Ansatz. Soll der NPA als *Quotitätstransfer* gestaltet werden, muss zunächst ein fixer Tarif pro Naturpunkt festgelegt worden sein. Zur Herstellung der Vergleichbarkeit zum *Repartitions-transfer* im *Naturpunkte*-Ansatz bietet es sich an, als Fixtransfer hier den Durchschnittstransfer von dort zu nehmen, also DM 6.157,89 pro Naturpunkt. Das impliziert zugleich die Annahme, dass bei Einführung des Naturpunkte-Ansatzes das genutzte Wirkungsszenario als *erwartetes* Normalszenario verstanden worden ist. Um der Vergleichbarkeit mit dem Quotitätstransfer im *Landschaftsplan*-Ansatz willen sei zudem angenommen, dass zusätzliche Naturpunkte, die über das Normalszenario hinausgehen, ausschließlich aus dem Landeshaushalt honoriert werden. Unter diesen Bedingungen entspricht der Netto-Marginaltransfer pro Naturpunkt dem Brutto-Fixtransfer von DM 6157,89.<sup>164</sup>

Der Vergleich dieses Wertes mit den Nettobarwerten zusätzlicher (Quotitäts-) Transfers bei Flächenaufwertung um eine Wertstufe im Landschaftsplan-Ansatz (Tabelle 25) zeigt für die meisten Fälle schon, dass der Naturpunkte-Ansatz eine bessere Anreizwirkung haben wird. 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 Abschnitt 4.4.4.1), vervielfältigt sich der Marginaltransfer entsprechend.

Wenn sich die finanziellen Anreize im Basisszenario (Maßnahmen auf 0,47 % der Freiflächen) insgesamt sehr positiv darstellen, schließt sich unmittelbar die Frage an, wie die Punkttransfers bei entsprechend größerer Inanspruchnahme aussähen. Tabelle 29 stellt die – als Repartitionstransfer ermittelten – Punkttransfers und die Transfers pro „Maßnahmen-Hektar“ dar, wenn die in Tabelle 28 dargestellten Maßnahmenbündel bei gleichbleibender NPA-Gesamtmasse für alle Gemeindegruppen proportional<sup>165</sup> vervielfältigt werden, so dass Maßnahmen auf 1 % bis 10 % der Freiflächen simuliert werden.

		Transfer pro Naturpunkt	Transfer pro "Maßnahmen-Hektar" (brutto)			
			Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
<b>Maßnahmen gemäß Priorisierungen</b>						
auf Anteil der Freiflächen:	0,47%	6.158 DM	22.579 DM	24.632 DM	27.271 DM	26.428 DM
	1,00%	2.909 DM	10.666 DM	11.635 DM	12.882 DM	12.484 DM
	2,00%	1.454 DM	5.333 DM	5.818 DM	6.441 DM	6.242 DM
	3,00%	970 DM	3.555 DM	3.878 DM	4.294 DM	4.161 DM
	4,00%	727 DM	2.666 DM	2.909 DM	3.221 DM	3.121 DM
	5,00%	582 DM	2.133 DM	2.327 DM	2.576 DM	2.497 DM
	7,50%	388 DM	1.422 DM	1.551 DM	1.718 DM	1.665 DM
	10,00%	291 DM	1.067 DM	1.164 DM	1.288 DM	1.248 DM

**Tabelle 29:** Naturpunkte-Ansatz bei unterschiedlichen Wirkungshypothesen

<sup>163</sup> Siehe hierzu auch schon Fußnote 162.

<sup>164</sup> Wird stattdessen die Option gewählt, dass die NPA-Zuweisungsmasse durchweg zu 50 % aus dem Landeshaushalt und zu 50 % zu Lasten der KFA-Schlüsselmasse finanziert wird, werden in der Variante „Quotitätstransfer“ die Netto-Marginaltransfers um den gemeindlichen Finanzierungsanteil für den einen zusätzlichen Naturpunkt gekürzt. Für den 5.891sten Naturpunkt im Modell betragen die Netto-Marginaltransfers dann für Gemeinde A: DM 4.696, eine Gemeinde des Typs B: DM 6086, eine Gemeinde des Typs C oder D: DM 6.130.

<sup>165</sup> Weil es sich um eine proportionale Vervielfältigung im Rahmen eines Repartitionstransfers handelt, ändert sich *nichts* an den sonstigen Umverteilungsergebnissen zwischen den Gemeinden.

Bei höher – und z.T. extrem optimistisch – angesetzten Wirkungshypothesen sinken die Transfers pro Naturpunkt und „Maßnahmen-Hektar“ umgekehrt proportional und mit diesen der finanzielle Anreiz, die angenommenen Naturschutzmaßnahmen „tatsächlich“ umzusetzen.

Obgleich – wie gesagt – der unmittelbare Vergleich dieser Ziffern mit den für den Landschaftsplan-Ansatz durchgeführten Rechnungen problematisch ist, sei dennoch ein vorsichtiger Abgleich mit dessen Transfersummen in der Barwertbetrachtung (Tabelle 25) versucht. Im Vergleich der *einzelnen* Punktransfers mit den LPA-Transfers im Lineartarif kann der NPA einen leichte Überlegenheit nur zu einem Maßnahmenvolumen von 2 % aller Freiflächen im Jahr bewahren. Einen aussagekräftigeren Vergleich bietet der Blick auf die Transfers pro „Maßnahmen-Hektar“:<sup>166</sup> Auch wenn aus dem Naturpunkte-Ansatz Maßnahmen auf jährlich 7,5 % der Freiflächen aller Modellgemeinden honoriert werden sollte, wäre er den in Tabelle 25 dargestellten Barwerten der LPA-Transfers nach Lineartarif noch leicht überlegen. Da aber die dortigen Anreizwirkungen als insgesamt schwach charakterisiert wurden, dürfte auch bei einer Anwendung des Naturpunkte-Ansatzes auf einen so großen Freiflächenanteil ein eher schwacher Anreiz vermittelt werden. Mangels empirischer bzw. experimenteller Forschung hängt den Aussagen zur Anreizqualität des Naturpunkte-Ansatzes ein unvermeidlich spekulatives Element an. Dies berücksichtigend nehmen wir an, dass der modellierte Naturpunkte-Ansatz bis zu einer Anwendung auf 2 – 4 % der Freiflächen merkliche finanzielle Anreize zur Durchführung der damit verbundenen Naturschutzmaßnahmen vermitteln kann.

Abschließend sei noch kurz auf die Anreizqualitäten der unterschiedlichen Transfertypen eingegangen, die oben als mögliche Gestaltungsvarianten des Naturpunkte-Ansatzes vorgestellt wurden (Abschnitt 4.4.4.1). Denn für den Naturpunkte-Ansatz sind nicht ausschließlich die Anreize wichtig, die für zusätzliche naturschutzfachliche Maßnahmen der Gemeinden gesetzt werden. Zu fragen ist auch, ob die Gemeinden Anreize verspüren, den Priorisierungen zu folgen, die in der Vergabe unterschiedlicher Naturpunkte für die verschiedenen Maßnahmen zum Ausdruck kommen. Bislang wurde angenommen, dass die Gemeinden als „Punktmaximierer“ vorrangig solche Maßnahmen ergreifen werden, die mit einer relativ hohen NP-Zahl honoriert werden, sich also den gesetzten Prioritäten konform verhalten.

Die nähere Analyse zeigt jedoch, dass eine solche Konformitätshypothese je nach Ausgestaltung des Naturpunkte-Ansatzes nur bedingt plausibel ist. Zur Veranschaulichung wird ein Verhaltensszenario simuliert, in dem sich alle Gemeinde *genau entgegen* der gesetzten Prioritäten verhalten.

Dieses Szenario ist in Tabelle 30 dargestellt: Es werden Maßnahmen auf der gleichen Hektarzahl wie im Standardszenario durchgeführt, nur werden hier ausschließlich diejenigen Maßnahmen ergriffen, die in der jeweiligen Modellgemeindeguppe mit nur zwei Naturpunkten pro Hektar bewertet werden. Insgesamt sind in diesem Szenario nur noch 2.756 Naturpunkte im ganzen Land zu honorieren (im Gegensatz zu 5.890 im Standardszenario).

---

<sup>166</sup> Denn die Naturpunkte sind frei skalierbare Zwischengrößen, während die Transfers pro „Maßnahmen-Hektar“ unmittelbar die Verbindung zwischen finanzieller NPA-Gesamtmasse und gesamtem NPA-Maßnahmenvolumen herstellt.

	Umfang der Maßnahmen pro Modellgemeinde (in ha)				
	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D	Land X (Summe)
Maßnahme a				24	240
Maßnahme b	51	21			303
Maßnahme c					0
Maßnahme d					0
Maßnahme e			35	24	835
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	102	42	70	96	2.756

**Tabelle 30:** Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen wider gesetzte Prioritäten

Dieses überspitzt<sup>167</sup> „widerspenstige“ Verhalten führt bei Durchführung des Naturpunkte-Ansatzes als reiner oder (nur) gesockelter Repartitionstransfer dazu, dass sich im Basisszenario (0,47 % der Freiflächen) der Transfer pro Naturpunkt und Hektar mehr als verdoppelt, von DM 6.158 auf DM 13.160. Wie Tabelle 31 zeigt, stellen sich die Gemeinden – gemessen an den Transfers pro „Maßnahmenhektar“ – durch ein Verhalten genau wider die gesetzten Prioritäten im Durchschnitt nicht schlechter. Die Unterschiede in den Hektartransfers bei den einzelnen Modellgemeindeguppen (erste und zweite Zeile) erklären sich allein aus dem Umstand, dass mit dem Standardszenario eine „gemischte“ Maximierung dargestellt wird, der hier vereinfachend eine gleichmäßige Minimierungsstrategie gegenübergestellt wird.

	Transfer pro Naturpunkt	Transfer pro "Maßnahmen-Hektar" (brutto)			
		Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
<b>Repartitionstransfer</b>					
Maßn. gemäß Priorisierungen	6.158 DM	22.579 DM	24.632 DM	27.271 DM	26.428 DM
Maßn. wider Priorisierungen	13.160 DM	26.321 DM	26.321 DM	26.321 DM	26.321 DM
"Kartellbrecher A"	12.767 DM	46.811 DM	25.533 DM	25.533 DM	25.533 DM
"Kartellbrecher C"	8.634 DM	17.267 DM	17.267 DM	38.235 DM	17.267 DM
<b>Quotitätstransfer</b>					
Maßn. gemäß Priorisierungen	6.158 DM	22.579 DM	24.632 DM	27.271 DM	26.428 DM
Maßn. wider Priorisierungen	6.158 DM	12.316 DM	12.316 DM	12.316 DM	12.316 DM
"Kartellbrecher A"	6.158 DM	22.579 DM	12.316 DM	12.316 DM	12.316 DM
"Kartellbrecher C"	6.158 DM	12.316 DM	12.316 DM	27.271 DM	12.316 DM

**Tabelle 31:** Naturpunkte-Ansatz – Brutto-Hektartransfers bei unterschiedlichen Konformitätshypothesen

Das heißt allerdings nicht, dass die Setzung von Prioritäten mit Hilfe unterschiedlich hoher Naturpunkte für verschiedenen Maßnahmentypen bei Anwendung des Repartitionstransfers gänzlich wirkungslos wäre. Das in Tabelle 30 dargestellte Szenario kann als „Verweigerungskartell“ charakterisiert werden. Und wie die meisten Kartelle ist es instabil. Die Gemeinde oder Gemeindegruppe, die das Kartell bricht, profitiert überproportional von ihrem prioritätskonformen Verhalten. Dieser Zusammenhang ist in Tabelle 31 anhand der Optionen „Kartellbrecher A“ – die Einzelgemeinde A verhält sich als einzige wie im Stan-

dardszenario (Tabelle 28) – und „Kartellbrecher C“ – alle 17 Gemeinden der Gruppe C verhalten sich wie im Standardszenario – illustriert. Da der Anreiz, dieses „Kartell“ zu brechen, für alle Gemeinden besteht, tendiert der Naturpunkte-Ansatz mit Repartitionstransfer mittel- und langfristig also auch zum prioritätskonformen, „punktemaximierenden“ Szenario. Es bleibt aber die Feststellung einer gewissen „Trägheit“, die aus den Verhaltensinterdependenzen herrührt. Wenn es bei einigen oder auch vielen Gemeinden – aus welchen Gründen auch immer – zunächst nicht möglich oder opportun scheint, die Naturschutzmaßnahmen an den Prioritäten auszurichten, wird dieses Verhalten durch den Repartitionstransfer gedämpft, da „zum Ausgleich“ die Transfers pro Naturpunkt entsprechend höher liegen.

Dieses dem Repartitionstransfer inhärente Defizit taucht bei der Ausgestaltung des Naturpunkte-Ansatzes als Quotitätstransfer nicht auf. Wie Tabelle 31 zeigt, gehen hier die Anreize ganz unzweideutig in Richtung eines prioritätskonformen Verhaltens, abweichendes Verhalten hat unmittelbare und deutliche Mindereinnahmen zu Folge. Diese Aussage gilt analog auch für den „gedeckelten“ Repartitionstransfer, sofern die obere Kappungsgrenze in vergleichbarer Höhe zum fixen Quotitäts-Naturpunkttransfer gewählt wird.

#### **4.5 Vergleichendes Fazit: Naturpunkte-Ansatz und Landschaftsplan-Ansatz**

Anstatt hier zunächst noch ein separates Zwischenfazit zu den Simulationen des Naturpunkte-Ansatz aufzunehmen, werden im Folgenden die beiden Zuweisungssysteme zur Honorierung von kommunalen naturschutzfachlichen Leistungen direkt und abschließend miteinander verglichen.

Die beiden Modelle „Landschaftsplan-Ansatz“ und „Naturpunkte-Ansatz“ wurden entwickelt, weil die Analyse des herkömmlichen naturschutzpolitischen Instrumentariums gezeigt hat, dass es gerade im dezentralen Naturschutz *durch* die Kommunen zu inhärenten Steuerungsdefiziten kommen kann. Beide Modelle sollten neben dem kommunalen Finanzausgleich ein Zuweisungssystem begründen, das Gemeinden für ihre Naturschutzleistungen honoriert. Ziel war es, die durch Externalitäten verzerrten Angebotsbedingungen der Gemeinden in ein der Nachfrage angemessenes Gleichgewicht zu bringen. Als Mittel hierzu werden in beiden Modellen jeweils Zuweisungen gewährt, die nicht zweckgebunden und / oder als Kostenerstattung für Naturschutzmaßnahmen vergeben werden. Beabsichtigt war damit eine Stärkung der dezentralen Autonomie in der Entscheidung gegen oder für den Naturverbrauch. Dies implizierte angesichts der für den kommunalen Naturschutz konstatierten positiven Externalitäten zugleich eine Stärkung der (fiskalischen) Anreize für Naturschutzmaßnahmen.

Letzteres Ziel – die Stärkung der Anreize für mehr kommunales Engagement im Naturschutz – könnte mit einem Zuweisungssystem, das an den modellierten *Naturpunkte-Ansatz* anknüpft, durchaus gelingen. Für die Durchführung der Naturschutzmaßnahmen erhalten die Modellgemeinden einmalige Zuweisungen zwischen brutto DM 22.600 und DM 27.300 pro Hektar (die hier aus Vereinfachungsgründen gewählte, einheitliche Bezugsgröße). Von derartigen Zahlungen dürften – innerhalb des Modells – merkliche Anreize für höheres kommunales Engagement im Naturschutz ausgehen. Ob dies tatsächlich der Fall wäre, könnte nur eine breit angelegte empirische Überprüfung (oder Erprobung) zeigen – ein Vorhaben,

---

<sup>167</sup> Natürlich gälte eigentlich auch für dieses Verhaltensszenario die oben getroffene Annahme, dass ein „rein“ maximierendes oder eben minimierendes Verhalten bei kurzfristig begrenzten Flächenverfügbarkeiten wenig realistisch ist.

das im Rahmen dieser Vorstudie selbstredend nicht angegangen werden konnte. Die Stärken des Naturpunkte-Ansatzes äußern sich damit auch nicht vorrangig in den genannten Beträgen. Diese sind insofern wichtig, als gezeigt werden konnte, dass mit einem finanziellen Aufwand, der mit DM 22,50 pro Einwohner und Jahr gewiss nicht unrealistisch hoch angesetzt wurde, und trotz einer recht optimistischen Hypothese hinsichtlich der Resonanz des Zuweisungssystems die Transfers pro Naturpunkt bzw. Hektar durchaus nennenswerte Dimensionen erreichen.

Das ist im *Landschaftsplan-Ansatz* nicht der Fall. Dessen dynamische Anreizwirkungen sind sehr viel geringer, weil das Gros der Zuweisungsmasse für die Honorierung der Naturwertigkeiten im Status quo benötigt wird. Die – natürlich nicht exakte – Internalisierung auch der „statischen“ positiven Externalitäten von Natur und Landschaft ist ein Ziel des Landschaftsplan-Ansatzes, das mit dem Naturpunkte-Ansatz nicht verfolgt werden kann. Da allerdings die dynamischen LPA-Anreize so schwach sind, gelingt es nicht wie beabsichtigt, die Bereitstellung der positiven Externalitäten zu stabilisieren. Bei Minderung der Wertigkeit bestimmter Flächen, also bei *Naturverbrauch*, sinken die LPA-Zuweisungen absolut und relativ wenig. Der drohende Zuweisungsverlust kann mithin kaum einen wirksamen Anreiz zu Bewahrung von Naturwerten vermitteln.

Die durchgeführten Simulationen für die beiden Zuweisungssysteme basieren – so weit dies in der modellhaften Betrachtung möglich ist – auf realitätsnah kalibrierten Parametern. Dadurch wurde es möglich, die aus der Betrachtung der Steuerungsdefizite des hergebrachten naturschutzpolitischen Instrumentariums und des regulären kommunalen Finanzausgleichs abgeleiteten Ziele und Charakteristika für naturschutzorientierte Zuweisungssysteme einem „Praxistest“ zu unterziehen. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass die theoretischen Ziele (siehe Abschnitte 4.2 und 4.3) nur zum Teil auch umgesetzt werden können. Der Landschaftsplan-Ansatz lag in seiner Gestaltung dem Ziel, eine Internalisierungsinstrument zu schaffen, sehr nahe, könnte aber die an ihn gestellten Anforderungen in der Praxis vermutlich nicht erfüllen. Umgekehrt erscheint der Naturpunkte-Ansatz als durchaus praxistauglich, war aber schon für deutlich „abgespeckte“ Ziele gestaltet worden.

So präsentiert sich der Naturpunkte-Ansatz als ein Instrument, mit dem *keine* Anreize vermittelt werden können, naturschädigende oder –zerstörende Maßnahmen zu unterlassen bzw. das Maß der Beeinträchtigung bewusst niedrig zu halten. Vielmehr werden ausschließlich dem Naturschutz förderliche Maßnahmen positiv sanktioniert. Allerdings ist diese Konzentration auf die Honorierung positiver Akzente durchaus sinnvoll, da mit der Eingriffsregelung bereits ein Instrument existiert, das in seiner Konzeption ausdrücklich von einem Verschlechterungsverbot von Natur und Landschaft ausgeht, auch wenn in der Durchsetzung der Eingriffsregelung durchaus Verbesserungsmöglichkeiten (s. z.B. Abschnitt 3.3.5.2.3), dennoch mögen.

Diesem *relativen* Nachteil, Naturverbrauch nicht direkt mindern zu können, sondern „nur“ durch andere Maßnahmen dessen Wirkungen in der Gesamtbetrachtung auszugleichen oder vielleicht auch zu überkompensieren, stehen eine Reihe von Vorzügen gegenüber, die ein Zuweisungssystem nach Art des Naturpunkte-Ansatz insgesamt als eine sinnvolle Ergänzung zum hergebrachten naturschutzpolitischen Instrumentariums und zum kommunalen Finanzausgleich erscheinen lassen.

- *Gleichmäßige Anreize*: Finanzausgleichssystematisch 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 alloкатive Zielsetzung, in Richtung der Internalisierung positiver Externalitäten zu wirken, damit aufrecht erhalten werden. Dem entspricht auch fehlende Bedarfsorientierung: Anreize für naturschutzfachliche Maßnahmen werden gegenüber „armen“ und „reichen“ Kommunen gleichermaßen gesetzt, denn der Nutzen aus Natur- und Landschaftsschutz richtet sich auch 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 ex ante 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. Wenn es sich bei den einbezogenen um Bundes- oder EU-Programme handelt, würde der Naturpunkte-Ansatz entsprechend kofinanziert werden können.<sup>168</sup>
- *Flexibilität*: Im Zeitablauf lassen sich neue Maßnahmen in das 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 bzw. ein einziger Naturpunktekatalog verwendet werden kann. In der praktischen Umsetzung müsste für jeden (halbwegs) 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 ganz im Vordergrund: Wie viel und welche Maßnahmen ergriffen werden, entscheidet ganz allein die Gemeinde.
- *Akzeptanz*: Im Vergleich zum Landschaftsplan-Ansatz kann für den Naturpunkte-Ansatz zudem eine relative hohe politische Akzeptanz bei den Gemeinden erwartet werden, insbesondere weil hier auch Gemeinden mit schlechter Naturlausstattung im Status quo die gleichen Chancen eingeräumt werden. Diese Einschätzung bestätigte sich auch in einer kurzen (und nicht repräsentativen) Umfrage bei den als Fallbeispiele untersuchten Gemeinden. Dabei versteht sich von selbst, dass die Akzeptanz jedes

---

<sup>168</sup> Wobei hierbei neben den Integrationsvorteilen auch die Nachteile von Mischfinanzierungssystemen sorgfältig geprüft und beide gegeneinander abgewogen werden müssten.

Zuweisungssysteme wesentlich von seiner Finanzierung abhängt, sie wird um so höher sein, je größer der Landesanteil ist.

## 5 Zusammenfassung und Ausblick

Seit Jahren beklagt der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen die fortschreitende Naturzerstörung in Deutschland, die sich besonders im hohen Gefährdungsgrad der Lebensräume – von den Biotoptypen sind fast 70 % als gefährdet eingestuft, von vollständiger Vernichtung bedroht sogar 15,4 % – und somit der auf diese angewiesenen Tier- und Pflanzenarten manifestiert (RIECKEN ET AL. 1994). Flächenverluste durch Versiegelung, Zerschneidung durch Verkehrsstrassen und Nivellierung der Standortbedingungen durch diffuse Stoffeinträge entwerten oder zerstören unterschiedlichste Lebensbereiche.

Den kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden) obliegt als Inhaberinnen der Planungshoheit und somit der Ausweisung von Flächennutzungen eine besondere Verantwortung im Bereich Naturschutz: Innerhalb bestimmter Vorgaben durch übergeordnete Planungen können sie über die Art der Flächenverwendung entscheiden – z.B. ob eine Fläche zur Bebauung freigegeben oder im Gegenteil von solcher freigehalten werden soll. Aufgrund des dem Naturschutz gegenläufigen ökonomischen Verwertungsinteresses von Flächen wird dieser relativ hohe Gestaltungsspielraum jedoch zumeist nicht für die Freihaltung oder gar ökologische Aufwertung ausgenutzt. Gerade seit Anfang der 1990er Jahre ist festzustellen, dass Kommunen wieder verstärkt Baugebiete ausweisen, was sich auch in den meisten der Untersuchungskommunen bestätigt hat.

Der schleichenden Naturzerstörung bzw. -entwertung kann mit der Nutzung der aktuellen Naturschutzinstrumente nur bedingt entgegensteuert werden.

Die *Landschaftsplanung* als vorbereitendes Planungsinstrument leidet häufig unter mangelnder Durchsetzbarkeit und dient in den meisten Fällen lediglich als Hintergrundinformation, obwohl sie wertvolle Hinweise zur sachgemäßen, der naturschutzfachlichen Wertigkeit angemessenen Verwendung von Grund und Boden geben könnte.

Die *Eingriffsregelung* zielt darauf ab, Eingriffe in Natur und Landschaft möglichst gering zu halten und nicht vermeidbare und nicht-ausgleichbare Eingriffe zu kompensieren. Mit den Änderungen durch das BauROG aus dem Jahre 1998 erhielten die Gemeinden Gestaltungsfreiheit in Bezug auf die Umsetzung der Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung: Da seit diesem Zeitpunkt Bebauungspläne bei Vorhandensein genehmigter Flächennutzungspläne nicht mehr der nächsthöheren Behörde zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, können die Gemeinden die zu erbringenden Ausgleichsmaßnahmen weitgehend „unkontrolliert“ festlegen. Auf diese Weise ist es laut der geführten Expertengespräche möglich, dass die Gemeinden ihrer Pflicht zum Ausgleich teilweise nur noch unzureichend nachgehen. Somit wird die eigentlich als sehr wichtiges und wertvolles Instrument eingeschätzte Eingriffsregelung zum Teil unterlaufen.

Die *Ausweisung von Schutzgebieten* stellt zwar prinzipiell einen wirksamen Schutz von wertvollen Biotopen dar, doch sind auch hier Defizite feststellbar: Da die Ausweisung zumeist von einer höheren als der kommunalen Ebene vorgenommen wird, ist mangelnde Akzeptanz sowohl bei den Gemeinden, die sich in ihrer Autonomie eingeschränkt sehen, als auch bei den Bewirtschaftern der Flächen, die sich in ihren Rechten und der Ausübung ihrer Tätigkeit behindert sehen, die Folge. Zudem werden Ausweisungen meist nur kleinflächig vorgenommen, sodass der Fortbestand der schützenswerten Arten nur bedingt gesi-

chert bzw. das Biotop durch Einflüsse von außen (bei fehlenden Pufferzonen) beeinträchtigt wird. Weiterhin werden bei der Unterschutzstellung Folgekosten (zumeist Pflegekosten) gescheut.

Freiwillige Instrumente wie *Vertragsnaturschutz* und *sonstige Programme, Aktionen oder Wettbewerbe* werden zwar von den Gesprächspartnern geschätzt, doch werden bei beiden Instrumentengruppen Budgetrestriktionen beklagt: Der *Vertragsnaturschutz* wird allseits als flexibles, und (zumindest auf kommunaler Ebene) unbürokratisch zu handhabendes Instrument geschätzt, dessen Einsatz in den Kommunen allerdings durch zumeist geringe dafür eingestellte Haushaltsmittel eingeschränkt ist. Daher wünschten sich die meisten Gesprächspartner eine Ausdehnung dieser Maßnahmen. Die *sonstigen freiwilligen Instrumente* haben ebenfalls überwiegend gute Ergebnisse aufzuweisen, was Akzeptanz und zumeist auch naturschutzfachlichen Wert angeht, doch hängen diese zu stark von Engagement, Finanzkraft und Eigeninteresse der teilnehmenden Gemeinde ab, um flächendeckend oder auch nur regional wirksam zu werden.

Generell ist festzustellen, dass die Kommunen eine geringe Neigung aufweisen, sich in ihrer mittel- und langfristigen Entscheidungs- und Verwertungsfreiheit hinsichtlich möglicher Flächennutzungen durch Naturschutzbelange maßgeblich einschränken zu lassen. Dies wäre angesichts der dargestellten Anreizstrukturen (Kommunaleinnahmen aus Baulandverkäufen, Einwohnerzuzug, Grundsteuereinnahmen etc.) aus kommunaler Sicht auch kein rationales Verhalten.

Wenn allerdings die Anreizstruktur dahingehend verändert ist, dass durch die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen z.B. in Kombination mit touristischer Nutzung Synergieeffekte hinsichtlich der standortpolitischen und fiskalischen Verwertbarkeit von Landschaft (bzw. Flächen) entstehen, kann sehr wohl mit einem verstärkten Engagement im Naturschutz gerechnet werden. Dies belegen die untersuchten Beispiele in Bayern, die allesamt eine Korrelation Tourismus – Naturschutz aufweisen.

Im Sinne einer Ausnutzung von vor Ort vorhandenen Wissenspotenzialen – beispielsweise bzgl. Lage und Zustand schützenswerter Biotope, Ansatzpunkte für Naturschutzmaßnahmen – sowie einer hohen Akzeptanz der Maßnahmen wäre eine Stärkung des kommunalen Engagements im Naturschutz wünschenswert, insbesondere weil Entscheidungen über Flächennutzungen allgemein im Hoheitsbereich der Gemeinden liegen. Um die lokalen Entscheidungsvorteile nutzen zu können, ist es notwendig, Instrumente zu entwickeln, die den einseitigen wirtschaftlichen Verwertungsdruck auf Flächen mindern, indem sie positive externe Effekte, die mit der Bereitstellung von Natur und Landschaft auch überörtlich einhergehen, entsprechend entgelten.

Ein solches finanzielles Anreizinstrument kann der *kommunale Finanzausgleich* darstellen; in der Theorie des Fiskalföderalismus ist es eine der wesentlichen Aufgaben des Finanzausgleichs, räumliche Spillovers zu kompensieren. Die Analyse der aktuellen Ausgestaltung der Finanzausgleichsgesetze in vier Beispielländern ergab jedoch derzeit keine Parameter, die positiv mit Naturschutzzielen korrelieren; vielmehr sind gegenläufige fiskalische Anreize festzustellen.

Daher werden in der vorliegenden Arbeit zwei Ansätze entwickelt, die auf unterschiedliche Weise intendieren, die Naturschutzaktivitäten von Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs zu „belohnen“: Es handelt sich hierbei um den Landschaftsplan-Ansatz und den Naturpunkte-Ansatz.

Der *Landschaftsplan-Ansatz* honoriert mit Hilfe von Flächenprämien den naturräumlichen Status quo sowie erfolgreich durchgeführte ökologische Aufwertungen im Gemeindegebiet. Zuweisungsgrundlage sind die im Landschaftsplan ermittelten naturschutzfachlichen Wertigkeitsklassen des Gebietes, d.h. je höher der Wert, desto höher die Zuweisung. Der *Naturpunkte-Ansatz* erfasst über eine Maßnahmenprämie ausschließlich aufwertende Aktivitäten. Zuweisungsgrundlage ist in diesem Fall eine naturräumlich differenzierte Maßnahmenliste, in der Maßnahmen nach ihrem spezifischen Wert für den Naturraum höhere oder niedrigere Punktwerte zugeordnet sind. Pro Punkt wird ein fester Betrag zugewiesen.

Beide Ansätze sind als Zuweisungen mit Empfangs-, aber ohne Verwendungsaufgabe konzipiert, d.h. die Gemeinden müssen zwar bestimmte Bedingungen erfüllen, um in den Genuss der Zuweisungen zu kommen (Aufwertung von Flächen, Durchführen bestimmter Maßnahmen etc.), dürfen aber mit dem dafür zugewiesenen Geld „machen, was sie wollen“. Auf diese Weise soll ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen den Erlösen aus der Verwendung von Flächen für Naturschutz und anderen Flächenverwertungen, deren Gewinne auch frei eingesetzt werden dürfen. Daher werden als Zuweisungen in beiden Ansätzen auch ausdrücklich keine Maßnahmenkosten, sondern -prämien gewährt.

Zur Einschätzung der Anreizwirkungen in monetärer Form wurden die Ansätze für einen idealisierten kommunalen Finanzausgleich modelliert. Dabei ergab sich, dass die theoretischen Ziele nur zum Teil umsetzbar sind.

Der *Landschaftsplan-Ansatz* lag in seiner Gestaltung dem Ziel, eine Internalisierungsinstrument zu schaffen, sehr nahe, könnte aber die an ihn gestellten Anforderungen in der Praxis vermutlich nicht erfüllen, insbesondere zeigt er starke Defizite in der dynamischen Anreizwirkung: Dadurch, dass jedes Jahr bestimmte Hektarprämien pro Wertklasse gezahlt werden und somit die statische Komponente stark berücksichtigt wird, bleibt bei einem festgelegten Ausgangswert von 5 % der Schlüsselmasse nur ein geringer Teil des Geldes für die Honorierung von Flächenaufwertungen übrig.

Umgekehrt erscheint der *Naturpunkte-Ansatz* als durchaus praxistauglich, war aber schon für deutlich „abgespeckte“ Ziele gestaltet worden: Da mit dem Naturpunkte-Ansatz ausschließlich dem Naturschutz förderliche Maßnahmen positiv sanktioniert werden, vermittelt das Instrument keine Anreize, naturschädigende oder –zerstörende Maßnahmen zu unterlassen bzw. das Maß der Beeinträchtigung bewusst niedrig zu halten. In seinem Wirkungskreis aber kann der Naturpunkte-Ansatz gleichmäßige und – zumindest in der wirklichkeitsnah kalibrierten Modellsimulation – befriedigend hohe Anreize zu mehr kommunalem Natur- und Landschaftsschutz bieten. Weitere Vorteile des Naturpunkte-Ansatzes liegen – soweit das für den entwickelten „Prototyp“ absehbar ist – in seiner hohen Integrationsfähigkeit gegenüber anderen (finanziellen) Förderinstrumenten im Naturschutz, in seiner dynamischen Flexibilität und schließlich in seiner *vermutlich* guten Akzeptanz auf kommunaler Ebene.

In der vorliegenden Arbeit wurden in empirischen Untersuchungen möglichst diversifizierte Fallbeispiele untersucht, um Hypothesen über Möglichkeiten und Grenzen des dezentralen Naturschutzes im aktuellen

Instrumentenrahmen aufstellen zu können und diese *vorläufig* zu überprüfen. Insofern weist die angewandte Methodik Vorstudiencharakter auf. In den Modellsimulationen zum kommunalen Finanzausgleich und seinen möglichen Ergänzungen durch naturschutzorientierte Zuweisungssysteme wurden stilisierte Fakten in einem bewusst vereinfachten Modellland betrachtet. Die Ergebnisse der Arbeit zeigen u.a., bezüglich welcher Themenfelder weitere und vertiefte Fragen notwendig wären und u.E. auch vielversprechend sind.

Der im Folgenden mit einigen Schlagworten skizzierte Forschungsbedarf sollte grundsätzlich mit breiter angelegten empirischen Untersuchungen untermauert werden. Dies kann zum Beispiel in Form einer repräsentativen Untersuchung und KFA-Realsimulation für ein bestimmtes Bundesland erfolgen. Ein solcher Rahmen verspricht vertiefte und belastbarere Erkenntnisse insbesondere in den folgenden Bereichen:

- *Dezentralisierungspotenziale im Naturschutz:*

Die faktische Verankerung der Naturschutzkompetenzen auf den einzelnen Ebenen, und ihre beim derzeitigen Forschungsstand befürwortete Dezentralisierung bei entsprechender finanzieller Anreizflankierung, ist hinsichtlich einzelner Teilaufgaben näher zu spezifizieren. Welchen konkreten Aufgaben können ganz (in Entscheidung und Durchführung) an die Gemeinden gegeben werden? Welche Aufgaben können nur mit zentralem Erlaubnisvorbehalt an die Gemeinden gegeben werden? Für welche Aufgaben muss die Aufgabendezentralisierung mit einer Stärkung der naturschutzfachlichen Beratung durch die zentral angesiedelten Fachbehörden einher gehen? Für welche konkreten Aufgaben müssen die vorgenannten Fragen mit Blick auf die Kreise und kreisfreien Städte beantwortet werden? Und welche Aufgaben können beim besten Willen nicht dezentralisiert werden?

Die entstehende „Dezentralisierungsmatrix“ wäre somit zugleich ein Ausgangspunkt für die Erstellung von Maßnahmenkatalogen, wie sie in einem an den Naturpunkte-Ansatz angelehnten Zuweisungssystem genutzt werden würden.<sup>169</sup>

Bei Dezentralisierung ist jedoch immer zu beachten: Eine Verlagerung von Kompetenzen *ohne* die entsprechenden (finanziellen) Anreize kann das Gegenteil der Intention bewirken, wie das Beispiel der Eingriffsregelung gezeigt hat: Der so genannte Baurechtskompromiss hat u.a. dazu geführt, dass die Gemeinden die Eingriffsregelung im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen abarbeiten können, ohne sie von der nächsthöheren Behörde genehmigen lassen zu müssen, sofern der Plan aus einem bereits genehmigten Flächennutzungsplan entwickelt wurde. Unter dieser Konstellation sind zum Teil erhebliche Defizite bei der Festsetzung der Ausgleichsmaßnahmen festzustellen: Belange von Natur und Landschaft werden „weggewogen“ und somit weniger Ausgleichsmaßnahmen als fachlich angemessen fest- bzw. umgesetzt; denn die entsprechenden Anreize zu ihrer Umsetzung fehlen und die aktuell wirksamen Anreize laufen tendenziell konträr.

---

<sup>169</sup> Um Missverständnisse vorzubeugen: Ein Naturpunkte-Ansatz, wie er in dieser Studie prototypisch entwickelt wurde, ist nicht erst nach formeller Aufgabendezentralisierung umsetzbar. Er kann natürlich auch auf die freiwilligen Aufgaben beschränkt werden, die schon bei gegenwärtiger Aufgabenverteilung durch die Gemeinden durchgeführt werden oder werden würden (wenn die Anreize denn stimmen).

- *Integrationsfähigkeit:*

Die Rahmenbedingungen des Einsatzes der vorgeschlagenen leistungsorientierten Honorierung von Kommunen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs sollten näher untersucht werden. Hierzu ist die Frage zu beantworten, welche bestehenden Förderprogramme *zieladäquat* in eine Punkt-Systematik überführt werden können, wie sie im Naturpunkte-Ansatz vorgesehen ist. Welche Zielkonflikte ergäben sich? Wie sind technisch und naturschutzfachlich mögliche Integrationen förder- und beihilfenrechtlich zu bewerten?

- *Kombination mit anderen ökonomischen Instrumenten:*

Wie die Untersuchungen gezeigt haben, kann keines der beiden prototypischen Zuweisungsinstrumente *direkt* auf die Naturbeeinträchtigung und –zerstörung durch Besiedlung einwirken. Insofern ist zu fragen, wie (und ob) andere ökonomische Instrumente, die zur Bewältigung dieses Problems diskutiert werden (insbesondere handelbare Flächenausweisungsrechte, siehe Abschnitt 3.3.3.2), mit dem Naturpunkte-Ansatz kombiniert werden könnten (und sollten), sodass ein Anreizsystem entsteht, das die kommunalen Leistungen im Natur- und Landschaftsschutz zugleich über positive und negative Sanktionselemente beeinflusst. Hier wäre vornehmlich zu untersuchen, wie groß der Bedarf ist, die Systematiken positiver und negativer Anreize aufeinander abzustimmen, um konsistente „Gesamtanreize“ zu bewirken. Auch stellen sich bei anderen ökonomischen Instrumenten wiederum eigene finanzausgleichssystematische Fragen<sup>170</sup>, die in der Gesamtschau und der Simulation eines „echten“ kommunalen Finanzausgleichs besser analysiert werden können als separat.

- *Akzeptanzprüfung:*

Schließlich wäre eine breit angelegte empirische Untersuchung auch ein geeignetes Forum, eine vertiefte Akzeptanzprüfung bei allen beteiligten Akteuren durchzuführen, um die politischen Chancen und Widerstände bei unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten besser einschätzen zu können.

---

<sup>170</sup> In der Diskussion um handelbare Flächenausweisungsrechte muss zum Beispiel nach dem kommunalen Finanzbedarf gefragt werden. Werden Flächenausweisungsrechte versteigert, so begründet die Notwendigkeit, sie zu kaufen, nach traditioneller Diktion einen Finanzbedarf, der im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen ist. Geschieht dies im Zweifelsfall zur Gänze, kann der beabsichtigte Lenkungseffekt dieses Instruments ganz anders aussehen als ohne Berücksichtigung im Finanzbedarf.

## 6 Literaturverzeichnis

- ANL (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege) (1994): Begriffe aus Ökologie, Landnutzung und Umweltschutz.– Laufen. – Informationen 4.
- APFELBACHER, D., ADENAUER, U., IVEN, K. (1998): Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes – Teil I: Artenschutz. – In: Natur und Recht, Heft 10, S. 509-515.
- ARBEITSGEMEINSCHAFT UVP-GÜTESICHERUNG (1992): UVP-Gütesicherung. Qualitätskriterien zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen. – Dortmund.
- 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.
- BARZ, W., BRINKMANN, B., EWERS H.-J., HOPPE, W. (Hrsg.) (1994): Vollzugsfragen im Umweltschutz. – Münster 1994
- BAUMOL, W. J., OATES, W. E. (1988): The Theory of Environmental Policy. 2. Aufl. – Cambridge u.a. O.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (2000): Starkes Bayern – starke Kommunen. Die Finanzausstattung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke. – München.
- BDLA (Bund Deutscher Landschaftsarchitekten) (1988): Zur Landschaftsplanung – Forderungen und Positionen des BDLA e. V.. – Bonn.
- BERGMANN, A., EINIG, K., HUTTER, G., MÜLLER, B., SIEDENTOP, S. (Hrsg.) (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. – Berlin.
- BERGMANN, E. (2000): Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext. – In: K. BIZER, B. LINSCHIEDT, A. TRUGER (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz – Perspektiven einer institutionellen Umweltpolitik. – Berlin. – Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten 69, S. 215-239.
- 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.) (1996): Daten zur Natur. – Bonn.
- 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.
- BIZER, K., EWINGMANN, 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. (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., 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. (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.
- BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hrsg.) (1999): Agrarbericht der Bundesregierung 1999. – Bonn.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hrsg.) (1998a): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland.: Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. – Bonn.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hrsg.) (1998b): Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Nationalbericht biologische Vielfalt. – Bonn.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hrsg.) (1999): Bundesförderprogramm leistet Beitrag zum Schutz des Naturerbes und der biologischen Vielfalt in Deutschland. – In: Umwelt Nr. 9/99, S. 419 f.
- 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.
- BRENDLE, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz – politische Bausteine für erfolgreiches Handeln: Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 808-01-141 des BfN: „Akzeptanzsteigerung im Naturschutz: Ermittlung von erfolgreichen und zukunftsweisenden naturschutzpolitischen Musterlösungen sowie Konfliktlösungs- und Vermittlungsstrategien.“ – Bonn.

- 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.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1999): Finanzbericht 2000. – Bonn.
- CANSIER, D., 1996: Umweltökonomie. – Stuttgart.
- 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.
- DFV (Deutscher Fremdenverkehrsverband e. V., Hrsg.) (1997): Urlaub und Reisen in Deutschland – natürlich umweltfreundlich. Dokumentation des Bundeswettbewerbs Umweltfreundliche Fremdenverkehrsorte. – Bonn.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- ERDMANN, K. H., KASTENHOLZ, H. G. (Hrsg.) (1995): Umwelt- und Naturschutz am Ende des 20. Jahrhunderts. Probleme, Aufgaben und Lösungen. – Berlin, Heidelberg.
- 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 GD XI, Umwelt, Nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz (1996): Natura 2000. Erhaltung unseres Naturerbes. – Luxemburg.
- EWRINGMANN, D. (HRSG.) (1995): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. – Berlin.
- FELDT, W. (1993): Optimierung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren über ein umfassendes Projektmanagement im Rahmen integrierter Umweltverträglichkeitsprüfungen. – In: UVP-Report 4/93, S. 178-180.
- FOKUHL, C. (1993): Landschaftsplanung in den neuen Bundesländern. Aussagen der Naturschutzgesetze zum Landschaftsplan. – In: Naturschutz und Landschaftsplanung 25, (4).
- 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.
- GRUEHN, D., KENNEWEG, H. (1998): Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung: Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 808-06-011 des BfN. In: Angewandte Landschaftsökologie 17, 1998.
- HAMPICKE, U. (1991): Naturschutz-Ökonomie. – Stuttgart.
- HAMPICKE, U. (1996), Perspektiven umweltökonomischer Instrumente in der Forstwirtschaft insbesondere zur Honorierung ökologischer Leistungen. – Stuttgart.
- HAMPICKE, U. ET AL. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes. – Berlin.– UBA-Berichte 3/91.
- 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: Gablers 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.
- HELLER, P. (1991): Kommunen und europäische Einigung – Gefahren, Folgen, Chancen. –In: G. GRÄBER (Hrsg.): Baustelle Europa – Abschied von den Nationalstaaten? Chancen für eine europäische Vereinigung der Regionen und Kommunen. – Stuttgart. – S. 65-69.
- HOPPENSTEDT, A., RUNGE, H. (1998): Wirksamkeit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung: Auswirkungen des neuen Bau- und Raumordnungsgesetzes. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Heft 3, 1998, S. 75-81
- HÜBLER, K. H., CASSENS, H.-J., (Hrsg.) (1993): Naturschutz in den neuen Bundesländern. – Taunusstein.
- JEDICKE, E. (1990): Biotopverbund: Grundlagen und Maßnahmen einer neuen Naturschutzstrategie. – Stuttgart.
- KAULE, G. (1991): Arten- und Biotopschutz. – Stuttgart.
- KIEMSTEDT, H. (1993): Der Landschaftsrahmenplan. .
- 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.
- KIRCHHOF, P. (1985): Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs. – In: W. HOPPE (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. – Köln. – S. 1-29.
- KÖLLER, H. v. (Hrsg.) (2000): Umweltpolitik mit Augenmaß. – Berlin.
- 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.
- 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.
- LEICHT, H. (1998): Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“ Erfahrungen in Bayern und Verbesserungsvorschläge. – In: Natur und Landschaft, 73. Jg. (1998) Heft 5, S. 213-217.
- 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. (1998a): Zur Verfassungsmäßigkeit der 3. Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes. – In: Natur und Recht, Heft 10, S. 526-528.
- LOUIS, H. W. (1998b): Das Verhältnis zwischen Baurecht und Naturschutz unter Berücksichtigung der Neuregelungen durch das BauROG. – In: Natur und Recht, Heft 3, S. 113-123.
- 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.
- 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.
- MEßERSCHMIDT, K. (2001): Wiedervorlage oder Innovation? Zum Entwurf einer Gesamtnovellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 2. Februar 2001. In: ZUR 4/2001, S. 241-246
- 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.
- Mönnecke, M., Ott, S. (1999): Erfolgskontrolle örtlicher Landschaftsplanung – ein Verfahrensvorschlag. In: Natur und Landschaft, 1999, Heft 2, S. 47-51.
- MRU (Ministerium für Raumordnung und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Hrsg.) (1998): Biosphärenreservate im Vergleich zu anderen Schutzgebieten. – Magdeburg.
- MRU (Ministerium für Raumordnung und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Hrsg.) (1999): Landesförderung in Sachsen-Anhalt. – Magdeburg.
- 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.) (1998): Wegweiser durch das Kulturlandschaftsprogramm Nordrhein-Westfalen. – Düsseldorf .
- MURL (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg.) (o. J.): Naturräumliches Fachkonzept Biologische Stationen in NRW. – o. O.
- 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.

- 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.
- PEFFEKOVEN, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. – In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Band 2. – Stuttgart u.a. O. – S. 608-636.
- 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.
- PIGOU, A. C. (1960): *Economics of Welfare*. 4. ed. repr. – London.
- PLACHTER, H. (1995): Der Beitrag des Naturschutzes zu Schutz und Entwicklung der Umwelt. – In: ERDMANN, K. H., KASTENHOLZ, H. G. (Hrsg.): *Umwelt- und Naturschutz am Ende des 20. Jahrhunderts. Probleme, Aufgaben und Lösungen*. – Berlin, Heidelberg. – S. 197-254.
- POMMEREHNE, W. W., RÖMER, A. U. (1988): Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter. – In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*. H. 5, S. 222-228.
- RIEDL, U. (1995): Naturschutz, Ziele, Gründe, Wege. – In: BUCHWALD, K., BRAUN, E., STEUBING, L. (Hrsg.): *Natur- und Umweltschutz – Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung*. – Stuttgart. – S. 411-436.
- 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.
- 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.
- RUMMEL, B. (1999): Kommunalen Finanzausgleich in Deutschland. – In: *der gemeindehaushalt* 100, S. 193-206.
- RUNKEL, P. (1998): Das neue Raumordnungsgesetz und das Umweltrecht. – In: *Natur und Recht*, Heft 9, S. 449-454.
- SCHINK, A. (1998): Die Umweltverträglichkeitsprüfung – eine Bilanz. – In: *Natur und Recht* 1998, Heft 4, S. 173-180.
- SCHLOSSER, S., HÖGEL, C. (1994): Das Landschaftsprogramm Sachsen-Anhalt. – In: *Naturschutz im Land Sachsen-Anhalt*, Heft 1, S. 3-12.
- SCHUBOTH, J. (1996): Besonders geschützte Biotope nach § 20c BNatSchG. – In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 28, (11), S. 325-335.

- 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.
- 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.
- StMELF (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hrsg.) (1998): Wegweiser zu wichtigen agrar- und forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen. – München.
- StMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (1998): o. V., o. T.; in: Naturschutz und Landschaftsplanung 30, (11), 340.
- STÖHR, L., SCHENK, W. (1997): Die Umsetzung des EU-Förderprogramms LEADER. Ergebnisse einer bundesweiten Evaluierung. – In: Raumforschung und Raumordnung 6.1997, S. 421-431.
- 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 (erscheint demnächst).
- TIEBOUT, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. – In: Journal of Political Economy, 64. Jg., S. 416-424.
- 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.
- WEINS, C. (2001): Schritte zur Agrarwende: Die ‚gute fachliche Praxis‘ konkretisieren. In: ZUR 4/2001, S. 247-249.
- WELFENS, M., KÖHN, M. (Hrsg.) (1996): Neue Ansätze in der Umweltpolitik. –Marburg.

WERKING-RADTKE, J. (1996): Effizienzkontrolle von Landschaftsplänen. – In: LÖBF-Mitteilungen 2/96, S. 66-70.

WOLF, R. (1998): Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Vom ökologischen Substanzschutz zum Flächenpool. – In: ZUR 4/98, s. 183-195.

WOLFF, D. (1998): Die „Wiederherstellung“ geschädigter Natur und Landschaft durch Landschaftsschutzgebiete. – In: Natur und Recht, Heft 6, S. 298-299.

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, K. W., KAHLENBORN, W. (1994): Umweltföderalismus. – Berlin.

ZJEN (Zentralverband der Jagdgenossenschaften und Eigenjagden in Niedersachsen e. V., Hrsg.) (1997): Möglichkeiten der Landschaftspflege und -entwicklung durch Maßnahmen der Grundeigentümer selbst. – Hannover.

## 7 Anhang: Fallbeispiele – tabellarische Darstellung

### 7.1 Zum Aufbau der Fallbeispielauswertung

Die folgenden Tabellen sind nach diesem Schema aufgebaut:

<b>Maßnahme</b>	
<b>1. Aufgabe/Leistung</b>	Unterscheidung Pflicht/freiwillige Leistung
<b>2. Zuständigkeit</b>	Amt, ggf. Ämter, Personal
<b>3. Bearbeitung</b>	durch eigene Mitarbeiter oder Vergabe an Private
<b>4. Inhalt/Verfahren</b>	was wird gemacht
<b>5. Vorgaben</b>	höhere Behörden, Richtlinien, allg. Vorgaben
<b>6. Finanzierung/Kosten</b>	aufgewendete Finanzmittel für die Maßnahme
<b>7. Einschätzung</b>	Bewertung der Befragten 1. des Instruments an sich 2. der Umsetzung in der Kommune

Nicht ausgefüllte Zellen sind entweder für die vorliegende Naturschutzaufgabe nicht relevant, oder es lagen keine Daten vor.

Die Fallstudiengemeinden aus Bayern sind hier nicht aufgeführt, da nach anderen Inhalten gefragt wurde (Frageschwerpunkt Tourismus und Naturschutz).

## 7.2 Nordrhein-Westfalen

### 7.2.1 Dortmund

LANDSCHAFTSPLANUNG: ERSTELLUNG DER LP SOWIE REALISIERUNG	
<b>1. Aufgabe/Leistung</b>	– Pflichtaufgabe, gesetzl. vorgeschrieben – 2 von 3 LP als Satzung genehmigt, dritter im Verfahren
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt, – enge Abstimmung mit FNP (Stadtplanungsamt)
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt in Zusammenarbeit mit KVR
<b>4. Inhalt</b>	– Text und Erläuterungskarte, Schutzgebiete und (Pflege-)Maßnahmen
<b>5. Vorgaben</b>	– fachl. Vorgaben durch LG NW – GEP: eher unbrauchbar, da keine konkreten Aussagen zu Gebieten für den Schutz der Natur/Landschaft
<b>6. Finanzierung</b>	– Aufstellung und Realisierung durch das Land gefördert (zu 65 %), – Realisierung der LP teilw. durch Ersatzgelder, Rest (ca. 50 %) aus Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– Beschlussfassung des LP durch den Rat der Stadt, daher Begrenzung der Maßnahmen bzw. Schutzgebiete auf das tatsächlich beschlussfähige – Akzeptanz des LP, solange keine Rechte (Bauen) beschnitten werden – Problem bei Realisierung: Flächenkonflikte

ARTENSCHUTZ <sup>171</sup>	
<b>1. Aufgabe/Leistung</b>	– Pflichtaufgabe, übertragener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt,
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt
<b>4. Inhalt/Verfahren</b>	– Genehmigungen, Ordnungswidrigkeiten – Befreiungen
<b>5. Vorgaben</b>	– BArtSchVO, WA
<b>6. Finanzierung</b>	– eigener HH
<b>7. Einschätzung</b>	– geringer Gestaltungsspielraum, ordnungsbehördliche Funktion

PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSMABNAHMEN (LANDSCHAFT)	
<b>1. Aufgabe/Leistung</b>	– teilweise Pflicht (LP-Realisierung), teilweise freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt – teilw. Zusammenarbeit mit anderen Ämtern (Grünflächen-, Tiefbauamt) – Naturschutzverbände – Vertragsnaturschutz: Vergabe an Landwirte, Laufzeit 1-3 Jahre (keine Landesnaturschutzpro-

<sup>171</sup> Diese Aufgabe wird im Weiteren nicht betrachtet, da es sich um rein ordnungsrechtliche Befugnisse handelt, die einen geringen Gestaltungsspielraum bieten.

	gramme, da nicht in Förderkulisse, kein Kreiskulturlandschaftsprogramm)
<b>4. Inhalt</b>	– Umsetzen von Pflegemaßnahmen, die von Umweltamt festgesetzt (relativ wenige Maßnahmen durchgeführt, eher laissez-faire) – Verträge mit Landwirten, Laufzeit 1-3 Jahre
<b>5. Vorgaben</b>	– durch LP
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt, teilw. Fördermittel (LP-Realisierung) – Haushalt: Unterstützung der Naturschutzverbände (15.000 DM)
<b>7. Einschätzung</b>	– Vertragsnaturschutz gutes Instrument, flexibel – hohe Akzeptanz durch Landwirte (Verantwortungsgefühl) – Problem: nur sehr wenige Kontrollen mögl. (zu wenig Personal)

<b>UNTERSTÜTZUNG DER NATURSCHUTZVERBÄNDE</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	–
<b>4. Inhalt</b>	– Zuweisung für Patenschaften (Pflege best. Gebiete, s. auch Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen)
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt, je 5000 DM für die 3 Verbände
<b>7. Einschätzung</b>	– gute und intensive Zusammenarbeit mit BUND; Nabu, LNU

<b>BAULEITPLANUNG INKL. UVP (S.U.: EINGRIFFSREGELUNG UND BAULEITPLANUNG)</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– eigener Wirkungskreis, Pflichtaufgabe
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt, Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Mitarbeiter der Ämter
<b>4. Inhalt/ Verfahren</b>	– FNP verzahnt mit LP, digitale Vorlage – BP und UVP werden parallel abgehandelt – „grüne“ Festsetzungen, teilw. zum Ausgleich
<b>5. Vorgaben</b>	– Landes-/Regionalplanung
<b>6. Finanzierung</b>	– eigener HH
<b>7. Einschätzung</b>	– gute Verzahnung, geklärte Zuständigkeiten, reibungsloser Ablauf – effektive Planung

<b>EINGRIFFSREGELUNG UND BAULEITPLANUNG INKL. UVP</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis – UVP: freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt, Stadtplanungsamt, Grünflächenamt (integriertes Bau-, Planungs-, Umweltdezernat) [Liegenschaftsamt und Bauordnungs- und Tiefbauamt bei ER]
<b>3. Bearbeitung</b>	– Mitarbeiter aus diesen verschiedenen Ämtern arbeiten zusammen, arbeitsteiliger Ablauf seit 10 Jahren praktiziert: – BP-Verfahren, Abwägung und ER-Bilanzierung im Stadtplanungsamt (Landschaftsplaner) – Organisation und Überwachung der Realisierung im Umweltamt – Realisierung: Grünflächenamt: selber oder Ausschreibung

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liegenschaftsamt: Flächenbereitstellung und Flächenerwerb bzw. -tausch, Vertragsgestaltung im Rahmen der 1:1-Regelung</li> <li>– Bauordnungsamt und Tiefbauamt: Impulsgeber zur Realisierung der Ausgleichsmaßnahmen durch Erteilung von Baugenehmigungen bzw. Abschluss von Erschließungsverträgen</li> </ul>
<b>4. Inhalt/ Verfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– paralleles Aufstellungsverfahren von BP und UVP (Abarbeitung der ER im Rahmen der UVP), Ersteinschätzung</li> <li>– Abwägung: Standortbegründung, Vermeidung, Kompensation etc. mit nachvollziehbarer Begründung</li> <li>– Bilanzierung nach Ludwig, Froelich und Sporbeck</li> <li>– „freiwilliger ökologischer Beitrag“ zusätzlich zur Kompensation für genutzte Flächen außerhalb der im FNP dargestellten Baugebiete: 1:1 Flächenausgleich; Flächen sind nach Maßgabe des Umweltamtes herzurichten und der Stadt zu übertragen; ersatzweise kann Geld in Höhe von 25 DM/m<sup>2</sup> (davon 15 DM für Realisierung, 10 DM für Grunderwerb) an das Umweltamt gezahlt werden</li> <li>– Ersatzflächenkataster mit detaillierter Beschreibung der Flächen (Maßnahme, Kompensationsleistung, Zuordnung zu Vorhaben etc.)</li> <li>– Erfolgskontrolle stichprobenhaft</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– versch. Bilanzierungsverfahren</li> <li>– Bewertung der Biotope nach LÖBF</li> </ul>
<b>6. Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– BP und UVP: Haushalt</li> <li>– ER: Ersatzgeldzahlung, wenn kein Grundstück vorhanden oder keine Vollkompensation mögl.: pro Wertpunkt in der Bilanzierung 1,80 DM, entspricht ebenfalls ca. 25 DM/m<sup>2</sup></li> <li>– Planwertabschöpfung 25 %</li> <li>– Kostenerstattungssatzung: Wenn die Stadt in Vorleistung geht, wird über die Satzung das Geld von den Grundstückseigentümern bzw. Vorhabenträgern zurückgefordert; Höhe des Geldes bemisst sich nach den Herstellungskosten (i.d.R. 25 DM/m<sup>2</sup>)</li> <li>– Personal teilw. über HOAI abgerechnet</li> </ul>
<b>7. Einschätzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wirksames Instrument, kostet die Stadt nichts, eingespielter Ablauf</li> <li>– Akzeptanz durch Bereisung mit Politikern</li> <li>– großes Problem: Flächenverfügbarkeit (Konzepte für Flächenpool vorhanden, aber keine Flächen! Liegenschaftsamt und andere Besitzer wollen lukrativeren Verkauf)</li> </ul>

<b>ÖFFENTLICHE GRÜNFLÄCHEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillige Aufgabe/Leistung im eigenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grünflächenamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Bauhof, evtl. Private
<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pflanz-, Pflegemaßnahmen</li> <li>– je nach Fläche bzw. Nutzung ökologische Pflege</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– wichtig: Dauersicherung von Flächen, z.B. Ausgleichsflächen, damit diese Flächen dann nicht irgendwann bebaut werden

<b>WALDFLÄCHEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig

<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grünflächenamt, Abt. Forst – Forstamt Schwerte
<b>3. Bearbeitung</b>	–
<b>4. Inhalt</b>	– Bewirtschaftung des Stadtwaldes
<b>5. Vorgaben</b>	– MURL
<b>6. Finanzierung</b>	– eigener HH; teilw. Land
<b>7. Einschätzung</b>	–

<b>BAUMSCHUTZSATZUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt: Bearbeitung von Genehmigungen (Fällung etc.)
<b>4. Inhalt</b>	– Schutz der Bäume, Fällung etc. – kein Baumkataster, aber Kataster der Naturdenkmäler
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– nützliches „Hintergrundinstrument“, z.B. im Rahmen von Baugenehmigungen

<b>ÖFFENTLICHKEITSARBEIT</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt: Öffentlichkeitsabteilung, teil. Stadtplanungsamt (Bereisung)
<b>3. Bearbeitung</b>	– nur Mitnutzung der Stelle
<b>4. Inhalt</b>	– Broschüren – Bereisung mit Politikern
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– eigener HH
<b>7. Einschätzung</b>	– Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich wichtig: z.B. Bereisung fertiggestellter Naturschutzprojekte mit Politikern zur Akzeptanzsteigerung von Maßnahmen

### 7.2.2 Kreis Euskirchen

<b>LANDSCHAFTSPLANUNG: LP-AUFSTELLUNG UND REALISIERUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht – von 17 Teil-LP, 1 rechtskräftig, 1 kurz vor Beschluss, 2 im Verfahren, 1 halb genehmigt
<b>2. Zuständigkeit</b>	– ULB
<b>3. Bearbeitung</b>	– Erarbeitung der Grundlagen über Planungsbüro – eigene Aufstellung
<b>4. Inhalt/ Verfahren</b>	– durchschnittl. Aufstellungszeit 7-8 Jahre – Aufstellungsbeschluss erfolgt durch Kreistag – Personalmangel: daher Realisierung der LP evtl. über AfA angestrebt (gute Kontakte zum AfA, Einsparen der Personalkosten)
<b>5. Vorgaben</b>	– MURL, LGNW, LÖBF, GEP

<b>6. Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– eigener Haushalt 20 %, Förderung durch das Land 80 %</li> <li>– Kosten LP: 100.000 - 120.000 DM</li> <li>– Umsetzung würde noch einmal 800.000 - 1.000.000 DM kosten (pro Plan)</li> </ul>
<b>7. Einschätzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zu starr, unflexibel, personalintensiv</li> <li>– „Stiefkind“ im Kreis EU</li> <li>– es wird erheblich mehr durch Vertragsnaturschutz bewegt</li> </ul>

<b>EINGRIFFSREGELUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht;
<b>2. Zuständigkeit</b>	– ULB; bei ER in Zusammenhang mit Bauleitplanung nur als TÖB beteiligt
<b>3. Bearbeitung</b>	– ULB
<b>4. Inhalt/ Verfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– einzelfallbezogene Anwendung:</li> <li>– Bagatellmargen</li> <li>– Bilanzierung nach versch. Verfahren</li> <li>– Ersatzgeld, nur dann, wenn Maßnahmen nicht mögl.; Bemessung der Summe nach Herstellungskosten</li> <li>– Ersatzflächenkonzept mit Gemeinden</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	– versch. Bilanzierungsmodelle
<b>6. Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verursacher, Ersatzgeld (Kontostand nicht zu hoch anwachsen lassen, da Begehrlichkeiten des Kämmersers möglich)</li> <li>– Personalkosten bei ULB</li> </ul>
<b>7. Einschätzung</b>	– spielt eher untergeordnete Rolle

<b>PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSMABNAHMEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– teilw. Pflicht, teilw. freiwillig</li> <li>– werden über <i>Vertragsnaturschutz</i> abgewickelt <i>Kreiskulturlandschaftsprogramm</i></li> <li>– alle Programme außer Ackerrandstreifen über Kreiskulturlandschaftsprogramm abgewickelt</li> </ul>
<b>2. Zuständigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ULB</li> <li>– AfA</li> <li>– Biologische Station (BS)</li> </ul>
<b>3. Bearbeitung</b>	– Biologische Station: Vertragsvorbereitung, Betreuung der Landwirte, Kontrolle
<b>4. Inhalt/ Verfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– derzeit 500 Verträge mit Landwirten</li> <li>– Abwicklung über BS</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– 50 % EU, 40 % Kreis, 10 % Kommune
<b>7. Einschätzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kreis EU als Vorreiter im Vertragsnaturschutz</li> <li>– gutes, flexibles Instrument, Akzeptanz durch die Landwirte: Verbesserung der Beziehung Landwirtschaft - Naturschutz durch das Kulturlandschaftsprogramm</li> </ul>

<b>EINRICHTUNG / UNTERSTÜTZUNG EINER BIOLOGISCHEN STATION</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kreis, Kommunen</li> <li>– Naturschutzvereine u.a.</li> </ul>

<b>3. Bearbeitung/ Mitarbeiter</b>	– 12 Mitarbeiter, darunter ABM, Zivis, Teilzeitstellen über Projekte, Beschäftigte über Naturpark
<b>4. Inhalt</b>	– Aufgaben der Station im Kreis EU: Vertragsnaturschutz (Hauptaufgabe, s. P+E-Maßnahmen), Forschung, Umweltbildung, Öffentlichkeitsarbeit, Kartierung, Projekte (Tälerprojekt)
<b>5. Vorgaben</b>	– Fachkonzept MURL
<b>6. Finanzierung</b>	– Mitgliedsbeiträge (100,-DM/Mitglied) – institutionelle Förderung durch das Land NRW (80 %), restl. 20 % über Kreis (Fehlbedarfsfinanzierung)
<b>7. Einschätzung</b>	– sehr wichtige Hilfe bei der Umsetzung von Naturschutzaufgaben – viele gute eigene Ideen und Projekte der BS: Ökosponsoring, Glanvieh, Tälerprojekt (Finanzvolumen 6 Mio. über 5 Jahre, INTERREG) – gutes, bürgernahes Instrument; sehr aktives und kreatives Instrument

<b>NATURSCHUTZPROJEKTE: AHR 2000</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– ULB, – BfN
<b>3. Bearbeitung</b>	– ULB, BS
<b>4. Inhalt</b>	– gesamtstaatlich repräsentative Bedeutung des Gebietes erhalten, entwickeln und pflegen – Grundstücksankäufe
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Förderung vom BfN – Volumen von 13,5-14 Mio. DM über Laufzeit von 10 Jahren (1993 - 2003) – Eigenanteil
<b>7. Einschätzung</b>	– wichtiges Instrument zum Erhalt wertvoller Landschaften

<b>GRUNDSTÜCKSANKÄUFE FÜR NATURSCHUTZFLÄCHEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– ULB – NRW-Stiftung
<b>3. Bearbeitung</b>	– ULB
<b>4. Inhalt</b>	– innerhalb Vertragsnaturschutz – innerhalb der Projekte (Ahr 2000, Tälerprojekt)
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– teilw. eigener Haushalt – NRW-Stiftung – Land
<b>7. Einschätzung</b>	– notwendig zur Dauersicherung, mittlerweile allerdings keine Grundstückskäufe mehr durch Kreis, zu teuer

### 7.2.3 Gemeinde Nettersheim

EINGRIFFSREGELUNG UND BAULEITPLANUNG	
1. Aufgabe/ Leistung	– Pflicht
2. Zuständigkeit	– Gemeinde
3. Bearbeitung	– Gemeinde
4. Inhalt	– Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung
5. Vorgaben	–
6. Finanzierung	– Verursacher, Planungskosten
7. Einschätzung	– hinderlich! so viele Naturschutzmaßnahmen durchgeführt, doch keine Anrechnung bei ER; durch die gute Naturraumausstattung (zudem Aufwertung vieler Biotope durch Gemeinde) zudem Ausgleich verteuert – verteuert Gemeindebauvorhaben – verschreckt u.U. potenzielle Investoren

AKTIONEN UND PROGRAMME	
1. Aufgabe/ Leistung	– freiwillig
2. Zuständigkeit	– wechselnde Ämter je nach Aktion – Gemeindedirektor – Zusammenarbeit mit Naturschutzzentrum und Biologischer Station
3. Bearbeitung	– s. 2.
4. Inhalt	– Naturschutzzentrum, Biologische Station (Stellen der Räumlichkeiten) – Naturschutzwochen – Veranstaltungen, in Zusammenarbeit mit BS und Naturschutzzentrum – Pflanzaktionen – Ökokarte – Agenda 21 – Unser Dorf soll schöner werden – ...
5. Vorgaben	–
6. Finanzierung	– eigener Haushalt – ggf. Fördermittel
7. Einschätzung	– viele Aktionen, gutes Ergebnis – Akzeptanz der Bewohner

ZUR VERFÜGUNG STELLEN VON HÄUSERN FÜR BIOLOGISCHE STATION UND NATURSCHUTZZENTRUM	
1. Aufgabe/ Leistung	– freiwillig
2. Zuständigkeit	– Gemeinde
3. Bearbeitung	–
4. Inhalt	– Naturschutzzentrum, Biologische Station (Stellen der Räumlichkeiten)
5. Vorgaben	–
6. Finanzierung	– eigener Haushalt

	– Zuschüsse
<b>7. Einschätzung</b>	–

<b>WALDFLÄCHEN/KOMMUNALWALD</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Gemeinde
<b>3. Bearbeitung</b>	– Gemeinde
<b>4. Inhalt</b>	– naturnahe Bewirtschaftung, Einzelstammentnahme,
<b>5. Vorgaben</b>	– Waldbaurichtlinie
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– Zuschussgeschäft – Richtlinien für Private nicht so streng

### 7.3 Niedersachsen

#### 7.3.1 Landkreis Osnabrück

<b>LANDSCHAFTSPLANUNG: LRP</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– Planungsbüro, Abstimmung/Zusammenarbeit mit UNB
<b>4. Inhalt</b>	– Text und Karte – 1993 fertiggestellt – digitale Karten – Aktualisierung des LRP, keine echte Fortschreibung
<b>5. Vorgaben</b>	– NLÖ
<b>6. Finanzierung</b>	– Kosten ca. 1 Mio. DM – Haushalt, ohne Landeszuschuss
<b>7. Einschätzung</b>	– unentbehrliches Instrument der täglichen Arbeit, wichtige Informationsgrundlage

<b>EINGRIFFSREGELUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB (außer bei Bauleitplanung)
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB
<b>4. Inhalt/ Verfahren</b>	– ER im Außenbereich, soweit in Zuständigkeit – was gilt als Eingriff? - Erarbeitung eines Bagatellfallkatalogs (mit NLT) – Kompensationsflächenkataster mit Sperrvermerk – stichprobenartige Erfolgskontrolle – Abarbeitung in der Bauleitplanung nach selbst entwickeltem Kompensationsmodell: Osnabrücker Modell
<b>5. Vorgaben</b>	–

<b>6. Finanzierung</b>	– Personal: Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– wichtiges Instrument – Modell funktioniert und ist akzeptiert, wird von fast allen kreisangehörigen Gemeinden angewandt

SCHUTZGEBIETE	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht im übertragenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB, teilw. Vergabe der Kartierung
<b>4. Inhalt</b>	– LSG-, ND-Ausweisung durch VO, § 28-Biotop, GLB im Außenbereich – Erstellung eines Verzeichnisses § 31 NNatG
<b>5. Vorgaben</b>	– Gesetzliche Vorgaben, Schutzwürdigkeit muss gegeben sein
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– hoheitliche Schutzausweisungen wichtig, da Dauersicherung – Problem: zunehmend Sozialpflichtigkeit des Eigentums zurückgenommen; Ausweisungen bei Einschränkungen entschädigungspflichtig, daher weniger Ausweisungen

PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSMABNAHMEN	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– teils Pflicht, teils freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB – bei Vertragsnaturschutz über Landesprogramme sowie Erschwernisausgleich (NSG): AfA
<b>3. Bearbeitung</b>	– teilw. UNB, – meist vergeben an Landwirte (Laufzeit 5-10 Jahre), stichprobenartige Kontrolle
<b>4. Inhalt</b>	– P+E in Schutzgebieten – keine Landesprogramme, aber kreiseigene Programme – Erschwernisausgleich
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– 500.000 DM Haushalt – Naturschutzstiftung – Landesmittel (AfA) – teilw. Einnahmen über Pachtverträge
<b>7. Einschätzung</b>	– Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen für einige Biotop unabhingbar, über Vertragsnaturschutz gute Möglichkeit – mangelnde Finanzierung über Landesmittel: zu wenig Geld für Naturschutzprogramme bereitgestellt – zudem Auszahlung über AfA – nicht über Naturschutz, was für Akzeptanzförderung wichtig wäre

NATURSCHUTZSTIFTUNG - LANDKREIS OSNABRÜCK	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB, Beirat, Kuratorium
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB: Geschäftsführung 0,5 Stelle
<b>4. Inhalt</b>	– Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen: P+E-Maßnahmen, Erhaltung der Kulturlandschaft etc. – 1991 gegründet

<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– 6,4 Mio. Stammkapital (gehört Landkreis) – Zinserträge (jährl. 250.000 DM) zur Finanzierung von Maßnahmen aufgewandt – Personal: Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– sehr gutes, flexibles Instrument; Unabhängigkeit von Politik (Haushaltsmittelkürzung) und administrativen Vorgaben (Ausschreibungen etc.) – durch Zinserträge dauerhafte Maßnahmenumsetzung gesichert – Problem: ggf. Kürzung der Haushaltsmittel für Naturschutz

<b>NATURPARK E.V.</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB, Vereinsmitglieder sind LK, Kommunen, Private, RP
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB und andere Beteiligte
<b>4. Inhalt</b>	– Förderung des Naturparks als Erholungsgebiet – Erhalt und Pflege der Landschaft
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– 46.000 DM Mitgliedsbeiträge – Sponsoring (Verwendung des Namens für Marketingzwecke mögl.) – LK Osnabrück tritt in Vorleistung
<b>7. Einschätzung</b>	– bessere Koordination als vorher möglich, flexibler, daher auch bessere Umsetzung der Naturschutzbelange

### 7.3.2 Stadt Georgsmarienhütte, Landkreis Osnabrück

<b>BAULEITPLANUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht, eigener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vergabe an Büros, außer bei Gewerbeplanungen
<b>4. Inhalt</b>	– FNP wird gerade teilw. aktualisiert (digital) – BP mit Umweltschutzvorschriften (z.B. Solaranlagen), Bepflanzung, Grünflächen („Abspecken“ des Plans, wenn Vorschläge zu teuer), Versiegelungshöchstgrenzen etc.
<b>5. Vorgaben</b>	– RROP, momentan ausreichend Spielraum – Zusammenarbeit mit höherer Behörde nicht besonders fruchtbar, da inhaltlich zu weit entfernt von kommunaler Realität, mit LK dagegen gute Zusammenarbeit
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– über BP-Festsetzungen durchaus Umweltfestsetzungen möglich

<b>EINGRIFFSREGELUNG IN DER BAULEITPLANUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt/Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Bilanzierung über Büros

<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ersatzflächen: Flächenpool bereits 1990 für 500.000 DM angekauft</li> <li>– Renaturierung der Dütthe-Aue als weiteres Ziel: Realisierung von Maßnahmen aus Ersatzgeldern (Wasserkreislauf als funktionaler Zusammenhang)</li> <li>– keine Festsetzung auf den Grundstücken, da diese eh nicht umgesetzt werden</li> <li>– Anpachten von Flächen, Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Wald), Rückgabe mit Pflegeaufgabe – so profitieren beide Seiten</li> <li>– Ersatzflächenkataster</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	– Osnabrücker Kompensationsmodell
<b>6. Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– trägt sich selber: Verursacher zahlt die Leistungen</li> <li>– Abrechnen der Ersatzgelder mit Erschließungsträger</li> </ul>
<b>7. Einschätzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Georgsmarienhütte sehr fortschrittlich bei der Anwendung der ER (Anwendung geteilter BP, Ankauf Flächenpool bereits vor entsprechenden gesetzl. Vorgaben etc.)</li> <li>– ER als das wichtigste Naturschutzinstrument: aufgrund beschränkter Haushaltsmittel sonst kaum Möglichkeiten, Naturschutzmaßnahmen zu realisieren</li> <li>– reibungsloser Ablauf durch bewährte Integration in Verwaltungsalltag sowie gesicherte Finanzierung</li> </ul>

<b>GRÜNORDNUNGSPLANUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt/Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vergabe an Büro
<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abarbeitung der ER</li> <li>– Grünordnerisches Konzept für Stadtteil</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	– für ER: Osnabrücker Modell
<b>6. Finanzierung</b>	– über ER: Verursacherprinzip
<b>7. Einschätzung</b>	– gute Akzeptanz des GOP, Umsetzung zu 100 % im BP, Finanzierung gesichert, reibungsloser Ablauf

<b>LANDSCHAFTSPLAN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt, Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vergabe an Planungsbüro
<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 1986 aufgestellt</li> <li>– Bestandsaufnahme</li> <li>– keine laufende Fortschreibung, eher als Hintergrundinformation</li> <li>– BP und GOP als Quasi-Fortschreibung</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	– NLÖ-Vorschläge
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt, damals 60.000 DM
<b>7. Einschätzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nur als Hintergrundinformation, selten gebraucht; LRP des LK OS hingegen sehr gut und detailliert, wird mitgenutzt</li> <li>– Inhalt teilw. umstritten, da einige subjektiv anmutende Festlegungen getroffen werden (z.B. „Siedlungsbegrenzungslinien“)</li> </ul>

<b>SCHUTZGEBIETE</b>
----------------------

<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– eigener Wirkungskreis: GLB
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt
<b>4. Inhalt</b>	– Ausweisung schutzwürdiger Gebiete
<b>5. Vorgaben</b>	– Schutzwürdigkeit muss gegeben sein
<b>6. Finanzierung</b>	– bei Nutzungseinschränkungen Entschädigung an Eigentümer – Grundstücksankäufe (früher) Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– teilweise Widerstände der Betroffenen – kein Geld für Entschädigungen oder Ankäufe

#### PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSMABNAHMEN

<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– teils Pflicht, teils freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– teilw. selbst, teilw. Landwirte, teilw. ABM, oder Jugendliche aus Projekt „Arbeit und Lernen“
<b>4. Inhalt</b>	– P+E-Plan Düthe – Renaturierungsmaßnahmen – Extensivierung von Grünländern etc. – NSG-Pflege (vom Land bezahlt)
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt – Land
<b>7. Einschätzung</b>	– Pflegemaßnahmen durch Private viel flexibler und preisgünstiger durchführbar als durch städtische Angestellte

#### WALDFLÄCHEN

<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Forstabteilung
<b>3. Bearbeitung</b>	– 1 Forstmitarbeiter, – Maßnahmen über Landwirte oder eigenen Bauhof
<b>4. Inhalt</b>	– ökologische Waldbewirtschaftung – Alt-, Totholz, Naturverjüngung etc.
<b>5. Vorgaben</b>	– LÖWE (Langfristige ökologische Waldentwicklung, Richtlinie/Empfehlung des Landes Nds.)
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt, insgesamt Verluste (-20.000 DM/a)
<b>7. Einschätzung</b>	– wenn Private (Landwirte) Arbeiten durchführen, billiger als mit städt. Bauhof

#### PROJEKT ARBEIT UND LERNEN

<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Arbeitsamt, Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Mitarbeiter Umweltamt mit Jugendlichen
<b>4. Inhalt</b>	– Ausbildung – Ausführen von Naturschutzmaßnahmen

<b>5. Vorgaben</b>	– Richtlinien des Landes Nds.
<b>6. Finanzierung</b>	– 80 % Land – 20 % Kommune (10 % Arbeitsamt, 10% Umweltamt)
<b>7. Einschätzung</b>	– gutes Instrument: preiswerte Arbeitskräfte, festangestellte Kräfte wären nicht zu bezahlen; zudem Umweltbildung der Jugendlichen

### 7.3.3 Landkreis Hildesheim

LANDSCHAFTSRAHMENPLAN	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis – Landschaftskataster: Befliegung 1997 (60.000 - 70.000 DM) <i>freiwillig</i>
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB, Einstellung eines Landespflegers aus diesem Grund
<b>4. Inhalt</b>	– 1988-1993 Erstellungszeit – analoge Karten – Fortschreibung ab 2000 geplant
<b>5. Vorgaben</b>	– NLÖ – kein RROP
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– LRP zwar Hilfestellung, doch fehlen praxisnahe Punkte wie Verzahnung mit Regionalplanung; Vorgaben des NLÖ oft zu praxisfremd, keine Durchsetzung möglich, z.B. Schutzgebiete: immer erst in Ausschuss, wo diese dann abgelehnt werden

EINGRIFFSREGELUNG	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB selbst
<b>4. Inhalt</b>	– Stellungnahmen oder Federführung – Kompensationsflächenkataster – Herausstellen von Vorsorgeflächen für Ökokonto über LRP – Kompensation: qualitativ-argumentativ herausgestellt – Ersatzflächen fallen Kreis zu
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt: Personalkosten, Pflegekosten als Folgekosten
<b>7. Einschätzung</b>	– keine Eingriffsmöglichkeiten im Innenbereich, nur Stellungnahme, die „weggewogen“ werden kann; daher unzureichende Berücksichtigung naturschutzfachlicher Belange, zumal z.B. die Stadt Hildesheim kein Umweltamt besitzt

SCHUTZGEBIETE	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB, teilw. Kartieraufträge

<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 58 LSG (davon 13 in HI-Stadt), 3 NSG in HI</li> <li>– Neuausweisung gegen Widerstände</li> <li>– 286 ND, ca. 1000 Bäume</li> <li>– früher auch Flächenkäufe für Schutzgebiete (jetzt Vereine mit Hilfe von Landesmitteln)</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	– Schutzwürdigkeit muss gegeben sein
<b>6. Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– außer NSG (Land) Haushalt</li> <li>– 20.500 DM/a für ND</li> <li>– 25.000 DM Kartierung 28a+b</li> </ul>
<b>7. Einschätzung</b>	– nicht mehr so wirksam wie früher: zu wenig Geld für die Schutzgebiete (ND nicht mehr durch Eigentümer, sondern durch Kreis zu erhalten wg. Gerichtsurteil; daher werden demnächst viele ND aus Schutz entlassen – Sicherung nicht mehr gewährleistet)

<b>PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSMABNAHMEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– teils Pflicht, teils freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zu 90 % über Vereine, Paul-Feindt-Stiftung, PflegeGmbH</li> <li>– zu 10 % über Landwirte</li> </ul>
<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pflege von Ersatzflächen</li> <li>– Pflege anderer relevanter Flächen</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zuschüsse aus Kreishaushalt für Vereine, Kosten für sonstige Maßnahmen, Materialkosten etc. insgesamt 44.600 DM</li> <li>– Geschäftsführung Paul-Feindt-Stiftung 12.000 DM</li> </ul>
<b>7. Einschätzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zusammenarbeit mit Vereinen sehr gut, unkompliziert</li> <li>– Landesnaturschutzprogramme zu großer Verwaltungsaufwand, zu wenig Mittel</li> </ul>

<b>PROGRAMME UND AKTIONEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vereine, Private
<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pflanzaktionen</li> <li>– Zuschüsse: Streuobst 75 %, Wiesen 50 %, Hecken 75 %, Kopfbaum 25-100 DM/Baum, früher auch Tümpel und Teiche</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt: 24.000 DM/a (jährliche Kürzung 3,4 %)
<b>7. Einschätzung</b>	– sehr gut, auf diese Weise wird Akzeptanz der Bevölkerung gefördert

### 7.3.4 Stadt Hildesheim

<b>EINGRIFFSREGELUNG IN DER BAULEITPLANUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe

<b>2. Zuständigkeit</b>	– Fachbereich Grün/Planung/Vermessung
<b>3. Bearbeitung</b>	– teilw. Grünflächenamt, Stadtplanungsamt; je nach Bearbeiter viel oder wenig „weggewogen“, teilw. Zusammenarbeit mit UNB (LK Hildesheim) – Bilanzierung selbst durch Büro
<b>4. Inhalt</b>	– bei Bearbeitung durch Grünflächenamt: „Optimiertes Osnabrücker Modell“ angewandt – Bilanzierung durch Büro, Abwägung durch Ämter – Stadtplanungsamt bevorzugt gemeindefreundliches Modell des Niedersächsischen Städtetages – kein Flächenpool, wäre aber wünschenswert
<b>5. Vorgaben</b>	– unterschiedliche Modelle, s. 4.
<b>6. Finanzierung</b>	– Personalkosten Haushalt, ansonsten Verursacher
<b>7. Einschätzung</b>	– durch ER werden auch Maßnahmen realisiert, die sonst nicht umgesetzt würden – seit BP nicht mehr genehmigt werden müssen, erheblich mehr Naturschutzbelange „weggewogen“

<b>BAULEITPLANUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht, eigener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– FB Stadtplanung und räumliche Stadtentwicklung, Management und Steuerungsfunktion, Vergabe von Aufträgen – Vergabe an Planungsbüros, ein zuständiger Sachbearbeiter im Amt
<b>4. Inhalt</b>	– FNP: gerade aktualisiert (Januar 1999), selber gemacht – BP: zumeist vergeben – ein spezieller BP: gemeinsame Gewerbeplanung mit Giesen und Harsum, größtes Gewerbegebiet Niedersachsens
<b>5. Vorgaben</b>	– RROP existiert nicht, daher keine verbindlichen Beschränkungen der Siedlungstätigkeit
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– Vorgaben LROP sehr allgemein, RROP existiert noch nicht; zu schwache Stellung der Regionalplanung in Nds. (durch LK gemacht, vom Kreistag = Gemeindevertretern beschlossen) – zu viele Konkurrenznutzungen, denen ökologische Belange geopfert werden

<b>LANDSCHAFTS- UND GRÜNORDNUNGSPLAN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt, Grünflächenamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– LP: Vergabe an Büro in Hildesheim, Stadtplanungsamt: Management; fachliche Betreuung über Grünflächenamt – GOP: Stadtplanungsamt
<b>4. Inhalt</b>	– LP kurz vor Fertigstellung (früher pragmatischer Vorläufer; genügt nicht NNatG); – LP zur Auslotung von Baulandpotentialen, Suchen der ökologisch günstigsten Standorte: Ausgleichsflächen, Gesamtkonzept für die Stadt – LP soll vom Rat der Stadt beschlossen werden (allg. und unverbindlich) – Zielkonzept des LP als Abwägungsgrundlage für FNP – GOP zur Unterstützung der BP, Grünkonzepte, ER
<b>5. Vorgaben</b>	– LRP?
<b>6. Finanzierung</b>	– LP: 180.000 DM Haushalt (gesponsert von Sparkassen) – GOP?

<b>7. Einschätzung</b>	– Siedlungsentwicklung hat Priorität
------------------------	--------------------------------------

<b>SCHUTZGEBIETE: GLB-SATZUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig, eigener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grünflächenamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Grünflächenamt: 1 Bearbeiter
<b>4. Inhalt</b>	– Definition geschützte Landschaftsbestandteile: Feldhecken, Obstwiesen, Grünanlagen, best. Bäume etc. mit Flurstück
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Personal: Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– „Seiltanz“: generelle Baumschutzsatzung wurde vom Rat verhindert, daher musste GLB-Satzung gemacht werden; sehr kompliziert, schlecht handhabbar, aber besser als Nichts

<b>GRÜNFLÄCHEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grün/Planung/Vermessung – Abt. Unterhaltung und Abt. Neubau
<b>3. Bearbeitung</b>	– Unterhaltung: zentraler Bauhof der Stadt Hildesheim (nicht mehr im Grünflächenamt, ausgegliedert zu anderem Fachbereich) – Neuplanung: Planung + Bauleitung für Erschließungsträger durch Grünflächenamt; Abrechnen des Honorars (billiger als Büro, spart Mehrwertsteuer)
<b>4. Inhalt</b>	– Unterhaltung: Pflege der Grünflächen nach Nutzungsart, Entmüllen, Straßenbegleitgrün, „ökologische“ Pflege problematisch, da keine Verwendung für Mähgut – Neubau: Planung; Absprache mit Erschließungsträger, kein fester Prozentsatz Grün
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Unterhaltung: Haushalt – Neubau: über Erschließungsbeiträge
<b>7. Einschätzung</b>	– Unterhaltung hat durch Rationalisierung und Einsparung gelitten – Neubau klappt über Zusammenarbeit mit Erschließungsträgern gut

<b>WALDFLÄCHEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grünflächenamt – Nds. Forstamt Diekholzen
<b>3. Bearbeitung</b>	– Grünflächenamt: 4 Mitarbeiter – Abgabe der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes an das Nds. Forstamt Diekholzen
<b>4. Inhalt</b>	– Grünflächenamt: Kontrollieren der Erholungsanlagen, Bänke aufstellen etc. – Bewirtschaftung nach ökologischen Kriterien, Forstamt Diekholzen
<b>5. Vorgaben</b>	– LÖWE Nds. Richtlinie
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt: Zahlung an Nds. Forstamt, erwirtschaftete Erträge an Stadt Hildesheim
<b>7. Einschätzung</b>	– Abgabe an Forstamt sichert günstigere Bewirtschaftung – ökologisch angepasste Waldwirtschaft kostet nur in der Umbauphase mehr (verminderte Erträge),

	ansonsten besser, da stabilere Bestände, Pflanzung billiger etc.
--	--

AKTIONEN UND PROGRAMME	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grünflächenamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Grünflächenamt
<b>4. Inhalt</b>	– Baumpflanzprogramme in fertiggestellten Quartieren 50.000 DM – Fassadenbegrünung (derzeit nicht) – Pflanzung von Feldhecken 5000 DM (VermögensHH) – Bepflanzung von Seitenwegen Forstwirtschaft (5000 DM)
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt (s.o.)
<b>7. Einschätzung</b>	– freiwillige Programme mit hoher Akzeptanz bei den Bürgern, leider relativ wenig Mittel

## 7.4 Sachsen-Anhalt

### 7.4.1 Stadt Magdeburg

LANDSCHAFTSRAHMENPLAN	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vergabe an ansässiges Planungsbüro; Zusammenarbeit mit Umweltamt
<b>4. Inhalt</b>	– 1992 begonnen, 1995/96 Karten (analog); veröffentlicht als Broschüre 1997 – Modellprojekt des Landes
<b>5. Vorgaben</b>	– Gliederung
<b>6. Finanzierung</b>	– 100 % Förderung durch das Land (MD nur symbolischer Beitrag) – Kosten 100.000 DM
<b>7. Einschätzung</b>	– grundlegendes Informationswerk, gutes Instrument

PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSMABNAHMEN	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis – teilw. freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB, Grünflächenamt (VNS: ALF)
<b>3. Bearbeitung</b>	– Grünflächenamt
<b>4. Inhalt</b>	– Pflege des „Landschaftsgrüns“, durch das Grünflächenamt – Vertragsnaturschutz: UNB macht Maßnahmenvorschläge und Begutachtung
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– VNS (EU) von Jahr zu Jahr komplizierter, daher kaum angewandt; zudem sehr wenig Landesmittel

SCHUTZGEBIETE	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis: LSG, ND, FlächenND – teilw. eigener Wirkungskreis: GLB
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt, teilw. Ausarbeitung durch Büro
<b>4. Inhalt</b>	– Ausweisung: Neuausweisungen angestrebt – keine Flächenankäufe – Betreuung, Pflege
<b>5. Vorgaben</b>	– LRP, oNB etc., Schutzwürdigkeit muss gegeben sein
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– wichtig für Dauersicherung der Flächen

EINGRIFFSREGELUNG IM AUßENBEREICH	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe im übertragenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt
<b>4. Inhalt</b>	– Stellungnahmen, selten federführend tätig (Bodenabbau)
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Personalkosten: Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– Stellungnahmen dienen nur als Abwägungsbelang – hoher Personalaufwand – ER im Außenbereich nur untergeordnete Bedeutung auf dieser Ebene

EINGRIFFSREGELUNG IN DER BAULEITUNGSPLANUNG	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflichtaufgabe: ER und BP im eigenen Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt, Stadtplanungsamt, Grünflächenamt, Liegenschaftsamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– derzeit Stadtplanungsamt über GOP (Vergabe) – Arbeitsgruppe Ausgleichsflächenmanagement eingerichtet
<b>4. Inhalt</b>	– derzeit Diskussion über Standards, Gestaltung einer Ersatzgeldsatzung – Bilanzierung nach Magdeburger Modell (entwickelt vom Leiter des Stadtplanungsamtes) – Bilanzierung über GOP – Abwägung – Flächenbereitstellung über Stadt, dann Realisierung der Maßnahmen – anfängliche Pflege über Verursacher – keine Erfolgskontrolle
<b>5. Vorgaben</b>	– Magdeburger Modell
<b>6. Finanzierung</b>	– Personalkosten Haushalt, ansonsten Verursacher
<b>7. Einschätzung</b>	– ER momentan Hauptaufgabe des Umweltamtes, da sehr viele BP aufgestellt werden – derzeit keine einheitliche Abarbeitung der ER, es fehlen verbindliche Standards – Unstimmigkeiten zwischen den Ämtern – kontinuierliche Verschlechterung im Vergleich zu Umlandgemeinden (vorher: MD als Vorreiter) – entfaltet nicht die Wirksamkeit, die das Instrument haben könnte

<b>BAULEITPLANUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht, eigener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Stadtplanungsamt: 2 GOP-Planer, 3 Personen sonst. Grünplanung – BP: Vergabe an Büros, GOP andere Büros
<b>4. Inhalt</b>	– FNP: 1998, derzeit neu ausgelegt – BP: keine einheitlichen Qualitätsstandards bzgl. Durchgrünung – im Gegenteil Bestrebungen, grünplanerischen Festsetzungen (öff. Grün) im BP zu vermeiden und nur privates Grün zuzulassen, um städt. Pflegekosten zu minimieren – hohe Neuausweisungsrate von BP (aber keine entsprechende Baulandnachfrage)
<b>5. Vorgaben</b>	– RROP zwar vorhanden, doch keine Relevanz
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– kontinuierliche Verschlechterung der grünen Festsetzungen in den BP, auch bzgl. ER

<b>LANDSCHAFTS- UND GRÜNORDNUNGSPLANUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht (§ 7 NatSchG LSA), eigener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Stadtplanungsamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vergabe an Büros; 2 Mitarbeiter aus Stadtplanungsamt für GOP zuständig
<b>4. Inhalt</b>	– LP: im Entwurf (Beginn 1995), zur Unterstützung des FNP in Auftrag gegeben: Durchgrünung der Stadt; LRP eher Außenbereich – GOP zur Unterstützung der BP
<b>5. Vorgaben</b>	– LP: LRP
<b>6. Finanzierung</b>	– LP: 150.000 DM, Haushalt, keine Förderung durch das Land S-A
<b>7. Einschätzung</b>	– nicht so gut handhabbar wie der LRP, teilweise fehlerhaft bzw. unvollständig, liegt aber nicht am Instrument selbst

<b>SONSTIGE PLANUNGEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grünflächenamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vergabe an Büros
<b>4. Inhalt</b>	– Nutzungskartierung – P+E-Pläne
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– sehr gute Handlungsgrundlagen – Realisierung scheidet leider häufig am Geld oder der fehlenden rechtl. Verbindlichkeit

<b>GRÜNFLÄCHEN, KEINE WALDFLÄCHEN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Grünflächenamt, als Eigenbetrieb ausgegliedert: Magdeburger Stadtgarten Betrieb
<b>3. Bearbeitung</b>	– Grünflächenamt: eigene Mitarbeiter

<b>4. Inhalt</b>	– Pflege nach Nutzung – auch Pflege des „Landschaftsgrüns“
<b>5. Vorgaben</b>	– teilw. P+E-Planungen
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt, eingestellt bei Liegenschaftsamt als Auftraggeber (14 Mio. insg.) und Tiefbauamt als Auftraggeber (3,6 Mio.)
<b>7. Einschätzung</b>	– Grün in der Stadt sehr wichtig, Naherholungsflächen, Wohnqualität

<b>BAUMSCHUTZSATZUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Umweltamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Umweltamt
<b>4. Inhalt</b>	– Schutz ab 50 cm Umfang – Fällgenehmigungen dennoch fast immer erteilt; Pflanzauflage: 2:1 oder 3:1, wenn kein Platz, dann Geldzahlung – Überprüfen des Baumbestandes; Nachpflanzen
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt (Personal)
<b>7. Einschätzung</b>	– sehr wirksam, hilft Grün zu erhalten oder neu zu pflanzen – Bestandskontrolle möglich

<b>ÖFFENTLICHKEITSARBEIT</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– freiwillig, eigener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB: 1 Stelle
<b>4. Inhalt</b>	– Broschüren, Faltblätter etc. – Aktion “Ein Baum für Magdeburg”
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt – Sponsoring der Bäume durch Firmen etc.
<b>7. Einschätzung</b>	– Baumaktion fand großen Anklang – generell Öffentlichkeitsarbeit sehr wichtig für Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen (auch in der Stadt)

#### 7.4.2 Landkreis Schönebeck

<b>LANDSCHAFTSRAHMENPLAN</b>	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht, übertragener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– Vergabe an Büro, enge Zusammenarbeit
<b>4. Inhalt</b>	– 1992 begonnen, 1997 fertiggestellt – inkl. selektiver Biotopkartierung

	– Digitalisierung im Bauamt
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– 400.000 DM, Förderung zu 80 % durch das Land
<b>7. Einschätzung</b>	– gute Handhabung, sehr wichtiges Informationsinstrument

EINGRIFFSREGELUNG IM AUßENBEREICH	
<b>8. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht
<b>9. Zuständigkeit</b>	– UNB, bei Flurneuordnung Zusammenarbeit mit ALF; DEGES (BAB)
<b>10. Bearbeitung</b>	– UNB, Bilanzierung durch Büros
<b>11. Inhalt</b>	– Stellungnahmen oder, selten, Federführung – Verursacher muss Text, Karte und Bilanzierung erbringen – UNB macht Vorschläge basierend auf LRP und Biotopverbundplanung (des Landes)
<b>12. Vorgaben</b>	– LRP, Biotopverbundplanung
<b>13. Finanzierung</b>	– Personal: Haushalt – ansonsten Verursacher
<b>14. Einschätzung</b>	– ER als wichtigstes Instrument des Naturschutzgesetzes, effizient: Schaffung ökol. wertvoller Räume – einzige Möglichkeit, angesichts der Haushaltslage überhaupt Maßnahmen umzusetzen

SCHUTZGEBIETE	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht: LSG, ND, FlächenND, gesch. Biotope
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB
<b>3. Bearbeitung</b>	– UNB, teilw. Kartierung vergeben (im Rahmen des LRP)
<b>4. Inhalt</b>	– Neuausweisung aus LRP angestrebt – ein Flächenankauf (Streuobstwiese) – Pflicht: Verzeichnis (mit LRP), Fortschreibung nur über Maßnahmen
<b>5. Vorgaben</b>	– Schutzwürdigkeit muss gegeben sein
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt, ca. 6000 DM (evtl. weniger genehmigt)
<b>7. Einschätzung</b>	– häufig Widerstände der Betroffenen

PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSMABNAHMEN	
<b>1. Aufgabe/ Leistung</b>	– Pflicht
<b>2. Zuständigkeit</b>	– UNB, bei VNS ALF
<b>3. Bearbeitung</b>	– Landwirte
<b>4. Inhalt</b>	– P+E-Plan Mittlere Elbe: mit Gemeinden und Landwirten umsetzen – VNS nur EU-Programme (Grünland) auch „Wetlands“ (INTERREG II), Abwicklung über ALF; Vereinbarungen (Auflagen) und Kontrolle über UNB
<b>5. Vorgaben</b>	– ggf. EU- oder Landesprogramme
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt – EU
<b>7. Einschätzung</b>	– geringe Mittelausstattung; ansonsten gutes Instrument – generell bei Zusammenarbeit mit Privaten bei P+E-Maßnahmen: sehr effizient, zudem Akzeptanz-

	steigerung
--	------------

PROGRAMME UND AKTIONEN	
1. Aufgabe/ Leistung	– freiwillig
2. Zuständigkeit	– UNB
3. Bearbeitung	– Vereine
4. Inhalt	– Weißstorchprogramm (Erfassung, Meldung, Kontrolle) – Fledermäuse, Nistkästen, Schleiereulenkästen
5. Vorgaben	–
6. Finanzierung	– Haushalt (5000 DM für Artenschutz)
7. Einschätzung	– auch hier Finanzmittel kaum ausreichend, um nur Maßnahmen anzuregen

BESTELLUNG DER NATURSCHUTZBEAUFTRAGTEN	
1. Aufgabe/ Leistung	– Pflicht
2. Zuständigkeit	– UNB
3. Bearbeitung	– UNB
4. Inhalt	– Beauftragte (Ehrenamtliche)
5. Vorgaben	– NatSchG, LSA
6. Finanzierung	– Haushalt: Aufwandsentschädigung von 6000 DM
7. Einschätzung	–

### 7.4.3 Gemeinde Welsleben, Landkreis Schönebeck

BAULEITPLANUNG	
1. Aufgabe/ Leistung	– Pflicht, eigener Wirkungskreis
2. Zuständigkeit	– Amtsbereich Bau der Verwaltungsgemeinschaft
3. Bearbeitung	– Beauftragung eines Büros
4. Inhalt	– 5 BP, davon 2 Wohngebiete (eines realisiert), 3 Gewerbegebiete (eines in Bearbeitung), Gesamtfläche 200 ha
5. Vorgaben	– keine Regionalplanung
6. Finanzierung	– Haushalt, Landesförderung
7. Einschätzung	– mittels Baulandausweisungen sollte der Gemeinde zu Wohlstand verholfen werden; aber: kaum Nachfrage; mittlerweile erkannt, dass zu viele Flächen ausgewiesen wurden

EINGRIFFSREGELUNG IN DER BAULEITPLANUNG	
1. Aufgabe/ Leistung	– Pflicht
2. Zuständigkeit	– Amtsbereich Bau
3. Bearbeitung	– Büro
4. Inhalt	– Ausgleichsflächen in BP festgeschrieben, – Wege- und Gewässerplan des ALF Autobahnbau UNB, ALF

<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt
<b>7. Einschätzung</b>	– großzügige Ausweisung zusammenhängender Flächen, bei Realisierung der BP gute Ausgleichsquote – Eingriffsregelung einzige Möglichkeit angesichts fehlender Mittel, überhaupt Naturschutzmaßnahmen umzusetzen

<b>GRÜNFLÄCHEN</b>	
<b>1. Aufgabe/Leistung</b>	– freiwillig, eigener Wirkungskreis
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Amtsbereich Bau, Bürgermeister
<b>3. Bearbeitung</b>	– ABM, Anwohner – 1/3 Stelle für Grünbereich
<b>4. Inhalt</b>	– Baumpflanzungen und Anlage von Grünstreifen über Infrastrukturmaßnahmen – Pflege durch ABM-Kräfte oder Anwohner, wenn Grün zuordbar
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Haushalt (Investitionspauschale von 25.000 DM über Finanzausgleich; dieses Geld auch für Pflanzen) – Personal Haushalt – ABM: Haushalt (1999: ca. 8500 DM für ABM, noch nicht sicher; Zahlung an GESAS)
<b>7. Einschätzung</b>	– nur im Zuge von Infrastrukturmaßnahmen in sehr begrenztem Maße mögl., öffentliches Grün zu realisieren, ansonsten kein Geld

<b>DORFERNEUERUNG</b>	
<b>1. Aufgabe/Leistung</b>	– freiwillig, Laufzeit 1994-99
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Gemeinde, ALF
<b>3. Bearbeitung</b>	– Gemeinde, ALF, Private
<b>4. Inhalt</b>	– Infrastrukturmaßnahmen – Renovierung alter dorftypischer Strukturen – Umgestaltung Pferdeschwemme – <i>nur teilweise Naturschutzmaßnahmen!!</i>
<b>5. Vorgaben</b>	– Förderrichtlinien LSA
<b>6. Finanzierung</b>	– Gesamtkosten: 3.423.904 DM – Eigenanteil Kommune (812.661 DM), Private (1.131.177 DM), Rest Land (ALF: 1.480.066 DM) – unmöglich, Naturschutzanteil herauszufiltern
<b>7. Einschätzung</b>	– gute Möglichkeit, etwas umzusetzen, da aufgrund fehlender Haushaltsmittel ansonsten kein Geld für Grünmaßnahmen; allerdings nur sehr begrenzter Anteil dafür verwandt

<b>BAUMSCHUTZSATZUNG UND BAUMKATASTER</b>	
<b>1. Aufgabe/Leistung</b>	– freiwillig
<b>2. Zuständigkeit</b>	– Bürgermeister Bauamt
<b>3. Bearbeitung</b>	– Büro, Satzung selbst

<b>4. Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Baumkataster 1994 angelegt; Aktualisierung und Weiterführung über ABM</li> <li>– Kontrolle der Bäume zweimal im Jahr</li> <li>– Baumschutzsatzung: für gefälltten Baum 2 Bäume nachpflanzen, Ort und Art werden vorgegeben</li> </ul>
<b>5. Vorgaben</b>	–
<b>6. Finanzierung</b>	– Kataster: 5500 DM, davon 1500 DM Kommune, Rest difu
<b>7. Einschätzung</b>	– sehr sinnvoll: Kontrolle des Baumbestandes, Erhalt und ggf. Ersetzen