AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Köhne, M.: Auflagen zum Natur- und Wasserschutz: Rechtliche und ökonomische Aspekte der Entscheidung. In: von Urff, W., Zapf, R.: Landwirtschaft und Umwelt – Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 23, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1987), S. 347-360.

AUFLAGEN ZUM NATUR- UND WASSERSCHUTZ: RECHTLICHE UND ÖKONOMISCHE ASPEKTE DER ENTSCHÄDIGUNG

von

Manfred K Ü H N E, Göttingen

1. Einführung

Natur- und Wasserschutzauflagen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Die Schutzgebiete sollen kräftig ausgedehnt und die Auflagen - besonders in Wasserschutzgebieten - verschärft werden. (Zum Umfang gegenwärtiger und zukünftiger Schutzgebiete vgl. RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, 1, Tz 1166, 1216 ff., 893 sowie DEUTSCHER BAUERNVERBAND, 2; S. 18. Einen Überblick über Natur- und Wasserschutzauflagen vermittelt KÜHNE 5; S. 95 ff.)

2. Rechtliche Aspekte der Entschädigung

Die Natur- oder Wasserschutzauflagen können erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die betroffenen Betriebe haben. Will man sich mit Entschädigungen beschäftigen, dann muß zunächst der Grundsatz gewahrt werden, daß man die einschlägigen Rechtsgrundlagen zu beachten hat. Diese sind insbesondere daraufhin zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen eine Entschädigung gewährt wird, wofür diese gegebenenfalls zugestanden wird und in welcher Form (z.B. Geld, Ersatzland) sie gefordert werden kann. Außerdem enthalten die Rechtsgrundlagen verschiedentlich verbindliche Hinweise zur Kalkulationsmethodik. Im folgenden kann dazu nur eine kurze Skizze gebracht werden. Dabei werden zunächst die allgemein bei Entschädigungen gültigen Grundsätze angesprochen. Danach wird auf spezielle Aspekte für die beiden Bereiche Naturschutz und Wasserschutz eingegangen. Das Auszuführende gilt insbesondere bei der hoheitlichen Ausweisung von Schutzgebieten. Nach den gleichen Grundsätzen ist auch bei freiwilligen Vereinbarungen vorzugehen, wie sie im Naturschutz stärker, im Wasserschutz dagegen bisher kaum zur Anwendung gelangen. Bei freiwilligen Vereinbarungen können allerdings auch großzügigere Entschädigungsregelungen vorgesehen werden - jedoch unter Wahrung des Grund-

satzes des verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Mitteln.

2.1 Allgemeine Entschädigungsgrundsätze

Bei Eingriffen der öffentlichen Hand in privates Eigentum gelten im wesentlichen folgende rechtlichen Grundsätze (Ausführlicheres mit Quellennachweisen bei KÖHNE, 5; S. 24 ff.):

- Ein Entschädigungsanspruch besteht i.d.R. nur, wenn der Eingriff, hier die Ausweisung eines Natur- oder Wasserschutzgebietes mit entsprechenden Auflagen, rechtmäßig ist. Das heißt insbesondere, daß die öffentliche Maßnahme geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein muß. Dies muß der Betroffene im Zweifelsfall auf dem Verwaltungsgerichtsweg prüfen lassen. Unterläßt er dies, läuft er Gefahr, den Entschädigungsanspruch teilweise oder ganz zu verlieren.

- Eine Entschädigung wird nur gewährt für den Verlust oder die Beeinträchtigung einer Rechtsposition, d.h. eines bei Erlaß der Auflagen konkret nutzbaren Rechts. Dagegen ist die Beeinträchtigung von Zukunftserwartungen nicht entschädigungsfähig.

- Der Eingriff muß den einzelnen schwer treffen und ihm im Vergleich zu Nichtbetroffenen in ähnlicher Ausgangslage ein Sonderopfer abverlangen.

- Kann nach diesen Grundsätzen eine Entschädigung nicht gewährt werden, dann kann in besonderen Fällen - insbesondere in solchen von Existenzgefährdung - ein Härteausgleich greifen. Dieser ist allerdings nur in einigen einschlägigen Gesetzen vorgesehen und hat bisher praktisch kaum Bedeutung erlangt.

- Beim Ansatz der Entschädigung ist zu beachten, daß der Betroffene die Pflicht hat, zur Schadensminderung beizutragen (§ 254 BGB). Daraus folgt für Entschädigungsberechnungen, daß jeweils nach zumutbaren schadensmindernden Anpassungen gesucht werden muß.

- Es gilt der Grundsatz des Vorteilsausgleichs. Danach sind aus dem Eingriff resultierende Vorteile (z.B. die Verzinsungsmöglichkeit einer Substanzentschädigung) - im Rahmen bestimmter Grenzen - mit den Nachteilen zu verrechnen.

- Bezüglich der Art der Entschädigung wird unterschieden die Entschädigung für den Rechtsverlust und die Entschädigung für andere Vermögensnachteile. Die Entschädigung für den Rechtsverlust greift insbesondere im Falle des Entzugs von Flächen. Sie bemißt sich nach dem Verkehrswert der Flächen. Andere Vermögensnachteile beinhalten vor allem die Wertminderung von Grundstücken durch Auflagen oder durch den Entzug von Nachbargrundstücken sowie den Erwerbsverlust, d.h. die Einkommensbeeinträchtigung des Betroffenen durch die öffentliche Maßnahme.

- Die Entschädigung erfolgt i.d.R. in Geld. Insbesondere in Fällen von Existenzgefährdung kann die Entschädigung aber u.U. auch in Form von Ersatzland erfolgen (vgl. z.B. § 100 Abs. 1 Bundesbaugesetz). Die Regelentschädigung in Geld wird meistens in Form eines einmaligen Kapitalbetrages gewährt. Falls es dem Sachverhalt besser entspricht, kann die Entschädigung aber auch in jährlich wiederkehrenden Leistungen vorgenommen werden. Letzteres ist besonders bei Auflagen, deren Auswirkungen und Dauer im Entschädigungszeitpunkt noch nicht voll zu übersehen sind, die bessere Lösung.

2.2 Spezielle Entschädigungsaspekte bei Naturschutzauflagen

Wofür, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang bei Naturschutzauflagen ein Entschädigungsanspruch besteht, ist den einschlägigen Rechtsgrundlagen zur Zeit nicht eindeutig zu entnehmen. So verweist § 4 Bundesnaturschutzgesetz auf zu erlassende Länderregelungen. Die Länder-Naturschutz-Gesetze enthalten wenig Konkretes. Eine Ausnahme bildet § 50 Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Einschlägige Verordnungen oder Richtlinien mit konkreten Handlungsanweisungen zur Entschädigungsbemessung liegen nicht vor. Die Rechtsprechung hat bestimmte Grundsätze entwickelt, ist jedoch teilweise widersprüchlich (vgl. den Naßauskiesungsbeschluß des BVerfG vom 15.7.1981 sowie das Urteil des BGH vom 26.1.1984 - III ZR 179/82). Daher ist es nicht verwunderlich, daß teilweise Rechtsunsicherheit besteht. Der gegenwärtige Rechtsstand läßt sich wie folgt skizzieren (vgl. auch HÜTZEL, 4; S. 333 ff.):

Es muß unterschieden werden, ob

- "lediglich" bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzungen von Grundstücken festgeschrieben werden oder ob

- die bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzung geändert werden muß oder gar verboten wird.

Werden bisherige Nutzungen festgeschrieben, dann gibt es i.d.R. keine Entschädigung. Hierunter fallen insbesondere die folgenden Verbote:

- Verbot des Grünlandumbruchs, zumindest falls zuvor eine Melioration erforderlich ist,
- generell das Verbot von Meliorationen wie neue Entwässerungsanlagen und Drainagen, Tiefumbruch,
- Verbot der Beseitigung von Hecken, Feldgehölzen, Tümpeln,
- Aufforstungsverbot für Grenzertragsflächen,
- Verbot der Umwandlung von Wald oder u.U. auch Ödland in Acker,
- Verbot des Neubeginns der Ausbeutung von Bodensubstanz,
- Verbot der Neuanlage von Teichen,
- Verbot der Errichtung von Gebäuden oder der Vornahme von Wegebefestigungen,
- Verbot des Neubeginns mit Feldberegnung oder/und des intensiven Gemüsebaus.

Von dem Grundsatz, daß bei der Festschreibung bisheriger Nutzungen keine Entschädigung gewährt wird, gibt es Ausnahmen. Die wichtigsten sind folgende:

- Wenn Aufwendungen an Wert verlieren, die für beabsichtigte bisher rechtmäßige Grundstücksnutzungen in schutzwürdigem Vertrauen darauf gemacht wurden, daß diese rechtmäßig bleiben. Ein Beispiel sind bereits getätigte Investitionen im Hinblick auf eine Grünlandmelioration und -intensivierung.
- Wenn die Lasten und Bewirtschaftungskosten von Grundstücken nicht durch deren Erträge und sonstige Vorteile ausgeglichen werden können, die festgeschriebene Flächennutzung also absolut unrentabel ist.
- Eventuell: Wenn zukünftige Nutzungsmöglichkeiten unterbunden werden, die sich bereits konkret abzeichnen, bisher (d.h. bis zur Auflage) rechtlich zulässig waren, sich von der Situation her anbieten, wirtschaftlich vernünftig sind, nicht Naturpotentiale zerstören.

Daß bei einer Unterbindung zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten eine Entschädigung nicht generell ausgeschlossen ist, folgt aus dem o.a. Urteil des BGH vom 26.1.1984. In diesem Punkt herrscht jedoch besondere Rechtsunsicherheit und muß die weitere Rechtsentwicklung abgewartet werden. Ein wichtiges Beispiel aus dem Bereich der Landwirtschaft ist das Verbot des Grünlandumbruchs ohne vorherige Melioration. Die damit unterbundene zukünftige Ackernutzung erfüllt die genannten Bedingungen, so daß m.E. eine Entschädigung zu gewähren ist.

Wird eine Änderung bisheriger Nutzungen vorgeschrieben oder deren Verbot verfügt, dann wird im Falle von Naturschutzauflagen i.d.R. eine Entschädigung gewährt. Eine Ausnahme davon wäre dann zu machen, wenn die Auflagen der konkreten Schadensabwehr dienen, was jedoch bisher im Naturschutz (im Gegensatz zum Wasserschutz), soweit ersichtlich, keine Rolle spielt. Eine Entschädigung wird regelmäßig zugestanden, wenn

- Flächen für ökologische Zellen abzugeben,
- Grünland- oder Ackerflächen zu extensivieren sind.

Abschließend sei angemerkt, daß die Entschädigung bei Naturschutzauflagen zukünftig möglicherweise eine grundlegende Änderung erfahren wird. Dies würde dann eintreten, wenn die jüngste Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes (§ 19 Abs. 4 WHG) auch zu entsprechenden Änderungen in den Naturschutzgesetzen führen würde, wozu es bereits politische Absichtserklärungen gibt. Dann wären alle Naturschutzauflagen entschädigungsfähig, die im Vergleich zu rechtlich zulässigen und ordnungsgemäßen land- oder forstwirtschaftlichen Nutzungen zu Nutzungsbeeinträchtigungen führen.

2.3 Spezielle Entschädigungsaspekte bei Wasserschutzauflagen

Unter welchen Voraussetzungen im Falle von Wasserschutzauflagen eine Entschädigung ansteht, dazu ist den einschlägigen Gesetzen wenig Konkretes zu entnehmen (vgl. § 19 Abs. 3 und 4, § 20 WHG sowie entsprechende Regelungen in den Landesgesetzen). Das gilt auch nach der jüngsten Novellierung des WHG vom 25.7.1986 (zu dieser Novellierung vgl. LOBBE, 6). Möglicherweise werden die bevorstehenden Änderungen der Landeswassergesetze zwecks Anpassung an das novellierte Bundesgesetz weitergehende Konkretisierungen bringen. Zur Zeit muß man sich im wesentlichen an der Rechtsprechung und an der Zielsetzung des neuen Abs. 4 in § 19 WGH

orientieren. Danach ergibt sich folgendes: Bei Wasserschutzauflagen muß vorrangig unterschieden werden, ob sie

- der konkreten Schadensabwehr oder
- der Vorsorge

dienen.

Dienen Auflagen der konkreten Schadensabwehr, dann gibt es - auch nach dem neuen Recht - keine Entschädigung. Die für die Landwirtschaft wichtigsten Beispiele sind Düngungs- oder/und Pflanzenschutzmittelverbote bei akuter Gefährdung des Grundwassers, vorgeschriebene Anbauumstellungen (z.B. Unterlassung eines intensiven Gemüsebaus) zum Schutz des Grundwassers sowie Verbote von Feldmieten oder Dunglagerstätten ohne Befestigung und ohne Auffangbecken für flüssige Abgänge.

Erfolgen Wasserschutzauflagen im Sinne der Vorsorge, dann greift eine Entschädigung, wenn in eigentumsmäßig geschützte Rechtspositionen eingegriffen wird. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Verbot oder eine Änderung bisher rechtmäßig ausgeübter Nutzungen ausgesprochen wird. Nach dem neuen Recht kann auch bereits dann eine Entschädigung fällig werden, wenn noch keine Enteignung vorliegt (§ 19 Abs. 4 WHG). Danach ist bereits eine Entschädigung zu leisten, wenn durch die Auflagen die ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung beschränkt wird. Einzelheiten sind in den Landesgesetzen zu regeln. Referenzsystem ist also die ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung. Werden im Vergleich zu dieser erhöhte Anforderungen für den Wasserschutz gestellt, dann sollen die daraus resultierenden wirtschaftlichen Nachteile angemessen entschädigt werden.

Für die Entschädigungspraxis ist es außerordentlich schwierig, die richtige Grenzziehung zwischen konkreter Schadensabwehr (keine Entschädigung) und Vorsorge (Entschädigung unter den genannten Voraussetzungen) zu finden. Zukünftig wird es vor allem darauf ankommen, wie die Bundesländer "ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft" definieren werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem o.a. Naßauskiesungsbeschluß alle Handlungen als bei ihrer Untersagung nicht entschädigungsfähig und damit unter die Schadensabwehr eingeordnet, die die nicht nur ganz entfernte Möglichkeit einer schädlichen Einwirkung auf das Grundwasser mit sich bringen. Unschädlich sind demnach nur solche Handlungen, bei denen eine

schädliche Einwirkung auf das Grundwasser praktisch ausgeschlossen ist (vgl. auch HÖTZEL, 4; S. 409). Folgen die Länder dieser Linie bei der Definition ordnungsgemäßer Land- und Forstwirtschaft im Hinblick auf den Wasserschutz, dann dürfte nur ein sehr enger Spielraum für Entschädigungen bestehen. Allerdings ist zu erwarten, daß man zumindest in einigen Bundesländern der Landwirtschaft stärker entgegenkommen wird. So hat Baden-Württemberg bereits beschlossen, die Landwirte für Flächen in Wasserschutzgebieten mit 310 DM/ha/Jahr pauschal zu entschädigen.

2.4 Einige Anmerkungen zu den Entschädigungsregelungen

Die Darlegung der rechtlichen Aspekte der Entschädigung sei nachfolgend (nicht zuletzt im Hinblick auf die erwünschte Diskussion) um folgende Anmerkungen ergänzt:

- In der Ökonomie wird üblicherweise zwischen positiven und negativen externen Effekten von Unternehmen und demgemäß zwischen Umweltleistungen (die zu entschädigen seien) und Umweltbelastungen (für deren Folgen oder Vermeidung der Verursacher verantwortlich sei) unterschieden. Die Ausführungen dürften verdeutlicht haben, daß dieses ein viel zu grobes Raster ist, um den verschiedenen Fallgestaltungen in der Praxis gerecht zu werden. Damit kann in vielen Fällen die Frage nach der Entschädigungsfähigkeit oder Nicht-Entschädigungsfähigkeit von Auflagen nicht beantwortet werden. Wenn die ökonomische Analyse einen Beitrag zur Ausfüllung, Beurteilung und Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen leisten will, dann muß sie wesentlich differenzierter vorgehen. Insbesondere müssen ökonomische Untersuchungen zur Entschädigungsproblematik immer erst die gültigen Rechtsgrundlagen beachten.

- Aus mikroökonomischer Sicht erscheint es wenig befriedigend, daß Betriebe durch Auflagen von der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung, d.h. insbesondere von der Entwicklung vergleichbarer Betriebe an vergleichbaren Standorten ohne Auflagen abgekoppelt werden können und daß sie dieses entschädigungslos hinnehmen müssen. Denn die betroffenen Betriebe verlieren zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit, was in schwerwiegenden Fällen bis zur Existenzgefährdung führen kann. Falls diese droht, kann nach herrschendem Recht eine Entschädigung gewährt werden. Dann dürfte es jedoch zu spät sein. Deshalb sollte dieser Zustand möglichst vorher durch Ausgleichszahlungen vermieden werden.

Insoweit ist die jetzt vorgesehene Regelung in § 19 Abs. 4 WHG zu begrüßen. M.E. sollte eine entsprechende Regelung auch im Naturschutzrecht vorgesehen werden. Entsprechende Ausgleichszahlungen müssen nicht unbedingt "für alle Zeiten" gewährt werden. Bei starkem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit kann es nach einer Übergangszeit zweckmäßig sein, die Flächen durch die öffentliche Hand oder einen anderen Träger der Maßnahme aufzukaufen und den Betroffenen u.U. bei einem Berufswechsel zu helfen.

- Die neue Regelung in § 19 Abs. 4 WHG wird zur Zeit häufig als Verstoß gegen das Verursacherprinzip kritisiert. Wenn die Regelung in der Weise angewendet wird, daß ordnungsgemäße Landwirtschaft als nicht umweltschädliche Landwirtschaft definiert wird, dann handelt es sich nicht um einen Verstoß gegen das Verursacherprinzip. Die Regelung ist dann vielmehr Ausfluß des Vorsorgeprinzips. Nach der hier maßgeblichen juristischen Sicht gilt bei Anwendung des Vorsorgeprinzips für die Trägerschaft der daraus resultierenden Nachteile nicht das Verursacherprinzip, sondern das Gemeinlastprinzip. So stellt beispielsweise von MUTIUS (7; S. 20) unter Berufung auf Art. 12 und 14 Grundgesetz fest, daß das Vorsorgeprinzip und das Gemeinlastprinzip zusammengehören (a.A. HENZE, 3; S. 387). Ein Verstoß gegen das Verursacherprinzip ist erst dann zu befürchten, wenn man der Landwirtschaft bei der Definition von ordnungsgemäßer Landwirtschaft mehr als sachlich vertretbar entgegenkommt, was freilich nicht auszuschließen ist.

3. Ökonomische Aspekte der Entschädigung

3.1 Entschädigungsberechnungen als Bestandteil des Verfahrens einer Schutzgebietsausweisung

Entschädigungsberechnungen bestehen i.d.R. aus zwei Bestandteilen: Es ist zu untersuchen, wie sich die Betroffenen schadensmindernd an die Auflagen anpassen können. Und es sind die danach verbleibenden Auswirkungen auf die Vermögens- und Ertragslage festzustellen. Solche Untersuchungen sollten i.d.R. bei jeder Schutzgebietsausweisung durchgeführt werden und zwar aus folgenden Gründen:

- Sie dienen der Ausfüllung des rechtlichen Rahmens für Entschädigungen. Denn durch entsprechende ökonomische Analysen kann, insbesondere in Zweifelsfällen, geklärt werden, ob eine bestimmte Schwere des Eingriffs in das Eigentum und ein Sonderopfer der Betroffenen vorliegt - beides Voraussetzungen für eine Entschädigungsgewährung. Ferner kann gegebenenfalls untersucht werden, ob besondere Härten oder gar Existenzgefährdungen eintreten oder ob die Privatnützigkeit einer Grundstücksnutzung verlorengeht - alles besondere Fälle, die möglicherweise eine Entschädigung oder einen Härteausgleich auslösen.

- Für die Ausweisung eines Schutzgebietes gibt es i.d.R. verschiedene Gestaltungsvarianten. So können Größe und Zuschnitt des Gebietes sowie Art und Intensität der Auflagen variabel sein. Möglicherweise ist auch zwischen verschiedenen Gebieten zu wählen. Um bei der Vorplanung zwischen mehreren Alternativen wählen zu können, müssen für diese - da mehrere Zielsetzungen bestehen - jeweils mehrere Beurteilungskriterien ausgewiesen werden. Die zur Zeit wichtigsten sind der Grad der ökologischen Zielerreichung, die Auswirkungen auf die Betroffenen und der Mittelbedarf für Entschädigungen sowie u.U. auch für die Unterstützung betrieblicher Anpassungs- und Umstellungsmaßnahmen (z.B. Investitionsbeihilfen, Milchquoten). Für die Ausfüllung der ökonomischen Kriterien sind entsprechende betriebswirtschaftliche Untersuchungen erforderlich. Darüber hinaus ist auch an gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen zu denken. Diese spielen bisher jedoch in der einschlägigen Praxis keine Rolle.

  Weitere betriebswirtschaftliche Untersuchungen sind im Rahmen der Vorplanung einer Gebietsausweisung dann erforderlich, wenn Fälle von Existenzgefährdung drohen. Dann ist dies näher festzustellen. Drohen tatsächlich Existenzgefährdungen, dann kann es angebracht sein, den Zuschnitt des Gebietes zu ändern oder/und die Last einzelner Betroffener durch Flächenumlegungen zu mildern.

- Steht der Plan für eine Schutzgebietsausweisung fest, dann dienen betriebswirtschaftliche Untersuchungen dazu, den Betroffenen aufzuzeigen, wie sie sich schadensmindernd anpassen können. U.U. resultieren aus diesen Analysen auch Empfehlungen zur öffentlichen Förderung von Anpassungsmaßnahmen. Ferner sind jetzt die Entschädigungen möglichst genau, d.h. genauer als im Rahmen der Vorplanung, zu kalkulieren. Wenn die Auswirkungen der Auflagen noch nicht voll zu übersehen sind, werden

die Entschädigungsberechnungen erst für ein oder zwei Jahre durchgeführt und später wiederholt.

Bei einer größeren Zahl Betroffener können nur besondere Einzelfälle individuell kalkuliert werden. Ansonsten sind Gruppen ähnlicher Betroffenheit zu bilden. Für diese sind dann jeweils durchschnittliche Entschädigungssätze je ha betroffener Fläche abzuleiten. Solche Pauschalierungen sollten jedoch immer erst nach entsprechenden Berechnungen erfolgen. Wird auf solche Rechnungen verzichtet, dann besteht die Gefahr, daß die Pauschalansätze nicht hinreichend begründet sind und daß sie unsachgemäß festgesetzt werden.

3.2 Methodische Probleme von Entschädigungsberechnungen

Durch Entschädigungsberechnungen sollen die Auswirkungen der Schutzgebietsausweisung auf die Vermögens- und Ertragslage der Betroffenen eingeschätzt werden. Hier sei allerdings noch einmal betont, daß nicht immer alle Auswirkungen entschädigungsfähig sind. Die Untersuchung der Auswirkungen auf die Vermögenslage beinhaltet im Falle der Abgabe von Flächen deren Wertfeststellung und im Falle von Nutzungsauflagen die Feststellung der Wertminderung der betroffenen Flächen oder in Extremfällen sogar des ganzen Betriebes. Die Untersuchung der Auswirkungen auf die Ertragslage erfordert die Quantifizierung aller Ertrags- und Aufwandsänderungen und damit letztlich die Gewinnänderung des Betriebes. Darüber hinaus kann aber auch noch der Einfluß auf andere Einkünfte des Betroffenen, insbesondere Zinseinkünfte bei Anlage von Entschädigungskapital, miteinzubeziehen sein. Im folgenden soll kurz skizziert werden, welche Kalkulationsmethoden anzuwenden sind, was bei der Auswahl der Vergleichssituationen zu beachten ist und schließlich wie bewertet werden soll.

- Abzugehende Flächen sind mit dem Verkehrswert zu bewerten. Wertminderungen mit Auflagen versehener Flächen sind als Minderung des Verkehrswertes einzuschätzen. Dies folgt eindeutig aus den Rechtsgrundlagen (z.B. § 95 Bundesbaugesetz, § 20 WHG). Die anzuwendende Methode ist daher das Vergleichswertverfahren (§ 4 Wertermittlungsverordnung). Danach ist zur Einschätzung der Entschädigung auf Preise gehandelter vergleichbarer Flächen zurückzugreifen. Ertragswertüberlegungen und -kalkulationen können bestenfalls nur ergänzend hilfsweise mit herangezogen werden.

Für die Untersuchung der Auswirkungen von Schutzgebietsausweisungen auf die Ertragslage der Betroffenen ist rechtlich keine bestimmte Methode vorgeschrieben. Jedoch sind nach dem Urteil des BGH vom 30.9.1976 - III ZR 149/75 - die Grundsätze der Marginalanalyse zu beachten. In der Praxis wird i.d.R. mit einfachen Differenzrechnungen gearbeitet. Werden infolge der Auflagen größere Betriebsumstellungen erforderlich, dann empfiehlt sich die Anwendung der Programmplanung. Bei größerer Unübersichtlichkeit des Problems können auch die Lineare Programmierung oder die Simulation sinnvoll Anwendung finden. Zu bedenken ist jedoch immer, daß im Hinblick auf juristische Auseinandersetzungen Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Berechnungen geboten ist. Deshalb verdient im Zweifelsfall die einfachere Methode den Vorzug. Oft wirken sich Auflagen in den ersten Jahren unterschiedlich aus und ist erst nach einer Übergangszeit von einer gewissen Konstanz auszugehen. Dies wird am besten durch einperiodische Wiederholungsrechnungen eingefangen. Da meistens erst immer die neuen Daten abgewartet werden müssen, bestehen insofern für mehrperiodische Modellrechnungen keine guten Anwendungsvoraussetzungen. Letztere sind jedoch vorzugsweise heranzuziehen, wenn kumulierte Einflüsse, insbesondere auf die Kapitalbildung, projiziert werden sollen. Für Optimierungsmethoden ist schließlich anzumerken, daß sie auch ihre Anwendungsgrenze in Überlegungen finden, die nachfolgend vorgetragen werden.

- Bei Entschädigungsberechnungen sind zwei Situationen (wie oben ausgeführt u.U. auch mehrere, was hier jedoch nicht wieder aufgegriffen wird) zu vergleichen: die Situation vor der Schutzgebietsausweisung und die Situation danach. Für die gegebenenfalls notwendigen Verkehrswertanalysen gibt es hierbei keine Probleme. Für die Untersuchung der Ertragsauswirkungen jedoch stellt sich die Frage, von welchen Vergleichssituationen ausgegangen werden soll. So kann insbesondere für die Situation zuvor von der tatsächlichen Produktionstechnik und Betriebsorganisation ausgegangen werden und können diese dann für die Situation danach entsprechend modifiziert werden. Es kann aber auch in beiden Fällen von optimierten Betriebsverhältnissen ausgegangen werden. M.E. sollte man sich nicht zu weit von den tatsächlichen Verhältnissen entfernen. Ist die Ausgangssituation durch offensichtliche Fehler gekennzeichnet, dann sollten diese ausgeschaltet werden. Vor optimierten Verhältnissen ist jedoch besondere Vorsicht geboten, wenn sie sich zu sehr von den tatsächlichen Verhältnissen entfernen. Es be-

steht die Gefahr, daß praktisch so nicht realisierbare Alternativen verglichen werden. Außerdem kalkuliert man möglicherweise Zukunftserwartungen ein. Deren Beeinträchtigung ist jedoch, da keine Rechtsposition, nicht entschädigungsfähig.

- Die Frage, wie bewertet werden soll, wurde für die Untersuchung der Vermögenslage oben bereits beantwortet: Es gilt das Verkehrswertprinzip. Für die Untersuchung der Ertragsauswirkungen von Auflagen stellt sich die Frage, ob mit privaten Nutzen und Kosten oder ob mit sozialen (gesamtwirtschaftlichen) Größen gearbeitet werden soll, wie HENZE (3; S. 385) es fordert. Die Frage ist einfach zu beantworten, wenn man die Rechtsgrundlagen konsultiert (z.B. § 96 Abs. 1 Nr. 1 Bundesbaugesetz): Es ist von den privaten Größen auszugehen.

3.3 Daten- und sonstige Informationsprobleme

Die Datengrundlage für Entschädigungsberechnungen bei Natur- und Wasserschutzauflagen ist gegenwärtig völlig unzureichend. Das gilt sowohl für Verkehrswertminderungen als auch für die Ertragsauswirkungen von Extensivierungsauflagen. Hierzu müssen zukünftig verstärkt spezifische Erhebungen in der Praxis durchgeführt werden. Die Extensivierungswirkungen sind je nach Standort und Art der Auflagen sehr unterschiedlich. Außerdem sind Veränderungen im Zeitablauf zu beachten. Neben gezielten Versuchsanstellungen, die bereits angelaufen sind, müssen schlagspezifische Daten in der Praxis mittels Schlagkarteien und entsprechender Beratung der Betroffenen gewonnen werden. Daher wie auch zur empirischen Absicherung von Annahmen hinsichtlich realisierbarer schadensmindernder Anpassungen sind längerfristige Nachuntersuchungen betroffener Betriebe erforderlich.

3.4 Die Finanzierung von Entschädigungen

Die Finanzierung von Entschädigungen wird nachfolgend zunächst für Naturschutz und sodann für Wasserschutzauflagen besprochen.

Die Finanzierung der Naturschutzmaßnahmen erfolgt gegenwärtig im wesentlichen durch die Bundesländer, die Landkreise und Gemeinden sowie durch Naturschutzverbände. In diesem Rahmen spielen die Naturschutzstiftungen eine besondere Rolle. Solche Stiftungen gibt es in fast allen Bundes-

ländern. Sie wurden teils vom jeweiligen Land initiiert (als Stiftung öffentlichen Rechts), teils von Naturschutzverbänden gegründet. Die von den Verbänden getragenen Stiftungen finanzieren sich durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und öffentliche Zuschüsse. Teilweise sind das Land und Kommunen unmittelbar Mitglieder. Die wichtigsten Finanzierungsquellen der öffentlich-rechtlichen Stiftungen sind - mit regionalen Unterschieden - Erträge aus dem (vom Land bereitgestellten) Stiftungsvermögen, laufende Zuweisungen des Landes, Zuweisungen aus Lotterieeinnahmen, Ausgleichsabgaben bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Spenden.

Da Naturschutz Ländersache ist, spielt der Bund bei der Finanzierung nur eine untergeordnete Rolle. Er fördert einige Vorhaben mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung (vgl. Agrarbericht 1986, S. 93, sowie Materialband S. 141 ff.). Die EG beteiligt sich gegenwärtig nicht direkt an der Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen.

Insgesamt halten sich die zur Zeit in der Bundesrepublik für den Naturschutz aufgewendeten Mittel in sehr bescheidenem Rahmen. Wenn der Naturschutz, wie anfangs angesprochen, wesentlich mehr Impulse erhalten soll, dann wird es unerläßlich sein, sowohl den Bund als auch die EG mit in die Finanzierung einzuspannen. Das wird bei Wahrung der Kompetenz der Bundesländer kaum direkt gehen. Deshalb wird es darauf ankommen, Bund und EG stärker indirekt zu beteiligen und zwar in der Weise, daß der Naturschutz in den verschiedenen agrarpolitischen Programmen einen höheren Stellenwert erhält. Ansatzpunkte dazu bestehen vor allem bei der Ausgleichszulage sowie bei Extensivierungs- und Flächenstillegungsprogrammen. Das setzt allerdings voraus, daß im Gegensatz zur gegenwärtigen Situation sozialpolitische, verteilungspolitische und strukturkonservierende Ziele stärker zurücktreten.

Die Finanzierung der Entschädigungen für Wasserschutzauflagen erfolgt bisher i.d.R. durch die Wasserversorgungsunternehmen. Diese überwälzen die Finanzierungslast auf die Wasserverbraucher. In Baden-Württemberg werden neuerdings die Wasserverbraucher auch direkt für die Finanzierung herangezogen (vgl. z.B. AGRA EUROPE vom 1.9.1986 - Länderberichte S. 26 f.). Der dritte mögliche Finanzier ist die öffentliche Hand.

Falls die Ausweisung eines Wasserschutzgebietes ganz überwiegend der öffentlichen Wasserversorgung dient, wie es bisher die Regel ist, dann

ist m.E. die Finanzierung der nach dem Vorsorgeprinzip zu gewährenden Entschädigungen durch die Wasserversorgungsunternehmen richtig. Wenn jedoch, was für die Zukunft vorgesehen ist, Schutzgebiete auch in erster Linie für den vorsorglichen allgemeinen Wasserschutz ausgewiesen werden, dann erscheint insoweit eine Finanzierung der Entschädigung durch die öffentliche Hand angebrachter. Die unmittelbare Belastung der Verbraucher mit einer zusätzlichen Wasserabgabe führt zu einer weiteren Zersplitterung des Abgabenrechts und beinhaltet die Gefahr politisch motivierter und damit nicht verursachergerechter Differenzierungen. M.E. ist eine solche Regelung bestenfalls für eine Übergangszeit aus Wettbewerbsgründen zu rechtfertigen, solange zwischen den Bundesländern größere Unterschiede in den Entschädigungs- und Finanzierungsregelungen bestehen.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten März 1985, Stuttgart und Mainz 1985.
2. DEUTSCHER BAUERNVERBAND e.V., Stellungnahme zu dem vom Innenausschuß des Deutschen Bundestages vorgelegten Fragenkatalog zur Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes, Bonn 22.1.1986.
3. HENZE, A., Agrarpolitische Alternativen zur direkten Mengenbegrenzung der Produktion, Berichte über Landwirtschaft, Hamburg und Berlin 1986, S. 371-397.
4. HÖTZEL, H.J., Umweltvorschriften für die Landwirtschaft, Stuttgart 1986.
5. KÖHNE, M., Landwirtschaftliche Taxationslehre, Hamburg und Berlin 1986.
6. LÖBBE, E., Wasserhaushaltsgesetz geändert - Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft, AID-Information Nr. 30, Bonn 1986.
7. von MUTIUS, A., Umweltschutz und Landwirtschaft - Grundwasser und Wasserhaushalt - Haftungs- und strafrechtliche Grundfragen, Agrarrecht Beilage II, 1985, S. 11-20.