

Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Naturschutzmaßnahmen -

Ökonomische Bewertung der Verluste an Fläche, Einkommen, Vermögen und Beleihungswert

Prof. Dr. Albrecht Mährlein,
Fachbereich Agrarwirtschaft der Fachhochschule Kiel
Grüner Kamp 11
24783 Osterrönnfeld - Rendsburg

albrecht.maehrlein@fh-kiel.de

Manuskript zum Vortrag am 01.09.2016 anlässlich der Jahrestagung der Arge Agrarrecht im
Deutschen Anwaltverein

Gliederung

- 1 Flächenanspruch des Naturschutzes
- 2 Veränderung der Flächennutzungsstruktur
- 3 Zur Problematik der Kompensationsmaßnahmen
- 4 Ökonomische Bewertung von Naturschutzmaßnahmen
 - 4.1 Quantitative und qualitative Ertragsminderungen als Extensivierungsfolgen
 - 4.2 Bewertung des Einkommensverlustes
 - 4.3 Bewertung des Vermögensverlustes
- 5 Abgrenzung von Enteignung und Sozialbindung bei Naturschutzmaßnahmen
- 6 Schlussbemerkung

1 Flächenanspruch des Naturschutzes

In Deutschland hat der Naturschutz mit dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) aus dem Jahr 1976 einen hohen rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Stellenwert erhalten. Nachdem in den Folgejahren die Landesnaturschutzgesetze an das Bundesnaturschutzgesetz angepasst worden waren, begann Anfang der 1980er Jahre in großen Schritten die Ausweisung zahlreicher neuer Schutzgebiete. Dabei wurden jedoch nicht nur mehr „symbolisch“ Gebiete ausgewiesen, sondern Schutzgebietsausweisungen wurden und werden seitdem zielgerichtet mit Restriktionen bezüglich der Flächennutzungen verbunden, wobei sich diese auch auf die ausgeübte landwirtschaftliche Nutzung beziehen (MÄHRLEIN 1993, S. 62ff.)¹. Damit

¹ (Mährlein, A. (1993): Einzelwirtschaftliche Auswirkungen von Naturschutzauflagen. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.)

entwickelte sich ein zunehmend an Schärfe gewinnendes Spannungsfeld zwischen dem Naturschutz auf der einen Seite und der Landwirtschaft auf der anderen Seite, das bis heute fortbesteht und gerade aktuell durch diverse Konfliktsituationen auf der regionalen Ebene geprägt ist. Darauf, dass sich auch die Position des Eigentumsschutzes seit den 1980er Jahren zum Nachteil der Eigentümer und Flächenbewirtschafter verändert hat, ist weiter unten nochmals zurückzukommen.

Es stellt sich zunächst die Frage, wie groß der Anteil der Fläche Deutschlands ist, der nach den Maßgaben des Naturschutzes bewirtschaftet wird. Hierzu können dem Bundesamt für Naturschutz die folgenden in Tab. 1 dargelegten Daten entnommen werden.

Tab. 1: Entwicklung der Schutzgebietsflächen in Deutschland			
Schutzgebietskategorie	Anteil an der Gesamtfläche		
	1998 %	2006 %	2015 %
Naturschutzgebiete	2,3	3,3	3,9
Landschaftsschutzgebiete	24,9	29,9	27,9
FFH-Gebiete	1,55	9,3	9,3
Vogelschutzgebiete	2,4	9,4	11,3
Natura 2000-Gebiete	3,0	14,1	15,4
besonders geschützte Biotop	k. A.	k. A.	k. A.
Kompensationsflächen	k. A.	k. A.	k. A.

Quelle: Bundesamt für Naturschutz 2016

Demnach ist zum Stand der Schutzgebietsausweisungen Folgendes festzustellen:

Die Fläche der Naturschutzgebiete (NSG), also der am strengsten geschützten Gebiete mit den am weitesten reichenden Nutzungsbeschränkungen, hat sukzessive weiter zugenommen. Die Fläche der weitaus größeren, aber weniger streng geschützten Landschaftsschutzgebiete (LSG) stagniert seit 2006 und ist aktuell sogar leicht rückläufig.

Die Meldung der Natura 2000-Gebiete, die sich aus den FFH-Gebieten und den Vogelschutzgebieten (einschließlich Überlagerungen) zusammensetzen, ist abgeschlossen. Noch nicht abgeschlossen ist demgegenüber die Sicherung von zahlreichen Natura 2000-Gebieten nach nationalem Recht. Daraus resultiert, dass die Ausweisung dieser noch nicht gesicherten, teils deutlich mehr als eintausend Hektar großen Gebiete, noch bevorsteht. Vielerorts möchte der behördliche Naturschutz die Natura-2000-Flächen als Naturschutzgebiete ausweisen und verweist dafür auf vermeintliche Vorgaben des EU-Rechts. Dieses ist jedoch falsch: Es gibt weder eine EU-Vorschrift noch irgendeine Vorschrift nach deutschem Recht die vorgibt, dass FFH-Gebiete oder Vogelschutzgebiete zwingend mittels Ausweisung von Naturschutzgebieten zu sichern sind. Schaut man in das Bundesnaturschutzgesetz (§ 32) oder auch in die einschlägigen EU-Vorschriften, so erfährt man, dass sogar der in einer festgelegten Gebietskulisse angebotene Vertragsnaturschutz den Anforderungen zum Gebietsschutz Genüge tun kann.

Dennoch: Im Zuge der Sicherung der Natura-2000-Gebiete nach deutschem Recht wird die Fläche der Naturschutzgebiete (NSG) aus politischen Motiven heraus sicherlich noch weiter zunehmen.

Zu ergänzen ist an dieser Stelle, dass die in Tab. 1 aufgeführten „amtlichen“ Schutzgebietsflächen nicht die Kompensationsflächen (früher als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bezeichnet) beinhalten. Das kann auch gar nicht sein, weil über die Kompensationsflächen gar keine amtliche Statistik geführt wird. In Anbetracht der Tatsache, dass der Eingriff in die landwirtschaftlichen Flächen immer auch mit der Anlage von Kompensationsflächen verbunden ist, ist im Ergebnis von einem hohen zusätzlichen Flächenbedarf für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen auszugehen. Dazu führe man sich vor Augen, dass viele Landwirtschaftsbetriebe im Falle des öffentlichen Zugriffs auf ihre Flächen doppelt betroffen werden: Zum einen durch den eigentlichen Flächenentzug (bspw. für eine Autobahn) und zum anderen durch die Anlage von Kompensationsflächen, die einen weiteren Flächenverlust (teils indirekt durch Extensivierung der Nutzung) mit sich bringen.

Des Weiteren ist vielfach nicht bekannt, dass es zusätzlich zu den als Schutzgebiet festgelegten Flächen auch noch die Sicherung von Flächen als „Besonders geschützte Biotop“ (§ 30 BNatSchG) gibt. Der Schutz dieser Biotopflächen ist dabei vergleichbar mit dem, was in Naturschutzgebieten gängige Praxis ist. Und auch bei dieser Form des Schutzes von überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen, gibt es keine statistische Erfassung des Umfangs der gesicherten Flächen.

Im Ergebnis geht die tatsächliche Inanspruchnahme von Flächen für Naturschutzzwecke folglich noch weit über das hinaus, was die reine Flächenstatistik angibt. Denn sowohl die immer mehr werdenden Kompensationsflächen (siehe Punkt 3) und die „Besonders geschützten Biotopflächen“ müssen noch hinzuaddiert werden.

2 Veränderung der Flächennutzungsstruktur

Die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke schreitet unaufhaltsam weiter voran. So verzeichnet vor allem die Siedlungs- und Verkehrsfläche eine starke Zunahme, was allgemein auch bekannt ist. Weniger bekannt ist allerdings, dass in Deutschland auch die Forstfläche auf Kosten der landwirtschaftlichen Fläche stetig weiter zunimmt.

Ein Rückblick auf die Zeit von 1992 bis 2014 unter Verwendung von einschlägigen Daten des Statistischen Bundesamtes zeigt Folgendes:

- Die Siedlungs- und Verkehrsfläche verzeichnete in der angegebenen Phase einen Zuwachs von rd. 4.030.500 auf rd. 4.889.500 ha. Das entspricht einer Steigerung um rd. 859.000 ha (21,3 %) oder umgerechnet einer Zunahme von rd. 107 ha pro Tag. Insgesamt beläuft sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche inzwischen auf 13,7 % der Fläche des gesamten Bundesgebietes.

Der Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr ist seit 2006 zwar leicht rückläufig; im Zeitraum von 2006 bis 2009 wurde mit 94 ha pro Tag erstmals ein unter 100 ha pro Tag liegender Verlustwert erreicht. Experten führen diesen Verlustrückgang, der sich in den letzten Jahren sogar bis auf 69 ha pro Tag weiterentwickelt hat, allerdings zum überwiegenden Teil auf die deutlich zurückgefahrenen Aktivitäten der öffentlichen Hand im Bereich der Infrastrukturmaßnahmen zurück. Es dürfte allgemein bekannt sein, dass die EU-Finanzkrise gerade in Deutschland dazu geführt hat, dass zahlreiche Fernstraßen- und auch Eisenbahnprojekte lediglich geplant, jedoch baulich (noch) nicht realisiert worden sind. Im Umkehrschluss bedeutet dieses, dass nach der Überwindung der Finanzkrise vor allem die Verkehrsfläche voraussichtlich wieder zunehmen wird. Insoweit darf nachdrücklich bezweifelt werden, dass die politische Zielvorgabe, die Verwendung (überwiegend landwirtschaftlicher) Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, auch nur annähernd erreicht werden kann.

- Die Waldfläche ist in der Zeit von 1992 bis 2014 von rd. 10.453.600 auf rd. 10.930.600 ha angestiegen, was einer Steigerung um rd. 477.000 ha (4,6 %) entspricht. Umgerechnet bedeutet das eine Zunahme der Waldfläche von rd. 59 ha pro Tag. Der Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche beträgt gegenwärtig 30,6 %. Es sei an dieser Stelle vorweggenommen, dass die Zunahme der Waldfläche auch darauf beruht, dass ein Teil der Kompensationsmaßnahmen in Form der Anlage neuer Waldflächen umgesetzt wird.
- Betrachtet man die Landwirtschaftsfläche, so muss man sich darüber im Klaren sein, dass diese auch die nur eingeschränkt nutzbare Fläche einschließt. Das heißt, auch Schutzgebietsflächen und die Flächen von naturschutzrechtlich angelegten Kompensationsmaßnahmen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), die nur noch (teils sehr) eingeschränkt (extensiv) genutzt werden können, sind in der Landwirtschaftsfläche enthalten.

In der Zeit von 1992 bis 2014 ist die Landwirtschaftsfläche von rd. 19.511.200 auf rd. 18.460.700 ha zurückgegangen. Das entspricht einem Verlust von rd. 1.050.500 ha (5,7 %) oder umgerechnet einem Verlust von **125 ha (!) pro Tag**. Hierbei kommen der Verlust durch Siedlung und Verkehr und die Zunahmen der Waldfläche gemeinsam zum Tragen.

3 Zur Problematik der Kompensationsmaßnahmen

Der gesetzlichen Vorgabe (§§ 14ff. BNatSchG) zur Anlage von Kompensationsflächen liegt der Gedanke zu Grunde, dass Beeinträchtigungen (Abwertungen) von Natur und Landschaft durch Aufwertungen an anderer Stelle auszugleichen oder zu ersetzen sind. Die Aufwertung erfolgt i.d.R. durch starke Extensivierung der bisher auf der Kompensationsfläche ausgeübten Flächennutzung. Hierbei ist von entscheidender Bedeutung, dass das Aufwertungspotenzial umso höher ist, je weniger wertvoll die Fläche bisher aus naturschutzfachlicher Sicht ist. Zieht man für eine Kompensationsmaßnahme folglich intensiv genutzte (und damit ökologisch wenig wertvolle) Flächen heran, so kann mit dieser Fläche zum einen ein hoher Aufwertungserfolg realisiert werden, zum anderen benötigt man insgesamt weniger aufzuwertende Fläche. Dieser Gedanke soll anhand des folgenden (stark vereinfachten) Beispiels erläutert werden:

Eine Flächenversiegelung erbringe als Abwertung von Natur und Landschaft 500 „Minuspunkte“. Wird extensives Grünland für die Aufwertung verwendet, welches naturschutzfachlich schon recht hochwertig ist, so können hiermit pro ha (exemplarisch) lediglich 20 Punkte kompensiert werden. Man bräuchte daher 25 ha, um die Versiegelung auszugleichen. Steht intensiv genutztes Grünland zur Verfügung, welches ein höheres Aufwertungspotenzial hat als Extensivgrünland, so können pro ha (exemplarisch) 40 Aufwertungspunkte erzielt werden und es werden lediglich 12,5 ha für die Kompensation benötigt. Das höchste Aufwertungspotenzial weist in der Regel intensiv genutztes Ackerland auf, denn bei selbigem kann die gesamte Palette über die Umwandlung in Grünland einschließlich Extensivierung bis hin zur Vernässung für die Aufwertung umgesetzt werden. Geht man exemplarisch davon aus, dass pro ha Ackerland 80 Abwertungspunkte ausgeglichen werden können, so reichen bereits 6,25 ha als Kompensationsfläche aus.

Das Beispiel lässt zusätzlich erkennen, warum die Verursacher von Eingriffen in Natur und Landschaft, die zugleich zum Ausgleich verpflichtet sind, oft gezielt nach hochwertigen landwirtschaftlichen Flächen (speziell Ackerland) suchen, um sie für die Aufwertung zu verwenden. Für die Landwirtschaft ist dieses Vorgehen jedoch inakzeptabel, weil damit zusätzlich zum ohnehin schon „laufenden“ Flächenverbrauch ein weiterer Zugriff auf besonders hochwertige Flächen verbunden ist.

Kompensationsflächen sind durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Auf ihnen kommen durchweg die strengsten Naturschutzauflagen zum Tragen, sodass dort in aller Regel nur noch eine sehr extensive Nutzung oder auch nur eine reine Flächenpflege (Offenhaltung) zulässig ist.
- Auf Kompensationsflächen wird nicht selten die landwirtschaftliche Nutzung zugunsten einer Aufforstung aufgegeben (was zumindest teilweise die zuvor genannte stetige Zunahme der Waldfläche erklärt).
- Nach einer Verlautbarung des Bundesamtes für Naturschutz werden rd. 30 % der Kompensationsflächen nach der Anlage nicht mehr landwirtschaftlich genutzt, sie gehen somit der Landwirtschaft vollständig verloren. Genaue Zahlen hierzu sind allerdings nicht verfügbar, weil - wie bereits angesprochen wurde - eine amtliche Statistik über die Kompensationsflächen nicht verfügbar ist.

Wie dringend notwendig es ist, den „Flächenverbrauch“ für nichtlandwirtschaftliche Zwecke zu verringern, zeigt das folgende, keineswegs unrealistische Rechenexempel:

Unter der Annahme, dass ausgehend von einer vorhandenen landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) von rd. 16,5 Mio. Hektar pro Tag 100 Hektar Land verbraucht (vor allem versiegelt) werden und für jeden Hektar verbrauchte Fläche 2 Hektar Kompensationsfläche angelegt (jeden Tag also insgesamt 300 ha beansprucht) werden, steht bereits in 151 Jahren kein einziger Hektar „freie“ Landwirtschaftsfläche mehr zur Verfügung. Die gesamte noch verbleibende LF würde nur noch aus Kompensationsfläche bestehen.

Werden täglich dagegen „nur“ 80 Hektar verbraucht und „nur“ 80 Hektar Kompensationsfläche angelegt, so wird der flächendeckende Kompensationsflächenstatus „erst“ nach 282 Jahren erreicht.

Mit Blick auf dieses aufgezeigte „Alarmszenario“ bleibt zu hoffen, dass die in das Naturschutzgesetz als § 15 aufgenommene Regelung konsequent umgesetzt wird, in der es in Absatz 3 heißt:

Bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen, insbesondere sind für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen.

Es ist der Landwirtschaft dringend anzuraten, insbesondere bei öffentlichen Eingriffen in die landwirtschaftlichen Flächen darauf zu achten, dass die genannte gesetzliche Regelung auch konsequent umgesetzt wird. Des Weiteren sollte die Landwirtschaft die bereits bestehende Diskussion weiter forcieren, um den mit der Kompensationsregelung verbundenen unverhältnismäßigen Verlust an produktiven Flächen immer wieder vor allem politisch zu thematisieren mit dem Ziel, den Kompensationsflächenbedarf drastisch zu reduzieren.

4 Ökonomische Bewertung von Naturschutzmaßnahmen

Hinsichtlich der ökonomischen Folgewirkungen von Naturschutzmaßnahmen ist zunächst grundsätzlich zwischen den Auswirkungen auf die Einkommenslage einerseits und den Auswirkungen auf die Vermögenslage andererseits zu unterscheiden. In der alltäglichen Diskussion überwogen lange Zeit die Diskussionen über die Einkommensauswirkungen, in den letzten Jahren hat sich der Focus jedoch – zu Recht – zunehmend auf die Vermögensauswirkungen verlagert. Nachfolgend ist mit Blick auf die vorzunehmenden Bewertungen vorab jedoch kurz auf die ertragswirtschaftlichen Folgen von Extensivierungsaufgaben einzugehen.

4.1 Quantitative und qualitative Ertragsminderungen als Extensivierungsfolgen

Bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen steht das Dauergrünland absolut im Vordergrund. Hierbei gilt aus Naturschutzsicht der Grundsatz: Je extensiver, desto besser, und die höchste Wertigkeit haben die besonders trockenen und vor allem die besonders feuchten Flächen.

Ackerland ist für den Naturschutz überwiegend von geringer Bedeutung, es ist eher ein „Störfaktor“, insbesondere in Regionen, in denen das Grünland dominiert. Ein wesentliches Naturschutzziel besteht daher darin, „störendes“ Ackerland in Dauergrünland zu überführen. Doch diese aus der Sicht der Landwirtschaft als gravierender Rückschritt anzusehende Maßnahme hat weitreichende Folgen:

Der Anbau von Silomais und Ackergras ist nicht mehr möglich. Beide Kulturen sind jedoch unverzichtbar für die Ernährung von Milchkühen sowie von Zucht- und Mastrindern. Auch das Betreiben von Biogasanlagen ist zum überwiegenden Teil auf die Versorgung mit Silomais

(oder anderweitigem Ackerfutter) angewiesen. Da die Substitution von Silomais durch Frischgras, Grassilage oder Heu allenfalls in sehr geringen Mengen möglich ist, bliebe nur die Ersatzbeschaffung auf dem Wege eines Zukaufs übrig. Doch allein schon der hohe Transport- und Logistikaufwand und im Ergebnis die damit verbundenen hohen Kosten lassen die Ersatzfutterbeschaffung als realistische flächendeckende Anpassungsmaßnahme ausscheiden.

Noch wesentlich gravierender sind die Folgen, wenn die Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland mit einer Anhebung der Grundwasserstände (Vernässungsmaßnahmen) verbunden wird. Dann zieht die zunehmende Nässe zunächst eine Einschränkung der Befahrbarkeit und der Trittfestigkeit nach sich. Hinzu kommt, dass sich die Entwicklung des Grünlandes im Frühjahr verzögert und sich der Pflanzenbestand entsprechend umstellt. Minderwertige und von den Tieren gemiedene Bestandsbildner nehmen dann zu, was den Nettoertrag sowohl qualitativ als auch quantitativ erheblich beeinträchtigt. Das Futter von vernässten Flächen ist folglich für Milchkühe, Aufzuchtfernen und Mastrinder gleichermaßen nicht geeignet. In diesem Zusammenhang sei auf eine Problematik hingewiesen, mit der sich das Dauergrünland auf den Elbinseln „Gauensiekersand“ und „Asselersand“ bereits seit einigen Jahren konfrontiert sieht: Nachdem die Bewirtschaftung dort durch Vorgaben des Naturschutzes stark extensiviert wurde (einschließlich Vernässung), hat sich der nicht nachhaltig bekämpfbare, hochgiftige Sumpfschachtelhalm teils so weit ausgebreitet, dass Teilflächen überhaupt nicht mehr für die Tierhaltung nutzbar sind.

In den meisten Fällen wird die Bewirtschaftung von Naturschutzgrünland jedoch an typische Extensivierungsaufgaben gebunden, wobei es vom Schutzziel abhängt, welche spezifischen Einzelaufgaben dann zu den sog. Aufgabenpaketen zusammengeführt werden. Besonders folgenschwer wirken sich die zum Schutz von Wiesenbrütern sehr weit verbreiteten Spätschnittauflagen aus. Der erste Schnitt ist dann zumeist nicht vor dem 20. Juni eines jeden Jahres möglich, wohingegen der erste Schnitt auf „freiem“ Grünland meistens schon in der ersten Maidekade erfolgt. Die Konsequenzen sind insbesondere für Milchviehbetriebe verheerend, aus den folgenden Gründen:

Der stark verspätete erste Schnitt führt zu einer drastischen Minderung der Futterqualität: Energiegehalt, Proteingehalt und Verdaulichkeit gehen stark zurück. Untersuchungen haben mehrfach gezeigt, dass gutes Futterstroh bisweilen eine höhere Futterqualität aufweist als das Heu von stark extensivierten Flächen. Letztlich ist zu konstatieren, dass Spätschnittfutter für Milchkühe sowie Zucht- und Mastrinder als **nicht verwertbar** einzustufen ist. Griffiger formuliert kann man auch sagen: Auf Naturschutzflächen wird ein zwar großer, aber wertloser Berg an Biomasse produziert, der nicht selten einer inferioreren Verwertung zugeführt werden muss. Denn das unter typischen Extensivierungsaufgaben erzeugte Futter bleibt Tierhaltungsverfahren vorbehalten, mit denen (leider) kein Geld verdient werden kann.²

² Siehe zu den futterwirtschaftlichen Folgen von Extensivierungsmaßnahmen Schrader & Mährlein (2003): 11 Jahre Grünlandextensivierungsversuch Relliehausen. Vauk-Verlag, Kiel; sowie Mährlein (1994): Einzelwirtschaftliche Bewertung der Grünlandbewirtschaftung unter Naturschutzaufgaben. Wermittlungsforum Nr. 1-94, S. 1-8.

4.2 Bewertung des Einkommensverlustes

Betriebswirtschaftliche Bewertungen von Naturschutzmaßnahmen sind aus mehreren Gründen problematisch. Das Hauptproblem besteht darin, dass es zum einen auf die einzelbetrieblichen Verhältnisse ankommt und dass es zum anderen insbesondere darum geht, wie hoch der Anteil der unter Naturschutzauflagen zu bewirtschaftende Fläche an der Gesamtfläche oder an der Futterfläche des Betriebes ist. Dazu zwei typische Beispiele aus der Praxis:

Im ersten Fall werde lediglich ein wenig Restgrünland eines Betriebes zusätzlich extensiviert. Da dieses Grünland bereits bisher lediglich zur Versorgung eines kleinen Mutterkuhbestandes diene, hält sich der wirtschaftliche Verlust in Grenzen, er dürfte erfahrungsgemäß im Bereich von ca. 150 bis 250 €/ha liegen.

In einem völlig anders gelagerten Fall werde ein spezialisierter, intensiv geführter und flächenknapper Milchviehbetrieb mit Färsenaufzucht mit einem erheblichen Teil (ca. ein Drittel) seiner Futterfläche in ein Naturschutzgebiet einbezogen. Das darin liegende Dauergrünland ist fortan nur noch als typisches Extensivgrünland (mit Spätschnittauflage) zu nutzen. Die Folgen eines solchen Eingriffs sind vielfältig und es kommt im Einzelfall darauf an, mit welchen zumutbaren und verhältnismäßigen Anpassungsmaßnahmen ein Betrieb sich an derartige Vorgaben anpassen kann. Im vorliegenden Fall führen die Extensivierungsaufgaben dazu, dass das gesamte auf den Naturschutzflächen noch erzeugbare Futter im Betrieb nicht verwertet werden kann, da sowohl der Milchkuh- als auch der Färsenbestand auf hochwertiges Grundfutter angewiesen sind. Die Kalkulation könnte dann vereinfachend wie folgt aussehen:

Ertrag bisher:	50 GJ NEL/ha
verwertbarer Ertrag Extensivfläche	0 GJ NEL/ha
Ausgleich über Ersatzfutterbeschaffung	
50 GJ NEL x 25 €/GJ NEL =	1.250 €/ha
Eingesparte variable Kosten	-400 €/ha
Verlust	850 €/ha

Im Einzelfall können noch Entsorgungskosten für eine inferiore Verwertung des im Betrieb nicht nutzbaren Aufwuchses ebenso hinzukommen wie Kosten für die überbetriebliche Verwertung von Gülle, die auf dem Extensivgrünland in aller Regel nicht mehr ausgebracht werden darf. Der Verfasser des vorliegenden Beitrages hat bereits zahlreiche Praxisfälle kalkuliert, in denen die wirtschaftlichen Verluste die vorstehend ermittelte Größenordnung nicht nur erreicht, sondern auch deutlich überschritten haben. Daraus folgt, dass die in Fällen starker flächenmäßiger Betroffenheit entstehenden extrem hohen Einkommensverluste die typischen Ausgleichszahlungen des Vertragsnaturschutzes um ein Vielfaches übersteigen.

Zu einem vergleichbaren Ergebnis führt eine Berechnung, der ebenfalls ein Praxisfall zugrunde liegt. Hierbei geht der Betriebsleiter mit Blick auf das Einbeziehen seiner wichtigsten Hauptfutterflächen in ein Naturschutzgebiet (wohlbegründet) davon aus, dass der Milchviehbestand künftig nur noch über eine Grassilage ernährt werden kann, deren Qualität stark gemindert ist. Die bisherige Milchleistung gehe dadurch von derzeit 10.000 kg pro Kuh und Jahr

auf 7.000 kg pro Kuh und Jahr zurück. Vergleicht man nun, wiederum vereinfachend, die Deckungsbeiträge der beiden Leistungsklassen, so entsteht eine Differenz von rd. 700 € pro Kuh und Jahr, unter Berücksichtigung von einsparbaren variablen Kosten auf dem Extensivgrünland von 500 € pro Kuh und Jahr. Bei einem Bestand von 100 Kühen ergibt sich folglich ein jährlicher Einkommensverlust in Höhe von 50.000 €. Da dieser Verlust deutlich höher sein dürfte als die durchschnittliche jährliche betriebliche Eigenkapitalbildung, kann in diesem Fall die Gefährdung der betrieblichen Existenz nachgewiesen werden, was bei einer derart schwerwiegenden Betroffenheit keine Seltenheit ist.

Besonders nachdrücklich ist darauf hinzuweisen, dass Extensivierungsaufgaben bei mehr als nur geringfügiger Betroffenheit für spezialisierte Milchviehbetriebe in aller Regel zur Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz oder sogar zum völligen „Aus“ der Milchviehhaltung führen. Besonders mit Blick auf die bevorstehende Sicherung diverser Großschutzgebiete sollte diesem Aspekt höchste Aufmerksamkeit von Seiten des landwirtschaftlichen Berufsstandes gewidmet werden.

Zahlreiche Kalkulationen zeigen im Übrigen immer wieder, dass weitreichende Extensivierungsaufgaben selbst bei nur geringfügiger Betroffenheit durchweg Verluste von mehr als 500 €/ha und Jahr verursachen. Bei hoher flächenmäßiger Betroffenheit und hoher Ausgangsintensität der Flächenbewirtschaftung erreicht der jährliche Verlust nicht selten jedoch auch eine Höhe von 1.000 €/ha und darüber. Insbesondere eine notwendige Umwandlung von Ackerland in extensives Grünland und die Vernässung von Flächen sind als „Verlusttreiber“ einzustufen, sie erfordern in vielen Fällen sogar komplette Betriebsumstellungen.

4.3 Bewertung des Vermögensverlustes

Die Auswirkungen von Schutzgebietsausweisungen auf die Vermögenslage und somit auf den Wert der betroffenen Flächen oder auch des gesamten Betriebes sind vielfältig, sie werden nachfolgend stichpunktartig aufgeführt.

- Die Brisanz der Thematik hat speziell mit der zunehmenden Sicherung von Großschutzgebieten zugenommen, die häufig erhebliche Teilflächen von Betrieben oder auch ganze Betriebe einschließen.
- Das Einbeziehen von Flächen in Schutzgebiete führt zu einer Wertminderung bis hin zur Wertlosigkeit (Wertkategorie Heide, Ödland, Unland).
- Schutzgebietsflächen werden bei Beleihungen von Kreditinstituten nicht oder nur bedingt anerkannt, zumindest verschlechtert sich das betriebliche Rating deutlich.
- Im Falle von Verpachtungen verringern sich die Pachteinnahmen der Verpächter. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass das Rentensystem der Landwirtschaft die Absicherung der Rente durch die Weiterbewirtschaftung des Hofes vorsieht, entweder durch den Hofnachfolger oder durch einen Pächter. Daraus wird ersichtlich, dass Flächen nicht nur die Einkommensgrundlage, sondern auch die **Alterssicherung** für Landwirte und oft auch für anderweitige Flächeneigentümer darstellen.

- Altenteilsrechte und Kredite werden fast immer grundbuchlich, d. h. mit dem **Wert** bestimmter Flächen, abgesichert.
- Im Falle der Lage von Hofstellen innerhalb oder in der Nähe von Schutzgebieten ist eine naturschutzrechtliche Einschränkung der zukünftigen Bebauung (insbesondere für Tierhaltungen) aus Immissionsschutzgründen möglich. Dadurch erleidet das Baurecht und im Ergebnis die gesamte Hofstelle einen Wertverlust.

In diesem Zusammenhang drängen sich die folgenden Fragen auf:

- Wer kommt für die Folgen auf, wenn eine Bank einem Landwirt, dessen Vermögenswert sich durch eine Naturschutzmaßnahme stark verringert hat, aufgrund des Verlustes an Sicherheiten und des dadurch geminderten Beleihungswertes die Kreditverträge kündigt?
- Wer steht dafür gerade, wenn eine Bank unter den genannten Voraussetzungen keine weiteren Kredite für notwendige Wachstumsinvestitionen mehr gewährt?
- Wer zahlt die höheren Kreditzinsen, die anfallen, weil ein Kreditnehmer von der Bank schlechter „geratet“ wird?

Sicher ist, dass die Vermögensverluste mit Mitteln des Vertragsnaturschutzes oder den sehr bescheidenen anderweitigen Ausgleichszahlungen (soweit diese überhaupt verfügbar sind) nicht annähernd und vor allem nicht dauerhaft kompensiert werden können.

Die Wertkomponenten landwirtschaftlicher Nutzflächen

In Gesprächen mit Nichtlandwirten ist immer wieder festzustellen, dass kaum Vorstellungen darüber existieren, woraus der Wert (Marktwert/ Verkehrswert) einer landwirtschaftlichen Fläche überhaupt resultiert. Um diese Frage verständlich zu beantworten, führe man den landwirtschaftlichen Laien vor Augen, dass sich der Verkehrswert landwirtschaftlicher Flächen aus mehreren Wertkomponenten additiv zusammensetzt. Dabei sind die folgenden Einzelkomponenten anzusprechen:

- Bei bebauten Flächen: Wert des Baurechts
- Bei Flächen mit Hofanschluss: Wert der Hofanschlusskomponente
- Generell bei Nutzflächen: Ertragswertkomponente der Flächennutzung
- Wert der Futtermittelversorgungskomponente in Bezug auf das privilegierte Bauen
- Wert der Nährstoffverwertungskomponente im Hinblick auf die ordnungsgemäße Verwertung von Wirtschaftsdünger. Diese Komponente ist maßgeblich für die hohen Bodenpreise in den Zentren der Veredelungswirtschaft verantwortlich.
- Wert der steuerlichen Vieheinheitenkomponente hinsichtlich der Vermeidung des Überschreitens der „Gewerbegrenze“ (§ 51 Bewertungsgesetz) in der Tierhaltung; ebenfalls von großer Bedeutung für Veredelungsbetriebe.

- Wertkomponente „Förderung“ in Bezug auf die Aktivierung von Zahlungsansprüchen mit förderfähigen Flächen oder auf den Erhalt von flächengebundenen Direktzahlungen.
- Wertkomponente „Verpachtung“; diese beinhaltet letztlich die vorgenannten Wertkomponenten je nach Einzelfall anteilig
- Wertkomponente „Beleihungswert“ im Hinblick auf die Kreditwürdigkeit
- Wertkomponente „Jagdwert“ als weiteres spezifisches Additiv zum Verkehrswert
- Wertkomponente „Steuervermeidung“; sie kommt besonders dann zum Tragen, wenn nach einem Flächenverkauf (für eine öffentliche Maßnahme oder für eine Bebauung) stille Reserven aufgedeckt werden. Eine steuermindernde Beschaffung von im Grunde überbeuertem Ersatzland ist dann vielfach günstiger als eine hohe Einkommensteuerzahlung.
- Wert der „Spekulationskomponente“ im Hinblick auf eine zukünftige Wertsteigerung sowohl hinsichtlich landwirtschaftlicher als auch außerlandwirtschaftlicher Flächenverwertungsmöglichkeiten.

Sobald aufgrund von naturschutzbedingten Nutzungsbeschränkungen eine oder mehrere Wertkomponenten ganz oder teilweise entfallen, wird der Wert des Grundstückes gemindert. Sofern bspw. nur noch eine sehr extensive Grünlandnutzung als Pflegemaßnahme verbleibt, wird der Wert auf die Wertkomponenten „Vieheinheitenkomponente“ und „flächengebundene Förderung“ reduziert. Der „Verkehrswert“ der Fläche wird dann über die Kapitalisierung des jährlich erzielbaren Reinertrages ermittelt, der selten höher als 300 €/ha und Jahr ausfällt. Daher ist bereits jetzt abzusehen, dass ein erheblicher Teil von extensiv zu nutzenden Naturschutzflächen gegenwärtig nur deshalb überhaupt noch bewirtschaftet wird, weil diese Flächen zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen herangezogen werden können. Fällt die EU-Agrarförderung zukünftig (möglicherweise ab 2020) weg, so kann bereits heute ein großflächiges Brachfallen von Naturschutzflächen sicher prognostiziert werden.

Alle übrigen Wertkomponenten (oft auch die Jagdwertkomponente) entfallen. Besonders folgenswer ist dabei die Tatsache, dass die sog. Spekulationskomponente bei jeder Schutzgebietsausweisung sofort vollständig wegbricht. Dieses lässt sich dadurch erklären, dass mit dem Einbeziehen von Flächen in Schutzgebiete deren wirtschaftliche Entwicklung in Bezug auf zukünftige Nutzungen vollständig abgeschnitten wird. Jedwede produktive Nutzung, vor allem aber auch außerlandwirtschaftliche und somit höherwertigere Nutzungen, scheiden bei Schutzgebietsflächen dauerhaft aus. Erfahrungsgemäß reduziert sich der Verkehrswert von Naturschutzflächen daher vielfach auf einen Wert, dessen Höhe nur geringfügig über dem Wert von Heide-, Ödland-, und Unlandflächen liegt.

Nicht zutreffend ist in diesem Zusammenhang die von landwirtschaftlichen Laien immer wieder vorgetragene Auffassung, eine derart massive Wertminderung sei aufgrund der in den letzten Jahren stark gestiegenen Verkehrswerte von Acker- und Grünlandflächen nicht nachvollziehbar. Dem ist jedoch gerade nicht so: Der Preisanstieg der Acker- und Grünlandflächen ist zum

weitaus überwiegenden Teil zum einen auf die deutlich gestiegenen monetären Erträge, die aus der Bewirtschaftung erzielt werden können („Ertragswertkomponente“), und zum anderen auf die immer restriktiver werdende Bindung der Tierhaltung an die Fläche („Baurechtkomponente“, „Nährstoffverwertungskomponente“) zurückzuführen. Sobald durch Bewirtschaftungsauflagen diese beiden Komponenten beeinträchtigt oder schlimmstenfalls sogar völlig wegbrechen (z. B. als Folge eines vollständigen mineralischen und organischen Düngungsverbotes), dann bricht die „stärkste Säule des Verkehrswertgebäudes“ nahezu vollständig in sich zusammen, und es bleiben lediglich die wenig bedeutenden „Restkomponenten“ übrig.

Folgendes kommt noch hinzu: Der Preisanstieg bei den landwirtschaftlichen Flächen steht auch im Zusammenhang mit dem bereits seit einigen Jahren vorherrschenden sehr niedrigen Zinsniveau. Viele kapitalkräftige Anleger investieren daher in den käuflichen Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen, und es ist hinreichend bekannt, dass bereits ganze Gemarkungen, in einigen Ländern der Welt sogar ganze Landstriche von Investoren gekauft wurden. Diese Investoren gehen davon aus, dass landwirtschaftliche Nutzfläche zum einen weltweit aufgrund des Klimawandels immer knapper wird, und dass zum anderen die Nachfrage nach Nahrungsmitteln weltweit bereits mittelfristig weiter zunehmen wird. Insoweit wird darauf spekuliert, dass der Wert von heute vorhandenen landwirtschaftlichen Flächen zukünftig bedingt durch ihre Knappheit im Wert erheblich steigen wird. Das zeigt, welche immense Bedeutung die sog. Spekulationskomponente für die Wert- und Preisbildung von Agrarflächen hat. Der Haken an dieser Sache: Die Spekulation ist zwangsläufig beschränkt auf produktive und ertragsstabile Flächen, die nachhaltig für die Erzeugung von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen geeignet sind. Jegliche Einschränkungen der Flächenproduktivität und der Ertragsstabilität macht derartige Flächen für Investoren oder anderweitige potenzielle Erwerber als Investment uninteressant, was letztlich zum vollständigen Wegbrechen der Spekulationskomponente führt.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass Ackerland im Hinblick auf die „Sicherung der Welternährung“ ein wesentlich größeres Produktivitätspotential aufweist als Grünland, was dessen allgemein höheren Wert erklärt.

4.4 Ergebnisse empirischer Erhebungen in Bezug auf Wertminderungen

Im Rahmen von zwei unter der Betreuung des Verfassers des vorliegenden Beitrages angefertigten qualitativ hochwertigen Masterthesen (JABORG (2014)³ und HASENPUSCH (2016)⁴ wurde u. a. der Frage nachgegangen, inwieweit die soeben beschriebenen Wertminderungen als Folge von Naturschutzmaßnahmen bereits empirisch nachweisbar sind. Hierzu wurde zum einen eine Erhebung unter den Mitgliedern des *Hauptverbandes der Landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen* (HLBS) durchgeführt, zum anderen wurde eine Befragung

³ Jaborg, G. (2014): Einflussnahme von Naturschutzmaßnahmen auf den Verkehrs- und Beleihungswert landwirtschaftlicher Flächen. Eine theoretische und empirische Analyse. Masterarbeit am Fachbereich Agrarwirtschaft der Fachhochschule Kiel.

⁴ Hasenpusch, C. (2016): Die Auswirkungen von Schutzgebietsausweisungen auf Beleihungswerte und auf das Verhältnis zwischen Kreditinstituten und Landwirten. Masterarbeit am Fachbereich Agrarwirtschaft der Fachhochschule Kiel.

von 33 im Agrarkreditgeschäft tätigen Banken in Deutschland durchgeführt. Die wichtigsten Ergebnisse werden nachfolgend in Kurzform dargelegt.⁵

Die *Befragung der HLBS-Mitglieder* ergab Folgendes:

- Die HLBS-Mitglieder gehen davon aus, dass bereits das alleinige Einbeziehen von Flächen in ein Schutzgebiet eine „Mindestwertminderung“ in einer Größenordnung von ca. 15 bis 20 % mit sich bringt. Diese Wertminderung trifft auch für die Fälle zu, in denen die Bewirtschaftung nicht an Extensivierungsaufgaben gekoppelt wird, sondern lediglich die sog. Veränderungsperre gilt, die auch als „Verschlechterungsverbot“ bekannt ist.
- Gefragt nach der maximalen Wertminderung, die eine Unterschutzstellung mit sich bringen kann, wurde von den HLBS-Mitgliedern ein Spektrum von 70 bis 85 % angegeben. Damit wird die inzwischen bekannte Erfahrung bestätigt, dass unter der Voraussetzung von starken Bewirtschaftungseinschränkungen ein Wertrückgang bis auf die Wertstufe Heide, Ödland, Unland eintritt.

Bei der *Befragung der Banken* lag der Tenor auf der Einflussnahme von Naturschutzmaßnahmen auf den Beleihungswert. Diesbezüglich wurde deutlich, dass die Banken inzwischen in beachtlichem Maße für diese Thematik sensibilisiert sind, d. h. eine Einflussnahme wird zunehmend gesehen. Doch ist der Stellenwert der Problematik bei den Banken unterschiedlich; weniger als die Hälfte (42 %) der befragten Agrarkreditberater gab an, mit der Thematik bereits konfrontiert worden zu sein. Dennoch: 64 % gehen davon aus, dass die Ausweisung von Schutzgebieten den Verkehrswert mindert, wobei die Höhe der Wertminderung überwiegend zwischen 25 und 50 % angegeben wurde. Die neuen Regelungen von „Basel III“ bringen es jedoch mit sich, dass bei der Vergabe von Krediten inzwischen zunehmend geprüft wird, ob Flächen, die zur Besicherung von Krediten herangezogen werden, möglicherweise in Schutzgebieten liegen und somit einer Wertminderung unterliegen. Insoweit wird von einer negativen Beeinflussung der Beleihungswerte ausgegangen. Es dürfte (vorerst) allerdings nur in Einzelfällen dazu kommen, dass landwirtschaftlichen Betrieben bestehende Kredite gekündigt oder keine neuen Kredite mehr gewährt werden. Jedoch wollten 73 % der Befragten nicht ausschließen, dass es unter extrem ungünstigen Verhältnissen (Einbeziehen des gesamten Betriebes in ein Schutzgebiet in Verbindung mit zuvor getätigten hohen fremdfinanzierten Investitionen) zur Kündigung von Krediten kommen kann. Grundsätzlich wird sich jedoch das Rating der Kreditnehmer verschlechtern, was die zukünftige Beschaffung von Fremdkapital erheblich verteuern wird.

Einige weitere Ergebnisse der Bankenbefragung in Stichworten:

- 87 % der Befragten bestätigten, dass bei zur Besicherung herangezogenen Flächen die Nutzungsmöglichkeit geprüft wird.

⁵ Die zentralen Ergebnisse der Masterthesis von JABORG sind in Ausgabe 3/2015 der Fachzeitschrift „Agrarbetrieb“ (HLBS-Verlag) veröffentlicht worden. Die Masterarbeit von HASENPUSCH wird zum Ende des Jahres 2016 vollständig als HLBS-Schrift veröffentlicht werden.

- Aufgrund der Regelungen von „Basel III“ führen 85 % der befragten Banken regelmäßige Überprüfungen der bestehenden Beleihungsfähigkeit durch, überwiegend alle drei Jahre.
- 48 % der Befragten gaben dazu ergänzend an, dass sie sich gezielt danach erkundigen, ob Flächen in Schutzgebieten liegen oder in Schutzgebiete einbezogen werden sollen.
- In 76 % der Fälle wurde angegeben, dass nach festgestellten Schutzgebietsausweisungen die Beleihungswerte von zur Besicherung herangezogenen Flächen einer Überprüfung unterzogen werden, und 36 % der Befragten gaben an, dass es in derartigen Situationen notwendig werde, die Kreditkonditionen „anzupassen“.

4.5 Exemplarische Wertermittlung

Abschließend soll aufgezeigt werden, wie der Wert einer bisher „normal“ genutzten landwirtschaftlichen Nutzfläche nach dem Einbeziehen in ein Schutzgebiet (oder auch nach der Umwandlung in eine Kompensationsmaßnahme) ermittelt werden kann. Im ersten Fall sei eine Fläche als Extensivgrünland mit nur mäßigen Auflagen noch zur Futtererzeugung (Beweidung, Bereitung von Winterfutter) nutzbar. Es wird von der Möglichkeit ausgegangen, Heu zum Verkauf zu erzeugen. Dem zu erwartenden Verkaufserlös sind die variablen Kosten der Flächenbewirtschaftung, die Arbeitskosten (Lohnanspruch) und die allgemeinen Kosten gegenüberzustellen. Da die Fläche förderfähig bleibt, ist die EU-Flächenprämie ergänzend in die Überlegungen einzubeziehen. Der jährlich erzielbare Ertrag der Extensivnutzung errechnet sich wie folgt:

Erlös aus Heuverkauf	750,00 €/ha
variable Kosten	- 310,00 €/ha
Lohnanspruch	- 180,00 €/ha
allgemeine Flächenkosten	<u>- 40,00 €/ha</u>
Zwischensaldo	220,00 €/ha
EU-Flächenprämie	<u>+260,00 €/ha</u>
jährlicher wirtschaftlicher Reinertrag	480,00 €/ha

In einem anderen exemplarischen Fall ermöglichen sehr weitreichende Extensivierungsaufgaben einschließlich Vernässung keine landwirtschaftliche Verwertung des Aufwuchses mehr, der Aufwuchs ist dennoch jährlich einmal zu mähen und abzufahren. Derartige Nutzungsbeschränkungen führen dazu, dass lediglich Kosten anfallen, jedoch keinerlei Ertrag mehr realisierbar ist. Im günstigsten Fall kann allerdings erreicht werden, dass derartige Flächen als „aus der Produktion genommene Flächen“ nach wie vor förderfähig bleiben und auch eine dauerhafte Extensivierungsförderung im Sinne eines Pflegeentgeltes gewährt wird. Dann kann die gewährte Förderung dazu führen, dass die Einnahmen aus der EU-Förderung und Flächenpflege die Kosten der Flächenbewirtschaftung abdecken und noch ein geringer jährlicher Ertrag von etwa 220 €/ha verbleibt.

Sofern es sich um langfristig angelegte Naturschutzgebiets- oder Kompensationsflächen handelt, ergibt sich der Verkehrswert der Fläche als kapitalisierter Reinertrag. Damit wird der Sichtweise eines potenziellen Käufers entsprochen der sich fragt, welchen wirtschaftlichen Nutzen

(Ertrag) er nachhaltig aus der extensivierten Fläche erzielen kann. Folglich stellt sich die Frage nach dem sachgerechten Kapitalisator, mit dem der jährliche Reinertrag in den beiden Beispielfällen zu multiplizieren ist. Setzt man als Kalkulationszins unter Berücksichtigung des erheblichen Risikos (vor allem bezüglich der Flächenprämie) 5,0 % an, so ergibt sich für die hier maßgebliche „ewige Rente“ der Kapitalisator 20.

Im ersten Fall, in welchem die Fläche noch Ertrag bringend genutzt werden kann, errechnet sich ein Verkehrswert von $480 \text{ €/ha} \times 20 = 9.600 \text{ €}$. Im zweiten Fall ergibt sich ein rein rechnerischer Wert von lediglich 4.400 €/ha . Damit wird bestätigt, was bereits angesprochen wurde: Die Umwidmung von landwirtschaftlichen Nutzflächen zu stark extensivierten Naturschutz- oder Kompensationsflächen kann zum vollständigen Wertverlust führen.

5 Abgrenzung von Enteignung und Sozialbindung bei Naturschutzmaßnahmen

Es wurde bereits angesprochen, dass zwischen Grundstückseigentümern und Flächennutzern auf der einen Seite und „dem Naturschutz“ auf der anderen Seite zunehmende Spannungs- und auch Konfliktsituationen festzustellen sind. Die Ursache für diese zunehmenden Auseinandersetzungen besteht nicht zuletzt auch in einer eigentumsrechtlichen „Schiefelage“, auf die kurz und pragmatisch eingegangen werden soll.

Das Eigentum ist in Deutschland durch Art. 14 GG („Eigentumsgarantie“) geschützt. Die öffentliche Hand darf nur dann darauf zugreifen, wenn der Zugriff dem Wohl der Allgemeinheit dient und wenn der Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Folglich werden an die Zulässigkeit des Eingriffes in das Privateigentum grundsätzlich hohe Anforderungen gestellt. Wird Eigentum massiv eingeschränkt oder entzogen, so stellt dieses im Regelfall eine Enteignung dar, die zu entschädigen ist. Enteignung und Entschädigung bilden insoweit ein feststehendes Begriffspaar.

Neben dem Schutz des Eigentums besteht jedoch bei jedem Eigentümer eine Verpflichtung dahingehend, dass der Gebrauch seines Eigentums zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll. Dieser soziale Aspekt des Eigentums wird als „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“, als „Sozialbindung“ oder auch als „Inhalts- und Schrankenbestimmung“ bezeichnet.

Die Entscheidung darüber, unter welchen Voraussetzungen der Zugriff der öffentlichen Hand auf das private Eigentum eine Enteignung darstellt oder aber der Sozialpflichtigkeit unterliegt, hat sich in Deutschland im Laufe der Rechtsgeschichte mehrfach verändert, so auch in der jüngeren Vergangenheit.

So galt noch bis 1981, dass Eingriffe in das Eigentum, die zu einer Verschlechterung der ökonomischen Situation (zu einer Abwertung) führten, eine Enteignung darstellten. Solange der Eingriff in das Eigentum dagegen lediglich den Status quo festschrieb, wurde dieser eigentumsrechtlich als Sozialbindung bewertet. Wurden Naturschutzgebiete ausgewiesen, so bedeutete diese Abgrenzung, dass Extensivierungsmaßnahmen (als Abstufung des Eigentums) grundsätzlich der Entschädigungspflicht unterlagen, da sie als Enteignung gewertet wurden. Nutzungsfestschreibungen, also die vor allem die häufige Auflage, das bestehende Grünland ohne weitere Einschränkungen als solches zu erhalten, unterlagen der Sozialbindung.

Die Tatsache, dass Extensivierungen demnach bis 1981 entschädigungspflichtig waren, dürfte als ein wesentlicher Grund dafür anzusehen sein, dass es in früherer Zeit so gut wie keine Schutzgebiete gab, in denen die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nennenswert extensiviert werden musste.

Dieses änderte sich jedoch grundlegend als Folge des legendären „Nassauskiesungsbeschlusses“ des Bundesverfassungsgerichtes vom 15.07.1981. In diesem Beschluss wurde zum einen festgelegt, dass Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung (Sozialbindung) zwei klar getrennte Rechtsinstitutionen darstellen; das bisher mögliche Umschlagen eines Eingriffs in das Eigentum von der Sozialbindung in eine Enteignung war fortan folglich ausgeschlossen. Zum anderen wurde erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – dem damaligen „Zeitgeist“ entsprechend – der Schutz der Umwelt (hier des Grundwassers) dem Schutz des Eigentums übergeordnet. Seitdem gilt grob verallgemeinert Folgendes: Maßnahmen, die aus Gründen des Gewässer- und Naturschutzes (und zusätzlich auch des Denkmalschutzes) die Nutzung des Eigentums einschränken, sind grundsätzlich keine Enteignung mehr, sondern Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums, also Sozialbindung. Sie sind folglich auch nicht zu entschädigen.

Diese vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Leitlinie wurde seit den 1990er Jahren in mehreren höchstrichterlichen Entscheidungen des Bundesgerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichtes übernommen und somit bestätigt.

Die grundsätzliche Einstufung jedweder Natur- und Gewässerschutzmaßnahmen durch das Verfassungsgericht als Sozialbindung offenbart jedoch gewissermaßen eine systemimmanente Schiefelage. Denn bereits im Rahmen des bekannten Pflichtexemplarbeschlusses ist das Bundesverfassungsgericht - ebenfalls im Jahr 1981 - zu dem Ergebnis gekommen, dass es unverhältnismäßig und somit verfassungswidrig sein kann, wenn ein Eingriff in das Eigentum zwar der Sozialbindung zuzuordnen und somit „per Definition“ nicht zu entschädigen ist, er aber aufgrund hoher wirtschaftlicher Verluste als unverhältnismäßig und gleichheitswidrig zu werten und somit verfassungswidrig ist. Dieses Dilemma wurde mit der „juristischen Notlösung“ des Verhältnismäßigkeitsausgleichs behoben, mit dem in derart gelagerten Fällen die Verfassungsgemäßheit wieder hergestellt werden kann und muss.

Da der beschriebene Sachverhalt für den hier diskutierten Eingriff in das Eigentum infolge von Naturschutzmaßnahmen von erheblicher Bedeutung ist, sei an dieser Stelle NIES (2006, S. 37ff.)⁶ zitiert, der bezüglich der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung Folgendes ausführt:

„Neben der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG kann der Gesetzgeber das Eigentum auch dadurch beschränken, dass er gemäß Art. 14 Abs. 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt. Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind im Gegensatz zur Enteignung generelle, abstrakte Festlegungen von Rechten und Pflichten durch den Ge-

⁶ Nies, V. (2006): Enteignungsentschädigung bei Eingriffen in den landwirtschaftlichen Betrieb. HLBS-Verlag, Berlin.

setzgeber oder den von ihm ermächtigten Ordnungsgeber. Gegenstand der Festlegung ist, was inhaltlich als Eigentum i. S. des Grundgesetzes auf der Ebene des objektiven Rechts zu gelten hat. Dass demgegenüber in Art. 14 Abs. 2 GG anders als in Art. 14 Abs. 3 GG eine Entschädigungsklausel nicht enthalten ist, darf nicht zu der Annahme verleiten, Inhalts- und Schrankenbestimmungen bedürften nie einer Entschädigung. Denn unter bestimmten Voraussetzungen sind auch diese nur dann verfassungsgemäß, wenn sie gleichzeitig einen Ausgleich der auferlegten Belastung vorsehen, um diese auf ein zumutbares Maß abzumildern. [...]

[...] Der Eigenständigkeit dieser beiden Rechtsinstitute steht jedoch nicht entgegen, dass es Fälle geben kann, in denen eine Inhaltsbestimmung wegen der Intensität der den Rechtsinhaber betreffenden Belastung nur dann mit dem Grundgesetz in Einklang steht, wenn sie durch die Festlegung eines Ausgleichsanspruches abgemildert wurde. Folglich kann es verfassungsrechtlich gebotene Entschädigungspflichten im Zuge von Eigentumseinwirkungen der öffentlichen Gewalt nicht nur aufgrund des Art. 14 Abs. 3 GG, sondern auch aufgrund des Art. 14 Abs. 2 GG geben [...].

[...] Dem Ausgleich solcher Härtefälle dient nunmehr das Rechtsinstitut der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind danach gesetzliche Regelungen, die den Inhalt und die Schranken des Eigentums neu definieren, dabei aber gewollt oder unbeabsichtigt zugleich bisher geschützte Eigentumspositionen in unverhältnismäßiger Weise einschränken und aus diesem Grund einen Ausgleich vorsehen müssen, um die Verhältnismäßigkeit wieder herzustellen.[...] Ein Anwendungsfeld ist den Ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmungen etwa im Bereich des Natur- und Denkmalschutzes [...] eröffnet.“

Der Verfasser des vorliegenden Beitrages ist der festen Überzeugung, dass weitreichende Naturschutzmaßnahmen aufgrund ihrer immer höher werdenden ökonomischen Verluste in Bezug auf Einkommen und Vermögen ohne eine klar definierte Ausgleichsregelung und vor allem ohne tatsächlich angemessene Ausgleichszahlungen (im Sinne von Entschädigungen) als unverhältnismäßig und den Gleichheitsgrundsatz verletzend und als verfassungswidrig anzusehen sind. Es bedarf allerdings noch harter Arbeit, insbesondere in Form von entsprechenden gutachterlichen, hoch belastbaren Berechnungen und Untersuchungen über die teils gravierenden, existenzbedrohenden wirtschaftlichen Folgen von Naturschutzmaßnahmen, um Schutzgebietsausweisungen, die keine angemessenen Ausgleichsregelungen beinhalten, mit dem Verweis auf eine vorliegende Verfassungswidrigkeit verhindern zu können.

Bisher gibt es zur Gewährung eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs nur wenige Einzelfallentscheidungen. Demnach ist nicht in erster Linie ein finanzieller Ausgleich vorgesehen, sondern Anpassungsbeihilfen, das Einräumen von Anpassungsfristen (z.B. 5 Jahre) oder eine Umstellungsförderung.

Der Verfasser vertritt insbesondere die Auffassung, dass schwerwiegende Betroffenheiten landwirtschaftlicher Betriebe durch Naturschutzmaßnahmen, die aufgrund hoher Einkommensverluste eine Gefährdung der betrieblichen Existenz nach sich ziehen, grundsätzlich als

unverhältnismäßig anzusehen sind. Gleiches dürfte auch für all jene Fälle zutreffen, in denen Schutzgebietsausweisungen zu hohen (betrieblichen) Vermögensverlusten führen.

Im Ergebnis hat die Entwicklung des Eigentumsrechts in den zurückliegenden Jahrzehnten die Position des Natur- und Gewässerschutzes gestärkt, die des Eigentums dagegen deutlich geschwächt. Es spricht einiges dafür, dass den für diese Rechtsentwicklung vor mehr als 30 Jahren verantwortlichen Juristen die ökonomischen Folgen, oder anders formuliert, das Ausmaß der damit verbundenen Einkommens- und Vermögensverluste, nicht bewusst waren. Diesbezüglich ist es nun höchste Zeit für eine deutliche Kurskorrektur. Denn es kann nicht länger hingenommen werden, dass die hohen Kosten des Naturschutzes weiterhin und in stark wachsendem Umfang auf die Flächeneigentümer und –bewirtschafter, also auf die Landwirtschaft im weitesten Sinne, überwältigt, werden. Denn Natur- und Gewässerschutz sind ohne Akzeptanz und angemessene, juristisch sichere Entschädigungs- und Ausgleichsregelungen nicht nachhaltig umsetzbar. Natur- und Umweltschutz stellen öffentliche Güter dar, die der Allgemeinheit dienen, sodass die damit verbundenen Kosten entsprechend auch von der Allgemeinheit zu tragen sind. Die immer höher werdenden Kosten des Naturschutzes mit dem lapidaren Verweis auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums auf den eng begrenzten Kreis der rein zufällig (und damit gleichheitswidrig) betroffenen Kreis Eigentümer und Flächennutzer abzuwälzen, ist nicht nur als in hohem Maße unsozial zu werten. Dieses Vorgehen höhlt den Schutz des Eigentums in verfassungswidriger Weise immer stärker aus und ist letztlich auch als umweltpolitisch nicht korrekt anzusehen, insbesondere nicht vor dem Hintergrund, dass speziell als Folge der Sicherung von Natura-2000-Gebieten den Gebietskörperschaften erhebliche EU-Finanzmittel zufließen. Die von Schutzgebietsausweisungen betroffenen Flächeneigentümer und –bewirtschafter sollten mit Nachdruck hinterfragen, für welche Zwecke diese EU-Fördermittel denn in der Folge tatsächlich eingesetzt werden und warum diese nicht zielgerichtet zur Gewährung von wirklich angemessenen Ausgleichszahlungen oder -maßnahmen verwendet werden.

Es kann als sicher gelten, dass es bereits in naher Zukunft zu schwerwiegenden (auch juristischen) Konflikten im Rahmen der Ausweisung weiterer Schutzgebiete (vor allem von Großschutzgebieten) kommen wird, wenn nicht ein massives und rasches Umdenken auf Seiten des politischen, behördlichen und ehrenamtlichen Naturschutzes einsetzt.

6 Schlussbemerkungen

Der Verfasser des vorliegenden Beitrages hat bereits mehrfach Vertreter des Naturschutzes mit den in den Kap. 4 dargelegten Ergebnissen über die massiven wirtschaftlichen Folgen von Naturschutzmaßnahmen konfrontiert, mit einem ernüchternden Ergebnis: Von Seiten des Naturschutzes wird die inzwischen nachgewiesene Wertminderung des Eigentums als Folge von Naturschutzmaßnahmen nach wie vor vehement ignoriert und abgestritten. Das gilt im Übrigen nicht nur für den ehrenamtlichen, sondern gerade auch für den behördlich-politischen Naturschutz, aktuell beispielsweise festzustellen im Landkreis Osterholz-Scharmbeck (Niedersachsen) im Zusammenhang mit der geplanten Sicherung eines Großschutzgebietes im Teufelsmoor und in der Hammeniederung. Die Intention dieser Einstellung liegt auf der Hand: Würde

man die mit Schutzgebieten verbundenen Einkommens- und Wertverluste „offiziell“ zur Kenntnis nehmen oder gar einen verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleichsanspruch akzeptieren, so würde die Ausweisung von Schutzgebieten für „den Naturschutz“ und damit für die Gebietskörperschaften ab sofort schlichtweg sehr teuer werden. Denn zumindest bei schwerwiegenden, vor allem im Falle von die Existenz bedrohenden betrieblichen Betroffenheiten würde der verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeitsausgleich zum Tragen kommen müssen. Also bleibt man unbeirrt dabei, die Wertminderungen zu ignorieren und Schutzgebiete „kostenlos“ umzusetzen und dabei die Augen davor zu verschließen, dass in einem kaum vorstellbaren Umfang Einkommens- und Vermögenswerte vernichtet werden. Als verhältnismäßig und verfassungsgemäß im Sinne der Eigentumsgarantie ist dieses sicherlich nicht anzusehen.

Aus Sicht des Verfassers des vorliegenden Beitrages ist die vehemente Ignoranz des behördlichen und politischen Naturschutzes in Bezug auf die negative Wertbeeinflussung insbesondere aus zwei Gründen nicht nachvollziehbar:

- Wenn die öffentliche Hand Kompensationsflächen anlegt und hierfür dauerhafte Bewirtschaftungsbeschränkungen grundbuchlich absichern lässt, so wird den Grundstückseigentümern hierfür selbstverständlich eine Entschädigung für die erlittene Wertminderung gewährt. Derartige Bewertungen gehören zum „Alltagsgeschäft“ von Sachverständigen.
- Wenn die in einigen Bundesländern tätigen Stiftungen oder Flächenagenturen landwirtschaftliche Flächen erwerben, um auf diesen Kompensationsmaßnahmen umzusetzen, so lassen sich diese Einrichtungen die mit der Umsetzung der Kompensationsmaßnahme verbundene Wertminderung steuerlich im Sinne einer Teilwertabschreibung die Steuerlast mindernd anrechnen. Das ist gängige Praxis und sollte als Beweis für eine „amtliche“ Anerkennung der naturschutzbedingten Wertminderung landwirtschaftlicher Flächen ausreichen. Und auch hier gehört die Ermittlung der Wertminderungen wiederum zum „Alltagsgeschäft“ von Sachverständigen.

Es fällt schwer zu verstehen, weshalb von Seiten des behördlichen sowie politischen Naturschutzes gutachterlich nachgewiesene Wertminderungen bei der Anlage von Kompensationsflächen anerkannt werden, bei der Ausweisung von Schutzgebieten jedoch nicht. Denn Schutzgebietsausweisungen sind nicht anders als Kompensationsmaßnahmen auf Dauer angelegt und führen mit den regelmäßig geltenden Extensivierungsaufgaben faktisch zum selben Ergebnis.