

**Angelika Perner und Michael Thöne**

**Naturschutz im kommunalen  
Finanzausgleich –  
Anreize für eine nachhaltige  
Flächennutzung**





# **Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung**

**Angelika Perner  
Michael Thöne**  
unter Mitarbeit von  
**Michael Vormann**

gekürzte und überarbeitete Fassung des Endberichts zum Forschungsvorhaben:

„Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften“



**Titelfoto:** Burkhard Schweppe-Kraft, BfN

**Adressen der Autoren:**

Dr.-Ing. Angelika Perner  
Dr. Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln  
Zülpicher Str. 182  
D - 50937 Köln  
www.fifo-koeln.de



**unter Mitarbeit von**

Michael Vormann                      Fifo (s.o.)

**Projektleitung:**

Dr. Ewringmann                      Fifo (s.o.)

**Fachbetreuung im BfN:**

Dr. Schweppe-Kraft, Fachgebiet II 1.1 „Recht, Ökonomie und naturver-  
trägliche regionale Entwicklung“  
Email: Burkhard.Schweppe-Kraft@BfN.de

Die Beiträge der Skripten werden aufgenommen in die Literaturlatenbank „**DNL-online**“  
([www.dnl-online.de](http://www.dnl-online.de)).

Die Publikation ist im Internet unter: [www.bfn.de/](http://www.bfn.de/) abrufbar.

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich.

Herausgeber:      Bundesamt für Naturschutz (BfN)  
Konstantinstr. 110  
53179 Bonn  
Tel.: 0228/8491-0  
Fax: 0228/8491-200

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

Bonn - Bad Godesberg 2007

## *Kurzfassung*

### *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 Wohn-, 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 (Wohnbau, 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 Naturschutzinstrumente 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.

Die Untersuchung gliederte sich in drei Teile. Der erste Teil hatte eine Bestandsaufnahme der Wirksamkeit und Defizite des naturschutzpolitischen Instrumentariums zum Ziel (Kapitel 3.1 bis 3.3 und 3.5). Im zweiten Teil wurde die Hypothese, dass sich ökonomische Anreize positiv auf die Bereitstellung von Naturschutzleistungen auswirken, anhand der Beziehung zwischen Tourismus und Naturschutz in drei Beispielkommunen untersucht (Kapitel 3.4). Der dritte Teil befasst sich mit den Möglichkeiten den kommunalen Finanzausgleich um eine Honorierung ökologischer Leistungen durch Kommunen zu erweitern (Kapitel 4).

## ***Methodisches Vorgehen***

Neben der Dokumentation des herrschenden Erkenntnisstandes (Auswertung einer differenzierten Literaturanalyse) wurden zur Generierung neuer sowie zur Überprüfung bestehender Hypothesen im ersten und zweiten Teil der Studie Expertengespräche mit Angehörigen unterschiedlicher Verwaltungsstufen geführt sowie Fallstudien erarbeitet. Da es sich hier um jeweils drei Beispielkommunen 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.

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 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. (Die Langfassung dieses ersten Teils der Untersuchung ist in Perner/Thöne (2005) veröffentlicht.) 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 Bearbeiter 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 Instrument zur Umsetzung konkreter Naturschutzmaßnahmen ist sie aber zum einen aufgrund der Nicht-Verbindlichkeit in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen und zum anderen aufgrund nicht erfolgreicher 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 – was besonders zu befürchten ist, wenn 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. (Die Langfassung dieses zweiten Teils der Gesamtstudie ist in Perner/Thöne (2005) veröffentlicht.)

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 durch schwierige Produktionsbedingungen entstehende 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 entsteht 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 für 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: nämlich den 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. Auf diese Zielsetzung konzentriert sich der dritte Teil der Studie.

### ***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 lokalen Entscheidungsvorteile nutzen zu können, ist es notwendig, Instrumente zu entwickeln, die den

---

<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.

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.

---

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

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

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

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>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.

---

<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 wurde der flächendeckende Landschaftsplan Pflicht. Im Zuge der fälligen Neuaufstellungen könnte sofort auf eine Kompatibilität der Bewertungsmaßstäbe mit dem Landschaftsplan-Ansatz geachtet werden.

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>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 alloкатive 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.

---

<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).

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

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 .....  | XX        |
| Tabellenverzeichnis .....  | XX        |
| Abkürzungsverzeichnis .....  | XXII      |
| <br>   |           |
| <b>1 EINLEITUNG .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2 GRUNDLAGEN .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2.1 Naturschutz – Begründung, Schutzgegenstand und Ziele.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2.2 Natur in der ökonomischen Gütersystematik .....</b>   | <b>8</b>  |
| 2.2.1 Gutseigenschaften von Natur und Landschaft .....   | 9         |
| 2.2.2 Kollektive Bereitstellung im föderalen Staat und Rolle des kommunalen<br>Finanzausgleichs.....           | 10        |
| <b>3 NATURSCHUTZ IN DEUTSCHLAND – ANALYSE DES DERZEITIGEN<br/>NATURSCHUTZPOLITISCHEN INSTRUMENTARIUMS.....</b> | <b>13</b> |
| <b>3.1 Instrumente des Naturschutzes in Deutschland</b>  |           |
| 3.1.1 Instrumententypen  |           |
| 3.1.2 Gesetzliche Grundlagen   |           |
| 3.1.3 Behördenzuständigkeit und Aufgabenverteilung   |           |
| 3.1.4 Landschaftsplanung   |           |
| 3.1.5 Flächen- und Objektschutz  |           |
| 3.1.6 Spezieller Artenschutz   |           |
| 3.1.7 Eingriffsregelung  |           |
| 3.1.8 Vertragsnaturschutz  |           |
| 3.1.8.1 Agrarumweltprogramme mit EU-Kofinanzierung   |           |
| 3.1.8.2 Spezielle Landesnaturschutzprogramme   |           |
| 3.1.8.3 Kommunale Programme und –maßnahmen   |           |
| 3.1.9 Berücksichtigung von Naturschutz in Instrumenten<br>zur ländlichen Entwicklung                           |           |
| 3.1.9.1 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)  |           |
| 3.1.9.2 Dorferneuerung   |           |
| 3.1.9.3 Flurbereinigung  |           |
| 3.1.10 Sonstige Finanzierungs- und Förderinstrumente   |           |
| 3.1.10.1 EU-Förderinstrumente  |           |
| 3.1.10.2 Bundesförderinstrumente   |           |
| 3.1.10.3 Stiftungen  |           |
| 3.1.10.4 Wettbewerbe   |           |
| 3.1.11 Umweltbildung   |           |
| 3.1.12 Freiwillige Instrumente/Leistungen der Kommunen   |           |
| 3.1.13 Datenerfassung  |           |

siehe Forschungsendbericht  
(Perner & Thöne, 2005)

### 3.2 Besonderheiten in den untersuchten Ländern

- 3.2.1 Nordrhein-Westfalen
  - 3.2.1.1 Rechtliche Grundlagen
  - 3.2.1.2 Akteure
  - 3.2.1.3 Instrumente
- 3.2.2 Niedersachsen
  - 3.2.2.1 Rechtliche Grundlagen
  - 3.2.2.2 Akteure
  - 3.2.2.3 Instrumente
- 3.2.3 Sachsen-Anhalt
  - 3.2.3.1 Rechtliche Grundlagen
  - 3.2.3.2 Akteure
  - 3.2.3.3 Instrumente
- 3.2.4 Bayern
  - 3.2.4.1 Rechtliche Grundlagen
  - 3.2.4.2 Akteure
  - 3.2.4.3 Instrumente

siehe Forschungsendbericht  
(Perner & Thöne, 2005)

### 3.3 Umsetzung der Instrumente im Wirkungsfeld der Kommunen – Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt .....15

- 3.3.1 Zum Vorgehen ..... 15
- 3.3.2 Nordrhein-Westfalen
  - 3.3.2.1 Fallbeispiel 1: Dortmund
  - 3.3.2.2 Fallbeispiel 2: Kreis Euskirchen
  - 3.3.2.3 Fallbeispiel 3: Gemeinde Nettersheim
- 3.3.3 Niedersachsen
  - 3.3.3.1 Fallbeispiel 1: Landkreis Osnabrück
  - 3.3.3.2 Fallbeispiel 2: Stadt Georgsmarienhütte
  - 3.3.3.3 Fallbeispiel 3: Stadt Hildesheim
- 3.3.4 Sachsen-Anhalt
  - 3.3.4.1 Fallbeispiel 1: Magdeburg
  - 3.3.4.2 Fallbeispiel 2: Landkreis Schönebeck
  - 3.3.4.3 Fallbeispiel 3: Gemeinde Welsleben
- 3.3.5 Fazit: Wirkung des aktuellen naturschutzpolitischen Instrumentariums ..... 19
  - 3.3.5.1 Anreize, Hemmnisse, Einflussfaktoren und Auswirkungen für die Umsetzung ..... 19
    - 3.3.5.1.1 (Länderspezifische) Ausgestaltung des Instruments ..... 19
    - 3.3.5.1.2 Verfügbarkeit von Ressourcen ..... 20
    - 3.3.5.1.3 Motivation und Ausbildung der Bearbeiter ..... 23
    - 3.3.5.1.4 Kommunalpolitischer und institutioneller Hintergrund/Aufgabenorganisation ..... 24
  - 3.3.5.2 Analyse einzelner Instrumente..... 25
    - 3.3.5.2.1 Landschaftsplanung ..... 25
    - 3.3.5.2.2 Flächen- und Objektschutz ..... 28
    - 3.3.5.2.3 Eingriffsregelung ..... 30

siehe Forschungsendbericht  
(Perner & Thöne, 2005)

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 3.3.5.2.4  | Vertragsnaturschutz.....  | 33        |
| 3.3.5.2.5  | Instrumente der ländlichen Entwicklung.....   | 34        |
| 3.3.5.2.6  | Sonstige freiwillige Instrumente .....  | 35        |
| 3.3.5.3    | Übersicht und Einschätzung der Wirksamkeit der aktuellen Instrumente.....   | 36        |
| <b>3.4</b> | <b>Naturschutz durch wirtschaftliche Anreize am Beispiel Tourismus –<br/>Fallstudien in Bayern</b>  |           |
| 3.4.1      | Auswahl und Inhalt der Fallbeispiele  |           |
| 3.4.2      | Fallbeispiel 1: Altmühltal  |           |
| 3.4.3      | Fallbeispiel 2: Hindelang   |           |
| 3.4.4      | Fallbeispiel 3: Garmisch-Partenkirchen  |           |
| 3.4.5      | Fazit: Naturschutz und Tourismus  |           |
| <b>3.5</b> | <b>Bedarf zur Erweiterung des naturschutzfachlichen Instrumentariums um finanzielle<br/>Anreize für Gebietskörperschaften – Zwischenfazit .....</b> | <b>45</b> |
| 3.5.1      | Angestrebte und tatsächliche Situation.....   | 45        |
| 3.5.2      | Ursachen für Defizite im aktuellen naturschutzpolitischen Instrumentarium .....   | 47        |
| 3.5.2.1    | Komplexität des Schutzgegenstandes.....   | 47        |
| 3.5.2.2    | Im Naturschutzinstrumentarium selbst begründete Defizite .....  | 47        |
| 3.5.2.3    | Sektorale Zuständigkeiten .....   | 48        |
| 3.5.2.4    | Prioritätensetzung auf wirtschaftliche Belange – allgemeine politische und<br>kommunale Tendenzen.....  | 49        |
| 3.5.3      | Lösungsansätze: Verbesserung von Instrumenten – neue Instrumente .....  | 50        |
| <b>4</b>   | <b>DER KOMMUNALE FINANZAUSGLEICH – INSTRUMENT ZUR VERBESSERUNG DES<br/>NATURSCHUTZES? .....</b>   | <b>54</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs.....</b>  | <b>54</b> |
| 4.1.1      | Grundbegriffe .....   | 54        |
| 4.1.1.1    | Der passive Finanzausgleich.....  | 55        |
| 4.1.1.2    | Der aktive Finanzausgleich.....   | 55        |
| 4.1.2      | Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs .....   | 57        |
| 4.1.2.1    | Ziele und Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs.....   | 57        |
| 4.1.2.2    | Instrumente des kommunalen Finanzausgleichs.....  | 58        |
| 4.1.2.2.1  | Allgemeine Zuweisungen.....   | 58        |
| 4.1.2.2.2  | Spezielle/zweckgebundene Zuweisungen .....  | 59        |
| 4.1.2.2.3  | Der zentrale Ausgleichsmechanismus.....   | 60        |
| 4.1.3      | Der kommunale Finanzausgleich in den vier Beispielländern .....   | 63        |
| 4.1.3.1    | Zusammensetzung der Ausgleichsmassen.....   | 64        |
| 4.1.3.2    | Aufteilung der Finanzausgleichsmassen.....  | 66        |
| 4.1.3.3    | Die Verteilung der Schlüsselmassen .....  | 73        |
| 4.1.3.4    | Der kommunale Finanzausgleich gegenüber den Gemeinden.....  | 73        |
| 4.1.3.4.1  | Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden .....  | 73        |
| 4.1.3.4.2  | Bestimmung der Steuerkraft der Gemeinden .....  | 78        |
| 4.1.3.4.3  | Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden .....   | 78        |

siehe Forschungsendbericht  
(Perner & Thöne, 2005)

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 4.1.3.5    | Der kommunale Finanzausgleich gegenüber den Kreisen.....  | 79         |
| 4.1.3.5.1  | Bestimmung des Finanzbedarfs der Kreise .....   | 79         |
| 4.1.3.5.2  | Bestimmung der Umlagekraft der Kreise .....   | 81         |
| 4.1.3.5.3  | Schlüsselzuweisungen an die Kreise .....  | 81         |
| 4.1.3.6    | Investitionspauschalen aus den Finanzausgleichsmassen.....  | 82         |
| 4.1.3.7    | Sonstige Zuweisungen aus den Finanzausgleichsmassen.....  | 83         |
| 4.1.3.8    | Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmassen.....   | 85         |
| <b>4.2</b> | <b>Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich? – Zwischenfazit.....</b>                                | <b>86</b>  |
| <b>4.3</b> | <b>Zwei Modelle für Naturschutzzuweisungen an die Kommunen .....</b>                                  | <b>93</b>  |
| 4.3.1      | Modell I: Landschaftsplan-Ansatz als Honorierung des naturschutzfachlichen Wertes<br>von Flächen..... | 94         |
| 4.3.1.1    | Basiskonzept.....   | 94         |
| 4.3.1.2    | Anreiz- und Lenkungswirkung ex ante.....  | 95         |
| 4.3.1.3    | Der Landschaftsplan als Referenzsystem .....  | 97         |
| 4.3.1.4    | Vor- und Nachteile des Landschaftsplan-Ansatzes ex ante.....  | 101        |
| 4.3.2      | Modell II: Naturpunkte-Ansatz als Maßnahmenhonorierung.....   | 102        |
| 4.3.2.1    | Basiskonzept.....   | 102        |
| 4.3.2.2    | Anreiz- und Lenkungswirkung ex ante.....  | 104        |
| 4.3.2.3    | Referenzsystem.....   | 107        |
| 4.3.2.4    | Vor- und Nachteile des Naturpunkte-Ansatzes ex ante .....   | 108        |
| <b>4.4</b> | <b>Die Modelle in der Simulation .....</b>  | <b>110</b> |
| 4.4.1      | Gemeinsame Basisparameter.....  | 110        |
| 4.4.2      | Der gemeinsame kommunale Finanzausgleich.....   | 112        |
| 4.4.3      | Modell I: Der Landschaftsplan-Ansatz in der Simulation .....  | 116        |
| 4.4.3.1    | Ausgangsgrößen .....  | 116        |
| 4.4.3.2    | Statische Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes.....   | 120        |
| 4.4.3.3    | Dynamische Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes .....   | 124        |
| 4.4.3.4    | Zwischenfazit zum Landschaftsplan-Ansatz .....  | 129        |
| 4.4.4      | Modell II: Der Naturpunkte-Ansatz in der Simulation .....   | 132        |
| 4.4.4.1    | Ausgangsgrößen .....  | 132        |
| 4.4.4.2    | Wirkungen des Naturpunkte-Ansatzes .....  | 135        |
| <b>4.5</b> | <b>Vergleichendes Fazit: Naturpunkte-Ansatz und Landschaftsplan-Ansatz .....</b>                      | <b>142</b> |
| <b>5</b>   | <b>ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK .....</b>   | <b>146</b> |
| <b>6</b>   | <b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>   | <b>151</b> |
| <b>7</b>   | <b>ANHANG: FALLBEISPIELE – TABELLARISCHE DARSTELLUNG</b>  |            |
| 7.1        | <b>Zum Aufbau der Fallbeispielauswertung</b>  |            |
| 7.2        | <b>Nordrhein-Westfalen</b>  |            |
| 7.2.1      | Dortmund  |            |
| 7.2.2      | Kreis Euskirchen  |            |

siehe Forschungsendbericht  
(Perner & Thöne, 2005)

### **7.3 Niedersachsen**

- 7.3.1 Landkreis Osnabrück
- 7.3.2 Stadt Georgsmarienhütte, Landkreis Osnabrück
- 7.3.3 Landkreis Hildesheim
- 7.3.4 Stadt Hildesheim

### **7.4 Sachsen-Anhalt**

- 7.4.1 Stadt Magdeburg
- 7.4.2 Landkreis Schönebeck
- 7.4.3 Gemeinde Welsleben, Landkreis Schönebeck

siehe Forschungsendbericht  
(Perner & Thöne, 2005)

## Abbildungsverzeichnis

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1:  | KFA-Struktur Bayern .....   | 69  |
| Abbildung 2:  | KFA-Struktur Niedersachsen .....  | 70  |
| Abbildung 3:  | KFA-Struktur Nordrhein-Westfalen.....   | 71  |
| Abbildung 4:  | KFA-Struktur Sachsen-Anhalt .....   | 72  |
| Abbildung 5:  | Einwohnerveredelung über die Hauptansatzstaffeln .....  | 76  |
| Abbildung 6:  | Landschaftsplan-Ansatz – Flächenwertigkeiten in den Gemeindetypen.....                              | 118 |
| Abbildung 7:  | Landschaftsplan-Ansatz – Auswahl möglicher Tarife für Landschaftsplan-Ansatz .....                  | 119 |
| Abbildung 8:  | Landschaftsplan-Ansatz – Statische Hektartransfers bei alternativen Tarifen,<br>Angaben in € .....  | 120 |
| Abbildung 9:  | Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Statische Umverteilung pro<br>Einzelgemeinde und Jahr..... | 121 |
| Abbildung 10: | Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Statische Umverteilung pro Einwohner.....                  | 122 |
| Abbildung 11: | Landschaftsplan-Ansatz mit Tarif „Anspruchsvoll“ – Statische Umverteilung pro<br>Einwohner .....    | 123 |
| Abbildung 12: | Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Dynamische Wirkungen .....                                 | 125 |
| Abbildung 13: | Naturpunkte-Ansatz als reiner Repartitionstransfer – Umverteilung pro<br>Einzelgemeinde .....       | 136 |
| Abbildung 14: | Naturpunkte-Ansatz als reiner Repartitionstransfer – Umverteilung pro Einwohner .....               | 138 |

## Tabellenverzeichnis

|             |   |    |
|-------------|---|----|
| Tabelle 1:  | Aufgaben und freiwillige Leistungen der Kommunen im Naturschutz.....  | 18 |
| Tabelle 2:  | Zuständigkeiten für die Ausweisung von Schutzgebieten in den untersuchten Ländern.....  | 29 |
| Tabelle 3:  | Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Aufgaben und Instrumente, bei denen keine<br>spezielle Länderausgestaltung vorliegt bzw. unerheblich ist..... | 38 |
| Tabelle 4:  | Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Landschaftsplanung der Kommunen in den<br>untersuchten Bundesländern .....                                    | 40 |
| Tabelle 5:  | Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Spezielle Naturschutzprogramme<br>(Vertragsnaturschutz) der Kommunen bzw. Länder.....                         | 41 |
| Tabelle 6:  | Kommunaler Finanzausgleich – Umfang der Zuweisungsarten 1998 .....  | 59 |
| Tabelle 7:  | Kommunaler Finanzausgleich – Allgemeiner Steuerverbund in den Beispielländern .....   | 65 |
| Tabelle 8:  | Kommunaler Finanzausgleich – Aufteilung der Schlüsselmassen in<br>Teilschlüsselmassen.....  | 73 |
| Tabelle 9:  | Struktur der kommunalen Einnahmen in Deutschland und den<br>vier Beispielländern 1999 .....   | 92 |
| Tabelle 10: | Ebenen von Raum- und Landschaftsplanung .....   | 99 |

|   |     |
|---|-----|
| Tabelle 11: Basisparameter für die Modellgemeinde .....   | 111 |
| Tabelle 12: Katasterflächen der Modellgemeinden .....   | 112 |
| Tabelle 13: Basisdaten des gemeinsamen kommunalen Finanzausgleichs .....  | 115 |
| Tabelle 14: Landschaftsplan-Ansatz – Barwerte zusätzlicher (Quotitäts-) Transfers bei<br>Flächenaufwertung. NBW = Nettobarwert..... | 127 |
| Tabelle 15: Besiedelung von 1 ha Neubaugebiet – Einnahmenszenarien .....  | 129 |
| Tabelle 16: Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmenwertigkeit pro Hektar.....  | 133 |
| Tabelle 17: Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen gemäß gesetzter Prioritäten .....  | 136 |
| Tabelle 18: Naturpunkte-Ansatz bei unterschiedlichen Wirkungshypothesen .....   | 140 |
| Tabelle 19: Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen wider gesetzte Prioritäten .....   | 141 |
| Tabelle 20: Naturpunkte-Ansatz – Brutto-Hektartransfers bei unterschiedlichen<br>Konformitätshypothesen.....                        | 142 |

## Abkürzungsverzeichnis

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

|                   |   |              |   |
|-------------------|---|--------------|---|
| LÖBF/LafAO .....  | Landesanstalt für Ökologie,<br>Bodenordnung und Forsten/<br>Landesamt für Agrarord-<br>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<br>Nachweisen  | ÖPNV .....   | Öffentlicher Personennah-<br>verkehr  |
| Mio. ....         | Million(en)   | ÖPUL .....   | Österreichisches Programm<br>umweltschonender Land-<br>wirtschaft                 |
| Mrd. ....         | Milliarde(n)  | p.a. ....    | per annum (= im/pro Jahr)   |
| MRU LSA .....     | Ministerium für Raumord-<br>nung und Umwelt des Lan-<br>des Sachsen-Anhalt  | RROP .....   | Regionales Raumordnungs-<br>programm  |
| MURL .....        | Ministerium für Umwelt,<br>Raumordnung und Land-<br>wirtschaft (Nordrhein-<br>Westfalen)                          | S. ....      | Satz/Seite  |
| n. r. ....        | nicht relevant  | s.o. ....    | siehe oben  |
| Nabu .....        | Naturschutzbund Deutsch-<br>land e.V.   | s.u. ....    | siehe unten   |
| NatSchG LSA ..... | Naturschutzgesetz des Lan-<br>des Sachsen-Anhalt  | SKMZ .....   | Steuerkraftmesszahl   |
| NBW .....         | Nettoabwerte  | SRU .....    | Rat von Sachverständigen<br>für Umweltfragen                                      |
| ND .....          | Naturdenkmal  | ST .....     | Sachsen-Anhalt  |
| nF .....          | neue Fassung  | St .....     | Steuer(n)   |
| NF .....          | Neue Folge  | StMELF ..... | Bayerisches Staatsministeri-<br>um für Ernährung, Land-<br>wirtschaft und Forsten |
| NFAG .....        | Niedersächsisches Gesetz<br>über den Finanzausgleich  | StMLU .....  | Bayerisches Staatsministeri-<br>um für Landesentwicklung<br>und Umweltfragen      |
| NFVG .....        | Niedersächsisches Finanz-<br>verteilungsgesetz  | TÖB .....    | Träger öffentlicher Belange   |
| NI .....          | Niedersachsen   | Tsd. ....    | Tausend   |
| NLÖ .....         | Niedersächsisches Lan-<br>desamt für Ökologie   | U .....      | Unternehmen   |
| NNatG .....       | Niedersächsisches Natur-<br>schutzgesetz  | u.a. O. .... | und andere Orte   |
| NÖ .....          | Niederösterreich  | ULB .....    | untere Landschaftsbehörde   |
| NP .....          | Naturpunkt(e)   | UNB .....    | untere Naturschutzbehörde   |
| NPA .....         | Naturpunkte-Ansatz  | UVP .....    | Umweltverträglichkeits-<br>prüfung  |
| NRW .....         | Nordrhein-Westfalen   | UVPG .....   | Gesetz über die Umweltver-<br>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 Wohn-, 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.

### ***Methodisches Vorgehen***

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

Zur Generierung neuer Hypothesen sowie zur Überprüfung bestehender Hypothesen wurden neben der Auswertung einschlägiger Fachliteratur im ersten und zweiten Teil der Studie Experteninterviews mit Angehörigen unterschiedlicher Verwaltungsstufen durchgeführt sowie Fallstudien erarbeitet:

Hiermit 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

---

<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.

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 Langfassung der Ergebnisse dieser beiden Untersuchungsteile ist in Perner/Thöne (2005) veröffentlicht. 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. Aufgrund der finanziellen Restriktionen haben die Ergebnisse der vorliegenden Studie vorläufigen Charakter; für eine endgültige Abschätzung der Wirkungen wären noch weitere detailliertere Untersuchungen 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 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 Kapiteln. Im Anschluss an die Einführung (Kapitel 1) erfolgt in einem Grundlagenkapitel (Kapitel 2) eine Einordnung des Naturschutzes bzw. des Gutes Natur in die ökonomische Güter- und Leistungssystematik unter Berücksichtigung der räumlichen Nutzenstreuung. Die Hypothesen über die Bereitstellung des Gutes Natur und Landschaft werden im Folgenden überprüft.

Kapitel 3 stellt in der Langfassung der Studie (Perner/Thöne, 2005) 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 – wobei bei einer derart geringen Fallstudienanzahl selbstverständlich keine repräsentativen Aussagen getroffen werden können – 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, anhand von

drei Fällen zu Synergieeffekten zwischen touristischer Nutzung und Naturschutz beispielhaft untersucht, welche Auswirkungen positive ökonomische Anreize auf das naturschutzpolitische Handeln von Kommunen haben können.

In der hier vorliegenden Kurzfassung wird lediglich das Zwischenfazit dargestellt, in dem die Potenziale und Schwächen des derzeitigen Instrumentariums noch einmal kurz zusammengefasst sowie Lösungsansätze für vorhandene Defizite präsentiert werden.

Einen möglichen Beitrag zum Abbau der defizitären Situation im Natur- und Landschaftsschutz stellt die Einbeziehung von Naturschutzaspekten in den kommunalen Finanzausgleich dar (Kapitel 4). Nach einer theoretischen Aufarbeitung der grundsätzlichen Möglichkeiten zur 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 zusammengefasst 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 Gedanke: die Natur vor dem allzu sorglosen Umgang des Menschen zu schützen.

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.

*Was genau geschützt wird, in welchem Ausmaß und auf welche Weise, ist letztlich 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.*

Naturschutz beinhaltet sowohl eine utilitaristische Komponente, nach der die Natur als Ressource (Produktionsfaktor und Konsumgut) auch für zukünftige Generationen erhalten werden soll als auch eine ethisch-moralische Verantwortung für die Bewahrung der Natur als Wert an sich. Gleichzeitig liegt hierin vor dem Hintergrund unvollständigen Wissen um die komplexen ökosystemaren Zusammenhänge eine „rational risikoaverse Strategie“ begründet, da die Bewahrung einer möglichst vielfältigen Naturlandschaft zugleich hohe zukünftige Nutzungspotenziale garantiert (z.B. hinsichtlich Ernährung, Medizin etc.) und ökologische Risiken mindert.

Die gesetzlichen *Ziele* des Naturschutzes in Deutschland wurden 2002 bundesweit neu im „Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)“ dargelegt.

§ 1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege:

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

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

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.

Diesem flächendeckenden Naturschutzanspruch wird auch im Gutachten gefolgt.

*Schutz* ist hierbei als die Gesamtheit der 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 Maßnahmen, die erforderlich sind um einen gewünschten Zustand herzustellen. (vgl. RIEDL 1995, 412)

Die Ziele des Naturschutzes sind dabei nicht allein statisch zu sehen, sondern umfassen auch den Prozessschutz, der die Dynamik der natürlichen Entwicklung berücksichtigt, sowie den Schutz biologisch und landschaftskulturell wertvollen Landnutzungsformen.

Der *Schutzgegenstand* gemäß dem o.g. Zielkatalog des Gesetzes wie folgt umrissen werden:

1. Das erste Ziel bezieht sich auf die Erhaltung bzw. ggf. Wiederherstellung der ökologischen Leistungs- und 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 leistungs- und funktionsfähigen Ganzen verbinden.
2. Die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit dieser Ressourcen, d.h. Natur als aktuell bzw. potenziell genutzter Faktor, soll erhalten werden.
3. Als drittes Ziel wird noch einmal ausdrücklich der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume genannt (auch wenn diese in § 2 (1) Nr. 9 BNatSchG dem Naturhaushalt zugeordnet werden).
4. Das vierte Ziel bezieht sich auf die sinnlich wahrnehmbaren Eindrücke sowie den Erholungswert 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.

Für den Gang der weiteren Untersuchung werden diese Schutzgegenstände bzw. –Motive aus analytischen Gründen den drei eher ökonomisch geprägten Kategorien

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

zugeordnet werden (s. Abschnitt 2.2.2).

Die genannten Ziele bzw. die genannten Schutzgegenstände können in Konflikt zueinander treten. Laut § 2 BNatSchG „ Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ müssen sie untereinander und gegenüber den sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an die Natur und Landschaft abgewogen wer-

den<sup>11</sup>. § 2 BNatSchG 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 die Vorgaben allerdings einen relativ hohen Abwägungsspielraum lassen.

Neben den allgemeinen Zielen und Grundsätzen in §§ 1 + 2 BNatSchG formuliert das Gesetz auch konkrete materielle Ziele hierzu gehören beispielsweise

- Eingriffsregelung;
- Schutz Biotope;
- Biotopverbund;
- gute fachliche Praxis.

Aber auch diese Regelungen lassen einen breiten Interpretations- und damit Entscheidungsspielraum für Politik und Verwaltung offen.

Inwieweit Naturschutzziele beachtet und umgesetzt werden, ist deshalb anders als in anderen Politikbereichen in großem Umfang nicht gesetzlich fixiert, sondern das Ergebnis von einzelfallbezogenen Interessenabwägungen der jeweils entscheidenden Stellen.

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)

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.

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

---

<sup>11</sup> Diese allgemeine Abwägungsklausel wurde in der letzten Novellierung von der Zielebene in die Grundsatzebene (§ 2 BNatSchG neu) verschoben.

- 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>12</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 eingeengt 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 des Natur- und Landschaftsschutzes. Die alloкатive 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 nur eine suboptimale Bereitstellung dieses Gutes gewährleisten, sodass ein korrigierendes Eingreifen des Staates für eine effizientere Allokation legitimiert werden kann.

---

<sup>12</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“ (bzw. Bereitstellung und Erhaltung) 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 er dann kostenfrei partizipieren 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 Natur-

schutz nicht adäquat als Nachfrage am Markt abgebildet werden. Hieraus 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. Rein theoretisch 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 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 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“ („Aufpreis“) für die besondere Qualität von Natur und Landschaft 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, d.h., dass in diesen Fällen die Nutzen kostenlos bei den touristischen Nachfragen anfallen und damit über die Erholungsregion hinaus streuende Nutzen-Spill-Overs entstehen

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 überwältigende 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 einer örtlich/regional differenzierten Umwelt- und Naturschutzpolitik werden sich die Bürger ihren Wohnort 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 vereinheitlichte 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 nur für wenige Naturschutzleistungen – die ja i.d.R. notwendigerweise „vor Ort“ erbracht werden müssen – Skaleneffekte und damit Kostenvorteile zentraler „Produktion“ vorliegen dürften, können die zusätzlichen Transaktionskostenelemente (Informations- und Kommunikationskosten) u.a. 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 eigenem Antrieb und eigenen Mitteln nur das erstellen, was von den eigenen Bürgern auf der Fläche der Kommune selbst nachgefragt wird. Das heißt, dass tendenziell alles unbefriedigt bleibt, das auch anderswo bereitgestellt werden könnte oder das von den Bürgern anderer Kommunen nachgefragt wird. 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. Sehr viel höher können dagegen die *impliziten* bzw. Opportunitätskosten des Naturschutzes sein. Sie entstehen, wenn zugunsten des Naturschutzes auf andere, einträgliche Nutzungsalternativen verzichtet wird (z. B. Besiedlung, intensive landwirtschaftliche oder touristische Nutzung).

Im Folgenden wird untersucht, 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 oben genannten Dezentralitätadvorteile beim staatlichen und kommunalen Handeln auch im Natur- und Landschaftsschutz umzusetzen.

Diesem hier als Ausgangshypothese entworfenen Bild wird zunächst 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. Denn 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

Kapitel 3 der Studie dient der Beantwortung folgender Fragen: Welches naturschutzpolitische Instrumentarium steht den öffentlichen Akteuren aktuell zur Verfügung? Wie sieht die Aufgabenverteilung aus? Und ist das derzeitige Instrumentarium ausreichend oder müssten ggf. Verbesserungen vorgenommen oder sogar neue Instrumente als Anreiz für einen „besseren“ Naturschutz „erfunden“ werden?

Zur Klärung dieser Fragen erfolgt in der Langfassung der Studie (Perner/Thöne, 2005) 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 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 mittels Fallstudien, bei denen wird die im Rahmen dieses Gutachtens besonders relevante kommunale Ebene ausführlich untersucht wird. 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 ihre 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, das sich u.a. auf wirtschaftliche Vorteile durch Naturschutz gründet. Da wirtschaftliche Vorteile durch Naturschutz häufig mit touristischen Zielsetzungen einher gehen können, 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.

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 bestehender und Einführung neuer Instrumente.

In der vorliegenden Kurzfassung wird als Hintergrundinformation für den Leser

- die Untergliederung des Kapitels;
- die einleitende Erläuterung zum Unterkapitel „Umsetzung der Instrumente im Wirkungsfeld der Kommunen – Fallstudien in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt“;
- die zusammenfassenden Unterkapitel sowie
- das abschließende „Zwischenfazit“

dargestellt. Bezüglich der übrigen Textteile wird auf die Langfassung (Perner/Thöne, 2005) verwiesen.

### **3.1 Instrumente des Naturschutzes in Deutschland**

#### **3.1.1 Instrumententypen**

- *Planerische Instrumente*
- *Hoheitliche Instrumente*
- *Vertragliche Instrumente*
- *Finanzierungsinstrumente*
- *Sonstige freiwillige Instrumente*

#### **3.1.2 Gesetzliche Grundlagen**

#### **3.1.3 Behördenzuständigkeit und Aufgabenverteilung**

#### **3.1.4 Landschaftsplanung**

#### **3.1.5 Flächen- und Objektschutz**

- *Naturschutzgebiet (NSG)*
- *Nationalpark*
- *Biosphärenreservat*
- *Landschaftsschutzgebiet (LSG)*
- *Naturpark*
- *FFH- und Vogelschutzgebiete*
- *Naturdenkmal*
- *Geschützter Landschaftsbestandteil*
- *Gesetzlich geschützte Biotope*

siehe Forschungsendbericht  
(Perner/Thöne, 2005)

#### **3.1.6 Spezieller Artenschutz**

#### **3.1.7 Eingriffsregelung**

#### **3.1.8 Vertragsnaturschutz**

##### 3.1.8.1 Agrarumweltprogramme mit EU-Kofinanzierung

##### 3.1.8.2 Spezielle Landesnaturschutzprogramme

##### 3.1.8.3 Kommunale Programme und –maßnahmen

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

##### 3.1.9.1 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)

##### 3.1.9.2 Dorferneuerung

##### 3.1.9.3 Flurbereinigung

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

##### 3.1.10.1 EU-Förderinstrumente

##### 3.1.10.2 Bundesförderinstrumente

##### 3.1.10.3 Stiftungen

##### 3.1.10.4 Wettbewerbe

##### 3.1.10.5 Umweltbildung

### 3.1.11 Freiwillige Instrumente/Leistungen der Kommunen

### 3.1.12 Datenerfassung

## 3.2 Besonderheiten in den untersuchten Ländern

### 3.2.1 Nordrhein-Westfalen

#### 3.2.1.1 Rechtliche Grundlagen

#### 3.2.1.2 Akteure

- *Staatliche Akteure*
- *Halböffentliche und private Akteure*

#### 3.2.1.3 Instrumente

### 3.2.2 Niedersachsen

### 3.2.3 Sachsen-Anhalt

### 3.2.4 Bayern

Gliederung jeweils wie Nordrhein-Westfalen

siehe Forschungsendbericht  
(Perner/Thöne, 2005)

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

Dieses Unterkapitel diene der Beantwortung folgender Fragestellungen: 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 wurden 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.

### 3.3.1 Zum Vorgehen

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.

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>59</sup>,
- Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen,
- Vertragsnaturschutz/Kulturlandschaftsprogramm/Landesnaturschutzprogramme,
- Eingriffsregelung und Bauleitplanung,
- Öffentliche innerstädtische Grünflächen,
- Ökologische Stadtentwicklung (Fassadenbegrünung etc.),
- Kommunalwald,
- 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 Kämmergeien. 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 Ländern verdeutlicht die folgende Tabelle 1

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.

---

<sup>13</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.

| Kommune   | Aufgaben/Leistungen   |  |  |
|---|---|--|--|
|   | Nordrhein-Westfalen   | Niedersachsen  | Sachsen-Anhalt   |
| <i>kreisangehörige Gemeinde/<br/>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 1:** Aufgaben und freiwillige Leistungen der Kommunen im Naturschutz

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

3.3.3 Niedersachsen

3.3.4 Sachsen-Anhalt

siehe Forschungsendbericht  
(Perner/Thöne, 2005)

### 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 begründet

- 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.

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 nächst höheren 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 Aus-

stattung 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, deren jährliche Zinserträge, die für Maßnahmen eingesetzt werden können, sich auf ca. 125.000 € belaufen.<sup>14</sup> Gefördert 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 kostenaufwendiger. 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.

---

<sup>14</sup> DM-Beträge aus der Zeit vor dem 1.1.2002 wurden in der ganzen Studie in Euro umgerechnet.

### **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 Gemeindemitglieder (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 wertvollen 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 Umwelt, Natur und Landschaft im Zusammenhang mit anderen privaten und öffentlichen Belangen (wirtschaftlich, sozial etc., vgl. z.B. § 1 (6) und §1(7) 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(7) BauGB eingestellt wird (§ 1a(3) 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 Um-

kehrschluss: 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>15</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.

---

<sup>15</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 in einen, aber Abwesenheit derselben im anderen Land), wird das Instrument für die jeweiligen Länder extra vorgestellt. Ansonsten erfolgt eine zusammenfassende Behandlung

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 erfüllende Maßnahmen etc.).

So herrscht in Nordrhein-Westfalen in den befragten Kommunen geteilte Meinung über die Wirksamkeit der Landschaftspläne<sup>17</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.

---

<sup>17</sup> 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.

## *Niedersachsen*

In Niedersachsen besteht keine Aufstellungspflicht für Landschaftspläne<sup>18</sup>. Sie sind nur aufzustellen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist (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).

## *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 konnte bis zum 31.12.2003 (vgl. § 4 (4) NatSchG LSA) finanziell gefördert werden. Der Regelsatz betrug 50% der förderfähigen Aufwendungen, ein Fördersatz von 70% bestand im Bereich geplanter, bedeutender überörtlicher Vorhaben wie Bundesautobahnen oder -wasserstraßen sowie gemeinsamer Planaufstellung von Gebietskörperschaften (Verwaltungsgemeinschaften) im selben Naturraum. Mit einer 90%igen Förderung wurden – 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 Grundlageninstrument für die tägliche Arbeit beschrieben.

---

<sup>18</sup> Dies wird in Folge der Umsetzung der Novelle des BNatSchG vom 01.02.02 geändert, nach der die Aufstellung flächendeckender Landschaftsplanwerke zur Pflicht wurde .

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* derjenigen Planinhalte, deren Realisierung durch die Übernahme in andere Planungen allein nicht garantiert ist, sondern zusätzlicher finanzieller Anstrengungen der Kommunen bedarf, 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 – in den betreffenden Teilen – also in erster Linie Informationsinstrumente für das, was man tun *könnte* –bieten aber alleine kaum einen Anreiz, tatsächlich konkrete Maßnahmen umzusetzen, die aus dem eigenen Haushalt finanziert werden müssen und die nicht aufgrund anderweitiger gesetzlicher Verpflichtungen, wie z.B. der Eingriffsregelung, erforderlich sind oder für die keine zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen werden können.

#### **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 2).

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

**Tabelle 2:** 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<sup>19</sup>. Hintergrund dieser Kompetenzenverteilung dürfte die schwächere Involvierung der höheren Ebenen in die fiskalischen und standortpolitischen Interessen der Kommunen sein: Die Ausweisung strenger Schutzkategorien, die eine andere Nutzung als die für naturschutzfachliche Zwecke nicht zulassen, stehen dem Anliegen von Kommunen entgegen, die Flächen im ökonomischen Sinne „gewinnbringend“ zu verwerten.

Dennoch ist es weder möglich noch 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 nur teilweise darunter.

<sup>19</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.

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 Gebietsschutz 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>20</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>21</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 danach als Abwägungsbelang nach § 1 (7) BauGB eingestellt wird (§ 1a(3) BauGB). Die Handlungsfreiheit 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.

---

<sup>20</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.

<sup>21</sup> Dieses Problem kann z.B. über ein Ökokonto gelöst werden – was allerdings die zum Zeitpunkt seiner Einführung bereits erbrachten Leistungen außer Acht lässt.

Falls die Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch macht, sich die Kosten für die erforderlichen Kompensationsmaßnahmen von dem Grundstückseigentümer/Vorhabensträger nach § 135a-c BauGB erstatten zu lassen, erscheinen diese Kosten als Beträge für Naturschutz-/Kompensationsmaßnahmen im Gemeindehaushalt. Dies könnte bei Budgetberatungen zum Anlass genommen werden die eigenen Mittel der Kommune (die eigenen Steuermittel der Kommune), die für Naturschutz vorgesehen waren, zu kürzen.

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, kaum erreicht werden. Da mögliche Folgekosten nicht in den Ausgleichspflichten des Verursachers berücksichtigt werden, kann die Anwendung 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, wie sie für die Bauleitplanung geregelt ist, 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>22</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.

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. Es 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.

---

<sup>22</sup> Dies wurde auch im Zuge der letzten Novellierung vom 1. Februar 2002 nicht geändert.

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 Landesförderertöpfen 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, die auf die Umsetzung der einzelnen naturschutzpolitischen Instrumente einwirken, sind noch einmal in den folgenden Tabellen zusammengefasst.

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 wird sie aber zum einen aufgrund der Nicht-Verbindlichkeit in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen und zum anderen aufgrund nicht erfolgreicher Sanktionen oder zu geringer Eigenmittel in Nordrhein-Westfalen in den meisten Fällen als nicht geeignet angesehen.

*Flächen- und Objektschutz* wird einerseits als wichtiges Instrument zur Dauersicherung von Flächen angesehen, andererseits stehen einer tatsächlichen Dauersicherung finanzielle Engpässe bei den 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 den Gemeinden ganz oder teilweise „weggewogen“ oder in mangelndem Umfang festgesetzt werden – was insbesondere dann zu befürchten ist, wenn angenommen wird, dass 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 unter den derzeitigen Bedingungen keine flächendeckende Alternative, sondern eine durchaus wertvolle, zur Zeit aber (noch) punktuelle Ergänzung dar.

**Tabelle 3:** Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Aufgaben und Instrumente, bei denen keine spezielle Länderausgestaltung vorliegt bzw. unerheblich ist

| Instrument/Aufgabe   | Vorhandensein und Art des Anreizes |  |   |      | Sonstiges  | Hemmnisse   | Umsetzung/Beurteilung  |
|--|------------------------------------|--|---|------|--|---|--|
|  | (gesetzl.) Pflicht/Zwang           |  | Kostenzuschuss  |      |  |   |  |
|  | ja                                 | nein   | ja  | nein |  |   |  |
| <b>Landschaftsplanung</b> <i>s. Länder-tab.</i>  |                                    |  |   |      |  |   |  |
| <b>Eingriffsregelung</b>   | x                                  |  | indirekt:<br>Verursacher<br>zahlt   |      | bei Ersatzgeld:<br>Geld für Natur-<br>schutzmaß-<br>nahmen   | bei Anwendung Verprellen<br>von Investoren gefürchtet<br>„Wegwägen“ - mangelnde<br>Kontrollmöglichkeiten<br>Ersatzgeld: Kürzen des Bud-<br>gets | Widersprüchliche Anwendung:<br>einerseits kostenlose Umsetzung von<br>Naturschutzmaßnahmen als gut beur-<br>teilt, andererseits gezieltes Wegwägen,<br>daher wirkungslos<br>Vorhandensein eines bewährten Be-<br>wertungsschlüssels erhöht Umsetzung |
| <b>Flächen- und Objektschutz:</b><br><i>vgl. auch Ländertabellen</i><br>- Ausweisung                                     | teilweise                          |  |   | x    | langfristiger<br>Schutz                                      | Widerstand der Eigentü-<br>mer/Bewirtschafter;<br>polit. Interessen/Einflüsse<br>abhängig von Ausweisungs-<br>ebene                             | Schutzwürdigkeit muss gegeben sein;<br>Ausweisung gegen Widerstände<br>schwer durchsetzbar;<br>teilw. Schutzgebiete zu klein, um<br>ausreichenden Schutz zu gewährleis-<br>ten   |
| - Unterhaltung der Schutzgebiete   | teilweise                          |  | teilweise   |      | Erhalts  | teilw. sehr kostenintensiv  | teilw. werden Gebiete aus dem Schutz<br>entlassen, um Pflegekosten zu sparen   |
| <b>Vertragsnaturschutz:</b><br><i>Landesprogramme siehe Länder-<br/>tabelle, hier generell zu vertragl.<br/>Lösungen</i> |                                    | keine<br>Pflicht, aber<br>durch<br>BNatSchG<br>gefördert | direkt<br>und/oder<br>indirekt<br>(wenn Priv-<br>ate günstiger<br>arbeiten) |      | flexibel,<br>unbürokratisch,<br>Akzeptanz der<br>Betroffenen | mangelnde Finanzmittel<br>mangelnde Kontrollmöglich-<br>keit: kein Personal<br>keine langfristige Sicherung                                     | zumeist gute Erfahrungen: gern ange-<br>wandt wg. unkomplizierter Handha-<br>bung und Akzeptanz durch Bürger   |
| <b>Artenschutz</b>   | x                                  |  |   | x    |  | evtl. Personalmangel  | sehr personalintensiv, Pflichtaufgabe  |

| Instrument/Aufgabe         | Vorhandensein und Art des Anreizes |      |                                      |      | Sonstiges   | Hemmnisse  | Umsetzung/Beurteilung   |
|----------------------------|------------------------------------|------|--------------------------------------|------|---|--|---|
|                            | (gesetzl.) Pflicht/Zwang           |      | Kostenzuschuss                       |      |   |  |   |
|                            | ja                                 | nein | ja                                   | nein |   |  |   |
|                            |                                    |      |                                      |      |   |  | ohne hohe Gestaltungsmöglichkeiten  |
| <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<br>allerdings nur bei wenigen Kommunen vorhanden, zumeist wenig Geld |
| <b>Wettbewerbe</b>         |                                    | x    | Förderung von Projekten              |      | touristisch<br>intrinsisch<br>Prestige                      | mangelndes Interesse   | muss ein Interesse bestehen – daher kein flächendeckendes Instrument<br>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<br>Flächensicherung möglich   | mangelndes Interesse   | für Gemeinden teilw. Möglichkeit zur Flächensicherung, wird nur angewandt bei Interesse   |
| <b>Aktionen, Programme</b> |                                    | x    | ggf. Zuschüsse                       | x    | intrinsisch<br>touristisch                                  | arbeitsintensiv: persönliches Engagement<br>mangelnde Finanzmittel | nur bei hohem persönlichem Engagement von Mitarbeitern möglich<br>daher nicht flächendeckend  |
| <b>Umweltbildung</b>       |                                    | x    | ggf. Förderung                       |      | intrinsisch   | sehr kostenintensiv, kein direkter Nutzen ersichtlich              | aufgrund hohen finanziellen Aufwandes Umweltbildungseinrichtungen selten  |

**Tabelle 4:** 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<br>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<br>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:<br>Abwägung   | Abwägung, LRP an sich unverbindlich für Dritte  |
| LP-Aufstellung              |                                    | x    |                         | x    | Auslotung von Baulandpotenzialen, ER günstiger | Geldmangel<br>fehlendes Eigeninteresse                                     | Abwägung - was wird tatsächlich übernommen,<br>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,<br>zur Umsetzung fehlt das Geld   |
| LP-Umsetzung                |                                    | x    |                         | x    |  | Integration in FNP   | Umsetzung durch Aufstellung noch nicht garantiert; Hintergrundinformation   |

**Tabelle 5:** Anreize, Hemmnisse und Umsetzung: Spezielle Naturschutzprogramme (Vertragsnaturschutz) der Kommunen bzw. Länder

| Instrument                                    | Vorhandensein und Art des Anreizes |      |                    |      | 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<br>einziges Landesprogramm, das von Kommunen umgesetzt wird |
| <b>NDS:</b> verschiedene Naturschutzprogramme |                                    | x    | Landes-, EU-Mittel |      |                                     | relativ geringe Landesmittel<br>teilweise hoher bürokratischer Aufwand | Landesprogramme nicht in Kompetenz der Kommunen; UNB nur zur Auswahl der Flächen herangezogen<br>geringe Landesmittel, daher weniger praktiziert als in NRW                 |
| <b>LSA:</b> versch. Fördermöglichkeiten       |                                    | x    | Landes-, EU-Mittel |      |                                     | relativ geringe Landesmittel<br>teilweise hoher bürokratischer Aufwand | wie in Nds.: Landesprogramme nicht in Kompetenz der Kommunen; UNB nur zur Auswahl der Flächen herangezogen<br>geringe Landesmittel, daher weniger praktiziert als in NRW    |

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) 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.

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): 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 Naturschutz durch wirtschaftliche Anreize am Beispiel 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 in diesem Kapitel 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 und wirtschaftliche Anreize durch 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 waren folgende Fragen:

- 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
- 3.4.3 Fallbeispiel 2: Hindelang
- 3.4.4 Fallbeispiel 3: Garmisch-Partenkirchen

siehe Forschungsendbericht  
(Perner/Thöne, 2005)

### 3.4.5 Fazit: Naturschutz und wirtschaftlicher Anreiz Tourismus

Die Fallbeispiele zeigen, welche Folgen es haben kann, wenn Naturschutz – hier vermittelt über den Tourismus – zu positiven wirtschaftlichen Effekten führt. 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 ist das Bild des Altmühltaler Lamms mitsamt Schäfer 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. Der Naturerhalt entsteht quasi als Kuppelprodukt touristischer Nutzungen und umgekehrt: ohne Naturschutz droht ein Attraktivitätsverlust des touristischen Kapitals „Landschaft“. Hindelang ist ein deutliches Beispiel, dass Naturschutz über das „übliche“ Maß hinaus betrieben wird, wenn sich Naturschutzleistungen gewinnbringend vermarkten lassen. 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 vor-

handen; denn dann hätte die Gemeinde vermutlich die Verdienstmöglichkeit durch Ansiedlung nicht ausgelassen.<sup>33</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, das sich in Form von touristischem Verdienst auszahlen wird. Auch das Projekt Altmühltaler Lamm wird zunehmend in den touristischen Rahmen gestellt und trägt seine Kosten im Idealfall durch Vermarktungserfolge selbst.

### **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 Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, um die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer Lebensräume und ästhetische Komponenten sowie den Erholungswert von Natur und Landschaft zu erhalten (s. § 1 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, 2000 und zuletzt ausführlich im aktuellen Sondergutachten aus dem Jahre 2002) wiederholt auf diese „defizitäre Situation“ hingewiesen „und als wesent-

---

<sup>33</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.

liche 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 viele 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). Mit 39 – 54% aktuell gefährdete Arten sind Moose und Flechten ebenfalls stark rückgängig . (SRU 2000, Tz. 346).

Ein ähnlich drastisches Bild ergibt sich für alle Tiergruppen: „Bereits 3% aller Arten sind ausgestorben oder verschollen und 40% unterliegen einer Gefährdung“ (SRU, 2000, Tz. 348 ). 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 Raumanpruch keine überlebensfähigen Populationen mehr ausbilden können<sup>34</sup>

Neu hinzugekommene Risikofaktoren infolge dessen sind geringe Samenbildung und verminderte ökologische Anpassungsfähigkeit sowie Bastardisierung. Diese Faktoren können ebenso wie die Ausbreitung von bestimmten Neophyten zum Aussterben von Pflanzenarten führen, die in ihrem Lebensraum bereits die kritische Populationsgröße erreicht oder unterschritten haben (SRU, 2002, Tz. 6).

„Über zwei Drittel (69%) aller in Deutschland vorkommenden Biotoptypen werden hierzulande als gefährdet eingestuft. Ein Anteil von 15% der Biotoptypen ist in Deutschland sogar von völliger Vernichtung bedroht“ (SRU, 2002, Tz. 5). Auch die Versiegelung des Bodens schreitet, ungeachtet des Zieles, diese einzudämmen, weiterhin unvermindert voran (SRU, 2000, Tz. 414 ).

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, Tz. 368 )<sup>35</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.“

---

<sup>34</sup> Zum Flächenanspruch bestimmter Arten, Populationsgefährdungsanalysen, Minimum Viable Populations und Biotopverbund siehe z.B. KAULE, 1991, 373 ff.

<sup>35</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.

### 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 höhere generelle Naturschutzbemühungen resultieren könnten (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 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>36</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 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 allgemein gültige Bewertungsverfahren existieren.

---

<sup>36</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).

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 – nicht nur Chancen sondern auch 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>37</sup>.

Auch das Instrument der Schutzgebietsausweisung ist kritisch zu betrachten: Nach der Ausweisung erfolgen i.d.R. nur selten oder keine Kontrollen. Ob der Erhaltungszustand des Biotops beibehalten oder verbessert werden konnte oder sich im Gegenteil gar verschlechtert hat, muss nur für Natura 2000 Gebiete überprüft werden. Weiterhin ist gerade bei Naturschutzgebieten, die als strengste Schutzkategorie den höchsten Wert für den Erhalt von Natur und Landschaft haben, festzustellen, dass aufgrund ihrer Kleinteiligkeit 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 CZYBULKA, 2000, 15). Mittlerweile stehen Vernetzungsgedanken im Vordergrund (Biotopverbundsysteme<sup>38</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: „Behörden des Bundes haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen“ (§ 6 (2) BNatSchG), weisen viele Vorhaben und Pläne entgegengesetzte Ziele auf.

So werden im Agrarbereich naturschädigende Wirtschaftsweisen subventioniert (BICK, OBERMANN, 2000, 115). Um einen ordnungsgemäßen Wasserabfluss zu gewährleisten, sind in der Wasserwirtschaft beispielsweise Grabenräumungen vorgeschrieben, 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 wurde bisher nicht ausreichend 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 größ-

---

<sup>37</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.

<sup>38</sup> So auch im neuen BNatSchG, wo ein Biotopverbund auf mindestens 10% der Landesfläche gefordert wird (§ 3 (1)).

ten 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.

#### ***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 diesen 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 über-

geordneten Planungsebenen gesteuert werden kann<sup>39</sup>. Denn die kommunalen Einnahmemöglichkeiten speisen sich zum großen Teil aus der Verwendung der Gemeindefläche<sup>40</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>41</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: Verbesserung von Instrumenten – neue Instrumente

Zur Verbesserung der „Naturschutz-Performance“ ist es aufgrund der oben geschilderten Situation nicht ausreichend, die bestehenden Instrumente effizienter zu gestalten (eine kurze Auflistung von Möglichkeiten zur Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz mit Literaturangaben bietet die Langfassung Perner/Thöne, 2005) – obwohl dies ohne Zweifel bereits zu einer Steigerung der Realisierung von Naturschutzmaßnahmen führen dürfte – sondern es müssen zusätzlich „neue“ Instrumente entwickelt werden, die das Ungleichgewicht zwischen der „Belohnung“ von Naturverbrauch und der „Bestrafung“ von Naturerhalt ins Lot bringen.

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.

Als „neue Instrumente“ werden hier 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 ent-

---

<sup>39</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>40</sup> Dazu z.B. BIZER ET AL., 1998, auch BADE ET AL., 1993.

<sup>41</sup> Vor allem in den im Rahmen dieser Studie untersuchten größeren Städten war mangelnde Flächenverfügbarkeit für Naturschutzmaßnahmen ein großes Problem.

weder 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 „Dezentralisierungsparadigma“ (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 monetären 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 der naturschutzpolitischen Schutzziele.

### ***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 fraglich, 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 Mengengrenzung 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 Abgabäquivalent 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>42</sup>

Da die mit handelbaren Flächenausweisungsrechten einhergehende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit kaum als unwesentlicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG)

---

<sup>42</sup> Ausführlich zu den verfügungsrechtlichen Voraussetzungen der umweltökonomischen Externalitätendiskussion siehe THÖNE, 2000.

gelten kann, liegt es nahe, zunächst zu prüfen, ob diese Ziele nicht auch auf Basis der geltenden Verteilung der Verfügungsrechte erreicht werden kann – eben durch Integration in den kommunalen Finanzausgleich. Gelingt dies nicht, rücken bei den Überlegungen zu einer umweltökonomisch effizienten Siedlungspolitik die handelbaren Flächenausweisungsrechte umso mehr in den Vordergrund.

Weiterhin zielt das Instrument der Integration in den Finanzausgleich nicht ausschließlich auf die Steuerung der Siedlungspolitik, sondern soll möglichst viele der natürlichen Schutzgüter erfassen.

## 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 eine allokativ begründete Anreizpolitik im 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 Finanzausgleiches 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>43</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 für die Verteilung und Umverteilung von *Einnahmen* zwischen den Gebietskörperschaften – den *aktiven* Finanzausgleich. Der 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 ge-

---

<sup>43</sup> Einschließlich der Gemeindeverbände.

nutzt wird. Der im englischen genutzte Terminus „intergovernmental fiscal relations“ beschreibt das Gemeinte hier sehr viel präziser (KOPS, 1984, 239).

#### **4.1.1.1 Der passive Finanzausgleich**

Der *originäre* passive Finanzausgleich legt fest, welche Aufgaben die einzelnen öffentlichen Aufgabenträger zu erledigen haben.<sup>44</sup> Es erfolgt eine Zuordnung von Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeiten. Die Finanzierungszuständigkeit hat i.d.R. die Ebene, die auch 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-

---

<sup>44</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).

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.)

## 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 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 u.a. auch 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 so stark, dass das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ 106 III 4 GG nicht mehr gewährleistet erscheint.<sup>45</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 Aufgabenträger zu nehmen.

---

<sup>45</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.

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 Zweckzuweisungen mit der Stringenz der Empfangs- und/oder Verwendungsaufgaben ab.

##### **4.1.2.2.1 Allgemeine Zuweisungen**

Die allgemeinen Zuweisungen lassen sich grundsätzlich in Schlüssel- und Bedarfszuweisungen gliedern. Schlüsselzuweisungen werden 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)

In einem zweiten Schritt kann versucht werden, die Zuweisungen den besonderen individuellen Finanzbedarfen der einzelnen Gebietskörperschaft anzupassen. Hierzu dienen sogenannte Bedarfszuweisungen.

Schlüssel- und Bedarfszuweisungen stehen in einem substitutiven Verhältnis zueinander. Je weiter über unterschiedliche Teilschlüsselmassen und deren Zuweisungsmechanismen versucht wird, spezielle Be-

darfselemente 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, höchstens in offensichtlichen „Notfällen“. Das wird im quantitativen Verhältnis von Schlüssel- und Bedarfszuweisungen, wie in Tabelle 6 dargestellt, offensichtlich.<sup>46</sup>

| Zuweisungsart                                  | in Mrd. €    | an<br>Gesamtzuweisungen |
|--|--------------|-------------------------|
| <b>Allgemeine Zuweisungen</b>                  | <b>27,10</b> | <b>58,5%</b>            |
| Familienlastenausgleich <sup>47</sup>          | 1,18         | 2,5%                    |
| Schlüsselzuweisungen                           | 21,73        | 46,9%                   |
| Bedarfszuweisungen                             | 0,31         | 0,7%                    |
| sonstige allgemeine Zuweisungen                | 3,89         | 7,4%                    |
| <b>Zweckgebundene Zuweisungen</b>              | <b>19,17</b> | <b>41,4%</b>            |
| Erstattung v. Ausgaben für staatliche Aufgaben | 9,1          | 10,0%                   |
| Zuweisungen für laufende Zwecke                | 5,98         | 12,9%                   |
| Schuldendiensthilfen                           | 0,05         | 0,1%                    |
| Investitionszuweisungen                        | 8,49         | 18,3%                   |
| <b>Gesamt</b>                                  | <b>46,32</b> | <b>100,0%</b>           |

Eigene Zusammenstellung nach BMF (1999), 175

**Tabelle 6:** Kommunaler Finanzausgleich – Umfang der Zuweisungsarten 1998

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 Art der 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 dagegen 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

<sup>46</sup> DM-Beträge aus der Zeit vor dem 1.1.2002 wurden in der ganzen Studie in Euro umgerechnet.

<sup>47</sup> Der Anteil des erhöhten Länderanteils an der Umsatzsteuer, der als Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung der Familienlastenausgleichs vereinbart wurde, wird nach einem bundeseinheitlichen Verfahren nach den Maßstäben verteilt, die für die Verteilung der originären Einkommensteueranteile der Gemeinden angewandt werden.

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>48</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.

##### **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

---

<sup>48</sup> Dahinter steht die nicht immer nur implizite kommunale Forderung, die gleiche 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.

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 (die sog. „Hauptansatzstaffel“).

Die schon seit der Weimarer Republik 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>49</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). Die Hauptansatzstaffel dient dann zur Abgeltung zentralörtlicher Leistungen. Hierzu können aber auch Nebenansätze zum einwohnerbezogenen Hauptansatz verwendet werden; 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-Leistungen zuzurechnen ist und welcher Anteil lediglich eine zusätzliche (lenkende) Förderung größerer

---

<sup>49</sup> Ein positiver Skaleneffekt liegt vor, wenn eine zunehmende Produktion an Gütern oder Dienstleistungen zu geringeren Stückkosten führt. 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.

Orte darstellt, verbunden damit, dass über Jahrzehnte praktizierte „Einwohnerveredelungen“ es leichter machen, Wirtschaftlichkeitsreserven bei der Erstellung öffentlicher Leistungen nicht auszuschöpfen.<sup>50</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 welchem Umfang die Differenz zwischen Finanzbedarf und –kraft ausgeglichen wird, ist von der Abwägung zwischen allokativen und finanzausgleichstheoretischen Argumenten<sup>51</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

---

<sup>50</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>51</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 vollständige Angleichung, damit die übertragenen Aufgaben in vollem Umfang erfüllt werden können, wie auch auf eine stärkere Betonung der distributiven Elemente. (HANSMEYER/KOPS, 1985, 56).

Finanzausgleichsmasse komplett aufgebraucht wird, normiert das Land, wie oben beschrieben, den 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. in 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 Kommunalfinzen. 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 umso 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>52</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.

---

<sup>52</sup> Das FAG Baden-Württembergs bedient sich einer anderen Technik, wobei den Zielen natürlich auch gedient wird.

Die folgende synoptische Darstellung<sup>53</sup> der kommunalen Finanzausgleiche von Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt teilt sich grob in die Finanzierungsgruppen, die in den 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 Ländern die 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 7).

---

<sup>53</sup> Als Quellen dienen 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 Darstellung 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-<br>sachsen | Nordrhein-<br>Westfalen | Sachsen-<br>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<br>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 7:** 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 7 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 1), 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 1).

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 Aufkommens 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 Aufkommens der Kfz-Steuer. (Sofern sie nicht unter Punkt (1) fallen.)
  - (3) Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern erhalten 8,1% des örtlichen Aufkommens 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 2). 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 € 51,13 Mio.).<sup>54</sup> Parallel werden die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (3) entnommen, wobei im Haushaltsjahr 2000 für die kreisfreien Städte € 51,09 pro Einwohner und für die Landkreise € 55,10 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 den 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 3): Für allgemeine Zuweisungen sind im Haushaltsjahr 2000 € 6,56 Mrd. vorgesehen, € 0,63 Mrd. für zweckgebundene Zuweisungen. Aus der Masse für allgemeine Zuweisungen werden dabei 5,93 Mrd. für die Schlüsselzuweisungen verwendet, zusammen € 505,68 Mio. für unterschiedliche pauschale Investitionszuweisungen, und € 115,04 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 4): (1) Die Teilmasse für Zuweisungen zum Ausgleich der Sozialhilfelasten und der Lasten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dürfen maximal 7% der Finanzausgleichsmasse betragen. (2) Zugunsten der Landkreise werden der Finanzausgleichsmasse Straßenbaulastzuweisungen entnommen, die € 7.413,85 pro Jahr und Kilometer Kreisstraße betragen. (3) Die pauschalen Investitionshilfen an Gemeinden und Landkreise betragen 5% der Finanzausgleichsmasse. (4) Mit dem

---

<sup>54</sup> DM-Beträge aus der Zeit vor dem 1.1.2002 wurden in der ganzen Studie in Euro umgerechnet.

„Ausgleichsstock“ werden Bedarfszuweisungen in Höhe von 2,5% der Finanzausgleichsmasse gewährt. Der hiernach verbleibende Rest wird für Schlüsselzuweisungen verwendet.

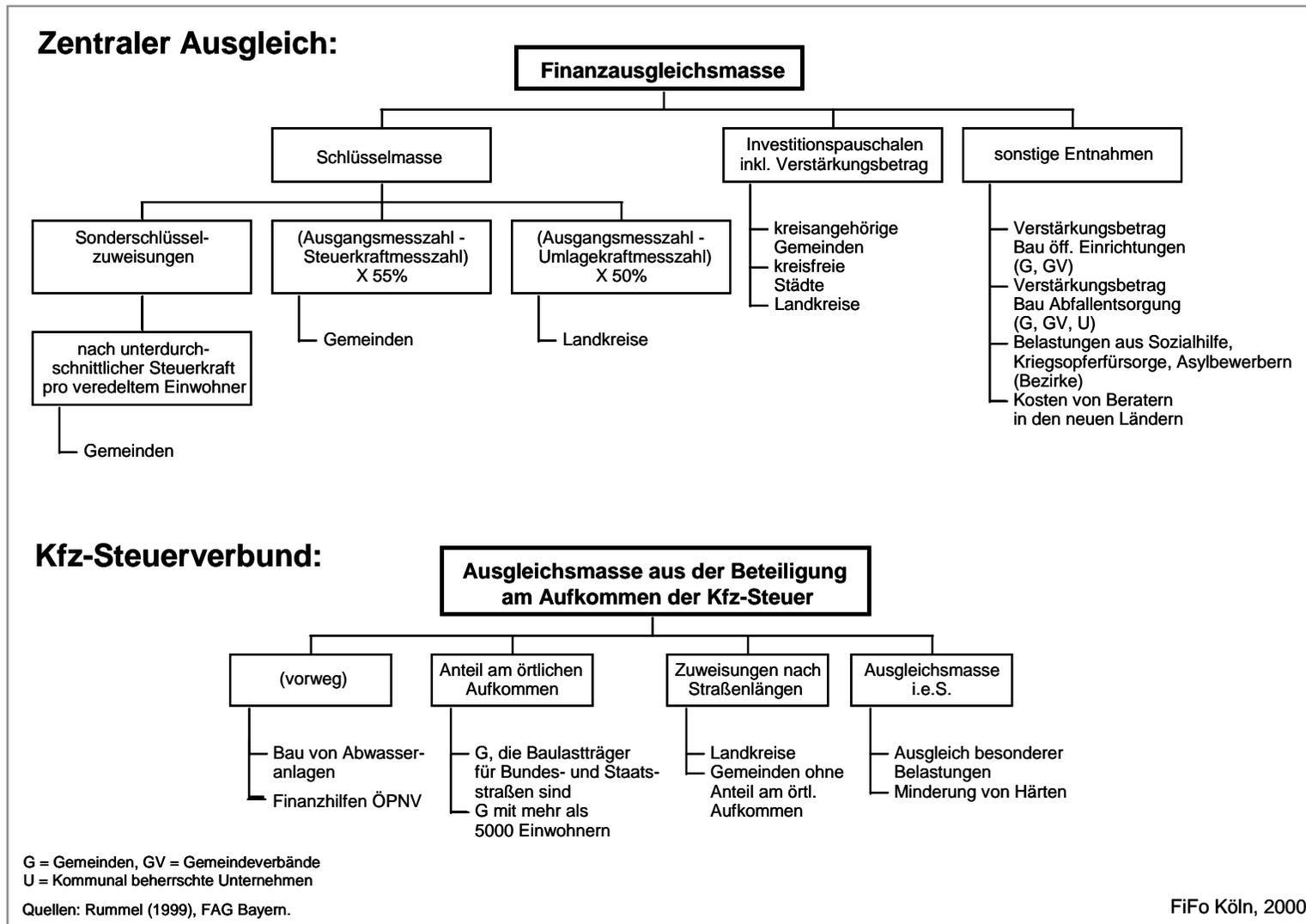


Abbildung 1: KFA-Struktur Bayern

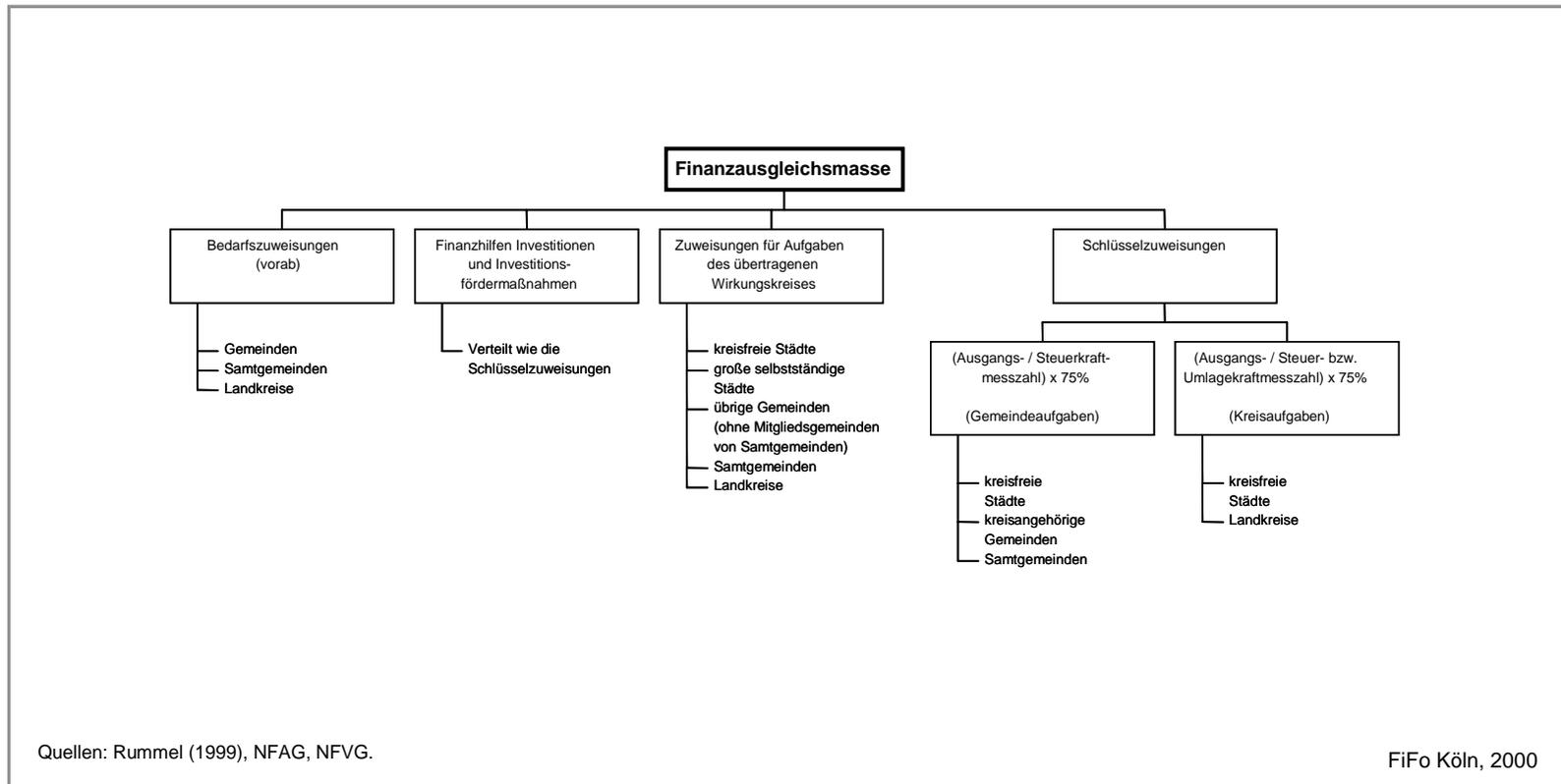


Abbildung 2: KFA-Struktur Niedersachsen

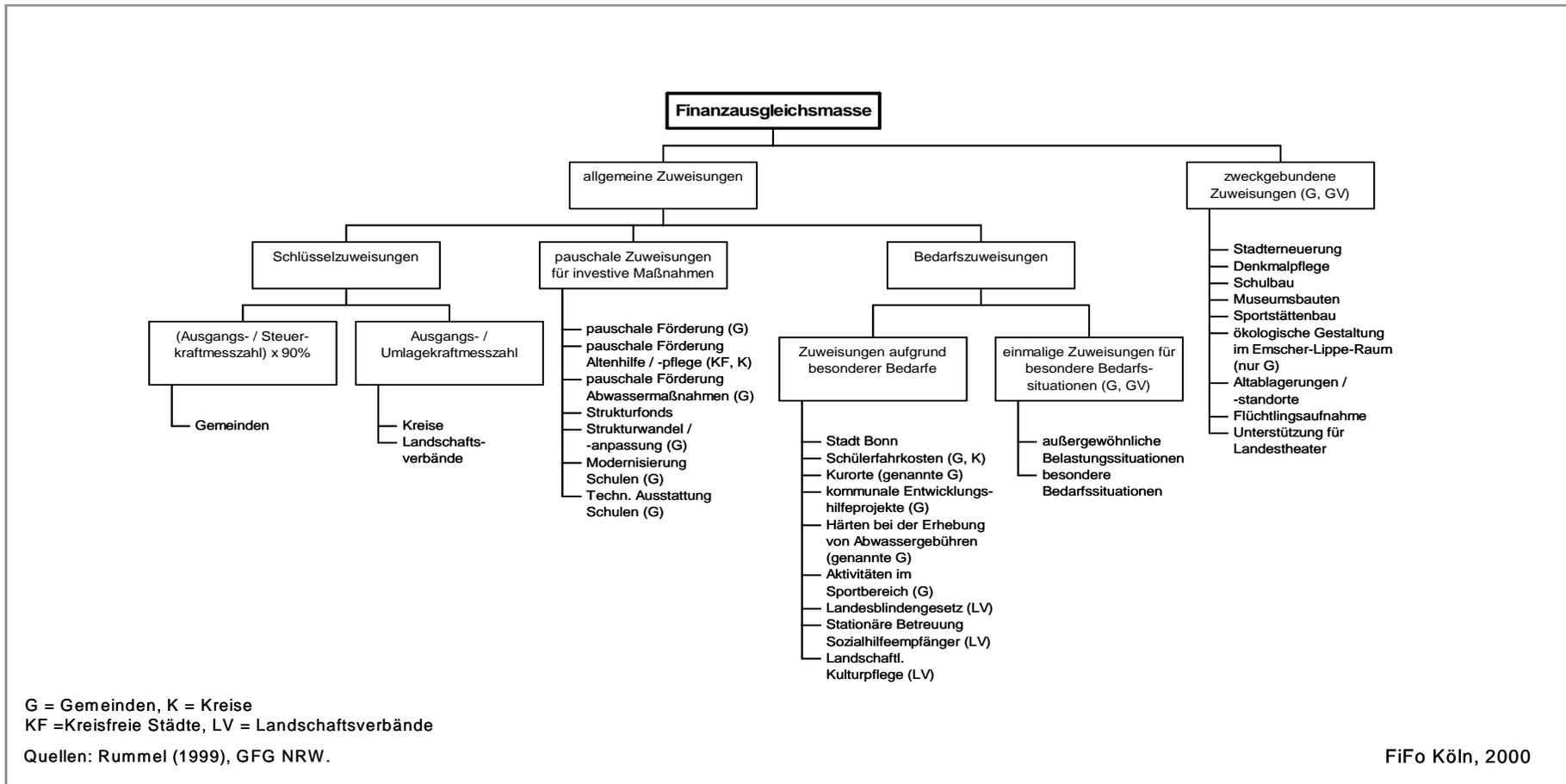
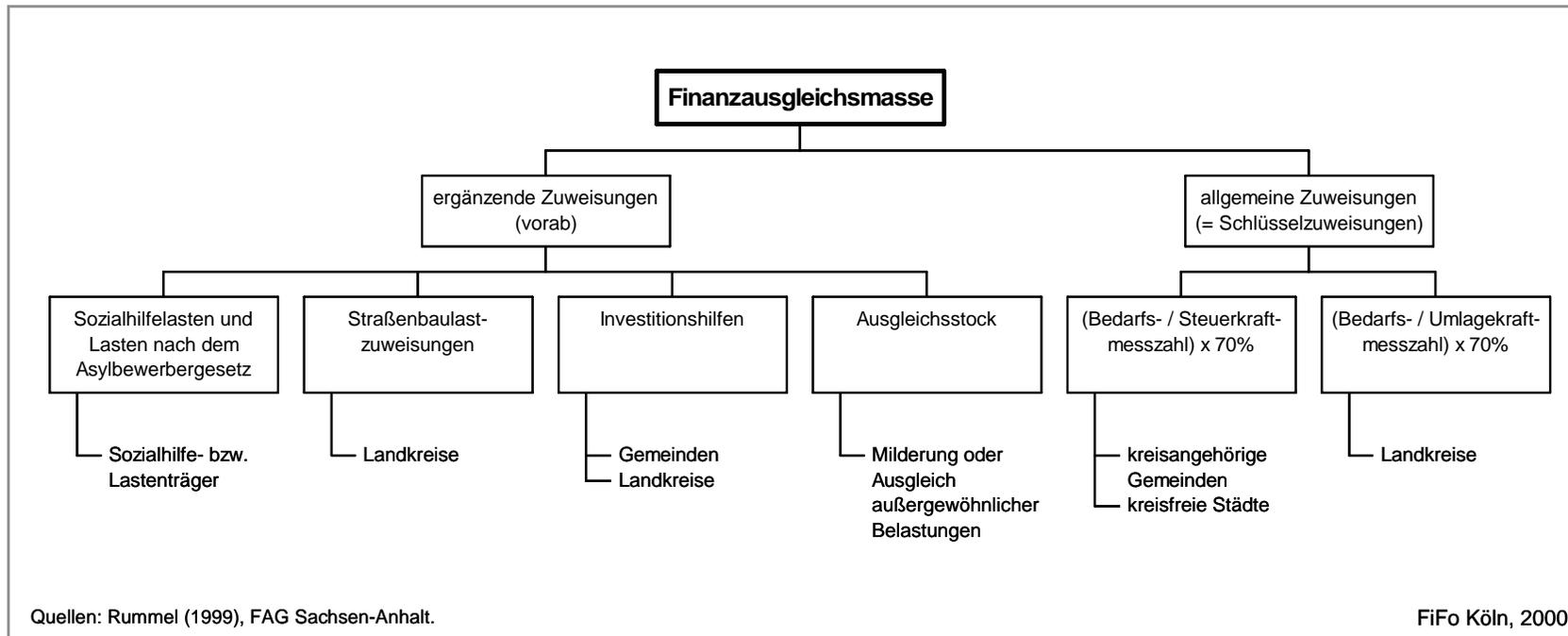


Abbildung 3: KFA-Struktur Nordrhein-Westfalen



**Abbildung 4:** 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>55</sup> Tabelle 8 stellt die Aufteilung der Gesamtschlüsselmassen der vier betrachteten Länder in die benötigten Teilschlüsselmassen für die verschiedenen kommunalen Ebenen dar.

|  | <b>Kreisangehörige<br/>Gemeinden</b> | <b>Kreisfreie<br/>Städte</b> | <b>Landkreise</b>        | <b>Landschafts-<br/>verbände</b> |
|--|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| <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>             | € 4,54 Mrd.<br>(= 76,5%)             |                              | € 0,69 Mrd.<br>(= 11,7%) | € 0,70 Mrd.<br>(= 11,7%)         |
| <b>Sachsen-Anhalt</b>                  | 43%                                  | 27%                          | 30%                      | n. r.                            |

**Tabelle 8:** 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 €) ergibt. Sofern Ergänzungsansätze (Nebenansätze) einbezogen werden, ist der Gesamtansatz die Summe aus Hauptansatz und Ergänzungsansätzen.

<sup>55</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.

Der wichtigste Wert, der in die Berechnung des Finanzbedarfs einer Gemeinde einfließt, ist die Zahl der Einwohner. Auf ihr beruht der Hauptansatz.

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 des 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 5). 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>56</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

---

<sup>56</sup> Unter der Annahme, dass für München inklusive der Personen, die hier mit Nebenwohnsitz gemeldet sind, rund 1,4 Millionen Einwohner anzusetzen sind.

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 *Sachsen-Anhalt* schließlich werden für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte unterschiedliche Hauptansatzstaffeln verwendet.

Ein direkter Vergleich der Hauptansatzstaffeln der vier Länder 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 z.B. die hohe Veredelung, die mit dem niedersächsischen Hauptansatz (dort: „Bedarfsansatz“) erreicht wird, auch mit dem Umstand zusammenhängen, 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. Eine „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.

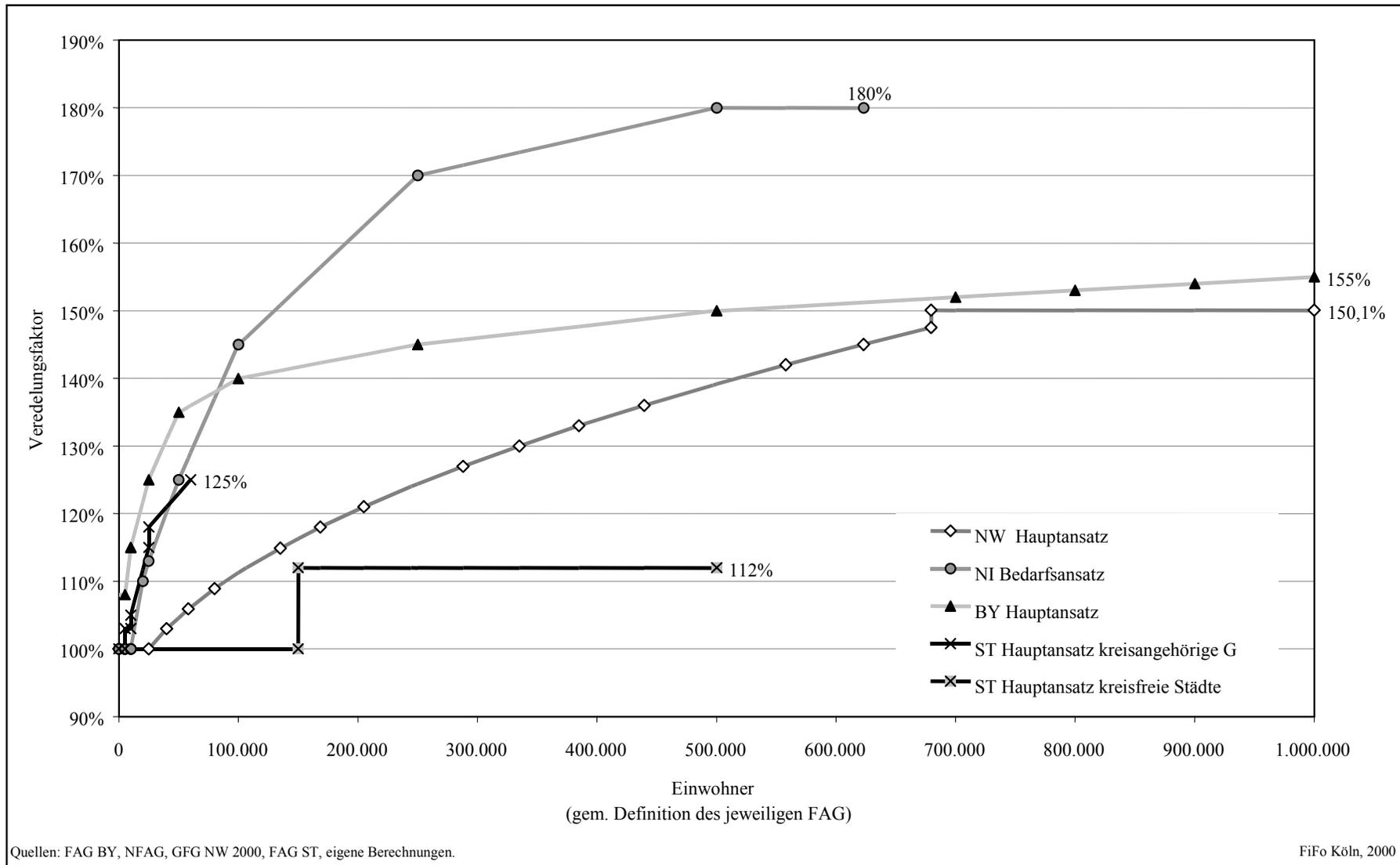


Abbildung 5: Einwohnerveredelung über die Hauptansatzstaffeln

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 drei 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 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 wurde 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 ehemaligen „Grenzlandansatzes“<sup>57</sup> ist ein Ergänzungsansatz für Strukturschwäche getreten, 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.

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*

---

<sup>57</sup> 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 („normale“ Einwohner ohne Nebenwohnsitze und ausländische Truppenangehörige) 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 wurde 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.

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.
- *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>58</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 wird. Liegt die Bedarfskennziffer über der Steuerkraftkennziffer (was in der Regel der Fall ist), wird der Differenzbetrag zu einem bestimmten Prozentsatz als Schlüsselzuwei-

---

<sup>58</sup> In jedem Land werden dabei die Einnahmen aus dem Familienlastenausgleich „neutralisiert“.

sung 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>59</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 *Niedersachsen*: 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>60</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 €) 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* berechnen sich die Finanzbedarfe der Landkreise (in Niedersachsen: für die *Kreisaufgaben* der kreisfreien Städte und der Landkreise) in den vier Beispielländern jedoch nach unterschiedlichen Maßstäben.

Der wichtigste Wert, der in die Berechnung des Finanzbedarfs einfließt, ist hier ebenfalls die Zahl der Einwohner, auf der die Hauptansätze beruhen. Nur in *Nordrhein-Westfalen* 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.

---

<sup>59</sup> Maßgeblich ist nur der „Veredlungsfaktor“ des *Hauptansatzes*.

<sup>60</sup> Eine Finanzausgleichsumlage wird auch noch in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erhoben.

gen 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>61</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 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. Dagegen wird aber die Zahl der Jugendlichen berücksichtigt: Der Hauptansatz beträgt bei Landkreisen, in denen der Anteil von Einwohnern 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 Sozialhilfeblastung den Hauptansatz. Er entspricht dem oben genannten Sozialhilfelastenansatz für kreisfreie Gemeinden (4.1.3.4.1). Den Ergänzungsansatz erhalten also Landkreise, wenn ihre Sozialhilfeblastung den Durchschnitt der Sozialhilfeblastungen 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.

---

<sup>61</sup> In 2001 95%, ab 2002 100%.

#### **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.

*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 wurde für *Niedersachsen* schon insofern behandelt (siehe Abschnitt 4.1.3.2), als sie nach den gleichen Regeln wie allgemeine 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>62</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 € 10.225,99 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 € 285,71 Mio. zu Verfügung gestellt. Der Betrag wird zu fünf Sechsteln nach der Einwohnerzahl und zu einem Sechstel nach der Gebietsfläche verteilt.

---

<sup>62</sup> „Normale“ Einwohner (ohne Nebenwohnsitze und ausländische Truppenangehörige).

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten im Jahr 2000 € 35,79 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 € 35,79 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 € 61,36 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 € 23,01 Mio. zur Verfügung. Die Zuweisungen gehen insbesondere an Gemeinden mit besonderen Belastungen aufgrund altindustrieller Monostrukturen oder mit strukturellen Anpassungs-erfordernissen 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 kreis-angehörigen 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 € 7.413,85 pro Jahr und Kilometer Kreisstraße entgolten.

#### **4.1.3.7 Sonstige Zuweisungen aus den Finanzausgleichsmassen**

Neben den Schlüsselzuweisungen und den Investitionspauschalen werden auch in allen vier Beispiellän- dern 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 all- gemeinen Staatshaushalt.)
- Verstärkungsbeträge zu den Zuschüssen zum Bau von Abfallentsorgungsanlagen an Gemeinden, Gemeindeverbände oder kommunal beherrschte Unternehmen. (Die Zuschüsse *selbst* werden wie- derum *nicht* aus der Finanzausgleichsmasse entnommen, sondern aus dem allgemeinen Staatshaus- halt.)
- 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 € 51,09 pro Einwohner und die Landkreise € 55,10 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 3).
- Einmalige Bedarfszuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungssituationen und einmalige Zuweisungen für besondere Bedarfssituationen 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 (€ 192,10 Mio.),
  - Kostenpauschalen nach Flüchtlingsaufnahmegesetz (€ 166,17 Mio.),
  - Denkmalpflege und Förderung kleinerer privater Denkmalpflegemaßnahmen (€ 11,40 Mio.)
  - Unterstützung der Landestheater (€ 13,29 Mio.),
  - Zuweisungen zu Schulbaumaßnahmen (€ 191,17 Mio.),
  - Zuweisungen zu kommunalen Museumsbauten (€ 8,23 Mio.),
  - Zuweisungen zu Sportstättenbauten (€ 17,49 Mio.),
  - Zuweisungen zur ökologischen Gestaltung im Emscher-Lippe-Raum (€ 15,34 Mio.),
  - Zuweisungen zur Gefährdungsabschätzung und Sanierung von Altablagerungen und Altstandorten (€ 16,26 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 zu maximal 90% der tatsächlichen Aufwendungen ersetzt.

- 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 Ausgleichsamter im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Dies trifft für *Nordrhein-Westfalen* ebenfalls zu.

In *Sachsen-Anhalt* sind außerhalb der Finanzausgleichsmasse noch zwei Zuweisungstypen im FAG geregelt:

- Landkreise und kreisfreie Städte erhalten € 20,45 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. € 225,74 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 in den betrachteten Ländern die Bedeutung der ökologischen Ausgleichsfunktion ländlicher und naturnaher Räume auch 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 überprüfbaren – 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 (negative Skalenerträge) rechtfertigen lassen. D.h. die stark progressive Hauptansatzstaffel in Niedersachsen kann auch eine (ungewollte) „Netto-Förderung“ größerer Orte über das allokativ gerechtfertigte Maß hinaus beinhalten.

- In Nordrhein-Westfalen wird ergänzend zur Staffelung 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>63</sup> – geeignet, die kommunale Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur und die davon für Arbeitseinpender ausgehenden Spillovers zu internalisieren. Da Arbeitspendler sowohl hinsichtlich der Zuweisungsanteile aus dem Hauptansatz, als auch was die Zerlegung der kommunalen Lohnsteueranteile angeht, an ihrem Wohnsitz erfasst werden,<sup>64</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 Vorort 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 ökologischen 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 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

---

<sup>63</sup> Hier bestätigt sich praktisch die grundsätzliche Überlegenheit *spezifischer* Nebenansätze zur Kompensation spezifischer Spillovers (HANSMEYER, 1980, 107).

<sup>64</sup> Zur Problematik der Einkommensteuerveranlagung und der Lohnsteuerzerlegung im finanzausgleichssystematischen Kontext ausführlich: THÖNE/JACOBS (2000, 68 ff.).

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>65</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>66</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 Nebenansatz zurückzuführen sind, flossen in den Bayrischen Wald, den Oberpfälzer Wald, das Fichtelgebirge, den Frankenwald und Nordfranken.<sup>67</sup> Wie schon das zusätzliche Zuweisungskriterium – un-

---

<sup>65</sup> In den untersuchten Fallbeispiel-Gemeinden im Allgäu und Alpenbereich (siehe Abschnitt 3.2.2) sind Nebenwohnsitze tatsächlich vorrangig Wochenend- und Ferienwohnsitze.

<sup>66</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 Inhabern von Zweitwohnungen zu finanzieren. Dass gerade Bayern Nebenwohnsitze im KFA berücksichtigt, liegt u.a. daran, dass eine solche Wohnungsbesteuerung im Freistaat verboten ist.

<sup>67</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.

terdurchschnittliche 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>68</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 Finanzausgleich 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.

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 auszugleichen. Dass nicht heraus-

---

<sup>68</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 61).

kommt, 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) eine der originären Aufgaben des Finanzausgleichs. In der finanzausgleichspolitischen *Praxis* allerdings verlangt ein solcher Schritt (bzw. die Prüfung eines solchen) ein „Umdenken“ weg von der – in unserem 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 9 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 Hauptansatzstaffeln 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 es 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 kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen wird.

| (in Mio. €)                      | Flächenländer | BY            | NI           | NW            | ST           |
|----------------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| <b>Steuereinnahmen (netto)</b>   | <b>51.032</b> | <b>9.044</b>  | <b>4.993</b> | <b>14.010</b> | <b>805</b>   |
| Gewerbesteuer (netto)            | 19.486        | 3.528         | 1.858        | 5.470         | 258          |
| Gemeindeanteil ESt (netto)       | 20.447        | 3.831         | 1.941        | 5.606         | 257          |
| Grundsteuer A (% an Gesamt)      | 0,6%          | 0,8%          | 1,1%         | 0,2%          | 2,6%         |
| Grundsteuer A                    | 327           | 73            | 55           | 28            | 21           |
| Grundsteuer B (% an Gesamt)      | 14,5%         | 12,6%         | 16,9%        | 14,6%         | 23,0%        |
| Grundsteuer B                    | 7.394         | 1.140         | 844          | 2.045         | 185          |
| Gemeindeanteil USt (% an Gesamt) | 5,2%          | 5,0%          | 4,5%         | 4,9%          | 7,7%         |
| Gemeindeanteil USt               | 2.639         | 452           | 224          | 687           | 62           |
| sonstige Steuern                 | 739           | 21            | 71           | 173           | 22           |
| <b>Zuweisungen</b>               | <b>31.078</b> | <b>2.924</b>  | <b>2.314</b> | <b>7.243</b>  | <b>2.355</b> |
| Schlüsselzuweisungen             | 22.573        | 1.815         | 1.840        | 5.622         | 1.576        |
| Investitionszuweisungen          | 8.505         | 1.108         | 474          | 1.621         | 778          |
| <b>Steuern und Zuweisungen</b>   | <b>82.110</b> | <b>11.967</b> | <b>7.307</b> | <b>21.252</b> | <b>3.159</b> |
| je Einwohner (€/EW)              | Flächenländer | BY            | NI           | NW            | ST           |
| <b>Steuereinnahmen (netto)</b>   | <b>669</b>    | <b>748</b>    | <b>635</b>   | <b>779</b>    | <b>296</b>   |
| Gewerbesteuer (netto)            | 256           | 292           | 236          | 304           | 97           |
| Gemeindeanteil ESt (netto)       | 268           | 317           | 247          | 312           | 96           |
| Grundsteuer A                    | 4             | 6             | 7            | 2             | 8            |
| Grundsteuer B                    | 97            | 94            | 107          | 114           | 68           |
| Gemeindeanteil USt               | 35            | 37            | 29           | 38            | 23           |
| sonstige Steuern                 | 10            | 2             | 9            | 10            | 5            |
| <b>Zuweisungen</b>               | <b>403</b>    | <b>242</b>    | <b>294</b>   | <b>403</b>    | <b>880</b>   |
| Schlüsselzuweisungen             | 293           | 150           | 234          | 313           | 590          |
| Investitionszuweisungen          | 110           | 92            | 60           | 90            | 291          |
| <b>Steuern und Zuweisungen</b>   | <b>1.073</b>  | <b>990</b>    | <b>929</b>   | <b>1.182</b>  | <b>1.177</b> |

Quelle: MICHEL, 2000.

**Tabelle 9:** 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 9). 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 23fache von € 4,09 pro Kopf auf € 97,15 pro Kopf. Zudem weisen einige Länder 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>69</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>70</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,

---

<sup>69</sup> Und dies, obwohl der Gemeinde bei Ausweisung die Abschöpfung des Planwertes zustände – bei Baulandpreisen von ca. 610 – 660 €/m<sup>2</sup> eine nicht unerhebliche Summe.

<sup>70</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.

die *in der Verwendung* nicht zweckgebunden werden. Dahinter steht die Absicht, dass die Gemeinden durch Naturschutzmaßnahmen unter Umständen auch „Geld verdienen“ können, das sie genauso frei einsetzen können wie die Mittel, die sie durch Naturverbrauch und damit verbundene Steuermehreinnahmen gewinnen. Indem so auch die positiven externen Effekte des Naturschutzes honoriert werden, soll die Entscheidungsbasis zwischen kommunalem Naturschutz und Naturverbrauch ins Lot gebracht werden.

Hierzu sind die „üblichen“, zweckgebundenen Zuweisungen mit Verwendungsaufgaben ungeeignet. Denn 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 dispoible Zuweisungen erhalten, die auf den 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>71</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.

---

<sup>71</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.

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, 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 oder als autonomer Ansatz neben dem KFA i.e.S. eingerichtet werden. 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 übrigen, „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 dann unabhängig davon, ob es sich dabei im Einzelfall um „ärmere“, „normale“ oder „reiche“ Kommunen handelt.<sup>72</sup> Auch die durch den Landschaftsplan-Ansatz zu korrigierende Allokationsverzerrung besteht ja 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 allokativen Defizit ist behoben (PIGOU, 1960). Allerdings sind die Informationen, die für eine nach wohlfahrtstheore-

---

<sup>72</sup> Unbenommen der Erwartung, dass „reiche“ oder gar abundante Gemeinden vermutlich eine geringere Zuweisungselastizität bei ihren Naturschutzanstrengungen aufweisen dürften.

tischen 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 hieße hier, die Zuweisungen für „Flächenwerte“ würden nicht nach wissenschaftlich objektiv ableitbaren Kriterien, sondern 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>73</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 sogenannten *Repartitionstransfers*: Die exogen bestimmte Zuweisungsmasse für den Landschaftsplan-Ansatz wird – nach

---

<sup>73</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.).

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 übrigen 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 naturschutzfachlichen 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 evtl. 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. §§ 13 bis 17 BNatSchG). Dementsprechend wird in den Planwerken der Landschaftsplanung eine Bewertung nach den oben genannten Schutzgütern vorgenommen. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass in den Landschaftsplänen mit dem gleichen Bewertungsverfahren gearbeitet wird. Zudem gibt bzw. gab es in den

einzelnen Ländern unterschiedliche Vorschriften bzgl. räumlicher Ebene und Aufstellungspflicht der Planwerke.<sup>74</sup>

| <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<br>(Bezirk/Kreis) | Regionales Raumordnungsprogramm,<br>Regional-, Gebietsentwicklungsplan o.ä. | Landschaftsrahmenplan     | 1:50.000 bis 1:25.000   |
| Gemeinde                 | Flächennutzungsplan<br>(vorbereitender Bauleitplan)                         | Landschaftsplan           | 1:10.000 bis 1:5000     |
| Gemeindeteil             | Bebauungsplan<br>(verbindlicher Bauleitplan)                                | Grünordnungsplan          | 1:2500 bis 1:1000       |

**Tabelle 10:** 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>75</sup>) bürgt für gute Handhabbarkeit und ist nicht so komplex wie zum Beispiel eine Unterscheidung verschiedener Nutzungs- oder Biototypen (bei diesen wird zudem keine wertende Skalierung genutzt).

<sup>74</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

<sup>75</sup> Die ad hoc-Verwendbarkeit von existierenden Landschaftsplänen wäre daraufhin zu überprüfen; bei Neuaufstellung kann man direkt auf die Verwendung einer solchen Skala achten.

- 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).
- Die Landschaftspläne neueren Datums liegen in der Regel auch digital vor, sodass Flächenberechnungen, -verschnidungen 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 Biotop in allen Kommunen gleichermaßen als solche erkannt werden. Unsicherheiten könnten aber insbesondere bei Einstufungen im mittleren Bereich bestehen.
- Das subjektive Element in der Bewertung impliziert zugleich eine gewisse Strategieanfälligkeit: 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 langfristigen Effektivität zu prüfen. Das Instrument bedeutet insbesondere auch einen Anreiz bereits durchgeführte Aufwertungsmaßnahmen durch eine langfristige Pflege zu sichern.

Als *Ex ante*-Nachteile sind zu nennen:

- Der allokativen 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 hono-

riert, 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 Naturschutzleistungen 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>76</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 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.

---

<sup>76</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.

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 die Punktsystematik „übersetzt“ werden, sodass der „Förderdschub“ gelichtet wird,<sup>77</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.

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

---

<sup>77</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).

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 allokativen Defizit im Status quo – also die fehlende Internalisierung von *schon bestehenden* positiven 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 bessere 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>78</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

---

<sup>78</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.

netto zahlen müssten.<sup>79</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 Landschaftsplan-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>80</sup> Wenn die Gemeinden freiwillig entscheiden, ob sie ihre durchgeführten Maßnahmen für den Naturpunkte-Ansatz anmelden wollen oder nicht, werden diejenigen, die in einem 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.

---

<sup>79</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 übergemeindlichen 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>80</sup> Auch wenn bei Abwesenheit negativer Sanktionen höchstens der Meldeaufwand für kleinste Maßnahmen die Gemeinden davon abhalten könnte, *alle* durchgeführten Maßnahmen freiwillig zu melden.

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 Raumbefugnis 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 Feldgehölzen und -hecken in jeder Gemeinde 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>81</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 Ent-

---

<sup>81</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 Länderfinanzausgleich 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.).

scheidung 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 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>82</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

---

<sup>82</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 jede 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.

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 Naturausstattung 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: Bestehende Programme zur Förderung des (kommunalen) Naturschutzes können in die Naturpunktsystematik „übersetzt“ und in das Zuweisungssystem einbezogen werden.

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 per se erfasst, ob Maßnahmen dauerhaft Erfolg haben, da die Zuweisungen aufgrund der bloßen Umsetzung der Maßnahme erfolgen. Die Berücksichtigung des langfristigen Erfolges wäre nur durch zusätzliche Kontrollen und Berichtspflichten möglich.
- 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>83</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 Basisparameter 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 Freiflächen und Wald.

---

<sup>83</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 des 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.

- „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 betrieben.
- Die kreisangehörige „Gemeinde C“ liegt relativ großstadtdfern 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 Umfange 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 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 11 dargestellten Parameter. Die Anzahl der einzelnen Modellgemeinden im Land entspricht dabei dem Durchschnitt der Gemeinden in den jeweiligen vier Vorbildkreisen. Wie die Einwohnerzahlen der Einzelgemeinden zeigen, handelt es sich im Modell um Gemeinden nach einer Gebietsreform.

| <b>Modellgemeinde</b>           | <b>Gemeinde A</b> | <b>Gemeinde B</b> | <b>Gemeinde C</b> | <b>Gemeinde D</b> | <b>Land X</b> |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| 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 11:** Basisparameter für die Modellgemeinde

Die in Tabelle 12 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 12:** 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>84</sup> Als Hauptansatzstaffel des Modells wurde dementsprechend 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 irrelevant sind, werden sie durch Vereinfachungen ersetzt. Im Einzelnen fügt sich das für die Untersuchung entwickelte Finanzausgleichsmodell aus 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 Anleh-

<sup>84</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.

nung an das niedersächsische Vorbild<sup>85</sup> wurden € 639,12 als durchschnittliche kommunale Steuereinnahme pro Kopf und Jahr angesetzt.<sup>86</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: | € 639,64 Steuern pro Einw. im Jahr | = | 100,1% vom Durchschnitt, |
| Typ B: | € 670,31 Steuern pro Einw. im Jahr | = | 104,8% vom Durchschnitt, |
| Typ C: | € 621,23 Steuern pro Einw. im Jahr | = | 97,2% vom Durchschnitt,  |
| Typ D: | € 592,23 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 € 370,90 Mio. Schlüsselzuweisungen pro Jahr verteilt (1,612 Mio. Einwohner × € 230,08).<sup>87</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 Einnahmentwicklungen 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-Leistungs-Kriterien bemessen. Nimmt man um der Pointierung willen zudem an, dass alle kommunalen Naturschutzleistungen nur von den Gemeinden erfüllt würden,<sup>88</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,

---

<sup>85</sup> DM-Beträge aus der Zeit vor dem 1.1.2002 wurden in der ganzen Studie in Euro umgerechnet.

<sup>86</sup> In Niedersachsen waren es im Jahr 1999 € 635,03 pro Einwohner (siehe MICHEL, 2000).

<sup>87</sup> In Niedersachsen wurden im Jahr 1999 € 233,66,- Bedarfzuweisungen pro Einwohner gewährt (siehe MICHEL, 2000). Investitionszuweisungen und sonstige Zweckzuweisungen sind nicht mit erfasst.

<sup>88</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.

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 Staffeln „veredelt“ zu werden, sie werden dementsprechend mit jeweils 100% angesetzt.

Der fiktive Finanzbedarf einer Gemeinde wird im regulären kommunalen Finanzausgleich mit der Ausgleichsmesszahl (je nach Land auch „Ausgangs-“ oder „Bedarfsmesszahl“) ermittelt, die wiederum eine Multiplikation des (dimensionslosen) Gesamtansatzes mit dem Grundbetrag (in €) ist. Der Grundbetrag wird dabei jedes Jahr so festgelegt, dass die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse ganz aufgebraucht wird.

Hierzu ist wiederum eine Annahme über die Auffüllquote erforderlich, die besagt, zu welchem Anteil 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>89</sup>

---

<sup>89</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.

Tabelle 13 zeigt das Basismodell in „Reinform“ ohne ergänzende naturbezogene Zuweisungssysteme.

| Modellgemeinde                         | Gemeinde A   | Gemeinde B  | Gemeinde C  | Gemeinde D  | Land X   |
|--|--------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| Steuerkraft (vom Durchschnitt)         | 100,06%      | 104,85%     | 97,19%      | 92,69%      |          |
| Steuerkraft pro Einw.                  | 639,48 €     | 670,09 €    | 621,19 €    | 592,41 €    | 639,12 € |
| Steuerkraftmesszahl                    | 370,9 Mio. € | 27,5 Mio. € | 12,4 Mio. € | 11,9 Mio. € |          |
| Durchschnitt KFA-Zuweisungen pro Einw. | —————→       |             |             |             | 230,08 € |
| Auffüllquote Differenz AGMZ/ SKMZ      | —————→       |             |             |             | 75,00%   |
| Hauptansatzstaffel                     | 180,00%      | 125,00%     | 100,00%     | 100,00%     |          |
| Ausgleichsmesszahl                     | 632,6 Mio. € | 31,0 Mio. € | 12,1 Mio. € | 12,1 Mio. € |          |
| Schlüsselzuweisungen p.a.              | 218,5 Mio. € | 4,3 Mio. €  | 0,5 Mio. €  | 0,9 Mio. €  |          |
| Schlüsselzuweisungen pro Einw.         | 376,79 €     | 105,71 €    | 25,84 €     | 45,70 €     |          |
| Gesamteinnahmen p.a.                   | 559,8 Mio. € | 29,6 Mio. € | 12,0 Mio. € | 11,8 Mio. € |          |
| Gesamteinnahmen pro Einw.              | 965,11 €     | 722,20 €    | 597,34 €    | 590,71 €    |          |

Tabelle 13: Basisdaten des gemeinsamen kommunalen Finanzausgleichs

Diese Ergebnisse<sup>90</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>91</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

<sup>90</sup> Es sei nur angemerkt, dass die Steuerkraftmesszahl von 370,90 Mio. € bei Gemeinde A nur *zufällig* mit der Summe der Schlüsselzuweisungen im KFA-Modell übereinstimmt.

<sup>91</sup> Die Finanzausgleichumlage wird *nicht* in die Schlüsselmasse zur Umverteilung an die anderen Gemeinden geleitet.

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 Einwohneransiedlung begünstigt – beides Faktoren, die – wiederum in der Tendenz – nicht mit hohen Naturschutzwerten korrelieren werden.<sup>92</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>93</sup>

---

<sup>92</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>93</sup> Nimmt man an, dass für jedes einzelne Schutzgut z.B. eine 6-stufige Wertigkeitsskala verwendet wird, so können bei der Einbeziehung von *zwei* Schutzgütern und additiver Aggregation die 36 möglichen Wertkombinationen in einer 11-stufigen Skala abgebildet werden. Die 1296 möglichen Wertkombinationen bei Einbeziehung von *vier* Schutzgütern würden 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

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 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 12 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 6 stellt die Flächenwertigkeiten der vier Gemeindetypen und für den gewichteten Landesdurchschnitt zum Startzeitpunkt dar.

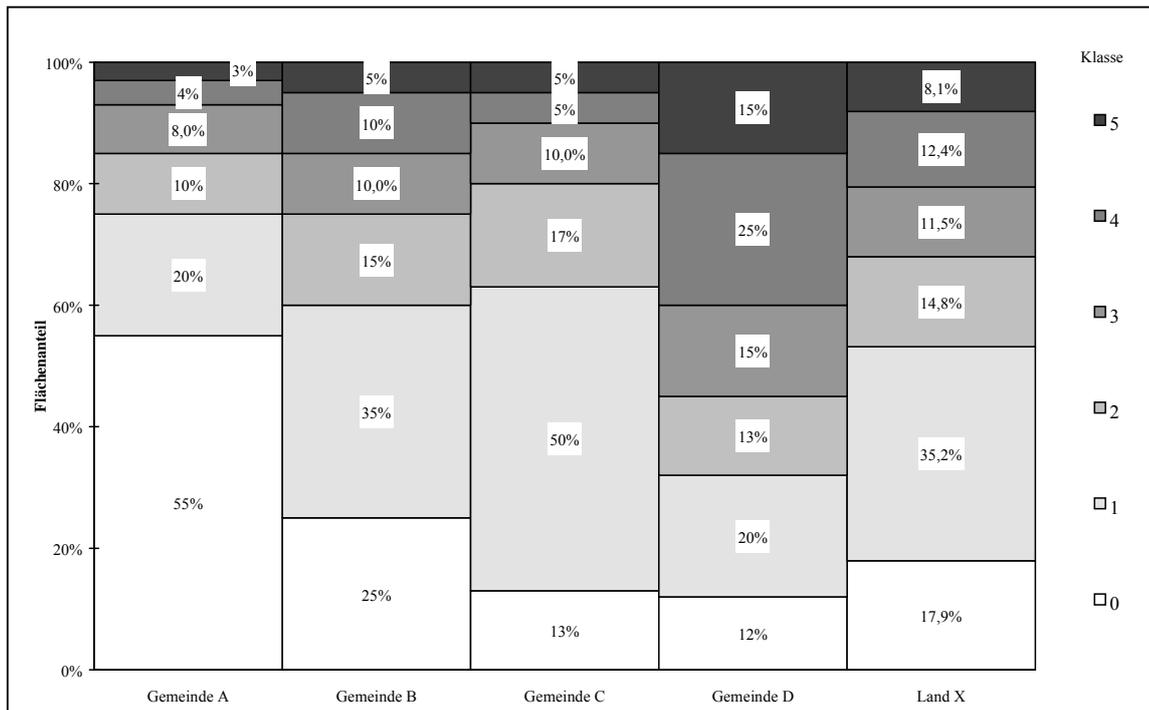
Eine der wesentlichen Bestimmungsgrößen für die Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes ist natürlich die für das Zuweisungssystem insgesamt bereitgestellte *Zuweisungsmasse*. In der Modellierung kann man sich der „richtigen“ Größe dabei von zwei Seiten annähern: Entweder wird von der Wirkungsseite her *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.

Da in den hier durchgeführten Modellierungen – bei allen Vereinfachungen – auf Praxisnähe gesetzt wird, ist es angemessen, den zweiten Weg zu beschreiten.<sup>94</sup>

---

Schutzgut wird ein prozentual definierter Anteil am Gesamtindikator zugeordnet. Der Gesamtindikator für eine bestimmte Fläche bestimmt sich dann als Summe der gewichteten Einzelwertigkeiten.

<sup>94</sup> Der modellendogenen Bestimmung der Zuweisungsmasse steht vor allem entgegen, dass es bisher keine methodisch zureichende Methode gibt, positive Externalitäten, wie sie z.B. durch Naturschutz entstehen, in monetären Größen zu fassen. Zahlungsbereitschaftsanalysen für Leistungen in den Bereichen Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (siehe zum Beispiel 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 6:** Landschaftsplan-Ansatz – Flächenwertigkeiten in den Gemeindetypen

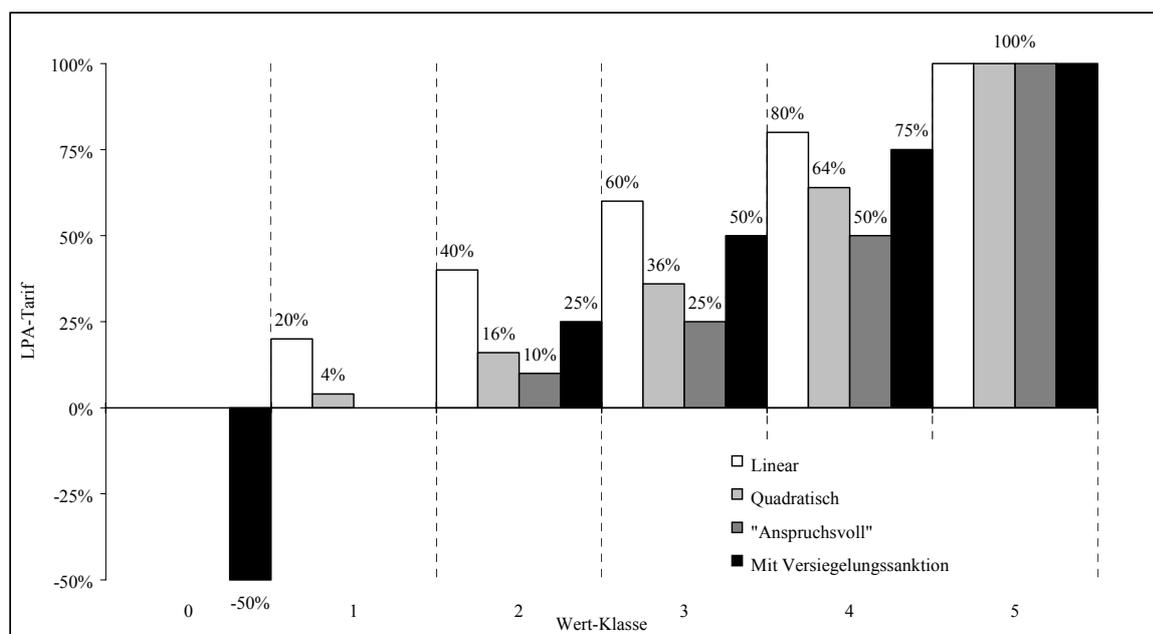
Die folgenden Simulationsrechnungen beruhen auf der Annahme, dass insgesamt für diesen Ansatz – wie auch für den nachfolgend dargestellten Naturpunkte-Ansatz – eine Zuweisungsmasse bereitsteht, die 5% der „normalen“ Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich entspricht. Das sind im Modell € 18,54 Millionen 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 – € 11,50 pro Einwohner und Jahr<sup>95</sup> – 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 durchge-

<sup>95</sup> In den Jahren 2000 und 2001 wurden von Bund, Ländern und Kommunen je nach inhaltlicher Abgrenzung bundesweit ca. 8,5 bis 10 € pro Einwohner und Jahr für Naturschutz und Landschaftspflege ausgegeben. (Vgl. BfN, 2004 und STATISTISCHES BUNDESAMT, 2003), der langfristige Finanzierungsbedarf für Naturschutz ist nach Experteneinschätzung deutlich höher. Allein für Ausgleichszahlungen an die Land- und Forstwirtschaft berechnet die Studie von HAMPICKE ET AL. (1991) Kosten von jährlich 0,79 bis 1,33 Mrd. €. Dem standen 1999 tatsächlich geleistete Entschädigungen und Ausgleichszahlungen in Höhe von knapp 0,15 Mrd. € gegenüber. (Vgl. BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ 2004, S. 304).

führt, 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 7 vier Alternativen vor.



**Abbildung 7:** Landschaftsplan-Ansatz – Auswahl möglicher Tarife für Landschaftsplan-Ansatz

Über die Wahl der Tariffunktion trifft der Zuweisungsgeber eine *eigene* Wertentscheidung, die nicht unbedingt mit der Wertskalierung übereinstimmen muss, die bei Aufstellung des Landschaftsplanes genutzt wurde.

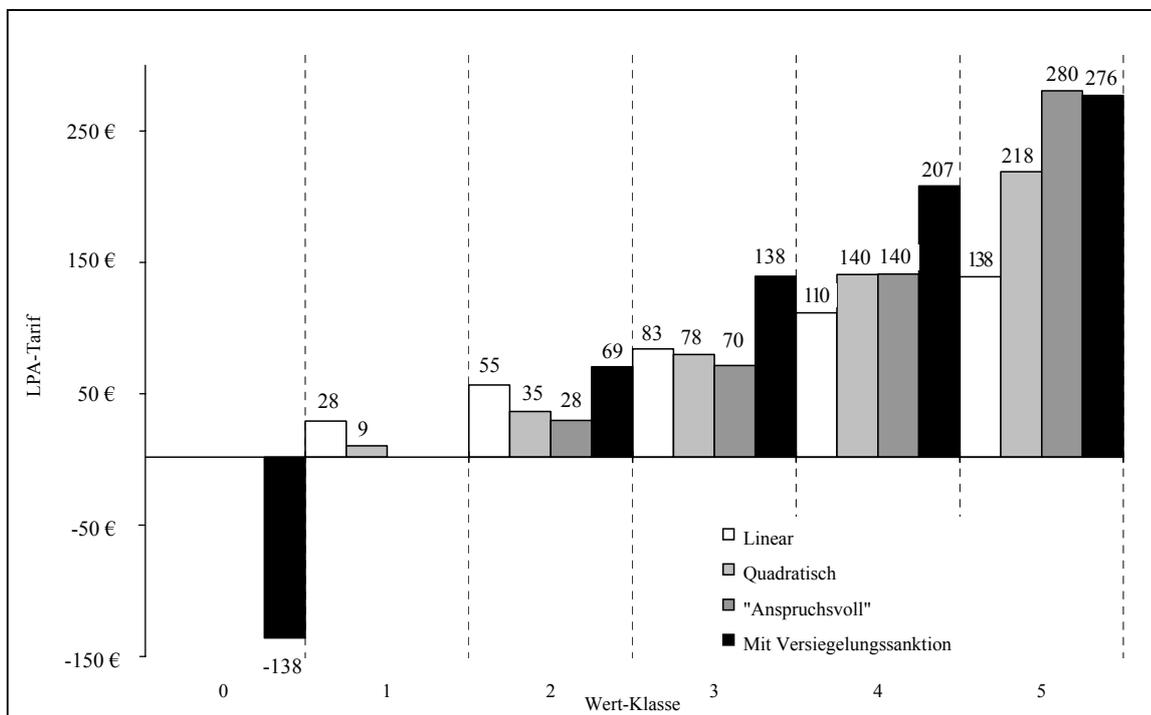
Der hier als „Linear“ gekennzeichnete Tarif ist in Schritte von 20 Prozentpunkten unterteilt und weist somit eine gleichmäßige Abstufung der einzelnen Wertigkeitsklassen auf. Wenn der Zuweisungsgeber jedoch überproportional großen Wert auf die Honorierung hoch- und höchstwertiger Flächen legt, wird er die Tarife „Quadratisch“ oder „Anspruchsvoll“ der gleichmäßig linear gestuften Tarifform vorziehen.

Der Tarif „Mit Versiegelungssanktion“ illustriert beispielhaft eine 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 Netto-Zahlungspflichten 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 € 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

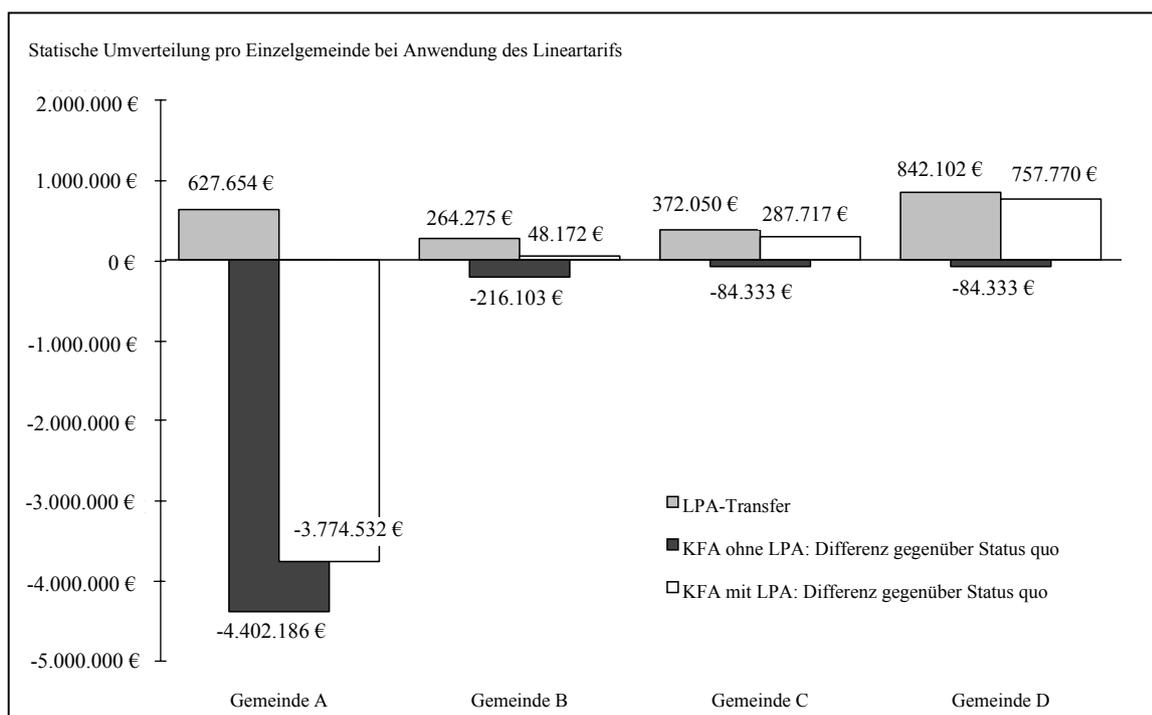
Welche Wirkungen ruft die Implementation des Landschaftsplan-Ansatzes in der gewählten Form nun im kommunalen Finanzausgleich des „Landes X“ hervor? Dieser Abschnitt skizziert zunächst kurz die statischen (Umverteilungs-) Wirkungen des Landschaftsplan-Ansatzes, im folgenden Unterabschnitt 4.4.3.3 werden die dynamischen Anreizwirkungen näher betrachtet. Abbildung 8 stellt die LPA-Transfers pro Hektar dar, die bei Anwendung der beispielhaften Tarifformen (Abbildung 7) in den sechs Wertklassen pro Jahr gewährt werden würden.



**Abbildung 8:** Landschaftsplan-Ansatz – Statische Hektartransfers bei alternativen Tarifen, Angaben in €

Wie durch die Tarifförmn vorgezeichnet, unterscheiden sich die jährlichen Transfers pro Flächeneinheit<sup>96</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 € 1 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 die Klasse 0 dargestellte Hektartransfer von € –138,05 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 9 beispielhaft für die Anwendung der *linear* gestuften Tarifförm 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.



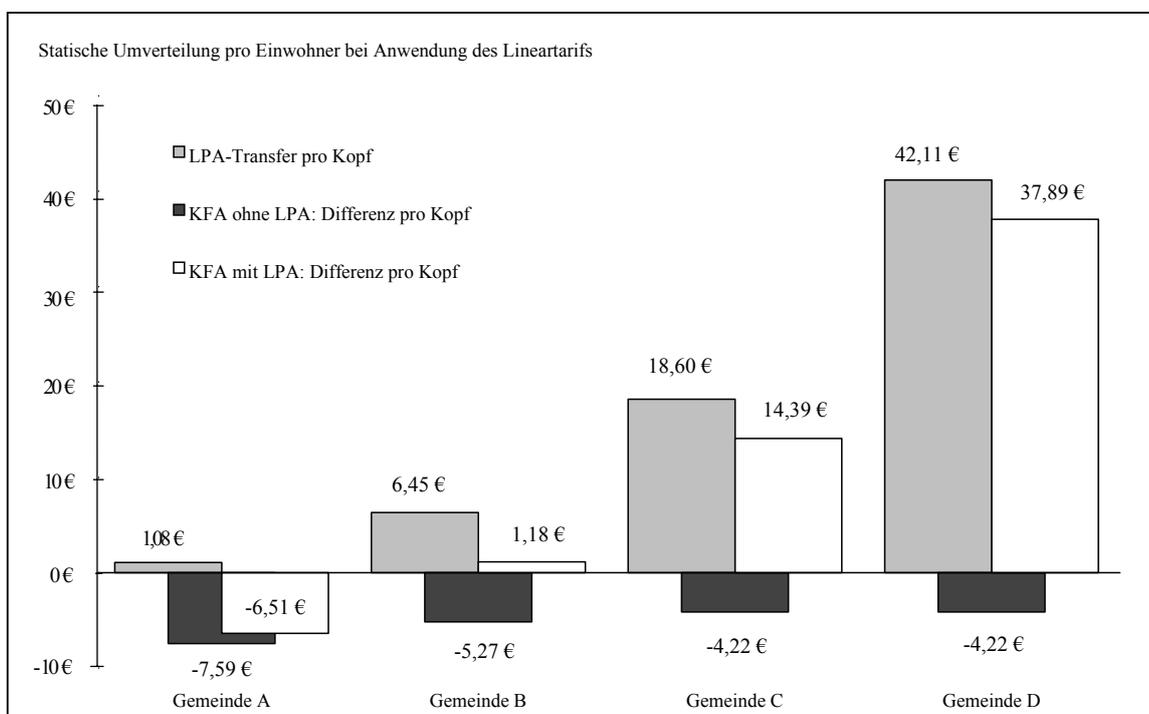
**Abbildung 9:** Landschaftsplan-Ansatz mit Lineartarif – Statische Umverteilung pro Einzelgemeinde und Jahr

Die dargestellten absoluten Summen verzerren angesichts der unterschiedlichen Gemeindegrößen etwas die relative Bedeutung der herbeigeföhrten Umverteilung für die einzelnen Gemeinden. So bedeutet eine Nettomindereinnahme von ca. € 3,784 Mio. für die Modellgemeinde A eine Senkung der Zuweisungen,

<sup>96</sup> z.B. pro Hektar, daher im Folgenden kurz „Hektartransfers“

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.

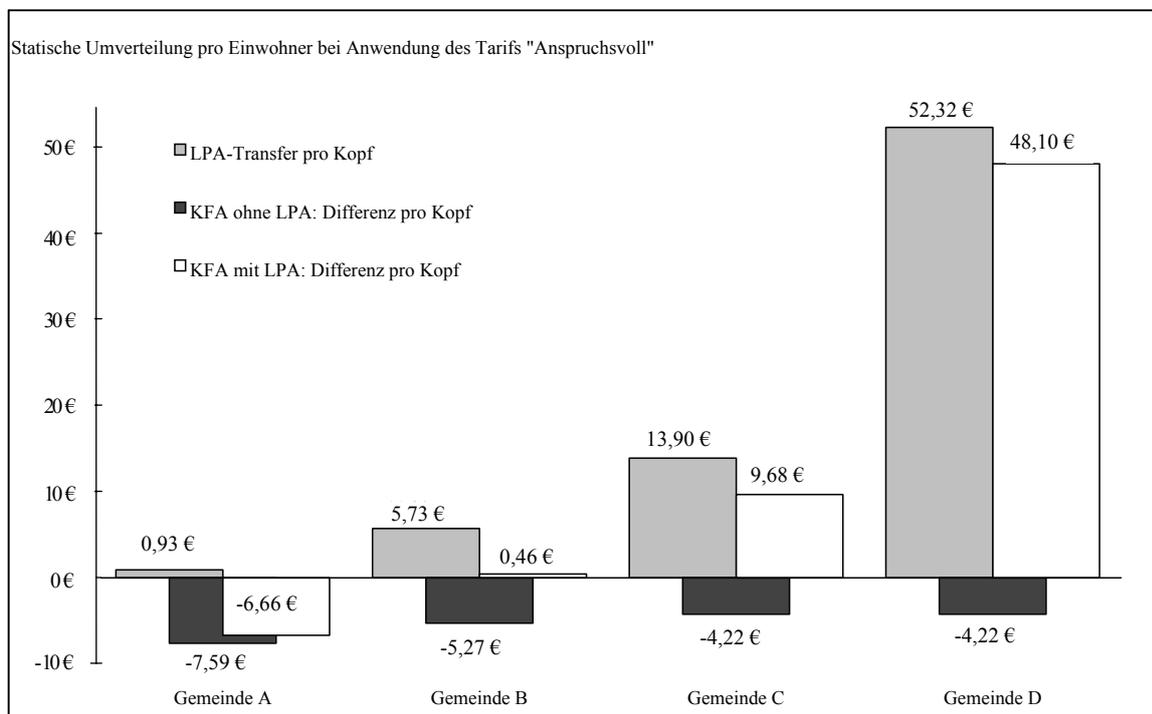
Die unterschiedliche relative Bedeutung der LPA-Transfers zeigt sich auch, wenn die in Abbildung 9 verwendeten Summen auf (unveredelte) Einwohnerzahlen heruntergebrochen werden (Abbildung 10). Eine solche Umrechnung ist bei Transfers sinnvoll, die frei verwendbar sind – im Modell sind dies sowohl die 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 10:** 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 10 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 € 4,22 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 Tariff orm in diesem Zusammenhang zu illustrieren, zeigt Abbildung 11 beispielhaft die statische Umverteilung pro Einwohner bei Anwendung des Tarifs „Anspruchsvoll“.



**Abbildung 11:** 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 um € 0,16, während er in der Gruppe B schon um € 0,72 und in der Gruppe C sogar um 4,70 € 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 6). 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 (= € 9,83 pro Einwohner). Bei Anwendung des Tarifs „Anspruchsvoll“ geht dieser Anteil auf 15% zurück (= € 2,02 pro Einwohner).

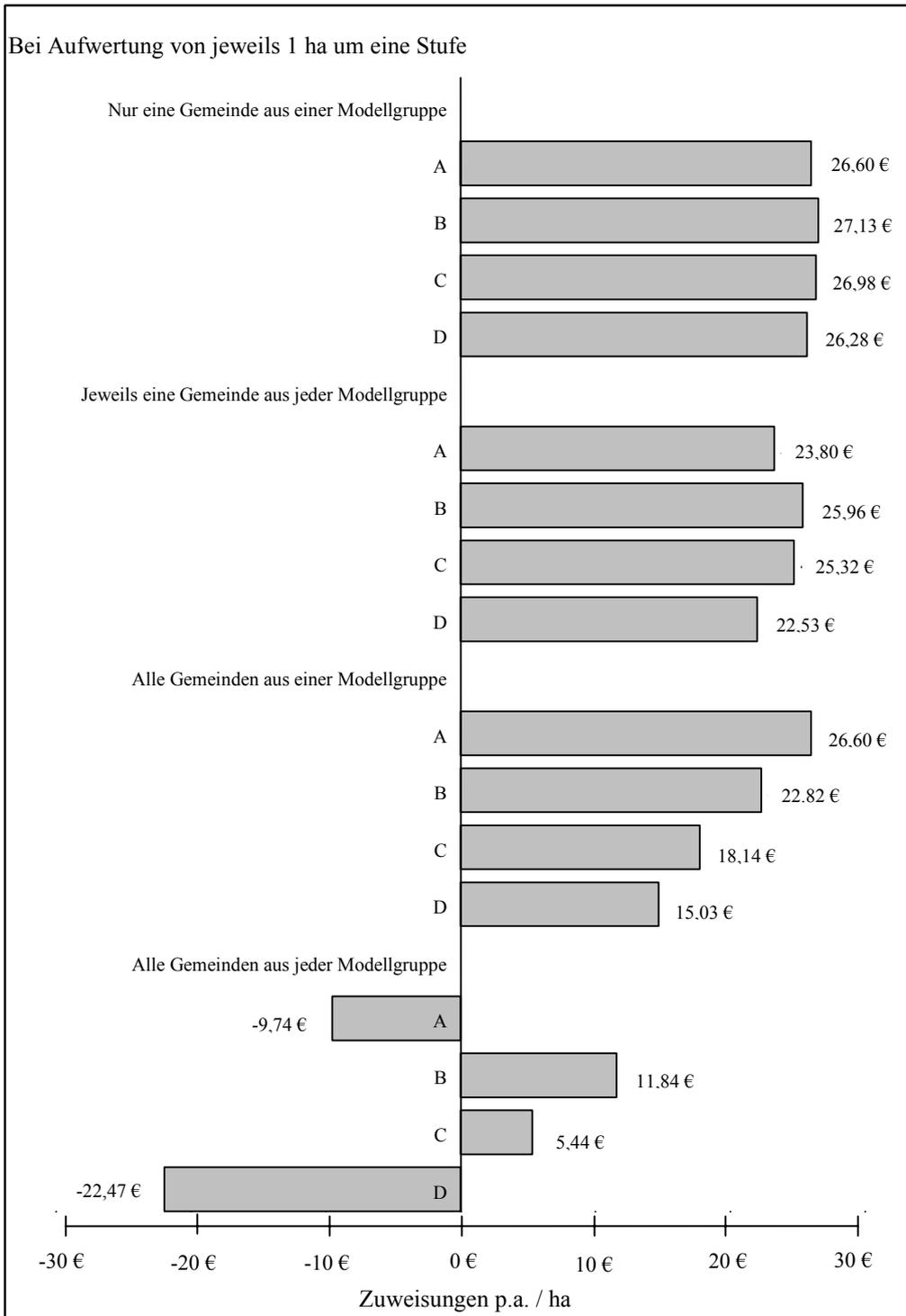
Dass mit dem Tarif „Anspruchsvoll“ die Gemeinden der Gruppe D, die einen überproportional großen Anteil hochwertiger Naturflächen aufweisen, gegenüber dem Lineartarif dagegen Mehreinnahmen von € 10,22 pro Einwohner verbuchen können, ist dabei nur folgerichtig.

#### 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 beheben (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 12 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 12:** 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 Gemeindegruppe sie stammt – zwischen € 26 und € 27,13 zusätzlichen LPA-Transfer im Jahr. Ob von einem derart geringen Hinzugewinn ein 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 12 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 12 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 Anreizwirkungen in der Modellierung angenommen werden, desto weniger könnten 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 dies 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 8 dargestellten Hektartransfers pro Wertstufe als *fixe* Transfers betrachtet werden. Man nimmt implizit an, dass der Landschaftsplan-Ansatz 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 € 18,54 Millionen im Jahr hinausgehen, nicht mehr „fifty-fifty“, sondern zu 100% aus dem Landeshaushalt finanziert.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Analog würden die eingesparten Transfers für den Fall, dass es im Modellland X netto zu einer Abwertung der gesamten Flächenwerte kommt, ausschließlich dem Landeshaushalt zugute kommen. Diese hätte die gleiche anreizstabilisierende

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>98</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.  | 27,53 €       | 8,71 €             | 0,00 €                 | 138,00 €            |
| davon: NBW 30 Jahre  | 539,57 €      | 170,69 €           | 0,00 €                 | 2.704,82 €          |
| davon: NBW 40 Jahre  | 636,32 €      | 201,29 €           | 0,00 €                 | 3.189,79 €          |
| davon: NBW 50 Jahre  | 708,31 €      | 224,07 €           | 0,00 €                 | 3.550,65 €          |
| 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.  | 27,53 €       | 78,38 €            | 139,77 €               | 69,00 €             |
| davon: NBW 30 Jahre  | 539,57 €      | 1.536,21 €         | 2.739,62 €             | 1.352,41 €          |
| davon: NBW 40 Jahre  | 636,32 €      | 1.811,64 €         | 3.230,83 €             | 1.594,89 €          |
| davon: NBW 50 Jahre  | 708,31 €      | 2.016,60 €         | 3.596,33 €             | 1.775,32 €          |

**Tabelle 14:** Landschaftsplan-Ansatz – Barwerte zusätzlicher (Quotitäts-) Transfers bei Flächenaufwertung. NBW = Nettobarwert

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 14). Da nur der lineare Tarif gleichmäßig gestuft ist, werden zudem zwei aufwertende Maßnahmen unterschieden: 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>99</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

---

Wirkung gegenüber den Gemeinden, da diese so nicht durch geringere Finanzierungsbeiträge zum Landschaftsplan-Ansatz indirekt entlastet werden würden.

<sup>98</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 12) ein ganzer Hektar – und nicht eine unendlich kleine Flächeneinheit – um eine Wertstufe aufgewertet wurde.

<sup>99</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.

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 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 € 2.709,89 im „Mittelfeld“ – dem Lineartarif – nur etwas über € 511,30. 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 € 55,22 sinken. Die Anwendung des Tarifs mit Versiegelungs-sanktion würde die Senkung *positiver* LPA-Transfers um rund € 207,08 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 Häuser würden 60 Personen einziehen. In unserem Modellland X haben die Gemeinden eine durchschnittliche Steuerkraft von € 639,12 p.a. pro Einwohner, hinzu kommen durchschnittlich € 224,20 Zuweisungen<sup>100</sup> aus der KFA-Schlüsselmasse (siehe oben **Tabelle 13**). 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 € 4,09 auf € 97,15, also um €

---

<sup>100</sup> Die KFA-Schlüsselzuweisungen von ursprünglich € 230,08 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.

93,06 pro Einwohner.<sup>101</sup> Dies sind allerdings *Bruttowerte*. Der kommunale Finanzausgleich lässt davon jeweils nur einen 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 eine beteiligte Gemeinde. In den dargestellten Einnahmedifferenzen nach KFA sind die LPA-Mindereinnahmen aus der zugehörigen Bebauung von 1 ha noch nicht berücksichtigt.)

| <b>Umzugsszenarien</b>  | Gemeinde A               | Gemeinde B               | Gemeinde C               | Gemeinde D               |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>(i)</b> Zuzüge (Einw.)<br>Fortzüge (Einw.)<br>Differenz Einnahmen nach KFA (€)   | 60<br>-20<br>+ 45.548 €  | -20<br>-20<br>- 19.255 € | -20<br>-20<br>- 13.858 € | -20<br>-20<br>- 12.435 € |
| <b>(ii)</b> Zuzüge (Einw.)<br>Fortzüge (Einw.)<br>Differenz Einnahmen nach KFA (€)  | -20<br>-20<br>- 13.537 € | -20<br>-20<br>9.947 €    | -20<br>-20<br>8.713 €    | 60<br>-20<br>+ 32.197 €  |
| <b>(iii)</b> Zuzüge (Einw.)<br>Fortzüge (Einw.)<br>Differenz Einnahmen nach KFA (€) | 60<br>-30<br>+ 24.466 €  | -10<br>-10<br>- 9.042 €  | -10<br>-10<br>- 6.605 €  | -10<br>-10<br>- 6.027 €  |
| <b>(iv)</b> Zuzüge (Einw.)<br>Fortzüge (Einw.)<br>Differenz Einnahmen nach KFA (€)  | -10<br>-10<br>- 5.775 €  | -10<br>-10<br>- 4.388 €  | -10<br>-10<br>- 4.033 €  | 60<br>-30<br>+ 16.987 €  |
| <b>(v)</b> Zuzüge (Einw.)<br>Fortzüge (Einw.)<br>Differenz Einnahmen nach KFA (€)   | 60<br>-60<br>+ 3.384 €   | + 1.171 €                | + 647 €                  | + 381 €                  |
| <b>(vi)</b> Zuzüge (Einw.)<br>Fortzüge (Einw.)<br>Differenz Einnahmen nach KFA (€)  | + 1.988 €                | + 1.171 €                | + 647 €                  | 60<br>-60<br>+ 1.777 €   |

**Tabelle 15:** 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 mil-

<sup>101</sup> Genutzt wurde hier das in Tabelle 9 ausgewiesene Grundsteueraufkommen der Gemeinden pro Kopf im Durchschnitt der Flächenländer.

dem 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 Linearer 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 Naturausrüstung 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 Naturausrüstung 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 geringerwertiger Naturausrüstung 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 6) der höherwertigen Klassen 2 bis 5 jeweils halbiert, die „gewonnenen“ Flächen wurden der Klasse 1 zugeordnet.<sup>102</sup> In einem solchen Modell mit verhältnismäßig schlechter Naturausrüstung liegt der marginale Hektartransfer für die Verbesserung um eine Wertstufe bei Anwendung des Linearer Tarifs bei € 38,42, 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>103</sup>

---

<sup>102</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 12).

<sup>103</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 € 279,68 p.a., was einem 30-Jahres-Nettobarwert von ca. € 5.470,91 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* Naturausrüstung, die in der Sensitivitätsanalyse angenommen wird, wenig plausibel wäre.

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-Landschaftsplan-Ansatzes“ würden dann parallel zu den wachsenden Netto-Hektartransfers für aufwertende Maßnahmen steigen<sup>104</sup>.

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?

---

<sup>104</sup> 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. Bzw. wenn die Summe der aufwertenden Maßnahmen in den *Teilindikatoren* einer Stufe des *Gesamtindikators* entspräche. 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.

- Wäre ein – ggf. zweifach – gesplittetes Zuweisungssystem für die Gemeinden noch überschaubar 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.

#### 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 (vgl. Tabelle 27).

Für die einzelnen Maßnahmen werden je nach Gemeindegruppe unterschiedlich viele Naturpunkte pro Einheit – hier wiederum Hektar zur besseren Vergleichbarkeit mit dem Landschaftsplan-Ansatz<sup>105</sup> – angesetzt. 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>106</sup>

---

<sup>105</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>106</sup> Die in Tabelle 16 dargestellten Naturpunkte pro Maßnahme sind zu illustrativen Zwecken gewählte und in dieser Hinsicht „willkürliche“ Werte. Zudem ist es eine reine Äußerlichkeit, dass die Spanne von 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 vielleicht 20 oder mehr Naturpunkten honoriert werden würde. Der Naturpunkte-

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, 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 gegenübersehen.

Dieser Weg wurde in den Modellierungen nicht beschränkt. Hier wird angenommen, dass die Bestimmung der Punktwerte ausschließlich nach naturschutzfachlichen Kriterien erfolgt.<sup>107</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 16).<sup>108</sup> Aus der naturräumlich differenzierten Anfangsbewertung der Maßnahmen folgt auch, dass die Maßnahmen untereinander im Durchschnitt unterschiedlich bewertet werden (letzte Spalte in Tabelle 16, gewichtet nach Maßgabe der Freiflächenanteile der Gemeindegruppen an den Gesamtfreiflächen im Land).

|              | Maßnahmen-Wertigkeit (Punktwerte pro ha) |            |            |            | Land X<br>(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 16:** Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmenwertigkeit pro Hektar

Die unterschiedlichen Wertigkeiten *einer* bestimmten Maßnahme in *unterschiedlichen* Naturräumen sind um der Klarheit des Modells willen überpointiert. In der Praxis dürften nur wenige Maßnahmen, wie die Maßnahme a, in einem Naturraum völlig nutzlos und in einem anderen die beste aller Möglichkeiten sein.

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. € 18,54 Millionen im Jahr,

---

Ansatz ist von vornherein so angelegt, dass mit ihm auch – im Vergleich – „kleinere“ Maßnahmen honoriert werden können.

<sup>107</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>108</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.

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* € 18,54 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 „ursprünglichen“ Zuweisungsmasse können wie die Basisfinanzierung aufgeteilt werden: 50% KFA-Schlüsselmasse, 50% Landeshaushalt. Es kann aber auch die oben für den Landschaftsplan-Ansatz mit Quotitätstransfer 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 € 18,54 Mio. bestimmen sich Höhe der Punktransfers und Inanspruchnahme simultan.<sup>109</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>110</sup> Später werden die möglichen Punkttransfers (und davon abhängigen Anreize) betrachtet, wenn sehr viel optimistischere Wirkungshypothesen 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 – unter der Annahme gleicher Kosten - 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 16).

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-

---

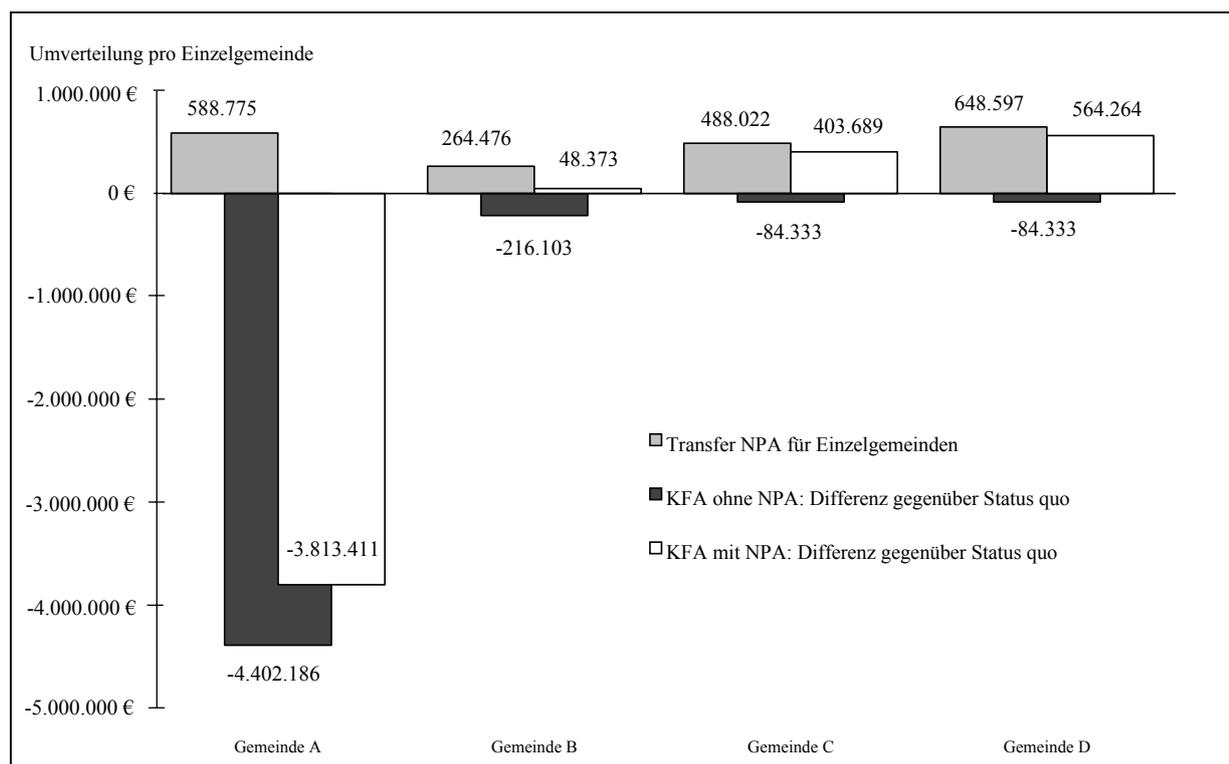
<sup>109</sup> Wie dargestellt, trifft diese Aussage präzise nur auf den Naturpunkte-Ansatz in Ausgestaltung als *reiner Repartitionstransfer* zu. In Modellrechnungen jedoch, die noch nicht auf einer empirischen Wirkungsvorausschätzung basieren können, ist sie auf alle wählbaren Transferformen anwendbar.

<sup>110</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 erfolgversprechender 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 angesetzt sind. Tabelle 17 stellt das hierfür gewählte Maßnahmenzenario dar.

|                                | Umfang der Maßnahmen pro Modellgemeinde (in ha) |            |            |            | Land X<br>(Summe) |
|--------------------------------|---|------------|------------|------------|-------------------|
|                                | Gemeinde A                                      | Gemeinde B | Gemeinde C | Gemeinde D |                   |
| 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 17:** Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen gemäß gesetzter Prioritäten



**Abbildung 13:** Naturpunkte-Ansatz als reiner Repartitionstransfer – Umverteilung pro Einzelgemeinde

In Abbildung 13 ist zunächst für den Naturpunkte-Ansatz das vom Landschaftsplan-Ansatz bekannte Umverteilungsschema (vgl. Abbildung 9) 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 13 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.

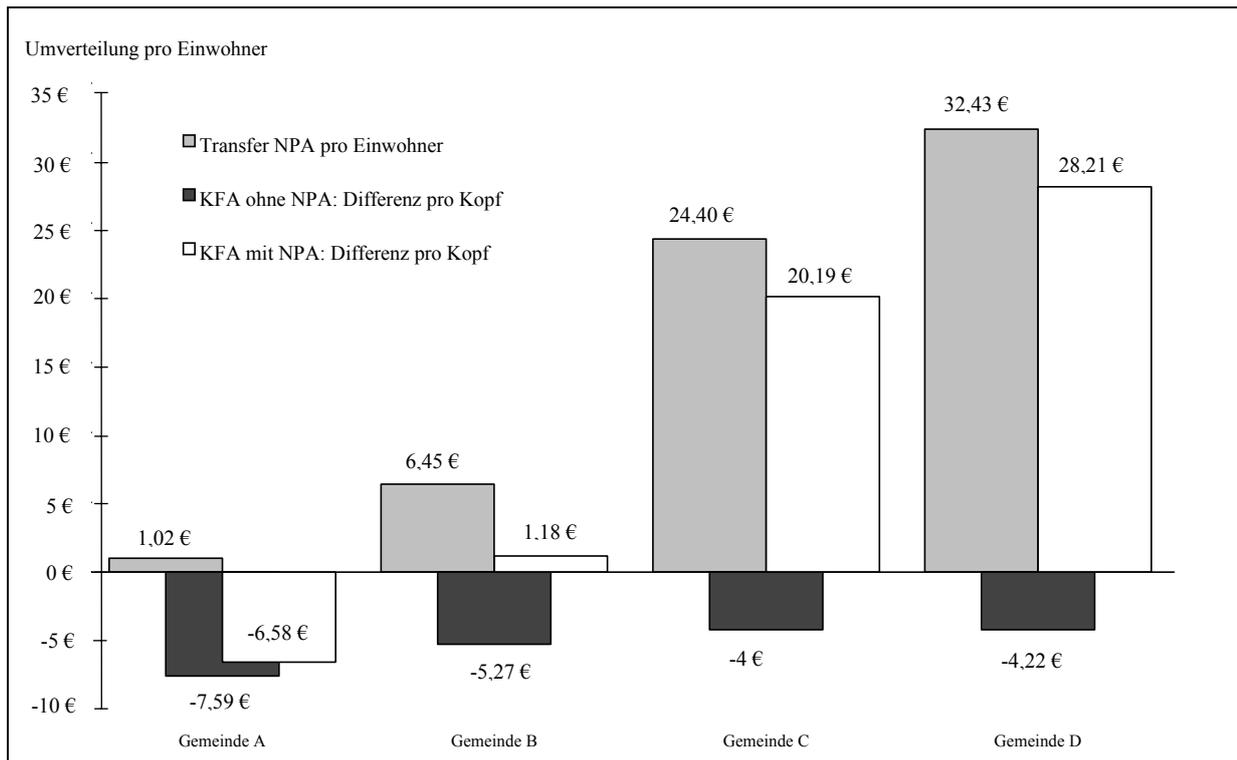
Wiederum lohnt ein Blick auf die *relative* Bedeutung der herbeigeführten Umverteilung für die einzelnen Gemeinden. Strukturell ähnelt das Bild den für den Landschaftsplan-Ansatz gemachten Beobachtungen: Die Nettomindereinnahme von ca. € 3,81 Mio. bedeutet für die Modellgemeinde A eine Senkung der Gesamtzuweisungen, die A vom Land erhält um 1,44% (die Gesamteinnahmen inklusive Steuern sinken um 0,60%). Die geringste relative Veränderung zeigt sich auch hier bei den Gemeinden der Gruppe B, hier steigt die Summe der Zuweisungen aus KFA und NPA um 0,8% gegenüber der Situation ohne Naturpunkte-Ansatz, die Gesamteinnahmen steigen um 0,14%. Für die „Gewinner“ einer Etablierung des Naturpunkte-Ansatzes ist die relative Umverteilung größer. Eine Gemeinde der Gruppe C erhält 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>111</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 13 verwendeten Summen auf (unveredelte) Einwohnerzahlen heruntergebrochen (Abbildung 14) werden.

---

<sup>111</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 17 dargestellten Maßnahmen umsetzen, würden sie NPA-Zuweisungen in der gleichen Größe erhalten, wie in Abbildung 13 dargestellt. Dies ist einer der Gründe, warum der reine Repartitionstransfer als ungeeignete Ausgestaltungsoption für den Naturpunkte-Ansatz zu gelten hat.



**Abbildung 14:** 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 13 und Abbildung 14 dargestellte Simulation des Naturpunkte-Ansatzes die Ausgestaltungsvariante des Repartitionstransfers genutzt. Im Wirkungsszenario führt diese Modellierung zu einem (Brutto-) Transfer von € 3.148,53 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 € 11.544,64 und € 13.943,65 (vgl. unten Tabelle 20, 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 € 3.148,00, entspricht also nahezu dem *Durchschnittstransfer*.

Der Repartitionstransfer ist – wie noch zu zeigen sein wird<sup>112</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 € 3.148,53 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 € 3.148,53.<sup>113</sup>

Der Vergleich dieses Wertes mit den Nettobarwerten zusätzlicher (Quotitäts-) Transfers bei Flächenaufwertung um eine Wertstufe im Landschaftsplan-Ansatz (Tabelle 14) 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 18 stellt die – als Repartitionstransfer ermittelten – Punkttransfers und die Transfers pro „Maßnahmen-Hektar“ dar, wenn die in Tabelle 17 dargestellten Maßnahmenbündel bei gleichbleibender NPA-Gesamtmasse für alle Gemeindegruppen proportional<sup>114</sup> vervielfältigt werden, so dass Maßnahmen auf 1% bis 10% der Freiflächen simuliert werden.

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.

Obleich – 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 14) versucht. Im Vergleich der *einzelnen* Punkttransfers 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

---

<sup>112</sup> Siehe hierzu auch schon Fußnote 111.

<sup>113</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: € 2.401,06, eine Gemeinde des Typs B: € 3.111,77, eine Gemeinde des Typs C oder D: € 3.134,27.

<sup>114</sup> Weil es sich um eine proportionale Vervielfältigung im Rahmen eines Repartitionstransfers handelt, ändert sich *nichts* an den sonstigen Umverteilungsergebnissen zwischen den Gemeinden.

der Blick auf die Transfers pro „Maßnahmen-Hektar“.<sup>115</sup> Auch wenn aus dem Naturpunkte-Ansatz Maßnahmen auf jährlich 7,5% der Freiflächen aller Modellgemeinden honoriert werden sollte, wäre er den in Tabelle 14 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.

|  | 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%                   | 3.149 €                                  | 11.545 €   | 12.594 €   | 13.944 €   | 13.513 € |
|  | 1,00%                   | 1.487 €                                  | 5.454 €    | 5.949 €    | 6.587 €    | 6.383 €  |
|  | 2,00%                   | 743 €                                    | 2.727 €    | 2.975 €    | 3.293 €    | 3.192 €  |
|  | 3,00%                   | 496 €                                    | 1.818 €    | 1.983 €    | 2.196 €    | 2.128 €  |
|  | 4,00%                   | 372 €                                    | 1.363 €    | 1.487 €    | 1.647 €    | 1.596 €  |
|  | 5,00%                   | 298 €                                    | 1.091 €    | 1.190 €    | 1.317 €    | 1.277 €  |
|  | 7,50%                   | 198 €                                    | 727 €      | 793 €      | 878 €      | 851 €    |
|  | 10,00%                  | 149 €                                    | 546 €      | 595 €      | 659 €      | 638 €    |

**Tabelle 18:** Naturpunkte-Ansatz bei unterschiedlichen Wirkungshypothesen

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.

<sup>115</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.

Dieses Szenario ist in Tabelle 19 dargestellt: Es werden Maßnahmen auf der gleichen Hektarzahl wie im Standardszenario durchgeführt, nur werden hier ausschließlich diejenigen Maßnahmen ergriffen, die in der jeweiligen Modellgemeindegruppe 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).

|                                | Umfang der Maßnahmen pro Modellgemeinde (in ha) |            |            |            | Land X<br>(Summe) |
|--------------------------------|---|------------|------------|------------|-------------------|
|                                | Gemeinde A                                      | Gemeinde B | Gemeinde C | Gemeinde D |                   |
| 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 19:** Naturpunkte-Ansatz – Maßnahmen wider gesetzte Prioritäten

Dieses überspitzt<sup>116</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 € 3.148,58 auf € 6.728,70. Wie Tabelle 20 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 Modellgemeindegruppen (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.

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 19 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 20 anhand der Optionen „Kartellbrecher A“ – die Einzelgemeinde A verhält sich als einzige wie im Standardszenario (Tabelle 17) – 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

<sup>116</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.

welchen Gründen auch immer – zunächst nicht möglich oder opportun scheint, die Naturschutz-Maßnahmen an den Prioritäten auszurichten, wird dieses Verhalten durch den Repartitionstransfer gedämpft, da „zum Ausgleich“ die Transfers pro Naturpunkt entsprechend höher liegen.

|                             | Transfer pro Naturpunkt | Transfer pro "Maßnahmen-Hektar" (brutto) |            |            |            |
|-----------------------------|-------------------------|--|------------|------------|------------|
|                             |                         | Gemeinde A                               | Gemeinde B | Gemeinde C | Gemeinde D |
| <b>Repartitionstransfer</b> |                         |  |            |            |            |
| Maßn. gemäß Priorisierungen | 3.149 €                 | 11.545 €                                 | 12.594 €   | 13.944 €   | 13.513 €   |
| Maßn. wider Priorisierungen | 6.729 €                 | 13.458 €                                 | 13.458 €   | 13.458 €   | 13.458 €   |
| "Kartellbrecher A"          | 6.528 €                 | 23.934 €                                 | 13.055 €   | 13.055 €   | 13.055 €   |
| "Kartellbrecher C"          | 4.415 €                 | 8.829 €                                  | 8.829 €    | 19.550 €   | 8.829 €    |
| <b>Quotitätstransfer</b>    |                         |  |            |            |            |
| Maßn. gemäß Priorisierungen | 3.149 €                 | 11.545 €                                 | 12.594 €   | 13.944 €   | 13.513 €   |
| Maßn. wider Priorisierungen | 6.729 €                 | 6.297 €                                  | 6.297 €    | 6.297 €    | 6.297 €    |
| "Kartellbrecher A"          | 6.528 €                 | 11.545 €                                 | 6.297 €    | 6.297 €    | 6.297 €    |
| "Kartellbrecher C"          | 4.415 €                 | 6.297 €                                  | 6.297 €    | 13.944 €   | 6.297 €    |

**Tabelle 20:** Naturpunkte-Ansatz – Brutto-Hektartransfers bei unterschiedlichen Konformitätshypothesen

Dieses dem Repartitionstransfer inhärente Defizit taucht bei der Ausgestaltung des Naturpunkte-Ansatzes als Quotitätstransfer nicht auf. Wie Tabelle 20 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 € 11.555,37 und € 13.958,48 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, 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 € 11,50 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 Na-

turpunkte-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 allokativen 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>117</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.

---

<sup>117</sup> Wobei hierbei neben den Integrationsvorteilen auch die Nachteile von Mischfinanzierungssystemen sorgfältig geprüft und beide gegeneinander abgewogen werden müssten.

- *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 Naturausstattung 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 Zuweisungssystems 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 mangelnder direkter Maßnahmenumsetzung und dient in den meisten Fällen lediglich als Hintergrundinformation und Abwägungsgrundlage und kann vor allem auf diesem Weg Hinweise zur sachgemäßen, der naturschutzfachlichen Wertigkeit angemessenen Verwendung von Grund und Boden geben.

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 zeigen, dass das Ziel höherer Einnahmen aus dem Tourismus positive Auswirkungen auf Naturschutzbemühungen haben kann.

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 überörtlich einhergehen, angemessen 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 weiteren 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 unterschiedliche 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 zugleich ein Ausgangspunkt für die Erstellung von Maßnahmenkatalogen, wie sie in einem an den Naturpunkte-Ansatz angelehnten Zuweisungssystem genutzt werden könnten.<sup>118</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>118</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 stimmten).

- *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 beihilferechtlich 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>119</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>119</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.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz, Hrsg.) (2004): 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., EWRINGMANN, D., BERGMANN, E., DOSCH, F., EINIG, K., HUTTER, G. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. – Berlin, Heidelberg.

- BIZER, K. (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-MEYNERS, 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.
- BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (HRSG.) (2004): Daten zur Natur. – Münster, BfN Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverlag.
- 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 Sozialpolitik, 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.

- LÄPPL 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 LEBENSÄÄUME (LIL). – Baden/Wien.
- MEBERSCHMIDT, 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 Kommunalfinzen. – 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.
- PERNER, A; THÖNE, M. (2005): Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften. Studie im Auftrage des Bundesamtes für Naturschutz, F+E-Vorhaben FKZ 898 82 003, (abgeschlossen im Mai 2002), FiFo-Berichte Nr. 3, Köln, URL: <http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1473/>.
- 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): Kommunaler 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.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): Sondergutachten 2002. Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. – Stuttgart.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2003): Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2000. – Fachserie 14/Reihe 3.4. – Wiesbaden
- 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**

(Siehe Langfassung Perner/Thöne, 2005)