

A. Einleitung

Zwanzig Jahre nach dem Erscheinen des „Berichts des Club of Rome zur Lage der Menschheit“¹ fand 1992 in Rio de Janeiro der UNO-„Welt-Umweltgipfel“ statt. In diesen zwanzig Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es für den Erhalt der Lebensgrundlagen der Menschheit notwendig ist, bestimmte Formen des menschlichen Umgangs mit der belebten und unbelebten Natur zu beenden oder einzuschränken.

Neben dem Schutz der Umweltmedien, deren Zustand sich direkt auf die menschliche Gesundheit auswirkt, also Luft und Wasser, gewinnt zunehmend die Notwendigkeit des Schutzes ganzer Ökosysteme auch politisch an Beachtung.² Dass dieser Schutz grenzüberschreitend geschehen muss, ergibt sich schon aus dem Faktum, dass Ökosystemgrenzen und nationale Grenzen nicht übereinstimmen. Ferner dürfen Ökosysteme, um wirksam geschützt zu werden, nicht durch kleinräumige, voneinander isolierte Schutzgebiete gesichert werden.³

Mit der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie soll der Ökosystemschutz durch eine Verbindung von Flächen- und Artenschutz⁴ auf europäischer Ebene eine entscheidende Weiterentwicklung erfahren. Die Umstrittenheit der Richtlinie und die Verzögerung ihrer Umsetzung, speziell in der Bundesrepublik Deutschland, die nicht zuletzt auf das Wirken der Lobbyverbände verschiedener Wirtschaftszweige zurückzuführen ist, lässt eine ökonomischen Analyse der FFH-RL interessant erscheinen. Grundsätzlich ist somit zu fragen, auf welche ökonomischen Güter sich die Wirkungen der FFH-RL erstrecken, und wie diese Wirkungen aussehen.

¹ Deutsch: *Meadows, Dennis*, Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit (Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt 1972)

² *Niederstadt*, Ökosystemschutz, 21

³ *Niederstadt*, Ökosystemschutz, 23

⁴ *Niederstadt*, Ökosystemschutz, 173

B. Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und ihre Bestimmungen

Die Flora-Fauna-Habitatrichtlinie wurde als „Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen“ am 21. Mai 1992 vom europäischen Rat erlassen.

Die FFH-RL sieht gemäß Art. 2 Nr. 2 FFH-RL zur Bewahrung eines günstigen Erhaltungsstandes der natürlichen Lebensräume und Arten von gemeinschaftlichem europäischen Interesse die Ausweisung von Schutzgebieten vor, die nach Art. 3 FFH-RL zu einem kohärenten europäischen Netzwerk von Schutzgebieten unter dem Namen „Natura 2000“ zusammenzufassen sind. Bestandteil dieses Netzwerkes werden ferner die nach der europäischen Vogelschutzrichtlinie, d.h. der Richtlinie 79/409/EWG, ausgewiesenen oder künftig auszuweisenden Schutzgebiete.

Der Ablauf der Ausweisung erfolgt gemäß Art. 4 derart, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft Listen möglicher Schutzgebiete auf ihrem Hoheitsgebiet vorschlagen. Die Listen haben Informationen über die in diesen möglichen Schutzgebieten vorkommenden Lebensraumtypen des Anhang I und die dort vorkommenden Arten des Anhang II der FFH-RL zu enthalten. Die Übermittlung dieser Listen hätte bis 1995 erfolgen müssen. Die FFH-RL wurde jedoch erst 1998 mit der Änderung des § 19 BNatSchG in deutsches Recht umgesetzt.⁵

Die Liste der der Kommission vorzuschlagenden Gebiete wurde in der BRD von den Bundesländern erstellt, die die Listen für das Gebiet ihrer Länder aufstellten und an den Bund weitergaben. Nach einer Prü-

⁵ Berner, Habitatschutz, 153

fung durch Bundesbehörden wurden sie zur deutschen Liste zusammengefasst und an die EU-Kommission weitergegeben.⁶

Aus diesen Vorschlägen werden im folgenden die Gebiete, die als Schutzgebiete im Sinne der FFH-RL zu schützen sind, von der Europäischen Kommission ausgewählt und eine Liste aller europäischen Gebiete, die in das Netzwerk Natura 2000 aufgenommen werden festgelegt. Gebiete, die in diese Liste aufgenommen wurden, sind so schnell wie möglich, höchstens aber binnen sechs Jahren, d.h. nach aktueller Rechtslage bis spätestens 2004 von den Mitgliedsstaaten, innerhalb deren Hoheitsgebiete sie liegen, als besonderes Schutzgebiet auszuweisen. Diese Ausweisung fällt in der BRD in die Kompetenz der Bundesländer.⁷

C. Ökonomische Analyse der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

I. Die Schutzgüter der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie unter ökonomischen Gesichtspunkten

1. Grundlagen

Übergeordnetes Ziel der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie ist laut Präambel der Erhalt der biologischen Vielfalt oder Biodiversität. Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie umfasst gemäss Art. 2 die Schutzgüter natürliche Lebensräume und wildlebende Tier- und Pflanzenarten, die jeweils Bestandteil der Biodiversität sind.⁸ Im Rahmen einer ökonomischen Analyse der FFH-RL stellt sich die Frage, wie sowohl das übergeordnete Schutzgut Biodiversität, als auch die zugrundeliegenden Schutzgüter unter wirtschaftswissenschaftlichen Gesichtspunkten einzuordnen sind. Dabei sind die entscheidenden Einordnungskriterien

⁶ Berner, Habitatschutz, 166

⁷ Berner, Habitatschutz, 167

⁸ Succow, Deutschlands Beitrag, in: Jeschke/Knapp/Succow, Naturschutz, 198

die Gegensatzpaare zwischen freien und knappen sowie privaten und öffentlich Gütern.

2. Die Biodiversität

a) Grundlagen

Biologische Vielfalt oder Biodiversität wird definiert als die Vielfalt des Lebens auf der Erde. Sie setzt sich zusammen aus der Vielfalt der Organismen, d.h. der Artenvielfalt und der Vielfalt der Ökosysteme.⁹ Damit ist sie eines der wichtigsten Elemente der Natur. Der Umfang der biologischen Vielfalt bestimmt entscheidend den Charakter der Umwelt.

b) Freies oder knappes Gut?

Die Biodiversität ist als knappes Gut einzustufen, d.h. ihre Erhaltung erfordert Vermeidungskosten.¹⁰ Die wirtschaftswissenschaftliche Bewertung der Biodiversität als knappes Gut ist Resultat der wissenschaftlichen Erkenntnis ihrer Endlichkeit und Gefährdung, solange diese nicht erkannt war, galt sie als freies Gut.¹¹ Das bedeutet, dass sich die wirtschaftswissenschaftliche Bewertung von Gütern im Zuge des wissenschaftlichen und technologischen Fortschrittes ändern kann. Für die Einordnung der Biodiversität ist diese Erkenntnis zentral.

c) Öffentliches oder privates Gut?

Als integraler Bestandteil der Umwelt könnte die Biodiversität ein öffentliches Gut sein. Öffentliche Güter sind im Gegensatz zu privaten Gütern dadurch gekennzeichnet, dass sie von allen, die ein Interesse

⁹ Succow, Deutschlands Beitrag, in: *Jeschke/Knapp/Succow*, Naturschutz, 198

¹⁰ Cansier, Umweltökonomie, 13

¹¹ Günther, Blätter des Informationszentrums 3. Welt, 256, 24

an ihnen haben, gemeinsam in Anspruch genommen werden können. Sie sind unteilbar, das marktwirtschaftliche Ausschlussprinzip ist nicht anwendbar, und es besteht keine Konsumrivalität. Die Umweltgüter werden in der Literatur als besondere Form der öffentlichen Güter definiert, für die verschiedene Nutzungsarten miteinander konkurrieren.¹²

Allerdings gibt es im Zusammenhang mit dem Fortschritt auf dem Gebiet der Biotechnologien, der Pharmazie in Verbindung mit Entwicklungen des internationalen Patentrechtes und völkerrechtlichen Abkommen auf dem Gebiet des Welthandels, Tendenzen, die hier nicht genauer erörtert werden können, die die Betrachtung gerade der Biodiversität als privates Gut zumindest als erwägenswert erscheinen lassen.¹³ Diese Betrachtung basiert darauf, dass die biologische Vielfalt im wesentlichen als Expression genetischer Vielfalt betrachtbar ist, welche sich direkt ökonomisch nutzen lässt und dort wo staatliche Autoritäten in der Lage sind, den Umgang mit ihr zu kontrollieren, auch exklusiv genutzt werden kann.

Ein Markstein im Transformationsprozess des Gutes Biodiversität stellt der Vertrag der Firma Merck mit dem halbstaatlichen costaricanischen Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) dar. Für die Zahlung von 1,1 Millionen US-Dollar erwarb Merck das Recht der exklusiven Nutzung der genetischen Vielfalt Costa Ricas.¹⁴ Damit ist das marktwirtschaftliche Ausschlussprinzip nicht nur theoretisch in die Nutzung der Biologischen Vielfalt eingeführt worden.

Die Biodiversität hat sich also von einem freien in ein knappes Gut „verwandelt“ und durchläuft derzeit eine Transformation von einem öffentlichen in ein privates Gut.

¹² Cansier, Umweltökonomie, 20

¹³ Lachkovics, in: Klaffenböck/Lachkovics, Biologische Vielfalt, 16

¹⁴ Flitner, in: Klaffenböck/Lachkovics, Biologische Vielfalt, 251

d) Das Schutzgut „Biodiversität“ der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie als ökonomisches Gut

Somit tritt neben eine ökologische Begründung für die Notwendigkeit des Schutzes der biologischen Vielfalt durch europäisches Recht eine ökonomische Begründung. Die ökonomische Notwendigkeit, die Biodiversität im Gebiet der Mitgliedsstaaten zu schützen und dies durch internationale Regelungen innerhalb eines Systems, welches ursprünglich Freihandel und wirtschaftliches Wachstum innerhalb der Mitgliedsstaaten befördern sollte, erschließt sich aus der Entwicklung von Techniken, die die gewinnträchtige Nutzung der biologischen Vielfalt ermöglichen und deren wachsender wirtschaftliche Bedeutung. Außerdem ist mit der Landwirtschaft auch eine klassische Form wirtschaftlicher Betätigung und ein klassisches Objekt der europäischen Gesetzgebung auf die Bewahrung biologischer Vielfalt angewiesen, da die Zucht von Nutzpflanzen nur gestützt auf die Nutzung einer größtmöglichen pflanzengenetischen Vielfalt möglich ist.¹⁵

Der Prozess der Kommodifizierung¹⁶ der biologischen Vielfalt ist noch nicht abgeschlossen. Die In-Wert-Setzung des Naturgutes biologische Vielfalt findet in erster Linie in Amerika und Asien und nicht in der EU, dem Geltungsbereich der FFH-RL, statt.¹⁷ Grund dafür ist neben politischen Ursachen die infolge der Eiszeit herrschende relative Artenarmut Europas. Nirgendwo auf der Welt ist in einer vergleichbaren klimatischen Region die Vielfalt an Pflanzenarten trotz günstiger geologischer Bedingungen so gering.¹⁸ Sollte die Nutzung der Biodiversität Europas, welche noch hauptsächlich die Züge eines öffentlichen Gutes trägt, ökonomisch interessanter werden, dürfte

¹⁵ Lachkovics, in: Klaffenböck/Lachkovics, Biologische Vielfalt, 13

¹⁶ Backes, Blätter des Informationszentrums 3. Welt 256, 31

¹⁷ Günther, Blätter des Informationszentrums 3. Welt 256, 26

¹⁸ Kegel, Ameise, 36

auch hier die Wandlung in ein privates Gut beschleunigt und vollendet werden.

3. Die natürlichen Lebensräume

Der Begriff natürlicher Lebensraum im Sinne der FFH-RL umfasst laut Art.1 durch geographische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe Gebiete. Dieser Begriff der natürlichen Lebensräume umschreibt nichts anderes als Ökosysteme.¹⁹

Ökosysteme in ihrer Gesamtheit sind zwar als knappe, doch auch öffentliche Güter anzusehen. Sie werden von vielen Menschen gemeinsam genutzt, wobei niemand komplett von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. Jedoch wird in der Regel nicht von jedem Nutzer das Ökosystem in seiner Gesamtheit genutzt, sondern einzelne Bestandteile und Funktionen (Deponiefunktion, Erholungsraum, Beeinflussung des Mikroklimas ...).

Wichtigstes Merkmal der terrestrischen natürlichen Lebensräume ist die Verbindung mit einem Territorium. In der BRD, wie in den anderen europäischen Staaten, sind Territorien im Wirtschaftsverkehr zuerst Grundstücke. Grundstücke sind private Güter. Der unzweifelbare Charakter von Grund und Boden als privaten Gutes schlägt sich rechtlich darin nieder, dass gemäß Art. 15 GG die Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft nur dann verfassungsgemäß ist, wenn der vorherige Eigentümer entschädigt wird.

Die natürlichen Lebensräume sind also theoretisch ein öffentliches Gut, dessen Charakter jedoch in erster Linie durch die Eigenschaften

¹⁹ *Niederstadt*, Ökosystemschutz, 173

des privaten Gutes Grundstück determiniert, wird auf dem sie liegen, und welches in erster Linie durch den Grundstückseigentümer genutzt wird.

Bei der ökonomischen Bewertung der natürlichen Lebensräume ist zu beachten, dass die belebte Natur mit ihrer Artenvielfalt wie sie heute in der BRD vorgefunden wird Resultat anthropogener Einflüsse ist.²⁰ Insbesondere die Landwirtschaft hat durch die Umwandlung von Urwäldern in Kulturlandschaften dazu beigetragen.²¹ Die Herstellung und Bewahrung dieser Lebensräume ist als externer Effekt der traditionellen Landwirtschaft anzusehen.

4. Die wildlebenden Tier- und Pflanzenarten

a) Die wildlebenden Tierarten

Wildlebende Tiere zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Existenz zwar vom Menschen beeinflusst werden kann, aber nicht vollständig kontrolliert wird. Insbesondere ist ihr Lebensraum nicht vom Menschen festgelegt und ausgestaltet. Die völlige menschliche Kontrolle über ganze wildlebende Arten ist nicht möglich, im Gegensatz z.B. zu nur noch in Zoologischen Gärten lebenden Arten. Wildlebende Tierarten können somit kein privates Gut sein. Die objektive Unmöglichkeit der Bewirtschaftung wildlebender Tierarten als private Güter führt im deutschen bürgerlichen Recht in § 960 I S. 1 BGB zu ihrer Bezeichnung als „herrenlos“. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jeder die wildlebenden Tierarten in einer Art und Weise nutzen kann, die über das bloße Profitieren von deren Anwesenheit hinausgeht. Naturschutz- und Jagdrecht schränken die Nutzbarkeit der wildlebenden Tierarten ein. Eine Nutzung, die das Fangen oder Töten beinhaltet ist nur Grup-

²⁰ *Kegel, Ameise*, 39

²¹ *Czybulka, Agrarrecht* 1997, 305

pen von Berechtigten erlaubt. Es handelt sich um ein Gemeingut²², da es von einer bestimmten Gruppe von Berechtigten gemäß bestimmter Regeln genutzt werden kann.

b) Die wildlebenden Pflanzenarten

Dass das BGB sich bezüglich der Herrenlosigkeit nur zu den wildlebenden Tieren äußert und die Pflanzen außen vor läßt, deutet darauf hin, dass die Situation hier unterschiedlich sein könnte. Der biologische Unterschied, dass Pflanzen in der Regel an einem Platz verbleiben, beeinflusst auch ihren ökonomischen Charakter. Der ursprüngliche Eigentümer wildwachsender Pflanzen, d.h. derjenige, dem das Grundstück gehört auf dem sie wachsen, hat die absolute Kontrolle über dieses Gut, kann also über sie verfügen. Wenn er sie verkauft, kann er seine Kosten über den Kaufpreis realisieren. Die dem ursprünglichen Eigentümer entstehenden Kosten sind die, die dem entgangenen Gewinn entsprechen, wenn er die Pflanzen gerodet hätte und die Fläche einer anderen Nutzung zugeführt hätte. Grundsätzlich wären die wildwachsenden Pflanzen damit ein privates Gut. Durch das Naturschutzrecht ist dem Eigentümer in bestimmten Fällen jedoch die freie Verfügbarkeit über die wildwachsenden Pflanzen beschnitten worden.

II. Die zu den durch die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie vorgeschriebenen Nutzungen konkurrierenden Nutzungen der Schutzgüter und ihre ökonomische Bewertung

1. Grundlagen

Die Nutzung, die die FFH-RL für die von ihr geschützten Gebiete und Arten vorsieht, ist in erster Linie die des Schutzes, d.h. des Erhaltes

²² Flitner, in: Klaffenböck/Lachkovics, Biologische Vielfalt, 243

des status quo. Das schlägt sich im Verschlechterungs- und Störungsverbot des Art. 6 Nr. 2 der FFH-RL nieder. Daneben sind auch in Art. 6 Nr. 1 eingreifende Maßnahmen vorgeschrieben, die notwendig sind, um eine schleichende Verschlechterung zu verhindern. Die meisten Gebiete, die im Rahmen der Umsetzung der FFH-RL geschützt werden, unterliegen einer menschlichen Nutzung. Nutzungen, die mit den durch die FFH-RL vorgeschriebenen konkurrieren sind somit Nutzungen, die dem Verschlechterungs- und Störungsverbot der FFH-RL zuwiderlaufen.

2. Konkurrierenden Nutzungen der Biodiversität

Im Bereich der Europäischen Union findet keine ökonomische Nutzung der Biodiversität statt, die im Rahmen dieser Arbeit nicht unter den konkurrierenden Nutzungen der einzelnen Teilbereiche der Biodiversität: natürliche Lebensräume, Tier- und Pflanzenarten, zu diskutieren wäre.

3. Konkurrierende Nutzungen der natürlichen Lebensräume

Die konkurrierenden Nutzungen sind im Falle der natürlichen Lebensräume am höchsten. Für Besiedlung und Industrie, Abbau von Rohstoffen, Anlagen der Infrastruktur, touristische Nutzungen, Land- und Forstwirtschaft, sowie Deponien wird Land gebraucht. Dieser Flächenbedarf kollidiert oft mit dem für den Erhalt der natürlichen Lebensräume notwendigen Flächenbedarf. Andererseits finden einige dieser Nutzungen in den Gebieten, die gemäß der FFH-RL geschützt werden sollen und schon in die Liste der Europäischen Kommission aufgenommen wurden und demzufolge als Schutzgebiete auszuweisen sind, bereits statt. Dies betrifft vor allem die Land- und Forstwirtschaft, da fast jeder Wald in Deutschland als vom Menschen bewirt-

schaftet wird und fast die gesamte übrige nichturbane Umwelt agrarisch gestaltet ist.. Auch touristisch werden diese Gebiete zum Teil genutzt.

Die Nutzungen durch Industrie, Besiedlung, Erstellung und oder Betrieb von Anlagen der Infrastruktur, Abbau von Rohstoffen in einem Gebiet schließen die Ausweisung dieses Gebietes als FFH-Gebiet aus, wenn sie seinen Charakter hauptsächlich prägen. Der Beginn dieser Nutzungen wird durch das Störungs- und Verschlechterungsverbot verhindert, wenn er das Schutzziel gefährdet. Diese Nutzungen sind in der Regel in Relation zur benötigten Fläche wirtschaftlich ertragreicher als land- oder forstwirtschaftliche Nutzungen.

Eingriffe in die FFH-Gebiete, die gegen das Verschlechterungs- und Störungsverbot verstoßen, sind gemäß Art. 6 Nr. 4 nur dann zulässig, wenn sie aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, inklusive sozialer und wirtschaftlicher Gründe erforderlich sind und eine Alternativlösung nicht existiert. Handelt es sich um einen Eingriff in ein Gebiet, welches gemäß Art. 1 Abs. 1 d im Anhang I als prioritär gekennzeichnet ist, sind derartige Eingriffe nur zur Sicherung der Gesundheit von Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt zulässig.

Da Gebiete landwirtschaftlicher Nutzung neben denen der forstwirtschaftlichen Nutzung den größten Teil der europäischen Festlandsfläche belegen, dürften in fast jedem FFH-Gebiet landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzte Flächen liegen. Eine Definition der natürlichen Lebensräume, wie sie in Art. 1 S. 1 b der FFH-RL festgelegt ist, schließt Gebiete, in denen Landwirtschaft auf industriellem Niveau betrieben wird aus.

Wenn die Artenvielfalt der mitteleuropäischen Kulturlandschaft als externer Effekt einer bestimmten Form der Landwirtschaft angesehen wird, besteht das durch Verschlechterungs- und Störungsverbot angestrebte Ziel der FFH-Richtlinie darin, diese Form der Landwirtschaft beizubehalten. Diese Form der Landwirtschaft ist jedoch wirtschaftlich weniger ertragreich als Formen der Landwirtschaft, zu deren externen Effekten gerade die Zerstörung der natürlichen Lebensräume gehört. Nur auf armen Böden ist sie eventuell weiterhin konkurrenzfähig. Auf ertragreicheren Böden ist den Bauern in FFH-Gebieten somit unter Umständen die Weiterentwicklung ihrer Wirtschaftsweise hin zu einer kapital- und energieintensiveren, aber auch ertragreicheren Wirtschaftsweise untersagt.

Zulässig in den FFH-Gebieten ist die sogenannte gute fachliche Praxis.²³ Wirtschaftliche Einschränkungen für die Landwirtschaft resultieren somit aus der Unterbindung von Verstößen gegen die gute fachliche Praxis, der Unterbindung der weiteren Industrialisierung der Landwirtschaft sowie aus der Festlegung von Bewirtschaftungsweisen gemäß Art. 6 Nr. 1 FFH-RL. Für sämtliche wirtschaftlichen Einschränkungen, die über die Pflicht zur Einhaltung der guten fachlichen Praxis hinausgehen werden die Betroffenen nach Art. 16 des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-VO) unter wesentlicher Kostenbeteiligung der EU entschädigt. Derartige Einschränkungen sind nur in FFH-Gebieten, die den deutschen Schutzstatus Naturschutzgebiet erhalten zulässig.²⁴

Touristische Nutzung wird insofern eingeschränkt, als dass eine Weiterentwicklung touristischer Infrastruktur, die dem Störungs- und Verschlechterungsverbot zuwiderlaufen würde, untersagt ist. Andererseits

²³ Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Anwendung der §§ 19a bis 19f BNatSchG in Brandenburg, insbesondere zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, 2.1.

²⁴ *MLUR*, EU-Richtlinie FFH-Gebiete, 4

erhält der Schutz dieser Gebiete gerade die ökonomische Grundlage einer touristischen Bewirtschaftung, indem die touristischen Ziele, in diesem Fall die Natur, vor Zerstörung bewahrt werden.

3. Konkurrierende Nutzungen der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten

a) Konkurrierende Nutzungen der wildlebenden Tierarten

Die Einschränkung des Tötens der in Anhang genannten Tierarten kann nur mit Formen wirtschaftlichen Handelns konkurrieren, deren Grundlage ebenfalls das Töten von Tieren ist. Fraglich ist, inwieweit Nutzungen anderer Naturgüter, die zu einer Kollision zwischen der Nutzung und den vorkommenden Tierarten führt, dass die Tötung von Tieren notwendig ist, um die Nutzung zu ermöglichen ebenfalls mit dem Tötungsverbot konkurrieren. Diese Nutzungen dürften sämtlich Nutzungen sein, die in erster Linie mit dem Schutz der natürlichen Lebensräume konkurrieren, d.h. Land- und Forstwirtschaft sowie die Bewirtschaftung von Gewässern zum Zwecke der Fischzucht.

Somit verbleibt die Jagd als konkurrierende Nutzung. Die Jagd ist in Deutschland in erster Linie eine von einem relativ kleinen Kreis ausgeübte Freizeitbeschäftigung geworden.²⁵ Eine ökonomische Bedeutung kommt ihr nur als Maßnahme der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zu, wo sie ähnlich der Bekämpfung von Schadinsekten dem Schutz der Erträge dient.

²⁵ *Niederstadt*, Ökosystemschutz, 52

b) Exkurs: Illegale ökonomische Nutzung der wildlebenden Tierarten

Wenn es um das Verbot des Tötens von Tieren geht, muss eine Form der konkurrierenden Nutzungen zumindest erwähnt werden. Es handelt sich um eine Form wirtschaftlichen Handelns, bei der die Einhaltung von Verträgen staatlicherseits nicht abgesichert wird, eine kriminelle. Die Wilderei, besonders auf geschützte Tierarten, bzw. bei geschützten Vögeln auch auf deren Gelege zur Bedienung eines Schwarzmarktes von Sammlern, hat in den letzten Jahren einen beachtlichen Umfang erreicht. Dieser Schwarzmarkt ist nicht, wie z.B. in Teilbereichen des Handels mit illegalen Drogen, durch Substitution der gehandelten Güter auf der Käuferseite oder durch Konversion des „Berufsbildes“ auf der Anbieterseite stillzulegen, was eine Form nichtjuristischer, d.h. ökonomischer Regulierung darstellen würde. In diesem Fall ist die Anpassung und Anwendung des Strafrechts das einzige Mittel.

c) Konkurrierende Nutzungen der wildlebenden Pflanzenarten

Konkurrierende Nutzungen der wildlebenden Pflanzenarten, die sich nicht aus den konkurrierenden Nutzungen der natürlichen Lebensräume ergeben, gibt es nicht. Das Sammeln wildwachsender Pflanzen, welches als einzige Nutzungsart nicht Resultat oder Bestandteil der konkurrierenden Nutzung der natürlichen Lebensräume wäre, entbehrt in Deutschland jeglicher ökonomischen Relevanz.

III. Bewertung der Effizienz der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

1. Grundlagen

Um die Beurteilung der Effizienz der FFH-RL vornehmen zu können stellt sich als erstes die Frage, welche Definition von Effizienz anzuwenden ist. Das für die Bewertung der Effizienz der Vergleich zwischen den finanziellen Kosten der Umsetzung und der finanziellen Bewertung des Schutzgutes, eine simple Kosten-Nutzen-Analyse, nicht immer ausreichend sein kann, zeigt sich schon am Beispiel der Biodiversität. Wird für diese z.B. weltweit ein Wert von 33 Trillionen Dollar ermittelt, so übersteigt dieser Wert jegliche Zahlungsfähigkeit der Menschheit.²⁶ Damit wäre die Effizienzanalyse, die zu einer größeren „Realitätsbindung“²⁷ der Gesetzgebung dienen soll, an ihrem Anspruch blamiert.

2. Effizienz gemäß dem Pareto-Kriterium

Möglich wäre eine Bewertung nach Wohlfahrtskriterien, die die Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt als Maßstab anlegen. Gemäß dieser Kriterien würde Effizienz eine Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt bedeuten.

Gemäß dem Pareto-Kriterium, dass das gesellschaftliche Wohlfahrtsmaximum in der Situation erreicht sieht, da niemand bessergestellt werden kann, ohne dass die ökonomische Situation mindestens einer Person verschlechtert wird,²⁸ wäre die FFH-RL ineffizient. Das Pareto-Kriterium ist jedoch auf gesetzgeberische Verfahren nicht sinnvoll anwendbar. Da die meisten Maßnahmen der Gesetzgebung mindestens

²⁶ Backes, Blätter des Informationszentrums 3.Welt, 31

²⁷ Winter, Kritische Justiz 3/2001, 307

²⁸ Endres, Umweltökonomie, 10

eine Person schlechterstellen, würde jeder beliebig festgesetzte status quo paretoeffizient sein.²⁹

3. Effizienz gemäß dem Kaldor-Hicks-Kriterium

Demgegenüber kann nach dem Kompensationskriterium von Kaldor-Hicks die gesellschaftliche Wohlfahrt bereits dann gesteigert sein, wenn die Gewinner der Maßnahme die Verlierer voll entschädigen könnten und immer noch bessergestellt wären.³⁰ Da die FFH-RL in erster Linie den Schutz eines bestehenden Zustandes bewirken soll, wäre als Gewinn nur die Sicherheit der Schutzgüter der FFH-RL, das heißt der Biodiversität, der Tier- und Pflanzenarten vor weiterer Gefährdung anzunehmen. Da diese allerdings auch durch Einflüsse, die von der FFH-RL nicht tangiert werden, gefährdet werden ist diese Sicherheit keine absolute. Als Gewinn wäre somit nur eine gesteigerte Sicherheit der betroffenen Arten vor dem Aussterben und somit eine erhöhte Wahrscheinlichkeit des Erhaltes der Biodiversität anzunehmen. Wie stark diese Steigerung ist, ist angesichts anderer sich gleichzeitig verändernder Faktoren, wie z.B. dem Klima, über die wiederum auch verschiedene Szenarien diskutiert werden, kaum berechenbar.

Gleichzeitig ist es nicht möglich, die Entwicklung ohne die Errichtung des Natura 2000-Netzwerkes exakt festzustellen, sondern ebenfalls nur Wahrscheinlichkeitsaussagen zu treffen, und die Vorhersage von wirtschaftlichen Schäden im Falle zurückgehender/aussterbender Arten stößt ebenfalls auf große Schwierigkeiten. Eine seriöse Quantifizierung des durch die FFH-RL erzielten Gewinnes ist somit nicht möglich. Da es sich bei dem Gewinn um einen ökonomisch nicht quantifizierbaren handelt, während die Einbußen der Schlechtergestellten quantifizierbar sind, ist die Anwendung des Kaldor-Hicks-Kriteriums nur unter Vorbehalt möglich. Die FFH-RL dürfte dem

²⁹ Winter, Kritische Justiz 3/2001, 301

Kaldor-Hicks-Kriterium nach ebenfalls nicht optimal sein, da die Vermeidungskosten der Schlechtergestellten den Gewinn der wahrscheinlich Bessergestellten kurzfristig übertreffen.

4. Die Effizienz der Erreichung des Schutzzweckes der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie durch deren Mittel

Sinnvoll für die Bewertung der FFH-RL könnte ein Begriff von Effizienz sein, der dem juristischen Maßstab der Verhältnismäßigkeit nicht unähnlich ist.³¹ Verhältnismäßig ist ein Eingriff dann, wenn er ein legitimes Ziel mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt. Effizienz wird als Umgang mit knappen Ressourcen verstanden, der nicht verschwenderisch ist.³² Die Bewertung des Zieles des Gesetzgebers im Falle der FFH-RL ergibt, dass es sich um einen monetär nicht quantifizierbaren Nutzen handelt. Die Notwendigkeit des Ökosystemschutzes ist wissenschaftlich anerkannt.³³ Die Regelungen der FFH-RL streben den Erhalt eines europaweiten Verbundes von Ökosystemen an. Dies ist ein effektiver Beitrag zum Schutz der Artenvielfalt in der EU. Der Schutz prioritärer Lebensräume dient der Bewahrung besonders bedrohter Lebensräume. Ist das Netzwerk Natura 2000 errichtet, bestehen hohe Schranken gegen eine Ausgliederung von Gebieten. Mit milderer Mitteln wäre ein gleichwertiger Ökosystemschutz nicht möglich.

Der administrative Aufwand für die Umsetzung der FFH-RL ist hoch. Doch resultiert dieser Aufwand im Falle der BRD in erster Linie aus den Gegebenheiten der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes. Eine Effizienzsteigerung im administrativen Bereich wäre nur mit Einschränkungen der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung mög-

³⁰ Cansier, Umweltökonomie, 27

³¹ Winter, Kritische Justiz 3/2001, 310

³² Cansier, Umweltökonomie, 25

³³ Niederstadt, Ökosystemschutz, 23

lich. Da die konkrete Umsetzung der FFH-RL in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten der EU fällt, bestimmen diese in großem Umfang über das quantitative und qualitative Ausmaß der Gestaltung des Natura 2000-Netzes und die vorzunehmenden Aufwendungen mithin über die Effizienz.

5. Der Beitrag der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie zu einem effizienten europäischen Umweltrecht

Im Rahmen der Effizienzanalyse stellt sich auch die Frage, wie sich die FFH-RL in das Gefüge der europäischen Gesetzgebung einfügt und zu einem konsistenten europäischen Umweltrecht beiträgt. Dazu stellt sich die Frage, ob und wenn ja, welches übergeordnete Ziel die einzelnen Maßnahmen des europäischen Umweltrechtes zusammenfasst. Zentral für diese Analyse des europäischen Umweltrechtes ist das vom Rat der Sachverständigen ausgearbeitete Retinitätskriterium, welches eine Ausgestaltung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit darstellt. Dieses fordert die Integration der Zivilisationssysteme in das sie tragende Netzwerk der Natur. Die sich fortentwickelnden Ökonomien sind an der Tragekapazität und Aufnahmefähigkeit der ökologischen Systeme auszurichten. Die Produktionsprozesse einer zukunftsfähigen Wirtschaft bleiben in natürliche Kreisläufe eingebunden, und das Naturkapital wird nicht stärker in Anspruch genommen, als es die Aufrechterhaltung der Umweltfunktionen zulässt.³⁴ Die FFH-RL soll ein gesamteuropäisches Netz von Ökosystemen schützen. Damit werden natürliche Kreisläufe und das Naturkapital bewahrt. Das Verschlechterungs- und Störungsverbot der FFH-RL zielt unmittelbar auf Limitierung der Zivilisationssysteme, in erster Linie der Wirtschaft durch die Tragekapazität der ökologischen Systeme. Die FFH-RL trägt unmittelbar zur Umsetzung des Retinitätskriteriums in europäisches Recht bei.

³⁴ *Niederstadt, Ökosystemschutz, 22*

IV. Resümee

Die Schutzgüter der FFH-RL sind sämtlichst knappe Güter, dadurch erklärt sich die Notwendigkeit ihrer schonenden Bewirtschaftung. In wirtschaftswissenschaftlichen Modellen fungieren diese Güter als öffentliche Güter. In der durch existierende Rechtsordnungen und marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung bestimmten Realität handelt es sich um private Güter oder um Güter, die wesentliche Eigenschaften privater Güter aufweisen.

Die FFH-RL unterwirft die von ihr geschützten Gebiete einem Schutzregime, das Nutzungen unterbindet, die in der Regel ökonomisch ertragreicher sind, als die Nutzungen, die unter diesem Regime zulässig sind. Das Schutzregime für Tier- und Pflanzenarten verdrängt dagegen keine ökonomisch ertragreichere Nutzung. Gemäß den von der Wirtschaftswissenschaft entwickelten Wohlfahrtskriterien stellt die FFH-RL keinen optimalen oder effizienten Zustand her. Allerdings sind diese auch nicht zur Ermittlung objektiver Gesamtnutzen und -kosten geeignet.³⁵

Im Rahmen einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse ergibt sich, dass die FFH-RL ein Ziel, welchem der Gesetzgeber aufgrund objektiver Zwänge eine hohe Priorität einräumt, mit zu vertretenden Mitteln anstrebt.

³⁵ Winter, Kritische Justiz 3/2001, 303

D. Ökonomische Analyse der Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie in deutsches Recht

I. Bisher entstandene ökonomische Folgen der verzögerten Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland

Die ökonomischen Folgen der verspäteten Umsetzung der FFH-RL, bestehen zum einen in den Auswirkungen der Verurteilung der BRD durch den EuGH vom 11.9.2001.³⁶ Bereits im Frühjahr 2000 hatte die EU-Kommission darauf hingewiesen, dass die Fördergelder der EU für Infrastrukturprojekte und Landwirtschaft nur ausgezahlt werden dürfen, wenn die Vereinbarkeit der zu fördernden Projekte mit den Schutzgebieten überprüft werden kann.³⁷ Da jetzt höchstrichterlich festgestellt wurde, dass die BRD trotz vorgegebenem Zeitplan nur unzureichend Gebieten für das Schutzgebietsystem „NATURA 2000“ gemeldet hat, droht nun die Sperrung dieser Fördergelder. Ferner ist bei einer weiteren Verzögerung mit der Verhängung eines Zwangsgeldes in Höhe von 1,5 Millionen DM täglich zu rechnen.³⁸

Eine weitere ökonomische Folge ist in der Bevorzugung von Planungs- und Projektträgern in der BRD, in der verspätet gemeldet wurde, gegenüber denen in EU-Ländern, die ihrer Verpflichtung früher nachgekommen sind. Schon genehmigte Projekte sowie rechtmäßige Nutzungen und die zu deren Durchführung erforderlichen Maßnahmen genießen Bestandsschutz, damit unterliegen sie nicht der Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung.³⁹ Die Betreiber von Projekten, die im Zeitraum der Verzögerung der Umsetzung der FFH-RL durch die BRD zumindest bis 1994 genehmigt wurden, profitieren damit von der

³⁶ EuGH Rs. C-71/99

³⁷ *MLUR*, EU-Richtlinie FFH Gebiete, 2

³⁸ [Http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/n_ffh.htm](http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/n_ffh.htm)

³⁹ *MLUR*, EU-Richtlinie FFH Gebiete, 4

verspäteten Umsetzung, die ihnen die Prüfung gemäß FFH-RL ersparte.

Neben den monetären ökonomischen Auswirkungen, stellt die Frage nach dem Status potentieller FFH-Gebiete und ihrem Schutz die zweite gravierende Auswirkung da. Im Zeitraum zwischen Umsetzung der FFH-RL in deutsches Recht und der Erstellung der Kommissionsliste wäre es für die Träger von Plänen und Projekten in Gebieten, die potentiell unter den Schutz der FFH-RL hätten gestellt werden können, notwendig gewesen, um ein Höchstmaß an Rechtssicherheit zu erlangen, auch die Verträglichkeitsprüfung gemäß der FFH-RL durchführen zu lassen.⁴⁰ Wo dies geschehen ist, dürfte es sich oft um unnötige Aufwendungen gehandelt haben.

Aus Platzgründen nicht behandelt werden kann hier die Frage der direkten Anwendbarkeit der FFH-RL aufgrund der Verzögerung der Umsetzung.⁴¹ Es sei in diesem Zusammenhang nur darauf, dass die verzögere Umsetzung einen erhöhten administrativen Aufwand und damit auch volkswirtschaftliche Kosten zur Folge hatte.

II. Perspektivisch zu erwartende und langfristige Folgen der verzögerten Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

1. Auswirkungen auf die Rechtssicherheit

Bis zum voraussichtlichen Ende des Verfahrens der Unterschutzstellung der FFH-Gebiete 2004 ist die Rechtssprechung bezüglich der Schutzwirkung der FFH-RL vor Abschluss des Ausweisungsverfahrens an Regelungen gebunden, die für zeitlich überschaubare Übergangsphasen gedacht waren, in einer Situation, da ein Mitgliedsstaat die Richtlinie über lange Zeit nicht umsetzt, aber ungeeignet sind.⁴²

⁴⁰ Halama, in: *Gesellschaft für Umweltrecht*, Dokumentation 2000, 155

⁴¹ Schrödter, *Natur und Recht* 2001, 9

⁴² Halama, in: *Gesellschaft für Umweltrecht*, Dokumentation 2000, 154f.

Die dadurch entstehende Rechtsunsicherheit zwingt sowohl die Träger von Plänen und Projekten als auch die befassten Behörden zu erhöhten Aufwendungen, um Planungen und Projektvorhaben gemäß geltendem Recht durchzuführen. Der dadurch hervorgerufene administrative Aufwand schlägt sich in volkswirtschaftlichen Kosten und der, wiederum Kosten verursachenden, Verzögerung derartiger Vorhaben nieder.

2. Auswirkungen auf die Effizienz der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

Die Bundesrepublik Deutschland ist, will sie eine weitere Verurteilung wegen Nichtumsetzung der FFH-RL vermeiden, gezwungen, bis zum Jahr 2004 die Ausweisung der FFH-Gebiete als besondere Schutzgebiete durchzuführen. Um diese Ausweisung termingerecht durchzuführen, sind Konflikte mit betroffenen Grundeigentümern möglichst zu vermeiden. Deswegen werden nach Möglichkeit konfliktträchtigen landwirtschaftliche Nutzflächen nicht unter Naturschutz gestellt.⁴³ Stattdessen sollen diese Gebiete einen Schutzstatus erhalten, dessen Bestimmungen die Landwirtschaft geringfügiger tangieren, z.B. den des Landschaftsschutzgebietes. Dass bedeutet, dass die verzögerte Umsetzung eine Abschwächung des Schutzstatus der betroffenen Gebiete zur Folge hat. Damit profitiert die Landwirtschaft von der Säumigkeit der BRD bei der Umsetzung der FFH-RL, da in den Landschaftsschutzgebieten keine Einschränkung der guten fachlichen Praxis erfolgt.⁴⁴ Die Abschwächung der Eingriffsmöglichkeiten aufgrund der FFH-RL reduziert Effizienz der Umsetzung der FFH-RL.

⁴³ Gespräch mit einer anonym bleibend wollenden Mitarbeiterin des Landesumweltamtes Frankfurt/O

⁴⁴ *MLUR*, EU-Richtlinie FFH-Gebiete, 2

III. Ökonomische Folgen der Auswirkungen der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie auf das Planungs- und Zulassungsrecht

Die FFH-RL hat mit ihren strengen Regelungen umfangreiche Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht. Diese können aufgrund ihres Umfangs hier nur oberflächlich analysiert werden.

Gemäß Art. 6 Nr. 3 FFH-RL müssen Pläne und Projekte, die ein FFH-Gebiet beeinträchtigen könnten, einer Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Damit existieren mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Umweltverträglichkeitsprüfung drei Prüfungsverfahren, die in der Bauleitplanung anzuwenden sind, sofern FFH-Gebiete betroffen sind, es sich also um Planungen oder Satzungen für FFH-Gebiete handelt oder die Möglichkeit besteht, dass diese von ihnen betroffen werden.⁴⁵ Das führt zu einer finanziellen Belastung der Kommunen. Diese werden, soweit möglich, die Kosten auf die begünstigten Eigentümer oder Investoren umlegen. Dies könnte als wirtschaftliches Hemmnis für Investitionsbestrebungen in FFH-Gebieten oder ihrem Umfeld wirken. Die Folge wäre ein externer Effekt, der FFH-RL, der durch eine positive Rückkopplung den Schutz der betroffenen Gebiete erhöhen würde.

Bedeutend ist die Ausgleichsverpflichtung für Eingriffe in den Zusammenhang des europäischen Netzes „Natura 2000“ gemäß § 19 c Abs. 5 BNatSchG. Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe durch Projekte und Pläne müssen die Kohärenz des Netzwerkes erhalten und zwar vollständig, damit das Vorhaben zulässig ist.⁴⁶ Damit sind Grenzen der Ausgleichsmöglichkeit gesetzt, die zu erhöhten Kosten dieser oder gar der Unmöglichkeit führen.

⁴⁵ Lorenz, *Natur und Recht* 2001, 128

⁴⁶ Halama, in: *Gesellschaft für Umweltrecht*, Dokumentation 2000, 163

E. Schlussfolgerungen für die ökonomische Analyse von EU-Richtlinien und deren Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland

Die ökonomische Analyse von EU-Richtlinien zerfällt in zwei Bestandteile. Einerseits in die Analyse der Richtlinie selbst, die ökonomische Bewertung ihres materiell-rechtlichen Gehaltes, andererseits in den Prozess ihrer Umsetzung.

Die ökonomische Bewertung des materiell-rechtlichen Gehaltes einer EU-Richtlinie kann nicht nach dem Pareto-Kriterium und nur eingeschränkt nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium erfolgen. Notwendig ist eine vergleichende Bewertung des Zieles und der zu seiner Umsetzung aufgewandten Mittel.

Die Effizienz des Rechtsinstrumentes EU-Richtlinie leidet unter der Notwendigkeit der Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten in nationales Recht, die jedoch aus der Rechtsordnung der EU resultiert.

Ein für die Analyse der Umsetzung in der BRD wichtiges Bewertungskriterium ist die Frage, ob die Umsetzung einer EU-Richtlinie in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Da es zur Verhinderung oder Verzögerung einer Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland ausreicht, wenn einige Bundesländer die Umsetzung verzögern oder gar verweigern und die Landesparlamente und Landesregierungen zudem anfälliger für den Lobbyismus von durch eine Richtlinie potentiell benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen sind ist eine Umsetzung, die in die Zuständigkeit der Länder fällt, grundsätzlich weniger effizient, als eine Umsetzung die durch den Bund zu erfolgen hat.

Eine verzögerte Umsetzung von Richtlinien, deren Wirkung u.a. in der ökonomischen Belastung bestimmter Gruppen besteht. bedeutet, dass

diese durch die Richtlinie belasteten von dieser Belastung teil- und zeitweise entbunden werden. Dies bedeutet deren Besserstellung gegenüber den Betroffenen in anderen Mitgliedsstaaten. Strafen die der BRD für die verzögerte Umsetzung auferlegt werden, werden nicht an die von der verzögerten Umsetzung Profitierenden weitergereicht. Der ökonomische Ertrag aus einer verzögerten Umsetzung dürfte regelmäßig privaten Marktteilnehmer zufließen, während die Kosten von öffentlich-rechtlichen Haushalten zu tragen sind.

Frankfurt/Oder, den 07.01.2002

Hannes Püschel