

Rechtliche Einordnung von Vertragsnaturschutz im Wald

Naturschutz im Wald ist in Deutschland traditionell eine Angelegenheit des hoheitlichen Behördenrechts. Schutzgebietsausweisungen, Managementpläne sowie Förder- bzw. Ausgleichsprogramme werden hoheitlich administriert.

Naturschutz im Wald auf der Grundlage von Verträgen hat zwar nach dem Gesetzesrecht durchaus eine hohe Bedeutung, diese findet aber in der Praxis bisher keinen entsprechenden Niederschlag. Aufgrund der Vorteile dieses Instruments ist jedoch grundsätzlich zu empfehlen, künftig Waldnaturschutz vermehrt auf vertraglicher Grundlage im Konsens der Beteiligten zu vereinbaren.

Carina Lutter, Marian Paschke

In der Auseinandersetzung mit dem Thema Vertragsnaturschutz fehlt derzeit eine allgemein gültige Definition des Begriffs „Vertragsnaturschutz“. Vertragsnaturschutz setzt schon dem Wortlaut nach einen Vertrag voraus. Dies kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag sein zwischen dem Staat und einem (privaten) Waldeigentümer oder ein privatrechtlicher Vertrag zwischen Privatpersonen, etwa einem privaten Waldeigentümer und einem Naturschutzverband. Kennzeichnend für die Form des Vertrags sind neben der Freiwilligkeit des Vertragsschlusses vor allem die Möglichkeit des individuellen Aushandelns der Vertragsinhalte sowie das Verhandeln der Vertragspartner „auf Augenhöhe“. Legt man ein weites Begriffsverständnis zugrunde, kann auch die Inanspruchnahme einer Förderung oder eines Erschwerenausgleichs erfasst sein. Zwar handelt es sich beim Erlass eines Förderbescheids um klassisch ho-

heitliches Handeln und beim Erschwerenausgleich nicht darum, freiwillig erbrachte Leistungen für den Naturschutz zu honorieren, sondern um einen Ausgleich für aus Naturschutzgründen hinzunehmende Erschwernisse. Gemeinsam ist allen Instrumenten jedoch die Gewährung eines Entgeltes im Gegenzug für Naturschutzleistungen; dies rechtfertigt die Zusammenfassung dieser Maßnahmen unter einem gemeinsamen Oberbegriff.

Hoher Stellenwert des Vertragsnaturschutzes

Während der Abschluss von Verträgen bei der Festlegung und Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Wald in der Praxis bislang eine geringe Bedeutung erlangt hat, räumen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen vertraglichen Vereinbarungen einen hohen Stellenwert ein. Nach § 3 Abs. 3 BNatSchG soll bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig geprüft werden, ob der Zweck mit angemessenem Aufwand auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann. Ein genereller Vorrang vertraglicher Vereinbarungen vor dem Ordnungsrecht oder anderen Instrumenten des Naturschutzes gegen Entgelt wird nicht statuiert. Die zuständigen Behörden werden jedoch angehalten, die Zweckmäßigkeit vertraglicher Lösungen zu überprüfen. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass konsensualer und auf Kooperation der beteiligten Akteure angelegter Naturschutz im Wald erwünscht ist.

In einigen Bundesländern wird die gesetzliche Bedeutung des Vertragsnaturschutzes besonders hervorgehoben. Beispielsweise ist in Sachsen die Prüfpflicht

gem. § 3 S. 1 SächsNatSchG für Vertragsnaturschutz zwingend ausgestaltet. Nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sind vertragliche Vereinbarungen und Bewirtschaftungsprogramme Verwaltungsakten sogar vorzuziehen, wenn sie bei angemessenem Aufwand dem Schutzzweck in gleicher Weise dienen und nicht zu einer Verzögerung der Maßnahme führen. In Hessen regelt § 3 Abs. 1 HAG-BNatschG einen Vorrang vertraglicher Vereinbarungen und gibt diesen den Vorzug vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen, sofern der beabsichtigte Zweck durch den Vertrag mit angemessenem Aufwand erreicht werden kann und die Art der Maßnahme nicht entgegensteht. Im Saarland legt § 9 Abs. 2 S. 1 SNG fest, dass die Naturschutzbehörde „die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes vorrangig durch die Zusammenarbeit mit den Landnutzenden, insbesondere durch den Abschluss vertraglicher Vereinbarungen (Vertragsnaturschutz) verwirklichen“ soll.

Ausweisung von Schutzgebieten durch Vertrag

Die Reichweite vertraglicher Gestaltung im Waldnaturschutz ist weit gefasst. Selbst die Ausweisung von Schutzgebieten kann in rechtlich zulässiger Weise durch Vertrag erfolgen. Nach § 32 Abs. 4 BNatSchG können, anstelle einer Erklärung der zu schützenden Gebiete zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft, vertragliche Vereinbarungen eingesetzt werden, vorausgesetzt, ein gleichwertiger Schutz ist gewährleistet.

Die hohe Bedeutung von Verträgen bei der Erreichung von Naturschutzzielen wird nicht zuletzt im Recht der Europäi-

Schneller Überblick

- Vertragsnaturschutz ist ein gesetzlich hervorgehobenes Instrument
- Vertragsnaturschutz hat Bedeutung für Erhaltungsmaßnahmen und Schutzgebietsausweisungen
- Rechtliche Probleme treten auf beim sog. Wiederaufnahmeprivileg
- Vertragsnaturschutz kann gut einen Ausgleich zwischen Forstbetriebs- und Naturschutzinteressen bewirken

schen Union anerkannt. Sowohl einzelne Erhaltungsmaßnahmen als auch ganze Schutzgebiete dürfen nach Art. 1 und Art. 6 FFH-Richtlinie durch vertragliche Vereinbarungen festgelegt werden, sofern eine wirksame Sicherung des Schutzes der Arten und Lebensräume gewährleistet ist. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seiner Rechtsprechung mehrere konkretisierende Kriterien zur Festlegung von Schutzgebieten entwickelt. Im Einzelnen fordert der EuGH eine Umsetzung durch einen förmlichen Akt, um der Kommission eine Überprüfung zu ermöglichen sowie eine vollständige und endgültige Sicherung der Gebiete. Darüber hinaus muss die Schutzgebietsausweisung Dritten gegenüber rechtswirksam sein und automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung bewirken. Der räumliche Umfang und die rechtliche Ausgestaltung des Schutzes müssen so bestimmt geregelt werden, dass die von den Maßnahmen Betroffenen den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in den geregelten Gebieten erkennen können.

Wiederaufnahme der Nutzung

Gleichwohl wird die Einführung und Umsetzung von Vertragsnaturschutz im Wald nicht frei von (rechtlichen) Konflikten erfolgen. Der Vertragsnaturschutz bewegt sich dabei vor allem im Spannungsverhältnis zwischen der Eigentumsfreiheit der Waldeigentümer aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und der Sozialbindung ihres Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG (s. Paschke, S. 34) sowie zwischen der Eigentumsfreiheit und dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere in Art. 20 a GG.

Interessenkonflikte zeigen sich besonders bei der Frage, wie nach der Beendigung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit der Einstellung naturschutzfachlich wertvoller Zustände, der Entstehung von Biotopen oder der Ansiedlung von geschützten Arten umzugehen ist. Das Interesse des Eigentümers an der Wiederaufnahme der Nutzung seiner Waldfläche kollidiert mit dem Interesse der Gemeinschaft, die erreichten Zustände zu erhalten. Grundsätzlich trifft das Gesetz in § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG die Wertung, dass die Interessen des Eigentümers in diesem Falle vorgehen sollen. Dieses sog. Wiederaufnahmeprivileg bestimmt, dass die Aufnahme einer Nutzung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft gilt, wenn die Nutzung aufgrund vertraglicher Vereinbarungen oder aufgrund der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen war. Die Wiederaufnahme der ursprünglichen Nutzung nach Vertragsbeendigung ist daher grundsätzlich möglich. Dadurch soll ein Anreiz für den Abschluss von Naturschutzverträgen und die Inanspruchnahme öffentlicher Programme geschaffen werden, weil es naheliegt, dass die Bereitschaft zum Naturschutz im Wald sinkt, wenn nach Beendigung einer freiwilligen Einschränkung mit strengeren naturschutzrechtlichen Anforderungen zu rechnen wäre. Dieser Rechtsgedanke findet für gesetzlich geschützte Biotope in § 30 Abs. 5 BNatSchG ausdrücklichen Niederschlag.

Haben sich jedoch während der Laufzeit einer Waldnaturschutzmaßnahme geschützte Arten angesiedelt, kann die Wiederaufnahme der ursprünglichen Nutzung Einschränkungen unterliegen. Dadurch wird das legislative Ziel, einen Anreiz für Vertragsnaturschutz zu schaffen, konterkariert.

Um Vertragsnaturschutz künftig attraktiver zu gestalten, sollte daher eine Lösung des Konflikts zwischen Eigentümerinteressen und dem Artenschutz angestrebt werden. Dabei ist es aus Rechtsgründen keineswegs zwingend, die Naturschutzinteressen über die Interessen des Eigentümers zu stellen. Der von Art. 20 a GG angestrebte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere steht als bedeutende Staatszielbestimmung einem nicht weniger bedeutenden Grundrecht auf Eigentumsschutz gegenüber. Im Sinne eines fairen und angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen rechtlich geschützten Interessen wird als ein an die Politik gerichtetes Ergebnis des Forschungsprojekts vorgeschlagen, dem Vertragsnaturschutz leistenden Eigentümer eine Prämie zu zahlen, insbesondere zum Ausgleich von Nutzungseinschränkungen, die dieser aufgrund der Ansiedlung geschützter Arten hinzunehmen hat (Franz et al., S. 30).

Mehr Vertragsnaturschutz wagen!

Vertragliche Vereinbarungen zur Erreichung von Naturschutzzielen erweisen sich nach den Ergebnissen des Forschungsprojekts als vorzugswürdige Variante des Waldnaturschutzes. Die erforderlichen rechtlichen Grundlagen dafür liegen auf der Ebene der EU, des Bundes und der Länder bereits weitgehend vor. Durch die mit dem Vertragsschluss gewährleistete Möglichkeit, Vertragsgegenstände und -inhalte frei zu verhandeln und flexibel auszugestalten, sind auf das jeweilige Gebiet und die Interessen der Parteien konkret-individuell zugeschnittene Vertragsgestaltungen nicht nur möglich, sondern den hergebrachten abstrakt-generellen Mitteln des hoheitlichen Waldnaturschutzes auch überlegen. Vertragsnaturschutz hat das Potenzial, künftig einen stärker auf vielseitige Kooperation und Akzeptanz ausgerichteten Naturschutz zu fördern und die Interessen aller Stakeholder angemessen zu berücksichtigen. Als Ergebnis des Forschungsprojekts wird deshalb empfohlen, künftig mehr Waldnaturschutz auf vertraglicher Grundlage im Konsens der Beteiligten zu vereinbaren.

Carina Lutter,
carina.lutter@uni-hamburg.de,
ist wissenschaftl. Mitarbeiterin am
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht
und Handelsrecht. Prof. Dr. Marian
Paschke ist Professor für Handels-
und Wirtschaftsrecht an der
Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Hamburg.

