

ARBEITSBERICHT WORK REPORT

FFH-Impact:

Teil 3: Eigentumsrechtliche Bewertungen der Auswirkungen der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) auf private Forstbetriebe

Marian Paschke und Daniela Riedinger

mit Vorwort und Problemstellung

Björn Seintsch und Lydia Rosenkranz

**Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft in Kooperation mit
Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft**

Nr. 06/2012

gefördert durch:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

Zentrum Holzwirtschaft

Universität Hamburg



Johann Heinrich von Thünen-Institut:
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Hausadresse: Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg
Postadresse: Postfach 80 02 09, 21002 Hamburg

Tel: 040 / 73962-301
Fax: 040 / 73962-399
Email: oef@vti.bund.de
Internet: <http://www.vti.bund.de>

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
in Kooperation mit
Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft

Eigentumsrechtliche Bewertungen der Auswirkungen der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) auf private Forstbetriebe

von

Marian Paschke und Daniela Riedinger

mit Vorwort und Problemstellung

von

Björn Seintsch und Lydia Rosenkranz

Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft 2012/06

Hamburg, Oktober 2012

Schlussbericht

zum Vorhaben

Thema:

Verbundvorhaben: Auswirkungen von naturschutzfachlichen Anforderungen auf die Forst- und Holzwirtschaft;

Teilprojekt: Ökonomische Analysen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald

Zuwendungsempfänger:

Johann Heinrich von Thünen-Institut Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei - Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft

Förderkennzeichen:

22017609

Laufzeit:

01.11.09 bis 31.05.12

Datum der Veröffentlichung: 31.08.2012

Gefördert durch:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages mit Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) über die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (FNR) als Projektträger des BMELV für das Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe unterstützt. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung in das Forschungsprojekt „FFH-Impact“	3
2	Problemstellung	4
3	Gutachterauftrag.....	9
4	Gutachterliche Ausführungen	10
4.1	Gegenstand der gutachtlichen Expertise	10
4.2	Regelungsrahmen und Beurteilungsgrundlagen.....	11
4.2.1	Verhältnis des europäischen zum nationalen Recht.....	11
4.2.2	Entscheidungszuständigkeit und Beurteilungsmaßstäbe	12
4.2.3	Europarecht	12
4.2.4	Grundgesetz.....	16
4.3	Eigentumsrechtliche Beurteilung der von der FFH-RL ausgehenden beeinträchtigenden Wirkungen für Waldeigentümer und Forstbetriebe	18
4.3.1	Vorauswahl und Benennung von Schutzgebieten.....	18
4.3.2	Erstellung der Gemeinschaftsliste.....	19
4.4	Eigentumsrechtliche Beurteilung der Erklärung zum Schutzgebiet gemäß den Umsetzungsregeln der FFH-RL in Deutschland.....	20
4.4.1	Grundsätze	20
4.4.2	Bedeutung des Verschlechterungs- und Störungsverbots	20
4.4.3	Zwischenfazit	22
4.5	Eigentumsrechtliche Beurteilung der für die Fallbeispielforstbetriebe geltenden FFH-Maßnahmen.....	22
4.5.1	Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beeinträchtigungen von privaten Forstbetrieben durch FFH-Maßnahmenplanungen	22
4.5.1.1	Eigentumsverfassungsrechtliche Charakterisierung der Maßnahmenplanungen	22
4.5.1.2	Eigentumsverfassungsrechtliche Bewertung.....	26
4.5.2	Die eigentumsrechtliche Bewertung von Beeinträchtigungen durch Mehrfachbelegungen von Waldgrundstücken mit FFH-Maßnahmenplanungen und weiteren Schutzgebietskategorien	27
4.5.2.1	Ausgangslage	27
4.5.2.2	Rechtliche Bewertung	28
4.5.3	Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beschränkungen von waldbaulichen Handlungsoptionen privater Forstbetriebe durch FFH-Maßnahmenplanungen.....	29
4.5.4	Die eigentumsrechtliche Bewertung der Ausgleichsregelungen in FFH-Managementplänen	32
5	Zusammenfassung	37
5.1	Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beeinträchtigungen von privaten Forstbetrieben durch FFH-Maßnahmenplanungen.....	37
5.2	Die eigentumsrechtliche Bewertung von Beeinträchtigungen durch Mehrfachbelegungen von Waldgrundstücken mit FFH-Maßnahmenplanungen und weiteren Schutzgebietskategorien.	38
5.3	Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beschränkungen von waldbaulichen Handlungsoptionen privater Forstbetriebe durch FFH-Maßnahmenplanungen.	39
5.4	Folgerungen für die Referenzbetriebe	40
6	Quellenverzeichnis	41

1 Einführung in das Forschungsprojekt „FFH-Impact“

Das Verbundforschungsprojekt „Auswirkungen von naturschutzfachlichen Anforderungen auf die Forst- und Holzwirtschaft“ wurde von der Beratungsgesellschaft Becker, Borchers und Wippel (BBW), Freiburg, der Abteilung für Forstökonomie der Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg (FVA), Freiburg, dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI), Hamburg, der Abteilung für Forstökonomie und Forsteinrichtung der Georg-August-Universität, Göttingen, der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg und dem Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz (ILN), Bühl, durchgeführt. Das zweieinhalbjährige Vorhaben wurde vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) durch dessen Projektträger, die Fachagentur für Nachwachsende Rohstoffe (FNR), gefördert.

Die FFH-Richtlinie (92/43/EWG Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) bildet zusammen mit der Vogelschutzrichtlinie das EU-weite Schutzgebietsnetz Natura 2000 und hat einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebender Tier- und Pflanzenarten in Europa zum Ziel. Von den 11,1 Mio. ha des deutschen Waldes wurden 1,8 Mio. ha in FFH-Gebieten ausgewiesen. Die FFH-Richtlinie (FFH-RL) ist in nationales Recht umgesetzt und die Schutzgebietskulisse ist festgelegt, dagegen werden die gebietspezifischen FFH-Managementpläne, welche konkrete naturschutzfachliche Maßnahmen zum Erreichen der Schutzziele formulieren, teilweise noch bearbeitet.

Diese Waldflächen in FFH-Gebieten sind jedoch nicht nur aus Sicht des Naturschutzes bedeutsam, sondern auch für den Betriebserfolg der Forstbetriebe, die stofflichen und energetischen Rohholzverwender und zum Erreichen von Zielen der Energie-, Klima-, Wirtschafts- und Umweltpolitik. Quantifizierende Abschätzungen zu den Auswirkungen der FFH-Richtlinie fehlten bisher weitgehend.

Vor diesem Hintergrund war es das Ziel des Verbundforschungsprojektes, die naturalen und ökonomischen Auswirkungen der FFH-Richtlinie auf die Forst- und Holzwirtschaft zu ermitteln. In zwei Teilprojekten sollten im noch laufenden Implementierungsprozess der FFH-Richtlinie Informationen für eine effiziente Umsetzung für alle beteiligten Akteure bereitgestellt werden.

Das Verbundforschungsprojekt wurde durch einen Fachbeirat mit Vertretern aus dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Forst der Agrarministerkonferenz (FCK), der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung der Umweltministerkonferenz (LANA), dem Bundesamt für Naturschutz (BfN), dem Deutschen Forstwirtschaftsrat e.V. (DFWR), dem Deutschen Holzwirtschaftsrat e.V. (DHWR), der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e.V. (AGDW), dem Gemeinsamen Forstauschuss "Deutscher Kommunalwald" im Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB), dem Deutschen Naturschutzring (DNR) und der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (FNR) fachlich beraten.

Das Verbundforschungsprojekt wurde in zwei Teilprojekte untergliedert. Das Teilprojekt „Restricted Forest Management (ReForMa)“ wurde von der Abteilung für Forstökonomie der Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg und dem Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz bearbeitet. In einem modellorientierten Ansatz wurden auf Basis des Stichprobennetzes der Bundeswaldinventur die bundesweiten Auswirkungen von naturschutzfachlichen Restriktionstypen modelliert. Über das Instrument der waldwachstumskundlichen Modellierung wurden in allgemeiner Form die Auswirkungen naturschutzfachlicher Restriktionen für die Forstwirtschaft quantifiziert (Top-Down-Ansatz).

Im Teilprojekt „Ökonomische Analysen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald (FFH-Impact)“ wurden in einem fallstudienbasierten Ansatz, auf der Grundlage von FFH-Managementplänen sowie betrieblichen Zielsetzungen und Betriebsdaten, die Auswirkungen der Umsetzung von FFH-Maßnahmenplanungen für konkrete Fallbeispielforstbetriebe für die beiden Buchenwald-Lebensraumtypen 9110 Hainsimsen- und 9130 Waldmeister-Buchenwald bewertet (Bottom-Up-Ansatz). Dieses Teilprojekt wurde durch die Bera-

tungsgesellschaft Becker, Borchers und Wippel, dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von-Thünen-Instituts, der Abteilung Forstökonomie und Forsteinrichtung der Georg-August-Universität und der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg bearbeitet.

Die zentralen Arbeitspakete des Teilprojektes FFH-Impact waren:

1. Vergleichende Untersuchung des FFH-Umsetzungsprozesses in den Ländern,
2. Vergleichende Analyse der FFH-Managementplanungen in den Ländern,
3. Bundesweiter Überblick zur Betroffenheit von Waldbesitzern in FFH-Gebieten,
4. Untersuchung der naturalen und ökonomischen Auswirkungen der FFH-Richtlinie anhand von Fallbeispielsforstbetrieben,
5. Bewertung der regionalen Rohholzversorgung der Rohholz abnehmenden Industrie sowie
6. Eigentumsrechtliche Bewertung der Auswirkungen der FFH-Richtlinie auf private Forstbetriebe.

Die Ergebnisse aus den Arbeitspaketen des Teilprojektes „FFH-Impact“ werden in separaten Arbeitsberichten veröffentlicht. Im vorliegenden Arbeitsbericht werden die Forschungsergebnisse zum Arbeitspaket „Eigentumsrechtliche Bewertung der Auswirkungen der FFH-Richtlinie auf private Forstbetriebe“ vorgestellt.

Allen Beteiligten die durch Ihre Unterstützung und Ihre kompetenten Auskünfte zum Gelingen des Forschungsprojektes beigetragen haben sei an dieser Stelle gedankt. Ein besonderer Dank der Verbundprojektpartner gilt den teilnehmenden Fallbeispielsbetrieben für die Bereitstellung der Betriebsdaten, den Länderverantwortlichen für die Auskünfte zum länderspezifischen Umsetzungsstand der FFH-Richtlinie sowie den teilnehmenden Betrieben und Behörden an unseren Online- und Telefonbefragungen. Weiterhin sei den Mitgliedern des Fachbeirates des Verbundprojektes für Ihre kompetente Beratung gedankt. Ein besonderer Dank der Verbundprojektpartner gilt dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) für die finanzielle Förderung und dem Projektträger Fachagentur für Nachwachsende Rohstoffe (FNR) für die unkomplizierte Projektabwicklung.

2 Problemstellung

Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Mai 1992 zur „Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen“ (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie oder FFH-Richtlinie) verwirklicht zusammen mit der Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die „Erhaltung der wildlebenden Vogelarten 79/409/EWG“ (Vogelschutzrichtlinie), das kohärente, europaweite Schutzgebietsnetz Natura 2000. Sie bildet eine „verbindliche, gesetzliche Grundlage für den Naturschutz in der gesamten Europäischen Union“ (SIPPEL 2007:5). Zentrales Ziel der FFH-Richtlinie ist der Erhalt und die Wiederherstellung eines „günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und wildlebender Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse“ (92/43/EWG, Art.2).

In der Europäischen Union sind die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der FFH-Richtlinie zuständig. Gemäß Artikel 3 der FFH-Richtlinie sind die EU-Mitglieder verpflichtet, ein kohärentes ökologisches Schutzgebietsnetz, zum Schutz der aufgeführten Lebensraumtypen und Tier- und Pflanzenarten in Anhang I und II, zu errichten. Darüber hinaus müssen gemäß Art. 6 der FFH-Richtlinie von den Mitgliedsstaaten Maßnahmen getroffen werden, die eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes von Lebensraumtypen und Habitaten sowie erhebliche Störungen von Arten in den Schutzgebieten vermeiden.

Die europäische FFH-Richtlinie wurde im Jahr 1998 ins deutsche Bundesrecht umgesetzt und ist in den §§ 32 bis 38 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) verankert. Für die Umsetzung und Konkretisierung der in der FFH-Richtlinie geforderten Maßnahmen sind im Wesentlichen die Bundesländer zuständig. Von den Bundesländern können Bewirtschaftungspläne für die einzelnen FFH-Gebiete aufgestellt oder andere geeignete

(rechtliche¹, administrative und/oder vertragliche) Maßnahmen zur Sicherstellung der Schutzziele ergriffen werden. Diese Bewirtschaftungspläne werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich benannt (z. B. Managementpläne, Pflege- und Entwicklungspläne, Maßnahmenpläne oder Sofortmaßnahmenkonzepte) (ROSENKRANZ et al. 2012:10).

Die gebietsspezifischen FFH-Managementplanungen in den Bundesländern sind noch laufend und der Umsetzungsstand ist unterschiedlich. Während in einigen Ländern die Managementplanung für sämtliche FFH-Gebiete mit Waldflächen (weitgehend) abgeschlossen ist (z. B. Sachsen, Stand: Dezember 2011), liegt in anderen Ländern bisher nur für einen Teil der FFH-Gebiete Managementplanungen vor (z. B. Brandenburg oder Rheinland-Pfalz, Stand: Dezember 2011) (ROSENKRANZ et al. 2012: 21ff.). Mit den FFH-Managementplänen, welche die abstrakten Erhaltungs- und Entwicklungsziele für die einzelnen Schutzobjekte in den FFH-Gebieten durch operationale naturschutzfachliche Maßnahmenplanungen festlegen, werden die tatsächlichen Auswirkungen auf die Waldbewirtschaftung und Rohholzabnehmer erst abschätzbar (ROSENKRANZ et al., 2012). Vor allem für die Forstbetriebe, welche große Teile ihrer Einnahmen durch Holznutzung erzielen, und für die Rohholzverwender ist von Interesse, welche naturalen und ökonomischen Auswirkungen sich in Folge des FFH-Regimes für die Waldbewirtschaftung ergeben. Hierzu ist der Kenntnisstand bisher unzureichend.

Nach den Angaben des BUNDESAMTES FÜR NATURSCHUTZ finden sich von den 11 Mio. ha Waldfläche in Deutschland ca. 1,8 Mio. ha in FFH-Gebieten.² Insgesamt kommen 18 verschiedene Waldlebensraumtypen in Deutschland vor. Rund 817.000 ha bzw. 46 % der FFH-Waldfläche wurden als Wald-Lebensraumtypen ausgewiesen. Die verbleibende Waldfläche in den deutschen FFH-Gebieten wurde für weitere Lebensraumtypen innerhalb des Waldes (z. B. Fließgewässer, Quellen, Felsen, Geröll- und Schutthalden oder Moore), zum Schutz von Tier- und Pflanzenarten oder als Füll- und Pufferflächen zur Arrondierung und Verbindung der FFH-Gebietskulisse ohne eigentliche Schutzgüter ausgewiesen (SIPPEL 2007: 13). Wie POLLEY (2009) für das Bundesgebiet aufzeigt, bestehen zwischen den Natura2000-Gebieten und anderen Schutzgebietskategorien des deutschen Naturschutzrechtes (z. B. Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete) zahlreiche Flächenüberschneidungen. Ebenso wurden in einigen Bundesländern FFH-Gebiete zur Sicherstellung nachträglich mit weiteren Schutzgebietskategorien des deutschen Rechts belegt. In Folge dieser Mehrfachbelegungen von Waldgrundstücken mit verschiedenen Schutzgebietskategorien sowie besonderen Artenschutzverpflichtungen ist nicht auszuschließen, dass sich die Belastungen durch FFH-Maßnahmenplanungen und weiteren naturschutzfachlichen Auflagen auf der Fläche akkumulieren.

Mit rund 586.000 ha haben die fünf Buchenwald-Lebensraumtypen einen Anteil von 72 % an allen Waldlebensraumtypen. Mit rund 568.000 ha bzw. 70 % haben die beiden Lebensraumtypen 9110 Hainsimsen- und 9130 Waldmeister-Buchenwald den bedeutendsten Anteil an den Lebensraumtypflächen. Diese Buchenwälder, die zuvor als Wirtschaftswälder keinem besonderen Schutzstatus des Naturschutzrechtes unterlegen haben, stellen somit die flächenbedeutendsten Schutzobjekte unter den Waldlebensraumtypen in den FFH-Gebieten dar. Vor diesem Hintergrund begründet sich die Auswahl dieser beiden Waldlebensraumtypen im Teilprojekt „Ökonomische Analysen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald“ (FFH-Impact).

Im Zuge des Arbeitsschrittes „Vergleichende Analyse der FFH-Managementplanungen in den Ländern“ des Forschungsprojektes FFH-Impact wurden von ROSENKRANZ et al. (2012:66 ff.) typische FFH-Managementpläne aus den Flächenbundesländern für die beiden Lebensraumtypen 9110 Hainsimsen- und 9130 Waldmeister-Buchenwald analysiert. Hierbei konnten als häufigste Erhaltungsmaßnahmen für Buchen-Lebensraumtypen der Erhalt und die Erhöhung des Anteils von Habitatbäumen, Totholz und Altholz(inseln) sowie der lebensraumtypischen Gehölzarten identifiziert werden. Der Erhalt der lebensraumtypischen Gehölzarten steht hierbei häufig in Verbindung mit der Verjüngung und

¹ Die Sicherstellung der Vogelschutz- und FFH-Gebiete kann entsprechend der jeweiligen Erhaltungsziele nach § 20 (2) BNatSchG bspw. als Naturschutzgebiet, Nationalpark oder Nationales Monument, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal oder als geschützter Landschaftsbestandteil erfolgen.

² Die folgenden Flächendaten beziehen sich auf eine Abfrage beim BfN vom April 2012.

Förderung der standortheimischen Gehölze, dem Schutz seltener einheimischer Baumarten sowie der Zurückdrängung bzw. der sukzessiven Entnahme nicht-lebensraumtypischer Baumarten (insbesondere Douglasie und Fichte). Als weitere Maßnahmen werden in den FFH-Managementplänen für die beiden Buchen-Lebensraumtypen häufig einzelstammweise Zielstärkennutzungen oder Femelhiebe als Waldbewirtschaftungsform festgelegt. Darüber hinaus ist ein ausreichender Anteil von Beständen in der Reifephase zu erhalten. Weiterhin sollte der Naturverjüngung der lebensraumtypischen Arten gegenüber künstlicher Verjüngung der Vorzug gegeben werden. Generell sind die Managementplanungen nur zum Teil mit quantifizierenden Zielgrößen formuliert (z.B. für Altholz, Habitatbäume und Totholz). Für andere Maßnahmen finden sich häufig ausschließlich qualitative Maßnahmenformulierungen in den FFH-Planungen (ROSENKRANZ et al. 2012:109 ff.).

Hierauf aufbauend wurden in einem weiteren Arbeitspaket von SEINTSCH et al. (2012) die naturalen und ökonomischen Auswirkungen der Umsetzung von FFH-Maßnahmenplanungen auf Forstbetriebe in einem fallstudienbasierten Ansatz analysiert. Für diese Fallbeispielsanalysen wurden 21 Privat-, Kommunal- und Landesforstbetrieb aus den sechs Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ausgewählt. Ausgehend von den Betriebszielen und deren Umsetzung bei der Waldbewirtschaftung der Fallbeispielsbetriebe wurden die gebietsspezifischen FFH-Managementpläne und weitere Schutzgebietsverordnungen analysiert und die FFH-Maßnahmenplanungen identifiziert, welche als Einschränkungen für die Waldbewirtschaftung in den Lebensraumtypen 9110 Hainsimen- und 9130 Waldmeister-Buchenwald gewertet wurden. Da der Erhaltungszustand der beiden Buchen-Lebensraumtypen in den Betrieben entweder in der Wertstufe A (hervorragend) oder in der Wertstufe B (gut) eingestuft war, wurden nur die Erhaltungsmaßnahmenplanungen (Sicherstellung des Erhaltungszustandes) in die Bewertung einbezogen. Maßnahmenplanungen zum Erreichen von Entwicklungszielen (Anhebung des Erhaltungszustandes) wurden als fakultative Maßnahmen angesehen und nicht bewertet.

Von den relativ umfangreichen FFH-Maßnahmenplanungen für die beiden Buchen-Lebensraumtypen in den Managementplänen wurden der Erhalt von Alt- und Biotopbäumen als Verlust an produktiver Holzbodenfläche, der Erhalt eines ausreichenden Anteils von Beständen in der Reifephase als Einschränkung bei der Gestaltung der Umtriebszeit sowie der Erhalt des lebensraumtypischen Arteninventars als Einschränkung bei der Baumartenwahl gewertet. Aus dem breiten Spektrum von Planungen in den gebietsspezifischen FFH-Managementplänen wurden demnach aus forstbetrieblicher Sicht diese drei Maßnahmenplanungen als Einschränkungen für die Waldbewirtschaftung gewertet. Weiterhin wurde von den Fallbeispielbetrieben ein zusätzlicher laufender Verwaltungsaufwand für eine Waldbewirtschaftung in den FFH-Gebieten angegeben (SEINTSCH et al 2012: 40ff.).

Aufgrund der langen Lebenszyklen von Waldbäumen und den hieraus resultierenden langen Produktionszeiträumen können FFH-Maßnahmenplanungen zum Erhalt des lebensraumtypischen Arteninventars durch die Einschränkung der Baumartenwahl aus forstwirtschaftlicher Sicht kritisch beurteilt werden. Aufgrund der langen Produktionszeiträume, der hohen Pfadabhängigkeit von getroffenen waldbaulichen Entscheidungen und den hohen Unsicherheiten zu den standörtlichen Bedingungen und gesellschaftlichen Ansprüchen in der Zukunft, hat wohl keine andere Entscheidungsgröße in Forstbetrieben eine vergleichbar hohe Bedeutung wie die Baumartenwahl. Zum Erreichen der FFH-Schutzziele wird diese Entscheidungsfreiheit bei der Baumartenwahl eingeschränkt. Für den Einzelbetrieb ist ungewiss ob sich diese waldbaulichen Festlegungen zukünftig im Extremfall als „best case“ oder „worst case“ erweisen werden (SEINTSCH et al 2012: 123). Aus forstökonomischer Sicht stellt die waldbauliche Handlungsfreiheit (z.B. Möglichkeit zum Umbau von Buchenreinbeständen zu Buchen-Douglasien-Mischbeständen) zur Sicherstellung des Betriebserfolgs in der Zukunft deshalb auch einen bewertungsrelevanten Optionswert dar.

Mit einem betrieblichen Simulationsmodell wurden die naturalen und ökonomischen Auswirkungen der Umsetzung dieser FFH-Maßnahmenplanungen in der Betriebsklasse Buchen-Lebensraumtypflächen für einen Betrachtungszeitraum von 200 Jahren analysiert.

Hierbei wurde die Differenz zwischen einer Waldbewirtschaftung unter dem FFH-Regime („FFH-Gesamt“) und zwei Waldbewirtschaftungsreferenzen ermittelt. Mit der Waldbewirtschaftungsreferenz „Status Quo“ wurde eine Fortführung einer Waldbewirtschaftung ohne FFH-Maßnahmenplanungen abgebildet, welche zum derzeitigen Zustand der Buchen-Lebensräume geführt hat. Mit der Referenz „Betriebsziel“ wurde die eingeschränkte forstliche Handlungsfreiheit durch FFH-Maßnahmenplanungen abgebildet, deren Ausübung Forstbetrieben außerhalb von FFH-Gebieten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben möglich ist. Im Rahmen der Bewertungen wurden die Differenzen im Einschlag und im waldbaulichen Deckungsbeitrag pro Hektar und Jahr auf den Buchen-Lebensraumtypflächen ausgewiesen. Der waldbauliche Deckungsbeitrag entspricht dem forstüblichen Deckungsbeitrag I (d.h. holzerntekostenfreier Erlös) abzüglich der Bestandsbegründungs- und Lässerungskosten. Mit dem waldbaulichen Deckungsbeitrag und der Fokussierung auf die Betriebsklasse Buchen-Lebensraumtypflächen liegen Ergebnisse einer betrieblichen Teilkostenrechnung sowie von Teilflächenbetrachtungen vor. Auf Grundlage der waldbaulichen Deckungsbeitragsveränderungen sind keine Rückschlüsse hinsichtlich der Auswirkungen auf das Betriebsergebnis der Fallbeispielbetriebe oder die Einkommensentstehung des Waldeigentümers möglich (SEINTSCH et al. 2012: 18ff.).

Die Simulationsergebnisse zu den Differenzen im Einschlag und waldbaulichen Deckungsbeitrag (inklusive zusätzlicher Verwaltungsaufwendungen) zwischen einer Waldbewirtschaftung unter dem FFH-Regime und der Referenz „Betriebsziel“ sind exemplarisch für die 21 Fallbeispielsergebnisse in Abbildung 1 und Abbildung 2 dargestellt (SEINTSCH et al. 2012: 62ff.).

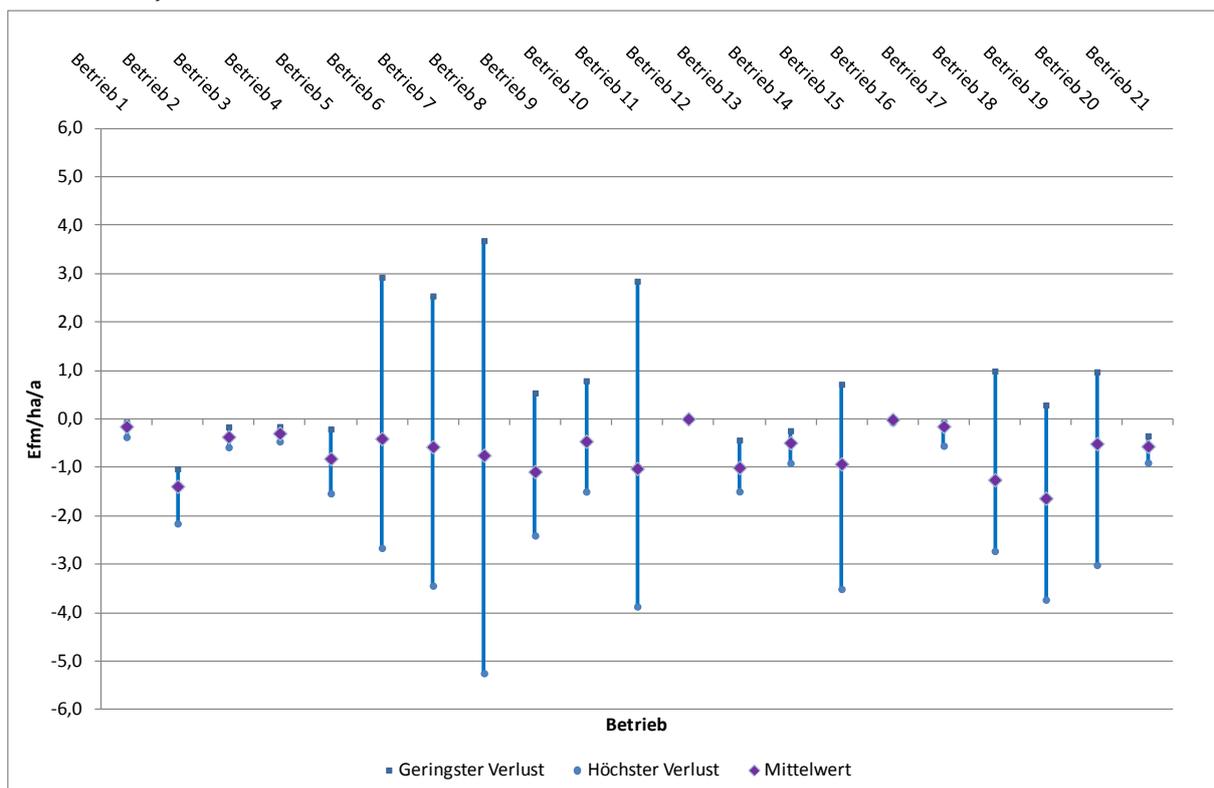


Abbildung 1: Spannweite und Mittelwert der Gesamteinschlagsdifferenzen einer Waldbewirtschaftung unter dem FFH-Regime zur Referenz „Betriebsziel“ für alle Fallbeispielbetriebe über 200 Jahre

In Abbildung 1 sind die Einschlagsdifferenzen im 200-jährigen Mittel sowie die Minima und Maxima in einzelnen Betrachtungsperioden in Erntefestmeter (Efm) pro Hektar und Jahr für die einzelnen Fallbeispielbetriebe dargestellt. Ausgehend von einem derzeitigen Einschlag von durchschnittlichen 6,3 Efm/ha/a der Fallbeispielbetriebe liegen die Mittelwerte der Einschlagsdifferenzen durch FFH-Maßnahmenplanungen im Vergleich zur Waldbewirtschaftungsreferenz „Betriebsziel“ in einer Größenordnung von 0 bis -1,6 Efm/ha/a

innerhalb des 200-Jahreszeitraumes. Die Einschlagsdifferenz auf den Lebensraumtypflächen beträgt im arithmetischen Mittel der 21 Betriebe $-0,66$ Efm/ha/a und im Median $-0,57$ Efm/ha/a. Der in einigen Betrachtungsperioden erhöhte Holzeinschlag bei einer Waldbewirtschaftung unter dem FFH-Regime im Vergleich zur Referenz ist durch einen Aufschub der Endnutzung in Folge von Maßnahmenplanungen zurückzuführen. Weiterhin wird deutlich, dass bei einem Fallbeispielsbetrieb (Betrieb 12) keine Einschlagveränderungen ausgewiesen wurden. Bei diesem Betrieb waren sämtliche FFH-Maßnahmenplanungen deckungsgleich mit den Betriebszielen, weshalb die Maßnahmenplanungen bei diesem Betrieb nicht als Einschränkungen der Waldbewirtschaftung bewertet wurden (SEINTSCH et al. 2012: 62ff.). Bei einem weiteren Betrieb (Betrieb 16) ergaben sich nur sehr geringe Einschlagsdifferenzen im Vergleich vom Status Quo zum Betriebsziel.

Ebenso sind in Abbildung 2 die Differenzen im waldbaulichen Deckungsbeitrag (inklusive zusätzlicher Verwaltungsaufwendungen) in einer komparativ-statischen Betrachtung dargestellt (d. h. Betrachtung der Differenzen über den 200-jährigen Betrachtungszeitraum ohne Verzinsung).³ Über den gesamten 200-Jahreszeitraum liegt die mittlere Differenz der waldbaulichen Deckungsbeiträge der Betriebe, einschließlich der zusätzlichen Verwaltungskosten, innerhalb einer Größenordnung 0 bis -180 €/ha/a. Im Mittel aller Betriebe beträgt der Deckungsbeitragsverlust 40 €/ha/a bezogen auf die Lebensraumtypflächen und im Median 29 €/ha/a (SEINTSCH et al. 2012: 65).

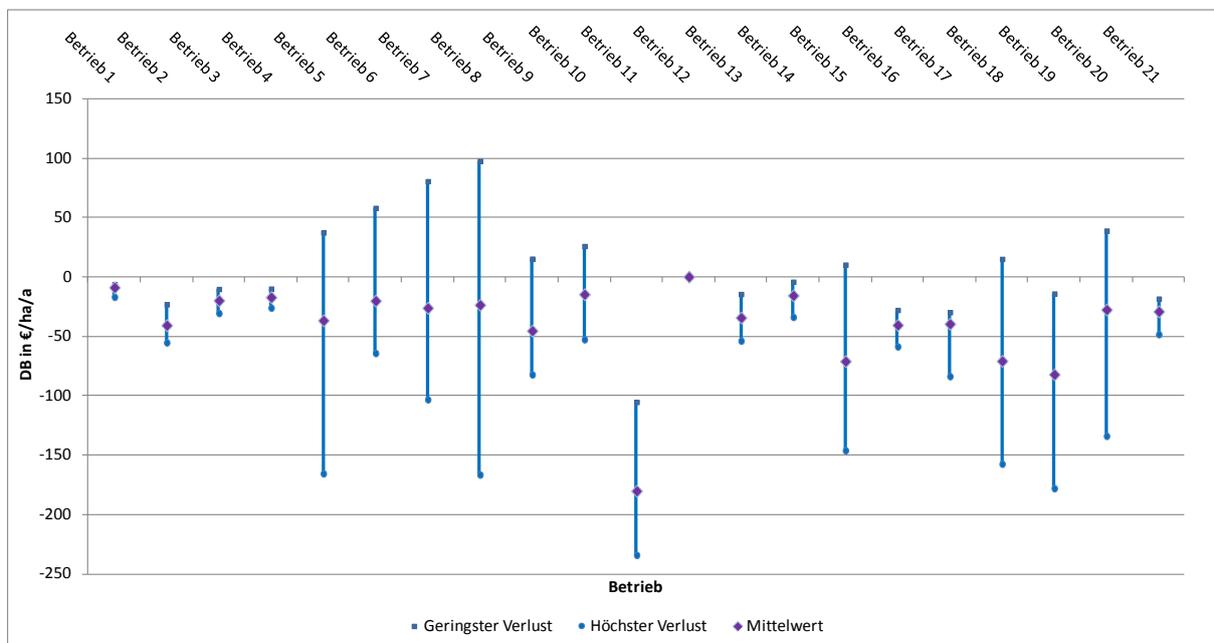


Abbildung 2: Spannweite und Mittelwert der Deckungsbeitragsdifferenzen einer Waldbewirtschaftung unter dem FFH-Regime zur Referenz „Betriebsziel“ für alle Fallbeispielsbetriebe (mit Verwaltungskosten) über 200 Jahre

Aufbauend auf den vorliegenden Datenquellen (z. B. FFH-Managementplänen oder Schutzgebietsverordnungen) sowie den ermittelten Mindererträgen und Mehraufwendungen aus konkreten privaten Fallbeispielsbetriebe sollte im Arbeitspaket „Eigentumsrechtliche Bewertung der Auswirkungen der FFH-Richtlinie auf private Forstbetriebe“ des Forschungsprojektes FFH-Impact eine eigentumsrechtliche Einordnung für den Privatwald erfolgen. Aufgrund des noch jungen und laufenden FFH-Umsetzungsprozesses waren die konkreten betrieblichen Auswirkungen von Maßnahmenplanungen bisher weitgehend un-

³ Die hiermit implizierte „Nullverzinsung“ ist jedoch unrealistisch. Die Nichtberücksichtigung von Zinsen bzw. alternativen Investitionsmöglichkeiten wäre gleichzusetzen mit Forstbetrieben denen unbegrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Im Rahmen des Forschungsprojektes FFH-Impact sollten mit dieser Betrachtung die Veränderungen der Zahlungsströme der Fallbeispielsbetriebe aufgezeigt werden.

bekannt und wurden erst im Rahmen des Forschungsprojektes erhoben. Vorliegende Veröffentlichungen mit eigentumsrechtlichen Einordnungen im Kontext der FFH-Richtlinie und der Forstwirtschaft, wie z. B. WAGNER und JÖNSSON (2001) oder JÜNGER (2002), basieren deshalb auch nicht auf konkreten Betriebsdaten.

3 Gutachterauftrag

Unter den 21 untersuchten Fallbeispielsbetriebe des Forschungsprojektes FFH-Impact fanden sich zehn Privatforstbetriebe. Für das Arbeitspaket „Eigentumsrechtliche Bewertung der Auswirkungen der FFH-Richtlinie auf private Forstbetriebe“ wurden sechs Privatforstbetriebe aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ausgewählt. Neben forschungsökonomischen Gründen war das wesentliche Auswahlkriterium das Einverständnis der Forstbetriebe für ein Rechtsgutachten ihre Betriebsdaten zur Verfügung zu stellen. Da in Hessen die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Privatforstbetrieben über Vertragsnaturschutzvereinbarungen geregelt ist, schied dieses Bundesland für eine eigentumsrechtliche Einordnung der FFH-Maßnahmenplanungen im Wald aus. Unter den Privatwaldbetrieben in Baden-Württemberg und Bayern fanden sich ein Sonderfall bei der FFH-Maßnahmenumsetzung und ein Privatwaldbetrieb mit einem FFH-Managementplan in der Entwurfsfassung, weshalb diese Forstbetriebe ebenfalls nicht berücksichtigt wurden.

Für das Rechtsgutachten standen die Ergebnisse aus der Analyse des Umsetzungsprozesses der FFH-Richtlinie in den Bundesländern (vgl. ROSENKRANZ et al. 2012), die gebiets-spezifischen FFH-Managementpläne und ggf. weitere Verordnungen (z. B. bei überlagernden Schutzkategorien) der Fallbeispielsbetriebe, die umfassenden Betriebsdaten der Typologisierungen der Fallbeispielsforstbetriebe (vgl. SEINTSCH et al. 2012: 36ff.) sowie die Fallbeispielsbetriebsergebnisse zu den naturalen und ökonomischen Auswirkungen der FFH-Maßnahmenplanungen (vgl. SEINTSCH et al. 2012: 57ff.) zur Verfügung.

Mit dem Rechtsgutachten sollte als Querschnittanalyse eine rechtssystematische Einordnung geboten werden. Plakativ ausgedrückt, sollte das Rechtsgutachten grundsystematische Einschätzungen liefern, in welchen Bereichen der FFH-Umsetzung die „eigentumsrechtliche Ampel“ auf rot, gelb oder grün in den ausgewählten Fallbeispielsbetrieben steht. Eine umfassende eigentumsrechtliche Bewertung in den Fallbeispielbetrieben war nicht beabsichtigt. Für eine umfassende eigentumsrechtliche Begutachtung wären nicht nur die FFH-Belastungen auf den Buchen-Lebensraumtypflächen, sondern die des Gesamtforstbetriebes im Kontext der Eigentumsverhältnisse des Eigentümers zu bewerten gewesen.

Vor dem soeben beschriebenen Hintergrund bestanden bei dem Rechtsgutachten die nachfolgend aufgeführten Gutachteraufträge:

1. Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beeinträchtigungen von privaten Forstbetrieben durch FFH-Maßnahmenplanungen

Aufbauend auf den beschriebenen Datengrundlagen und Forschungsergebnissen der vorangegangenen Arbeitspakete des Forschungsprojektes FFH-Impact sollten die Gesamtbelastungen durch FFH-Maßnahmen für die Lebensraumtypflächen 9110 Hainsimsen- und 9130 Waldmeister-Buchenwald und den dort vorkommenden Tier- und Pflanzenarten für die Fallbeispielsforstbetriebe eigentumsrechtlich bewertet werden. Für die Betriebe sollte differenziert beurteilt werden, ob die Belastungen vor dem Hintergrund der Sozialpflichtigkeit des Eigentums verhältnismäßig oder unverhältnismäßig und damit ausgleichspflichtig sind. Die Ergebnisse der eigentumsrechtlichen Bewertung der einzelnen Fallbeispielsbetriebe sollten hinsichtlich länderspezifischer Besonderheiten vergleichend analysiert werden.

2. Die eigentumsrechtliche Bewertung von Beeinträchtigungen durch Mehrfachbelegungen von Waldgrundstücken mit FFH-Maßnahmenplanungen und weiteren Schutzgebietskategorien.

Da sich bei der Mehrfachbelegung von Wald mit verschiedenen Schutzgebietskategorien oder besonderen Artenschutzverpflichtungen die Belastungen durch naturschutzfachliche Maßnahmen auf einer Fläche akkumulieren können, sollte geprüft werden, ob ggf. FFH-Maßnahmen, die isoliert betrachtet im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums liegen, in Kombination

mit weiteren naturschutzfachlichen Regelungen einen Eingriff in das Eigentumsrecht darstellen können.

3. Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beschränkungen von waldbaulichen Handlungsoptionen privater Forstbetriebe durch FFH-Maßnahmenplanungen.

Aufgrund der langfristigen Produktionszeiträume und hohen Unsicherheiten zu den zukünftigen Standortbedingungen und Ansprüchen der Holznachfrager sind waldbauliche Handlungsfreiheiten (z.B. Möglichkeit zum Umbau von reinen Buchenwäldern zu Buchen-Douglasien-Mischwäldern) für Forstbetriebe von hoher Bedeutung. Diese Handlungsfreiheiten zur Sicherstellung des Betriebserfolgs in der Zukunft (Optionswerte) können jedoch durch naturschutzfachliche FFH-Maßnahmenplanungen eingeschränkt werden (z.B. Einschränkung des Anbaus fremdländischer Baumarten durch FFH-Maßnahmenplanungen). Vor dem Hintergrund dieser Besonderheiten der forstlichen Produktion sollte die Einschränkung der waldbaulichen Handlungsfreiheit durch FFH-Maßnahmenplanungen eigentumsrechtlich geprüft werden.

Da den am Forschungsprojekt FFH-Impact teilnehmenden Fallbeispielsbetrieben die vertrauliche und anonyme Verwendung Ihrer Betriebsdaten zwingend zugesagt wurde, ist die nachfolgende Veröffentlichungsfassung des Rechtsgutachtens anonymisiert und teilweise um detaillierte betriebsspezifische Ausführungen zu den Belastungen durch FFH-Maßnahmenplanungen gekürzt.

4 Gutachterliche Ausführungen

Für die Zwecke der Bearbeitung des Gutachtauftrags soll zunächst dargestellt werden, auf welche Gegenstände sich die eigentumsrechtliche Prüfung bezieht. In Betracht kommen sowohl die von der FFH-Richtlinie ausgehenden Belastungen der Forstbetriebe, also die vom Europarecht induzierten Eigentumsbeeinträchtigungen, als auch diejenigen Belastungen, die von der Umsetzungsgesetzgebung und den darauf beruhenden forstwirtschaftlichen und waldbaulichen Maßnahmenplanungen ausgehen. Nachdem der Gegenstand der Expertise herausgearbeitet wurde (Kapitel 4.1.), wird der einschlägige rechtliche Regelungsrahmen herausgearbeitet (Kapitel 4.2.), bevor auf die rechtliche Beurteilung der auftragsgegenständlichen Rechtsfragen eingegangen wird (Kapitel 4.3.). Aus (eigentums-)rechtlicher Sicht ist die Unterscheidung der Gegenstände möglicher Eigentumsbeeinträchtigungen nicht zuletzt wegen der jeweils einschlägigen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des Europarechts oder des nationalen Eigentumsschutzrechts von Bedeutung (Kapitel 4.2.).

4.1 Gegenstand der gutachtlichen Expertise

Auftragungsgemäßer Gegenstand der Expertise ist die eigentumsrechtliche Bewertung der FFH-Maßnahmenplanungen. Diese stehen in einem komplexeren europa- und nationalrechtlichen Zusammenhang, der zudem eine zeitliche Stufung erfahren hat. Die rechtlich erheblichen Gegenstände der Expertise sind in diesem Kontext zu ermitteln.

Auf einer ersten Stufe geht der FFH-Maßnahmenplanung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht eine Vorauswahl und Meldung der Schutzgebiete nach Art. 4 FFH-RL voraus. Auf deren Grundlage wird eine Gemeinschaftsliste von FFH-(Wald-)Flächen durch die Europäische Union erstellt, welche die Grundlage dafür bietet, dass die betroffenen Schutzgebiete festgesetzt werden. Diese Festsetzung erfolgt durch die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, in Deutschland somit durch die gemäß § 33 Abs. 2 BNatSchG zuständigen Landesbehörden.

Vgl. dazu *Niederstadt*, NVwZ 2008, S. 126 ff.; *Louis*, NuR 2010, S. 77 ff. zugleich mit Hinweis auf die gemäß § 33 Abs.4 BNatSchG möglichen Ausnahmen.

Dabei sind die meisten Bundesländer dem bundesrechtlichen Modell des BNatSchG gefolgt, die europäischen Schutzgebiete durch die Ausweisung in den Schutzgebietskategorien des § 20 BNatSchG (Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturpark, Naturdenkmal und geschützter Landschaftsbestandteil) vorzunehmen. In Nordrhein-Westfalen besteht nach § 48c NWLG neben der Möglichkeit einer Unterstellung durch Rechtsverordnungen als Besonderheit die Möglichkeit einer

Gebietsausweisung durch einen als Satzung erlassenen Landschaftsplan. In Baden-Württemberg besteht die Möglichkeit des Gebietsausweises durch Rechtsverordnung bzw. durch Ausweis als geschützte Teile von Natur- und Landschaft gem. § 36 Abs. 3 NatSchG B-W.

Vgl. dazu *Niederstadt*, NVwZ 2008, S. 126, 128.

Für die festgelegten Schutzgebiete werden sodann nach Maßgabe des § 32 Abs. 4 BNatSchG Maßnahmenpläne erlassen, nämlich Wirtschaftspläne bzw. Sofortmaßnahmenkataloge. Diese werden erforderlichenfalls auf der letzten Stufe mittels ordnungsbehördlicher Verfügungen durch die zuständigen Naturschutzbehörden umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Gegenstände für die rechtliche Expertise:

1. Regelungsbereich der FFH-RL (Europarecht)

Zunächst kommt Rechtsschutz gegenüber den von der FFH-Richtlinie unmittelbar ausgehenden Wirkungen für betroffene Eigentümer von Waldflächen und forstwirtschaftliche Betriebe in Betracht. Insofern geht es um einen eigentumsrechtlichen Schutz bei der Vorauswahl und Meldung der Schutzgebiete nach Art. 4 FFH-RL sowie bei der Erstellung der Gemeinschaftsliste von FFH-Waldflächen sowie bei der Festsetzung der betroffenen Schutzgebiete durch die gemäß § 33 Abs. 2 BNatSchG zuständigen Landesbehörden.

2. Regeln zur Umsetzung der FFH-RL in Deutschland (Bundes- und Landesrecht)

Eigentumsverfassungsrechtlicher Schutz könnte weiter wegen der in Deutschland ergangenen Regeln zur Umsetzung der FFH-RL bestehen. Dieser Gegenstand betrifft vor allem die nach dem Landesnaturschutzrecht vorgesehenen Regeln, nach denen bestimmte Schutzgebiete einem FFH-Schutz unterstellt werden können.

3. Maßnahmenplanungen (regionalbehördliche Regelungen)

Schließlich bilden die für die betroffenen Schutzgebiete erlassenen Maßnahmenpläne, nämlich Wirtschaftspläne bzw. Sofortmaßnahmenkataloge den Gegenstand der Analyse. Insofern ist zu beurteilen, ob die Beeinträchtigung der Eigentümer und Forstbetriebe durch die vorgesehene Maßnahmenplanungen von diesen hinzunehmen ist. Sollte dies aus eigentumsrechtlicher Sicht der Fall sein, stellt sich die weitere Frage, ob die duldpflichtigen Eigentümer und Forstbetriebe aus Gründen des Eigentumsschutzes finanzielle Entschädigungs- oder Ausgleichsleistungen wegen der duldpflichtigen Maßnahmen beanspruchen können.

4.2 Regelungsrahmen und Beurteilungsgrundlagen

4.2.1 Verhältnis des europäischen zum nationalen Recht

Der eigentumsrechtliche Schutz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird jedenfalls seit dem Inkrafttreten der EU-Grundrechte-Charta (GRC) nicht mehr vorrangig durch die Regeln des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts gewährleistet, sondern durch das Unionsrecht selbst (Art. 17 GRC, Art. 36, 345 AEUV). Gemäß Art. 51 Abs. 1 GRC gilt die GRC für die „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Damit sind auch die Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechte gebunden, wenn ihre Tätigkeit die Durchführung des Unionsrechts betrifft. „Durchführen des Unionsrechts“ ist dabei der Oberbegriff für Umsetzen und Vollziehen. Insofern ist jeder EU-Mitgliedstaat bei der gesetzgeberischen Umsetzung von Richtlinien im nationalen Recht an die EU-Grundrechte gebunden. Dies betrifft somit auch die Umsetzung der FFH-RL in Deutschland.

Abzugrenzen ist der Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte von demjenigen der nationalen Grundrechte, also in Deutschland den Grundrechten des Grundgesetzes. Soweit die Grundrechte der GRC aufgrund des Art. 51 GRC anwendbar sind, sind allein diese Grundrechte wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts vor dem nationalen Recht anwendbar. Nationale Grundrechte kommen nur außerhalb des Anwendungsbereichs

ches des Art. 51 Abs. 1 GRC als Prüfungsmaßstab in Betracht. Typischerweise ist dies bei einer Beurteilung eines Aktes einer nationalen Behörde in einem nationalen Sachverhalt auf der Basis nationalen Rechts der Fall.

Vgl. dazu die noch nicht allen Facetten geklärten Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts im „Lissabon-Urteil“: BVerfG, NJW 2009, 2267 ff.

Nach der Rechtsprechung des EuGH gehört der Eigentumsschutz gleichfalls zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts. Durch die in Art. 345 AEUV vorgesehene Verweisungsvorschrift auf den Eigentumsschutz durch die nationale Eigentumsordnungen wird nach allgemein anerkannter Rechtsauffassung kein Vorrang des mitgliedersstaatlichen Rechts vor dem Europarecht begründet. Insofern ist jedenfalls bei europarechtlich induzierten Maßnahmen, wie den hier zu untersuchenden Maßnahmen im Zuge der Umsetzung der FFH-Richtlinie in erster Linie die europarechtliche Rechtslage heranzuziehen.

4.2.2 Entscheidungszuständigkeit und Beurteilungsmaßstäbe

Eine besondere Lage ist gegeben, wenn wie bezüglich möglicher finanzieller Ausgleichsansprüche der Eigentümer für Eigentumsbelastungen durch Nutzungsbeschränkungen in Härtefällen der europäische Grundrechtsschutz noch nicht ausgeprägt ist. Insofern ist zu beachten, dass die Rechtsprechung des EuGH den Inhalt und Umfang des europäischen Eigentumsschutzes bisher nicht entschieden, sondern ausdrücklich offen gelassen hat.

Vgl. EuGH verb. Rs. C-20/00 und 64/00, Slg. 2003, I-7411 ff. - Booker Aquaculture Ltd. und unten S. 20.

In Deutschland dagegen existiert insofern eine breit entfaltete eigentumsrechtliche Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG. Das Bundesverfassungsgericht ist mangels eines insofern bestehenden europäischen Rechtsschutzes für die eigentumsverfassungsrechtliche Beurteilung dieser Ausgleichsansprüche nicht nur zuständig, sondern wird über solche Ansprüche mangels einschlägiger Kriterien des europäischen Grundrechtsschutzes auch nach Kriterien des deutschen Eigentumsgrundrechtsschutzes gemäß Art. 14 GG entscheiden. Mangels einschlägiger europarechtlicher Rechtsregeln kann das europäische Recht für den Bereich von eigentumsrechtlichen Ausgleichsansprüchen keinen Vorrang beanspruchen.

Dagegen sind dem Landesverfassungsrecht in den betroffenen Bundesländern keine Beurteilungsmaßstäbe zu entnehmen. Dem steht einerseits der Vorrang des Verfassungsrechts des Bundes vor dem des Landes entgegen; andererseits ist das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG zur Entscheidung nach dem Verfassungsrecht des GG berufen. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass es auch angerufen werden kann, wenn ein Verstoß sowohl gegen das Grundgesetz als auch gegen die betreffende Landesverfassung in Betracht kommt.

BVerfGE 2, 380, 388 f.; 17, 172, 180; 55, 207, 224 f.

Dementsprechend ist die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auch in den Fällen begründet, in denen die nationalen Gerichte auch befugt wären, die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Norm dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen.

BVerfG, NJW 1985, 2522.

Der Eigentumsschutz gemäß der Grundrechtecharta (GRC) einerseits und gemäß Art. 14 GG andererseits enthalten die Maßstäbe für die Beurteilung der untersuchungsgegenständlichen Rechtsfragen. Die danach zu berücksichtigenden Grundsätze sind im Weiteren näher darzulegen.

4.2.3 Europarecht

GRC – allgemein

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union kodifiziert die bislang allgemein anerkannten Grundsätze des Gemeinschaftsrechts. Die GRC wurde durch einen vom Europäischen Rat von Köln im Jahr 1999 beauftragten Konvent ausgearbeitet, um „die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu

machen". Nach Billigung des Entwurfs wurde dieser durch das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und die Europäische Kommission am 7. Dezember 2000 feierlich proklamiert.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EUV Art. 6 (ex-Art. 6 EUV) [Grundrechte-Charta und EMRK], Rn. 9 ff.

Aufgrund des Scheiterns des Vertrages über eine Verfassung von Europa vom 29.10.2004, wurde die GRC allerdings erst durch den am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007 als rechtsverbindlich anerkannt. Art. 6 Abs. 1 EUV bestimmt hierzu: „Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig“. Gemäß Art. 51 Abs. 1 GRC gilt die Charta für die „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ und schützt somit vor Grundrechtsverletzungen seitens der in Art. 13 Abs. 1 EUV genannten Organe der Europäischen Union, Parlament, Europäischer Rat, Rat, Kommission, Gerichtshof, Zentralbank und Rechnungshof sowie solcher, die seitens Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, d.h. aller übrigen Instanzen, die durch die Gründungsverträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffen worden sind, erfolgen.

Vgl. Fassbender, NVwZ 2010, 1049

Art. 51 GRC legt damit eine umfassende Bindung der gesamten Hoheitsgewalt der Union an die Grundrechte fest. Die Bindung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union an die GRC besteht im Bereich der Durchführung des Rechts der Union. Dies gilt damit insbesondere für die Durchführung europäischen Rechts auf normativer Ebene, z.B. der Umsetzung von europäischen Richtlinien durch den Gesetzgeber der Mitgliedstaaten. Die Durchführung seitens der Mitgliedstaaten kann dabei nicht nur normativ (etwa durch Setzung deutschen Rechts auf Bundes- oder Landesebene), sondern auch administrativ (durch ein Handeln nationaler Verwaltungsbehörden) erfolgen.

Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, Art. 51 GR-Charta Rn. 3 ff.

Der Anwendungsvorrang des europäischen Grundrechtsschutzes besteht dagegen nicht, wenn der nationale Gesetzgeber autonom Recht setzt, dabei also unionales Recht nicht umsetzt.

Art. 17 GRC

Das in Art. 17 GRC niedergelegte Recht auf Eigentum zählt im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund zu den zentralen Grundrechten und entspricht dabei ungeachtet einiger Abweichungen in der Formulierung dem Menschenrecht aus Art. 1 ZP Nr. 1 zur EMRK. Funktionell ist das Eigentumsrecht des Art. 17 GRC trotz enthaltener Schutzgehalte vorrangig als Abwehrrecht ausgestaltet.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 1

Art. 17 GRC enthält, wie auch Art. 1 ZP Nr. 1 EMRK, drei Grundregeln. Zuvorderst wird in allgemeiner Weise die freiheitsschützende Funktion der Eigentumsgarantie betont, indem Art. 17 Abs. 1 S. 1 die Ausübung der mit dem Eigentum wesensmäßig verbundenen Rechte garantiert. In Abs. 1 S. 2 werden sodann bestimmte Bedingungen aufgestellt, unter denen eine Eigentumsentziehung zulässig ist. Die dritte Grundregel in Abs. 1 S. 3 legt fest, dass die Regelung der Nutzung des Eigentums der Kompetenz des Gesetzgebers untersteht, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.

Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 17 Rn. 14 ff.

Der unionsrechtliche Eigentumsschutz zeichnet sich zudem durch einen sog. normgeprägten Schutzbereich aus. Sein Schutzgegenstand muss normativ erst durch den Gesetzgeber geschaffen werden. Art. 345 AEUV macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass die Inhaltsbestimmung dessen, was vom Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts umfasst ist, durch die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen und Normen des Unionsrechts gemeinsam bestimmt wird. Das Schutzgut des Eigentums setzt sich also aus den Normen des nationalen und des europäischen Rechts zusammen.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 3

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist der persönliche Schutzbereich der Eigentumsfreiheit sowohl für natürliche als auch juristische Personen des Privatrechts eröffnet.

Vgl. EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727, Rn. 14 ff. (Hauer); Slg. 1980, 907, Rn. 1, 88ff (Valsabbia); Slg. 1984, 4057, Rn. 1, 21 ff. (SA Biovilac NW/EWG); Slg. 1989, 2237, Rn. 2, 13 ff. (Schräder).

In sachlicher Hinsicht schützt Art. 17 GRC sowohl das Sacheigentum, als auch nichtkörperliche Gegenstände, wie private Forderungsrechte und gemäß Abs. 2 auch geistige Eigentumsrechte.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 4

Das Vermögen als solches ist nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH nicht vom Eigentumsschutz erfasst.

Vgl. EuGH, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 1991, I-415, Rn. 74 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen)

Umstritten ist, ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb in seiner Gesamtheit von der Eigentumsgarantie umfasst ist. Es muss hier wohl darauf abgestellt werden, dass der Schutz des Gewerbebetriebs im Ergebnis nicht weiter reichen kann, als der Schutz der einzelnen vom Eigentumsgrundrecht umfassten Grundlagen, und dass somit auch erforderlich ist, dass der Bestand des Unternehmens betroffen sein muss.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 9

Wird die Grundrechtsausübung durch einen hoheitlichen Akt verkürzt, kann ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts gegeben sein. Ein Eingriff in den Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts gemäß Art. 17 GRC liegt vor, wenn eine eigentumsfähige Position entzogen oder ihre Nutzung, Verfügung oder Verwertung Beschränkungen unterworfen wird.

Allgemeine Meinung; vgl. EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 ff. (Hauer); näher *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 10; *Rengeling*, DVBl. 2004, 453 (460)

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass zwischen eigentumskonstituierenden und eigentumsbeeinträchtigenden Maßnahmen des Gesetzgebers zu unterscheiden ist und somit nicht jede rechtliche Regelung, die das Eigentum betrifft, einen Eingriff in Art. 17 GRC darstellt. Eine generelle und pflichtneutrale Regelung der Nutzung des Eigentums durch den europäischen Gesetzgeber stellt daher solange keinen Eigentumseingriff dar, wie sie sich nicht auf durch frühere eigentumskonstituierende Vorschriften entstandene Rechtspositionen erstreckt und die darin enthaltene Befugnis verkürzt.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta, Art. 17 Rn. 11

Eine Beschränkung des Eigentums liegt aber jedenfalls dann vor, wenn eine Maßnahme das Eigentum nicht (auch nicht nur teilweise) entzieht, sondern seine Nutzung zeitlich, räumlich oder sachlich einschränkt. Insofern ist der Gesetzgeber nach Art. 17 Abs. 1 S. 3 befugt, die Benutzung des Privateigentums im Interesse der Allgemeinheit zu regeln. Somit findet sich hier eine Ergänzung durch das Prinzip der Sozialpflichtigkeit. Die unionsrechtliche Eigentumsgarantie muss stets im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden.

EuGH, Rs. 265/87, Slg. 1989, 2237, Rn. 15 (Schräder); Rs. C-368/96, Slg. 1998, I-7967, Rn. 79 (Generics)

Diese gesellschaftliche Funktion stellt damit zugleich Rechtfertigung und Grenze für Nutzungsbeschränkungen des Eigentums dar. Ein Eingriff in das Eigentum kann dabei durch eine Einzelfallregelung, also konkret-individuell, aber auch durch Normsetzung, also abstrakt-generell, erfolgen. Problematisch ist dabei die Beurteilung nur mittelbar belastender Maßnahmen. So sind bloße Veränderungen der äußeren Wettbewerbsbedingungen durch Maßnahmen der Union vom EuGH bislang nicht als Eingriff qualifiziert worden.

EuGH, verb. Rs. C-296/93 und C-307/93, Slg. 1996, I-795, Rn. 64 (Frankreich und Irland/Kommission)

Sofern dagegen die mittelbaren Wirkungen der staatlichen Maßnahmen zu einer unmittelbaren Nutzungs-, Verfügungs- oder Verwertungsbeschränkung führen, lässt sich ein Eingriff annehmen. Eine Existenzgefährdung ist insoweit nicht erforderlich.

Callies/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 13

Eine Eigentumsentziehung, als schwerster Eingriff, ist gegeben, wenn es zu einem vollen und dauerhaften Verlust der Eigentümerstellung in dem aktuellen Bestand des Eigentums gekommen ist.

Jarass, NVwZ 2006, 1089, 1092.

Die Eigentumsentziehung umfasst dabei sowohl die formelle Enteignung durch oder aufgrund eines Gesetzes als auch die sog. de-facto Enteignung, das heißt sonstige Eigentumsbeschränkungen, die den Eigentümer faktisch ebenso wie eine formelle Enteignung belasten.

Callies/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 14

Eine konkrete Rechtsprechung des EuGH zu Eigentumsentziehungen ist bislang jedoch nicht gegeben. Nicht geklärt ist bspw., ob neben der formellen Enteignung auch sonstige für einzelne Eigentümer unzumutbare Eigentumsbeschränkungen in unmittelbarer Folge einer Unionsmaßnahme als sog. de-facto Enteignung anzusehen sind und welche Intensität ein Eingriff erreichen muss, um als de-facto-Enteignung anerkannt zu werden.

Callies/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta Art. 17 Rn. 15

Mittels einer Negativabgrenzung lässt sich aber festhalten, dass solange keine Enteignung vorliegt, wie „es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen“.

EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3737, Rn. 19 (Hauer).

Die Schwelle zum Eingriff hält der EuGH somit erst dann für überschritten, wenn das Recht des Eigentümers in der Form des Eigentumsgegenstandes selbst, der Verfügungsbefugnis oder aber sämtlicher Nutzungsmöglichkeiten dauerhaft beeinträchtigt ist, so dass der Eigentümer von jeder relevanten Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird.

Abgesehen von den Fällen der förmlichen Enteignung, kann nach der Rechtsprechung des EuGH eine Eigentumsentziehung im Sinne der EMRK auch dann vorliegen, wenn zwar die formale Eigentümerstellung unberührt bleibt, dem Eigentümer aber alle damit verbundenen Rechte genommen werden und damit die Eigentümerposition faktisch verschwindet.

Callies/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta, Art. 17 Rn. 18

Hinsichtlich der Rechtfertigung eines in das Eigentumsgrundrecht des Art. 17 GRC erfolgten Eingriffs ist ebenfalls zwischen der Entziehung des Eigentums und der Beschränkung der Nutzung desselben zu unterscheiden. Eine Enteignung ist dann zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist und im öffentlichen Interesse liegt. Gesetzlich vorgesehen ist sie dann, wenn sie durch einen der in Art. 288 AEUV genannten Rechtsakte ermöglicht wird.

Callies/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta, Art. 17 Rn. 23

Der Begriff des öffentlichen Interesses deckt sich dabei weitestgehend mit dem Begriff des Allgemeininteresses in Art. 1 Abs. 1 S. 2 ZP Nr. 1 EMRK.

EGMR, Nr. 3/1984/75/119, Urte. vom 21.2.1986, EuGRZ 1988, 341, Rn. 40 ff. (James)

Daneben ist gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRC erforderlich, dass die Eigentumsentziehung unter Leistung einer rechtzeitigen angemessenen Entschädigung erfolgt.

Bloße Nutzungsbeschränkungen dagegen sind nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dann rechtmäßig, wenn sie „tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Union entsprechen und nicht einen im Hinblick auf die verfolgten Ziele unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet“.

St. Rspr., vgl. z.B. EuGH, Rs. 200/96, Slg. 1998, I-1953, Rn. 21 (Metronome Musik); Rs. 368/96, Slg. 1998, I-7967, Rn. 79 (Generics)

Diese Rechtslage folgt sowohl aus dem Wortlaut von Art. 17 GRC als auch dem des Art. 1 Abs. 2 ZP Nr. 1 EMRK unter Heranziehung der Schrankenregelung des Art. 52 GRC.

Callies/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta, Art. 17 Rn. 26

Hinsichtlich der Prüfung des gemeinnützigen Ziels greift der EuGH auf die Regelungen des Rechtsakts sowie dessen Begründungserwägungen zurück. Anhand der Verträge wird überprüft, ob das so ermittelte Ziel dem Allgemeinwohl dient. Bisher in der Rechtsprechung des EuGH anerkannte Allgemeininteressen sind beispielsweise der Gesundheits- und Umweltschutz.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta, Art. 17 Rn. 27.

Der Wesensgehalt des Eigentums wiederum ist angetastet, wenn eine eigentumsbeschränkende Maßnahme zu einem Entzug des Eigentums oder dessen freier Nutzung führen würde oder es dem Betroffenen durch die fragliche Beschränkung praktisch unmöglich gemacht würde, seiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen. Unberührt bleibt der Wesensgehalt des Eigentums hingegen, wenn die Maßnahme nur die Modalitäten der Ausübung betrifft, ohne dessen Bestand selbst zu gefährden und es den Wirtschaftsteilnehmern unbenommen bleibt, ihr Eigentum auf andere Weise zu nutzen.

Der Wahrung des Wesensgehalts korrespondiert somit die Wahrung eines Kernbestands an Eigentum. Ein Eingriff in diesen Kernbestand wird vom EuGH danach bewertet, in welchem Umfang die Rechte des Eigentümers insgesamt beschränkt werden. Diese Beschränkungen dürfen insoweit keinen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen.

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EU-GRCharta, Art. 17 Rn. 27 f.

Eine Entschädigungszahlung bei Nutzungsbeschränkungen ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRC nicht vorausgesetzt. Dies ist im Hinblick darauf, dass bloße Nutzungsregelungen der Sozialbindung des Eigentums entsprechen, grundsätzlich gerechtfertigt. Jedoch bleibt offen, ob sich die Notwendigkeit eines finanziellen Ausgleichs nicht in besonderen Härtefällen aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergibt. Diese Frage hat der EuGH bislang offen gelassen.

EuGH, verb. Rs. C-20/00 und 64/00, Slg. 2003, I-7411 (Booker Aquaculture Ltd.);vgl. auch Jarass, NVwZ 2006, 1089, 1095

4.2.4 Grundgesetz

Im nationalen Recht wird der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz durch das in Art. 14 GG normierte Eigentumsgrundrecht gewährleistet. Als Grundrechtsträger kommen dabei sowohl natürliche als auch juristische Personen des Privatrechts in Betracht.

Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz Kommentar, Art. 14 Rn. 3

In sachlicher Hinsicht schützt Art. 14 GG die rechtliche Zuordnung eines vermögenswerten Guts an einen Rechtsträger. Somit fallen unter den Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigener Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf, ohne dass es dabei auf den Grad der Verfügungsbefugnis ankäme.

Vgl. grundlegend BVerfGE 83, 208 f.

Eigentum im Sinne des Art. 14 GG sind demnach u.a. alle dinglichen Rechte an einer Sache, Forderungen, vertragliche Nutzungsrechte, die gesellschaftlichen Mitgliedschaftsrechte und die Rechte des geistigen Eigentums, soweit diese Vermögensrechte sind.

Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 24

Da durch Art. 14 GG jedoch nur konkrete Rechtspositionen geschützt sind, kommt ein Schutz des Vermögens als solches nicht in Betracht.

Vgl. BVerfGE 4, 7, 17; 74, 129, 148; 78, 232, 243

Ebenfalls nicht erfasst von Art. 14 GG ist der Erwerb des Eigentums; insofern ist allenfalls Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig. Keinen Schutz über Art. 14 GG genießen überdies wirtschaftliche Entwicklungschancen und Verdienstmöglichkeiten, die sich beispielsweise aus der Entwicklung von Gewerbebetrieben in der Zukunft ergeben können.

BVerfGE 68, 193, 222; 74, 129, 148; 78, 205, 211; 105, 252, 277.

Dies gilt gleichfalls für die rechtlich nicht gesicherte Erwartung auf den Fortbestand einer günstigen Gesetzeslage. Geschützt ist allein der konkret vorhandene Eigentumsbestand.

Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 22.

Durch Art. 14 GG geschützt sind aber Grundstücksnutzungen, die rechtmäßig verwirklicht wurden bzw. werden. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG eröffnet dabei dem Grundrechtsinhaber die Freiheit zwischen verschiedenen, ihm rechtlich zustehenden Nutzungsmöglichkeiten eigenverantwortlich zu wählen.

Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 45

Eine Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit im Sinne eines Eingriffs in Art. 14 GG kann durch Normen oder Einzelfallregelungen erfolgen, die eine Eigentumsposition entziehen oder deren Nutzung, Verfügung oder Verwertung einer rechtlichen Beschränkung unterwerfen. Im Hinblick hierauf ist zu beachten, dass Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dem Gesetzgeber die Aufgabe überträgt, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Dies bedeutet, dass dieser eine Eigentumsordnung zu schaffen hat, die sowohl den privaten Interessen des Einzelnen als auch denen der Allgemeinheit gerecht wird.

BVerfGE 58, 300, 334 f.

Eine solche Inhalts- und Schrankenbestimmung ist nach dem BVerfG dann gegeben, wenn eine generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind, erfolgt ist.

BVerfGE 72, 66, 76

Art. 14 Abs. 2 GG stellt in diesem Zusammenhang das Ziel der Sozialpflichtigkeit des Eigentums in den Vordergrund und stellt damit gemeinsam mit Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG einen einheitlichen Gesetzesvorbehalt dar.

Maunz/Dürig/Papier, Grundgesetz, 62. Ergänzungslieferung 2011, Art. 14 Rn. 306

Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG kann jedoch auch im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG durch Enteignung erfolgen. Eine Enteignung liegt nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG bei einer Maßnahme vor, die auf die „vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet“.

Vgl. u.a. BVerfGE 70, 191, 199 f.; 72, 66, 76; 101, 239, 259; 104,1, 9 f.; 112, 93, 109; 114, 1, 59; 115, 97, 112

Die Enteignung selbst darf dabei nur durch oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes erfolgen, in welchem die Gründe des Gemeinwohls festgelegt sind und welches Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.

Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 166

Trotz des Wortlauts von Art. 14 GG ist jedoch anerkannt, dass nicht nur Enteignungen entschädigungspflichtig sind, sondern dass in Einzelfällen auch Inhalts- und Schrankenbestimmungen der Ausgleichspflicht unterliegen. Diese Fälle der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen setzen voraus, dass eine grundsätzlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliegt, welche die Grenze der Sozialbindung des Eigentums nicht überschreitet; zusätzlich wird verlangt, dass die Eigentumsbeschränkung für den Betroffenen eine unverhältnismäßige Belastung darstellt, die bei wertender Betrachtung einen finanziellen Ausgleich erfordert, aber in der entsprechenden Rechtsgrundlage nicht vorgesehen ist.

Demnach ist von einem viergliedrigen System möglicher Eigentumseingriffe und -beschränkungen auszugehen: Enteignung, verfassungswidrige Eigentumseinschränkung, generell zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums und im Einzelfall ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

Heinz, NVwZ 1992, 513, 514

Daher ist es dem Gesetzgeber nicht grundsätzlich verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durch-

zusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet.

BVerfG v. 2.3.1999, E100, 226, 244; sowie E83, 201. 212 f.; 79, 174, 192; 58, 137, 149 f.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Ausgleichszahlungen kein generell zulässiges Mittel sind, unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkungen mit dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz in Einklang zu bringen. Insofern wird vor allem eingefordert, dass Normen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, grundsätzlich auch ohne Ausgleichsregelung die Substanz des Eigentums zu wahren haben.

BVerfG v. 2.3.1999, E 100, 226, 244

In den Fällen aber, in denen ausnahmsweise die Anwendung des Gesetzes zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt, können Ausgleichsregelungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich von gleichheitswidrigen Sonderopfern in Betracht kommen.

BVerfG v. 2.3.1999, E 100, 226, 244

Solche Ausgleichsregeln bedürfen der gesetzlichen Grundlage. Sie sind unzulänglich, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Entschädigungsanspruch in Geld zuzubilligen, ohne dass Vorkehrungen - etwa in Gestalt von Ausnahme- und Befreiungsvorschriften - getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten. Dabei hat die Verwaltung bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkungen zugleich über den erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grunde nach zu entscheiden und den materiellrechtlichen Ausgleichsanspruch durch verfahrensrechtliche Vorschriften zu ergänzen.

Grundlegend BVerfG v. 2.3.1999, E 100, 226, 245.

Für den Betroffenen muss somit deutlich werden, welche gesetzlichen Bindungen er entschädigungslos hinzunehmen hat und welche nicht.

Maunz/Dürig/Papier, GG-Kommentar, 59. Lieferung 2010, Rn. 387m

4.3 Eigentumsrechtliche Beurteilung der von der FFH-RL ausgehenden beeinträchtigenden Wirkungen für Waldeigentümer und Forstbetriebe

Von der FFH-RL gehen in mehrfacher Hinsicht Wirkungen auf die Nutzbarkeit des betroffenen Waldeigentums aus, die den Eigentumsschutz der betroffenen Forstbetriebe auslösen können.

4.3.1 Vorauswahl und Benennung von Schutzgebieten

Solche Wirkungen betreffen zunächst die Vorauswahl und Benennung von Schutzgebieten nach Art. 4 FFH-RL. Gemäß Art. 4 Abs. 1 FFH-RL wählen die Mitgliedstaaten anhand der in Anhang III der RiLi genannten Kriterien geeignete Schutzgebiete aus; sie sollen einen natürlichen Lebensraum im Sinne der Anhänge I und II FFH-RL bilden und für eine Aufnahme in eine Gemeinschaftsliste in Betracht kommen. Die Vorauswahl für die Liste und die Benennung der Schutzgebiete (durch die Länder und das zuständige Bundesumweltministerium im Verfahren gemäß § 32 Abs. 1 BNatSchG)

Vgl. dazu *Epiney/Gammenthaler*, Natura 2000-Schutzgebiete, S. 40 ff.; *Ewer*, NuR 2000, 361 f.

ist die Grundlage für darauf aufbauende Maßnahmenplanungen und hat insofern eine eigentumsschutzrechtlich erhebliche Bedeutung.

Die Frage ist, ob bereits an dieser Stelle des Verwaltungsverfahrens zur Vorauswahl und Meldung eigentumsrechtliche Schutzansprüche der betroffenen Betriebe geltend gemacht werden können. Die diesbezüglich geltende Rechtslage ist durch die Rechtsprechung des

Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in dem Sinne entschieden, dass eine Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen der Grundstückseigentümer im Rahmen dieser Vorauswahl-Phase des Verwaltungsverfahrens ausgeschlossen ist. Zwar wird in Art. 1 Abs. 3 FFH-RL geregelt, dass die „aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen ... den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur Rechnung“ zu tragen haben. In Fortführung seiner Rechtsprechung zur Vogelschutz-RiLi hat der EuGH allerdings entschieden,

EuGH Rs. C-44/95, Slg. 1996, I-3805, Tz. 41 f.; Rs. C-355/90, Slg. 1993, 4221 Tz. 19
dass die in den Art. 4 Abs. 1 FFH-RL in Verbindung mit den Anhängen aufgeführten rein naturschutzfachlichen Auswahlkriterien abschließend formuliert sind;

EuGH v.14.1.2010 – Rs. C-226/08, Slg. 2010, I-0 Rn. 30 ff. - Papenburg/Deutschland
Eine Berücksichtigung wirtschaftlicher oder sozialer Belange als Grundlage für einen eigentumsverfassungsrechtlichen Schutz in der Auswahlphase ist unzulässig.

EuGH Rs. C-371/98, Slg. 2000, 9235, Tz. 23 f.; ebenso BVerwG v. 14.4.2010, BeckRS 2010, 50809 Rn. 36

Die rechtliche Bewältigung des Konflikts von Naturschutz- mit Eigentumsnutzungsbelangen wird nicht an dieser Stelle des Auswahlverfahrens für Schutzgebiete, sondern in späteren Phasen des FFH-Schutzes gewährleistet. Diese Bewertung wird insgesamt für nicht angreifbar erachtet, weil die Belange des Eigentumsschutzes nicht ausgeschlossen, sondern lediglich in eine spätere Phase des FFH-Verwaltungsverfahrens verschoben werden.

Vgl. *Kahl/Gärditz*, ZUR 2006, 1, 4.

Im Zeitpunkt der Vorauswahl für FFH-Schutzgebiete bereits ausgeübte Nutzungen, wie die forstwirtschaftliche Nutzung von Waldgebieten, können danach allenfalls deren naturschutzfachliche Schutzwürdigkeit in Frage stellen, weil und wenn sie eine Art „Vorbeltung“ des Gebiets darstellen, die naturschutzfachlich in Ansatz zu bringen ist; einen Eigentumsschutz der betroffenen Fortbetriebe lösen sie indessen nicht aus.

4.3.2 Erstellung der Gemeinschaftsliste

In der Phase der Erstellung der Gemeinschaftsliste von FFH-Waldflächen wird nach der geltenden Rechtslage gleichfalls kein Eigentumsschutz der Waldeigentümer gewährleistet. Durch die Festsetzung der Gemeinschaftsliste für FFH-Schutzgebiete durch die EU-Kommission gemäß Art. 4 Abs. 2 FFH-RL wird die maßgebliche (Rechts-)Grundlage für eine Belastung der Waldgrundstücke geschaffen. Diese könnte einer eigentumschutzrechtlichen Kontrolle unterworfen sein.

Nach dem Konzept der FFH-RL werden indes Nutzungskonflikte zwischen Natur- und Eigentumsschutz auf der Vollzugsebene bewältigt. Der Dispensregelung des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL kommt insofern eine entscheidende und rechtsschutzprägende Bedeutung zu. Die Möglichkeit eines Dispenses für vom Eigentümer beabsichtigte oder bereits durchgeführte Nutzungen wird als die sachgerechte Regelung angesehen, nach der auf der Vollzugsebene und nicht schon auf der Ebene der Gebietsfestlegung durch Erstellung der Gemeinschaftsliste der gebotene eigentumsrechtliche Rechtsschutz gewährleistet werden kann. Danach wird es nicht für erforderlich angesehen, den Eigentumsschutz bereits in Verfahren der Einbeziehung eines Gebietes in die Gemeinschaftsliste zu aktualisieren.

Vgl. *Möstl*, DVBl 2002, 726, 729; *Gellermann*, *Natura* 2000, 2. Aufl. 2001, S. 72.

Eine Ausnahme kommt in den zumindest theoretisch vorstellbaren Fällen in Betracht, in denen erkennbar sein müsste, dass bereits die Meldung eines Gebiets zur Gemeinschaftsliste der Gebietsschutz unvereinbar mit der mit entgegenstehenden Nutzungsinteressen sein würde. Insofern wäre eine Vorverlagerung des Schutzes in das Listenverfahren ausnahmsweise gerechtfertigt.

Vgl. *Kahl/Gärditz*, ZUR 2006, 1, 4.

Für die forstwirtschaftliche Nutzung von Waldgebieten wäre ein solcher Fall anzunehmen, wenn erkennbar ist, dass bereits die Einbeziehung eines Waldgebiets in ein FFH-Schutzgebiet eine forstwirtschaftliche Nutzung durch den Eigentümer praktisch abschließt. Unabhängig von den konkreten Maßnahmenplanungen im Behördenvollzug dürft-

te allerdings ein solcher Fall im Zusammenhang mit forstwirtschaftlich genutzten Waldgrundstücken kaum belegbar sein. Insbesondere wird eine forstwirtschaftliche Nutzung der betroffenen Waldgrundstücke allein durch die Aufnahme in die FFH-Gemeinschaftsliste nicht a limine ausgeschlossen. Die Ergebnisse der Analyse des Forschungsprojekts belegen durchweg, dass erst die Maßnahmenplanungen und Wirtschaftspläne in ihrer jeweiligen Intensität schwankende Eigentumsbelastungen hervorgerufen, die aber gerade deswegen nicht schon allein durch die Aufnahme in die Gemeinschaftsliste generiert werden.

4.4 Eigentumsrechtliche Beurteilung der Erklärung zum Schutzgebiet gemäß den Umsetzungsregeln der FFH-RL in Deutschland

4.4.1 Grundsätze

Die in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommenen FFH-Gebiete sind in Ausführung von Art. 4 Abs. 4 FFH-RL und gemäß § 32 Abs. 2 BNatSchG zu besonderen Schutzgebieten zu erklären. Der EuGH verlangt eine förmliche, vollständige und endgültige Unterschutzstellung, die das jeweilige Gebiet rechtswirksam abgrenzt und die Anwendung einer mit dem unionalen Recht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung unmittelbar zur Folge hat.

EuGH v. 14.10.2010, Rs. 535/07, Slg. 2010, I-0 Tz. 58 - Kommission/Österreich; v. 7.12.2000, Rs. C-374/98, Slg. 2000, I-10799 Tz. 53 - Kommission/Frankreich

In Umsetzung dieser Verpflichtung ordnet § 32 Abs. 2 BNatSchG an, dass die genannten Gebiete entsprechend ihren jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Abs. 2 BNatSchG zu erklären sind. Die entsprechende Erklärung ist die Grundlage für die die Waldeigentümer in den Schutzgebieten treffenden Verpflichtungen, die insbesondere in Bewirtschaftungsplänen im Sinne des § 32 Abs. 5 BNatSchG konkretisiert werden. Die Erklärung der Unterschutzstellung erweist sich somit als rechtspflichtgemäßes Verwaltungshandeln der zuständigen (Landes-)Behörden.

Vgl. Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 32 BNatSchG Rn. 9

4.4.2 Bedeutung des Verschlechterungs- und Störungsverbots

Die Unterschutzstellungserklärung eines Gebiets löst in Umsetzung der Regelungen des Art. 4 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 FFH-RL gemäß § 33 Abs. 1 BNatSchG ein Verschlechterungs- und Störungsverbot aus. Insofern stellt sich die Frage, ob aus Gründen des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes bereits die behördliche Unterschutzstellungserklärung der betroffenen FFH-Gebiete rechtsschutzfähig ist.

Das Verschlechterungs- und Störungsverbot für FFH-Gebiete gilt gemäß § 33 Abs. 1 BNatSchG als allgemeine Schutzregelung unmittelbar kraft Gesetzes; es bedarf keiner Konkretisierung oder anders gearteten Umsetzung durch die Landesbehörden, insbesondere nicht mehr der nach dem BNatSchG a.F. Fassung erforderlichen förmlichen Bekanntmachung der Schutzgebiete im Bundesanzeiger. § 33 Abs. 1 BNatSchG schafft einen dauerhaften rechtlichen Grundschutz der FFH-Gebiete.

Gassner/Heugel, Naturschutzrecht, Rn. 478; Landmann/Rohmer/-Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 1.

Das Verschlechterungs- und Störungsverbot des § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG gelangt nur dann zur Anwendung, wenn es keine gebietsbezogene Schutzklärung gibt, die spezifische Ge- und Verbote zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, insbesondere also Wirtschaftspläne (Managementpläne) im Sinne des § 32 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG vorsehen. Solche Pläne gehen als spezielle Regelungen dem allgemeinen Verbot des § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG vor.

Vgl. RegBegr. zu § 33 BNatSchG, BT-Drucks. 16/12274, S. 64; Gassner/Heugel, Naturschutzrecht, Rn. 478; Württemberg, NuR 2010, 316, 319.

In seinem subsidiären Anwendungsbereich schützt § 33 Abs. 1 BNatSchG zunächst den Erhalt des bestehenden Zustandes. Damit werden bestehende Grundstücksnutzungen in FFH-Gebieten grundsätzlich unberührt gelassen, andererseits aber Nutzungsänderungen insbesondere in der Weise betroffen, dass eine Umstellung etwa forstwirtschaftlicher Betriebsziele nicht mehr uneingeschränkt möglich ist.

Vgl. Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 5 ff.

Die Regelung erfüllt somit einerseits einen dauerhafte rechtlichen „Grundschutz“ der FFH-Gebiete, der immer dann zu Tragen kommt, wenn die zur Umsetzung der FFH-RL bestimmten Ge- und Verbote, und damit insbesondere auch solche in Wirtschaftsplänen (Managementplänen) nicht oder noch nicht rechtswirksam ausgeprägt sind.

Gassner/Heugel, Naturschutzrecht, Rn. 478; Landmann/-Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 1.

Ferner erfüllt das Verschlechterungs- und Störungsverbot eine „Auffangfunktion“, die in den Fällen unzulänglicher Ausgestaltung der zur Unterschutzstellung der FFH-Gebiete dienenden Akte Gewähr dafür bieten soll, dass richtlinienwidrige Veränderungen oder Störungen jedenfalls unterbleiben bzw. unterbunden werden können.

Vgl. Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 1 ff.

Das Verschlechterungs- und Störungsverbot steht andererseits Änderungen oder Erweiterungen der bisherigen Nutzung nicht schlechthin entgegen. Die Regelung setzt zum einen nicht nur eine Beeinträchtigung, sondern ausdrücklich eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzgebiets voraus. Zum anderen können Ausnahmen vom Verschlechterungs- und Störungsverbot gem. § 33 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG durch die zuständigen Landesbehörden erlassen werden.

Eigentumsverfassungsrechtlich bedeutet diese Rechtslage, dass durch die Unterschutzstellungserklärung allein Nutzungsänderungen forstwirtschaftlich genutzter FFH-Gebiete durch das Verschlechterungs- und Störungsverbot des § 33 BNatSchG nicht von vornherein ausgeschlossen sind. Sofern sich Nutzungsänderungen oder -erweiterungen nicht erheblich und damit nachteilig auf die Erhaltungsziele auswirken, werden die betroffenen forstwirtschaftlichen Betriebe durch das Verschlechterungs- und Störungsverbot nicht nachteilig beeinträchtigt.

Vgl. Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 5 ff.; Gellermann, Natura 2000, S. 72; Berner, Der Habitatschutz in europäischen und deutschen Recht, 2000, S. 208.

Die Verschlechterungs- und Verbotsregelung ist andererseits keine folgenlos verheißende, rechtlich gänzlich unerhebliche Mindestschutzregelung. Dies folgt insbesondere daraus, dass unter einer Veränderung zwar jede Handlung verstanden wird, deren Vornahme den bisherigen Zustand maßgeblicher Gebietsbestandteile beeinflusst und dass der Störungsbegriff sich auf die in den Schutzgebieten vorkommen Lebensraumtypen bezieht und grundsätzlich jede Einwirkung auf deren Erhalt und Entwicklung umfasst.

Vgl. Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 6.

Durch die Wesentlichkeitsschwelle wird allerdings die von dem Verschlechterungs- und Störungsverbot ausgehende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse der Forstbetriebe maßgeblich abgesenkt. In der Rechtsprechung hat namentlich das Bundesverwaltungsgericht die Wesentlichkeitsschwelle allerdings so ausgelegt, dass grundsätzlich jede Beeinträchtigung gebietsbezogener Erhaltungsziele als wesentlich eingestuft werden kann. Diese Rechtsprechung ist allerdings zu § 34 BNatSchG ergangen und betrifft damit die Verträglichkeitsprüfung für bestimmte Projekte nach Maßgabe für die betreffenden Schutzgebiete festgelegten Erhaltungsziele.

Vgl. BVerwG v. 10.1.2007, 9 A 20.05, NuR 2007, 336 R, 41.

Diese Rechtsprechung lässt sich deshalb nicht ohne weiteres auf die Fälle übertragen, in denen es überhaupt erst um die Festlegung der Gebiete geht, für die dann in weiteren Schritten bestimmte Erhaltungsziele und -maßnahmen abgeordnet werden. Für diese Fälle erscheint es gerechtfertigt und geboten, strengere Anforderungen an den Wesentlichkeitsmaßstab anzulegen.

Vgl. Jarass, NuR 2007, 371, 375; Schink, UPR 1999, 424.

In Ermangelung konkreter Erhaltungsziele würde ein umfassend verstandenes Verschlechterungs- und Störungsverbot selbst der Fortführung bestehender Nutzungen entgegenstehen. Eine so weitreichende Folge hat der Gesetzgeber für Schutzgebiete, in denen noch keine speziellen Erhaltungsziele und Wirtschaftspläne gelten, mit der Regelung des § 33 BNatSchG nicht schaffen wollen. Sie würde mit dem Grundgedanken der Regelung, einen naturschutzrechtlichen „Grundschutz“ schaffen zu wollen (vgl. oben S. 33) in Widerspruch stehen.

4.4.3 Zwischenfazit

Vor diesem Hintergrund ergibt sich im Ergebnis, dass allein mit der behördlichen Erklärung, ein bestimmtes Gebiet unter FFH-Schutz zu stellen, nicht verbindlich über die im FFH-Gebiet möglichen Nutzungsmöglichkeiten entschieden ist. Der Erklärung als solcher kommt noch keine die Reichweite der Eigentümerbefugnisse verbindlich festlegende Bedeutung zu. Diese wird erst auf der Grundlage der konkreten Entscheidungen durch Bewirtschaftungspläne und gegebenenfalls beantragte Ausnahmegenehmigung festgelegt. Erst auf dieser Konkretisierungsebene der in den FFH-Gebieten geltenden Nutzungsbeschränkungen ist deshalb eine eigentumsverfassungsrechtliche Beurteilung möglich und veranlasst. Erhebliche eigentumsverfassungsrechtliche Schranken für eine Unterschutzstellungserklärung bezüglich einzelner FFH-Gebiete bestehen somit generell und auch im waldbaulichen und forstwirtschaftlichen Bereich nicht.

4.5 Eigentumsrechtliche Beurteilung der für die Fallbeispielsforstbetriebe geltenden FFH-Maßnahmen

4.5.1 Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beeinträchtigungen von privaten Forstbetrieben durch FFH-Maßnahmenplanungen

Der im Gutachterauftrag angesprochene Teil der Maßnahmenplanungen für die betroffenen Fallbeispielsbetriebe in den FFH-Gebieten bezieht sich in erster Linie auf die flächenbezogenen und betriebsorganisatorischen Veränderungen der jeweiligen Maßnahmenplanungen. Die Veränderungen im waldbaulichen Bereich und die Belastungen durch naturschutzrechtliche Mehrfachbelegungen von FFH-Gebieten werden in den nachfolgend ausgeführten Teilbereichen dieses Gutachtens gesondert bewertet. In dem hier dargestellten Teilbereich des Gutachtens werden neben den flächenbezogenen und den betriebsorganisatorischen Veränderungen auch sonstige Veränderungen insbesondere im Bereich der versicherungsrechtlichen Folgen der Maßnahmenplanungen berücksichtigt.

4.5.1.1 *Eigentumsverfassungsrechtliche Charakterisierung der Maßnahmenplanungen*

Nach dem für die eigentumsverfassungsrechtliche Beurteilung maßgeblichen Regelungsrahmen und den dabei zu beachtenden Beurteilungsgrundlagen (vgl. Kapitel 4.2) hängt die Beurteilung gemäß der einschlägigen Regelung des Art. 17 GRC zunächst davon ab, ob die betroffenen Maßnahmen als teilweise oder vollständige Entziehung des Eigentums oder aber als Einschränkung der Benutzung zu charakterisieren sind. Insofern sind die betroffenen Maßnahmen zu identifizieren und als Maßnahme der Entziehung oder Nutzungsbeschränkung zu charakterisieren.

a) Gutachtenrelevante Maßnahmen

Nach den Ergebnissen der vorangegangenen Arbeitspakete des Forschungsprojektes traten nachfolgende zu würdigende Auswirkungen durch FFH-Maßnahmenplanungen in den Fallbeispielsbetrieben aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-

Vorpommern auf. Hiervon waren jedoch nicht alle Fallbeispielsbetriebe umfassend betroffen.

- **Flächenbezogene Veränderungen**

- Reduktion der Bewirtschaftungsfläche durch dauerhafte Ausweisung von Alt- und Habitatbäumen
- Erhöhung der Holzerntekosten durch erhöhte Gefährdung durch Alt- und Habitatbäume
- Erhöhung des Waldverjüngungsaufwandes durch Einschränkung der Jagdausübung aus Artenschutzgründen

- **Betriebsorganisatorische Veränderungen**

- Erhöhung der Verwaltungsaufwendungen für den Betriebsvollzug in FFH-Gebieten (z. B. Ausweisung von Habitatbäumen)
- Erhöhung der Verkehrssicherungsaufwendungen durch Alt- und Habitatbäume sowie von Altbeständen über der forstüblichen Umtriebszeit

- **Sonstige Veränderungen**

- Erhöhung der Betriebshaftpflicht, Waldbrandversicherung und Betriebsrechtsschutzversicherung

b) Eigentumsrechtliche Bedeutung

Die eigentumsverfassungsrechtliche Bedeutung hängt zunächst davon ab, ob die Maßnahmen für die betroffenen Waldeigentümer (Referenzbetriebe) verbindlich sind und im Hinblick auf den Eigentumsschutz gemäß Art. 17 GRK weiterhin davon, ob sie als enteignende oder nutzungsbeschränkende Maßnahmen zu beurteilen sind.

Rechtsverbindlichkeit der Maßnahmen

Im Hinblick darauf, dass rechtlich unverbindliche Maßnahmen des Naturschutzes grundsätzlich nicht geeignet sind, eine Beschränkung der Eigentümerbefugnisse herbeizuführen, ist zunächst zu untersuchen, ob die genannten Maßnahmen rechtlich wirksam sind und die Fallbeispielsforstbetriebe rechtsverbindlich belasten.

FFH-Maßnahmenplanungen können als Bewirtschaftungspläne gemäß der Rechtsgrundlage in § 32 Abs. 5 BNatSchG ergehen. Sie können danach selbständig oder als integrale Bestandteile andere Pläne aufgestellt werden. Der Einsatz dieses Instruments steht ausweislich des Wortlauts von § 32 Abs. 2, 5 BNatSchG („können“) im Ermessen der zuständigen Landesbehörden. Die Frage nach dem „Ob“ des Aufstellens von Wirtschaftsplänen (sog. Aufgreiferemessen) und die nach „Art und Umfang“ (sog. Gestaltungsermessen) ist somit den Landesbehörden überantwortet.

Vgl. dazu Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 19.

Während es sich bei der Entscheidung über die Schutzunterstellung um eine insbesondere europarechtlich gebundene Entscheidung der zuständigen Behörden handelt, verpflichtet Art. 6 Abs. 1 FFH-RL lediglich zur Festlegung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen; die Vorschrift überlässt somit die Einzelheiten des Erstellens und der Ausprägung von Inhalt, Umfang und Ausmaß von Wirtschaftsplänen der Entscheidung der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden. Europarechtliche Bedenken gegen diese Zuweisung der Maßnahmenplanung an die Mitgliedstaaten ergeben sich nicht.

EuGH v. 10.5.2007, Rs. C-508/04, Slg. 2007, I-3787 Tz. 75 - Kommission/Österreich.

In erster Linie haben es somit die zuständigen Behörden als Planungs- und Festsetzungsbehörde für die Wirtschaftspläne (Managementpläne) selbst in der Hand, über die Verbindlichkeit von Inhalt, Umfang und Reichweite der Pläne zu entscheiden und diese festzulegen. Aus § 33 Abs. 1 BNatSchG ergibt sich ein unmittelbares Verbot aller Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziel bzw. Schutzzwecke maßgeblichen Bestandteile führen können. Insofern wird für die Behörden in den Ländern eine Schwelle von Veränderungs- und Störungsmaßnahmen festgelegt, die durch Managementpläne nicht rechts-

wirksam unterschritten werden kann, ohne dass die zuständige Behörde das ihr zustehende (Aufgreif- und Gestaltungs-) Ermessen beim Aufstellen von Wirtschaftsplänen verletzt.

Veränderungen und Störungen eines FFH-Schutzgebiets aktivieren allerdings nicht in jedem Fall das Verbot des § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG; dies ist nur dann der Fall, wenn sie zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzgebiets in seinem für die Erhaltungsziel oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile führen können. Damit ist der Ermessensspielraum der Behörden der Länder nur in den durch die Erheblichkeitsschwelle festgelegten Beeinträchtigungsfällen begrenzt.

Vgl. dazu näher Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, 2011, § 33 BNatSchG Rn. 5 ff. und § 34 Rn. 21 ff.

Die für die Fallbeispielforstbetriebe dieses Rechtsgutachtens einschlägigen Wirtschaftspläne sehen Maßnahmen verschiedener Art und unterschiedlicher Graduierung im Hinblick auf ihre Rechtsverbindlichkeit vor. Anzutreffen sind einerseits „Maßnahmenvorschläge“ (so grundsätzlich in Baden-Württemberg), die lediglich eine fachliche Grundlage für die Naturschutzplanung darstellen. Ebenso sind die Maßnahmenplanungen in Sofortmaßnahmenpläne (SOMAKO-Pläne) regelmäßig nicht unmittelbar für die betroffenen Forstbetriebe verbindlich; sie bilden aber die Grundlage für den Erlass ordnungsbehördlicher Verfügungen. Andere Rechtsgrundlagen für Ge- und Verbote sind entweder unmittelbar verbindlich (so bspw. der FFH-Managementplan eines Fallbeispielsbetriebs), insbesondere dann, wenn sie als ordnungsbehördliche Verordnung erlassen wurden (so z.B. gemäß § 48c LG NRW), bzw. sind wiederum nur mittelbar rechtsverbindlich, insofern nämlich als auf ihrer Grundlage ordnungsbehördliche Verfügungen ergehen können (so ist bspw. die Landschaftssatzung eines Fallbeispielsbetriebes als Grundlage für ordnungsbehördliche Verfügungen konzipiert). Die rechtliche Wirkung ist dabei inhaltlich aber teilweise zeitlich gestuft (Stufenplankonzept; so z.B. im SOMAKO eines FFH-Gebietes) nach Maßgabe einer differenzierten Rechtsverbindlichkeitsanordnung ausgestaltet.

Somit sind unter dem Aspekt der Rechtswirksamkeit der FFH-Maßnahmen grundsätzlich folgende Differenzierungen zu treffen:

1. Unmittelbar rechtsverbindliche Wirtschaftspläne

Sie liegen vor, wenn die Wirtschaftspläne/Managementpläne als unmittelbar wirkende ordnungsbehördliche Verordnung oder als Satzung aufgestellt wurden.

2. Mittelbar rechtsverbindliche Wirtschaftspläne

Wirtschaftspläne, die als Empfehlungen oder Maßnahmenkonzept erlassen sind, wirken nicht rechtlich unmittelbar zu Lasten der betroffenen Waldeigentümer/Forstbetriebe. Auf ihrer Grundlage können aber ordnungsbehördliche Verfügungen erlassen werden, die den betroffenen Waldeigentümer/Forstbetrieb belasten.

3. Zeitlich gestuft verbindliche Wirtschaftspläne

Dabei handelt es sich um solche Pläne, die in einer festgelegten zeitlichen Abfolge umgesetzt werden sollen. Sie sind als solche rechtlich unverbindlich, erfahren aber Rechtsverbindlichkeit durch die Umsetzung in ordnungsbehördlichen Verfügungen, die wiederum der zeitlichen Staffelung entsprechend nur in dem vorgesehen zeitlichen Rahmen ergehen dürfen.

Die Darstellung der Einzelheiten der jeweils einschlägigen Wirtschafts- und Managementpläne würde den Rahmen dieses als Querschnittanalyse angelegten Rechtsgutachtens sprengen. Die Verbindlichkeitswirkung von bestehenden Wirtschafts- oder Managementplänen kann nur im jeden Einzelfall, also für jedes Gebiet, den dafür vorliegenden Plan und die darin enthaltenen Einzelmaßnahmen analysiert werden. Einer querschnittorientierten Gesamtdarstellung entziehen sich die dabei auftretenden Varianzen.

Für die nachfolgenden Betrachtungen soll deshalb aus Gründen der Operationalisierung der rechtlichen Analyse pauschalierend und vereinfachend davon ausgegangen werden, dass sich insbesondere die für die Fallbeispielforstbetriebe aus den vorliegenden Wirtschaftsplänen ergebenden flächenbezogenen, betriebs- und waldbaulichen Veränderungen auf (unmittelbar oder mittelbar) rechtsverbindlichen Plänen beruhen. Dass dies im Einzelfall anders sein kann, wird dabei an dieser Stelle ausdrücklich hervorgehoben und

im Bewusstsein der defizitären Genauigkeit des Ausgangspunktes an dieser Stelle in Kauf genommen.

Rechtliche Qualität der Maßnahmen: Enteignung oder Nutzungsbeschränkung?

Hinsichtlich der flächenbezogenen Veränderungen lässt sich zunächst feststellen, dass in den betroffenen Fallbeispielsbetrieben in keinem Fall eine formelle Enteignung der betroffenen Flächen stattfindet. Die Maßnahmen als faktische Enteignung im Sinne des Art. 17 GRC charakterisieren zu können, setzt voraus, dass die Eigentümer der Forstbetriebe im Ergebnis tatsächlich wie bei einer formellen Enteignung der Waldflächen betroffen sein müssten.

Vgl. Kapitel 4.2.3

Die dafür erhebliche Relevanzschwelle wird bei den in Rede stehenden flächenbezogenen FFH-Maßnahmen in keinem der Fallbeispielsforstbetriebe erreicht. Die Ausweisung von Alt- und Totholz in den betroffenen Buchen-Lebensraumtypflächen führt dazu, dass die Bewirtschaftungsfläche reduziert wird; in der Folge kann dann auch eine Bewirtschaftung der Flächen insgesamt erschwert werden. In keinem Fall aber ist ersichtlich, dass die betroffenen Flächen vollständig oder teilweise aus dem Bewirtschaftungsbereich genommen werden müssten, weil nur so ein forstwirtschaftlicher Betrieb auf den Gesamtflächen überhaupt sachgerecht ersiene.

Die Einschränkungen der Jagdausübung machen diese nach den vorliegenden Analyseergebnissen nicht tatsächlich unmöglich oder erschweren diese tatsächlich nicht in einer Art und Weise, dass von dem Jagdrecht im Ergebnis faktisch kein hinreichender Gebrauch mehr gemacht werden kann und gleichsam nur noch „auf dem Papier“ steht.

In allen Fällen der flächenbezogenen Veränderungen durch die FFH-Maßnahmenplanungen lässt sich mit der Rechtsprechung des EuGH feststellen, dass zumindest solange keine Enteignung vorliegt, als „es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Benutzung zuzuführen“.

Grundlegend EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, 3737 Tz. 19 – Hauer; bestätigt zuletzt in Rs. C-347/03, Slg. 2005, I-3785 Tz. 122 – Tocal.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass die flächenbezogenen Veränderungen der FFH-Maßnahmenplanungen die Annahme einer faktischen Enteignung nicht rechtfertigen und deshalb als Nutzungsbeschränkungen im Sinne des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 GRC zu beurteilen sind.

Nicht anders verhält es sich in Bezug auf die mit den Maßnahmenplanungen einhergehenden betriebsorganisatorischen Veränderungen. Die Erhöhung der Verwaltungskosten sowie die Erhöhung der Verkehrssicherungskosten werden in keinem Fall in einer Weise ausfallen, dass von ihnen eine gleichsam erdrosselnde Wirkung ausgeht. Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die Erhöhung insbesondere der laufenden Verwaltungskosten in einigen Fallbeispielsbetrieben eine erhebliche Belastung der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Forstbetriebe darstellt. Im Hinblick darauf, dass es enteignungsrechtlich allein auf die Intention der Regelung nicht aber auch ihre wirtschaftlichen Auswirkungen ankommt, ist es aus eigentumsverfassungsrechtlicher Sicht des Art. 17 GRC nicht gerechtfertigt, die FFH-Maßnahmenplanungen als faktisch enteignende Maßnahmen zu Lasten der betroffenen Forstbetriebe zu qualifizieren.

Bei den sonstigen Änderungen und insbesondere den geltenden Verboten handelt es sich um die typischen Maßnahmenplanungen, die das Ziel verfolgen, entweder das allgemeine Veränderungs- oder Störungsverbot des § 32 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG zu konkretisieren.

Vgl. dazu Landmann/Rohmer/Gellermann, Umweltrecht, § 33 BNatSchG Rn. 5 ff.

Die bestehenden Gebote und Verbote der FFH-Maßnahmenplanungen beeinträchtigen die Eigentümerbefugnisse insofern als die forstwirtschaftliche Nutzung der betroffenen Flächen nicht mehr uneingeschränkt zulässig ist, damit erweisen sie sich aber nicht als Maßnahmen der faktischen Entziehung des Eigentums im Sinne von Art. 17 GRC, sondern als im Sinne des Naturschutzes angelegte Maßnahmen der Nutzungsbeschränkung auf den FFH-Waldflächen.

4.5.1.2 Eigentumsverfassungsrechtliche Bewertung

Die eigentumsverfassungsrechtliche Rechtfertigung der als Nutzungsbeschränkungen zu qualifizierenden genannten Maßnahmen ist nach der geltenden Rechtslage zu Art. 17 GRC dann gegeben, wenn mit den Maßnahmen ein gemeinnütziges Ziel verfolgt und der Wesensgehalt des betroffenen Eigentums nicht angetastet wird.

Vgl. Kapitel 4.2.3

c) Gemeinnützige Zielsetzung

Die FFH-Maßnahmenplanungen erfolgen im Zuge der Errichtung des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000, welche die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichten, ihre Beiträge für den Erhalt natürlicher Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen zu leisten, indem sie die Beiträge zur Auswahl Meldung und Unterschutzstellung erhaltungswürdiger Gebiete leisten. Der Gemeinwohlbezug, die gemeinnützige Zielsetzung der Maßnahmenplanungen im Zuge der Umsetzung der FFH-RL ist im Grundsätzlichen unbestritten.

Vgl. EuGH, Rs.- 293/97, Slg. 1999, I-2603, Tz. 56 zur Nitrat-RiLi; näher *Tomuschat*, in: Ossenbühl (Hrsg.), Eigentumsgarantie und Umweltschutz, S. 47 ff.; *Callies/Ruffert*, EGV/EUV, EU-GRC, Art. 17 Rn. 27.

Beschränkungen des Waldeigentums hinsichtlich der flächenbezogenen Nutzungsfreiheit des Waldeigentümers, hinsichtlich der betriebsorganisatorischen und sonstigen Nutzungsfreiheit im Forstbetrieb sind im Ergebnis als eine sachgerechte Konsequenz der gemeinnützigen Zielsetzung der FFH-Richtlinie, der diese umsetzenden Regelungen BNatSchG und der angezogenen Rechtsgrundlagen im Landesrecht zu bewerten; sie werden von dieser gerechtfertigt.

Die zentrale eigentumsverfassungsrechtliche Frage ist vor diesem Hintergrund nicht, ob die aufgeführten Nutzungsbeschränkungen den betroffenen Waldgebietseigentümern der Fallbeispielsforstbetriebe überhaupt auferlegt werden dürfen, sondern in welchem Umfang und Ausmaß dies der Fall ist. Dies entscheidet sich nach der Rechtsprechung des EuGH zum sog. Wesensgehalt des Eigentums.

d) Wesensgehaltsschranke

Die genannten Nutzungsbeschränkungen im Zuge der FFH-Maßnahmen wären nach Art. 17 GRC eigentumsverfassungsrechtlich dann unzulässig, wenn sie den Wesensgehalt des Eigentums der betroffenen Eigentümer der Waldgebiete antasteten.

Vgl. Kapitel 4.2.3

Im Hinblick darauf, dass die Wesensgehaltsschranke des Art. 17 GRC mit der Wahrung eines Kernbestandes an Eigentum korrespondiert,

Vgl. Kapitel 4.2.3

dürfen die Nutzungsbeschränkungen keinen im Hinblick auf den verfolgten gemeinnützigen Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff mit sich bringen.

Vgl. grundlegend EuGH, Rs. C-368/96, Slg. 1998, I-7967 Tz. 79 – Generics und Rs. C-295/03 P, Slg. 2005, I-5673 Tz. 86 – Allessandrini u.a. sowie näher Kapitel 4.2.3

Im Hinblick auf die flächenbezogenen Maßnahmen lässt sich pauschalisierend feststellen, dass die Relevanzschwelle der Wesensgehaltsschranke in keinem der Fallbeispielsforstbetriebe erreicht wird. Hinsichtlich der Ausweisung von Alt- und Totholz in den betroffenen LRT-Flächen ist weder im Grundsätzlichen festzustellen, dass dadurch Nutzungsbeschränkungen geschaffen werden, die mit dem verfolgten Naturerhaltungszweck in keinem sachgerechten Zusammenhang stehen; nicht anders verhält es sich, wenn in Betracht gezogen wird, dass der Umfang von Alt- und Totholzmaßnahmen jeweils nur begrenzte räumliche und gegenständliche Teilbereiche der forstwirtschaftlichen Nutzung betrifft. Die vorliegenden Analyseergebnisse aus den Fallbeispielsforstbetrieben haben nicht ergeben, dass die Maßnahmen ein Ausmaß erreichen, das die Annahme zulässt, den Forstbetrieben wird die Möglichkeit genommen, „ihr Eigentum auf andere verbleibende Weise zu nutzen“. Entsprechendes gilt für die Einschränkungen der Jagdausübung, die

jeweils in sachlicher Parallele zu dem Umfang der Naturschutzmaßnahmen im Übrigen erfolgen; eine den Wesensgehalt des Forsteigentums ausmachende Beeinträchtigung durch Einschränkungen des Jagdrechts sind bei wertender Betrachtung nicht zu begründen.

Für die mit den Maßnahmen der Wirtschaftspläne einhergehenden betriebsorganisatorischen Veränderungen ist zu wiederholen, was bereits im Zusammenhang mit der Bewertung der rechtlichen Qualität dieser Maßnahmen festgestellt wurde. Die Erhöhung der Verwaltungskosten sowie die Erhöhung der Verkehrssicherungskosten sind in keinem Fall in einer Weise ausgefallen, dass von ihnen eine gleichsam erdrosselnde, den Wesensgehalt des Eigentums am Forstbetrieb ausmachende Wirkung ausgeht.

Hinsichtlich der in den Wirtschaftsplänen vorgesehenen Gebote und Verbote der Maßnahmenplanungen lässt sich ohne weiteres feststellen, dass sie jedenfalls konzeptionell in einem naturschutzfachlichen Zusammenhang mit den Erhaltungszielen und Zwecke der Gebietsschutzausweisung stehen. Es müsste deshalb letztlich im Einzelfall eine Unverhältnismäßigkeit der genannten Verbote nachgewiesen werden, um die Wesensgehaltsschwelle der Eigentumsbeeinträchtigung zu dokumentieren. Dafür liegen allerdings nach den Ergebnissen der Betriebsanalysen keine validen Erkenntnisse vor. Die zumindest erheblichen Folgen der behördlichen Wirtschaftspläne für die Wirtschaftlichkeit der Forstbetriebstätigkeit in den Fallbeispielsbetrieben beruhen ausweislich der Analyseergebnisse in erster Linie auf den Einschränkungen der waldbaulichen Handlungsoptionen der Betriebe und werden in diesem Zusammenhang zu würdigen sein (vgl. Kapitel 4.5.3).

4.5.2 Die eigentumsrechtliche Bewertung von Beeinträchtigungen durch Mehrfachbelegungen von Waldgrundstücken mit FFH-Maßnahmenplanungen und weiteren Schutzgebietskategorien

4.5.2.1 Ausgangslage

Zur naturschutzrechtlichen Mehrfachbelegung von Waldgrundstücken kann es kommen, wenn für ein und dasselbe Waldgrundstück nicht nur rechtsverbindliche FFH-Maßnahmenplanungen gemäß der FFH-RL erfolgen, sondern zusätzlich weitere naturschutzrechtliche Festlegungen erfolgen.

Nach der in Deutschland geltenden Gesetzgebung kommt dafür insbesondere die Ausweisung bestimmter Gebiete in den Schutzgebietskategorien des § 20 BNatSchG in Betracht. Bei diesen Schutzgebieten handelt es sich um:

- Naturschutzgebiete im Sinne des § 23 BNatSchG,
- Nationalparks bzw. Nationale Naturmonumente im Sinne des § 23 BNatSchG,
- Biosphärenreservate im Sinne des § 20 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG,
- Landschaftsschutzgebiete im Sinne des § 26 BNatSchG,
- Naturpark im Sinne des § 20 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG,
- Naturdenkmale im Sinne des § 20 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG und
- Geschützte Landschaftsbestandteile im Sinne des § 20 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG.

Die Mehrfachbelegung bedeutet für den betroffenen Waldeigentümer, dass für ihn sämtliche rechtlich verbindlichen Verpflichtungen für den Schutz der Natur und der Landschaft eingehalten werden müssen. Die Mehrfachbelegung kann zu einer Mehrfachbelastung des Grundeigentümers bezüglich der Einhaltung von Rechtspflichten zum Schutz der Natur und Landschaft führen.

Ausweislich der Analyseergebnisse des Forschungsprojekts ist für die untersuchungsgegenständlichen Fallbeispielsforstbetriebe eine Mehrfachbelegung in dem genannten Sinn derzeit nicht gegeben.

Vor diesem Hintergrund ist der Gutachtenauftrag 2 als konzeptioneller Auftrag zu verstehen und zu bearbeiten. Seine Bedeutung liegt vor allem darin auszuloten, welche eigentumsrechtliche Bewertung unter der hypothetischen Annahme vorzunehmen ist, dass es

zu einer Mehrfachbelegung von Waldeigentum durch Zuordnung zu mehreren Schutzgebietskategorien kommen würde.

4.5.2.2 *Rechtliche Bewertung*

Mehrfachbelegungen von Waldeigentum können insbesondere dazu führen, dass die Bewertung der Maßnahmen im Grenzbereich zwischen der Einordnung der Beeinträchtigung der Eigentümerbefugnis als (de facto-) Enteignung oder Nutzungsbeschränkung betroffen ist. Anders als die flächenbezogenen Veränderungen durch die FFH-Maßnahmen könnte die Beeinträchtigung durch Mehrfachbelegungen so intensiv sein, dass im Sinne der Rechtsprechung des EuGH festgestellt werden kann, dass es dem Eigentümer nicht mehr „unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Benutzung zuzuführen“. In einem solchen Fall wäre eine de facto-Enteignung gegeben und die Maßnahmen wären (zumindest in ihrer Summe) an den für Enteignungen geltenden eigentumschutzrechtlichen Wirksamkeitsgrundsätzen des Art. 17 GRC zu messen.

Die wichtigste rechtlich-praktische Konsequenz aus dieser Einordnung wäre wohl die, dass den betroffenen Eigentümern ein unmittelbar aus der Grundrechtecharta stammender Entschädigungsanspruch zustände. Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRC hat die Entschädigung rechtzeitig und angemessen zu erfolgen. Die Entschädigung wäre „für den Verlust“ des Eigentums zu leisten und wäre nicht nur so zu bemessen, wie ein Ausgleichsanspruch für Nutzungsbeschränkungen zu bemessen wäre. Bei der Enteignungsentzündung wäre deshalb sowohl der Grundstückswert als auch der Wert der forstbetrieblichen Nutzung des Grundstücks in Ansatz zu bringen.

Die Frage, ob im Falle einer Mehrfachbelegung eine de facto-Enteignung des Grundstücks im Sinne von Art. 17 GRC vorliegt, ist in jedem Einzelfall anhand von Umfang und Schwere der Auswirkungen der mehrfachen Naturschutzbindungen zu untersuchen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schutzintensität für die jeweilige Gebietsausweisung im Sinne der §§ 20 ff. BNatSchG nicht identisch ist und sie sich auch nicht belastungsgleich auf den betroffenen Waldeigentümer auswirkt. Ein einzelnes, räumlich begrenztes Nationales Naturmonument kann beispielsweise eine ersichtlich andere Belastungswirkung entfalten als die Ausweisung eines großflächigeren Gebietes als Nationalpark oder Biosphärenreservat. Neben Unterschieden in dem räumlichen Umfang der betroffenen Gebiete bestehen Unterschiede hinsichtlich der Intensität der Belastungswirkungen, die mit den jeweiligen Schutzgebietsausweisungen verbunden sind. Insbesondere ist die Ausnahmeregelung des § 34 BNatSchG für FFH-Gebiete auf andere Schutzgebiete nach näherer Maßgabe des § 34 Abs. 7 BNatSchG anzuwenden.

Die Eingriffsschwelle, die nach der Rechtsprechung des EuGH für die Annahme einer de facto-Enteignung überschritten werden muss, verlangt, dass der Eigentümer von jeder relevanten Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird. Damit werden für die Fälle, in denen – wie in der Situation der Mehrfachbelegungen – dem Eigentümer das Eigentum nicht förmlich entzogen wird, hohe Hürden für die Annahme einer Enteignung errichtet.

Vgl. die Nachweise zur Rspr. Kapitel 4.2.3

Jedenfalls theoretisch vorstellbar ist, dass durch die mehrfache Belegung von forstwirtschaftlich genutzten Waldgrundstücken mit Naturschutzaufgaben tatsächlich keine relevante Nutzung des Grundstücks mehr möglich bleibt. Dabei müsste allerdings auf den Zweck der bestehenden Maßnahmen und nicht auf deren Wirkungen abgestellt werden.

Vgl. wiederum Kapitel 4.2.3

Wird die Eingriffsschwelle für die Annahme einer de facto-Enteignung durch naturschutzrechtliche Mehrfachbelegungen von Waldgrundstücken im Einzelfall nicht erreicht, wären die bestehenden Belastungen als Nutzungsbeschränkungen im Sinne des Art. 17 GRC zu qualifizieren. Ihre eigentumsrechtliche Behandlung wäre nach den in Kapitel 4.2 genannten Grundsätzen vorzunehmen. Die betroffenen Waldeigentümer müssten deshalb die Mehrfachbelegungen nach den dort genannten Grundsätzen hinnehmen, sie könnten aber nach Maßgabe der Zumutbarkeitsschwelle Ausgleichsansprüche geltend machen.

4.5.3 Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beschränkungen von waldbaulichen Handlungsoptionen privater Forstbetriebe durch FFH-Maßnahmenplanungen

e) Gutachtenrelevante Maßnahmen

Bei den im Rahmen der eigentumsrechtlichen Bewertung der Beschränkungen von waldbaulichen Handlungsoptionen privater Forstbetriebe durch FFH-Maßnahmenplanungen zu würdigende Maßnahmen handelt es sich ausweislich der Analyseergebnisse des Forschungsprojekts um folgende Maßnahmen für die Fallbeispielsbetriebe:

- Einschränkungen in der Baumartenwahl der Folgebestände
- Höhere Läuterungskosten durch Bekämpfung nicht-lebensraumtypischer Naturverjüngung
- Höhere Pflanzkosten für die Sicherstellung der lebensraumtypischen Verjüngung

f) Eigentumsrechtliche Bedeutung

Rechtsverbindlichkeit der Wirtschaftspläne

Hinsichtlich der FFH-Maßnahmenplanungen im waldbaulichen Bereich bestehen für die Fallbeispielsforstbetriebe jeweils besondere, in sich unterschiedliche Rechtsgrundlagen. So werden in einem FFH-Managementplan ausdrücklich rechtsverbindliche Anordnungen etwa im Bereich der Maßnahmen für die Waldlebensraumtypen getroffen (d.h. Ausführungen im Wirtschaftsplan unter Hinweis auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen). Auf der anderen Seite wird in einem Landschaftsplan ein „Konzept“ zur Naturnutzung vorgelegt, in dem es heißt, dass sämtliche Maßnahmen zur Pflege und Entwicklung der Landschaft ..., soweit sie privates Eigentum betreffen, ausschließlich in Kooperation mit den Eigentümern umgesetzt“ werden.

Schon diese Beispiele machen deutlich, dass den FFH-Managementplänen verschiedenartige Rechtsverbindlichkeitskonzepte zugrunde liegen, die für die rechtliche Beurteilung nicht ohne Bedeutung bleiben. Rechtlich unverbindliche Maßnahmen können per se keinen Eingriff in den Schutzbereich des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes gemäß Art. 17 GRC, Art. 14 GG darstellen.

Nachfolgend wird – entsprechend den oben genannten Grundsätzen (vgl. Kapitel 4.5.1) – ohne nähere Prüfung sämtlicher Wirksamkeitsvoraussetzungen der einschlägigen Wirtschaftspläne von deren Wirksamkeit und Rechtsverbindlichkeit für die Fallbeispielsforstbetriebe ausgegangen. Eine konkrete Analyse der auf den jeweiligen Betrieb zukommenden Belastungen im waldbaulichen Bereich kann nur im Einzelfall erfolgen und entzieht sich deshalb der im Rahmen dieses Gutachtens gebotenen querschnittartigen Beurteilung. Nur im Wege der hier vorgenommenen pauschalierenden Betrachtung lässt sich eine ergebnisorientierte Beurteilung der eigentumsverfassungsrechtlichen Rechtslage operational, wenn auch rechtlich verkürzt und Unschärfen in Kauf nehmend vornehmen; deren Ergebnis bedarf für eine auf den einzelnen Plan und dessen Bedeutung für den einzelnen Betrieb bezogenen bewertende Aussage einer ergänzenden Kontrolle jeden einzelnen Wirtschaftsplanes und seiner Wirkungen für den einzelnen Forstbetrieb.

Die Charakterisierung der waldbaulich erheblichen Maßnahmen: Eigentumsentziehung oder Nutzungsbeschränkung?

Bei den zu beurteilenden Maßnahmen handelt es sich aus eigentumschutzrechtlicher Sicht im Ergebnis durchweg um nutzungsbeschränkende Maßnahmen, nicht hingegen um enteignende Maßnahmen im Sinne des Art. 17 GRC.

Vgl. zu der Unterscheidung siehe Kapitel 4.5.1.

Nutzungsbeschränkungen liegen zunächst in Gestalt von aktuell den Ertrag der forstwirtschaftlichen Betätigung beeinträchtigenden Maßnahmen vor. Die Beschränkungen des Waldeigentums in Bezug auf die waldbauliche Nutzungsfreiheit des Waldeigentümers sind – nicht anders als bei der Würdigung der flächenbezogenen und der betriebsorganisatorischen Veränderungen durch die FFH-Maßnahmen (vgl. Kapitel 4.5.1) - im Ergebnis als eine sachgerechte Konsequenz der gemeinnützigen Zielsetzung der FFH-Richtlinie, der

diese umsetzenden Regelungen BNatSchG und der angezogenen Rechtsgrundlagen im Landesrecht anzusehen; sie werden von dieser gerechtfertigt.

Die zentrale eigentumsverfassungsrechtliche Frage ist vor diesem Hintergrund nicht, ob die genannten Nutzungsbeschränkungen den betroffenen Waldgebietseigentümern der Fallbeispielsforstbetriebe überhaupt auferlegt werden dürfen, sondern in welchem Umfang und Ausmaß dies der Fall ist. Dies entscheidet sich nach der Rechtsprechung des EuGH zum sog. Wesensgehalt des Eigentums. Aus eigentumsverfassungsrechtlicher Sicht ist dabei zunächst von Bedeutung, dass Art. 17 GRC nur den Bestand des Eigentums, also den waldbaulichen Bestand der Forstbetriebe schützt.

Vgl. Kapitel 4.2.3.

Unter dem Aspekt der Wesensgehaltsprüfung sind vor allem die in den Analyseergebnissen ausgewiesenen Einschlagverluste bei den Fallbeispielsbetrieben in Ansatz zu bringen. Sie sind sowohl dem Volumen nach als auch unter Berücksichtigung der Ertragsituation nicht unerheblich. In der Spitze betragen sie bei einzelnen Fallbeispielsbetrieben nach den oben angegebenen Analyseergebnissen ein Fünftel und mehr des Einschlages pro ha und Jahr auf. Nicht weniger erheblich erscheint die Differenz im waldbaulichen Deckungsbeitrag, welche sich bei einigen Fallbeispielsbetrieben in ähnlichen Größenordnungen beläuft.

Gemessen an den eigentumsverfassungsrechtlichen Schutzkriterien für die Pflicht zur Duldung von Nutzungsbeschränkungen zeigt sich, dass selbst diese Spitzenbelastungen nicht hinreichen, um zu begründen, dass damit der Wesensgehalt der Eigentumsnutzung des Forstbetriebs angetastet ist.

Ein anderes Ergebnis ließe sich nur begründen, wenn mit den vorliegenden Analyseergebnissen gezeigt werden könnte, dass die Maßnahmen für die Fallbeispielsforstbetriebe ein Ausmaß erreichen, das ihnen die Möglichkeit nimmt, „ihr Eigentum auf andere verbleibende Weise zu nutzen“.

Vgl. zu der entsprechenden Rechtsprechung des EuGH in diesem Zusammenhang Kapitel 4.2.3.

Eine solche Konsequenz ist weder von den Analyseergebnissen ausdrücklich gezogen, noch lässt sich eine entsprechende Feststellung bei wertender Betrachtung treffen. Die Einschränkungen des waldbaulichen Deckungsbeitrages sind wirtschaftlich jedenfalls für einen nicht geringen Teil der Fallbeispielsforstbetriebe gravierend; eigentumsverfassungsrechtlich kommt es aber allein darauf an, ob der Waldeigentümer durch die Maßnahmen daran gehindert wird, den Kernbestand seines Eigentum zu nutzen. Die Wesensgehaltsschwelle ist dabei hoch gesetzt und schützt nur vor solchen Eingriffen, die in Ansehung der gesetzten naturschutzbezogenen Ziele unverhältnismäßig und untragbar sind. Für eine solche Annahme bieten die vorliegenden Ergebnisse aus den Fallbeispielsbetrieben keine hinreichenden Anhaltspunkte. Die Belastungen der Forstbetriebe sind in keinem Fall unerheblich, sie wiegen teilweise wegen der massiven Einschlags- und Deckungsbeitragsverluste sogar schwer; damit sie aber die eigentumsverfassungsrechtlich maßgebliche Wesensgehaltsschwelle erreichen, müsste der Nachweis geführt werden, dass der Bestand des Betriebes im Einzelfall gefährdet ist.

Hinsichtlich der auf die Waldeigentümer durch die waldbaulichen FFH-Maßnahmen zukommenden Mehraufwendungen ist kein anderes Ergebnis gerechtfertigt. Auch insofern handelt es sich ausnahmslos um Maßnahmen der Nutzungsbeschränkung und Lasten der Forstbetriebe, nicht hingegen um de facto-Enteignungen. Die Mehraufwendungen sind in die oben genannten betriebswirtschaftlichen Verlust- und Deckungsbeitragsberechnungen bereits eingerechnet. So wenig wie den Gesamtmaßnahmen bei wertender Betrachtung ein enteignender Charakter zugewiesen werden kann, so wenig sind erst recht einzelne Kostenbelastungen geeignet, ein solches Ergebnis zu rechtfertigen.

Einschränkungen der waldbaulichen Handlungsoptionen, die sich daraus ergeben, dass angestrebte und zukünftig zu erreichende Betriebsziele nicht oder nicht in vollem Umfang erreicht werden können, sind von vornherein aus eigentumsverfassungsrechtlicher Sicht ohne Schutz. Die Regelung des Art. 17 GRC schützt den Bestand des Eigentums, nicht dagegen künftige Entwicklungen, Chancen und Ziele.

Vgl. Kapitel 4.2.3.

Die in den Analyseergebnissen des Forschungsprojekts ausgewiesenen Kennzahlen für die künftig sich ergebenden Einschlags- und Deckungsbeitragseinschränkungen in den Fallbeispielsbetrieben in Folge der Beschränkungen der waldbaulichen Handlungsoptionen wegen der FFH-Maßnahmen mögen noch so gravierend und wirtschaftlich belastend sein. Eigentumsverfassungsrechtlich erheblich sind sie, aus grundsätzlichen Schutzerwägungen heraus wegen der allein zukunftsgerichteten Beeinträchtigungswirkung, in keinem Fall.

Rechtfertigungsprüfung

Bei der Rechtfertigungsprüfung der durch die waldbaulichen Eingriffe der Wirtschaftspläne in das Eigentum der Waldeigentümer sind die für Nutzungsbeschränkungen einschlägigen Rechtfertigungsgrundsätze anzuwenden. Die waldbaulichen Elemente der auf Wirtschaftspläne gestützten FFH-Maßnahmen und deren Wirkungen sind somit darauf hin zu überprüfen, ob sie ein gemeinnütziges Ziel verfolgen (Gemeinnützigkeitstest) und ob sie zweitens den Wesensgehalt des Eigentums der betroffenen Waldeigentümer unangetastet lassen (Wesensgehaltstest).

Vgl. zu diesen Grundsätzen der Rechtfertigungsprüfung nach Art. 17 GRC Kapitel 4.2.3.

Die mit den FFH-Maßnahmen einhergehenden Beschränkungen der waldbaulichen Tätigkeiten verfolgen ausnahmslos eine gemeinnützige, nämlich dem Naturschutz in FFH-Gebieten dienende Zielsetzung. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts haben keine Erkenntnisse zu Tage gefördert, die den Schluss rechtfertigen, mit den Maßnahmen werde das Ziel gemeinnütziges Naturschutzes nicht verfolgt. Bestandserhaltung und naturschutzbezogene Bestandsentwicklung sind die grundsätzlichen Ziele der FFH-Maßnahmen nach der FFH-RL. Die zu ihrer Umsetzung in den einzelnen FFH-Gebieten in Deutschland anstehenden Maßnahmen lassen nicht erkennen, dass sie im Widerspruch zu dieser Zielsetzung stehen. Sie halten dem eigentumsverfassungsrechtlich geforderten Gemeinnützigkeitstest stand.

Hinsichtlich der im Sinne der Wesensgehaltsgarantie des Art. 17 GRC gebotenen Abwägung der Eigentümerinteressen mit den Naturschutzinteressen decken sich die insofern maßgeblichen Gesichtspunkte mit den Gesichtspunkten die für die bereits getroffenen Abgrenzung von enteignenden und nutzungsbeschränkenden Maßnahmen herangezogen wurden. Auf sie kann daher grundsätzlich verwiesen werden.

Vgl. Kapitel 4.5.1.

Bei der Entscheidung zum Wesensgehaltstest sind die Belastungen für die Waldeigentümer den mit den hoheitlichen FFH-Maßnahmen verfolgten Naturschutzzielen gegenüberzustellen. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass Naturschutz inzwischen Verfassungsrang genießt (vgl. Art. 20a GG); er hat deshalb eine Bedeutung, die der des Eigentumsschutzes nicht von vornherein nachgeordnet ist.

Der einzelne Eigentümer ist wegen der anerkannten Bindung seines naturschutzerheblichen Waldeigentums auf die Wahrung der gesetzlich anerkannten Naturschutzbelange verpflichtet. Dabei gibt es Grenzen seiner Duldungspflichten. Diese sind erreicht, wenn sich im Einzelfall zeigen ließe, dass die waldbaulichen Veränderungen durch FFH-Maßnahmen zu Belastungen führen, die eine erdrosselnde Wirkung haben. Solche Wirkungen sind in den hier zugrunde gelegten Analyseergebnissen weder nachgewiesen worden, noch sind sie bei wertender Betrachtung der getroffenen Maßnahmen und ihren Wirkungen in den Referenzbetrieben aufzeigbar.

Daher lässt sich im Ergebnis feststellen, dass die durch die Wirtschaftspläne induzierten waldbaulichen Veränderungen für die Fallbeispielsforstbetriebe den Wesensgehalt des Waldeigentums nicht unverhältnismäßig antasten. Die entsprechenden Maßnahmen halten mit ihrer im Allgemeininteresse liegenden naturschutzbezogenen Zwecksetzung trotz der nach den Analyseergebnissen teilweise gravierenden wirtschaftlichen Belastungsintensität für den einzelnen Betrieb einer eigentumsrechtlichen Rechtfertigungsprüfung stand. Dies gilt grundsätzlich sowohl für die das Ergebnis der ausgeübten forstwirtschaftlichen Betätigung beeinträchtigenden Maßnahmen als auch die durch die Maßnahmen verursachten Aufwendungen. Jede dieser waldbaulichen Nutzungsbeschränkungen ist in Ansehung ihrer naturschützenden, gemeinnützigem Zielsetzung im Hinblick darauf ge-

rechtfertigt, dass der Wesensgehalt des Waldeigentums der Forstbetriebe grundsätzlich nicht angetastet wird.

Dadurch wird nicht ausgeschlossen, dass im Einzelfall mit den durch Wirtschaftspläne induzierten waldbaulichen Veränderungen besondere Härten für die betroffenen Forstbetriebe der Waldeigentümer einhergehen. In solchen Fällen ist in Betracht zu ziehen, dass die Belastungen für den Waldeigentümer durch finanzielle Ausgleichszahlungen kompensiert werden und dadurch die Maßnahmen insgesamt gerechtfertigt sein können. Auf die insofern maßgeblichen Grundsätze ist im Weiteren einzugehen.

4.5.4 Die eigentumsrechtliche Bewertung der Ausgleichsregelungen in FFH-Managementplänen

Unbeschadet der grundsätzlich anzuerkennenden Verhältnismäßigkeit der durch die Wirtschaftspläne induzierten waldbaulichen Maßnahmen für den betroffenen Waldeigentümer stellt sich die Frage, ob für die damit einhergehenden Nutzungsbeschränkungen ein finanzieller Ausgleich durch den Staat, um eine andernfalls eintretende Unverhältnismäßigkeit der Belastung des forstwirtschaftlich genutzten Waldeigentums auszugleichen bzw. auch grundsätzlich eine Entschädigungspflicht wegen der waldbaulichen Maßnahmen in Wirtschaftsplänen besteht.

Insofern sind angesichts der unkonturierten Rechtsprechung des EuGH in der Bundesrepublik Deutschland die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG entwickelten Grundsätze zu Ausgleichsregeln im Zusammenhang mit eigentumsbezogenen Nutzungsbeschränkungen heranzuziehen.

Allgemein zu diesen Grundsätzen Kapitel 4.2.4.

a) Grundsätzlicher Anspruchsverlust bei klagloser oder einvernehmlicher Hin- nahme

Ausgleichsansprüche von Eigentümern forstwirtschaftlicher Betriebe scheiden nach den von der Rechtsprechung des BVerfG entwickelten Grundsätzen zu Art. 14 GG aus, wenn der Betroffene sich gegen die Beeinträchtigungen nicht zur Wehr gesetzt hat. Der Grundeigentümer ist vielmehr gehalten, ihn in seinem Grundrecht aus Art. 14 GG beeinträchtigende belastende Maßnahmen anzugreifen. Andernfalls kann er eine Entschädigung auch als Ausgleich im Rahmen von Nutzungsbeschränkungen (Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) nicht mehr einfordern.

BVerfG 100, 226, 246; 58, 300, 324.

Forstbetriebe sind daher grundsätzlich gehalten, die Rechtsmittel zu ergreifen, die ihnen gegenüber verwaltungsbehördlichen Verfügungen im Zusammenhang mit waldbaulichen Maßnahmen zustehen, um nicht ihres verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes verlustig zu gehen. Die nämliche Rechtslage besteht in Bezug auf Vereinbarungen, die Forstbetriebe mit den zuständigen Behörden zur Durchführung von waldbaulichen Maßnahmen in Ausführung von Wirtschaftsplänen schließen (sog. Vertragsnaturschutz). Durch den Abschluss des Vertrages entschließt sich der Grundeigentümer grundsätzlich, die Beeinträchtigung seines Eigentums hinzunehmen. Eigentumsschutz wegen der eintretenden waldbaulichen Veränderungen bleibt dem zustimmenden Eigentümer dann wegen des Konsenses grundsätzlich versagt.

BVerfG 100, 226, 246.

Diese Konsequenz erscheint jedenfalls solange gerechtfertigt, als der Eigentümer den Vertragsnaturschutz „aus freien Stücken“ akzeptiert und konsentiert. In diesen Fällen hat der jeweilige Eigentümer es selbst in der Hand, den aus seiner Sicht wünschenswerten oder auch objektiv gebotenen Eigentumsschutz einzufordern. Anders kann sich die Rechtslage darstellen, wenn sich der Eigentümer im Einzelfall einem Vertragsnaturschutz unterwirft, um ordnungsbehördlich verfügbaren FFH-Maßnahmen zu entgehen. Dem Konsens mit den Vertragsnaturschutzmaßnahmen mangelt es in einem solchen (Ausnahme-) Fall an einer Legitimation dafür, den Eigentumsschutz zu versagen.

b) Erforderlichkeit materiell- und verfahrensrechtlicher Ausgleichsregeln

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung den Eintritt der genannten Präklusionswirkung klagloser oder einvernehmlicher Hinnahme von Belastungswirkungen davon abhängig gemacht, dass der Gesetzgeber Ausgleichsregelungen zu schaffen hat, die gewährleisten, dass "mit einem die Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über einen den belasteten Eigentümer zu gewährenden Ausgleich entschieden wird". Dafür sind die erforderlichen materiell- und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zu treffen.

BVerfG 100, 226, 246.

Die danach erforderlichen Ausgleichsregelungen sind geboten, weil nicht nur der Gesetzgeber auf normativer Ebene mit der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die Voraussetzungen, Art und Umfang der Ausgleichs andernfalls unverhältnismäßiger Belastungen zu regeln hat; auch die Verwaltung hat bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung zugleich über den gegebenenfalls erforderlichen Ausgleich zu entscheiden, damit der Betroffene bei seiner Entscheidung, die sein Eigentum belastende Maßnahme hinzunehmen oder anzugreifen, abschätzen kann, ob ihm ein Ausgleich zusteht. Dem Betroffenen ist es nicht zuzumuten, eine behördliche Verfügung, die er für unvereinbar mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes hält, in der unsicheren Erwartung eines nachträglich in einem anderen Verfahren zu bewilligenden Ausgleichs bestandskräftig werden zu lassen.

Grundlegend BVerfG 100, 226, 246 im Rahmen einer Entscheidung zum Denkmalschutzrecht.

Diese zum Eigentumsschutz im Zusammenhang mit denkmalschutzrechtlichen Belastungen der Grundstückseigentümer entwickelten Grundsätze sind für den Bereich des Naturschutzes angesichts der parallelen Lage der Eigentümerinteressen entsprechend anzuwenden.

So mit näherer Begründung *Kahl/Gärditz*, ZUR 2006, 1, 7 ff.; grundsätzlich ebenso *Wagner/Jönsson*, Einschränkungen der Waldbewirtschaftung durch Naturschutzauflagen, S. 36 ff.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass im Falle einer vor allem wirtschaftlich unzumutbaren Beschränkung der bisherigen Grundstücksnutzung durch den Vollzug von FFH-Maßnahmen grundsätzlich Entschädigungsansprüche nach den naturschutzrechtlichen Generalklauseln gegeben sind.

Ebenso *Kahl/Gärditz*, ZUR 2006, 1, 9.

Für die Anordnung waldbaulicher Maßnahmen im Bereich geschützter FFH-Gebiete bedeutet dies, dass die (behördlichen) Wirtschaftspläne Regelungen für Ausgleichsansprüche in Fällen unzumutbarer Belastungen für die von waldbaulichen Maßnahmen betroffenen Forstbetriebe vorsehen müssen. Die Ausgleichsregelung hat so ausgestaltet zu sein, dass mit einem die übermäßige Belastung der Forstbetriebe aktualisierenden Verwaltungsakt auf der Grundlage des Wirtschaftsplans zugleich über den gegebenenfalls zu leistenden Ausgleich nach entschieden wird (Junktum-Erfordernis).

BVerfG 100, 226, 246.

Solche Ansprüche sind zumindest dem Grunde nach vorzusehen, ohne dass eine konkrete Angabe der Höhe eines Ausgleichsanspruchs benannt werden muss.

Vgl. a. *Hermes*, NVwZ 1990, 733 f.

Die erforderlichen Rechtsgrundlagen für den Ausgleichsanspruch können auch in so genannten salvatorischen Klauseln des einfachen Gesetzesrechts getroffen werden, die dann den genannten Anforderungen zu entsprechen haben.

c) Folgerungen für die Fallbeispielforstbetriebe

Die Wirksamkeit der für die einschlägigen Fallbeispielforstbetriebe geltenden Wirtschaftspläne hängt nach den vorstehend genannten Grundsätzen davon ab, ob eine Ausgleichsregelung für unzumutbare Belastungen durch Wirtschaftsplanmaßnahmen vorgesehen ist.

Berücksichtigung der Anforderungen an Ausgleichsregelungen

Nachfolgend soll auf die Berücksichtigung der Anforderungen an Ausgleichsregelungen in den länderspezifischen FFH-Managementplänen der untersuchten Fallbeispielsbetriebe eingegangen werden.

Mecklenburg-Vorpommern

Der analysierte FFH-Managementplan aus Mecklenburg-Vorpommern enthält im Rahmen der Ausführungen zum Kostenmanagement Hinweise auf Ausgleichsansprüche. Vorgesehen ist, dass Einnahmeverluste im Zusammenhang mit bestimmten flächenbezogenen und waldbaulichen Maßnahmen durch Förderprogramme ausgeglichen werden können. Zuwendungsfähig sind die zu erwartenden Kosten oder Ertragseinbußen der vertraglich festgelegten Maßnahmen. Die Bewilligungsbehörde hat diese auf der Grundlage eines Bewertungskataloges, hilfsweise durch Einzelbewertung, festzulegen.

Diese Regelung ist in der Weise konzipiert, dass einerseits über die waldbauliche Maßnahme nach Maßgabe des Managementplanes zu entscheiden ist und andererseits über die Förderfähigkeit der damit verbundenen Einbußen und Kosten auf der Grundlage eines Bewertungskatalogs.

Die Regelung lässt nicht klar erkennen, in welchem Verfahren über diese beiden Maßnahmen (FFH-Schutzmaßnahme und Fördermaßnahme) zu entscheiden ist. Dem Junktim-Erfordernis der verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes, würde die Regelung nur gerecht, wenn es sich um lediglich ein Verfahren handelt, bei dem die Fördermaßnahme nicht einer gesonderten Antragsstellung bedarf und bei dem über die FFH-Schutzmaßnahmen und die Fördermaßnahmen „zugleich“ entschieden wird. Der vorliegende Managementplan lässt nicht erkennen, dass nach ihm ein solcher Entscheidungsverbund gewährleistet ist.

Eine Ausgleichsregelung ist überdies im „Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Naturschutzausführungsgesetz - NatSchAG M-V)“ vom 23. Februar 2010 vorgesehen. Sie hat in dem maßgeblichen § 36 Abs. 4 folgenden Wortlaut:

„Wird durch Maßnahmen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege dem Eigentümer oder einem anderen Nutzungsberechtigten ein wirtschaftlicher Nachteil zugefügt, der für den Betroffenen in seinen persönlichen Lebensumständen, insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, eine besondere Härte bedeutet, ohne dass nach § 68 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes ein Ausgleich zu leisten ist, so kann dem Betroffenen auf Antrag nach Maßgabe des Haushalts ein Härteausgleich in Geld gewährt werden, soweit dies zur Vermeidung oder zum Ausgleich der besonderen Härte geboten erscheint. Zur Leistung des Ausgleichs ist der Träger der öffentlichen Verwaltung verpflichtet, dessen Behörde die Rechtsvorschrift erlassen oder die Maßnahme getroffen hat. Absatz 1 gilt entsprechend.“

Diese Regelung entspricht nicht den Anforderungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung an Ausgleichsregelungen im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 14 GG. Insbesondere sieht die Vorschrift keine materiell- und verfahrensrechtliche Koppelung an den Erlass der ausgleichspflichtigen Naturschutzmaßnahmen vor. Der Betroffene ist vielmehr gehalten im Rahmen eines gesonderten Antragsverfahrens seinen gegebenenfalls in Betracht zu ziehenden Ausgleichsanspruch geltend zu machen. Den Junktim-Erfordernissen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG (vgl. oben S. 56) entspricht diese Regelung nicht.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass weder Managementplan noch die Regelung des Naturschutzausführungsgesetzes den eigentumsschutzrechtlichen Erfordernissen an die gebotene Ausgleichsregelung genügt.

Niedersachsen

Die für das FFH-Gebiet des Fallbeispielsbetriebs einschlägige Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet enthält keine Ausgleichsregelung.

Das Niedersächsische Naturschutzgesetz (NNatG) sieht in § 51 Abs. 1 folgende Regelung vor:

„Wird eine wirtschaftliche Bodennutzung auf Grundstücken innerhalb eines Naturschutzgebietes oder eines besonders geschützten Biotops (§28a) oder besonders geschützten Feuchtgrünlandes (§ 28b) auf Grund der Verbote des § 24 Abs.2, § 28a Abs.2.oder § 28b Abs.2 nicht nur unerheblich erschwert oder eingeschränkt, so soll das Land den betroffenen Eigentümern oder sonstigen Nutzungsberechtigten einen Geldausgleich (Erschwernisausgleich) auch dann gewähren, wenn die Voraussetzungen des § 50 nicht vorliegen. Voraussetzung der Gewährung von Erschwernisausgleich ist bei Biotopen nach den §§ 28a und 28b, daß diese in das Verzeichnis geschützter Teile von Natur und Landschaft (§ 31 Abs.1) eingetragen oder nach einer Mitteilung der Naturschutzbehörde gemäß § 28a Abs.4 oder § 28b Abs.3 einzutragen sind. Hat der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 29 Abs.3 oder durch die Teilnahme an einem vergleichbaren öffentlich-rechtlichen Förderprogramm des Landes bewirkt, daß auf seinem Grundstück ein nach § 28a oder § 28b geschützter Biotop entstanden ist, so ist diese Leistung bei der Bemessung des Erschwernisausgleichs angemessen zu berücksichtigen. Die Landesregierung kann durch Verordnung Bestimmungen über die Höhe des Erschwernisausgleichs, über die für die Auszahlung zuständige Stelle und über die Anrechnung von Ansprüchen treffen, die für dasselbe Grundstück aus anderem Rechtsgrund bestehen.“

Diese Regelung entspricht nicht den Anforderungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung an Ausgleichsregelungen im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 14 GG. Insbesondere ist durch die Vorschrift keine materiell- und verfahrensrechtliche Koppelung an den Erlass der ausgleichspflichtigen Naturschutzmaßnahmen gewährleistet. Den verfassungsrechtlichen Junktim-Erfordernissen entspricht diese Regelung nicht.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass weder die einschlägige FFH-Gebietsverordnung noch die Ausgleichsregelung im Naturschutzgesetzgesetz den eigentumschutzrechtlichen Erfordernissen entspricht.

Nordrhein-Westfalen

Der für ein FFH-Gebiet beschlossene Landschaftsplan sieht zunächst vor, dass „Entschädigungsforderungen“ aus den Darstellungen der Entwicklungsziele des Planes nicht abzuleiten sind. Im Zusammenhang mit den waldbaulichen Regelungen innerhalb der Natura 2000-Gebiete wird ausgeführt:

„Einschränkungen der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft, insbesondere Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen gem. § 48c LG NRW, die aufgrund der Erhaltungsziele nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie notwendig werden können und im Waldpflegeplan bzw. im Sofortmaßnahmenkonzept dargestellt sind, werden im Rahmen der forstlichen Förderrichtlinien bzw. auf der Grundlage der „Vertragsvereinbarung über Naturschutz im Wald“ (Warburger Vereinbarung) finanziell ausgeglichen. Dabei bleiben Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, die über die Verbote dieser Verordnung hinaus gehen, freiwilligen Anträgen mit den betreffenden Waldbesitzern vorbehalten (Vertragsnaturschutz).“

Die Regelung entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Ausgleichsregelungen für die durch FFH-Gebietsschutzmaßnahmen im Einzelfall eintretenden Belastungen der betroffenen Waldeigentümer. Die Regelung berücksichtigt insbesondere das Junktim-Erfordernis; dass davon mit dem Antragserfordernis in Satz 2 der genannten Regelung der Vertragsnaturschutz ausgenommen ist, steht dem nicht entgegen, weil für die insoweit bestehenden Ausgleichsansprüche eine eigentumsverfassungsrechtliche Rechtspflicht zum finanziellen Ausgleich eintretender Belastungen (jenseits der FFH-Gebietsverbote) nicht besteht.

Weiterhin sieht das Sofortmaßnahmenkonzept (SOMAKO) für das FFH-Gebiet eines weiteren Fallbeispielsbetriebs im Zusammenhang mit den geplanten Artenschutzmaßnahmen finanzielle Regelungen vor. Dabei handelt es sich um nach den einschlägigen Förderricht-

linien bestehende Altholzfördermaßnahmen; für den Erhalt von Totholz wird eine Förderung nicht vorgesehene. Für andere waldbauliche Maßnahmen im Planungsgebiet sind weitere Förder- oder Ausgleichsregelungen für die Förderung der Naturverjüngung, den Voranbau und Unterbau mit lebensraumtypischen Gehölzen und die Wiederaufforstung mit lebensraumtypischen Gehölzen vorgesehen.

Materiell- und verfahrensrechtliche Details zu den vorgesehenen Förder- und Ausgleichszahlungen sind nicht vorgesehen. Auf der Grundlage der vorliegenden Rechtsgrundlagen für die FFH-Maßnahmen ist deshalb festzustellen, dass in diesem SOMAKO zweifelsfrei eigentumsverfassungsrechtlich unbedenkliche Ausgleichsregelungen nicht getroffen wurden.

Entsprechendes gilt auch für das SOMAKO eines weiteren Fallbeispielsbetriebes. Auch hier fehlt es an einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Ausgleichsregelung. In dem SOMAKO ist ein Fördermittelkonzept vorgesehen, das im Einzelfall den betroffenen Forstbetrieben offen steht, aber eben nicht die erforderlichen Ausgleichsregelungen enthält.

Eine eigentumsverfassungsrechtlich gebotene Ausgleichsregelung könnte sich aber aus § 7 Abs. 3 und 4 Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG) ergeben. In diesen Vorschriften sind folgende Regelungen enthalten:

„(3) Soweit durch Maßnahmen, Gebote oder Verbote dieses Gesetzes oder auf Grund dieses Gesetzes, insbesondere nach den §§ 19 bis 23, § 34 Abs. 1 bis 4 und § 42a Abs. 1 bis 3 oder für Festsetzungen nach den §§ 25 und 26

1. bisher ausgeübte rechtmäßige Grundstücksnutzungen aufgegeben werden müssen oder unzumutbar eingeschränkt oder erschwert werden,

2. Aufwendungen wertlos werden, die für beabsichtigte, bisher rechtmäßige Grundstücksnutzungen in schutzwürdigem Vertrauen darauf gemacht wurden, dass diese rechtmäßig bleiben, oder

3. die Lasten und Bewirtschaftungskosten von Grundstücken auch in absehbarer Zukunft nicht durch deren Erträge und sonstige Vorteile ausgeglichen werden können,

und hierdurch die Betriebe oder sonstigen wirtschaftlichen Einheiten, zu denen die Grundstücke gehören, unverhältnismäßig beeinträchtigt werden, ist eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten, sofern und soweit die Beeinträchtigung nicht durch anderweitige Maßnahmen vollständig oder teilweise ausgeglichen werden kann.

(4) Die nach Absatz 3 gebotene Entschädigung ist in Verbindung mit der nutzungsbeschränkenden Maßnahme durch die zuständige Landschaftsbehörde anzuordnen; dabei sind vorrangig vertragliche Regelungen anzustreben.“

Diese Regelungen entsprechen den Anforderungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung an Ausgleichsregelungen im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 14 GG. Insbesondere ist durch Abs. 4 eine Koppelung des Ausgleichsanspruchs an den Erlass der ausgleichspflichtigen Naturschutzmaßnahmen vorgesehen. Dass aus der Regelung die Höhe der zu leistenden Ausgleichsansprüche nicht ersichtlich ist, bleibt verfassungsrechtlich unbedenklich; als ausreichend wird angesehen (vgl. oben S. 56), dass die Ausgleichszahlung dem Grunde nach gewährleistet ist.

Vorliegen der Voraussetzungen eines Ausgleichszahlungsanspruchs

Inhaltlich hängt das Bestehen eines Ausgleichsanspruchs davon ab, ob den betroffenen Betrieben durch die FFH-Maßnahmen Nachteile zugefügt werden, welche „die Schwelle des enteignungsrechtlich Zumutbaren“ überschreiten und dem Betroffenen ein „Sonderopfer“ auferlegen.

Vgl. BGHZ 117, 240, 252; 129, 124, 134 und Kapitel 4.5.4.

Die Zumutbarkeitsschwelle und der Sonderopfercharakter der FFH-Maßnahmenplanungen lassen sich dabei nicht abstrakt generell bestimmen, sondern muss in jedem Einzelfall ermittelt werden. Die Beurteilung hängt zunächst davon ab, ob der Eingriff objektiv die

erforderliche Schwere erreicht, andererseits aber auch davon, wie sich der Eingriff individuell auf den betroffenen Eigentümer auswirkt. Dabei kommt es nicht zuletzt darauf, welche Bedeutung der forstwirtschaftlichen Tätigkeit für den jeweiligen Eigentümer zukommt und welche wirtschaftlichen Folgen sich durch die FFH-Maßnahmen für den Eigentümer ergeben. Insofern kommt es nicht nur auf die betriebsindividuelle, sondern auch auf die eigentümerindividuelle Betroffenheit durch FFH-Maßnahmen an.

Die Prüfung dieser Voraussetzungen entzieht sich notwendig der im Rahmen dieses Gutachtens geforderten abstrahierenden Betrachtung und Beurteilung. Die vorliegenden Analysedaten reichen nicht aus, um eine forstbetriebs- und eigentümerindividuelle Prüfung der Belastungswirkungen vorzunehmen. Generell lassen sich für die betroffenen Forstbetriebe lediglich folgende allgemeinen Feststellungen treffen:

Die betriebsindividuelle Betroffenheit wird durch das wirtschaftliche Ausmaß der FFH-Maßnahmen für den jeweiligen forstwirtschaftlichen Betrieb geprägt. Die Höhe der Einschlagverluste und der Umfang des Rückgangs des waldbaulichen Deckungsbeitrages sind dabei die entscheidenden Maßgrößen, an denen das Vorliegen eigentumsrechtlich unzumutbarer Belastungen des betroffenen Forstbetriebes zu messen ist.

Bei den vorliegend in Rede stehenden Belastungen, die in der Spitze zu einem Rückgang des waldbaulichen Deckungsbeitrags um rund ein Fünftel führen, dürfte die Zumutbarkeitsgrenze für den Betrieb erreicht sein. Für Betriebe mit vergleichbar hohen Belastungen ist das nämliche Ergebnis gut begründbar.

Vor diesem Hintergrund hängt das Bestehen eines Ausgleichsanspruchs maßgeblich davon ab, ob den Betrieben mit den Belastungen durch FFH-Maßnahmen ein „Sonderopfer“ im Sinne der eigentumsverfassungsrechtlichen Rechtsprechung abverlangt wird. Dies wiederum hängt entscheidend davon ab, welche Bedeutung die festgestellte betriebsindividuelle Belastung für den jeweiligen Eigentümer mit sich bringt. Eigentümer, die wesentlich auf die Erträge aus der Forstwirtschaft angewiesen sind, genießen einen stärkeren eigentumsverfassungsrechtlichen Schutz als solche Eigentümer, die etwa nur im Nebenbetrieb die Forstwirtschaft betreiben und deshalb durch betriebswirtschaftliche Belastungen im Forstbetrieb infolge der FFH-Maßnahmen kein unzumutbares Sonderopfer als betroffene Eigentümer erbringen. Hier zeigt sich die Notwendigkeit einer eigentümerindividuellen Belastungsprüfung, die im Rahmen des generalisierend angelegten Rechtsgutachtens nicht abschließend geleistet werden kann.

5 Zusammenfassung

Nachfolgend sollen die zentralen Ergebnisse des Rechtsgutachtens nachmals zusammengefasst und Schlussfolgerungen für die untersuchten Fallbeispielsbetriebe gezogen werden.

5.1 Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beeinträchtigungen von privaten Forstbetrieben durch FFH-Maßnahmenplanungen

- Die gutachtengegenständlichen FFH-Maßnahmenplanungen beruhen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen in den einzelnen Bundesländern, die derzeit nicht durchweg unmittelbare Wirkungen für die Forstbetriebe und Waldeigentümer entfalten. Sie haben aber insofern eine eigentumsrechtliche Bedeutung, als die zuständigen Landesbehörden auf ihrer Grundlage ordnungsbehördliche Verfügungen zu Lasten der betroffenen Waldeigentümer erlassen können.
- Werden solche Verfügungen erlassen, bewirken sie naturschutzrechtliche Nutzungsbeschränkungen des Waldeigentums. Diese sind eigentumsrechtlich nicht zu beanstanden und sind insbesondere mit dem für den Eigentumsschutz gegenüber europarechtlichen FFH-Maßnahmen maßgeblichen Art. 17 EU-Grundrechte-Charta (GRC) vereinbar.
- Gegen die Ausweisung von FFH-Gebieten, insbesondere die Vorauswahl, die Benennung der Gebiete sowie die Erstellung der Gemeinschaftsliste von FFH-Waldflächen, ist kein gesonderter (isolierter) eigentumsrechtlicher Rechtsschutz eröffnet. Die Unterschützstellungserklä-

zung eines Gebiets löst in Umsetzung der Regelungen des Art. 4 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 FFH-RL gemäß § 33 Abs. 1 BNatSchG ein Verschlechterungs- und Störungsverbot aus. Dieses Verbot hat eine gegenüber den konkreten Maßnahmenplanungen subsidiäre „Auffangfunktion“. Damit soll lediglich in Fällen einer unzulänglichen Ausgestaltung konkreter ordnungsbehördlicher FFH-Maßnahmen gewährleistet werden, dass rechtswidrige Veränderungen oder Störungen des FFH-Gebiets unterbleiben bzw. unterbunden werden können. Das einfachgesetzliche Verschlechterungs- und Störungsverbot wirkt nicht absolut, sondern verbietet einerseits nur schwerwiegende Beeinträchtigungen und steht andererseits schon wegen der ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmeklausel in § 33 BNatSchG Änderungen oder Erweiterungen der bisherigen Nutzung von FFH-Gebieten nicht schlechthin entgegen.

- Die in den Wirtschaftsplänen vorgesehene Ausweisung von Alt- und Habitatbäumen in den Buchen-Lebensraumtypflächen ist wegen des verfolgten Naturerhaltungszwecks mit dem Eigentumsschutz des maßgeblichen Art. 17 GRC vereinbar. Dafür ist nicht nur maßgebend, dass nach Art und Umfang nur begrenzte räumliche und gegenständliche Teilbereiche der forstwirtschaftlichen Nutzung betroffen sind und das Waldeigentum deshalb grundsätzlich in seinem Wesensgehalt unangetastet bleibt. Diese FFH-Maßnahmen sind eigentumsrechtlich unangreifbar. Diese stehen konzeptionell in einem naturschutzfachlichen Zusammenhang mit den Erhaltungszielen und mit den Zwecken der FFH-Gebietsausweisung. Die Anordnung solcher Maßnahmen stößt nur dann auf eigentumsrechtliche Zulässigkeitsgrenzen, wenn die genannten Verbote im Einzelfall als unverhältnismäßig zu ihrem Schutzzweck zu bewerten sind. Dafür müsste der Nachweis geführt werden, dass der Wesensgehalt des forstwirtschaftlich genutzten Waldeigentums angetastet ist.

5.2 Die eigentumsrechtliche Bewertung von Beeinträchtigungen durch Mehrfachbelegungen von Waldgrundstücken mit FFH-Maßnahmenplanungen und weiteren Schutzgebietskategorien.

- Mehrfachbelegungen von Waldeigentum können durch die Unterschützstellung ein und derselben Waldfläche durch FFH-Maßnahmen einerseits und weitere Schutzgebietsausweisungen im Sinne der §§ 20 ff. BNatSchG andererseits erfolgen. Dies könnte dazu führen, dass die eigentumsrechtliche Bewertung der Maßnahmen im Grenzbereich zu bloßen Nutzungsbeschränkungen als (de facto-) Enteignung zu qualifizieren ist und den dafür geltenden Regeln zu entsprechen hat.
- Anders als die durch FFH-Schutzmaßnahmen bewirkten flächenbezogenen Veränderungen können Beeinträchtigungen durch Mehrfachbelegungen so intensiv sein, dass es – dem eigentumsrechtlichen Zulässigkeitsmerkmal des Art. 17 GRC zuwider – dem Eigentümer nicht mehr unbenommen bleibt, über sein Eigentum zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Benutzung zuzuführen. In einem solchen Fall wäre eine de facto-Enteignung gegeben.
- Die Rechtsfrage, ob im Falle einer Mehrfachbelegung eine de facto-Enteignung des Grundstücks im Sinne von Art. 17 GRC vorliegt, ist in jedem Einzelfall anhand von Umfang und Schwere der Auswirkungen der mehrfachen Naturschutzbindungen zu untersuchen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schutzintensität für die jeweilige Gebietsausweisung im Sinne der §§ 20 ff. BNatSchG nicht identisch ist und sie sich auch nicht belastungsgleich auf den betroffenen Waldeigentümer auswirkt.
- Die Eingriffsschwelle, die nach der Rechtsprechung des EuGH für die Annahme einer de facto-Enteignung überschritten werden muss, verlangt, dass der Eigentümer von jeder relevanten Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird. Damit werden für die Fälle, in denen – wie in der Situation der Mehrfachbelegungen – dem Eigentümer das Eigentum nicht förmlich entzogen wird, hohe Hürden für die Annahme einer Enteignung errichtet.

5.3 Die eigentumsrechtliche Bewertung der Beschränkungen von waldbaulichen Handlungsoptionen privater Forstbetriebe durch FFH-Maßnahmenplanungen.

- Bei den die waldbaulichen Handlungsoptionen der Waldeigentümer betreffenden FFH-Maßnahmen handelt es sich aus eigentumsrechtlicher Sicht im Ergebnis durchweg um nutzungsbeschränkende Maßnahmen, nicht hingegen um enteignende Maßnahmen im Sinne des Art. 17 GRC.
- Nutzungsbeschränkungen liegen zunächst in Gestalt von aktuell den Ertrag der forstwirtschaftlichen Betätigung beeinträchtigenden Maßnahmen vor; sie ergeben sich weiterhin als Folge der aktuell den Waldeigentümer mit Kosten belastenden Maßnahmen und kommen in Gestalt der Beschränkung der künftigen waldbaulichen Handlungsoptionen vor.
- Einschränkungen der angestrebten und zukünftig zu erreichenden waldbaulichen Handlungsoptionen, wegen derer die angestrebten Betriebsziele nicht oder nicht in vollem Umfang erreicht werden können, sind von vornherein aus eigentumsrechtlicher Sicht unbedenklich. Die Regelung des Art. 17 GRC schützt den Bestand des Eigentums, nicht dagegen künftige Entwicklungen, Chancen und Ziele.
- Die durch die Wirtschaftspläne induzierten waldbaulichen Veränderungen für die Fallbeispielforstbetriebe tasten den nach Art. 17 GRC eigentumsrechtlich geschützten Wesensgehalt des Waldeigentums nicht unverhältnismäßig an. Die entsprechenden Maßnahmen halten mit ihrer im Allgemeininteresse liegenden naturschutzbezogenen Zwecksetzung trotz der nach den Analyseergebnissen teilweise gravierenden wirtschaftlichen Belastungsintensität für den einzelnen Betrieb einer eigentumsrechtlichen Rechtfertigungsprüfung stand. Dies gilt grundsätzlich sowohl für die das Ergebnis der ausgeübten forstwirtschaftlichen Betätigung beeinträchtigenden Maßnahmen als auch die dabei verursachten Kosten der waldbaulichen Maßnahmen. Jede dieser waldbaulichen Nutzungsbeschränkungen ist in Ansehung ihrer naturschützenden, gemeinnützigen Zielsetzung im Hinblick darauf eigentumsverfassungsrechtlich gerechtfertigt, dass der Wesensgehalt des Waldeigentums der Forstbetriebe grundsätzlich nicht angetastet wird.
- Verursachen die durch FFH-Managementpläne induzierten waldbaulichen Veränderungen besondere Härten für die betroffenen Forstbetriebe, steht den Waldeigentümern nach der geltenden Rechtslage zu dem insofern maßgeblichen Art. 14 GG ein Anspruch auf finanzielle Ausgleichszahlungen zu. Eigentumsrechtlich ist erforderlich, dass die Ausgleichsansprüche in Fällen unzumutbarer Belastungen für die betroffenen Forstbetriebe so ausgestaltet sind, dass mit einem die übermäßige Belastung der Forstbetriebe aktualisierenden Verwaltungsakt auf der Grundlage des Wirtschaftsplans zugleich über den gegebenenfalls zu leistenden Ausgleich nach entschieden wird (Junktim-Erfordernis).
- Ausgleichsansprüche sind zumindest dem Grunde nach zusammen mit der belastenden FFH-Maßnahmen vorzusehen; eine Angabe der konkreten Höhe eines Ausgleichsanspruchs im Einzelfall muss dabei nicht benannt werden. Der eigentumsverfassungsrechtlich gebotene Ausgleichsanspruch kann auch in so genannten salvatorischen Klauseln des einfachen Gesetzesrechts geregelt werden.
- Ausgleichsansprüche von Eigentümern forstwirtschaftlicher Betriebe scheiden allerdings aus, wenn der Betroffene sich gegen die Beeinträchtigungen nicht zur Wehr gesetzt hat. Forstbetriebe sind daher grundsätzlich gehalten, die Rechtsmittel ergreifen, die Ihnen gegenüber verwaltungsbehördlichen Verfügungen im Zusammenhang mit waldbaulichen Maßnahmen zustehen, um nicht ihres verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes verlustig zu gehen.
- Die nämliche Rechtslage besteht in Bezug auf Vereinbarungen, die die Forstbetriebe mit den zuständigen Behörden zur Durchführung von waldbaulichen Maßnahmen in Ausführung von Wirtschaftsplänen schließen (sog. Vertragsnaturschutz). Durch den Abschluss des Vertrages entschließt sich der Grundeigentümer grundsätzlich, die Beeinträchtigung seines Eigentums hinzunehmen. Eigentumsschutz wegen der eintretenden waldbaulichen Veränderungen bleibt dem zustimmenden Eigentümer dann wegen des Konsenses grundsätzlich versagt.

- Die vorliegend zu beurteilenden Regelungen für FFH-Managementpläne werden im Hinblick auf die eigentumsverfassungsrechtlich gebotenen Ausgleichsansprüche für Härtefallbelastungen dem Junktim-Erfordernis nicht durchweg gerecht.

5.4 Folgerungen für die Referenzbetriebe

- Die FFH-Managementpläne sind als solche grundsätzlich nicht rechtlich verbindlich. Sie bilden aber die Grundlage für den Erlass ordnungsbehördlich verfügter Maßnahmen.
- Eigentumsschutz wird durch Art. 17 GRC gewährt. Dieser führt dazu, dass die FFH-Maßnahmenplanungen von den betroffenen Forstbetrieben im Interesse des Naturschutzes als Nutzungsbeschränkungen des Eigentums hinzunehmen sind.
- Im Einzelfall können die verfügten Maßnahmen unverhältnismäßige Belastungen zur Folge haben. Für diese Fälle gewährt der insofern einschlägige Eigentumsschutz nach Art. 14 GG einen Ausgleichsanspruch, der mit der belastenden Maßnahme zuerkannt werden muss (Junktim-Erfordernis).
- Für die Fallbeispielsforstbetriebe gilt im Hinblick auf das eigentumschutzrechtliche Junktim-Erfordernis die Ausgleichregelungen in den FFH-Managementplänen zu prüfen.

6 Quellenverzeichnis

- BERNER (2000): Der Habitatschutz im europäischen und deutschen Recht
- CALLIES/RUFFERT (2011): EUV/AEUV, EU-Grundrechte-Charta, 4. Auflage
- EPINEY/GAMMENTHALER: Natura 2000-Schutzgebiete
- EPENEY/GAMMENTHALER (Hrsg.) (2009): Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete
- EWER (2000): Rechtsschutz gegenüber der Auswahl und Festsetzung von FFH-Gebieten, NuR 2000, 361 ff.
- FASSBENDER (2010): Der einheitliche Gesetzesvorbehalt der EU-Grundrechtecharta und seine Bedeutung für die deutsche Rechtsordnung, NVwZ 2010, 1049
- FISCHER/HÜFTLE (1999): Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in das Bundes- und Landesnaturschutzrecht, ZUR 1999, 66 ff.
- GASSNER/HEUGEL (2010): Das neue Naturschutzrecht
- GELLMANN (2001): Natura 2000, 2. Aufl.
- GELLMANN (2007): Die „Kleine Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR 2007, 783 ff.
- HEINZ (1992): Vorrang des Primärrechtsschutzes und ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums – Tendenzen und Wandlungen des Eigentumsschutzes auf Grund der neueren Rechtsprechung, NVwZ 1992, 513 ff.
- JARASS (2006): Der grundrechtliche Eigentumsschutz im EU-Recht, NVwZ 2006, 1089 ff.
- JARASS (2007): Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht, NuR 2007, 371 ff.
- JARASS/PIEROTH (2011): Grundgesetz - Kommentar, 11. Aufl.
- JÜNGER, F. S. (2002): Umsetzung der FFH-Richtlinie und die Forstwirtschaft. Schriftreihe des Fachverbandes Forst e. V., Bd. 12, RIWA-Verlag: Augsburg
- LOUIS (1999): Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolgen, DÖV 1999, 374 ff.
- LOUIS (2010): Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, 77 ff.
- KAHL/GÄRDITZ (2006): Das Grundrecht der Eigentumsfreiheit vor den Herausforderungen des europäischen Naturschutzrechts, ZUR 2006, 1 ff.
- LANDMANN/ROHMER (2011): Umweltrecht, Loseblatt, Stand 62. Ergänzungslieferung
- MAUNZ/DÜRIG (2011): Grundgesetz, Stand 62. Ergänzungslieferung
- MEYER (2011): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage
- MÖSTL (2002): Fauna-Flora-Habitat-Schutzgebiete in der kommunalen Bauleitplanung, DVBl 2002, 726 ff.
- NIEDERSTADT (2008): Die Ausweisung von Natura 2000-Gebieten unter Verzicht auf klassische Schutzgebietsverordnungen, NVwZ 2008, 126 ff.
- POLLEY, H. (2009): Wald in Schutzgebieten - ein Überblick. Landbauforschung vTI agriculture and forestry research - Sonderheft, Band 327, 75-82

- RENGELING(2004): Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Europäischen Grundrechtecharta, DVBl. 2004, 453 ff.
- ROSENKRANZ, L.; WIPPEL, B. & SEINTSCH, S. (2012): FFH-Impact Teil 1: Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald in den Bundesländern. Arbeitsbericht 2012 des OEF, vTI, Hamburg 119 S. (im Druck)
- SACHS (2011): Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl.
- SCHMIDT-BLEIBTREU/HOFMANN/HOPFAUF (2011): Grundgesetz Kommentar, 12. Auflage
- SCHINK (1999): Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, UPR 1999, 424.
- SCHRADERHELLENBROICH (2001): Die Umsetzung der FFH-Richtlinie durch die Landesgesetzgeber, UTR 58 (2001), 283 ff.
- SCHWARZE (Hrsg.) (2009: EU-Kommentar. 2. Aufl.
- SEINTSCH, B.; ROSENKRANZ, L. & WIPPEL, B. (2010A): Fallstudie Natura 2000 (Stimmungsbild der Waldbesitzer aus Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt). Deutscher Waldbesitzer, Nr. 5/2010, S. 7-9
- SEINTSCH, B.; ROSENKRANZ, L. & WIPPEL, B. (2010b): Umsetzung von FFH- bzw. Natura 2000. Die Waldbauern in NRW, Heft 5, S. 13-14
- Seintsch, B.; Rosenkranz, L.; Englert, H.; Dieter, M.; Wippel, B.; Becker, G.; Stratmann, J.; Gerst, J.; und Möhring, B. (2012): FFH-Impact: Teil 2: Auswirkungen von FFH-Maßnahmenplanungen auf Forstbetriebe
- STRUGHOLTZ, A. (2010): Ein forstbetriebliches Simulationsmodell zur ökonomischen Bewertung strategischer forstlicher Produktionsentscheidungen. Masterarbeit an der Fakultät für Forstwissenschaften und Waldökologie der Georg-August-Universität Göttingen
- THUM (2006): Wirksame Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten, NuR 2006, 687 ff.
- VEDDER/HEINTSCHEL v. HEINEGG (Hrsg.) (2012): Europäisches Unionsrecht, EUV/AEUV/ Grundrechte-Charta, Handkommentar
- WAGNER, S. & JÖNSSON, A. (2001): Einschränkungen der Waldbewirtschaftung durch Naturschutzaufgaben am Beispiel des europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000. Rechtsfragen und monetäre Bewertung. Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e. V. (AGDW).
- WÜRTEMBERGER (2010): Schutzgebietsausweisung vs. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz, NuR 2010, 316 ff.