

Natura 2000: Was kommt auf die Bauern zu?

Über Zielsetzung, Verlauf, aktuellen Stand und mögliche Auswirkungen des Natura 2000 Projekts berichtet Dr. Helmut Haimböck, Wien.*)

Natura 2000, das große Naturschutzprojekt der EU, ist für viele Landwirte ein Reizthema. Denn vom Beginn der Flächenmeldungen an (s. top Journal 7/98) haben die zuständigen Naturschutzabteilungen der Länder über die Köpfe der Betroffenen hinweg die Gebietsausweisungen entschieden. Grundeigentümer und Landwirte empfinden die Natura 2000-Pläne deshalb mehrheitlich als Bedrohung. Obwohl sich viele Landwirte inzwischen gemeinschaftlich organisiert und die Mitsprache erkämpft haben, leidet das Natura 2000-Verfahren nach wie vor unter gravierenden Mängeln und Unsicherheiten:

- Die Länder haben ihre Gebietsmeldungen kaum aufeinander abgestimmt und betroffene Landwirte bis zuletzt nur mangelhaft über die nominierten Flächen informiert;

- es ist nach wie vor unklar, ob und in welcher Höhe die einzelnen Länder allfällige vermögensrechtliche Nachteile anerkennen und entschädigen;

- unklar ist auch, welche Nutzungsbeschränkungen und Bewirtschaftungsaufgaben Natura 2000 bewirken wird.

In diesem Beitrag geht es zunächst um grundlegende Informationen zum Natura 2000-Projekt und um den aktuellen Stand bei der Flächennominierung.

In Österreich fällt der Naturschutz in

*) Univ.Prof. Dr. Helmut Haimböck ist Experte für Bewertungsfragen in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt am Institut für Agrarökonomik der Universität für Bodenkultur, Wien.



Aktionsgemeinschaft
Niedere Tauern
„Jetzt muss uns
der Naturschutz
ernst nehmen!“

Die Forstwirte Karl Jäger (l.) und Robert Faustmann konnten mit der Aktionsgemeinschaft Natura 2000-Niedere Tauern die Gebietsmeldung auf das für die Land- und Forstwirtschaft erträgliche Maß eingrenzen.

Foto: -ma-

den Kompetenzbereich der einzelnen Bundesländer. Die zuständigen Naturschutzabteilungen haben ihre Vorgangsweise bei der Nominierung der Schutzgebiete kaum koordiniert. Dadurch ist es länderweise zu extrem unterschiedlichen Flächenmeldungen gekommen. Niederösterreich beispielsweise hat über 30 % der Landesfläche als Natura 2000-Gebiet nominiert. Oberösterreich, Kärnten und Vorarlberg beschränken sich dagegen mit 6 bis 8 % (siehe Übersicht 1).

Verkompliziert wird dieser Sachverhalt noch dadurch, dass Vogelschutz- und FFH-Richtlinie unterschiedliche Verfahrensabläufe bei der Ausweisung von Schutzgebieten vorsehen.

Nach der **VSCH-Richtlinie** ist die Schutzgebietsausweisung primär dem jeweiligen Mitgliedsstaat überlassen. Aufgrund des österreichischen Föderalismus weisen die einzelnen Landesregierungen in ihrem Wirkungsbereich Vogelschutzgebiete am Verordnungswege aus. Diese Ge-

bietsausweisungen werden nach Brüssel gemeldet und dort zur Kenntnis genommen. Die Ausweisung von Vogelschutzgebieten ist daher in Österreich eine ausschließlich innerstaatliche Angelegenheit auf Länderebene. Bereits ab dem Zeitpunkt der Rechtskraft der jeweiligen Verordnung haben die betroffenen Grundeigentümer die ihnen auferlegten Beschränkungen einzuhalten.

Die Schutzgebietsausweisung nach der **FFH-Richtlinie** verläuft hingegen in einem zumindest dreistufigen Verfahren. Im ersten Schritt schlagen die Mitgliedsstaaten Gebiete vor, die entsprechend den Schutzbestimmungen in Natura 2000 aufgenommen werden sollen („nationale Gebietsliste“). Im zweiten Schritt ermittelt die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten jene Gebiete, die auf europäischer Ebene das Schutzgebietsnetz von Natura 2000 bilden sollen (sogenannte „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“). Nach dieser Ausweisung folgt im dritten Schritt die sogenannte Schlussphase. In dieser sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, innerhalb von sechs Jahren die auf ihrem Staatsgebiet befindlichen Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete auszuweisen und zu schützen. Dieser Zeitraum von sechs Jahren ist auch zur Erstellung von Managementplänen bzw. für Pläne zur Wiederherstellung zu nutzen.

Flächenmeldungen sind groÙteils abgeschlossen

Nach derzeitigem Stand hält das Natura 2000-Verfahren in Österreich derzeit bei Schritt zwei. Das heißt, die Länder haben die vorgesehenen FFH-Gebiete und groÙteils auch die VSCH-Gebiete der EU-Kommission gemeldet. In Niederösterreich soll die endgültige Gestalt der VSCH-Gebiete in den kommenden Wochen festgelegt werden. Stellungnahmen und Einwände von Betroffenen nimmt die Naturschutzabteilung beim Amt der Nö. Landesregierung derzeit noch entgegen.

Welche nationalen Flächen in der Realität tatsächlich in das Schutzgebietsnetz Natura 2000 einbezogen werden, das legt im nächsten Verfahrensschritt die EU-Kommission fest. Bisher gibt es aber noch keine Nachricht, welche Gebiete dies sein sollen. Aus diesem Grund sind von einzelnen Ländern aufgrund der FFH-RL erlassene Schutzgebietsausweisungen (z.B. Verordnungen über Europaschutzgebiete in der Steiermark und in Salzburg) nach Auskunft Rechtskundiger derzeit unzulässig. Denn zum gegenwärtigen Zeitpunkt steht ja noch nicht fest, ob das Gebiet von europäischem Interesse ist und ob es die EU-Kommission überhaupt in die Liste der Gebiete von gemeinsamer

Wie sich steirische Landwirte im Natura 2000-Verfahren Gehör verschafften.

Weil sie im Natura-Flächenmeldungsverfahren zunächst nicht gehört wurden, haben steirische Landwirte im Mai des Vorjahres die „Aktionsgemeinschaft Natura 2000 - Niedere Tauern“ gegründet. „Es geht uns nicht ums Verhindern, aber wir wollen als Grundbesitzer und Bewirtschaftler zumindest gehört und in das

Verfahren einbezogen werden“, erläutert der Geschäftsführer der Aktionsgemeinschaft Dipl.-Ing. Helmut Faustmann. Faustmann ist Forstreferent der Bezirkskammer für Land- und Forstwirtschaft Leoben und auch selbst Waldbesitzer.

Derzeit hat der Verein 127 Mitglieder, die in den Bezirken Leoben, Knittelfeld, Murau und Liezen eine land- und forstwirtschaftlich bewirtschaftete Fläche von insgesamt 102 000 ha einbringen. Zwar fallen nicht alle Flächen in das Natura-Gebiet, aber die Aktionsgemeinschaft ist mit Sicherheit repräsentativ für sämtliche Bewirtschaftler. Besonderes Gewicht gewonnen hat der Verein auch durch die Mitgliedschaft von Gemeinden und anderen regionalen Verbänden. „Damit musste uns die Naturschutzabteilung des Landes in das Natura-Verfahren einbinden und über die geplanten Maßnahmen informieren“, so Faustmann.

Gebietsausweisung konnte reduziert werden

Ein erster Erfolg der Aktionsgemeinschaft war, dass die ursprünglich geplante Nominierung des bestehenden Landschaftsschutzgebietes Niedere Tauern im Rahmen der EU-Vogelschutzrichtlinie zurückgenommen wurde auf die Flächen oberhalb 1 500 m Seehöhe. Von rund 137 000 ha blieben damit „nur“ noch etwa 87 000 ha als EU-Vogelschutzgebiet übrig.

„Das Gebiet ist aber immer noch eines der größten zusammenhängenden Vogel-

schutzgebiete in Österreich“, ergänzt Dipl.-Ing. Karl Jäger von der Forstverwaltung Trieben des Benediktinerstiftes Admont. Jäger ist mit seinem Betrieb ebenfalls Mitglied der Aktionsgemeinschaft. Dem beabsichtigten Schutz von Steinadler, Birkhuhn, Wanderfalke und Dreizehenspecht sei die Gebietsreduktion auf die höheren Lagen keinesfalls abträglich. Andererseits könnten aber Forstwirte und Bergbauern ihre gewohnte Bewirtschaftung aufrecht erhalten, begründet Jäger den Standpunkt der Aktionsgemeinschaft.

Langwierige Verfahren mit unsicherem Ausgang

Den wichtigsten Grund für den Zusammenschluss zu einer Aktionsgemeinschaft sehen beide Forstwirte in der gegebenen Rechtsunsicherheit. Niemand könne derzeit sagen, welche Auswirkungen auf Natura 2000-Flächen zu erwarten seien, geschweige denn, wie allfällige Bewirtschaftungserchwernisse bewertet und entschädigt würden. Voraussichtlich seien für jeden einzelnen Betrieb und für jedes einzelne Projekt Sachverständigengutachten erforderlich. Das stelle die Land- und Forstwirtschaft vor langwierige Verfahren mit unbestimmten Ausgang.

Derzeit warten die Mitglieder der Aktionsgemeinschaft auf den Beschluss der Brüsseler Umweltdirektion (Kommissarin Margot Wallström). Sobald entschieden ist, ob das nominierte Gebiet auch tatsächlich zu einer Natura 2000-Fläche wird, geht es an die Ausarbeitung der Managementpläne. Hier wird die Aktionsgemeinschaft wieder ihren Standpunkt einbringen. Und schließlich wird sie ihren Mitgliedern auch bei den Verhandlungen über Bewirtschaftungsverträge und Entschädigungen zur Seite stehen.

—ma—



Vogelschutz- und FFH-Flächen bilden unter der Bezeichnung „Natura 2000“ ein EU-weites Netz von Schutzgebieten. Foto: Begsteiger

Natura 2000: Zwei EU-Richtlinien sind maßgeblich

Seit dem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Jänner 1995 sind Land- und Forstwirte verstärkt mit Forderungen des Natur- und Landschaftschutzes konfrontiert. Ausschlaggebend dafür sind zwei EU-Regelwerke, die es gilt, auf nationaler Ebene umzusetzen. Es sind dies:

- die Vogelschutz-Richtlinie (VSCH-RL) vom 2. April 1979, die den Schutz und die Nutzung (einschließlich „Bewirtschaftung“ und „Wiederansiedlung“) aller einheimischen Vogelarten regelt, und
- die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) vom 21. Mai 1992, welche auf die Erhaltung der wildlebenden Tiere und Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume abzielt.

Die im Rahmen der beiden Richtlinien gemeldeten Flächen bilden schließlich unter der Bezeichnung „Natura 2000“ ein die EU umspannendes Netz von Schutzgebieten. Ziel ist die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der biologischen Vielfalt durch den Schutz bestimmter Lebensraumtypen und bestimmter Tier- und Pflanzenarten.

Jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet, Gebiete gemäß den beiden Richtlinien

zu nominieren und entsprechend zu schützen. Die wesentlichen Schutzbestimmungen umfassen

- die Wahrung des günstigen Erhaltungszustandes,
- das Verschlechterungsverbot und
- Verträglichkeitsprüfungen für Maßnahmen („Pläne und Projekte“), welche erhebliche Auswirkungen auf ein Natura 2000-Gebiet haben könnten.

Die Frage, ob diese Schutzbestimmungen bereits ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der nationalen Gebietsliste nach Brüssel für die einzelnen Grundeigentümer Gültigkeit haben, ist in Österreich rechtlich noch nicht geklärt.

Zeitplan ist aus den Fugen geraten

Den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Art und Weise der Ausweisung der Schutzgebiete. Beispielsweise kann der Gesetzgeber auf rechtllichem Weg (durch Gesetz oder Verordnungen) Naturschutzgebiete einrichten, es können aber auch privatwirtschaftliche Vertragsnaturschutzgebiete eingerichtet werden.

Der zeitliche Ablauf sah vor, dass die Mitgliedstaaten bis Anfang Juni 1995 ihre nationalen Listen der EU-Kommission

übermitteln hätten sollen. Die Kommission hätte in der Folge gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bis Anfang Juni des Jahres 1998 die Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung zu erstellen gehabt. Anschließend, also bis Anfang Juni 2004, hätten die Mitgliedstaaten die entsprechenden Schutzgebietsausweisungen in nationales Recht umzusetzen gehabt. Dieser in der FFH-Richtlinie vorgegebene Zeitplan ist in der Zwischenzeit völlig aus den Fugen geraten. Wichtige Mitgliedstaaten sind bei den Gebietsmeldungen im Rückstand (z.B. Frankreich).

Auch beim Umfang der gemeldeten Flächen gibt es sehr große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Laut aktueller EU-Statistik weist Frankreich 1,6 % des Staatsgebietes als Vogelschutz- und 7,4 % als FFH-Gebiete aus. Demgegenüber weist Österreich im Durchschnitt 14,7 % des nationalen Territoriums als Vogelschutzgebiet aus und 10,6 % als FFH-Gebiet (Flächenüberschneidungen möglich). Laut Schätzungen aus dem Jahre 1999 sind rund 48 % der österreichischen Natura 2000-Gebietsflächen Wald, rund 15 % der Natura 2000 Gebietsflächen werden landwirtschaftlich genutzt.

Bedeutung aufnehmen wird.

Als Gebiete von gemeinschaftlichem Interesse wird die Kommission vor allem Lebensräume und Arten einstufen, die unmittelbar vom Verschwinden oder Aussterben bedroht sind („prioritäre Lebensraumtypen“). Andere in den nationalen Listen enthaltene Gebiete wird sie einem Auswahlprozess unterziehen. Zumindest theoretisch ist demnach noch möglich, dass national nominierte Flächen nicht in Natura 2000-Gebiete einbezogen werden.

Aufgrund des gegenwärtigen Bearbeitungsstandes ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission in der nächsten Zeit die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung für die „Alpine Region“ verabschiedet. Dies betrifft auch wesentliche Flächen in Österreich. Für weitere österreichische Flächen, die der „Kontinentalen Region“ zugeordnet sind, könnte sich der Brüsseler Auswahlprozess aber noch über längere Zeit hinziehen.

Auch Vogelschutzgebiete sind Teil von Natura 2000

Trotz des sehr unterschiedlichen Nominierungs- und Ausweisungsverfahrens ist darauf hinzuweisen, dass das Netz Natura 2000 nicht nur die laut FFH-RL ausgewiesenen Gebiete umfasst, sondern auch die aufgrund der VSCH-RL ausgewiesenen Schutzgebiete (Art.3/Abs.1 FFH-RL). Die in den letzten Jahren – speziell in Niederösterreich – vielfach gepflogene Argumentation der Reduktion von FFH-Gebieten durch ihre Ausweisung als Vogelschutzgebiete ist aus diesem Gesichtspunkt irreführend und falsch.

Es wäre weiters ein Irrglaube, davon auszugehen, dass mit der Ausweisung von Schutzgebieten der Prozess Natura 2000 abgeschlossen sei. Einerseits existieren auch in Österreich sogenannte „Schattenlisten“ von Naturschutzorganisationen wie WWF oder ÖGNU, die diese Vereinigungen von sich aus an die EU-Kom-

mission melden. Andererseits will auch die Kommission selbst den Prozess der Schutzgebietsausweisungen dynamisch weiterführen. Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass – wie es bereits bei der VSCH-Richtlinie der Fall ist – auch weiterhin Gebiete fortlaufend zum Natura 2000 Netzwerk hinzugefügt werden.

Auflagen auch in nicht gemeldeten Gebieten möglich

Weiters ist mit Nachdruck darauf zu verweisen, dass sich die Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Gebiete von gemeinsamer Bedeutung auch auf angrenzende Regionen erstrecken können. Und zwar dann, wenn in Nachbarregionen geplante Maßnahmen („Pläne und Projekte“) ein ausgewiesenes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten (Art. 6, Abs. 3 FFH-RL). Bereits bei einer theoretisch möglichen Beeinträchtigung ist ein Prüfungsverfahren („Naturverträglichkeitsprüfung“) in Gang zu setzen, welches laut Vorstellungen der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission in den Grundzügen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht. Es ist daher ein Irrglaube zu hoffen, dass außerhalb von Natura 2000-Gebieten keinerlei Auflagen oder Beschränkungen wirksam werden können.

Welche Auflagen zum Schutz der Gebiete von gemeinsamer Bedeutung schließlich zu setzen sind, das haben die Mitgliedstaaten innerhalb von sechs Jahren nach Verlautbarung der Liste festzusetzen. Für Österreich bedeutet dies, dass die jeweiligen Landesregierungen im Rahmen ihrer Kompetenzen Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Lebensräume und Habitate zu treffen haben.

Welcher Art diese Schutzgebietsauflagen sein können, das lässt sich aus bereits erteilten Auflagen z.B. für Wasser- und Naturschutzgebiete oder Nationalparks ableiten. Beispielsweise können bestimm-

te Formen der Bodenbearbeitung und Bewirtschaftung vorgeschrieben werden (Ackerrandstreifen, Schnitttermine, Schnitanzahl, ...), es kann der Einsatz von Produktionsmitteln mengenmäßig oder zeitlich begrenzt werden, es kann das Jagdrecht eingeschränkt werden u.a.m. Detailliert ausformuliert sind diese Vorgaben in sog. Managementplänen, denen sich ein eigener Folgebeitrag widmen soll.

Weiters ausführlich zu analysieren sind auch die ertrags- und vermögensrechtlichen Folgewirkungen von Natura 2000-Widmungen. Auftreten können beispielsweise

- Veränderungen am Pachtmarkt in angrenzenden Gebieten (Verknappung nicht belasteter Pachtflächen);
- generelle vermögensrechtliche Nachteile der verbleibenden Betriebseinheit, also Wertminderungen des Anlagevermögens des Gesamtbetriebes;
- Verlängerung der Umtriebszeiten im Forst;
- Veränderungen in der Organisationsstruktur;
- Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Aufsicht und Verwaltung der unter Schutz gestellten Flächen und
- Mehrkosten, falls ausgewiesene Flächen auch bei einer Nichtbewirtschaftung frei gehalten werden müssen.

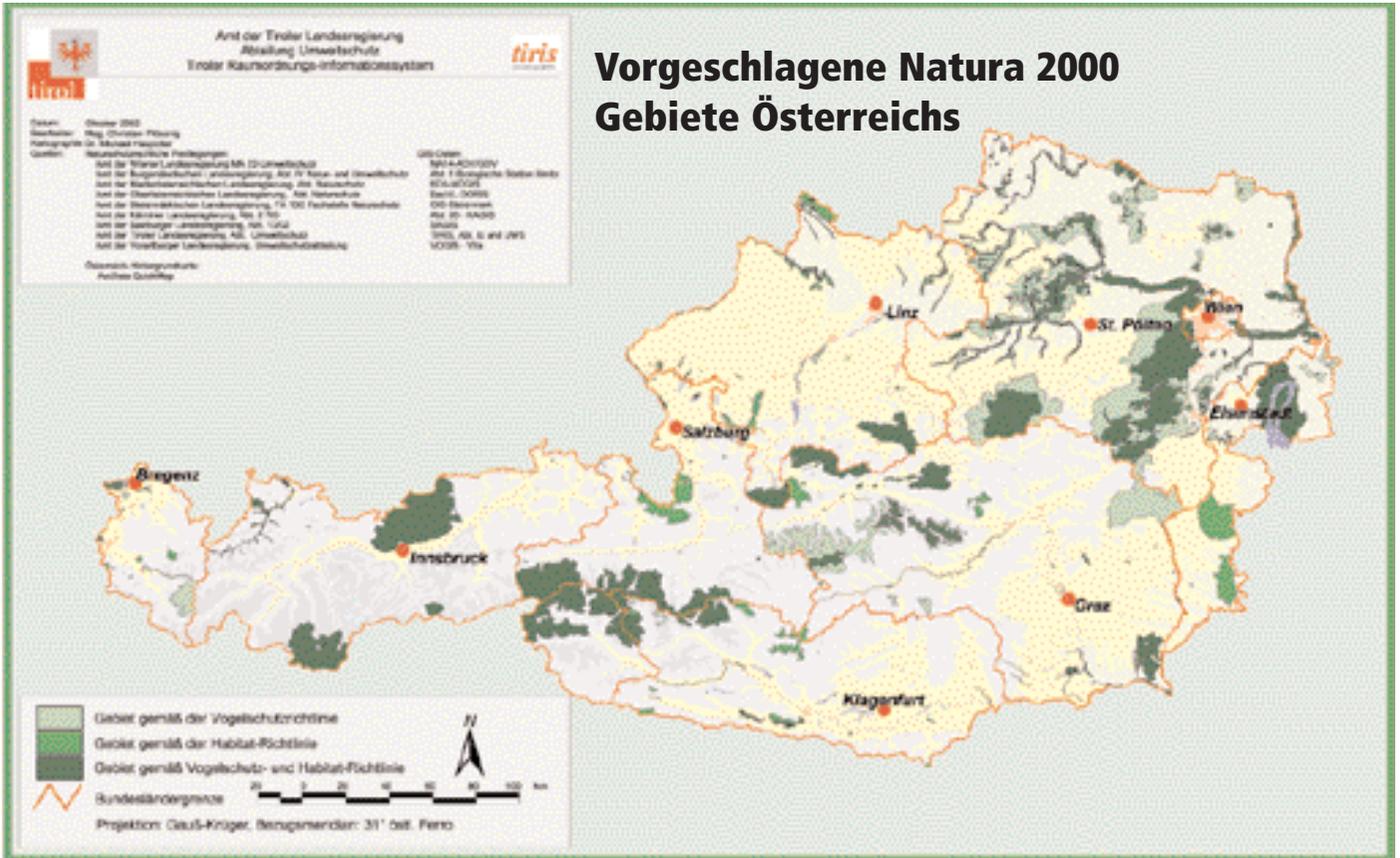
Aus fachlicher Sicht sind diese Einflussgrößen betriebsindividuell zu ermitteln und abzugelten. Ob überhaupt und wie hoch zu entschädigen ist, ist allerdings in Österreich nicht bundesweit einheitlich geregelt, sondern in den jeweiligen Landes-Naturschutzgesetzen verankert.

Ausblick

Nach Abschluss der nationalen Nominierung ist nun die EU-Kommission in Brüssel am Zug, die Gebiete von „gemeinschaftlichem Interesse“ festzulegen und den Mitgliedstaaten bekanntzugeben.

Für die Erstellung von Maßnahmenka-

Anzeige:



Vorgeschlagene Natura 2000 Gebiete Österreichs

talogen und Managementplänen sind in der Folge sechs Jahre Zeit. Allerdings haben einzelne Bundesländer schon parallel zum Nominierungsverfahren auch Ziviltechniker mit der Erstellung von Managementplänen beauftragt.

Große Konflikte sind in einzelnen Bundesländern vor allem deshalb entstanden, weil betroffene Landwirte und Grundeigentümer nicht oder zu wenig in das Nominierungsverfahren einbezogen wurden. Aufgrund der möglichen gravierenden Eingriffe von Natura 2000 in die Land- und Forstwirtschaft mag dies auch verständlich sein.

Allerdings muss die Ausweisung von Natura 2000-Gebieten nicht automatisch zu Einschränkungen in der Bewirtschaftung führen. Denn zahlreiche zu schützende Lebensraumtypen und Arten sind auf Aktivitäten der Land- und Forstwirtschaft angewiesen.

Natura 2000-Gebiete enden oftmals an der Landesgrenze. Das zeigt, wie wenig die Bundesländer ihre Gebietsmeldungen koordiniert haben.

Spannend wird die Situation in jenen Natura 2000-Gebieten, in denen in bestehende Bewirtschaftungen bzw. Bewirtschaftungsmöglichkeiten eingegriffen wird. Spannend wird die Situation aber auch in Grenzregionen zu Natura 2000-Flächen, in denen Maßnahmen („Pläne und Projekte“) vorgesehen sind, die Auswirkungen auf die in den Natura 2000-Gebieten befindlichen Lebensraum-

typen und Arten haben können. Denn hier ist anhand von Naturverträglichkeitsprüfungen die Zulässigkeit der vorgesehenen Maßnahmen zu prüfen.

In zwei weiteren Beiträgen soll dargestellt werden, welche Bewirtschaftungsauflagen in Schutzgebieten zu erwarten sind und nach welchen Entschädigungsgrundsätzen in den einzelnen Bundesländern zu rechnen ist.

Übersicht 1: Diese Flächen haben die Bundesländer für Natura 2000 gemeldet¹⁾

| | Meldung gem. Richtlinie | | | Natura 2000 gesamt (ha) | Natura 2000 gesamt (%) ²⁾ |
|------------------|-------------------------|---------------|---------------|-------------------------|--------------------------------------|
| | nur FFH (ha) | nur VSCH (ha) | FFH+VSCH (ha) | | |
| Burgenland | 39234 | 10337 | 48229 | 97800 | 25 |
| Kärnten | 46059 | 30044 | 3753 | 79856 | 8 |
| Niederösterreich | 0 | 333409 | 279834 | 613243 | 32 |
| Oberösterreich | 30492 | 2988 | 38652 | 72132 | 6 |
| Salzburg | 25783 | 2402 | 80990 | 109175 | 15 |
| Steiermark | 39089 | 135973 | 63158 | 238220 | 15 |
| Tirol | 140 | 0 | 182956 | 183097 | 14 |
| Vorarlberg | 3459 | 14805 | 2487 | 20751 | 8 |
| Wien | 0 | 0 | 5313 | 5313 | 13 |
| Gesamt | 184256 | 529958 | 705373 | 1419587 | 17 |

Die österreichischen Bundesländer haben durchschnittlich rund 17 % des Bundesgebiets im Rahmen des europäischen Schutzprogrammes Natura 2000 nominiert. Im Einzelfall schwankt die nominierte Landesfläche allerdings zwischen über 30 % (Niederösterreich) und etwa 6 % (Oberösterreich). Die Nominierung der Flächen ist großteils abgeschlossen. Einzig Niederösterreich arbeitet derzeit noch an der Abgrenzung der gemeldeten Vogelschutzgebiete.

¹⁾ Stand Oktober 2002

²⁾ Prozentanteil an der Landesfläche

Quelle: Nationale Liste, Amt der Tiroler Landesregierung