Natur- und Landschaftsschutz

Summary

In order to preserve the biological diversity of habitats, animals and plants within it's range of member states the European Union decided to establish a coherent European ecological network of special protected areas called "NATURA 2000". At present experts are in the process of selecting such areas in Styria to be included in this European network. These areas are not only subject to strict protection orders but also to management and preservation procedures in order to ensure an ecologically favourable state of preservation.

NATURA 2000 in der Steiermark

Zur Sicherung der Artenvielfalt durch Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen auf dem Gebiet der Europäischen Union (EU) wurde der Aufbau eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „NATURA 2000“ beschlossen. Diesem Ziel dienen zwei Naturschutzrichtlinien der EU, nämlich die

- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)**, sowie die
- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 zur Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, **Vogelschutzrichtlinie (VS-RL)**.

Die Mitgliedsstaaten der EU haben diese Richtlinien in nationales Recht umzusetzen und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen, somit auch Österreich. Der Steiermärkische Landtag hat daher am 15. Februar 2000 eine Novelle zum Steiermärkischen Naturschutzgesetz beschlossen, in der die genannten Richtlinien umgesetzt wurden. Diese Novelle ist am 1. Juni 2000 in Kraft getreten (LGBl. Nr. 35/2000), woraus sich mehrere Verpflichtungen ergeben.

Festlegung von Schutzgebieten

Eine Liste von Gebieten, die natürliche Lebensraumtypen des Anhanges I und Habitats der Arten des Anhanges II der FFH-RL umfassen, sind auf Grund der im Anhang III festgelegten Kriterien und einschlägigen wissenschaftlichen Untersuchungen bzw. Informationen zu erstellen und der Kommission (KOM) der EU zu übermitteln. Diese Liste umfasst auch die von den Mitgliedsstaaten auf Grund der VS-RL ausgewählten besonderen Schutzgebiete.

Bei den auf Grund der FFH-RL zu schützenden Gebieten erstellt die KOM im Einvernehmen mit dem Mitgliedsstaat im Rahmen von sogenannten biogeographischen Seminaren die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Sites of Community Interest – SCI). Die geeignetsten der auf Grund der Vogelschutzrichtlinie zu schützenden Gebiete (Special Protected Areas, SPAs) für die Arten des Anhanges I der VS-RL – im Wesentlichen die von Bird Life erarbeiteten Important Bird Areas (IBA) – sind von den Mitgliedsstaaten ohne obiges Verfahren auszuweisen.

Die ausgewählten FFH- sowie Vogelschutzgebiete sind so rasch wie möglich, jedoch spätestens binnen sechs Jahren nach Erstellung der Gebietslisten, formell als besondere Schutzgebiete auszuweisen, gelten ab diesem Zeitpunkt als Special Areas of Conservation (SAC) und bilden das europäische Schutzgebietsnetzwerk NATURA 2000.

Die Gebietsliste wäre bis 10. Juni 1998 zu erstellen gewesen, weshalb bis 10. Juni 2004 die Gebiete zu verordnen wären. Nachdem allerdings die Gebietslisten-erstellung bis heute in keinem EU-Land abgeschlossen werden konnte, ist wohl auch für die Gebietsverordnung und Festlegung der Schutzmaßnahmen von einem späteren Termin auszugehen.

Die von der Steiermark erstellte Gebietsliste umfasst FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete sowie solche Gebiete, die sowohl FFH- als auch VS-Gebiete sind.

Gebiete der Fauna-Flora-Habitat-RL

Dachsteinplateau, Deutschlandsberger Klause, Dürnberger Moor, Teile der Eisenerzer Alpen, Ennsaltarme bei Niederstuttern, Feistritzklamm/Herberstein, Furtnerteich, Gamperlacke, Gersdorfer Altarm, Gulling, Hartberger Gmoos, Höll, Kirchkogel, Obere Mur/Teilbereich mit Pleschaitz und Puxer Auwald/Unzmarkt bis Judenburg/Gulsen, Oberlauf der Pinka, Ödensee, Pölshof, Ramsauer Torf, Steirische Nockberge, Untertal/Steilhangmoor, Zlaimöser-Moore/Weißenbachalm, Schwarze und Weiße Sulm.

Vogelschutzgebiete

Altausseer See, Furtnerteich, Niedere Tauern, Teile des Jogllandes, Teile des südoststeirischen Hügellandes, Zirbitzkogel.

FFH- und VS-Gebiete

Demmerkogel-Südhänge/Wöllinggraben/Sulm/Saggau und Laßnitzabschnitte, Ennstaler Alpen/Gesäuse, Hörfeld, Lafnitztal/Neudauer Teiche, Peggauer Wand, Pürgschachener Moor, Raabklamm, Totes Gebirge Ost/West, Wörschacher Moor.

Die Steiermark liegt in zwei von insgesamt fünf biogeographischen Regionen Europas, nämlich in der Alpinregion und der Kontinentalregion. Das letzte biogeographische Seminar der Alpinregion wird im Juli 2001 und das zweite der Kontinentalregion im Oktober 2001 stattfinden. Demnach können die ausgewählten Gebiete der Alpinregion in der zweiten Jahreshälfte 2001 und jene der Kontinentalregion voraussichtlich zwei Jahre später als Europaschutzgebiete (EUS-Gebiete) verordnet werden. Vogelschutzgebiete sind nach Festlegung der Schutzgebietsgrenzen sofort als EUS-Gebiete zu verordnen.

In den Schutzgebietsverordnungen sind die Schutzgrenzen (möglichst parzellenscharf), der Schutzgegenstand, vor allem prioritäre (vom Verschwinden bedrohte) Lebensräume und Arten sowie der Schutzzweck festzulegen. Gegebenenfalls können auch eigene Ge- oder Verbote vorgeschrieben werden. Nachdem aber auch bereits bestehende Schutzgebiete zu EUS-Gebieten erklärt werden können, was bei rund 90 Prozent der genannten Gebiete der Fall ist, wird die Vorschreibung eigener Ge- oder Verbote eher die Ausnahme sein.

Managementpläne

Managementpläne (MP) sind nicht für jedes EUS-Gebiet zwingend vorgeschrieben, sie sind aber dann ein unverzichtbares Instrumentarium, wenn der gewünschte ökologische Zustand eines Gebietes wiederhergestellt oder verbessert werden soll oder wenn ohne entsprechende Maßnahmen eine ökologische Verschlechterung des Gebietes droht.

Entsprechend der von der KOM und zahlreichen europäischen Staaten erarbeiteten Vorschläge, adaptiert von einer Arbeitsgruppe der österreichischen Bundesländer auf österreichische Verhältnisse, sollte ein Managementplan als Arbeitsgrundlage für die Naturschutzabteilungen folgende Elemente enthalten:

- Politische Aussage, also Beschlussfassung durch die jeweilige Landesregierung, um die Umsetzung und finanzielle Absicherung des Planes politisch abzusichern,
- Gebietsbeschreibung, flächenscharfe Erfassung der Schutzgüter und Infobeschaffung,

Förderungsinstrumente der EU

Eine finanzielle Beteiligung der EU bei der Umsetzung der Managementplanmaßnahmen ist möglich. In diesem Zusammenhang wird auch auf das Finanzierungsinstrument LIFE verwiesen, das zur Umsetzung der VS- und FFH-RL beiträgt. Ein LIFE-Projekt muss entweder in einem der EU genannten NATURA 2000 (Europaschutz-)Gebiete angesiedelt sein oder hat sich auf Tier- und Pflanzenarten des Anhangs II und/oder IV der FFH-RL oder des Anhangs I der VS-RI zu erstrecken.

Bei LIFE-Projekten betragen die EU-Kofinanzierungssätze in der Regel 50 Prozent, bei Maßnahmen zum Schutz prioritärer Arten oder Lebensräume bis zu 75 Prozent der Projektkosten.

Ein weiteres Finanzierungsinstrument, das nicht unwesentlich durch die EU kofinanziert wird und auch dem Naturschutz zugute kommt, ist das österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes.

In diesem Rahmen sind neben Projektförderungen auch Flächenförderungen vorgesehen, die durch das Programm zur Förderung einer umweltgerechten extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) abgewickelt werden. Ein Teil davon soll unter anderem auch in NATURA-2000-Gebieten angeboten werden, wie beispielsweise die Teilprogramme NP (Naturschutz-Plan) oder WS (Kleinräumige erhaltenswerte Strukturen).

Kontaktadresse für die durch die EU kofinanzierten Förderungsinstrumente ist jedenfalls auch immer die Landesnaturschutzbehörde.

- Beschreibung der Zielsetzungen einschließlich der Prioritätenfestlegung. Entscheidend ist dabei die praktische Umsetzbarkeit, was die rechtzeitige Einbeziehung der Landnutzer erforderlich macht,
- Beschreibung der (technischen oder finanziellen) Hemmnisse und Akteure (z. B. Landnutzer), die dem Ziel entgegenstehen,
- Liste der realistisch umsetzbaren Maßnahmen mit Ziel- und Kostenplanung,
- Intensive Öffentlichkeitsarbeit. Ein MP sollte das Potential für vertrauensbildende Maßnahmen enthalten, sowie
- Monitoring und Erfolgskontrolle. Alle sechs Jahre ist der KOM ein Bericht über den Zustand der EUS-Gebiete sowie der durchgeführten Maßnahmen und deren Auswirkungen vorzulegen.

Diese Pläne sind österreichweit GIS-kompatibel und in einem einheitlichen Kartierungsschlüssel festzulegen.

Verschlechterungsverbot

Vom Zeitpunkt der Erstellung der nationalen Gebietsliste, insbesondere ab dem 10. Juni 1998, der (theoretischen) Frist für die Fertigstellung der Gebietslisten, unterliegen die potentiellen EUS-Gebiete einem vorläufigen Schutz in der Form, dass dort alle Aktivitäten zu unterlassen sind, die ökologische Verschlechterungen verursachen könnten. Dies gilt auch für jene Gebiete, die zwar (noch) nicht auf die nationale Liste genommen wurden, aber aufgrund ihrer naturräumlichen ökologischen Wertigkeit auf die Liste hätten gesetzt werden müssen.

Das Verschlechterungsverbot kann allerdings durch die Naturschutzbehörde nur mit dem ihr derzeit dafür zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarium gewahrt werden. Bei potentiellen EUS-Gebieten, die nicht schon bisher entsprechend naturschutzrechtlich geschützt sind, ist es daher unumgänglich, dass auch die Abteilungen für Raumordnung, für das Forstwesen, für Betriebsstätten etc., aber auch die Agrarbezirksbehörden – soweit es in ihren rechtlichen Möglichkeiten liegt – bei der Vollziehung mitwirken. Die Landesnaturschutzbehörde hat alle in Frage kommenden Dienststellen des Landes ausdrücklich darauf hingewiesen.

Verträglichkeitsprüfung

Im Steiermärkischen Naturschutzgesetz wurde Artikel 6 Abs. 3 und 4 der FFH-RL umgesetzt, was neben dem Gebietsmanagement entsprechend den Managementplänen das Herzstück beim Schutz von EUS-Gebieten bildet. Demnach sind *Pläne* und *Projekte*, die ein bereits (gemäß § 13 a) *verordnetes* EUS-Gebiet erheblich beeinträchtigen *könnten*, von der Behörde auf ihre Verträglichkeit *mit dem Schutzzweck* zu prüfen.

Pläne sind neben sektoralen Plänen für beispielsweise Verkehr, Wasser- und Abfallwirtschaft sowie Landentwicklungs- und Regionalprogrammen besonders auch Flächenwidmungspläne (FWP). Dabei wäre zu prüfen, ob die mit der Widmungsänderung einhergehende Nutzungsänderung die Schutzgüter des EUS-Gebietes erheblich beeinträchtigen kann.

Diese Prüfung könnte allerdings nach Änderung der Geschäftsverteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung nicht von der Landesnaturschutzbehörde, sondern von der Raumordnungsbehörde durchgeführt werden, da die Flächenwidmungspläne ohnedies bereits von der Raumordnungsbehörde der aufsichtsbehördlichen Prüfung unterzogen werden.

Alle konkreten *Projekte* sind hingegen von den Naturschutzbehörden auf Bezirks- oder Landesebene einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, wobei sich die genaue Zuständigkeit nach der dafür im Naturschutzgesetz geregelten Kompetenzabgrenzung richtet.

Nicht jede Beeinträchtigung ist Voraussetzung für eine derartige Prüfung, sondern nur – die gemessen am Schutzzweck – *erhebliche*. Dabei genügt aber bereits die bloße Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung, wobei es auch keine Rolle spielt, ob das Projekt im EUS-Gebiet verwirklicht werden soll oder außerhalb – lediglich die Auswirkung auf das Gebiet ist entscheidend!

In EUS-Gebieten sind überdies keine bewilligungspflichtigen Tatbestände wie in Landschaftsschutzgebieten (§ 6) oder verbotene Handlungen wie in Naturschutzgebieten (§ 5) normiert, sondern es schafft erst die Verträglichkeitsprüfung Klarheit darüber, ob das Projekt dem weiteren Verfahren zu unterziehen ist oder ob es mangels erheblicher Auswirkungen zu bewilligen ist.

Es ist daher damit zu rechnen, dass Projektwerber von sich aus nicht alle in und um Europaschutzgebieten geplanten Projekte der Behörde anzeigen. Es wurden deshalb alle Landesdienststellen aufgefordert, die Naturschutzbehörden über derartige Projekte zu informieren.

Weiters wird darauf hingewiesen, dass es entgegen den diesbezüglichen Bestimmungen in Landschaftsschutzgebieten und Naturschutzgebieten in EUS-Gebieten keine generelle Ausnahme für die Land- und Forstwirtschaft gibt.

Schließlich ist nicht jede erhebliche Beeinträchtigung der Natur und Landschaft sowie der Tier- und Pflanzenwelt eines EUS-Gebietes einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, sondern nur jene, die sich auf den konkreten, für das betreffende Gebiet festgelegten Schutzzweck auswirkt, also auf die Erhaltung oder Wiederherstellung der jeweils zu schützenden Tier- und Pflanzenarten sowie Lebensräume eines bestimmten Gebietes.

Die Verträglichkeitsprüfung entspricht in der Regel nicht einer Umweltverträglichkeitsprüfung im herkömmlichen Sinn, sondern einer genauen und umfassenden Prüfung mit Befund sowie Gutachten. Handelt es sich um ein UVP-pflichtiges Projekt nach dem UVP-Gesetz, sind die naturschutzrechtlichen Aspekte im Rahmen dieses Verfahrens ebenfalls zu prüfen.

Ist der Plan oder das Projekt mit dem Schutzzweck nicht verträglich und gibt es entsprechende Alternativen, ist das Vorhaben abzulehnen. Auf Antrag des Konsenswerbers ist dann das alternative Projekt weiterzuverfolgen. Nicht alle Alternativen sind bei dieser Prüfung heranziehen, sondern nur *zumutbare*. Ob eine Alternative zumutbar ist oder nicht, hängt insofern vom ökologischen Wert des Schutzgegenstandes ab, als besonders gefährdete oder seltene Biotope bzw. Tier- und Pflanzenarten entsprechend teurere und aufwendigere Alternativen rechtfertigen.

Bei der Interessenabwägung ist das öffentliche Interesse Naturschutz anderen öffentlichen Interessen einschließlich

solcher sozialer und wirtschaftlicher Art gegenüberzustellen und abzuwägen, ob im Einzelfall der Naturschutz oder andere öffentliche Interessen schwerwiegender sind.

Kommt in dem Gebiet ein *prioritärer* natürlicher *Lebensraum* oder eine *prioritäre Art* vor, so kann ein Vorhaben nur zugelassen werden, wenn es zum Schutz der menschlichen Gesundheit, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder wegen seiner anderweitigen maßgeblichen günstigen Auswirkungen auf die Umwelt zwingend notwendig ist. Andere öffentliche Interessen können bei dieser Interessenabwägung nur nach Stellungnahme der Kommission herangezogen werden.

Prioritäre Lebensräume und Arten sind solche, die vom Verschwinden bzw. Aussterben bedroht sind.

Mit der Bewilligung eines mit den Erhaltungszielen nicht verträglichen Vorhabens nach durchgeführter Interessenabwägung sind Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen. Über diese Ausgleichsmaßnahmen ist die Europäische Kommission zu unterrichten. Eine ausdrückliche Zustimmung der Kommission zu diesen Ausgleichsmaßnahmen bzw. zum übrigen Verfahren ist zwar nicht erforderlich, die KOM hat jedoch immer die Möglichkeit, eine Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einzubringen, falls ein Verfahren nach ihrer Ansicht wesentliche Mängel aufweist bzw. gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt.

Derartige Klagen wird man im Regelfall nicht mutwillig provozieren, sie werden jedoch bei einer komplizierten und auslegungsbedürftigen Rechtsmaterie wie den beiden EU-Naturschutzrichtlinien gerade am Beginn ihrer praktischen Umsetzung oft nicht zu vermeiden sein.

Zwar gibt es zu den EU-Naturschutzrichtlinien bereits einige wichtige EuGH-Entscheidungen und die Kommission hat auch gemeinsam mit den Naturschutzbehörden der Mitgliedsstaaten einen umfangreichen Interpretationsleitfaden veröffentlicht, der sich allerdings nur auf den (sicherlich sehr wichtigen) Artikel 6 der FFH-RL beschränkt und letztlich eine Auslegung durch den EuGH auch nicht ersetzen kann. Die Naturschutzbehörden der EU-Mitgliedsstaaten werden daher noch längere Zeit mittels „trial and error“, so gut es eben möglich ist, die Umsetzung der Richtlinien vorantreiben.

Dieser mühsame Weg wird jedoch durch das Bewusstsein erleichtert, dass diese Richtlinien das wohl effektivste legislative Instrument darstellen, das zum Schutz der Natur und Bewahrung der biologischen Vielfalt je geschaffen wurde. Bei konsequenter Erfüllung der sich aus den Richtlinien ergebenden Verpflichtungen bestehen sicherlich gute Chancen, das reichhaltige europäische Naturerbe künftigen Generationen weitergeben zu können.

Von
Dr. Ernst Zanini