

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich

Die Errichtung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich war noch nicht abgeschlossen. Wesentliche Mängel betrafen die rechtliche Umsetzung sowie die Bereiche Gebietsmanagement und Monitoring.

Durch die Ausdehnung des Schutzes von Lebensräumen auch auf Flächen, die keine Schutzgebiete im klassischen Sinne waren, stellt das EU-weit einzurichtende Natura 2000-Netzwerk eine neue Dimension des Naturschutzes dar. Für rd. 6.900 km² der Natura 2000-Gebiete bedeutete Natura 2000 eine Verbesserung des Schutzes.

Kurzfassung

Der RH überprüfte die Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich. Ziele der Überprüfung waren der Stand der rechtlichen Umsetzung zweier EU-Richtlinien und die Nominierung der Gebiete. Weiters wurde die Qualität der Schutzmaßnahmen, des Gebietsmanagements und vorhandener Monitoring-Systeme bewertet. (TZ 1)

Natura 2000 geht weit über den traditionellen Naturschutz hinaus. Im Mittelpunkt der geplanten Maßnahmen steht das Ziel, eine Verschlechterung der Lebensbedingungen der Arten zu verhindern. Darüber hinaus bewirkt der generelle Schutz der Lebensräume deren Erhaltung und allenfalls Verbesserung auch außerhalb der unter Schutz gestellten Flächen. (TZ 2)

Anfang 2007 waren in Österreich 215 Gebiete mit einer Gesamtfläche von rd. 12.300 km² nominiert. Sie umfassten rd. 14,7 % der Gesamtfläche Österreichs. (TZ 6)

In den sechs vom RH überprüften Ländern – in diesen befinden sich rd. 90 % der Natura 2000-Flächen Österreichs – standen etwa 40 % der als Natura 2000-Gebiet nominierten Flächen schon vor ihrer Nominierung unter hochwertigem Schutz. Durch die Nominierung gewannen rd. 60 % der Natura 2000-Flächen – das sind rd. 6.900 km² – an Schutz. (TZ 7)

Anfang 2007 war erst ein Teil der notwendigen Schutzgebietsverordnungen erlassen. Ein vorläufiger Schutz der Gebiete war allerdings durchwegs gewährleistet. (TZ 8, 9)

Eine nähere Konkretisierung des Schutzzwecks erfolgte nur in Niederösterreich und Salzburg; ansonsten war der entsprechende Handlungsrahmen (Gebote und Verbote) kaum festgelegt. (TZ 9)

Managementpläne waren in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden bzw. in Bearbeitung. Sie waren in Umfang, Inhalt und Qualität sehr unterschiedlich; die Erstellung erfolgte zumeist ohne klare Prioritätenreihung. Durch ihren Charakter als Leitlinien waren die Managementpläne rechtlich nicht verbindlich. (TZ 11, 12)

In den überprüften Ländern waren in unterschiedlichem Ausmaß Gebietsbetreuer eingesetzt. Deren konkrete Aufgaben waren – wenn überhaupt – in jedem Land anders festgelegt. (TZ 13)

Ein flächendeckendes Monitoring-System zur Überwachung des Erhaltungszustands der geschützten Gebiete und Arten war in keinem der Länder eingerichtet. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die Länderarbeitsgruppe für internationale Naturschutzangelegenheiten an den Grundlagen für ein bundesweit einheitliches Monitoringkonzept. (TZ 16)

Die Länder finanzierten das Natura 2000-Netzwerk nicht nur aus den Naturschutzbudgets, sondern zu einem großen Teil auch durch Mittel aus anderen Bereichen (z.B. Wasserbau, Landwirtschaft einschließlich ländlicher Entwicklung, Raumplanung). Bezogen auf die einzelnen Länder reichte der EU-Mittelanteil von knapp 27 % bis über 60 %. (TZ 17)

Eine weitere Feststellung betraf die Verbesserung der bundesländerübergreifenden Zusammenarbeit hinsichtlich des Natura 2000-Netzwerks. (TZ 14)

Kenndaten zum Natura 2000-Netzwerk in Österreich

EU-Rechtsgrundlagen	<p>Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, geändert durch Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)</p> <p>Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (Vogelschutz-Richtlinie)</p>
Nationale Rechtsgrundlagen	<p>Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz, LGBL. Nr. 27/1991 i.d.g.F.</p> <p>Kärntner Naturschutzgesetz 2002, LGBL. Nr. 79/2002 i.d.g.F.</p> <p>NÖ Naturschutzgesetz 2000, LGBL. 5500 i.d.g.F.</p> <p>OÖ Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001, LGBL. Nr. 129/2001 i.d.g.F.</p> <p>Salzburger Naturschutzgesetz 1999, LGBL. Nr. 73/1999 i.d.g.F.</p> <p>Steiermärkisches Naturschutzgesetz 1976, LGBL. Nr. 65/1976 i.d.g.F.</p> <p>Tiroler Naturschutzgesetz 2005, LGBL. Nr. 26/2005 i.d.g.F.</p> <p>(Vorarlberger) Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBL. Nr. 22/1997 i.d.g.F.</p> <p>Wiener Naturschutzgesetz, LGBL. Nr. 45/1998 i.d.g.F.</p>

Natura 2000-Gebiete je Land¹⁾

Land	Anzahl der Natura 2000-Gebiete	Natura 2000-Fläche in km ²	Anteil an der Fläche des Landes (in %)
Burgenland	15	1.078	27,2
Kärnten	31	549	5,8
Niederösterreich	36	4.429	23,1
Oberösterreich	24	748	6,2
Salzburg	28	1.084	15,2
Steiermark	41	2.314	14,1
Tirol	13	1.836	14,5
Vorarlberg	23	211	8,1
Wien	4	55	13,2
Österreich gesamt	215	12.304	14,7

Natura 2000-Ausgaben 2006

Land	Landesbudget- Naturschutz	ÖPUL- Naturschutz ²⁾	LIFE-Projekte ³⁾	gesamt
in 1.000 EUR				
Burgenland	562	3.300	988	4.850
Kärnten	246	131	766	1.143
Niederösterreich	1.023	8.622	2.733	12.378
Oberösterreich	697	175	625	1.497
Steiermark	1.189	952	1.287	3.428
Tirol	466	60	1.118	1.644

¹⁾ Stand Anfang 2007

²⁾ Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft, EU-kofinanziert

³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2007 die Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks in Österreich. Ziele der Überprüfung waren der Stand der rechtlichen Umsetzung der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung wild lebender Vogelarten, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (Vogelschutz-Richtlinie), der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, geändert durch Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) sowie die Nominierung der Gebiete.

Weiters sollte die Qualität der Schutzmaßnahmen, des Gebietsmanagements sowie vorhandener Monitoring-Systeme bewertet werden. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2001 bis 2006.

Im Vorfeld der Überprüfung übersandte der RH einen Fragebogen an alle Länder. Das Hauptaugenmerk bei der Auswertung wurde auf die Anzahl und Größe der Gebiete, Konflikte bei Umsetzung und Nutzung, vorhandenen Nachnominierungsbedarf sowie laufende Vertragsverletzungsverfahren gelegt. Prüfungshandlungen an Ort und Stelle erfolgten in den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol. In diesen sechs Ländern lagen rd. 90 % der Natura 2000-Flächen in Österreich.

Das BMLFUW und das Land Salzburg verzichteten auf eine Stellungnahme zu dem im September 2007 übermittelten Prüfungsergebnis. Das Land Kärnten übermittelte seine Stellungnahme im Februar 2008, die übrigen Länder übersandten diese zwischen November 2007 und Jänner 2008. Gegenäußerungen des RH waren nicht erforderlich.

Rechtlicher Rahmen und Zweck des Schutzgebiets-Netz- werks

- 2.1 Natur im weitesten Sinne und intakte Umwelt sind wichtige Wirtschaftsfaktoren. Der Verlust der biologischen Vielfalt (Biodiversität) führt zu einer Abnahme der von natürlichen Systemen zur Verfügung gestellten „Ökosystemleistungen“¹⁾. Ziel der EU ist das Aufhalten des Rückgangs der Biodiversität bis 2010. Natura 2000 stellt innerhalb der EU einen Meilenstein und das Hauptinstrument zur Erreichung dieses Zieles dar.

¹⁾ z.B. die Erzeugung von Lebensmitteln, Brennstoffen, Fasern und Medizin, die Regulierung von Wasserhaushalt, Luft und Klima sowie die Aufrechterhaltung der Fruchtbarkeit der Böden und der Nährstoffflüsse

Die beiden wichtigsten Naturschutzrichtlinien der EU, die Vogelschutz-Richtlinie und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, bilden die Grundlage für ein europaweites Netzwerk auf dem Gebiet des Naturschutzes (Natura 2000-Netzwerk). Die Vogelschutz-Richtlinie zielt darauf ab, für wild lebende Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine entsprechende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wiederherzustellen. Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie weitet diese Zielsetzung auf die übrigen wild lebenden Tiere und Pflanzen sowie auf natürliche Lebensräume aus.

Die Arten und Lebensräume, die in den Anhängen dieser EU-Richtlinien angeführt sind, sollen durch die Ausweisung von Schutzgebieten dauerhaft gesichert werden. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für die ausgewiesenen Gebiete einen entsprechenden Schutz zu gewährleisten.

Die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen haben den Fortbestand oder erforderlichenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der verschiedenen Lebensraumtypen und der Lebensräume (Habitate) der Arten zu gewährleisten. Der günstige Erhaltungszustand eines Lebensraumtyps ist dann gegeben, wenn sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen. Im Falle der Arten darf deren natürliches Verbreitungsgebiet weder abnehmen noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen.

Ein zentraler Punkt der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie ist das „Verschlechterungsverbot“.¹⁾ Demnach muss vorbeugend alles vermieden werden, was für das Gebiet zur Verschlechterung der Lebensräume oder Störung der Arten führen könnte.

¹⁾ Das in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie normierte Verschlechterungsverbot gilt auch für Gebiete, die nach der Vogelschutz-Richtlinie ausgewiesen sind.

Natura 2000 geht weit über den traditionellen Naturschutz hinaus; im Mittelpunkt der geplanten Maßnahmen steht das Gebietsmanagement. Das Ziel, eine Verschlechterung der Lebensräume und der Lebensbedingungen der Arten zu verhindern, gilt für das gesamte Staatsgebiet, nicht nur für die definitiv als Natura 2000-Gebiete ausgewiesenen Flächen. Die Schutzgebiete bilden die zentrale Struktur des Netzwerks.

Rechtlicher Rahmen und Zweck des Schutzgebiets-Netzwerks

- 2.2** Schon der Begriff „Natura 2000-Netzwerk“ besagt, dass es sich dabei nicht nur um konservierenden Schutz von einzelnen, voneinander unabhängigen Flächen handelt. Vielmehr ist es Ziel und Zweck des Netzwerks, durch den generellen Schutz der angeführten Lebensräume deren Erhaltung und allenfalls Verbesserung auch außerhalb der unter Schutz gestellten Flächen zu gewährleisten.

Nach Ansicht des RH erfordert Natura 2000 in vielen Bereichen des klassischen Naturschutzes ein Umdenken. Dies betrifft nicht nur die damit befassten Behörden, sondern sollte auch im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit berücksichtigt werden. Bürger, die bisher nur als Rechtsunterworfenen mit Verboten und/oder Sanktionen aus dem Naturschutzrecht in Kontakt kamen, sind nun aufgerufen und gefordert, aktive Beiträge in Form von Duldungen oder Managementmaßnahmen zu leisten.

Nationale Umsetzung

- 3.1** Naturschutz fällt in Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz der Länder. Die beiden EU-Richtlinien mussten daher in jedem der neun Landesrechte in einer Vielzahl von Landesgesetzen umgesetzt werden. Die wichtigsten davon waren die Naturschutz-, die Jagd-, die Fischerei-, die Nationalpark- und die Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze sowie die darauf basierenden Verordnungen.

Die beiden EU-Richtlinien hätten bereits zum Zeitpunkt des Beitritts Österreichs zur EU (1. Jänner 1995) umgesetzt werden müssen. Tatsächlich begannen die meisten Länder erst um das Jahr 2000 mit der Adaptierung der jeweiligen Landesgesetze. Sie dauerte im Wesentlichen bis zum Jahr 2006 an. Die Europäische Kommission beurteilte die rechtliche Umsetzung als unzureichend und leitete Vertragsverletzungsverfahren ein. In der Folge verurteilte der Europäische Gerichtshof Österreich im Mai und im Juli 2007 wegen mangelhafter rechtlicher Umsetzung.

- 3.2** Der Transformationsprozess auf gesetzlicher Ebene nahm einen langen Zeitraum in Anspruch. Die auf europäischer Ebene aufgezeigten Mängel waren meist in Kompromissen begründet, die von den betroffenen Ländern eingegangen wurden und den naturschutzfachlichen Anforderungen nicht voll entsprachen. Der RH empfahl, die nationalen Normen zügig anzupassen, um eine weitere Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof und als deren Konsequenz Geldstrafen für die Republik Österreich zu vermeiden.
- 3.3** *Laut Stellungnahmen der Landesregierungen von Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Wien seien zwischenzeitlich alle Umsetzungsmängel behoben worden.*

Nominierung der Gebiete

Nominierungs- verfahren

- 4.1** Zur Errichtung des europäischen Schutzgebietsnetzes sehen die beiden EU-Richtlinien unterschiedliche Vorgangsweisen hinsichtlich der Nominierung der Schutzgebiete vor. Der in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie enthaltene Zeitplan erwies sich als unrealistisch; der Nominierungsprozess war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Anfang 2007 europaweit nicht abgeschlossen.

In den sechs vom RH überprüften Ländern wurden im Durchschnitt 66 % der Flächen nachnominiert. Der Anteil der nachnominierten Flächen lag in Tirol bei rd. 3 % und erreichte in der Steiermark rd. 96 %.

- 4.2** Der Ablauf des Nominierungsprozesses ließ erkennen, dass Umfang, Dauer und benötigte Ressourcen in Österreich und in der gesamten EU zu Beginn des Verfahrens vielfach unterschätzt wurden. Wenn auch der vorgesehene Zeitplan europaweit bei Weitem nicht eingehalten werden konnte und sich das Verfahren als aufwendig erwies, war der Prozess Anfang 2007 weitgehend abgeschlossen.

Vertragsverletzungs- verfahren

- 5.1** In einem Vertragsverletzungsverfahren¹⁾ wegen der unzureichenden Ausweisung von Vogelschutzgebieten bemängelte die Europäische Kommission 2001, dass die bis dahin nominierten Schutzgebiete nicht die nach ornithologischen Kriterien am besten geeigneten seien.

¹⁾ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 1999/2115

Ein weiteres, 1997 eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren²⁾ betraf die unzureichende Ausweisung von Gebieten zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

²⁾ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 1996/2089

In der Folge modifizierte Österreich mehrfach die Gebietslisten, vertrat aber in seinen Stellungnahmen die Auffassung, dass das Verfahren nicht dem Ablauf gefolgt sei, der in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie vorgesehen war.

Nominierung der Gebiete

5.2 Der RH hielt fest, dass der weitaus größte Teil der Lebensräume und Arten durch die bisherigen Nominierungen bereits erfasst ist. Es war nicht nachvollziehbar, dass trotz des Aufwands und der Länge der Verfahren für den verbleibenden, vergleichsweise geringen Rest noch keine Einigung erzielt werden konnte. Der RH teilte die Ansicht, dass das in der Fauna–Flora–Habitat–Richtlinie vorgesehene Verfahren von der Europäischen Kommission nicht eingehalten wurde.

5.3 *Laut Stellungnahme der Länder Burgenland und Niederösterreich befindet sich die Ausweisung der entsprechenden Gebiete in Umsetzung.*

Natura 2000–Gebiete in Österreich

Verteilung und Größen

6.1 Anfang 2007 waren in Österreich 215 Gebiete mit einer Gesamtfläche von rd. 12.300 km² nominiert. Sie umfassten damit rd. 14,7 % der Gesamtfläche Österreichs.

Die nach der Vogelschutz–Richtlinie ausgewiesene Fläche betrug rd. 9.720 km², die nach der Fauna–Flora–Habitat–Richtlinie ausgewiesene Fläche rd. 8.890 km². Etwa die Hälfte der Gebiete war nach beiden Kategorien nominiert.

Der Anteil an der Fläche des jeweiligen Landes war im Burgenland mit rd. 27 %, gefolgt von Niederösterreich (rd. 23 %) am größten. Den geringsten Flächenanteil wiesen Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg auf (jeweils weniger als 10 % der Landesfläche). Der geringe Anteil in Kärnten war auch darauf zurückzuführen, dass überwiegend sehr kleinräumige Flächen als Natura 2000–Gebiete ausgewiesen wurden (rd. 65 % der Gebiete mit Flächen unter 100 ha).

Insgesamt acht Natura 2000–Gebiete in Österreich hatten eine Größe von über 50.000 ha. Der Großteil der Natura 2000–Gebiete war deutlich kleiner. So umfassten rd. 60 % der Gebiete nicht mehr als 1.000 ha; bei etwa einem Drittel der Gebiete war die Fläche kleiner als 100 ha.

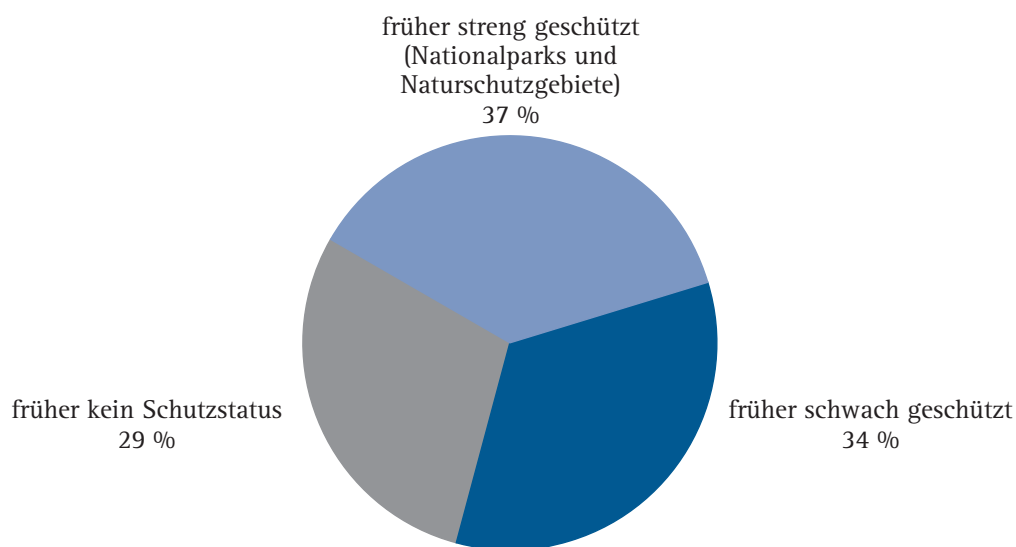
6.2 Aus Sicht des RH ließen sich die unterschiedlichen Anteile an den Landesflächen nicht nur auf fachliche Gründe bei der Nominierung zurückführen, sondern waren auch Ausdruck der jeweiligen Nominierungsstrategie der Länder.

Während Niederösterreich und Burgenland eine großzügige Nominierungsstrategie verfolgten, waren Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg bei der Ausweisung von Schutzgebieten eher zurückhaltend.

Verbesserung des
Schutzstatus durch
die Nominierung

- 7.1** Etwa 40 % der nominierten Flächen in den vom RH überprüften Ländern standen auch schon vor ihrer Nominierung unter hochwertigem Schutz. Durch die Nominierung gewannen rd. 60 % der Natura 2000–Flächen – das sind rd. 6.900 km² – an Schutz.

Schutzstatus der Natura 2000–Gebiete vor der Nominierung



Die Länder Kärnten und Steiermark nominierten überwiegend Schutzgebiete mit bereits bestehendem, hohem Schutzniveau, während Niederösterreich und das Burgenland zum Großteil Gebiete nominierten, die keinen oder relativ geringen Schutz aufwiesen.

- 7.2** Der Schutzstatus vieler Flächen wurde durch die Nominierung als Natura 2000–Gebiet verbessert; insbesondere in Niederösterreich und im Burgenland verbesserte sich der Schutz von Naturräumen durch die Nominierung deutlich. Nach Ansicht des RH bedeutete die Umsetzung der beiden EU–Richtlinien eine Verbesserung des Naturschutzes in Österreich sowohl hinsichtlich des flächenmäßigen Umfangs als auch in Bezug auf die Qualität des Schutzes zahlreicher Gebiete.

Schutzgebietsverordnungen

Erlassung der Schutzgebietsverordnungen

- 8.1** Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die nominierten Gebiete innerstaatlich als „Besondere Schutzgebiete“ auszuweisen. Während die Vogelschutz-Richtlinie eine sofortige Ausweisung der Gebiete vorsieht, räumt die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie den Mitgliedstaaten eine Frist bis längstens 2009 für die alpine Region bzw. 2010 für die kontinentale Region ein.

Die meisten Länder sahen in ihren Naturschutzgesetzen eine Verpflichtung der Landesregierung vor, die nominierten Gebiete mit Schutzgebietsverordnungen unter Schutz zu stellen. Eine Frist zur Erlassung der Verordnungen bestand nicht. Besonderheiten wiesen die Systeme von Tirol und Vorarlberg auf.¹⁾

¹⁾ Vorarlberg: Die Ausweisung des Gebiets und der Schutzgüter der einzelnen Gebiete erfolgte im Anhang zur „Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung“, LGBL Nr. 8/1998 i.d.g.F.; gesonderte Schutzgebietsverordnungen sind grundsätzlich nicht vorgesehen.

Tirol: Das Tiroler Naturschutzgesetz sieht eine „Kundmachung“ der der EU namhaft gemachten Gebiete und der von der Europäischen Kommission in die Gemeinschaftsliste aufgenommenen Gebiete vor. Für diese Gebiete hat die Landesregierung sodann mit Verordnung Erhaltungsziele festzulegen.

Anfang 2007 war erst ein Teil der notwendigen Schutzgebietsverordnungen erlassen. Ein (zumindest) vorläufiger Schutz der Gebiete war allerdings in allen Ländern gewährleistet.

Obwohl die für die Erlassung der Verordnungen notwendigen fachlichen Grundlagen in fast allen Fällen bereits vorhanden waren, zögerten viele Landesregierungen, die Verordnungen zu erlassen. Sie begründeten dies mit der Bemühung, die Verordnungen in Übereinstimmung mit den betroffenen Gemeinden und Grundeigentümern zu erlassen sowie mit oft langwierigen Verhandlungen. Weiters gaben sie an, Vereinbarungen hinsichtlich Entschädigungen und Förderungszahlungen abzuwarten.

- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass im Juli 2007 erst für 43 % der Gebiete entsprechende Schutzgebietsverordnungen vorlagen, obwohl der Großteil der nominierten Gebiete bereits seit Veröffentlichung der Gemeinschaftslisten im Jahr 2003 und 2004 feststand.

Der RH empfahl, die noch ausstehenden Schutzgebietsverordnungen zügig zu erlassen.

8.3 *Laut Stellungnahme der Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich befinde sich die Erlassung der Verordnungen – teilweise nach Maßgabe der Ressourcen – in Umsetzung.*

Inhalt der Schutz-
gebietsverordnungen

9.1 Die Schutzgebietsverordnungen enthielten die flächenmäßige Begrenzung des Gebietes und eine Festlegung der Schutzgüter. Diese Daten waren bereits Grundlage für die Nominierung der Gebiete. In Kärnten und Tirol sehen die Naturschutzgesetze die Festlegung der Schutzgüter nicht ausdrücklich vor; auch nach den Vorstellungen der Tiroler Landesregierung war eine Aufnahme der Schutzgüter in die Verordnungen nicht erforderlich.

Eine nähere Konkretisierung des Schutzzwecks – neben der Bewahrung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes – erfolgte nur in Niederösterreich und Salzburg.

Durch die Festlegung der notwendigen Gebote und Verbote wird klargestellt, welche Maßnahmen und Eingriffe jedenfalls eine Verschlechterung des Lebensraumes oder Beeinträchtigung der geschützten Art darstellen. Darüber hinaus kann allenfalls auch – wie z.B. in Oberösterreich – festgehalten werden, welche Nutzungen mit dem Schutzzweck vereinbar sind.

Die bestehenden Schutzgebietsverordnungen bzw. die Vorbereitungsarbeiten zeigten die Tendenz, keine oder nur wenige Verbote und Gebote festzuschreiben; besonders deutlich war dies in Niederösterreich und in der Steiermark.

9.2 Die Gebietsgrenzen waren überwiegend exakt bestimmt. Die in den Standarddatenbögen¹⁾ angeführten Lebensräume und Arten waren in den vorhandenen Schutzgebietsverordnungen bis auf Einzelfälle enthalten.

¹⁾ Standarddatenbögen sind von der EU vorgegebene Formulare mit den relevanten Informationen über das Gebiet und die im Gebiet ausgewiesenen Schutzgüter. In erster Linie sind die maßgeblichen Lebensraumtypen, Tier- und Pflanzenarten mit ihrem jeweiligen Erhaltungszustand aufgelistet.

Schutzgebietsverordnungen

Der RH empfahl, in den Schutzgebietsverordnungen den Schutzzweck näher zu konkretisieren und den entsprechenden Handlungsrahmen (Gebote und Verbote) festzulegen. Eine konkrete Definition des Schutzzwecks und die Klarstellung, welche Handlungen mit diesem jedenfalls unvereinbar sind, leisten einen wesentlichen Beitrag zur Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit des Vollzuges.

9.3 *Die Landesregierungen von Oberösterreich, Steiermark und Tirol betrachteten die Festlegung von Geboten und Verboten bzw. eine Konkretisierung des Schutzzwecks als nicht notwendig und sahen keinen weiteren Handlungsbedarf.*

Hoheitlicher versus vertraglicher Naturschutz

10.1 Nutzungen und Maßnahmen, die mit dem Schutzzweck unvereinbar sind, können einerseits in der Schutzgebietsverordnung oder andererseits über eine vertragliche Verpflichtung der Grundeigentümer/Nutzungsberechtigten (Förderungsverträge) unterbunden werden.

Nach den Feststellungen des RH gaben viele Länder dem Vertragsnaturschutz den Vorzug. Managementpläne wiesen allerdings immer wieder auf die Notwendigkeit hin, in die Schutzgebietsverordnungen Gebote und Verbote aufzunehmen, um störende Eingriffe auszuschließen.

10.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, neben vertraglichen auch hoheitliche Naturschutzmaßnahmen vorzuschreiben. Hoheitlicher und vertraglicher Naturschutz sollen einander sinnvoll ergänzen. Dem Vertragsnaturschutz ist in jenen Fällen der Vorzug zu geben, in welchen aktives Handeln der Eigentümer, wie etwa eine bestimmte Art der Bewirtschaftung oder Bepflanzung, erforderlich ist. Der hoheitliche Naturschutz stellt eher klar, welche Handlungen mit dem Schutzzweck keinesfalls vereinbar sind; er gewährleistet damit den Schutz vor wesentlichen Beeinträchtigungen des Lebensraums. Er ist insbesondere dort unabdingbar, wo nicht nur der Grundeigentümer, sondern jedermann zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden soll.

Gebietsmanagement

Managementpläne

11.1 In den überprüften Ländern waren Managementpläne in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden bzw. in Bearbeitung.

Die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für große Schutzgebiete stellte die Länder oft vor Finanzierungsprobleme. Die Landesregierungen entwickelten unterschiedliche Konzepte, um bei der flächendeckenden Erstellung von Managementplänen stufenweise vorzugehen. So erstellte das Burgenland für alle Gebiete einen Rahmenplan, der potenzielle Lebensräume, Hinweise auf zu erwartende Schutzgüter sowie – für Teilbereiche – Erhaltungsziele und –maßnahmen festlegte.

11.2 Der RH erachtete die Erstellung von Managementplänen als wesentliche Grundlage für die Entwicklung, Bewirtschaftung und langfristige Sicherung von Natura 2000-Gebieten. Er empfahl, zuerst jene Gebiete zu identifizieren, für die ein Managementplan nicht erforderlich ist (z.B. Naturwaldreservate). Für die anderen Gebiete sollte eine klare Prioritätenreihung erstellt werden. Dabei sollten weniger die bestehende Datenlage und die kurzfristige Finanzierbarkeit, sondern vor allem der Nutzungsdruck auf das Gebiet das Entscheidungskriterium sein. Der Burgenländische Rahmenplan stellte für den RH einen guten Lösungsansatz dar.

12.1 Die vorliegenden Managementpläne waren in Umfang, Inhalt und Qualität sehr unterschiedlich. Sie hatten mit wenigen Ausnahmen den Charakter von Leitlinien und waren damit rechtlich nicht verbindlich. Wegen der großen Unterschiede in den Anforderungen der Gebiete existierten keine internationalen Vorgaben zu Inhalt und Aufbau von Managementplänen. In Österreich bestanden – im Gegensatz zu zentral verwalteten Staaten, wie z.B. Frankreich, – auch keine nationalen Richtlinien. Einige Länder versuchten, durch die Gestaltung der Ausschreibungen oder landesinterne Leitlinien Standards festzulegen.

12.2 Nach Ansicht des RH sollten Managementpläne neben der Darstellung des Gebietes und der Schutzgüter folgende Inhalte aufweisen:

- eine Erhebung und Bewertung des Erhaltungszustands der Lebensräume und Arten;
- die Formulierung von (kurzfristigen und langfristigen) Erhaltungs- und Entwicklungszielen;

Gebietsmanagement

- die Festlegung der Maßnahmen;
- eine Kostenschätzung und einen Finanzierungsplan inklusive Zeitplanung (Prioritäten) sowie
- Überlegungen zum Monitoring.

Managementpläne sollen dynamische Instrumente zur Unterstützung der Entwicklung von Natura 2000-Gebieten sein. Eine rechtliche Verbindlichkeit ist nach Ansicht des RH nicht erforderlich. Die Managementpläne sollten jedoch den Landesregierungen zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Dadurch könnte eine gewisse Selbstbindung hinsichtlich der Umsetzung der Pläne und auch für die damit verbundenen Kosten sowie Verantwortlichkeiten erreicht werden.

Gebietsbetreuung

13.1 In den überprüften Ländern waren in unterschiedlichem Ausmaß Gebietsbetreuer eingesetzt. Deren konkrete Aufgaben waren – wenn überhaupt – in jedem Land anders festgelegt.

In der Steiermark und in Tirol war die Gebietsbetreuung bereits gut eingeführt. In Tirol bestand zudem ein strategisches Betreuungskonzept für alle Schutzgebietskategorien, um die Gebietsbetreuung auf alle geschützten Flächen auszudehnen. Dabei wurden kleinere Gebiete zu regionalen Betreuungseinheiten zusammengefasst.

Die Gebietsbetreuer waren in der Regel externe Mitarbeiter, die über Werk- oder Förderungsverträge finanziert wurden.

Die Länder berichteten von der positiven Wirkung der Gebietsbetreuer, unter anderem hinsichtlich der Akzeptanz von Natura 2000 bei der Bevölkerung und der Durchführung von Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren.

13.2 Der RH empfahl, eine flächendeckende Gebietsbetreuung sicherzustellen.

Bundesländer-
übergreifende
Zusammenarbeit

14.1 An mehreren Bundesländergrenzen bestanden grenzüberschreitende Natura 2000-Gebiete.¹⁾ Zwischen den Ländern fand ein regelmäßiger Informationsaustausch auf fachlicher Ebene statt. Dennoch erwiesen sich sowohl der gesamtösterreichische Nominierungsprozess als auch die operative Unterstützung von grenzüberschreitenden Projekten teilweise als schwierig.²⁾

¹⁾ z.B. das Hörfeld zwischen Kärnten und der Steiermark, die Natura 2000-Gebiete im Nationalpark Hohe Tauern in Salzburg, Kärnten und Tirol, die Lafnitzauen zwischen dem Burgenland und der Steiermark oder der Nationalpark Donau-Auen zwischen Wien und Niederösterreich

²⁾ als Beispiel sei die gemeinsame Studie über Waldvögel im Nationalpark Hohe Tauern erwähnt, die auch Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens war

14.2 Im Sinne des Netzwerkgedankens und damit der Grundidee von Natura 2000 wäre die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit verstärkt zu beachten. Eine Zusammenarbeit würde durch definierte Verfahren und Schnittstellen erleichtert.

Schutz vor
Eingriffen

15 Pläne und Projekte, die ein Natura 2000-Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen bzw. Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, sind einer Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu unterziehen. Die rechtliche Umsetzung dieser Vorgabe erfolgte in allen Ländern durch Aufnahme entsprechender Regelungen in die Naturschutzgesetze.

Zuständig für die Durchführung von Naturverträglichkeitsprüfungen waren im Burgenland und in der Steiermark die Landesregierungen, in den anderen überprüften Ländern die Bezirksverwaltungsbehörden. Die Umweltschutzanwälte hatten in diesen Verfahren Parteistellung und nahmen diese auch wahr.

Die Abklärung, ob durch einen Eingriff Beeinträchtigungen, d.h. negative Auswirkungen³⁾ auf die für das jeweilige Gebiet relevanten Schutzgüter zu erwarten sind, erfolgte meist in Vorprüfungen. Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark erstellten Richtlinien, in denen Eingriffe angeführt waren, die keiner Verträglichkeitsprüfung bedürfen.

³⁾ Beeinträchtigungen könnten beispielsweise durch die Zerstörung einer Schutzgutfläche (z.B. durch Abtragung oder Überbauung), die Veränderung der standörtlichen Gegebenheiten einer Fläche (z.B. durch Düngung, Entwässerung oder Nutzungsänderung) oder aber auch durch Störungen (z.B. Lärm, Beleuchtung, Schadstoffe) auftreten.

Monitoring und Berichtslegung

- 16.1** Die Mitgliedstaaten haben den Erhaltungszustand der geschützten natürlichen Lebensräume sowie wild lebenden Tier- und Pflanzenarten zu überwachen. Ein entsprechendes flächendeckendes Monitoring-System war in keinem der Länder eingerichtet. Es lagen bundesweit verschiedene, teils auf den Einzelfall bezogene, teils systematische Erhebungen vor, die sich aber in Art, Umfang und Aktualität unterschieden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung arbeitete die Länderarbeitsgruppe für internationale Naturschutzangelegenheiten an den Grundlagen für ein bundesweit einheitliches Monitoringkonzept.
- 16.2** Der RH empfahl, die Systematik und Regelungstiefe des Monitoring besonders unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Finanzierbarkeit und der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu konzipieren. Ziel sollte sein, einen Überblick über die Erfüllung der Verpflichtungen aus verschiedenen (internationalen) Naturschutzvorschriften zu geben und Aussagen über die Effizienz der Management- bzw. Erhaltungsmaßnahmen zu treffen. Die Ergebnisse sollten als Steuerungsinstrument nutzbar sein.

Mitteleinsatz

- 17.1** Die wichtigsten Ausgaben in Verbindung mit Natura 2000 fielen an für:
- umweltgerechte land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung der Flächen;
 - Erstellung von Managementplänen;
 - Gebietsbetreuung, Investitionen zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Erhaltungszustandes der Gebiete;
 - Monitoring und Öffentlichkeitsarbeit.

Daneben war noch der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung bei den Ämtern der Landesregierungen zu berücksichtigen.

Die Länder finanzierten die Maßnahmen für das Natura 2000-Netzwerk nicht nur aus den Naturschutzbudgets, sondern zu einem großen Teil auch durch Mittel aus anderen Bereichen (z.B. Wasserbau, Landwirtschaft einschließlich ländlicher Entwicklung, Raumplanung). In einigen Ländern (Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) standen projektbezogen auch Finanzmittel aus Fonds, die von so genannten Naturverbrauchsabgaben gespeist werden, zur Verfügung.

Neben der Finanzierungsverpflichtung der Länder sieht die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie eine finanzielle Beteiligung der EU vor. Die Länder setzten bisher unterschiedliche EU-Finanzierungsquellen zur Kofinanzierung ein. Neben dem dafür vorgesehenen EU-Programm LIFE-Natur lag der Schwerpunkt bei den Agrar-Umweltmaßnahmen (ÖPUL)¹⁾, die jedoch auf landwirtschaftlich genutzte Flächen beschränkt sind.

¹⁾ Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft

Die nachfolgende Tabelle gibt für die vom RH geprüften Länder einen Überblick über die in einem Jahr gemachten Ausgaben für Natura 2000.²⁾

²⁾ Basis 2006 nach Angaben der Länder: Es wurden die Naturschutzbudgets, einschließlich der Mittel aus den Landesfonds, die LIFE-Projekte und die ÖPUL-Prämien erfasst. Von der Ermittlung weiterer Ausgaben, vor allem aus „artfremden“ Budgets und anderen EU-kofinanzierten Projekten wurde abgesehen. Die angeführten Ausgaben enthalten nicht die Zahlungen von Bund und Ländern für die Nationalparks (rd. 24,4 Mill. EUR). Die Nationalparks beinhalten rd. 20 % der Natura 2000-Flächen in Österreich.

Land	Landesbudget- Naturschutz	ÖPUL- Naturschutz	LIFE- Projekte	Gesamt
	in 1.000 EUR			
Burgenland ¹⁾	562	3.300	988	4.850
Kärnten ¹⁾	246	131	766	1.143
Niederösterreich ²⁾	1.023	8.622	2.733	12.378
Oberösterreich ¹⁾	697	175	625	1.497
Steiermark ²⁾	1.189	952	1.287	3.428
Tirol ¹⁾	466	60	1.118	1.644

¹⁾ Angaben bzw. Schätzungen der Länder

²⁾ Auswertung BMLFUW

Die Ausgaben beliefen sich für die sechs Länder in Summe auf rd. 25 Mill. EUR. Bezogen auf die einzelnen Länder reichte der Anteil der EU-Mittel von knapp 27 % (Oberösterreich) bis über 60 % (Burgenland). Der Unterschied ergab sich daraus, dass einige Länder (z.B. Burgenland, Kärnten und Niederösterreich) EU-kofinanzierte Programme und Projekte stärker nutzten.³⁾

³⁾ Beispielsweise liefen allein in Niederösterreich sechs LIFE-Projekte im Jahr 2006. Das Burgenland und auch Niederösterreich finanzierten einen Großteil der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungskosten über ÖPUL.

Mitteinsatz

Der Bund beteiligte sich indirekt im Rahmen der Mitfinanzierung der Nationalparks sowie bei kofinanzierten Programmen und Projekten (z.B. ÖPUL, LIFE).

Die Aufteilung der Ausgaben auf einzelne Flächen war höchst unterschiedlich, weil z.B. Gebirgsgebiete in der Regel kaum Bewirtschaftungsmaßnahmen erfordern, während bei landwirtschaftlichen Flächen mit hohen Kosten zu rechnen ist (durchschnittlich 37.000 EUR/km²). Die ÖPUL-Maßnahmen, die rd. 50 % der gesamten Ausgaben ausmachten, betrafen nur rd. 2,6 % der österreichischen Natura 2000-Flächen.

- 17.2** Der RH bewertete die Nutzung von EU-Mitteln positiv und empfahl, vermehrt EU-kofinanzierte Projekte einzusetzen. Da zur Zeit der Gebirgsüberprüfung nur in Ausnahmefällen (meist Nationalparks) eine Dokumentation über die Entwicklung von Lebensräumen und/oder Arten vorlag (Monitoring), war eine Bewertung der Effizienz der eingesetzten Mittel noch nicht möglich.

Stand der Umsetzung in den Ländern

- 18** Der Umsetzungsprozess des Natura 2000-Netzwerks in Österreich war in den Ländern unterschiedlich weit fortgeschritten. Positiv hervorzuheben waren das Burgenland und Niederösterreich, die beide sehr große Teile ihrer Landesflächen als Natura 2000-Gebiete auswiesen und durch ihre Finanzierungsstrategien umfangreiche EU-Finanzmittel lukrierten. Niederösterreich nominierte zudem sehr viele großflächige Gebiete.

Das Burgenland entwickelte ein zweckmäßiges Konzept zur Erstellung von Managementplänen. Ein umfassendes Konzept zur Schutzgebietsbetreuung bestand in Tirol; der Einsatz der Gebietsbetreuer war auch in der Steiermark weit fortgeschritten. Die Steiermark hatte bereits alle Schutzgebietsverordnungen erlassen.

Handlungsbedarf bestand nach Ansicht des RH in den meisten Ländern bei der

- Erlassung von Schutzgebietsverordnungen,
- Erstellung praxisnaher Managementpläne,
- Umsetzung von Managementmaßnahmen,
- Gebietsbetreuung,
- Installierung eines Monitoring-Systems.

**Schluss-
bemerkungen/
Schluss-
empfehlungen**

19 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an die Länder hervor.

(1) Die noch ausstehenden Schutzgebietsverordnungen sollten zügig erlassen werden. (TZ 8)

(2) In den Schutzgebietsverordnungen wären neben der Gebietsausweisung und der Festlegung der Schutzgüter auch der Schutzzweck näher zu konkretisieren sowie ein entsprechender Handlungsrahmen (Gebote und Verbote) festzulegen. (TZ 9)

(3) Bei der Erstellung der Managementpläne wäre eine klare Prioritätenreihung vorzunehmen, wobei vor allem der Nutzungsdruck auf das Gebiet das Entscheidungskriterium sein sollte. Die Managementpläne sollten den Landesregierungen zur Beschlussfassung vorgelegt werden. (TZ 11, 12)

(4) In den Natura 2000-Gebieten sollte eine flächendeckende Gebietsbetreuung sichergestellt werden. (TZ 13)

(5) Systematik und Regelungstiefe des Monitoring sollten besonders unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Finanzierbarkeit und der zur Verfügung stehenden Ressourcen konzipiert werden. (TZ 16)

(6) Zur Finanzierung der Natura 2000-Ausgaben wären vermehrt EU-kofinanzierte Projekte einzusetzen. (TZ 17)

(7) Die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit hinsichtlich des Natura 2000-Netzwerks sollte verstärkt werden. (TZ 14)