

Entwicklung und Umsetzung der Natura 2000 Strategie – von der EU bis zur Umsetzung in den Ländern

G. LIEBEL

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat sich Österreich verpflichtet, auch die beiden Naturschutz Richtlinien, die Vogelschutz Richtlinie (VSRL) und die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (FFH-RL) umzusetzen. Beiden Richtlinien war ein mehrjähriger Diskussionsprozess der EU- Mitgliedstaaten vorausgegangen. Die VSRL, die bereits im Jahr 1979 in Kraft getreten ist, war die erste direkt naturschutzrelevante RL der Europäischen Kommission. Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen aus der Umsetzung dieser Naturschutz RL wurde in der Folge von der Kommission im Jahr 1992 nach intensiven Beratungen die FFH-RL beschlossen. Beiden Rechtsinstrumenten gemeinsam ist die Tatsache, dass sie zum Teil detaillierte Vorgaben zur Rechtsanpassung geben, den Mitgliedstaaten jedoch noch entsprechenden Spielraum bei der Umsetzung überlassen.

Beide Richtlinien sind seit ihrem Inkrafttreten nicht geändert worden. Lediglich beim Beitritt der neuen EU Staaten im Jahr 1995 wurden die Anhänge der relevanten Pflanzenarten sowie der zu schützenden Lebensräume ergänzt.

In den letzten fünf Jahren hat die EK mehrere Vertragsverletzungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof gegen verschiedene Mitgliedsstaaten eingeleitet, um damit die Umsetzung der Richtlinien sicherzustellen.

Als ein finanzielles Anreizsystem für europäisch bedeutende Pilotprojekte bei der Umsetzung der beiden Richtlinien wurde das Finanzierungssystem LIFE geschaffen. Damit können auf Antragsbasis von der EK jährlich Projekte im Umfang von ca. 60 – 70 Mio Euro gefördert werden.

VOGELSCHUTZRICHTLINIE

Ziel der VSRL ist es, für sämtliche wild lebende Vogelarten in der Gemeinschaft

„eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen“ (Art. 3 Abs. 1). Als entsprechende Maßnahmen sind u.a. die Einrichtung von Schutzgebieten, Pflege und ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten und die Wiederherstellung zerstörter sowie die Schaffung neuer Lebensstätten vorgesehen (Art. 3 Abs. 2).

Gebietsschutz

Die Anwendung besonderer Maßnahmen der VSRL zum Schutz der Lebensräume ist für die in Anhang I aufgelisteten besonders seltenen, gefährdeten oder empfindlichen Arten erforderlich. Die Mitgliedstaaten „erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten“ (Art. 4 Abs. 1). Gemäß der geltenden Rechtsprechung des EUGH hat dabei der Mitgliedsstaat ausschließlich nach wissenschaftlichen Kriterien vorzugehen, wobei dabei die von Bird Life International erstellte Liste der IBA's (Important Bird Areas) als Referenzliste heranzuziehen ist. Im Gegensatz zu den Ausweisungsmechanismen der FFH-Gebiete ist die Nominierung von Vogelschutzgebieten ein einseitiger Akt des jeweiligen Mitgliedsstaates, der keinerlei Abstimmung mit der EK oder anderen Mitgliedsstaaten bedarf. Nach der VSRL ausgewiesene Schutzgebiete sind automatisch Teil des Natura 2000-Netzwerkes.

Für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sind hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze von den Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen zu treffen.

Dabei soll dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international

bedeutsamen Feuchtgebiete (z.B. Schutzgebiete gemäß der Ramsar-Konvention) wesentliche Bedeutung beigegeben werden.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, „geeignete Maßnahmen zu setzen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirkt“, in den Schutzgebieten zu vermeiden (Art. 4 Abs. 4)

Artenschutz

Grundsätzlich besteht für alle von der VSRL erfassten Arten ein Jagdverbot. Allerdings ist die Jagd der „in Anhang II aufgeführten Arten (...) auf Grund ihrer Populationsgröße, ihrer geografischen Verbreitung und ihrer Vermehrungsfähigkeit“ erlaubt (Art. 7 Abs. 1).

Dieser Anhang II besteht aus zwei Teilen. Die in Teil 1 aufgelisteten Arten (wie z.B. Stockente, Rebhuhn und Fasan) dürfen in allen Ländern bejagt werden. Die in Teil 2 enthaltenen Arten (wie z.B. Auerhahn und Wachtel) dürfen nur in jenen Ländern bejagt werden, die in der VSRL ausdrücklich erwähnt werden.

Während der Brut- und Aufzuchtzeit oder während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen ist dafür zu sorgen, dass Arten, auf die welche Jagdvorschriften Anwendung finden, nicht bejagt werden (Art. 7 Abs. 4).

Dazu wurde im Jänner 2001 seitens der EK eine detaillierte wissenschaftliche Unterlage vorgelegt, die für alle Arten des Anhangs II die möglichen Jagdzeiten auflistet. Die Mitgliedsstaaten haben danach ihre jeweiligen Rechtsvorschriften anzupassen.

Weiters zählt die VSRL in Anhang IV die verbotenen Jagdmethoden und in Anhang V die vordringlichen Forschungsbereiche zur Erhaltung der europäischen Vogelwelt auf.

Autoren: MR Dipl.-Ing. Günter LIEBEL, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stubenring 1, 1012 WIEN

Das absichtliche Töten oder Fangen, die Beschädigung der Nester u.ä. sind gemäß Art. 5 für die in Anhang I aufgelisteten Vögel verboten. Gleichfalls verboten ist das Halten aller Arten, die nicht bejagt werden dürfen. Für diese Vögel gilt ein allgemeines Vermarktungsverbot. Ausnahmen davon sind streng geregelt und betreffen 26 Arten, die in Anhang III aufgelistet sind.

Art. 9 der VSRL ermöglicht die Genehmigung von begründeten Ausnahmen der Verbote u.a. auch für die Bejagung von grundsätzlich nicht jagdbaren Arten. Als Ausnahmen kommen in Frage u.a. Gründe der Volksgesundheit sowie der Abwendung erheblicher Schäden in Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft. Über die vom jeweiligen Mitgliedsstaat erlassene Ausnahmen bestehen detaillierte Berichtspflichten, um die Überwachung und Koordinierung dieses „Ausnahmeartikels“ seitens der Kommission zu ermöglichen.

FAUNA-FLORA-HABITAT- RICHTLINIE

Hauptziel der FFH-RL ist die Schaffung eines europaweiten Schutzgebietssystems nach einheitlichen Kriterien für bedrohte Arten und für seltene Lebensräume. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, unter dem Namen „Natura 2000“ ein Netz besonderer Schutzgebiete einzurichten.

So soll nach einem festgelegten Zeitplan ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz geschaffen werden, das zur Wiederherstellung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse „besondere Schutzgebiete“ (Special Areas for Conservation, SACs) zu umfassen hat. Das Schutzgebietssystem „Natura 2000“ wird einerseits jene Gebiete umfassen, die die Mitgliedstaaten für den Schutz der Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Anhang II-Arten gemäß den Kriterien des Anhangs III für geeignet halten und andererseits auch alle nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Schutzgebiete. Bei der Ausweisung der Gebiete haben die Mitgliedstaaten nach den in Anhang

III der RL vorgegebenen wissenschaftlichen Kriterien vorzugehen und Gebiete unter Verwendung eines speziellen „Standarddatenbogens“ der EK vorzuschlagen. In der Folge werden diese Nominierungen auf fachlicher Basis, unter Federführung des „Europäischen Zentrums für Naturschutz“ der Europäischen Umweltagentur, für die jeweilige „Biogeografische Region“ evaluiert und danach in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ aufgenommen. Europa ist dabei in 5 Biogeografische Regionen gegliedert, Österreich liegt in der Alpinen und Kontinentalen Region.

Dem Mitgliedsland obliegt es, bis zum Jahr 2004 diese Gebiete durch entsprechende Rechtsakte als „Besondere Schutzgebiete“, so genannte „Natura 2000 Gebiete“, auszuweisen.

Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen für Natura 2000 Gebiete

Bereits mit der Aufnahme von Gebieten in die nationale Liste (also noch vor ihrer Ausweisung zu SACs) entstehen den Mitgliedsstaaten Schutz- und Bewahrungspflichten (Art. 5 Abs. 5; dies gilt auch für Schutzgebiete, die nach der VSRL ausgewiesen worden sind). So haben sie Maßnahmen zu treffen, um Störungen, die sich auf die Ziele dieser RL erheblich auswirken könnten, zu vermeiden.

Für Pläne oder Projekte, die ein ausgewiesenes Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, ist eine „Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen“ gefordert (Art. 6 Abs. 3).

Diese Bestimmung ist insofern von Bedeutung, da die jeweils zuständige Behörde dem Vorhaben nur zustimmen darf, wenn sie festgestellt hat, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Dabei ist eine Interessensabwägung vorgesehen: Liegen aus zwingenden Gründen überwiegende öffentliche Interessen, einschließlich sozialer oder wirtschaftliche Interessen vor, den Plan als Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so hat der Mitgliedstaat alle notwendigen Aus-

gleichsmaßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von „Natura 2000“ geschützt ist (Art. 6 Abs. 4).

Bei Gebieten, die prioritäre natürliche Lebensraumtypen bzw. prioritäre Arten einschließen, können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder nach Stellungnahme der Kommission andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.

Zur Interpretation dieser im Art. 6 der FFH-RL geregelten Punkte wurde im Jahr 2000 ein eigenes Interpretationshandbuch seitens der EK herausgegeben, welches den Mitgliedsstaaten die Umsetzung des Art. 6 erleichtern soll.

Managementpläne

Entsprechend Art. 6 Abs. 1 der FFH-RL haben die Mitgliedsstaaten für nach der FFH-RL ausgewiesene besondere Schutzgebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen. Diese sind entweder in eigenen, für das jeweilige Schutzgebiet erstellten Managementplänen zu formulieren, oder durch andere geeignete Maßnahmen rechtlicher, vertraglicher oder administrativer Art zu regeln. Eine Verpflichtung zur Erarbeitung von Managementplänen besteht daher nicht, da die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen auch durch andere geeignete Maßnahmen sichergestellt werden können. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die gewählten Maßnahmen geeignet sind, die Verschlechterung der Lebensräume und eine Störung der Arten zu vermeiden.

In Art. 10 wird schließlich eine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten festgelegt, im Rahmen der nationalen „Landnutzungs- und Entwicklungspolitik“ jene Landschaftselemente zu pflegen, die von ausschlaggebender Bedeutung für die wild lebenden Tiere und Pflanzen sind. Außerdem ist der Erhaltungszustand der Anhang I Biotoptypen und Anhang II-Arten seitens der Mitgliedsstaaten zu überwachen, wobei die prioritären Typen und Arten besonders zu berücksichtigen sind (Art. 11).

Artenschutz

Die FFH-RL gibt auch Vorgaben für den Artenschutz. So sind notwendige Maßnahmen zu treffen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV aufgelisteten, wertvollen Tier- und Pflanzenarten einzuführen. Dabei wird für die in Anhang IV aufgezählten Tier- und Pflanzenarten im Wesentlichen das Tötungs-, Fang- und Störungsverbot der Berner Konvention bzw. der VSRL übernommen.

Weiters werden Besitz, Transport, Handel oder Austausch und Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten verboten. Ebenso soll ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV genannten Tierarten seitens der Mitgliedsstaaten eingeführt werden.

Im Anhang V werden die Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse aufgezählt, die nur im Rahmen von Managementmaßnahmen genutzt werden dürfen, sofern es die Mitgliedsstaaten auf Grund ihrer Überwachungspflicht (gemäß Art. 11) für erforderlich halten.

Im Anhang VI werden schließlich verbotene Methoden und Mittel des Fangs, der Tötung und Beförderung für alle im Anhang V aufgezählten Arten bzw. für jene Arten nach Anhang IV, für die Ausnahmen gewährt worden sind, angeführt. So sind z.B. nicht selektive Fang- und Tötungsmethoden verboten (dazu zählen auch Fangeisen bzw. die Baubegasung bei der Tollwutbekämpfung des Fuchses).

Finanzierung des Netzwerkes Natura 2000

Art. 8 der FFH-RL sieht auch die Möglichkeit einer Co-Finanzierung seitens der EK von Maßnahmen in Natura 2000

Gebieten unter gewissen Voraussetzungen vor. Dafür sind jedoch von den Mitgliedsstaaten entsprechende Kostenschätzungen und weitere Unterlagen vorzubereiten und in einem Dialog mit der EK die weiteren Schritte zu vereinbaren.

Zur Interpretation und Umsetzung dieses Artikels wurde seitens der EK nun eine Expertengruppe eingesetzt, die dafür nähere Regelungen sowie eine Grobabschätzung des Finanzbedarfs auf europäischer Ebene erarbeiten soll.

Damit sollte auch eine mit der EK abgestimmte Grundlage vorhanden sein, die es den Mitgliedsstaaten ermöglicht, entsprechende Co-Finanzierungsmittel aus den vorhandenen EU-Förderprogrammen gezielt für die Umsetzung des Natura 2000 Netzwerkes anzusprechen.

Stand der Umsetzung in Österreich

Gemäß der österreichischen Bundesverfassung obliegt die Umsetzung der beiden EU-Naturschutz RL den Bundesländern. Als wichtigste Elemente der Umsetzung gelten dabei die Anpassung der relevanten Gesetzesmaterien sowie die Nominierung und in der Folge die Ausweisung der Natura 2000 Gebiete. Von der rechtlichen Umsetzung sind in Österreich hauptsächlich die Naturschutz-, Jagd- und Fischereigesetze betroffen. Mehrere Bundesländer setzen verschiedene Regelungen der FFH-RL, insbesondere den Art. 6, aber auch in den Raumordnungsgesetzen um.

Wegen, nach Ansicht der EK, nicht richtlinienkonformer Umsetzung beider RL durch die Bundesländer wurde im Jahr 2000 ein Beschwerdeverfahren eingeleitet. Zwischenzeitlich ist es in Österreich zu einer Anpassung an EU-Recht, vor allem der Naturschutzgesetze, gekommen. Die Novellierung mehrerer Jagd-

und Fischereigesetze ist zurzeit in Ausarbeitung bzw. kurz vor der Beschlussfassung durch die Landtage.

Bereits im Juli 1995 wurden von den österreichischen Bundesländern eine erste Liste von Natura 2000 Gebieten nominiert. Aufbauend auf den Ergebnissen der alpinen, bzw. kontinentalen biogeografischen Seminare wurden mehrere Gebiete nachnominiert sowie, aufbauend auf neue wissenschaftliche Untersuchungen, Präzisierungen zu den Gebietsnominierungen vorgenommen.

Es ist davon auszugehen, dass für beide Regionen noch Gebiete auszuweisen sind und Ende 2002 die europäische Liste für die Alpine Region und im Jahr 2003 die Liste für die Kontinentale Region offiziell verabschiedet wird.

Danach ist mit der rechtlichen Umsetzung durch die Bundesländer in der Form von Verordnungen für jedes Gebiet zu rechnen. Vogelschutzgebiete sind jedoch bereits vorher rechtlich umzusetzen.

Da die Arbeiten zur Ausweisung der Gebiete noch in Gange sind, kann derzeit keine abschließende Angabe über die Zahl und Größe der Natura 2000 Gebiete für Österreich gegeben werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass rund 170 – 180 Natura 2000 Gebiete mit einer Gesamtfläche von rund 15 – 18% der Staatsfläche Österreichs ausgewiesen werden.

Europaweit ist mit einer Gesamtfläche von Natura 2000 Gebieten von insgesamt 15% der Fläche Europas zu rechnen.

Literatur

Richtlinie des Rates 70/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten.

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.

