

Fitnesscheck des europäischen Naturschutzrechts

WKÖ: „Schutz und Nutzung“ als Schlüssel für effektiven Naturschutz

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und der Umwelt-Kommissar Karmenu Vella haben zu Beginn ihrer Amtszeit angekündigt, die Vogelschutzrichtlinie und Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie zu evaluieren und eine Prüfung einer Zusammenfassung der beiden Richtlinien durchzuführen - mit dem Ziel, das Naturschutzrecht in Europa zu modernisieren. Diesen sogenannten "Fitnesscheck" der Naturschutzvorschriften nimmt die Kommission im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) wahr.

Die beabsichtigte Modernisierung der beiden aus den Jahren 1979 und 1992 stammenden EU-Naturschutz-Richtlinien wird von Seiten der österreichischen Wirtschaft mit besonderem Interesse zur Kenntnis genommen. Der Schutz der Natur und die Sicherung der Biodiversität bei einer gleichzeitigen verantwortungsvollen Nutzung gehört zu den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Die Verfügbarkeit von ausgleichenden Ökosystemen mit ihren Arten und genetischen Ressourcen liegt im ureigenen Interesse aller Akteure von Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Landwirtschaft gleichermaßen. Sie sind im Sinne der Nachhaltigkeit aufgerufen, alle Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen und zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen bildet eine Grundvoraussetzung, langfristig erfolgreich zu wirtschaften. Daher werden die Auswirkungen der wirtschaftlichen Eingriffe in die Ökosysteme bei jeder unternehmerischen Entscheidung mit berücksichtigt.

Effektiver Naturschutz basiert auf Kooperation mit Landnutzern

Die strategischen Ziele der Vogelschutz- bzw. FFH-Richtlinie sind grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zum Naturschutz zu leisten und haben in einigen EU-Regionen den Naturschutz erstmals etabliert. Für einen effektiven Naturschutz fehlt den EU-Richtlinien aber der kooperative Ansatz mit den Landnutzern. Die Ziele werden ohne Berücksichtigung der bestehenden oder künftigen wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Grundeigentümer und Nutzungsberechtigten umgesetzt.

Für Österreich galten bereits vor dem EU-Beitritt strenge Umwelt- und Naturschutzgesetze auf Bundes- und Landesebene. Die beiden Richtlinien stellen gegenüber den ausgewogenen nationalen Naturschutz-Regelungen sowie den Vorgaben im Rahmen der GAP einen untergeordneten Mehrwert dar. Ein zentralistischer, statischer Gebietsschutz wird langfristig nicht zum Erreichen der strategischen Ziele beitragen, da nicht ausreichend berücksichtigt wird, dass die Natur dynamischen Prozessen unterliegt und in der Kulturlandschaft von der (land)wirtschaftlichen Nutzung abhängt.

Die Unternehmer als betroffene Grundeigentümer und Nutzungsberechtigte müssen sehr deutlich machen, dass der Naturschutz stärker dem Grundsatz „Schutz und Nutzung“ Rechnung tragen muss und auf Dauer nicht gegen die wirtschaftlichen Interessen der Betroffenen durchgesetzt werden kann. Eine Ausweisung von Natura 2000-Gebieten erfolgt nach rein naturschutzfachlichen Kriterien, wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Aspekte werden erst auf einer nachgelagerten Ebene der Ausnahmeprüfung, die an hohe Anforderungen geknüpft sind, berücksichtigt; nur bei Vorhaben im öffentlichen Interesse ist mit einer Bewilligung zu rechnen.

Die Durchführung der EU-Naturschutzrichtlinien verursacht durch die zusätzliche Bürokratie (Kartierung, Monitoring, Evaluierung) einen erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden mit hohen Sachkosten. Ein sehr großer Teil der Geldmittel und der Arbeitszeit wird für diverse Erhebungen, Abgrenzungen, Management-Pläne, Berichtspflichten, usw. aufgewandt.

Gleichzeitig werden die Grundeigentümer und Landnutzer stark in den Bewirtschaftungsmöglichkeiten eingeschränkt, müssen einen erhöhten Bewirtschaftungsaufwand leisten, bzw. müssen höhere Kosten oder einen Wertverlust ihrer Flächen in Kauf nehmen. Diese wirtschafts- und entwicklungshemmenden Einschränkungen und zusätzlichen Kosten stehen in keinem Verhältnis zum Nutzen. Eine Kooperation mit den Grundeigentümern würde die Bewirtschaftungshemmnisse und die Kosten erheblich reduzieren und gleichzeitig die Akzeptanz für Naturschutz und damit seinen Erfolg fördern.

Die österreichische Wirtschaft unterstützt eine rechtssichere Umsetzung von EU-Naturschutzrecht in einem erforderlichen Maß, aber diese Regelungen müssen mit Fragen der Standortpolitik, die über Neuansiedlungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen entscheiden, verknüpft sein. Die Unternehmen wollen unter wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen ihr innovatives Potenzial zugunsten der Umwelt optimal nutzen. Naturschutz- und Wirtschaftspolitik sind zwei Seiten einer Medaille und können sich gegenseitig ergänzen. Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und der Schutz des Wirtschaftsstandortes darf - bei allen Nutzungskonflikten - nicht außer Acht gelassen werden.

Grundrechte dienen als Prüfungsmaßstab

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 hat eine neue Qualität der Anwendung der Unionsgrundrechte und insbesondere der Grundrechtecharta mit sich gebracht, die der EuGH in seiner jüngsten Rechtsprechung mehrfach bekräftigt hat. Auch der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat eine richtungsweisende Grundsatzentscheidung getroffen: In Verfahren, in denen Unionsrecht eine Rolle spielt, ist die Grundrechtecharta der EU wie die Verfassung zu sehen.

Mit der VfGH-Entscheidung sind die EU-Grundrechte nun verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte. Sie können beim Höchstgericht eingeklagt werden. Den Verfassungsrichtern dienen sie als Prüfungsmaßstab, etwa für neue Gesetze in Österreich. Der VfGH kann künftig Behördenentscheidungen und Gesetze wegen Verstoßes gegen die Charta als "verfassungswidrig" aufheben. Behörden, aber auch der Gesetzgeber haben "die EU-Grundrechte-Charta gleichsam als Teil der Verfassung zu berücksichtigen", stellt der VfGH in seinem Entscheid fest.

Die Wirtschaftskammer Österreich unterstützt eine Novellierung des EU-Naturschutzrechtes mit dem Ziel, Biodiversität und wirtschaftliche und soziale Entwicklung besser in Einklang zu bringen. Folgende Verbesserungen schlagen wir vor:

1. Die **Zusammenführung der Vogelschutzrichtlinie und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in einer neuen und modernen EU-Naturschutzrichtlinie**. Bereits ausgewiesene Natura 2000-Schutzgebiete bleiben in einer neuen EU-Naturschutzrichtlinie nach den dort vorgesehenen Regeln unter Schutz gestellt.

2. Die Festschreibung der *Einbindung der betroffenen Grundeigentümer und Nutzungsberechtigten im Vorfeld der Auswahl und Festsetzung von Schutzgebieten* entsprechend den Mindeststandards der EU-Grundrechtecharta. Es ist ein schwerwiegender Mangel der FFH-Richtlinie, dass die Auswahl geeigneter Gebiete für den europäischen Naturschutz unter Ausschluss der Betroffenen stattfindet. Deren Beteiligung ist in der Richtlinie erst nach der Nomminierung des Schutzgebietes vorgesehen, wenn also der Mitgliedstaat bereits nicht mehr frei ist in der Entscheidung, ob und wie er eine Fläche unter Schutz stellt. Zudem muss die Möglichkeit des Entstehens sogenannter „faktischer Vogelschutzgebiete“ nach der Vogelschutzrichtlinie beseitigt werden.
3. *Die Schutzgebietsausweisung muss auch den wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen an den Raum gerecht werden.* Die vollständige Ausblendung wirtschaftlicher und sozialer Aspekte bei der Ausweisung von Schutzgebieten wird den Anforderungen der Gesellschaft an den Raum nicht gerecht. Um schwerwiegende Fehlentwicklungen rückgängig zu machen, muss der europäische Naturschutz wieder eindeutig unter den Vorbehalt gestellt werden, dass auch er dem Gemeinwohl und der Nachhaltigkeit insgesamt dient.
Auch das *Management der Schutzgebiete* muss diesen Anforderungen verpflichtet sein. Die Schutzgebietsentwicklung und -betreuung soll auf Basis der bestehenden Bewirtschaftung durch die betroffenen Grundeigentümer oder Nutzungsberechtigten erfolgen (Verankerung freiwilliger vor hoheitlichen Maßnahmen - Vertragsnaturschutz).
4. *Die Sicherstellung, dass die Erhebungen zum Vorkommen von Arten in einem Gebiet auf gesicherten wissenschaftlichen Befunden beruhen.* In Ermangelung ausreichender Verwaltungskapazitäten stützen sich die Behörden meist auf Beobachtungen von Privaten, die sich im Nachhinein mal als richtig, mal als falsch erweisen. Angesichts der entstehenden Kosten bei der Verzögerung von Projekten muss allerdings verlangt werden, dass Annahmen zum Vorkommen von Arten auf eigenen Erkenntnissen der Behörden beruhen. Die Behörden müssen die wissenschaftlichen Entscheidungsgrundlagen für die jeweiligen Gebietsmeldungen den Grundeigentümer und Nutzungsberechtigten bzw. deren Vertretungen offenlegen.
5. *Die Beseitigung des Schutzes bestimmter Arten außerhalb repräsentativer Lebensräume,* da der gebietsunabhängige Schutz nach der FFH-Richtlinie eine weitere schwerwiegende Rechts- und Planungsunsicherheit darstellt. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ist es nicht nachhaltig, dem Artenschutz derart absoluten Vorrang einzuräumen. Es ist ausreichend, wenn die Mitgliedstaaten besonders geeignete Lebensräume auswählen, um den Artenschutz auf klar und eindeutig zu lokalisierenden Flächen sicherzustellen und räumlich zu konzentrieren.
6. *Die Anforderungen an die Naturverträglichkeitsprüfung von Projekten* in oder im unmittelbaren Randbereich von ausgewiesenen Schutzgebieten *sind zu vereinfachen. Soziale und wirtschaftliche Belange sowie Ausgleichskonzepte sind bei der Verträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen.*
Die Anforderungen der FFH-Richtlinie an die Verträglichkeitsprüfung von Projekten in ausgewiesenen Schutzgebieten oder in deren unmittelbarem Randbereich sind entschieden zu hoch. Es ist nicht im Sinne eines im europäischen Maßstab betriebenen Naturschutzes, dass Schutzkonzepte kleinräumig angelegt sind und darauf abzielen, den Schutzstatus einer konkreten Fläche um jeden Preis zu erhalten. Wenn Ausgleich angeboten und vollzogen wird, ist dem Interesse des Naturschutzes umfassend Genüge getan. Eine weitere Prüfung ist daher nur dann angezeigt, wenn ein Ausgleich im Einzelfall nicht möglich ist.

7. **Schaffung eines Antragsrechtes der betroffenen Grundeigentümer auf Rücknahme eines ausgewiesenen Schutzgebietes**, wenn dieses nicht mehr geeignet ist, den Schutzzweck der Richtlinien zu erfüllen.
8. **Änderung bestehender Schutzgebiete** hinsichtlich ihrer Grenzen, ihrer Ausdehnung und ihrer Schutzbestimmungen, wenn Belange dies auch wirtschaftlicher und sozialer Art erfordern.
9. **Anpassung der Anhänge der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten**, wenn geschützte Arten massiv zunehmen und das ökologische und wirtschaftliche Gleichgewicht stören.
Die Mitgliedsstaaten sollten die Anhänge der Richtlinien flexibler gestalten können. Wenn z.B. der Biber in Kärnten nicht mehr gefährdet ist und regional extreme Probleme (beispielsweise in der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung sowie beim Hochwasserschutz) verursacht, sinkt die Akzeptanz bei den betroffenen Grundeigentümern und Landnutzern massiv.
10. **Die organisatorische Durchführung der Naturschutzrichtlinie soll vollständig den Mitgliedstaaten obliegen**, die Beteiligung der EU-Kommission wird auf die Sammlung der Gebietsmeldungen beschränkt.
Die EU-Kommission ist damit überfordert, in einem System mit 18.000 Schutzgebieten die Rolle einer „Oberverwaltungsbehörde“ einzunehmen. Sie muss sich auf die Beobachtung der Entwicklung und auf politische Aktionen konzentrieren. Für Stellungnahmen zu Einzelprojekten oder die Mitwirkung bei konkreten Gebietsfestsetzungen fehlen ihr die Mittel. Auch großflächige Schutzgebiete können von den Mitgliedstaaten selbst verwaltet werden. Regelungsmodell kann insoweit das Gebietsmanagement nach der Wasserrahmenrichtlinie sein
11. **Reduzierung aufwändiger Sachverhaltserhebungen, Überprüfungen und Kontrollberichte etc.** auf ein absolutes Minimum.
Die Durchführung der EU-Naturschutzrichtlinien verursacht durch die zusätzliche Bürokratie (Kartierung, Monitoring, Evaluierung) einen erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden mit hohen Kosten.
12. **Verpflichtung zur Erstellung entsprechender Finanzierungspläne** vor einer Gebietsausweisung und vor der Erlassung von Managementplänen.

Rückfragen an:

Mag. Christoph Haller MSc

Abteilung Umwelt- und Energiepolitik
Wirtschaftskammer Österreich
Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien

T 05 90 900-4196 | F 05 90 900-114196

E christoph.haller@wko.at | W <http://wko.at>