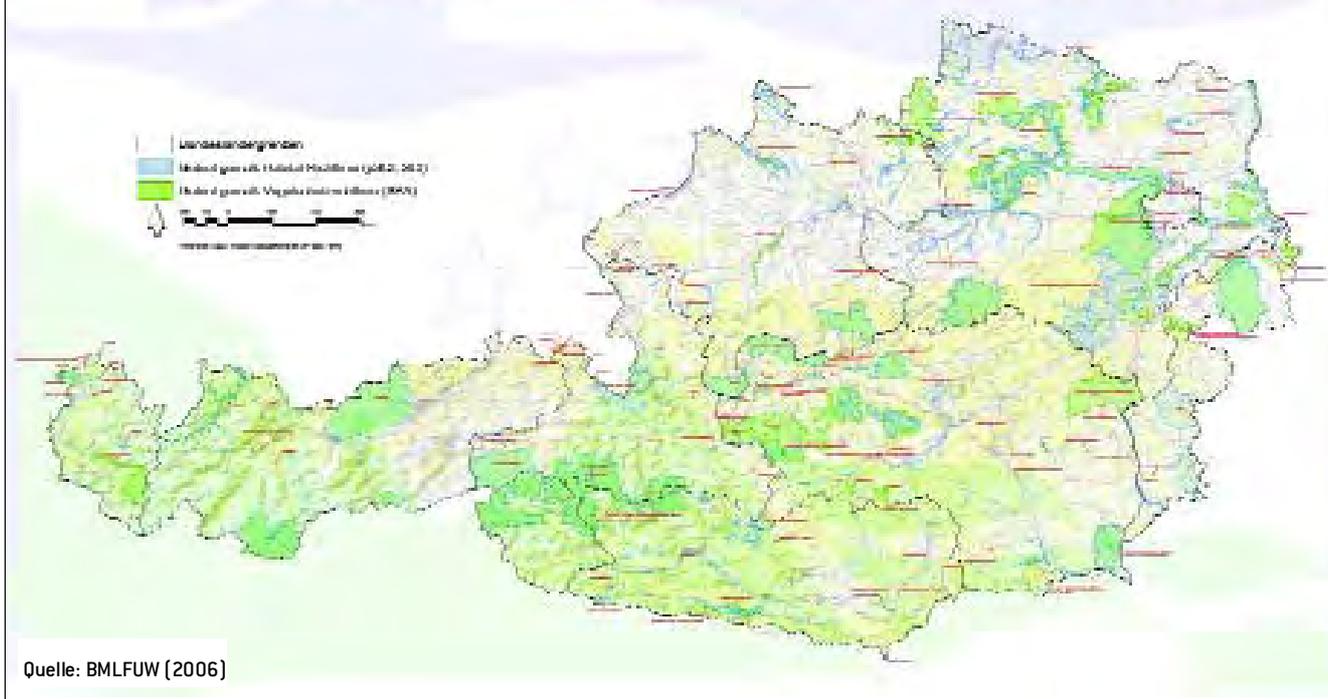


Natura 2000 Gebiete Österreichs (pSCI, SCI, SPA)



■ NATURA 2000: RECHTSGRUNDLAGEN UND ZIELE

Als Natura 2000 wird ein länderübergreifendes Schutzgebietssystem innerhalb der Europäischen Union bezeichnet, das aus den Sites of Community Importance (SCI) beziehungsweise Special Areas of Conservation (SAC) der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) von 1992 und den Special Protected Areas (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie von 1979 gebildet wird. Ziel der dafür maßgeblichen FFH-Richtlinie ist es, ein System von idealerweise zusammen hängenden (kohärenten) Schutzgebieten zu schaffen, um die Artenvielfalt (Art. 2 Abs. 1 FFH-Richtlinie) nach einheitlichen Kriterien dauerhaft zu schützen, zu erhalten oder wiederherzustellen. Basierend auf diesen Rechtsgrundlagen erfolgt der Aufbau des Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Die EU-Mitgliedsstaaten sind an die europäischen Rechtsvorgaben gebunden. Sie sind also nicht mehr in der Position inhaltliche Festlegungen zu treffen. Diese Verpflichtung gilt auch für internationale Naturschutzrichtlinien.

Forstwirtschaft in Natura 2000 Gebieten

Jedes statische, kleinflächig ausgerichtete Festhalten an Ist-Zuständen widerspricht dem Grundgedanken von Natura 2000. Unter Berücksichtigung der Schutzgüter soll ein günstiger Erhaltungszustand bewahrt werden, großflächige Verschlechterungen sind unzulässig. Naturschutzaufgaben können deshalb zu Beeinträchtigungen der laufenden Einkünfte führen, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums wird bei Abgeltungsansprüchen zu prüfen sein.

Derzeit sind in Österreich 163 Natura 2000-Gebiete nominiert, die etwas mehr als 16% der Fläche Österreichs einnehmen, wovon beinahe die Hälfte (48%, rund 650.000 ha) Wald sind. Die Gebiete, die nach der Vogelschutz-Richtlinie nominiert wurden, nehmen eine Fläche von 14%, jene nach der FFH-Richtlinie 11% der Staatsfläche ein. Ein Großteil der Gebiete ist sowohl nach der FFH- als auch nach der Vogelschutzrichtlinie vorgeschlagen. Allein in Österreich sind knapp ein Drittel (65) aller in

Europa bedeutsamen Lebensraumtypen (198) vertreten. Zusätzlich 66 Tier- und 27 Pflanzenarten der in der Richtlinie aufgelisteten Arten. Von diesen in Österreich vorkommenden Lebensraumtypen zählen 17 zur Gruppe der Wälder.

Nachhaltigkeit als Schutzgut

Natura 2000 muss immer in seiner Gesamtheit gesehen werden. Es gilt aber der Grundsatz der Nachhaltigkeit unter besonderer Berücksichtigung der zu betrachtenden Schutzgüter. Die bisherige

forstliche Bewirtschaftung wird auch zukünftig möglich sein. In der Richtlinie wird explizit von „Bewirtschaftungsplänen“ gesprochen – ein klarer Hinweis dafür, dass die Waldbewirtschaftung nicht von vornherein als im Widerspruch zu Schutzinteressen stehend angesehen wird.

Die Zielvorgabe des Waldzustandes zum Ausweisungs- (Nominierungszeitpunkt) ist grundsätzlicher Art, jedoch nicht bestandesbezogen, sondern immer gebietsbezogen wirksam. Hieraus folgert auch, dass es mit zunehmender Flächengröße des Schutzgebietes leichter sein wird diesem Ziel der Zustandserhaltung zu entsprechen. Änderungen in der forstlichen Bewirtschaftung sind dann zulässig, wenn es damit nicht zu einer unwiederbringlichen Zerstörung von maßgeblichen Gebietsteilen kommt. Das „eigentliche Problem“ liegt somit nicht im Fortbestand der bisherigen ordnungsgemäßen Forstwirtschaft begründet, sondern kann sich aus dem „wirtschaftlichen Verbesserungsverbot“ ergeben.

Die grundsätzliche Vorgabe wird einzelfallbezogen zu prüfen sein. Beispielsweise kann es nicht naturschutzpolitisches Ziel sein überalterte Schutzwälder in ihrer Zerfallsphasenentwicklung „unverändert“ zu lassen und die waldbaulich notwendige Bestandeserneuerung als eine Verschlechterung generell abzulehnen. Der Begriff der Nachhaltigkeit muss über den biologischen Ansatz hinaus weiterentwickelt werden. Im Sinn der forstgesetzlich normierten Waldwirkungen bedeutet dies nicht nur Nachhaltigkeit in der Holzproduktion, sondern auch Nachhaltigkeit in der Erfüllung von Schutzfunktionen (Bannwald, Objektschutzwald, Schutzwald), in der Sicherung der Wohlfahrtswirkungen und in der Wahrung von Erholungseigenschaften.

Verschlechterungsverbot

Das so genannte Verschlechterungsverbot untersagt also eine erhebliche Beeinträchtigung des günstigen Erhaltungszustandes von Wäldern. Diese Auflage ist verbindlich und muss von den Landnutzern beachtet werden, da ein Abweichen hiervon im Extremfall zur Zerstörung eines Lebensraums führen kann. Ein Buchenwald im FFH-Gebiet muss ein Buchenwald bleiben, eine aktive Umwandlung in Nadelholzbestände ist untersagt. Der Erhaltungszustand von

Wäldern bedarf einer individuellen, aktiven Wiederherstellung, falls der Erhaltungszustand aus welchen Gründen auch immer ungünstig geworden ist. Wenn etwa der Wasserhaushalt eines Moorwaldes durch Entwässerung nachhaltig gestört wird und beispielsweise die Moorkiefer abstirbt und/oder von der Fichte überwachsen wird, sind konkrete Maßnahmen zur Wiedervernässung des Moores verpflichtend zu ergreifen.

Verbesserungsgebot

Neben dem Verbot einer Verschlechterung stellen die europäischen Richtlinien auf ein Verbesserungsgebot ab. Im Unterschied zu landwirtschaftlichen Flächen, die relativ kurzfristig vom Menschen gestaltet und beeinflusst werden können, bedarf die Entwicklung (Verbesserung) von Waldbeständen einer langfristigen Perspektive und vorausschauender, integrierter Planung. Als Planungsinstrument bietet sich hier der Waldfachplan (vgl. Irlacher Au, Klostertal) an.

Derartige Verbesserungen eines Lebensraumtyps können aus ökologischen Gründen wünschenswert sein, sind aber rein freiwilliger Natur und lassen sich über den Vertragsnaturschutz umsetzen. Von einem verbindlichen Entwicklungsgebot kann daher nicht die Rede sein, da das Ziel der FFH-Richtlinie bereits erreicht ist. Auf Naturschutzseite wird allerdings immer wieder die Neube Begründung von Waldlebensräumen fälschlicherweise als Entwicklungsmaßnahme verstanden.

Beispiel: ein Fichtenbestand wird durch Vorbau und anschließende Verjüngung in Buche umgewandelt. Dieser Schritt wird im Rahmen der naturnahen Waldwirtschaft zwar ohnehin praktiziert, kann aber vom Waldbesitzer auf Basis der FFH-Richtlinie nicht zwingend eingefordert werden. Es gibt zwar entsprechende Überlegungen, Waldflächen, die früher mit Buche bestockt waren, heute als Buchenwald in derzeit noch ungünstigem Erhaltungszustand einzustufen, rein fachlich ist dieses Vorgehen aber nicht haltbar. Die bekannten Kartier- und Erfassungsanleitungen machen das Vorhandensein eines Buchenwaldes am Vorkommen bestimmter Arten, vor allem aber an der Baumart Buche, fest. Bei deren Fehlen liegt kein Lebensraumtyp vor, eine Wiederherstellungspflicht ist nicht gegeben. Entwicklung ist somit

reine Kür. Diese Ausführungen machen deutlich, dass Natura 2000 nicht neue „Naturschutz“-Gebiete geschaffen hat, in denen jegliche Tätigkeit des Menschen untersagt ist. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt in den Wäldern bildet einen integralen Bestandteil einer nachhaltigen naturnahen Forstwirtschaft (vgl. § 1 ForstG 1975 idGF). In vielen Fällen hat gerade die bisherige Form dieser Bewirtschaftung zu dem jetzigen erhaltungswürdigen Zustand geführt und ist daher auch in Zukunft unverzichtbar. Für die Bewahrung der biologischen Vielfalt in den ausgewiesenen Schutzgebieten kann es jedoch erforderlich sein, bestimmte Tätigkeiten des Menschen beizuhalten oder sogar zu fördern. Sie müssen aber mit den Erhaltungszielen der Schutzgebiete vereinbar sein.

Abgeltung von forstlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen

Das Verbesserungsgebot bedarf der freiwilligen Leistung des Waldeigentümers – ohne seine Zustimmung sind derartige Maßnahmen nicht umsetzbar. Werden Grundflächen zur Erreichung eines Schutzzweckes in ihrer Nutzung eingeschränkt, so haben die Eigentümer sowie Inhaber sonstiger privater und öffentlicher Rechte grundsätzlich Anspruch auf die Abgeltung hierdurch entstehende



Einschränkungen müssen ausgeglichen werden

Nachteile (Schadloshaltung). Entschädigung bedeutet Wertausgleich. Entschädigungen dürfen weder eine Schlechterstellung, noch eine Besserstellung des Betroffenen folgern. Bewirtschaftungsbeschränkungen werden sich vornehmlich aus den individuell zu erstellenden Managementplänen ergeben, nicht aber aus der generellen Ausweisung von Natura 2000 Gebieten.

Bewertungsgrundlage

Der Entschädigungsumfang für diese forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen ergibt sich aus dem wirtschaftlichen Bezugspunkt, der Bewertungsgrundlage, wobei sich folgende Grundsatzfrage stellt: Gilt es die aus naturschutzrechtlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen resultierenden Mindererträge abzugelten (auszugleichen) oder hat sich die Entschädigung auf eine rechtlich mögliche, optimierte (fiktive) Waldbewirtschaftung – ungeachtet ihrer tatsächlichen praktischen Ausübung – zu beziehen?

Wagner-Jönsson (2001) sieht beispielsweise potenzielle Nutzungsmöglichkeiten, soweit sie rechtlich zulässig sind, rechtlich abgesichert, jedoch ist die Realisierung von wirtschaftlichen Chancen grundsätzlich nicht Teil des Eigentumschutzes. Nur verfestigte (forstliche) Nutzungen genießen einen lückenlosen Bestandesschutz. Demnach hat eine Entschädigungsbewertung auf die tatsächlichen, schutzgebietsbedingten Ertrags einbußen, nicht aber auf fiktive Ertragsminderungen abzustellen. Es gilt für jene



Naturschutzrechtliche Beeinträchtigungen können zu wirtschaftlichen Nachteilen für die betroffenen Waldeigentümer führen – Entschädigungen sollen Nutzungsbeschränkungen kompensieren

Waldbesitzer den finanziellen Ausgleich ihrer Mindereinnahmen sicherzustellen, die zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung berechnete Erwartungen hatten ihre bisherige forstliche Nutzung auch künftig unbehindert weiterführen zu können.

Dass sich eine Nutzung „objektiv anbietet“ reicht nicht aus, hier ist im Einzelfall abzuwägen, ob eine für Naturschutz und Landschaftspflege aufgeschlossener „Durchschnittsnutzer“ die Nutzung unter Berücksichtigung der Verkehrsauffassung ebenfalls durchführen würde. Es muss also ein direkter Zusammenhang zwischen den naturschutzrechtlich bedingten Beeinträchtigungen und den konkreten wirtschaftlichen Nachteilen für den Waldeigentümer beziehungsweise den Forstbetrieb bestehen. Diesbezüglich ist sicherzustellen, dass die Einkommenssituation beziehungsweise die Ertragslage des Forstbetriebes durch die Gewährung von Entgelten (Entschädigungen) für behördlich erteilte unverhältnismäßige, nicht zumutbare Nutzungsbeschränkungen und Bewirtschaftungsaufgaben keine finanzielle Veränderung erfährt.

Sozialpflichtigkeit des Eigentums

Gesellschaftspolitisch blieb bisher un diskutiert, ob und wenn in welchem Ausmaß die EU-rechtlichen Bestimmungen zu Natura 2000 (Erhaltungsgebot, Verschlechterungsverbot) durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gänzlich oder teilweise abgedeckt werden. Sozialbindung des Eigentums bedeutet, dass nur der sozial verträgliche Gebrauch des Eigentums verfassungsrechtlich geschützt ist. Gebrauch der Eigentümer sein Eigentum in sozialwidriger Weise, so wird er vom Staat legislativ, administrativ und judikativ in die Grenzen sozialverträglichen Gebrauches zurückgedrängt und hat dies entschädigungslos hinzunehmen.

Sowie § 33 Abs. 1 ForstG 1975 das freie Betretungsrecht des Waldes für Jedermann zu Erholungszwecken sicherstellt, bildet auch die Bestimmung zum § 1 (Nachhaltigkeit) eine starke ex lege Vorgabe. Insbesondere sei auf § 1 Abs. 3 verwiesen, wenn dieser für jeden Waldbesitzer gebotene „nachhaltige Waldwirtschaft“ einfordert. Auch die im § 22 Abs. 3 verankerte Verpflichtung zur Reinvestition von Erträgen von Fällungen im Schutzwald in der Schutzwaldhaltung stellt eine Vorgabe aus der Sozialpflichtigkeit dar. Finanzielle Ausgleichverpflichtungen für Naturschutzauflagen werden somit wohl nur in jenem Umfang ausgleichsfähig, als sie zweifelsfrei die entschädigungsfreie Sozialbindung des Eigentums überschreiten.

Die österreichische Rechtsprechung ist in diesem Aspekt der Entschädigungsbemessung noch nicht ausreichend verfestigt. Es finden sich – immer anlaßbezogen – sehr unterschiedliche Interpretationen inwieweit die tatsächlichen oder auch fiktiv möglichen Bewirtschaftungsformen in die Bewertung einzufließen haben. Da die forstpolitische Willensbildung einheitlich eine Regelung über vertragsnaturschutzrechtliche Vereinbarungen anstrebt und zudem ein dem Waldeigentümer aufgezwungenes „Verbesserungsgebot“ praktisch nicht umsetzbar sein wird, wird die hoheitliche Entschädigung der Ausnahmefall, die partnerschaftliche Entgeltvereinbarung der Gefall sein müssen.

Das Literaturverzeichnis kann beim Verfasser angefordert werden. ■

**DI Dr. Gerald Schlager,
allgemein beeideter und gerichtlich
zertifizierter Sachverständiger,
Bruno-Walter-Straße 3,
A-5020 Salzburg**

FOTO: FISCHER



Bäuerlicher Laubmischwaldbestand