



ISO^{natura}

QUALITÄT VON NATURSCHUTZVERFAHREN

ABSCHLUSSBERICHT EINES PILOTPROJEKTES

IN KOOPERATION MIT
DEM LEBENSMINISTERIUM UND DEN ÖSTERREICHISCHEN
UMWELTANWALTSCHAFTEN

DEZEMBER 2010

- Projekttitle:** ISO^{natura} – Qualität von Naturschutzverfahren.
- Auftraggeber:** Umweltdachverband
- Finanzierung:** Umweltdachverband, mit freundlicher Unterstützung des
Lebensministeriums und der Österreichischen Umwelthanwaltschaften
- Durchführung:** M. Jungmeier, E.C.O. Institut für Ökologie Jungmeier GmbH
Kinoplatz 6, 9020 Klagenfurt
Tel.: 0463/50 41 44
E-Mail: office@e-c-o.at
Homepage: www.e-c-o.at
- Redaktion:** M. Jungmeier, M. Stallegger, M. Proschek-Hauptmann
- Foto:** M. Premm
- Herausgeber:** **umweltdachverband**
Stroziagasse 10/ 7-9 1080 Wien
Dezember 2010



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Verfahren	5
3	Gesetz	6
4	Abwicklung	7
5	Kontrolle	10
6	Herausforderungen	11
7	Handlungsbedarf	12
7.1	Rechtlich – prozessbezogene Qualität	12
7.2	Inhaltlich – technische Qualität	13
7.3	Qualität der Beteiligungen	13
7.4	Qualitäten für die Zukunft	14
8	Aktionsplan	15
9	Ausblick	16
10	Materialien	17
11	Abkürzungen	17
12	Dank	18

1 EINLEITUNG

Ziel. Im Jahr 2010 hat der Umweltdachverband gemeinsam mit den österreichischen Umweltschutzverbänden das Thema der Qualität von Naturschutzverfahren aufgegriffen. Zunächst sollte damit die Bedeutung guter Verfahren betont werden. Ein Aktionsplan zeigt schließlich mögliche Schritte zur Verbesserung auf.

Auftrag. E.C.O. hat den Auftrag und die Möglichkeit erhalten, das Schwerpunktjahr fachlich zu unterstützen. Das Projekt ISO^{natura} wurde im Zeitraum zwischen Juni und November 2010 umgesetzt. Zunächst haben ExpertInneninterviews dem Thema Kontur gegeben. In einem Workshop in Mallnitz wurden die Ergebnisse der Interviews diskutiert und in einem Aktionsplan gebündelt.

ExpertInnen. Freundlicherweise standen für die Befragung fünf UmweltschutzexpertInnen, zwei VertreterInnen einer Naturschutzorganisation, drei Planungsprofis und ein Umweltjurist zur Verfügung. Die VertreterInnen aus dem Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, der Steiermark und aus Vorarlberg berichteten aus ihrer landspezifischen Situation. Fünf davon sprachen für mehrere Bundesländer.

Interviews. Die Interviews wurden zwischen Juni und September, teilweise persönlich, teilweise telefonisch geführt. Die Gespräche folgten einem Leitfaden. Es wurden keine Inhalte abgefragt. Dadurch sind alle Themen von den GesprächspartnerInnen aufs Tapet gebracht worden. Sie zeigten die große Vielfalt von Blickwinkeln, regionalen Gegebenheiten und Meinungen. Aus der kleinen Zahl von Gesprächen kann keine allgemein gültige Aussage abgeleitet werden. Schon gar nicht ist es möglich, die detailreichen Rechts- und Verfahrenslandschaften nachzuzeichnen. Die Aussagen der ExpertInnen liefern jedoch eine gute Diskussionsgrundlage. Die wesentlichen Erkenntnisse sind im folgenden Dokument aufbereitet. Originale Zitate stehen mit Quellenangabe unter Anführungszeichen.

Workshop. Am 22. 9 fand in Mallnitz ein Workshop zum Thema statt. 31 VertreterInnen von Umweltschutzverbänden, Fachabteilungen, NGOs und PlanungsunternehmerInnen diskutierten die Ergebnisse der Interviews. In Arbeitsgruppen wurde der Handlungsbedarf herausgearbeitet.

Aufbereitung. In einer abschließenden Gesprächsrunde mit dem Umweltdachverband und ausgewählten Umweltschutzverbänden wurde ein Aktionsplan skizziert. Die Ergebnisse werden in der

vorliegenden Weise aufbereitet. Neben den zusammengefassten Ergebnissen sind die Dokumentation der Interviews und des Workshops in Mallnitz sowie weiterführende Materialien im Anhang aufbereitet.

2 VERFAHREN

Begriff. „*Naturschutzverfahren agieren in Verteilungskonflikten um Raum*“⁽²⁾. Unter Naturschutzverfahren haben wir recht unterschiedliche Verfahren subsumiert. Dies ist zunächst die Vielzahl kleiner Bewilligungsverfahren, die nach den Naturschutzgesetzen der Länder abgewickelt werden. Hinzu kommen die Verfahren nach Europäischem Recht, insbesondere Vogelschutz- und FFH-Richtlinie. Es werden auch die Naturschutzagenden in UVP-Verfahren sowie in anderen Rechtsmaterien (MinRoG, Forst, Wasserwirtschaft) angesprochen.

Bedeutung. Die interviewten ExpertInnen sehen durchwegs, dass die Verfahren in den letzten Jahren komplexer geworden sind. Auch die Bedeutung der Verfahren hat zugenommen. „*Vor 20 Jahren war der ökologische Planer noch ein Exot. Heute sind die ökologisch-naturschutzfachlichen Bereiche Schlüsseldisziplinen, welche die Realisierbarkeit eines Projektes entscheiden*“⁽¹⁾.

Kompetenzen. Österreich hat neun Bundesländer und 84 Bezirke. Naturschutz ist in den Landesgesetzen geregelt, die Verfahren sind überwiegend auf Bezirksebene angesiedelt. Dadurch ergibt sich eine vielfältige Rechtslage. Diese multipliziert sich mit vielfältigen Interpretationen. Alle GesprächspartnerInnen sehen darin zumindest eine gewisse Problematik. „*Die Verfahren sind personenbezogen unterschiedlich*“⁽⁶⁾. „*Eine einheitliche Handhabung ist eine Frage der Fairness gegenüber dem Bürger*“⁽¹⁾.

3 GESETZ

Allgemein. Das Naturschutzrecht ist eine lebendige Rechtsmaterie. Laufende Novellierungen und Adaptierungen sind notwendig. Die Liste von notwendigen, zum Teil „überfälligen“ Anpassungen ist lang. Im Prinzip sehen die GesprächspartnerInnen den gesetzlichen Rahmen jedoch als gut an. Wichtig ist, dass die *„in den Gesetzen abgebildeten Grundsätze verwirklicht werden. Die Gesetze haben das ökologische Prinzip schon gut abgebildet“*⁽⁸⁾.

Adaptierungsbedarf. Die Notwendigkeiten unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Wiederholt wird etwa Umsetzung europäischer und internationaler Verpflichtungen angesprochen: *„Bestimmungen einzelner Protokolle der Alpenkonvention nicht zureichend in den Gesetzen / Verordnungen und in der Praxis reflektiert“*⁽¹⁾. Es wäre an der Zeit, *„den Geist des Käseglockennaturschutzes der 70er Jahre zu überwinden“*⁽⁴⁾. *„Man müsste sich auch am potenziellen zukünftigen Zustand orientieren dürfen. Ein auf den Ist-Zustand bezogener Naturschutz verhindert mitunter gute Planungen“*⁽¹¹⁾.

Europäisches Recht. Mit wenigen Nuancen sehen die GesprächspartnerInnen in den europäischen Instrumenten eine massive Stärkung des Naturschutzes. *„Wenn sich im Naturschutz in den letzten Jahren etwas bewegt hat, dann durch die europarechtlichen Vorgaben“*⁽²⁾. *„EU-Richtlinien schlagen jetzt durch“*⁽³⁾. *„FFH-RL und VS-RL haben eine deutliche Stärkung der Naturschutzposition mit sich gebracht. Die Verfahren sind außerhalb des politischen Gestaltungsrahmens und sie sind sehr klar. Beispielsweise ist so ein Vertragsverletzungsverfahren schon ein bedeutsames Ereignis“*⁽⁷⁾.

Instanzenzug. Ein Naturschutzverfahren hat zwei Instanzen. Ist ein Verfahren auf Landesebene angesiedelt, verkürzt sich der Instanzenzug. *„Dies ist eine massive Schwäche, die Landesumweltanwaltschaft hat nur außerordentliche Rechtsmittel“*⁽⁴⁾ (je nach Bundesland: VwGH, UVS, VfGH). Hier können nur mehr formale, nicht jedoch inhaltliche Aspekte des Verfahrens behandelt werden. *„Das ist ein demokratiepolitisches und ein praktisches Problem“*⁽⁶⁾. In manchen Bundesländern gibt es *„zu wenige Berufungsmöglichkeiten. Weil Konsenswerber und Behörden das wissen, ist [unter anderem dadurch] der Qualitätsdruck nicht sehr hoch“*⁽⁷⁾.

Bezug zu anderen Rechtsmaterien. In der Abstimmung mit anderen Rechtsmaterien gibt es in der Verfahrenspraxis mitunter Widersprüche. Wiederholt genannt werden Wasserrecht^(8,11), Forstrecht^(10,11) und Landwirtschaft⁽⁴⁾. Zum Beispiel führt die Sonderstellung landwirtschaftlicher

Nutzungen in einem Bundesland dazu, „dass in den besten Aussichtslogen Anwälte Hofstellen zum Züchten von Zebu-Rindern“⁽⁴⁾ begründen. Auch an der Grenze zum Jagdrecht werden Probleme genannt, etwa jagdbare Vögel, die in der VS-RL angeführt sind („Birkhuhn hat den selben Lebensraumanspruch wie ein Windrad“⁽⁴⁾). Genannt wird die „unklare Abgrenzung zwischen Naturschutz und Raumordnung; dies ist rechtlich nicht geregelt und ist in der Praxis zuungunsten des Naturschutzes verschoben“⁽¹⁾. In manchen Bundesländern wird die Raumordnung gar als politisch dominierte „Baulandausweisungsmaschinerie“⁽¹⁰⁾ wahrgenommen. „Im MinRoG spielt Naturschutz eine zu geringe Rolle“⁽⁸⁾. Zum Fokus des Naturschutzgesetzes gibt es die plakative Aussage zu einem Bundesland „Naturschutz ist dafür da, um in landwirtschaftlichen Flächen die Bauern zu ärgern. In Forst, Wasserwirtschaft, Siedlungsraum und Rohstoffwirtschaft hat der Naturschutz wenig Fokus und Handhabe“^(,10).

Linienprojekte. Zwei GesprächspartnerInnen weisen vehement auf ein gesetzliches Manko hin. Bei großen Linienprojekten (Autobahn, Eisenbahn, Stromleitung, etc.) „greift Naturschutz dramatisch zu kurz“⁽²⁾. Es fehlen übergeordnete Instrumente, wie länderübergreifende Verfahren oder ein Landschaftskonto.

4 ABWICKLUNG

Vorlauf. Die KonsenswerberInnen nutzen zunehmend die Möglichkeit, ein Projekt informell mit Landesumweltanwaltschaft, Sachverständigen und Behörde vorzubesprechen. Dies verringert Kosten und erhöht die Umsetzungswahrscheinlichkeit. Die Verwaltung sieht darin eine Möglichkeit, frühen „Einfluss zu nehmen und damit Projekte zu verbessern“⁽⁸⁾ und „Aufklärungsarbeit“⁽⁶⁾ zu leisten. NGOs und BürgerInneninitiativen sehen sich dadurch gezwungen „den Informationen hinterherzulaufen“⁽⁵⁾. „Jeder Konsenswerber hat heute seine Experten, PR-Berater und Medienkooperationen. So werden Vorhaben schon ohne Verfahren in der Öffentlichkeit ventiliert“⁽⁵⁾.

Einreichunterlagen. Die Qualität der Einreichunterlagen hat nach Einschätzung der GesprächspartnerInnen generell zugenommen. „Sicher ist, dass die Quantität der Einreichunterlagen zugenommen hat“⁽¹²⁾. Vor allem in großen Verfahren haben diese eine sehr gute Qualität. Thematisiert wird auch, dass oft „Gutachter wirtschaftlich abhängig“⁽¹²⁾ sind und unter Druck

„parteiische Gutachten“⁽¹²⁾ erstellen. Was seitens der Behörden und Sachverständigen verlangt wird, ist sehr unterschiedlich. „Gut wäre ein Standard für Einreichungen; nicht um unnötig zu formalisieren, aber um die Qualität zu erhöhen“⁽⁷⁾. Zum Beispiel sollte einfach als Stand der Technik definiert werden, „welche Tiergruppen man bei welchen Eingriffen heranzieht“⁽¹¹⁾. „Standardisierung schafft Transparenz“⁽¹²⁾. Ein Diskussionsbeitrag lautet, „man“ wolle keine Standards in Naturschutzverfahren, „weil Naturschutz-Inhalte sonst zu sehr objektivierbar wären und nicht mehr als Werkzeug für andere Interessen (politisches Kleingeld, Anrainerwünsche, etc.) zur Verfügung stünden“⁽¹⁵⁾.

Sachverständige I. Die interviewten ExpertInnen sehen die Leistungen der Sachverständigen in den Bezirken mehrheitlich positiv. „Einzelne Bearbeiter arbeiten auf höchstem Niveau, wenn auch sehr individuell. Es gibt interessante und lernfähige Leute, die hoch stehende Auseinandersetzungen mit dem Konsenswerber führen“⁽⁵⁾. Die Sachverständigen sind „fachlich gut und engagiert. Sie schaffen eine hohe Qualität und ein großes Arbeitspensum“⁽⁴⁾. „Die Sachverständigen machen viele vernünftige und gute Vorschläge, um Konflikte zu lösen“⁽²⁾. „Mündliche Verhandlungen vor Ort“⁽⁶⁾ sind ein wichtiges Qualitätsmerkmal eines Verfahrens.

Sachverständige II. Qualität und Ausgang des Verfahrens hängen sehr stark an der Einzelperson. „Der eine bemüht sich sehr, der andere macht nur Schreibtischverfahren ohne Verhandlung und Ortsaugenschein“⁽⁸⁾. „Jeder hat seine Fachbereiche und Steckenpferde. Es ist zwischen den Bezirken nicht gleich, so sind Entscheidungen mitunter zufällig. Informationsflüsse und Koordination zwischen den Sachverständigen sollten verbessert werden“⁽⁷⁾. Mehrfach wird geäußert, Sachverständige seien durch ihre langjährige Tätigkeit in ihren Bezirken nicht mehr unbefangen. „Die Sachverständigen sind mitunter verpflichtet und befangen“⁽¹⁰⁾. „Auf kleiner Ebene wird viel gedealt“⁽³⁾.

Gutachten. Generell dürfte die Qualität der Gutachten steigen. „Auf gutachtlicher Ebene wird viel mehr gekämpft als früher (Gutachten, Gegengutachten). In großen Verfahren haben Konsenswerber einen Prüfer, der die Gutachten prüft. Die Qualität der Einzelgutachten ist dadurch gestiegen“⁽¹¹⁾. Mitunter ist aber der „Beurteilungsrahmen des Gutachtens unzulässig eingeschränkt“⁽¹⁾. Dabei können die GutachterInnen nur zu einzelnen Fragen, nicht jedoch zur Gesamthematik Stellung nehmen. In kleinen Verfahren finden sich (immer noch?) „viele Textbausteine und Bauchentscheidungen“⁽⁶⁾.

Bescheide. Alle GesprächspartnerInnen kritisieren einhellig die aktuelle Praxis der Abwägung der öffentlichen Interessen. In vielen Fällen ist die Abwägung nicht, kaum oder schlecht argumentiert. Damit ist der entscheidende Schritt im Gesamtverlauf intransparent und der Diskussion entzogen. Die Abwägung ist als notwendig und sinnvoll anerkannt: „Irgendwo muss ja abgewogen werden, es braucht Ermessensspielräume. Durch die Abwägung werden alle anderen Qualitäten im Verfahren (z.B.

Gutachten) ausgehebelt“⁽⁷⁾. „Es gibt eine Unkultur in der Ermittlung der öffentlichen Interessen. Die politische Willenserklärung kann nicht die einzige Grundlage für die Feststellung der öffentlichen Interessen darstellen“⁽¹⁾. „Die Abwägung der öffentlichen Interessen ist schlechter als die fachliche Vorarbeit“⁽¹¹⁾. „In der Abwägung der öffentlichen Interessen ist man schlecht gewappnet“⁽⁵⁾. Hier werden neue Standards verlangt. Neue Aspekte (zB. Ecosystem Services) sollten berücksichtigt werden. „Es fehlt ein System, wie die Interessensabwägung, also die Gewichtung der öffentlichen Interessen für alle transparent wird“⁽⁶⁾. Die Abwägung ist eine „black box“⁽¹²⁾. „Die Abwägung der Interessen ist keine rein technische Angelegenheit; der Bürger muss entscheiden und bei Bedarf die Wissenschaft zu Rate ziehen können“⁽⁹⁾. Zudem müssen öffentliche Interessen „gesetzesübergreifend“⁽¹³⁾ definiert werden.

Begleit-/Ausgleichsmaßnahmen. „Ausgleichs- und Begleitmaßnahmen sind wichtiger geworden; auch die inhaltlichen Anforderungen steigen“⁽¹¹⁾. Die Handhabe ist jedoch uneinheitlich, es gibt nur wenige Vorgaben. „Es fehlt eine Standardisierung von Auswirkungsprognose und Maßnahmen“⁽²⁾. Auch eine gute Ausgleichsflächenregelung ist notwendig, ein Gesprächspartner bezeichnet die deutsche als „streng, aber gut und hilfreich“⁽²⁾. Die systematisierte Bewertung von Eingriffen und Ausgleichsmaßnahmen des Bundeslandes Salzburg soll die Nachvollziehbarkeit von Beurteilungen in Standardfällen verbessern⁽¹⁴⁾.

Beteiligungsmöglichkeiten. „Bürgerbeteiligung bleibt oft eine Alibi-Aktion. Ohne Parteienstellung und ohne Zugang zu einer Partei steht man auf verlorenem Posten“⁽⁵⁾. Viele GesprächspartnerInnen bedauern, dass es im „normalen“ Naturschutzverfahren keine Bürgerbeteiligung gibt. In den großen Verfahren sind „Fortschritte zu verzeichnen. Es bestehen noch weit reichende Verbesserungsmöglichkeiten“⁽⁵⁾. Generell besteht Hoffnung, dass sich die Aarhus-Konvention positiv auswirken wird.

UVP. Viel Reformbedarf sehen die GesprächspartnerInnen im UVP-Verfahren. Aus NGO-Perspektive ist es grundsätzlich „eher ein Durchsetzungsverfahren als ein Verhinderungsverfahren, Vollzugsdefizite gehen noch einmal zu Lasten der Natur“⁽⁹⁾. Kritikpunkte sind das Feststellungsverfahren (Schwellenwerte), informelle Vorabsprachen zwischen Betreiber und Behörde sowie der praktische Umgang mit Einsichtsrechten und Bürgerbeteiligung^(1,5,9). Allgemein wird angemerkt: „Verfahren ist zu aufwändig im Vergleich zur Entscheidung“⁽⁷⁾.

5 KONTROLLE

Kontrolle, baubegleitend. Ökologische Bauaufsichten kommen verstärkt zum Einsatz. Dies sehen die GesprächspartnerInnen als wesentlichen Fortschritt. Vergabe, Aufgaben und Befugnisse sind unterschiedlich bzw. gar nicht geregelt. Eine Bauaufsicht soll „kein Naheverhältnis zum Konsenswerber“⁽⁶⁾ haben.

Kontrolle, abschließend. Viele GesprächspartnerInnen berichten, dass die Kontrolle von Bescheidaufgaben inkonsequent, zufällig oder gar nicht erfolgt. Systematische Kontrollen sind selten. „Kontrolle und Qualität von Auflagen und Ausgleichsmaßnahmen sind unzureichend“⁽⁷⁾. „Konsenswerber wissen, dass nicht kontrolliert wird und dass daher nichts passieren kann“⁽⁸⁾ und so verhalten sie sich auch. Es bräuchte für jedes Projekt eine naturschutzmäßige Kollaudierung. Eine Möglichkeit wäre, eine naturschutzfachliche Bewilligung nur befristet zu erteilen und die bescheidkonforme Umsetzung an „entsprechend scharfe Sanktionen (Bankgarantie)“⁽¹¹⁾ zu binden.

Kontrolle, langfristig. Als notwendig erachtet wird eine langfristige Evaluierung von naturschutzfachlichen Maßnahmen. „Oft schaut es am Plan super aus und es wird ganz anders. Man plant einen Halbmagerasen und es wird ein Neophytengestrüpp“⁽¹¹⁾. Langfristige Beobachtungen und Monitoring wären sinnvoll. Daher wird wiederholt bemängelt, dass „keine systematische Sammlung von Daten zu genehmigten Projekten und Wirkungen in einer Form erfolgt, die ein leichtes Abfragen dieser Daten ermöglicht“⁽¹⁵⁾.

Landesumweltanwalt. Funktionierende „Umweltanwaltschaften sind unverzichtbare Institutionen“⁽²⁾. Die österreichischen Umweltschutzanwaltschaften sind sehr unterschiedlich, was Rahmen, Ausstattung und Aufgaben betrifft. In Vorarlberg ist die Landesumweltschutzanwältin Privatbedienstete von Naturschutzorganisationen. In mehreren Bundesländern ist der Landesumweltschutzanwalt ein weisungsfrei gestelltes Mitglied der Landesverwaltung, in Kärnten ein ehrenamtlich besetztes Kollegialorgan. Generell sind sich die GesprächspartnerInnen einig: „Eine stärkere Position der Umweltschutzanwaltschaften wäre hilfreich. Erforderlich wäre eine volle Parteistellung in allen Verfahren“⁽⁷⁾.

6 HERAUSFORDERUNGEN

Trends. Die meisten GesprächspartnerInnen sehen die Gefahr, „*dass das öffentliche und politische Bewusstsein für Naturschutz schwächer wird*“⁽¹⁾: „*Wirtschaftskrisen-Blabla führt dazu, dass Dinge gemacht werden, die früher nicht möglich waren*“⁽³⁾. „*In wirtschaftlich schlechten Zeiten wird man die Spielräume noch mehr nutzen; politische Interventionen dürften zunehmen*“⁽⁷⁾. Es gibt auch gegenteilige Einschätzungen: „*Die großen Trend gehen in die richtige Richtung und sind auf unserer Seite: Der Megatrend geht europaweit in Richtung sorgsamer Umgang mit der Natur und den natürlichen Ressourcen*“⁽⁶⁾.

Vereinheitlichung. Die meisten GesprächspartnerInnen begrüßen die Möglichkeit, vor Ort flexibel entscheiden zu können. Trotzdem würde eine gewisse „*Standardisierung zur Sicherheit und zur österreichweiten Gleichbehandlung beitragen*“⁽¹¹⁾. Die wenigen Erfahrungen mit Standardisierungen sind durchwegs positiv. In Tirol gibt es eine Checkliste für Wasserkraftanlagen bis 15 MW⁽⁶⁾. Ein Handbuch für die Naturschutzbeauftragten und ein Arbeitsbehelf zur Ausgleichsregelung sind in Ausarbeitung⁽⁶⁾. In Salzburg gibt es eine Richtlinie zur Ausgleichsregelung. Im Burgenland gibt es „*hilfreiche Richtlinien und akzeptierte Vorgaben*“ für die Pflege bachbegleitender Vegetation oder zum Bauen in Landschaftsschutzgebieten sowie eine Dienstanweisung zu Kompassierungen⁽⁹⁾.

Bedrohungen. Die GesprächspartnerInnen sehen mehrheitlich rasante Entwicklungen im Bereich der erneuerbaren Energien. „*In diesem Bereich steigt der Druck*“⁽⁸⁾. „*Naturschutz / Landschaftsschutz und Klimaschutz werden gegen einander ausgespielt*“⁽⁸⁾. Zudem ist die zunehmende Versiegelung nur schwer in den Griff zu bekommen. „*Der Widmungsdruck steigt kontinuierlich*“⁽⁸⁾. „*Durch die hohen Grundstückspreise steigt der Druck*“⁽¹⁰⁾. „*Wildtierkorridore: es ist schwierig, sie zu finden und dann verbindlich zu machen*“⁽¹⁰⁾.

Föderalismus. Die föderale Struktur des Naturschutzes beschäftigt alle GesprächsteilnehmerInnen. Die Meinungen sind gegensätzlich. „*Bundesnaturschutz! Die Ländersituation ist absurd, es gibt zu viel Lokalkolorit*“⁽²⁾. „*Im Naturschutz geht es um lokale Verteilung; daher besteht die föderale Struktur völlig zu recht*“⁽²⁾.

Neues Zusammenspiel. Implizit und explizit sehen die GesprächspartnerInnen in der Weiterentwicklung des Zusammenspiels von KonsenswerberInnen, Zivilgesellschaft (NGOs) und staatlichen Einrichtungen eine wichtige Zukunftsaufgabe. Ein Gesprächspartner⁽²⁾ verweist auf den diesbezüglichen Nobelpreis von Elinor Ostrom (2009). Diese Zusammenarbeit braucht auch

finanzielle Mittel. „Ehrenamtlichkeit macht mit wenig Geld viel; dennoch stößt diese an die Grenzen. Es braucht etwas wie den National Trust zur Sicherung von Naturerbe abseits der Tagespolitik und Verwaltungsverfahren“⁽¹⁰⁾. Naturverbrauchsabgaben wie Schottercent, Versiegelungsabgabe etc. könnten zweckgebunden verwendet werden^(4,10).

7 HANDLUNGSBEDARF

Die Ergebnisse des Workshops in Mallnitz machen den Handlungsbedarf sichtbar, was die Grundlage für die Erarbeitung eines Aktionsplans ist. Dabei wurden in vier Gruppen vier Themenfelder bearbeitet. Die Ergebnisse sind im Detail in einem Protokoll aufbereitet⁽¹²⁾.

7.1 Rechtlich – prozessbezogene Qualität

Sachverständigenarbeit vor Ort unterstützen und stärken. Es gilt, die Qualität der Arbeit vor Ort durch Koordination und Austausch sowie entsprechende Materialien (Checklisten, Handbücher, etc.) zu unterstützen. Ein Abgleich der Sachverständigen-Tätigkeit sollte „bundesländerübergreifend, nach bundeseinheitlichen Standards“⁽¹²⁾ erfolgen. Ein Bundesgrundsatzgesetz für Naturschutz könnte dabei hilfreich sein. Wichtig ist die Klarheit der Rollenbilder: „Gutachter ≠ Sachverständiger ≠ Behörde ≠ Partei“⁽¹²⁾.

Abwägung der öffentlichen Interessen einer Revision unterziehen. Für die Abwägung der Interessen sollen Standards und Mechanismen entwickelt werden, um eine Entscheidung nachvollziehbar und transparent zu machen. Es sollen nachvollziehbare Kriterien für die Bewertung der öffentlichen Interessen entwickelt werden. Dabei können beispielsweise sektorale oder regionale Rahmenpläne eine wichtige Rolle spielen⁽¹²⁾. Die Abwägung der öffentlichen Interessen ist kein politischer Akt, sondern Teil der Würdigung durch die Behörde und damit ein rechtlicher und im Instanzenwege überprüfbarer Akt. Bei der Abwägung der öffentlichen Interessen scheinen

vielfach auch politische Wünsche eine Rolle zu spielen, „letzten Endes müssen sich [aber] auch Politiker an den gesetzlichen Rahmen halten“⁽¹²⁾.

Kontrollmechanismen systematisieren und ausbauen. Ökologische Bauaufsicht, Kontrolle der Bescheidaufgaben und Abschlusskontrolle (Kollaudierung) sollen verbessert werden. Der Aufwand dafür ist hoch, die notwendigen Ressourcen müssen bereit gestellt werden⁽¹²⁾.

7.2 Inhaltlich – technische Qualität

Qualität von Begleit- und Ausgleichsmaßnahmen verbessern. Die begleitenden Maßnahmen sollen verbessert und systematisiert werden; die Mechanismen zur Erfolgskontrolle sollen ausgeweitet werden. Dabei können „überregionale, langfristige Ziele“⁽¹²⁾ die Treffsicherheit von Maßnahmen erhöhen. Das Salzburger Modell⁽¹⁴⁾ ist ein wichtiger Beitrag zur Objektivierung und kann ein Vorbild für andere Bundesländer sein. Die langfristige Wirkung von Ersatzmaßnahmen ist wichtig, ein Monitoring unverzichtbar^(12,13).

Qualität der Gutachten evaluieren und verbessern. Die Gutachten sollen anhand von Qualitätsstandards überprüfbar gemacht werden. Interessant und wichtig wären „Ringversuche (mehrere Gutachten – gleiches Thema)“⁽¹²⁾. Inhaltliche Mindeststandards sollen festgelegt und überprüft werden⁽¹²⁾.

Technische Standards schaffen. Vor allem für aktuelle und zukünftige Herausforderungen (erneuerbare Energien, Raumordnung, etc.) sollen Argumentarien, Checklisten und Standards erarbeitet werden. Der Aufwand soll jedoch im Verhältnis zur Projektgröße stehen, daher wären „skalierbare Checklisten“⁽¹²⁾ hilfreich. Inwieweit man in komplexen Naturschutzfragen tatsächlich einheitliche Standards schaffen kann, wird noch zu diskutieren sein⁽¹²⁾.

7.3 Qualität der Beteiligungen

Rahmen für die Beteiligung verbessern. Neben einer kritischen Revision des rechtlichen Rahmens sollen die praktischen Aspekte der BürgerInnenbeteiligung weiter entwickelt werden. Die

Beteiligungsmöglichkeiten in Kleinverfahren sollten ausgeweitet werden, vor allem dort, wo Kumulationswirkungen zu erwarten sind⁽¹²⁾.

Zusammenspiel zwischen den Beteiligten verbessern. Die Elemente eines neuen Zusammenspiels zwischen BetreiberInnen und PlanerInnen einerseits, öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft (BürgerInneninitiativen, NGOs) andererseits sollen erarbeitet und verbessert werden. Wichtig dabei ist die Entwicklung einer Vertrauensbasis (jedoch „*Problemfeld Amtsgeheimnis*“⁽¹²⁾). Beteiligung sollte „*als Chance und nicht als Beamtenbelästigungsprogramm*“⁽¹²⁾ wahrgenommen werden.

7.4 Qualitäten für die Zukunft

Zukunftsstrategien erarbeiten. Die zukunfts-kritischen Themen, insbesondere Herausforderungen, sollen herausgearbeitet werden und die Grundlage für entsprechende Strategien darstellen. Wichtig wäre eine Stärken-Schwächen-Analyse der Naturschutzgesetze und eine „*Konkordanzfassung oder ein Bundesnaturschutzgesetz*“⁽¹²⁾ sowie eine bundesweite Sammlung von Best-Practice-Verfahren (z.B. Kiesgewinnung, Forststraßen, etc.)⁽¹²⁾. Diskutiert wird auch eine „*fachliche Eingreiftruppe*“⁽¹²⁾ für spezifische Probleme.

Ausbildung und Institutionen verbessern. Die notwendigen Kompetenzen der handelnden Personen und Institutionen sollen identifiziert werden, um sich für zukünftige Herausforderungen wappnen zu können. Besondere Beachtung verdienen dabei „*Allround-Gutachter*“⁽¹²⁾, die zuständigen Institutionen brauchen die notwendigen Mittel.

8 AKTIONSPLAN

Präsentation. Die Ergebnisse des Projektes ISO^{natura} sollen zunächst den Landesumweltanwaltschaften vorgestellt werden. Die Ergebnisse sollen über die Homepage des Umweltdachverbandes abrufbar sein. Eine Information dazu ergeht an alle Projektbeteiligten (InterviewpartnerInnen, WorkshopteilnehmerInnen). Auf Einladung können die Ergebnisse zudem interessierten Landesregierungen, (Landesakademien), NGOs und Institutionen vorgestellt werden.

Themenschwerpunkte. In der Nachbereitung der Ergebnisse wurden aus der thematischen Fülle mehrere Schwerpunkte für eine weiterführende Bearbeitung herausgefiltert:

- Gutachten und Bewertung
- Abwägung der öffentlichen Interessen
- Beteiligungsprozesse und Öffentlichkeitsarbeit
- Partizipationsfähigkeit von Organisationen

Schritte. Die Weiterführung soll in mehreren Schritten erfolgen.

- Sammlung und Aufbereitung von Fallbeispielen. Zu den vier Schwerpunktthemen sollen gute und schlechte Fallbeispiele, Materialien und Leitfäden gesammelt, diskutiert und aufbereitet werden.
- Seminarreihe. Ausgehend von der Aufbereitung von Materialien und Fallbeispielen soll eine Seminarreihe für Beteiligte und Interessierte entwickelt und angeboten werden. Dabei soll ein bundesländerübergreifender Austausch von Erfahrungen im Vordergrund stehen.
- ISO^{natura}-Label. Ein Kriterienkatalog für gute Verfahren soll entwickelt werden. Dies ist eine (skalierbare) Checkliste zur Evaluierung der qualitätsbestimmenden Merkmale eines Naturschutzverfahrens. Dies kann zu einem hilfreichen Argumentarium und langfristig zu einem „Gütesiegel“ für Verfahren weiter entwickelt werden. Dabei soll auch auf europäische und internationale Erfahrungen und Standards zurückgegriffen werden.

- Systemanalyse Naturschutz. Mittelfristig soll das *System Naturschutz* in Österreich evaluiert werden. Dies beinhaltet eine Analyse der bestehenden Gesetze, der zuständigen Institutionen und Prozesse sowie der Kosten. Die Evaluierung soll verschiedenen Perspektiven (KonsenswerberInnen, PlanerInnen, Verwaltung, Behörden, NGOs) gerecht werden und die grundsätzlichen und langfristigen Maßnahmen zur Qualitätssicherung von Naturschutzverfahren herausarbeiten.
- Partizipationsfähigkeit von Organisationen. Aufgrund internationaler und europäischer Vorgaben ist die Mitwirkung von Umweltorganisationen an Verfahren weitestgehend rechtlich verankert. Motivation für die internationalen und europäischen Gesetzgeber in diesem Zusammenhang war die Erkenntnis, dass die Beteiligung von für objektive Rechte eintretenden Organisationen einen hohen Beitrag zur qualitativen Verbesserung und Akzeptanz von Projekten leistet. Dennoch ist es Umweltorganisationen aufgrund prekärer Ressourcenlagen zumeist nicht möglich, diesen qualitätsvollen Input zu bringen. In diesem Zusammenhang sind Capacity building Maßnahmen und Maßnahmen zur Unterstützung der Partizipationsfähigkeit von BürgerInneninitiativen und Organisationen von größter Notwendigkeit.
- Öffentlichkeitsarbeit. Die Ergebnisse der Vorgängerschritte sollten mit Mitteln der modernen Kommunikationstechnologien präsentiert und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

9 AUSBLICK

Obwohl das Projekt ISO^{natura} ein kleines Projekt war, ist es auf großen Widerhall gestoßen und hat weit reichende Diskussionen ausgelöst. Das ungewöhnlich große Interesse zeigt, dass offensichtlich der „Schuh drückt“ und ein entsprechender Handlungsbedarf gegeben ist. Es bleibt zu hoffen, dass die engagierte und sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität von Naturschutzverfahren eine Fortsetzung findet. Damit kann langfristig ein verbesserter Umgang mit den natürlichen und landschaftlichen Ressourcen im *Land der Berge, Land am Strome* erreicht werden.

10 MATERIALIEN

Die Darstellung nimmt Bezug auf folgenden Quellen/Materialien. Die Quellen sind im Text als Verweiszahlen geführt und im Berichtsanhang dokumentiert.

- Nr. 1-11: Interviews mit ausgewählten ExpertInnen
- Nr. 12: Workshop Mallnitz, Protokoll
- Nr. 13: Workshop Mallnitz, Mitschrift Jungmeier
- Nr. 14: Workshop Mallnitz, Präsentation „Salzburger Modell“
- Nr. 15: Workshop Mallnitz, Präsentation „Mindeststandards“

11 ABKÜRZUNGEN

FFH-Richtlinie: Fauna Flora Habitat-Richtlinie

MinRoG: Mineralrohstoffgesetz

NGO: Non Governmental Organisation

UVP: Umweltverträglichkeitsprüfung

UVS: Unabhängiger Verwaltungssenat

VfGH: Österreichischer Verfassungsgerichtshof

VS-Richtlinie: Vogelschutz-Richtlinie

VwGH: Österreichischer Verwaltungsgerichtshof

12 DANK

Den folgenden Personen und Institutionen gilt Dank für Diskussionsbeiträge, fachliche und technische Unterstützung: Christian Reinhold (Forum Österreichischer Wissenschaftler für den Umweltschutz), Donat Martin (Landesumweltschutz OÖ), Franz Wilfried (Naturschutzbeirat, Naturwissenschaftlicher Verein Kärnten), Friedl Thomas (Amt der Kärntner Landesregierung), Frühstück Hermann (Umweltschutz Burgenland), Fuchs Melitta (Naturschutzinstitut Steiermark), Gangl Günther (Berg- und Naturwacht), Gepp Johannes (Naturschutzbund Steiermark / Naturschutzbund Ö/ Naturschutzinstitut Steiermark), Getzner Michael (Universität Klagenfurt, MSc „Management of Protected Areas“), Haßlacher Peter (Österreichischer Alpenverein, Fachabteilung Raumordnung und Naturschutz), Holzinger Werner (Ökoteam Graz), Hörmayer Norbert (Wiener Umweltschutz), Hradetzky Regine (Magistrat der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee), Huter Erwin (Niederösterreichische Umweltschutz), Kau Christian (Naturschutzbeirat Kärnten), Keusch Christian (E.C.O. Institut für Ökologie GmbH), Kirchmeir Hanns (E.C.O. Institut für Ökologie GmbH), Knappinger Josef (LWK Ziviltechniker GmbH), Knoll Thomas (ÖGLA Österr. Gesellschaft für Landschaftsplanung u. -architektur), Kostenzer Johannes (Landesumweltschutz Tirol), Kux Sebastian (Forum Wissenschaft & Umwelt), Liliana Dagostin (Österreichischer Alpenverein, Fachabteilung Raumordnung und Naturschutz), Lins Katharina (Naturschutzanwaltschaft für Vorarlberg), Michor Klaus (Revital Ziviltechniker GmbH), Petutschnig Maximilian (Rechtsanwalt Klagenfurt), Pöllinger Ute (Umweltschutz Steiermark), Pöstinger Mario (Umweltschutz Oberösterreich), Premm Martha (Umweltdachverband), Raderbauer Jörg (Freiland Umweltconsulting), Ragger Christian (Revital Ziviltechniker GmbH), Rechberger Albert (Amt der Steiermärkischen Landesregierung), Schnattinger Andrea (Umweltschutz Wien), Schneditz Thomas (Naturschutzbeirat, Naturfreunde Kärnten), Stallegger Mathilde (Umweltdachverband), Tschabuschnig Harald (Amt der Kärntner Landesregierung, Abt. 15), Unglaub Robert (Technisches Büro Archi Noah), Vana Heinrich (Rechtsanwalt, Umweltjurist, Wien), Wessely August (Amt der Salzburger Landesregierung), Wichmann Gabor (BirdLife Österreich), Zollner Daniel (E.C.O. Institut für Ökologie GmbH).