



EINE STUDIE der TU Wien zeigt: Die Einrichtung von Natura 2000-Gebieten steht – entgegen immer wieder kolportierter Meinungen – nicht in kausalem Zusammenhang mit negativen, regionalwirtschaftlichen Entwicklungen.

Die europäischen Naturschutzregelungen Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzrichtlinie (FFH- und VS-RL) sind Grundlage für die Einrichtung von Natura 2000-Gebieten, von denen es in Österreich bereits mehr als 270 gibt. Obwohl die Richtlinien seit 1995 in Österreich in Kraft sind, bestehen immer noch Vorurteile und Ängste, wenn es um die Ausweisung neuer Gebiete und die Umsetzung von Projekten geht. Einerseits, weil Österreich in der Schutzgebietsausweisung seit Jahren zu den EU-Schlusslichtern zählt und dadurch Verunsicherung besteht, andererseits, weil diverse Vorurteile – wie etwa wirtschaftliche Benachteiligung durch eine Schutzgebietsausweisung – kursieren. Der Umweltdachverband (UWD) beauftragte daher die Technische Uni-

versität Wien (TU), dem Zusammenhang zwischen Natura 2000 und Wirtschaft in einer umfassenden Studie auf den Grund zu gehen.¹

Naturschutzrichtlinien im Fitness-Check
Aktueller Anlass für die Beauftragung dieser Studie war außerdem der durch die Europäische Kommission 2015 initiierte Fitness-Check von FFH- und VS-RL. Diese wurden im Zuge dessen umfassend evaluiert, wobei vorrangig wirtschaftliche Kriterien zur Anwendung kamen. Hintergrund des dem Fitness-Check zugrunde liegenden REFIT-Programmes ist es, unnötige Verwaltungslasten abzubauen und die Gesetzgebung so effizient wie möglich zu gestalten. Vereinfachung ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings muss die Bewahrung geltender Stan-

dards im Natur- und Umweltschutz garantiert werden. Umwelt- und Naturschutzorganisationen in ganz Europa sind von der Aktualität und Funktionalität von FFH- und Vogelschutzrichtlinie überzeugt und machten sich daher im Fitness-Check-Prozess für eine Beibehaltung der Richtlinien in ihren aktuellen Fassungen stark.

Studie schafft Klarheit

Der Umweltdachverband versucht daher im Rahmen des von der Europäischen Union und des Bundes geförderten LE-Projekts „gREen.watch“ gemeinsam mit seinen Partnern BirdLife Österreich und WWF Österreich, den Dialog zwischen Stakeholdern aus Wirtschaft und Landwirtschaft zu fördern und gab im Frühjahr 2016 eine Studie am Department für Raumplanung der TU Wien in Auftrag. Ein hochrangiges Konsortium von Donau-Universität Krems, Suske Consulting und TU Wien beschäftigte sich umfassend mit der Analyse von Zusammenhängen zwischen EU-Naturschutz und wirtschaftlichen Entwicklungen in Österreich. Die Ergebnisse werden auf den Folgeseiten dargestellt.

MIT UNTERSTÜTZUNG VON BUND UND EUROPÄISCHER UNION



Europäischer
Landwirtschaftsfonds für
die Entwicklung des
ländlichen Raums:
Hier investiert Europa in
die ländlichen Gebiete



BRENNPUNKT: NATURA 2000 UND LANDWIRTSCHAFTLICHE BETRIEBE

Regionalentwicklung mit Potenzial

12 % der landwirtschaftlichen Fläche sowie 13 % der Waldfläche Österreichs befinden sich in Natura 2000-Gebieten.² Durch Natura 2000 geschützte Lebensräume wie etwa Magere Flachland-Mähwiesen oder Trockenrasen existieren oft in landwirtschaftlich ungünstigeren Gebieten und sind auf extensive Pflege durch LandwirtInnen angewiesen. Doch was bedeutet es, in Natura 2000-Gebieten Landwirtschaft zu betreiben? Anhand unterschiedlicher Faktoren wurde im Rahmen der Studie die Entwicklung in Gemeinden mit bzw. ohne Natura 2000-Anteil verglichen.

Natura 2000 hat keinen Einfluss auf Flächennutzung

Obwohl Natura 2000-Gemeinden tendenziell in landwirtschaftlich ungünstigeren Regionen liegen, zeigen diese in der Zeitspanne von 2002-2014 im Vergleich zu Nicht-Natura 2000-Gemeinden keine signifikant unterschiedlichen Flächennutzungstrends. Das bedeutet, es gibt keinen Einfluss von Natura 2000 auf die Zu- oder Abnahme von (extensiven und intensiven) Grünland- und Ackerflächen einer Region.¹

Zur Situation der landwirtschaftlichen Betriebe

Die Struktur der Landwirtschaft in Österreich ist seit Jahrzehnten durch eine Abnahme der Betriebsanzahl geprägt, wobei Kleinbetriebe (< 10 ha) am stärksten betroffen sind. Ein systematischer Einfluss von Natura 2000 auf die sinkende Anzahl der Kleinbetriebe ist nicht nachweisbar. Betrachtet man die mittelgroßen Betriebe (10-50 ha), so zeigt sich, dass deren Anzahl in Natura 2000-Gemeinden tendenziell stärker abnimmt als in Nicht-Natura 2000-Gemeinden. Bezüglich des Trends des Erwerbsstatus – also Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb – war keine Kausalität mit Natura 2000 erkennbar.¹

Prämien und Zahlungen im Rahmen der GAP

Eine Analyse der Direktzahlungen und Förderungen durch Säule 1 der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ergab, dass die Marktordnungsprämien zwischen 2002 und 2014 in den Gemeinden mit Natura 2000 tendenziell etwas niedriger waren als in den Gemeinden ohne Natura 2000. Im Gegenteil dazu sind die über Säule 2 (ÖPUL, Ausgleichszulage für natürliche Benachteiligungen) erhaltenen, flächenbezogenen Prämien in Gemeinden mit geringem oder hohem Natura 2000-Anteil meist höher als in Gemeinden ohne Natura 2000-Anteil (s. Grafiken rechts).¹

LE-Projekte auch in Natura 2000-Gebieten möglich

Im Rahmen der Förderschiene „Ländliche Entwicklung“ können LandwirtInnen für zusätzliche Vorhaben um Unterstützung ansuchen. Auf Ebene von sechs landwirtschaftlichen Hauptproduktionsgebieten und vier Kleinproduktionsgebieten wurden folgende Projektförderschienen analysiert:

- Niederlassung von JunglandwirtInnen
- Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe
- Infrastruktur Forstwirtschaft
- Diversifizierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe
- Verkehrserschließung ländlicher Gebiete
- Erhaltung des ländlichen Erbes – Naturschutz

In der abgelaufenen LE-Periode 2007-2013 wurde eine Vielzahl an LE-Projekten umgesetzt, wobei in allen betrachteten Fördermaßnahmen gilt: Sowohl in Gemeinden mit als auch in Gemeinden ohne Natura 2000-Flächen ist die Realisierung von Förderprojekten möglich. Betrachtet man beispielsweise die Maßnahme „Infrastruktur Forstwirtschaft“ (Errichtung und Modernisierung von Forststraßen) näher, so zeigt sich,

dass es sogar in drei von acht landwirtschaftlichen Hauptproduktionsgebieten mehr Projekte in Natura 2000-Gemeinden als in Gemeinden mit wenig oder keinen Natura 2000-Flächen gab. Die Auswertung der Naturschutz-Maßnahme zeigt außerdem, dass in Natura 2000-Gemeinden tendenziell mehr Naturschutzprojekte umgesetzt werden als in Gemeinden ohne Natura 2000.¹

Vorurteile unbegründet

Es besteht kein kausaler Zusammenhang zwischen der Ausweisung eines Natura 2000-Gebiets und davon ausgehenden negativen Entwicklungen für Landwirtschaftsbetriebe. Die periphere Lage und naturräumlichen Gegebenheiten sind eher für das Regionalentwicklungspotenzial von Natura 2000-Gemeinden verantwortlich zu machen. Die Existenz eines Natura 2000-Gebietes ermöglicht im Gegenteil mehr Projektfördermöglichkeiten über das Programm für Ländliche Entwicklung, insbesondere im Bereich Naturschutz.¹

Aufgrund der Vereinheitlichung der Betriebsprämien (Säule 1) bis 2019 ist anzunehmen, dass sich das Verhältnis zwischen Zahlungen aus Säule 1 und Säule 2 zugunsten von Säule 2 (ÖPUL, Ausgleichszulage) verschieben wird.

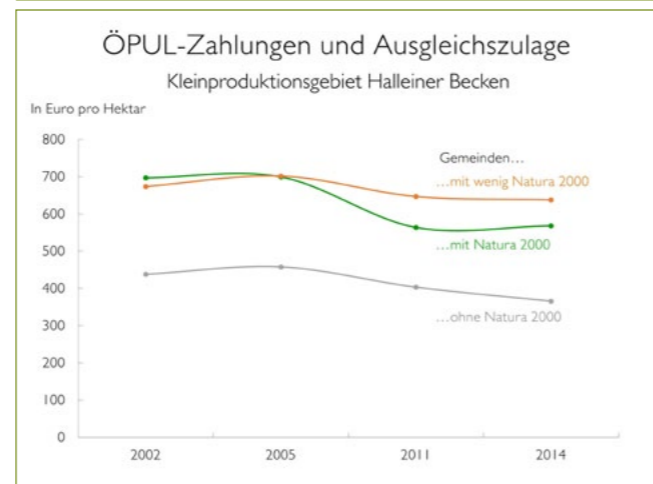
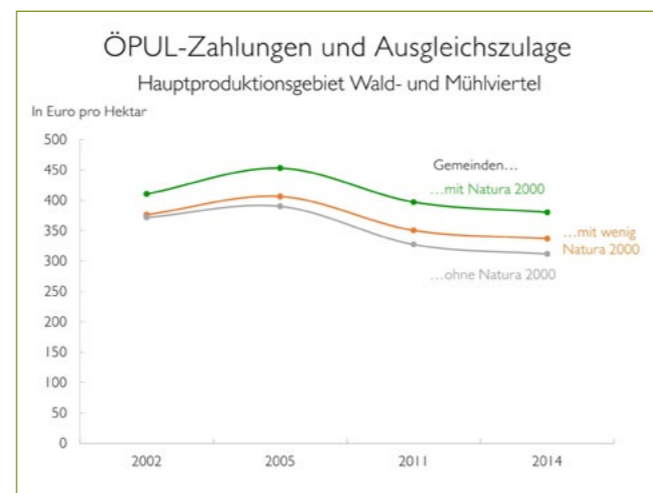


Abb. 1 u. Abb. 2: ÖPUL-Zahlungen und Ausgleichszulage (Säule 2) im Hauptproduktionsgebiet Wald- und Mühlviertel bzw. Kleinproduktionsgebiet Halleiner Becken¹

BRENNPUNKT: BEWILLIGUNGSVERFAHREN IN NATURA 2000-GEBIETEN

fact.box

EMPFEHLUNGEN¹

- ProjektwerberInnen sollten verbesserten **Zugang zu wesentlichen Natura 2000-Daten** erhalten – insbesondere hinsichtlich der Lage und Qualität der EU-Schutzgüter innerhalb und außerhalb von Natura 2000-Gebieten.
- Ein **professionelles und verlässliches Beratungsservice** könnte ProjektwerberInnen bereits im Vorfeld eines Projekts über zu erwartende Schutz-/Nutzungskonflikte informieren.
- Wichtige **Verbotstatbestände und Regelungen** von FFH-RL und VS-RL, die für Projektbewilligungen relevant sind, sollten **bundesweit einheitlich interpretiert** werden.
- Sowohl auf Ebene der **Sachverständigen** als auch auf Ebene der **Wirtschaft** sollten **freiwillig Trainings, Schulungen und Erfahrungsaustausch** angeboten werden, um die Qualität von Verträglichkeitserklärungen und Verträglichkeitsprüfungen zu verbessern.
- Die **Koordination zwischen den GutachterInnen** der zu berücksichtigenden Materien (z. B. Lärm, Forst, Naturschutz) sollte v. a. hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen verbessert werden.
- Die **Anerkennung multifunktionaler Kompensationsmaßnahmen** (eine Fläche mit mehreren Ausgleichsfunktionen) sollte forciert werden.

SCREENINGS & NATURVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNGEN

Was ist ein Screening?

„Im Rahmen eines Screenings wird auf Basis einer zusammengefassten Projektdarstellung geprüft, ob die Erforderlichkeit einer Naturverträglichkeitsprüfung mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Dies ist vor allem für kleinere Vorhaben eine wichtige Hilfestellung, weil dadurch frühzeitig Klarheit über notwendige Bewilligungsschritte gegeben werden kann. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden durch ein amtliches Schreiben der Naturschutzbehörde mitgeteilt – ein Feststellungsbescheid wird in der Regel jedoch nicht erteilt.“¹

Eine Befragung der Naturschutzbehörden der Bundesländer zur Anzahl von Screenings sowie Naturverträglichkeitsprüfungen (NVPs) 2015 zeigte folgende Ergebnisse:

(1) Nur drei von neun Bundesländern (Burgenland, Steiermark, Vorarlberg) machten für das Jahr 2015 Angaben zu Screenings, da diese nicht überall statistisch erfasst werden. Das Ergebnis ist überraschend: In nur **12 von 240 Screening-Fällen** zeigte sich, dass eine **NVP erforderlich** ist. Das bedeutet umgekehrt, dass bei **über 90 %** der statistisch erfassten Screenings die **Notwendigkeit einer NVP bereits im Vorfeld ausgeschlossen** wurde.¹

(2) Sechs von neun Bundesländern (Burgenland, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg, Wien) stellten im Jahr 2015 Daten zu NVPs bereit: von insgesamt **61 NVPs** wurden **alle positiv abgeschlossen**, ein Verfahren (Bundesland Vorarlberg) wurde unter Anwendung der Ausnahmebestimmung (Art. 6 (4), FFH-RL – überwiegendes, öffentliches Interesse) abgeschlossen.¹

Einerseits wird dadurch bestätigt, dass **Natura 2000 mit Sicherheit kein Hindernis** für die Umsetzung von Projekten ist. Andererseits muss kritisch hinterfragt werden, inwieweit die **nationale Umsetzung des EU-Naturschutzes, insbesondere mit der Vorstufe des Screenings, den Kriterien der Richtlinien Rechnung trägt.**

Mehr Klarheit gefragt

Private und öffentliche ErrichterInnen von Infrastruktur sowie VertreterInnen der Rohstoffe abbauenden Industrie geraten mit den Vorgaben der FFH- und VS-RL in Berührung, wenn es um die Umsetzung von Projekten in Europaschutzgebieten bzw. um Belange des EU-Artenschutzes geht. In der Studie wurden sieben unterschiedliche Projekttypen vorgestellt, welche sowohl auftretende Probleme als auch positive Erfahrungen mit den Vorgaben der Naturverträglichkeitsprüfung (NVP) aufzeigen. Dabei wurden Fallbeispiele für Straßen- und Brückenbau, die Errichtung von Anlagen für erneuerbare Energie oder die Erweiterung von Betriebsgelände (Steinbrüche, Schottergruben) herangezogen. Im Rahmen von Interviews mit ProjektwerberInnen wurden diese zu ihren Erfahrungswerten befragt. Außerdem bietet die Studie erstmals einen österreichweiten Überblick über Screenings und NVPs (siehe fact.box).

Wissenslücken und unterschiedliche Interpretation

Durch die EU-Naturschutzrichtlinien wurde im Fachbereich Naturschutz ein neuer Verfahrensstandard etabliert, der von den ProjektwerberInnen grundsätzlich begrüßt wird. Allerdings sind die Anforderungen durch FFH-RL und VS-RL sowohl Sachverständigen und BehördenvertreterInnen als auch ProjektwerberInnen nach wie vor zu wenig bekannt. Maßgebliche Sachverhalte der Themenbereiche EU-Artenschutz, kumulative Wirkungen oder Erheblichkeit werden in Bewilligungsverfahren seitens ProjektwerberInnen qualitativ unterschiedlich bearbeitet und seitens Behörden (z. B. zwischen UVP- und Naturschutzbehörden) sehr unterschiedlich interpretiert. Aus diesen Unstimmigkeiten resultieren Angriffspunkte für BeschwerdeführerInnen und daraus wiederum Verzögerungen für die Bewilligung von Vorhaben.¹

Naturschutzauflagen sind verhältnismäßig

Zwar sind die Anforderungen an die Beschaffung von Unterlagen und die finanziellen Ausgaben für Gutachten und Grundlagen für ProjektwerberInnen deutlich gestiegen, diese unterscheiden sich jedoch nicht wesentlich von anderen Umweltvorschriften, die seit dem EU-Beitritt an Relevanz gewonnen haben (z. B. Luft, Lärm, Sicherheit, Hygiene). Aus Sicht von ProjektwerberInnen problematisch ist jedoch die Summe an Umweltvorschriften in der Verfahrensabwicklung, woraus sich eine Vielzahl an erforderlichen Maßnahmen ergibt. Diese werden aus Sicht der Wirtschaft von den Behörden ungenügend koordiniert, die potenzielle Multifunktionalität von Maßnahmen kaum genutzt bzw. selten anerkannt, was die Projektkosten erhöhen und die Verfahren verlängern kann.¹

Informationsdefizit erschwert Rücksichtnahme

Aus Sicht der Wirtschaft besteht für konkrete Fragen oder Probleme oft Unklarheit bezüglich der richtigen AnsprechpartnerInnen in den Behörden, insbesondere wenn am Beginn eines Projekts Auskunft über eventuell zu erwartende Konfliktpunkte benötigt wird. Zudem sind Gebietsausweisungen aufgrund fehlender Daten zu den geschützten Arten und Lebensräumen für ProjektwerberInnen nicht immer eindeutig nachvollziehbar. Das Service der Behörden betreffend Natura 2000 und die Datenlage zu EU-Schutzgütern werden von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich gehandhabt. Eine frühzeitige Rücksichtnahme auf Natura 2000 ist aufgrund mangelnder Informationen daher nicht immer möglich, die Projektkonzeption wird erschwert. Vor allem im Bereich des Artenschutzes stellt der Datenmangel ein gewichtiges Problem dar, da grundsätzlich wenig bis gar keine Information zum Vorkommen der geschützten Arten oder zur Größe der lokalen Bestände oder Populationen für ProjektwerberInnen verfügbar ist.¹

BRENNPUNKT: REGIONALWIRTSCHAFT Auf gutem Kurs!

Regionalwirtschaftliche Kennzahlen geben Auskunft über die wirtschaftlichen Entwicklungen und Trends einer Region. Klassische Indikatoren dafür sind u. a. die Anzahl der Arbeitsstätten und Beschäftigten sowie die Erwerbstätigenquote. Betrachtet man die Sparte Tourismus, werden Kennzahlen wie Ankünfte oder Nächtigungszahlen herangezogen. Sowohl Arbeitsmarkt als auch Tourismus wurden im Rahmen der TU-Studie analysiert. Dabei unterschieden die AutorInnen wie auch schon beim Kapitel Landwirtschaft zwischen Gemeinden mit > 50 % Anteil an Natura 2000-Flächen, Gemeinden mit einem Natura 2000-Anteil zwischen 49,9 und 0,1 % sowie Gemeinden ohne Natura 2000-Gebiete.

Tourismus in Europaschutzgebieten im Aufwind

In den vergangenen Jahren kursierte mancherorts das Vorurteil, Natura 2000-Gebiete würden eine touristische Weiterentwicklung behindern oder erschweren und sich in weiterer Folge negativ auf den Tourismus einer Gemeinde auswirken. Meist ging es dabei um Hotelanlagen oder den Ausbau touristischer Infrastruktur. Im Rahmen der Studie wurden – wie oben erwähnt – die Nächtigungs- und Ankunftsdaten für eine Bewertung der Auswirkungen von ausgewiesenen Europaschutzgebieten auf den Tourismus herangezogen.

Eine Zeitreihenanalyse von 1990 bis 2015 zeigt, dass Ankünfte und Nächtigungen in Natura 2000-Gemeinden stets im österreichweiten Trend liegen. Die relative Entwicklung der Nächtigungen bescheinigt Gemeinden mit Natura 2000 sowohl in Winter- als auch in Sommerhalbjahren von 1990 bis 2015 eine durchwegs bessere Bilanz als Gemeinden ohne Natura 2000-Anteile.¹ Damit wird klar und deutlich aufgezeigt, dass Europaschutzgebiete einer touristischen Entwicklung nicht im Wege stehen, sondern diese sogar eher stärken.

Wirtschaftlicher Zuwachs: stetig bergauf

Eine Analyse der Anzahl an Arbeitsstätten über die Zeit zeigt, dass Gemeinden mit Natura 2000-Flächen im überwiegend ländlichen Raum im Vergleich zu Gemeinden mit wenig oder keinem Natura 2000-Anteil zwar eine etwas unterdurchschnittliche Zunahme an Arbeitsstätten verzeichnen, eine positive Wirtschaftsentwicklung jedoch nicht verhindert wird. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die Anzahl an Beschäftigten: Auch hier liegt die Zunahme in überwiegend ländlichen Gemeinden mit Natura 2000-Flächen um etwa 10 % unter dem Durchschnitt, trotzdem ist sie feststellbar. Die Ursache für die etwas langsamere aber in Summe positive Regionalentwicklung ist weniger dem Status als Natura 2000-Gebiet geschuldet als der Tatsache, dass sich viele dieser Gebiete in strukturell schwächeren, peripheren Regionen befinden.¹

Webtipps:

- Europäische Kommission (2013): The Economic Benefits of the Natura 2000 Network: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/ENV-12-018_LR_Final.pdf
- Milieu et al. (2016): Evaluation Study to support the Fitness Check of Birds and Habitats Directive: http://awsassets.panda.org/downloads/study_evaluation_to_support_fitness_check_of_nature_directives_final.pdf
- Umweltdachverband (2016): facten.lage 3/16 „Mit Naturschutz die Region entwickeln“: www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/facten.lage/factenlage-03-16.pdf
- Umweltdachverband: Projektwebsite „gREen.watch – Begleitung des EU-Refit-Prozesses in Österreich“: www.umweltdachverband.at/refit

kommentar



© DUK

Univ.-Prof. MMag. Dr.
Gottfried Haber,
Donau-Universität
Krems

Natura 2000 und die regionale Wirtschaft

Oft stellt sich die Frage, ob Umweltschutz und die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen Hand in Hand gehen können oder ob es hier zu Hemmnissen der Regionalwirtschaft kommen kann. Während aus umweltpolitischer Sicht die Einrichtung des Natura 2000-Schutzgebietsnetzwerkes positive Wohlfahrtswirkungen erbringen kann, sind die regionalwirtschaftlichen und lokalen Wirkungen im Einzelfall a priori nicht klar. Eine aktuelle wissenschaftliche Untersuchung analysiert daher diese regionalen Wirkungen empirisch anhand der Entwicklungen in den Bereichen regionaler Arbeitsmarkt, Tourismus, Landwirtschaft, kommunale Finanzen sowie – anhand von Einzelfallstudien – Projektentwicklungen.

Dabei zeigt sich, dass die Ausweisung von Natura 2000-Gebieten, die naturgemäß eher in peripheren und ländlichen Regionen liegen, statistisch im Zeitverlauf weder zu spürbaren positiven noch zu wesentlichen negativen regionalwirtschaftlichen Effekten führt. Die feststellbaren strukturellen Probleme der Natura 2000-Gemeinden dürften durch die Schutzgebietsausweisung nicht in wesentlichem Ausmaß verschärft, allerdings auch nicht gelöst werden. Je nach konkreten Verhältnissen kann eine Ausweisung zu negativen Effekten führen (z. B. Landwirtschaft, Betriebserweiterung), aber auch zu positiven regionalen Wirkungen (z. B. Förderungen, Tourismus) beitragen. Die Struktur der zu erwartenden Effekte ist dabei stark von den regionalen Gegebenheiten (generelle Potenziale im Tourismus, Struktur der Bevölkerung, Verfügbarkeit von Bildung und Qualifikationen, etc.) abhängig. Somit scheinen (regional-)ökonomische Überlegungen als Kernargumente weder für noch gegen die Einrichtung von Schutzgebieten von zentraler Bedeutung zu sein. Für den jeweiligen Einzelfall sollten jedenfalls im Vorfeld Folgenabschätzungen aus regionalökonomischer Sicht vorgenommen werden, um etwaige positive wie auch negative strukturelle Auswirkungen frühzeitig zu erkennen und geeignete Maßnahmen zur Optimierung regionalökonomischer Effekte setzen zu können. In diesem Sinne ist Umweltschutz alleine sicher nicht das Patentrezept für eine regionalökonomisch aufstrebende Entwicklung – umsichtig implementiert steht er dieser aber auch nicht entgegen.

Quellenangaben:

¹ TU Wien et al. (2016): „Natura 2000 und Wirtschaft“ - Regionale Wirkungen von Natura 2000-Schutzgebieten in Österreich: www.umweltdachverband.at/tu-wien-et-al-2016-natura-2000-und-wirtschaft-pdf

² BMLFUW (2016): Grüner Bericht: <https://gruenerbericht.at/cm4/download/send/2-gr-bericht-terreich/1650-gb2016>