

Naturschutzrecht

Österreich und die Europäische Union – Internationaler Naturschutz

Die Europaidee geht bis zur griechisch-römischen Antike zurück. Ihre politische Wirksamkeit entfaltete sie jedoch im 20. Jahrhundert vor dem Hintergrund der beiden Weltkriege, als führende westeuropäische Staatsmänner darangingen, die Einigung der Völker Europas als vorrangige Aufgabe der europäischen Politik voranzutreiben.

Nachdem Österreich 1955 mit dem Abschluß des Staatsvertrages seine volle Unabhängigkeit und außenpolitische Handlungsfähigkeit wiedererlangt hatte, entwickelte sich die Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß sehr bald zu einer der wichtigsten Aufgaben der österreichischen Außenpolitik. Während sich Österreich im politischen Bereich durch die Aufnahme in die Vereinten Nationen noch im Staatsvertragsjahr und die Aufnahme in den Europarat 1956 sehr rasch seinen Platz als souveränes Mitglied der international organisierten Staatengemeinschaft sichern konnte, war den Bemühungen um eine vollberechtigte Teilnahme am westeuropäischen Einigungswerk erst mit dem Abschluß des Vertrages über den Beitritt zur Europäischen Union (24. Juni 1994 in Korfu) Erfolg beschieden. Am 11. November 1994 wurde der Beitrittsvertrag durch den Nationalrat genehmigt, am 1. Jänner 1995 ist dieser dann in Kraft getreten.

Die Organe der Europäischen Union

1. DER RAT

Jeder Mitgliedstaat entsendet einen Minister in den Rat. Die Zusam-

mensetzung des Rates ändert sich aber je nach dem, welches Thema behandelt wird, denn jeder Staat entsendet seinen jeweiligen Fachminister. Der Rat tritt zweimal jährlich auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs als „Europäischer Rat“ zusammen. Der Rat ist das wichtigste Entscheidungsorgan und Gesetzgebungsorgan der EU. Die Entscheidungen werden grundsätzlich einstimmig gefaßt, jedoch können Beschlüsse zur Errichtung des Binnenmarktes mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

2. DIE KOMMISSION

Die Kommission vertritt die Gemeinschaftsinteressen und ist ein unabhängiges Verwaltungsorgan der EU („Motor der Gemeinschaft“). Sie besteht aus 20 Mitgliedern unter dem Kommissionspräsidenten Jaques Santer, wobei die größeren Staaten jeweils 2 Kommissare, die kleineren Staaten jeweils 1 Kommissar nominieren. Die Geschäftseinteilung erfolgt in 22 Generaldirektoren. Die Kommission ist Entscheidungsorgan und hat das Initiativ-Monopol für Vorschläge von Verordnungen und Richtlinien. Grundsätzlich werden die Entscheidungen mit einfacher Mehrheit getroffen.

3. DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Das Europäische Parlament besteht aus 626 Abgeordneten, die seit 1979 direkt auf fünf Jahre gewählt werden. Die letzten Wahlen waren 1994. Die Abgeordneten sind in mehrere übernationale Fraktionen gegliedert, die sich teils

mit nationalen Parteien decken. Im Vergleich zu nationalen Parlamenten ist die Stellung des EU-Parlaments relativ schwach, durch das Verfahren der Mitentscheidung des EU-Vertrages wurde es im Rechtsetzungsprozeß etwas aufgewertet. Das Europäische Parlament hat Kontrollrechte gegenüber der Kommission (z.B. Untersuchungsrecht, Mißtrauensvotum) und es wirkt am EU-Budget mit. Es tagt in Straßburg, Luxemburg und Brüssel.

4. DER EUROPÄISCHE GERICHTSHOF

Der Europäische Gerichtshof besteht aus 15 Mitgliedern, als Ankläger fungieren 9 Generalanwälte. Zu den Aufgaben des Europäischen Gerichtshofs zählen die Kontrolle der Einhaltung des EU-Rechts, die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten, die Auslegung des EU-Rechts, die Zuständigkeit für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen und für Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen Akte der EU.

WEITERE ORGANE DER EU SIND der Wirtschafts- und Sozialausschuß, ein Beratungsorgan, der Rechnungshof, der Ausschuß der Regionen und die Europäische Investitionsbank.

Ziele der Europäischen Union

Eines der Hauptziele der EU ist die Schaffung eines einheitlichen

Wirtschaftsraumes durch Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse (Gemeinsamer Markt). Der Binnenmarkt ist ein Bestandteil der Errichtung des Gemeinsamen Marktes und umfaßt die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen. Ein wesentliches Element des Gemeinsamen Marktes ist die Verwirklichung der sogenannten 4 Freiheiten (Grundfreiheiten):

1. Der freie Warenverkehr
2. Der freie Personenverkehr
3. Die Dienstleistungsfreiheit
4. Der freie Kapitalverkehr

Weder der Gemeinsame Markt noch der Binnenmarkt sind bisher vollständig verwirklicht worden.

Internationaler Naturschutz in Kärnten

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ergaben sich nun auch für Kärnten wesentliche Veränderungen und neue Perspektiven im Bereich des Naturschutzes. „Naturschutz“ als Regelungsinhalt des Kärntner Naturschutzgesetzes 1986, LGBl. Nr.54, i.d.g.F., umfaßt im wesentlichen den Landschaftsschutz, den Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen, den Schutz besonderer Gebiete und den Schutz der Naturhöhlen. Der Naturschutz fällt in die Gesetzesgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Länder. Die Europäische Gemeinschaft begann erst in den frühen siebziger Jahren eine eigenständige Umweltpolitik zu betreiben, in der Zwischenzeit jedoch hat die EG bereits über 240 Vorschriften zum Thema Umweltschutz erlassen. Die Recht-

sakte mit der größten Naturschutzrelevanz sind:

- a) Die Richtlinie des Rates 79-409-EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie);
- b) die Richtlinie des Rates 92-43-EWG vom 21. Mai 1992 über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitatrichtlinie);
- c) die Verordnung zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen.

Die Verordnung als sekundäres Gemeinschaftsrecht ist in ihrer Wirkung vergleichbar mit einem österreichischen Gesetz. Sie schafft unmittelbares und einheitliches Recht im gesamten Gebiet der Gemeinschaft und bedarf keines zusätzlichen Aktes des staatlichen Gesetzgebers. Darüberhinaus verdrängt sie entgegenstehendes nationales Recht der Mitgliedstaaten und verhindert sogar, daß künftig entgegenstehendes Recht wirksam werden kann.

Die Richtlinie hingegen verpflichtet die Mitgliedstaaten das nationale Recht so zu ändern, daß es künftig den in der Richtlinie formulierten Zielen entspricht. Die Richtlinie bindet die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich der Ziele und nicht auch hinsichtlich der Formen und Mittel. Die Verpflichtung zur Anpassung des nationalen Rechts besteht nur dann und nur insoweit, als das betreffende staatliche Recht hinter dem Inhalt und Ziel der Richtlinie zurückbleibt. Strengere innerstaatliche Regelungen sind jederzeit möglich. Jede Richtlinie sieht einen Zeit-

raum vor, in dem die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben müssen. Sie begründet bis zum Ablauf dieser Umsetzungsfrist keine unmittelbaren Rechte und Pflichten. Ist jedoch ein Mitgliedstaat seiner Pflicht zur Umsetzung bis zum Ablauf der Frist nicht nachgekommen, kommt der Richtlinie grundsätzlich unmittelbare Wirkung zu, sofern diese so klar und unbeding ist und es zu ihrer Anwendung keines Ausführungsaktes mehr bedarf.

Darüberhinaus sind die EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich selbst für die Finanzierung und Durchführung der Naturschutzpolitik zuständig, dies jedoch unbeschadet eigener Maßnahmen der Europäischen Union. Eine dieser Maßnahmen der EU stellt das Finanzierungsinstrument LIFE dar (Verordnung EWG Nr. 1973/92 des Rates vom 21. Mai 1992). Dieses Instrument zielt darauf ab zur Entwicklung und Durchführung der Umweltpolitik und Umweltrechtsvorschriften der Europäischen Union beizutragen.

Durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union sind die Vogelschutzrichtlinie und die Flora-Fauna-Habitatrichtlinie als verbindliche Rechtsnormen anzusehen, die erforderlichenfalls in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Jedoch erfordert die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Vorschrift, sondern es reicht aus, daß ihr durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden kann, wenn dieser tatsächlich die

vollständige Anwendung der Richtlinie klar und bestimmt gewährleistet. Die Mitgliedstaaten haben bei der Erfüllung ihrer Umsetzungsverpflichtung die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zweckes am besten eignen.

Diese Umsetzungsverpflichtungen bergen, wie viele Maßnahmen des Naturschutzes allgemein eine Reihe von Problemen. Zwar ist der Naturschutz im Prinzip allgemein akzeptiert, die konkrete Rechtsumsetzung macht jedoch immer noch ein großes Defizit an Naturschutzbewußtsein deutlich. Wo immer der Naturschutz Verzichtleistungen fordert sinkt die Akzeptanz der Betroffenen erheblich. Neue Wege im Naturschutzrecht im Rahmen der Europäischen Union bedürfen daher auch einer „Reform des Naturschutzbewußtseins“. Eine derartige Reform ist jedoch nicht innerhalb der von der Europäischen Union gesetzten Fristen möglich. Die Naturschutzinteressen stehen oft in krassem Widerspruch zur offiziellen Wirtschaftspolitik (und auch umgekehrt, Anm. der Redaktion), die an dem absoluten Vorrang des Wirtschaftswachstums vor den Anliegen des Natur- und Umweltschutzes orientiert ist. Selbst wenn ein Land den Naturschutz ernst nehmen und im Interessenskonflikt einen eindeutigen Vorrang der Natur durchsetzen würde, ist die Langlebigkeit derartiger Maßnahmen nicht garantiert. Eine radikale Naturschutzpolitik, so vernünftig sie auch sein mag, kann nicht allein mit Rechtsreformen bewerkstelligt werden, das Recht bedarf vielmehr zu sei-

ner Effizienz einer gewissen Akzeptanz durch gesellschaftliche und ökonomische Kräfte sowie auch in der Bevölkerung.

Naturschutzrelevante Rechtsakte

1. DIE VOGELSCHUTZRICHTLINIE

Ziel dieser Richtlinie ist es, für alle wildlebenden Vogelarten in der Gemeinschaft eine ausreichende Vielfalt und Flächengröße zu erhalten oder wiederherzustellen. Als Maßnahmen hierfür sind vorgesehen:

- a) Die Errichtung von Schutzgebieten;
- b) die Pflege und ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten;
- c) die Wiederherstellung zerstörter sowie die Schaffung neuer Lebensstätten.

Im Anhang I dieser Richtlinie sind besonders seltene, gefährdete oder empfindliche Arten aufgelistet. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, die für die Erhaltung dieser Arten geeignete Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären. Die als international wertvoll anerkannten Gebiete (Important bird areas – IBAs), die in den jeweiligen Mitgliedstaaten ausgewiesen werden, sind als besondere Schutzgebiete (Special protection areas – SPAs) binnen zwei Jahren der Kommission zu melden und von den Ländern entsprechend zu schützen. Die Länder haben Maßnahmen zu ergreifen, um die Beeinträchtigung der Lebensräume oder die Störung der Vögel in den Schutzgebieten zu vermeiden. Kärnten hat dafür, wie auch die anderen Bundesländer,

jene Gebiete, in denen die in Anhang I angeführten Arten vorkommen, als Schutzgebiete (Vogelschutzgebiete – IBAs) auszuweisen. Zur Ermittlung dieser Gebiete haben die Bundesländer Bird-Life Österreich eine Studie in Auftrag gegeben, die bereits vorliegt und den Bundesländern nunmehr als Orientierungshilfe für die Ausweisung der IBAs im jeweiligen Bundesland dienen soll. Nach dieser Studie sind ca. 7,4% der Fläche Kärntens als „Important bird areas – IBAs“ auszuweisen.

Kärnten hat folgende Gebiete als Vogelschutzgebiete ausgewiesen:

- a) Vogelschutzgebiet Völkermarkter Stausee
- b) Flachwasserbiotop Neudenstein
- c) Vogelschutzgebiet Großedlinger Teich
- d) Stappitzer See und Umgebung

Kärnten hat sich jedoch vorbehalten noch weitere Gebiete nach der Vogelschutzrichtlinie zur Anmeldung zu bringen.

2. DIE FAUNA-FLORA-HABITATRICHTLINIE (FFH-RICHTLINIE)

Ziel dieser Richtlinie ist es, einen umfassenden Schutz gefährdeter Arten und der natürlichen Lebensräume in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu gewährleisten. Bis zum Jahre 2004 soll ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz geschaffen werden – „Schutzgebietsnetz Natura 2000“. Für die Erstellung dieses Schutzgebietsnetzes sind 3 Phasen vorgesehen:

1. Phase: Österreich hatte der Kommission bis Mai 1995 eine

ationale Liste der geeigneten Gebiete zu melden. Dieser Verpflichtung ist Österreich als eines der jüngsten EU-Mitgliedsländer bereits nachgekommen, jedoch hat sich Österreich auch hier vorbehalten noch geeignete Gebiete nachzunenennen.

2. Phase: Bis 1998 beurteilt die Kommission die in der nationalen Liste enthaltenen Gebiete auf ihre gemeinschaftliche Bedeutung und erstellt sodann den Entwurf einer Gesamtliste (Sites of Community Importance – SCI) für Österreich.

3. Phase: Bis 2004 haben die Mitgliedstaaten jene Gebiete, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung beurteilt worden sind, als besondere Schutzgebiete (Special Areas of Conservation – SAC) auszuweisen.

Kärnten hat bisher folgende Gebiete nach der FFH-Richtlinie bekanntgegeben:

1. Sablatnigmoor bei Eberndorf
2. Hörfeld
3. Villacher Alpe (Dobratsch)
4. Vellacher Kotschna
5. Inneres Pöllatal
6. Mussen
7. Wolayersee und Umgebung
8. Kernzone des Nationalparks Hohe Tauern
9. Kernzone des Nationalparks Nockberge

3. FINANZIELLE NATURSCHUTZ- INSTRUMENTE – LIFE

Die „klassischen“ Instrumente des Naturschutzes waren von jeher der protektive (gesetzliche) Schutz gefährdeter Arten und die Sicherung bestimmter, besonders hochwertiger Gebiete als Schutz-

gebiete (Reservate). Mit dem Instrument des Vertragsnaturschutzes wurden erstmals Wege der Einflußnahme auf ungeschützte Nutzflächen gefunden. Dem Naturschutz stehen nunmehr nicht nur restriktive, sondern auch fördernde Möglichkeiten zur Verfügung.

Mit der Einrichtung von gemeinschaftlichen Naturschutzfinanzierungsinstrumenten auf EU-Ebene soll vor allem krassen Ungleichgewichten in der Verteilung der naturräumlich wertvollen Flächen begegnet werden. Im Jahre 1991 wurde ein alle bisher eingerichteten Finanzierungsinstrumenten zum Schutz der Umwelt integrierendes Instrument namens „LIFE“ beschlossen. Ein hauptsächlichlicher Zweck von LIFE ist die Finanzierung von Aktionen, die eine bessere Umsetzung der Verpflichtungen der Vogelschutzrichtlinie und der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie ermöglichen. LIFE steht allen natürlichen und juristischen Personen offen, die ihren Sitz in einem der Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben.

Kärnten hat im Jahre 1995 erstmals drei LIFE-Projekte bei der EU-Kommission eingereicht, welche aber nicht berücksichtigt wurden:

- a) Managementplan über das biogenetische Reservat Schütt (Schutzgebiet Dobratsch);
- b) Auenverbund – Oberes Drautal (Reaktivierung der Drau im Sinne der prioritären Lebensräume nach der FFH-Richtlinie);
- c) Naturschutzinformationsprogramm Kärnten (Aufbau eines Betreuernetzes – Schulung von Betreuern in den Gemeinden).

Der Rat der Europäischen Union hat im Jahre 1996 die LIFE-Verordnung für die zweite Phase (1996–1999) verabschiedet. Diese neue Verordnung sieht nunmehr – als Voraussetzung für die Förderungswürdigkeit von Projekten – vor, daß die eingereichten Projekte auf den Schutz von Gebieten abzielen müssen, die entweder als Natura 2000-Schutzgebiet bereits gemeldet wurden oder die als Vogelschutzgebiet bereits ausgewiesen sind.

Für das Jahr 1997 ist vom Naturschutzverein „Hörfeld-Moor“ ein LIFE-Projekt bei der EU-Kommission eingebracht worden.

Nationale und internationale Zusammenarbeit im Naturschutz

Neben allen Bemühungen der einzelnen Bundesländer ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien im Bereich des Naturschutzes nachzukommen, darf jedoch die Notwendigkeit einer nationalen und internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich nicht vergessen werden. In den letzten Jahren wurde zwischen den Naturschutzabteilungen der Länder und dem Bund die Zusammenarbeit in Österreich wesentlich verbessert, ein Schritt in diese Richtung wurde mit der Gründung der Bund-Länder Arbeitsgruppe für EU-Naturschutzangelegenheiten zu Beginn des Jahres 1994 getan. Ebenso koordiniert die Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als zentrales Koordinationsorgan länderübergreifende Naturschutzaktivitäten.

Das Österreichische Umweltbundesamt (UBA) wurde 1985 durch das Bundesgesetz über die Umweltkontrolle (BGBl. Nr. 127/1985) als Fachinstitution des Bundesministeriums für Umwelt mit dem Aufgabenbereich der Umweltkontrolle eingerichtet. Für den Naturschutz stellt das UBA fachliche Grundlagen zur Verfügung.

Literatur

THUN-HOHENSTEIN/CEDE (1996):
Europarecht. Wien.

WEBER, K (1995): Defizite im österreichischen Naturschutzrecht und -vollzug. In: Natur und Landschaft 70 (12): 584–588.

Anschrift der Verfasserin:

Mag. Renate SCHERLING
Amt der Kärntner
Landesregierung
Abt. 2Ro – Raumordnungs- und
Naturschutzrecht
Wulfengasse 15
A-9020 Klagenfurt

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Kärntner Naturschutzberichte](#)

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: [1996_1](#)

Autor(en)/Author(s): Scherling Renate

Artikel/Article: [Naturschutzrecht Österreich und die Europäische Union - Internationaler Naturschutz 87-91](#)