



Umsetzung der RAMSAR-Konvention

Kurzfassung

Österreich trat der RAMSAR-Konvention 1983 bei und verpflichtete sich damit, die Erhaltung von Feuchtgebieten zu fördern. Österreich hat bisher elf RAMSAR-Gebiete mit einer Gesamtfläche von 118 000 ha ausgewiesen (Stand Jänner 2003).

Mit dem Feuchtgebietsschutz sind neben den Richtlinien der EU auch zahlreiche andere Konventionen thematisch eng verbunden, die weitgehende Verpflichtungen enthalten. Die daraus resultierenden Kosten betreffen neben den Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzbudgets oft auch zahlreiche andere Bereiche wie zB Verkehr, Bau, Raumplanung, Wasser- und Landwirtschaft.

Naturschutz fällt gemäß der Bundesverfassung in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder. Die einzelnen Naturschutzgesetze im materiellen Sinn wiesen in Art und Umfang des Schutzes deutliche Unterschiede auf. Zur Umsetzung der RAMSAR-Konvention fehlten für Inhalt und Verfahren österreichweit gültige Regeln, Definitionen oder Standards.

Der Verpflichtung, Feuchtgebiete unter Schutz zu stellen, wurde nicht einmal für die ausgewiesenen Feuchtgebiete internationaler Bedeutung in allen Fällen nachgekommen. In den meisten Bundesländern gab es noch Feuchtgebiete, die den Kriterien für Feuchtgebiete internationaler Bedeutung entsprachen, aber noch nicht als solche nominiert waren. Sowohl die innerstaatliche Zusammenarbeit als auch die mit den Nachbarstaaten war zufriedenstellend.

Bei der Finanzierung hatten neben den Naturschutzbudgets Mittel aus dem Agrarbereich und zahlreiche von der EU kofinanzierte Projekte einen hohen Anteil. Die Ausgaben der einzelnen Bundesländer waren wegen der unterschiedlich aufgebauten Systeme der Haushaltsverrechnung miteinander nur schwer oder nicht vergleichbar.

Obwohl Mängel in der Umsetzung von Projekten auch deren ökologische Effizienz minderten, wurden die gesetzten Ziele bezüglich Erhaltung, Pflege bzw Verbesserung der ökologischen Situation der Feuchtgebiete erreicht.

Das RAMSAR-Gebiet Stauseen am Unteren Inn in Oberösterreich war seit 1978 als Naturschutzgebiet ausgewiesen. Ihm kommt besondere Bedeutung als Brutgebiet sowie Überwinterungs- und Durchzugsraum für Wasservögel zu. Deren Zahl nahm in den letzten Jahren wegen der Verlandung stark ab.

Durch den ausschließlich hoheitlichen Naturschutz gelang es dem Land Oberösterreich, mit relativ geringem Mitteleinsatz dieses RAMSAR-Gebiet in einem der Konvention entsprechenden Zustand zu erhalten.

Kenndaten zur Umsetzung der RAMSAR-Konvention (Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung, BGBl Nr 225/1983)					
RAMSAR-Gebiet	seit	Land	Charakteristik	Schutz	Größe in ha*
Neusiedler See-Seewinkel	1982	B	Steppensee, Schilf, Salz-Lebensräume	zum Teil 1) bis 3)	60 000
Donau-March-Auen	1982	NÖ	Flussauen, Tieflandflüsse	zum Teil 1) bis 3)	38 500
Untere Lobau	1982	W	Flussauen	zum Teil 1) und 2)	1 039
Stauseen am Unteren Inn	1982	OÖ	Stauseen	2)	870
Rheindelta Bodensee	1982	V	Flachwasser, Moore, Schilfgebiete	2)	1 960
Pürgschachen Moor	1991	St	Latschenhochmoor	3)	62
Sablatnigmoor	1992	K	Moorkomplex, Teich	2)	97
Rotmoos im Fuschertal	1995	S	Kalkflachmoor	zum Teil 2)	58
Hörfeldmoor	1996	K/St	Niedermoor	zum Teil 2)	133
Teich-, Moor- und Flusslandschaft Waldviertel	1999	NÖ	Teiche, Moore, Flüsse	zum Teil 2)	13 000
Lafnitztal	2002	B/St	Fluss, Auwälder, Wiesen	B: zum Teil 2) und 4)	2 257

Erläuterung: 1) Nationalpark
 2) Naturschutzgebiet
 3) Landschaftsschutzgebiet
 4) Geschützter Landschaftsteil

* Werte laut Österreichischer Feuchtgebietsstrategie

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2002 im Zuge einer Querschnittsüberprüfung die Umsetzung des Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (RAMSAR-Konvention), BGBl Nr 225/1983. Weiters wurden die in den RAMSAR-Gebieten getätigten Aufwendungen und der ökologische Nutzen erhoben. Überprüfungshandlungen fanden im BMLFUW und in allen Bundesländern, ausgenommen Tirol, statt.

Zu den im April 2003 übermittelten Prüfungsergebnissen langten die Stellungnahmen des BMLFUW und der Landesregierungen im Juni und Juli 2003 ein. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen zwischen Juni und August 2003.



Österreichweite Umsetzung

Ziel der RAMSAR-Konvention

- 2.1 Feuchtgebiete im Sinne des Art 1 der RAMSAR-Konvention sind unter anderem Feuchtwiesen, Moor- und Sumpfgebiete oder Gewässer, die natürlich oder künstlich, dauernd oder zeitweilig, stehend oder fließend, Süß-, Brack- oder Salzwasser sind. Weiters zählen auch Karstgebiete und Gletscher dazu.

Fast 40 % der Vögel und 33 % der Pflanzen (ohne subalpine und alpine Arten) sind strikt oder vorwiegend an Feuchtgebiete gebunden. Feuchtgebiete stellen daher ein Zentrum der Artenvielfalt dar, tragen wesentlich zur Verbesserung und Neubildung von Grundwasser bei, bilden einen natürlichen Hochwasserschutz und fungieren auch als Kohlendioxid-Speicher.

Österreich trat der RAMSAR-Konvention 1983 bei und verpflichtete sich damit, die Erhaltung der Feuchtgebiete zu fördern. Österreich hat bisher elf RAMSAR-Gebiete mit einer Gesamtfläche von 118 000 ha ausgewiesen (Stand Jänner 2003). Die RAMSAR-Konvention hatte zur Zeit der Gebarungüberprüfung 135 Vertragsstaaten, deren 1 230 RAMSAR-Gebiete eine Gesamtfläche von 105,9 Millionen ha umfassten (Stand Dezember 2002).

- 2.2 Feuchtgebiete sind nicht nur in biologischer und hydrologischer, sondern auch in ökonomischer Hinsicht (Erholung, Tourismus, Jagd, Fischerei) als bedeutend anzusehen. Die rechtlich gebotene Umsetzung der RAMSAR-Konvention ist somit mit einem dementsprechenden Stellenwert für Bevölkerung und Volkswirtschaft verbunden.

Zusammenhänge im Feuchtgebietschutz

- 3.1 Mit dem Feuchtgebietsschutz sind neben der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) der EU (Natura 2000-Netzwerk) auch zahlreiche andere Konventionen thematisch eng verbunden. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die Biodiversitäts*-Konvention (BGBl Nr 213/1995), die Alpenkonvention (BGBl Nr 477/1995), die Berner Konvention (BGBl Nr 372/1983), die Welterbekonvention der UNESCO (BGBl Nr 60/1993) und das Donauschutzübereinkommen (BGBl III Nr 139/1998) zu nennen.

* Artenvielfalt

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass die angeführten Konventionen und Richtlinien weitgehende Verpflichtungen zum Handeln und/oder Unterlassen bzw zur Erhaltung und Wiederherstellung enthalten. Durch eine einzelne Maßnahme kann der Schutzzweck verschiedener Normen gleichzeitig erfüllt werden, wie dies beispielsweise beim Zusammenspiel der RAMSAR-Konvention mit Natura 2000 der Fall ist; die gebarungsmäßigen Auswirkungen sind dabei umfassend. Die Kosten der Erfüllung der Verpflichtungen betreffen neben den Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzbudgets oft zahlreiche andere Bereiche, wie zB Verkehr, Bau, Raumplanung, Wasser- und Landwirtschaft.

Die RAMSAR–Konvention ist mit ihrem primären Schutzzweck für nationale Feuchtgebiete von den EU–Naturschutzrichtlinien weitgehend überholt. Dennoch kommt den Feuchtgebieten internationaler Bedeutung durch die Ausweisung als RAMSAR–Gebiet höhere Aufmerksamkeit bzw Akzeptanz und damit auch verstärkte Pflege sowie wissenschaftliche Betreuung zu.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung beschränke sich der effektive Schutz naturschutzfachlich wertvoller Gebiete meist auf den hobeitlichen Schutz und sei nicht von Prädikaten (internationalen Auszeichnungen) bestimmt. Obwohl eine weitere Ausweitung von Schutzgebieten wohl überlegt sein müsse, sei den Feststellungen des RH in Einzelfällen zu folgen.*

Kompetenz- aufteilung im Naturschutz

- 4.1 Der Naturschutz fällt gemäß Art 15 Abs 1 B–VG in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder. Die einzelnen Naturschutzgesetze im materiellen Sinn weisen in Art und Umfang des Schutzes deutliche Unterschiede auf. Die einzelnen, teilweise gleich bezeichneten Schutzkategorien (zB Naturschutzgebiet) enthalten deutlich voneinander abweichende Schutzziele und Ausnahmebestimmungen. Oft ist der Eintritt der Schutzwirkungen des entsprechenden Gesetzes von einer zusätzlichen Umsetzung durch die zuständige Behörde (Verordnung, Bescheid) abhängig.

Zur Umsetzung der RAMSAR–Konvention fehlten für Inhalt und Verfahren österreichweit gültige Regeln, Definitionen oder Standards.

Die kompetenzrechtliche Situation ist derzeit nur bedingt geeignet, eine österreichweit einheitliche Umsetzung internationaler Verpflichtungen mit Bezug auf den Naturschutz zu ermöglichen. Im Bereich internationaler Verpflichtungen, die in Gesetzgebung und Vollziehung Landeskompetenz sind, ist der Bund zwar Verpflichteter gegenüber der internationalen Gemeinschaft, hat selbst aber keine unmittelbaren Kompetenzen zur Erfüllung der (unter Mitwirkung der Länder) eingegangenen Verpflichtungen.

- 4.2 Nach Auffassung des RH bestehen zwei Alternativen, die es dem Bund ermöglichen würden, nach oder bereits vor der (mit den Ländern akkordierten) Übernahme einer internationalen Verpflichtung die grundlegenden Definitionen, Ziele und Standards festzulegen:

Eine Möglichkeit wäre der Abschluss von Vereinbarungen gemäß Art 15a B–VG (Gliedstaatsverträge). Für jede davon betroffene internationale Vereinbarung wäre ein entsprechender Vertrag für jedes Bundesland abzuschließen.

Die zweite Möglichkeit wäre eine dem Art 23d B–VG* nachgebildete Konstruktion. Diese hätte den Vorteil der universellen Geltung und des institutionalisierten Konsultationsverfahrens. Einerseits könnten die Länder ihre Möglichkeiten und Ziele artikulieren und den Bund in Form einer einheitlichen Stellungnahme binden. Andererseits könnte die Zuständigkeit zur Erlassung der notwendigen Gesetze auf den Bund über-



gehen, um bei Säumigkeit eines Bundeslandes den der jeweiligen Konvention entsprechenden Zustand herzustellen. Nach Ansicht des RH wäre dies die wirtschaftlichere und zweckmäßigere Variante.

* Art 23d B-VG sieht eine Mitwirkung der Länder bei Vorhaben im Rahmen der EU, die ihren selbständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, vor. Dabei ist den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Wenn dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder für Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, vorliegt, dann ist der Bund daran gebunden.

Im Übrigen empfahl der RH, Standards für die Umsetzung der Forderungen der RAMSAR-Konvention festzulegen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei seitens des Bundes die Bereitschaft zu Verhandlungen gegeben.*

Die Niederösterreichische Landesregierung vertrat die Ansicht, dass eine einheitliche Umsetzung und Standards kaum möglich seien. Der Abschluss von Gliedstaatsverträgen sei bereits mehrmals an Abstimmungsschwierigkeiten unter den Bundesländern gescheitert.

Die Oberösterreichische Landesregierung bevorzugte die Möglichkeit der Gliedstaatsverträge, weil diese keiner verfassungsrechtlichen Mehrheit im Nationalrat bedarf. Die Erarbeitung der Verträge könnte im Nationalen RAMSAR-Komitee erfolgen.

Die Steiermärkische Landesregierung schloss sich den Anregungen des RH an.

Die Vorarlberger Landesregierung bewertete die Naturschutzkompetenz der Länder positiv.

- 4.4 Der RH verwies gegenüber der Oberösterreichischen Landesregierung darauf, dass eine dem Art 23d B-VG nachgebildete Lösung den Vorteil der universellen Geltung hätte.

Verpflichtungen aus der RAMSAR-Konvention

Haupt-
verpflichtungen

- 5.1 Aus der RAMSAR-Konvention ergaben sich unter anderem die vier Hauptverpflichtungen,
- (1) zumindest ein Feuchtgebiet für die Aufnahme in die "Liste von Feuchtgebieten internationaler Bedeutung" zu nominieren (Art 2);
 - (2) Feuchtgebiete in den nationalen Planungen so zu berücksichtigen, dass deren wohl ausgewogene Nutzung gefördert wird ("Wise use", Art 3);
 - (3) die Erhaltung von Feuchtgebieten dadurch zu fördern, dass diese zu Schutzgebieten erklärt werden; die Forschung sowie den Austausch von Daten und Publikationen über Feuchtgebiete zu fördern; die Ausbildung von Personal, das zur Forschung, Hege und Aufsicht in Feuchtgebieten befähigt ist, zu fördern (Art 4) und
 - (4) im Hinblick auf grenzübergreifende Feuchtgebiete auf internationaler Ebene zusammenzuarbeiten (Art 5).

- 5.2 Die Umsetzung der Konvention in nationales Recht war teilweise mangelhaft. Der Zweck der Konvention — Schutz von Feuchtgebieten — war nämlich mangels eines flächendeckenden gesetzlichen Schutzes dieser Gebiete nur vereinzelt erfüllt. Der RH empfahl, die Feuchtgebiete internationaler Bedeutung zumindest als Naturschutzgebiet auszuweisen, um einen entsprechend nachhaltigen Schutz zu erreichen.
- Stand des Feuchtgebietsschutzes
- 6.1 In Österreich waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in allen Bundesländern, ausgenommen Tirol, elf RAMSAR-Schutzgebiete ausgewiesen.
- 6.2 Durch die Anzahl der ausgewiesenen Gebiete war die Verpflichtung aus der Konvention zur Nominierung von Gebieten mit internationaler Bedeutung erfüllt. Der RH bemängelte jedoch, dass der Verpflichtung, Feuchtgebiete unter Schutz zu stellen, nicht einmal für die ausgewiesenen Feuchtgebiete internationaler Bedeutung in allen Fällen nachgekommen wurde.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung werde eine entsprechende Prüfung in Niederösterreich vorgenommen.*
- Die Salzburger Landesregierung vertrat die Ansicht, dass die Konvention eine Unterschutzstellung nicht zwingend vorsehe.*
- Die Steiermärkische Landesregierung stimmte dem RH zu.*
- Ausweitung der RAMSAR-Gebiete
- 7.1 Ein weiteres Ziel der Konvention ist, die 2001 auf der erwähnten Liste von Feuchtgebieten internationaler Bedeutung erfassten Gebiete bis 2005 unter besonderer Berücksichtigung von bisher unterrepräsentierten Feuchtgebietstypen zu verdoppeln. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es in den meisten Bundesländern noch Feuchtgebiete, die den Kriterien für Feuchtgebiete internationaler Bedeutung entsprachen, aber noch nicht als solche nominiert waren.
- 7.2 Der RH regte an, bereits unter Schutz stehende Gebiete auf ihre internationale Bedeutung nach den RAMSAR-Kriterien zu untersuchen. Viele der noch nicht nominierten Feuchtgebiete internationaler Bedeutung in Österreich stehen bereits unter Schutz. Ihre Nominierung als RAMSAR-Gebiet würde daher keine weiteren Eigentumsbeschränkungen bedeuten.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde eine Ausweitung seit zwei Jahren diskutiert.*
- Die Kärntner Landesregierung teilte mit, sie werde versuchen, den Dobratsch als Karstgebiet und die Keutschacher Seenplatte zu nominieren.*
- Die Niederösterreichische Landesregierung kündigte an, die Empfehlungen aufzugreifen und eine entsprechende Prüfung vorzunehmen.*
- Die Oberösterreichische Landesregierung beabsichtige, den Nationalpark Oberösterreichische Kalkalpen als zusätzliches RAMSAR-Gebiet zu nominieren.*



Schulung und
Forschung im Sinne
der Konvention

- 8.1 Zur Hege und Aufsicht sind sowohl haupt- als auch ehrenamtliche Organe berufen. Naturwacheorgane müssen in den betreffenden Bundesländern eine Prüfung ablegen; ihre Befugnisse sind unterschiedlich. Die einschlägigen Ausbildungsunterlagen enthielten nur vereinzelt Hinweise auf internationale Abkommen, wie zB die RAMSAR-Konvention.

Österreichweit gibt es zahlreiche Stellen, die sich mit der Forschung über Feuchtgebiete befassen. Ein Überblick über diese Forschungsergebnisse fehlte.

- 8.2 Dem Art 4 der RAMSAR-Konvention wird in fast allen Bundesländern entsprochen. Es wäre jedoch nutzbringend, die Forschungsergebnisse umfassend zu erheben und zugänglich zu machen.

Internationale und
nationale Zusammen-
arbeit

- 9.1 Von den elf österreichischen RAMSAR-Gebieten sind vier grenzüberschreitend (Neusiedler See-Seewinkel, Donau-March-Auen, Stauseen am Unteren Inn sowie Teich-, Moor- und Flusslandschaft Waldviertel). Daneben gibt es zwei Gebiete (Hörfeldmoor, Lafnitztal), die bundesländerübergreifend sind.

Für die Betreuung der internationalen Gebiete waren Kommissionen eingerichtet bzw wurden die Gebiete in enger Zusammenarbeit mit den in der jeweiligen Region aktiven Non Governmental Organisations* betreut.

* Organisationen außerhalb der öffentlichen Verwaltung

Für die gute internationale Zusammenarbeit im Gebiet Donau-March-Auen wurde den beteiligten Organisationen im November 2002 der "RAMSAR Wetland Conservation Award" verliehen. Bei den bundesländerübergreifenden Gebieten erfolgte die Zusammenarbeit entweder in Form eines grenzüberschreitenden Nationalparks oder über Vereine, in denen auch Vertreter der Bundesländer und/oder Gemeinden tätig waren.

Kontaktstelle zum RAMSAR-Büro war der "National Focal Point", der sich aus einem Vertreter des BMLFUW, dem "Gemeinsamen Ländervertreter" und dem wissenschaftlich-technischen Berater zusammensetzte. Die innerstaatliche Willensbildung und Information bezüglich der Angelegenheiten der RAMSAR-Konvention erfolgte im Nationalen RAMSAR-Komitee, in dem jedes Bundesland durch einen Beauftragten vertreten war.

- 9.2 Sowohl die innerstaatliche Zusammenarbeit als auch die mit den Nachbarstaaten war zufriedenstellend. Der RH empfahl, das derzeitige System, das für jede Konvention einen eigenen "Gemeinsamen Ländervertreter" vorsieht, zu überdenken. Er regte an, die Funktionen des "Gemeinsamen Länderverreters" für die verschiedenen, thematisch eng zusammenhängenden Konventionen, wie zB RAMSAR, Biodiversität, Donauschutz, zusammenzulegen.

- 9.3 *Das BMLFUW anerkannte in seiner Stellungnahme die Empfehlung nach einer verstärkten Koordination durch die Bundesländer.*

Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass man sich bereits vor mehr als zehn Jahren um eine eigene Koordinierungsstelle für internationale Naturschutzangelegenheiten bemüht hätte. Die Gespräche wären an Finanzierungs- und Personalfragen gescheitert.

Die Oberösterreichische Landesregierung hielt die Idee grundsätzlich für diskussionswürdig und schlug vor, sie den entscheidungsbefugten Gremien neuerlich vorzulegen. Sie wies darauf hin, dass ein ähnlicher Vorschlag bereits 1990 gemacht, jedoch nicht weiterverfolgt worden wäre.

Die Salzburger Landesregierung pflichtete der Problemanalyse des RH bei. Wegen der Komplexität und Tragweite der Themen verschiedener Konventionen wäre ein einzelner hauptamtlicher Ländervertreter jedoch überlastet. Allein der Umfang der mit der EU zusammenhängenden Tätigkeiten ließe die Auslastung zweier Personen erwarten.

Die Steiermärkische Landesregierung schloss sich den Empfehlungen des RH an.

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass diese Frage bei der im September 2003 stattfindenden Länderexpertenkonferenz diskutiert werden solle.

- 9.4 Der RH entgegnete der Niederösterreichischen Landesregierung, dass ein Scheitern von Gesprächen vor mehr als zehn Jahren nicht unbedingt ein Indiz dafür sei, dass solche Gespräche auch heute ohne Ergebnis bleiben würden. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Biotopkartierung

- 10.1 Eine österreichweite Biotopkartierung gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht; ihre Erstellung war in den Bundesländern unterschiedlich weit fortgeschritten.

Im Land Vorarlberg wurde bereits an der Überarbeitung und Aktualisierung des bestehenden, flächendeckenden Biotopinventars gearbeitet. Im Land Salzburg waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits 73 % der Landesfläche bearbeitet und für weitere 9 % die Biotopkartierung in Auftrag gegeben, während das Land Niederösterreich die Biotopkartierung eingestellt hatte.

Österreichweit gab es seit 1996 ein Feuchtgebietsinventar. Dieses enthielt weder Prioritäten, noch waren die Feuchtgebiete nach ihrer nationalen und/oder internationalen Bedeutung klassifiziert. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatte das BMLFUW das Umweltbundesamt mit der Überarbeitung beauftragt.

- 10.2 Die Biotopkartierung ist eine zentrale fachliche Grundlage für den flächendeckenden Schutz gefährdeter Lebensräume; außerdem stellt sie ein wichtiges Planungs- und Entscheidungsinstrument für die Naturschutzarbeit und zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie dar. Der RH bemängelte daher die teilweise zögernde bzw nicht flächendeckende Kartierung und empfahl, diese zügig und vordringlich fortzuführen.



- 10.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung werde eine Kartierung der Moor-, Sumpf- und Feuchtflächen derzeit durchgeführt.*

Die Kärntner Landesregierung teilte mit, dass die Fertigstellung des Biotopkatasters mangels Klärung budgetärer und personeller Fragen noch nicht erfolgen könne.

Die Niederösterreichische Landesregierung vertrat die Ansicht, dass der finanzielle Aufwand der klassischen Biotopkartierung in keinem Verhältnis zur Aussage und Umsetzung stehe. Niederösterreich versuche im Zuge von Projekten, Teilräume zu erfassen und zu beschreiben.

Die Oberösterreichische Landesregierung teilte mit, dass jährlich rd 3 % der Landesfläche im Rahmen der Biotopkartierung und rd 10 % im Zuge der Landschaftserhebung bearbeitet würden.

Laut Mitteilung der Salzburger Landesregierung werde sie den Empfehlungen des RH nach Maßgabe der finanziellen und personellen Ressourcen entsprechen. Sie pflichtete dem RH bezüglich der großen Bedeutung der Biotopkartierung bei.

Die Steiermärkische Landesregierung stimmte dem RH zu.

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass die Kartierung von Biotoptypen des Anhangs I der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in Vorbereitung sei. Über das Projekt "Netzwerk Natur" werde der Bogen von der reinen Kartierung zur konkreten Maßnahmenumsetzung gespannt.

- 10.4 Der RH erwiderte der Niederösterreichischen Landesregierung, dass eine Biotopkartierung nicht nur einzelne Lebensräume erfassen, sondern flächendeckend sein und laufend aktualisiert werden sollte. Punktuelle Erhebungen, zB bezüglich kulturlandschaftssteuernder Prozesse, können diese zwar verdichten und ergänzen, ergeben aber keinen umfassenden Überblick. Der RH hielt daher seine Empfehlung einer flächendeckenden Biotopkartierung aufrecht.

Flächensicherung

Hoheitlicher
Naturschutz versus
Vertragsnaturschutz

- 11.1 Beim Vertragsnaturschutz erfolgt die Flächensicherung durch Kauf, Pacht oder Nutzungsvereinbarung. Beim hoheitlichen Naturschutz findet ein naturschutzrechtliches Verfahren statt, als dessen Ergebnis mit Bescheid oder Verordnung eine Schutzkategorie nach den jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen verfügt wird. Für den Ertragsentgang ist ein Entschädigungsverfahren vorgesehen. Der hoheitliche Schutz gilt auch gegenüber Dritten und ist zeitlich nicht beschränkt.

Bei der Flächensicherung bauen einige Arten der Finanzierung auf der Freiwilligkeit der Maßnahmen durch den Grundbesitzer auf und fallen daher bei hoheitlichen Schutzmaßnahmen weg.

Der Vertragsnaturschutz bedeutet höhere Akzeptanz bei den Betroffenen, speziell im Hinblick auf graduelle Eigentumsbeschränkungen. Einer der gravierendsten Nachteile des Vertragsnaturschutzes ist die fehlende Wirkung gegenüber Dritten. Ansprüche aus Vertragsverletzung können nur auf dem Zivilrechtsweg geltend gemacht werden.

Vertragsnaturschutz ist zudem die teuerste Art der Abwicklung, weil erfahrungsgemäß gegenüber der öffentlichen Hand Aufschläge auf die Marktpreise verlangt werden. Da die Verträge — außer Kauf — meist auf bestimmte Zeit abgeschlossen sind, kommt dies einer Befristung des Schutzes gleich. In einigen Landesgesetzen ist der Vorrang des Vertragsnaturschutzes gegenüber dem hoheitlichen Naturschutz normiert.

- 11.2 Beim hoheitlichen Naturschutz empfahl der RH, in jedem Fall im Vorfeld bezüglich der Höhe der Entschädigung in Verhandlungen zu treten, um ein möglichst hohes Maß an Akzeptanz sicherzustellen. Die Höhe der Entschädigung sollte nur die Einschränkung der Bewirtschaftung ausgleichen. In der Regel wären die Grundstücke zu Marktpreisen zu bewerten und "Akzeptanzaufschläge" zu vermeiden.

Kauf versus Pacht

- 12.1 Die Vorgangsweise bei der Flächensicherung im Wege des Vertragsnaturschutzes war in den Bundesländern unterschiedlich. Während im Burgenland vornehmlich gepachtet wurde, sicherten die Länder Kärnten und Vorarlberg die Flächen durch Kauf und Tausch. Häufig erfolgte der Ankauf nicht direkt durch die jeweilige Landesregierung, sondern durch eine Non Governmental Organisation. Diese bekam sodann den gesamten Kaufpreis inklusive Nebenkosten oder wesentliche Teile des Kaufpreises gefördert. Die Non Governmental Organisation als Eigentümerin war auch für die Verwaltung und Pflege der erworbenen Flächen verantwortlich.

- 12.2 Nach den Feststellungen des RH war nicht bei allen Maßnahmen zur Flächensicherung in RAMSAR-Gebieten der bezahlte Kauf- bzw Pachtprice durch Gutachten nachvollziehbar.

Der RH regte an, eine einheitliche Vorgangsweise bei der Flächensicherung durch Kauf oder Pacht durch Standards bzw Richtlinien zu gewährleisten. Der Kauf- bzw Pachtprice wäre in jedem Fall auf Grundlage eines Gutachtens zu ermitteln.

Im Übrigen verwies der RH auf die Vorteile des Kaufes gegenüber der Pacht bei der Flächensicherung. Dabei werden die Grundstücke langfristig gesichert und auch Anrainerrechte für allfällige Verfahren (zB Wasserrechts- und Bauverfahren) erworben. Eine Auslagerung der Flächenankäufe an Non Governmental Organisations erschien sinnvoll; es wäre jedoch sicherzustellen, dass die Flächen ausschließlich Naturschutzzwecken zur Verfügung stehen.

Finanzierungsmöglichkeiten

- 13.1 Neben den Naturschutzbudgets hatten Mittel aus dem Agrarbereich wie zB ÖPUL* einen besonders hohen Anteil. Dazu boten die Bundesländer zusätzliche Naturschutzprogramme und Förderungsinstrumente an und verwirklichten zahlreiche von der EU kofinanzierte Projekte. Darüber hinaus wurden auch Mittel aus der Wasserwirtschaft — vor allem im Rahmen des passiven Hochwasserschutzes (natürlicher Hochwasserrückhalt) — eingesetzt.

* Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft, EU-kofinanziert



Aus dem von der EU kofinanzierten ÖPUL-Programm konnten für eine umweltverträgliche Bewirtschaftung, wie zB Extensivierung*, Beihilfen gewährt werden. Die Vertragsdauer der Naturschutzmaßnahmen beim ÖPUL liegt zwischen fünf und zwanzig Jahren.

* Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Abstimmung des Zeitpunkts der Mahd ua

Die Ausgaben der einzelnen Bundesländer waren wegen der unterschiedlich aufgebauten Systeme der Haushaltsverrechnung nur schwer oder nicht vergleichbar. Eine umfassende und vollständige Darstellung der für den Feuchtgebietsschutz aufgewendeten Mittel war nicht möglich, weil unterschiedliche Haushaltsansätze für diesen Zweck bestanden.

- 13.2 Der RH stellte fest, dass ÖPUL-Naturschutzmaßnahmen mehrheitlich eine Vertragsdauer von fünf Jahren aufwiesen. Es handelte sich somit um eine nur mittelfristig wirkende Flächensicherung. Er anerkannte die vielfältigen Bemühungen der Projektträger und das Engagement der Non Governmental Organisations hinsichtlich der Projekte im Rahmen der EU-Programme. Da EU-Mittel nur durch den Einsatz von Bundes- und Landesgeldern ausgelöst werden können, kommt deren gezieltem und koordiniertem Einsatz besondere Bedeutung zu.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Fortsetzung des LIFE-Programms (Finanzierungsinstrument für EU-Umweltprogramme) der EU nach 2004 derzeit nicht gesichert.*

Ökologische Auswirkungen

- 14.1 Die Feuchtgebiete internationaler Bedeutung in Österreich variieren sehr stark hinsichtlich ihrer Größe, ihrer Charakteristik, der Schutzkategorien, der Intensität der Managementmaßnahmen und der wissenschaftlichen Betreuung. Eine generelle Bewertung der ökologischen Situation kam daher nicht in Betracht.

Dem Feuchtgebietsschutz wurde in den einzelnen Bundesländern stark unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Während für manche Feuchtgebiete flächendeckender Schutz mit entsprechenden Managementmaßnahmen oder Integration in Nationalparks bestand, gab es für andere existenzbedrohende Nutzungskonflikte, denen nicht ausreichend entgegengetreten wurde.

- 14.2 Nach Ansicht des RH hatte der Beitritt Österreichs zur RAMSAR-Konvention allein keine ökologischen Auswirkungen auf die betroffenen Feuchtgebiete. Die Maßnahmen, die zur Erhaltung, Pflege bzw Verbesserung der ökologischen Situation der Feuchtgebiete getroffen wurden, waren allerdings geeignet, die gesetzten Ziele zu erreichen. Der RH stellte jedoch fest, dass Mängel in der Umsetzung der Projekte auch deren ökologische Effizienz minderten.

Für die Erhaltung oder Verbesserung der ökologischen Situation in den Feuchtgebieten wäre eine österreichweite, koordinierte und mit entsprechendem Mitteleinsatz unterstützte Vorgangsweise wünschenswert. Der RH sah in der anstehenden Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien die Chance, auch Erfolge im Sinne der RAMSAR-Konvention zu erzielen.

Das Land Oberösterreich betreffende Feststellungen

Feuchtgebiets- schutz

- 15.1 Neben dem Nationalpark Oberösterreichische Kalkalpen verfügte das Land Oberösterreich im Jahr 2002 über 92 Naturschutzgebiete, elf Landschaftsschutzgebiete, sechs Geschützte Landschaftsteile und 535 Naturdenkmäler. Davon waren oder enthielten 69 Naturschutzgebiete, acht Landschaftsschutzgebiete, drei Geschützte Landschaftsteile und 15 Naturdenkmäler Feuchtgebiete.

Das RAMSAR–Gebiet Stauseen am Unteren Inn war seit dem Jahr 1978 als Naturschutzgebiet ausgewiesen. Nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung durch den RH erließ die Landesregierung eine Naturschutzgebietsverordnung, mit der unter anderem im RAMSAR–Gebiet die Jagd wesentlich eingeschränkt und die Fischerei in besonders sensiblen Bereichen verboten wurde. Pflegemaßnahmen (Maßnahmen zur Herstellung bzw zum Erhalt des gewünschten Zustands) waren weiterhin ausständig.

- 15.2 Der RH bemängelte, dass die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Naturschutzgebietsverordnung keine Pflegemaßnahmen enthielt und dass in einem international bedeutenden Feuchtgebiet die Jagd grundsätzlich erlaubt war.
- 15.3 *Die Landesregierung teilte mit, dass die notwendigen Pflegemaßnahmen in einem Landschaftspflegeplan, der gleichzeitig mit der Europaschutzverordnung erlassen würde, festgelegt werden.*

Stauseen am Unteren Inn

Allgemeines

- 16.1 Das schmale, 25 km lange RAMSAR–Gebiet Stauseen am Unteren Inn liegt an der österreichisch–deutschen Grenze. Ihm kommt besondere Bedeutung als Brutgebiet sowie Überwinterungs– und Durchzugsraum für Wasservögel zu. Es grenzt an ein weiteres Schutzgebiet gemäß der RAMSAR–Konvention in Deutschland. Im Bereich der Hagenauer Bucht wurde auf einer Länge von 100 Metern der Leitdamm zum Inn–Hauptgerinne geöffnet, damit Flusswasser einströmen kann. Dadurch soll der völligen Verlandung des strömungsarmen Stauraums entgegengewirkt und das Nahrungsangebot für Watvögel erhöht werden.

Am Unteren Inn wurden bisher 295 Vogelarten nachgewiesen. Die Zahl der Wasservögel nahm in den letzten Jahren wegen des Fortschreitens der Verlandung von bis zu 40 000 auf höchstens 8 000 ab; die Brutplätze der Flusseeeschwalbe waren von der Verbuschung ehemals vegetationsfreier Inseln bedroht. Die Fischfauna in diesem RAMSAR–Gebiet war nur unzureichend dokumentiert. Auch über die Amphibien im Bereich der Stauseen am Unteren Inn lagen keine systematischen Erhebungen vor.



- 16.2 Nach Ansicht des RH wird die Leitdammöffnung das Nahrungsangebot für Watvögel deutlich verbessern. Er empfahl, die Auswirkungen dieser Maßnahme zu dokumentieren und die Brutplätze der Flusseeeschwalbe von der Verbuschung freizuhalten. Weiters sollten neben den Vogelarten auch andere Tiergruppen wissenschaftlich bearbeitet werden.
- 16.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung soll ein mindestens fünfjähriges Monitoringprogramm durchgeführt werden. Der Empfehlung hinsichtlich der Brutplätze der Flusseeeschwalbe werde ab 2002 entsprochen.*
- Flächensicherung
- 17.1 Das RAMSAR-Gebiet Stauseen am Unteren Inn war seit 1978 als Naturschutzgebiet ausgewiesen. Damit war es bundesweit das einzige ausschließlich hoheitlich gesicherte Feuchtgebiet von internationaler Bedeutung. Entschädigungen für die extensive Nutzung wurden nicht gewährt.
- 17.2 Dem Land Oberösterreich ist es mit relativ geringem Mitteleinsatz gelungen, das RAMSAR-Gebiet in einem der Konvention entsprechenden Zustand zu erhalten.
- Nutzungskonflikte
- 18.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden im RAMSAR-Gebiet Nutzungskonflikte hinsichtlich der Fischerei und der Jagd. Dabei durften sogar die in der "Roten Liste gefährdeter Tiere Österreichs" als gefährdet ausgewiesene Graugans und die Krickente bejagt werden. Negative Auswirkungen auf die winterlichen Wasservogelansammlungen waren nicht nur durch den direkten Abschuss, sondern auch durch Vertreibungseffekte von bis zu 80 % der Tiere gegeben. Der störende Einfluss von Anglern auf die Zahl der brütenden Wasservögel war ebenfalls nachgewiesen.
- 18.2 Nach Ansicht des RH wurde die Ausübung der Fischerei und der Jagd durch die neue Naturschutzgebietsverordnung auf ein naturverträgliches Maß reduziert.
- Schluss-
bemerkungen
- 19 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Für die Umsetzung der Forderungen der RAMSAR-Konvention wären Standards festzulegen.
 - (2) Feuchtgebiete internationaler Bedeutung wären zumindest als Naturschutzgebiet auszuweisen, um einen entsprechend nachhaltigen Schutz zu erreichen.
 - (3) Bereits unter Schutz stehende Gebiete wären auf ihre internationale Bedeutung nach den RAMSAR-Kriterien zu untersuchen.
 - (4) Die Funktionen des "Gemeinsamen Ländervertreeters" für die verschiedenen, thematisch eng zusammenhängenden Konventionen wären zusammenzulegen.
 - (5) Die Biotopkartierung sollte zügig und vordringlich fortgeführt werden.

Schlussbemerkungen

70

(6) Beim hoheitlichen Naturschutz wäre im Vorfeld bezüglich der Höhe der Entschädigung in Verhandlungen zu treten, um ein möglichst hohes Maß an Akzeptanz sicherzustellen.

(7) Im oberösterreichischen RAMSAR-Gebiet Stauseen am Unteren Inn wären die Brutplätze der Flusseeeschwalbe von der Verbuschung freizuhalten.