

EINGRIFFS-AUSGLEICHS-REGELUNG

Fachtagung

11. Dezember 2009

Redoutensäle, Promenade 39, 4020 Linz

Referent:

Mag. Dr. Mario Pöstinger

Thema:

**Eingriffs-Ausgleichsregelung für
Natur- und Landschaftsschutz –
Positionspapier der Oö. Umwelthanwaltschaft**



Positionspapier

Eingriffs-Ausgleichs- Regelung für Natur- und Landschaftsschutz



Abstract

Ein funktionierender Naturhaushalt ist die Basis für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Erholungs- und Freizeitnutzung. Mit der stetig zunehmenden Beanspruchung der Landschaft steigt die Bedeutung des noch verbliebenen Freiraums. Zur Vermeidung und Kompensation von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und für die Aufrechterhaltung seiner Leistungsfähigkeit - wie auch zur Kompensation der Eingriffe in das Landschaftsbild und den Landschaftscharakter - kommt daher einer Eingriffs-Ausgleichs-Regelung als Instrument für naturschutzbehördliche Entscheidungen eine gewichtige Rolle zu.

Auf Basis naturschutz-rechtlicher, naturschutz-fachlicher und naturschutz-ethischer Überlegungen werden in diesem Positionspapier der Oö. Umweltschutz-Gesellschaft Bewertungsmethoden einander gegenübergestellt und Kompensationsmaßnahmen erörtert. Konkret wird eine Eingriffs-Ausgleichs-Regelung für Abbauvorhaben von Massenrohstoffen in Oberösterreich vorgestellt. Praktische, effektive Ausgleichsmaßnahmen und die Absicherung des Naturerbes Oberösterreichs im Rahmen einer eigenständigen Naturschutz-Stiftung hält die Oö. Umweltschutz-Gesellschaft für dringend geboten.

1. Einleitung

Landschaften sind dynamische Systeme. Während Veränderungen der primären Landschaftsstruktur – also der naturräumlichen Vorprägung (Relief, Bodenformen, usw.) – üblicherweise sehr langsam ablaufen und zumeist nicht unmittelbar wahrgenommen werden können, unterliegt die durch anthropogene Nutzung entstandene, sekundäre Landschaftsstruktur einem stetigen Wandel (Walz 2004).

Naturlandschaften sind – großräumig betrachtet – häufig sehr einheitlich und homogen, Kulturlandschaften hingegen meist mehr oder weniger stark strukturiert. Menschen leben in Kulturlandschaften, sie nutzen und verändern sie. Nehmen die Eingriffe zu, verliert die Landschaft im Gegenzug an Charakter, an Funktionen und letztlich an "Leistungsfähigkeit".

"Lassen wir die Natur unverändert, können wir nicht existieren; zerstören wir sie, gehen wir zugrunde. Der schmale, sich verengende Gratweg zwischen Verändern und Zerstören kann nur einer Gesellschaft gelingen, die sich mit ihrem Wirtschaften in den Naturhaushalt einfügt und die sich in ihrer Ethik als Teil der Natur empfindet."

Succow (2008) drückt damit nicht nur die unmittelbare Abhängigkeit des Menschen vom Funktionieren ökologischer Schlüsselprozesse aus, sondern weist auch einen Weg aus dem Dilemma durch verantwortungsvolles Handeln und notwendige Wertschätzung.

Landschaftsveränderung infolge von Nutzungsintensivierung äußert sich u.a. im Verlust der Arten- und Biotopvielfalt. Diese erfolgt ebenso schleichend wie sprunghaft und steht in enger Abhängigkeit zum Strukturreichtum der Kulturlandschaft. Die Struktur ergibt sich aus der Anordnung und Zusammensetzung von Landschaftselementen in einer großen und einheitlichen, zusammenhängenden Fläche – der Matrix (Walz 2004).

Strukturänderungen wirken auf Biotope, diese wiederum stehen in Wechselwirkung zu Lebensgemeinschaften. So können sich Sekundärlebensräume in Kulturlandschaften entwickeln, die in eingeschränktem Ausmaß auch gewisse Ökosystemleistungen erbringen und aufrecht erhalten können. Doch wie lange noch?

Historisch gesehen hat der Landschaftswandel Mitteleuropas mit der Urbarmachung der Waldlandschaften eingesetzt.

Die agrarische Nutzung war und ist immer noch hauptverantwortlich für den Arten- und Biotoprückgang, doch die Ausdehnung von Siedlungsräumen, die großflächigen Versiegelungen, die Ausbeutung natürlicher Ressourcen und die Landschaftszerschneidung haben das System destabilisiert und gebietsweise bereits derart verändert, dass eine entgegengesetzte Entwicklungsmöglichkeit ohne unterstützende Maßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt auszuschließen ist.

Der Landschaftsverbrauch hat überhand genommen und auch gegenwärtig ist keine Trendumkehr erkennbar. 2005 und 2006 wurden in Österreich alleine für Verkehrs- und Bauflächen täglich etwa 115.000 m² Land verbraucht, 50.000 m² davon versiegelt. (Umweltbundesamt 2007). Die jährliche Gesamtgewinnungsmenge an Sand, Kies und Naturstein beträgt österreichweit etwa 100 Mio. Tonnen (Forum Rohstoffe 2003).

Es ist an der Zeit, dem Verbrauch und der Ausbeutung von Natur und Landschaft entgegenzusteuern. Dazu bedarf es – neben eines zweifelsfrei vollziehbaren gesetzlichen Rahmens – auch einer Regelung, welche die negativen Auswirkungen eines unvermeidbaren Eingriffs den positiven Effekten von Kompensationsmaßnahmen gegenüberstellt und die gleichzeitig ein Maß für Qualität und Quantität dieser Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen definiert (= Eingriffs-Ausgleichs-Regelung).

2. Begriffe

Anlage:

Eine Anlage ist, was durch die Hand des Menschen zweckbestimmt erstellt (angelegt) wird - wie z.B. Bauten, Einfriedungen, Bodenentnahmen, Aufschüttungen, Abgrabungen, usw. (analog zu Oö. NSchG 2001)

Ausgleichsmaßnahmen:

Maßnahmen, die in der Lage sind, die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wieder herzustellen und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wieder herzustellen oder neu zu gestalten (analog zu BNatSchG). Die Kompensation erfolgt im räumlichen und funktionalen Zusammenhang.

Planungsraum:

Der Planungsraum eines Vorhabens, in dem entscheidungsrelevante Funktionen und Schutzgüter zu erheben sind (= **Untersuchungsraum**), umfasst den Vorhabensort, den Eingriffsraum, den Wirkraum und den Kompensationsraum (analog zu LfU 2000, s. Abb. 1)

- **Vorhabensort:**
Jene von einem Vorhaben direkt beanspruchten Flächen bzw. Räume.
- **Eingriffsraum:**
Flächen bzw. Räume, in denen Eingriffe stattfinden und wo direkte Beeinträchtigungen zu erwarten sind.
- **Wirkraum:**
Flächen bzw. Räume, wo indirekt Beeinträchtigungen durch einen Eingriff zu erwarten sind.
- **Kompensationsraum:**
Flächen bzw. Räume, in denen zweckmäßigerweise Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden sollen.

Eingriff:

Eingriffe in Natur und Landschaft sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des - mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden - Grundwasserspiegels, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (analog zu BNatSchG).

Ersatzmaßnahmen:

Maßnahmen, die in der Lage sind, die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichwertiger Weise zu ersetzen, oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu zu gestalten (analog zu BNatSchG). Die Kompensation erfolgt in der Regel durch nicht-funktionale, aber „gleichwertige“ Maßnahmen - bevorzugt im räumlichen Zusammenhang.[^]

Ersatzzahlung:

Finanzielle Leistungen bei unabwendbaren Eingriffen für nicht ausgleichbare oder in sonstiger Weise kompensierbare Beeinträchtigungen (Quelle: BNatSchG).

Kompensationsmaßnahmen:

Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die in der Lage sind, unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen) (analog zu BNatSchG).

Rekultivierungsmaßnahmen:

Maßnahmen zur Wiederherstellung eines zerstörten Kulturbodens als Kulturpflanzenstandort (analog zu DIN 4047).

Vorhaben:

Ein Vorhaben ist die Planung, die Errichtung und der Betrieb einer Anlage oder eines sonstigen Eingriffs in Natur und Landschaft unter Einschluss sämtlicher, damit in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang stehender, Maßnahmen. Ein Vorhaben kann eine oder mehrere Anlagen oder Eingriffe umfassen, wenn diese in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang stehen (analog zu UVP-G 2000).

Vorhabensauswirkungen:

Unmittelbare Auswirkungen oder mittelbare Veränderungen der Gestaltung oder Nutzung von Grundflächen als Folge eines Eingriffs (analog zu UVP-G).

3. Rechtlicher Rahmen

Die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung ist eines der zentralen Instrumente zur Beurteilung der Eingriffsfolgen sowie der vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen in einem von einem Vorhaben beanspruchten Natur- und Landschaftsraum. Grundsätze umweltbezogener Gesetze, die Rechtsprechung und die Fachdiskussion benennen und definieren als Gegenstand der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung den Naturhaushalt und sein Beziehungs- und Wirkungsgefüge der biotischen und abiotischen Faktoren als Lebensgrundlage für Mensch, Tier und Pflanze sowie das Landschaftsbild mit seiner sinnlich wahrnehmbaren Erscheinung als Voraussetzung für die Erholung (LfU 1997).

3.1 Europarecht

Der Rat der Europäischen Union hat mit der Verabschiedung von Richtlinien, die von den Mitgliedstaaten in das nationale Recht umzusetzen sind, maßgeblichen Einfluss auf umweltrelevante Entwicklungen in Europa.

Von besonderer Bedeutung sind etwa die Richtlinien im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung, die Vogelschutz- sowie die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, die allesamt nach den nationalen Vorschriften der Rechtserzeugung in Bundes- und Landesgesetzen verankert wurden.

Dadurch wurden erstmals Zusammenhänge von Vorhabenseingriffen und deren Auswirkungen auf umwelt- und naturschutzrelevante Sachverhalte im Kontext mit verbindlichen Festlegungen von Kompensationsmaßnahmen auf breiter Basis vorgebracht.

3.2 Bundesrecht

Das **Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000** (UVP-G 2000) fordert nicht nur die umfassende Darstellung der Auswirkungen eines Vorhabens, sondern auch Angaben über Maßnahmen, mit denen Beeinträchtigungen verhindert oder verringert bzw. günstige Auswirkungen des Vorhabens vergrößert werden können. Es besteht somit ein unmittelbarer Bezug zur Kompensation.

Das **Wasserrechtsgesetz 1959** (WRG 1959) bestimmt bei Eingriffen in Gewässer – wie auch bei Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen am Gewässer – deren Bewilligungsfähigkeit unter gleichzeitiger Anwendung der EU-Wasserrahmenrichtlinie maßgeblich mit.

Das **Forstgesetz 1975** (ForstG 1975) kennt die Pflicht zur Ersatzaufforstung oder Durchführung waldverbessernder Maßnahmen für Waldverluste durch Rodungen. Diese Verpflichtung entspricht sinngemäß einer Eingriffs-Ausgleichs-Regelung.

3.3 Landesrecht

Naturschutzrechtliche Angelegenheiten liegen in Österreich in der Zuständigkeitskompetenz der Länder. Dementsprechend gibt es gewisse Unterschiede, wobei jedoch in allen Gesetzen Möglichkeiten verankert sind, Natur- und Landschaftsschutz sowohl abwehrend, als auch bewahrend oder entwickelnd zu betreiben.

Während etwa im deutschen Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eine Ausgleichsregelung schon seit geraumer Zeit fix verankert ist und zu dieser von den Ländern weitergehende Regelungen – insbesondere im Zusammenhang mit der Bewertung und Anrechnung von Kompensationsmaßnahmen und der Festlegung von Ersatzzahlungen – erlassen werden können, so gibt es eine vergleichbare, gesetzlich gestützte Eingriffsregelung in Österreich bislang nur im Bundesland Salzburg. Zwar kennen auch die Naturschutzgesetze anderer Bundesländer die Vorschreibung von Kompensationsmaßnahmen oder Ausgleichszahlungen als Ersatz- oder Zusatzleistung in Form von Naturschutzabgaben, konkrete und auch tatsächlich angewandte, objektive Bewertungsverfahren werden jedoch nicht durchgeführt.

3.3.1 Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001

Während in anderen Bundesländern die Vorschreibung von Kompensationsmaßnahmen und/oder Ersatzzahlungen zur Reduktion unvermeidbarer Beeinträchtigungen breite Anwendung finden und somit die Naturschutzgesetze um einen pro-aktiven Handlungsansatz erweitert wurden, wird die Rechtmäßigkeit der Vorschreibung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Oberösterreich noch sehr kontrovers gesehen. Wenngleich auch das Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 (Oö. NSchG 2001) Möglichkeiten bietet, Naturschutzbelangen sowohl schützend (§§ 5, 9 und 10), als auch bewahrend (§§ 24 ff.) oder entwickelnd (§ 1) entgegenzutreten, beschränkt man sich in der alltäglichen Anwendung bevorzugt darauf, Schadensbegrenzung zu betreiben.

Eine Eingriffs-Ausgleichs-Regelung ist im Oberösterreichischen Landesnaturschutzgesetz zwar nicht derart explizit formuliert wie etwa im Salzburger Naturschutzrecht oder im Bundesnaturschutzgesetz von Deutschland, doch die zentralen Instrumente des angewandten behördlichen Naturschutzes sind auch im Oö. NSchG 2001 verankert.

So ist etwa die Frage der Bewilligungsfähigkeit eines Vorhabens – gegebenenfalls nach Durchführung einer Interessensabwägung und unter Vorschreibung von Bedingungen, Befristungen und Auflagen – im § 14 Oö. NSchG 2001 dergestalt definiert, dass ggf. zur Einschränkung des Ausmaßes negativer Vorhabensauswirkungen Rekultivierungsmaßnahmen vorzuschreiben sind.

Dass es sich bei diesen Rekultivierungsmaßnahmen dem Sinn nach um Kompensationsmaßnahmen handelt, steht außer Zweifel, da eine Rekultivierung im eigentlichen Verständnis (z.B. Böschungsbegrünung) in der heutigen Zeit vorausgesetzt werden darf. Dass etwa die negativen Auswirkungen einer Straße auf den Naturhaushalt (Flächenversiegelung, Lebensraumzäsur) durch die Rekultivierung der Böschungen maßgeblich gemindert wird, ist nicht der Fall und präzisiert die sinnverwandte Bedeutung des Begriffs Rekultivierung im Oö. NSchG 2001 mit dem mittlerweile gemeingebräuchlichen Begriff des Ausgleichs oder der Kompensation.

Kompensationsmaßnahmen stehen jedenfalls im funktionellen Naheverhältnis zum umfassenden Begriff der Renaturierung, die ganz allgemein die *"Herstellung eines naturnahen Zustandes bestimmter Lebensräume unter weitgehendem Ausschluss von Nutzungseinflüssen mit idR landschaftsplanerischen Mitteln"* beschreibt. Rekultivierung wird gemäß DIN 4047 als *"Wiederherstellung eines zerstörten Kulturbodens als Kulturpflanzenstandort"* definiert (Runge & Mestermann 2002).

Somit ist Rekultivierung begrifflich zweifelsfrei mit land- und forstwirtschaftlichen bzw. kulturtechnischen Sachverhalten in Verbindung zu bringen. Sieht das Oö. NSchG 2001 nun vor, dass Rekultivierungsmaßnahmen vorgeschrieben werden können, um Schädigungen des Naturhaushaltes oder der Grundlagen von Pflanzen-, Pilz- und Tierarten, Beeinträchtigungen des Erholungswertes der Landschaft oder Störungen des Landschaftsbildes auf ein vertretbares Ausmaß zu reduzieren, so lassen sich hier kausale Zusammenhänge nur dann ableiten, wenn Rekultivierungsmaßnahmen im Sinne des Oö. NSchG 2001 mit Kompensationsmaßnahmen im gemeingebräuchlichen Verständnis gleichgesetzt werden.

Daraus lässt sich wiederum ableiten, dass das Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz sehr wohl auch eine Ausgleichsregelung kennt und diese lediglich etwas "unglücklich" formuliert ist. Doch schon eine Vorschreibung von Kompensationsmaßnahmen (lediglich) als Bedingung für eine Bewilligung oder positive bescheidmäßige Feststellung ist gesetzlich nicht ausgeschlossen. Die Vorschreibung ist jedenfalls auch rechtlich zulässig, wenn damit erreicht werden kann, dass die Schädigungen und Beeinträchtigungen des bzw. Störungen auf den Naturhaushalt und/oder die Grundlagen von Lebensgemeinschaften von Pflanzen, Pilzen und Tieren sowie eine Beeinträchtigung des Erholungswertes der Landschaft und/oder des Landschaftsbildes ausgeschlossen (wohl als oberstes Ziel!) oder auf ein möglichst geringes Ausmaß beschränkt werden kann.

Indem gewisse Tatbestände gemäß §§ 5, 9 und 10 Oö. NSchG 2001 auch einer naturschutzbehördlichen Bewilligung bzw. Feststellung bedürfen, ist auch eine Eingriffsregelung Teil des Gesetzes.

Eingriff und Ausgleich sind somit im Oö. NSchG 2001 verankert, es bedürfte lediglich einer Anpassung im Zuge einer Novellierung und der Ausarbeitung eines einheitlichen Bewertungsverfahrens als Serviceleistung zur Vorhabensbeurteilung.

Abschließend muss auch darauf hingewiesen werden, dass im Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie im § 24 Oö. NSchG 2001 Regelungen für Europaschutzgebiete getroffen wurden, die u.a. vorsehen, dass Ausnahmegewilligungen für (nicht abwendbare) Maßnahmen, die zu einer Beeinträchtigung des Schutzzwecks des Gebiets führen können, nur dann erteilt werden dürfen, wenn jedenfalls notwendige Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben werden.

3.3.2 Auswahl weiterer landesgesetzlicher Bestimmungen

Das **Oö. Straßengesetz 1991** verpflichtet sich bei der Herstellung und Erhaltung von Straßen u.a. den Grundsätzen zur möglichststen Schonung der Natur und des Landschaftsbildes sowie zur Erhaltung von Naturdenkmälern.

Durch Rekultivierungsmaßnahmen sind beeinträchtigte Grundstücke - gemäß ihrer Kulturgattung - in einen den angrenzenden Grundstücken ähnlichen Zustand zu versetzen. Insofern beinhaltet das Gesetz neben einer "Vermeidungsklausel" auch eine Verpflichtung zur Optimierung der ökologischen Ausstattung des Eingriffsraums.

Das **Oö. Raumordnungsgesetz 1994** listet als Ziele und Grundsätze u.a. den Schutz der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen sowie die Sicherung oder Wiederherstellung eines ausgewogenen Naturhaushaltes auf. Somit bietet es nicht nur die Möglichkeit, Vorhaben, die Beeinträchtigungen nach sich ziehen, zu versagen, sondern auch, aktiv im Natur- und Landschaftsschutz tätig werden zu können. Indem weiters festgelegt ist, dass "unvermeidbare Eingriffe in die Landschaft durch entsprechende landschaftspflegerische Maßnahmen bestmöglich auszugleichen sind", ist eine Eingriffs-Ausgleichs-Regelung in ihren Grundzügen auch im Oö. ROG 1994 definiert.

Das **Oö. Flurverfassungslandesgesetz 1979** sieht unter Berücksichtigung der Raumordnungsziele und -grundsätze vor, dass bei der Neuordnung des Zusammenlegungsgebietes ökologische Erkenntnisse zu berücksichtigen und ökologische Maßnahmen anzustreben sind (v.a. Erhaltung, Neustrukturierung und Neuschaffung von Ökoverbundsystemen). Indem die ökologische Leistungsfähigkeit eines Raums zu erhalten bzw. zu verbessern ist, ist auch dem Oö. FLG 1979 eine Eingriffs-Ausgleichs-Regelung nicht fremd. Aktuell ist die Kartierung von Landschaftselementen unter Einbeziehung einer naturschutzfachlichen Bewertung im Erhebungsrahmen von Zusammenlegungs- und Flurbereinigungsverfahren vorgesehen.

4. Naturschutz-fachliche Vorgaben und naturschutz-ethische Dimensionen

4.1 Ökologie

Ökologie ist die Lehre von den Wechselbeziehungen zwischen Organismen und ihrer Umwelt. Bezogen auf ein bestimmtes Gebiet bilden Lebensgemeinschaften und ihre physikalische Umwelt ein biotisches System – ein Ökosystem (Campbell 1997).

Ökosysteme stehen nicht im "Gleichgewicht", vielmehr unterliegen sie einem ständigen Wandel, der die Grundvoraussetzung für evolutionäre Prozesse ist. Zur Aufrechterhaltung eines sich in einem gewissen Rahmen veränderlichen Systems ist der Ablauf bestimmter Prozesse (Stoffkreisläufe, Energieflüsse) erforderlich. Diese Prozesse werden in der Renaturierungsökologie und Naturschutzpraxis als ökologische Schlüsselkonzepte angesehen.

Die Prozessabläufe werden maßgeblich von biotischen und abiotischen Rahmenbedingungen beeinflusst und bewirken eine große Vielfalt an Ökosystemen, die auf Veränderungen (und Beeinträchtigungen) unterschiedlich reagieren. So kann ganz allgemein eine Störung dazu führen, dass stabile Systeme keinerlei Beeinträchtigung erfahren, während in weniger resistenten Systemen maßgebliche Veränderungen mit negativen Folgen auftreten.

Inwieweit ein verändertes System fähig ist, den Ausgangszustand wieder zu erreichen, bestimmt die Resilienz; als Maß für die Geschwindigkeit, mit der diese Rückkehr erfolgt, dient die Elastizität.

Von Bedeutung im Zusammenhang mit diesen Systemeigenschaften ist v.a. das Ausmaß und die Dauer einer Störung, wobei idR die Beeinträchtigung wie folgt zunimmt: kurze und geringe Störung – kurze und starke Störung – lange und geringe Störung – lange und starke Störung. Besonders häufige und chronische Eingriffe wirken sich somit sehr negativ auf die Ökosystementwicklung aus, insbesondere dann, wenn zudem eine Sekundärsukzession verhindert wird.

Vor allem in der Agrarlandschaft sowie in forstlich intensiv genutzten Wäldern ist der Ablauf ökosystemrelevanter Prozesse erheblich gestört. Offensichtlich wird dies durch den Verlust an Biotopen und damit einhergehend mit einem Rückgang der Artenvielfalt.

Viele an natürliche und naturnahe (Wald-) Ökosysteme angepasste Tier- und Pflanzenarten sind mittlerweile verschwunden oder stark gefährdet, aber auch bei weniger anspruchsvollen Arten der Kulturlandschaften sind infolge von Nutzungsintensivierung, Lebensraumzerschneidung und Flächenversiegelung bereits Rückgänge zu verzeichnen (Kaule 1986, Wrška et al. 2005).

4.2 Naturschutz

Jahrzehntelange Eingriffe in Natur und Landschaft waren Auslöser und Vorantreiber obiger erwähnter Entwicklungen, die aus einem Wildnisraum zunächst ökologisch tragfähige Kulturlandschaften hervorbrachten, die in weiterer Folge einer intensiver werdenden Landnutzung unterworfen waren. Den langfristigen Auswirkungen und Folgen dieser ständig zunehmenden Beeinträchtigungen schenkte man kaum Beachtung, da die Kulturlandschaften vorerst noch leistungsfähig genug waren, um sowohl den menschlichen Bedürfnissen als auch den Anforderungen artenreicher Nutzökosysteme gerecht zu werden. Es war ausreichend, echte "Naturjuwelen" als Schutzgebiete auszuweisen.

Mit fortschreitender Entwicklung häuften sich jedoch die ökologischen Defizite in der Kulturlandschaft. Erste Bedenken traten auf und fanden mit der Fachdisziplin "Landschaftsökologie" Einzug in wissenschaftliche Forschungen. Ausgestattet mit dem entsprechenden Know-How wurde versucht, die ökologischen Erkenntnisse in die naturschutzfachliche Praxis zu übertragen und mit Hilfe von Naturschutzgesetzen zu regeln.

Der praktische Zugang war dabei denkbar einfach: Jemand, der mit einem Vorhaben der Natur oder der Landschaft Schaden zufügt, hat diesen auch wieder gut zu machen. Das allgemein gültige Verursacherprinzip wurde einfach auf die Belange des Naturschutzes umgelegt (LUA 2003a).

Auf fachlicher – und in den meisten Fällen auch rechtlicher – Ebene wird die Notwendigkeit von Kompensationsmaßnahmen zur Eingriffsminimierung nicht mehr angezweifelt. Man hat erkannt, dass die Sicherung von Ökosystemleistungen, wie die Regulation von Klima und Wasserhaushalt, die Bindung und Inaktivierung von Kohlendioxid und Schadstoffen, die Verhinderung von Erosion und die Aufrechterhaltung der Biodiversität zu den Kernaufgaben der Menschheit zählen muss, um damit die überlebensnotwendige Grundlage für ihr Fortbestehen zu erhalten (Succow 2008, European Communities 2008).

So bleibt aktuell im wesentlichen die Frage offen, in welchem Ausmaß Kompensation im Verhältnis zum Eingriff vorzunehmen ist. Noch ist man – zumindest in Oberösterreich – weit davon entfernt, einen Eingriff zumindest flächig und/oder funktionell gleichwertig auszugleichen. Dieses Versäumnis ist insofern bedenklich, da aufgrund der unkompensierten Vorhaben aus der Vergangenheit "Altlasten" vorhanden sind, die nur noch durch eine Überkompensation zu bereinigen sind.

Mehr als je zuvor gilt es aber, Eingriffe grundsätzlich zu vermeiden. Unabwendbare Vorhaben sind jedoch - unter Berücksichtigung naturschutzfachlicher Sachverhalte - bestmöglich zu optimieren und deren negative Auswirkungen jedenfalls durch die Umsetzung zusätzlicher Kompensationsmaßnahmen zu verringern. In Abhängigkeit vom Einzelfall und unter Anwendung prinzipieller Naturschutzstrategien sollte jedenfalls geprüft werden, ob generelle Ausgleichsmaßnahmen den Ersatzmaßnahmen vorzuziehen sind und ob nicht umgekehrt – oder in Kombination – eine Optimierung im Sinne der Ökologie (Synergieeffekte) möglich ist.

Hintergrund aller Überlegungen muss jedoch sein, dass sowohl Bereiche, die als Dauerlebensräume dienen können, als auch jene, die die Verbindungen zwischen diesen Habitaten erhalten, gestärkt oder wiederhergestellt werden. Dies erfordert Maßnahmen von unterschiedlichem räumlichen Ausmaß und auf allen hierarchischen Ebenen: auf Art-, Populations- und Ökosystemniveau.

4.3 Werte und Bewertung

Nicht selten wird, um von ökologisch zweifelsfrei argumentierbaren Bedenken bei der Beurteilung von Vorhaben abzulenken, der Naturschutz als Konfliktfeld der Gesellschaft kultiviert und instrumentalisiert. Auslöser ist häufig eine Wertediskussion.

Dierßen (1989) vertritt die Ansicht, dass von den drei Komponenten "Volkswirtschaft, Naturwissenschaft und Ethik" letztere als Begründung für die Notwendigkeit eines umfassenden Naturschutzes herangezogen werden könne und zur Konsensfindung ausreichen sollte, denn unsere gesellschaftliche Wertsetzung sollte schließlich auf ethischen Normen basieren.

Dieser Zweckoptimismus lässt sich in der Realität jedoch nicht wiederfinden, denn wie Trenka (2004) richtig feststellt, geht es heute nicht mehr um den Wert an sich, sondern es geht letztlich darum: Was ist *mehr* wert? Er führt weiter aus, dass es augenscheinlich sei, dass eine ständige Wertentscheidung zu Lasten des Aufrechterhaltens einer intakten Landschaft und Natur letztlich in ein Desaster führen muss. Er kommt zum Schluss, dass die Welt von heute, d.h. die Landschaft von heute, (leider) das Denken von gestern widerspiegelt bzw. das (gestrige) Denken von heute sich folgeschwer in der Landschaft von morgen wiederfinden wird.

Mit dieser Aussage trifft er auf den Punkt: Während Entscheidungen in nahezu allen Sach- und Lebensbereichen auf Basis aktueller Erkenntnisse und gemäß dem Stand der Technik bzw. der Wissenschaft getroffen werden, erfolgt die Auseinandersetzung mit Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes häufig nicht unter Berücksichtigung des aktuellen ökologischen Wissensstandes, sondern beeinflusst und gesteuert von (vermeintlichen) ökonomischen Zwängen.

Neben diesem Anachronismus in der Beurteilung wird dem Naturschutz maximale Flexibilität abverlangt, um durch euphemistische Formulierungen auch die schwerwiegendsten Eingriffe und ihre Folgen zu verharmlosen. Darüber hinaus wird der Natur ein gerechter Ausgleich durch eine verkürzte fachliche Bewertung vorenthalten.

4.4 Folgerungen

Die geschilderten Umstände sind auf Dauer weder naturschutz-ethisch noch naturschutzrechtlich tragbar und gewinnen gerade in der anbrechenden Epoche des Klimawandels an Bedeutung. Umweltschutz darf sich nicht nur auf Energie- und Klimapolitik im engeren Sinne konzentrieren, sondern muss auch anderen Handlungsfeldern – wie dem Boden-, Gewässer- und Naturschutz sowie einer prozessorientierten Waldwirtschaft – verstärkte Aufmerksamkeit widmen (Ott 2008).

Die Sicherung der Grundfunktionen eines ausgewogenen Naturhaushalts ist die Basis allen Wirtschaftens.

Die Wirtschafts- und Umweltpolitik verliert diesen zentralen Grundsatz aus den Augen, wenn sie die Beeinträchtigungen und Schädigungen eines ausgewogenen Naturhaushalts sogar schon mit Umweltschutzargumenten rechtfertigt. Aktuelles Beispiel ist der vermeintliche Nutzungsvorrang regenerativer Energien über jegliche ökologische und naturschutzfachliche Einwände.

Durch die Öffnung der ursprünglich nahezu flächendeckenden Waldlandschaften Mitteleuropas wurden typische Waldbewohner als "Kulturflüchter" in naturnahe Rückzugsbereiche verdrängt. Für "Kulturfolger" und Offenlandarten wurden im Gegenzug neue Lebensräume geschaffen. Durch die einseitigen Raumnutzungsformen der letzten 50 Jahre – die auch aktuell ungebremst weitergeführt werden (und sich in einer dysfunktionalen Raumordnung manifestieren) – wird nunmehr auch diesen Arten sukzessive die Lebensgrundlage entzogen.

Die heutige Kulturlandschaft hat sich dadurch vom Ideal einer naturnahen Kulturlandschaft entfernt. Mit dieser Veränderung ging auch der Verlust ökologischer Schlüsselfunktionen verloren, was sich eindrucksvoll darin äußert, dass bereits zahlreiche Tier- und Pflanzenarten verschwunden sind und eine schwer abschätzbare – jedoch große – Anzahl in ihrem Fortbestand gefährdet ist.

Dies ist ein untrügliches Zeichen dafür, dass der Schwellenwert einer nachhaltigen Lebensraumbeanspruchung bereits überschritten wurde, und jede weitere Beeinträchtigung jedenfalls zu einer beschleunigten Entwicklung beim Artensterben und damit zum Verlust naturnaher Biotope beiträgt. Im ureigensten Interesse des Menschen muss es daher liegen, hier wirksam entgegenzusteuern.

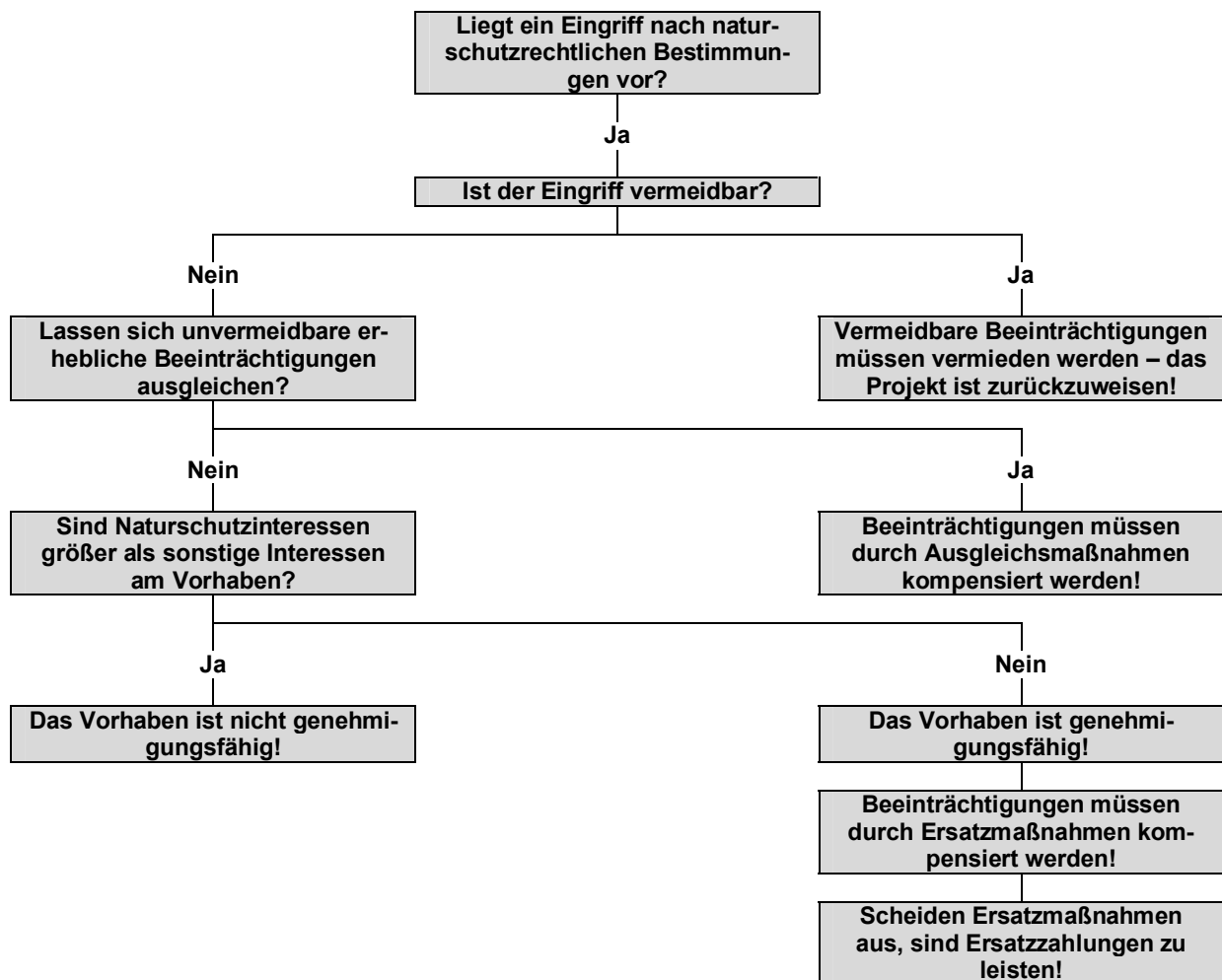
Noch meint es die Natur gut mit uns! Sie bietet (uns) schöne Landschaften, beeindruckende Tiere und Pflanzen, Ruhe und Frieden, eine gesunde Umwelt, Erholung und Tourismus, Entdeckungen und Lernfelder. Und ebenso kostenlos liefert uns die Vielfalt des Lebens verschiedenste Lebensmittel, Holz und Treibstoffe, Textilien, Arzneimittel, frisches Wasser und fruchtbare Böden (European Communities 2008). Einen sorgsamen Umgang mit ihr und eine entsprechende Wertschätzung bleiben wir ihr im Gegenzug jedoch schuldig.

5. Eingriffs-Ausgleichs-Regelung

5.1 Prinzip der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung

Die Festlegungen in naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-Regelungen sind nicht Gegenstand eines eigenständigen öffentlich-rechtlichen Verfahrens, sondern sind zumeist an behördliche Entscheidungen in den jeweilig anzuwendenden Rechtsvorschriften gebunden. Gemäß dem Regelungsprinzip für Eingriffe "Vermeidung vor Ausgleich – Ausgleich vor Ersatz" ist sicherzustellen, dass vermeidbare Beeinträchtigungen jedenfalls zu unterlassen sind. Unvermeidbare Beeinträchtigungen müssen bestmöglich minimiert werden, wobei ganz allgemein Leistungen in Form von Ausgleichsmaßnahmen den Ersatzmaßnahmen vorzuziehen sind. In bestimmten, möglicherweise sogar in sehr vielen Fällen, kann es zweckmäßig sein, einen "Maßnahmen-Mix" vorzunehmen. Die Möglichkeit, Beeinträchtigungen durch Ersatzzahlungen zu kompensieren, ist jedenfalls nur im Ausnahmefall wahrzunehmen, und auch nur dann, wenn eine gewisse Zweckbindung vereinbart werden kann, um sich nicht dem Vorwurf der Käuflichkeit preiszugeben (Kiemstedt 1996, LfU 2003, LUA 2003b, Loos 2006, Rienesl 2008).

Zur Sicherstellung des Prinzips der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung kann etwa im Naturschutzrecht gemäß dem anfolgenden **Entscheidungsbaum** vorgenommen werden:



5.2 Festlegung des Untersuchungsraums

Vor Beginn der Erhebungen ist eine vorläufige Abgrenzung des Untersuchungsraums vorzunehmen, die im Zuge der Bearbeitung anhand der gewonnenen Daten und Erkenntnisse zu überprüfen bzw. im Bedarfsfall anzupassen ist. Die Abgrenzung ergibt sich vorrangig aus den naturräumlichen Gegebenheiten, aus den möglichen (unmittelbaren und mittelbaren) Auswirkungen des Vorhabens sowie aus dem Standort und dem Flächenbedarf etwaiger Kompensationsmaßnahmen (s. Abb. 1).

Eine detaillierte Untersuchung umfasst somit den gesamten Planungsraum; also den Vorhabensort sowie den Eingriffs-, Wirk- und Kompensationsraum. Während der Wirkraum sämtliche Flächen umfasst, für die negative Veränderungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und/oder des Landschaftsbilds prognostiziert werden können, sind als Eingriffsräume nur jene Flächen zu bezeichnen, in denen Beeinträchtigungen funktionsbezogen erheblich oder nachhaltig sein können.

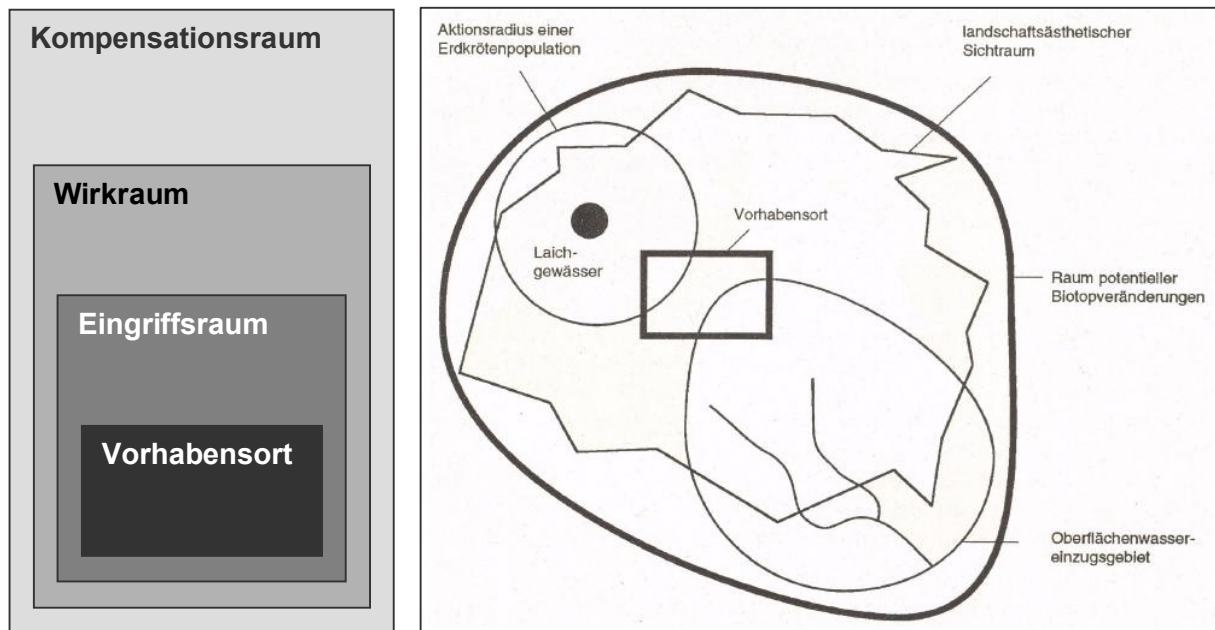


Abb. 1: Formelle Abgrenzung (li.) und beispielhafte Darstellung (re.) des Untersuchungs- bzw. Planungsraums (Quelle: Kiemstedt 1996)

Weiters sind bei der Definition des Untersuchungsraums sämtliche Phasen des Vorhabens - also auch die Bau- und die Betriebsphase - zu berücksichtigen. Der insgesamt einzubeziehende Raum ergibt sich aus der Intensität und dem spezifischen Ausbreitungsmuster der Wirkungen, die von dem Vorhaben voraussichtlich ausgehen können, und aus den landschaftlichen Gegebenheiten, d.h. den jeweiligen Wirkpfaden und der Empfindlichkeit der Schutzgüter bzw. der betroffenen Funktionen.

Der Beurteilungsraum für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes umfasst – insbesondere in Abhängigkeit von der Topographie des Vorhabensortes – den Sichtraum; d.h., die Flächen, von denen aus ein Eingriffsobjekt gesehen werden kann. Potentielle Beeinträchtigungen der Erholungsvoraussetzungen durch Lärm oder Emissionen können zu einer Ergänzung des Beurteilungsraumes führen. Bei dieser Festlegung spielen auch klimatische Aspekte eine Rolle (Kiemstedt 1996, LfU 2000).

Abschließend kann festgehalten werden, dass in den meisten Fällen das Umhüllende des Eingriffsraums den Untersuchungsraum für Angelegenheiten des Naturhaushaltes und die Außengrenze des Wirkraums den Beurteilungsraum für Belange des Landschaftsbildes definieren wird.

5.3 Bestandsaufnahme zur Erhebung der Schutzgüter

Zur Ermittlung, Darstellung und Beurteilung von negativen Auswirkungen von Eingriffen in Naturhaushalt und Landschaftsbild sind folgende Schutzgüter von besonderer Bedeutung:

- Flora, Fauna und ihre Lebensräume (zur Feststellung des biotischen Potentials)
- Boden, Grund- und Oberflächenwasser sowie Angaben zum Klima (zur Darstellung der abiotischen Standortfaktoren)
- Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft (zur Beurteilung der Beeinträchtigung)

5.4 Festlegung des Untersuchungsrahmens

Der zu erwartende naturschutzfachliche und/oder ökologische Wert einer Fläche bzw. eines Raums sowie die voraussichtliche Intensität des Eingriffs gibt den erforderlichen Umfang für die Bestandsaufnahme und die Bearbeitungstiefe vor (LfU 1997). Der allgemeine Untersuchungsrahmen ist mit Ausnahme von "Bagatelle-Vorhaben" jedenfalls Projektbestandteil und umfasst eine flächendeckende Bestandsaufnahme der Biotoptypen (grundsätzlich beschränkt auf den Vorhabensort und den Eingriffsraum). Die abiotischen Standortfaktoren sind durch eine allgemeine Darstellung bodenkundlicher, (hydro-)geologischer, hydrologischer und klimatischer Verhältnisse unter Beiziehung verfügbarer Daten zu beschreiben. Die Landschaft ist durch Abgrenzung des Sichtraums und Fotodokumentation aussagefähiger Blickbeziehungen darzustellen und zu beschreiben (LfU 1997, LUA 2003b).

Vertiefende Untersuchungen der biotischen und abiotischen Naturraumfunktionen (z.B. Erfassung ausgewählter Tiergruppen) und des Landschaftsbildes (z.B. Erfassung prägender Faktoren und Elemente) können ggf. erforderlich sein und sind insbesondere dann durchzuführen, wenn es sich um Großvorhaben handelt. Weiters sind vertiefende Untersuchungen anzuordnen, wenn etwa Schutzgebiete betroffen sind, Kenntnisse über seltene oder gefährdete Arten vorliegen oder wenn ein Gebiet durch besondere, abiotische Standortfaktoren geprägt ist (LfU 1997, LUA 2003b).

5.5 Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren

Mittlerweile wurden vielfach Methoden entwickelt, um eine Quantifizierung und Bilanzierung von Eingriff und Kompensation vornehmen zu können. Bislang wurden zur Bewertung – bewusst und unbewusst – meist "Verfahren" mit einem einzelfallbezogenen, beschreibenden Ansatz angewandt, die jedoch mit gewissen Problemen behaftet waren. Eine Vereinheitlichung und Formalisierung durch Anwendung nachvollziehbarer, bevorzugt quantitativ-wertender Berechnungsmethoden kann hier Abhilfe schaffen und wird im (LfU 2000) wie folgt begründet:

- Vereinheitlichte, sachgerechte Beachtung von Naturschutzbelangen.
- Vergleichbarkeit von Entscheidungen, Transparenz sowie Sicherheit im Verwaltungsverfahren.
- Sicherung eines naturschutzfachlichen Mindeststandards.
- Erhöhte Akzeptanz und bessere Durchsetzbarkeit von Kompensationsmaßnahmen.

5.6 Methodische Grundstruktur von Bewertungsverfahren

Die Vielzahl an Bewertungsverfahren lässt sich hinsichtlich ihres Aufbaus und ihrer grundlegenden Methodik auf einige wenige, verallgemeinernde Verfahrensansätze reduzieren. So kann man generell unterscheiden (LfU 2000, Priegnitz 2004):

- Standardisierte Bewertungsverfahren.
- Anwendung von Kompensationsfaktoren.
- Verbal-argumentative Kompensationsermittlung.
- Herstellungskostenansatz

Die einzelnen Bewertungsverfahren weisen charakteristische Vor- und Nachteile und methodische Stärken und Schwächen auf, die bei einer Anwendung des gewählten Verfahrens und bei der Ergebnisinterpretation jedenfalls zu berücksichtigen sind.

5.6.1 Standardisierte Bewertungsverfahren

Zu diesem Verfahrenstyp zählt das in Fachkreisen gemeinhin bekannte Biotopwertverfahren, in welchem mit formalisierten mathematischen Quantifizierungsansätzen und –modellen das Ausmaß des Kompensationsumfangs errechnet wird.

Zur Bewertung werden idR Biotoptypen herangezogen; z.T. werden aber auch einzelne Schutzgüter des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes (getrennt voneinander) betrachtet und bewertet. Prinzipiell geht es darum, anhand von definierten Bewertungskriterien die Situation vor und nach dem Eingriff zu vergleichen, um daraus Rückschlüsse auf das Ausmaß der Beeinträchtigung und den erforderlichen Umfang an Kompensation abzuleiten (LfU 1997, LUA 2003b, Loos 2006).

Köppel et al. (1998) fassen die einzelnen Bewertungsschritte wie folgt zusammen:

- Zuordnung bestimmter Wertziffern zu Biotoptypen bzw. Schutzgütern.
- Zustandsbewertung vor und nach dem Eingriff.
- Multiplikation der Wertziffern mit der jeweiligen Flächengröße.
- Vergleich der dimensionslosen Indizes (bzw. Kompensationsäquivalente) zur Feststellung der Funktions- und Wertminderung und Differenzbildung zur Feststellung des erforderlichen Kompensationsbedarfs.

Insbesondere bei vertiefenden Erhebungen - kombiniert mit einer Beurteilung von Schutzgütern und ihrer Funktionen - hat sich eine Bewertung anhand ordinaler Wertstufen-Skalen eingebürgert (NLÖ 1994, LfU 1997). Fachlich wird dadurch die Beurteilung jedenfalls qualitativ aufgewertet; die Ermittlung des Kompensationsumfangs jedoch komplexer.

Die Vorteile standardisierter Bewertungsverfahren liegen vor allem in der Praktikabilität, in der (formalen) Nachvollziehbarkeit und in der methodischen Vereinheitlichung begründet (Köppel et al. 1998). Zur - vergleichsweise - einfachen und sicher zu bewältigenden Eingriffsbilanzierung kommt positiv hinzu, dass auch problematische und im Regelfall schwer handhabbare Sachverhalte (z.B. Zeitfaktoren) berücksichtigt werden können.

Demgegenüber werden in Fachkreisen vor allem formalmethodische Aspekte (z.B. Verknüpfung unterschiedlicher Skalen) kritisiert und naturschutzfachliche Probleme (z.B. Vernachlässigung funktionaler Zusammenhänge) aufgezeigt. Gerade die Biotopwertverfahren werden dem Auftrag der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung am wenigsten gerecht, wonach alle Funktionen und Werte des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zu berücksichtigen sind.

Durch den technischen Methodenansatz wird die Auffassung verstärkt, die Natur sei berechenbar, alles sei mach- und kompensierbar. In der Praxis läuft man so Gefahr, dass eine mechanistische, unreflektierte Abarbeitung der Eingriffsregelung naturschutzfachliche und ökologische Zusammenhänge verschleiert und unzureichend wiedergibt (LfU 2000).

5.6.2 Anwendung von Kompensationsfaktoren

Diese kaum (bewusst) angewandte Methodik, den Kompensationsumfang auf Basis von Kompensationsfaktoren zu ermitteln, zeigt große Ähnlichkeiten zum Biotopwertverfahren. Einem Biotoptyp mit einer Beeinträchtigungsintensität von 100% und einer möglichen Kompensationsmaßnahme werden Faktoren zugeordnet, die das Verhältnis der Eingriffs- zur nötigen Ausgleichsfläche angeben (Priegnitz 2004, Gasber et al. 2007).

Die Wertstufe x eines Biotops y entspricht dabei gleichzeitig dem Kompensationsfaktor x : wird das Biotop y zerstört, so ist es im x -fachen Ausmaß durch geeignete Maßnahmen auszugleichen. Vor- und Nachteile dieses Verfahrens decken sich weitestgehend mit jenen der standardisierten Bewertungsverfahren. Generell sind sie leicht handhabbar und bieten eine große Planungssicherheit.

5.6.3 Verbal-argumentative Kompensationsermittlung

Kennzeichen von rein deskriptiven Verfahren, bei denen verbal-argumentativ und auf den Einzelfall bezogen Art und Umfang von Kompensationsmaßnahmen hergeleitet werden, ist ihr geringer Formalisierungsgrad. Somit hat es sich ergeben, dass heute auch in verbal-argumentativen Kompensationsermittlungsverfahren stärker formalisierte Bewertungsschritte eingebunden werden (Dierßen & Reck 1998).

Durch das hohe Maß an einzelfallbezogener Betrachtung können die funktionalen Zusammenhänge zwischen Eingriff und Kompensationsmaßnahme nachvollziehbar dargelegt werden. Vorteilhaft kommt hinzu, dass auch schwer quantifizierbare Sachverhalte (z.B. Zerschneidungseffekte) relativ problemlos in die Beurteilung mit einbezogen werden können.

Während sich die Art der erforderlichen Kompensationsmaßnahmen im Regelfall plausibel herleiten lässt, gestaltet sich die Ermittlung des fachlich angemessenen Kompensationsumfangs als anspruchsvoll und schwierig. Das Fehlen einer allgemein gültigen Bemessensvorschrift erfordert idR einen erheblichen Planungsaufwand zur argumentativen Absicherung der Forderungen und eröffnet gleichzeitig einen Ermessensspielraum, der von Seiten des Vorhabensträgers zur Durchsetzung minimaler Lösungen genutzt werden kann (LfU 2000).

5.6.4 Herstellungskostenansatz

Dieser Berechnungsansatz sieht vor, den Umfang von eigentlich natural zu leistenden Kompensationsmaßnahmen auf monetärem Wege zu bestimmen (Köppel et al. 1998).

Als Bemessungseinheit für die Ermittlung der Größenordnung dienen die kalkulatorischen Kosten der fiktiven Kompensationsmaßnahmen, die als Kostenäquivalent heranzuziehen sind.

Der Ansatz zielt auf eine Kompensationsabgabe in Form einer Ersatzleistung ab und sollte dementsprechend nur in begründeten Ausnahmefällen Anwendung finden.

Wesentlich ist auch die Berücksichtigung von Folgekosten, wobei ein Zeitrahmen von zumindest 25 Jahren als angemessen erscheint.

5.7 Zweckorientierte Anforderungen an Bewertungsverfahren

Wenngleich die zuvor dargelegten Schwierigkeiten Vorbehalte gegenüber standardisierten Verfahren durchaus rechtfertigen, so zeigt die praktische Erfahrung, dass ein gänzlicher Verzicht auf eine schrittweise Abarbeitung der Eingriffsregelung und auf die Herleitung und Bemessung des Kompensationsbedarfs nicht zielführend ist.

Um jedoch das naturschutzfachliche Instrument der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung (insbesondere bei formalisierten, quantitativ-wertenden Verfahren) aufgrund der bestehenden Unsicherheiten und Mängel nicht in Frage zu stellen, muss jedenfalls eingestanden und berücksichtigt werden, dass diese allenfalls als Entscheidungshilfe in einer umfassenden gutachterlichen Stellungnahme eingesetzt werden dürfen. Ihre eingeschränkte Aussagefähigkeit muss offen eingestanden und durch verbal-argumentative Beschreibungen ergänzt werden.

Dabei sind folgende Sachverhalte unbedingt zu beachten bzw. einzuhalten (LfU 1992):

- Eine systematische und problemorientierte Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft hat in einer einzelfallbezogenen Prüfung zu erfolgen.
- Der Verfahrensablauf der Eingriffs-Ausgleichsregelung muss Schritt für Schritt eingehalten werden.
- Es müssen immer alle Schutzgüter und Naturhaushaltsbereiche in die Betrachtung einbezogen werden.
- Die formalisierten Bewertungsergebnisse bedürfen jedenfalls einer ausreichenden Interpretation und ergänzenden verbalen Begründung.

Richtig und mit entsprechender Sorgfalt angewendet kann davon ausgegangen werden, dass die Verwendung von Eingriffs-Ausgleichs-Regelungen zur Vorhabensbeurteilung - sowohl aus naturschutzfachlicher Sicht als auch aus gesellschaftspolitischen Überlegungen heraus - insgesamt positiv gesehen werden muss. Wird mit einheitlichem Maß gemessen, so bleiben Belastungen fair und gleich verteilt. Ein einheitlicher Beurteilungsrahmen ist Service und Hilfe für Antragsteller, Planer, Behörden und Sachverständige zugleich und schafft nicht nur eine gewisse Planungssicherheit, sondern trägt auch dazu bei, Behördenverfahren rascher abwickeln zu können (LUA 2003b).

Die Praxis hat gezeigt, dass die Ergebnisse (= Umfang der Kompensationsmaßnahmen) bei Berücksichtigung der Stärken und Schwächen unterschiedlicher Bewertungsverfahren weitestgehend übereinstimmen. Es ist somit nicht die Frage der Wahl des (richtigen) Verfahrens von prioritärer Bedeutung, sondern die prinzipielle Entscheidung für die unterstützende bzw. begleitende Durchführung eines Bewertungsverfahrens zur Eingriffs-Ausgleichs-Regelung.

6. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (im Naturschutzverfahren)

6.1 Anforderungen

Kompensationsmaßnahmen müssen grundsätzlich gewisse Anforderungen erfüllen. Sie sollten im selben oder in einem dem Eingriff benachbarten Landschaftsraum liegen, eine wesentliche Verbesserung des Naturhaushaltes und/oder des Landschaftsbildes bewirken und insgesamt die nachteiligen Auswirkungen des Eingriffs erheblich überwiegen. Der günstigste Fall einer Multifunktionalität der Maßnahmen (Synergieeffekte) ist anzustreben, wobei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen möglichst gleichartig, möglichst nahe und möglichst zeitnah in einem zum Eingriff im richtigen Verhältnis stehenden Ausmaß erfolgen sollten (LUA 2003b).

Neben der - bei nahezu allen Vorhaben - mangelnden Verhältnismäßigkeit zu Lasten des Natur- und Landschaftsschutzes herrschen gerade in Bezug auf die Gleichartigkeit in der Naturschutzpraxis jedoch immer noch Defizite:

So werden beispielsweise Eingriffe in Fließgewässer mit Obstbaumpflanzungen "kompensiert"; für die Entfernung von Hecken als Verbindungselemente werden nicht zusammenhängende Landschaftselemente aufgewertet oder es werden als "Ausgleich" für die Planierung von Trockenböschungen Feuchtbiootope auf Grenzertragsflächen angelegt.

6.2 Naturschutzprinzipien

Systemischer Naturschutz auf Landschaftsebene kann auf unterschiedliche Art und Weise in Abhängigkeit von der Zielsetzung betrieben werden. Es ist sinnvoll, im Einzelfall zu entscheiden, welches Prinzip zur Anwendung kommen soll und ob nicht durch ein Abrücken von der starren Regelung, den Ausgleich immer dem Ersatz vorzuziehen, in Summe ein "besseres" Ergebnis erzielt werden kann. Finanzielle Ersatzleistungen zur Kompensation sollten aber weiterhin nur als letzter Ausweg möglich sein und jedenfalls eine genau definierte Zweckbindung aufweisen.

Naturschutz in Kulturlandschaften kann nach drei unterschiedlichen Konzepten oder Prinzipien erfolgen (Hampicke 1988):

Segregationsprinzip:

Naturschutz- und Produktionsflächen sind räumlich getrennt und eventuell durch Pufferzonen abgeschirmt. Die Naturschutzflächen werden arrondiert, um einen erhöhten Schutzstatus für ein bestimmtes Gebiet sichern zu können. Typische Beispiele sind Schutzgebietsausweisungen. Fragen des Artenschutzes spielen eine wichtige Rolle.

Vernetzungsprinzip:

Integratives Konzept, bei dem Naturschutz und Produktion jeweils auf eigenen Flächen stattfinden, die räumlich jedoch eng verflochten sind. Zur Anwendung kommt dieses Prinzip insbesondere dann, wenn Biotopstrukturen in Agrarlandschaften vernetzt werden sollen (Biotopverbundsysteme).

Kombinationsprinzip:

Integratives Konzept, wo Naturschutz und Landwirtschaft auf ein und derselben Fläche stattfinden. Durch Nutzungsextensivierung soll die Biotop- und Artenvielfalt gefördert und aufrecht gehalten werden. Das Kombinationsprinzip findet im Vertragsnaturschutz seine Verwirklichung, Ressourcenschutz ist ein vordergründiges Ziel.

Diese Prinzipien lassen sich sinngemäß auch auf Forstwirtschaftsflächen, auf Siedlungsflächen und auf kombinierten Flächen anwenden. Welches Prinzip letztlich verfolgt wird, ist im Einzelfall festzulegen. Auch Kombinationsmöglichkeiten sind möglich.

Die drei genannten Prinzipien des Naturschutzes in der Kulturlandschaft haben zwar eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung, sind jedoch als gleichwertige Strategien anzuerkennen, solange die erforderlichen Rahmenbedingungen bestehen bleiben. Eine gegenüber gesellschaftlichen Zwängen "resistente" und nachhaltige Sicherung von Naturschutzbelangen kann jedoch einzig mit dem Segregationsprinzip erreicht werden. Integrative Konzepte, und hier speziell jene, die sich durch einen ständig andauernden Pflege- und Kostenaufwand auszeichnen, laufen Gefahr, in einer naturschutzfachlichen Einbahnstraße zu enden, aus der es - unter den sich ändernden Rahmenbedingungen - kein Zurück mehr gibt. Das eigentliche Kombinationsprinzip sollte zwar weiterverfolgt und die (finanziellen) Möglichkeiten ausgeschöpft werden, gleichzeitig sind jedoch Schutzgebietsausweisungen und Flächensicherungen zur Schaffung lokaler bis überregionaler Biotopverbundsysteme - im Sinne eines neu verstandenen "Kombinationsprinzips" - voranzutreiben. Nur dadurch lässt sich der Kollaps der ökologischen Grundfunktionen der Landschaft bei einer Einschränkung oder beim Wegfall der Geldmittel zur Aufrechterhaltung des Vertragsnaturschutzes verhindern.

Naturschutz kann zudem konservierend oder gestaltend sein, wobei auch hier beide Strategien ihre Berechtigung haben und im Einzelfall abzuwägen ist, welche Vorgehensweise verfolgt werden soll. Es kann durchaus auch sinnvoll sein, in einem Landschaftsraum zunächst gestaltend wirksam zu werden, um daraufhin eine abschirmend-konservative Strategie weiter zu verfolgen.

6.3 Beispiele für Kompensationsmaßnahmen mit Themenschwerpunkt Wald

Kompensationsmaßnahmen sollten dem jeweiligen Naturraum oder Kulturlandschaftstyp (funktionell) entsprechen. So lassen sich den Nutzökosystemen typische Ausgleichsflächen zuordnen:

- Forstökosysteme lassen sich etwa durch die Schaffung von Altholzinseln, durch lokale Vernässungen oder naturnahe Waldrandgestaltungen ökologisch aufwerten.
- In grünlanddominierten Kulturlandschaften sind bestehende Wiesengräben, Uferbegleitgehölze oder Tümpel naturschutzfachlich wertvolle Biotoptypen und bevorzugte Ausgleichsflächen.
- Äcker und Sonderkulturen lassen sich mit Hecken, Feldrainen oder Bracheflächen aufwerten.
- In Siedlungen kann durch Anlage von Parks und Alleen oder durch Pflegeverzug (Stichwort: G'stätten) Naturschutz direkt vor der Haustüre betrieben werden.

Besonders geeignet für Kompensationsmaßnahmen – doch leider viel zu wenig beachtet – sind Wälder, und zwar in den meisten Fällen unabhängig vom Bewaldungsanteil der jeweiligen Region.

6.3.1 Kompensation im Wald

Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) von Nordrhein-Westfalen hat 2008 einen "Leitfaden" mit Hinweisen zur Kompensation im Zusammenhang mit Wald erarbeitet, der als Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen herangezogen wurde.

6.3.1.1 Anerkennungsgrundsätze

Naturschutzrechtliche Kompensation im Wald kann generell für Eingriffe aller Art anerkannt werden, sofern die Anforderungen an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfüllt sind. Wald-Kompensationsmaßnahmen müssen dabei gewissen Anerkennungsgrundsätzen gerecht werden, wobei eine naturschutzfachliche Aufwertung von Flächen grundsätzlich dann gegeben ist, wenn dadurch eine ökologische Verbesserung für den Naturhaushalt und/oder eine Aufwertung des Landschaftsbildes erreicht werden kann. Eine ökologische Aufwertung ergibt sich etwa in der Förderung der Naturnähe und Strukturvielfalt bestehender Waldbestände mit Arten der natürlichen Waldgesellschaft, oder wenn zusätzliche strukturelle Elemente eingebracht werden bzw. ein dauerhafter Verzicht auf ein Nutzungsrecht vorgeschrieben wird.

Daraus lässt sich ableiten, dass weder die Erhaltung des Ist-Zustands, noch reine Pflegemaßnahmen, die aufgrund regelmäßiger Bewirtschaftung der Flächen eine Erhaltung zum Ziel haben, anerkannt werden können, da es sich dabei nicht um Maßnahmen handelt, die einer dauerhaften Verbesserung des Biotop- und Artenschutzes zweckdienlich sind. Gleiches gilt für eingriffsvermeidende bzw. –mindernde Maßnahmen (z.B. Waldrandentwicklung oder –wiederherstellung zur Minderung von Folgeschäden von durch vorherige Eingriffe aufgerissene Waldränder).

Ebenso wenig sind Zertifizierungen von Waldbeständen und nachträgliche Anerkennungen sowie Maßnahmen, die ihrerseits zu einer Beeinträchtigung wertvoller Biotope führen (z.B. Aufforstung von Feuchtwiesen) erkennbar.

6.3.1.2 Kompensationsmöglichkeiten mit Bezug zur räumlichen Waldverteilung

Im Regelfall sind bei einer eingriffsbedingten Wald-Inanspruchnahme oder bei einer Funktionsbeeinträchtigung von Wald Ersatzaufforstungen vorzunehmen.

Daneben kann jedoch auch eine Aufwertung von Waldbeständen zum Tragen kommen, sofern die anfolgend genannten Kriterien der räumlichen Waldverteilung gegeben sind:

- In Gebieten mit einem Waldanteil von unter 40% sind bei Beeinträchtigungen von Waldflächen idR Ersatzaufforstungen vorzunehmen. In waldarmen Gebieten kann sich auch eine Waldvermehrung und im Ausnahmefall eine qualitative Waldaufwertung durch Verlagerung von Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in andere Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes als günstige Alternative erweisen.
- In Gebieten mit einem Waldanteil von über 40% können Waldverbesserungsmaßnahmen als funktionsbezogener Ausgleich für eine ökologische Aufwertung verstärkt in Betracht gezogen werden. Je höher der Waldanteil ist, desto sinnvoller ist eine Verlagerung: weg von Ersatzaufforstungen - hin zur naturschutzfachlichen Aufwertung bestehender Wälder. Auch ökologische Aufwertungen von Nichtwaldflächen durch das Anlegen von Biotopen, Feldgehölzen, Hecken und Uferbegleitgehölzen sollten als Ersatzmaßnahmen für Waldflächenverluste in stark bewaldeten Gebieten überlegt werden.

6.3.1.3 Zielbiotope für die Kompensation

Als Zielbiotope, die durch Kompensationsmaßnahmen entstehen oder verbessert werden sollen, sind natürlich vorkommende oder gefährdete Waldgesellschaften anzusehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die für die Kompensationsmaßnahmen ausgewählten Waldbestände auch aufwertungsfähig und die vorgesehenen Maßnahmen naturschutzfachlich begründbar und anrechnungsfähig sind.

6.3.1.4 Möglichkeiten für die Kompensation im Wald

Neben der Neuanlage von Wald bieten sich verschiedenste Möglichkeiten an, um Waldbestände nach naturschutzfachlichen und ökologischen Gesichtspunkten aufzuwerten, wobei der ggf. erforderliche Pflegeaufwand Bestandteil der Kompensationsmaßnahme sein muss.

Dazu zählen gemäß MUNLV (2008) u.a.:

- Maßnahmen zur Anlage und Wiederherstellung (potentiell) natürlicher Waldgesellschaften:
- Umbau von nicht der (potentiell) natürlichen Waldgesellschaft angehörenden Beständen auf Sonderstandorten (z.B. Fichtenforste auf Feuchtfleichen oder in Schluchten).
- Umbau von zur (potentiell) natürlichen Waldgesellschaft gehörenden, einschichtigen Beständen in dauerhaft mehrschichtige und strukturierte Bestände durch gezielte Hiebs- und künstliche Verjüngungsmaßnahmen (z.B. Unterbau mittelalter Eichenwälder mit Hainbuche, Femelschläge in einschichtigen Buchenwäldern).
- Entwicklung (potentiell) natürlicher Waldgesellschaften durch Sukzession auf im Einzelfall geeigneten Flächen (z.B. Windwurfleichen) ohne starken Konkurrenzdruck durch natürlich standortfremde Baumarten.
- Schaffung lichter Wälder zur Förderung der Bodenvegetation in wärmegetönten Waldtypen (z.B. Orchideen-Kalkbuchenwälder) durch Verringerung des Bestockungsgrades nach Entnahme natürlich standortfremder Baumarten (idR mind. 25 Jahre vor ihrer Hiebsreife).

- Entwicklung von Auwald durch Wiederherstellung der Überschwemmungsdynamik.
 - Optimierung degenerierter Feuchtwälder (z.B. Erlenbrüche) durch Wiedervernässung.
 - Entwicklung von Naturwäldern auf größerer Fläche durch Nutzungseinstellung. Geeignet sind nur Waldbestände, die einen hohen Grad an Naturnähe aufweisen und bei denen die Nutzungsaufgabe voraussichtlich keine Folgeprobleme aufwerfen wird.
 - Einbringen seltener oder gefährdeter Baumarten der natürlichen Waldgesellschaft (Wildapfel und Wildbirne, Elsbeere, Mehlbeere, Speierling, Vogel-Kirsche, heimische Ulmen und Linden, Schwarz-Pappel, Eibe).
 - Umbau natürlich standortfremder Waldbestände mindestens 25 Jahre vor Erreichung der Hiebsreife in Laubholzbestände mit Arten der natürlichen Waldgesellschaft unter Einbeziehung von Begleitbaumarten aus der Sukzession (Vorwälder).
- Aufbau von Waldrändern und Maßnahmen zur Förderung der Biotop- und Artenschutzfunktion:
- Wiederherstellung und Entwicklung (auch durch Sukzession) von Waldrändern mit standortheimischen Arten, vorgelagert zu einem bestehenden Waldbestand sowie die punktuelle Freistellung und/oder Unterpflanzung mit standortheimischen Strauch- und Baumarten 2. Ordnung.
 - Entwicklung von Waldwiesen und Waldwiesenzügen durch Beseitigung junger Aufforstungen standortfremder Baumarten.
 - Renaturierung von Bachläufen im Wald durch Rückbau von Sohlschwellen, Durchlässen, usw.
 - Dauerhafter Erhalt einzelner Höhlen- und sonstiger Biotopbäume inkl. stehendem Totholz mit einem BHD > 50 cm und einer Mindestlänge von 2 m bis zu ihrem völligen Zerfall (in langsamwüchsigen Wäldern reduziert sich der BHD auf > 30 cm).
 - Belassen von mind. 10 fm an (stehendem und liegendem) Totholz pro Hektar Waldfläche.
 - Habitatgestaltungsmaßnahmen für bedrohte Arten und zur Vernetzung von Lebensräumen.
 - Rückbau oder vollständige Beseitigung von Forstwegen und sonstigen baulichen Anlagen.

7. Eingriffs-Ausgleichs-Regelung für Abbauvorhaben in Oberösterreich

Aus gegebenem Anlass wurde für Abbauvorhaben von mineralischen Rohstoffen (Sand, Kies, Stein) ein Bewertungsansatz für eine Eingriffs-Ausgleichs-Regelung erarbeitet, der anfolgend erläutert wird.

Der behördliche Naturschutz in Oberösterreich verfolgt aufgrund der zu wenig konkretisierten gesetzlichen Vorgabe weder eine Eingriffs-Ausgleichs-Regelung vor, noch verlangt er eine sog. "Schotterabgabe".

Dies hat zur Folge, dass die Gewinnung von Sand, Kies und Festgestein für Abbaunehmen in Oberösterreich (deutlich) günstiger ist, als dies in den angrenzenden Bundesländern der Fall ist. Dieser Umstand ist wohl auch dafür verantwortlich zu machen, dass diese Unternehmen in den letzten Jahren ihre Abbautätigkeiten in Oberösterreich intensivieren - mit erheblichen Auswirkungen auf Natur und Landschaft.

Die naturschutzfachlich positiv zu bewertende Schaffung von Sekundärbiotopen im Zuge von Abbauvorhaben und ein damit verbundener Aufschwung der Arten- und Biotopvielfalt in der Kulturlandschaft lässt die Tatsache, dass der Abbau selbst einen grundlegenden Eingriff in Naturhaushalt und Landschaftsbild darstellt, in den Hintergrund der Bewertung der Vorhabensauswirkungen treten. Der Grundsatz, dass Naturschutz auch ohne Eingriffe in Natur und Landschaft möglich ist, wird dadurch noch weiter ins Abseits gedrängt. Hinzu kommt, dass viele ausgebeutete Abbaustätten darüber hinaus auch noch das Schicksal erfahren, in weiterer Folge als Freizeitgelände, Agrarfläche oder Betriebsbaugelände genutzt zu werden. Ausnahmen bestätigen auch hier nur die Regel!

7.1 Rechtlicher Rahmen

Sofern kein Vorhaben vorliegt, welches einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer Genehmigung nach dem Abfallwirtschaftsgesetz zu unterziehen ist, werden Belange des Natur- und Landschaftsschutzes in gesonderten, naturschutzbehördlichen Bewilligungsverfahren behandelt.

Rechtsgrundlage bildet der § 5 Z 11 des Oö. NSchG 2001. Dieser sieht vor, dass die Eröffnung und die Erweiterung von Steinbrüchen, Sand-, Lehm- oder Schotterentnahmestellen - ausgenommen jeweils einer Entnahmestelle bis zu einer Größe von 500 m² für den Eigenbedarf eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs [...] im Grünland - einen bewilligungspflichtigen Tatbestand erfüllt und eine Bewilligung nach § 14 Oö. NSchG 2001 erforderlich ist. Teil der Beweiswürdigung ist die Durchführung einer Interessensabwägung.

Zur rechtlichen Verpflichtung von Kompensationsleistungen wird auf Kapitel 3.3.1 verwiesen.

7.2 Naturschutzfachlicher Rahmen

Abbauvorhaben sind maximal invasive Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild. Das ökologische Gefüge an biotischen und abiotischen Faktoren wird grundlegend verändert. Das System wird seines Biotops beraubt, die assoziierte Biozönose wird vernichtet.

Die (negativen) Folgen eines Abbauvorhabens bleiben oft nicht auf den eigentlichen Eingriffsraum beschränkt, sondern gehen insbesondere in wenig beeinträchtigten Naturräumen und in stark gestörten Kulturlandschaften weit über den Vorhabensort hinaus. Sofern unter solchen Rahmenbedingungen eine Bewilligung nicht von vornherein versagt wurde, muss die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen außer Debatte stehen.

Weitere ökologische und naturschutzfachliche Sachverhalte zu Kompensationsmaßnahmen sind im Kapitel 4 erläutert.

7.3 Verantwortung und Gleichberechtigung

Ein Abbauvorhaben nutzt nicht nur (wie z.B. die Waldbewirtschaftung) die "Zinsen" des Naturhaushaltes und der Ökosystemleistungen, sondern konsumiert auch einen Teil seines "Kapitals".

Im Lichte der naturschutz-ethischen und moralischen Verantwortung (s. Kapitel 4.3 und 4.4) für einen sorgsamem Umgang mit Natur und Umwelt und einen nachhaltigen Ressourcenschutz ist daher für jeden Abbau ein Ausgleich für das konsumierte "Naturkapital" zu schaffen. Dieser Grundgedanke trägt auch dem Verursacherprinzip Rechnung. Auch eine "Vorbelastung" eines Gebiets ändert nichts an der grundlegenden Dimension des Eingriffs. Dieser stellt eine zusätzliche Beeinträchtigung dar und führt jedenfalls zu einer weiteren Verschlechterung des Ist-Zustands.

Statt ein Gebiet letztendlich völlig zu zerstören, sind primär entgegengesetzte Entwicklungen einzuleiten, um ein Mindestmaß an landschaftlicher Funktionalität aufrecht zu erhalten.

Wenngleich in letzter Zeit auch seitens der Kieswirtschaft das Verständnis für Belange des Natur- und Landschaftsschutzes zunimmt, steht man vorerst der Vorschreibung von Kompensationsmaßnahmen distanziert gegenüber. In anderen Fachdisziplinen und Gesetzesmaterien (z.B. Forst) werden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. -zahlungen mittlerweile akzeptiert und als erforderliche Bedingungen für die Genehmigung eines Abbauvorhabens behördlich vorgeschrieben.

7.3.1 Vergleichende Betrachtung Naturschutz und Forst

Eine Disziplin, die aufgrund ihres Flächenbezugs und Naheverhältnisses zum Naturschutz besonders gut für Vergleiche heranzuziehen ist, ist die Forstwirtschaft.

Das Forstgesetz 1975 kennt die Verpflichtung zur Ersatzaufforstung bzw. Durchführung waldverbessernder Maßnahmen für Waldverluste durch Rodungen. Welche der beiden Möglichkeiten schlussendlich zum Tragen kommt, ist bevorzugt vom Waldanteil des betroffenen Gebietes abhängig.

Aufgrund forstfachlicher Erwägungen in den Örtlichen Entwicklungskonzepten wurde seitens der Oö. Landesforstdirektion die Notwendigkeit von Neuaufforstungen in Abhängigkeit von der Waldausstattung festgelegt. Diese sieht in Abstufungen vor, dass für Gebiete mit einer Waldausstattung von weniger als 20% Neuaufforstungen dringend notwendig sind. Bei einem Waldanteil von 20% bis 40% sind Neuaufforstungen notwendig, darüber hinaus sinnvoll und erst ab 50% Waldausstattung besteht kein weiteres Erfordernis mehr nach Ausweitung von Waldflächen (Fernsebner 2008a).

Maßnahmen zur Verbesserung des Waldzustandes im Sinne des § 18 Abs 2 ForstG 1975 können dann anerkannt werden, wenn auf den Maßnahmenflächen eine (oder mehrere) der in § 6 Abs 2 ForstG 1975 definierten Wirkungen des Waldes beeinträchtigt ist (sind) und nachgewiesen werden kann, dass die beeinträchtigte Wirkung durch die Maßnahme verbessert wird. Während Ersatzaufforstungen für Rodungen im flächengleichen Verhältnis vorzunehmen sind, sind waldverbessernde Maßnahmen hingegen im doppelten Flächenausmaß vorzunehmen (Fernsebner 2008b).

Der Kiesleitplan für das oberösterreichische Machland sieht sogar eine "Überkompensation" vor, wenn aufgrund der geringen Waldausstattung der Region Ersatzaufforstungen für Rodungen im 1,5-fachen Ausmaß verlangt werden.

Bezogen auf den Grad der Waldausstattung einer Region und der Qualität der (forstlichen) Kompensationsmaßnahme muss somit flächiger Ausgleich bzw. Ersatz auf 100% bis 200% der Eingriffsfläche vorgenommen werden.

Diese Richtwerte wurden für die Ausarbeitung der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung für Abbauvorhaben - betreffend die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes - übernommen, wobei im direkten Vergleich zum Forst ein Großteil der Landesfläche als ökologisch verarmt - im Sinne von "stark unterbewaldet" - zu beurteilen ist.

Gleich an dieser Stelle soll nicht unerwähnt bleiben, dass durchaus auch forstliche Kompensationsmaßnahmen als Naturschutzmaßnahmen anerkannt werden können, wenn sie gewisse ökologische Kriterien erfüllen (s. Kapitel 6.3.1).

Das häufig vorgebrachte Argument, dass mit dem Verlust an Wald auch wirtschaftliche Einbußen zu verzeichnen sind und diese ein gewichtiges Interesse haben, kann – wenn auch nicht auf einen konkreten Geldwert bezogen – zweifelsfrei für eine Wert(e)-Diskussion im Naturschutz übernommen werden.

Dies ist einfach zu argumentieren, da sich die im Waldentwicklungsplan definierten Waldfunktionen (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion) auf die Ökosystemleistungen der Natur begründen.

7.4 Eingriffsbewertung und Kompensationsausmaß

Die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung für Abbauvorhaben in Oberösterreich wurde mit dem Ziel entwickelt, dass hinkünftig Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft jedenfalls ausreichend kompensiert werden, um den negativen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Landschaftsverbrauch entgegenzutreten.

Nicht beabsichtigt ist, dass einzig die Kieswirtschaft zur Verantwortung gezogen wird. Sinngemäß kann der Beurteilungsansatz auch auf andere, vergleichbare Vorhaben (insb. im Zusammenhang mit Flächenversiegelungen) angewendet werden. Auf Dauer wird es jedoch notwendig sein, einen allgemeinen und umfassenden Bewertungsrahmen für Eingriff und Ausgleich zu erstellen.

Beabsichtigt war auch, den Berechnungsansatz möglichst einfach nachvollziehbar und objektiv zu gestalten. Naturschutz hat primär Flächenbezug – insofern wurde für die Regelung ein Flächenansatz gewählt.

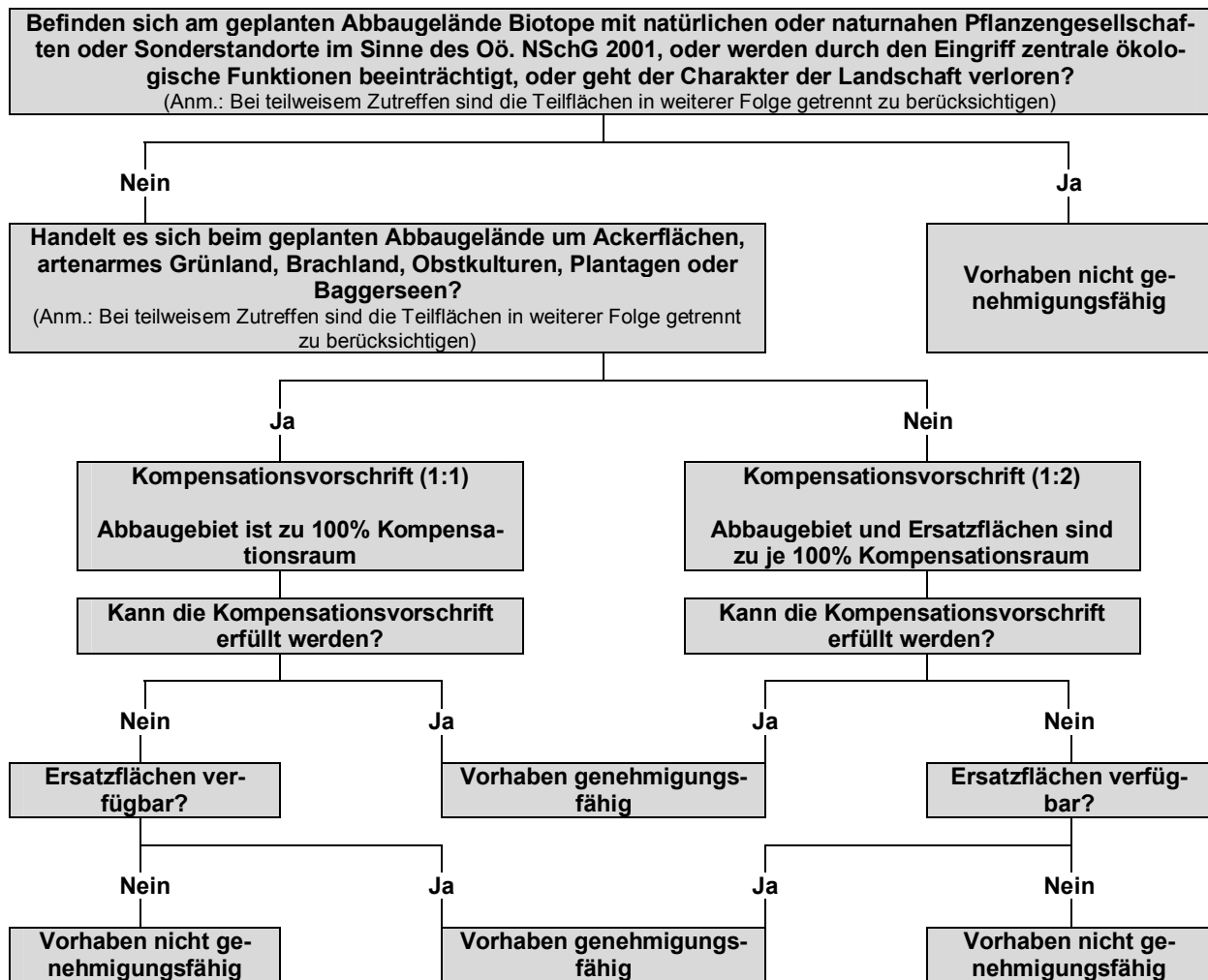
Eine Berechnung des Kompensationsausmaßes über Volumina (Abbaukubatur) mag zwar aus Unternehmenssicht fairer sein, lässt sich aber nur mit Geldleistungen als "Kompensation" in Zusammenhang bringen und gibt das Ausmaß der Beeinträchtigung der Natur – um die es ja vordergründig geht – nur verzerrt wieder. Nur im Ausnahmefall wird im Zusammenhang mit (teilweisen) Ersatzzahlungen auf die Abbaukubatur Rücksicht genommen (s.u.).

Sofern ein Vorhaben den Charakter einer Landschaft nicht grundsätzlich ändert, werden im Hintergrund der Diskussion möglicher positiver Aspekte in Zusammenhang mit einer Wiederverfüllung der Abbaualde Auswirkungen auf das Landschaftsbild nicht beurteilt.

Es wird davon ausgegangen, dass die Veränderung des gesamten Bodenaufbaus mit nicht autochthonem Aushubmaterial - hinsichtlich der Größenordnung - eine vergleichbare, wenn auch funktionell andere Beeinträchtigung darstellt, wie das Zurücklassen eines "Kraters". Auf das Kompensationsausmaß hat die Wiederverfüllung somit keinen Einfluss.

Bevor die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung zum Tragen kommt, gilt es zu prüfen, ob ein Vorhaben aufgrund der Qualität des Standorts nicht grundsätzlich abzulehnen ist. Ein Versagensgrund muss dann vorliegen, wenn sich am geplanten Abbaugelände Biotop mit natürlicher oder naturnahen Pflanzengesellschaften oder Sonderstandorte im Sinne des Oö. NSchG 2001 befinden, wenn zentrale ökologische Funktionen beeinträchtigt werden oder der Charakter einer Landschaft verloren geht.

7.4.1 Entscheidungsbaum (Erläuterungen im Text)



Das Bewertungsverfahren zur Eingriffs-Ausgleichs-Regelung für Abbauvorhaben in Oberösterreich ist prinzipiell so angelegt, dass es im Regelfall anwendbar ist und man bei der überwiegenden Zahl der Fälle zu einem angemessenen Ergebnis gelangt. Aufgrund der einfachen Handhabung kann ein beabsichtigtes Vorhaben bereits im Vorfeld rasch und eindeutig beurteilt werden, wodurch eine hohe Planungssicherheit gewährleistet werden kann.

Die Berücksichtigung des Vermeidungsgebots steht am Beginn jeder Beurteilung. Bereits hier gilt es zu entscheiden, ob ein Vorhaben grundsätzlich genehmigungsfähig oder ob dieses zurückzuweisen ist. Liegen keine Ausscheidungskriterien vor, so tritt in weiterer Folge in allen Fällen die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung in Kraft. Die Naturraumausstattung des Abbaugeländes gibt dabei das flächige Kompensationsausmaß vor. Als Untergrenze wird eine flächengleiche Kompensation zum Abbaugelände festgelegt; höherwertige Standorte sind mit einem entsprechenden Aufschlag an Kompensationsflächen und/oder –maßnahmen auszugleichen bzw. zu ersetzen. Das Kompensationsflächenausmaß bewegt sich somit in Abhängigkeit von der Qualität des Standorts bzw. seiner Teilbereiche zwischen mindestens 100% und höchstens 200% der vom Abbau beanspruchten Fläche. Das Kompensationsausmaß beinhaltet jedenfalls auch die erforderlichen Renaturierungsmaßnahmen auf den Kompensationsflächen. Eine Flächenreduktion kann in einem eingeschränkten Ausmaß zugestanden werden, wenn im Gegenzug qualitativ hochwertige Ersatzmaßnahmen realisiert werden.

Damit soll in Einzelfällen die Möglichkeit geboten werden, quantitative Vorgaben mit qualitativen Aspekten abzudecken.

Grundsätzlich sind die Planungen des Gesamtvorhabens darauf abzustimmen, dass der Vorhabensort als Kompensationsraum herangezogen werden kann. Sollte dies nicht möglich sein bzw. liegt das Kompensationsflächenausmaß über 100%, sind alternativ Ersatzstandorte anzubieten und hinsichtlich ihrer Funktionalität und Wirksamkeit als Ersatzmaßnahme zu prüfen.

7.4.2 Ersatzzahlungen und Landschaftsabgaben

Nur in absoluten Ausnahmefällen soll auch die Möglichkeit einer (teilweisen) Ersatzzahlung bestehen, wenn keine oder nur unzureichende Ersatzflächen aufgebracht werden können und eine enge Zweckbindung der Geldmittel an konkrete Umsetzungsmaßnahmen sicherzustellen ist. Die Höhe der Ersatzzahlungen hat sich am Grundverkehrswert der beanspruchten Flächen, an der Abbaumenge und an der Abbaufäche zu orientieren. Durch diese Mittel soll letztlich nicht nur der Erwerb von Naturschutzflächen, sondern unbedingt auch die Umsetzung von Maßnahmen auf diesen Flächen gewährleistet werden. Die Ersatzzahlung hat – ebenso wie faktische Kompensationsmaßnahmen in der Natur – Projektbestandteil zu sein und ist im Genehmigungsbescheid festzusetzen, Zweck zu binden und darf ausschließlich für Naturschutzmaßnahmen innerhalb eines vereinbarten Rahmens verwendet werden.

Die Einführung eines generellen "Schotter-Schillings/Schotter-Euros" als sog. Landschaftsabgabe für den Kiesabbau - wie dies etwa in den Bundesländern Salzburg und Niederösterreich festgelegt wurde - lehnt die Oö. Umweltschutzbehörde ab. Vergleichende Erhebungen der EU über eine dämpfende Wirkung solcher Abgaben hinsichtlich Landschaftsverbrauch und Primärrohstoffverbrauch haben gezeigt, dass diese Erwartungen nicht eingetroffen sind. Die Verwendung von Recyclingmaterial als Substitut für Primär-Massenrohstoffe hat nur unwesentlich zugenommen, der Landschaftsverbrauch konnte nicht gebremst werden (European Environment Agency 2008).¹

Eine "Ökosteuer" auf Massenrohstoffe würde auch bei einer Zweckbindung dazu führen, dass bestehende Verpflichtungen der öffentlichen Hand im Bereich Naturschutz und Gewässerökologie zunehmend nicht durch den öffentlichen Haushalt, sondern durch "projektsbezogene Abgaben" gedeckt werden. Für Erhebungen, Planungen, Berichtswesen und öffentliche Zielvorgaben (z.B. auf Basis der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie für Natura-2000-Gebiete oder für Vorgaben der Wasserrahmen-Richtlinie) ist der öffentliche Etat verantwortlich. Darüber hinaus sind die bestehenden Strukturen der Landesverwaltung (z.B. Landschaftsfonds) bis dato unzureichend, um eine dauerhafte Sicherung von Naturflächen einwandfrei sicherzustellen.

Die Oö. Umweltschutzbehörde spricht sich daher klar gegen einen "Schotter-Euro" bzw. eine generelle Landschaftsabgabe aus, hält aber im Gegenzug einen unmittelbaren Ausgleich für die Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild durch konkret umzusetzende ökologische Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen für unbedingt erforderlich und geboten.

Eine Umsetzung dieser Ausgleichsmaßnahmen außerhalb der Landesverwaltung im Rahmen einer gemeinnützigen Naturschutz-Stiftung halten wir für das geeignete Instrument, um einen ökologischen Ausgleich auf Dauer sicherstellen zu können.

¹ Die Abgaben für Sand, Kies und Stein liegen zwischen 3% (Tschechien) und 20% (Großbritannien) der mittleren Preise je Tonne.

Literaturnachweis:

Campbell N.A. 1997: Biologie. Spektrum-Verlag; 1440 S.

Dierßen K. 1989: Schutzstrategien zur Erhaltung der Moore. ÖKO Text 1/89 d. Österr. Ges. f. Natur- & Umweltschutz: 27-42

Dierßen K. & H. Reck 1998: Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich – Teil A: Defizite in der Praxis. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30 (11): 341-350

European Communities 2008: The European Union's Biodiversity Action Plan. Luxembourg; 27 S.

European Environment Agency (2008): Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries. EEA Report No. 2/2008: 59 S.

Fernsebner N. 2008a: Forsttechnisches Gutachten zur S10 Mühlviertler Schnellstraße. BMVIT, Wien; 45 S.

Fernsebner N. 2008b: Forstwirtschaft, Wildbiologie und Jagdwirtschaft, Ergänzung Teilgutachten Nr. 13 zur UVP S10 Mühlviertler Schnellstraße. BMVIT, Wien; 16 S.

Forum Rohstoffe 2003: Rohstoffgewinnung für Österreich, Wien; 13 S.

Gasber M.-A. et al. 2007: Verringerung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzfläche bei der Umsetzung der Eingriffsregelung, Landschaftsplanung und Bauleitplanung unter Berücksichtigung der Ansprüche des Naturschutzes. Landwirtschaftliche Fakultät der Universität Bonn, Schriftenreihe 149: 293 S.

Hampicke U. 1988: Extensivierung der Landwirtschaft für den Naturschutz: Ziele, Rahmenbedingungen und Maßnahmen, Schriftenreihe 84, Landesanstalt für Umweltschutz Bayern: 9-35

Kaule G. 1986: Arten- und Biotopschutz. Ulmer-Verlag; 461 S.

Kiemstedt H. 1996: Methodik der Eingriffsregelung. Gutachten zur Methodik der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft zur Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie von Ausgleichszahlungen, Teil III. LANA, Hannover; 145 S.

Köppel J. et al. 1998: Praxis der Eingriffsregelung – Schadenersatz an Natur und Landschaft. Ulmer-Verlag; 397 S.

LfU 1992: Materialien zur landschaftspflegerischen Begleitplanung in Baden-Württemberg. Untersuchungen zur Landschaftsplanung Bd. 24. Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Karlsruhe

LfU 1997: Fachdienst Naturschutz. Eingriffsregelung 1: Leitfaden für die Eingriffs- und Ausgleichsbewertung bei Abbauvorhaben, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Karlsruhe; 42 S.

LfU 2000: Naturschutz – Praxis. Eingriffsregelung 3: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Karlsruhe; 96 S.

LfU 2003: Der Golfplatz in der Landschaft – Lösungsansätze bei Planung, Bau und Betrieb von Golfanlagen. Schriftenreihe 170, Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, Augsburg; 63 S.

Loos E. 2006: Richtlinie zur Erstellung naturschutzfachlicher Gutachten im Hinblick auf die Bewertung von Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen nach dem Salzburger Naturschutzgesetz, Amt der Salzburger Landesregierung; 49 S.

LUA 2003a: Der Ausgleich von Eingriffen in Natur oder Landschaft. Sbg. Umweltschutz; 2 S.

LUA 2003b: Eingriff und Ausgleich im Land Salzburg (Leitfaden). Sbg. Umweltschutz; 19 S.

MUNLV 2008: Hinweise zur Kompensation im Zusammenhang mit Wald. Handhabung der Eingriffsregelung nach Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen und Baugesetzbuch und der Ersatzaufforstungen nach Landesforstgesetz Nordrhein-Westfalen bei Eingriffen in den Wald und der Kompensation im Wald. Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW. Düsseldorf; 23 S.

NLÖ 1994: Naturschutzfachliche Hinweise zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Inf. d. Naturschutz Niedersachsen 14(1). Niedersächsisches Landesamt für Ökologie, Hannover; 1-60

Ott K. 2008: Zur ethischen Dimension von Renaturierungsökologie und Ökosystemrenaturierung. In: Zerbe S. & G. Wiegleb 2008 (Hrsg.): Renaturierung von Ökosystemen in Mitteleuropa. Spektrum-Verlag; 423-439

Priegnitz J. 2004: Die Eingriffs- und Ausgleichsregelung in Deutschland. Ökologische Landschaftsplanung und kommunaler Umweltschutz; 9 S.

Rienesl J. 2008: Methodik der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung im Vergleich – aus der Sicht des Sachverständigen. Wiener Umwelthanwaltschaft; 61 S.

Runge H. & B. Mestermann 2002: Verbesserung der Renaturierungsmöglichkeiten bei Abbauvorhaben. Angewandte Landschaftsökologie 48. Bundesamt für Naturschutz; 198 S.

Succow M. 2008: Verantwortung übernehmen – Schöpfung bewahren: 10 Thesen. Michael Succow Stiftung zum Schutz der Natur, Berlin; 2 S.

Trenka K. 2004: Der Wandel der Landschaft als Spiegelbild der Veränderung von menschlichen Werten. In: Heiselmayer P. & H. Hinterstoisser 2004 (Hrsg.): Landschaft im Wandel – Offenhalten der Landschaft (Tagungsband). Naturschutzbeiträge 29/04. Salzburg; 77-78

Umweltbundesamt 2007: Umweltsituation in Österreich, 8. Umweltkontrollbericht – Raumplanung, Wien; 205-212

Walz U. 2004: Landschaftsstrukturmaße – Indizes, Begriffe, Methoden. In: Walz, U., Lutze G., Schultz A. & R.-U. Syrbe (Hrsg.): Landschaftsstruktur im Kontext von naturräumlicher Vorprägung und Nutzung – Datengrundlagen, Methoden und Anwendungen. IÖR-Schriften 43, Dresden; 15-27.

Wrbka T. et al. 2005: Die Landschaften Österreichs und ihre Bedeutung für die biologische Vielfalt. Monografien M-173. Umweltbundesamt, Wien: 99 S.

NOTIZEN