

Der Natur ihr Recht!

Positionen der Tiroler Umweltorganisationen zur

„Großen Naturschutznovelle“

Februar 2016



1 Hintergrund

Mit der Entschließung 415/2013 des Tiroler Landtages vom 7. November 2013 wurde die Tiroler Landesregierung aufgefordert, eine Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes vorzubereiten, im Rahmen derer „insbesondere Fragen wie Genehmigungserfordernisse, Verfahrensabläufe, wirksamere Strafbestimmungen, eine Harmonisierung mit der Alpenkonvention usw. geprüft werden sollen“. Der Landtagsbeschluss sieht zudem vor, dass der Prozess zur Erstellung dieses Gesetzes partizipativ, transparent und unter Einbindung von Stakeholdern sowie Umweltorganisationen erfolgen soll. Ein breit angelegter Prozess zur Beteiligung der Tiroler Bevölkerung soll initiiert werden, welcher den weiteren legislativen Arbeiten vorangestellt wird und der geeigneten Partizipation der Tirolerinnen und Tiroler Rechnung tragen soll. Ziel sei es, dem Gesetz „ein modernes Verständnis zu verleihen, welche ihren Niederschlag in den Zielbestimmungen finden soll“.

Nach der sogenannten „kleinen Novelle“ vom Dezember 2014 plant die Tiroler Landesregierung nunmehr eine zweite Novellierung des Tiroler Naturschutzgesetzes, die den Anspruch erhebt, diesem Auftrag zu entsprechen. Dazu wurde nach Befassung des Naturschutzbeirates eine Steuerungsgruppe „Große Novelle des TNSchG“ eingerichtet. Diese setzt sich aus den Naturschutzsprechern der Regierungsparteien Tirols, der Abteilung Umweltschutz des Amtes der Tiroler Landesregierung, einem Vertreter der Tiroler Landesumweltanwaltschaft sowie einem Vertreter des Tiroler Naturschutzbeirates und dem zuständigen Regierungsmitglied zusammen.

Die Unterzeichner bekennen sich grundsätzlich zur geeigneten Weiterentwicklung von Gesetzen und Verordnungen und haben auch in der Vergangenheit bewiesen, dass sie ihren gesellschaftlichen Auftrag zur Gestaltung umweltrelevanter Prozesse umfassend und konstruktiv wahrnehmen. Generell sind die Umweltverbände der Überzeugung, dass die Partizipation und Mitwirkung der organisierten Zivilgesellschaft Ausdruck und wesentlicher Pfeiler eines modernen Politikverständnisses sind. Ihre diesbezügliche Verantwortung haben die Umweltverbände in der Vergangenheit mehrfach – auch in Tirol – unter Beweis gestellt. Auf dieser Grundlage begrüßen wir die Einbindung der Verbände in die Novellierungsbestrebungen des TNSchG.

2 Rolle der Umweltverbände

Aus rechtlicher Sicht können Umweltverbände zu Gesetzesentwürfen eine Stellungnahme abgeben. Dabei ist wesentlich, dass die Verbände sich als Interessensvertreter für Umwelt- und Naturschutz verstehen. Als solche ist auch die nachfolgende Position zu verstehen. Auch wenn einige der Verbände zugleich mit Vertretern im Naturschutzbeirat des Landes Tirol tätig sind, ist die nachstehende Position weder jene des Naturschutzbeirates an sich, noch nimmt es die Stellungnahmen der Umweltverbände vorweg.

3 Ziel des Positionspapieres „Der Natur ihr Recht“

Das vorliegende Positionspapier soll die wesentlichen Eckpunkte im Zusammenhang mit dem geplanten Novellierungsschritt aufzeigen. Es ersetzt nicht die Stellungnahmen der Umweltverbände. Das Papier ist auch als Reaktion auf die aus unserer Sicht ungenügend erklärte Vorgangsweise, vor allem die nicht ausreichend vorliegenden Informationen über Planungszeiträume, Arbeitsschritte, Wege der Entscheidungsfindung und die Methodik von Vorerhebungen der Landesregierung zu sehen. Besonders wichtig erscheint dabei auch die nicht geklärte Rechtsfrage im Zusammenhang mit vorherigen Novellierungsschritten, allen voran die sogenannte „Kleine Novelle“ vom Dezember 2014.

4 Ausgangssituation

4.1 Unklare Motivation für Gesetzesnovellierung

Den Umweltverbänden ist die Motivlage der Tiroler Landesregierung nicht ausreichend klar, die eine umfassende Novellierung des TNSchG erfordern. Wir teilen die Auffassung nicht, das Gesetz sei nicht zeitgemäß, effizient oder ungeeignet, die Zielbestimmungen des TNSchG zu erfüllen. Auch ergibt sich aus den Erhebungen der Tiroler Umweltschutzorganisation keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Bescheidergebnisse im Zusammenhang mit dem TNSchG. Immerhin werden rund 97% der Verfahren nach dem TNSchG bewilligt. Eine subjektiv gefühlte Beeinträchtigung der Wirtschaft lässt sich daher nicht belegen.

4.2 Leitmotiv „Dynamischer Naturschutz“

Vielfach wird als Hintergrund für die geplante Novellierung das Bestreben angeführt, der Wahrnehmung des Naturschutzes als „Verhinderungs-instrument“ entgegenzuwirken. Dies widerspreche einem modernen Bild vom Naturschutz. Vielmehr solle der Naturschutz als ein „dynamischer Prozess“ gesehen werden. Hierbei halten die Umweltverbände fest, dass

- die bewahrenden Kräfte des Naturschutzes, welche sich für den Erhalt von Arten und Lebensräumen sowie der Landschaft im Sinn der Zielbestimmung des TNSchG einsetzen, einen unersetzlichen Teil eines modernen Natur- und Umweltschutzes ausmachen. Lebensräume wie das Tiroler Lechtal, der Nationalpark Hohe Tauern, die Ötztaler Alpen, welche heute zum Teil die tragende Säule in der wirtschaftlichen, aber auch sozialen Identität der Regionen darstellen, und viele mehr wären ohne diese Kräfte nicht für die nachfolgenden Generationen gesichert worden,
- sie den dynamischen Naturschutz als einen lebendigen Bereich des öffentlichen Lebens verstehen, der alle angeht: BürgerInnen, Gemeinden, Bezirke, die Landesregierung, Initiativen, Schulen, Kirchen, NGOs und die Wissenschaft. Der Begriff der Dynamik im Naturschutz entspringt daher nicht dem Wunsch nach

Aufweichung bestehender („zu harter“) Schutzbestimmungen, sondern dem umfassenden Verständnis des Naturschutzes als gemeinsame, gesellschaftliche Aufgabe zur Verbesserung der Existenzbedingungen für die Werte der Natur. Der „dynamische Naturschutz“ darf nicht so ausgelegt werden, dass der Prozentsatz jener derzeit nicht bewilligten Genehmigungsverfahren von 3% noch weiter schrumpft und somit in Zukunft auch die „ökologisch unverträglichsten Vorhaben“ noch verwirklicht sind.

4.3 Fachliche Grundlage für Novelle ist erforderlich

Für die Umweltverbände müsste der Umsetzung einer umfassenden Novelle des TNSchG eine fachlich fundierte Analyse vorangehen. Diese sollte zumindest enthalten

- den Zustand der Natur, den Erhaltungszustand der Arten und Lebensräume seit der Wiederverlautbarung 2005 sowie Trends über die Schutzbedürftigkeit,
- die Effizienz der Verwaltungsverfahren,
- die Erfüllung der internationalen Konventionen, Verträge und des EU Rechts,
- den Status der Umsetzung (etwa Naturschutzförderungen, Strafen, dem NSchG widersprechende Fördermaßnahmen, etc.) und vieles mehr,

Grundsätzlich erachten wir aber gerade den §1 des aktuellen TNSchG nicht als wesentlich verbesserungsbedürftig.

5 Defizite aus der „Kleinen Novelle“ 2014

Die Novellierung des TNSchG hat bereits einen Schritt hinter sich. Im Zuge der „kleinen Novelle“ vom Dezember 2014 wurden aus Sicht der Umweltverbände nicht akzeptable Veränderungen im Bestand des NSchG vorgenommen. Die Veränderungen im Bereich Arten- und Vogelschutz sind derzeit etwa Teil einer EU-Beschwerde, andere Änderungen halten die Umweltverbände für verfassungswidrig und den Verpflichtungen aus der Alpenkonvention widersprechend. Für die Umweltverbände ist klar, dass eine Große Novelle des TNSchG die Neubewertung der Novellierungsinhalte aus der „Kleinen Novelle“ zur Voraussetzung hat, welche gegebenenfalls zur „Sanierung“ derselben führen soll.

6 Elemente für eine Große Novelle des TNSchG

Die nachstehenden Eckpunkte sind nicht als endgültig und vollständig zu betrachten, und sie ersetzen auch nicht allfällige Stellungnahmen der Umweltverbände.

6.1 Der Zustand der Natur verbessert sich

Grundlage einer jeden Novellierung im Bereich Naturschutz kann aus Sicht der Umweltverbände nur die Bestrebung sein, die Existenzbedingungen für die Natur zu verbessern. Das Leitmotiv für die Novelle muss daher sein, dass sich der Zustand der Natur, die Lebensgrundlagen für die Arten und Lebensräume sowie die Schönheit, Einzigartigkeit und Integrität der Tiroler Landschaft verbessern. Dies ist umso wichtiger im Kontext der sich nachweislich seit Jahrzehnten permanent und anhaltend verschlechternden Bestandssituation der Biodiversität in Europa. Auch der letzte Art. 17-Bericht Österreichs im Zuge der Verpflichtungen aus den EU-Naturschutzrichtlinien unterstreicht den schlechten Erhaltungszustand der Arten und Habitate in Österreich. Ein novelliertes TNSchG muss daher eine Trendwende einleiten.

6.2 Internationale & europäische Verpflichtungen engagiert umsetzen

Hierzu zählen etwa der Bereich der Konventionen, namentlich etwa die Alpenkonvention, die Landschaftskonvention, die Donauschutzübereinkommen, die Verträge aus der RAMSAR Konvention, der Bonner Konvention und der Aarhuskonvention. Weiters muss der Verantwortung aus den relevanten EU-Verträgen und Richtlinien engagierter nachgekommen werden. Dies betrifft etwa die Umsetzung des Natura 2000 Schutzgebietsnetzwerkes, die Verpflichtungen aus dem Verschlechterungsverbot und dem Verbesserungsgebot nach der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH), der Vogelschutzrichtlinie (VS) und der Wasserrahmenrichtlinie (WR) sowie den Erfordernissen des Artenschutzes.

6.3 Naturschutz gilt überall

Der Anwendungsbereich des TNSchG muss geändert werden. Die aktuellen Ausnahmen sind fachlich und rechtlich nicht begründbar. Erfordernisse des Arten- und Lebensraumschutzes haben auch innerhalb geschlossener Ortschaften Anwendung zu finden. Die derzeitigen Einschränkungen des Geltungsbereiches sind zu ändern und dem europäischen Naturschutzstandard (vor allem aus FFH-, VS- und WR-Richtlinie) anzupassen.

6.4 Umweltverbände erhalten Aarhus-Rechte

Aus den Verpflichtungen der Aarhuskonvention ist längst klar, dass mit der Novelle zum TNSchG der Zugang

der Öffentlichkeit, vor allem der Umweltverbände zu Verfahren und Gerichten umgesetzt werden muss.

6.5 Umweltverbände werden in Planungen des Landes aktiv eingebunden

Die Einbindung der Umweltverbände in Planungen des Landes Tirol mit Umweltbezug sollte sichergestellt werden. Nach dem Vorbild von Vorarlberg sollten etwa das Know-how der Verbände in themenübergreifenden Planungen genutzt werden. Dies betrifft etwa Pläne in den Bereichen Energieversorgung, Raumordnung oder Hochwasserschutz (siehe z.B. den ohne Einbindung der Öffentlichkeit derzeit in Überarbeitung befindlichen Kriterienkatalog Wasserkraft).

6.6 Der Landesumweltanwalt wird aufgewertet

Tirol ist das letzte Bundesland, welches seinem Umweltanwalt in bestimmten Verwaltungsverfahren den Zugang zu Gerichten versagt. Eine Korrektur ist notwendig.

6.7 Der nicht-amtliche Naturschutz wird gefördert & verstärkt

Naturschutz geht alle an. Auch wenn Tirol in einigen Bereichen sehr gute Arbeit im Bereich des nicht-amtlichen Naturschutzes umsetzt, gehört dieser ausgebaut und verstärkt. Das betrifft die noch stärkere Kommunikation und Bewusstseinsbildung über die Bedeutung des Naturschutzes in allen Lebensbereichen. Handlungsbedarf besteht bei Initiativen in Gemeinden, Schulen, Vereinen, Kooperationen mit Kirchen, Ämtern, Behörden, Vereinen, Verbänden und Organisationen. Diese sollten verstärkt und gefördert werden. Naturschutzbelange sollen verstärkt in Planungen und Programme der öffentlichen Hand eingebunden werden. Dieser Punkt ist ein zentraler Bereich des Gedankens des „dynamischen Naturschutzes“.

6.8 Der Naturschutzbeirat wird aufgewertet

Derzeit ist der Beirat ein Gremium zur Beratung der Landesregierung. Diese Funktion ist wichtig und muss beibehalten werden. Darüber hinaus wäre aber die stärkere Nutzung des umfassenden Wissens im Beirat für die Weiterentwicklung des Naturschutzes in Tirol begrüßenswert. Hier wäre überlegenswert, ob nicht die eigenständige Bearbeitung landespolitisch bedeutender Themen im Bereich Natur- und Umweltschutz in die Hände des Beirates gelegt werden könnte.

6.9 Der Naturschutzfonds bleibt wichtiges Finanzierungsinstrument

Der Naturschutzfonds des Landes wird als eine wichtige Finanzierungslinie für Projekte im Natur- und Artenschutz gesehen. Der Fonds sollte unbedingt beibehalten werden, die Mittel zweckgebunden bleiben und nicht in andere Budgets übergeführt werden können.

6.10 Der zweckmäßige Einsatz der Fördermittel wird gesichert

Stärkeres Augenmerk soll zukünftig auf die gegenseitigen Wechselwirkungen von Planungen und Maßnahmen gelegt werden, die mit öffentlichem Geld gefördert werden („cross compliance“). So können Fördermaßnahmen in der Landwirtschaft zu deutlichen Verschlechterungen von bestimmten Tier- und Pflanzenarten und Lebensräumen führen. Das NSchG sollte hierfür rechtlich Vorsorge treffen.

6.11 Der Erfolg wird einem transparenten Monitoring unterzogen

Ein zentraler Aspekt ist die rechtliche Vorsorge, dass die Maßnahmen im Vollzug des TNSchG einem transparenten, externen Monitoring unterzogen werden. Das gilt einerseits für das Verfahrensmanagement, aber auch für die Beurteilung gesetzter und geförderter Maßnahmen und Projekte. Dieses Monitoring schafft eine geeignete fachliche Basis für die Diskussion um die Effizienz und Zweckmäßigkeit des TNSchG sowie etwaigen Veränderungsbedarf.