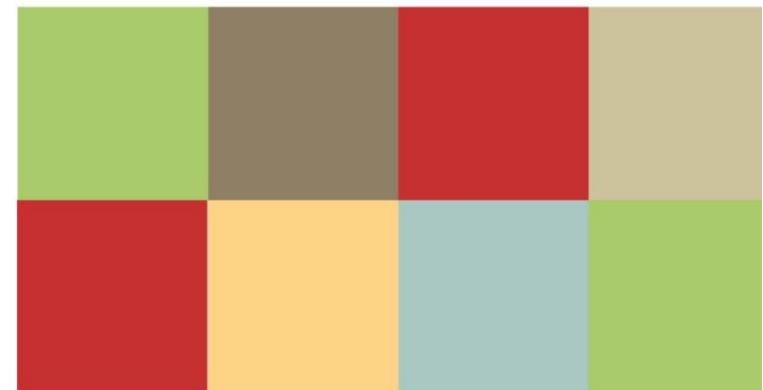


Interreg Projekt CLEANSTONE

Rechtliche Analyse im Zusammenhang mit dem LBI und der Ressourcenverwertung– WP 3

Februar 2021



Bezeichnung:	Rechtliche Analyse im Zusammenhang mit dem LBI und der Ressourcenverwertung
Finanzierung:	Interreg
Bearbeitung:	Raphael Süßenbacher
Grundlage:	Interreg Projekt CLEANSTONE

E.C.O. Institut für Ökologie
Jungmeier GmbH
Lakeside B07 b, 2. OG
A-9020 Klagenfurt
Tel.: 0463/50 41 44
E-Mail: office@e-c-o.at
Homepage: www.e-c-o.at

Klagenfurt, Februar 2021

INHALTSVERZEICHNIS

1 Biodiversität als Ziel und Schutzgut	4
1_1 Einleitung	4
1_2 Ziele und Strategien	4
1_3 Unionsrechtliche und Internationale Rechtsquellen	5
1_4 Nationale Rechtsquellen in Österreich	6
2 Der LBI und seine Implementierung in das nationale Rechtssystem	8
2_1 Bedarf und Erfordernis eines Biodiversitätsmonitorings	8
2_2 Rechtliche Einordnung des LBI	8
2_3 Eingriffs-Ausgleichs Regelungen (Ausgleichsmaßnahmen)	8
2_4 Vorschreibung des LBI	11
2_4_1 Formulierungsvorschläge für Bescheidauflagen	12
3 Fazit und Umsetzungsempfehlungen	14

1 BIODIVERSITÄT ALS ZIEL UND SCHUTZGUT

1_1 Einleitung

Das primäre Ziel bzw. Anwendungsbereich des Langzeit-Biodiversitätsindex (LBI) ist die kontinuierliche Betrachtung der Auswirkungen von Umwelteinwirkungen am Betriebsgelände eines mineralstoffverarbeitenden Betriebes bzw. eines Steinbruchs (Halde, Rohstoffabbaugebiete etc.) und in weiterer Folge die Bewertung der Auswirkungen auf den vorherrschenden Artenreichtum (Biodiversität).

Die Zielsetzung und Motivation dieses Instruments ist demnach die langfristige und nachhaltige Sicherung der Biodiversität in einem bestimmten Gebiet. Diese Betrachtung zielt demnach in erster Linie auf die Erhaltung der Biodiversität als Teil des Umwelt- und Naturschutzes, im Sinne der Sicherung eines öffentlichen Interesse, ab. Allerdings dient die Anwendung des LBI nicht nur dem öffentlichen Interesse des Naturschutzes. Die Anwendung des LBI liefert dem Steinbruchbetrieb ebenso langfristige Monitoring-Daten über die im Betriebsgelände vorherrschende Biodiversität. Diese erhobenen Daten ermöglichen es dem Steinbruchbetrieb seine Aktivitäten und die damit einhergehenden (potentiellen) Umwelteinwirkungen bewusst zu steuern. Im Hinblick auf etwaige Betriebsplanung und damit einhergehenden Behördenverfahren, liefert der LBI demnach wichtige Langzeitdaten für den Betreiber. Im Hinblick auf etwaige Umweltverträglichkeitsprüfungen, kann durch den Einsatz des LBI in der Planungs- und Genehmigungsphase eine frühzeitige Planungs- und Rechtssicherheit generiert werden.

Der Einsatz des LBI auf dem Gelände eines mineralstoffverarbeitenden Betriebes (Steinbruch) bringt somit einerseits einen Nutzen für die dort bestehende Biodiversität im Sinne des allgemeinen Naturschutzes, andererseits gewinnt der Betrieb dadurch wertvolle Umweltdaten welche im Hinblick auf die Beurteilung etwaiger Umweltauswirkungen eine konkrete Zeit- und Kostenersparnis bewirken können.

1_2 Ziele und Strategien

Die Erhaltung und Steigerung der Biodiversität, also die biologische Vielfalt in einem begrenzten Gebiet, war und ist Inhalt von internationalen und nationalen politischen Zielsetzungen. Die politischen Zielsetzungen und Strategien sind richtungsweisend, geben jedoch nur allgemeine Vorsätze bzw. Handlungsvorgaben wider. Diese strategischen Vorgaben sind daher erst in einem nächsten Schritt in verbindliche internationale und nationale Rechtsakte umgesetzt werden.

Von zentraler Bedeutung ist die Biodiversitätsstrategie der europäischen Union (*EU Biodiversity Strategy for 2030 - Bringing nature back into our lives*) welche darauf ab zielt, dass einerseits der Flächenverbrauch eingedämmt wird und andererseits Schutzgebiete erweitert und Ökosysteme wiederhergestellt werden.

Daran anschließen beinhaltet die Biodiversitätsstrategie Österreich 2020+ Ziele und Maßnahmen für den Erhalt der biologischen Vielfalt in Österreich, die sich an internationalen Zielsetzungen orientieren.

In fünf Handlungsfeldern sind zwölf Ziele formuliert:

Handlungsfeld 1: Biodiversität kennen und anerkennen

- Ziel 1: Bedeutung der Biodiversität ist von der Gesellschaft anerkannt
- Ziel 2: Biodiversitätsforschung und Biodiversitätsmonitoring sind ausgebaut
 - Bewertung der Gefahren und Risiken sowie der Chancen für die Steuerung der Einflussfaktoren auf die Biodiversität und daraus abgeleitet die Entwicklung von Handlungsoptionen für Schutzmaßnahmen (inkl. Beweissicherung/Erfolgskontrolle)

Handlungsfeld 2: Biodiversität nachhaltig nutzen

- Ziel 3: Land- und Forstwirtschaft tragen zur Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität bei
- Ziel 4: Wildtierbestand und Fischbestand sind an naturräumliche Verhältnisse angepasst

- Ziel 5: Tourismus und Freizeitaktivitäten erfolgen im Einklang mit Biodiversitätszielen

Handlungsfeld 3: Biodiversitätsbelastungen reduzieren

- Ziel 6: Energieversorgung erfolgt biodiversitätsschonend
- Ziel 7: Schadstoffeinträge sind reduziert
- Ziel 8: Negative Auswirkungen invasiver gebietsfremder Arten sind reduziert
- Ziel 9: Biodiversitätsgefährdende Anreize, einschließlich Subventionen, sind abgebaut oder umgestaltet
 - Entwicklung von Anreizen für die verstärkte Nutzung von Umweltmanagementsystemen mit Biodiversitätsbezug

Handlungsfeld 4: Biodiversität erhalten und entwickeln

- Ziel 10: Arten und Lebensräume sind erhalten
 - Identifizierung und Entwicklung von Optionen zur Erhaltung von Biodiversitäts-Hotspots außerhalb von Schutzgebieten unter Wahrung eines adäquaten Interessenausgleichs
- Ziel 11: Biodiversität und Ökosystemleistungen sind in den Bereichen Raumordnung und Verkehr/Mobilität berücksichtigt

Handlungsfeld 5: Biodiversität weltweit sichern

- Ziel 12: Beitrag zur Bewältigung der globalen Biodiversitätskrise ist geleistet

Aktuell bestehen somit sowohl auf europäischer als auch auf nationaler-österreichischer Ebene, verstärkte politische Bestrebungen zur Stärkung der Biodiversität.

1_3 Unionsrechtliche und Internationale Rechtsquellen

Auf internationaler und europäischer Ebene gibt es bereits eine breite Zahl von Rechtsquellen, welche (unter anderem) auf den Schutz der Biodiversität abzielen. Dabei sind zwei Richtlinien von zentraler Bedeutung:

- Flora-Fauna-Habitat Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl 1992 L 206/7)
- Vogelschutz Richtlinie (Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates von 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl 2010 L 20/7).

Diese beiden Richtlinien haben das primäre Ziel, wildlebende Arten und deren Lebensräume zu sichern und zu schützen. Auch die europaweite Vernetzung, die Ausbreitung und Wiederbesiedelungsprozesse soll durch diese Regelungen gefördert werden.

Neben diesen beiden Richtlinien gibt es noch weitere Rechtsquellen welche zum Teil ebenfalls auf den Schutz der Biodiversität abzielen:

- Übereinkommen zum Schutz der Alpen (so genannte Alpenschutzkonvention)

In Österreich fallen 64,8 % des Bundesgebietes unter die Anwendung der Alpenkonvention. Konkrete unmittelbar anwendbare Verpflichtungen ergeben sich aus den Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention welche im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehen (*Schnedl, Umweltrecht 2020, 81 f.*). Besondere Bedeutung kommt insbesondere dem Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ (NSchP) zu. Im Allgemeinen verfolgt es die Ziele „Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Landschaftselemente und der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Kulturlandschaften in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden [...]“. Das NSchP in den Art. 10 und 13 Bestimmungen zum Erhalt naturnaher Biotope und Landschaftsstrukturelemente. Nach der aktuellen Rechtsprechung ist darin jedoch kein absolutes Gebot zu sehen, alle naturnahen Biotope und Landschaftsstrukturelemente ausnahmslos zu erhalten (*Kraemmer/Onz, HB Österreichisches Naturschutzrecht, 15 f.; VwGH 24.02.2006, 2005/04/0044*).

- Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten

Arten freilebender Tiere und Pflanzen (so genanntes Washingtoner Artenschutzübereinkommen)

- Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (so genannte Ramsar Konvention)
- Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihre natürlichen Lebensräume (so genannte Berner Konvention)
- Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt (so genannte Artenvielfaltskonvention)
- Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (so genannte Bonner Konvention)
- UVP Richtlinie (Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl L 2012/26, zuletzt geändert durch die Änderungs-Richtlinie 2014/52/EU vom 16.4.2014)

1_4 Nationale Rechtsquellen in Österreich

Das Schutzgut der Artenvielfalt bzw. Biodiversität ist in Österreich auf nationaler Ebene in mehreren gesetzlichen Regelungen verankert. Dies betrifft sowohl Kompetenzen des Bundes, als auch landesrechtliche Kompetenzen. Auf Ebene des Landesrechts bestehen für alle neun Bundesländer eigene Regelungen. Auf der Bundesebene gibt es eine zentrale Regelung für das gesamte Bundesgebiet. Dies hängt davon ab in welche Materie der Schutz der Biodiversität auftritt (zum Beispiel Bergbau, Umweltverträglichkeitsprüfung oder Naturschutz). Die österreichische Bundesverfassung enthält einen Katalog (Kompetenzverteilung) welche die einzelnen Materien dem Bund oder den Bundesländern für die Gesetzgebung und Vollziehung zuordnet.

Naturschutzgesetze der Bundesländer

In Hinblick auf den Schutz der Biodiversität in Österreich, kommt in erster Linie den Naturschutzgesetzen der einzelnen Bundesländer zentrale Bedeutung zu. Die Materie des Naturschutzes liegt in Österreich in Gesetzgebung und Vollziehung in den Zuständigkeiten der neun Bundesländer.

Die Biodiversität ist in beinahe allen Naturschutzgesetzen als allgemeines Schutzgut angeführt. So beinhalten zum Beispiel

§ 1 Absatz 1 lit. b Kärntner Naturschutzgesetz „den Artenreichtum der heimischen Tier- und Pflanzenwelt und deren natürliche Lebensräume“,

§ 1 Salzburger Naturschutzgesetz „natürliche oder überlieferte Lebensräume für Menschen, Tiere und Pflanzen und der Artenreichtum der heimischen Tier- und Pflanzenwelt unter besonderer Berücksichtigung der Arten von gemeinschaftlichem Interesse (Art I lit. g der FFH-Richtlinie)“ und

§ 1 Absatz 1 Ziffer 1 Niederösterreichisches Naturschutzgesetz „die ökologische Funktionstüchtigkeit der Lebensräume, die Vielfalt, der Artenreichtum und die Repräsentanz der heimischen und standortgerechten Tier- und Pflanzenwelt“

Alpenkonvention (in Österreich teilweise unmittelbar anwendbar)

Biodiversität als Schutzgut des jeweiligen Naturschutzgesetzes. Die Erhaltung, der Schutz und die Pflege der Artenvielfalt oder des Artenreichtums – je nachdem wie die „Biodiversität“ in den jeweiligen Gesetz bezeichnet wird – ist somit bereits als Schutzgut an zentraler Stelle im österreichischen Recht verankert.

Neben der Regelungen der Naturschutzgesetze sind auch die Bestimmungen anderer Rechtsquellen zu beachten. So ist vor allem die Alpenkonvention zu nennen, wo Teile dieser (wie das Artikel 6 Absatz 1 des Bergwaldprotokolls) in Österreich unmittelbar anwendbar sind.

Mineralrohstoffgesetz

Zu beachten ist auch die Regelung des § 109 Absatz 3 Bundesgesetz über

mineralische Rohstoffe (Mineralrohstoffgesetz – MinroG, BGBl. I Nr. 38/1999 in der Fassung BGBl. I Nr. 14/2021), wonach der Bergbauberechtigte zur Vorsorge für den Schutz der Umwelt Maßnahmen zur Vermeidung von Einwirkungen zu treffen hat, die geeignet sind, insbesondere den Boden, den Pflanzenbestand oder den Tierbestand bleibend zu schädigen. Diese Bestimmung bildet die innerstaatliche Umsetzung von Art. 4 der Richtlinie 2006/21/EG des europäischen Parlamentes und Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie. Der Regelungsinhalt von § 109 Absatz 3 MinroG bezieht sich demnach auf die Bewirtschaftung bergbaulicher Abfälle und den damit verbundenen potentiellen Auswirkungen auf die örtliche Biodiversität und stellt eine spezialrechtliche Regelung dar.

Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G)

Schon die UVP RL, welche in Österreich durch das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. Nr. 697/1993 in der Fassung BGBl. I Nr. 80/2018) umgesetzt wird, sieht vor, dass die Umweltauswirkungen eines Projekts unter anderem mit Rücksicht auf die Erhaltung der Artenvielfalt erfolgen soll (UVP Richtlinie ErwGr. 14). Das österreichische UVP-G sieht bereits in der Beschreibung der Aufgaben von Umweltverträglichkeitsprüfungen die Bedachtnahme von Auswirkungen auf die biologische Vielfalt einschließlich der, Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume vor (§ 1 Absatz 1 Ziffer 1 lit. a UVP-G). So hat bei der Beschreibung eines Vorhabens auch auf voraussichtliche Auswirkungen auf die biologische Vielfalt einzugehen (§ 3 Absatz 6 Ziffer 3 UVP-G; vgl. TABELLE 1).

Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es in der österreichischen Rechtsordnung mehrere Anknüpfungspunkte für den Schutz der Biodiversität gibt. In den Naturschutzgesetzen der Länder findet der Schutz der Biodiversität jedoch einen primären Anwendungsbereich. Denn die Materie „Naturschutz“ bringt den Gesichtspunkt der Biodiversität unweigerlich mit sich. Einfach gesagt kann es keinen Naturschutz ohne Schutz der Biodiversität

geben und der Schutz bzw. Erhalt der Biodiversität ist stets Teil der übergeordneten Materie des Naturschutzes. In anderen Materien (z.B. Bergbau) ist der Gesichtspunkt der Biodiversität nur eine Randerscheinung, da das Hauptaugenmerk auf den bergbaulichen Betrieb gerichtet ist. Auch in der Umweltverträglichkeitsprüfung spielt der Schutz der Biodiversität vor erheblichen Umweltauswirkungen eine gewichtige Rolle. Allerdings ist die Umweltverträglichkeitsprüfung eine weitläufige Materie welche im Ergebnis aus mehreren Einzelmaterien besteht. Der Naturschutz, und damit mitumfasst der Schutz der Biodiversität, ist daher nur ein Bestandteil einer Umweltverträglichkeitsprüfung neben anderen Umweltmaterien wie zum Beispiel Gewässerschutz oder Lärmschutz. Im Ergebnis bietet die Materie des Naturschutzrechts auf nationaler Ebene den besten Anknüpfungspunkt für die Implementierung des LBI.

2 DER LBI UND SEINE IMPLEMENTIERUNG IN DAS NATIONALE RECHTSSYSTEM

2_1 Bedarf und Erfordernis eines Biodiversitätsmonitorings

Bei Bergbauvorhaben stehen meist die Regelungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes in einem zentralen Fokus. Durch die Inhalte dieser Regelungen soll eine Vermeidung oder Verminderung von nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt und Schutzgüter während der Aufschluss- und Abbauphase erreicht werden. Jedoch braucht es konkrete Werkzeuge und Maßnahmen, welche die relevanten Schutzgüter – auch nach Abschluss der Abbautätigkeiten – sichern. Bei Bergbauvorhaben sind insbesondere auch Maßnahmen zur Vorbereitung der Folgenutzung (zum Beispiel Badeseesee, Wiederaufforstung, Renaturierung, ökologische Ausgleichsflächen) zu berücksichtigen (BMLRT 2011).

Unter Berücksichtigung der internationalen Vorgaben und Empfehlungen sind Maßnahmen auf deren Wirksamkeit anhand eines Maßnahmenmanagements und Monitorings zu prüfen. So können Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen positive Effekte auf Populationsgröße und die Populationsentwicklung einzelner Arten (IUCN 2017) und darüber hinaus auf die gesamte Biodiversität in einem bestimmten Gebiet haben. Verbunden mit dem ökologischen Nutzen sind auch zuvor geleistete Umsetzungsinvestitionen im Rahmen einer Kosten-Nutzenanalyse miteinzubeziehen. Durchdachte und ausgereifte Methoden berücksichtigen demnach durch eine umfassende Gesamtschau die Kosten, den Nutzen und die Durchführbarkeit von Maßnahmen.

Der LBI basiert per se auf der Anzahl unterschiedlicher Arten und ihrem Gefährdungsgrad und errechnet sich aus dem Verhältnis zwischen potenzieller und aktueller Biodiversität.

Durch die Verwendung indexbasierter Indikatoren (Rote Liste Arten), die Durchführung einer standardisierten Datenerhebung und Berechnung standardisierter Abbau-Einheiten, können die Anforderungen an ein

Biodiversitätsmonitoring erfüllt werden. Wesentlich Anforderungen sind dabei die Aggregierbarkeit und Transferierbarkeit („Proper but simple“), die Langzeit-Signifikanz über den gesamten Abbauprozess, der Spielraum für individuelle Anpassung und die Überschaubarkeit der Kosten.

Der Nutzen eines Langzeit-Biodiversitätsindex spiegelt sich nicht nur durch erhöhte Artenvielfalt wider. Auf betrieblicher Ebene dient darüber hinaus auch

- der internen Dokumentation und Grundlage für das Management von Maßnahmen,
- als Grundlage für etwaige zukünftige Planungen und Verfahren (UVP-Verfahren),
- als Nachweis der besonderen Vorsorge (gegenüber Behörde) und
- zur positiven Öffentlichkeitsarbeit.

2_2 Rechtliche Einordnung des LBI

Der LBI stellt somit eine konkrete technische Maßnahme dar, um die langfristigen Betrachtungen der Auswirkungen von Umwelteinwirkungen in Rohstoffabbaugebiete und in weiterer Folge die Bewertung der Auswirkungen auf den Artenreichtum vornehmen zu können. Der LBI ist ein Werkzeug zur nachhaltigen Sicherung der Biodiversität in einem bestimmten Gebiet, beziehungsweise zur Umsetzung der oben angeführten Zielsetzung.

Um den LBI auch verbindlich umsetzen zu können, braucht es eine konkrete rechtliche Implementierung bei der Anwendung des LBI, welche in letzter Konsequenz auch hoheitliche sanktionierbar ist. Dadurch soll eine konsequente Zielerreichung garantiert werden.

2_3 Eingriffs-Ausgleichs Regelungen (Ausgleichsmaßnahmen)

Wie bereits oben ausgeführt, bieten die Naturschutzgesetze der österreichischen Bundesländer den geeignetsten Anknüpfungspunkt in der österreichischen Rechtsordnung in Hinblick auf die Biodiversität als zu wahrendes Schutzgut. In einigen Bundesländern enthalten die jeweiligen

Naturschutzgesetzen Regelungen über die Schaffung von Ersatzlebensräumen durch die Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen. Diese Ausgleichsmaßnahmen sollen als verbindliche Rechtsinstrumente einen Eingriff in bestimmte Schutzgüter des Naturschutzgesetzes kompensieren. Demnach gibt es im österreichischen Rechtssystem grundsätzlich bereits ein Instrument, welches Beeinträchtigungen der Natur (hier Biodiversität) und Landschaft, verursacht durch ein bestimmtes Projekt, ausgleichen soll. Die gesetzlichen Regelungen sind zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet, sehen aber allesamt primär einen tatsächlichen Ausgleich in der Form eines zu schaffenden Ersatzlebensraumes und erst sekundär einen finanziellen Ausgleich (Ersatzgeldbetrag) vor.

Die Regelungen über Ausgleichsmaßnahmen und die Aufbauweise des LBI verfolgen dieselbe Zielsetzung. Bestimmte Schutzgüter – hier speziell in Hinblick auf die Biodiversität – sollen dauerhaft geschützt und erhalten werden. Das Instrument der Ausgleichsmaßnahmen ermöglicht daher in seiner grundsätzlichen Zielsetzung die rechtliche Möglichkeit einen Eingriff in die Biodiversität durch einen geeigneten Ersatz (Schaffung eines geeigneten Ersatzlebensraumes) auszugleichen.

Die Methodik für die Ermittlung und Berechnung von Ausgleichsmaßnahmen ist beispielsweise in § 4 Oberösterreichische Ausgleichsmaßnahmenverordnung, mit der Richtlinien für die Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen erlassen werden, verbindlich geregelt (Verordnung der Oö. Landesregierung, mit der Richtlinien für die Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen erlassen werden, auf Grund des § 14 Abs. 5 des Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetzes 2001 (Oö. NSchG 2001), LGBl. Nr. 129/2001, in der Fassung des Landesgesetzes LGBl. Nr. 92/2014). Demgemäß ist eine flächenmäßige Bewertung vorzunehmen. Die Berechnung erfolgt in Form eines Punktesystems, das bei der vom Eingriff betroffenen Fläche die Werte vor und nach dem Eingriff (Ausgangswert und Eingriffswert) und bei der Ausgleichsfläche die Werte vor und nach der Durchführung der Ausgleichsmaßnahme (Ausgangswert und Ausgleichswert), angibt.

Das Instrument der Ausgleichsmaßnahmen stellt daher ein vergleichbares Instrument, ebenfalls mit dem Ziel einer langfristigen Sicherung der Biodiversität in einem bestimmten Gebiet, zur praktischen Umsetzung des

LBI dar. Durch Ausgleichsmaßnahmen können Eingriffe in die Biodiversität an einer Stelle durch an einer anderen Stelle kompensiert werden.

Konkret schafft beispielsweise § 51 Salzburger Naturschutzgesetz 1999 (in der Fassung LGBl. Nr. 61/2020) die Möglichkeit, ein an sich bewilligungsunfähiges Vorhaben unter der Vorschreibung oder Anrechnung von beantragten Ausgleichsmaßnahmen die naturschutzrechtliche Bewilligung doch zu erhalten. Die Ausgleichsmaßnahme muss demnach vom Projektwerber vorgebracht bzw. beantragt werden um die naturschutzrechtliche Bewilligung für sein primäres Vorhaben zu erreichen. Es handelt sich dabei um eine positive Kompensationsmaßnahmen im naturschutzrechtlichen Verfahren. Jedoch verlangt die Bestimmung des § 51 Absatz 3 Ziffer 1 Salzburger Naturschutzgesetz eine wesentliche Verbesserung des Naturhaushaltes (oder Landschaftsbildes). Darunter ist eine jedoch Aufwertung um zumindest 30% im Vergleich zur beeinträchtigten Fläche zu verstehen (*Landesumweltanwaltschaft Salzburg, Leitfaden Eingriff und Ausgleich im Land Salzburg 2003, 7*). Dieses Verhältnis von 1 zu 1,3 zwischen Eingriff und Ausgleich schafft eine zusätzliche Hürde. Denn diese Regelung ist sowohl für Vorhaben im öffentlichen als auch im privaten Interesse anwendbar. Darüber hinaus sind aber die speziellen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu beachten, wonach eine Ausgleichsmaßnahme nur unter den bestimmten Kriterien des § 51 Salzburger Naturschutzgesetz zulässig ist.

Davon zu unterscheiden ist die Regelung des § 3a Absatz 4 Salzburger Naturschutzgesetz. Nach dieser Regelung braucht es ein vorrangiges öffentliches Interesse um in die Schutzgüter des Naturschutzes einzugreifen. In der Folge ist dieser Eingriff durch eine zwingende Ersatzleistung zu kompensieren. Im Gegensatz zu § 51 Salzburger Naturschutzgesetz kann ein Eingriff in die Biodiversität hier nur mit einem konkreten nachgewiesenen öffentlichen Interesse (zum Beispiel Hochwasserschutz) begründet werden. Dies bewirkt eine zwingende Pflicht zum Ausgleich in der Form eines Ersatzlebensraums. Subsidiär kann auch ein Ersatzgeldbetrag vorgeschrieben werden.

Mit der Regelung des § 3a Absatz 4 Salzburger Naturschutzgesetz ist sind auch die Bestimmung des § 12 Kärntner Naturschutzgesetz 2002 (in der Fassung LGBl. Nr. 104/2019) und des § 10 Burgenländisches Naturschutz- und

Landschaftspflegegesetz (in der Fassung LGBl. Nr. 89/2019) vergleichbar, da diese ebenfalls eine Ausgleichspflicht bei einem durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigten Eingriffs vorsehen. Auch die Regelung des § 14 Absatz 3 und 4 Oberösterreichisches Natur- und Landschaftsschutzgesetzes 2001 (in der Fassung LGBl. Nr. 109/2019) in Verbindung mit der Verordnung der Oberösterreichischen Landesregierung, mit der Richtlinien für die Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen erlassen werden, sieht in bestimmten Fällen einerseits die zwingende Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen (Absatz 3) und andererseits die optionale Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen (Absatz 3) durch die Behörde vor. Auch nach § 27 Steiermärkisches Naturschutzgesetz 2017 (in der Fassung LGBl. Nr. 87/2019) sind im Falle eines überwiegenden öffentlichen Interesses am beantragten Vorhaben Ausgleichsmaßnahmen vorzuschreiben.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die genannten gesetzlichen Bestimmungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in den einzelnen Naturschutzgesetzen der österreichischen Bundesländer (Salzburg, Kärnten, Burgenland, Steiermark, Oberösterreich) die zwingende oder zum Teil optionale Vorschreibung von Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen nur in konkret definierten Fällen vorsehen. Zumeist wird eine Ausgleichspflicht im Falle einer Bewilligung auf Basis eines überwiegenden öffentlichen Interesses an dem beantragten Vorhaben und den damit verbundenen Beeinträchtigungen für die Natur bewirkt. Eine Ausnahme davon bildet § 51 Salzburger Naturschutzgesetz.

Insgesamt sind die gesetzlichen Bestimmungen als grundsätzliches rechtliches Instrument für eine verbindliche Eingriffs-Ausgleichs Regelung im Rahmen der Anwendung des LBI nur bedingt anwendbar. Grund dafür ist beschriebene eingeschränkte Anwendbarkeit auf bestimmte Anwendungsfälle.

Einen Sonderfall dazu bildet allerdings § 37 Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung (Fassung vom LGBl.Nr. 24/2020). Demnach ist eine naturschutzrechtliche Bewilligung befristet, mit Auflagen oder unter Bedingungen zu erteilen, soweit dies erforderlich ist, um Beeinträchtigungen von Natur oder Landschaft zu vermeiden oder auf ein möglichst geringes Ausmaß zu beschränken. Wobei Auflagen und Bedingungen auch in der Vorschreibung ökologischer Ausgleichsmaßnahmen

wie Ersatzlebensräumen bestehen können. Darüber hinaus kann die Behörde, wenn dies dem Interesse von Natur oder Landschaft besser entspricht als die Setzung hoheitlicher Maßnahmen und dem Interesse der Einfachheit, Raschheit und Kostenersparnis nicht widerspricht, mit dem Antragsteller vertragliche Vereinbarungen über die Erfüllung von Auflagen zur Schaffung von Ersatzlebensräumen schließen.

Die Besonderheit dieser Bestimmung ist, dass Ausgleichsmaßnahmen als gleichwertige Alternative zu den sonstigen Nebenbestimmungen eines Bescheides vorgesehen sind. Jedoch ist von der Behörde im Einzelfall zu entscheiden ob Beeinträchtigungen der Natur (oder Landschaft) am besten durch Ausgleichsmaßnahmen, sonstige Auflagen und/oder Bedingungen vermieden werden. Eine Vorschreibung dieser Nebenbestimmungen braucht eine sachlich gerechtfertigte Erforderlichkeit. Die Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen ist demnach nicht nur für bestimmte Fälle zwingend vorgesehen. In der Praxis wird es wohl auf den Grad der Beeinträchtigung ankommen. Die Vorschreibung gelinderer Nebenbestimmungen wird der Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen aber vorzuziehen sein, wenn die Beeinträchtigung der Natur bzw. der Biodiversität schon dadurch ausreichend beschränkt werden kann. Die Bestimmung des § 37 Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung überlässt es daher grundsätzlich der Behörde die geeigneten Instrumente zur Verminderung und Vermeidung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu finden.

Nebenbestimmungen welche sachlich erforderlich sind um Beeinträchtigungen von Natur oder Landschaft zu vermeiden oder auf ein möglichst geringes Ausmaß zu beschränken, sind verbindlich mit Bescheid vorzuschreiben. Die Regelung über das Instrument der Ausgleichsmaßnahmen (Schaffung von Ersatzlebensräumen und sekundäre Bezahlung eines Ersatzgeldbetrages) bildet daher ein geeignete analoge Umsetzungsmöglichkeit um die Zielsetzungen des LBI verbindlich durchzusetzen. Speziell das Regelungsbeispiel gemäß § 37 Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung bietet ein breites Anwendungsfeld für Instrumente zum Schutz der Natur

Daneben kann die Schaffung von Ersatzlebensräumen auch vertraglich vereinbart werden. Dies setzt jedoch den Willen der Behörde und des

Antragsstellers voraus. Auch diese zusätzliche Umsetzungsvariante des LBI, auf Basis einer vertraglichen Regelung analog zum vertraglichen Naturschutz, ist denkbar und geeignet.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Instrument der Ausgleichsmaßnahmen grundsätzlich ein geeignetes vergleichbares rechtliches Instrument darstellt um die Ziele des LBI zur dauerhaften Sicherung der Biodiversität für ein bestimmtes Gebiet im österreichischen Rechtssystem, konkret in den Naturschutzgesetzen der Bundesländer, verbindlich anzuwenden. Die Ausgleichsregelungen stellen demnach eine analoge Vorlage zur Implementierung des LBI in das nationale Rechtssystem dar.

2_4 Vorschreibung des LBI

Wie oben ausgeführt wurde, stellen Ausgleichsmaßnahmen im österreichischen Naturschutzrecht (Naturschutzgesetze der Bundesländer) ein vergleichbares bzw. analog anwenbares Rechtsinstrument zur Implementierung des LBI in das österreichische Rechtssystem dar. Ausgleichsmaßnahmen werden dabei als Nebenbestimmungen in dem jeweiligen Bewilligungsbescheid verbindlich vorgeschrieben, sie sind als normative Aussprüche in den Spruch des Bescheides aufzunehmen. Einer Auflage wohnt der Sinn inne ein in seiner ursprünglichen Form nicht bewilligungsfähiges Vorhaben genehmigungsfähig zu machen. Eine Ausgleichsmaßnahme gemäß § 37 Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung stellt demnach eine Auflage dar, welche mit der Erteilung der naturschutzrechtlichen Bewilligung vorgeschrieben wird.

Wie bereits ausgeführt, dürfen Auflagen nur vorgeschrieben werden, wenn sie sachlich erforderlich sind. Die Erforderlichkeit bezieht sich dabei auf die Beeinträchtigung der Naturschutzinteressen. Sind keine Beeinträchtigungen zu erwarten oder kann die zu erwartende Beeinträchtigung auch durch gelindere Mittel (Vorschreibung von Maßnahmen zu Schadensvermeidung) vermieden werden, ist die Vorschreibung von Auflagen (hier zum Beispiel Ausgleichsmaßnahmen) nicht erforderlich und damit unzulässig.

Die einzelnen Naturschutzgesetze sehen auch unterschiedliche Grenzen für die Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen vor. So ist beispielsweise in

Kärnten und im Burgenland die Vorschreibung erst bei einer wesentlichen Beeinträchtigung vorgesehen. In Vorarlberg fehlt eine solche Grenze, und eine Vorschreibung ist (theoretisch) bei jedem Eingriff möglich.

Auch kann eine nachträgliche Vorschreibung von naturschutzrechtlichen Auflagen möglich sein. Ergibt sich nach Rechtskraft einer Bewilligung, dass die wahrzunehmenden Schutzziele trotz Einhaltung allfälliger im Bewilligungsbescheid vorgeschriebener Auflagen nicht hinreichend geschützt sind, kann die Behörde andere oder zusätzliche Auflagen unter Berücksichtigung der für die Bewilligung maßgebenden Interessen vorschreiben (§ 51 Absatz 4 Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz). Die Vorschreibung von Auflagen zum Schutz der Natur bzw. Biodiversität kann demnach nicht nur im Bewilligungsbescheid, sondern auch während des laufenden Betriebes erfolgen, wenn die Schutzgüter durch die vorgeschriebenen Auflagen nicht hinreichend geschützt sind. Dies stellt einen interessanten Anknüpfungspunkt dar, wonach die Vorschreibung des LBI als Auflage, bei notwendiger Erforderlichkeit, auch im laufenden Betrieb möglich wäre.

Die Vorschreibung einer Auflage bedarf stets einer gesetzlichen Grundlage (VwGH 28.01.2003, 2002/05/0072). Nach der herrschenden Meinung dürfen Nebenbestimmungen jedoch auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung vorgeschrieben werden, wenn sich die Zulässigkeit der Vorschreibung aus der bloßen Deckung vom Inhalt des Gesetzes (hier Naturschutzgesetz) ergibt und dass durch die Vorschreibung die Verwirklichung der gesetzlichen zu wahrenden Interessen bewirkt wird (VwGH 18.10.2012, 2010/06/0060). Die Behörde ist bei der Vorschreibung solcher Auflagen (ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung) jedoch an einen engen Rahmen gebunden. Auflagen dürfen nur insofern auferlegt werden als sie erforderlich sind, um die gesetzlichen Interessen zu wahren. Dabei hat die Behörde stets das gelindeste Mittel zu wählen. Es darf somit nur das vorgeschrieben werden was für den Schutz (hier Naturschutz bzw. Schutz der Biodiversität) erforderlich ist (VwGH 11.12.2002, 2002/12/0043). Nicht mehr und nicht weniger.

Der VwGH betont in seiner Rechtsprechung immer wieder, dass eine gesetzmäßige Begründung eines Bescheides nur dann vorliegt, wenn der Bescheid nachvollziehbare Feststellungen über jene Tatsachen enthält, von

denen die Art und der Umfang der verletzten Interessen des Naturschutzes abhängt. Weiters hat der Bescheid Feststellungen darüber zu enthalten inwiefern die Auswirkungen des Vorhabens die Naturschutzinteressen beeinträchtigen bzw. verletzen und inwiefern das Vorhaben gegebenenfalls eine öffentliches Interesse darstellt. In diesen Fällen soll durch die Vorschreibung von Nebenbestimmungen (Auflagen) eine möglichst geringe Restbelastung erreicht werden (*Kraemmer/Onz, HB Österreichisches Naturschutzrecht, 40*).

Die Vorschreibung von Ausgleichsmaßnahmen als Auflage muss von der Behörde so verfasst sein, dass der Verpflichtete sie ohne weitere Nachforschung umsetzen und so der Auflage entsprechen kann. Umgekehrt müssen die Auflagen so konkret beschrieben sein, dass sie von der Behörde ohne weitere Ermittlungen vollstreckt werden können. Demgemäß sind Ausgleichsmaßnahmen als verbindliches Instrument zur Umsetzung des LBI abschließend genau zu beschreiben. Die bloße Vorschreibung zur Schaffung eines „geeigneten Ersatzlebensraumes“ wäre demnach zu unbestimmt und daher rechtlich unzulässig.

Neben der Vorschreibung des LBI als Instrument zur Sicherung der Biodiversität braucht es auch eine konsequente Einhaltungskontrolle der vorgeschriebenen Maßnahmen. Diesbezüglich enthalten ebenfalls die Naturschutzgesetze der Länder einen Katalog von geeigneten Kontrollinstrumenten. Solche Instrumente sind

- die Vorschreibung einer Sicherheitsleistung,
- die Vorschreibung einer ökologischen Bauaufsicht,
- die Vorschreibung von Berichtspflichten,
- Zutritts- und Auskunftsrechte der behördlichen Organe,
- Verwaltungsstrafen,
- Entzug der naturschutzrechtlichen Bewilligung.

2_4_1 Formulierungsvorschläge für Bescheidaufgaben

Auflage/Nebenbestimmung Schutzgut Tiere u. Pflanzen, u. deren

Lebensräume

- Das Monitoring erfolgt unter Anwendung des Langzeit-Biodiversitätsindex und umfasst eine jährliche Bestandsaufnahme der betroffenen Arten/Biotop in den ersten 3 Jahren gemäß Erfassungsstandard des Langzeit-Biodiversitätsindex. Ab dem 3. Jahr erfolgt das Monitoring im 2-jährigen Rhythmus. Für das Monitoring sind standardisierte Erfassungsmethoden anzuwenden.

Die Entwicklung des Biodiversitätsindex sowie eventuelle Beeinträchtigungen und Empfehlungen zu Korrektur- und Ergänzungsmaßnahmen sind zu erfassen und dokumentieren.

- Die Restmassendeponien sind fachgerecht und angepasst an die Standortbedingungen, den erfassten/zu erwartenden Artenvorkommen zu renaturieren. Dabei gilt, dass die Einleitung von natürlichen Sukzessionsprozesse gegenüber maschinellen Eingriffen, die einen landschaftsbaulichen Charakter haben bevorzugt werden.
- Maßnahmenflächen sind unter Anwendung des Langzeit-Biodiversitätsindex auf Erfolg zu prüfen. Dies umfasst eine jährliche Bestandsaufnahme gemäß Erfassungsstandard des Langzeit-Biodiversitätsindex in den ersten 3 Jahren. Ab dem 3. Jahr erfolgt das Monitoring im 2-jährigen Rhythmus.

Auflage/Nebenbestimmung Schutzgut Boden

- Reduzierung der Auswirkungen auf die Umwelt durch optimale Ressourcenverwertung und Restmassennutzung.

Die Restmassendeponien sind fachgerecht und angepasst an die Standortbedingungen, den erfassten/zu erwartenden Artenvorkommen zu renaturieren. Dabei gilt, dass die Einleitung von natürlichen Sukzessionsprozesse bevorzugt und maschinelle Eingriffe, die einen landschaftsbaulichen Charakter haben möglichst vermieden werden.

Tabelle 2: Darstellung der Wirkfaktoren auf das Schutzgut Tiere und Pflanzen, u. deren Lebensräume sowie auf das Schutzgut Boden, insbesondere auch der Kumulations- und Wechselwirkungen (AU=Aufschlussphase, AB=Abbauphase, S=Schließungsphase, F=Folgenutzungsphase, U=Unfälle und Betriebsstörungen). Eigene Darstellung nach BMLFUW 2011: Leitfaden UVP für Bergbauvorhaben).

Wirk- faktoren Schutzgut	Standortveränderungen						Ressourcennutzung	Emissionen bzw. Belästigungen		
	Flächeninanspruchnahme, Versiegelung	Geländeveränderungen	Rodungen, Veränderungen der Vegetationsdecke	Veränderung der Hydrologie	Zerschneidungseffekt	Verkehrserregung	Wasserentnahme	Staub	Lärm	Abfall
Tiere u. Pflanzen, u. deren Lebens-räume										
Lebensräume, Pflanzen- und Tierwelt	AU/AB/S/F	AU/ AB/S/ F	AU/AB/ S/F	AU/AB/ S/F	AU/ AB/F	AU/ AB/F	AU/AB/S	AU/AB/ U	AU/ AB/F/ U	
Boden										
Boden, Untergrund	AU/AB/ S/F	AU/ AB/S	AU/AB/S	AU/AB/S				AB		AB

3 FAZIT UND UMSETZUNGSEMPFEHLUNGEN

Der Langzeit-Biodiversitätsindex (LBI) soll die Auswirkungen von Umwelteinwirkungen am Betriebsgelände eines mineralstoffverarbeitenden Betriebes bzw. eines Steinbruchs (Halde, Rohstoffabbaugebiete etc.) und in weiterer Folge die Bewertung der Auswirkungen auf den vorherrschenden Artenreichtum (Biodiversität) mittels kontinuierlicher Betrachtung erfassen. Dadurch solle eine langfristige und nachhaltige Sicherung der Biodiversität in einem bestimmten Gebiet erreicht bzw. gewährleistet werden.

Die Zielsetzung des LBI – der Schutz und Erhalt der Biodiversität für ein bestimmtes Gebiet bzw. Betriebsgelände – ist in mehreren internationalen und in weiterer Folge auch in nationalen Rechtsnormen enthalten. Der primäre Anknüpfungspunkt für die Implementierung des LBI in das österreichische Rechtssystem findet sich in den Naturschutzgesetzen der Bundesländer. Denn der Schutz der Biodiversität ist ein primäres Ziel (Schutzgut) der Naturschutzgesetze. Umgekehrt ist der Schutz der Biodiversität zwar in anderen Materiengesetzen vorgesehen (z.B. § 109 Absatz 3 MinroG), allerdings steht er hier nicht primär im Vordergrund und ist bei der Anwendung bzw. dem Betrieb nur mitzubersichtigen.

In den Naturschutzgesetzen bildet vorrangig das Instrument der Ausgleichsmaßnahmen ein vergleichbares Instrument zur verbindlichen Implementierung des LBI. Die Umsetzung ist bei beiden Instrumenten ähnlich. Es braucht eine vorangehende Zustandserhebung durch eine flächenmäßige Bewertung. Die Bewertung erfolgt vergleicht den vor dem Eingriff betroffenen Wert der Fläche und den Wert nach dem Eingriff (Ausgangswert und Eingriffswert). Gleichzeitig wird ein Zielwert festgelegt welcher einzuhalten ist bzw. zu erreichen ist. Die beiden Instrumente unterscheiden sich in der Laufzeit bzw. im Betrachtungszeitraum. Während die Ausgleichsmaßnahme auf ein punktuell Ziel ausgerichtet ist (Ausgleich eines bestimmten Eingriffs), ist der LBI auf eine laufende Betrachtung und Zielerreichung ausgerichtet.

Die Möglichkeiten zur rechtlich verbindliche Implementierung des LBI in das nationale Rechtssystem stellt eine zentrale Frage dar. Konkret stellt die Vorschreibung als Auflage (Nebenbestimmung im naturschutzrechtlichen

Bescheid) das geeignetste Mittel dar. Die Vorschreibung einer Auflage soll einen bestimmten Zweck verfolgen. In diesem Fall würde durch die Vorschreibung des LBI der dauerhafte Schutz bzw. die Erhaltung der vorhandenen Biodiversität in einem bestimmten Gebiet (Betriebsgelände eines mineralstoffverarbeitenden Betriebes bzw. eines Steinbruchs) erreicht werden.

Die gesetzliche Grundlage in den einzelnen Naturschutzgesetzen der Länder für die Vorschreibung des LBI als Auflagen ist jedoch nicht durchgängig gleich geregelt. Als Vergleich ist das Instrument der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einigen Naturschutzgesetzen für bestimmte Fälle in einem bestimmten Ausmaß vorgesehen (z.B. in Salzburg, Kärnten), in Vorarlberg ist die Anwendbarkeit von Ausgleichsmaßnahmen als Auflage andererseits recht weit und nicht auf bestimmte Fälle beschränkt. Die Vorschreibung einer Auflage bedarf stets einer gesetzlichen Grundlage. Ob im Gesetz eine ausdrückliche Ermächtigung (konkrete gesetzliche Regelung eines Instrumentes) vorgesehen sein muss oder ob eine Auflage auch nur auf Grundlage der generellen Zielsetzung bzw. Regelungsinhaltes des Gesetzes vorgeschrieben werden kann hängt von der Intensität der Auflage ab. Der LBI stellt durch die lange Monitoring-Laufzeit wohl ein intensiveres Instrument dar. Vergleichbar mit den Regelungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder über die Bestellung einer ökologischen Bauaufsicht. Eine verbindliche Vorschreibung des LBI als Auflage in einem naturschutzrechtlichen Bescheid bedarf demnach wohl einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, vergleichbar mit den ausdrücklichen Regelungen über die Ausgleichsmaßnahmen oder die ökologische Bauaufsicht.

Unabhängig davon steht es den jeweiligen Betrieben frei den LBI freiwillig auf Basis einer vertraglichen Regelung anzuwenden (vertraglicher Naturschutz).

Zusammengefasst ist festzustellen, dass die Naturschutzgesetze der Länder einen geeigneten Anknüpfungspunkt für die Implementierung des LBI in das österreichische Rechtssystem bieten. Für die verbindliche Vorschreibung des LBI als Auflage braucht es wohl eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im jeweiligen Naturschutzgesetz. Diese könne analog zu den Regelungen betreffend den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gestaltet sein.