



ZANINI / REITHMAYER (Hg.)

NATURA 2000

IN ÖSTERREICH

DRECHSEL, ELLMAUER, HINTERSTOISSER, JUNGMEIER,
LENTNER, LOOS, LOPATTA, PICHLER-KOBAN, PLÖSSNIG,
REITHMAYER, SCHINDLBAUER, SCHLAGER, SUSKE, ZANINI



Mag. Michael JUNGMEIER & DI Christina PICHLER-KOBAN

E.C.O. Institut für Ökologie, Klagenfurt

Natura 2000 und Regionalwirtschaft

Als „europäisches Unglück“ hat noch vor wenigen Jahren ein Vertreter der Österreichischen Wirtschaftskammer das Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000 bezeichnet. Auf der Basis von vielen Studien lässt sich mittlerweile ein differenzierteres Bild der wirtschaftlichen Auswirkungen von Natura 2000 zeichnen. Im folgenden Beitrag wird dieses dargestellt.

Vielfach beschränken sich Untersuchungen zu den Auswirkungen von Schutzgebietsausweisungen auf die Sichtweise des Naturschutzes. Ökologie und Ökonomie werden dabei oft als Wissenschaften betrachtet, die gegensätzlicher nicht sein könnten. Beide stellen jedoch Systemwissenschaften eines Haushalts dar. Man könnte sie also mit Vorder- und Rückansicht einer Münze vergleichen. Die genaue Betrachtung beider Seiten kann ein durchaus lohnenswertes Unterfangen sein.

Dimension von Natura 2000

Das europäische Bestreben im Rahmen verschiedener Richtlinien (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie, Regelungen zur Einrichtung von Natura 2000-Gebieten) Schutzgebiete mit europaweit einheitlichem Standard auszuweisen, ist eines der größten naturschutzpolitischen Vorhaben in der europäischen Geschichte. Die rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben es, allein auf Basis naturwissenschaftlich abgesicherter Erkenntnisse Schutzgebiete auszuweisen.

Die Größenordnung von Natura 2000 ist beeindruckend. Allein in den Jahren 1996 – 2002 stieg die Zahl der designierten Natura 2000-Gebiete um mehr als 10.000 auf etwa 18.000 an. Sie nehmen heute eine Fläche ein, die größer als Deutschland ist, und sind in zahlreichen europäischen Staaten angesiedelt. Mit der Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten wird die Zahl der Schutzgebietsflächen noch erheblich steigen.

In Österreich gibt es über 200 designierte Natura 2000-Schutzgebiete. Die bestehenden amtlichen Strukturen sind kaum in der Lage, die Dimensionen des Netzwerks Natura 2000 zu bewältigen.

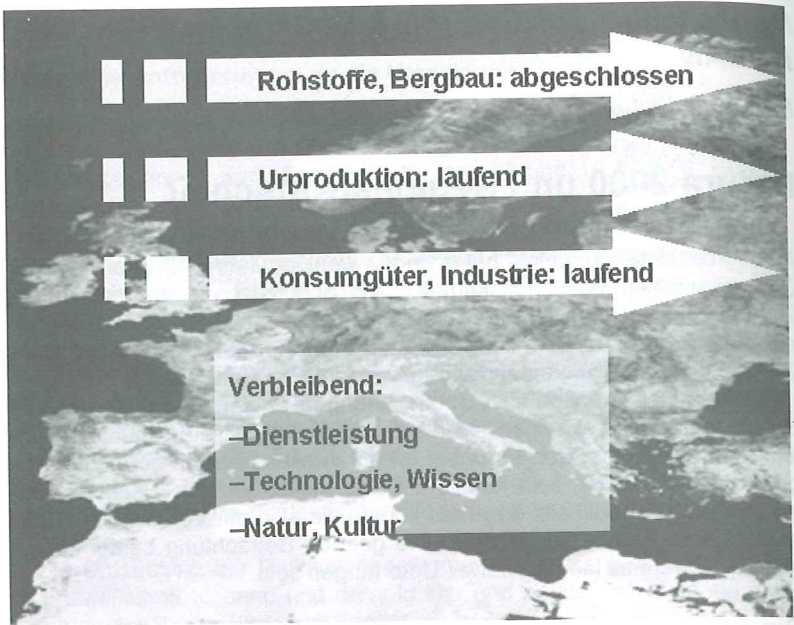


Abbildung 1: Die Abwanderung flächenbezogener wirtschaftlicher Aktivitäten aus Europa (eigene Darstellung).

Abwanderung flächenbezogener Nutzungen aus Europa

Bei näherer Analyse kann gezeigt werden, dass das Netzwerk Natura 2000 durchaus in die wirtschaftliche Gesamtentwicklung des Kontinents eingebettet werden kann. Die flächenbezogenen Nutzungen verlieren nämlich in ganz Europa an Bedeutung. Die Erschließung von Rohstoffressourcen ist praktisch abgeschlossen. Rohstoffgewinnung und Bergbau spielen nur mehr eine sehr untergeordnete Rolle. Die Primärproduktion, vor allem im landwirtschaftlichen Sektor verlagert sich zunehmend nach Osten, ebenso wie die industrielle Fertigung und die Produktion von Konsumgütern. In Zentraleuropa verbleiben die Bereiche der Dienstleistung, der Technologie- und Wissensbereitstellung sowie hohe naturräumliche und kulturelle Potenziale. Diese Entwicklungen spiegeln die ökonomischen Realitäten wider.

Der Reichtum an wertvollen und außergewöhnlichen Naturräumen bleibt aber eine Stärke Europas. Somit ist auch das Projekt Natura 2000 in die wirtschaftliche Logik des Kontinents eingebettet.

Zielsetzungen der Europäischen Union

Ziel der Lissabon-Strategie¹, einer wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda der europäischen Staats- und Regierungschefs, ist es, Europa bis

1 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitizes vom 23. und 24. März, Lissabon 2000.

zum Jahr 2010 zu einem der weltweit wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsräume zu machen. Die Kernpunkte der Strategie sind:

- Reform der Arbeitsmärkte: Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, höhere Beschäftigungsquoten als Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erreichen.
- Sozialer Zusammenhalt: Durch Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie durch Gleichstellung der Geschlechter soll der soziale Zusammenhalt in Europa verbessert werden.
- Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation: Um Innovationen voranzutreiben soll das Zusammenspiel von Wirtschaft und Wissenschaft verbessert werden.
- Vollendung des Binnenmarktes: Geringerer Verwaltungsaufwand soll die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität in der Europäischen Union steigern.
- Ökologisch nachhaltiges Wachstum: Nur umweltverträgliches Wachstum ist nachhaltig und soll gefördert werden. Dabei sind auch die Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft abzuschätzen.

Der Kontinent wird weiterhin wesentlich durch seine ländlichen Räume bestimmt bleiben, in denen das Netzwerk Natura 2000 zum Tragen kommen soll. Gemäß dem Kohärenz-Prinzip folgen auch die Ziele von Natura 2000 der Lissabon-Strategie. Neben Naturschutzaspekten sollen auch die Anforderungen der Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden. Natura 2000 stellt damit ein wichtiges Element der Umsetzung der europäischen Politiken dar.

Die durch den bereits angesprochenen Rückzug flächenbezogener Nutzungen frei werdenden Räume unterliegen einer Neudefinition:

- Ihre wirtschaftliche Inwertsetzung erfolgt in neuem Kontext vor allem über den Dienstleistungssektor (beispielsweise in Form eines umweltverträglichen Tourismus).
- Natur und Kultur geben den Bewohnern dieser Räume ihre Identität und tragen so zur sozialen Stabilität bei.

Durch Natura 2000 können Geldbeträge in Milliardenhöhe aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden:

- Mittel des LIFE Natur-Programms und
- Mittel der europäischen Strukturfonds stehen zur Verfügung

Die Ziele von Natura 2000 erfahren Berücksichtigung in wesentlichen Politiken, so vor allem in den Bereichen:

- Raumentwicklung
- Wirtschaftsentwicklung
- Wissenschaft und Forschung.

Modellrechnungen

In einem von der Österreichischen Nationalbank beauftragten Forschungsprojekt² wurden in Zusammenarbeit der Universität Klagenfurt, des WWF Österreich und von E.C.O. Institut für Ökologie, Klagenfurt, die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen der Ausweisung als Natura 2000-Gebiet am Beispiel von vier österreichischen Modellregionen berechnet. Die Zielsetzungen der Studie lassen sich folgendermaßen formulieren:

- Detaillierte Darstellung der Modellregionen anhand einer allgemeinen naturräumlichen und regionalwirtschaftlichen Beschreibung und Aufzeigen von Entwicklungsoptionen nach Durchführung einer qualitativen Stärken-Schwächen-Analyse.
- Durchführung einer Modellrechnung der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen von Natura 2000-Gebieten für die einzelnen Regionen.
- Gesamtausgabenschätzung und Synthese der Ergebnisse als Beschreibung der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen von Natura 2000-Gebieten in Österreich.
- Erfassung und Diskussion der wesentlichen Einflussgrößen auf den regionalwirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg von Natura 2000-Gebieten sowie der damit verbundenen Chancen und Risiken.
- Erarbeitung von Schlussfolgerungen und naturschutzpolitischen Handlungsempfehlungen zur Umsetzung von Natura 2000-Gebieten in Österreich, um diese nicht nur zu einem ökologischen, sondern auch zu einem ökonomischen Gewinn für die jeweilige Region zu machen.

Die Auswahl der Modellregionen erfolgte nach folgenden Gesichtspunkten:

- Repräsentativität für charakteristische Naturräume
- Repräsentativität für regionalwirtschaftliche Einheiten
- Verfügbarkeit erforderlicher Daten
- Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit örtlichen Institutionen
- Möglichkeit zur Verallgemeinerung der Ergebnisse.

Die Wahl fiel auf folgende Gebiete, die jeweils zwei gegensätzliche Repräsentanten von Natura 2000-Schutzgebieten der biogeografischen alpinen und der biogeografischen kontinentalen Region darstellen:

- Nördliches Waldviertel, das sich als Ökoregion definiert und bereits ein LIFE Natur-Projekt initiiert hat
- Steinfeld, stellvertretend für Industrie- und Gewerbegebiete
- Verwall, das als Gebirgsruhezone mit geringer touristischer Nutzung gilt
- Karwendel, ein intensiv genutztes Tourismus- und Naherholungsgebiet.

Um die aus der Einrichtung eines Natura 2000-Gebietes entstehenden aus regionalwirtschaftlicher Sicht relevanten Markttransaktionen zu erfassen, wurden zunächst die Ausgaben ermittelt, die für Einrichtung und

2 Michael Getzner/Sascha Jost/Michael Jungmeier, Naturschutz und Regionalwirtschaft, Frankfurt a. Main 2002, 207.

Management des Schutzgebietes aufgewendet werden müssen³. Dies sind im Regelfall Geldmittel, die der Region von außen (Land, Bund, Europäische Union) zufließen und die daher als Mittelzuflüsse in die Modellrechnung eingehen⁴. Zu den Mittelzuflüssen zählen auch Mittel für Maßnahmen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich (hier wird unterschieden in Arbeitsaufwand für Maschinen, Arbeitszeiten und Entschädigungen für Nutzungsverzichte), Ausgaben möglicher zusätzlicher Besucher, zusätzliche Investitionen in touristische und sonstige Infrastruktur und Mittelzuflüsse durch ökologieorientierte Produktkennzeichnung. Sie werden in Abhängigkeit der Art der Mittelzuflüsse (tatsächliche Mittelzuflüsse oder Kompensation für entfallende wirtschaftliche Aktivitäten) in der Region wertschöpfungs- und beschäftigungswirksam. Ein Teil der Mittel fließt wieder ab, z.B. für Leistungen, die in der Region nicht bereitgestellt werden können und daher zugekauft werden müssen. Des Weiteren können Mittelabflüsse durch verringerte Investitionen zugunsten von Unternehmen außerhalb der Region und Nutzungseinschränkungen in Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie, die nicht durch Mittelzuflüsse kompensiert werden, entstehen.

Innerhalb der Region kann es zu gewissen Verteilungseffekten kommen. Sie wirken sich auf Wertschöpfung und Beschäftigung der Region insgesamt nicht aus, können aber aus einzelwirtschaftlicher Sicht wesentlich sein.

Um die Bandbreite möglicher regionalwirtschaftlicher Effekte zu erfassen, wurden für jede Modellregion jeweils ein pessimistisches und ein optimistisches Szenario entwickelt. Unberührt davon blieben folgende gesicherte Ausgangsparameter:

- Naturraum: Ausgabensätze zur Bewertung notwendiger Maßnahmen, Flächen des Gebietes
- Wirtschaft: Regionalwirtschaftliche Eckparameter (demographische und wirtschaftliche Kennzahlen), Entwicklungskonzepte und Leitbilder, Anteile der regionswirksamen Mittelflüsse.

Im pessimistischen Szenario wurde davon ausgegangen, dass beschränkte Mittel zur Einrichtung und Erhaltung des Schutzgebietes zur Verfügung stehen und somit monetäre Zuströme geringer ausfallen. Nicht unbedingt erforderliche Maßnahmen werden nicht durchgeführt, positive Auswirkungen für die Region wurden in geringerem Ausmaß angenommen (z.B. geringer Anstieg des Tourismus), mögliche negative Effekte dafür stärker berücksichtigt (z.B. Einschränkungen im Bereich Gewerbe und Industrie).

Das optimistische Szenario bezog sich in seinen Annahmen auf regionalwirtschaftliche Entwicklungskonzepte und Leitbilder. Mögliche negative Effekte wurden dabei geringer bewertet, mögliche positive Effekte als finanziell wirksamer.

3 → Emmanuel *Lierdeman*, Estimation of the management costs for the future Natura 2000 sites. Top-down estimation method. In: Commission européenne DG XI - D2, Lyon 1996, 31.

Emmanuel *Lierdeman*, Estimation of the management costs for the future natura 2000 sites. Bottom-up estimation method. In: Commission européenne DG XI - D2, Lyon 1996, 14.

4 Michael *Getzner/Iris Velik*, Regionalwirtschaft. In: E.C.O. Institut für Ökologie, Machbarkeitsstudie Nationalpark Gesäuse, Klagenfurt 1999, 211-264.

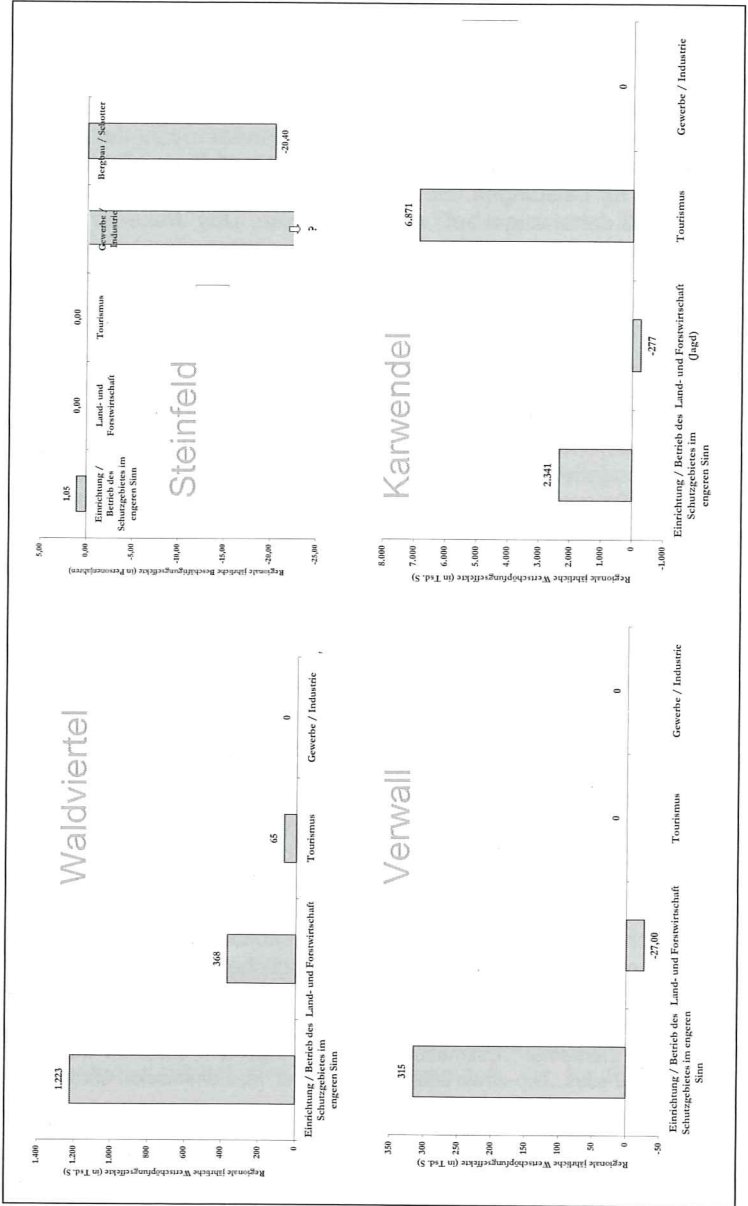


Abbildung 2: Regions- und sektorenbezogene Auswirkungen von Natura 2000 in Österreich (Modellrechnung von Getzner/Jost/Jungmeier 2002)

In den Modellregionen Waldviertel, Verwall und Karwendel ergaben sich je nach Szenario geringfügige bis bedeutende positive regionale Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte. Lediglich für die Region Steinfeld könnte es im pessimistischen Szenario durch nicht getätigte Betriebsansiedlungen wegen befürchteter Konflikte mit dem Naturschutz zu nachteiligen Entwicklungen kommen.

Die regionalwirtschaftliche Modellrechnung stützte sich einerseits auf empirisch abgesicherte regionalwirtschaftliche Grundlagen, andererseits auf mit Unsicherheiten behafteten Annahmen der Entwicklungsoptionen einer Region. Diese Szenarien wurden in regionalwirtschaftlichen Arbeitskreisen vor Ort zur Diskussion gestellt. Die Teilnehmer der Arbeitskreise sollten eine möglichst repräsentative Auswahl regionaler und lokaler Wissensträger verschiedener Wirtschaftsbereiche darstellen. Die entwickelten Szenarien wurden als plausibel und mit ihren Erfahrungen übereinstimmend bestätigt. Die Ergebnisse der Studie können somit als zumindest weitgehend abgesichert und zutreffend betrachtet werden.

In vergleichbaren Studien in Deutschland⁵ und Österreich⁶ werden ähnliche Schlüsse gezogen, die damit ebenfalls die Gültigkeit des Gesagten unterstreichen.

Qualitative Chancen- und Risikobewertung

Neben den quantitativen Modellrechnungen wurden in Österreich auch qualitative Analysen durchgeführt. Zur Veranschaulichung wird hier das Beispiel der Region Steirische Grenzmu⁷ dargestellt. Dabei wird augenscheinlich, dass innerhalb einer Region verschiedene Wirtschaftszweige sehr unterschiedlich von den Effekten der Ausweisung als Natura 2000-Gebiet berührt werden.

5 Roland Scherer/Barbara Schultz, Regionalökonomische Auswirkungen von Großschutzgebieten. In: EURES 61, Freiburg 1997, 36.

6 Hans Kirchmeir/Michael Getzner/Michael Jungmeier, Regionalwirtschaftliche Auswirkungen des Natura 2000-Gebietes Malsch (Oberösterreich), Klagenfurt 2002, 69.

7 Judith Drapela/Michael Jungmeier, Natura 2000 – Chancen für Natur und Wirtschaft Region „Steirische Grenzmu“, Wien 2002, 11.

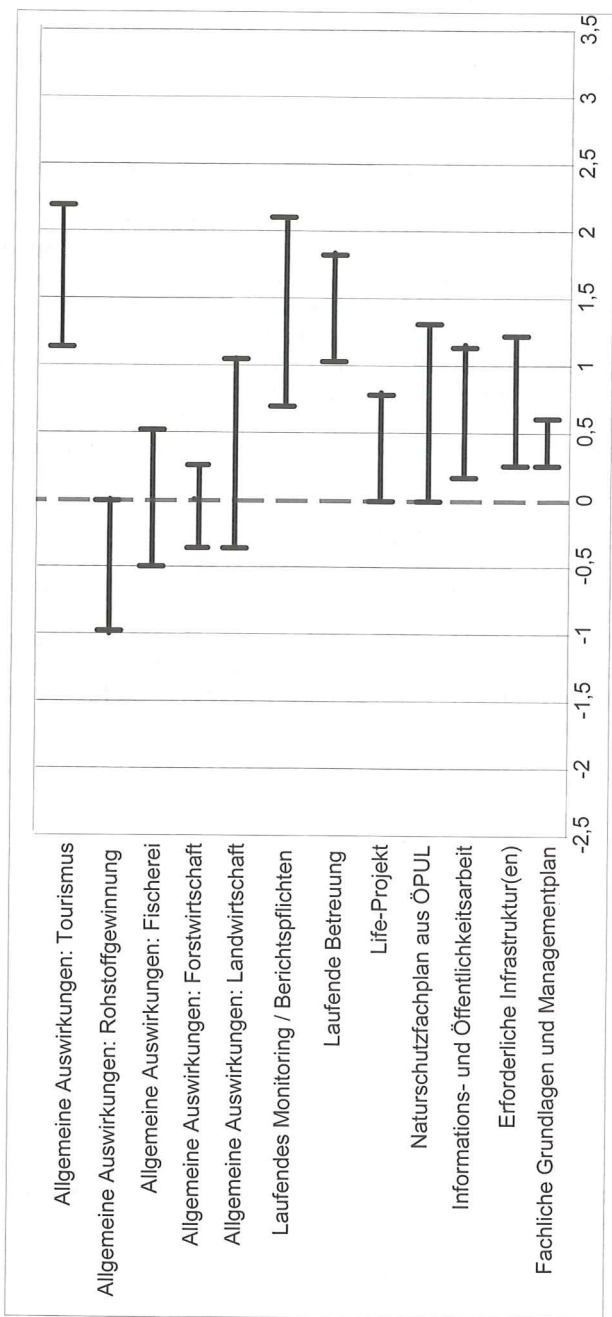


Abbildung 3: Chancen und Risiken in einem Natura 2000-Gebiet (das Beispiel Grenzmu/Steiermark). Die Balken stellen die Bandbreite der erwarteten regionalwirtschaftlichen Auswirkungen dar, von sehr negativ -2,5 bis stark positiv +3,5.