

# NATURA2000

## Information und Kommunikation über die Ausweisung und die Pflege von Natura2000 Schutzgebieten

Zusammenfassung Hauptbericht 2: Organisation der  
Pflege in 27 EU Mitgliedsstaaten

R.W. Kruk, G. De Blust, R.C. Van Apeldoorn, I.M. Bouwma und A.R.J. Sier



Dieser Bericht ist Teil des DG Umwelt Kontrakts No: 070307/2007/484411/MAR/B.2

**Disclaimer**

This report was produced under contract from the European Commission. It solely reflects the views of the authors, and it should not be interpreted as a position of the European Commission. Neither the European Commission, nor any person acting on its behalf can be held responsible for the use of this document or of the information contained within.

Alterra-rapport 2044.3  
INBO.R.2010.26

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>5</b>
1.1	Ziele des Projekts	5
1.2	Hauptziele und Konsortium	5
<b>2</b>	<b>Arbeitsmethode und Datenversammlng</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Ein Rahmen für die Datenanalyse</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Pflege von Natura2000</b>	<b>10</b>
4.1	Einführung	10
4.2	Die Pflege regeln	10
4.3	Erstellen von Managementplänen	12
4.3.1	Verantwortlichkeit	14
4.3.2	Inhalt der Managementpläne	15
4.3.3	Unterschiede zwischen den Managementplänen	16
4.3.4	Partizipation der Interessengruppen	18
4.3.5	Kommunikation mit Interessengruppen	19
4.3.6	Programme zur Leistungssteigerung	20
4.3.7	Richtlinien	21
4.4	Durchführung der Pflege	22
4.4.1	Wer ist verantwortlich?	22
4.4.2	Genutzte Instrumente	22
<b>5</b>	<b>Herausforderungen und Lösungen der guten Pflege</b>	<b>24</b>
5.1	Kommunikation	24
5.2	Schutzziele	25
5.3	Kapazität	25
5.4	Kontinuität	27
5.5	Strategie und Richtlinien	27
	<b>Literatur</b>	<b>29</b>
	<b>Anhang 1 Liste von Mitarbeitern</b>	<b>31</b>



# 1 Einführung

## 1.1 Ziele des Projekts

Nach der Auswahl von Vogelschutzgebieten (Special Protection Area, SPA) und FFH-Gebieten (Site of Community Importance, SCI) nach der EU Vogelschutzrichtlinie (VS-RL) und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL), ist die Durchführung der beiden Richtlinien in den meisten europäischen Mitgliedsstaaten jetzt in der Phase der rechtsverbindlichen Ausweisung von Vogelschutz- und FFH-Gebieten zu Besonderen Schutzgebieten (Special Area of Conservation, SAC) oder Natura2000 Schutzgebieten gelangt. Ausserdem führen die Mitgliedsstaaten jetzt adäquate Verfahren und Instrumente des Managements durch, die den günstigen Erhaltungszustand der geschützten Arten und Habitate erhalten oder erreichen und Schäden der Funktionsfähigkeit der Schutzgebiete vorbeugen sollte. Beide Aktionen folgen den Artikeln 6.1 und 6.2 der FFH-RL.

Die Europäischen Kommission (EK) möchte die Mitgliedsstaaten unterstützen und den Austausch von Wissen, Information und Praxiserfahrung fördern: sowohl über den Prozess der Ausweisung von Vogelschutz- und FFH-Gebieten, als über mögliche Schutzmassnahmen und Instrumente für diese Gebiete in den Mitgliedsstaaten. Ausserdem möchte die Kommission die Bedeutung der Schutzgebiete und ihrer Pflege betonen, indem sie weite Kreise von Interessengruppen bei der Entwicklung der sogenannten integrierten Pflege einbezieht, in Übereinstimmung mit der FFH-RL Artikel 2.

Das Projekt 'Vorbereitende Aktionen Teil 2: Information und Kommunikation über Ausweisung und Pflege von Schutzgebieten' (Tender ENV.B.2 /SER/2007/0076) möchte der Kommission helfen diese Ziele zu erreichen.

## 1.2 Hauptziele und Konsortium

Die Hauptziele des Projekts sind folgende:

- 1 Informationen über die nationalen Ausweisungsverfahren von FFH- und VS - Gebieten in den verschiedenen Mitgliedsstaaten sammeln und bearbeiten;
- 2 Informationen über die Pflege- oder Managementpläne sammeln und bearbeiten und Erfolgsraten und gute Erfahrungen mit integriertem Management identifizieren und analysieren;
- 3 Ein neues Kommunikationsmittel für integrierte sozialökonomische Entwicklung in Schutzgebieten ausarbeiten und Austausch zwischen Interessengruppen und Pflegern ermöglichen und
- 4 Ein Arbeitsprogramm ausarbeiten für die Auszeichnung 'Natura2000 Partner' unter der Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten, als auch für den Pflegepreis 'Natura2000 Partner des Jahres' der Europäischen Kommission.

Zum Erreichen der oben genannter Ziele ist ein Konsortium aus Alterra Wageningen (Niederlande), Untersuchungsinstitut für Natur und Wald (INBO, Belgien) und Centre for Ecology and Hydrology (CEH, Großbritannien) gebildet.

In diesem zusammenfassenden Bericht werden die wichtigsten Resultate der Untersuchung der Pflege von Natura2000 Schutzgebieten beschrieben. Eine vollständige Beschreibung dieses Teilprojekts ist zu finden in Kruk et al. (2009).

Die Untersuchungsergebnisse der Ausweisungsverfahren Besonderen Schutzgebieten werden beschrieben in Van Apeldoorn et al. (2009a) und zusammengefasst in Van Apeldoorn et al. (2009b).

Einige gute Erfahrungen mit integriertem Management und die Kriterien für wirklich integrierte Pflege sind zu finden in De Blust et al. (2009).

Das Kommunikationsmittel „Austausch von guten Natura2000 Erfahrungen“ ist zu gebrauchen über <http://www.natura2000exchange.eu> und ist beschrieben in Sier (2009).

Mehr Information über das Programm zur Ausreichung von Pflegepreisen ist zu finden in Sier et al. (2009).

## 2      **Arbeitsmethode und Datenversammlung**

Zum Erreichen der Projektziele musste auch Information ausserhalb der offiziellen Berichte der Mitgliedsländer an die Kommission gesammelt werden. Die wichtigsten konsultierten Quellen waren:

- Berichte der Mitgliedsstaaten (Art. 17 FFH-RL);
- Websites;
- Berichte;
- Kontaktpersonen (behördlich und nicht-behördlich) (siehe Anhang 1) und
- Konferenzen und Workshops über das Thema.

Zur Gliederung der Datensammlung wurde ein Fragenbogen (Van Apeldoorn et al. 2009, Kruk et al. 2009a) vorbereitet. Die Informationen wurden vor allem über die informellen Netzwerke der wissenschaftlichen Institute (ALTER-Net, Network of Excellence, FP6), die wissenschaftliche Gemeinschaft, NGOs und nationale und Europäische Naturschutzorganisationen gesammelt.

Dadurch konnten die bestehenden Netzwerke erheblich erweitert werden.

Die Kontaktaufnahme mit relevanten Personen und die Datensammlung erwiesen sich jedoch als schwierig und zeitraubend. Deswegen wurden am Anfang einige Institute und Personen in ein paar Mitgliedsstaaten (Frankreich, Slowakien, Polen, Italien, Großbritannien und Dänemark) ausgewählt und beauftragt die notwendigen Daten für ihre Länder zu sammeln. Teilweise gehörten die Partner zum ALTER-Net (Network of Excellence).

Anhang 1 gibt eine Übersicht von Instituten und Personen die kontaktiert wurden.

Geteilte Verantwortung in einigen föderal organisierten Mitgliedsstaaten (Spanien, Österreich, Deutschland, Italien), machte es unmöglich um alle notwendigen Daten auf nationaler und niedrigerer Regierungsebene auf vergleichbare Weise zu sammeln. In diesen föderalen Staaten waren Übersichten der Arbeitsweisen in den Regionen oft nicht verfügbar.

### 3 Ein Rahmen für die Datenanalyse

Zum Vergleich der Mitgliedsstaaten wurden einige Hauptthemen zum Ausweisungsverfahren von Vogelschutz- und FFH-Gebieten zu Besonderen Schutzgebieten formuliert. Ausserdem wurden Informationen über Schutzinstrumente und Pflegemassnahmen der Natura2000 Gebiete gesucht. Es wurde besonders auf gute Beispiele integrierter Pflege geachtet, die im dritten Hauptbericht beschrieben werden (De Blust et al. 2009).

Auch wurden einige Hintergrundinformationen über Vogelschutz-, FFH- und Besonderen Schutzgebiete gesammelt die die Unterschiede in Ausweisung und Pflege der Schutzgebiete in den Mitgliedsstaaten illustrieren.

Alle Länder sind nach der ersten Phase der Auswahl von Schutzgebieten inzwischen in der zweiten Phase der rechtsverbindlichen Ausweisung und der Erstellung von Managementplänen angelangt. Vogelschutz- und FFH-Gebiete die von Brüssel genehmigt wurden, sollten verbindlich ausgewiesen werden und die FFH-Gebiete sollten innerhalb von 6 Jahren als Besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden.

Die Mitgliedsstaaten sollten auch das Management der Natura2000 Gebiete in Angriff nehmen. Sie sollten Schutzinstrumente zum Erreichen der Ziele einsetzen. Es handelt sich dabei um:

- (i) das Erreichen der Ziele im Sinne des günstigen Erhaltungszustandes der Arten und Habitate (Art. 6.1 FFH-RL)
- (ii) das Vorbeugen von Störung und Schäden der Qualität der Habitate (Art. 6.2 FFH-RL)

Dazu fokussiert der erste Bericht dieses Projekt (Van Apeldoorn et al. 2009) auf das Aufweisungsverfahren und verwendet Aufmerksamkeit auf:

- Informationen über das Ausweisungsverfahren in den Mitgliedsstaaten;
- Lösungsansätze der Mitgliedsstaaten um Probleme während des Ausweisungsprozesses zu überwinden;
- Den formalen Status der Schutzgebiete und Arten und die Art und Weise wie die Schutzziele formuliert wurden;
- Die rechtlichen, administrativen und sonstigen Instrumente die in den Ländern zum Erreichen der Ziele und zur Vermeidung von Schäden an den Lebensgebieten eingesetzt worden.

Der letzte wichtige Schritt in dieser Phase der Durchführung der VS-RL und FFH-RL ist die wirkungsvolle Anwendung dieser Instrumente. Spezielle Aufmerksamkeit bekamen die Vor- und Nachteile der Instrumente und die Unterschiede in der Anwendung.. Auch wurden Beispiele von vernünftigem Einsatz der Instrumente präsentiert. Obwohl man ausser Managementplänen auch andere Instrumente eingesetzt hat, spielen sie und andere Planungsinstrumente in manchen Mitgliedsstaaten eine wichtige Rolle.



Obwohl die Pflege oder das Management von Natura2000 Gebieten in der EU noch in Entwicklung ist, haben die Mitgliedsstaaten erhebliche Fortschritte gemacht. Arbeitsweisen zur Ansteuerung, Entwicklung und Realisierung der Pflege von Natura2000 Schutzgebieten unterscheiden sich stark zwischen und sogar innerhalb der Mitgliedsstaaten. Dies ist teilweise Resultat der unterschiedlichen Anfangssituation der Länder; z.B. ihre Tradition des Naturschutzes, die Regierungsstrukturen und die Bevölkerungsdichte. Dieser Bericht (Kruk et al. 2009) hat sich zur Aufgabe gestellt die Arbeitsweisen der Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Planung der Pflege, die Verantwortlichkeiten, die Fallstricke und die Lösungen, zu studieren.

Dieser Bericht beschreibt die unterschiedlichen Vorgehensweisen zur Pflege oder Management der Natura2000 Gebiete in den 27 EU Mitgliedsstaaten und achtet auf:

- Die Organisation des Management und die Verteilung der Verantwortlichkeiten für Entwicklung und Realisierung;
- Die Beteiligung der Interessengruppen und die Kommunikation;
- Die Anforderungen an gute Pflege und die Lösungsansätze.

Der dritte Hauptbericht entwickelt die Kriterien und Beispiele für wirklich integrierte Pflege (De Blust et al. 2009).

## 4 Pflege von Natura2000

### 4.1 Einführung

Die meisten Länder haben die Ausweisung ihrer Natura2000 Schutzgebiete, nach der Genehmigung von der Europäischen Kommission, noch nicht vollendet. Manche Länder müssen noch Gebiete an ihr Natura2000 Netzwerk zufügen, weil die ersten Vorschläge mangelhaft waren. Der Fortschritt per Land ist unterschiedlich, wie im ersten Hauptbericht dieses Projekts (Van Apeldoorn et al. 2009) beschrieben wurde. Inzwischen hat man auch die Planung der Pflege der Natura2000 Gebiete in Angriff genommen. Einige Länder sind fast fertig mit den Managementplänen, während die meisten sich noch in der Entwicklungsphase der Pflege befinden. Die Mitgliedsstaaten haben beachtlichen Fortschritt gemacht in der Entwicklung der Pflegepläne und haben auch Vorläuferprojekte für integriertes Management, in Zusammenhang mit mehreren Programmen, gegründet. Die Durchführung der Pflegepläne ist in den meisten Ländern noch in der Anfangsphase.

Weil sich die grosse Anzahl der Natura2000 Schutzgebiete zusammen über ungefähr 15 – 20% des EU Areals erstreckt, sollte die Pflege dieser Gebiete sorgfältige Aufmerksamkeit bekommen. Gemäss der EU sollten vor allem die Landeigentümer und Landnutzer beteiligt werden und sollte die Pflege deutlich, effizient und realistisch organisiert werden.

### 4.2 Die Pflege regeln

Die Mitgliedsstaaten können die Instrumente zur Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes der Habitats und Arten frei auswählen. Was die Pflege der Natura2000 Gebiete betrifft, treten auch grosse Unterschiede auf wegen unterschiedlicher Faktoren, wie Traditionen des Naturschutzes, Bevölkerungsdichte und Regierungsstrukturen. Arbeitsweisen und Erfolge in der Pflege unterscheiden sich nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb, weil föderal organisierte Staaten wie Italien, Spanien, Deutschland und Belgien die Verantwortlichkeit auf die Teilstaaten, Regionen oder Provinzen übertragen haben.

Die Mitgliedsstaaten haben die Planung der Pflege der Natura2000 Gebiete getrennt von der Ausweisung organisiert (abgesehen von einigen Ausnahmen), obwohl oft dieselben Behörden und Organisationen beteiligt sind. Alle Länder benutzen eine Mischung aus rechtlichen, administrativen und vertraglichen Instrumenten. Zwei Pflegestrategien sind zu unterscheiden:

- Durchführung von Pflegemassnahmen über sektorale Gesetze (wie Jagd, Wald, Fischerei, Raumplanung, Wasserwirtschaft, usw.);
- Entwicklung von Managementplänen für individuelle Natura2000 Gebiete oder Gruppen davon.

Nur einige Länder regeln die Pflege der Schutzgebiete ausschliesslich über sektorale Gesetze, wie Slowenien und einige Regionen in Italien und Deutschland. Aber auch diese Form der Durchführung variiert. In Slowenien wird der Schutz und die Pflege über ein Nationales Natura2000 Pflegeprogramm arrangiert, in dem Gebiet für Gebiet definiert wird welches sektorales Gesetz geeignet ist und wie dieses Gesetz zum Schutz eines Gebiets angewandt wird. Das Programm enthält auch quantitative Schutzziele für die Habitats und Arten und für jedes Gebiet die Schutzmassnahmen. Im Gegensatz dazu wird in Deutschland nicht spezifiziert welche sektoralen Gesetze zum Schutz eines Natura2000 Gebietes angewandt werden sollten, weder auf Bundesebene, noch von den Ländern.

Die meisten Länder regeln die Pflege der Schutzgebiete über Managementpläne. Obwohl die Europäischen Richtlinien die Managementpläne als nur eines der Instrumente zur Realisierung des günstigen Erhaltungszustands empfehlen, sind sie in ungefähr der Hälfte der Mitgliedsstaaten verpflichtet. In den übrigen Ländern sind Managementpläne nicht verpflichtet und werden sie meistens als Richtlinie oder Regelung für Landnutzer, Behörden und andere Interessengruppen aufgestellt.

Ein Managementplan kann aus mehreren Gründen nützlich sein:

1. Gesetzgebung: Er ist gesetzlich verpflichtet. (In vielen Ländern sind Pflegepläne für Schutzgebiete, wie z.B. Naturreservate, Nationale Parke oder FFH- / Natura2000 Gebiete, gesetzlich vorgeschrieben.)
2. Zielsetzungen: Er verdeutlicht die Funktion und Ziele der Schutzgebiete z.B. zur Realisierung mehrerer Ziele wie nationale Biodiversität und nachhaltige Entwicklung.
3. Voraussetzung: Er identifiziert was ‚notwendige Schutzmassnahmen‘ sind.
4. Praktisches Werkzeug: Er ist ein Werkzeug für Führung und Stab der Schutzgebiete: (a) Arbeitsplanung (b) Zielsetzung und Priorität (c) Mitteleinsatz (Personal, Zeit und Geld).
5. Prinzipientreue: Er sorgt für Konsistenz und Kontinuität für die Pflegeorganisation.
6. Daseinsberechtigung: Er informiert zukünftige Pfleger über Hintergründe und Motive der Pflege.
7. Verständnis: Die Leute die in der Pflege arbeiten verstehen die Gründe ihrer Arbeit.
8. Glaubwürdigkeit: Er verschafft Glaubwürdigkeit (vor allem politisch) über die Schutzziele und die Pflegemassnahmen auf allen Ebenen des Schutzgebietes.
9. Kommunikation: Der Vorbereitungsprozess ist ein Kommunikationsmittel mit ‚Stakeholdern‘ und sichert ihre Unterstützung und ihr Engagement im Schutzgebiet.
10. Fortschritt: Er identifiziert welche Daten und Informationen zur Einschätzung des Fortschritts notwendig sind und was zu tun ist an Monitoring und Bestandsaufnahmen.

*Quelle: Idle & Bines (2004)*

### 4.3 Erstellen von Managementplänen

Es ist offensichtlich, dass Managementpläne für Natura2000 Gebiete aus praktischen Erwägungen ausgezeichnete Instrumente sind zur Formulierung von Erhaltungszustand, Schutzmassnahmen, Genehmigung oder Begrenzung von Aktivitäten, spezifischen Gebietsmerkmalen, Bedrohungen, usw. In manchen Gebieten gab es schon Pflegepläne bevor sie als europäische Schutzgebiete ausgewiesen wurden. Das ist in den meisten Ländern der Fall in z.B. Nationalparke und (in manchen Ländern) in Waldgebieten (die unter einen Waldpflegeplan fallen). Waldpflegepläne sind möglicherweise von den Pflegebehörden an die Erfordernisse des Natura2000- Status anzupassen. Für sehr abgelegene, grosse Gebiete, in denen keine negativen Auswirkungen auf den günstigen Erhaltungszustand der Arten und Habitate zu erwarten sind, brauchen oft keine Pflegepläne aufgestellt zu werden. In fast allen Mitgliedsstaaten müssen jedoch für die meisten Gebiete von Anfang an neue Managementpläne aufgestellt werden, vor allem für Gebiete die nicht eher geschützt waren oder keiner Pflegebehörde unterstanden.

Es gibt verschiedene Typen von Managementplänen je nach Geschichte eines Gebiets, spezifischen Bedürfnissen, geografischer Verteilung der Schutzgebiete, Pflegestrategie oder Seltenheit der Arten oder Habitate. Trotz der grossen Bandbreite der Pflegepläne, müssen alle zur Realisierung des günstigen Erhaltungszustands der Arten und Habitate führen.

Die Mitgliedsstaaten haben verschiedene Typen von Managementplänen gemacht:

- Traditionelle Pflegepläne für ein individuelles Gebiet;
- Traditionelle Pflegepläne für eine Gruppe von Gebieten;
- Nationale Pflegepläne für gewisse seltsame Arten und Habitate, die nur in einigen speziell für diese Arten und Habitate ausgewiesenen Natura2000 Gebieten vorkommen;
- ‚Masterpläne‘ oder Programme zur Entwicklung von individuellen Pflegeplänen (z.B. Finnland, Dänemark);
- Waldpflegepläne (z.B. Österreich, Ungarn), die schon existieren und an die Natura2000 Ziele angepasst werden müssen;
- Pflegepläne für Naturreservate die (in den meisten Ländern) schon existieren, aber an die Natura2000 Ziele angepasst werden müssen. In einigen Ländern bestehen die meisten Natura2000 Gebiete aus schon bestehenden Naturreservaten (z.B. in Ungarn in 90% der Fälle), wodurch die Pflege viel einfacher geplant werden kann, weil es schon Naturschutztraditionen, Pflegepläne und Pflegebehörden gibt.

Wald- und Naturreservatspflegepläne liegen im Verlängerten von sektoraler Politik.

Das Verfahren zur Herstellung von Managementplänen ist wegen verschiedener Traditionen und Startpunkte sehr unterschiedlich. Manche Länder lassen die Pflegepläne strukturell von einer Behörde oder Dienststelle (oft mit regionalen Abteilungen) aufstellen und kommen damit gut voran. Die Durchführung wird danach anderen, wie Gemeinden oder spezialisierten Pflegebehörden überlassen. In einigen Län-

dern funktioniert dieses Verfahren gut, weil es Richtlinien und Kompensationsprogramme für das Erstellen von Pflegevereinbarungen gibt. In anderen Ländern ist man nicht weiter als die Vorbereitung des Pflegeplans gekommen, weil Kompensationsmassnahmen, Fonds für Vereinbarungen, usw. noch fehlen. Auch ist manchmal nicht deutlich, wer für die Gebietspflege verantwortlich ist. Andere Länder, wie z.B. Luxemburg, organisieren die Erstellung von Managementplänen auf ad hoc Grundlage, zusammen mit anderen öffentlichen Arbeiten oder folgen Initiativen von Landeigentümern. Solche Verfahren kommen nur langsam voran.

### 4.3.1 Verantwortlichkeit

In allen Mitgliedsstaaten ist das Umweltministerium oder ein Equivalent davon verantwortlich für die Vorgehensweise und Planung der Pflege von Natura2000 Schutzgebieten. Die Art und Weise wie die Ministerien die Pflege organisieren, ist verschieden: entweder sie organisieren die Pflege selbst oder sie spielen eine Rolle im Hintergrund, indem sie die Verantwortlichkeiten verteilen und die Managementpläne genehmigen und beaufsichtigen.

Im allgemeinen delegiert ein Umweltministerium seine Verantwortlichkeit an eine oder mehrere von folgenden Organisationen:

- Regionale und lokale Umweltbehörden;
- Neu gegründete Pflegebehörden;
- Nationale Parkautoritäten oder vergleichbare Institute für Schutzgebiete;
- Institute für Naturschutz und Biodiversität;
- Lokale Behörden und Gemeinden.

In einigen Ländern – z.B. Litauen und Ungarn – ist die Verantwortlichkeit für Natura2000 Gebiete der Pflegebehörde des nächstgelegenen Nationalen Parks oder Naturreservats übertragen.

Neue Pflegebehörden sind in wenigen Ländern – z.B. Frankreich und Griechenland - gegründet worden und sind zusammengestellt aus regionalen und lokalen Behörden, NGO, Wissenschaftlern oder zum Beispiel lokalen Interessenverbänden.

Die oben genannten Organisationen, erstellen je nach Land oder Region den Pflegeplan entweder selbst oder beaufsichtigen die Erstellung durch beauftragte Berater und NGO (in den meisten Ländern) oder Pflegeräte, die aus Vertretern von Interessengruppen im Schutzgebiet zusammengestellt sind (z.B. Frankreich).

Die Verantwortlichkeit für Gebietspflege wird manchmal von mehreren Ministerien geteilt, obwohl das Umweltministerium in letzter Instanz für die Durchführung von Natura2000 verantwortlich bleibt. Gebiete wie z.B. Wälder, Häfen, Wasserwege oder Militärgelände fallen in manchen Ländern unter andere Zuständigkeiten. Wenn die Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen dann nicht deutlich umschrieben sind, kann dies zu Interessenkonflikten und Verzögerungen in der Durchführung der Pflege führen. Die Länder haben verschiedene Lösungen gefunden:

- in Dänemark sind alle Gebiete und sektoralen Regelungen unter die Verantwortlichkeit des Umweltministeriums gebracht;
- in Ungarn gibt es Arbeitsgruppen die aus mehreren Ministerien zusammengestellt werden (es hat den Anschein, dass diese nicht gut funktionieren);
- in Tschechien hat das Gesetz zum Schutz des Natura2000 Netzwerkes eine der höchsten nationalen Prioritäten bekommen, wodurch dieses andere sektorale Gesetze, wie Raumplanung, Jagd, Fischerei, usw. dominieren kann;
- in Wallonien (Belgien) ist gesetzlich festgelegt, dass bei konfliktierenden Gesetzen oder Regelungen, immer das günstigste für die Erhaltung der Natura2000 Arten und Habitate, den Vorrang erhält.

Obwohl in den zwei zuletzt genannten Situationen nicht deutlich ist, wer für die Finanzierung der Pflege verantwortlich ist, sichern sie jedenfalls den Schutz der Natura2000 Arten und Habitate.

### 4.3.2 Inhalt der Managementpläne

Der Inhalt der Pflegepläne kann per Land und sogar per Gebiet variieren, je nach (nationalen) Richtlinien, Pflegebedingungen, anderen Naturschutzgesetzen und Pflegeplänen aus der Zeit vor der Natura2000 Ausweisung. Im unten stehenden Textkader wird der ‚allgemeine‘ Inhalt eines Managementplans aufgelistet.

#### **Inhalt eines allgemeinen Managementplans**

1. Beschreibung des Gebiets, inklusive der Gründe für die Auswahl
2. Karte, Lage, Begrenzung, behördliche Zuständigkeit, Landeigentum
3. Sozialökonomische Situation, Geschichte, Landnutzung (z.B. Tourismus, Erholung, Waldwirtschaft, Landwirtschaft, Jagd, usw.)
4. Naturwerte (z.B. Vögel, Fauna & Flora, Geologie, Hydrologie)
5. Kulturgeschichte (Archäologie), Monumente
6. Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen die sich aus der Ausweisung ergeben
7. Chancen und Bedrohungen, Aktivitäten und Entwicklungen innerhalb und ausserhalb des Gebiets
8. Zustand der Natura2000 Arten und Habitate im Gebiet
9. Schutzziele (günstiger Erhaltungszustand der Arten und Habitate)
10. Schutzmassnahmen (zur Realisierung des günstigen Erhaltungszustands der Arten und Habitate)
11. Erlaubte und verbotene Aktivitäten
12. Arbeitsplan, Zeittabelle der Pflegearbeiten, Zuweisung von Mitteln und Zeit, Geldquellen und Fonds für Pflegearbeit, Monitoring und Verantwortlichkeiten der Betriebsführung
13. Monitoring und Datensammlung, Prozeduren zur Revision des Plans
14. Liste von Stakeholdern, Mitgliedern der Betriebsführung und Arbeitsgruppen
15. Zusammenfassung, Resultate von Zusammenkünften und Untersuchungen

In manchen Mitgliedsstaaten, z.B. Österreich, ist der Inhalt eines Pflegeplans nicht vorgeschrieben, was zu großen inhaltlichen Unterschieden zwischen den Pflegeplänen führt.

In anderen Mitgliedsstaaten, z.B. Frankreich, können Pflegepläne auch aus Vereinbarungen („Contrat“ oder „Charte Natura2000“) bestehen, die die Schutzmassnahmen und Verantwortlichkeiten im Detail beschreiben.

Solche Regelungen stehen im Gegensatz zur Praxis in z.B. Tschechien, wo die Zuständigkeiten nicht definiert werden und Pflegepläne nur Vorschläge darstellen.

In manchen Pflegeplänen gibt es Prozeduren zur kurzfristigen Revision des Plans (siehe Punkt 13 im Kader oben), z.B. in Tschechien und Estland. Die meisten Länder kennen jedoch keine Prozeduren zur kurzfristigen (innerhalb eines Jahres) Revision von Pflegeplänen, die im allgemeinen eine Laufzeit von 5 bis zu 20 Jahren haben.

### 4.3.3 Unterschiede zwischen den Managementplänen

#### *Verpflichtungen*

Fast alle Mitgliedsstaaten erstellen Pflegepläne für die Mehrheit ihrer Schutzgebiete. In mehr als der Hälfte der Länder können die Pflegepläne jedoch keine Massnahmen erzwingen; sie sind also eine Art Vorschlag oder Leitfaden für die Pflege eines Gebiets. In den übrigen Ländern sind Managementpläne nur verbindlich für Land in staatlichem Eigentum oder für staatliche Pflege. In einer kleinen Anzahl der Mitgliedstaaten sind Pflegepläne zwingend, manchmal nur im Falle seltener Arten und Habitats. Die meisten Länder sind sehr zurückhaltend mit zwingenden Massnahmen, weil man unnötige Ressentiments unter Stakeholdern, die die Pflege schliesslich akzeptieren sollten, vermeiden möchte.

#### *Lebensdauer*

Die Lebensdauer eines Pflegeplans variiert zwischen 5 und 20 Jahren, je nach Land und (in gewissem Ausmass) nach der Art des Pflegegebiets. Waldpflegepläne tendieren zu einer längeren Gültigkeitsdauer von 10 - 20 Jahren, während Pflegepläne für Feuchtgebiete und Gebiete mit Fischerei für ungefähr 5 Jahre erstellt werden.

In einigen Ländern, wie Estland und Tschechien, bieten die Pflegepläne die Möglichkeit einer eheren Revision, wenn die Resultate des gebietsgerichteten Monitoring der Pflegemassnahmen oder des Erhaltungszustands, dazu Gründe liefern. In diesen Fällen sind offensichtlich Prozeduren des internen Monitoring und sonstiger Arbeitsweisen, anwesend. Manche Personen aus NGO und Behörden finden es merkwürdig Pflegeziele, Massnahmen und andere Merkmale für 10 Jahre in einem rechtsverbindlichen Dokument festzulegen, während natürliche und soziale Umstände und Änderungen der Nutzung sehr schnell dazu führen können, dass der Plan nicht mehr effektiv ist. Deswegen plädieren sie für flexible Pläne oder Pflegepläne, die nur als Leitfaden dienen. Auf der anderen Seite stehen Landeigentümer und Landnutzer die, wegen Geschäftsinteressen und notwendigen Investitionen, eine zuverlässige und vorhersagbare Vereinbarung über langfristige Pflegemassnahmen, bevorzugen.

#### *Schutzziele*

Üblicherweise werden Schutzziele im Pflegeplan auf Gebietsebene definiert. In vielen Ländern ist aber der günstige Erhaltungszustand der Arten und Habitats noch nicht definiert, sondern in Entwicklung, was bedeutet, dass Pflegepläne mit kurzen und bündigen Zielen sich noch am Anfang ihrer Entwicklung befinden. Sogar wenn ausreichende Daten verfügbar sind, werden die Ziele in Pflegeplänen in mehreren Ländern und Regionen oft ungenau formuliert oder fehlen sogar ganz, was zu unüberprüfaren Situationen führt.

Ausserdem fehlen in vielen Schutzgebieten die Daten über den Zustand der Arten und Habitats. Es gibt Regionen in denen die Daten über zu kurze Perioden gesammelt wurden, oder in einer Art und Weise die nicht auf die Natura2000 Ziele abgestimmt ist, wodurch keine schlüssigen Entscheidungen genommen werden konnten.



Die Formulierung von korrekten Zielen und notwendigen Pflegemassnahmen, wird demnach durch den Mangel an zweckmässigen Daten und ausführbarem Monitoring behindert.

In wenigen Ländern und Regionen sind die Schutzziele sowohl auf nationaler als auf Gebietsebene formuliert, mit dem Ziel eine bessere Übersicht und eine flexiblere Erfüllung der Schutzziele zu erreichen. Dies ist der Fall in u.A. Flandern (Belgien) und den Niederlanden.

In Portugal und Slowenien sind die Ziele der Natura2000 Gebiete in einem nationalen Dokument festgestellt und werden die Pflegemassnahmen in Managementplänen oder sektoralen Gesetzen ausgearbeitet. In einigen anderen Ländern werden Themen, die normalerweise in Pflegeplänen stehen (wie Schutzziele und Listen mit erlaubten und verbotenen Aktivitäten) in anderen Dokumenten wie z.B. Gesetzen zur Ausweisung der Schutzgebiete, definiert.

In nur wenigen Ländern, wie z.B. Flandern, werden Stakeholder konsultiert über die Entwicklung von Schutzziele für Arten und Habitate. Man will damit die aktive Teilnahme im Naturschutz ermutigen, den Interessengruppen ein Gefühl für Eigentum an Naturgebieten vermitteln und Konflikte vermeiden. Im allgemeinen scheint dies zu funktionieren (siehe 4.3.4.), obwohl die ursprünglichen Schutzziele nicht immer gehandhabt werden.

#### *Grenzen der Natura2000 Gebiete*

In ein paar Ländern werden die Karten und Grenzen der Natura2000 Gebiete nicht im Detail publiziert oder die Grenzen werden nicht deutlich markiert. Das führt zu Verwirrung unter Landeigentümern, Landnutzern und regionalen und lokalen Behörden und das kann wiederum zu Konflikten unter Interessengruppen und zu unklaren Verantwortlichkeiten für die Pflege führen. Weiterhin kann die dynamische Art mancher Grenzen, wie Flüsse oder andere Gewässer, manchmal zu Verwirrung und Konflikten führen.

#### *Verantwortlichkeit*

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten macht nicht deutlich wer für die Pflege verantwortlich ist und benutzt die Managementpläne als Leitfaden oder Richtlinie für die Anordnung von:

- Vereinbarungen mit Eigentümern und Nutzern des Landes, die normalerweise freiwillig sind;
- Genehmigungen für Nutzungsaktivitäten;
- Absichtserklärungen;
- Listen von Aktivitäten die wohl oder nicht im Schutzgebiet erlaubt sind;
- Vorschläge für sektorale Gesetze (in manchen Fällen).

Einige Länder benutzen die Managementpläne um die Verantwortlichkeiten der Stakeholder für die Pflege explizit zu machen.

#### *Planung der Pflegeaufgaben versus Pflegeplan*

Weil die Entwicklung eines Pflegeplans, wegen der Menge der benötigten Daten zum Erhaltungszustand der Arten und Habitate, sehr ausführlich, zeitraubend und anspruchsvoll sein kann, entwickeln manche Länder, wie Polen, ihre Managementpläne schrittweise. Sie fangen mit einem ‚mageren‘ Plan an und entwickeln (wenn nötig) einen ‚kräftigen‘ Plan. In diesem Beispiel hat Polen seine gesetzliche Verpflichtung zum Erstellen von Managementplänen, geändert in die Verpflichtung zu Plänen von Pflegeaufgaben.

Erstens wird ein Pflegeaufgabenplan auf regionaler Ebene genehmigt, was weniger Zeit kostet als eine Genehmigung des Umweltministeriums. Zweitens beinhaltet ein Pflegeaufgabenplan eine Liste der Aufgaben die unmittelbar zum Erhalt der Arten und Habitate in einem Natura2000 Gebiet zu verrichten sind, im Gegensatz zu einem Pflegeplan der auf langfristige (20 Jahre) und detaillierte Vorschriften und Prinzipien, abzielt. Deswegen kann ein Pflegeaufgabenplan einfacher und schneller aufgestellt werden als ein Pflegeplan. Mit einem Pflegeaufgabenplan wird es im allgemeinen einfacher z.B. eine Umweltverträglichkeitsprüfung für ein Schutzgebiet durchzuführen.

Im allgemeinen werden Pflegepläne für ein individuelles Gebiet geschrieben, aber die Regionen in manchen Ländern, z.B. Finnland, Österreich und Ungarn, organisieren die Entwicklung von Managementplänen auf regionalem Massstab. Dabei beziehen sie die Interessengruppen auf regionale Ebene (und nicht nur auf Gebietsebene) ein und integrieren auch verschiedene regionale Planungsthemen, wie Landwirtschaft, Raumplanung, Waldwirtschaft, Wasser, Industrie und Tourismus. Das macht die Planung kosteneffizienter und einfacher für Stakeholder. Regionalplanung kann auch von Vorteil sein für den regionalen Zusammenhang der Natura2000 Schutzgebiete.

#### **4.3.4 Partizipation der Interessengruppen**

Die Partizipation der Interessengruppen war während der Ausweisung der Natura2000 Schutzgebiete in vielen Ländern schlecht organisiert oder sogar abwesend, was zu Protesten und Widerwillen gegen weitere Zusammenarbeit geführt hat (siehe Van Apeldoorn, 2009a,b). Weil es notwendig ist die Stakeholder in die Pflege einzu beziehen und weil viel Land in Privateigentum ist, haben viele Länder von früheren Fehlern gelernt und die Interessengruppen in die Entwicklung von Pflegeplänen und Pflegemassnahmen einbezogen.

Die Länder sind nach folgenden Typen der Partizipation zu charakterisieren:

- Informelle Konsultation: die Behörde arrangiert den Pflegeplan und informiert das Publikum, aber nicht mehr als das. Manchmal wird das Publikum eingeladen seine Meinung zu äussern, auf die die Verwaltung möglicherweise Rücksicht nehmen kann. Manchmal werden Informationstreffen organisiert, aber manchmal werden die lokalen Anzeigen vom Publikum übersehen.
- Formelle Konsultation und Genehmigung: die Behörde sorgt für den Pflegeplan, publiziert Information und die Interessenvertreter haben das Recht ihre

Meinung zu äussern. Die Verwaltung muss diese in Erwägung ziehen. Auch hier werden lokale Ankündigungen oft vom Publikum übersehen.

- Geteilte Verantwortlichkeit (vollständige Partizipation): Interessenvertreter (Eigentümer, Landnutzer, Behörden, NGO) oft in einer Art Pflegerat organisiert, werden aufgefordert ihre Meinung zu äussern und werden damit direkt in die Entwicklung der Pflegepläne einbezogen.

Die ersten zwei Arbeitsweisen sind als ‚top-down‘ anzusehen, wobei der Staat die Pflegepläne auf lokaler Ebene arrangiert, während im dritten Fall die Stakeholder der lokalen und regionalen Ebene in die Entwicklung der Pflegepläne einbezogen werden, meistens unter Aufsicht der regionalen Autoritäten. Diese dritte Arbeitsweise ist eine Mischung von top-down und bottom-up Strategien.

In mehreren Projekten zur Leistungssteigerung und in Ländern wie Frankreich und Großbritannien, hat sich gezeigt, dass die frühzeitige und aktive Beteiligung der Stakeholder bei der Entwicklung von realistischen Pflegeplänen recht gut funktioniert und dass sie negative Haltungen zu Natura2000 vermindern kann.

Mindestens ein Drittel der Mitgliedsstaaten fördert die Partizipation bei der Entwicklung von Pflegeplänen. In manchen Ländern werden Stakeholder nur einbezogen bei der Durchführung der Pflegepläne, das heisst nachdem die Behörden die Pläne entwickelt haben. Das ist z.B. der Fall in Dänemark, wo es Belege dafür gibt, dass diese Arbeitsweise bei Interessenten zu weniger Engagement bei der Durchführung der Pläne führen kann.

#### **4.3.5 Kommunikation mit Interessengruppen**

Es ist wichtig Natura2000 als möglichem Gewinn wahr zu nehmen, statt als Bedrohung. Landeigentümer, Landnutzer, andere sozialökonomische Interessen und sogar Behörden sehen Natura2000 oft als eine Bedrohung für Entwicklung und Nutzung. Manche sind sich nicht einmal bewusst von der Existenz der Schutzgebiete und dass man sich damit auseinandersetzen sollte. Manche Stakeholder sind sich nicht bewusst von den Einkommensmöglichkeiten von Natura2000 und haben nicht daran gedacht, dass die Schutzgebiete oft auf irgendeine Weise bearbeitet werden können oder sogar müssen, wenn sie auch den Erhaltungszustand nicht degradieren dürfen. Obwohl die Mitgliedsstaaten viele Bewusstwerdungskampagnen und andere Anstrengungen auf dem Gebiet der Kommunikation unternommen haben, ist das Wissen über die Bedeutung von Natura2000 noch immer unterentwickelt, was zu unnötigen Ressentiments über ihre Durchführung führt.

In Griechenland wird die Pflege von Natura2000 Gebieten z.B. in dicht bevölkerten Gebieten - vor allem in der Nähe von Städten und Badeorten - als eine Bedrohung für die Entwicklung betrachtet, obwohl Natur langfristig eher von Vorteil sein könnte. In manchen Fällen waren lokale Behörden sich nicht einmal von der Anwesenheit der Schutzgebiete in ihrer Region bewusst.

Im Vergleich zu den Ausweisungsverfahren haben die Mitgliedsstaaten über die Natura2000 Pflege viel aktiver kommuniziert. Das gilt sowohl für ein breites Publikum als für bestimmte Zielgruppen. Die folgenden Aktivitäten zur Promotion und Kommunikation sind unternommen worden:

- Informationsbuden in den Schutzgebieten;
- Flugblätter und Broschüren über bestimmte Natura2000 Gebiete;
- Informative Treffen während der Ausweisung oder der Entwicklung von Pflegeplänen;
- Artikel in Zeitungen;
- Informationsbüros um Landeigentümer und Nutzer über die Möglichkeiten einer nachhaltigen Entwicklung zu informieren;
- Leitfäden mit Beschreibungen möglicher Folgen von Entwicklungen und Aktivitäten auf Arten und Habitate und Lösungsvorschläge diese Folgen zu mildern – z.B. ein ‚Weissbuch‘ in Österreich;
- Teile von Bildungsprogrammen in Schulen und Universitäten;
- Zertifikate für nachhaltige Natura2000 Produkte, Entwicklungen oder Aktivitäten.

#### **4.3.6 Programme zur Leistungssteigerung**

Die Entwicklung von Managementplänen, von Richtlinien zur integrierten Pflege und die Durchführung von Pflegemassnahmen wird oft unterstützt von der EU oder von europäischen Programmen wie Life Nature, Fond für Regionalentwicklung, PHARE (eines der drei Zutrittsprogramme die Kandidatländern bei der Vorbereitung des Zutritts helfen) und Gemeinschaftliche Agrarpolitik. Des weiteren gibt es Programme zu Agrarumweltmassnahmen, zur ruralen Entwicklung; zu grenzüberschreitenden Projekten und zur Leistungssteigerung unter der Europäischen Freihandels Assoziation. Vor allem Life Nature spielt eine wichtige Rolle in der Entwicklung von Pflegeplänen und Pflegerichtlinien. Oft nehmen lokale, regionale und internationale NGO die Initiative für Bewerbungen beim Fond und für die Entwicklung von Pflegeplänen und Richtlinien. Manche Länder vertrauen ausschliesslich auf europäische Fonds für:

- die Entwicklung von Managementplänen;
- die Entwicklung von Pflegerichtlinien und
- die Durchführung von Pflegeplänen.

Für die grosse Mehrheit der Schutzgebiete muss der Pflegeplan noch aufgestellt werden und muss Übereinstimmung erreicht werden über die Pflegeverantwortlichkeiten. Deswegen ist weder deutlich ob alle Kosten von u.A. Life Nature Programmen gedeckt werden, noch ob die Länder bereit sind eigene Mittel für die Pflege bereit zu stellen.

#### 4.3.7 Richtlinien

Die Pflegelinien sind sehr unterschiedlich was den Stand der Entwicklung und das Mass der Detaillierung betrifft. Mitgliedsstaaten haben Richtlinien verordnet zur Entwicklung und Genehmigung von Managementplänen, zum Inhalt von Pflegeplänen, zu den Partizipationsverfahren, zu Schutzmassnahmen der Arten und Habitate, zu Bewertung und Monitoring der Schutzgebiete, zur Revision der Pflegepläne, zu Pflegemassnahmen, usw.

Es scheint gute Praxis zu sein Managementpläne aus Gründen der Verwaltung und der Transparenz zu entwickeln. Anscheinend ist es aber auch sehr wichtig den Prozess der Entwicklung zu geleiten, damit genaue, kontrollierbare Pläne geliefert werden und der Umfang der Pflegepläne definiert wird. In Ländern mit weniger genauen Richtlinien, sind die Pflegepläne von sehr unterschiedlicher Qualität und oft ungenau in der Formulierung der Schutzziele und Massnahmen. Ungenaue Formulierungen machen es schwierig ein Ziel zu erreichen, den Fortschritt zu messen, die Pflegemassnahmen zu überprüfen, usw. Ausserdem bringen sie Stakeholder in Verwirrung und sensibilisieren sie für zukünftige Konflikte. Manche Länder haben gute und sehr detaillierte Richtlinien für die Entwicklung von Managementplänen (z.B. Finnland, Italien), den Inhalt der Pläne und die quantitative Formulierung der Schutzziele (z.B. Slowenien).

Es gibt oft allgemeine Richtlinien in der Form von Handbüchern für die Entwickler der Pflegepläne, mit Beschreibungen der Hauptprinzipien, der Prozedur der Planentwicklung und spezifischen Erfordernissen von gewissen Terraintypen.

Ungefähr zwei Drittel der Mitgliedsstaaten hat ‚eigene‘ Richtlinien. Manche verlassen sich ausschliesslich auf die Richtlinien die von Life Nature Programmen entwickelt wurden. In Ländern die keine deutlichen Richtlinien haben, nehmen meistens lokale NGO die Initiative zur Entwicklung von Pflegeplänen und nutzen die Richtlinien von internationalen NGO, wie Birdlife International, Eurosite und WWF.

Viele Länder haben detaillierte Richtlinien für Pflegemassnahmen von Natura2000 Arten und Habitate.

Das Bundesland Niederösterreich hat sogenannte Projekt- oder Weissbücher ausgegeben, die Information liefern über die allgemeinen Folgen von Pflegemassnahmen oder von sozialökonomischen Aktivitäten für die Arten und Habitate. Es wurde mit anderen Worten Information über mögliche Konflikte zwischen Schutzzielen und Aktivitäten von Menschen und Betrieben in den Natura2000 Gebieten geliefert. Diese Bücher waren Grundlage für die Entwicklung oder Revision der Pflegepläne und auch für die Kommunikation über die Pflege der Schutzgebiete.

## 4.4 Durchführung der Pflege

### 4.4.1 Wer ist verantwortlich?

Die Verantwortlichkeit für die Pflege eines Schutzgebiets hängt davon ab wie ein Mitgliedsstaat die Natura2000 Pflege organisiert hat (siehe Paragraph 4.3). Global wird sie über folgende Institutionen verteilt:

- Verwaltungen der Nationalparke (meistens nur für das Parkgebiet, in einigen Ländern auch für benachbarte Gebiete);
- Gemeinden (die oft ungenügend Vorrang und Kapazität geben und zu wenig Erfahrung haben);
- (regionale) Umweltbehörden (soweit nicht an oben genannte Institutionen delegiert);
- (regionale) Umwelträte, inklusive Stakeholder;
- Private Organisationen (relatiert an Behörden oder NGO).

In manchen Staaten ist die Verantwortlichkeit für die Durchführung von Pflegeplänen noch nicht deutlich spezifiziert (z.B. in Litauen und Bulgarien) was zu ernsthaften Verzögerungen bei der Durchführung führt.

Es ist ein Unterschied ob eine Gemeinde den Auftrag bekommt Pflegepläne auszuführen, die von einer Umweltbehörde aufgestellt wurden, oder ob ein Umweltrat (mit Stakeholdern) verantwortlich ist für die Durchführung von Pflegeplänen, die er auch selbst entwickelt hat. Im letzteren Fall könnten die Pläne realistischer sein und ein Gefühl von Eigentum an den Plänen hervorgebracht haben. In Kombination mit guten Anreizen, werden solche Organisationen besser motiviert und ausgerüstet sein für die Durchführung der Pläne.

In manchen Ländern, wie Österreich und Luxemburg, sind Landeigentümer und Nutzer in Prozesse der alternativen, sozialökonomischen Entwicklung aktiv einbezogen, in Kombination mit Naturschutz und in der Bewerbung für Fonds zur Pflege. Dies ermutigt die Eigentümer und Nutzer zu einer dauerhafteren Haltung gegenüber dem Naturschutz in Zusammenhang mit sozialökonomischer Entwicklung. In vielen anderen Ländern wird nur wenig Unterstützung geboten und müssen die Landnutzer selbst, meist zusammen mit lokalen NGO, die (knappen) Fonds beantragen.

### 4.4.2 Genutzte Instrumente

Eine Menge Instrumente wird in Gebieten mit privatem Eigentum oder privater Nutzung zur Durchführung der Pflegepläne und zum Erreichen des günstigen Erhaltungszustands der Arten und Habitate eingesetzt. Die wichtigsten Instrumente sind:

- Vereinbarungen, normalerweise freiwillige Kontrakte zwischen Pflegebehörde und Landeigentümern oder Landnutzern. Damit werden entweder die geplanten Pflegemassnahmen spezifiziert oder die geplanten Pflegeziele, wobei die Massnahmen den Stakeholdern überlassen werden. Normalerweise werden die Vergütungen für den Verlust von Einkommen oder für die Pflege-

massnahmen im Rahmen nationaler Programme ausgehandelt. Wenn eine Vereinbarung abgeschlossen ist, kann die Pflege erzwungen werden.

- Absichtserklärungen wobei der Stakeholder zumindest einige Verpflichtung auf sich nimmt, sind flexibler als Vereinbarungen, aber sie sind nicht erzwingbar.
- Integration von Naturschutz in andere Programme für z.B. Regionalentwicklung, Entwicklung ländlicher Gebiete, Tourismus, Jagd, Wasser, usw. Bedingungen solcher Programme sind sowohl abgestimmt auf ihr ursprüngliches Ziel, als auf das Naturschutzziel. Das Instrument ist vergleichbar mit der EU Strategie integrierte Pflege, aber weiter ausgearbeitet.
- Genehmigungen zur Regulierung der Aktivitäten in einem Natura2000 Gebiet mit dem günstigen Erhaltungszustand der Arten und Habitate als Ziel. Sie werden von der Pflegebehörde an Eigentümer und Nutzer ausgegeben.
- Besteuerung von natürlichen Ressourcen. Die Besteuerung reguliert den Gebrauch natürlicher Ressourcen und kann als Unterstützung der Pflegemassnahmen dienen um den günstigen Erhaltungszustand der Arten und Habitate zu erreichen.
- Liste von erlaubten und verbotenen Aktivitäten die den Erhaltungszustand beeinflussen können. Eine solcher Katalog ist auch nützlich, weil man weniger Umweltverträglichkeitsprüfungen auszuführen braucht.
- Ankauf von privatem Land, wonach die Regierung für die Pflege verantwortlich ist (ein Instrument dass nicht in allen Ländern genutzt wird). In manchen Ländern dürfen Natura2000 Gebiete nicht an Privatleute verkauft werden. In manchen Ländern hat die Regierung das Recht auf Erstkauf in den Natura2000 Gebieten.

## 5 Herausforderungen und Lösungen der guten Pflege

Bis jetzt ist in diesem Bericht beschrieben worden wie das Management von Natura2000 in den 27 Mitgliedsstaaten organisiert ist. In diesem Kapitel folgt eine Übersicht der Herausforderungen für die Pflege. Es muss darauf hingewiesen werden, dass diese Herausforderungen auf unterschiedliche Art und Weise in den Mitgliedsstaaten erscheinen und dass, je nach Organisation der Pflege, manche Länder mehr Probleme erfahren als andere. Dennoch sind die Herausforderungen allgemein gültig.

### 5.1 Kommunikation

Als erstes hat sich herausgestellt, dass die meisten Länder zwar die Kommunikation und Partizipation über Natura2000 verbessert haben, dass aber viele Landeigentümer, Landnutzer und sogar Behörden sich nicht von der wesentlichen Fragestellung der Natura2000 Schutzgebiete bewusst sind: sozialökonomische Entwicklung in Kombination mit Naturschutz. Viele Stakeholder sehen die Gebiete als ein klassisches Naturschutzprojekt, das alle sozialökonomischen Aktivitäten in einem Gebiet verbietet. Des weiteren gibt es in vielen Ländern Ressentiments gegen Natura2000, wegen zu wenig:

- Kommunikation während des Ausweisungsverfahrens;
- Information was im Schutzgebiet passieren wird, was die Verfahren sind und welche Rolle die Landeigentümer und Nutzer spielen können;
- Einbeziehung in die Entwicklung der Pflege.

In den neuen Osteuropäischen Ländern (aber nicht auf sie beschränkt) gibt es wenig Erfahrung mit Zusammenarbeit bei der Vorbereitung eines Pflegeplans, wie z.B. der Problemdefinierung und der gemeinsamen Suche nach Lösungen. In Polen zum Beispiel war eines der Hauptprobleme, dass der leitende Führungstab des Umweltministeriums ganz offensichtlich Zweifel und Misstrauen darin hatte, ob die Einbeziehung von Interessengruppen, zu brauchbaren Pflegeplänen führen könnte.

Es ist zu empfehlen die Kommunikation mit Interessengruppen zu verbessern, die Bedeutung und das Potenzial von Natura2000 zu benachdrücken und zu demonstrieren, Leistungssteigerungsprogramme zu unterstützen, deutliche Richtlinien auszugeben und die Strategie zu demonstrieren, denn das sind die Schlüssel zu Engagement der Stakeholder und zur erfolgreichen und dauerhaften Entwicklung der Pflege. Kommunikation mit allen Interessengruppen ist in allen Phasen der Entwicklung von Pflegeplänen sehr wichtig. Wenn Stakeholdern ein Gefühl von Eigentum am Naturschutz gegeben wird, können grosse Fortschritte gemacht werden.

Erfahrungen mit EU Twinningprojekten und anderen Leistungssteigerungsprogrammen zeigen, dass durch einen Dialog mit Repräsentanten lokaler Gemeinschaften und verschiedenen Interessengruppen die negative Haltung zu Natura2000 verändern kann.



Leistungssteigerungsprojekte überzeugen die Prozessbegleiter von den Vorteilen der partizipativen Arbeitsweise bei jedem Pflegeplan.

## **5.2 Schutzziele**

Erstens gibt es oft zu wenig Daten über den Zustand der Arten und Habitate in den Natura2000 Gebieten um wohlüberlegte Schutzziele formulieren zu können. Zweitens werden, wenn es keine Bedingungen gibt, die Schutzziele oft ungenau in den Managementplänen umschrieben, was die Schutzanstrengungen und Effekte weniger nachvollziehbar macht. Die Stakeholder bekommen dadurch nur eine ungenaue Sicht auf die Ziele und auf das notwendige Engagement das von ihnen verlangt wird. Dies kann den günstigen Erhaltungszustand der Arten und Habitate in Gefahr bringen.

Drittens sind Landeigentümer, Landnutzer und andere sozialökonomischen Stakeholder der Natura2000 Gebiete nicht immer einverstanden mit den Schutzzielen; teilweise weil es falsche Daten über den Status der Arten und Habitate gibt.

Um diese Probleme zu lösen, passen die Mitgliedsstaaten die bestehenden Monitoringprogramme an, oder stellen neue auf, obwohl ein paar Länder sich wenig anstrengen. Es sind vor allem NGO und auch Untersuchungsinstitute und Universitäten die bei der Datensammlung eine wichtige Rolle spielen. Das Potenzial dieser Organisationen sollte genutzt werden, vor allem in vielen osteuropäischen Staaten, wo die Autoritäten den NGO manchmal misstrauen und mit ihren Intentionen unbekannt sind.

Wenig Länder stellen die Schutzziele sowohl auf nationaler als auf Gebietsebene fest. Sie beziehen auch die Interessengruppen in die Entwicklung und die ‚Erweiterung‘ der Schutzziele über Regionen und Gebiete ein. So wird ein flexibles System zum Erreichen des günstigen Erhaltungszustands der Arten und Habitate aufgebaut. Stakeholder entwickeln ein Gefühl für Eigentum und Verantwortlichkeit für Arten und Habitate.

Regierungen sollten Bedingungen stellen an die Formulierung von Zielen in Managementplänen und anderen regulativen Dokumenten, um ungenaue Ziele, undeutliche Verantwortlichkeit und unverifizierbare Pflegemaßnahmen zu vermeiden, die die Schutzziele in Gefahr bringen und zu Konflikten führen können.

## **5.3 Kapazität**

Ungefähr ein Drittel der Mitgliedsstaaten ist beim Aufstellen der Managementpläne auf halbem Wege. Manche sind fast fertig damit. Solche Länder haben deutliche Vorbereitungen getroffen, eine Strategie entwickelt und genügend Personal eingestellt oder eine Entwicklungsorganisation eingeschaltet. In ungefähr einem Fünftel der Staaten sind gute Fortschritte gemacht; aber dort ist die Halbwegmarkierung noch nicht erreicht. Der Rest der Mitgliedsstaaten steht noch am Anfang der Ent-

wicklung von Pflegeplänen und einige haben noch gar keinen genehmigten Plan fertig gestellt. Ursachen für letzteres sind ein später Start, eine undeutliche Strategie und ungenügend Kapazität im Sinne von Personal und Geld, was zu Verzögerungen und Desorientierung und Misstrauen bei Interessengruppen führt. Manche Länder (z.B. Malta und Zypern) haben noch keine Fonds zur Entwicklung von Managementplänen bereitgestellt, weil sie EU Mittel arrangieren wollen.

Ein anderes Problem ist, dass manche Länder zwar angefangen haben Pflegepläne zu entwickeln, aber noch keine Finanzierungsstruktur (z.B. Tschechien) oder ungenügend Finanzierung für die Durchführung der Pflegepläne (z.B. Baltische Staaten) bereit gestellt haben.

In einigen Ländern haben Gemeinden die Verantwortlichkeit für die Pflege der Schutzgebiete in ihrem Territorium bekommen. Obwohl die Gemeinden die Durchführung der Pflege gut organisieren können, geben sie oft zu wenig Vorrang an Naturschutz aus Unkenntnis, wegen wenig Erfahrung, unqualifiziertem Personal, ungenügender Finanzierung, Entvölkerung der ländlichen Gebiete, usw.

Mitgliedsstaaten haben folgende Lösungen für manche der oben genannten Herausforderungen gefunden:

- Einbeziehen von NGO, Stakeholdern, Nationalparkverwaltungen, usw. in die Entwicklung und Durchführung der Pflegepläne.
- Kombinieren von Naturschutz mit sozialökonomischer Entwicklung (Beispiele in De Blust et al. 2009 und in Life Nature Programmen).
- Anordnen von EU Fonds und additionalen Finanzierungsstrukturen. (Übrigens sieht es danach aus, dass Life Nature die kontinuierliche Pflege von allen Natura2000 Gebieten nicht leisten kann.)
- Definieren von realistischen Verantwortlichkeiten, z.B. über das Errichten von Pflegebehörden oder das Anbieten von extra Fonds und Richtlinien.

Allerdings werden Menschen in entlegenen, ländlichen Gebieten in den Baltischen Staaten und wahrscheinlich auch in Osteuropa, weder den Willen und das Vertrauen, noch die Mittel für eine nachhaltige Nutzung der Natura2000 Schutzgebiete haben. Im allgemeinen erfährt ‚das Publikum‘ die Natura2000 Ausweisung zuerst als eine europäische Machtübernahme ihres Landes und kommt in Opposition, was sogar verständlich ist.

Umweltministerien in Osteuropa sind oft schwach im Sinne von Personalumfang und Erfahrung des Personals und meistens haben sie wenig Macht im Vergleich zu anderen Ministerien. Die Führung innerhalb der Umweltministerien ist oft ad hoc und ‚altmodisch top-down‘ organisiert. Naturschutzorganisationen werden oft als unfreundlich und mehr als Problem, statt als politische Unterstützung gesehen. Umgekehrt sind die NGO untereinander uneinig, oft klein und stehen im Konkurrenzverhältnis zu einander. Die politische Kultur mit NGO zusammenzuarbeiten, wie in vielen westeuropäischen Ländern, steht noch am Anfang.

Eine partizipative Arbeitsweise bei der Vorbereitung von Pflegeplänen ist bei vielen dieser Probleme hilfreich, obwohl einige tief gewurzelte Probleme das Eingreifen der

Regierung notwendig machen. Der Vorbereitungsprozess, der langwierig sein kann, ist genau so wichtig wie das inhaltliche Resultat.

## **5.4 Kontinuität**

Eine oft gehörte Klage, vor allem in Ländern wie Griechenland, Zypern und Malta ist der oft auftretende Mangel an Kontinuität in der Planung und Durchführung der Pflege. Es gibt viele kurzfristige Projekte und Sponsoren. Behörden finanzieren nur Aktivitäten die Aufmerksamkeit in den Nachrichten auf sich ziehen und vernachlässigen die notwendige Grundfinanzierung. Leistungssteigerungs- oder andere Vorläuferprojekte (z.B. Life Nature) werden dankbar in Empfang genommen, aber die Anwendung des Wissens wird oft vernachlässigt, weil sie bei nationalen und regionalen Behörden zu wenig Priorität bekommt. Sogar neu gegründete Pflegebehörden, wie in Griechenland, sind Opfer dieser geringen Priorisierung des Naturschutzes in manchen Umweltministerien. Pflegebehörden vermissen eine kontinuierliche Finanzierung und pendeln deshalb zwischen aktiven und passiven Phasen, was zu Misstrauen unter Stakeholdern und zum Verlust von Erfahrung, Wissen und qualifiziertem Personal führt.

Die Mitgliedsstaaten sollten jedenfalls einen Grundbetrag für die basale ‚Infrastruktur‘ des Naturschutz bereitstellen um Kontinuität der Pflege und Kontrolle im Interesse einer erfolgreichen Durchführung von Natura2000 sicherzustellen. Die Länder haben die Verantwortlichkeit, den günstigen Erhaltungszustand der Arten und Habitate zu erreichen und zu handhaben und dafür sind Kooperation mit Interessengruppen, qualifiziertes Personal und eine ausreichende Finanzierung nötig.

## **5.5 Strategie und Richtlinien**

Es hat sich gezeigt, dass das Fehlen von Strategie und deutlichen Richtlinien zu Verwirrung und Misstrauen unter Stakeholdern, zu Verzögerungen und zu variabler Qualität der Naturschutzgebiete führen kann. Leider gibt es noch immer Länder und Regionen, die wenig oder keine Strategie entwickelt haben, was zu folgenden Resultaten führt:

- Sehr unterschiedliche Inhalte und Qualitäten der Pflegepläne;
- undeutliche Verantwortlichkeiten und deswegen Trägheit bei Behörden und anderen Stakeholdern die Aufgaben anzugehen;
- Undeutliche Ziele, die potenziell den günstigen Erhaltungszustand in Gefahr bringen;
- Entwicklungen in Schutzgebieten, die den Erhaltungszustand der Arten und Habitate schädigen;
- Wenig bis keine Kommunikation;
- Mangel an Deutlichkeit über das Potenzial von Natura2000 für die sozial-ökonomische Entwicklung;
- Misstrauen und Ressentiments bei Interessengruppen.

In solchen Fällen haben NGO, die wahrscheinlich schon bei der Wahl von Natura2000 Schutzgebieten eine bestimmende Rolle gespielt haben, oft eine wichtige Rolle (als Pionier) bei der Entwicklung von Pflegeplänen und Richtlinien.

Trotzdem kann die Verantwortlichkeit für die Durchführung von Natura2000 nicht nur von NGO getragen werden. Den Behörden ist zu empfehlen die grundlegenden Erfordernisse für das Management der Natura2000 Gebiete zu spezifizieren:

- Wer ist für was verantwortlich;
- Deutliche und kontrollierbare Schutzziele;
- Verfahren und Organisation für Partizipation von Interessengruppen;
- Vorgehensweisen zur Pflege von Arten und Habitaten;
- Potenzial von Natura2000 für sozialökonomische Entwicklung in Kombination mit Naturschutz.

Weil die Natura2000 Gebiete sehr unterschiedlich sind, sollten die Mitgliedstaaten einige Flexibilität in der Gebietspflege zulassen. Man hat erfahren dass Richtlinien (z.B. zur Pflege von gewissen Arten oder Habitaten) manchmal zu rigide und zu allgemein sein können, um auf individuelle Gebiete angewendet zu werden. Darum ist es zu empfehlen, lokale Initiativen zu ermutigen und zu beraten, aber ‚Einbahnstrassen‘, seien sie top-down oder lokalen Ursprungs, zu vermeiden.

EU Twinning, Life Nature und andere Programme scheinen essentiell zu sein, um Erfahrung mit Partizipation von Interessengruppen, integrierter Pflege, sozialökonomischer Entwicklung in Kombination mit Naturschutz, Bewusstseinsvergrößerung über Natura2000, Entwicklung von Richtlinien, usw. zu entwickeln.

Solche Programme tragen zur erfolgreichen Durchführung von Natura2000 bei, aber sie funktionieren zur Zeit auf einer Ebene, die nicht ausreicht alle Natura2000 Gebiete zu erfassen. Extra Anstrengungen der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission sind also notwendig.

Traditionelle Naturschutzorganisationen spielen eine wichtige Rolle in der Durchführung von Natura2000 und sollten deswegen unterstützt werden. Sie hatten schon eine wichtige Rolle bei der Wahl und Ausweisung der Natura2000 Gebiete gespielt. Sie haben potenzielle Rollen zur Entwicklung und Durchführung von Pflegeplänen, beim Monitoring, zur Bewusstwerdung, bei der Förderung von sozialökonomischer Entwicklung und zur Integration unterschiedlicher Interessen.

Wenn man den Stakeholdern ein Gefühl von Eigentum am Naturschutz gibt und mit ihnen zusammen gemeinsame Ziele setzt, hilft dies den günstigen Erhaltungszustand der Arten und Habitate zu fördern. Damit wird auch eine nachhaltige sozialökonomische Entwicklung wahrscheinlicher.

## Literatur

- De Blust, G., R.W. Kruk, R. C. Van Apeldoorn & A. R. J. Sier, 2009. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. Towards Integrated management. Main report 3.
- Idle, E., T.J.H. Bines 2004. Management planning for protected areas: a guide for practitioners and their bosses.
- Kruk, R. W., G. De Blust, R. C. Van Apeldoorn, I.M. Bouwma & A.R.J. Sier, 2009. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. Organizing the management in 27 EU Member States. Main report 2.
- Sier, A. R. J., R. C. Van Apeldoorn, G. De Blust & R. W. Kruk, 2009. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. A proposal for a Natura2000 partner award scheme. Main report 4.
- Van Apeldoorn, R. C., R. W. Kruk, I. M. Bouwma, F. Ferranti, G. De Blust & A. R. J. Sier, 2009a. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. The designation in 27 EU Member States. Main report 1.
- Van Apeldoorn, R. C., R. W. Kruk, I. M. Bouwma, F. Ferranti, G. De Blust & A. R. J. Sier, 2009b. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. The designation in 27 EU Member States. Synthesis.



## Anhang 1 Liste von Mitarbeitern

<i>Land</i>	<i>Information verschafft von</i>
Austria	Umweltbundesamt, Wien (Th. Ellmauer)
Belgium	Agricultural University of Gembloux, Gembloux (J. Taymans) Brussels Institute for Environmental Management, Brussels (B. Van der Wijden) Catholic University Leuven (KUL), Leuven (S. Meuris) Catholic University Leuven (UCL), Louvain- La- Neuve (V. Grogna) Walloon Public Service, Department of Nature and Forests, Jambes (M. Fautsch, M. Dufrêne) Walloon Public Service, Department of Nature and Forests, Namur (F. Laviolette)
Bulgaria	Ministry of Environment and waters (Natura2000 Department), Sofia (N. Nedyalkov) Central Laboratory for General Ecology, Bulgarian Academy of Sciences, Sofia (V. Biserkov) Balkani Wildlife Society, Sofia (A. Kovathev)
Cyprus	Federation of Environmental and Ecological Organizations of Cyprus, (C. Theodorou) BirdLife Cyprus, (M. Hellicar) Environment Service Ministry of Agriculture & Environment, Engomi (C. Pantazi)
Czech Republic	Orbicon, Copenhagen (K. Madsen) NABU, Berlin (M. Herrmann; O. Leskelä ) Institute of Applied Ecology Daphne, Prague (J. Dysek) Ministry of Environment, Prague (P. Roth) ECN.cz, Prague (M. Vlašín)
Denmark	Orbicon A/S, Viby (K. Seeberg- Kitnaes) Danish Centre for Forest & Landscape, (H. Vejre)
Estonia	Ministry of Environment, Talinn (H. Zigel) State Nature Conservation Centre, Talinn (R. Martverk, R. Müür) Stockholm Environment Institute Talinn Centre (SEI), Talinn (P. Kuldna, K. Peterson) University of Tartu, Talinn (B. Pensoo) Estonian Fund for Nature, Tartu (J-O. Salm)

Finland	Natural Heritage Service, Helsinki (M. Heinonen) Ministry of Environment, Helsinki (H. Korpelainen) University of Joensuu, Joensuu (P. Jokinen) University of Turku, Turku (A. Malmsten)
France	L'Atelier Technique des Espaces Naturels (G.I.P-ATEN), Montpellier (L. De Sousa)
Germany	Bundesamt für Naturschutz, Bonn (A. Ssymank; G. Ellwanger) Umweltamt Riedstadt, Riedstadt (M. Harnisch) Naturschutzbund Deutschland (NABU), Berlin (M. Herrmann, O. Leskelä)
Greece	National Agricultural Research Institute (Nagref), Athene (K. Pita-topoulou) Forest Directory Epirus Region, Epirus (K. Papageorgiou) University of Reading, Reading (I. Vogiatzakis) Axios Loudias Aliakmonas Management Authority, Thessaloniki (S. Vareltzodou)
Hungary	BirdLife Hungary, Budapest (A. Králl) Hortobagy National Park Directorate, (S. Levente)
Ireland	Ministry of Environment, Heritage & Local Government, Dublin (R. Jeffrey) An Taisce, the National Trust for Ireland, Dublin (A. Murray)
Italy	Bologna University (Agrarian Faculty), Bologna (M. Speranza; F. Ferranti) Regione Emilia Romagna (Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa, Servizio Parchi e Risorse Forestali), Bologna (M. C. Cera) Regione Toscana (Direzione Generale Politiche Territoriali e Ambientali), Firenze (A. Casadio)
Latvia	Ministry of Environment, Riga (V. Busa) Latvian Fund for Nature, Riga (I. Racinska)
Lithuania	Lithuanian Fund for Nature, Vilnius (M. Zableckis, P. Mierauskas) BEF. Ltd., Vilnius (Z. Morkvenas)
Luxembourg	Ministry of Environment, Luxembourg (L.Schley) BirdLife Luxembourg, Luxembourg (P. Lorgé) Consultancy BureauMB, Bertrange (M. Bunusevac) Naturschutzbund Deutschland (NABU), Berlin (M. Herrmann)



Malta	Management Authority for the Environment (MEPA), Valetta (D. Stevens) BirdLife Malta, Valetta (A. Raine) Nature Trust, Valetta (V. Attard)
The Netherlands	Alterra, Wageningen, the Netherlands (V. Simeonova)
Poland	University of Life Sciences, Lublin (T.J. Chmielewski) National Academy of Sciences, Krakow (M. Makomaska- Juchiewicz) Polish Society for the Protection of Birds, Warszawa (J. Krogulec) ProNatura-Polish Society of Wildlife Friends (M. Beresowska) Jagielonski University, Krakow (J. Cent) EKO-Tourist, Krakow (P. Dabrowski) Arcadis, Hoofddorp, NL (B. Nijhoff) Darwin Initiative, Department for Environment, Food and Rural Affairs (UK), Penicuik (E. Idle)
Portugal	None
Romania	University of Bucharest, Bucharest (N.A. Geamănă) Transilvania University of Brasov, Brasov (G. Predoiu )
Slovakia	The Institute of Landscape Ecology of the Slovak Academy of Sciences, Bratislava (J. Spuleroval)
Slovenia	Triglav National Park Authority (M. Solar) University of Ljubljana, Ljubljana (A. Sajovic)
Spain	Department of Environment Cataluna, Barcelona (C. Castell Puig) SEO/BirdLife Spain, Madrid (O. Infante)
Sweden	Swedish EPA (Naturvårdsverket), Stockholm (A. Lindhagen)
UK	Joint Nature Conservation Committee, Peterborough (W. Jones) Centre for Ecology and Hydrology, Lancaster (A.R.J. Sier)
International	Colorado State University, USA (S. Cottrell) WWF European Policy Office, Brussels (A. Baumüller) European State Forest Association, Brussels (E. Kosenkranius) UNESCO/MAB, Paris (M. Bouamrane)