

A close-up photograph of a crack in asphalt pavement. A line of grass, with some green blades and some dried, brownish stalks, grows along the crack. The asphalt is dark grey and textured. The lighting is bright, casting shadows.

LEBENSRAUMVERNETZUNG

Das Recht auf Wanderkorridore

Zum geschlechtsspezifischen Sprachgebrauch:

Die vorliegende Broschüre versucht, einen komplexen Inhalt in einer möglichst einfachen Sprache zugänglich zu machen. Um die Lesbarkeit des Textes zu verbessern, wurde von der Verwendung geschlechtsspezifischer Formulierungen Abstand genommen. Selbstverständlich sind jeweils alle Geschlechter gemeint.

Impressum

Projektleitung: Mario Pöstinger

Redaktion: Barbara Eschlböck, Karin Windpessl

Lektorat: Karin Windpessl

Medieninhaber und Herausgeber:

Oö. Umweltschutzanstalt

Kärntnerstraße 10-12

4021 Linz

E-Mail: uanw.post@ooe.gv.at

www.ooe-umweltschutzanstalt.at

Fotos: Titelbild: Markus Volk/iStock; S. 2, 37, 42: Josef Limberger;

S. 7: lovelyday12/AdobeStock; S. 13: arsenisspyros/iStock;

S. 16: Christian Schwier/AdobeStock; S. 21: Roxana/AdobeStock;

S. 31: Rüdiger/AdobeStock; S. 48: Heiko Koehrer-Wagner/AdobeStock;

S. 53: Lotharingia/AdobeStock; S. 61: PetrBonek/iStock;

Grafik/Layout: Magic Werbeagentur, 4050 Traun

Druck: Druckerei Haider, 4274 Schönau i. M.

1. Auflage, Jänner 2023



Eurasischer Luchs (*Lynx lynx*)

Vorwort

Wir leben in einer digital vernetzten Welt, die uns neue Freiheiten eröffnet und ein Kaleidoskop an virtuellen Lebensräumen schafft. Als Ersatz auch für jene Freiräume, die in der Realität zunehmend verloren gehen. Denn Bodenversiegelung und Landschaftsfragmentierung gefährden das Netzwerk des Lebens, gefährlich angeheizt durch den Klimawandel.

Diese Erkenntnisse sind nicht neu, und schon seit geraumer Zeit werden internationale Abkommen und Strategien auf den Weg gebracht, um der Zerstörung unserer Lebensgrundlage Einhalt zu gebieten. Bislang leider erfolglos, wie eine aktuelle, von der Europäischen Kommission beauftragte Studie im Rahmen der Bewertung der EU-Biodiversitätsstrategie 2020 gezeigt hat. Der Versuch, bei der Sicherung und Wiederherstellung des europäischen Naturerbes auf freiwillige Zielvorgaben zu setzen, hat sich bedauerlicherweise als Irrweg erwiesen.

Die Wiederherstellung von Ökosystemen steht auf der internationalen Agenda an erster Stelle. Es bedarf einer gemeinsamen Kraftanstrengung, in der Kohärenzüberlegungen endlich Eingang in politisches Denken und rechtliches Handeln finden müssen. Bereits in naher Zukunft sollen unionsweit verbindliche Vorgaben die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, stufenweise bis zum Jahr 2050 geeignete Maßnahmen umzusetzen, um beeinträchtigte Lebensräume wiederherzustellen und Ökosysteme klimafit zu machen.

Welche Rechtsvorschriften bereits jetzt anzuwenden sind, um den Verpflichtungen aus der Alpenkonvention, der Biodiversitätskonvention und der Berner Konvention zu genügen und inwieweit raumplanerische Maßnahmen zur Sicherstellung der Kohärenz des Schutzgebietsnetzwerks Natura 2000 erforderlich sind, darüber informiert die vorliegende Broschüre.

Martin Donat (Öö. Umwelthanwalt)

Inhalt

Hinweise zur Verwendung dieser Broschüre	6
1. Naturschutz: Schützen, was wichtig ist	7
Naturschutz: Kein „good will“, sondern geltendes Recht	10
Die Frage der Kohärenz und ihre Auswirkung auf den Naturschutz	10
Lebensraumvernetzung – Habitate und Korridore	12
2. Rechtlicher Fleckerlteppich, oder: Wer ist für den Naturschutz zuständig?	13
Die rechtliche Grundlage	14
Naturschutz – Aufgabe der Länder und der Europäischen Union	17
Zwei Richtlinien regeln die Fragen des Naturschutzes	18
3. Welche Rechtsquellen regeln den Naturschutz?	21
Rechtsquellen auf Ebene des Völkerrechts	22
<i>Alpenkonvention – Übereinkommen zum Schutz der Alpen</i>	22
<i>Biodiversitätskonvention – Übereinkommen über die biologische Vielfalt</i>	23
<i>Berner Konvention – Übereinkommen über die Erhaltung der Europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume</i>	24
<i>Bonner Konvention – Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wildlebender Tierarten</i>	25
Rechtsquellen auf Ebene des EU-Rechts	26
<i>Vogelschutz-Richtlinie</i>	26
<i>Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie</i>	27
Rechtsquellen auf Ebene des nationalen Rechts	27
4. Wanderkorridore: Zeit für neue Wege	31
Warum fördern wir Wanderkorridore?	32
Die Sache mit der Kohärenz	34
Naturschutz: Was gibt das Völkerrecht vor?	36
Biodiversitätskonvention – globale Strategie und nationale Pflicht	36
Naturschutz in der Alpenkonvention – der noch zahnlose Tiger	40
Berner Konvention – Vorläufer der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie	41
Bonner Konvention – Wandernde Arten im Fokus	43

Naturschutz auf EU-Ebene: Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie	44
Natura 2000 als zentrale Schutzkulisse.....	44
Naturverträglichkeitsprüfung: Worin liegt der Beitrag zum Netzwerk?.....	45
Nationaler Spielraum: Naturschutz und Raumordnung gehen Hand in Hand	46
Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumordnung.....	46
Naturverträglichkeitsprüfung (NVP) bei konkret vorliegenden Projekten.....	48
Rechtliche Mitsprache im Lichte der Aarhus-Konvention	49
Zugang zu Umweltinformationen.....	51
Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz.....	51
Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.....	51
5. Die Kohärenz im Überblick	53
Alpenkonvention.....	54
Biodiversitätskonvention.....	55
Berner Konvention.....	56
Bonner Konvention.....	57
Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.....	57
SUP-Richtlinie: Raumordnung als Aktionsraum.....	58
Aarhus-Konvention: Bürgerbeteiligung an Entscheidungsverfahren.....	59
6. Wanderkorridore als Teil grüner Infrastruktur – Appell für einen dynamischen Naturschutz	61
Anhang	66
Was sind erhebliche Umweltauswirkungen?.....	66
Was besagt der Artikel 10 der FFH-Richtlinie?.....	67

Hinweise zur Verwendung dieser Broschüre

Die vorliegende Broschüre beinhaltet eine knappe Zusammenfassung einer von der Oö. Umweltschutzbehörde beauftragten rechtswissenschaftlichen Studie des Instituts für Umweltrecht der Johannes Kepler Universität Linz. Es wurde versucht, in möglichst einfacher und allgemein verständlicher Art und Weise die komplexe Thematik der ökologischen Kohärenz, die eine zentrale Säule im internationalen Arten- und Naturschutz bildet, zu erläutern.

Rechtlich analysiert wurden völkerrechtliche Übereinkommen (insb. Alpenkonvention, Berner Konvention, Biodiversitätskonvention) und sachverhaltsrelevante EU-Richtlinien (insb. FFH-Richtlinie, SUP-Richtlinie) hinsichtlich ihrer Relevanz im Zusammenhang mit der Sicherstellung von Wanderkorridoren zur Lebensraumvernetzung. Welche Verpflichtungen ergeben sich, was wurde national umgesetzt und wo gibt es Defizite? Diesen und anderen Fragen wird auf den Grund gegangen.

Die detaillierte rechtswissenschaftliche Studie ist in gebundener Form beim Jan Sramek Verlag erschienen:

WAGNER/ECKER, Wanderkorridore – Eine rechtliche Analyse (2022)

Weiters besteht die Möglichkeit, die Studie Kohärenz im internationalen, europäischen und nationalen Naturschutzrecht und Auswirkungen auf die Raumordnung in digitaler Form über die Homepage der Oö. Umweltschutzbehörde zu beziehen:



https://www.ooe-umweltschutz.at/Mediendateien/Koharenzstudie_final2021.pdf



1. Naturschutz: Schützen, was wichtig ist

Naturschutz: Schützen, was wichtig ist

Natur soll und muss geschützt werden. Darüber sind sich wohl die meisten Menschen einig. Auf der anderen Seite üben wir einen starken, teils zerstörerischen Einfluss auf die biologische Vielfalt aus. Insektensterben, Klimawandel, Hochwasserereignisse – die Ampel steht schon länger auf Rot, was die Biodiversität, also die Vielfalt an Tieren, Pflanzen und Lebensräumen, hierzulande angeht. Trotz dieser spürbaren Dringlichkeit werden zu wenige und zu zögerliche Schritte gesetzt, um eine wirkliche Trendumkehr herbeizuführen.

Zugegeben: Naturschutz ist vielfältig und lässt sich nicht nur an einem Parameter festmachen. Im Wesentlichen beginnt er aber schon beim Schutz der Böden. Diese gewährleisten die Ernährung, den Erhalt der Artenvielfalt und letztlich spielen sie als Kohlenstoffspeicher eine wichtige Rolle im Klimageschehen.

Aber auch hier steht die Uhr auf kurz vor zwölf. Pro Minute werden in Österreich etwa 100 Quadratmeter Boden verbraucht.¹ Das entspricht alle zehn Jahre einer Fläche so groß wie Wien. Boden wurde in den vergangenen Jahrzehnten in immer größerem Ausmaß versiegelt. Dabei ist er die Grundlage für Biodiversität. Immer mehr Flächen werden auch in Oberösterreich für andere Zwecke genützt und gehen damit als naturnaher Bereich für immer verloren. Die Akteure sind vielfältig und verfolgen ihre eigenen Interessen: Verkehr, Tourismus, Siedlungen und nicht zuletzt Wirtschaftsinteressen stehen dem Naturschutz gegenüber: Sie alle wollen ihr Stück vom Kuchen, den es nur einmal zu verteilen gibt.

Dabei ist die Bedeutung unversiegelten Bodens nicht hoch genug zu bewerten. Er ist eine Ressource für die Erzeugung unserer Nahrungsmittel, für den Klimaausgleich und die Speicherung von Niederschlägen. Damit aber nicht genug. Was passiert, wenn willkürlich Flächen verbaut oder versiegelt werden, zeigt die Entwicklung der Wanderrouten für Wildtiere in den vergangenen Jahrzehnten. Immer größere Teile dieses Netzwerkes werden durch Siedlungsbänder und Verkehrsrouten abgeschnitten, Tiere in ihrem Lebensraum radikal zurückgedrängt und Freiräume reduziert. Besonders Tierarten, die große Reviere benötigen, sind unmittelbar von der Zerschneidung und dem Verlust zusammenhängender Lebensräume betroffen. Biodiversität sieht anders aus.

¹ <https://www.derstandard.at/story/2000123994530/ngo-report-pro-minute-werden-in-oesterreich-100-quadratmeter-boden>

**Was einmal verloren ist,
lässt sich nur mehr schwer zurückgewinnen.**

Nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen im Bereich der Artenvielfalt sind offensichtlich, auch der Handlungsspielraum für künftige Generationen verringert sich damit zusehends. Eine kluge Raumordnungspolitik ist hier gefordert, langfristige Lösungen zu suchen, deren Vision den unmittelbaren Blick auf gewinnbringende Bauprojekte zu überstrahlen versteht. Denn eines ist gewiss: Was einmal verloren ist, lässt sich nur mehr schwer zurückgewinnen.

Biodiversitätsverlust in Zahlen



² <https://www.naturfreunde.at/berichte/reportagen/umwelthemen/biologische-vielfalt/#:~:text=Dem%20im%20Herbst%202020%20erschienenen,mangelhaften%20bis%20schlechten%20Zustand%20auf>

Naturschutz: Kein „good will“, sondern geltendes Recht

Artenschutz und Landschaftsschutz genießen gerade in Zeiten des Klimawandels einen starken Rückhalt in der Bevölkerung. Das Engagement der Zivilbevölkerung ist groß, wenn es darum geht, gegen Bodenversiegelung und für den Erhalt der Landschaft einzutreten. Im Kleinen gelingt vieles bereits vorbildlich. Es gibt außerdem Regeln und Gesetze, die Gebiete als besonders schützenswert auszeichnen und ihnen einen hohen Stellenwert einräumen. Acht Prozent der Fläche Oberösterreichs sind geschützt, darüber hinaus auch 945 Tier- und 409 Pflanzenarten.³

Das Rad muss also nicht neu erfunden werden, aber, und das ist genauso klar zu betonen: ins Laufen kommen. Viele unterschiedliche Regelwerke geben seit vielen Jahren eine klare Richtung vor und sind in ihrer Zielsetzung und Konsequenz unmissverständlich formuliert. Es handelt sich hierbei nicht um eine unverbindliche Absichtserklärung oder gar um „good will“, sondern um verbindliches Recht, das angewendet werden muss. Da es sich bei den meisten dieser Vorgaben aber in ihrer Rechtsform um EU-Richtlinien oder völkerrechtliche Verträge handelt, gelten sie nicht unmittelbar bzw. müssen sie erst innerstaatlich umgesetzt werden. Und in dieser individuellen Umsetzungsbefugnis liegt die große Herausforderung.

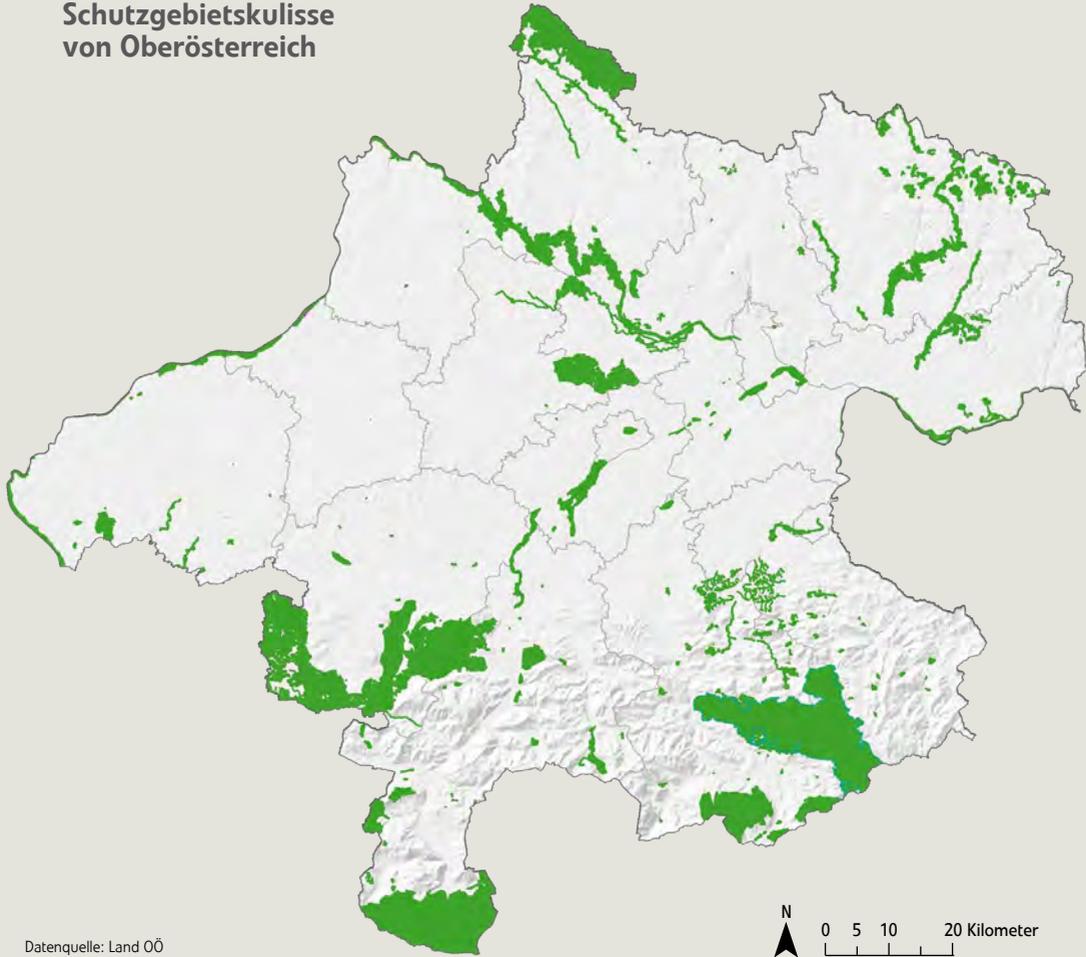
Die Frage der Kohärenz und ihre Auswirkung auf den Naturschutz

Naturschutz wird in Österreich über zwei Räder gesteuert. Auf Ebene der Landesgesetzgebung und auf Ebene des Unionsrechts. Der Bund hat in diesem Zusammenhang keine Gesetzgebungskompetenz.

Es ist richtig und wichtig, dass Naturschutz zumindest zum Teil auch überregional gedacht und gesteuert wird, weil er sich ja nicht innerhalb klar definierter Ländergrenzen bewegt, einen überregionalen Geltungsanspruch hat und entsprechend überregionale Lösungsansätze gesucht werden müssen. Die wesentlichen Leitlinien, die Gestaltungsauftrag für die langfristige Entwicklung einer Region sind, werden daher über die EU-Richtlinien vorgegeben und behandeln Fragen wie: Was wollen wir schützen? Wie wollen wir

³ <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/naturschutz.htm>

Schutzgebietskulisse von Oberösterreich



Datenquelle: Land OÖ

unsere Regionen entwickeln? Diese Vorgaben gelten, wie bereits erwähnt, nicht unmittelbar, sondern müssen ihrerseits erst in nationale Gesetze gegossen werden, um ihre Wirkung zu entfalten. Sie verlieren dadurch aber nichts an ihrer Schlagkraft.

Wie kohärent sind die EU-Richtlinien aber nun speziell in Oberösterreich umgesetzt? Wie sehr wurden und werden die Richtlinien tatsächlich in anwendbares Recht gegossen? Und wo geht die Schere zwischen theoretischen Vorgaben für die Gesetzgebung und der tatsächlichen Praxis noch (zu) weit auseinander?

Immer wieder ist die Europäische Kommission gezwungen, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einzuleiten, weil die Umsetzung eben nicht in dem Maße wie vorgesehen erfolgt und Umsetzungsschritte in der Realität bis heute fehlen.

An entscheidenden Stellen sind die Richtlinien in Oberösterreich unzureichend oder gar nicht umgesetzt. Geltendes Recht also, das nicht ausgeübt wird. Wo genau diese Lücken bestehen und wie diese geschlossen werden könnten, ist Gegenstand dieser Broschüre.

Lebensraumvernetzung – Habitate und Korridore

Die Ausweisung von Schutzgebieten ist ein gängiges und wirksames Werkzeug zur Habitatsicherung. Doch reicht dies allein in der Regel nicht aus, um den Fortbestand gefährdeter Arten gewährleisten zu können. Schutzgebiete dürfen nicht isoliert sein, sie müssen mit ihrem Umfeld und mit anderen Schutzgebieten im Austausch stehen. Schutzgebietsnetzwerke müssen daher (ökologisch) kohärent sein, um überhaupt zu funktionieren. In der Kulturlandschaft bedarf es dafür besonderer Räume, die den Austausch zwischen den Schutzgebieten gewährleisten sollen und die als Wanderkorridore bezeichnet werden.

Zu beachten ist, dass diese Verbindungen, unabhängig von der jeweiligen Bezeichnung, ein und denselben Zweck erfüllen sollen. Ausbreitungskorridore, Biokorridore, Grünkorridore, Habitatkorridore, Migrationskorridore, Freiraumkorridore, Vernetzungskorridore, Lebensraumkorridore oder Wildtierkorridore – bei allen diesen für die Vernetzung wichtigen Landschaftsräumen handelt es sich immer auch um Wanderkorridore. Sie sollen möglichst universell wirksam sein und nach Möglichkeit nicht auf die Ansprüche einiger weniger Arten reduziert werden. Ihre Funktion wird maßgeblich von der Breite und der Durchlässigkeit (= Barrierefreiheit) bestimmt.



2. Rechtlicher Fleckerlteppich, oder: Wer ist für den Naturschutz zuständig?

Stein des Anstoßes für die Schaffung der
Naturschutz-Richtlinien war die Konferenz der
Vereinten Nationen in Rio de Janeiro.

Rechtlicher Fleckerlteppich, oder: Wer ist für den Naturschutz zuständig?

Die rechtliche Grundlage

Die Verträge. Die Europäische Union beruht auf dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Das bedeutet, dass jede Tätigkeit der Europäischen Union auf Verträgen fußt, die von allen Mitgliedstaaten auf freiwilliger und demokratischer Basis angenommen wurden. In logischer Konsequenz ergibt sich daraus: Wenn ein Politikbereich in einem Vertrag nicht erwähnt wird, kann die Kommission keinen Gesetzesvorschlag für diesen Bereich vorlegen.⁴

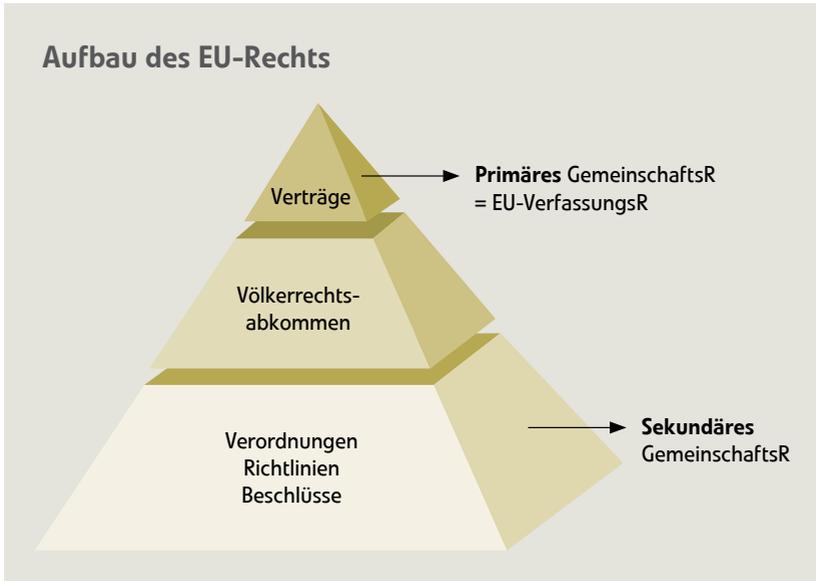
Da es sich bei der Europäischen Union um keinen Nationalstaat im klassischen Sinn handelt, er aber im rechtlichen Rahmen agieren muss, sind Verträge die Grundlage europäischen, rechtskonformen Handelns. Sie werden auch als Primärrecht bezeichnet, weil von ihnen der wesentliche Impuls der Gesetzgebung ausgeht. Das Handeln der Union leitet sich aus diesen Verträgen ab, die von allen Mitgliedstaaten verhandelt und verabschiedet werden.

Völkerrechtsabkommen der Europäischen Union. Diese Übereinkommen sind jedenfalls Teil der europäischen Rechtsordnung und stehen aufgrund ihrer Verbindlichkeit auch für die Unionsorgane über dem Sekundärrecht. So gab etwa das bei der Konferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro im Jahre 1992 beschlossene Übereinkommen über die biologische Vielfalt den entscheidenden Ruck bei der Schaffung der heutigen Europaschutzgebiete. Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität wurden im Anschluss an die Konferenz (von der EWG) rechtlich bindend ausgearbeitet und mit einem konkreten Maßnahmenplan hinterlegt. Durch die Schaffung verschiedener Naturschutzrichtlinien entstand somit schrittweise ein Netz an Schutzgebieten, das derzeit etwa 18 Prozent der Landfläche und rund 7 Prozent der Meeresfläche der Europäischen Union einnimmt.⁵

Im Kapitel 3 werden wir jene völkerrechtlichen Übereinkommen näher beleuchten, die heute speziell im Bereich des Naturschutzes auf nationales Recht einwirken.

⁴ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_de

⁵ <https://www.umweltdachverband.at/themen/naturschutz/natura-2000/>



Richtlinien und Verordnungen. Verträge sind die wesentlichen Steuerungswerkzeuge in der Europäischen Union, um dafür zu sorgen, dass mehrere Mitgliedstaaten an einem gemeinsamen Ziel arbeiten. Auf den Grundsätzen und Zielen der Verträge aufbauende Rechtsvorschriften werden Sekundärrecht genannt und umfassen Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen.

Artenvielfalt ist seit der Konferenz von Rio de Janeiro also keine Frage einzelstaatlicher Entscheidungen mehr, sondern eine gemeinsame Willenserklärung aller teilnehmenden Staaten.

Nationales Recht. Die EU-Naturschutzrichtlinien wurden nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1994 auch hierzulande geltend und schrittweise in die Landesnaturschutzgesetze eingearbeitet. Diese enthalten die notwendigen Regelungen zur Ausweisung und Sicherstellung eines Schutzgebietsnetzwerkes (Natura 2000) zur Erhaltung von Lebensräumen und zum Schutz bedrohter Arten auf dem Gebiet der Europäischen Union. Weil über die Jahre immer mehr Rechtsvorschriften auf EU-Ebene erlassen wurden und auf innerstaatliches Recht eingewirkt haben, ist Naturschutzrecht heute wesentlich auch von Völker- und Unionsrecht durchzogen.



Naturschutz – Aufgabe der Länder und der Europäischen Union

Die auf Basis der EU-Naturschutzrichtlinien ausgewiesenen Schutzgebiete sind aber nur ein Teil des Naturschutzrechts. Neben den Natura 2000-Gebieten verfügen die europäischen Mitgliedstaaten zusätzlich über eigene Regelwerke und Instrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt.

All diese Verpflichtungen und Instrumente werden in Österreich insbesondere mit dem Naturschutzrecht der Bundesländer umgesetzt. Zentrale Aufgabe des österreichischen Naturschutzrechtes ist es, Regeln zum Schutz und zur Erhaltung von wildlebenden Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume von gemeinschaftlicher Bedeutung aufzustellen. Daneben gibt es noch den allgemeinen Natur- und Landschaftsschutz, der den Schutz von Landschaften und Naturgebilden gewährleisten soll.

Naturschutz in Österreich ist Aufgabe der Bundesländer. Der Bund spielt hier, etwas überraschend, keine Rolle. Während Deutschland dem Naturschutz Bundesrang einräumt (Bundesnaturschutzgesetz), fällt der Naturschutz in Österreich in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Bundesländer. Eine Tatsache, die von manchen auch kritisch betrachtet wird.

Naturschutz in Salzburg bedeutet also nicht zwangsläufig dasselbe wie Naturschutz im Burgenland.

In welcher Form Unionsrecht zu nationalem Recht wird, obliegt also den Bundesländern. Nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ ist jeweils individuell zu lösen. Es gibt demnach neun verschiedene Landesnaturschutzgesetze, die sich zwar ähneln, aber auch jeweils auf vorherrschende lokale Besonderheiten Rücksicht nehmen. Naturschutz in Salzburg bedeutet also nicht zwangsläufig dasselbe wie Naturschutz im Burgenland. So verhält es sich auch bei der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien. In allen Naturschutzgesetzen (NSchG) sind Grundsätze und „Verpflichtungen“ enthalten, die sich teils an die Allgemeinheit, teils an die Gebietskörperschaften (Land und Gemeinden) und deren Behörden richten.

Dass Richtlinien erst innerstaatlich interpretiert werden müssen, bedeutet nicht, dass sie rechtlich weniger bindend sind. EU-Richtlinien sind Rechtsnormen,

deren inhaltliche Vorgaben von den Mitgliedstaaten in nationalen Gesetzen verankert und auch umgesetzt werden müssen. Die exakte Umsetzung, also das Übertragen der Richtlinien in anwendbares Recht, lässt einen gewissen Gestaltungsspielraum zu. Wobei zu beachten ist, dass die Richtlinienvorgaben einzuhalten sind und nicht weniger streng ausgelegt werden dürfen. Im Gegensatz zu EU-Verordnungen sind Richtlinien somit nicht unmittelbar geltendes Recht. Dafür müssen sie in nationale Gesetze transponiert werden. In Österreich geschieht dies im Fall der EU-Naturschutzrichtlinien in erster Linie über die Naturschutzgesetze der Länder.

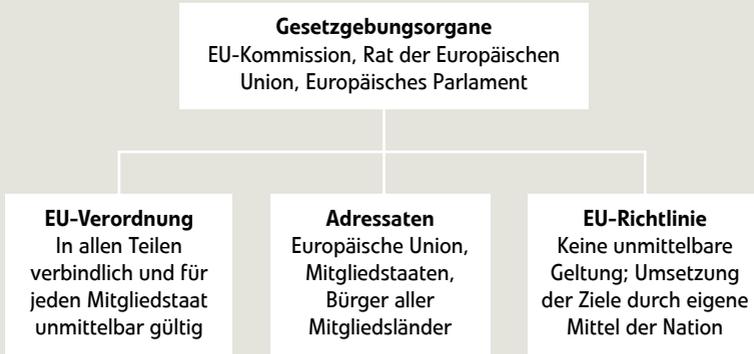
Zwei Richtlinien regeln die Fragen des Naturschutzes

Ein völkerrechtlicher Vertrag, aber auch eine EU-Richtlinie, werden in der Regel durch einen österreichischen Rechtsakt umgesetzt, um Wirksamkeit zu erlangen. Besonders relevant sind zwei Sekundärrechtsakte, die im Zusammenhang mit der Biodiversität eine große Rolle spielen: die Vogelschutz-Richtlinie (VS-RL) und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL).

Mit der **Vogelschutz-Richtlinie** verpflichten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Einschränkung und Kontrolle der Jagd ebenso wie zur Verwaltung von Vogelschutz-Gebieten als eine wesentliche Maßnahme zur Erhaltung, Wiederherstellung bzw. Neuschaffung der Lebensräume seltener oder bedrohter europäischer Vogelarten. Diese Richtlinie dient gemeinsam mit der **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie** der Umsetzung der Berner Konvention. Ziel der FFH-Richtlinie ist die Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der Lebensräume wildlebender Tiere und Pflanzen.

Eines ihrer wesentlichen Instrumente ist die Schaffung und Sicherstellung eines zusammenhängenden Netzes von Schutzgebieten, das **Natura 2000** genannt wird. Die Richtlinien markieren den Mindestrahmen, der von den Mitgliedstaaten verbindlich umgesetzt werden muss. Strengere, nationale Schutzmaßnahmen sind zwar prinzipiell möglich, werden aber nur selten umgesetzt.

Wie funktioniert Gesetzgebung auf Ebene der Europäischen Union?



Jedes Land ist selbst für den Schutz der Natur auf seinem Staatsgebiet verantwortlich. Für Gesetze oder Ziele, die für mehrere Länder gelten, sind unter anderem die Europäische Union (EU) oder die Vereinten Nationen (UNO) zuständig.

Sämtliches Handeln der Europäischen Union stützt sich auf Verträge. Diese verbindlichen Übereinkünfte zwischen den EU-Mitgliedsländern legen Ziele und Regeln für EU-Institutionen sowie die Entscheidungsprozesse und die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsländern fest. Die Verträge sind die Grundlage für das EU-Recht und werden in der Europäischen Union als „Primärrecht“ bezeichnet.

Die auf den Grundsätzen und Zielen der Verträge aufbauenden Rechtsvorschriften werden „Sekundärrecht“ genannt und umfassen Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen.⁶

Die in den EU-Verträgen niedergelegten Ziele werden mit Hilfe unterschiedlicher Rechtsakte verwirklicht. Einige dieser Rechtsakte sind verbindlich, andere nicht. Manche gelten für alle EU-Länder, andere nur für bestimmte Länder.

⁶ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_de

Verordnungen

Eine Verordnung ist ein verbindlicher Rechtsakt, den alle EU-Länder in vollem Umfang und unmittelbar umsetzen müssen. Um beispielsweise sicherzustellen, dass für Waren, die in die Europäische Union importiert werden, gemeinsame Schutzmaßnahmen gelten, hat der EU-Rat eine entsprechende Verordnung angenommen.

Richtlinien

Eine Richtlinie ist ein Rechtsakt, in dem ein von allen EU-Ländern zu erreichendes Ziel festgelegt wird. Es ist jedoch Sache der einzelnen Länder, eigene Rechtsvorschriften zur Verwirklichung dieses Ziels zu erlassen. Ein Beispiel ist die EU-Richtlinie über Verbraucherrechte: Sie stärkt die Rechte von Verbrauchern EU-weit, indem sie beispielsweise versteckte Internetgebühren und -kosten abschafft und die Dauer des Widerrufsrechts bei Kaufverträgen verlängert. Wie diese Regelung aber im Detail aussieht, ist Sache der einzelnen Staaten.

Beschlüsse

Beschlüsse sind für diejenigen verbindlich und unmittelbar anwendbar, an die sie gerichtet sind (etwa einen EU-Mitgliedstaat oder ein einzelnes Unternehmen). So hat die Kommission beispielsweise einen Beschluss über die Beteiligung der Europäischen Union an verschiedenen Organisationen für die Zusammenarbeit bei der Terrorismusprävention und -bekämpfung erlassen, der allein diese Organisationen betrifft.

Maßnahmen bei Verstößen der EU-Mitgliedstaaten

Werden Richtlinien nicht befolgt, die Vorschriften auf nationaler Ebene also nicht ordnungsgemäß umgesetzt, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat einleiten. Führt dies nicht zum gewünschten Ergebnis, kann sie den Europäischen Gerichtshof mit dem Fall befassen.⁷

⁷ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_de



3. Welche Rechtsquellen regeln den Naturschutz?

Welche Rechtsquellen regeln den Naturschutz?

Artenschutz muss grenzüberschreitend gedacht werden, denn Wanderrouten von Tieren halten sich nicht an vom Menschen gezogene, geografische Grenzen. In Zeiten der Globalisierung kommt dem internationalen Naturschutz daher eine besondere Bedeutung zu. Viele Aufgaben des Naturschutzes haben heute Dimensionen angenommen, die nur mehr durch staatenübergreifende Zusammenarbeit bewältigt werden können. Grundlage für den internationalen Naturschutz sind daher Abkommen und Konventionen, die über völkerrechtliche Verträge vorgegeben werden.

Dieses Kapitel gibt einen Überblick wichtiger Übereinkünfte, die einen Bezug zur Biodiversität aufweisen – sei es nun im Völkerrecht, auf EU-rechtlicher Basis oder auf Grundlage nationalen Rechts.

Beginnend mit den völkerrechtlichen Verträgen, sind hier vorrangig vier Vereinbarungen zu erwähnen: die Alpenkonvention, die Biodiversitätskonvention, die Berner Konvention und die Bonner Konvention. In diesem Kapitel werden wir uns dem Inhalt und den zentralen Absichten der Verträge widmen bzw. deren jeweiligen Geltungsbereich umreißen. Kapitel 4 untersucht schließlich den Umsetzungsstatus inklusive allfälliger Anwendungs- und Auslegungsdefizite.

Rechtsquellen auf Ebene des Völkerrechts

Alpenkonvention – Übereinkommen zum Schutz der Alpen



Vertragsparteien: Im November 1991 unterzeichneten die Alpenländer Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich und Schweiz sowie die Europäische Union die Alpenkonvention. Slowenien folgte 1993, Monaco 1994.

Gegenstand/Zweck: Schutz der Alpen. Gemeinden, die die Kriterien sowie die Relief- und Höhenlage flächenmäßig zu mindestens 50 % erfüllen: Lage über 700 Höhenmeter. Von der Übereinkunft betroffen sind, mit Ausnahme von

Viele Aufgaben des Naturschutzes haben heute Dimensionen angenommen, die nur noch durch staatenübergreifende Zusammenarbeit bewältigt werden können.

Wien, Gemeinden in allen österreichischen Bundesländern. Vorarlberg, Tirol und Kärnten sind gänzlich Alpenkonventionsgebiet. Nicht erfasst vom Übereinkommen sind jedoch (große) Teile von Oberösterreich, Salzburg, Niederösterreich, der Steiermark und des Burgenlands.

In Kraft seit: In Österreich wurde die Ratifizierungsurkunde für die Alpenkonvention am 8. Februar 1994 hinterlegt, das Übereinkommen ist in Österreich mit 6. März 1995 in Kraft getreten.

Worum geht's? Die Alpen sind Natur- und Kulturlandschaft, Lebens- und Wirtschaftsraum und wichtiges Tourismusziel. Außerdem sind sie Lebensraum für mehr als 30.000 Tier- und 13.000 Pflanzenarten. Mit dem 1991 unterzeichneten und 1995 in Kraft getretenen „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“, kurz Alpenkonvention, versuchen die Alpenstaaten und die Europäische Union in grenzüberschreitender Zusammenarbeit die bedeutendste Bergregion Europas zu schützen und nachhaltig zu entwickeln. Weiters haben sie darin vereinbart, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum zu verstärken sowie räumlich und fachlich zu erweitern.⁸

***Biodiversitätskonvention –
Übereinkommen über die
biologische Vielfalt***



Convention on
Biological Diversity

Vertragsparteien: Die Biodiversitätskonvention ist am 29. Dezember 1993 völkerrechtlich in Kraft getreten und ist von 196 Staaten weltweit (Stand: Oktober 2020) einschließlich der Europäischen Union ratifiziert worden.

Gegenstand/Zweck: Herstellung beziehungsweise Erhaltung der Biodiversität, also der Vielfalt an Tieren, Pflanzen und Lebensräumen.

⁸ <https://www.alpconv.org/de/startseite/themen/biodiversitaet-naturschutz/#c1182>

In Kraft seit: Das Übereinkommen ist in Österreich mit 16. November 1994 in Kraft getreten.

Worum geht's? Im Oktober 2010 vereinbarten die Vertragsparteien in Nagoya (Japan) einen zehnjährigen strategischen Plan zum Kampf gegen den Verlust an biologischer Vielfalt und legten hierfür 20 Ziele (Aichi-Ziele) fest. Diese Verpflichtungen spiegeln sich in der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020 wider. Mittlerweile liegt bereits die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 vor. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, kurz Biodiversitätskonvention, bezweckt u.a. die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile. Die Vertragsparteien haben sich geeinigt, dass sie Ökosystemen und Lebensräumen, die von wandernden Arten benötigt werden, besondere Beachtung zukommen lassen werden.



Zur Biodiversitätsstrategie 2030

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_de.pdf

***Berner Konvention –
Übereinkommen über die Erhaltung
der Europäischen wildlebenden
Pflanzen und Tiere und ihrer
natürlichen Lebensräume***



Vertragsparteien: Mit Stand Juli 2020 sind dem Übereinkommen 51 Staaten, inklusive der Europäischen Union, beigetreten. Darunter befinden sich auch vier afrikanische Staaten: Burkina Faso, Marokko, Senegal und Tunesien. Auf ihren Staatsgebieten liegen die Überwinterungsgebiete einiger europäischer Vogelarten.⁹

Gegenstand/Zweck: Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume.

In Kraft seit: Das Übereinkommen ist in Österreich mit 1. September 1983 in Kraft getreten.

⁹ <https://www.wwf.de/themen-projekte/artenschutz/politische-instrumente/die-berner-konvention>

Worum geht's? Mit Verabschiedung der Berner Konvention am 19. September 1979 wurde erstmalig auf europäischer Ebene der Schutz biologischer Vielfalt vertraglich festgehalten. Ziel ist die Erhaltung wildlebender Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensräume sowie eine Zusammenarbeit der Europäischen Staaten im Naturschutz. Von besonderer Bedeutung sind dabei gefährdete und empfindliche Arten, deren Lebensräume sowie die europaweite Verknüpfung der Lebensräume in einem Netzwerk – bekannt unter dem Namen „Natura 2000“.

***Bonner Konvention –
Übereinkommen zur Erhaltung wandernder
wildlebender Tierarten***

Vertragsparteien: Die Konvention zählt weltweit 132 Vertragsparteien (Stand: Jänner 2021).

Gegenstand/Zweck: Internationaler Artenschutz

In Kraft seit: Das Abkommen wurde 1979 in Bonn unterzeichnet und trat am 1. November 1983 in Kraft. Österreich ist, als eines der letzten europäischen Länder, erst 2005 der Bonner Konvention beigetreten.

Worum geht's? Die „Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals“, kurz CMS, zielt darauf ab, koordinierte Schutzmaßnahmen für wandernde Tierarten, die weltweit auf circa 8.000 bis 10.000 Arten geschätzt werden, international zu etablieren. Diese Arten nutzen auf ihren regelmäßigen Wanderbewegungen verschiedene Länder, Kontinente, Lebensräume und Klimazonen für diverse Abschnitte ihres Lebenszyklus. Allgemein bekannt ist der jährliche Zug der Vögel in südliche Breiten, um die Nahrungsknappheit des Winters zu überbrücken. Aber auch Fledermäuse, Wale und Delfine, Meeresschildkröten, Fische und Insekten zählen zu den wandernden Tierarten. Der staatenübergreifende Schutz ist daher für diese Arten überlebensnotwendig.¹⁰



¹⁰ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/naturschutz/international/bonner_konvention.html

Rechtsquellen auf Ebene des EU-Rechts

Der gemeinschaftliche Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen ist ein wesentliches Ziel zur Förderung der biologischen Vielfalt und Erhaltung des europäischen Naturerbes. Den entscheidenden rechtlichen und organisatorischen Rahmen bildet die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992; kurz FFH-RL). Ergänzend zur Vogelschutz-Richtlinie (Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009; kurz VS-RL) sieht sie ein allgemeines Schutzsystem für bestimmte Lebensräume sowie Tier- und Pflanzenarten vor. Die Vogelschutz-Richtlinie gilt gemeinsam mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Wesentlichen der Umsetzung der Berner Konvention.

Vogelschutz-Richtlinie

Richtlinie 79/409/EWG des Rates kodifiziert durch die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

Mit dieser Richtlinie haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (damals EWG) zur Einschränkung und Kontrolle der Jagd ebenso wie zur Verwaltung von Vogelschutz-Gebieten als eine wesentliche Maßnahme zur Erhaltung, Wiederherstellung bzw. Neuschaffung der Lebensräume seltener oder bedrohter europäischer Vogelarten verpflichtet.

Gebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie werden als „Besondere Schutzgebiete“ („special protection area“, kurz SPA) bezeichnet. Sie bilden gemeinsam mit den FFH-Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung („site of community importance“, SCI) das Netzwerk Natura 2000. Die Vogelschutz-Richtlinie betrifft die Erhaltung sämtlicher wildlebender Vogelarten die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind. Wichtigste Maßnahme zur Erreichung der Ziele der Vogelschutz-Richtlinie ist der Gebietsschutz. Geeignete Schutzgebiete sind von allen Mitgliedstaaten einzurichten.

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

Wesentliches Ziel der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) ist die Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt. Dieses Ziel soll insbesondere mit dem Aufbau des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 erreicht werden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Gebiete zu nennen, zu erhalten und zu entwickeln, in denen Arten und Lebensräume von europaweiter Bedeutung vorkommen. In Österreich wählten, entsprechend der nationalen Rechtslage, die einzelnen Bundesländer die Gebiete aus.¹¹

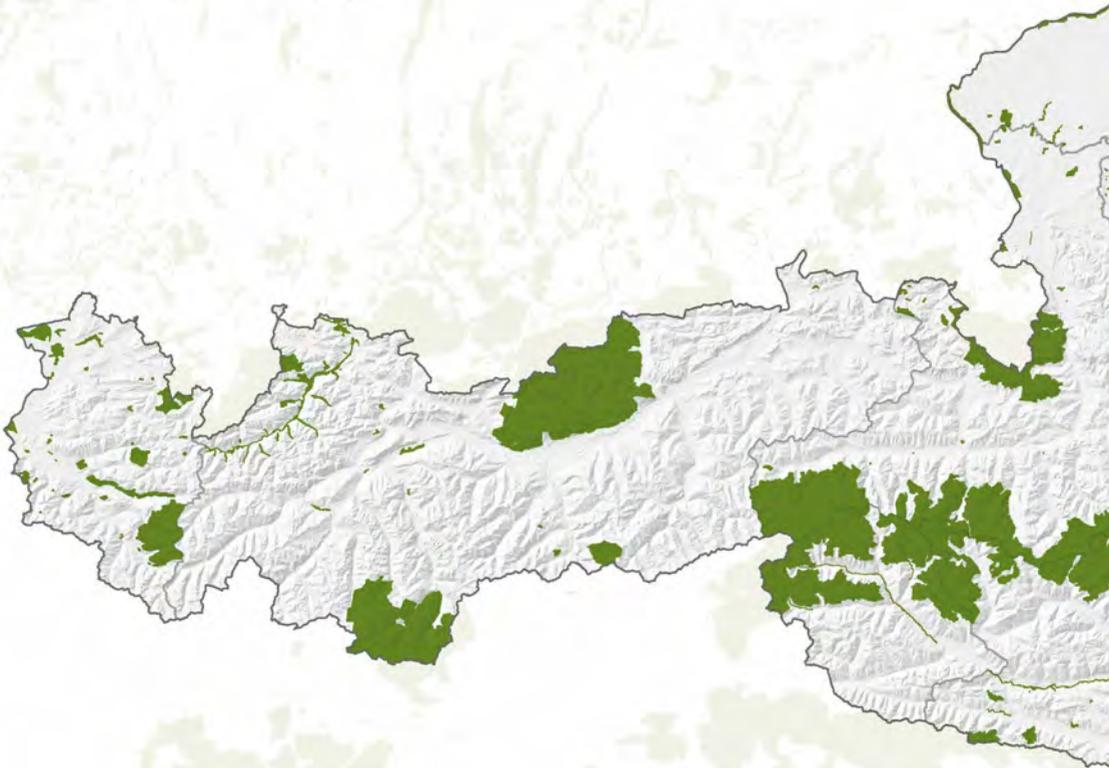
Für beide Richtlinien besteht eine Berichtspflicht der Mitgliedstaaten. Ein laufendes Monitoring soll gewährleisten, dass die beiden Richtlinien innerstaatlich auch umgesetzt werden und nicht zum reinen Lippenbekenntnis verkommen. Sowohl die FFH-Richtlinie, als auch die Vogelschutz-Richtlinie verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, den Erhaltungszustand der jeweiligen Lebensräume und Arten innerhalb ihrer Staatsgrenzen zu überwachen. Die wesentlichsten Ergebnisse dieses Monitorings müssen gemeinsam mit den Informationen über die in den Natura 2000-Gebieten gesetzten Erhaltungsmaßnahmen und deren Auswirkungen alle sechs Jahre der Europäischen Kommission vorgelegt werden (Berichtspflicht).

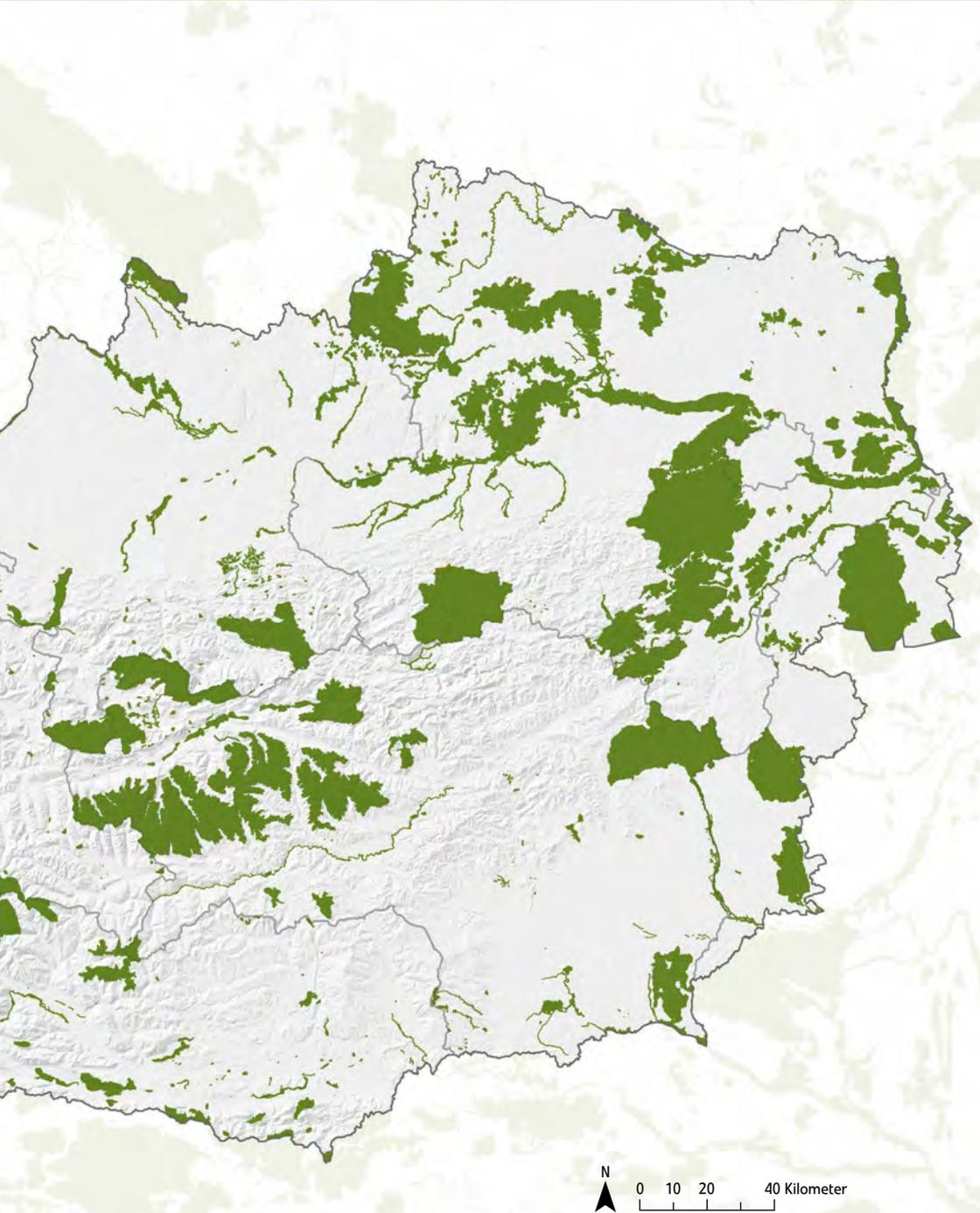
Rechtsquellen auf Ebene des nationalen Rechts

In Österreich fällt der Naturschutz in Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz der Bundesländer. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union hat sich Österreich verpflichtet, die beiden EU-Naturschutzrichtlinien – die FFH-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie – in seinem Bundesgebiet umzusetzen und ein Netz von Schutzgebieten auszuweisen und zu managen.

¹¹ <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/naturschutz/schutzgebiete/natura2000>

Das Natura 2000-Netzwerk in Österreich





Damit eine Richtlinie auf nationaler Ebene Gültigkeit erlangt, müssen die Mitgliedstaaten ein Gesetz für die Umsetzung erlassen. Entsprechend der Kompetenzverteilung in Österreich mussten daher für die beiden EU-Naturschutzrichtlinien in jedem der neun Bundesländer entsprechende Landesgesetze geschaffen werden. Mehr als 25 Jahre nach deren Einführung bestehen nach wie vor Mängel in der Umsetzung in Österreich, vor allem was den Erhaltungszustand und das Management der Gebiete betrifft.¹² Hier gibt es noch dringenden Nachholbedarf.

Neben den Europaschutzgebieten, also den Natura 2000-Gebieten, gibt es weitere Schutzgebiete, die nicht auf einer EU-Richtlinie beruhen und im Wirkungsraum des jeweiligen Bundeslandes liegen. In Oberösterreich sind dies drei unterschiedliche nationale Schutzgebietskategorien: Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete und Geschützte Landschaftsteile. Ein Naturpark ist eine Sonderform eines Landschaftsschutzgebietes. Dazu gesellt sich der Nationalpark Oö. Kalkalpen, der auf dem Oberösterreichischen Nationalparkgesetz gründet und zudem Teil des Natura 2000-Netzwerkes ist.



Zur Karte der Natura 2000-Gebiete in Europa

<https://natura2000.eea.europa.eu/>

Gut zu wissen!

Mit Stand März 2021 sind in Oberösterreich 56 Gebiete mit einer Gesamtfläche von etwa 82.624 ha für das Netzwerk Natura 2000 an die Europäische Kommission gemeldet. Gemäß dem Oberösterreichischen Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 werden alle Natura 2000-Gebiete per Verordnung als „Europaschutzgebiet“ bezeichnet. Derzeit sind 33 Gebiete als Europaschutzgebiete verordnet.¹³

¹² <https://www.umweltdachverband.at/themen/naturschutz/natura-2000/>

¹³ <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/92726.htm>



4. Wanderkorridore: Zeit für neue Wege

Wanderkorridore: Zeit für neue Wege

Naturschutzverpflichtungen, die sich aus EU-Recht ableiten, müssen erst nationalstaatlich umgesetzt werden, um ihre volle Wirkung in Form konkreter Gesetze auf Landesebene zu entfalten. Trotz Vorliegen eines rechtlichen Rahmens, der vorrangig zum Erhalt der Artenvielfalt entwickelt wurde, sind einige Zielvorgaben über das Stadium theoretischer Grundlagen noch nicht hinausgekommen.

Zweifellos gibt es bereits effektive Schutzmaßnahmen, die vollumfänglich greifen und damit auch auf Ebene der Landesgesetzgebung wirksam sind. Trotzdem klafft nach wie vor in vielen Bereichen eine Lücke zwischen Rechtstheorie und Vollzugspraxis. Vor allem im Hinblick auf die ökologische Lebensraumvernetzung gibt es eklatante Umsetzungsdefizite. Obwohl es sich hier keineswegs um unverbindliche Empfehlungen, sondern um geltendes Recht handelt, das de facto nicht entsprechend angewendet wird.

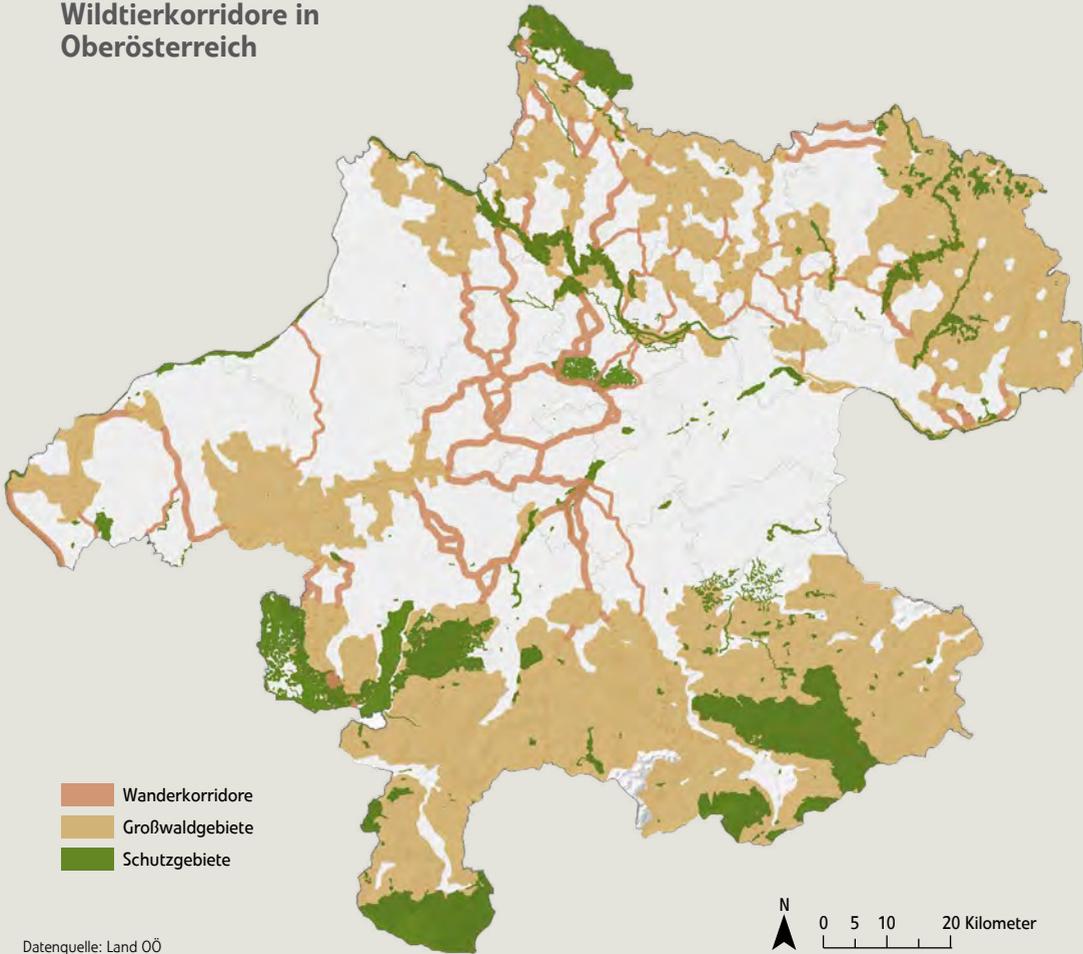
Es braucht lebendige Netzwerke, die einem Austausch zwischen den Populationen dienen und wechselseitig miteinander verbunden sind.

In diesem Kapitel möchten wir uns diesen Lücken widmen, indem wir überprüfen, welche Richtlinien noch umgesetzt werden müssen, beziehungsweise wo ein Nachholbedarf besteht. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Natura 2000-Schutzgebiete. Aber auch darüber hinaus wird es künftig nötig sein, die Vernetzung zwischen den Schutzzonen voranzutreiben und laufend dafür Sorge zu tragen, dass ein vitales Netzwerk etabliert, optimiert und vor allem auch erhalten wird.

Warum fördern wir Wanderkorridore?

Insbesondere Tiere müssen die Möglichkeit haben, aktiv zwischen Habitaten zu wandern, um geeignete Lebensräume erschließen zu können. Nur so kann eine vielfältige Tier- und Pflanzenwelt aufrechterhalten werden. Dicht besiedelte Gebiete, Autobahnen und Eisenbahntrassen, Flussverbauungen und Kraftwerke wirken dem aber entgegen. Ohne Austausch besteht die Gefahr,

Wildtierkorridore in Oberösterreich



dass Populationen „verinseln“. Das würde den Bestand der Arten schwächen. Die Wandermöglichkeit von Tieren ist daher von großer Bedeutung.

Um diese „Verinselung“ zu vermeiden, erfordert es mehr, als Schutzgebiete auszuweisen. Es braucht lebendige Netzwerke, die einem Austausch zwischen den Populationen dienen und wechselseitig miteinander verbunden sind – ein

Netzwerk, das es Wildtieren auch in Zukunft ermöglichen soll, sich über Landesgrenzen hinweg auszutauschen, um zu vermeiden, dass Arten aussterben. Heute sind große zusammenhängende Naturräume und insbesondere Wälder in den Niederungen selten, die Landschaft ist fragmentiert und zersiedelt. Dies führte zu einer starken Beeinträchtigung der Ausbreitungsmöglichkeiten und Wanderbewegungen von Tierarten und nicht selten zu erheblichen Bestandsrückgängen.

Einige einst in Europa weit verbreitete Arten stehen dadurch heute vor dem Aussterben. In häufigen Fällen kann dieser Entwicklung noch entgegengesteuert werden, indem die letzten noch ausreichend großen Lebensräume als Kerngebiete erhalten und über Korridore vernetzt werden.



Lebensraumvernetzung in Österreich und den Nachbarländern
<https://lebensraumvernetzung.at/>

Die Sache mit der Kohärenz

Im Zentrum dieser Broschüre steht die Kohärenz im Zusammenhang mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der nationalen Raumordnung. Ziel ist es, die Bedeutung der Kohärenz im Bereich des Naturschutzes und der Raumordnung vor dem Hintergrund des Völkerrechts und Europarechts bis hin zum nationalen Recht aufzuzeigen.

Ist eine Richtlinie kohärent umgesetzt, erfüllt sie ihre ureigene Absicht. Sie mündet also in einem Gesetz, das in diesem Falle beispielsweise die Lebensraumvernetzung fördert. Die Logik einer kohärenten Richtlinie lässt sich aber auf unterschiedliche Aspekte anwenden, und kann beispielsweise auch aus einem juristischen Standpunkt heraus betrachtet werden. Egal aus welchem Blickwinkel eine Kohärenz aber abgeleitet wird – Absicht und Umsetzung müssen immer deckungsgleich sein. In dieser Broschüre wird die ökologische Kohärenz eingehender analysiert. Sie setzt voraus, dass alle für den Fortbestand der Arten und Lebensräume relevanten Standorte vor Bedrohungen geschützt sind.

Ökologische Kohärenz, und ganz konkret auch die Lebensraumvernetzung, ist dabei sehr weit zu verstehen, da sie eng mit dem Bereich der Biodiversität

Raumordnung muss so gestaltet werden, dass die FFH-Richtlinie konsequenter als bisher umgesetzt werden kann.

verbunden ist: Einschlägig sind daher sowohl diverse internationale Konventionen und Ziele als auch europäische Richtlinien und Strategien sowie nationale Gesetze auf Bundes- und Länderebene, die die Biodiversität regeln.

Innerhalb des nationalen Gestaltungsspielraums wird die Raumordnung eine entscheidende Rolle spielen, kann sie doch eine Basis dafür sein, dass übergeordnete Rechtsquellen wirksam umgesetzt werden. Und zwar in dem Sinne, dass schützenswerte Lebensräume bereits in einem frühen Stadium vor negativen Entwicklungen bewahrt werden. Zusammenfassend lässt sich sagen: Raumordnung muss so gestaltet werden, dass die FFH-Richtlinie konsequenter als bisher umgesetzt werden kann.

Wo aber befinden sich nun die Regelungen, die einerseits die Lebensräume, aber auch die Vernetzung der darin lebenden Tiere, Pflanzen zum Ziel haben? Wir wollen uns hier drei Ebenen ansehen und sie analysieren – die Ebene des Völkerrechts, des EU-Rechts (in Form von Richtlinien) und des nationalen Rechts (Raumordnung). Gleichzeitig geht es darum, jene Punkte zu identifizieren, die noch einer dringenden Umsetzung bedürfen.



Naturschutz: Was gibt das Völkerrecht vor?

Wie bereits in Kapitel 3 analysiert, gibt es aus dem Völkerrecht heraus drei, respektive vier Quellen, die die großen Leitlinien vorgeben und in denen auch der Kern für die Regelungen im Bereich des Naturschutzes enthalten ist. Die Alpenkonvention, die Biodiversitätskonvention, die Berner Konvention und, zumindest der Idee nach, die Bonner Konvention.

Biodiversitätskonvention – globale Strategie und nationale Pflicht

Im Oktober 2010 vereinbarten die Vertragsparteien in Nagoya (Japan) einen zehnjährigen strategischen Plan zum Kampf gegen den Verlust an biologischer Vielfalt und legten hierfür 20 Ziele (Aichi-Ziele) fest. Diese Verpflichtungen spiegeln sich in der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020 wider. In Abständen von zehn Jahren werden große Entwicklungsziele festgelegt und laufend nachgebessert. Alle Staaten müssen den Beschlüssen der Konvention zustimmen und sie dann in nationales Recht umformulieren – ein zäher und mühsamer Prozess. Zumal die biologische Vielfalt fast immer in Konkurrenz zu nationalen Interessen steht.

Der Schutz der biologischen Vielfalt bezieht sich nicht nur auf den Artenschutz, sondern auch auf den Schutz der Vielfalt der Lebensräume, deren Management oder Wiederherstellung. Im Bereich Naturschutz ist daher die gesamte belebte Natur in ihrer Vielfalt, beispielsweise durch die Bewahrung von Lebensräumen, zu schützen. Mittlerweile gibt bereits die EU-Biodiversitätsstrategie 2030 die Richtung für die künftige Entwicklung vor.

Die Situation zur biologischen Vielfalt Österreichs ist mit jener in Europa sowie den globalen Entwicklungen vergleichbar. Trotz vieler Bemühungen im Natur- und Artenschutz und Erfolgen in einzelnen Bereichen konnten weitere Verluste der Biodiversität nicht gestoppt werden. Laut österreichischem Artikel 17-Bericht aus dem Jahr 2019 zur Umsetzung der FFH-Richtlinie sind 18 % der Lebensraumtypen und 14 % der Arten in einem günstigen Erhaltungszustand. Im Gegensatz dazu weisen 44 % der Lebensraumtypen und 34 % der Artenbewertungen einen ungünstigen bis schlechten Erhaltungszustand auf.¹⁴

¹⁴ BIODIVERSITÄTS-STRATEGIE ÖSTERREICH 2030 – Öffentliche Konsultation (xn--biodiversitätsdialog2030-57b.at)

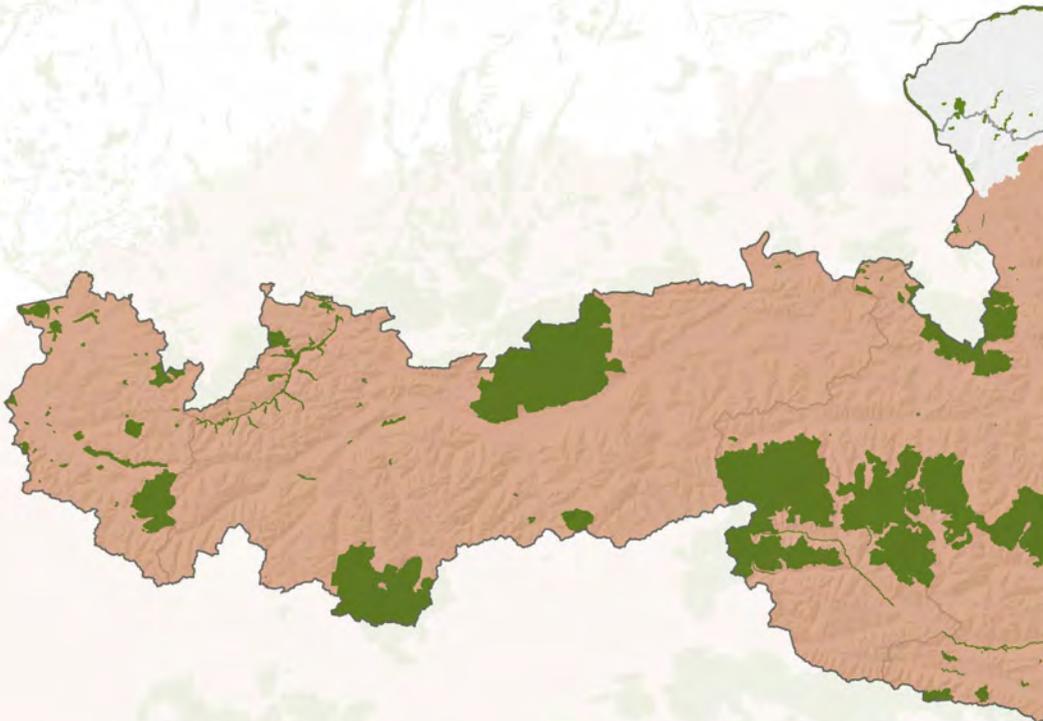
Braunbär (*Ursus arctos*)

Wanderkorridore sind klar in der Biodiversitätskonvention geregelt (vgl. Art 7, Anhang I und Art 8 bis 10). Die Vertragsparteien werden hier angehalten, diese „soweit möglich und angebracht“ zu bestimmen. Das bedeutet, dass Österreich und die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei Vorliegen der Gegebenheiten und bei der Notwendigkeit für die biologische Vielfalt, solche Wanderkorridore auch zu erfassen und zu sichern haben. Auf nationaler Ebene müsste dies über den Weg der Raumordnung der Bundesländer passieren, etwa durch Verordnung von Raumordnungsprogrammen.

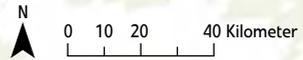
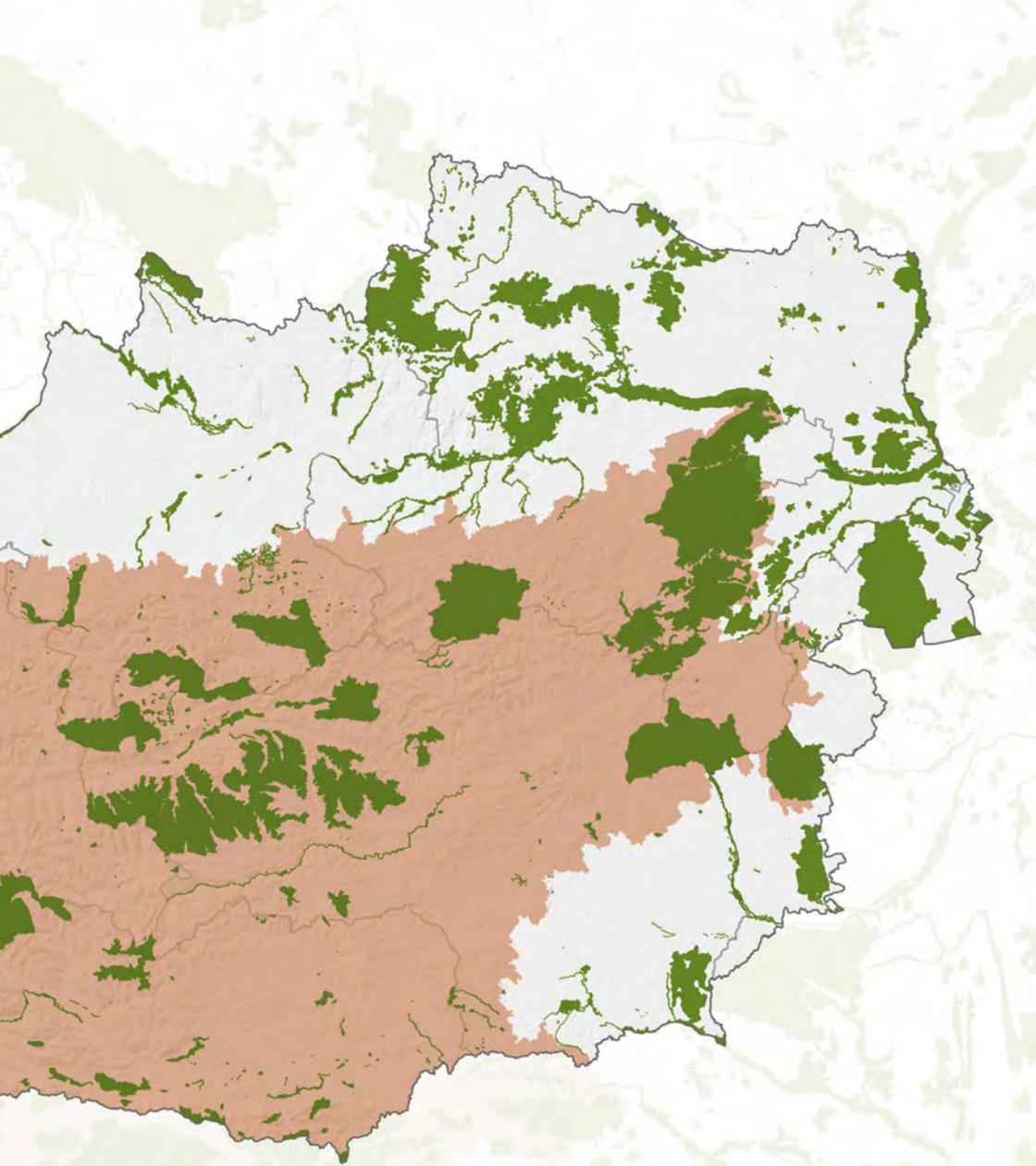
Die Wanderkorridorfrage erfährt im Lichte der Biodiversitätsstrategie zusätzliche Relevanz. Denn sämtliche europäischen Rechtsakte (wie das Schutzregime und das Vernetzungsgebot der FFH-Richtlinie) sind von den Regelungen der Konvention erfasst.

Vieles, was die Biodiversitätskonvention theoretisch vorgibt, ist bis heute nicht umgesetzt, obwohl die Konvention rechtlich bindend ist. Die einstigen Zusagen der Biodiversität auf UN-Ebene sind bislang aber nur punktuell aufgegriffen worden.

Das Alpenkonventionsgebiet in Österreich



-  Schutzgebiete
-  Alpenkonventionsgebiet



Naturschutz in der Alpenkonvention – der noch zahnlose Tiger

Als Anwendungsbereich der Alpenkonvention gilt das Gebiet der Alpen. Im Gegensatz zur Biodiversitätskonvention ist sie somit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nicht flächendeckend wirksam. In Österreich betrifft das neben (großen) Teilen Oberösterreichs, Salzburgs, Niederösterreichs, der Steiermark und des Burgenlandes auch das gesamte Gebiet des Bundeslands Wien.

Die Alpenkonvention besteht aus einer Rahmenkonvention und den Durchführungsprotokollen für besonders wichtige Teilbereiche wie zum Beispiel Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Tourismus, Energie und Verkehr, in denen Einzelheiten zur Durchführung der Alpenkonvention festgelegt werden.

Ein gemeinsamer Handlungsrahmen lässt den Ländern und Regionen in der konkreten Ausgestaltung weitgehend freie Hand, da die regionalen Unterschiede auch differenzierte Problemlösungen erfordern. Es geht um die Eingliederung bestimmter, insbesondere in den Protokollen formulierter Ziele in alle Stufen der Gesetzgebung und Verwaltung bis hinunter auf die kommunale Ebene.¹⁵

Österreich hat sich aufgrund seiner geografischen Beschaffenheit dazu entschieden, das Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ sowie weitere sieben Protokolle zu ratifizieren. Es hat somit geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um einen nationalen und internationalen Verbund von Schutzgebieten, Biotopen und anderen geschützten und schützenswerten Objekten zu erreichen. Daher trifft Österreich auf nationaler Ebene klar die Verpflichtung zum Schutz der Wanderkorridore über die Errichtung spezieller Flächen. Dieser Kohärenz auf nationaler Ebene wird noch zu wenig Bedeutung eingeräumt.

Vor allem das Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ sieht Regelungen zur Kohärenz vor, es wurde von Österreich ratifiziert und verfolgt das Ziel, *„Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhal-*

¹⁵ dp-93.doc (boku.ac.at), Die Alpenkonvention: Völkerrechtliches Vertragswerk für den Alpenraum, Diskussionspapier Nr. 93-R-02, Roland Nörer

tung der Landschaftselemente und der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer natürlichen Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Kulturlandschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden [...]“

Nach Art 12 des Protokolls zum „ökologischen Verbund“ sind die Vertragsparteien darüber hinaus verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um einen nationalen und grenzüberschreitenden Verbund ausgewiesener Schutzgebiete, Biotope und anderer geschützter oder schützenswerter Objekte im Bereich der Alpen zu schaffen. Um das zu erreichen, führt kein Weg an der Raumordnung und der Ausweisung und Freihaltung der dafür notwendigen Flächen vorbei. Außerdem sind die Vertragsparteien verpflichtet, die Ziele und Maßnahmen für grenzüberschreitende Schutzgebiete aufeinander abzustimmen.

Berner Konvention – Vorläufer der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie

Die Berner Konvention forciert die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume. Die Vertragsparteien sind übereingekommen, dass den gefährdeten und empfindlichen Arten einschließlich der gefährdeten und der empfindlichen wandernden Arten besondere Aufmerksamkeit gilt.

Im Gegensatz zur Alpenkonvention und zur Biodiversitätskonvention gibt es bei der Berner Konvention keine weiteren Protokolle. Das Übereinkommen ist auf nationaler Ebene nicht unmittelbar anwendbar, sondern durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen. Das EU-Sekundärrecht hat daher, anders als bei den zuvor Genannten, der Berner Konvention zu entsprechen. In Österreich sind die Bestimmungen der Berner Konvention beispielsweise in den Naturschutz- und Jagdgesetzen der Bundesländer verankert.

Um die Umsetzung der Berner Konvention zu gewährleisten, muss jeder Staat die notwendigen gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Maßnahmen treffen. Dabei spielen zwei EU-Richtlinien, eine grundlegende Rolle: die Vogelschutz-Richtlinie aus dem Jahr 1979 sowie die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie von 1992, kurz FFH-Richtlinie, zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

Mit der europaweiten Umsetzung der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie sowie mit der Errichtung des Natura 2000-Netzwerks wird auch die Umsetzung der Ziele der Berner Konvention verfolgt. Jedoch nicht alle Verpflichtungen, die sich aus der Berner Konvention ableiten, werden vollständig abgedeckt: Nach Art 4 Z 3 der Berner Konvention sind die Vertragsparteien verpflichtet, dem Schutz derjenigen Gebiete besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die für die erfassten wandernden Arten von Bedeutung und die als Überwinterungs-, Sammel-, Brut- oder Mauserplätze im Verhältnis zu den Wanderrouten günstig gelegen sind.



Fischotter (*Lutra lutra*)

Eine wesentliche Passage der FFH-Richtlinie, die Bemühungsverpflichtung nach Art 10, bekommt jedoch vor dem Hintergrund der Berner Konvention noch einmal einen zusätzlichen Schub und somit eine höhere Dringlichkeit.

„Die Mitgliedstaaten werden sich dort, wo sie dies im Rahmen ihrer Landnutzungs- und Entwicklungspolitik, insbesondere zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000, für erforderlich halten, bemühen, die Pflege von Landschaftselementen, die von ausschlaggebender Bedeutung für wildlebende Tiere und Pflanzen sind, zu fördern. Hierbei handelt es sich um Landschaftselemente, die aufgrund ihrer linearen, fortlaufenden Struktur (z. B. Flüsse mit ihren Ufern oder herkömmlichen Feldrainen) oder ihrer Vernetzungsfunktion (z. B. Teiche oder Gehölze) für die Wanderung, die geographische Verbreitung und den genetischen Austausch wildlebender Arten wesentlich sind.“

Das „Kohärenzbemühen“ des Art 10 der FFH-Richtlinie ist daher im Lichte einer verstärkten Stoßrichtung zu interpretieren und die „Bemühungsverpflichtung“ des Art 10 der FFH-Richtlinie ist vor dem Hintergrund der Berner Konvention ernst zu nehmen.

Bonner Konvention – Wandernde Arten im Fokus

Einen besonderen Fall stellt die Bonner Konvention dar. Sie setzt zwar einen noch größeren Fokus auf den Schutz migrierender Arten und ist damit eine vielversprechende Rechtsquelle für die Kohärenz. Da sie aber mit Ausnahme einer größeren Zahl von auch in Österreich vorkommenden Vogelarten keine weiteren heimischen Tierarten behandelt, wird auf sie im konkreten Fall nicht weiter eingegangen.

Naturschutz auf EU-Ebene: Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie

Naturschutz wird in wesentlichen Zügen durch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie bestimmt. Die FFH-Richtlinie dient der Wiederherstellung, Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt, indem sie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, natürliche Lebensräume sowie wildlebende Tiere und Pflanzen durch ein zusammenhängendes Netz aus Schutzgebieten zu schützen.

Eine der zentralen Säulen beider Richtlinien ist die Schaffung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 als ein europäisches Schutzgebietssystem, das nach einheitlichen Kriterien verwaltet wird, um den Erhalt biologischer Vielfalt auf dem Gebiet der Europäischen Union nachzukommen. Ziel ist die Sicherung der Artenvielfalt durch den Schutz natürlicher Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten. Dazu soll ein günstiger Erhaltungszustand der Arten und Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse wiederhergestellt oder bewahrt werden. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass der Erhalt der biologischen Vielfalt nicht allein durch den Schutz einzelner Habitats, sondern nur durch ein kohärentes Netz von Schutzgebieten erreicht werden kann.¹⁶

Natura 2000 als zentrale Schutzkulisse

Zentral ist Art 3 Abs 1 der FFH-Richtlinie. Er begründet das Natura 2000 Gebietsregime, das als ein kohärentes europäisches Netz besonderer Schutzgebiete hohen Schutzcharakter genießt:

„Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000‘ errichtet. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitats der Arten des Anhangs II umfassen, und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes

¹⁶ Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) – Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen | BFN

dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.“

Außerdem bemühen sich die Mitgliedstaaten, die ökologische Kohärenz von Natura 2000 durch die Erhaltung und gegebenenfalls die Schaffung der in Art 10 genannten Landschaftselemente, die für wildlebende Tiere und Pflanzen von ausschlaggebender Bedeutung sind, zu verbessern (s. Anhang). Besonderen Schutzcharakter haben dabei so genannte „lineare Strukturen“, wie etwa Flussläufe, und Trittstein-Biotop, wie Seen und Waldinseln. Denn weder ein Korridor, der an einer Stelle unterbrochen wird, noch eine Kette von Rastgebieten, aus der ein Trittstein entfernt wird, können ihre ihnen angestammte Vernetzungsfunktion noch erfüllen.

Die ökologische Kohärenz setzt hier voraus, dass alle für den Fortbestand der Arten und Lebensräume relevanten Standorte vor Bedrohungen geschützt sind. Zu erhalten ist das gesamte Spektrum innerhalb des natürlichen Verbreitungsgebiets. Außerdem ist der genetische Austausch zwischen den Populationen sicherzustellen, indem eine Migration über Ausbreitungs- und Wanderkorridore möglich gemacht wird.

Naturverträglichkeitsprüfung: Worin liegt der Beitrag zum Netzwerk?

In das streng geschützte Natura 2000-Netzwerk darf nach Durchführung einer genauen und strukturierten Prüfung (Naturverträglichkeitsprüfung, NVP) nur eingegriffen werden, wenn es dadurch zu keiner maßgeblichen Beeinträchtigung kommt oder der entsprechende Mitgliedstaat nach Art 6 Abs 4 der FFH-Richtlinie alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 aufrechterhalten bleibt. Wenn durch einen Eingriff in ein Gebiet dessen Beitrag zum Netzwerk beeinträchtigt wird, muss in letzter Konsequenz für gleichwertigen Ausgleich gesorgt werden. Ebenso zu berücksichtigen sind die über die konkrete Schutzgebietskulisse hinausgehenden artenschutzrechtlichen Bestimmungen der FFH-Richtlinie.

Für die Kohärenz ist es daher nicht nur erforderlich, dass die Gebietsliste vollständig ist und alle relevanten Gebiete tatsächlich auch als Natura 2000-Gebiete ausgewiesen wurden. Darüber hinaus müssen diese Gebiete die ihnen zuge-

dachten Funktionen in vollem Ausmaß erfüllen und sind daher konsequent zu schützen. Ein zentrales Werkzeug, um diesen Schutz zu gewährleisten, ist die Naturverträglichkeitsprüfung, die nicht nur in FFH-Gebieten, sondern auch in Vogelschutz-Gebieten anzuwenden ist.



**Weiterführende Informationen zur
Naturverträglichkeitsprüfung:**

Natura 2000 – Verträglichkeitsprüfung nach Art 6 der
Fauna-Flora-Habitatrichtlinie

Eine Naturverträglichkeitsprüfung ist auch dann erforderlich, wenn Pläne und Projekte zwar außerhalb von Schutzgebieten realisiert werden sollen, diese jedoch den Schutzzweck des angrenzenden Schutzgebiets oder des Schutzgebietsnetzwerkes an sich maßgeblich beeinträchtigen können. Das ist insbesondere dann von zentraler Bedeutung, wenn derartige Vorhaben innerhalb von Wanderkorridoren zu liegen kommen und die ökologische Kohärenz dadurch gefährdet sein könnte.

Nationaler Spielraum: Naturschutz und Raumordnung gehen Hand in Hand

Österreich braucht eine stärker ökologisch orientierte Raumordnung mit dem Ziel, die Flächeninanspruchnahme für Bauland und Verkehrsflächen zu minimieren, Zersiedelung zu vermeiden und Vorrangflächen für Naturschutz auszuweisen. Die Raumordnung besitzt neben dem Naturschutz jene Instrumente, die nötig sind, um Flächen dauerhaft vor abträglicher Nutzung zu schützen und ist somit ein wichtiger Hebel zur Durchsetzung einer ökologischen Kohärenz.

Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumordnung

Eine Möglichkeit, die Schutzbestrebungen der FFH-Richtlinie auch auf Ebene der Raumordnung zu würdigen, ist die Strategische Umweltprüfung (SUP). Im Gegensatz zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die sich stets auf ein bereits gegenständliches, konkretes Projekt bezieht, setzt die SUP schon zu

Ein wirksamer Schutz der Wanderkorridore vor anderweitiger, die Funktion beeinträchtigender Verwendung lässt sich daher regelungstechnisch nur über die Raumplanung verwirklichen.

Beginn an, bei den strategischen Planungsüberlegungen. Also an einem Punkt, wo noch kein konkretes Projekt vorliegt, sondern die Entwicklungsmöglichkeit eines Grundstücks, eines Areals oder einer Region bewertet werden soll.

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass sich nicht selten Konflikte in Genehmigungsverfahren auftun, weil im Vorfeld keine oder nicht ausgewogene Planungs- und Programmentscheidungen getroffen wurden. Eine SUP ermöglicht das rechtzeitige Erkennen entsprechender Probleme und kann helfen, diese frühzeitig aus dem Weg zu räumen. Umweltaspekte können zeitgerecht in die Planungsprozesse einfließen. Dies setzt natürlich voraus, dass etwa bei der Frage der Lebensraumvernetzung die Lage der Wanderkorridore auch bekannt ist.

Da die Europäische Union selbst einerseits aus dem Völkerrecht (Biodiversitätskonvention), andererseits aus ihrem eigenen Sekundärrecht (FFH-Richtlinie) an die ökologische Kohärenz gebunden ist, muss auch die Prüfpflicht im Rahmen der SUP-Richtlinie Hinweise auf die Existenz von Wanderkorridoren und die Eingriffe in dieselben miteinfassen. Nur so ist eine „Systemkohärenz“ des gesamten EU-Umweltrechts gewährleistet. Ein wirksamer Schutz der Wanderkorridore vor anderweitiger, die Funktion beeinträchtigender Verwendung lässt sich daher regelungstechnisch nur über die Raumplanung verwirklichen.

Auch das nationale SUP-Recht hat daher die Relevanz von Wanderkorridoren auf zwei Ebenen mit zu interpretieren: Einerseits im Rahmen jener Kriterien, die als „erhebliche Umweltauswirkungen“ im Sinne des Art 3 die SUP-Pflicht nationaler Pläne vorsehen (s. Anhang), andererseits als Prüfkriterium in der SUP selbst.

Dies gelingt in der bisherigen Umsetzungspraxis im Öö. Raumordnungsrecht noch ungenügend. Die Umsetzung der SUP-RL im Öö. Raumordnungsrecht kann daher als nicht richtlinienkonform angesehen werden. Es fallen in Oberösterreich sowohl die flexiblen Kriterien des Anhangs II, als auch die Kohärenzerwägungen des Art 10 FFH-Richtlinie (s. Anhang) „unter den Tisch“.



Die logische Schlussfolgerung des Zusammenwirkens der Schutzgebiete im Natura 2000-Netzwerk ist es, ökologische Korridore zu schaffen, die die Migration von Arten ermöglichen.

Ein Vollzug im Sinne der Verordnung ist europarechtswidrig und kann im schlimmsten Falle, bei Eintritt eines Schadens, sogar eine Amtshaftung nach sich ziehen.

Bei umweltbezogenen Plänen ist zudem die Zusammenschau mit den Vorgaben des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, kurz Aarhus-Konvention entscheidend. Auch hier gibt es noch große Umsetzungsdefizite.

Naturverträglichkeitsprüfung (NVP) bei konkret vorliegenden Projekten

Eine Pflicht, Projekte einer Prüfung in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Natur und Umwelt zu unterziehen (NVP), kann sich aus Art 6 Abs 3 der FFH-Richtlinie ergeben. Diese Bestimmung betrifft solche Vorhaben, die entweder innerhalb des Natura 2000-Gebiets eine erhebliche Beeinträchtigung der Schutzgüter nach sich ziehen können, oder auch solche Pläne und Projekte, die zwar außerhalb des Schutzgebiets verwirklicht werden, sich aber dennoch nachteilig auf die Schutzgüter auswirken können.

Seitens der zuständigen Behörde ist zu ermitteln, ob ein Vorhaben ein Natura 2000-Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnte. Von keiner Beeinträchtigung ist bei zeitlich begrenzten und vollständig reversiblen Eingriffen auszugehen. Ist dies nicht der Fall, so ist, dem Vorsorgegrundsatz folgend, eine Beeinträchtigung anzunehmen. Besonders dann, wenn Eingriffe dauerhaft wirken und nicht rückgängig gemacht werden können und damit Schutzgüter unwiederbringlich verloren gehen würden oder erheblich dezimiert werden könnten. Ebenso als Beeinträchtigung zu werten sind Vorhaben, welche eine langfristige oder schleichende Verschlechterung eines Lebensraumtyps, eine Beschleunigung

einer bereits eingesetzten Qualitätseinbuße oder die Hemmung einer möglichen Ausbreitung bewirken.¹⁷

Bereits die bloße Möglichkeit von erheblichen Auswirkungen auf das FFH-Gebiet und dessen Erhaltungsziele machen die Einleitung einer NVP erforderlich. Diesbezüglich „bemühen sich“ die Mitgliedsstaaten in ihren Raumordnungsplänen auf die so genannte Kohärenz des gesamten Biotopverbundes Natura 2000 Rücksicht zu nehmen.

Projekte, die geeignet sind, Schutzgüter des Anh I und Anh II der FFH-Richtlinie zu beeinträchtigen, unterliegen dem Prinzip des Verschlechterungsverbot und dürfen nur dann zugelassen werden, wenn die NVP ergeben hat, dass keine erhebliche Beeinträchtigung zu erwarten ist. Eine NVP ist bereits dann abzuführen, wenn die Beeinträchtigung eines Schutzguts nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

Die logische Schlussfolgerung des Zusammenwirkens der Schutzgebiete im Natura 2000-Netzwerk ist es, ökologische Korridore zu schaffen, die die Migration von Arten ermöglichen. Grundsätzlich sind jene Projekte, die einer NVP nach der FFH-Richtlinie zu unterziehen sind, auch einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen. Es besteht daher eine „kombinierte Prüfpflicht“ der Naturverträglichkeitsprüfung (Art 6 oder 7 FFH-Richtlinie) und der Strategischen Umweltprüfung.

Rechtliche Mitsprache im Lichte der Aarhus-Konvention

Wirksamer Umweltschutz entsteht durch die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit. Einwendungen und Beschwerden aus der Bevölkerung können dazu beitragen, die mangelnde Umsetzung von Gesetzen oder europäischen Richtlinien offenzulegen. Das setzt voraus, dass jeder die Möglichkeit hat, sich über die Umwelt zu informieren und sich an einem Entscheidungsverfahren, in welcher Form auch immer, auch beteiligen kann.

¹⁷ EuGH vom 15.5.2014, Rs C-521/12, Rn23 f. iVm Schlussantrag, Rn 41, in: Natura 2000, OÖ Umwelthanwaltschaft, S. 35

Die Aarhus-Konvention wurde von Österreich ratifiziert und gesteht der Öffentlichkeit Informationen und Beteiligungsrechte zu.

Um die Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft zu stärken, haben die Staaten der Europäischen Union im Juni 1998 die Aarhus-Konvention beschlossen. Diese legt wichtige Rechte für eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Umweltschutz fest. Die Bürgerbeteiligungsrechte der Aarhus-Konvention stützen sich auf drei Säulen:

Zugang zu Umweltinformationen

Erst das Wissen über den Zustand unserer Umwelt macht die Beteiligung von Bürgern an Entscheidungsprozessen möglich. Behörden müssen nach der Aarhus-Konvention deshalb der Öffentlichkeit auf Antrag Umweltinformationen zur Verfügung stellen.

Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren kann dazu beitragen, dass Umwelt und Naturschutz gebührend berücksichtigt werden. Einer Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf nach der Aarhus-Konvention vor allem die Zulassung bestimmter Vorhaben mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen.

Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Damit jeder Einzelne seine Rechte auf Zugang zu Umweltinformationen und auf Verfahrensbeteiligung auch effektiv durchsetzen kann, sieht die Aarhus-Konvention Rechtsschutzmöglichkeiten für Einzelpersonen und Umweltverbände vor. Ausdrückliches Ziel der Konvention ist es, der betroffenen Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Gerichtszugang zu gewähren.¹⁸

¹⁸ <https://www.bmu.de/themen/bildung-beteiligung/umweltinformation/die-aarhus-konvention>

Zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich

Da die Konvention ein sogenanntes gemischtes völkerrechtliches Übereinkommen ist, enthält es Bereiche, die aus der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten stammen und solche, die aus dem Bereich der Union kommen. Daher mussten sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten der Aarhus-Konvention beitreten und diese ratifizieren. Die Aarhus-Konvention wurde von Österreich ratifiziert und gesteht der Öffentlichkeit Informationen und Beteiligungsrechte zu. Dokumente, die Umweltinformationen enthalten, müssen demnach öffentlich zugänglich sein und in Verfahren, die Umweltbelange berühren, muss eine entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden.

Umgelegt auf die Raumordnung sieht die Situation folgendermaßen aus: Die Bedeutung der SUP-Pflicht liegt in der Durchführung einer Umweltprüfung samt Erstellung eines Umweltberichts nach Art 5, die einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen ist. In jedem Fall sind gemäß Art 8 der SUP-Richtlinie die Ergebnisse des Umweltberichts und der Öffentlichkeitsbeteiligung vor Annahme des Plans zu berücksichtigen. Es hat sich gezeigt, dass in Hinblick auf die Anwendung der Aarhus-Konvention die Umsetzung der entsprechenden Vorgaben des „access to justice“ noch nicht ausreichend in die österreichische Rechtsordnung implementiert wurde. Dies trifft auch auf die fehlende Mitwirkung der NGOs bzw. von Umweltorganisationen im Rahmen von SUP-Agenden wie der Raumordnung zu.

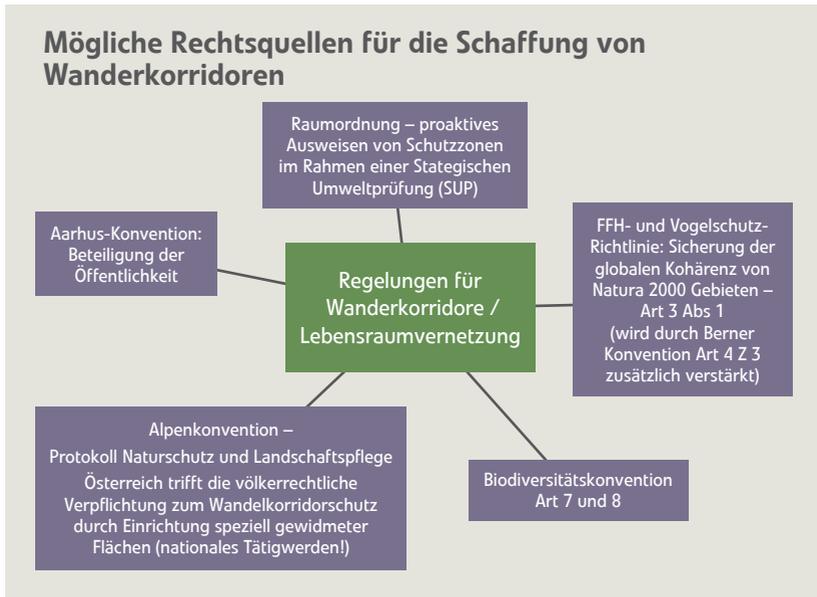
Das Fehlen jeglicher Rechtsmittelkompetenz (sowohl für NGOs als auch für Einzelne, die in ihren Umweltnutzungsrechten beeinträchtigt sein könnten) ist problematisch. Vor diesem Hintergrund ist NGOs eine Teilnahme einzuräumen, wenn Raumordnungspläne oder -programme Wanderkorridore zu Unrecht nicht berücksichtigen.



5. Die Kohärenz im Überblick

5. Die Kohärenz im Überblick

Ökologische Kohärenz ist eng mit dem Bereich der Biodiversität verbunden, in dem die Lebensraumvernetzung eine gewichtige Rolle spielt. Zentral in ihrer Bedeutung sind daher sowohl diverse internationale Konventionen und Ziele als auch europäische Richtlinien und Strategien sowie nationale Gesetze auf Bundes- und Länderebene, die die Biodiversität regeln.



Alpenkonvention

Vorgaben

- Die Protokolle „Naturschutz und Landschaftspflege“ sowie „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ wurden von der Europäischen Union noch nicht ratifiziert.
- Der EuGH ist daher nicht gezwungen, diese Artikel mit zu judizieren, er könnte dies lediglich „freiwillig“ tun.
- Somit ist eine Auslegung des „ökologischen Verbunds“ im Zuge des Sekundärrechts nur auf nationaler Ebene vorgesehen.

Handlungen

- Nach Art 12 des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ zum „ökologischen Verbund“ sind die Vertragsparteien verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um einen nationalen und grenzüberschreitenden Verbund ausgewiesener Schutzgebiete, Biotope und anderer geschützter oder schützenswerter Objekte zu schaffen.
- Art 12 ist auf nationaler Ebene unmittelbar anwendbar.
- Außerdem sind Mitgliedsstaaten verpflichtet, die Ziele und Maßnahmen für grenzüberschreitende Schutzgebiete aufeinander abzustimmen.
- Die Anforderungen sind durch Ausweisung in der Raumordnung und Freihaltung der diesbezüglichen Flächen umzusetzen.
- Die Verankerung der Wanderkorridore ist von maßgeblicher Bedeutung und bereits nach bisherigem Recht (auch national) ein Muss.
- Die gänzliche Missachtung dieser Bestimmungen im österreichischen Raumordnungsrecht ist äußerst bedenklich.
- Die Ausweisung von Wanderkorridoren im örtlichen Entwicklungskonzept des Flächenwidmungsplans und die Freihaltung dieser Flächen zum Zweck der Wanderbewegung ist dringend notwendig, um den Biodiversitätsverlust einzudämmen.
- Gesetzgeberisches Tätigwerden im Rahmen der Raumordnung ist von zentraler Bedeutung.

Biodiversitätskonvention

Vorgaben

- Die Biodiversitätskonvention ist für die Europäische Union seit 1993 in Kraft.
- Der Schutz der Biodiversitätskonvention gilt – anders als bei der Alpenkonvention – für ganz Österreich bzw. die gesamte Europäische Union.
- Das EU-Sekundärrecht (z.B. FFH-Richtlinie) ist daher im Sinne der Biodiversitätskonvention auszulegen.
- Die Konvention ist auf nationaler Ebene nicht unmittelbar anwendbar, ihre Vorgaben sind aber zur Auslegung nationalen Rechts heranzuziehen.
- Der Kohärenz wird auf nationaler Ebene noch zu wenig Bedeutung beigegeben.

Handlungen

- Im Sinne der Kohärenz sind vor allem die Art 6 (Allgemeine Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung), Art 7 (Bestimmung und Über-

wachung), Art 9 (Ex-situ-Erhaltung) und Art 10 (Nachhaltige Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt) entsprechend.

- In Anwendung der Art 7 bis 10 wird klar, dass die Wanderkorridore von der Biodiversitätskonvention erfasst sind.
- Die Vertragsparteien müssen die Korridore „soweit möglich und angebracht“ bestimmen. Dies gilt für Österreich und die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.
- Eine Interpretation der Korridorfrage der FFH-Richtlinie im Lichte der Biodiversitätskonvention führt zu einer viel stärkeren Verbindlichkeit.
- Je sachlich notwendiger ein Wanderkorridor ist, desto kleiner ist der Spielraum der Mitgliedstaaten, denselben mit dem Argument der Unmöglichkeit zu verhindern.
- In Österreich, aber auch in den anderen Mitgliedstaaten ist die Raumordnung der „richtige Platz“ für die Freihaltung der Nutzung für Wanderkorridore und ihre Ausweisung.
- Die erforderliche völkerrechtskonforme Interpretation gebietet eine Ausweisung von Wanderkorridoren im Flächenwidmungsplan und die Freihaltung dieser Flächen zum Schutz der Wanderbewegung.

Berner Konvention

Vorgaben

- Die Berner Konvention ist für die EWG bzw. die Europäische Union als Rechtsnachfolgerin seit 1982 in Kraft.
- Das EU-Sekundärrecht (z.B. FFH-Richtlinie) hat daher der Berner Konvention zu entsprechen.
- Auf nationaler Ebene ist die Konvention nicht direkt anwendbar, aber zur Auslegung nationalen Rechts heranzuziehen.

Handlungen

- Im Sinne der Kohärenz sind vor allem Art 10 und Art 4 Z 3 entsprechend.
- Art 4 Z 3 beinhaltet die Verpflichtung der Vertragsparteien zur Zuwendung besonderer Aufmerksamkeit hinsichtlich des Schutzes der Gebiete von Bedeutung für die in den Anhängen II und III aufgeführten wandernden Arten und der als Überwinterungs-, Sammel-, Futter-, Brut- oder Mauserplätze im Verhältnis zu den Wanderrouten günstig gelegenen Gebiete.
- Nach Art 10 besteht für die Vertragsparteien zusätzlich die Verpflichtung, ihre Bemühungen um den Schutz der in den Anhängen II und III aufge-

fürten wandernden Arten, deren Verbreitungsgebiet ins Hoheitsgebiet hineinreicht, zu koordinieren.

- Eine Verankerung der Wanderkorridore besteht demnach (auch national) bereits nach bisherigem Recht.

Bonner Konvention

- Zu den Vertragsparteien gehört neben Österreich auch die Europäische Union.
- Beide haben das Übereinkommen ratifiziert.
- Die Bonner Konvention enthält vielversprechende Vorschriften zum Schutz der wandernden wildlebenden Tierarten.
- Da sie mit Ausnahme einer größeren Zahl an Vogelarten keine in Österreich natürlicherweise vorkommende Tierarten umfasst, ist sie allerdings für die gegenständliche Untersuchung weniger relevant.

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Vorgaben

- Die Kohärenz ist Grundlage für die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten. So wird dafür nach Art 3 Abs 1 der FFH-Richtlinie ein kohärentes ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ errichtet.
- In dieses kohärente Netz darf im Rahmen der sog. „Verträglichkeitsprüfung“ nur in Ausnahmefällen eingegriffen werden, wenn der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen trifft (Art 6 Abs 4 FFH-RL), um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist.
- Bei der Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen ist stets zu beachten, dass diese die globale Kohärenz des Natura 2000-Netzwerkes zu sichern haben.
- Art 10 der FFH-Richtlinie normiert eine „Bemühungspflicht“ der Mitgliedstaaten: Die ökologische Kohärenz von Natura 2000 durch die Erhaltung und die Schaffung von Landschaftselementen, die für wildlebende Tiere und Pflanzen von ausschlaggebender Bedeutung sind, ist zu verbessern.
- Der Begriff der Kohärenz bedeutet hier, dass die Natura 2000-Gebiete ein europaweit zusammenhängendes Netz bilden.
- Naturverträglichkeitsprüfungen (NVP) gelten sowohl für FFH- als auch für Vogelschutz-Gebiete.

- Die Auslegung der Kohärenzvorgaben der FFH-Richtlinie ist auf nationaler Ebene entscheidend.
- Somit trifft Österreich die – völkerrechtlich weitergehende – Verpflichtung zum Wanderkorridorschutz durch die Einrichtung von speziell gewidmeten, einer konkurrierenden Nutzung nicht zugänglichen Flächen.

Handlungen

- Kohärenzerwägungen im Zusammenhang mit dem FFH-Regime müssen in Zukunft verstärkt werden (Anpassung an geltendes internationales Recht).
- Das EU-Sekundärrecht, und damit auch Art 6 und 10 der FFH-Richtlinie, ist nach den entsprechenden Regelungen der Biodiversitätskonvention zur Kohärenz auszulegen.
- Gleiches gilt für eine solche Auslegung auf nationaler Ebene.
- Der Kohärenz wird derzeit im nationalen Recht zu wenig Bedeutung beigemessen.
- Österreich trifft die Verpflichtung zum Wanderkorridorschutz durch die Einrichtung von speziell gewidmeten, einer konkurrierenden Nutzung nicht zugänglichen Flächen.
- Die Biodiversitätsstrategie 2030 bestätigt die Relevanz der Kohärenz im Sinne der FFH-Richtlinie, und setzt sich zum Ziel, diese in Zukunft darüber hinaus noch weiter zu verstärken.
- Kriterien und Leitlinien für die Ermittlung und Ausweisung zusätzlicher Schutzgebiete und ökologischer Korridore werden für die Biodiversitätsstrategie in Aussicht gestellt.
- Auch unabhängig von der FFH-Richtlinie müssen Wanderbewegungen geschützter Arten nach Möglichkeit Schutz genießen. Gilt auch auf nationaler Ebene!

SUP-Richtlinie: Raumordnung als Aktionsraum

- Raumordnung muss so gestaltet werden, dass sie die Ziele der FFH-Richtlinie verwirklicht.
- Art 3 Abs 3 FFH-RL, Bemühungspflicht: „Mitgliedstaaten werden sich, wo sie dies für erforderlich halten, bemühen, die ökologische Kohärenz von Natura 2000 durch die Erhaltung und gegebenenfalls die Schaffung der in Artikel 10 genannten Landschaftselemente, die von ausschlaggebender Bedeutung für wildlebende Tiere und Pflanzen sind, zu verbessern.“
- Dadurch: Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000.

- Aus der Verpflichtung der Errichtung von Wanderkorridoren aus der Biodiversitätskonvention heraus ergibt sich auch hier das Erfordernis, Wanderkorridore einzurichten.
- Wirksamer Schutz läuft über die Raumordnung. Wanderkorridore sind dort angebracht, wo nach wissenschaftlichen Kriterien Wanderungen stattfinden.
- Auch nationales Recht hat die Relevanz von Wanderkorridoren auf zwei Ebenen mit zu interpretieren: auf Ebene der erheblichen Umweltauswirkungen im Sinne des Art 3 (SUP-Pflicht für nationale Pläne) sowie nach den Prüfkriterien für die SUP.

Die „Bemühungspflicht“ des Art 10 der FFH-Richtlinie ist daher als Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zum Schutz von Korridoren zu interpretieren. Wanderkorridore sind dort auszuweisen, wo nach wissenschaftlichen Kriterien Wanderungen stattfinden. Die Raumordnung muss schlussendlich dafür Sorge tragen, dass diese Korridore auch ein fixes Element etwaiger Planungen sind.

Aarhus-Konvention: Bürgerbeteiligung an Entscheidungsverfahren

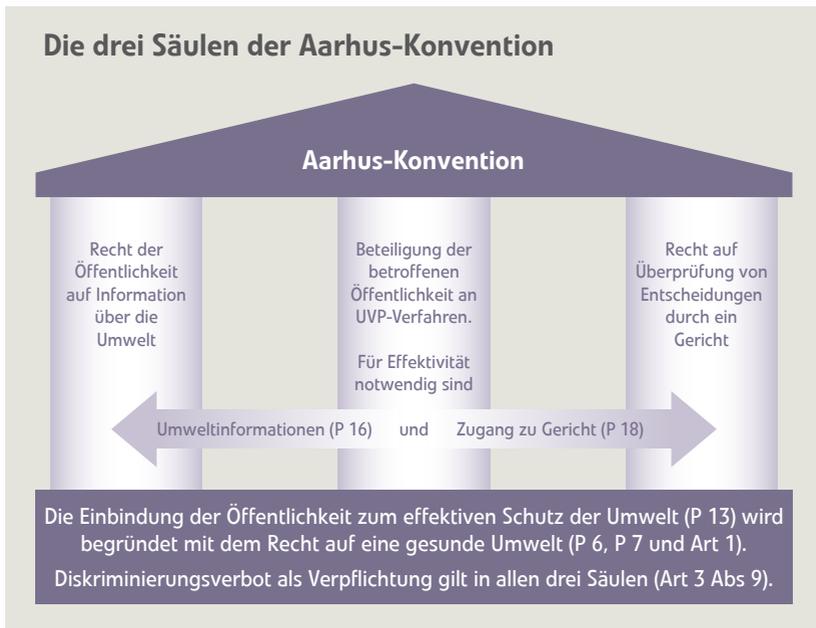
Vorgaben

- Österreich hat die Aarhus-Konvention am 17. Jänner 2005 ratifiziert, am 17. April 2005 ist das Übereinkommen für Österreich in Kraft getreten.
- Ziel der Aarhus-Konvention ist es, den Umweltschutz und somit die Umwelt- und Lebensqualität zu verbessern und allen gegenwärtigen und zukünftigen Generationen ein Leben in einer intakten Umwelt zu ermöglichen.
- Das Umweltbewusstsein der Menschen soll durch deren vermehrten Einbezug in Entscheidungen in Bezug auf die Umwelt gestärkt werden.
- Die Konvention hat zum Ziel, es Bürgerinnen und Bürgern zu erleichtern, sich in umweltrelevanten Bereichen zu beteiligen.
- In Österreich erfolgt die Umsetzung der Konvention im Wesentlichen auf Basis von EU-Richtlinien.
- Bei umweltbezogenen Plänen verlangt Art 7 der Aarhus-Konvention demnach die Einbindung der Öffentlichkeit.
- Die sogenannte 2. Säule sieht die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren über bedeutende umweltrelevante Vorhaben vor.

- In der Endentscheidung über den Plan müssen die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt werden.
- Art 6 legt in diesem Zusammenhang fest, bei welchen Entscheidungen die Öffentlichkeit beteiligt bzw. informiert werden muss und zu welchem Zeitpunkt dies zu erfolgen hat.

Handlungen

- Eine allfällige Praxis, die Wanderkorridore nach dem „good will“ der Akteure vorsieht und die naturwissenschaftliche Notwendigkeit erst sekundär ansiedelt, ist im Lichte der Stellung der NGOs in der Aarhus-Konvention aufgreifbar.
- Sie hat für raumplanerische Projekte hohe Relevanz. Öffentlichkeitsbeteiligung sieht eine „Jedermann-Beteiligung“ bei raumrelevanten Planungen und Projekten vor.
- „Access to justice“ muss sichergestellt werden. Der Gesetzgeber muss das Überprüfungsverfahren sanieren.





6. Wanderkorridore als Teil grüner Infrastruktur

Wanderkorridore als Teil grüner Infrastruktur – Appell für einen dynamischen Naturschutz

In ihrer Biodiversitätsstrategie vom Frühjahr 2020 hat die Kommission klar darauf hingewiesen, dass Kohärenzerwägungen im Zusammenhang mit dem FFH-Regime in Zukunft verstärkt werden müssen: Die Mitgliedstaaten haben bis 2023 Zeit, Fortschritte in der gesetzlichen Integration ökologischer Korridore nachzuweisen. Was hier als „neue bisher nicht geltende Idee“ erscheint, ist bei genauer juristischer Analyse lediglich eine Anpassung an geltendes Recht.

Die Kohärenz ist aus den nationalen, aber vor allem auch aus den europäischen Rechtsakten nicht wegzudenken und darin bereits bisher fester Bestandteil. Allerdings lässt sich die rechtliche Verbindlichkeit vor allem in den EU-Normen erst durch mühselige Interpretation feststellen. Diese Problematik hat auch die Europäische Kommission erkannt und stellt in der Biodiversitätsstrategie 2030 Kriterien und Leitlinien für die Ermittlung und Ausweisung zusätzlicher Schutzgebiete und ökologischer Korridore in Aussicht.

In der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 wird der Schutz und die Wiederherstellung der Natur in der Europäischen Union und das kohärente Netz der Schutzgebiete noch einmal eingehend beleuchtet. An einer Stelle heißt es: *„Um die biologische Vielfalt bis 2030 auf den Weg der Erholung zu bringen, müssen wir den Schutz und die Wiederherstellung der Natur verstärken. Dies sollte durch die Verbesserung und Erweiterung unseres Netzes von Schutzgebieten und durch die Entwicklung eines ehrgeizigen EU-Plans zur Wiederherstellung der Natur erreicht werden. Es bedarf globaler Anstrengungen, um ein wirklich kohärentes, transeuropäisches Naturschutznetz entstehen zu lassen. Die Ausweitung der Schutzgebiete ist auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Studien über Meeressysteme gehen davon aus, dass jeder Euro, der in Meeresschutzgebiete investiert wird, eine Rendite von mindestens 3 Euro einbringen würde. In ähnlicher Weise hat die Eignungsprüfung des Naturschutzrechts gezeigt, dass der Nutzen von Natura 2000 zwischen 200 und 300 Mrd. Euro pro Jahr liegt. Der Investitionsbedarf des Netzes dürfte zur Schaffung von bis zu 500.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen beitragen.“*¹⁹

¹⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM (2020) 380 final.

Es bedarf globaler Anstrengungen, um ein wirklich kohärentes, transeuropäisches Naturschutznetz entstehen zu lassen.

Handfeste Argumente dafür, der Kohärenz mehr Raum zu geben. Aufgrund der Verbindlichkeit der Biodiversitätskonvention auf EU-Ebene ist das Sekundärrecht der Europäischen Union, und damit auch Art 6 und 10 der FFH-Richtlinie, nach den Regelungen der Biodiversitätskonvention zur Kohärenz auszulegen. Gleiches gilt für eine solche Auslegung auf nationaler Ebene. Der Kohärenz wird im nationalen Recht zu wenig Bedeutung beigemessen, die völkerrechtskonforme Interpretation ignoriert. Aus diesem Grund erscheint die Ausweisung von Wanderkorridoren in Flächenwidmungsplänen und die Freihaltung dieser Flächen zum Zweck der Wanderbewegung in der Raumordnung dringend geboten.

Die Mitgliedstaaten wären aufgrund der internationalen Vorgaben bereits in der Vergangenheit verpflichtet gewesen, ökologische Korridore in der Raumordnung auszuweisen. Sie müssen dies nun im ersten Schritt bis 2023 nachholen. Auf dieser Grundlage wird die Kommission bewerten, ob die Europäische Union auf dem richtigen Weg ist, ihre Ziele bis 2030 zu erreichen, oder ob strengere Maßnahmen, einschließlich EU-Rechtsvorschriften, erforderlich sind.

Es ist das Gebot der Stunde im Naturschutz, nicht nur einzelne Gebiete unter Schutz zu stellen (Stichwort „Käseglocken-Naturschutz“), sondern diese auch zu vernetzen. Ermöglichen lässt sich dies durch die Sicherung von Wanderkorridoren. Nutznießer sind dabei nicht nur die Wildtiere, sondern in vielfältiger Art und Weise auch wir Menschen. Die landschaftliche Vielfalt werden auch Erholungssuchende zu schätzen wissen. Als Planungs- und Entscheidungshilfe etwa im Bereich der Raumordnung oder bei Verkehrsprojekten können konkret festgelegte Wanderkorridore einen wertvollen Beitrag liefern, um Konflikte rechtzeitig zu erfassen, Planungsfehler zu vermeiden und letztlich Kosten zu sparen. Die Vernetzung von Lebensräumen zählt heute zu den dringlichsten Aufgaben des Naturschutzes.

Oft ist an dieser Stelle von „Grüner Infrastruktur“ die Rede, als ein *„Netzwerk wertvoller natürlicher und naturnaher Flächen, das so angelegt ist und bewirtschaftet wird, dass sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum ein*

breites Spektrum an unterschiedlichen Ökosystemdienstleistungen gewährleistet und die biologische Vielfalt geschützt ist.“²⁰

Denn Lebensqualität schafft nicht nur die „graue Infrastruktur“ (Gebäude, Versorgung, Verkehrsachsen) und die „braune Infrastruktur“ (Rohstoffgewinnung), sondern im großen Maße auch die „grüne Infrastruktur“. Graue Infrastruktur wie Straßen und Schienen, Kanäle und Hochspannungsleitungen, aber auch menschliche Siedlungen nimmt Flächen in Anspruch und zerschneidet Lebensräume – mit anhaltender Tendenz. Das trifft im eingeschränkten Ausmaß auch auf die braune Infrastruktur zu, wenn etwa Abbauvorhaben innerhalb von Wanderkorridoren verwirklicht werden. Grüne Infrastruktur hingegen trägt zum menschlichen Wohlergehen bei, durch Klimaregulation und zum Erhalt biologischer Vielfalt.

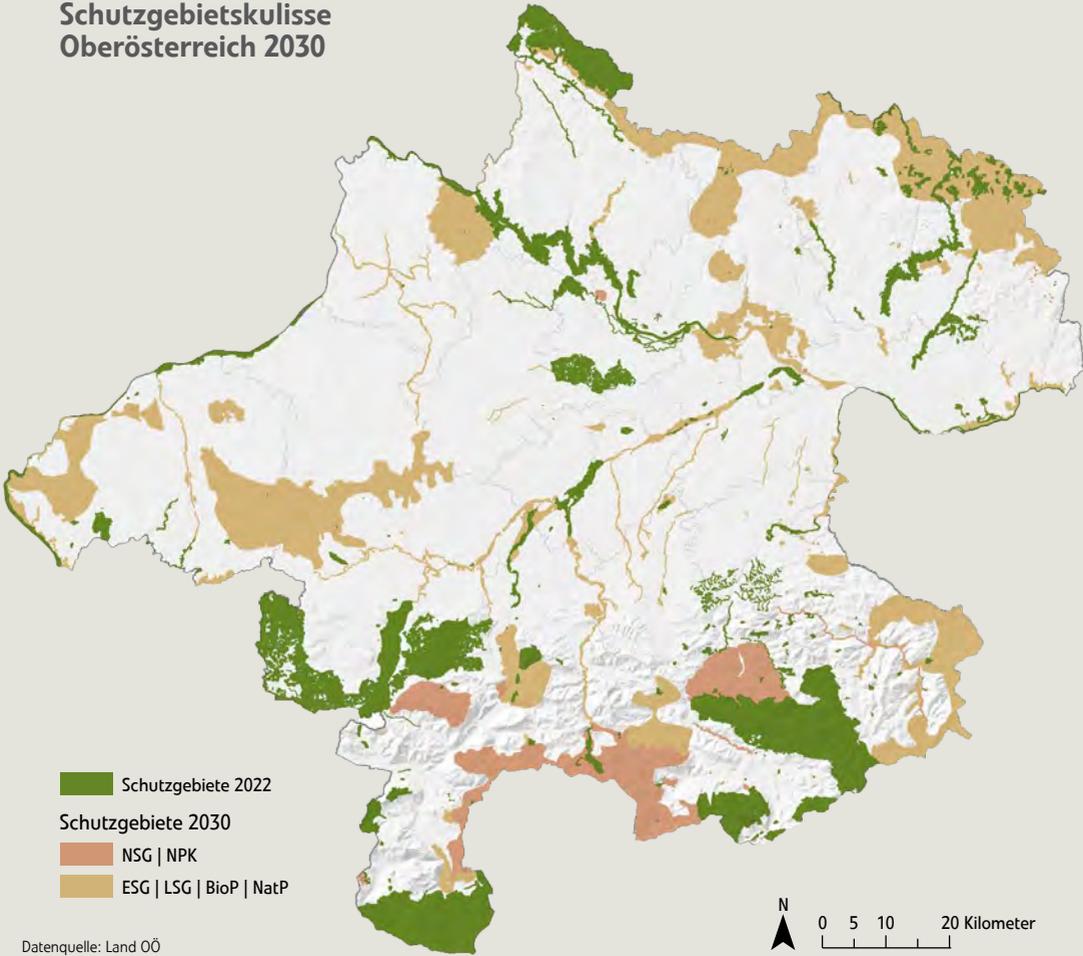
Eine grüne Infrastruktur muss daher Teil einer effizienten Raumplanung sein. Eine integrierte Raumplanung braucht auch eine rechtlich verbindliche Freiraumplanung. Die Erweiterung und Vernetzung der Schutzgebietskulisse durch zusätzliche Grün- und Freiflächen hat ökologische Vorteile und raumgliedernde Funktionen und ist ein wesentlicher Aspekt, Erholungszonen zu erhalten und dafür zu sorgen, dass Oberösterreichs Landschaft nicht ihr charakteristisches Gesicht verliert.

Die von der Öö. Umweltanwaltschaft vorgeschlagene „Schutzgebietskulisse 2030 – Natur und Landschaften in OÖ nutzen, entwickeln, bewahren“ entspricht der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, einem umfassenden, langfristigen Plan zum Schutz der Natur und zur Umkehrung der Schädigung der Ökosysteme. Und sie orientiert sich an den Zielvorgaben der Biodiversitätsstrategie 2030 für Österreich.

Die Schutzgebietskulisse ist ein fachlich begründeter Mix regionaler und lokaler Schutzzonen für Natur und Landschaft für ganz Oberösterreich. Charakteristisches und Unverwechselbares bewahren, Kultur- und Naturlandschaftselemente entwickeln und die Balance zwischen Nützen und Schützen finden – darum soll es auch künftig gehen.

²⁰ Europäische Kommission (Hrsg.). 2014. Eine Grüne Infrastruktur für Europa. Luxemburg. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Schutzgebietskulisse Oberösterreich 2030



Anhang

Was sind erhebliche Umweltauswirkungen?

In Art 1 zu den Zielen der SUP-Richtlinie ist festgelegt, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung zu unterziehen sind. Auch in Art 3 zum Geltungsbereich der SUP-Richtlinie wird klar, dass eine Strategische Umweltprüfung (SUP) dann durchzuführen ist, wenn die jeweiligen Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Ob eine SUP durchzuführen ist, wird anhand von folgenden Kriterien entschieden.

Kriterien für die Bestimmung der voraussichtlichen Erheblichkeit von Umweltauswirkungen im Sinne des Artikels 3 Absatz 5

1. Merkmale der Pläne und Programme, insbesondere in Bezug auf
 - das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in Bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt;
 - das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm andere Pläne und Programme – einschließlich solcher in einer Planungs- oder Programmhierarchie – beeinflusst;
 - die Bedeutung des Plans oder des Programms für die Einbeziehung der Umwelterwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung;
 - die für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme;
 - die Bedeutung des Plans oder Programms für die Durchführung der Umweltvorschriften der Gemeinschaft (z. B. Pläne und Programme betreffend die Abfallwirtschaft oder den Gewässerschutz).

2. Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in Bezug auf
 - die Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen;
 - den kumulativen Charakter der Auswirkungen;
 - den grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen;
 - die Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt (z. B. bei Unfällen);

- den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen (geographisches Gebiet und Anzahl der voraussichtlich betroffenen Personen);
- die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets aufgrund folgender Faktoren:
 - besondere natürliche Merkmale oder kulturelles Erbe,
 - Überschreitung der Umweltqualitätsnormen oder der Grenzwerte,
 - intensive Bodennutzung;
 - die Auswirkungen auf Gebiete oder Landschaften, deren Status als national, gemeinschaftlich oder international geschützt anerkannt ist.

Was besagt der Artikel 10 der FFH-Richtlinie?

Art 10 der FFH-Richtlinie normiert eine „Bemühungsverpflichtung“ der Mitgliedstaaten: Demnach werden sie sich, wo sie es im Rahmen ihrer Landnutzungs- und Entwicklungspolitik, insbesondere zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000, für erforderlich halten, bemühen, die Pflege von Landschaftselementen von ausschlaggebender Bedeutung für wildlebende Tiere und Pflanzen zu fördern.

Dieses „Kohärenzbemühen“ des Art 10 der FFH-Richtlinie gilt jedenfalls unabhängig von der Verträglichkeitsprüfung nach Art 6 Abs 3 und 4 der FFH-Richtlinie.

Art 10 der FFH-Richtlinie

„Die Mitgliedstaaten werden sich dort, wo sie dies im Rahmen ihrer Landnutzungs- und Entwicklungspolitik, insbesondere zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000, für erforderlich halten, bemühen, die Pflege von Landschaftselementen, die von ausschlaggebender Bedeutung für wildlebende Tiere und Pflanzen sind, zu fördern. Hierbei handelt es sich um Landschaftselemente, die aufgrund ihrer linearen, fortlaufenden Struktur (z. B. Flüsse mit ihren Ufern oder herkömmlichen Feldrainen) oder ihrer Vernetzungsfunktion (z. B. Teiche oder Gehölze) für die Wanderung, die geographische Verbreitung und den genetischen Austausch wildlebender Arten wesentlich sind.“



Umweltanwaltschaft

