

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Neudenken des Naturschutzes

15_09

Autorinnen:

Ecker, Daniela (*Johannes-Kepler-Universität Linz, Institut für Umweltrecht*); Wagner, Erika (*Johannes-Kepler-Universität Linz, Institut für Umweltrecht*)

Inhalt

3	15_09.1	Ziele der Option
3	15_09.2	Hintergrund der Option
6	15_09.3	Optionenbeschreibung
6	15_09.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
9	15_09.3.2	Erwartete Wirkweise
10	15_09.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
10	15_09.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
10	15_09.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
10	15_09.3.6	Interaktionen mit anderen Optionen
10	15_09.3.7	Offene Fragestellungen
10		Literatur

15_09.1 Ziele der Option

Die Biodiversität und damit der Naturschutz stehen unzertrennlich mit unserer menschlichen Existenz in direktem und indirektem Zusammenhang. Auf den Punkt gebracht: Der Mensch ist auf funktionierende Ökosysteme mittel- und langfristig angewiesen. Nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 und besonders von SDG 15 bedeutet daher, dass Verschlechterungen im Naturhaushalt vermieden werden müssen, ökologische Verluste, wenn möglich, wiederherzustellen sind und Möglichkeiten der Verbesserung des Naturschutzes wissenschaftlich zu erforschen und aufzugreifen sind.

Das derzeit geltende Naturschutzrecht beruht auf Strukturen und Handlungsmaximen, die es zu hinterfragen gilt. Der Weg, Naturschutz neu zu denken, ist daher angezeigt.

15_09.2 Hintergrund der Option

Derzeit sind zahlreiche Defizite im Naturschutzrecht zu orten:

Naturschutz auf europäischer Ebene

In den Mitgliedstaaten besteht eine unterschiedliche Rechtspraxis in Zusammenhang mit den europäischen Biotopverbundnetzen. Trotz des gemeinsamen Rechtsrahmens zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, aber auch der wildlebenden Vogelarten auf europäischer Ebene (FFH-RL¹ und VSch-RL²), werden wesentliche Richtlinienbestimmungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, was zum Teil die Zielerreichung und den Rechtsgüterschutz konterkariert. So ist etwa für einen effektiven Schutz die gebotene Ausweisung von Schutzgebieten Voraussetzung, welche bislang (wegen zu lascher mitgliedstaatlicher Umsetzung) immer noch nicht abgeschlossen ist.

Die FFH-RL und die VSch-RL sind darauf angelegt, dass die Eingriffsermächtigung in die Schutzgebiete für Pläne und Projekte in Form der Naturverträglichkeitsprüfung (kurz NVP) von den Mitgliedstaaten im Sinne der Richtlinien angewandt wird (Interessensabwägung³). Der EuGH hat dazu eine strenge Rsp entwickelt, zum Teil werden jedoch Umgehungen praktiziert.

¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl vom 22.7.1992 L 206, 7; zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013, ABl vom 10.6.2013 L 158, 193.

² Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl vom 26.1.2010 L 20, 7; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019, ABl vom 25.6.2019 L 170, 115.

³ Die Anforderungen des Art 6 Abs 3 und 4 der FFH-RL an die NVP sind folgende: Nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehende oder hierfür nicht notwendige Pläne/Projekte, die ein solches Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Dem Plan/Projekt darf grundsätzlich nur zugestimmt werden, wenn festgestellt wurde, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Ist trotz negativer Ergebnisse der NVP aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan/Projekt durchzuführen und eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von *Natura 2000* geschützt ist (der Mitgliedstaat hat Kommission über die ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen zu unterrichten). Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit bzw. mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder – nach Stellungnahme der Kommission – andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.

Nationales Naturschutzrecht

Auch das nationale Naturschutzrecht hat im Sinne der Verbesserung der Biodiversität und des Artenschutzes noch Verbesserungspotenzial, wie im Folgenden dargelegt wird:

Da Naturschutz und Bodenschutz streng getrennt sind, sind die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Natur nur ungenügend geregelt bzw. gesetzlich kaum relevant. Das trifft insbesondere auf die Auswirkungen des Pestizideinsatzes zu (Ecker, 2017), aber auch auf die für die Biodiversität förderliche Belassung von Grünstreifen trotz landwirtschaftlicher Nutzung. Die intensive Landwirtschaft (Düngung und bis zu fünfmalige Mahd mit schwerem Gerät schadet bekanntermaßen der Natur, ist aber rechtlich im Naturschutzgesetz, außer in *Natura 2000*-Gebieten, unbedacht). Mit der intensiven Landwirtschaft ist ein schwerwiegender Verlust der Biodiversität verbunden.

Das geltende Naturschutzrecht ist Ländersache und daher von Land zu Land unterschiedlich geregelt. Das wesentliche Interesse der Öffentlichkeit an Vorgängen, die unseren natürlichen Lebensraum betreffen, ist allein auf NGOs kanalisiert und auch dort nur im Rahmen des sogenannten *Beteiligung plus*-Modells umgesetzt. D. h., dass für NGOs keine Parteistellung im Verfahren besteht, sondern diese erst im Beschwerdeweg gegen erteilte Bewilligungen die Landesverwaltungsgerichte anrufen können.

Die Parteistellung der Umweltschutzverbände, die die Umweltschutzvorschriften als subjektives Recht geltend machen können, ist lediglich auf bestimmte naturschutzrechtliche Tatbestände beschränkt: So wurden etwa in Oberösterreich dem Umweltschutz im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention⁴ die Parteistellung in *Natura 2000*-Angelegenheiten genommen. Damit ist das Schutzgut Natur in vielen wesentlichen Causen völlig unvertreten, da nicht sichergestellt werden kann – dies auch vor dem Hintergrund der erforderlichen Fachkenntnis – dass naturwissenschaftliche Erkenntnisse, die für den Erhalt der Natur sprechen, im Verfahren vertreten sind. Hier besteht eine massive Lücke im oberösterreichischen Naturschutzrecht, die vom Gesetzgeber bewusst gewollt war. Dies steht in Widerspruch mit SDG 15.

Der Naturschutz ist außerdem lediglich auf die Widmungskategorie Grünflächen bezogen. Nur im Grünland bedarf es daher (in den meisten Naturschutzgesetzen) einer Bewilligungspflicht.

Artenschutz

Das Artenschutzrecht bewirkt – wie zahlreiche Beschwerden, etwa von *Birdlife* und dem *Naturschutzbund* bezüglich Kormoran, Fischotter, Gänsesäger, Biber etc., zeigen – nicht den gewünschten gezielten Schutz. Auffällig dabei ist auch, dass mit der zuteils erfolgten Abschaffung der Parteistellung der Umweltschutzverbände bei *Natura 2000*-Gebieten (so etwa in Oberösterreich, siehe oben) die Problematik mehr denn je besteht, ohne dass sie *offiziell* bei Verwaltungsgerichten zu Tage tritt.

Zudem ist das landesrechtliche Schutzsystem bezüglich invasiver Arten derzeit äußerst unausgegoren und reibt sich an der Kompetenzverteilung, wie insbesondere der Umstand zeigt, dass viele invasive Arten zugleich allergierelevant (SDG 3) sind. Diesfalls könnte argumentiert werden, dass der Allergiker_innenschutz als Materie des Gesundheitsschutzes dem Bund vor-

⁴ Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, BGBl III Nr 88/2005; näher dazu siehe Wagner, Bergthaler & Fasching (2018).

behalten sei (so tatsächlich vom burgenländischen Verfassungsdienst im Rahmen der Begutachtung des Ambrosia- bzw. Ragweed-Gesetzes erfolgt).

Naturschutz und Raumordnung

Problem der Raumordnung ist die fehlende Gesetzestechnik der finalen Determinierung, die letztlich die fehlende Durchsetzbarkeit von Raumordnungszielen bewirkt. Die Raumordnung trägt derzeit den Erfordernissen des Naturschutzrechts nur ungenügend Rechnung (siehe Optionen 15_15 und 15_16). Zum Teil ist auch eine richtlinienwidrige Umsetzung zu verzeichnen. Dies insbesondere im Bereich der strategischen Umweltprüfung, die auf bestimmte Tatbestände beschränkt ist, ohne dass die flexiblen Kriterien und damit die Notwendigkeit einer Einzelfalluntersuchung im nationalen Recht umgesetzt wären. Auch fehlt es an einer Umsetzung der nach Art 10 der FFH-RL gebotenen Regelungen in Bezug auf die Kohärenz von *Natura 2000*-Gebieten. Das bedeutet also, dass in Österreich rein ordnungstechnisch keine Verpflichtung besteht, Wanderkorridore etc einzurichten bzw. den genetischen Austausch zwischen den *Natura 2000*-Gebieten zu ermöglichen.

Naturschutz und Kompetenzverteilung

Aus europäischer Sicht ist stets die Europäische Gesetzgebung(sbefugnis) mitzudenken. Aus nationaler Sicht fällt der Kompetenztatbestand *Naturschutz* nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes, sondern gemäß der Generalklausel des Art 15 B-VG⁵ hinsichtlich Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz der Länder bzw. das damit in Zusammenhang stehende *Baurecht* und *Raumordnungsrecht* gemäß Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Auf nationaler Ebene besteht von Verfassung wegen durch die enge Verzahnung der Bundes- und Landeskompetenzen für den die entsprechend zuständige_n Gesetzgeber_in das Erfordernis zur Berücksichtigung auch jener Regelungen der anderen Gebietskörperschaft (Berücksichtigungsprinzip).

Eigenrechtlichkeit der Natur

Zum einen fehlt, wie oben erwähnt, dem/der Einzelnen ein Recht auf Durchsetzung des Erhalts der für das menschliche Leben notwendigen Lebensgrundlagen. Zum anderen sind diese Interessen auch als *bloße* öffentliche Interessen nur ungenügend durchsetzbar. Ihr Vollzug leidet unter einer nicht vorhersehbaren, von politischen Strömungen geprägten Interessenabwägung und von fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten für die zum Vollzug berufenen Umweltschutzbehörden. Einerseits wurde in der Vergangenheit die materielle Position bewusst geschwächt, andererseits wurde die Rechtsdurchsetzung bewusst beschränkt. Vor dem Hintergrund der drohenden Szenarien der Erderwärmung sowie der Biodiversitätskrise und deren negativen Auswirkungen muss daher konstatiert werden, dass das geltende materielle Recht sowie das Verfahrensrecht dem Schutz der Umwelt ungenügend Rechnung tragen. Zu fordern ist daher der Umstieg auf das Konzept der Eigenrechtlichkeit der Natur.

⁵ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl Nr 1/1930 idF BGBl I Nr 194/1999; zuletzt geändert durch BGBl I Nr 57/2019.

15_09.3 Optionenbeschreibung

15_09.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

– Europarechtskonforme Ausweisung von *Natura 2000*-Gebieten

Es bedarf der europarechtskonformen Ausweisung von *Natura 2000*-Gebieten für natürliche Lebensräume sowie wildlebende Tiere, Pflanzen und Vogelarten bzw. auch darüber hinaus. Zudem muss jedwede Umgehung der gebotenen Interessensabwägung der NVP bei Eingriffen in die nach den Richtlinien geschützten Rechtsgüter innerstaatlich und auf europäischer Ebene unterbunden werden (Wagner & Ecker, 2019).

– Etablierung des Naturschutzes als Bundesrecht

Angesichts der oben festgestellten Wirkungsdefizite des Naturschutzrechts ist ein einheitliches Naturschutzrecht zu fordern. Dass Naturschutz Ländersache ist, lässt sich – ob der Bedeutung des Biodiversitätsschutzes und des Artenschutzes, der an Landesgrenzen nicht haltmacht – nicht mehr rechtfertigen. Die Sicht des Bundesverfassungsgesetzgebers 1920 war wegen des fehlenden Bewusstseins in Bezug auf die Bewahrung der menschlichen Lebensgrundlagen verkürzt, da der Naturschutz lediglich den Ländern zugewiesen wurde. Auch angesichts des Umstands, dass viele naturschutzrechtliche Vorgaben aus dem Europarecht stammen, wäre (im flächenmäßig kleinen Österreich) eine bundeseinheitliche Betrachtung sinnvoll. Ein entsprechendes Bundesgesetz hätte dann auch den Rahmen für die Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Nutzung den Ländern vorzugeben.

– Vollzug nach dem aktuellen und interdisziplinären Stand des Wissens und Verfügbarmachung von einschlägigen Daten

Im Vollzug des Naturschutzrechts kommt dem naturwissenschaftlichen Sachverstand (Amtssachverständige) eine große Bedeutung zu. In dieser Hinsicht ist allerdings zu konstatieren, dass der naturwissenschaftliche Erkenntnisstand in der Praxis oftmals kein dynamischer ist und nur die Erörterung unterschiedlicher Sichtweisen zu fundierten Ergebnissen führt.

Fundierte rechtliche Entscheidungen (etwa im Naturschutzverfahren oder UVP-Verfahren) müssen auf Basis aktueller naturwissenschaftlicher Daten und interdisziplinären Fachwissens getroffen werden. Zudem sind diese aktuellen naturwissenschaftlichen Daten für die Öffentlichkeit verfügbar zu machen (Wagner & Ecker, 2019).

– Beteiligung iZm der naturschutzrechtlichen Interessenabwägung gewährleisten

Die naturschutzrechtliche Interessenabwägung wird in Wahrheit lediglich durch die Behörden und Sachverständigen vorgenommen, ohne dass es für die Öffentlichkeit möglich wäre, sich einzubringen. Naturschutzrechtliche Bewilligungsverfahren sind damit intransparent und werden allein durch naturschutzrechtliche Sachverständige dominiert. Die Mitwirkung von NGOs im naturschutzrechtlichen Verfahren ist in allen Bundesländern auf den bloßen Beteiligtenstatus im Sinne des § 8 AVG⁶ beschränkt. Parteistellung steht ihnen nicht zu, lediglich das Recht auf Beschwerdeerhebung an die Verwaltungsgerichte. Dagegen hat in Oberösterreich die Umwelthanwaltschaft keine

⁶ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl Nr 51/1991.

Parteistellung mehr in Verfahren betreffend *Natura 2000*-Gebiete. Damit sind Teile der Öffentlichkeit, aber auch jene Institutionen, die die Rechte der Natur als subjektive Rechte wahrzunehmen haben (Umweltanwaltschaft) in ihren Möglichkeiten, Verschlechterungen der Biodiversität und des Artenschutzes aufzuzeigen, beschränkt. Selbst die Standortgemeinde ist lediglich anzuhören. Es ist naturschutzfachlich und juristisch nicht nachvollziehbar, warum gerade im Naturschutz, der uns alle betrifft, eine derart restriktive Partizipationslinie auf gesetzlicher Ebene verfolgt wird. Es muss sichergestellt sein, dass bei der Interessensabwägung sämtliche Interessen an der Erhaltung der Natur Berücksichtigung finden. Dazu bedarf es einer möglichst breiten Beteiligung und Transparenz bei naturschutzrechtlichen Verfahren. All das spricht wiederum dafür, den Naturschutz von der Landesebene *wegzubringen* und auf Bundesebene zu verankern (siehe dazu bereits oben).

– Anpassung der Raumordnungsgesetze – Sicherstellung der Beförderung des Naturschutzes

Ausgehend von der derzeitigen Rechtslage (landesrechtliche Kompetenz), aber auch vor dem Hintergrund einer möglicherweise zu schaffenden bundeseinheitlichen Kompetenz (Verfassungsänderung) müssen die Raumordnungsgesetze sicherstellen, dass Ziele und Inhalte des Naturschutzes durch die Raumordnung befördert und keinesfalls konterkariert (wie es derzeit der Fall ist) werden.

Die Erkenntnis, dass Raumordnungen und darauf beruhende Flächenwidmungen mit anderen materiengesetzlichen Zielen konfliktieren, war bereits in der Vergangenheit Gegenstand der einschlägigen Hochwasserschutzdebatte, mit dem Ziel, dass die Raumordnungskonferenz eine Empfehlung herausgab, an die sich ein Teil der Bundesländer tatsächlich hält (ein anderer Teil aber nicht).

Beispiele für gesetzlich normierte Widmungsverbote und -beschränkungen zur Sicherstellung des künftigen Freihaltens von Gefährdungsflächen sind: § 21 Abs 1a OÖ ROG (Widmungsverbote in HQ₃₀ und roten Gefahrenzonen, in HQ100-Gebieten strenge Voraussetzungen für eine Baulandwidmung), § 15 Abs 3 Z 1 NÖ ROG (Widmungsverbot in HQ100-Gebieten), § 15 Abs 3 Z 3 NÖ ROG (Widmungsverbot für Flächen, die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind), § 28 Abs 3 Z 2 Sbg ROG (Widmungsverbot im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Lawinen, Murengängen, Steinschlag oder für Flächen, die für den Hochwasserabfluss und für Hochwasserrückhalteräume zu erhalten sind), § 4 Abs 1 Z 1-4 Stmk Programm zur hochwassersicheren Entwicklung (Widmungsverbote für HQ100, rote Gefahrenzonen, blaue Vorhaltebereiche). Darüber hinaus gibt es in den Raumordnungsgesetzen vereinzelt Nutzungsbeschränkungen oder -verbote im Grünland (insbesondere für Sondernutzungen im Grünland z. B. Campingsplatz etc). Eine derartige Empfehlung ist jedoch ungenügend. Freilich könnte dieses Mittel (Empfehlung der Raumordnungskonferenz im Zusammenhang mit Natur- und Artenschutz) auch im gegenständlichen Zusammenhang genutzt werden. Die Effektivitätsgewinne werden aber nur als gering eingestuft.

Das Prinzip der finalen Determinierung in der Raumplanung führt dazu, dass sich engagierte Ziele aufgrund der Zersplitterung im Gemeindebereich in den Flächenwidmungen nicht wiederfinden. So werden zwar FFH-Gebiete ausgewiesen, aber es fehlt an Wanderkorridoren und Möglichkeiten des genetischen Austauschs in Bezug auf geschützte Arten etc. Der Vernetzung der bestehenden Biotopverbundnetze in Österreich bzw. Europa (Stichwort Ko-

härenz) zur Vermehrung und somit Verbesserung der Arten ist bislang zu wenig Beachtung geschenkt worden. Dazu zählen insbesondere die zwischen Schutzgebieten befindlichen, für Arten und natürliche Ressourcen notwendigen Gebiete, die als Rastplätze, Wanderkorridore, Brutplätze etc. genutzt werden. In Österreich sind solche Gebietszüge rechtlich kaum geschützt und obliegen Großteils dem *goodwill* der Landespolitik. Beispiel: Zwischen Schutzgebiet A (in Gemeinde A) und Schutzgebiet B (in Gemeinde B) befinden sich landwirtschaftlich intensiv genutzte Flächen der Gemeinde C, die nach der derzeitigen Rechtslage keinen Anlass hat, hier einen Wanderkorridor etc einzurichten. Es bedarf daher der Erlassung eines Rechtsrahmens für Flächenwidmungen, der dem Kohärenzgesichtspunkt Rechnung trägt (Wagner & Ecker, o. J.).

Die Raumordnung als eine der praktisch wichtigsten Rechtsmaterien überhaupt muss an die neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden – die Welt hat sich seither mehr als weiterentwickelt. Es sind andere Aspekte, so z. B. der Biodiversitätsschutz, der qualitative und quantitative Bodenschutz, die Entwicklung unserer Natur- und Kulturlandschaft, aber auch der Klimaschutz in den Vordergrund gerückt, sodass zeitgemäße, raumplanerische Antworten einzufordern sind (siehe auch Optionen 15_15 und 15_16)⁷.

Abgesehen von der Frage, wie die Raumordnung im Rahmen des Bundesstaats letztlich ausgestaltet sein wird, also ob es bei der von Land zu Land unterschiedlichen Konzeption bleibt, soll die Raumordnung jedenfalls einen Zielkatalog aufweisen, der folgende Punkte enthält: Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung, wildökologische und landschaftsökologische Raumplanung, Landschaftspflege und Landschaftsentwicklung, Klimaneutralität, Klimaanpassung und Klimavorsorge, Eindämmung von Zersiedelung und Flächenverbrauch sowie verbindlichere Planungsvorgaben. Die konkreten Maßnahmen und Instrumente, mit denen diese Ziele umgesetzt werden, müssen in bürger_innennahen, transparenten und überprüfbaren Verfahren getroffen werden. Dazu bedarf es einer rechtskonformen Umsetzung der Richtlinie über strategische Umweltprüfung⁸ (SUP-Richtlinie), was in vielen Landesgesetzen nicht der Fall ist.

Ein weiteres Defizit der Raumordnung ist die schwache Verbindlichkeit der überörtlichen Raumplanung. Die planerischen Vorgaben müssen mehr als bisher auf Umweltschutz, Nachhaltigkeit und Klimaschutz ausgerichtet sein. Diesem Ziel verschreibt sich die SUP-Richtlinie, die – wie bereits betont – in vielen Bundesländern unzureichend umgesetzt wurde, aber auch Lücken ihrerseits aufweist. Diese Lücken sind aber nicht derart zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten in SUP-freien Planungsbereichen die Ziele der Umwelt- und Klimavorsorge außer Acht lassen könnten. Vielmehr zeigen zahlreiche Kommissionsdokumente bzw. Programme der *Europäischen Union* (EU) (*Green Deal*⁹ und Biodiversitätsstrategie¹⁰ der EU) auf, dass das Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Raumordnung nicht außer Acht gelassen werden darf, ja vielmehr die Raumordnung ein Instrument ist, das auf fast allen Bereichen der 17

⁷ Vgl. Stellungnahme der oberösterreichischen. Umweltschutzbehörde zur oberösterreichischen. Raumordnungsgesetz-Novelle 2020, <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/LK/BeilageUmweltschutz280420.pdf> (Stand 9.3.2021).

⁸ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABI L 197 vom 21.7.2001, 30-37

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM/2019/640 final.

¹⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, COM/2020/380 final.

SDGs der Nachhaltigkeit zum Durchbruch verhilft. So enthält etwa die Biodiversitätsstrategie der EU das bereits oben als gravierendes Defizit der österreichischen Raumplanung geortete Prinzip der Kohärenz zwischen geschützten Lebensräumen. Die Biodiversitätsstrategie hebt dieses Konzept hervor, obwohl kaum ein Bundesland in Österreich bei seiner Raumordnung in Hinblick auf dieses zwingende naturschutzrechtliche Erfordernis dieses Konzept mitbedenkt.

– **Verankerung der Eigenrechte bzw. Rechtspersönlichkeit der Natur bzw. gewisser Naturgüter**

Das Konzept der Eigenrechtlichkeit der Natur gehört schnellstmöglich auf normativer Ebene konzipiert, da die Zerstörung der Biodiversität massiv voranschreitet¹¹: Dies zeigt, dass die bisherigen Schutzkonzepte, die auf einer Wahrnehmung ökologischer Interessen behördlicherseits bestehen, das Rechtsgut Biodiversität nicht ausreichend schützen.

Sowohl in materiell-rechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht bedarf es eines Umdenkens des Schutzkonzepts im Sinne einer zu gewährenden Eigenrechtlichkeit, die in manchen anderen Staaten der Welt wie etwa in den USA, Neuseeland und Südamerika bereits besteht oder im Vordringen ist. Derzeit wird am Institut für Umweltrecht der Johannes-Kepler-Universität an einem umfassenden legislatischen Vorschlag für die Erarbeitung eines Eigenrechtlichkeitskonzepts gearbeitet. Es enthält sowohl auf verfassungsrechtlicher Ebene und einfachgesetzlicher Bundesebene (bzw. Bundesrahmenebene, Bundesgrundsatzebene sowie Landesausführungsebene) die entsprechenden Bestimmungen.

– **Einführung einer Natur- und Klimaprüfung der Rechtsakte**

Die bisherigen Folgenabschätzungen erweisen sich als zahnlos. Es gilt daher, schon im Entstehungsprozess sämtlicher Rechtsakte alle offenen, aber auch (vermeintlich) versteckten negativen Konsequenzen für die Natur sowie das Klima aufzudecken bzw. transparent offen zu legen und diese bereits in einem so frühen Stadium durch umwelt- bzw. klimafreundliche Lösungen zu ersetzen.

Es bedarf daher der Einführung einer verpflichtenden Prüfung sämtlicher Rechtsakte auf Natur- und Klimaverträglichkeit vor ihrem Erlass. Eine derartige Prüfung hat einer unabhängigen externen Kontrolle durch die Wissenschaft Stand zu halten. Ein Erlass des Gesetzes soll erst bei positivem Ergebnis möglich sein. Wenn jedes neu erlassene Gesetz bzw. jede Änderung eines Gesetzes einem standardisierten Natur- und Klimacheck-Verfahren unterworfen wird, können Potenziale ausgeschöpft werden (vgl. etwa die Kritik des Rechnungshofes zum bisherigen Ablauf der strategischen Umweltprüfung – Verkehr, 2018/33; gerade die Alternativenprüfung in Hinblick auf in die Natur weniger einschneidende Trassenvarianten ist in der Vergangenheit bereits in ihrer Ausgestaltung *de lege lata*, als auch in ihrer Durchführung in der Praxis zu kurz gekommen).

15_09.3.2 Erwartete Wirkweise

Durch die vorgeschlagenen Änderungen wird dem besorgniserregenden Verlust von Biodiversität und Arten entgegengewirkt. Ziel ist eine Verlangsamung der negativen Entwicklung bzw. das Stoppen derselben.

¹¹ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, COM/2020/380 final.

15_09.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Maßnahmen im Naturschutz, und demnach die bisherigen ernsthaften Bemühungen um Naturgüter, sei es durch die Einrichtung von Nationalparks oder die Einrichtung von Renaturierungsmaßnahmen oder die Etablierung von *Natura 2000*-Gebieten oder ähnliche Maßnahmen, zeigen, dass Biodiversitätsverluste durch Schutzmaßnahmen wieder ausgeglichen werden können.

15_09.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Eine Verbesserung des Naturschutzes im Sinne dieser Option zeitigt sowohl kurz- als auch mittel- und langfristige Wirkungen.

15_09.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Ein Neudenken des Naturschutzes ist höchst an der Zeit. Die Fortschreibung des bisherigen Status quo kann keine Trendumkehr des dramatischen Biodiversitätsverlusts und Artensterbens bewirken. Alternativ zu ordnungspolitischen (legistischen) Zugängen sind marktwirtschaftliche Regelungsmechanismen. Diese haben jedoch bisher keine ausreichend starken Wirkungen in Bezug auf die Erhaltung der Biodiversität entfaltet, vor allem in Bezug auf Langzeitwirkungen von Biodiversitätsschutz (Alvarado Quesada, Hein & Weikard, 2014).

15_09.3.6 Interaktionen mit anderen Optionen

Höchste Interaktionen sind gegeben mit landwirtschaftlichen Zielsetzungen des SDG 2 (Umbau der Landwirtschaft in Biolandwirtschaft), SDG 3 (verbesserte Gesundheit), SDG 7 (Erfordernis der Infrastruktur muss den naturschutzrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen), SDG 11 (vor dem Hintergrund des Naturschutzes ist auch dieses SDG betroffen – Naturschutz und nachhaltige Städte ergänzen sich) und SDG 13 (Verbesserungen bei Biodiversität, Schutz der Pflanzen und des Waldes, Flächenverbrauch, Wasser).

15_09.3.7 Offene Forschungsfragen

Offene Forschungsfragen wurden im Fließtext bereits aufgeworfen.

Literatur

Alvarado Quesada, I., Hein, L. G. & Weikard, H. P. (2014). *Market-based mechanisms for biodiversity conservation: A review of existing schemes and an outline for a global mechanism*. 23, 1–21. <https://doi.org/10.1007/s10531-013-0598-x>

Ecker, D. (2017). *Pestizid-rückstände in Lebensmitteln und Trinkwasser — Rechtliche Rahmenbedingungen* (1. Aufl.). Trauner Verlag.

Wagner, E. & Ecker, D. (o. J.). *Kohärenz in Zusammenhang mit der FFH-RL und der nationalen*

Raumordnung.

Wagner, E. M., Bergthaler, W. & Fasching, S. (2018). *Umsetzung der Aarhus-Konvention in Umweltverfahren* (1. Aufl.). Trauner Verlag.

Wagner, E. M. & Ecker, D. (2019). *Naturverträglichkeitsprüfung — Systematische Aufarbeitung der Prüfung nach Art 6 der FFH-RL*. Wien: Jan Sramek Verlag KG.