



Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000

Gemeinsame Umsetzung in Deutschland und
Österreich am Beispiel der Grenzflüsse Salzach
und Inn

Manfred Fuchs, Sabine Preis, Veronika Wirth,
Birgit Binzenhöfer, Ulrike Pröbstl, Gabriele Pohl,
Susanne Muhar und Mathias Jungwirth

Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000 –
Gemeinsame Umsetzung in Deutschland und Österreich
am Beispiel der Grenzflüsse Salzach und Inn

Ergebnisse des F+E-Vorhabens 806 82 220
des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn

Manfred Fuchs¹
Sabine Preis²
Veronika Wirth³
Birgit Binzenhöfer¹
Ulrike Pröbstl³
Gabriele Pohl²
Susanne Muhar²
Mathias Jungwirth²

¹ Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

² Institut für Hydrobiologie und Gewässermanagement der Universität für Bodenkultur in Wien
(IHG)

³ Institut für Landschaftsentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung der Universität für
Bodenkultur in Wien (ILEN)

Titelbilder:

Luftbild der Salzach bei Laufen, Foto: Gottfried Lobmayr

Adressen der Autorinnen und Autoren:

Dipl. Biol. Manfred Fuchs, Dr. Birgit Binzenhöfer
Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL), Seethalerstraße 6,
D - 83410 Laufen

Prof. Dr. Ulrike Pröbstl, DI Veronika Wirth
Institut für Landschaftsentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung der Universität
für Bodenkultur in Wien (ILEN), Peter Jordan-Straße 65, A - 1190 Wien

Prof. Dr. Mathias Jungwirth, Prof. Dr. Susanne Muhar, DI Sabine Preis
Institut für Hydrobiologie und Gewässermanagement der Universität für Bodenkultur in
Wien (IHG), Max-Emanuelstr. 17, A - 1180 Wien

Fachbetreuung im BfN:

Dipl.-Biol. Eckhard Peters

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	9
Vorwort	13
1 Einleitung	15
1.1 Hintergrund und Zielsetzung des F+E-Vorhabens	15
1.2 Untersuchungsraum	16
1.2.1 Untersuchungsraum Unterer Inn	17
1.2.2 Untersuchungsraum Salzach	19
1.3 Arbeitskonzeption.....	21
1.4 Rahmenbedingungen	21
1.4.1 Zusammenarbeit mit Fachbehörden und Dienststellen	22
1.4.2 Fachtagungen und Workshops	23
1.4.3 Aufbau des Forschungsberichtes	23
2 Analyse der einzelnen Umsetzungsschritte nach Natura 2000 sowie WRRL in Hinblick auf eine integrierende sowie grenzüberschreitende Vorgehensweise	24
2.1 Analyse der Bestandserfassung	24
2.1.1 Charakteristische Fragestellungen.....	24
2.1.2 Mögliche Lösungen und Synergien.....	43
2.1.3 Fazit.....	45
2.2 Analyse der Bewertungsgrundlagen und -methoden sowie Raumbezüge	46
2.2.1 Charakteristische Fragestellungen zu den Bewertungsgrundlagen	46
2.2.2 Fazit.....	58
2.2.3 Charakteristische Fragestellungen zum Raumbezug.....	59
2.2.4 Fazit.....	68
2.2.5 Charakteristische Fragestellungen zur Bewertungsmethodik.....	69
2.2.6 Fazit.....	88
2.3 Analyse der Abwägungsprozesse zur Zielerreichung	89
2.3.1 Charakteristische Fragestellungen.....	89
2.3.2 Mögliche Lösungen und Synergien.....	104
2.3.3 Fazit.....	117
2.4 Analyse der Planungsinstrumente und Managementmaßnahmen	118
2.4.1 Charakteristische Fragestellungen zu den Planungsinstrumenten.....	118
2.4.2 Charakteristische Fragestellungen zu den Maßnahmen	129
2.4.3 Fazit.....	148
2.5 Analyse der Monitoringvorgaben und -umsetzung.....	152
2.5.1 Charakteristische Fragestellungen.....	152
2.5.2 Mögliche Lösungen und Synergien.....	173

2.5.3	Fazit.....	182
2.6	Ökologische Gilden in der Umsetzung der Richtlinien	184
2.6.1	Ökologische Gilden.....	186
2.6.2	Verwendung von Einzelarten und Gilden	188
2.6.3	Gildenbezogene Ansätze im Projektgebiet.....	191
2.6.4	Fazit.....	195
2.7	Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung	197
2.7.1	Charakteristische Fragestellungen.....	197
2.7.2	Mögliche Lösungen und Synergien.....	214
2.7.3	Fazit.....	222
2.8	Analyse der Verwaltungsstrukturen und Verwaltungskoordination im Vollzug der Richtlinien.....	223
2.8.1	Relevante Verwaltungsstrukturen	224
2.8.2	Charakteristische Fragen der Verwaltungspraxis	229
2.8.3	Kooperatives Verwaltungshandeln am Beispiel des Bundeslandes Bayern	234
2.8.4	Fragestellungen der Abstimmung der Verwaltungen bei gleichzeitiger Betroffenheit von Natura 2000 und WRRL.....	237
2.8.5	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Richtlinien	241
2.8.6	Fazit.....	244
3	Zusammenfassung	245
	Kurzfassung.....	251
4	Quellen.....	253
4.1	Literaturverzeichnis	253
4.2	Rechtsquellenverzeichnis.....	275
4.2.1	EU-Recht	275
4.2.2	Nationales Recht – Österreich/Salzburg/Oberösterreich.....	275
4.2.3	Nationales Recht – Deutschland/Bayern	276
	Datenanhang.....	278
A)	Zusammenfassende Darstellung der Grundlagen in den Untersuchungsräumen „Untere Salzach“ und „Unterer Inn“.....	278
	Untersuchungsraum Unterer Inn.....	278
	Untersuchungsraum Untere Salzach.....	294
B)	Glossar und Abkürzungen	317

3 Zusammenfassung

Ausgangspunkt des F+E-Vorhabens sind die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-RL) und Vogelschutzrichtlinie (VSchRL). Die Richtlinien sind in nationales Recht überführt und werden auf der Ebene der Länder entsprechend den jeweils vorgegebenen Fristen rechtlich und administrativ umgesetzt. Zuständig für die administrative Umsetzung sind die jeweiligen Wasser- und Naturschutzbehörden.

In und an Gewässern überschneiden sich die Handlungsfelder des Naturschutzes und der Wasserwirtschaft. Grenzüberschreitend wird deshalb die Vorgehensweise der Bundesrepublik Österreich mit den Bundesländern Salzburg und Oberösterreich und der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundesland Bayern am Beispiel der Grenzgewässer „Untere Salzach“ und „Unterer Inn“ bei der Umsetzung der Richtlinien untersucht und dargestellt. In einer integrierten Betrachtung der drei Richtlinien erfolgt eine Zusammenschau der normativen Vorgaben der genannten EU-Richtlinien und eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der Handlungs- und Verfahrensempfehlungen. Es werden dabei Gemeinsamkeiten und Synergiepotentiale aufgezeigt, Defizite, Probleme und Konflikte analysiert und Lösungen exemplarisch vorgestellt.

Das F+E-Vorhaben macht deutlich, dass die gegenständlichen Richtlinien durch die grenzüberschreitende Naturschutz- und Wasserpolitik, durch Ansätze einer flächenhaften, kohärenten Vorgehensweise und durch ihre in ökologischer Sicht ganzheitliche Betrachtungsweise großes Potenzial bieten und auch zunehmend eine integrierende Wirkung entfalten. Dieser innovative Ansatz ist aufzugreifen und weiterzuführen. Insofern versteht sich die Studie auch als ein Beitrag zu einer europäischen Umweltpolitik, die Wasserwirtschaft und Naturschutz in deren beiderseitigem Interesse zusammenführt.

Das zentrale Problem in der **Bestandserfassung** sind in der untersuchten Region Defizite in der Datenlage. Im Rahmen von Natura 2000 betreffen diese Defizite die fehlende räumliche Verortung der Daten, veraltete Datenbestände und die teilweise fehlende Erfassung von Arten und Lebensraumtypen. Auch im Zusammenhang mit der Erfassung von Arten nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie finden sich Datenlücken und eine fehlende Verknüpfung dieser Daten zu den Lebensraumtypen der FFH-RL. Noch immer sind in einigen Mitgliedstaaten die Arten in den Vogelschutzgebieten häufig nicht erfasst bzw. räumlich verortet. Darüber hinaus fehlen teilweise auch Vorgaben zur Erfassung der SPA-Arten.

Die Relevanz dieser Fragestellung (fehlende Daten bzw. ungeklärte Datenlage im Grenzbereich) ist im Projektgebiet an der Unteren Salzach und am Unteren Inn außergewöhnlich hoch. Hinzu kommt eine unterschiedliche Kartierpraxis und Ableitung von FFH-Lebensraumtypen in Bayern und den österreichischen Bundesländern Salzburg und Oberösterreich. Die unzureichende Datenlage erschwert die Planungsprozesse, sie erschwert die Bewertung und kann zu unausgewogenen Zielabwägungen führen. Darüber hinaus sind Auswirkungen auf Maßnahmenvorschläge und Monitoring möglich. Dies

betrifft zunächst nur Natura 2000-Belange und deren interne Zielabwägung, es beeinflusst aber auch ganz wesentlich die Abstimmung mit den Erfordernissen und Zielen der WRRL. In der grenzüberschreitenden Betrachtung zeigt sich, dass die Datenlage sehr unterschiedlich ist und die Vergleichbarkeit dadurch erschwert wird.

In der Bestandserfassung bei der Wasserrahmenrichtlinie liegt die hauptsächliche Problemstellung ebenfalls in der Datenlage begründet. So weist die Erhebung des Ist-Bestands teilweise unvollständige Daten und unzureichende Datenqualität auf. Durch die Überlappung der Richtlinien verstärken sich die genannten Probleme. Gravierende Folgeeffekte ergeben sich zusätzlich dadurch, dass die Umsetzung der WRRL an einen strikten Zeitplan gebunden ist.

Synergieeffekte und koordiniertes Vorgehen werden besonders gefördert, wenn der Bearbeitung der Gebiete im Überlappungsbereich der Richtlinien bei der Bestandserfassung Vorrang eingeräumt wird.

Hinsichtlich der **Bewertungsgrundlagen** beinhalten sowohl die FFH-/V SchRL als auch die WRRL einen Zielzustand, der zu erhalten oder zu erreichen ist. Natura 2000 hat eine schutzgutbezogene Definition des günstigen Erhaltungszustandes, der auch anthropogene Nutzungen/Eingriffe integrieren kann. Die WRRL gründet auf einem referenzbezogenen Zielzustand. Die unterschiedlichen Leitbildphilosophien können im Rahmen der Umsetzung der Richtlinien auf der konkreten Raumbene sowohl zu Übereinstimmungen als auch zu Konflikten führen. Die Konflikte betreffen vor allem kulturhistorisch geprägte bzw. anthropogen entstandene Lebensräume. Bei der Betrachtung des **Raumbezugs** fällt auf, dass trotz des Einzugsgebietsansatzes und der Vorgabe einer gesamtheitlichen Betrachtung von Flusssystemen in der WRRL Begriffe wie „Flussaue“ oder „Aue“ nicht explizit aufscheinen. Es wird zwar auf wasserabhängige Landökosysteme bzw. Feuchtgebiete Bezug genommen, diese werden dort jedoch weder definiert, noch wird für sie ein Größenbereich angegeben. Die WRRL legt auch für Feuchtgebiete mit Ausnahme von Feuchtgebieten oder Teile derselben, die Oberflächenwasserkörper sind, keine eigenen Umweltziele fest, übernimmt jedoch Ziele der für die Einbeziehung in die WRRL-Umsetzung zu nominierenden Natura 2000-Gebiete. In der Umsetzung der FFH- und V SchRL manifestieren sich unterschiedliche nationale Bewertungsmethoden. In der WRRL werden die Bewertungsparameter/-kriterien grundsätzlich vorgegeben. Darüber hinausgehende Detaillierungen werden aber den Mitgliedstaaten überlassen, womit sich ebenfalls nationale Unterschiede ergeben können.

In Zusammenhang mit Abwägungen zur **Zielerreichung, Prioritätensetzung und Konfliktlösungen** zeigt sich, dass bereits innerhalb der Belange von Natura 2000 mögliche Zielkonflikte bestehen. Diese lassen sich u.a. auf unterschiedliche Ansprüche der Arten bzw. Lebensraumtypen zurückführen. Pflegeabhängige Lebensraumtypen sind oft sehr artenreich, benötigen aber häufig zusätzliche Maßnahmen zum Erhalt. In der Planung besteht somit einerseits Abwägungsbedarf andererseits aber auch die Möglichkeit, unterschiedliche Entwicklungen zu fördern.

Im Bereich der WRRL treten in der Praxis Konflikte durch bestimmte Nutzungen des Naturguts Wasser auf. Bestehende Rechte schränken Renaturierungen und umfangreiche Entwicklungsmaßnahmen an Gewässern ein. Auch besteht das Problem, dass aufgrund des begrenzten finanziellen und flächenbezogenen Spielraums, des Umfangs der notwendigen Maßnahmen und wegen des engen Zeitrahmens nicht alle Ziele und Maßnahmen bis 2015 umgesetzt werden können, die fachlich möglich und wünschenswert wären, um den guten Zustand zu erreichen.

Bei den sich überlagernden Handlungsfeldern von Naturschutz und Wasserwirtschaft betreffen die Zielkonflikte im Detail meist Flächenverluste von Lebensräumen und Habitaten, temporäre Verluste von Arten und Lebensräumen und eine Veränderung biotischer und abiotischer Faktoren. Die Konflikte lassen sich in den meisten Fällen dadurch lösen, dass die Maßnahmen frühzeitig abgestimmt und zeitlich oder räumlich angepasst werden.

Ein wichtiges Instrument zur Lösung interner Zielkonflikte in der Umsetzung der FFH- und VSchRL ist der Managementplan. Bei möglichen erheblichen Beeinträchtigungen von Schutzgütern können Prüfverfahren eine wichtige Hilfestellung auch im Hinblick auf rechtssichere Abwägungsprozesse sein. Ein grundsätzlicher Vorrang von Zielen einer Richtlinie (z. B. FFH-RL und VSchRL) oder ein Vorrang natürlicher dynamischer Prozesse (z. B. nach WRRL) ist nicht zu empfehlen und widerspricht der erforderlichen Einzelfallbetrachtung nach EU-Recht.

Sowohl FFH-RL als WRRL definieren **Planungsinstrumente**, um die jeweiligen Zielvorgaben mittels Erhaltungs-, Entwicklungs- bzw. Verbesserungsmaßnahmen zu erreichen. Ein unterschiedlicher Stand der Natura 2000-Managementplanung auf nationaler und bilateraler Ebene, unterschiedliche Zeitpläne zur Erstellung der Bewirtschaftungspläne nach WRRL und Umsetzung von Natura 2000 und Unterschiede in Raumbezug und Detaillierungsgrad von Natura 2000-Managementplänen bzw. Bewirtschaftungsplänen erschweren aber einerseits die bilaterale Abstimmung bei gebietsübergreifenden naturschutzfachlichen Maßnahmen sowie weiters die Übernahme von Zielen und Maßnahmen von Natura 2000 bei Planungen im Rahmen der WRRL.

Die WRRL stellt explizit einen Bezug zu den Schutzgebieten nach FFH- und VSchRL her, indem Erhaltungsziele Berücksichtigung finden müssen und Maßnahmen für diese Gebiete in die Bewirtschaftungspläne aufzunehmen sind. In Österreich und Bayern liegen für viele Natura 2000-Gebiete noch keine Managementpläne vor bzw. ist die Erfassung der Schutzgüter noch nicht abgeschlossen.

Grundsätzlich ergeben sich bei den Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der beiden Richtlinien vielfach Entsprechungen und Synergien. Um in der Praxis den sehr integrativen Ansatz der WRRL zu nutzen und potentielle Zielkonflikte schon möglichst frühzeitig zu identifizieren, wurde in Bayern eine methodische Vorgehensweise für die Implementierung der gegenständlichen Richtlinien entwickelt. Dabei wird eine „fachübergreifende“, zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft abgestimmte Berücksichtigung

der Ziele von Natura 2000 bei der Aufstellung der „Maßnahmenprogramme Hydro-morphologie“ institutionalisiert.

Im Bereich **Monitoring** besteht Handlungsbedarf bezüglich der Vorgaben und der Umsetzung. Dies gilt vor allem für das Monitoring nach Natura 2000. Zwar wurde in Deutschland im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz ein Monitoringkonzept erstellt, es besteht aber noch Konkretisierungs- und Anpassungsbedarf (z. B. zu einzelnen Arten in den verschiedenen Bundesländern oder zu ungenauen Bewertungsgrenzen). Vor allem aber gibt es noch keine einheitlichen Vorgaben für das „maßnahmenspezifische“ Monitoring in den FFH-Gebieten. Im Unterschied zur FFH-RL bestehen bei der VSchRL keine vergleichbaren Monitoringverpflichtungen. Es fehlen auch wichtige Datengrundlagen. Eine systematische Wirkungsanalyse der Erhaltungsmaßnahmen in den FFH-Gebieten ist daher erst in einigen Jahren möglich und sinnvoll.

Die WRRL legt viele Grundlagen zur Bewertung und Überwachung der Gewässer fest, wobei sie die Methodenwahl offen lässt. Im Gegensatz zur FFH-RL soll mit dem in der WRRL vorgesehenen Prozess der Interkalibrierung die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der biologischen Überwachung zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt werden.

Die unterschiedlichen Bewertungsverfahren im Rahmen von Natura 2000 und der WRRL führen zu Einschränkungen bezüglich gemeinsamer Überwachungsmaßnahmen. Grundsätzlich kann aber ein großer Teil der Überwachungsanforderungen der FFH-RL bezüglich der FFH-Fischarten durch das Monitoringverfahren gemäß WRRL abgedeckt werden. Es besteht jedoch das Problem, dass es keine Legalvorgaben für ein Monitoring grundwasserabhängiger Landökosysteme gibt.

Auf Grund der Nominierung der wasserabhängigen Natura 2000-Gebiete im Rahmen der Bestandsaufnahme nach WRRL sowie der DocHab-Vorgabe, wonach Monitoring-Messstellen zur Bewertung der Schutzgüter auch außerhalb der FFH-Gebiete zu errichten sind, besteht zwar prinzipiell eine gemeinsame Gebietskulisse für eine kooperative Überwachung im Rahmen von Natura 2000 und der WRRL. Die Synergie-möglichkeiten für ein gemeinsames Monitoring sind allerdings begrenzt.

In einem methodischen Beitrag, der vor allem der Optimierung des Monitoring-Prozesses im Bereich Natura 2000 dient, werden die Anwendungsmöglichkeiten ökologischer Gilden untersucht. **Ökologische Gilden** sind Artengruppen mit vergleichbaren ökologischen Ansprüchen, deren Vertreter (Einzelarten) durch ihr Vorkommen, durch Änderungen ihrer Populationsgröße oder ihres individuellen Verhaltens Hinweise auf bestehende Standortverhältnisse oder deren Veränderungen liefern.

Es wird gezeigt, dass sich Gilden sehr gut als Zustandsindikator von Struktur, Funktionen und des ökologischen Zustandes der Ökosysteme und zur Analyse ihrer Standortbedingungen eignen. Gilden ermöglichen die Kalibrierung der Ziele und der Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Sie lassen einen Vergleich des Status quo mit einem Referenzzustand zu. Gilden lassen sich erfolgreich interpretieren im Hinblick auf die

Ermittlung des ökologischen Potentials und bieten die Möglichkeit der Prognose von Veränderungen. Durch die Möglichkeit der flexiblen Verwendung vorhandener Daten ist die Konzeption kostengünstig. Gilden eignen sich deshalb für ein gebiets- und artenbezogenes Monitoring sowie für ökologische Beweissicherungen.

Gilden als funktionale Gruppierungen finden in der Gewässerökologie Verwendung, haben sich auch im Naturschutz bewährt, kommen aber dennoch als Instrument der Erfassung, Beobachtung, Bewertung und Prognose im Bereich Natura 2000 nicht nennenswert zum Einsatz. Eine verstärkte Anwendung der Konzeption der ökologischen Gilden in den Aufgabenstellungen Monitoring, Evaluierung und Festlegung und Einhaltung von Entwicklungs- und Erhaltungszielen im Bereich Natura 2000 wird empfohlen.

Für die europäische Gemeinschaft ist die **Beteiligung der Öffentlichkeit** ein wichtiges Prinzip und findet sich daher in verschiedenen Richtlinien zur Umweltvorsorge. Die WRRL schreibt unmittelbar eine Informationsvermittlung und Anhörung vor, die aktive Beteiligung soll gefördert werden. Für verschiedene Teilöffentlichkeiten ist jeweils eine unterschiedliche Art der Beteiligung vorgesehen. Zur Identifikation der aktiv zu Beteiligten wird eine „Stakeholder-Analyse“ empfohlen. Dies sollte in einem eigenen Planungsschritt erfolgen.

Im Hinblick auf das Zusammenspiel von WRRL und Natura 2000 ist vor allem die Überlagerung der Beteiligungserfordernisse durch unterschiedliche Richtlinien von Bedeutung. Hier liegen die Hauptproblemstellungen in Unterschieden hinsichtlich gesetzlicher Verpflichtung, Zielgruppen, Gebietsbezug und Planungsabläufen begründet. Dadurch kann es zu Abstimmungsdefiziten oder Doppelinformationen der zu Beteiligten kommen. Der angemessenen Berücksichtigung der Interessen diverser Nutzungen, insbesondere von Erholung und Tourismus in Natura 2000-Gebieten kommt große Bedeutung zu.

Um Nachteile zu vermeiden und Synergien zwischen den Richtlinien zu nutzen, ergeben sich Ansatzpunkte für ein koordiniertes Vorgehen in den Bereichen der Strukturierung entsprechend den Planungsschritten, der zeitlichen und räumlichen Abstimmung, der technischen, methodischen und zielgruppenorientierten Koordination. Der Beteiligungsprozess wird erfolgreich optimiert durch Frühzeitigkeit, Offenheit und Transparenz. Gemeinsame Entscheidungsfindungen und klare Verantwortlichkeiten sollten die Regel sein.

Eine Analyse der **Verwaltungsstrukturen zeigt**, dass alle für die Umsetzung der Richtlinien zuständigen Verwaltungen diesseits und jenseits der Salzach versuchen, im Rahmen ihrer beschränkten personellen und finanziellen Mittel die Richtlinien effektiv umzusetzen. Zeitdruck und Anforderungen an die Verwaltungsstrukturen, die Verwaltungskompetenz und an das Verwaltungshandeln sind sehr hoch. Es zeigt sich, dass den Verwaltungsebenen der Bundesländer für die Umsetzung der Richtlinien die entscheidende Bedeutung zukommt. Sie sind hierbei dringend auf die Koordination der

Methoden durch die Bundes- und Landesämter angewiesen. Klare Vorgaben und Handlungsanleitungen sind dabei notwendige Voraussetzungen für effektives Verwaltungshandeln.

Die Erfahrungen aus den durchgeführten Pilotprojekten zur Verschneidung der Managementplanung des Naturschutzes in FFH-Gebieten und den Maßnahmenprogrammen bzw. der Bewirtschaftungsplanung der Wasserwirtschaft zeigen, dass Gewässerentwicklungspläne und Managementpläne unterschiedliche Planwerke sind und schon aus Gründen der Maßstäblichkeit nicht vereinheitlicht werden können. In allen untersuchten Pilotprojekten konnten jedoch gemeinsame Lösungen im Einzelfall gefunden werden, welche den Zielen beider Seiten entsprechen.

Entscheidend für eine erfolgreiche, gemeinsame Umsetzung der Richtlinien sind der Wille und die Bereitschaft zu einem kooperativen Verwaltungshandeln auf allen Verwaltungsebenen. Dafür sind über Verwaltungsgrenzen und Zuständigkeiten hinweg rechtzeitig Beziehungsebenen aufzubauen, Schnittstellen für die Zusammenarbeit zu schaffen und entsprechende interne Kommunikationsstrukturen zu etablieren.

Kurzfassung

Ausgangspunkt dieses F+E-Vorhabens sind die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-RL) und der Vogelschutzrichtlinie (VSchRL). In und an Gewässern überschneiden sich die Handlungsfelder des Naturschutzes und der Wasserwirtschaft. In einer grenzübergreifenden Betrachtung wird deshalb die Vorgehensweise der Bundesrepublik Österreich mit den Bundesländern Salzburg und Oberösterreich sowie der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundesland Bayern am Beispiel der Grenzgewässer „Untere Salzach“ und „Unterer Inn“ bei der Umsetzung der Richtlinien untersucht und dargestellt. Im Rahmen einer integrierten Betrachtung der drei Richtlinien erfolgt eine Zusammenschau der normativen Vorgaben der genannten EU- Richtlinien und eine Weiterentwicklung und Konkretisierung von Handlungs- und Verfahrensempfehlungen. Es werden dabei Gemeinsamkeiten und Synergiepotentiale dargestellt, Defizite, Probleme und Konflikte analysiert und beispielhafte Lösungen aufgezeigt.

Defizite in der Datenlage sind in der untersuchten Region das zentrale Problem bei der **Bestandserfassung**. Diese betreffen im Bereich Natura 2000 die fehlende räumliche Verortung der Daten, veraltete Datenbestände und die teilweise fehlende Erfassung von Arten und Lebensraumtypen. Im Bereich des Handlungsrahmens der WRRL weist die Erhebung des Ist-Bestands teilweise unvollständige Daten und unzureichende Datenqualität auf. Synergieeffekte und koordiniertes Vorgehen werden besonders gefördert, wenn der Bearbeitung der Gebiete im Überlappungsbereich der Richtlinien bei der Bestandserfassung Vorrang eingeräumt wird. Hinsichtlich der **Bewertungsgrundlagen** können die unterschiedlichen Leitbildphilosophien der Richtlinien auf der konkreten Raumebene sowohl zu Übereinstimmungen als auch zu Konflikten führen. Die Konflikte betreffen vor allem kulturhistorisch geprägte bzw. anthropogen entstandene Lebensräume. In der Umsetzung der Richtlinien werden national unterschiedliche Bewertungsmethoden eingesetzt. Bei den Abwägungen zur **Zielerreichung** zeigt sich die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen. Ein grundsätzlicher Vorrang von Zielen einer Richtlinie (z. B. FFH-RL und VSchRL) ist nicht zu empfehlen und widerspricht der erforderlichen Einzelfallbetrachtung nach EU-Recht. Bei den **Planungsinstrumenten und Maßnahmen** ergeben sich vielfach Entsprechungen und Synergien. Beispielhaft wird eine methodische Vorgehensweise für die Implementierung der gegenständlichen Richtlinien vorgestellt, welche eine „fachübergreifende“, zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft abgestimmte Berücksichtigung der Ziele von Natura 2000 bei der Aufstellung der „Maßnahmenprogramme Hydromorphologie“ ermöglicht. Im Bereich **Monitoring** besteht erheblicher Handlungsbedarf bezüglich der Vorgaben und der Umsetzung. Dies gilt vor allem für das Monitoring nach Natura 2000. Insgesamt sind die Synergiemöglichkeiten für ein gemeinsames Monitoring allerdings begrenzt. Zur Unterstützung und Vereinfachung eines gebietsbezogenen Monitorings wird die Anwendung der Konzeption der **ökologischen Gilden** empfohlen.

Um im Hinblick auf die **Beteiligung der Öffentlichkeit** Nachteile zu vermeiden und Synergien zwischen den Richtlinien zu nutzen, ergeben sich Ansatzpunkte für ein koordiniertes Vorgehen in den Bereichen der Strukturierung entsprechend den Planungsschritten, der zeitlichen und räumlichen Abstimmung sowie der technischen, methodischen und zielgruppenorientierten Koordination. Der Beteiligungsprozess wird erfolgreich optimiert durch Frühzeitigkeit, Offenheit und Transparenz. Gemeinsame Entscheidungsfindungen und klare Verantwortlichkeiten sollten die Regel sein. Die Anforderungen an die Verwaltungsstrukturen, Verwaltungskompetenz und das **Verwaltungshandeln** sind sehr hoch. Die Unterstützung der Verwaltungen der Bundesländer durch die methodische Koordination durch die Bundes- und Landesämter ist sehr wichtig. Entscheidend für eine erfolgreiche, gemeinsame Umsetzung der Richtlinien sind der Wille und die Bereitschaft zu einem kooperativen Verwaltungshandeln auf allen Verwaltungsebenen.

Das F+E-Vorhaben macht deutlich, dass die gegenständlichen Richtlinien durch die grenzüberschreitende Naturschutz- und Wasserpolitik, durch eine flächenhafte, kohärente Vorgehensweise und durch ihre in ökologischer Sicht ganzheitliche Betrachtungsweise einzigartige Entwicklungsmöglichkeiten für Gewässer und Feuchtgebiete eröffnen und eine zunehmend integrierende Wirkung entfalten. Die Bedeutung einer gemeinsamen europäischen Umweltpolitik, die Wasserwirtschaft und Naturschutz in deren beiderseitigem Interesse zusammenführt, wird aufgezeigt.