



CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN

Rechtsservicestelle-Alpenkonvention
für Behörden und Zivilgesellschaft
bei CIPRA Österreich

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Wien/Innsbruck, 14.05.2012

ZVR-Zahl 123456789

Stellungnahme **Marktgemeinde** [REDACTED]
Eingriff in Naturschutzgebiet [REDACTED]

Sehr geehrter Herr [REDACTED] [REDACTED]

Die [REDACTED] [REDACTED] der Marktgemeinde [REDACTED] vertreten durch [REDACTED] hat sich mit folgender Anfrage an die Rechtsservicestelle der Alpenkonvention gewandt:

„Die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention sind in Österreich seit dem 18. Dezember 2002 in Kraft. Das Gebiet der Marktgemeinde [REDACTED] (Tirol) liegt im Anwendungsbereich der Alpenkonvention. Die Tiroler Landesregierung hat mit Berufungserkenntnis vom 29. Februar 2012 im bestehenden Naturschutzgebiet „[REDACTED] [REDACTED]“ (LGBl. Nr.35/2005) für die Errichtung eines PKW-Parkplatzes und einer Verkehrs- und Abstellfläche für LKW eine Ausnahmegenehmigung erteilt. Ich darf Sie namens der [REDACTED] [REDACTED] um Prüfung ersuchen, ob die Errichtung dieser Verkehrsflächen im Naturschutzgebiet [REDACTED] [REDACTED] im Gesamtausmaß von 11.146 m² mit den Durchführungsprotokollen der Alpenkonvention, insb. mit dem Durchführungsprotokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ BGBl. III. Nr.236/2002 i.d.g.F. vereinbar ist.“

Dazu wird von der Rechtsservicestelle-Alpenkonvention von CIPRA Österreich folgende Stellungnahme abgegeben:

Zur Aufgabenstellung:

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention hat als Aufgabe, Rechtsanwendern – seien es Behörden, seien es Private – bei der Auslegung der Alpenkonventionen und ihrer Durchführungsprotokolle behilflich zu sein. Im Rahmen dieser Tätigkeit werden ausschließlich die Rechtsfragen, die in der jeweiligen Anfrage thematisiert werden, von

den Experten der Rechtsserviceestelle beantwortet. Diese unverbindlichen Rechtsmeinungen ersetzen in keinsten Weise behördliche Ermittlungen oder präjudizieren behördliche Entscheidungen. Es ist jedenfalls auch nicht Aufgabe der Rechtsserviceestelle, behördliche Entscheidungen zu überprüfen, sondern lediglich ob ein vorgetragener Sachverhalt im Konnex zur Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen steht.

Was den zu beurteilenden Sachverhalt betrifft, stützt sich die Rechtsserviceestelle ausschließlich auf die Angaben in der Anfrage. Es ist nicht vorgesehen und auch nicht machbar, dass sie eigene Ermittlungen durchführt.

Es kann daher ein späteres Behördenverfahren naturgemäß zu anderen Ergebnissen kommen als die Stellungnahme der Rechtsserviceestelle, dies insbesondere dann, wenn das Ermittlungsverfahren zeigt, dass der Sachverhalt ein anderer ist als jener, von dem der Fragesteller/die Fragestellerin und mit ihm/ihr die Rechtsserviceestelle ausging.

Allgemeine Ausführungen:

Die Rahmenkonvention und die Durchführungsprotokolle sind selbständige völkerrechtliche Verträge, die durch ihre Ratifikation Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung wurden (vgl. BGBl 1995/477, BGBl III 2002/230-238).

Prinzipiell sind zwei Möglichkeiten der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht nach Art 49 iV mit Art 50 B-VG vorgesehen. Nach Art 49 B-VG sind die in Art 50 B-VG bezeichneten Staatsverträge vom Bundeskanzler im BGBl kundzumachen; ihre innerstaatlich verbindende Kraft beginnt in der Regel nach Ablauf des Tages der Kundmachung. Dies gilt jedoch nicht für Staatsverträge, bezüglich derer vom Nationalrat der Beschluss gefasst wurde, dass sie durch Erlassung von Gesetzen oder Verordnungen zu erfüllen sind (sog. Erfüllungsvorbehalt gem. Art 50 B-VG).

Nach der Judikatur des VfGH ergibt sich aufgrund der vorbehaltlosen Kundmachung von Staatsverträgen die Vermutung für ihre unmittelbare Anwendbarkeit, sofern in den Verträgen nichts Gegenteiliges vorgesehen ist und die zur Diskussion stehende Bestimmung – im Sinne des Legalitätsprinzips nach Art 18 B-VG – inhaltlich ausreichend bestimmt ist.

Die Durchführungsprotokolle wurden im Zuge ihrer parlamentarischen Umsetzung vom Nationalrat ohne einen Erfüllungsvorbehalt beschlossen, sodass für die Bestimmungen der Durchführungsprotokolle aufgrund ihrer im BGBl erfolgten Kundmachung prinzipiell die Vermutung der unmittelbaren Anwendbarkeit zum Tragen kommt. Dies wurde auch vom VfGH für die Durchführungsprotokolle durch den Beschluss vom 22.09.2003, B 1049/03-4, ausdrücklich bestätigt.

Die Durchführungsprotokolle haben somit den Rang eines einfachen Bundes- oder Landesgesetzes.

Nachstehend wird auf jene Bestimmungen der Durchführungsprotokolle eingegangen, die aus Sicht der Rechtsserviceestelle für den vorliegenden Fall relevant sind:

Auslegung des Art 11 Abs. 1 NSchP im Hinblick auf seine unmittelbare Anwendbarkeit:

Art 11 NSchP ist mit „Schutzgebiete“ betitelt und lautet im Abs 1:

„(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Sie treffen alle

geeigneten Maßnahmen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden."

Nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung sind bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und wo erforderlich zu erweitern. Darüber hinaus sind die Vertragsparteien verpflichtet alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.

1. Zum Begriff „Schutzgebiet“ sei angemerkt, dass – mangels näherer Definition dieses Begriffes in den Protokollen – prinzipiell von der gewöhnlichen Bedeutung des Wortes auszugehen ist. Bei einem Schutzgebiet handelt es sich um ein abgegrenztes und durch Rechtsakt speziell ausgewiesenes Gebiet, wofür besondere Schutzbestimmungen zur Erreichung des festgelegten Schutzzwecks gelten.

Nicht zu Schutzgebieten zählen „ex lege“ geschützte Bereiche, da hier der für Schutzgebiete typische zwischengeschaltete Verwaltungsakt, mit dem das Schutzregime des Schutzgebietes, bestehend aus Schutzzwecken, Eingriffsregelungen und Ausnahmen sowie Gebietsausweisung, festgelegt wird, fehlt.

2. Erhaltung im Sinne ihres Schutzzwecks:

Auch die Bedeutung des verwendeten Begriffs „erhalten“ ist im NSchP nicht gesondert dargelegt, doch ist damit wohl die Bewahrung vor Zerstörung oder Veränderung gemeint. Dies ergibt sich aus einer systematischen Zusammenschau mit dem zweiten Satz des Abs. 1, demzufolge die Vertragsparteien geeignete Maßnahmen treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen von Schutzgebieten zu vermeiden. Dass die normierte Pflicht auch ein aktives Tun umfasst, wird unter anderem durch die vorgeschriebene Pflege von Schutzgebieten verdeutlicht. Der Erhalt von Schutzgebieten ist gemäß Art 11 Abs. 1 NSchP „im Sinne ihres Schutzzwecks“ zu gewährleisten.

Der Schutzzweck begründet die Erklärung eines Gebietes zum Schutzgebiet, liefert also den Grund für eine Unterschutzstellung. Die jeweiligen Schutzzwecke ergeben sich aus dem konkreten Rechtsakt, durch den eine Unterschutzstellung erfolgt (in der Regel Schutzgebietsverordnung), und aus der diesem Rechtsakt zugrunde liegenden gesetzlichen Grundlage.

Durch das Abstellen auf den Schutzzweck in Art 11 wird klargestellt, dass Schutzgebiete nicht bloß als rechtliche Kategorien erhalten werden müssen („formelle Erhaltung“), sondern auch ihrem Zwecke nach („materielle Erhaltung“). Dadurch soll vermieden werden, dass bestehende Schutzgebiete zwar formal existent sind, jedoch inhaltlich durch dem Schutzzweck widersprechende Maßnahmen ausgehöhlt werden.

Der Verweis auf den Schutzzweck legt ferner den Schluss nahe, dass Maßnahmen, die den Schutzzweck eines Schutzgebietes gar nicht berühren, von Art 11 Abs. 1 nicht umfasst sind. Es sind Veränderungen im Zusammenhang mit bestehenden Schutzgebieten daher nicht generell verboten; Die Erhaltungspflicht des Art 11 Abs. 1 NSchP bezieht sich lediglich auf dem Schutzzweck widersprechende Maßnahmen. So ergeben sich aus Art 11 Abs. 1 in Verbindung mit der jeweiligen Verordnung konkrete Verpflichtungen der Behörde. Sie muss vor allem die rechtlichen Grundlagen für Eingriffe in das Schutzgebiet so auslegen, dass Beeinträchtigungen oder Zerstörungen so weit wie möglich vermieden werden.

Ein generelles Eingriffsverbot kann dieser Norm jedoch auch dann nicht entnommen werden, wenn ein konkretes Schutzgebiet ausgewiesen ist und durch ein Projekt berührt wird. Ebenso wenig gibt es ein Gebot, ein solches in der nationalen Rechtsordnung zu statuieren.

Ein weiteres Argument spricht gegen die Interpretation des Art 11 Abs. 1 NSchP als absolutes Eingriffsverbot in Schutzgebiete: Schutzgebietsausweisungen greifen in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit des Eigentums des betroffenen Grundeigentümers ein. Verordnungen, die in das Eigentumsgrundrecht eingreifen, verletzen dieses, wenn sie

unverhältnismäßig sind. Ob eine generelle Regelung verhältnismäßig ist, hängt davon ab, ob sie ein öffentliches Interesse verfolgt und, ob sie zur Verfolgung dieser Interessen geeignet, erforderlich und adäquat ist. Eine Regelung, die den unbedingten Erhalt von Schutzgebieten vorschreibt, ist nun mit dem verfassungsrechtlichen Einwand konfrontiert, dass eine absolute Erhaltungspflicht nicht das gelindeste Mittel im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist. Naturfachlichen Interessen kann auch im „gelinderen“ Regime einer Interessenabwägung zum Durchbruch verholfen werden, welches zumindest das Vorbringen von anderen Interessen erlaubt.

Eine verfassungskonforme Interpretation verbietet es also zusammenfassend Art 11 Abs. 1 NSchP als absolute Erhaltungsverpflichtung von bzw. absolutes Eingriffsverbot in Schutzgebieten auszulegen.

Nachdem jedoch Maßnahmen, die Beeinträchtigungen von Schutzzwecken bewirken, durch Art 11 Abs. 1 NSchP nicht von vornherein verboten werden, sondern aus verfassungsrechtlicher Sicht zwingend im Zuge einer naturschutzrechtlichen Interessenabwägung zu behandeln sind, ist die Wirkung von Art 11 auf Verordnungsebene (Änderung/Aufhebung einer Schutzgebietsverordnung) sowie auf Bescheideebene (Erteilung/Versagung einer naturschutzrechtlichen Bewilligung) zu beurteilen.

Art 11 Abs. 1 NSchP auf Verordnungsebene:

Schutzgebiete werden in der Regel durch Rechtsverordnung ausgewiesen, deren Grundlagen sich in den Naturschutzgesetzen der Länder finden. Verordnungsermächtigungen umfassen die Befugnis zum Erlass zur Aufhebung oder Änderung einer Verordnung.

Vor allem aufgrund von Art 11 Abs. 1 NSchP ist der Verordnungsermächtigte in dieser Entscheidung nicht völlig frei. Jede Ordnungsänderung bzw. -aufhebung durch neuerliche Verordnung muss sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Der Ordnungsgeber hat insbesondere darzulegen, weshalb die für eine Unterschutzstellung ausschlaggebenden Gründe nun nicht mehr vorliegen bzw. warum sie hinter andere öffentliche Interessen zurücktreten.

Dabei ist davon auszugehen, dass Art 11 Abs. 1 NSchP über die in den Naturschutzgesetzen der Länder festgelegten Grundsätze und Schutzziele hinaus jedenfalls den Erhalt von bestehenden Schutzgebieten festlegt. Daher ist eine den Schutzzwecken widersprechende Änderung eines Schutzgebietes oder dessen gänzliche Aufhebung nur bei Vorliegen gewichtiger anderer öffentlicher Interessen rechtmäßig. Eine solche ausdrückliche Grundsatzentscheidung für den Erhalt von Schutzgebieten kannte das österreichische Naturschutzrecht vor Inkrafttreten des Protokolls Naturschutz- und Landschaftspflege nicht.

Dementsprechend haben die zuständigen Naturschutzbehörden auf die geänderte Rechtslage einzugehen und bei Änderungen von Schutzgebietsverordnungen die naturfachlichen Interessen entsprechend gewichtiger zu bewerten.

Art 11 Abs 1 NSchP auf Bescheideebene:

Nach allen österreichischen Naturschutzgesetzen darf die Bewilligung für ein Vorhaben nicht allein deshalb versagt werden, weil das Vorhaben die Interessen des Naturschutzes verletzt und diese Verletzung nicht durch die Vorschreibung von Auflagen hintangehalten werden kann. Ein solches Vorhaben hat durchaus Chancen bewilligt zu werden, wenn es einem öffentlichen Interesse dient, das höher zu bewerten ist als das öffentliche Interesse am Naturschutz. Auch in die bei Bescheiderlassung durchzuführende Interessenabwägung greift nun Art 11 Abs 1 NSchP ein:

Wirkt sich ein Vorhaben, das in einem Schutzgebiet verwirklicht werden soll, negativ auf den Schutzzweck aus, ist eine Interessenabwägung durchzuführen. Bei dieser ist auf naturfachlicher Seite Art 11 Abs 1 NSchP anzuführen, der zweifelsfrei den Erhalt von

Schutzgebieten im Sinne ihres Schutzzwecks festlegt und dadurch die naturfachlichen Interessen als vorrangig aufwertet.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Art 11 Abs 1 NSchP in der naturschutzrechtlichen Interessenabwägung eine wesentliche Rolle spielt. In dieser ist er als grundsätzliche Entscheidung für den Erhalt von Schutzgebieten zu werten, sodass andere öffentliche Interessen eine besondere Dimension erreichen müssen (z.B. Schutz von Menschenleben oder hochwertigen Sachgütern, geographisch bedingt einzige Möglichkeit einer Trassierung), um den naturfachlichen Interessen zu überwiegen.

Zum konkreten Anlassfall:

Mit Landesgesetzblatt Nr.33/ 2005 wurde die Verordnung der Landesregierung vom 5. April 2005 über die Erklärung eines Gebietes in der Marktgemeinde [REDACTED] zum Naturschutzgebiet (Naturschutzgebiet [REDACTED] kundgemacht und ist seither in Geltung.

§ 1 dieser Verordnung lautet:

§ 1

(1) a) Das in der Anlage dargestellte, grün umrandete Gebiet in der Marktgemeinde [REDACTED] wird wegen des Vorkommens zahlreicher seltener und von der Ausrottung bedrohter Pflanzen- und Tierarten sowie wegen der Seltenheit der Biotopkomplexe und ihrer besonderen Lebensgemeinschaften von Tieren und Pflanzen zum Naturschutzgebiet erklärt (Naturschutzgebiet Söller Wiesen).

b) Das Naturschutzgebiet untergliedert sich in die Kernzone, das in der Anlage rot dargestellte Gebiet, und in die Pufferzone, das in der Anlage grün dargestellte Gebiet.

(2) Das Naturschutzgebiet dient

a) der Erhaltung und Wiederherstellung der Feuchtgebiete und Moore sowie des Lebensraumes der Pflanzen- und Tierarten im Sinne des Abs. 1, insbesondere der Orchideen-, Amphibien-, Vogel- und Schmetterlingsarten, und

b) als Rastplatz für Zugvögel.

(3) Das Naturschutzgebiet hat eine Größe von 44,26 ha. Davon entfallen 24 ha auf die Kernzone und 20,26 ha auf die Pufferzone.

Zur Bedeutung dieses Schutzgebietes wurde im Zuge der Verordnungserlassung vom damals zuständigen Regierungsmitglied folgendes öffentlich kundgetan:

„Laut österreichischem Moorschutz-Katalog ist das kalkreiche-mesotrophe Versumpfungsmoor bei Liesfeld von überregionaler Bedeutung. Deshalb haben wir eine Verordnung über die Erklärung eines Gebiets in der Gemeinde [REDACTED] zum Naturschutzgebiet zum Beschluss erhoben“, erklärt Naturschutz-Landesrätin [REDACTED] ihren Regierungs-Antrag, der die [REDACTED] nun unter Naturschutz stellt.

„Der Artenreichtum in den [REDACTED] ist außerordentlich. Sie bieten Lebensraum für zahlreiche geschützte und gefährdete Pflanzenarten, speziell der Orchideen-Reichtum ist bemerkenswert. An Amphibienarten sind Teichfrosch, Ringelnatter und Schlingnatter nachgewiesen, die alle in den roten Listen Österreichs stehen. Und die Schlingnatter ist zudem in Tirol stark gefährdet“, betont LR [REDACTED] weiter.

Auch das zahlreiche Vorkommen seltener, geschützter Vogelarten ist erwähnenswert. „In den [REDACTED] wurden auch über 110 Arten von Großschmetterlingen nachgewiesen. Das Naturschutzgebiet umfasst also eine Vielzahl wertvoller Lebensräume“, resümiert

■ *Zugleich ist dieser wertvolle Naturbereich die letzte großflächige Moorlandschaft im gesamten Talraum des Inntals."*

Nunmehr soll in diesem NSG. ein Pkw-Parkplatz und eine Abstell- und Verkehrsfläche für Lkw im Ausmaß von ca. 11.146 m² errichtet werden. Laut den vorliegenden Unterlagen würde damit dem Schutzgebiet etwa 2,5% der Gesamtfläche bzw. fast 5% der Kernzone entzogen. Dies bedeutet unter Beachtung des künftigen Verwendungszweckes, dass auf dieser Fläche der in der VO festgelegte Schutzzweck (*Erhaltung des Feuchtgebietes und Lebensraumes von Tieren und Pflanzen sowie Rastplatz für Zugvögel*) verloren geht.

Nunmehr haben sich aber die Mitgliedsstaaten der Alpenkonvention verpflichtet, Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzweckes zu erhalten, zu pflegen und allenfalls zu erweitern und alle Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen und Zerstörungen zu verhindern.

Nach dem Gesagten ist eine umfassende Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzzwecke dieser Naturschutzgebiete durchzuführen.

Wird gutachtlich festgestellt, dass durch das Vorhaben keine Beeinträchtigung der Schutzzwecke erfolgt, so steht Art 11 NSchP einer Verwirklichung des Vorhabens nicht entgegen.

Wird hingegen eine Beeinträchtigung festgestellt, kann Art 11 NSchP nicht von vornherein als unbedingter rechtlicher Ausschlussgrund für die Realisierung des Vorhabens gewertet werden. Vielmehr hat die Naturschutzbehörde Art 11 NSchP im Zuge einer durchzuführenden Interessenabwägung zu berücksichtigen. Aufgrund des Art 11 NSchP können Beeinträchtigungen des Schutzzwecks nur durch besondere öffentliche Interessen, denen das Vorhaben dient, zugelassen werden.

Verstärkend kommt hinzu, dass Art 10 Abs 1 3. Satz NSchP die Erhaltung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung besonderer natürlicher und naturnaher Landschaftsstrukturelemente, Biotope, Ökosysteme und traditioneller Kulturlandschaften verlangt. Bei einem Naturschutzgebiet ist davon auszugehen, dass es sich um ein besonderes Ökosystem handelt.

Durch das NSchP der Alpenkonvention werden negative Eingriffe in Schutzgebiete zwar nicht gänzlich verboten, aus dem klaren Wortlaut der genannten Bestimmungen geht aber eindeutig hervor, dass der Gesetzgeber Schutzgebieten im Alpenraum eine erhöhte Bestandsgarantie einräumen wollte, die nur bei Vorliegen außergewöhnlicher anderer öffentlicher Interessen diesen nicht überwiegen. Wenngleich Art 11 NSchP der Verwirklichung des Vorhabens nicht grundsätzlich entgegensteht, so hat dessen verpflichtende Einbeziehung in die Bewilligungsentscheidung wesentliche Auswirkungen auf deren Ergebnis (vor allem bezüglich der Wertigkeiten der öffentlichen Interessen). Dazu stellt sich im vorliegenden Fall auch die Frage, ob und warum die Interessen des antragstellenden Unternehmens tatsächlich auch öffentliche und nicht nur private Interessen sind.

Wie bereits vorher ausgeführt, bewirkt Art. 11 des NSchP. eine erhebliche Stärkung der Naturschutzinteressen gegenüber anderen öffentlichen Interessen. Er ist als grundsätzliche Entscheidung für den Erhalt von Schutzgebieten zu werten, sodass andere öffentliche Interessen eine besondere Dimension erreichen müssen (z.B. Schutz von Menschenleben oder hochwertigen Sachgütern, geographisch bedingt einzige Möglichkeit einer Trassierung), um den naturfachlichen Interessen zu überwiegen.

Jedenfalls hat die hier zuständige Behörde Art. 11 NSchP. bei ihrer Entscheidung anzuwenden, da die Bestimmung – im Sinne des Legalitätsprinzips nach Art 18 B-VG – inhaltlich ausreichend bestimmt ist. Darüber hinaus ist sie verpflichtet, bei der Interessensabwägung auf die rigideren Bestimmungen dieses Artikels abzustellen

Die rechtlich vorgegebene Vorgangsweise wäre somit folgende:

- Erhebung der Auswirkungen des Vorhabens auf das Schutzgebiet;
- fachliche Bewertung derselben;
- fachliche Erhebung der für die Umsetzung des Vorhabens sprechenden öffentlichen Interessen;
- Durchführung einer (nachvollziehbaren) Interessenabwägung durch die Behörde unter besonderer Berücksichtigung von Art 11 NSchP.

Eine Nichtbeachtung bedeutet, dass diese behördliche Entscheidung ein vertragsbrüchiges Verhalten des Mitgliedsstaates Österreich beinhaltet.

Mit freundlichen Grüßen,

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention

Die Stellungnahme ergeht in Kopie an:

[REDACTED]