

Rechtsservicestelle-Alpenkonvention
für Behörden und Zivilgesellschaft
bei CIPRA Österreich

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

Wien/Innsbruck, 13.04.2012
ZVR-Zahl 123456789

Stellungnahme **Bebauung im Ortszentrum von [REDACTED]**

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention von CIPRA Österreich nimmt zu Ihrer Anfrage bezüglich des im Betreff genannten Projektes wie folgt Stellung:

Zur Aufgabenstellung:

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention sieht ihre Aufgabe darin, Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern - seien es Behörden, seien es Private - bei der Auslegung einzelner Bestimmungen der Alpenkonvention 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 Rechtsservicestelle beantwortet. Diese unverbindlichen Rechtsmeinungen ersetzen in keinsten Weise behördliche Ermittlungen oder präjudizieren behördliche Entscheidungen.

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

Es kann daher ein Behördenverfahren naturgemäß zu anderen Ergebnissen kommen als die Stellungnahme der Rechtsservicestelle. Dies insbesondere dann, wenn das Ermittlungsverfahren zeigt, dass der Sachverhalt ein anderer ist als jener, von dem der Anfrager/die Anfragerin und mit ihm/ihr die Rechtsservicestelle ausging.

Zum gegenständlichen Projekt:

Wie Ihrer Anfrage zu entnehmen ist, beabsichtigt ein Privater, auf einer Liegenschaft im Ortszentrum von [REDACTED] ein zweigeschossiges Einfamilienhaus zu errichten. Das Baugrundstück ([REDACTED]) ist unbebaut und grenzt seitlich an weitere unbebaute Grundflächen an. Insgesamt hat der bestehende Grünbereich eine Breite von ca 70 m.

In einer Eingabe an die Baubehörde brachten Sie vor, dass das Vorhaben näher bezeichneten Bestimmungen „der Alpenkonvention“ (gemeint: des Protokolls Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, BGBl III 232/2002) widerspreche.

Die Gemeinde [REDACTED] findet sich in der „Liste der administrativen Einheiten des Alpenraumes in der Republik Österreich“ in der Anlage 1 zur Alpenkonvention, BGBl 477/1995 idF BGBl III 18/1999, weshalb es zumindest denkbar ist, dass Bestimmungen der Alpenkonvention bzw. ihrer Protokolle Relevanz für das gegenständliche Projekt haben. Daher soll im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme der Frage nachgegangen werden, ob es denkbar ist, dass die Bewilligung des erwähnten Bauvorhabens gegen das Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung verstößt.

Allgemeines zur Alpenkonvention und zu den Durchführungsprotokollen:

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

Prinzipiell sind zwei Möglichkeiten der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht nach Art 49 iVm 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 Wirkung (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 Wirkung 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 Gesetzes.

Zu Art 1 und 9 des Protokolls Raumplanung und nachhaltige Entwicklung

Diese Bestimmung, aus der Sie ableiten, dass die geplante Verbauung im Ortszentrum von [REDACTED] rechtswidrig sei, lautet:

„Die Ziele der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums sind:

- a) Anerkennung der besonderen Erfordernisse des Alpenraums im Rahmen nationaler und europäischer Politiken,*
- b) Harmonisierung der Raumnutzung mit den ökologischen Zielen und Erfordernissen,*
- c) sparsame und umweltverträgliche Nutzung der Ressourcen und des Raums,*
- d) Anerkennung der besonderen Interessen der Bevölkerung im Alpenraum durch Anstrengungen zur dauerhaften Sicherstellung ihrer Entwicklungsgrundlagen,*
- e) Förderung der Wirtschaftsentwicklung bei gleichzeitiger ausgewogener Bevölkerungsentwicklung innerhalb des Alpenraums,*

- f) *Wahrung der regionalen Identitäten und kulturellen Besonderheiten,*
- g) *Förderung der Chancengleichheit der ansässigen Bevölkerung im Bereich der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung unter Achtung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften,*
- h) *Berücksichtigung von natürlichen Erschwernissen, Leistungen im allgemeinen Interesse, Einschränkungen der Ressourcennutzung und Preisen für die Nutzung der Ressourcen, die ihrem wirklichen Wert entsprechen."*

Sie argumentieren, dass das Vorhaben der Bestimmung der lit f widerspreche.

Weiters berufen Sie sich auf eine Regelung in Art 9 desselben Protokolls. Diese Bestimmung ordnet Folgendes an:

„Die Pläne und/oder Programme für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung beinhalten auf der am besten geeigneten territorialen Ebene und nach Maßgabe der jeweiligen räumlichen Gegebenheiten insbesondere Folgendes:

(1) Regionale Wirtschaftsentwicklung

- a) *Maßnahmen, welche die ansässige Bevölkerung mit zufriedenstellenden Erwerbsmöglichkeiten und mit den für die gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung erforderlichen Gütern und Dienstleistungen versorgen sowie ihre Chancengleichheit gewährleisten,*
- b) *Maßnahmen, welche die wirtschaftliche Vielfalt zur Beseitigung von Strukturschwächen und der Gefahren einseitiger Raumnutzung fördern,*
- c) *Maßnahmen, welche die Zusammenarbeit zwischen Tourismus, Land- und Forstwirtschaft sowie Handwerk insbesondere über arbeitsplatzschaffende Erwerbskombinationen verstärken.*

(2) Ländlicher Raum

- a) *Sicherung der für die Land-, Weide- und Forstwirtschaft geeigneten Flächen,*
- b) *Festlegung von Maßnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Land- und Forstwirtschaft im Berggebiet,*
- c) *Erhaltung und Wiederherstellung der ökologisch und kulturell besonders wertvollen Gebiete,*
- d) *Festlegung der für Freizeitaktivitäten, die mit anderen Bodennutzungen vereinbar sind, benötigten Flächen und Anlagen,*
- e) *Festlegung von Gebieten, in denen auf Grund von Naturgefahren die Errichtung von Bauten und Anlagen soweit wie möglich auszuschließen ist.*

(3) Siedlungsraum

- a) *Angemessene und haushälterische Abgrenzung von Siedlungsgebieten einschließlich der Maßnahmen zur Gewährleistung deren tatsächlicher Bebauung,*
- b) *Sicherung der erforderlichen Standorte für wirtschaftliche und kulturelle Tätigkeiten, für Versorgung sowie für Freizeitaktivitäten,*
- c) *Festlegung von Gebieten, in denen auf Grund von Naturgefahren die Errichtung von Bauten und Anlagen soweit wie möglich auszuschließen ist,*
- d) *Erhaltung und Gestaltung von innerörtlichen Grünflächen und von Naherholungsräumen am Rand der Siedlungsgebiete,*
- e) *Begrenzung des Zweitwohnungsbaus,*
- f) *Ausrichtung und Konzentration der Siedlungen an den Achsen der Infrastrukturen des Verkehrs und/oder angrenzend an bestehender Bebauung,*
- g) *Erhaltung der charakteristischen Siedlungsformen,*
- h) *Erhaltung und Wiederherstellung der charakteristischen Bausubstanz.*

(4) Natur- und Landschaftsschutz

- a) *Ausweisung von Gebieten für Natur- und Landschaftsschutz sowie von Sektoren für den Schutz der Gewässer und anderer natürlicher Lebensgrundlagen,*
- b) *Ausweisung von Ruhezeiten und sonstigen Gebieten, in denen Bauten und Anlagen sowie andere störende Tätigkeiten eingeschränkt oder untersagt sind.*

(5) Verkehr

- a) Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen und überregionalen Erschließung,
- b) Maßnahmen zur Förderung der Benutzung umweltverträglicher Verkehrsmittel,
- c) Maßnahmen zur Verstärkung der Koordinierung und der Zusammenarbeit der Verkehrsmittel,
- d) Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und gegebenenfalls zur Einschränkung des motorisierten Verkehrs,
- e) Maßnahmen zur Verbesserung des Angebots öffentlicher Verkehrsmittel für die ansässige Bevölkerung und Gäste."

Sie argumentieren, dass das Vorhaben den Vorgaben der lit d, e, g, h des Abs 2 widerspreche.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die zitierten Bestimmungen einen Konkretisierungsgrad aufweisen, aufgrund dessen sie der unmittelbaren Anwendung durch nationale Behörden zugänglich sind. Daher besteht eine Verpflichtung der Behörden, diese Normen wie nationale Gesetze anzuwenden.

Allerdings besteht diese Verpflichtung im Rahmen der Raumordnung (so auch das Handbuch des BMLFUW zur Alpenkonvention, S 60 und 67) und nicht im Rahmen von Projektgenehmigungsverfahren.

Auf der Ebene der Gemeinden bedeutet dies, dass diese Regelungen, entsprechend ihrem Charakter als Planungsnormen, bei der Erlassung und Änderung von Entwicklungskonzepten, Flächenwidmungsplänen sowie Bebauungsplänen zu berücksichtigen sind. In diesem Sinne ordnet das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010 in § 4 Abs 5 an, dass im Rahmen der Erstellung und Änderung von Plänen und Programmen Zielsetzungen der Alpenkonvention zu berücksichtigen sind.

§ 24 Abs 10 Z 5 leg cit ordnet weiters ausdrücklich an, dass die aufsichtsbehördliche Genehmigung für ein örtliches Entwicklungskonzept zu versagen ist, wenn dieses der Alpenkonvention widerspricht. § 38 Abs 10 Z 5 leg cit trifft eine inhaltsgleiche Regelung in Bezug auf den Flächenwidmungsplan.

Es gibt aber keine rechtliche Basis dafür, derartige Planungsnormen in einem Baubewilligungsverfahren anzuwenden. Die Baubehörde ist vielmehr in den von ihr durchzuführenden Verfahren aufgrund des Legalitätsprinzips jedenfalls an gehörig kundgemachte raumordnungsrechtliche Verordnungen - dh insbesondere an den Flächenwidmungsplan - gebunden. Ein Bauvorhaben, das der festgelegten Widmung entspricht, ist daher zu bewilligen, worauf dem Bauwerber ein durchsichtbarer Rechtsanspruch zukommt. Die Baubehörde ist nicht verpflichtet und auch nicht befugt, im Einzelfall nachzuprüfen, ob der Flächenwidmungsplan den gesetzlichen Planungsnormen, zu denen die zitierten Bestimmungen des Protokolls Raumplanung und nachhaltige Entwicklung zählen, entspricht.

Eine Untersagung des in Rede stehenden Bauvorhabens aufgrund der Bestimmungen dieses Protokolls kommt daher nicht in Betracht. Auch ein sonstiges, aus der Alpenkonvention bzw den Protokollen abgeleitetes Bewilligungshindernis ist nicht erkennbar.

Ob der Flächenwidmungsplan der Gemeinde [REDACTED] der offenbar den gegenständlichen Bereich nicht von der Bebauung ausnimmt, im Widerspruch zu den zitierten Bestimmungen steht, kann ohne detaillierte Kenntnis der Planungsgrundlagen, die zu seiner Erlassung geführt haben, nicht beantwortet werden. Tatsächlich sprechen die von Ihnen angesprochenen Bestimmungen für die Erhaltung von innerörtlichen Grünflächen, die insbesondere dann von einer Verbauung freigehalten werden sollen, wenn ihr Bestand auch den Charakter der umgebenden Bebauung und das traditionelle Erscheinungsbild eines Ortes prägt.

Allerdings ist zu beachten, dass derartige Planungsnormen stets Teil eines beweglichen Systems sind, das raumplanerische Akte - so auch die Rechtsprechung des VfGH - „final

