



[REDACTED]

Herrn

[REDACTED]

Innsbruck, 16. Juni 2011
ZVR-Zahl 255345915

**Anfrage Änderung des Nationalparks [REDACTED] in
Biosphärenpark [REDACTED] (Kärnten)**

Die Kärntner Landesregierung beabsichtigt, den mit Verordnung vom 18. November 1986, LGBl. Nr. 79/1988, zuletzt geändert mit LGBl. Nr. 36/1989, eingerichteten Nationalpark [REDACTED] dessen Kernzone gleichzeitig Natura 2000-Gebiet ist, in einen Biosphärenpark [REDACTED] umzuwandeln.

„Begründet wird dies damit, dass der bisherige Nationalpark [REDACTED] aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht den Kriterien eines Nationalparks nach den IUCN-Richtlinien entspreche. Diese Unterschutzstellung der [REDACTED] als Nationalpark sei zwar wissenschaftlich begründet und unterstützt gewesen, wonach die [REDACTED] als einzigartige und unverwechselbare Landschaft dargestellt worden seien. Trotz der Erweiterung des internationalen Nationalparkbegriffes und dessen Adaptierung auf die Verhältnisse in Europa habe man letztlich nach fast zwanzigjährigen, ernsthaften Anstrengungen, den internationalen Anforderungen gerecht zu werden, zur Kenntnis

genommen, dass wegen der bereits lange bestehenden Nutzungstradition in diesem Gebiet, teilweise bis in die Gipfelbereiche (es gibt bereits seit 700 Jahren verbrieft Weidrechte), die internationale Anerkennung des Schutzgebietes in den [REDACTED] als Nationalpark im Sinne der Kategorie II der IUCN (Internationale Naturschutzorganisation) nicht erreichbar sei. Die Vielfalt der Pflanzenwelt in den [REDACTED] aber auch die Einzigartigkeit der Fauna der [REDACTED], wie auch die dort vorkommenden sonstigen Raritäten sowie die optischen Besonderheiten des Landschaftsbildes mit seinen sanften, sonnigen Kuppen verleihen den [REDACTED] ungeachtet dessen den Charakter eines besonders schützenswerten Gebietes. Die Idee des Biosphärenparks basiere auf einem UNESCO-Programm „Mensch und Biosphäre“. Der Grundgedanke sei, ein weltumspannendes Netz von Modellregionen für nachhaltige Wirtschafts- und Lebensweisen zu schaffen. Während in einem Nationalpark der Mensch einen gänzlichen Nutzungsverzicht gegenüber der Natur praktizieren soll, ist in einem Biosphärenpark die menschliche Nutzung durchaus erlaubt, ja eigentlich zielimmanent, wenngleich dabei das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten ist. Biosphärenparks sollen nämlich Modellregionen der Nachhaltigkeit darstellen.“

Der [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] und die [REDACTED] [REDACTED] stellen dazu fest, dass der geplante Biosphärenpark eine wesentlich schlechtere Rechtsstellung aufweise als der bisherige Nationalpark:

- Die neu zu schaffenden Zonen im Biosphärenpark: Naturzone – Pflegezone – Entwicklungszone seien keinesfalls mit den Nationalparkzonen: Kernzone – Außenzone – Region speziell im Hinblick auf den Schutz kongruent. Dazu werde vor allem die Naturzone gegenüber der Kernzone wesentlich verkleinert.
- In der Kernzone des Nationalparks sei *jeder* Eingriff in die Natur und in den Naturhaushalt sowie *jede* Beeinträchtigung des Landschaftsbildes verboten. Ebenso verlangt § 21 Abs. 1 des Kärntner Nationalpark- und Biosphärenparkgesetzes (K-NBG), dass in der Naturzone des BSP Natur und Landschaft *möglichst unbeeinträchtigt* zu erhalten sind. Dagegen seien in der geplanten Naturzone des Biosphärenparks (BSP) gemäß Entwurf nur *nachhaltige* Eingriffe und *erhebliche* Beeinträchtigungen untersagt.
- Zwei Drittel der jetzigen Kernzone sollen gemäß dem vorliegenden Entwurf der Pflegezone des BSP zugeordnet werden. Diese unterliege einem wesentlich abgeschwächten Schutz: Keines der Verbote und Gebote des § 6 Abs. 2 und 3 K-NBG sollten demnach in zwei Drittel der bisherigen Kernzone aufrecht bleiben.
- Die Option der Aufhebung des BSP in § 10 der ihn begründenden VO stellt eine zusätzliche Verschlechterung in Aussicht, zumal die nur in den Erläuterungen für diesen Fall in Aussicht genommene „Automatische Rückwandlung in einen Nationalpark“ rechtlich äußerst unterschiedlich beurteilt wird.

Sohin ergibt sich die Frage, ob die von Kärnten geplante Vorgangsweise mit der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen vereinbar ist, zumal letztere in Österreich den Stand eines einfachen Bundes- oder Landesgesetzes haben.

Der gegenständliche Fall betrifft vor allem das Naturschutzprotokoll und dabei wesentlich die Bestimmung über Schutzgebiete (Art. 11 (1) NSchP):

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“:

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:

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.

Eine verfassungskonforme Interpretation verbietet es also zusammenfassend, Art. 11 Abs. 1 NSchP als absolute Erhaltungspflicht 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.

Hier soll nun die bestehende Verordnung eines Nationalparks durch die Verordnung eines Biosphärenparks ersetzt werden.

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 Verordnungsänderung bzw. -aufhebung durch neuerliche Verordnung muss sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Der Verordnungsgeber 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.

Nun kann den eingangs angeführten Argumenten der Kärntner Landesregierung insoweit gefolgt werden, dass für das Gebiet der [REDACTED] ein Biosphärenpark insbesondere in internationaler Hinsicht die geeignetere Schutzform zu sein scheint als ein Nationalpark, der den IUCN-Kriterien nicht zu entsprechen vermag.

Art. 11 (1) gebietet aber neben der Schutzgebietsart die Erhaltung des Gebietes im Sinne des Schutzzweckes. Der Schutzzweck liegt – laut eigenen Angaben der Kärntner Landesregierung – in der Erhaltung der Vielfalt der Pflanzenwelt in den [REDACTED] der Einzigartigkeit der Fauna der [REDACTED] wie auch der dort vorkommenden sonstigen Raritäten, vor allem unter den Kleinlebewesen, sowie den optischen Besonderheiten des Landschaftsbildes mit seinen sanften, sonnigen Kuppen. Dazu hatte die VO des Nationalparks vor allem in der Kernzone besondere Verbote und Gebote. Nunmehr sollen wesentliche Teile der bisherigen Kernzone in die neue Pflegezone (bei Nationalpark Außenzone) verlegt werden. Im Sinne obiger Ausführungen ist zu beurteilen, ob dieser vorgesehene Schutz dem bisherigen im Sinne des Schutzzweckes (wie zuvor ausgeführt) entspricht. Ob diese Gebietsausweisung in die Pflegezone statt Naturzone den bisherigen Schutzzweck zu erfüllen vermag, kann zwar im Detail ohne Ortskenntnis nicht konkret beurteilt werden, sehr wohl steht aber fest, dass die Pflegezone des Biosphärenparks der Außenzone des Nationalparks speziell bei der Determinierung der Bestimmungen nicht

entspricht. Waren in der Außenzone gemäß § 9 (der VO) genaue Verbote und im § 10 (leg. cit) die bewilligungspflichtigen Maßnahmen konkret angeführt, beschränkt sich § 6 des VO-Entwurfes auf die Vorgabe einer bodenständigen Landwirtschaft und die Vorgabe, dass großtechnische touristische oder energiewirtschaftliche Erschließungen unterbleiben sollen. Daraus folgt aber, dass vor allem auch die Überführung der zahlreichen bisherigen Kernzonengebiete in die (neue) Pflegezone, auch unter der Annahme, dass ihr Verbleib in der (neuen) Naturzone aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht mehr gerechtfertigt ist, so keinesfalls für die Erhaltung des Schutzzweckes gerechtfertigt ist. Es bedürfte jedenfalls der Verordnung bestimmter konkreter Verbote und Bewilligungspflichten, um den Rechtsunterworfenen, aber auch der entscheidenden Behörde, darzulegen, wie das angestrebte Schutzziel auch eines Biosphärenparks zu erreichen ist. Eine dem nunmehrigen Schutzzweck angepasste Übernahme von Bestimmungen der §§ 9 und 10 der Nationalpark-VO dürfte somit im Sinne des Art. 11 Abs.1 NatP unbedingt erforderlich sein.

Problematisch erscheint aber auch die Bestimmung des § 11 (Evaluierung), wonach nach Ablauf von 20 Jahren eine Aufhebung der Biosphärenpark-VO zugelassen wird und gleichzeitig dann wiederum die alte Nationalpark-VO in Kraft tritt. Dies würde bedeuten, dass es eine Reihe von inzwischen genehmigten, der wieder in Kraft tretenden Nationalpark-VO widersprechenden Vorhaben geben kann. Wenn außerdem der nunmehrige Nationalpark nicht den dafür geltenden Kriterien entspricht, trifft dies sicher auch in 20 Jahren zu. Die hier gewählte Vorgangsweise erscheint auch aus Sicht des Art. 11 Abs.1 NSchP problematisch. (Zweckmäßiger erscheint die Verpflichtung zur Aufnahme von Verhandlungen über einen neuen Schutzstatus für dieses Gebiet, bis zu deren Abschluss die Biosphärenpark-VO aufrecht bleibt.)

Zusammengefasst wird nochmals festgehalten, dass Art. 11 Abs.1 NSchP einer Verordnungsänderung dann nicht entgegensteht, wenn durch Änderungen des Schutzgebietes oder durch Vorhaben im Schutzgebiet das Schutzziel nicht beeinträchtigt wird bzw. ausreichende Gründe zur Änderung vorliegen.

Hier liegt das Schutzziel in der Erhaltung der besonderen Landschaft und des speziellen Naturhaushaltes. Dem dienen bisher vor allem die beiden Bereiche: 1. Kernzone mit besonders strengem Schutz und speziellen Verboten und 2. Außenzone mit ebenfalls zahlreichen Verboten und Bewilligungspflichten zur Erreichung des vorgegebenen Schutzzieles. Die durch die geplante Biosphärenpark-VO neu eingeführten Zonen sind in ihrer Qualität nicht mit den bisherigen ident. Während die a) Naturzone noch die erforderlichen Verbote und Bewilligungspflichten enthält, sind für die b) Pflegezone lediglich Absichten formuliert, nämlich die Landschaftserhaltung durch bodenständige Landwirtschaftsbetriebe und die Absichtserklärung, dass bestimmte Erschließungsmaßnahmen unterbleiben sollen. Damit ist diese Zone mit der bisherigen Außenzone im Hinblick auf die Erreichung des Schutzzieles keinesfalls gleichwertig. Wenn man berücksichtigt, dass dazu noch eine große Fläche der bisherigen Kernzone (wäre neu

Naturzone) in die Pflegezone überführt wird, scheint die Erhaltung des Schutzgebietes unter Berücksichtigung des Schutzzweckes so nicht gegeben. Es bedarf daher vor allem für die Pflegezone konkreter Verbote, die die politische Absichtserklärung der Unterbindung weiterer bestimmter Erschließungen auch erkennbar umsetzen und der Behörde eine Entscheidungsgrundlage vorgeben. Auch sollte der Rechtsunterworfenen erkennen können, ob sein geplantes Vorhaben einer Bewilligung bedarf oder nicht und inwieweit das Schutzziel dadurch beeinträchtigt werden könnte.

Der bisherige Verordnungsentwurf scheint in dieser Form jedenfalls im Widerspruch zu Art. 11 Abs.1 NSchP.

Mit freundlichen Grüßen,

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention

[REDACTED]