

Rechtsservicestelle-Alpenkonvention
für Behörden und Zivilgesellschaft
bei CIPRA Österreich

Olympiastraße 37, A-6020 Innsbruck

Tel. 0043 (0)512 59547-43

Fax 0043 (0)512 59547-40

oesterreich@cipra.org

www.cipra.at

Wien/Innsbruck, 24. November 2010

ZVR-Zahl 255345915

Anfrage Geschützter Landschaftsteil Naturwaldreservat ■■■ – geplante Aufhebung

Mit Schreiben vom 20.7.2010 hat die ■■■ eine Anfrage an die Rechtsservicestelle bei CIPRA Österreich gerichtet, ob die geplante Aufhebung des geschützten Landschaftsteiles (GLT) Naturwaldreservat ■■■

a) mit den Bestimmungen der Alpenkonvention, insbesondere mit Art 11 Abs 1 des Protokolls Naturschutz und Landschaftspflege (NSchP) und Art 10 des Bergwaldprotokolls (BWP) vereinbar ist

b) bzw. durch Art 6 des BWP, wonach der Schutzwirkung von Bergwäldern bestimmter Ausprägung eine Vorrangstellung eingeräumt wird, jedenfalls gedeckt ist.

Dazu wird wie folgt Stellung genommen:

Zur Aufgabenstellung:

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention sieht ihre Aufgabe darin, Rechtsanwenderinnen und 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 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 späteres 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 Fragesteller/die Fragestellerin und mit ihm/ihr die Rechtsservicestelle ausging.

Allgemeine Ausführungen:

Rahmenkonvention und Durchführungsprotokolle sind selbständige völkerrechtliche Verträge, die durch ihre Ratifikation Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung wurden. 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 (= sogenannter Erfüllungsvorbehalt gemäß 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 inhaltlich ausreichend bestimmt – im Sinne des Legalitätsprinzips – nach Art 18 B-VG ist. Die Durchführungsprotokolle wurden im Zuge ihrer parlamentarischen Umsetzung vom Nationalrat ohne einen Erfüllungsvorbehalt beschlossen, sodass für die Bestimmungen der Durchführungsprotokolle durch ihre im BGBl erfolgten Kundmachungen prinzipiell die Vermutung der unmittelbaren Wirkung zufällt. Dies wurde auch vom VfGH durch den Beschluss vom 22.09.2003, Zl. B 1049/03-4 für die Durchführungsprotokolle ausdrücklich bestätigt.

Sie haben den Rang eines Bundes- oder Landesgesetzes.

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 Begriffs 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 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.

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

nungsgeber 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.

Zum konkreten Anlassfall:

Mit Verordnung des Magistrats der Stadt ■ vom ■ wurden Teile der Stadtgemeinde ■ im Ausmaß von 17,4 ha zum Geschützten Landschaftsteil „Naturwaldreservat ■“ gemäß ■ erklärt.

Infolge einer Naturkatastrophe (Orkan) kam es 2007 zu Sturmschäden im GLT samt intensivem Borkenkäferbefall. In der Folge kam es zu massiven Entfernungen des Baumbestandes im GLT, sodass am 11.8.2009 angefragt wurde, ob der Schutzzweck des GLT Naturwaldreservat ■ weiterhin gewahrt werden kann. Dazu wurde gutachtlich festgestellt, dass 60 Prozent der verordneten Naturwaldreservatsfläche uneingeschränkt aufrecht ist und für die restlichen 40 Prozent (ca. 7 ha) neue ökologische Rahmenbedingungen vorliegen, die aus wissenschaftlicher Sicht eine natürliche Waldentwicklung sinnvoll macht.

Dennoch plant die Naturschutzbehörde 1. Instanz eine Aufhebung des Schutzgebietes, da zum Zweck des Lawinen- und Erosionsschutzes eine rasche Wiederaufforstung notwendig sei, sodass der Schutzzweck nicht mehr aufrecht erhalten werden könne und zum Zwecke der Sicherung von Rundwanderwegen und von Bauten zurücktreten müsse, zumal nach Art 6 BwP diesem Bergwald und seinen Schutzfunktionen Vorrang zukomme. Nachdem Art 10 Abs 2 BwP die Ausweisung von Naturwaldreservaten im Rahmen des Vertragsnaturschutzes vorsehe, sei die Ausweisung als Geschützter Landschaftsteil als verfassungsrechtlicher Eingriff in das Eigentumsrecht zu hinterfragen.

Vorab wird festgestellt, dass es sich hier um einen geschützten Landschaftsteil handelt, sodass Art 10 des BwP (der sich mit der Ausweisung von – neuen – Naturwaldreservaten befasst), hier keine Bedeutung hat und daher auf dieses Argument nicht weiter eingegangen wird.

Wie oben ausgeführt, hat der Ordnungsgeber bei Erlassung aber auch bei Änderung von Schutzgebietsverordnungen von sachlich gerechtfertigten Voraussetzungen und von Verhältnismäßigkeit auszugehen.

Eine Aufhebung oder Änderung dieser Schutzgebietsverordnung ist daher nur bei gewichtigen öffentlichen Interessen zulässig. Dazu ist anhand der vorliegenden Unterlagen davon auszugehen, dass 60 Prozent der der Verordnung unterliegenden Fläche weiterhin unbeeinträchtigt sind und für die restlichen Flächen die notwendigen forstfachliche Maßnahmen zur Hintanhaltung von Käferbefall und Aufrechterhaltung der Sicherheit jedenfalls zugelassen werden können.

Die Angaben, dass eine dringende Wiederaufforstung zur Herstellung der Lawinensicherheit für einen Rundwanderweg und einzelne Bauten in der gelben Zone (lt. Gefahrenzonenplan), die die Aufhebung des GLT erforderlich machten, scheinen nach den Erfahrungen des täglichen Lebens nicht stichhaltig, da die geforderte Sicherheit auch bei rascher Wiederaufforstung erst in einigen Jahrzehnten gegeben sein dürfte und es daher zur raschen Herstellung der Sicherheit jedenfalls anderer technischer Maßnahmen bedarf.

Diese geltend gemachten öffentlichen Interessen sprechen jedenfalls nicht für die unmittelbare Notwendigkeit der Aufhebung des GLT.

In Zusammenschau all der derzeit geltend gemachten Argumente erscheint die geplante Aufhebung des GLT „Naturwaldreservat [REDACTED]“ daher für die Rechtsservicestelle nicht als recht- und verhältnismäßig im Sinne des Art 11 Abs 1 Naturschutzprotokoll.

Zu Artikel 6 Abs 1 Bergwaldprotokoll:

Art 6 ist mit „Schutzfunktionen des Bergwalds“ überschrieben und lautet:

„(1) Für Bergwälder, die in hohem Maß den eigenen Standort oder vor allem Siedlungen, Verkehrsinfrastrukturen, landwirtschaftliche Kulturflächen und ähnliches schützen, verpflichten sich die Vertragsparteien, dieser Schutzwirkung eine Vorrangstellung einzuräumen und deren forstliche Behandlung am Schutzziel zu orientieren. Diese Bergwälder sind an Ort und Stelle zu erhalten.

(2) Die notwendigen Maßnahmen sind im Rahmen von Schutzwaldpflegeprojekten beziehungsweise Schutzwaldverbesserungsprojekten fachkundig zu planen und durchzuführen. Die Zielsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind zu berücksichtigen.“

Es kann feststehend angenommen werden, dass diesem Bergwald, der teilweise im GLT gelegen ist, Schutzwirkung insbesondere für den Objektsschutz zukommt. Dies bedeutet im Sinne der hier angeführten Bestimmung, dass die forstliche Bewirtschaftung in erster Linie die Schutzfunktion dieses Waldes aufrecht zu erhalten hat. Dazu notwendige forstfachliche Maßnahmen sind gemäß der Verordnung auch im GLT zulässig (§ [REDACTED] der Verordnung). Solch notwendige Maßnahmen haben nach Abs 2 des Art 6 BwP die Ziele des Naturschutzes zu berücksichtigen, wobei das Ziel des GLT hier die Zulassung einer natürlichen Waldentwicklung ist. Dem Art 6 BwP kann somit kein Argument zur Rechtfertigung der Aufhebung der gegenständlichen Verordnung entnommen werden.

Damit kann aufgrund der derzeit vorliegenden Unterlagen und Argumente davon ausgegangen werden, dass nach Ansicht der Rechtsservicestelle die geplante Aufhebung der Verordnung des Geschützten Landschaftsteiles „Naturwald [REDACTED]“ mit den angeführten Bestimmungen der Protokolle Naturschutz und Landschaftspflege und Bergwald im Widerspruch steht.

Mit freundlichen Grüßen,

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention

Die Stellungnahme ergeht in Kopie an die:

[REDACTED]