

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, 25. November 2009  
ZVR-Zahl 255345915

*Stellungnahmen, die durch die Experten der Rechtsservicestelle-Alpenkonvention ausgearbeitet werden, geben die rechtliche, nicht jedoch die umweltpolitische Meinung dieses Expertenkreises wieder.*

**Stellungnahme Verkleinerung Landschaftsschutzgebiet ■■■:**

**Allgemeine rechtliche 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 9 iV mit Art 9 B-VG vorgesehen. Nach Art 9 B-VG sind die in Art 9 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 9 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 9 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 einfachen Gesetzes.

## 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 Sinn 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 im vorliegenden Fall vorrangig die Wirkung von Art 11 auf Verordnungsebene (Änderung/Aufhebung einer Schutzgebietsverordnung) 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.

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:**

Gemäß den vorliegenden Unterlagen hat die ■■■ Landesregierung mit Verordnung vom ■■■, LGBl ■■■, die ■■■-Landschaftsschutzverordnung, LGBl ■■■ idF der Verordnungen LGBl ■■■ und ■■■, dahingehend abgeändert, dass das Schutzgebiet im Gemeindegebiet von ■■■ im Bereich der ■■■ verkleinert wurde.

Geht man vom oben dargestellten Verständnis des Art 11 Abs 1 des Naturschutzprotokolls aus, kommt den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls ausgewiesenen Schutzgebieten eine Bestandsgarantie zu. Die Behörden haben sich am Schutzzweck zu orientieren und grundsätzlich für die Erhaltung des Gebiets zu sorgen.

Eine Verkleinerung des Schutzgebietes ist daher wohl nur dann zulässig, wenn der Schutzzweck als solcher nicht beeinträchtigt wird.

Dies ist insbesondere dann denkbar, wenn aus einem Schutzgebiet mit einer eher unscharfen Abgrenzung Teilflächen herausgenommen werden, die in Wahrheit aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten, z.B. aufgrund bereits bestehender Nutzungen, nicht schützenswert sind.

Weiters wäre die gesamthafte Aufhebung einer Schutzgebietsausweisung wohl dann zulässig, wenn aufgrund von Entwicklungen, die seit der Ausweisung eingetreten sind, der Schutzzweck ohnedies nicht mehr erreicht werden kann.

Nicht vorgesehen ist hingegen eine – partielle oder umfassende – Aufhebung des Schutzes aufgrund sonstiger, „naturschutzfremder“ Erwägungen, ohne auf den Schutzzweck Bedacht zu nehmen.

Im vorliegenden Fall wurde die Verkleinerung des Landschaftsschutzgebietes durch die Verordnung vom ■■■ damit begründet, dass Bereiche im nördlichen und südlichen Umfeld zweier Gewerbebetriebe als künftige Erweiterungsflächen aus dem Landschaftsschutzgebiet ausgenommen werden.

Für die Änderung der Landschaftsschutzverordnung sind laut Mitteilung des Amtes der ■■■ Landesregierung daher auch nicht naturschutzfachliche, sondern wirtschaftspolitische

Gesichtspunkte, im Sinne der im Art 9 erster Spiegelstrich des Landes-Verfassungsgesetzes 1999 enthaltenen Zielsetzung, ausschlaggebend.

Es wurde also klar festgehalten, dass die Verkleinerung des Schutzgebietes aus anderen als naturschutzfachlichen Gründen erfolgte. Es kommt sogar zum Ausdruck, dass das Schutzgebiet unverändert beizubehalten gewesen wäre, wenn nicht anderen, naturschutzfremden öffentlichen Interessen der Vorrang gegeben worden wäre.

Eine solche Entscheidung des Verordnungsgebers mag bei isolierter Betrachtung der landesrechtlichen Regelungen zulässig sein. Sie widerspricht aber dem Art 11 Abs 1 NSchP. Es hat sich der Verordnungsgeber nämlich mit der Frage der Vereinbarkeit der Verordnung betreffend Verkleinerung des Schutzgebietes mit dem Schutzzweck und damit mit der sich aus Art 11 Abs 1 NSchP ergebenden Verpflichtungen überhaupt nicht auseinandergesetzt.

Eine Abwägung der widerstreitenden Interessen wäre geboten gewesen; Aus diesem Grunde wären die verfolgten nicht-naturfachlichen Interessen zu dokumentieren gewesen. Diese Einwände bedeuten nicht zwangsläufig, dass die erfolgte Schutzgebietsverkleinerung inhaltlich rechtswidrig ist. Sie zeigen jedoch verfahrensrechtliche Aspekte auf, die auf Rechtswidrigkeiten im Verordnungserlassungsverfahren hinweisen.

Letztlich wird die Verfassungskonformität von Landesverordnungen, die den unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der Durchführungsprotokolle widersprechen, durch den VfGH geklärt werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen,

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention

Die Stellungnahme ergeht in Kopie an:

