

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 2010

ZVR-Zahl 255345915

**Anfrage Schitechnischer Zusammenschluss durch/über das Ruhegebiet
Kalkkögel (Tirol)**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Sektion Innsbruck des Oesterreichischen Alpenvereins ersucht mit Schreiben vom 21.9.2010 um Prüfung, ob der geplante Zusammenschluss der beiden Schigebiete Schlick und Axamer Lizum durch eine Verbindungsseilbahn über das (mit Stütze im) Ruhegebiet Kalkkögel mit den Zielen der Alpenkonvention und besonders ihrer Durchführungsprotokolle (Raumplanung und nachhaltige Entwicklung; Naturschutz und Landschaftspflege sowie Tourismus und Freizeit) vereinbar ist. Dazu wird von der Rechtsservicestelle folgende Stellungnahme abgegeben:

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:

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 (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 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 Rechtsservicestelle 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 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 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 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.

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:

Es besteht die Absicht, die beiden räumlich völlig getrennten Schigebiete Schlick 2000 und Axamer Lizum mittels einer Verbindungsseilbahn zusammenzuschließen und zwar über das seit 1983 bestehende RUHEGEBIET „Kalkkögel“, wobei innerhalb dieses Gebietes eine Liftstütze errichtet wird.

Ruhegebiete können nach § 11 Tiroler Naturschutzgesetz 2005 i.-d.g.F. wie folgt verordnet werden:

§ 11

Ruhegebiete

(1) Die Landesregierung kann außerhalb geschlossener Ortschaften gelegene Gebiete, die für die Erholung in der freien Natur dadurch besonders geeignet sind, dass sie sich wegen des Fehlens von lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen für die Personenbeförderung sowie von Straßen mit öffentlichem Verkehr durch weitgehende Ruhe auszeichnen, durch Verordnung zu Ruhegebieten erklären, wenn die Erhaltung dieser Gebiete für die Erholung von besonderer Bedeutung ist oder voraussichtlich sein wird.

(2) In Ruhegebieten sind verboten:

a) die Errichtung von lärmregenden Betrieben;

b) die Errichtung von Seilbahnen für die Personenbeförderung;

c) der Neubau von Straßen mit öffentlichem Verkehr;

d) jede erhebliche Lärmentwicklung;

e) die Durchführung von Außenlandungen und Außenabflügen mit motorbetriebenen Luftfahrzeugen; davon ausgenommen sind Außenlandungen und Außenabflüge im Rahmen der Wildfütterung, der Viehbergung und der Versorgung von Vieh in Notzeiten, der Veroder Entsorgung von Schutzhütten und Gastgewerbebetrieben, für wissenschaftliche Zwecke, zur Sanierung von Schutzwäldern, im Rahmen der Wildbach- und Lawinenver-

bauung, der Instandhaltung oder Instandsetzung von Rundfunk- und Fernmeldeeinrichtungen und von Einrichtungen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, sofern der angestrebte Zweck auf eine andere Weise nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand erreicht werden könnte.

(3) In Verordnungen nach Abs 1 sind, soweit dies zur Erhaltung des Ruhegebietes erforderlich ist, entweder für den gesamten Bereich des Ruhegebietes oder für Teile davon an eine naturschutzrechtliche Bewilligung zu binden:

a) die Errichtung, Aufstellung und Anbringung aller oder bestimmter Arten von Anlagen, soweit sie nicht unter Abs 2 lit a oder b fallen, sowie die Änderung von Anlagen, sofern die Interessen des Naturschutzes nach § 1 Abs 1 berührt werden;

b) der Neubau, der Ausbau und die Verlegung von Straßen und Wegen, soweit sie nicht unter Abs 2 lit c fallen;

c) die Errichtung von oberirdischen elektrischen Leitungsanlagen mit einer Spannung von 36 kV und darüber sowie von Luftpabelleitungen;

d) Geländeabtragungen und Geländeaufschüttungen außerhalb eingefriedeter bebauter Grundstücke;

e) die Verwendung von Kraftfahrzeugen.

Mit Verordnung der Tiroler Landesregierung wurde 1983 das Gebiet um die Kalkkögel im Gebiet der Gemeinden Axams, Götzens, Grinzens, Mutters, Neustift im Stubaital, Sellrain, Telfes im Stubaital zum Ruhegebiet erklärt. (LGBl.Nr.56/1983).

Das Ruhegebiet Kalkkögel wurde geschaffen, um eine noch wilde und ursprüngliche Bergwelt im Nahbereich von Innsbruck zu erhalten.

§ 3 dieser Verordnung enthält die Bestimmung über die gesetzlichen absoluten Verbote:

„§ 3

Im Ruhegebiet ist verboten:

a) die Errichtung von lärmregenden Betrieben;

b) die Errichtung von Seilbahnen für die Personenbeförderung und von Schleppliften;

c) der Neubau von Straßen mit öffentlichem Verkehr;

d) jede erhebliche Lärmentwicklung, besonders durch den Betrieb von Lautsprechergeräten;

e) die Durchführung von Außenlandungen und von Außenabflügen;

Damit ergibt sich, dass zur allfälligen Realisierung der Verbindungsbahn das Ruhegebiet entweder gänzlich aufgehoben oder in seinen Grenzen wesentlich geändert werden muss, da eine Seilbahnerrichtung im Ruhegebiet kraft Gesetzes ausgeschlossen ist.

Selbst wenn eine Variante des Zusammenschlusses ohne Errichtung einer Stütze möglich wäre, so widerspricht bereits die Überspannung und Überquerung des Ruhegebietes der eindeutigen gesetzlichen Bestimmung.

Es ist nämlich auf die Natur **in ihrer Gesamtheit** abzustellen und damit ergibt sich daraus klar, dass die Verpflichtungen Österreichs aufgrund des Art 11 NSchP nicht bloß dann zum Tragen kommen, wenn das Vorhaben im Schutzgebiet gelegene Anlagen umfasst, die an der Erdoberfläche in Erscheinung treten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich

der Anwendungsbereich des Landesrechts – und somit der hier relevanten Schutzgebietsausweisung – auch auf den Boden und den darüber liegenden Luftraum bezieht, dies (zumindest) bis zu jener Tiefe bzw. Höhe, in der der Untergrund oder der Luftraum vom Menschen beherrschbar und beeinflussbar ist (vgl. dazu *Krzizek*, ÖJZ 1969, 565).

Das geplante Vorhaben steht somit eindeutig im Widerspruch zur Verpflichtung der Vertragsstaaten, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzweckes zu erhalten, zu pflegen und wo erforderlich, zu erweitern.

Nach Art 11 Abs 1 Naturschutzprotokoll hat das Land die Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden. Der Zusammenschluss zweier Schutzgebiete über dieses Ruhegebiet führt allein aufgrund der Gesetzeslage zwangsläufig zur Zerstörung dieses Schutzgebietes. Das Land Tirol hat daher alle geeigneten Maßnahmen zur Vermeidung zu treffen, um nicht vertragsbrüchig zu werden.

Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung

Art 9 *Inhalt der Pläne und/oder Programme für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*

Abs 4 lit b *„Ausweisung von Ruhezeiten und sonstigen Gebieten, in denen Bauten und Anlagen, sowie andere störende Tätigkeiten eingeschränkt oder untersagt sind.“*

Aus der Verpflichtung im Rahmen der Raumordnung Ruhezeiten (hier Ruhegebiet) auszuweisen, ergibt sich zwangsläufig auch die Verpflichtung die notwendigen rechtlichen Maßnahmen für deren Erhalt einzusetzen oder zu schaffen.

Protokoll Tourismus

Art 10 *Ruhezeiten*

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, gemäß ihren Vorschriften und nach ökologischen Gesichtspunkten Ruhezeiten auszuweisen, in denen auf Erschließung verzichtet wird.“

Auch hier steht der Verpflichtung, solche Ruhezeiten ohne touristische Erschließung auszuweisen, die Verpflichtung für den Erhalt solcher ausgewiesener Gebiete entsprechend zu sorgen, gegenüber.

Zusammenfassend steht fest, dass für die Realisierung des gegenständlichen Vorhabens allein aufgrund der nationalen Gesetzeslage das gegenständliche Schutzgebiet – RUHEGEBIET KALKKÖGEL – aufgehoben werden müsste.

Dem steht eindeutig und unmissverständlich die Verpflichtung nach Art 11 Abs 1 Naturschutzprotokoll gegenüber, wonach die Verpflichtung zur Erhaltung, Pflege und allfälligen Erweiterung von Schutzgebieten besteht.

Das geplante Vorhaben ist somit schon allein deshalb nicht umsetzbar. Zudem widersprechen auch Bestimmungen anderer Protokolle – wie zuvor ausgeführt – gegen das Vorhaben.

Mit freundlichen Grüßen,
die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention