

Rathaus der Stadt Sonthofen / Allgäu
7. November 2005
Fachtagung:
„Juristische Umsetzung der Alpenkonvention
- Erfahrungen aus Bayern und Österreich“



Alpenkonventionsbüro
Innsbruck

Vortrag:

Umsetzung der Alpenkonvention - insbesondere an konkreten Beispielen aus der Alpenstadt des Jahres 2005

von Ass.iur. Stefan Cuypers

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt eine Reihe aktueller Umsetzungsbeispiele und bestehender Umsetzungspotenziale der Alpenkonventionsverträge aus dem rechtlichen Bereich aus Österreich und der Stadt Sonthofen in Deutschland dar.

I. Planungsrechtliche Umsetzungsbeispiele

Die planungsrechtliche Ebene bietet eine der tragfähigsten Umsetzungsmöglichkeiten der Alpenkonventionsvereinbarungen im innerstaatlichen Rechtsbereich. Sie ermöglicht den Eintritt in einen vorausschauenden, zukunftsorientierten und gestaltenden Entwicklungsprozess. Die wichtigsten Grundlagen und Instrumente der überörtlichen und örtlichen Raumordnung sowie -planung sind die Raumordnungsgesetze, Entwicklungskonzepte, -programme, räumliche oder sektorale Leitbilder, Flächenwidmungs- bzw. Flächennutzungspläne und Bebauungspläne. Auch einzelne Fachplanungskompetenzen können von Konventionsbestimmungen betroffen sein.

Alle Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention enthalten Bestimmungen, welche entweder ausschließlich oder neben einer Anwendung innerhalb von Einzelfallentscheidungen auch planungsrechtlich umzusetzen sind oder umgesetzt werden können.

1. Umsetzung des Art. 6 Abs. 3 Protokoll „Tourismus“

Ein hervorragendes Beispiel bietet Art. 6 Abs. 3 Protokoll „Tourismus“ (TourP). Hiernach haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, darauf zu achten, dass in Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen angestrebt wird. Innerhalb einer Einzelfallentscheidung wurde die Vertragsnorm in der naturschutzrechtlichen Interessenabwägung durch das Amt der Tiroler Landesregierung umgesetzt. Eine touristische Inanspruchnahme des Piz Val Gronda mittels regelmäßiger Fahrten mit Pistengeräten zur Beförderung von Variantenfahrern von Seiten des intensivtouristisch

genutzten Schigebiets Ischgl-Idalpe wurde zum Erhalt des benachbarten, touristisch extensiv genutzten Raumes um die Heidelberger Hütte versagt.

Im neuen Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm 2005 (LGBl. 10/2005) erfährt Art. 6 Abs. 3 TourP eine planungsrechtliche Umsetzung im Verordnungswege. Beispielhaft wird im Erläuterungsbericht zum Raumordnungsprogramm eingangs deklariert:

„Der alpine Raum ist zugleich Lebens- und Wirtschaftsraum; Raum für Erholung und Sport, Kultur- und Naturraum. Es ist Aufgabe des Landes, die geordnete Gesamtentwicklung des alpinen Raumes sicherzustellen (alpine Raumordnung). Dazu ist es erforderlich, ökonomische, soziale und außerökonomische Interessen grundsätzlich gleichrangig in Wert zu setzen und im Sinne der Nachhaltigkeit aufeinander abzustimmen. Tirol anerkennt die besondere Relevanz der Alpenkonvention als Rahmensetzung für die nachhaltige Entwicklung alpiner Regionen und stellt die Umsetzung der daraus resultierenden Verpflichtungen sicher. Tirol fordert aber auch eine international einheitliche Anwendungspraxis, um Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Umsetzungsstandards zu vermeiden.“

Ferner stellt der Erläuterungsbericht fest, dass angesichts der gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Bedeutung alpiner Wander- und Tourengebiete und der dafür bestimmten Einrichtungen eine Abstimmung zwischen alpinen Gebieten mit intensiver und extensiver Erholungsnutzung erforderlich ist. Deshalb ist eine der Voraussetzungen für die Erweiterung bestehender Schigebiete, dass die Verträglichkeit des Projektes in Bezug auf die Erhaltung bedeutender Bergwander- und Schitourengebiete gegeben ist. Ferner dürfen Naturräume im Umfeld von alpinen Schutzhütten nicht schwerwiegend beeinträchtigt werden.

2. Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003

Im Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003 wurden einzelne Konventionsvorgaben nicht nur pauschal als verbindliche Grundlagen der Raumordnung erwähnt, sondern bei der Entwicklung der Ziele und Maßnahmen konkret berücksichtigt und umgesetzt. Beispiel:

Maßnahme (5)
Die künftige Siedlungsentwicklung soll vorrangig im Anschluss an bereits bestehende geeignete Siedlungen erfolgen.
Maßnahmenträger
Gemeinde
Instrumente
Räumliches Entwicklungskonzept Flächenwidmungsplan
Bemerkung
Durch die Maßnahme 5 soll der Zersiedelung der Landschaft und dem zunehmenden Flächenverbrauch durch die Siedlungsentwicklung entgegengewirkt werden. Dabei sind Flächen im Anschluss an bereits bestehende Siedlungen mit guter Infrastrukturausstattung und mit einer guten Erreichbarkeit im ÖV zu bevorzugen, um die Außenentwicklung der Siedlungen zu begrenzen (vgl. dazu Art. 9 Abs. 3 Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ sowie Art. 7 Abs. 2 Protokoll „Bodenschutz“, BGBl. III 232 und 235/2002.

3. Umsetzung in der Flächennutzungsplanung der Stadt Sonthofen

Mit ihrem aktualisierten Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan von Oktober 2002 setzt die Stadt Sonthofen zahlreiche Konventionsvereinbarungen um. Einige Beispiele aus der Vielzahl der Vorgaben des Flächennutzungsplans im Sinne der Alpenkonventionsverträge:

- Konsequente und nachhaltige Nachverdichtung der gewerblichen Bauflächen und der Wohnbauflächen innerhalb des Stadtgebietes. Flächensparende Bauweisen sind zu bevorzugen. (vgl. Art. 9 Abs. 3 RauP; Art. 1 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 BodP)
- Wo immer möglich, sind versiegelte, devastierte oder verunreinigte Böden zu renaturieren. Geringstmögliche Versiegelung bzw. Anlage von Bodendecken mit wasserdurchlässigem Pflasterbelag. Minimierung der Flächenversiegelung bzw. Verwendung wasserdurchlässiger Beläge im Bereich der Stellplätze und Gehwege. (vgl. Art. 1 Abs. 3; Art. 2 Abs. 1, Art. 7 Abs. 4 BodP)
- In den Bergregionen sind die Sport- und Freizeitaktivitäten durch Lenkung und Entflechtung, gebietsweise auch durch Auflagen und Einschränkungen natur- und umweltverträglich zu gestalten. (vgl. Art. 8 TourP)
- Erhalt des Bergwaldes: Die bisherigen forstwirtschaftlichen Bemühungen zur Sicherung der Bergwaldbestände sollen konsequent weitergeführt werden. (vgl. Art. 1 Abs. 1 BWaldP)
- Langfristig Umbau aller Fichtenforste in standortgerechte Bergmischwälder; in den Tobelwäldern hat die forstwirtschaftliche Nutzung die Schutzwaldfunktionen und die Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz sowie Erholung und Landschaftsbild zu berücksichtigen. (vgl. Art. 1 Abs. 2 2. Teilstrich; Art. 6 Abs. 1 BWaldP)
- Erstellung naturschutzfachlichen Biotopverbundkonzeptes in Verbindung mit landwirtschaftlichem Nutzungskonzept zur Sicherung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in Hanglagen und der naturschutzfachlich wertvollen Magerwiesen. (vgl. Art. 8 BLandWP)
- Verbesserung des Schutzes des landesweit bedeutsamen Moorgebietes Strausbergmoos durch Erweiterung der Schutzgrenze. Erweiterung des NSG „Allgäuer Hochalpen“ im Bereich „Strausbergmoos“, des wichtigsten und höchstgelegenen Hochmoors der Allgäuer Alpen. Einbeziehung des „Hühnermoos“ als subalpines Moor in das NSG. (vgl. Art. 10 Abs. 1 S. 3; Art. 11 Abs. 1; Art. 13 Abs. 1 S. 1 NatP; Art. 9 Abs. 1 BodP)
- Natürliche Bestandsverjüngung bei Wäldern mit Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz. (vgl. Art. 1 Abs. 2 1. Teilstrich BWaldP)

4. Vorarlberger Verkehrskonzept 2005

Derzeit wird im österreichischen Bundesland Vorarlberg ein neues Verkehrskonzept erarbeitet, das für die kommenden 15 Jahre Bestand haben soll. In einem ersten Begutachtungsentwurf waren nur rudimentäre pauschale Bezüge zur Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen enthalten. In tatsächlicher Hinsicht bietet Vorarlberg die optimalen Voraussetzungen für eine international modellhafte Umsetzung der Konventionsstrategie im Bereich Verkehr. Insbesondere die verkehrsgeographische Lage des Landes im Raum Deutschland, Liechtenstein, Schweiz und dem östlicheren Österreich bietet die Option einer grenzüberschreitenden Umsetzung der Konventionsmaßnahmen. Völkervertragliche Verpflichtungen zur Kooperation, Koordination und Information in den Bereichen Raumplanung und Verkehr ergeben sich für Österreich, Liechtenstein und Deutschland aus Art. 2 e), Art. 4, insb. Abs. 2, Art. 8 Abs. 3, Art. 10 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2 c) und Art. 14 Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ (RauP) sowie aus Art. 1 b), Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2, Art. 10 Abs. 1 b), c), Art. 15, Art. 17 und Art. 18 Protokoll „Verkehr“ (VerkP). Innerhalb des Begutachtungsverfahrens zum Erstentwurf wurde auch die mangelnde Verankerung der Maßnahmen für den Verkehr im Bereich der Raumplanung bemängelt. Eine derartige Verknüpfung gebietet eine Reihe von Bestimmungen der Alpenkonventionsprotokolle, so Art. 3 Abs. 1 b) aa), Abs. 2 b), Art. 4, Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 c), Art. 8 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 d), Art. 14 c) und Art. 17 d) VerkP sowie Art. 5, Art. 6, Art. 9 insb. Abs. 5 RauP.

II. Beispiele sonstiger rechtlicher Umsetzungserfordernisse

1. Der Letzetunnel: Präzedenzfall für Art. 11 Abs. 2 Protokoll „Verkehr“

Für die seit Jahren geplante Südumfahrung der Stadt Feldkirch, die zu einer Entlastung der massiv von Lärm und Luftverschmutzungen belasteten Innenstadt von Feldkirch führen sollte, wurde seitens des Staates Liechtenstein eine Zweckmäßigkeitprüfung in Auftrag gegeben. Liechtenstein befürchtet durch den Bau des Letzetunnels aufgrund

seiner verkehrsinduzierenden Wirkung eine höhere Verkehrsbelastung. Dem Projekt wurde darüber hinaus vorgeworfen, der Tunnel sei falsch, nämlich als Transittrasse, angelegt und somit ungeeignet zur Entlastung des Agglomerationsverkehrs in Feldkirch. Eine Zweckmäßigkeitsprüfung für ein Projekt wie den Letzetunnel verlangt auch Art. 11 Abs. 2 lit. c) VerkP (beachte aber auch inhaltliche Überschneidung der Zweckmäßigkeitsstudie mit Art. 11 Abs. 2 b) i.V.m. Art. 2 VerkP). Art. 11 Abs. 2 VerkP wäre im Übrigen mit den vorgeschriebenen Begleitprüfungen in einem Genehmigungsverfahren unmittelbar anzuwenden. Zusammengefasst kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass das Bauvorhaben zwar zu einer Entlastung beitrage, jedoch eine größere Gefahr von Mehrverkehr als bei den geprüften Alternativen bestehe. Zudem schwäche das Projekt die ÖV-Potenziale. Andere der insgesamt sechs geprüften Alternativen („Amtsvariante Letzetunnel“, verlängerter Letzetunnel, organsiatorische Verbesserung des Verkehrsflusses, massiver Ausbau des ÖV, kürzere Tunnelumfahrungen) und ihre Kombinationen seien erfolgversprechender. Aufgrund der für das Vorhaben negativ ausfallenden Zweckmäßigkeitsprüfung wird erwogen, von der bislang projektierten Variante Abstand zu nehmen. Ein weiterer positiver Effekt der Diskussion um den Letzetunnel und das Verkehrskonzept ist die auch im Zusammenhang mit den Alpenkonventionsvereinbarungen stärker avisierte Zusammenarbeit Vorarlbergs und Liechtensteins im Verkehrsbereich.

2. Tagebauvorhaben Diabaswerk Saalfelden: „Tagebau 21 – Schönangerl“

Kernfragen der juristischen Auslegung einzelner Protokollbestimmungen sind derzeit im Rechtsstreit betreffend ein Tagebauvorhaben in Saalfelden (Land Salzburg) entscheidungsrelevant. Das Projekt sieht eine Abbaufäche für Diabas von 28,136 ha = 771 m Länge x bis zu 550 m Breite auf dem überwaldeten Bergrücken des Bibergs in einer Höhe von 1.602 m bis 1.440 m vor. Im Abbauggebiet befindet sich das Biotop „Schönangerl“, Biototyp Nieder- (= Flach-) / Übergangsmoor. Dieses wurde als „ökologisch bedeutendes Biotop“ in die Salzburger Biotopkartierung aufgenommen und hinsichtlich seiner Bedeutung wie folgt bewertet: Ökologie = „groß“, Artenschutz = „sehr groß“, Wissenschaft = „groß“, Landschaftsästhetik = „durchschnittlich“. Das „Schönangerl“ soll im Zuge des Diabasabbaus an einen anderen Ort „verlegt“ werden. Eine Bürgerinitiative hat Rechtsmittel u.a. beim VwGH gegen das Vorhaben eingelegt.

Wesentliche Streitpunkte sind die Anwendung und Auslegung der Erhaltungspflichten aus den Art. 10 Abs. 1 S. 3 und Art. 13 Abs. 1 S. 1 Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ (NatP) und insbesondere Art. 9 Abs. 1 Protokoll „Bodenschutz“ (BodP). Gemäß Art. 9 Abs. 1 BodP haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, Hoch- und Flachmoore zu erhalten. Der Umweltsenat, dessen Berufungsbescheid angefochten wurde, legte die Protokollbestimmung aufgrund einer Zusammenschau mit Art. 13 Abs. 1 BodP restriktiv aus. Art. 13 Abs. 1 BodP verlangt den Erhalt von Bergwäldern, denen in hohem Maß Standort- bzw. Objektschutzfunktion zukommt, explizit *an Ort und Stelle*. Da ein solcher Zusatz in Art. 9 Abs. 1 BodP nicht verwendet wurde, sei die Zerstörung und Neuerrichtung eines Biotops mit der gesetzlichen Vorschrift zu vereinbaren.

Erstmalig wurde in diesem Verfahren mittels eines forstfachlichen Gutachtens das Vorliegen des Tatbestandsmerkmals der Schutzfunktion „in hohem Maß“ des Art. 13 Abs. 1 BodP und Art. 6 Abs. 1 Protokoll „Bergwald“ (BWaldP) ermittelt. Mittlerweile ist es in Österreich anerkannt, dass beide Konventionsbestimmungen unmittelbar anwendbar sind und ein spezielles Rodungsverbot enthalten, welches ex lege gilt und sich sowohl auf Standort-, als auch auf Objektschutzwälder bezieht.

An diese Bestimmungen des BWaldP und BodP sowie an Art. 14 Abs. 1 3. Teilstrich BodP (hierzu VwGH, Erkenntnis vom 8.06.2005, ZI. 2004/03/0116-10) ist innerhalb von Genehmigungsverfahren bei allen Arten von Vorhaben für den Bau von Schipisten zu denken. Im bayerischen Raum könnten sich Prüfungsbeispiele aufgrund der geplanten Pistenerweiterungen „Kandahar“ für die Ski-WM in Garmisch-Partenkirchen ergeben.

3. Bergwaldprotokoll und Abschussplanung

Art. 2 b) BWaldP sieht vor, dass Schalenwildbestände auf jenes Maß begrenzt werden, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht. In diesem Sachzusammenhang ist auch Art. 13 c) Protokoll „Berglandwirtschaft“ (BLandWP) zu erwähnen, wonach sich die Vertragsparteien u.a. dafür einsetzen, dass der Wildbestand durch geeignete Maßnahmen so geregelt wird, dass nicht tragbare Schäden im Wald vermieden werden. Die immanente Wald-Wild-Frage stellt im Hinblick auf eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ein zentrales umsetzungsrelevantes Problem des Bergwaldprotokolls dar. In Österreich sehen die Jagdgesetze der Länder regelmäßig die Durchführung von Schutzmaßnahmen wie Wildzäune oder Mittel zum Schutz einzelner Pflanzen als Regelfall vor, die Reduktion des Wildbestandes stellt den zweitrangigen Ausnahmefall dar. Die Regelung des BWaldP ist auch deshalb sinnvoll, da sich die Orientierung der Wildbestände am messbaren Indikator „natürliche und standortgerechte Verjüngung ohne besondere Schutzmaßnahmen“ positiv auf die Habitatqualität der Waldbestände auswirkt, weil mehr Verjüngung gleichzeitig auch mehr Äsungspotenzial und bessere Einstandsmöglichkeiten für das Wild bedeutet.

In der Alpenstadt Sonthofen stand im Jahre 2004 diese Umsetzungsverpflichtung aufgrund des Vorhabens der Errichtung eines Wintergatters zur Debatte. Vertretbar dürfte die Errichtung eines Wintergatters als „besondere Schutzmaßnahme“ als einmalige Notlösung sein. Zu begrüßen ist angesichts der Bedeutung der Bestimmung für ein intaktes Ökosystem „Bergwald“ und noch zu bewältigende Umsetzungserfordernisse die ausdrückliche Integration der Ziele der Alpenkonvention und des Art. 6 b) BWaldP in die neue Satzung der Jagdgenossenschaft des Gemeinschaftsjagdreviers Sonthofen I:

Satzung der Jagdgenossenschaft (Auszug)

§ 4 Aufgaben der Jagdgenossenschaft

(...) Die Ziele der Alpenkonvention (insbesondere des Protokolls Bergwald) sind zu berücksichtigen; Schalenwildbestände werden auf jenes Maß begrenzt, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen an Forstpflanzen (Einzelschutz; Kulturzäune) ermöglicht. (...)

Auch wenn derartige Verweise sowie entsprechende Einarbeitungen unmittelbar anwendbarer völkervertraglicher Konventionsverpflichtungen grundsätzlich deklaratorischer Natur sind, so ist mit einem derartigen Vorgehen ein Gewinn an Transparenz, Verdeutlichung einer direkten Umsetzungsverantwortung und auch Rechtssicherheit verbunden. Insbesondere an den Beispielen aus der Stadt Sonthofen wird deutlich, dass eine konkrete und zugleich wirksame Umsetzung der Alpenkonvention maßgeblich von den Gebietskörperschaften im Alpenraum innerhalb der Kompetenzen, die ihnen zur Verfügung stehen, mitgetragen wird.