

# BEDEUTUNG DER ALPENKONVENTION IM VERWALTUNGSALLTAG EINER TIROLER BEHÖRDE

von Dr. Wolfgang Hirn

Amt der Tiroler Landesregierung

## 1. Einleitung:

Österreich ist Vertragspartei des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), BGBl. Nr. 477/1995 idF BGBl. III 1999/18.

Seit 19.09.2002 ist Österreich auch Vertragspartei aller bislang im Rahmen der Rahmenkonvention ausgearbeiteten Protokolle. Dies sind im Einzelnen:

- Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“, BGBl. III Nr. 236/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 113/2005 und BGBl. III Nr. 126/2005;
- Protokoll „Berglandwirtschaft“, BGBl. III Nr. 231/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 415/2005;
- Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, BGBl. III Nr. 232/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 114/2005 und BGBl. III Nr. 125/2005;
- Protokoll „Bergwald“, BGBl. III Nr. 233/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 112/2005 und BGBl. III Nr. 124/2005;
- Protokoll „Tourismus“, BGBl. III Nr. 230/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 109/2005 und BGBl. III Nr. 121/2005;
- Protokoll „Energie“, BGBl. III Nr. 237/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 110/2005 und BGBl. III Nr. 122/2005;
- Protokoll „Verkehr“, BGBl. III Nr. 234/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 108/2005 und BGBl. III Nr. 120/2005;
- Protokoll „Bodenschutz“, BGBl. III Nr. 235/2002, in den berichtigten Fassungen BGBl. III Nr. 111/2005 und BGBl. III Nr. 123/2005.

Die angeführten Protokolle sind am 18.12.2002 **in Kraft getreten**.

Die Protokolle haben nicht politischen Charakter und enthalten keine verfassungsändernden Bestimmungen. Alle Protokolle sind der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich ab dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens zugänglich, sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Artikel 50 Abs. 2 B-VG nicht erforderlich ist.

Die Protokolle zur Alpenkonvention gehören dem Österreichischen Rechtsbestand an und sind vom Gesetzgeber als auch von der Vollziehung zu berücksichtigen. Da die Protokolle

größtenteils auf konkrete Anordnungen verzichten und sich überwiegend mit Zielvorgaben begnügen, ist der Umfang der Umsetzungsverpflichtungen auf nationaler Ebene nicht eindeutig bestimmbar.

Die unmittelbare Anwendung der einzelnen Protokolle ist jeweils im Einzelnen zu beurteilen.

Ausgehend von den Bestimmungen der Protokolle kann jedoch folgende Grobeinteilung getroffen werden:

- Bestimmungen, die **unmittelbar anwendbar** sind, das heißt solche, die von rechtsanwendenden Vollzugsorganen und Behörden ohne weitere Transformation oder Modifikation zur Anwendung gebracht werden können.
- Aufträge, die darauf abzielen, **legistische Anpassungen** in Gesetzen bzw. Verordnungen durchzuführen bzw. als Neubestimmungen hinzutreten.
- Jene Bestimmungen, die eher **deklaratorischen Charakter** haben, aber dennoch als Argumentations- und Begründungshilfen durch die Behörden zu berücksichtigen wären.

## **2. Grundsätzliches zur Anwendbarkeit:**

2.1 Die Tiroler Landesregierung als Naturschutzbehörde I. Instanz hat in einem konkreten Verfahren den Antrag auf Erteilung einer naturschutzrechtlichen Bewilligung für die Errichtung einer Schipiste versagt. Die Naturschutzbehörde hat sich neben den einschlägigen Bestimmungen des Tiroler Naturschutzgesetzes auch auf Artikel 14 des Protokolls „Bodenschutz“ gestützt.

Die Antragstellerin hat dagegen Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof erhoben und darin die Rechtswidrigkeit der den Bescheid tragenden Rechtsvorschriften behauptet.

2.2 Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Beschluss vom 22.09.2003, ZI. B 1049/03-4, zur Frage der Anwendbarkeit des Artikel 14 Protokoll „Bodenschutz“ ausdrücklich auf sein Erkenntnis vom 30.11.1990, ZI. V78/90, verwiesen. Darin heißt es wörtlich:

„Wurde anlässlich der Genehmigung des Abschlusses eines unter Artikel 50 Abs. 1 B-VG fallenden Staatsvertrages ein Beschluss iS des Artikels 50 Abs. 2 B-VG nicht gefasst ....., so kann dieses Vorgehen als Ausdruck der Auffassung gewertet werden, dass der betreffende Staatsvertrag zu seiner Anwendbarkeit keines weiteren Aktes der staatlichen Gesetzgebung bedarf, sei es, weil der Vertrag bzw. einzelne seiner Bestimmungen die objektive Eignung zur innerstaatlichen Anwendung aufweisen und daher zur Schaffung einer Grundlage für individuelle Akte der Vollziehung kein Gesetz erforderlich ist, sei es, weil die die Anwendbarkeit des Vertrages bzw. einzelner seiner Bestimmungen gewährleistenden gesetzlichen Regelungen bereits in Geltung sind.

Wird vom Nationalrat anlässlich der Genehmigung eines Staatsvertrages nach Artikel 50 B-VG kein

Erfüllungsvorbehalt beschlossen, so spricht das zunächst dafür, dass der Vertrag unmittelbar anzuwenden ist, was in der Lehre als Vermutung für die unmittelbare Anwendbarkeit bezeichnet wird ... .“

### **3. Konkrete Fälle:**

#### **3.1 „Schigebietserweiterung Mutterer Alm – Axamer Lizum“:**

##### **3.1.1 *Allgemeines:***

Die Konsenswerberin hat bei der Tiroler Landesregierung die Genehmigung für das Vorhaben „Erweiterung des Schigebietes Mutterer Alm – Axamer Lizum“ nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000) beantragt.

Dieser Genehmigungsantrag umfasste Maßnahmen zur schichttechnischen Verbindung des Schigebietes Mutterer Alm und Axamer Lizum samt zugehörigen Nebenanlagen und Infrastrukturen in den Gemeindegebieten Axams, Birgitz, Götzens, Mutters und Natters. Wesentliche Teile dieses Vorhabens sind Schipisten und –erweiterungen einschließlich der erforderlichen Lawinenschutzmaßnahmen, Schneeanlagen, Seilbahnanlagen, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Parkflächen für Pkw und Autobusse bei der Talstation der neu zu errichtenden Seilbahn.

Die Tiroler Landesregierung als UVP-Behörde I. Instanz hat im Februar 2003 das beantragte Vorhaben unter Vorschreibung von Nebenbestimmungen genehmigt.

Aufgrund mehrer Berufungen hat sich der Umweltsenat als zuständige II. Instanz mit diesem Vorhaben auseinandergesetzt. U.a. hat er unter Bezugnahme auf Artikel 14 Abs. 1, dritter Teilstrich des Protokolls „Bodenschutz“ ein ergänzendes geologisches Gutachten eingeholt. Ausgehend von diesem Gutachten hat der Umweltsenat unter Heranziehung des Artikel 14 Abs. 1, dritter Teilstrich, des Protokolls „Bodenschutz“ die beantragte Genehmigung versagt.

Die dagegen von der Konsenswerberin erhobene Beschwerde hat der Verwaltungsgerichtshof mit Bescheid vom 08.06.2005, Zl. 2004/03/0116-10, als unbegründet abgewiesen.

##### **3.1.2 *Artikel 14 Abs. 1 dritter Teilstrich des Protokolls „Bodenschutz“:***

Die Vertragsparteien wirken in der geeigneten Weise darauf hin, dass eine - Genehmigung für den Bau und die Planierung von Schipisten in Wäldern mit Schutzfunktionen nur in Ausnahmefällen und bei Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen erteilt und in labilen Gebieten nicht erteilt werden.

##### **3.1.3 *Ergänzendes geologisches Gutachten – wesentliche Aussagen:***

In der Stellungnahme vom 06.07.2003 führte der geologische Amtssachverständige aus:

“Es steht eindeutig fest, dass ein Großteil des Projektsgebietes in labilen Hangbereichen liegt. Daran hat der Amtssachverständige für Geologie bereits in seinem allerersten Schreiben in seiner Angelegenheit noch vor Beginn der UVP ... keinen Zweifel gelassen – auch der geologische Projektant betont dies mehrfach in den entsprechenden Projektsunterlagen. Auch das UVP-Gutachten der Sachverständigen der Behörde lässt daran keinen Zweifel. Aufgrund dieser Situation waren die Sachverständigen der Behörde auch gezwungen, eine außergewöhnliche Vielzahl von Nebenbestimmungen zu formulieren. Die Frage ist also klar mit

„ja“ zu beantworten“.

#### 3.1.4 *Wesentliche Aussagen im Erkenntnis des Umweltsenates vom 22.03.2004, ZI. US 6B/2003/8-57:*

- Im Sinne der ständigen Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Staatsverträgen ergibt die inhaltliche Prüfung sowohl der Alpenkonvention als auch des Protokolls „Bodenschutz“ keine Hinweis darauf, dass die unmittelbare Anwendbarkeit ausgeschlossen sein soll.
- Die Frage, ob dem Bestimmtheitsgebot in Artikel 14 Abs. 1 Protokoll „Bodenschutz“ Rechnung getragen wird, ist ebenfalls zu bejahen. Aus dem Wortlaut ... „und in labilen Gebieten nicht erteilt werden“ ist eindeutig der Wille der Vertragsstaaten erkennbar, dass in labilen Gebieten Genehmigungen für Schipisten nicht erteilt werden sollen.
- Aufgrund eines Vergleichs der Vertragssprachen (deutsche, italienische und französische Vertragsversion) steht fest, dass die für den Begriff „labile Gebiete“ verwendeten Wortfolgen dieselbe inhaltliche Bedeutung haben („italienische Version: terreni instabili“ und „französische Version: terrain instable“)
- Artikel 14 Abs. 1 Protokoll „Bodenschutz“ beinhaltet ein Verbot zur Genehmigung von Schipisten in labilen Gebieten, das durch die Vorschriften von Auflagen im Genehmigungsbescheid nicht außer Kraft gesetzt werden kann.

#### 3.1.5 *Wesentliche Aussagen des VwGH-Erkenntnisses vom 08.06.2005, ZI. 2004/05/116-10:*

- Das Protokoll „Bodenschutz“ enthält weder eine Klausel, die eine unmittelbare Wirkung ausschließt, noch kann - insbesondere angesichts der detaillierten, auch die Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen umfassenden Bestimmungen - auf einen Willen der Vertragsparteien geschlossen werden, ein nicht der unmittelbaren Vollziehung zugängliches Vertragswerk zu schaffen.  
Artikel 14 Abs. 1 dritter Teilstrich des Protokolls „Bodenschutz“ ist daher unmittelbar anwendbar und bei der Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzungen im gegenständlichen Fall zu prüfen.
- In den Projektunterlagen ist von „aktuellen Hangbewegungen“ und „aktiven Kriechhängen“ im Projektgebiet die Rede. Laut dem Gutachten der „Georisikogruppe“ im erstinstanzlichen Verfahren werden wesentliche Bauteile des Projektes in geologisch ungünstigem Gelände errichtet, weil ein Großteil des Projektgebietes von aktiven Hangbewegungen offen ist.

Die vom Umweltsenat getroffene Schlussfolgerung, solche Bereiche als „labiles Gebiet“ anzusehen, ist nachvollziehbar und schlüssig.

- Der seitens der Beschwerdeführerin behauptete Widerspruch zwischen den beiden Fällen des Artikel 14 Abs. 1 dritter Teilstrich des Protokolls „Bodenschutz“ - Verbot des Pistenbaus in labilen Gebiete einerseits, Erlaubnis des Pistenbaus in Schutzwäldern andererseits - liegt nicht vor. Artikel 14 Abs. 1 dritter Teilstrich des Protokolls „Bodenschutz“ verlangt, dass im Falle - der nur in Ausnahmefällen zulässigen - Genehmigung des Baus und der Planierung von Schipisten in Wäldern mit Schutzfunktion die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen zwingend vorzusehen ist. Daraus ergibt sich, dass eine Genehmigung jedenfalls nur erfolgen

darf, wenn die Schutzfunktion des betroffenen Waldes - aufgrund der durchzuführenden Ausgleichsmaßnahmen - durch den Bau bzw. die Planierung von Schipisten nicht beeinträchtigt wird, was etwa im Falle von Objektschutzwäldern, die nicht in labilen Gebieten liegen, durch Ausgleichspflanzung oder technische Maßnahmen denkbar ist.

- Zwei Erwägungsgründe der Präambel zum Protokoll „Tourismus“ haben folgenden Wortlaut

“in Anbetracht der Tatsache, dass ein bedeutender Teil der Bevölkerung einiger Vertragsparteien in den Alpen wohnt und dass der alpine Tourismus im öffentlichen Interesse liegt, der zur Aufrechterhaltung einer dauerhaften Besiedelung beiträgt.“

“in Anbetracht der Tatsache, dass sich der Gebirgstourismus in zunehmender weltweiter Konkurrenz entwickelt und einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftsleistung des Alpenraumes leistet,“

Bei der Interpretation des Begriffs „labiles Gebiet“ im oben dargelegten Sinn ist kein Widerspruch zu den zitierten Erwägungsgründen des Protokolls „Tourismus“ zu erblicken. Eine Begriffsdefinition im dargestellten Sinn führt jedenfalls nicht dazu, dass der Bau jeglicher Schipisten unmöglich wird.

### **3.2 Personentransport mittels Pistengeräten im Schigebiet Ischgl-Idalpe:**

#### **3.2.1 *Allgemeines:***

Die Schiliftbetreiberin des Schigebietes „Ischgl“ hat die Erteilung der naturschutzrechtlichen Bewilligung zur Durchführung von Personentransporten eingeschränkt auf einen bestimmten Jahres- und Tageszeitraum beantragt.

Die Erstbehörde hat die beantragte naturschutzrechtliche Bewilligung erteilt

Die Tiroler Landesregierung als Berufungsbehörde hat unter Heranziehung des Artikel 6 Abs. 3 Protokoll „Tourismus“ versagt.

#### **3.2.2 *Artikel 6 Abs. 3 Protokoll „Tourismus“ :***

Die Vertragsparteien achten darauf, dass in den Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen angestrebt wird.

#### **3.2.3 *Wesentlicher Sachverhalt:***

Die Schiliftbetreiberin hat beabsichtigt, Fahrten mit Pistengeräten auf einen nicht erschlossenen Gipfel durchzuführen, um den Gästen Firnabfahrten auf völlig unberührten und nicht erschlossenen Hängen zu ermöglichen.

Das Schigebiet Ischgl-Idalpe zählt zu den hochwertigsten und bestfrequentierten Schigroßräumen in Tirol sowie Österreich. Die touristischen Kenndaten (Ankünfte, Nächtigungen, Tourismusintensität) für das Tourismusjahr 2004 liegen im Spitzenbereich vergleichbarer Schiregionen.

Einwohnerzahl der Gemeinde Ischgl:	1.489
Nächtigungen im Tourismusjahr 2004:	1.358.823 (Anteil Sommer 10.1 %)

Das Schigebiet Ischgl-Idalpe verfügt Ende 2004 über 30 Liftanlagen mit einer Förderleistung von 59.653 Personen pro Stunde.

Diese Zahlen stimmen mit jenen des Tourismusjahres 2002 im Wesentlichen überein.

#### 3.2.4 *Wesentliche Aussagen im Berufungsbescheid:*

- Die Naturschutzbehörde ist im Naturschutzverfahren zu einer völkerrechtskonformen Auslegung verpflichtet. Das Schigebiet Ischgl-Idalpe zählt zu den hochwertigsten und best frequentierten Schigroßräumen in Tirol sowie Österreich. Bei Vorhaben, die über den bestehenden Schigroßraum hinausgehen und unberührte Bereiche betreffen, ist daher Artikel 6 Abs. 3 des Protokolls „Tourismus“ jedenfalls im Rahmen der Auslegung zu beachten und heranzuziehen.
- Unter Berücksichtigung des Artikel 6 Abs. 3 des Protokolls „Tourismus“ kommt dem gegenständlichen Vorhaben kein öffentliches Interesse zu, das die mit den geplanten Personentransporten verbundenen Beeinträchtigungen überwiegt.

### **3.3 Liftanlage (Zubringerbahn) im Zillertal:**

#### 3.3.1 *Allgemeines:*

Ein Liftunternehmen im Zillertal hat den Antrag auf Erteilung der naturschutzrechtlichen Bewilligung für die Errichtung und den Betrieb einer 8 EUB „Seilbahn Hochzillertal II“ (als zweite Zubringerbahn in das Schigebiet parallel (Entfernung ca. 10 m) zur bestehenden ersten Zubringerbahn) unter Vorlage von Projektunterlagen eingereicht.

Damit verbunden war eine Erhöhung der Transportkapazität um 2.600 P/h

Es bestehenden 1.500 Parkplätze für PKW und 50 Busparkplätze. Weitere Stellplätze sind in einem Parkhaus.

#### 3.3.2 *Art. 1 und 13 Protokoll „Verkehr“:*

Gemäß Art. 1 Protokoll „Verkehr“ verpflichten sich die Vertragsparteien zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik, die

- a) Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Maß senkt, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine starke Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize
- b) zur nachhaltigen Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes als Lebensgrundlage der im Alpenraum wohnenden Bevölkerung durch eine alle Verkehrsträger umfassende, aufeinander abgestimmte Verkehrspolitik der Vertragsparteien beiträgt,

- c) dazu beiträgt, Einwirkungen, die Rolle und Ressourcen des Alpenraumes – dessen Bedeutung über seine Grenzen hinausreicht – sowie den Schutz seiner Kulturgüter und naturnaher Landschaften gefährden, zu mindern und so weit wie möglich zu vermeiden,
- d) den inneralpinen und alpenquerenden Verkehr durch Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verkehrssysteme und durch Förderung umwelt- und ressourcenschonenderer Verkehrsträger unter wirtschaftlich tragbaren Kosten gewährleistet,
- e) faire Wettbewerbesbedingungen unter den einzelnen Verkehrsträgern gewährleistet.

Gemäß Art. 13 Abs. 1 Protokoll „Verkehr“ verpflichten sich die Vertragsparteien, die verkehrlichen Auswirkungen weiterer Erschließungen mit touristischen Anlagen unter Berücksichtigung der Ziele dieses Protokolls zu überprüfen und soweit erforderlich Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen zur Erreichung der Ziele dieses oder anderer Protokolle zu ergreifen. Dabei ist dem öffentlichen Verkehr Vorrang einzuräumen.

### 3.3.3 *Wesentlicher Sachverhalt:*

Gegenstand des Antrages war die Errichtung einer zweiten Zubringerbahn, um die Kapazität zu erhöhen.

Während der Wintersaison 2003/2004 (Zeitraum = 13.12.2003 bis 25.04.2004) haben 614.691 Gäste das Schigebiet frequentiert.

Das durchschnittliche Verkehrsaufkommen auf der B169 Zillertaler Straße hat sich wie folgt entwickelt:

1. Quartal 2001 DTV (= durchschnittl. tägl. Verkehrsstärken)	=	15.577	Kfz/24h
1. Quartal 2002 DTV	=	16.842	Kfz/24h
1. Quartal 2003 DTV	=	16.813	Kfz/24h

Verkehrsbelastung der B169 – Messstelle

Tagesverkehr Sonntag, 13.02.2005	=	12.406	Kfz/24h
maximale Tagesbelastung 19.09.2005 (Samstag)	=	26.155	Kfz/24h

Im Zillertal ergeben sich aufgrund der Straßensituation Verkehrsprobleme. Bereits in einem anderen Verfahren (Schiverbindung Hochfügen“) war der Verkehrs Gegenstand des Verfahrens.

Der verkehrstechnische Sachverständige hat für den Fall der Verwirklichung des gegenständlichen Projektes eine weitere Verschlechterung der Verkehrsqualität an den Winterwochenenden auf der B169 zwischen Strass und Kaltenbach prognostiziert. Darüber hinaus hat er gewisse straßenbautechnische Maßnahmen (direkte Ausfahrtsrampe etc.) gefordert.

#### 3.3.4 *Schlussfolgerungen:*

Die Behörde ist auf Grund des Verkehrsgutachtens und der oben gemachten Feststellungen davon ausgegangen, dass das geplante Vorhaben dem Protokoll „Verkehr“, insbesondere den beiden zitierten Bestimmungen, widerspricht und somit kein öffentliches Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens vorliegt.

#### 4. **Zusammenfassung:**

Wenn auch der überwiegende Anteil der in der Alpenkonvention und in den Durchführungsprotokollen enthaltenen Bestimmungen „weich“ formuliert ist, existieren doch Bestimmungen von weitreichender Bedeutung, die unmittelbar anzuwenden sind. Exemplarisch ist auf die in den Kapiteln 3.1 bis 3.3 zitierten Bestimmungen hinzuweisen.

Der wichtigste Impuls der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle besteht darin, dass letztere zu einem bestimmten Thema umfassend und fächerübergreifend sind.

Den in Österreich bestehenden Vorschriften (Seilbahnrecht, Tiroler Naturschutzgesetz, Wasserrecht etc.) konnten etwa die mit Tourismuseinrichtungen verbundenen verkehrlichen Auswirkungen nicht berücksichtigt werden.

Unter diesen Aspekten sind die Alpenkonvention und ihre Durchführungsprotokolle als wichtiger Impuls auch für die Vollzugsbehörden zu betrachten.

Dr. Wolfgang Hirn