

**CIPRA Österreich**  
Salurner Straße 1 / 4. Stock  
A-6020 Innsbruck  
oesterreich@cipra.org  
www.cipra.at



Rechtsservicestelle-Alpenkonvention  
für Behörden und Zivilgesellschaft  
bei CIPRA Österreich

Herrn  
Landesnaturschutzreferent  
Gerhard Kaufmann  
Österreichischen Alpenverein Vorarlberg  
Landesgeschäftsstelle Bludenz  
Untersteinstraße 5  
6700 Bludenz

Innsbruck, am 30. Mai 2016  
ZVR-Zahl 255345915

## Stellungnahme Heliskiing Vorarlberg | Art 16 TP & Art 12 Abs 1 VP

Sehr geehrter Herr Kaufmann,

die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention nimmt zu Ihrer Anfrage vom 23. März 2016 bezüglich des im Betreff genannten Vorhabens wie folgt Stellung:

### I. Zur Aufgabenstellung

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention besteht aus unabhängigen Fachleuten auf dem Gebiet der Rechtswissenschaften und ist organisatorisch bei CIPRA Österreich eingerichtet. Sie sieht ihre Aufgabe darin, Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern – seien es Behörden, seien es Private – bei der Auslegung einzelner Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle behilflich zu sein. Im Rahmen dieser Tätigkeit werden ausschließlich die Rechtsfragen, die in der jeweiligen Anfrage thematisiert werden, von den Mitgliedern der Rechtsservicestelle beantwortet. Diese unverbindlichen Rechtsmeinungen ersetzen weder behördliche Ermittlungen noch präjudizieren sie 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 Anfragersteller/die Anfragerstellerin und damit auch die Rechtsservicestelle ausging.

## **II. Zum gegenständlichen Projekt**

Nach den der Rechtsservicestelle-Alpenkonvention vorliegenden Unterlagen läuft die auf fünf Wintersaisonen befristete, bescheidmäßig erteilte Bewilligung für Heliskiing für die zwei Außenlandstellen Mehl sack und Schneetäli im Einzugsgebiet Lech am 31.5.2016 aus. Eine weitere Bewilligung wurde vom bisherigen Betreiber bereits beantragt. Im Hinblick darauf ist angefragt, inwiefern Art 15 Abs 2 und Art 16 Tourismusprotokoll (TP) sowie Art 12 Abs 1 Verkehrsprotokoll (VP) einer weiteren Bewilligung entgegenstehen.

## **III. Allgemeine Ausführungen zur Alpenkonvention**

Rahmenkonvention und Durchführungsprotokolle sind selbständige völkerrechtliche Verträge, die durch ihre Ratifikation Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung wurden.

Das B-VG sieht zwei Möglichkeiten der Umsetzung von Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen in nationales Recht vor: Nach Art 49 B-VG sind die in Art 50 B-VG bezeichneten Staatsverträge vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen; dadurch werden die Vertragsbestimmungen Teil der österreichischen Rechtsordnung, sie sind nach Ablauf des Tages der Kundmachung auch nach innerstaatlichem Recht und nicht nur völkerrechtlich verbindlich. Sofern in den Verträgen selbst nichts Gegenteiliges vorgesehen ist und eine konkrete Vertragsnorm im Sinne des Legalitätsprinzips inhaltlich ausreichend bestimmt ist, muss sie von den zuständigen Vollziehungsbehörden wie ein nationales einfaches Gesetz angewendet werden.

Dies gilt 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). Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen, die durch Erlassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften zu erfüllen sind, können nicht unmittelbar Grundlage für eine Entscheidung einer Vollziehungsbehörde sein.

Nach der Judikatur des VfGH ergibt sich aufgrund der vorbehaltlosen Kundmachung von Staatsverträgen die Vermutung für ihre unmittelbare Anwendbarkeit. Die Durchführungsprotokolle wurden im Zuge ihrer parlamentarischen Genehmigung vom Nationalrat ohne einen Erfüllungsvorbehalt beschlossen, so dass für die Bestimmungen der Durchführungsprotokolle durch ihre im Bundesgesetzblatt 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 („Mutterer Alm“) für die Durchführungsprotokolle ausdrücklich bestätigt.

Sie haben den Rang eines Bundes- oder Landesgesetzes.

#### **IV. Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge**

Nach Art 31 Wiener Vertragsrechtskonvention (BGBl 1980/40) ist ein völkerrechtlicher Vertrag „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“ Nach dieser Bestimmung kommt also dem Wortlaut bei der Interpretation von Völkervertragsrecht nicht im gleichen Maße Bedeutung zu, wie im Hinblick auf das nationale Recht, weil völkervertragliche Bestimmungen regelmäßig in mehreren authentischen Sprachen gelten, was zwangsläufig zu sprachlichen Ungenauigkeiten führt. Es ist deshalb vermehrt auf den systematischen Zusammenhang sowie auf Ziel und Zweck von völkerrechtlichen Verträgen abzustellen.

#### **V. Auslegung von Art 16 TP und Art 12 Abs 1 VP**

##### **I. Norminhalt**

Art 15 TP ist mit „Sportausübung“ betitelt und lautet:

„(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, insbesondere in Schutzgebieten eine Politik zur Lenkung der Sportausübung im Freien festzulegen, damit der Umwelt daraus keine Nachteile entstehen. Erforderlichenfalls sind auch Verbote auszusprechen.

(2) Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Ausübung motorisierter Sportarten so weitgehend wie möglich zu begrenzen oder erforderlichenfalls zu verbieten, es sei denn, von den zuständigen Behörden werden hierfür bestimmte Zonen ausgewiesen.“

Art 16 TP ist mit „Absetzen aus Luftfahrzeugen“ überschrieben und lautet:

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, außerhalb von Flugplätzen das Absetzen aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke so weitgehend wie möglich zu begrenzen oder erforderlichenfalls zu verbieten.“

Art 12 VP ist mit „Luftverkehr“ betitelt und lautet in Abs 1:

„Ohne dies auf andere Regionen zu beziehen, verpflichten sich die Vertragsparteien, die Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms soweit wie möglich zu senken. Unter Beachtung der Ziele dieses Protokolls bemühen sie sich, das Absetzen aus Luftfahrzeugen außerhalb von Flugplätzen einzuschränken und erforderlichenfalls zu verbieten. Zum Schutz der Wildfauna treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen, um den nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehr zeitlich und örtlich einzuschränken.“

Gemäß Art 16 TP verpflichten sich die Vertragsparteien, das Absetzen aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke so weitgehend wie möglich zu begrenzen oder erforderlichenfalls zu verbieten. Ähnlich sieht Art 12 Abs 1 VP vor, dass sich die Vertragsparteien bemühen, das Absetzen aus Luftfahrzeugen außerhalb von Flugplätzen einzuschränken und erforderlichenfalls zu verbieten.

Beide Bestimmungen überschneiden sich in ihrem sachlichen Geltungsbereich, sind aber nicht deckungsgleich. Art 16 TP bezieht sich ausdrücklich auf das Absetzen „für sportliche Zwecke“, während Art 12 VP diese Spezifikation nicht aufweist. Insofern ist **Art 16 TP die speziellere Norm**, weshalb sich die folgenden Ausführungen vor allem auf diese Vorschrift konzentrieren.

Offenkundig ist zunächst, dass das **Heliskiing** unter den Tatbestand „Absetzen aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke“ fällt. Die Schiläufer werden bei dieser Form der Schisportausübung mittels Hubschraubers ins Gebirge geflogen, um anschließend im freien Schigelände ins Tal zu fahren.

Zu betonen ist, dass sich die Beschränkung von Außenlandungen nach Art 16 TP nicht etwa exklusiv auf Schutzgebiete bezieht, sondern auf das gesamte Gebiet der Vertragsstaaten innerhalb des Anwendungsbereichs der Alpenkonvention – mit Ausnahme von Flughäfen. Somit fällt Heliskiing nur dann nicht in den Geltungsbereich von Art 16 TP, wenn der Landeplatz im Gebirge ein Flugplatz im Sinn dieser Vorschrift ist. Dieser Fall dürfte für die vorliegende Anfrage jedoch keine Rolle spielen.

Für das Verständnis von Art 16 TP ist es hilfreich, **Ziel und Zweck** dieser Regelung darzustellen. Dies erschließt sich am Augenscheinlichsten aus einer systematischen Interpretation: Nach Art 15 TP soll die Sportausübung im Freien reglementiert werden, „*damit der Umwelt daraus keine Nachteile entstehen*“. Als Störfaktor werden dabei Sportarten identifiziert, die unter Zuhilfenahme motorisierter Fahrzeuge ausgeübt werden. Dies ist nun keine fundamentale Absage an derartige Sportarten, bezweckt aber offenkundig den Ausgleich zwischen dem Interesse der Sportausübung und jenem an einer ungestörten Natur. Dieser Gedanke findet sich zum Beispiel auch in Art 6 Abs 3 TP, der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen als Ziel vorgibt. Ziel und Zweck von Art 16 TP ist demnach der Umweltschutz: Weitgehend unberührte Bereiche sollen in ihrer Natürlichkeit geschützt werden; dem ständig steigenden Nutzungsdruck, der auch von Freizeitsportarten wie Heliskiing ausgeht, soll durch Art 16 TP eine Grenze aufgezeigt werden.

## 2. Die Anwendung von Art 16 TP

Gemäß Art 16 TP ist Heliskiing so weitgehend wie möglich zu begrenzen oder erforderlichenfalls zu verbieten. Die Bestimmung besteht aus **zwei Tatbeständen**: einem **Begrenzungsgebot** und einem **Verbotstatbestand** im Erforderlichkeitsfall.

Zunächst zum ersten Tatbestand:

Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht unzweifelhaft hervor, dass es sich um eine **Zielbestimmung** handelt. Ziel- oder Finalnormen geben den Vollziehungsbehörden Ziele vor und räumen regelmäßig zugleich einen Spielraum bei der Wahl der zur Zielerreichung geeigneten Mittel ein. Bedient sich der Gesetzgeber einer solchen finalen Programmierung, ist es geradezu typisch, dass Vollziehungsorgane mit einander widersprechenden Zielvorgaben konfrontiert werden, wobei es nicht selten vorkommt, dass Ziele nicht in Einklang zu bringen sind. Zur Auflösung dieses Widerspruchs auf Zielebene enthalten Gesetze so genannte Abwägungsklauseln. Sie sehen vor, dass zunächst durch Grundlagenermittlung die Betroffenheit der gesetzlich vorgesehenen Interessen festzustellen ist, divergierende Interessen anschließend in Beziehung zu setzen sind und in Form einer Abwägung jenen Interessen der Vorzug zu geben ist, welchen überwiegende Bedeutung zukommt. Diese Kurzdarstellung zeigt bereits, dass Abwägungsentscheidungen dem vollziehenden Organ regelmäßig einen großen Spielraum im Hinblick auf das Ergebnis einräumen, weil Wertungsvorgängen ein subjektives Element inhärent ist. Dieser Spielraum bei der eigentlichen Entscheidungsfindung wird dadurch relativiert und kompensiert, dass verfahrensrechtlichen Aspekten, wie der gutachterlichen Ermittlung der relevanten Entscheidungsgrundlagen oder dem Eingehen auf sämtliche betroffenen Interessen, besondere Bedeutung zukommt („Legitimation durch Verfahren“).

Vor diesem theoretischen Hintergrund ist Art 16 TP zu verstehen und in die österreichische Rechtsordnung „einzubauen“. Bevor dies hier geschehen soll, bedarf es noch einiger klarstellender Vorbemerkungen:

Art 16 TP ist, wie gesagt, eine Finalnorm und keine Konditionalnorm. Schon allein aus der Normstruktur ergibt sich, dass sich aus dieser Vorschrift **nicht jedenfalls eine zwingende Verpflichtung ergibt, Heliskiing zu verbieten** (vgl. *Ständiger Ausschuss der Alpenkonvention*, Bestimmungen der Vertragsparteien über die Verwendung von Kraftfahrzeugen und motorisierten Luftfahrzeugen in den Alpen, Seite 27, Studie abrufbar unter [www.alpconv.org](http://www.alpconv.org)). Denn die Vertragsparteien sind verpflichtet „so weitgehend wie möglich“ das Absetzen für sportliche Zwecke zu beschränken. Dem ist aber hinzuzufügen, dass Art 16 TP daneben sehr wohl ein unbedingtes Verbot des Absetzens aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke festlegt, nämlich für den Fall, dass dies *erforderlich* ist. Eine Auseinandersetzung mit diesem zweiten Tatbestand erfolgt an späterer Stelle dieser Stellungnahme (siehe unten 5.).

Die Erkenntnis, dass der erste Tatbestand des Art 16 TP kein absolutes Verbot von Heliskiing festlegt, bedeutet aber nicht, dass dieser Bestimmung von der zuständigen Bewilligungsbehörde nicht anzuwenden wäre. Es ist dies ein immer wieder zu Tage tretender Irrtum, dass nur klare Verbots- oder Gebotstatbestände, wie Art 6 BergwaldP („Schutzwälder sind an Ort und Stelle zu erhalten.“), von innerstaatlichen Organen anzuwendendes Völkervertragsrecht darstellen. Denn **nationale Vollziehungsbehörden sind gleichermaßen zur Berücksichtigung und Anwendung von Zielbestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen verpflichtet**. Behörden kämen ja auch niemals auf die Idee, Zielbestimmungen in innerstaatli-

chen Gesetzen, etwa in den Raumordnungs- oder Naturschutzgesetzen, zu ignorieren, weil es sich um „bloße“ Zielvorgaben handelt. Wenn also der Landeshauptmann von Vorarlberg im Bescheid über die luftfahrtrechtliche Bewilligung von Außenlandungen und Außenabflügen für skitouristische Zwecke aus dem Jahr 2011 in der Begründung anführt, dass Art 16 TP Heliskiing nicht jedenfalls verbietet, ist dem zuzustimmen. Dass aber diese klare und spezifische Zielvorgabe in der anschließenden Interessenabwägung überhaupt nicht erwähnt wird, geschweige denn als relevantes Interesse Berücksichtigung findet, ist nicht bloß ein Versehen, sondern stellt nach dem Gesagten eine Rechtswidrigkeit dar.

### 3. Art 16 TP in der österreichischen Rechtsordnung

Andockstelle für Art 16 TP in der österreichischen Rechtsordnung ist Art 9 Abs 2 Luftfahrtgesetz (LFG, BGBl I 1957/253 idF BGBl I 2015/61). Die Bestimmung lautet:

„Abflüge und Landungen außerhalb eines Flugplatzes (Außenabflüge und Außenlandungen) dürfen, soweit es sich um Zivilluftfahrzeuge handelt, nur mit Bewilligung des Landeshauptmannes durchgeführt werden. [...] Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn öffentliche Interessen nicht entgegenstehen oder ein am Außenabflug oder an der Außenlandung bestehendes öffentliches Interesse ein allenfalls entgegenstehendes öffentliches Interesse überwiegt. [...]“

Diese Vorschrift sieht vor, dass die Bewilligung von Außenlandungen und Außenabflügen durch Interessenabwägung und in Form einer Abwägungsentscheidung zu ergehen hat (RV 307 BlgNR 8. GP 32).

In die Struktur dieser Abwägungsbestimmung fügt sich Art 16 TP als so genanntes „entgegenstehendes öffentliches Interesse“ ein, weil die von Art 16 TP verfolgten Umweltinteressen den öffentlichen Interessen an der Erteilung der Bewilligung entgegenstehen. Aus dem Gesagten erhellt bereits, dass eine Bewilligung nach dem ersten Fall des § 9 Abs 2 LFG, dass nämlich keine öffentlichen Interessen der Genehmigung entgegenstehen, im Hinblick auf Heliskiing nicht in Frage kommt, weil ein solches entgegenstehendes öffentliches Interesse bereits in Art 16 TP manifestiert ist, unabhängig davon, welche tatsächlichen, gutachterlich zu ermittelnden Umständen vorliegen.

### 4. Bewertung und Gewichtung des öffentlichen Interesses nach Art 16 TP

Steht nach dem Gesagten fest, dass für nationale Behörden im Anwendungsbereich des Art 16 TP eine **Pflicht zur Berücksichtigung des Art 16 TP bei Abwägungsentscheidungen nach § 9 Abs 2 LFG besteht**, stellt sich in weiterer Folge die Frage, wie das verfolgte öffentliche Interesse zu bewerten bzw zu gewichten ist.

Insbesondere aus historischen und rechtsvergleichenden Argumenten **ergibt sich, dass dem öffentlichen Interesse** an der Einschränkung bzw am Verbot des Absetzens aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke im Regelwerk und im Anwendungsbereich der Alpenkonvention **erhebliche Bedeutung zukommt**:

Bereits im „Urdokument“ der Alpenkonvention, in der von den für Umwelt- und Naturschutz zuständigen Ministern verabschiedeten Resolution der Internationalen Alpenkonferenz von Berchtesgaden 1989, wird in Punkt 60 vereinbart, großflächige Zonen auszuweisen, „in denen jede touristische Erschließung unzulässig ist, [...] sowie bei der Reduzierung von Belastungen durch Wintersportanlagen und belastende Freizeitaktivitäten [zusammenzuarbeiten]; dies schließt ein Verbot besonders umweltbelastender Freizeitaktivitäten mit ein“. Von Anfang an standen also die Beschränkung und das Verbot (!) von für die Umwelt besonders belastenden Freizeitaktivitäten, wie es wohl insbesondere das Heliskiing ist, auf der Agenda der Alpenkonvention.

Es zeigt denn auch ein Blick über die Vorarlberger Landesgrenzen hinaus, **wie isoliert das Land Vorarlberg mit seiner Genehmigungspraxis dasteht** (siehe zum Folgenden *Ständiger Ausschuss der Alpenkonvention*, Bestimmungen der Vertragsparteien über die Verwendung von Kraftfahrzeugen und motorisierten Luftfahrzeugen in den Alpen, Seite 20 ff, Studie abrufbar unter [www.alpconv.org](http://www.alpconv.org); J. Heuck, The Use of Helicopters for Leisure Purposes in the Alps, in: Quillacq/Onida [eds.], *Environmental Protection and Mountains* [2011] 178):

Zu Österreich: In Tirol und Salzburg ist Heliskiing verboten; in Kärnten ist es durch keine besonderen Vorschriften geregelt, allerdings wurde bisher noch nie ein öffentliches Interesse an der Ausübung von Heliskiing festgestellt; in Niederösterreich wurde bisher noch nie eine Bewilligung für Heliskiing erteilt.

Aus der Spruchpraxis der Verwaltungsbehörden seien nur zwei Beispiele genannt: Der Bezirkshauptmann von Kitzbühel sah sich in einem Bescheid aus dem Jahr 2004 außer Stande, einen Motorschlittenrennen zu genehmigen, weil gemäß Art 15 Abs 2 TP „eine rigide Genehmigungspraxis hinsichtlich motorisierter Sportarten im Interesse der Alpenländer gelegen“ sei. Ebenfalls im 2004 wurde in Salzburg ein Antrag auf Erteilung der luftfahrtrechtlichen Bewilligung zur Durchführung von Außenlandungen und Außenstarts zum Zwecke von Rundflügen gestellt. In seiner Stellungnahme kam der Naturschutzfachdienst gestützt auf Art 16 TP zum Ergebnis, dass das Vorhaben ablehnend zu beurteilen sei und den im Verkehrsprotokoll und Tourismusprotokoll festgeschriebenen Zielen entgegen laufe.

Im benachbarten Ausland werden Heliskiing-Flüge in Bayern nicht bewilligt. In Liechtenstein werden Landungen und Starts außerhalb von Gebirgslandeplätzen nicht bewilligt, allerdings gibt es derzeit keine Gebirgslandeplätze in Liechtenstein. In ganz Südtirol ist es verboten, Personen mit motorbetriebenen Luftfahrzeugen zum Skifahren und für andere Sport- und Freizeittätigkeiten in die Ski- und Berggebiete zu befördern (Art 2 des Landesgesetzes vom 27. Oktober 1997, Nr. 15). In Frankreich ist es nach Art L363-1 des Umweltgesetzbuches im gesamten Landesgebiet verboten, Personen aus Luftfahrzeugen in Berggebieten zu Freizeitzwecken abzusetzen.

Bleibt allein die Schweiz, wo Heliskiing unter Benützung so genannter Gebirgslandesplätze erlaubt ist; allerdings hat die Schweiz weder das Tourismusprotokoll noch das Verkehrsprotokoll ratifiziert.

Aus dieser Übersicht **ergibt sich unzweifelhaft die alpenweite Bedeutung der Einschränkung und Untersagung motorisierter Sportarten in Berggebieten**. Es zeigt sich aber nicht nur, dass die in Art 16 TP festgeschriebenen Umweltinteressen hoch zu gewichten sind, sondern auch, dass die zur Bewilligung von Außenlandungen ins Treffen geführten öffentlichen Interessen zu relativieren sind: Wenn sich der Bewilligungsbescheid aus dem Jahr 2011 unter anderem darauf stützt, dass Lech als Skiort mit vergleichbaren Skiorten *gleichziehen* müsse, dann erweist sich diese Begründung schlicht als unzutreffend, weil es alpenweit eben der Standard ist, dass Heliskiing verboten ist.

### 5. Verbot im Fall der *Erforderlichkeit*

Art 16 TP enthält neben dem Beschränkungsgebot auch ein **Ausübungsverbot**, denn „erforderlichenfalls“ ist das Absetzen aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke „zu verbieten“. Dieser Tatbestand läuft auf ein **absolutes Verbot von Heliskiing** hinaus, welches **im Fall der Erforderlichkeit** gilt.

Bei dem Kriterium der „Erforderlichkeit“ handelt es sich um einen so genannten unbestimmten Rechtsbegriff. Diese sind in der österreichischen Rechtsordnung verfassungskonform, wenn sie nicht gehäuft zur Anwendung kommen und einer Auslegung zugänglich sind. Im Hinblick auf den Erforderlichkeitsbegriff in Art 16 TP ist zu betonen, dass die aus Art 18 B-VG resultierenden Bestimmtheitsvorgaben für generelle Normen in Gesetzesrang nicht absolut gelten, sondern materienspezifische Determinierungsgrade zulässig sind („differenziertes Legalitätsprinzip“). Das bedeutet für den gegenständlichen Fall, dass bei der Ermittlung der Verfassungskonformität des Erforderlichkeitsbegriffs in Art 16 TP ein weiter Maßstab anzusetzen ist.

Einen nachprüfbaren Bedeutungsinhalt erhält der Erforderlichkeitsbegriff in der Regel dadurch, dass er in Fällen, in denen einander abwägungsfähige Interessen gegenüber stehen, in den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einbezogen wird (*Khakzadeh*, Erforderlichkeit als Rechtsbegriff, ZÖR 2003, 351). Danach kann eine Maßnahme nur dann erforderlich sein, wenn sie zur Zielerreichung beiträgt. Darüber hinaus ist eine Maßnahme, die gleichermaßen zum Ziel führt, aber tiefgreifendere Folgen für verschiedene Interessen hat, nicht erforderlich, weil die andere Maßnahme ebenso zum Ziel führt. Das „Zuviel“ ist eben nicht mehr erforderlich.

Vor diesem Hintergrund erhellt sich der Bedeutungsgehalt des zweiten Tatbestands in Art 16 TP: Auch das Ausübungsverbot im Erforderlichkeitsfall ist zunächst in eine Ziel-Mittel-Relation einzubetten. Art 16 TP verfolgt, wie oben ausgeführt, Umweltschutzziele (vgl. *Ständiger Ausschuss der Alpenkonvention*, Bestimmungen der Vertragsparteien über die Verwendung von Kraftfahrzeugen und motorisierten Luftfahrzeugen in den Alpen, Seite 26, Studie abrufbar unter [www.alpconv.org](http://www.alpconv.org)). Welche Auswirkungen Heliskiing auf naturfachliche Interessen, aber auch auf den Erholungswert der Landschaft für den Menschen hat, sind hinlänglich bekannt.

Nach dem ersten Tatbestand des Art 16 TP sind diese Interessen den mit der Durchführung von Außenlandungen verfolgten Interessen gegenüberzustellen. Hier kann eine **Interessenabwägung** ergeben, dass



aufgrund begleitender, regulierender Maßnahmen (Bewilligung nur für einzelne Standort, Beschränkung der Anzahl der Flüge, zeitliche Begrenzungen usw) ein gelinderes Mittel als ein gänzlich Verbot zur Verfügung steht. Zu betonen ist aber, dass diese Entscheidung der zuständigen Behörde **nur bei Vorliegen zweier Voraussetzungen** offen steht: Das gelindere Mittel muss **in gleichem Maße geeignet** sein, die verfolgten Ziele zu erreichen und die Abwägung der betroffenen gegenläufigen Interessen muss ein Überwiegen **der für die Bewilligung sprechenden öffentlichen Interessen** ergeben haben.

Nach dem zweiten Tatbestand des Art 16 TP ist ein **absolutes Verbot von Außenlandungen für sportliche Zwecke wegen der Hochwertigkeit der betroffenen naturfachlichen Interessen gerechtfertigt**. Bezieht sich ein Bewilligungsantrag auf ein durch besondere Ausweisung geschütztes Gebiet (zB Nationalpark, Naturschutzgebiet, Ruhegebiet) oder eine Region, die sich ohne eine solche Ausweisung durch weitgehende Naturbelassenheit und Unberührtheit auszeichnet, dann rechtfertigt gemäß Art 16 2. Fall TP die Bedeutung, die Umweltbelangen in diesen Gebieten zukommt, ein absolutes Verbot des Absetzens aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke.

## VI. Zusammenfassung

1. Insofern Art 16 TP vorschreibt, dass das Absetzen aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke so weitgehend wie möglich zu begrenzen ist, stellt diese Bestimmung eine **Zielbestimmung** dar, die in der Abwägungsentscheidung gemäß § 9 Abs 2 LFG zu berücksichtigen ist.
2. Im Anwendungsbereich des Art 16 TP besteht eine **Pflicht zur Berücksichtigung des Art 16 TP bei Abwägungsentscheidungen nach § 9 Abs 2 LFG**.
3. **Art 16 1. Fall TP** enthält **kein absolutes Verbot** von Heliskiing.
4. Eine historische und rechtsvergleichende Sichtweise zeigt, dass **die in Art 16 TP festgeschriebenen öffentlichen Interessen des Umweltschutzes hoch zu bewerten** sind. Die bisher für die Bewilligung von Heliskiing am Arlberg ins Treffen geführten öffentlichen Interessen erweisen sich vor diesem Hintergrund zum Teil als wenig stichhaltig, weil die Skiregion Arlberg sich nicht am alpenweiten Standard der Untersagung des Heliskiings orientiert und daher auch nicht mit anderen Regionen „gleichzieht“.
5. Nach **Art 16 2. Fall TP** ist ein **absolutes Verbot** von Außenlandungen für sportliche Zwecke wegen der Hochwertigkeit der betroffenen naturfachlichen Interessen **gerechtfertigt**. Dies gilt insbesondere für **Schutzgebiete** und **sonstige, weitgehend naturbelassene Gebiete; Heliskiing ist dort gemäß Art 16 TP zu verbieten**.

Mit freundlichen Grüßen,  
die Rechtsserviceestelle-Alpenkonvention

**Diese Stellungnahme ergeht in Kopie an:**

Herrn  
Landesstatthalter  
Mag. Karlheinz Rüdissler  
Vorarlberger Landesregierung  
Römerstraße 15  
6901 Bregenz

Herrn  
Landesrat  
Johannes Rauch  
Vorarlberger Landesregierung  
Römerstraße 15  
6901 Bregenz

Herrn  
Dr. Reinhard Bösch  
Amt der Vorarlberger Landesregierung  
Leiter der Naturschutzabteilung  
Jahnstraße 13-15  
6901 Bregenz