

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



Rechtsservicestelle-Alpenkonvention  
für Behörden und Zivilgesellschaft  
bei CIPRA Österreich

An die  
Tiroler Umweltschutzanstalt  
Meraner Straße 5/III. Stock  
6020 Innsbruck

Wien/Innsbruck, am 24.02.2015  
ZVR-Zahl 255345915

**Ergänzung der Stellungnahme vom 11.11.2014 zur Anfrage bezüglich Vereinbarkeit der geplanten Änderung von § 11 Abs 2 Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) mit der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention der CIPRA Österreich erlaubt sich zur Stellungnahme vom 11.11.2014 bezüglich Vereinbarkeit der geplanten Änderung § 11 Abs 2 Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) mit der Alpenkonvention und deren Durchführungsprotokollen eine ergänzende Stellungnahme abzugeben:

Die im Betreff angeführte Stellungnahme kommt zusammenfassend zum Ergebnis, dass im Art 11 Abs 3 NSchP. der Alpenkonvention die Verpflichtung zur Errichtung von Ruhezeiten für wildlebende Tier- und Pflanzenarten normiert ist. Vor dem Hintergrund dieser Verpflichtungen zur Einrichtung und Erhaltung von Ruhezeiten erweist sich sowohl die bestehende Rechtslage (§ 11 TNSchG) als auch die beabsichtigte Novellierung als ungenügend:

Schon der bestehende Ruheschutz im TNSchG entspricht nicht den Vorgaben der Alpenkonvention, insbesondere des Art 11 Abs 3 NSchP: § 11 TNSchG zielt nur auf den anthropozentrischen Erholungswert ab, nicht aber auf die Aufrechterhaltung der ökologischen Funktionalität. Auch die Eingriffsverbote sind ungenügend, weil sie nur auf die Lärmerregung, nicht aber auf andere Störungsformen (wie Erschütterungen, Staub ua) abstellen. Nach anderen Schutzgebietskategorien, insbesondere in Naturschutzgebieten, kann der Schutzzweck zwar die Schonung und Ruhe von Tier- und Pflanzenarten betreffen, doch zielt diese Schutzgebietskategorie in erster Linie auf die Erhaltung der Artenvielfalt und von der Ausrottung bedrohter Tiere und Pflanzen ab.

Dieser ungenügende „Ruheschutz“ wird durch die beabsichtigte Novellierung noch weiter ausgehöhlt, weil die beabsichtigte Privilegierung von Vorhaben der Energiewende rein auf die Vorhabentypologie abstellt, nicht aber auf die Eingriffsintensität.

Diese Ausführungen sind unter Bezugnahme auf die hier wesentliche Tiroler Rechtslage wie folgt zu ergänzen:

Im Hinblick auf die Umsetzung der Verpflichtung des Abs. 3 des Art 11 NSchP . ist die bisherige Stellungnahme insofern zutreffend, weil inhaltlich vom einem Begriff Ruhegebiet (im\_allgemeinen Sinn) analog mit dem Begriff Ruhezone nicht aber konkret vom Ruhegebiet nach § 11 TNSchG. ausgegangen wird. Ein solches Verständnis deckt sich durchaus mit dem der „Naturschutzbegriffsdefinitionen 1995“, herausgegeben von der Verbindungsstelle der österr. Bundesländer. Hier wird auf Seite 16 Ruhegebiet wie gleichzeitig auch Ruhezone (restingarea, resting-zone), gemeinsam definiert mit: *„Ein naturnahes, für die Erholung der Bevölkerung besonders geeignetes Gebiet, in dem durch Verwaltungsakt den Interessen des Naturschutzes zuwiderlaufende Nutzungen eingeschränkt oder verboten wurden.“*

Gebiet oder Zone ist danach als ein bestimmter abgegrenzter Landschaftsteil zu verstehen, der aber keinesfalls gleichzeitig auch ein rechtlich verordnetes Schutzgebiet sein muss.

Bei einem Schutzgebiet gemäß Art.11 Abs.1 NSchP handelt es sich nämlich um ein abgegrenztes und durch Rechtsakt (Gesetz oder Verordnung) speziell ausgewiesenes Gebiet, wofür besondere Schutzbestimmungen zur Erreichung des festgelegten Schutzzwecks gelten. Dies trifft jedenfalls auch für alle durch Verordnung festgelegten Ruhegebiete gemäß § 11 TNSchG. zu.

Somit erscheint die bisherige Stellungnahme unter zusätzlicher Bedachtnahme auf diese besonderen Tiroler Rechtsverhältnisse ergänzungsbedürftig:

Der **Art.11 NSchP.** regelt in seinen einzelnen Absätzen Unterschiedliches.

- Absatz 1 bezieht sich ausschließlich auf **Schutzgebiete** und zwar auf deren Erhalt, Pflege, Erweiterung und allfällige Neuausweisung.
- Absatz 2 bezieht sich auf **Nationalparke**  
und
- Absatz 3 enthält die Förderung der Errichtung von **Schon- und Ruhezon**en, die wildlebenden Tier- und Pflanzenarten Vorrang vor anderen Interessen garantieren.

Schon aus der Systematik dieses Artikels kann ein unmittelbarer Zusammenhang der Gebiete nach Abs 1 und der Zonen nach Abs 3 nicht zwingend abgeleitet werden. Schutzgebiete könnten zwar Ruhezonen sein, wenn sie den Vorgaben des Abs. 3 entsprechen; es bestehen aber viele andere Möglichkeiten zur Schaffung von Ruhezonen (z.B. Im Vertragsweg: Urwaldzellen in Tirol ...).

Die Anfrage des Landesumweltanwaltes richtet sich vor allem auf die geplante Novellierung des **§ 11 TNSchG.** betreffend die hier geregelten Ruhegebiete, die es im Anwendungsbereich der Alpenkonvention in dieser rechtlichen Ausprägung **nur** in Tirol gibt. Die Vereinbarkeit dieser Novelle mit der Alpenkonvention und ihren Protokollen, im Speziellen mit dem Naturschutzprotokoll, ist somit allein daran zu messen, ob diese besonderen Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzweckes beeinträchtigt werden oder nicht. Somit ist die Frage des Schutzzweckes von Ruhegebieten allgemein (und allenfalls – in einem speziellen Einzelfall – des jeweiligen verordneten Ruhegebietes) zu prüfen. Auszugehen ist dabei vom Ziel des Naturschutzes, Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen zu erhalten. Dem entspricht auch das Tiroler Naturschutzgesetz in der geltenden Fassung (§ 1 TNSchG.), wonach die Natur als Lebensgrundlage des Menschen so zu erhalten und zu pflegen ist, dass

- a) ihre Vielfalt, Eigenart und Schönheit,
- b) der Erholungswert,
- c) der Artenreichtum der heimischen Tier- und Pflanzenwelt und deren natürliche Lebensräume und
- d) ein möglichst unbeeinträchtigter und leistungsfähiger Naturhaushalt

bewahrt und nachhaltig gesichert oder wiederhergestellt werden.

Wie in den meisten Naturschutzgesetzen der Länder ergibt sich auch aus der Systematik dieses Gesetzes eine Unterscheidung zwischen dem Schutz der Landschaft und dem der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und des Naturhaushaltes (2. Abschnitt: Landschaftsschutz / 4. Abschnitt: Schutz der Pflanzen- und Tierwelt).

Die rechtliche Grundlage für Ruhegebiete ist im 2. Abschnitt enthalten, sodass diese Schutzgebiete daher den Schutz des Landschaftsbildes und den Erholungswert der Landschaft zu gewährleisten haben.

Dies ergibt sich eindeutig aus der Bestimmung des § 11 TNSchG., wonach die Landesregierung 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 kann, wenn die Erhaltung dieser Gebiete für die Erholung von besonderer Bedeutung ist oder voraussichtlich sein wird.

Die Erläuternden Bemerkungen dazu verweisen auf die Notwendigkeit, die in Tirol zahlreich gegebenen technisch hocherschlossenen Gebiete durch die Schaffung technikfreier Erholungsräume für Einheimische und Gäste zu ergänzen. Damit zielen diese Ruhegebiete nur auf den anthropozentrischen Erholungswert ab, nicht aber auch auf die Aufrechterhaltung der ökologischen Funktionalität.

Die diesbezüglichen Ausführungen der bisherigen Stellungnahme der Rechtsservicestelle Alpenkonvention unter Bezugnahme auf Abs. 3 des Art 11 NSchP. sind daher für die der

Anfrage zugrundeliegenden Tiroler Rechtsverhältnisse ohne Bedeutung und in diesem Zusammenhang unzutreffend.

Sohin bleibt zu beurteilen,

1. ob die geplante Novellierung des § 11 TNSchG eine Verschlechterung für Ruhegebiete herbeiführt und des Weiteren,
2. inwieweit der hier zuständige Gesetzgeber auch an die völkerrechtlichen Verpflichtungen der einschlägigen Bestimmungen des NSchP. gebunden ist.

#### Zu 1:

Mit der geplanten Novelle sollen die absoluten Verbote des § 11 Abs. 2 wie folgt geändert werden (*Änderungen sind fett gedruckt*):

### § 11 TNSchG

(1) ...

(2) *In Ruhegebieten sind verboten:*

- a) *die Errichtung von lärmregenden Betrieben;*
- d) *jede erhebliche Lärmentwicklung; **jedenfalls nicht als erhebliche Lärmentwicklung im Sinne dieser Bestimmung gilt der mit der Errichtung, Aufstellung, Anbringung oder Änderung von Anlagen für Projekte der Energiewende (Stromerzeugung aus Wasserkraft, Windkraft, Photovoltaik), für die eine naturschutzrechtliche Bewilligung vorliegt oder nicht erforderlich ist, notwendigerweise verbundene Baulärm;***
- 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 Ver- oder Entsorgung von Schutzhütten und Gastgewerbebetrieben, für wissenschaftliche Zwecke, zur Sanierung von Schutzwäldern, im Rahmen der Wildbach- und Lawinenverbauung, der Instandhaltung oder Instandsetzung von Rundfunk- und Fernmeldeeinrichtungen und von Einrichtungen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen **und zur Ausführung von Vorhaben der Energiewende (Stromerzeugung aus Wasserkraft, Windkraft, Photovoltaik, für die eine naturschutzrechtliche Bewilligung vorliegt, sofern der angestrebte Zweck auf eine andere Weise nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand erreicht werden könnte.***

Es bedarf sicher keiner zusätzlichen Begründung, dass die bisherigen Verbote der erheblichen Lärmentwicklung sowie für Außenlandungen und -abflüge durch die Erweiterung der Ausnahmen für Energieerzeugungsanlagen samt zugehörigem Baulärm für solche Anlagen erheblich eingeschränkt und damit der eindeutig festgelegte Schutzzweck,-eine ruhigen Erholung zu gewährleisten-, wesentlich eingeschränkt wird. Diese Vorgangsweise widerspricht nach Ansicht der Rechtsservicestelle der eindeutigen Verpflichtung im Art 11

Abs. 1 NSchP., die Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzweckes zu erhalten, zu pflegen und allenfalls auszuweiten.

Insbesondere haben sich aber die Vertragsparteien zusätzlich verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden. Die mit der geplanten Novelle vorgesehene Ausweitung der zulässigen Lärmerregungen widerspricht daher eindeutig diesen Verpflichtungen des Art 11 Abs 1. 2. Satz.

Zu 2:

Staatsverträge, die wie die Konventionsprotokolle vom Nationalrat genehmigt wurde, haben den Rang von Gesetzen im Sinne des Art 18 Abs 1 und 2 B-VG (vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>10</sup> [2014] Rz 121) und sind daher von den Verwaltungsbehörden wie diese zu vollziehen.

Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob auch der einfache Gesetzgeber an die Konventionsbestimmungen gebunden ist: Dazu ist auszuführen, dass einem generell transformierten Staatsvertrag, wie dem NSchP durch eine innerstaatliche Rechtsquelle gleichen Ranges, wie dem TNSchG, derogiert werden kann. Dadurch verliert die betroffene Norm des völkerrechtlichen Vertrags ihre innerstaatliche Geltung und ist von den nationalen Vollziehungsbehörden nicht mehr anzuwenden. Sie bleibt jedoch völkerrechtlich in Geltung (*Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Verfassungsrecht<sup>10</sup> [2007] Rz 238).

Allerdings sind die Instrumente zur Geltendmachung von Verletzungen geltenden Völkervertragsrechts durch den innerstaatlichen Gesetzgeber nicht sehr ausgeprägt. Zur Verfügung steht etwa der Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention oder politische Sanktionen.

Mit freundlichen Grüßen,  
die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention

**Kopie ergeht an:**

Herrn  
HR Dr. Kurt Kapeller  
Amt der Tiroler Landesregierung  
Abt. Umweltschutz  
Eduard-Wallnöfer-Straße 3  
6020 Innsbruck