



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

FÜR EINE KONSISTENTE ALPENWEITE ANWENDUNG
DES ARTIKELS 11(1) DES PROTOKOLLS
„NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE“



IMPRESSUM

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tel.: +43 (0)512 588 589-12
Fax: +43 (0)512 588 589-20

Außenstelle Bolzano / Bozen

Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel.: +39 0471 055 357
Fax: +39 0471 055 359

www.alpconv.org
info@alpconv.org

Finanziert durch den Deutschen Vorsitz der Alpenkonvention 2015–2016:
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

Gestaltung und Druck: Kultig Werbeagentur

Fotos: Julien Pouille, Davide Ballardini, Pier Nicolò Franzutti, BMUB: Sascha Hilgers, Wolfgang Gasser, Anna Tumler, Wolfger Mayrhofer

© Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2017



Höchster Standard für Ökoeffektivität.
Cradle to Cradle™ zertifizierte
Druckprodukte innovated by gugler®.
Bindung ausgenommen

greenprint*
klimapositiv gedruckt



EINLEITUNG

Die Alpen sind in vielerlei Hinsicht etwas Besonderes. Sie vereinen Schönheit und Vielfalt in einem einzigartigen Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Erholungsraum mitten im Herzen Europas.

Mit der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen haben sich die Alpenstaaten neben dem Schutz der Umwelt auch der gesellschaftlichen und kulturellen Fortentwicklung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung im Alpenraum verschrieben. Da Schäden im Ökosystem der Alpen nicht oder nur mit hohem Aufwand, beträchtlichen Kosten und in der Regel nur in großen Zeiträumen behoben werden können, kommt es darauf an, zwischen den wirtschaftlichen Interessen und den ökologischen Erfordernissen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht zu suchen. Hierfür bildet die Alpenkonvention mit ihren Durchführungsprotokollen einen soliden rechtlichen Rahmen.

In der Praxis muss dieser Rahmen mit Leben gefüllt werden. Der Überprüfungsausschuss ist das zentrale Rechtsorgan der Alpenkonvention. Neben seiner Prüffunktion unterstützt er die Alpenstaaten bei der Einhaltung des Alpenkonventionsregimes. In diesem Zusammenhang hat sich der Überprüfungsausschuss unter deutschem Vorsitz mit grundlegenden Fragen des Naturschutzes auseinandergesetzt.

Die hier vorgelegten *Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 Absatz 1 des Protokolls Naturschutz und Landschaftspflege* veranschaulichen die Lehren des Überprüfungsausschusses aus einem Einzelfall, bei dem sich der Ausschuss mit wesentlichen Fragen zur Erhaltung bestehender Schutzgebiete auseinandergesetzt hat.

In den von der XIV. Alpenkonferenz in Grassau (Deutschland) angenommenen Handlungsempfehlungen legt der Überprüfungsausschuss praktikable Erläuterungen von Begriffen und Vorschriften vor, die es allen Akteuren auf der staatlichen, regionalen, lokalen und kommunalen Ebene ermöglichen, die betreffenden Vorgaben des Naturschutzprotokolls rechtssicher umzusetzen. In den Handlungsempfehlungen entwickelt der Überprüfungsausschuss konkrete und hilfreiche Kriterien, um rechtssichere Planungsentscheidungen im Sinne des Naturschutzprotokolls zu erleichtern. Diese Handlungsempfehlungen können bei der Planung, Durchführung und Überprüfung von Vorhaben und sie begleitenden Entscheidungsprozessen im Alpenraum herangezogen werden, um Ergebnisse im Einklang mit dem Alpenkonventionsregime sicherzustellen.

Dr. Marcus Schroeder

Vorsitzender des Überprüfungsausschusses 2015–2016



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EINE KONSISTENTE ALPENWEITE ANWENDUNG DES ARTIKELS 11(1) DES PROTOKOLLS „NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE“

Artikel 11(1) des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Naturschutzprotokoll) der Alpenkonvention lautet:

„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.“





Der Prüfungsausschuss gibt unter Bezugnahme auf den Abschlussbericht zum Ersuchen betreffend die Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“¹ folgende Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Art.11(1) Naturschutzprotokoll ab:

1. Das Naturschutzprotokoll der Alpenkonvention ist als Teil des völkerrechtlichen Vertragsrechts nach den völkerrechtlichen Interpretationsregeln, wie sie in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kodifiziert sind, auszulegen. Gemäß Art. 31(1) WVK erfolgt die Auslegung des Naturschutzprotokolls daher „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes“.
2. Jede Vertragspartei ist nach Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für sie verpflichtet, Art.11 Naturschutzprotokoll wirksam umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass diese Bestimmung in allen relevanten Verfahren beachtet wird. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob die Bestimmung in der innerstaatlichen Rechtsordnung als unmittelbar anwendbar betrachtet wird oder nicht. Gerade wenn die unmittelbare Anwendbarkeit von einer Vertragspartei verneint wird, sind geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung dennoch sicherzustellen.
3. Der Begriff „Bestehendes Schutzgebiet“ im Sinne des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll umfasst unabhängig von ihrer Bezeichnung alle Erscheinungsformen von Schutzgebieten. Die Unterschutzstellung erfolgt im Regelfall durch die jeweils zuständige nationale Behörde.



4. Der Schutzzweck ergibt sich in der Regel aus dem konkreten Rechtsakt, durch den eine Unterschutzstellung erfolgt und aus den gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterschutzstellung beruht. Dabei ist für Schutzgebiete, die beim Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für eine Vertragspartei bereits bestanden haben, jener Schutzzweck heranzuziehen, der zu diesem Zeitpunkt maßgeblich war. Für später geschaffene Schutzgebiete ist der Schutzzweck zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung eines Gebietes ausschlaggebend.

5. Art. 11(1) Naturschutzprotokoll formuliert eine völkerrechtliche Erhaltungsverpflichtung von Schutzgebieten im Sinne ihres jeweiligen Schutzzwecks. Diese Verpflichtung wirkt sowohl in formeller, also den rechtlichen Status betreffender Hinsicht, als auch in materieller, also die Schutzgüter betreffender Perspektive. Eine lediglich formelle Erhaltung eines Schutzgebietes ist somit nicht hinreichend, wenn der Schutzzweck des Schutzgebietes durch materielle Beeinträchtigungen nicht gewahrt bleibt.

6. Art. 11(1) Naturschutzprotokoll enthält kein absolutes Änderungsverbot. Jede Änderung muss allerdings am Maßstab des konkreten Schutzzwecks eines Schutzgebietes gemessen werden. Maßnahmen, die aufgrund ihrer Qualität, Intensität oder räumlichen Ausdehnung dem Schutzzweck des Schutzgebietes widersprechen, müssen jedenfalls unterbleiben. Um Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, sind Änderungen im Sinne eines koordinierenden Gesamtkonzepts so zu steuern, dass auch bei kumulativer Betrachtung aller Maßnahmen gewährleistet ist, dass der Schutzzweck des Schutzgebietes weiterhin gewahrt bleibt.





7. Es wird angeregt bei künftigen Prüfungen der Frage, ob Landschaftsschutzgebiete durch Änderungen vorhaben im Sinne ihres Schutzzwecks erhalten werden, die folgenden Kriterien heranzuziehen:

- Je weiträumiger ein Vorhaben auf das Landschaftsbild einwirkt,
- je stärker Flächen betroffen sind, in denen der spezifische landschaftliche Charakter des Schutzgebietes besonders ausgeprägt ist,
- je größer die Fläche ist, die für bauliche Maßnahmen dauerhaft in Anspruch genommen wird,
- je weniger sich ein Vorhaben als Teil eines organischen Wachstums bestehender geschlossener Siedlungsflächen darstellt,
- je stärker das Schutzgebiet in räumlicher Nähe zu dem betreffenden Vorhaben in der Vergangenheit bereits von nachteiligen Veränderungen oder flächenmäßigen Verlusten betroffen war,

desto eher ist von einer Beeinträchtigung des Schutzzwecks auszugehen.

8. Bei künftigen Ausweisungen von Landschaftsschutzgebieten oder bei Novellierungen der Rechtsgrundlagen bestehender Landschaftsschutzgebiete im Geltungsbereich des Naturschutzprotokolls könnten sich die in Punkt 7 genannten Kriterien als nützlich erweisen. In diesem Zusammenhang könnten diejenigen Flächen und Elemente innerhalb der Schutzgebiete identifiziert werden, in denen der spezifische Landschaftscharakter besonders ausgeprägt ist bzw. jene Flächen, die für die Charakteristik des Schutzgebiets von besonderer Relevanz sind.

9. Außerdem wird empfohlen diese Handlungsempfehlungen zu Art.11(1) Naturschutzprotokoll durch geeignete Maßnahmen des Wissenstransfers einer breiten Öffentlichkeit, insbesondere den relevanten EntscheidungsträgerInnen und RechtsanwenderInnen zur Kenntnis zu bringen.

Die Alpenkonvention ist ein internationales Abkommen zwischen den Alpenländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien) sowie der EU für eine nachhaltige Entwicklung und den Schutz der Alpen.

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tel.: +43 (0)512 588 589-12
Fax: +43 (0)512 588 589-20

Außenstelle Bolzano / Bozen

Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel.: +39 0471 055 357
Fax: +39 0471 055 359

www.alpconv.org
info@alpconv.org