

KURZFASSUNG

Überprüfung der Einhaltung des Naturschutzprotokolls der Alpenkonvention

im Fall des Landschaftsschutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ (Landkreis Miesbach, Bundesrepublik Deutschland)

Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA ersucht den Überprüfungsausschuss um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung des Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls der Alpenkonvention durch die Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig bittet CIPRA den Überprüfungsausschuss um einen Vorschlag von Maßnahmen, wie die Verpflichtung des Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls von den Vertragsparteien besser und nachprüfbar eingehalten werden kann.

I. Sachverhalt

Das Überprüfungersuchen bezieht sich auf das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“, dessen Verordnung seit deren ursprünglicher Verordnung bis zum Jahr 2012 nicht weniger als zwanzig Mal geändert wurde.

Der Fall lag dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof vor. Dieser sah zwar durch die Vielzahl der punktuellen Eingriffe die Gefahr einer schleichenden Erosion des Schutzgebietes, angesichts der Größe des verbleibenden Schutzgebietes sei aber die Grenze noch nicht überschritten, von der an der Schutzzweck der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht mehr erreichbar sei.

Die Leitsätze des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes sind dem Ersuchen beigelegt.

II. Rechtlicher Rahmen

Das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gehen von einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Regelung des Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls aus. In deren gemeinsamer Publikation „Die Alpenkonvention – Leitfaden für ihre Anwendung - Rahmenbedingungen, Leitlinien und Vorschläge für die Praxis zur rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle“ wird ausgeführt (Stand 2008):

Umfasst vom Schutzzweck des Art. 11 Abs. 1 sind alle Arten von Schutzgebieten, z. B. Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Nationalparke, Naturparks und Natura 2000 Gebiete. Verpflichtung zur „Erhaltung“ ist formeller wie materieller Art. Schutzgebiete dürfen nicht durch Änderungen der Gesetzes- und Verordnungslage aufgehoben werden. Ferner sind sie „im Sinne des Schutzzwecks zu erhalten“. D. h., dem Schutzzweck widersprechende Maßnahmen sind zu unterlassen.

Auch das österreichische Bundesministerium für Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und die österreichische Naturschutz-Expertenkonferenz der Länder nehmen eine unmittelbare Anwendbarkeit an. Ebenso wird dies in der Fachliteratur bejaht.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs erklärt, dass Art. 11 Abs. 1 NSchP keine unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA vertritt die Ansicht, dass aufgrund dieser Aussage die Einhaltung dieser Protokollbestimmung im Anwendungsbereich der Alpenkonvention auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland nicht gewährleistet ist. Weder das Bayerische Naturschutzgesetz noch das Bundesnaturschutzgesetz enthalten eine oder mehrere Normen, die entsprechend dem Regelungsgehalt von Art. 11 Abs. 1 NSchP den Erhalt von Schutzgebieten im Sinne ihres Schutzzwecks gewährleisten.

Da die unmittelbare Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Norm im innerstaatlichen Recht durch die Rechtsprechung bayerischer Gerichte gegenständlich verneint wird, eine der völkerrechtlichen Norm entsprechende Regelung im innerstaatlichen Recht zudem nicht existiert und das Instrument der völkerrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts nicht herangezogen wird bzw. anscheinend auch keine Einhaltung des Art. 11 Abs. 1 NSchP zu gewährleisten vermag, sehen wir Handlungsbedarf, durch eine oder mehrere geeignete Maßnahmen die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtung zu gewährleisten. Eine geeignete Maßnahme könnte der Erlass einer innerstaatlichen Rechtsnorm durch den kompetenzrechtlich zuständigen wie befugten Gesetzgeber bezogen auf den Anwendungsbereich der Alpenkonvention sein, die dem Regelungsgehalt des Art. 11 Abs. 1 NSchP entspricht. Es ist nach Ansicht der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA zu empfehlen, diese Maßnahme zu ergreifen, da nur sie eine dauerhafte Einhaltung von Art. 11 Abs. 1 NSchP ohne das Risiko einer von der Rechtsauffassung der Umweltministerien abweichenden Meinung der Gerichte gewährleistet.

Vorbildwirkung des Fall Egartenlandschaft für die Rechtsprechung in den Vertragsstaaten der Alpenkonvention

Es besteht das Risiko, dass sich die Rechtsprechung in anderen Vertragsstaaten der Alpenkonvention an der bisherigen Rechtsprechung der deutschen Gerichte orientiert. Deshalb bittet die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA den Prüfungsausschuss ferner um den Vorschlag von Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung von Art. 11 Abs. 1 NSchP der Alpenkonvention auf Grundlage von Punkt 2.6 des Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle in den Vertragsstaaten. Nach unserer Ansicht stellt die nochmalige Überprüfung des nationalen Normbestandes der Vertragsparteien im Hinblick auf die rechtssichere Gewährleistung des Erhalts von Schutzgebieten im Sinne ihres Schutzzwecks und die Empfehlung des Erlasses entsprechender Rechtsnormen in Zweifelsfällen die geeignete wie wirksame Maßnahme zur Sicherstellung der Einhaltung dieser zentralen wie bedeutenden Regelung der Verträge der Alpenkonvention dar.

III. Ersuchen

Das Ersuchen auf Überprüfung der Einhaltung einer Regelung der Alpenkonventionsverträge bezieht sich ausschließlich auf Art. 11 Abs. 1 NSchP soweit diese Protokollbestimmung zum Erhalt von Schutzgebieten im Sinne ihres Schutzzwecks verpflichtet. Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA sieht den Überprüfungsausschuss nicht in der Rolle einer „Superrevisionsinstanz“ eines nationalen Gerichtes.

IV. Anhang

- Ausführliches Ersuchen um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung von Art. 11 Abs 1. Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ der Alpenkonvention
- Überblickskarte über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“
- Leitsätze des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes