

TE Vfgh Erkenntnis 2021/12/15 V425/2020 (V425/2020-9)

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 15.12.2021

Index

L5500 Baumschutz, Landschaftsschutz, Naturschutz

Norm

B-VG Art139 Abs1 Z6

B-VG Art148i Abs2

Vlbg Landesverfassung Art60 Abs2

Vlbg NaturschutzG 1997 §7, §26, §35

Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich "Naturschutz und Landschaftspflege",BGBI III 113/2005 Art11

Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über das Naturschutzgebiet "Gipslöcher" in Lech LGBI 41/2019

VfGG §7 Abs1

Leitsatz

Gesetzwidrigkeit der Verkleinerung des Naturschutzgebiets "Gipslöcher" in Lech durch Verordnung der Vlbg Landesregierung zur Verwirklichung einer Liftanlage; keine hinreichende Durchführung der – naturschutzrechtlich gebotenen – Interessenabwägung bei der Verordnungserlassung

Spruch

I. Die Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet "Gipslöcher" in Lech, LGBI Nr 41/2019, wird als gesetzwidrig aufgehoben.

II. Die Vorarlberger Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieses Ausspruches im Vorarlberger Landesgesetzblatt verpflichtet.

Begründung

Entscheidungsgründe

I. Antrag

Mit dem vorliegenden, auf Art139 Abs1 Z6 B-VG gestützten Antrag begehrt der Landesvolksanwalt von Vorarlberg, die Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet "Gipslöcher" in Lech, Vbg LGBI 41/2019, als gesetzwidrig aufzuheben.

II. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen des Vbg Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung (im Folgenden: Vbg NSchG), Vbg LGBI 22/1997, idF Vbg LGBI 78/2017, wie sie zum Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung der Landesregierung über das Naturschutzgebiet Gipslöcher in Lech, Vbg LGBI 41/2019, in Kraft waren, lauteten:

"§7

Entwicklungskonzepte

(1) Die Landesregierung kann auf der Grundlage der Inventare unter Einbeziehung der Gemeinden überörtliche Entwicklungskonzepte der Natur- und Landschaftsräume erarbeiten, die geeignet sind, als Grundlage für Planungen des Landes und der Gemeinden zu dienen. In gleicher Weise können die Gemeinden örtliche Entwicklungskonzepte für das jeweilige Gemeindegebiet erstellen. Ins Landesrecht umzusetzende Rechtsakte im Rahmen der Europäischen Union sind zu berücksichtigen.

(2) Die Entwicklungskonzepte können insbesondere Vorschläge enthalten zur

- a) Sicherstellung einer ökologischen Mindestausstattung von Naturräumen und zur Herstellung vernetzter Natur- und Landschaftsräume,
- b) Erhaltung oder Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und der nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- c) Erhaltung oder Wiederherstellung einer möglichst unbeeinträchtigten Landschaft,
- d) Verminderung von Beeinträchtigungen von Natur oder Landschaft, die durch nach diesem Gesetz bewilligte Eingriffe entstehen.

(3) Der Entwurf eines Entwicklungskonzeptes des Landes ist jenen Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen, deren Interessen durch die Verordnung wesentlich berührt werden, unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme zu übermitteln.

(4) Die Gemeinden haben den Entwurf eines Entwicklungskonzeptes des Landes oder eines örtlichen Entwicklungskonzeptes während vier Wochen im Gemeindeamt zur allgemeinen Einsicht aufzulegen und die Auflage ortsüblich kundzumachen. Eingelangte Stellungnahmen zum Entwurf eines Entwicklungskonzeptes des Landes sind der Landesregierung innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auflagefrist vorzulegen.

[...]

§26

Schutzgebiete

(1) Die Landesregierung kann durch Verordnung Vorschriften über den Schutz bestimmter, genau abgegrenzter Gebiete erlassen, wenn ein besonderer Schutz der Natur oder einzelner ihrer Teile sowie der Landschaft in diesen Gebieten aufgrund ihrer Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt. Die Voraussetzungen für die Erlassung einer solchen Verordnung liegen insbesondere vor, wenn das Gebiet,

- a) sich durch völlige oder weit gehende Ursprünglichkeit auszeichnet,
- b) großflächige Lebensräume der Tierwelt, die sich durch weit gehende Ruhe auszeichnen, aufweist,
- c) seltene oder gefährdete Tier- oder Pflanzenarten oder Lebensgemeinschaften von Tieren und Pflanzen beherbergt,
- d) seltene oder wissenschaftlich interessante Mineralien oder Fossilien enthält,
- e) einen in seiner Art im Land seltenen Natur- oder Landschaftsraum darstellt,
- f) von besonderer landschaftlicher Schönheit oder Eigenart oder für die Erholung der Bevölkerung von besonderer Bedeutung ist und seine Störung durch bestimmte Tätigkeiten zu erwarten ist, oder
- g) als kleinräumiger, naturnah erhaltener Landschaftsteil oder als Kulturlandschaft das Landschafts- oder Ortsbild besonders prägt, zur Belebung oder Gliederung des Landschafts- oder Ortsbildes beiträgt oder für die Erholung der Bevölkerung bedeutsam ist.

(2) Eine Verordnung gemäß Abs1 ist zu erlassen, wenn dies aufgrund von Rechtsakten im Rahmen der Europäischen Union geboten ist.

(3) Die Schutzmaßnahmen in einer Verordnung gemäß Abs1 können sich auf die gesamte Natur des bestimmt abgegrenzten Gebietes oder auch nur auf Teile derselben erstrecken. In einer Verordnung gemäß Abs1 kann insbesondere auch festgelegt werden, dass bestimmte Maßnahmen, die eine Gefährdung der Natur oder der Landschaft des betreffenden Gebietes oder einzelner ihrer Teile darstellen können, einer Bewilligung bedürfen oder können bestimmte Maßnahmen gänzlich untersagt werden. Ins Landesrecht umzusetzende Rechtsakte im Rahmen der Europäischen Union sind zu berücksichtigen.

(4) Gebiete, die zur Bewahrung, Entwicklung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der in ihnen vorkommenden Lebensräume des Anhangs I oder der Tier- und Pflanzenarten des Anhangs II der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen oder der in ihnen vorkommenden Vogelarten des Anhangs I der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten geeignet und von gemeinschaftlicher Bedeutung sind, können durch Verordnung der Landesregierung zu Europaschutzgebieten erklärt werden.

(5) Durch Verordnung gemäß Abs1 geschützte Gebiete, in denen die Natur in ihrer Gesamtheit geschützt wird, können als Naturschutzgebiete, wenn sich der Schutz vorwiegend auf die Abwehr von Störungen der Ruhe durch den Freizeit- und Erholungsbetrieb bezieht, als Ruhezonen, wenn sich der Schutz vorwiegend auf die Landschaft bezieht, als Landschaftsschutzgebiete, wenn sich der Schutz auf Pflanzen bezieht, als Pflanzenschutzgebiete bezeichnet werden.

(6) Bei der Erlassung von Verordnungen gemäß Abs1 ist §7 Abs3 und 4 sinngemäß anzuwenden.

[...]

§35

Bewilligung

[...]

(5) In Verordnungen nach den §§15, 16 und 26 bis 30 dieses Gesetzes können, soweit dies zur Erreichung des Schutzzweckes erforderlich ist, auch strengere als in den vorangegangenen Absätzen enthaltene Voraussetzungen für die Erteilung von Bewilligungen aufgenommen werden. Diese sowie strengere Bewilligungsvoraussetzungen, die sich unmittelbar aus anderen Bestimmungen dieses Gesetzes ergeben, sind zu beachten."

2. Art11 der Alpenkonvention im Protokoll "Naturschutz und Landschaftspflege", BGBl III 236/2002, idF BGBl III 113/2005 (im Folgenden: Naturschutzprotokoll) lautet:

"Artikel 11

Schutzgebiete

(1) 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.

(2) Sie fördern im weiteren die Einrichtung und die Unterhaltung von Nationalparks.

(3) Sie fördern die Einrichtung von Schon- und Ruhezonen, die wild lebenden Tier- und Pflanzenarten Vorrang vor anderen Interessen garantieren. Sie wirken darauf hin, in diesen Zonen die für den ungestörten Ablauf von arttypischen ökologischen Vorgängen notwendige Ruhe sicherzustellen, und reduzieren oder verbieten alle Nutzungsformen, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind.

(4) Die Vertragsparteien prüfen, inwieweit besondere Leistungen der ansässigen Bevölkerung nach nationalem Recht zu entschädigen sind."

3. Die Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über das Naturschutzgebiet "Gipslöcher" in Lech, Vbg LGBl 41/2011 (Stammfassung), lautete auszugsweise wie folgt:

"Auf Grund der §§26 und 35 Abs5 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl Nr 22/1997, wird verordnet:

§1

Geschützte Flächen

Das in der zeichnerischen Darstellung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung vom 30.06. 2011, ZI IVe-131.14, Maßstab 1:5.000, planlich ausgewiesene Gebiet in der Gemeinde Lech wird zum Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' erklärt. [...] Das Naturschutzgebiet umfasst den gesamten Bereich der Gipsdolinen im Gebiet zwischen Oberlech und dem Kriegerhorn mit den drei Teilebenen der unteren, mittleren und oberen Gipslöcher.

§2

Schutzzweck

Zweck der Errichtung des Naturschutzgebietes ist es insbesondere:

- a) die Gipslöcher als geomorphologische und landschaftsbildliche Besonderheit mit ihren bizarren Geländeformen in ihrem besonderen ästhetischen Reiz zu erhalten,
- b) die darin auftretenden mikroklimatischen und bodenbezogenen Mosaikstrukturen mit ihrer standorttypischen Pflanzenvielfalt zu schützen und vor Veränderungen durch Nutzungen zu bewahren.

§3

Verbote

(1) Im Naturschutzgebiet dürfen keine Veränderungen oder sonstigen Einwirkungen vorgenommen werden, die geeignet sind, Interessen des Naturschutzes zu beeinträchtigen. Danach ist es im Naturschutzgebiet insbesondere verboten,

- a) Geländeveränderungen vorzunehmen sowie Maßnahmen durchzuführen, die die Beschaffenheit oder Gestalt des Bodens, den Wasserhaushalt oder die Wassergüte beeinflussen können; ausgenommen ist die Beschneiung von bereits bestehenden Schipisten und Winterwander routen,
- b) Anlagen wie Gebäude, Aufstiegshilfen, Schipisten, Straßen und Wege, Ankündigungen und Werbeanlagen zu errichten,
- c) den Bewuchs insbesondere durch Düngen oder sonstige chemische Einwirkungen, durch Saat oder Anpflanzung oder durch Beseitigen von Pflanzen oder Pflanzenteilen zu verändern,
- d) mit Fahrzeugen gleich welcher Art zu fahren; ausgenommen ist das Befahren bereits bestehender Fahrwege durch Nutzungsberechtigte im unbedingt erforderlichen Ausmaß zur widmungsgemäßen Nutzung der Liegenschaften sowie das Befahren bereits bestehender Schipisten und Winterwander routen mit Pistenfahrzeugen zur Präparierung im unbedingt erforderlichen Ausmaß,
- e) zu kampieren,
- f) sich außerhalb bereits bestehender Wege aufzuhalten; ausgenommen sind der winterliche Schilauf auf den bereits bestehenden Schipisten sowie das Winterwandern auf den dafür präparierten Routen,
- g) Abfälle zurückzulassen sowie
- h) unnötigen Lärm zu erregen oder sonst den Naturgenuss zu beeinträchtigen.

(2) Einwirkungen, die mit der bisher üblichen landwirtschaftlichen Nutzung als Mahd- oder Weidefläche sowie der Ausübung der Jagd notwendigerweise verbunden sind, bleiben von Abs1 unberührt.

§4

Ausnahmebewilligung

- (1) Von den Verbots des §3 können auf Antrag oder von Amts wegen Ausnahmen bewilligt werden, wenn ein Vorhaben die Natur oder Landschaft des Schutzgebietes nicht oder nur vorübergehend beeinträchtigt und andere öffentlichen Interessen überwiegen.
- (2) Durch Bedingungen oder Auflagen oder durch eine Befristung der Bewilligung ist sicherzustellen, dass die Interessen des Naturschutzes durch das Vorhaben nicht oder möglichst wenig beeinträchtigt werden.

§5

Außenkrafttreten

Mit Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, LGBI Nr 42/1988, außer Kraft."

4. Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet "Gipslöcher" in Lech, Vbg LGBI 41/2019 (ausgegeben am 13. Juni 2019), lauten wie folgt:

"Die Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, LGBI Nr 41/2011, wird wie folgt geändert:

1. Der §1 lautet:

'§1

Geschützte Flächen

Die in der Anlage, einschließlich den Erläuterungen dazu, rot umrandeten Grundflächen in der Gemeinde Lech sind nach dieser Verordnung als Naturschutzgebiet geschützt.'

2. Der §5 entfällt.

3. Die Anlage wird durch die angeschlossene Anlage sowie die Erläuterungen dazu ersetzt."

5. Die maßgeblichen Bestimmungen der Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über das Naturschutzgebiet Gipslöcher in Lech, Vbg LGBI 41/2011 idF Vbg LGBI 41/2019, lauten wie folgt:

"§1

Geschützte Flächen

Die in der Anlage, einschließlich den Erläuterungen dazu, rot umrandeten Grundflächen in der Gemeinde Lech sind nach dieser Verordnung als Naturschutzgebiet geschützt.

§2

Schutzzweck

Zweck der Errichtung des Naturschutzgebietes ist es insbesondere:

- a) die Gipslöcher als geomorphologische und landschaftsbildliche Besonderheit mit ihren bizarren Geländeformen in ihrem besonderen ästhetischen Reiz zu erhalten,
- b) die darin auftretenden mikroklimatischen und bodenbezogenen Mosaikstrukturen mit ihrer standorttypischen Pflanzenvielfalt zu schützen und vor Veränderungen durch Nutzungen zu bewahren.

§3

Verbote

(1) Im Naturschutzgebiet dürfen keine Veränderungen oder sonstigen Einwirkungen vorgenommen werden, die geeignet sind, Interessen des Naturschutzes zu beeinträchtigen. Danach ist es im Naturschutzgebiet insbesondere verboten,

a) Geländeveränderungen vorzunehmen sowie Maßnahmen durchzuführen, die die Beschaffenheit oder Gestalt des Bodens, den Wasserhaushalt oder die Wassergüte beeinflussen können; ausgenommen ist die Beschneiung von bereits bestehenden Schipisten und Winterwanderrouten,

b) Anlagen wie Gebäude, Aufstiegshilfen, Schipisten, Straßen und Wege, Ankündigungen und Werbeanlagen zu errichten,

c) den Bewuchs insbesondere durch Düngen oder sonstige chemische Einwirkungen, durch Saat oder Anpflanzung oder durch Beseitigen von Pflanzen oder Pflanzenteilen zu verändern,

d) mit Fahrzeugen gleich welcher Art zu fahren; ausgenommen ist das Befahren bereits bestehender Fahrwege durch Nutzungsberechtigte im unbedingt erforderlichen Ausmaß zur widmungsgemäßen Nutzung der Liegenschaften sowie das Befahren bereits bestehender Schipisten und Winterwanderrouten mit Pistenfahrzeugen zur Präparierung im unbedingt erforderlichen Ausmaß,

e) zu kampieren,

- f) sich außerhalb bereits bestehender Wege aufzuhalten; ausgenommen sind der winterliche Schilauf auf den bereits bestehenden Schipisten sowie das Winterwandern auf den dafür präparierten Routen,
- g) Abfälle zurückzulassen sowie
- h) unnötigen Lärm zu erregen oder sonst den Naturgenuss zu beeinträchtigen.

(2) Einwirkungen, die mit der bisher üblichen landwirtschaftlichen Nutzung als Mahd- oder Weidefläche sowie der Ausübung der Jagd notwendigerweise verbunden sind, bleiben von Abs1 unberührt.

§4

Ausnahmewilligung

(1) Von den Verboten des §3 können auf Antrag oder von Amts wegen Ausnahmen bewilligt werden, wenn ein Vorhaben die Natur oder Landschaft des Schutzgebietes nicht oder nur vorübergehend beeinträchtigt und andere öffentlichen Interessen überwiegen.

(2) Durch Bedingungen oder Auflagen oder durch eine Befristung der Bewilligung ist sicherzustellen, dass die Interessen des Naturschutzes durch das Vorhaben nicht oder möglichst wenig beeinträchtigt werden."

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Der Landesvolksanwalt von Vorarlberg legt die Bedenken, die ihn zur Antragstellung beim Verfassungsgerichtshof veranlasst haben, wie folgt dar (Zitate ohne die Hervorhebungen im Original, Fußnoten in eckigen Klammern ausgewiesen):

"[...]

1. Antragslegitimation

Die Legitimation des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg zur Beantragung der abstrakten Normenkontrolle ergibt sich aus Art60 Abs2 der Vorarlberger Landesverfassung in Verbindung mit Art148i Abs2 B-VG und der seit der Entscheidung V49/86 vom 25.09.1986 hierzu gleichbleibend ergangenen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes.

Gemäß Art60 Abs2 der Vorarlberger Landesverfassung ist der Landesvolksanwalt zur Anfechtung von Verordnungen legitimiert, die im Bereich der Verwaltung des Landes ergangen sind. Zur Verwaltung des Landes im Sinne der Bestimmungen der Vorarlberger Landesverfassung sowie des Gesetzes über den Landesvolksanwalt, LGBI Nr 29/1985 idgF zählen gemäß §2 Abs6 leg. cit.

a) alle Verwaltungsangelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes einschließlich der Tätigkeit des Landes als Träger von Privatrechten, die von Organen des Landes selbst oder von anderen Rechtspersonen im Auftrag des Landes besorgt werden;

b) die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden und sonstiger Selbstverwaltungskörper, soweit er Angelegenheiten aus dem Bereich der Landesvollziehung umfasst und die Tätigkeiten der Gemeinden und sonstiger landesgesetzlich geregelter Selbstverwaltungskörper als Träger von Privatrechten.

2. Gegenstand des Antrages

Gegenstand des Antrages ist die Verordnung der Landesregierung Vorarlberg über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, LGBI Nr 41/2019, welche die Herausnahme einer Teilfläche des aufgrund der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, LGBI Nr 41/2011, bestehenden Naturschutzgebietes 'Gipslöcher' zum Gegenstand hat.

Die Verordnung wurde in der 19. Sitzung der Vorarlberger Landesregierung am 04.06.2019 beschlossen und am 13.06.2019 im Landesgesetzblatt kundgemacht.

3. Sachverhalt

3.1. Anlassfall Projekt 'Grubenalpbahn'

Mit Erlass der Verordnung der Landesregierung Vorarlberg über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, LGBI Nr 41/2019, und Kundmachung derselben am 13.06.2019 wurde eine Fläche von 0,25 % der Gesamtfläche des Naturschutzgebiets 'Gipslöcher' in Lech herausgenommen. Dies entspricht

etwa einer Fläche von 900 m2.

Die Verordnungsänderung resultierte aus einem Änderungsbedarf der Schutzgebietsgrenzen auf Grund der geplanten Errichtung der Liftanlage 'Grubenalpbahn' im Ortsteil Oberlech, im Gemeindegebiet von Lech. Die geplante 6er-Sesselbahn führt von der derzeitigen Talstation des Schlepplifts 'Anfänger' in nordwestliche Richtung auf eine markante Geländekuppe oberhalb der Grubenalpe auf ca. 1844 müA. Dadurch kommt es zu einer Überspannung des Naturschutzgebietes 'Gipslöcher' am nordöstlichen Rand der Unteren Gipslöcher auf ca. 84,8 m Länge und ca. 20,6 m Breite.

Im Zuge der Projektplanung erfolgte eine Alternativenprüfung, welche 3 Varianten des Verlaufes der geplanten Grubenalpbahn gegenüberstellte.

In ihrer ursprünglichen Planung umfasste die Anlage auf einer Gesamtlänge von ca. 1036 m 11 Stützbauwerke sowie einen Kabelgraben zwischen Tal- und Bergstation. Auf einer Länge von ca. 140 m hätte die Grubenalpbahn zwischen den Stützbauwerken 9 und 10 das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' überspannt. Vom gesamten Schutzgebiet, welches die Unteren, Mittleren und Oberen Gipslöcher umfasst, wäre dadurch der äußerst nördliche Rand der Unteren Gipslöcher überspannt worden.

In einer weiteren Variante wurde die Errichtung der Grubenalpbahn ohne Überspannung des Naturschutzgebietes 'Gipslöcher' geprüft. Nach dieser Variante hätte die Bahntrasse sehr knapp am Naturschutzgebiet vorbeigeführt. Gegen diese Variante wurde vorgebracht, dass die Bergstation im Gegensatz zu den anderen geprüften Varianten vom Tal einsehbar wäre, da sie direkt neben dem Kreuz auf der Hügelspitze errichtet werden müsste. Die Ausstiegshöhe wäre um 5 m tiefer, sodass es dadurch nicht mehr möglich sei, mit dem Schiweg oberhalb der Waldgrenze zu verbleiben und ein Geländeeinschnitt für die Erstellung der Zufahrt in Richtung Abfahrt Weibermahd durchgeführt werden müsste. Diese Abfahrt würde darüber hinaus durch wesentlich steileres Gelände führen, sodass auch eine Lawinenverbauung erforderlich wäre.

Weiters müsste den zugrundeliegenden Unterlagen zufolge bei Stütze 7 ein Heustadel entfernt werden, wobei sich die Verhandlungen mit dem Eigentümer aufgrund unerfüllbarer Forderungen an die Seillifte Oberlech (zB Einräumen einer Winterzufahrt zum Stadel und Umwidmung der Stadelflächen in Bauland) äußerst schwierig gestalten könnte. Zudem würde die Bahntrasse beim Hotel Mohnenfluh um ca. 10 m näher ans Hotel Mohnenfluh heran reichen und wäre die Bahntrasse dadurch nur 18 m von der Hotelliegenschaft entfernt.

In der letztlich gewählten Variante erfolgt eine Überspannung des Naturschutzgebietes 'Gipslöcher' in seinem Bestand vor Herausnahme der Teilfläche durch die gegenständliche Verordnung der Landesregierung Vorarlberg, LGBI Nr 41/2019, durch die Grubenalpbahn über eine Distanz von 84,8 m.

3.2. Naturschutzgebiet 'Gipslöcher'

In der Verordnung der Landesregierung über das Naturschutzgebiet Gipslöcher in Lech, LGBI.Nr 41/2011, werden die geschützten Flächen in den Anlagen zur Verordnung rot umrandet dargestellt und werden der Schutzzweck und die Verbote in diesem Gebiet wie folgt normiert:

[...]

Zwischen Oberlech und den Mohnenmäder erstreckt sich auf einer Fläche von ca. 28,54 ha die Gipsdolinenlandschaft der Unteren (1770 – 1900 m), Mittleren (1920 – 1990 m), und Oberen (2000 – 2020 m) Gipslöcher. Die drei Teilbereiche stehen räumlich nicht miteinander in Verbindung und können nur aus großer Distanz als Einheit wahrgenommen werden. Das Naturschutzgebiet ist bislang nicht durch Liftanlagen erschlossen bzw überspannt und völlig frei von skitechnischer Erschließung. Anthropogene Eingriffe beschränken sich auf den Geologielehrpfad in den Unteren Gipslöchern sowie Güterwegquerungen im Bereich der Mittleren und Oberen Gipslöcher. Berglandschaftliche Nutzungen sind in den Randbereichen abschnittsweise bis in das Gebiet ausgedehnt.

Die Gipslöcher sind als besonders schützens- und erhaltenswerte Lebensräume im Vorarlberger Biotoptopinventar erfasst (Biotoptnummer 11317) und stehen seit 1988 als Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' (LGBI Nr 42/1988 bzw LGBI Nr 41/2011) unter Schutz.

Aufgrund ihrer geomorphologischen Besonderheit und landschaftsbildlichen Attraktivität durch die bizarren Geländeformen, heben sich die Gipslöcher von der touristisch intensiv genutzten und von Schipisten-Hängen

geprägten Umgebung deutlich ab und sind ein Blickfang. Die stark strukturierte Oberfläche mit alternierenden Sonnen- und Schattenhängen führt zu vielfältigen Variationen des Kleinklimas und bildet ein interessantes Vegetationsmosaik mit großem Artenreichtum. [Naturschutzfachliches Gutachten, Mag. [...], ZI BHBL-II-960-145/2016-36, vom 22.12.2017]

Zum Schutz der Gipslöcher wurde das Gebiet in Oberlech in der Gemeinde Lech bereits im Jahr 1988 mit der Verordnung LGBI Nr 42/1988 zum Naturschutzgebiet erklärt. Mit der Verordnung LGBI Nr 41/2011 wurde die zeichnerische Darstellung aktualisiert und entsprechend dem Stand der technischen Möglichkeiten angepasst sowie eine Präzisierung der Gebietsgrenzen und geringfügige Ausweitung des Schutzgebietes vorgenommen.

Novelle der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech im Jahr 2011, LGBI Nr 41/2011

Mit Schreiben vom 15.12.2010, IVe-131.14, wurde der Entwurf einer Verordnung der Landesregierung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech in Begutachtung gegeben.

Begründend wurde angeführt, dass eine Evaluierung der bestehenden Verordnung gezeigt habe, dass die Plan-Darstellung zur Verordnung aus dem Jahr 1988 von der tatsächlichen Lage der Gipslöcher abweiche und der Verordnungsinhalt demnach geringfügig zu ergänzen sei. Mit den neuen technischen Möglichkeiten konnte eine entsprechende Präzisierung an den Gegebenheiten in der Natur vorgenommen werden und in diesem Zuge die Form der Darstellung an den aktuellen technischen Stand angepasst werden.

In Folge der Präzisierung der Gebietsgrenzen wurden folgende zusätzliche Grundstücke unter Schutz gestellt: GST-NR 175, 176, 177, 178, 184/1, 185, 188/3, .126, 245, 246, 247, 270, KG Lech.

Seitens der Abteilung Raumplanung und Baurecht wurde im Begutachtungsverfahren eine aus geologischer Sicht etwas großzügigere Gebietsausweisung angeregt, da sich der gipshaltige Untergrund nicht auf die optisch direkt sichtbaren Bereiche, sondern jedenfalls auch auf einen daran angrenzenden Randstreifen erstrecken würde. Auch seitens der Naturschutzanwaltschaft Vorarlberg wurde ergänzt, dass sich die Hohlräume unterhalb der Erdoberfläche fortsetzen und durch bauliche Eingriffe zerstört werden können, weshalb empfohlen wurde, die Gebietsgrenzen in Abstimmung mit einem geologischen Sachverständigen entsprechend auszuweiten.

Die Plandarstellung wurde in Folge entsprechend angepasst und mit Schreiben vom 10.02.2011, IVe-131.14, erneut einem Begutachtungsverfahren unterworfen. Darin wurde insbesondere betont, dass die geologischen Gegebenheiten eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung der schutzwürdigen Landschaftsform und Vegetation spielen und dieser Aspekt für die Gebietsabgrenzung insofern von großer Relevanz sei.

In der Sitzung der Landesregierung vom 30.08.2011 wurde der Erlassung der Verordnung, gestützt auf das Begutachtungsverfahren sowie die daran geknüpften Abklärungen und der zugrundeliegenden Zustimmung aller betroffenen Grundeigentümer, zugestimmt.

Verordnung der Landesregierung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech im Jahr 2019, LGBI Nr 41/2019

Aufgrund der geplanten Errichtung der Liftanlage 'Grubenalpbahn' im Gemeindegebiet von Lech im Ortsteil Oberlech und dem damit einhergehenden Änderungsbedarf der Schutzgebietsgrenzen erfolgte eine erneute Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech. Mit Schreiben vom 20.05.2019, ZI IVE-131.14-44, wurde die Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech bei der Landesregierung beantragt.

Darin wurde ausgeführt, dass das vorliegende Schutzgebiet der Gipslöcher durch die geplante Liftanlage 'Grubenalpbahn' auf einer Fläche von 0,25 % überspannt werde. Andere Bahnteile würden das Schutzgebiet nicht berühren, da beide Stützen samt Rollenbatterien außerhalb des bisherigen Schutzgebietes liegen. Eingriffe wie Geländeänderungen, Rodungen oder Bauwerke seien durch das Projekt im Schutzgebiet nicht erforderlich.

In den Erläuterungen zur Verordnung der Landesregierung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech wurde begründend ausgeführt, dass von der Gebietsverkleinerung überwiegend landwirtschaftlich genutzte Flächen berührt werden. Auf diesen sei der landwirtschaftliche Einfluss durch Beweidung und Düngung anhand der Stickstoffzeiger und der verringerten Artenzusammensetzung deutlich erkennbar. In den Luftbildern 2015 und 2018 sei überdies die Zaunlinie als Abgrenzung der Beweidungsflächen zum Gipsloch an der Vegetation deutlich ersichtlich.

Von der Gebietsverkleinerung betroffen sind die Grundstücke GST-NRN 451/1 und 176, KG Lech. Alle Änderungsflächen auf dem Gst 451/1 KG Lech liegen in der Beweidungsfläche der Grubenalpe, dem obersten Bereich des Muldenausläufers aus dem Gipsloch. Im Übergang zum GST-NR 176, KG Lech, unterhalb des Zaunes (=Nutzungsgrenze) zeigt sich eine deutlich artenreichere Vegetation ohne starken Düngeeinfluss. Diese Flächen können als Magerwiesen trockener Prägung bewertet werden und werden im Ausmaß von ca. 8 m² berührt. Im Biotopinventar werden die Flächen den Erläuterungen zufolge nicht erwähnt. [Erläuterungen zur Verordnung der Landesregierung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, ZI IVe-131.14, Abt. Umweltschutz]

Mit Änderung der Verordnung wurde die ursprüngliche Ausweisung des Gebietes in der Karte vom 30.06.2011 durch einen digitalen Plan ersetzt, in dem die neuen Gebietsgrenzen sowie die Teilflächen des Naturschutzgebietes ersichtlich sind.

Aufgrund der Dringlichkeit und der geringfügigen Grenzänderung wurde auf ein Begutachtungsverfahren verzichtet.

Die Verordnung wurde in der 19. Sitzung der Vorarlberger Landesregierung am 04.06.2019 beschlossen und am 13.06.2019 im Landesgesetzblatt kundgemacht.

3.3. Negative Beurteilung des Vorhabens 'Grubenalpbahn' durch naturschutzfachliche Gutachten

Im Vorfeld der Herausnahme der genannten Fläche aus dem Naturschutzgebiet 'Gipslöcher', wurde das Projekt 'Grubenalpbahn' bereits in zwei aufeinanderfolgenden naturschutzfachlichen Gutachten negativ beurteilt.

Aus dem ersten Gutachten des Amtssachverständigen [...] vom 16.05.2017, ZI BHBL-I1-960-145/2016-15, geht hervor, dass die Errichtung der Grubenalpbahn das Landschaftsbild dauerhaft nachteilig beeinflusst und somit nicht mit dem Schutzzweck des Gebietes zu vereinbaren ist.

Wie vom Sachverständigen ausgeführt wurde, seien vom Standpunkt der derzeitigen Bergstation des Anfängerliftes die Ausläufer der Gipsdolinen einsehbar. Die Gipsdolinenlandschaft trete mit der angrenzenden, extensiv genutzten Kulturlandschaft noch als Freiraum in Erscheinung. Nach Norden, Westen und Osten seien im Nahbereich bislang keine Liftanlagen einsehbar. Die nächstgelegenen Bahnen Weibermahd und Petersboden liegen hinter Geländeerhebungen verborgen. Dem Betrachter würden sich bislang Perspektiven offenbaren, die als technisch annähernd unbelastet zu bezeichnen seien.

Der ungetrübte und offene Blick auf den nordöstlichen Teilbereich des Naturschutzgebietes fasse das besondere Gepräge auf kleinstem Raum zusammen und vermittele die Wildheit und Authentizität dieser Naturlandschaft. Es seien diese Randbereiche, die zwischen Natur- und Kulturlandschaft vermitteln und fließende und harmonische Übergänge ermöglichen.

Die Landschaft des Schutzgebietes sei von hoher erlebbarer Landschaftsqualität, die sich in der Naturbelassenheit, Ursprünglichkeit und landschaftsbildlichen Authentizität begründe. Es sei eine Landschaft, deren Sensibilität sowohl im Ökosystem, wie auch in der Einzigartigkeit ihrer Reliefenergie und Oberflächenbeschaffenheit liege. Die Einmaligkeit, die sich im Laufe der Geschichte herausgebildet habe, sei nur in diesem räumlichen Zusammenhang wahrnehmbar und nicht reproduzierbar. Ihr besonderes Gepräge sei vorarlbergweit einzigartig.

Die Unvereinbarkeit des geplanten Projektes mit dem Schutzzweck des Gebietes begründete der Sachverständige dahingehend, dass mit der Errichtung der Grubenalpbahn freie und technisch unbelastete Blickbeziehungen in diesem Bereich dauerhaft und unabhängig von Jahreszeiten unterbunden werden. Harmonische Übergänge zum Umgebungsgelände seien dadurch nicht mehr gegeben, da die Liftanlage landschaftszerschneidend wirke.

Die Gipslöcher seien auch im Winter inselartige, annähernd unberührte Naturräume von hoher landschaftsbildlicher Qualität in einem ansonsten monotonen, skitouristisch überprägten Umfeld. Eine Überspannung des Schutzgebietes durch die Grubenalpbahn breche diese obligatorische Grenze und würde ein Vordringen anthropogener Strukturen in einen bisher unberührten Naturraum bedeuten.

Im Sommer seien insbesondere die Stützbauwerke und Tragseile landschaftsbildlich wirksam. Auch wenn die Tragseile nur aus dem Nahbereich wahrnehmbar seien, werde mit den Stützbauwerken die lineare Struktur einer Seilliftanlage assoziiert und eine Verbindung zwischen den Stützbauwerken hergestellt. Eine nachteilige landschaftsbildliche Wirkung sei dadurch auch aus größeren Distanzen gegeben.

Ergänzend führte der Sachverständige aus, dass die Intensität des Eingriffs umso größer sei, je mehr die Charakteristik des Eingriffsobjekts der Charakteristik der Landschaft widerspreche. Beim vorliegenden Projekt, widerspreche der technogene Charakter der Seilbahn in jeder Hinsicht den natürlich gewachsenen Landschaftsformen der Gipslöcher und bilde zu diesen einen formalen Kontrapunkt. Die Seilbahn werde als dominierendes Störelement dauerhaft in Erscheinung treten und im Landschaftsraum keine Unterordnung zeigen. Unabhängig von der Jahreszeit würden sowohl die beweglichen Objekte (Liftsessel) bzw die farblich und in ihrer Form deutlich sich vom Umgebungsgelände abhebenden Stützbauwerke und Liftsessel den Blick des Betrachters weg von der Attraktivität der Landschaft des Schutzgebietes, hin zur replizierbaren 'Allerweltskonstruktion' lenken. Da sich diese Elemente nicht in die Umgebung einfügen, würde die Dominanz der weithin sichtbaren Artefakte zu einer Störung des bestehenden Landschaftsbildes führen.

Im Zuge des Vorhabens werde eine Fläche von über 16.000 m² dauerhaft oder durch Geländeveränderung vorübergehend zerstört. Die geplanten Geländekorrekturen würden zum Verlust natürlich gewachsener Geländeformen führen und eine weitere Monotonisierung der landschaftlichen Vielfalt, Einzigartigkeit und Vielgestaltigkeit bedeuten.

Dieses Ergebnis wurde auch vom zweiten Gutachten des Amtssachverständigen vom 22.12.2017, BHBL-II-960-145/2016-36, bestätigt, welches die Projektänderung (Überspannung des Naturschutzgebietes 'Gipslöcher' auf einer Länge von max. 69 m) berücksichtigte und die Beurteilung der Auswirkungen auf das Schutzgebiet auf die innerhalb des Naturschutzgebietes geplanten Anlagenteile beschränkte und somit das Naturschutzgebiet isoliert betrachtete. Ergänzend wurde vom Amtssachverständigen festgehalten, dass die Errichtung der Seilbahn innerhalb des Schutzgebietes nicht der Fürsorgepflicht und Schutzverantwortung für ein Naturschutzgebiet von überregionalem Stellenwert entspreche.

Hervorgehoben wurde insbesondere die Einmaligkeit, die sich im Laufe der Geschichte herausgebildet habe, die nur in diesem räumlichen Zusammenhang wahrnehmbar und nicht reproduzierbar sei. Das besondere Gepräge sei im Alpenbogen einzigartig. Aufgrund der Natürlichkeit, der Einzigartigkeit, des hohen ästhetischen Eigenwerts und der Schutzwürdigkeit sei die landschaftsbildliche Empfindlichkeit des Naturschutzgebietes als hoch einzustufen.

Die Landschaft der Gipslöcher werde über das Vorhandensein charakteristischer natürlicher Geofaktoren, den Gipsdolinen, definiert, die bisher vollkommen frei von der Erschließung durch skitechnische Anlagen geblieben waren. Wie bereits im ersten Gutachten wurde auch hier festgestellt, dass sich die skitechnischen Elemente nicht in das Wirkungsgefüge der bestehenden Geofaktoren einfügen und so zu einer dauerhaften Beeinträchtigung des Landschaftsbildes führen.

Eine Überspannung würde dem Amtssachverständigen zufolge ein Vordringen anthropogener Strukturen in einen bisher unberührten Naturraum und dadurch einen negativen Eingriff in die Harmonie und Ästhetik der Landschaft der Gipslöcher bedeuten.

4. Darlegung der Bedenken

4.1. Verstoß gegen die Zielbestimmungen der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech

Die Herausnahme der Teilfläche aus dem Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' und die damit einhergehende Verkleinerung des geschützten Gebietes stellt einen klaren Verstoß gegen die Zielbestimmungen der Verordnung der Landesregierung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, LGBI Nr 41/2011, dar.

Wie in §2 leg cit normiert, wurde das Naturschutzgebiet errichtet, um die Gipslöcher als geomorphologische und landschaftsbildliche Besonderheit mit ihren bizarren Geländeformen in ihrem besonderen ästhetischen Reiz zu erhalten, sowie die darin auftretenden mikroklimatischen und bodenbezogenen Mosaikstrukturen mit ihrer standorttypischen Pflanzenvielfalt zu schützen und vor Veränderungen durch Nutzungen zu bewahren.

Eine Erhaltung des Naturschutzgebietes ist durch Herausnahme der Teilfläche definitionsgemäß nicht mehr gegeben. Ein Schutz der Pflanzenvielfalt vor Veränderungen durch Nutzungen kann durch nachträgliche Einwirkungen auf die entnommene Teilfläche in Folge skitouristischer Nutzung dieser Fläche nicht mehr sichergestellt werden.

Wie bereits im Begutachtungsverfahren der Novelle der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech im Jahr 2011, LGBI Nr 41/2011, sowohl von der Abteilung für Raumplanung und Baurecht als auch der

Naturschutzanwaltschaft Vorarlberg vorgebracht wurde, erstreckt sich der gipshaltige Untergrund nicht nur auf die optisch direkt sichtbaren Bereiche, sondern jedenfalls auch auf einen daran angrenzenden Randstreifen. Aus eben diesem Grund wurde zum damaligen Zeitpunkt eine großzügigere Gebietsausweitung angeregt.

Die nunmehrige Herausnahme einer Fläche, welche im Verfahren zur Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech im Jahr 2011 zusätzlich unter Schutz gestellt wurde, widerspricht der damaligen Intention des Verordnungsgebers, den angrenzenden Randstreifen ebenfalls als schutzwürdig zu betrachten und in das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' miteinzubeziehen.

Eine Änderung der (geologischen) Verhältnisse, welche einen Schutz dieses Flächenabschnittes nicht mehr notwendig erscheinen ließen, wurde im Verfahren zur Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech im Jahr 2019 nicht vorgebracht. Begründend wurde hier lediglich ausgeführt, dass die von der Gebietsverkleinerung berührten Flächen überwiegend landwirtschaftlich genutzte Flächen seien, auf denen der landwirtschaftliche Einfluss durch Beweidung und Düngung anhand der Stickstoffzeiger und der verringerten Artenzusammensetzung deutlich erkennbar sei.

Diese Argumentation lässt erkennen, dass es im Naturschutzgebiet gemäß §3 Abs1 litc der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech verboten ist, den Bewuchs insbesondere durch Düngung oder sonstige chemische Einwirkungen, durch Saat oder Anpflanzung oder durch Beseitigen von Pflanzen oder Pflanzenteilen zu verändern.

Die Düngung der landwirtschaftlich genutzten Flächen des Naturschutzgebietes stellt damit einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Verordnung zum Schutz des Naturschutzgebietes 'Gipslöcher' dar. Anstelle der Untersagung einer Düngung dieser Flächen, wird die daraus resultierende Veränderung der Bodenbeschaffenheit als Argument herangezogen, eine fehlende Schutzwürdigkeit dieser Flächen aufzuzeigen und damit die Zulässigkeit der Herausnahme der Flächen aus dem Naturschutzgebiet zu begründen.

Während das Grundstück GST-NR 176, KG Lech, durch die Novelle der gegenständlichen Verordnung im Jahr 2011 als geschützte Fläche deklariert und vom Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' zusätzlich erfasst wurde, hat man mit der neuerlichen Novelle im Jahr 2019 eben dieses Grundstück ohne nähere Auseinandersetzung mit der Beschaffenheit dieser Fläche wieder aus dem Naturschutzgebiet herausgenommen. Dies, obzwar sich im Übergang zum GST-NR 176, KG Lech, eine deutlich artenreichere Vegetation ohne starken Düngeeinfluss zeige. Diese Flächen werden als Magerwiesen trockener Prägung bewertet und vom gegenständlichen Vorhaben im Ausmaß von ca. 18 m² berührt.

Folglich stellt die Herausnahme der Teilfläche einen klaren Verstoß gegen die Bestimmungen über den Schutzzweck der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech dar.

4.2. Verfahrensablauf - Herausnahme der Teilfläche nach Versagung der Bewilligung des Projektes 'Grubenalpbahn' durch die Behörde

Kritisch zu betrachten ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch die zeitliche Einordnung der Verordnungsänderung in Zusammenschau mit dem Bewilligungsverfahren des Projektes 'Grubenalpbahn'.

Nachdem im Bewilligungsverfahren des Projektes das erste Gutachten zum Landschaftsbild negativ ausfiel, wurde dem Sachverständigen aufgetragen, lediglich die Auswirkungen des Projektes auf das Naturschutzgebiet selbst zu untersuchen. Auch dieses zweite Gutachten war negativ und wurde die Errichtung der Grubenalpbahn als nicht mit dem Schutzzweck der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' vereinbar beurteilt.

Daraufhin erfolgte die Herausnahme der Teilfläche aus dem Naturschutzgebiet durch die Landesregierung, welche ohne ausreichende Berücksichtigung fachlicher Positionen und umfassender Grundlagenforschung durchgeführt wurde.

Auf ein Begutachtungsverfahren wurde verzichtet.

Der Zweck der Herausnahme dieser Teilfläche und der damit einhergehenden Verordnungsänderung liegt einzig in der Schaffung einer Möglichkeit zur Verwirklichung des Projektes 'Grubenalpbahn'. Eine ausreichende Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Bestimmungen erfolgte in diesem Zusammenhang nicht.

Wie sich im angeführten Sachverhalt umfassend zeigt und wie zuvor ausgeführt, wurde nicht ausreichend dargelegt, wie die Herausnahme der Teilfläche aus dem Naturschutzgebiet mit dem Schutzzweck der Verordnung vereinbar ist.

Demgegenüber wurde die durch Düngung der betroffenen Flächen entstandene Veränderung der Bodenbeschaffenheit als Indiz einer fehlenden Schutzwürdigkeit dieser Flächen herangezogen und der dadurch vorliegende Verstoß gegen die Verbotsbestimmung des §3 Abs1 litc der Verordnung nicht thematisiert. Eine Begründung, weshalb die Herausnahme einer zuletzt mit Novelle der Verordnung im Jahr 2011 neu hinzugenommenen Fläche zulässig erscheine, wurde davon abgesehen nicht vorgebracht.

Im vorliegenden Verfahren wurden sohin Verstöße gegen Verbotsbestimmungen der Verordnung hingenommen und diese als Begründung für die Herausnahme der Teilfläche, welche entgegen dem Schutzzweck der Verordnung erfolgte, herangezogen.

Gemäß §26 Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung (GNL), LGBl Nr 22/1997, kann die Landesregierung durch Verordnung Vorschriften über den Schutz bestimmter, genau abgegrenzter Gebiete erlassen, wenn ein besonderer Schutz der Natur oder einzelner ihrer Teile sowie der Landschaft in diesen Gebieten aufgrund ihrer Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt und werden die konkreten Voraussetzungen zur Erlassung einer solchen Verordnung durch taxative Aufzählung in §26 Abs1 lita – g GNL normiert.

Bei Erlassung von Planungsnormen kommt den Vorschriften des Gesetzes über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen gemäß der Rechtsprechung des VfGH besondere Bedeutung zu. [Vgl. VfSlg 8280/1978] Zum einen müssen die Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers in ausreichendem Maße erkennbar sein, zum anderen muss der Verordnungsgeber die im Gesetz zur Gewinnung einer ausreichenden Entscheidungsgrundlage vorgesehene Vorgangsweise einhalten. Sind die erkennbaren Entscheidungsgrundlagen so mangelhaft, dass eine Aussage darüber, ob die Verordnung den vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht, nicht möglich erscheint, ist eine solche Verordnung gesetzwidrig. [Vgl. VfSlg 8280/1978, 8330/1978, 10.711/1985, 14.358/1995, 20.030/2015]

Eine ähnliche Rechtssystematik findet sich auch im österreichischen Raumordnungsrecht. So kommt im Bereich der örtlichen Raumordnung Flächenwidmungsplänen erhöhte Bestandskraft zu und ist das freie Planungsermessen der Behörde aus Vertrauensschutzgründen dadurch beschränkt. Bei der erstmaligen Erlassung einer Verordnung kommt einer Behörde sohin größerer Ermessensspielraum zu, als bei einer folgenden Änderung derselben.

Diese Rechtssystematik muss auch für Verfahren nach dem GNL gelten. Die Herausnahme der Flächen, insbesondere des GST-Nr 176, erscheint willkürlich und ist nicht nachvollziehbar. Es kann nicht sein, dass binnen weniger Jahre die Ausweitung des Schutzgebietes rechtlich genauso richtig ist wie dessen Einschränkung und dieselben Grundstücke betroffen sind. Dadurch wurde der Ermessensspielraum der Behörde, der bei der Änderung einer Verordnung deutlich kleiner ist, deutlich überschritten.

Entgegen der vorliegenden Verpflichtung zur Durchführung eines Ermittlungsverfahrens sowie einer nach den Bestimmungen des §26 GNL erforderlichen Interessenabwägung, wurden den obigen Ausführungen zufolge bei Erlass der gegenständlichen Verordnung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech die erforderlichen Verfahrensbestimmungen nicht umfassend berücksichtigt. So ist im vorliegenden Verfahren kein nachweislich durchgeführtes Ermittlungsverfahren mit Grundlagenforschung erkennbar und fehlt eine begründete Interessenabwägung.

Sieht das Gesetz bestimmte Verfahrensvorschriften zum Erlass von Verordnungen vor, so belastet die Unterlassung der Durchführung zwingender Verfahrensvorschriften die Verordnung mit Rechtswidrigkeit. Dies gilt sowohl für den Erlass neuer Verordnungen, wie auch die Änderung bestehender.

4.3. Fehlende Berücksichtigung der Bestimmungen des Artikel 11 Abs1 des Durchführungsprotokolls der Alpenkonvention 'Naturschutz und Landschaftspflege' ('Naturschutzprotokoll')

Gemäß Artikel 11 Abs1 des Durchführungsprotokolls der Alpenkonvention 'Naturschutz und Landschaftspflege', BGBl III Nr 236/2002 idF BGBl III Nr 113/2005, verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Sie haben alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.

Die Alpenkonvention ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Alpenländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien) sowie der EU für eine nachhaltige Entwicklung und den Schutz der Alpen. Die Alpenkonvention ist als Rahmenvertrag ausgestaltet, welcher Ziele,

Grundsätze und allgemeine Maßnahmen zum Schutz der Alpen festlegt. Zur Umsetzung dienen ihr neun Durchführungsprotokolle, darunter auch der Sachbereich Naturschutz und Landschaftspflege ('Naturschutzprotokoll'). Das Protokoll 'Naturschutz und Landschaftspflege' wurde von Österreich im Jahr 2002 ratifiziert.

Ziel dieser Protokolle ist Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden (Art2 Abs2 litf der Alpenkonvention).

Die Protokolle setzen die allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsparteien in Blickrichtung auf eine umweltverträgliche Nutzung bereichsübergreifend mit dem Ziel um, den Alpenbogen der ansässigen Bevölkerung als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum zu erhalten. So haben die Vertragsparteien unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen sicherzustellen. Darin ist auch die Verpflichtung enthalten, die Ressourcen umsichtig und nachhaltig zu nutzen. [Materialien, Alpenkonvention Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl III Nr 236/2002, GP XXI RV 1097]

Sowohl der VfGH [Vgl VfSlg 19.126/2010] als auch der VwGH [Vgl VwGH2004/03/0116] bestätigten, dass eine unmittelbare Anwendbarkeit der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle in Österreich möglich ist. Die Bestimmungen der Alpenkonvention wurden durch generelle Transformation in das innerstaatliche Recht übernommen. Zum einen stehen die Bestimmungen der Alpenkonvention sohin im Stufenbau des österreichischen Rechts im Gesetzesrang, zum anderen ist eine direkte Anwendung im Verwaltungsverfahren durch Rechtsunterworfenen und Rechtsanwender in den Fällen unmittelbar anwendbarer Vorschriften möglich.

Aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmungen des Naturschutzprotokolls (NSchP) wird es gemäß Art11 Abs1 NSchP als notwendig erachtet, das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech in seinem Zustand und Umfang zu erhalten. Eine Herausnahme einer Fläche von 0,25% der Gesamtfläche bedarf einer hinreichenden Begründung und hat das öffentliche Interesse an der Errichtung der neuen Grubenalpbahn die Interessen an der Erhaltung des Naturschutzgebietes zu überwiegen.

Der Begriff der 'Erhaltung' iSv Art11 Abs1 NSchP umfasst dabei nicht nur die Erhaltung von Schutzgebieten im Zusammenhang mit Eingriffen in den Schutzbereich, sondern beinhaltet auch die Erhaltung im Sinne einer qualitativen und quantitativen Erhaltung des Schutzgebiets als solchem und somit eine Art Verschlechterungsverbot. Das Interesse an der Erhaltung des Schutzgebiets im Sinne des Schutzzwecks ergibt sich als erhöhte Bestandspflicht sohin direkt aus dem Wortlaut der Bestimmung und ist in Folge gegen den Grund der Verordnungsänderung als Gegeninteresse abzuwägen. Die zuständigen Behörden haben sohin eine Interessenabwägung im Verordnungsverfahren vorzunehmen, bevor eine entsprechende neue Schutzgebietsverordnung ergehen kann.

Durch Art11 Abs1 NSchP wird dadurch das Ermessen der Behörden, bestehende Verordnungen abzuändern oder aufzuheben dahingehend beschränkt, als die Bestimmung in Verfahren zur Erlassung von Schutzgebietsverordnungen die Verpflichtung zur Vornahme einer Interessenabwägung, vorsieht.

Die nunmehr erfolgte Herausnahme jener Fläche, welche von einer Überbauung durch die geplante Grubenalpbahn betroffen wäre, aus dem Naturschutzgebiet 'Gipslöcher', dient ausschließlich der Umsetzung des Projektes 'Grubenalpbahn', welches einer Bewilligung im Naturschutzgebiet aufgrund zweier negativer Gutachten nicht zugänglich war. Nicht bekannt ist, auf welchen fachlichen Grundlagen die Verordnung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech basiert und inwiefern vor Erlass eine ausreichende Interessenabwägung zwischen dem Überwiegen der Erhaltung des Naturschutzgebietes gegenüber der Errichtung des Projektes 'Grubenalpbahn' durchgeführt wurde.

Fehlt die Durchführung einer Interessenabwägung, entspricht das Verfahren zur Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech nicht den Bestimmungen der Alpenkonvention. Aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit der Bestimmungen der Alpenkonvention in Österreich liegt dadurch ein Verfahrensmangel vor, welcher einen Verstoß gegen geltende Rechtsvorschriften darstellt und die neu erlassene Verordnung mit Rechtswidrigkeit belastet.

5. Antrag

In Folge dieser Ausführungen ergeht der Antrag des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art139 Abs1 [Z] 6 B-VG iVm Art60 Abs2 Vorarlberger Landesverfassung auf Aufhebung der Verordnung der Landesregierung über eine Änderung der Verordnung über das Naturschutzgebiet 'Gipslöcher' in Lech, LGBl Nr 41/2019, wegen formeller Gesetzeswidrigkeit."

2. Die Vorarlberger Landesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der dem Antrag Folgendes entgegengehalten wird (Zitate ohne die Hervorhebungen im Original):

"I. Sachverhalt

Die Gipslöcher zwischen Oberlech und Kriegerhorn in der Gemeinde Lech sind geologisch und geomorphologisch selten und von besonderer landschaftlicher Attraktivität. Mit ihren bizarren Geländeformen heben sie sich von der touristisch intensiv genutzten und von Schipisten-Hängen geprägten Umgebung deutlich ab und sind ein landschaftlicher Blickfang.

Die Gipslöcher erstrecken sich südlich der Mohnenmähder auf einer Gesamtfläche von

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at