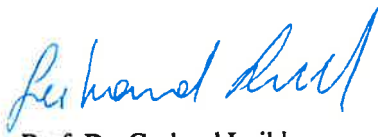


Völkerrechtliches Gutachten

- (1) Ist das Projekt Brückenschlag mit den von der Republik Österreich eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der Alpenkonvention vereinbar?
- (2) Wenn das Projekt nicht mit der Alpenkonvention vereinbar ist, können Staatshaftungen ausgelöst werden, die auf das Land Tirol zurückfallen?



Prof. Dr. Gerhard Loibl



Univ. Prof. i.R. Dr. Gerhard Hafner

Wien, am 25. Februar 2015

Gliederung

A. Einleitung	4
B. Zusammenfassendes Ergebnis	4
C. Sachverhalt	5
D. Erste Frage des Tiroler Landtages	6
I. Die anzuwendenden Rechtsgrundlagen	6
1. Völkerrecht	6
a. Alpenkonvention	6
b. Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege	7
c. Andere Bestimmungen im Rahmen der Alpenkonvention	8
2. Innerstaatliche Bestimmungen	8
a. Tiroler Naturschutzgesetz	8
b. Verordnung über das Ruhegebiet Kalkkögel	9
II. Die aus Art. 11 Naturschutzprotokoll resultierenden Verpflichtungen	10
1. Der Begriff „Schutzgebiet“ in Abs. 1 des Art. 11 Naturschutzprotokoll	10
2. Der Unterschied zwischen Abs. 1 und Abs. 3 des Art. 11 Naturschutzprotokoll	11
3. Die Subsumption des Tiroler Ruhegebietes unter „Schutzgebiet“ gemäß Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll	13
(i) Die Zielsetzung des Tiroler Ruhegebietes	13
(ii) Die spätere Praxis	14
III. Die konkrete Verpflichtung betreffend das Schutzgebiet Kalkkögel gemäß Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll	15
1. Adressat der Verpflichtung	15
2. Die Erhaltung des Schutzgebietes Kalkkögel im Sinne des Schutzzwecks	15
3. Der Schutzzweck des Ruhegebietes Kalkkögel	16
(i) Allgemeiner Zweck der Ruhegebiete gemäß dem Tiroler NaturschutzG	16
(ii) Der für die Ermittlung des Schutzzwecks relevante Zeitpunkt	18
(iii) Der besondere Schutzzweck des Ruhegebiets Kalkkögel	19
(iv) Die Beziehung von Seilbahnbau und Zweck des Ruhegebietes	20
IV. Die völkerrechtlichen Folgerungen für den Seilbahnbau im Rahmen des Projektes Brückenschlag	22
E. Zweite Frage des Tiroler Landtages	22
I. Die Frage der Folgen einer Vertragsverletzung des Naturschutzprotokolls	22
1. Frage der Völkerrechts- bzw. Vertragsverletzung	22
2. Vertragsrecht	24
3. Staatenverantwortlichkeit	25

4. Der aus der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Verpflichtete	26
II. Geltendmachung der Völkerrechtsverletzung	27
1. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 über die Beilegung von Streitigkeiten	29
2. Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle	29
a. Ordentliches Überprüfungsverfahren	30
b. Außerordentliches Überprüfungsverfahren	31

A. Einleitung

Wir wurden beauftragt, ein Gutachten zu folgenden Fragen abzugeben:

- (1) Ist das Projekt Brückenschlag mit den von der Republik Österreich eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der Alpenkonvention vereinbar?
- (2) Wenn das Projekt nicht mit der Alpenkonvention vereinbar ist, können Staatshaftungen ausgelöst werden, die auf das Land Tirol zurückfallen?

B. Zusammenfassendes Ergebnis

- (i) Österreich ist aufgrund von Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls zur Alpenkonvention verpflichtet, „bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten“.
- (ii) Das Ruhegebiet Kalkkögel ist ein bestehendes Schutzgebiet iSd Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls.
- (iii) Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll normiert kein absolutes Eingriffsverbot, sondern erlaubt Eingriffe, soweit sie den Schutzzweck nicht verletzen. Maßstab für den Eingriff ist der Schutzzweck.
- (iv) Der Schutzzweck des Ruhegebiets Kalkkögel besteht darin, die Naturbelassenheit und Ruhe einer noch wilden und ursprünglichen Bergwelt im Nahbereich von Innsbruck zu erhalten, um die Erholung des Menschen in der freien, nicht durch die Technik verfremdeten Natur zu ermöglichen.
- (v) Das Verbot von Seilbahnen für die Personenbeförderung wurde in den Gesetzesmaterialien zum Tiroler NaturschG als wesentlich für den Schutzzweck von Ruhegebieten angesehen und deshalb ausdrücklich in dieses Gesetz aufgenommen. Auch in den Materialien zur KalkkögelVO wurde das Verbot als wesentlich für das Ruhegebiet Kalkkögel hervorgehoben und in die KalkkögelVO aufgenommen. Dieses Verbot ist daher untrennbar mit dem Schutzzweck des Ruhegebietes Kalkkögel verknüpft und ist ein notwendiges Mittel zur Erreichung dieses Schutzzwecks.
- (vi) Aus diesem Grund ist ein Seilbahnbau wie im Projekt Brückenschlag vorgesehen im Ruhegebiet Kalkkögel als dem Schutzzweck dieses Tiroler Ruhegebietes widersprechend zu qualifizieren.

- (vii) Unter diesen Voraussetzungen würden das Projekt Brückenschlag und die dafür erforderliche Änderung der KalkkögelVO und allenfalls des Tiroler NaturschutzG Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll verletzen.
- (viii) Eine Verletzung würde nur dann nicht vorliegen, wenn eine Verbindung der Schigebiete ohne Beeinträchtigung des Schutzzwecks des Ruhegebiets Kalkkögel möglich wäre.
- (ix) Eine Verletzung des Naturschutzprotokolls, eines völkerrechtlichen Vertrags, bewirkt Staatenverantwortlichkeit, aus der die Verpflichtung resultiert, den früheren Zustand wieder herzustellen.
- (x) Aufgrund der föderalen Struktur Österreichs und der Zuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich Naturschutz würde die Verpflichtung zur Wiederherstellung des vorigen Standes das Land Tirol treffen, wobei Art. 16 B-VG zu beachten ist.
- (xi) Eine Vertragsverletzung kann insbesondere im außerordentlichen Prüfungsverfahren von jeder Vertragspartei und jedem Beobachter der Alpenkonferenz geltend gemacht werden. Darüber hinaus stehen den Vertragsparteien dafür auch Mittel der Streitbeilegung wie Schiedsgerichte zur Verfügung.

C. Sachverhalt

1. Aus der EntschlieÙung 375/14 des Tiroler Landtages vom 1. Oktober 2014 betreffend Schigebietszusammenschlüsse im Großraum Innsbruck und dem dieser EntschlieÙung zugrunde liegenden Dringlichkeitsantrag vom 24. September 2014 sowie aus dem Schreiben des Tiroler Landesamtsdirektors an den Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt vom 16. Oktober 2014¹ ergibt sich folgender Sachverhalt:

2. Das Gebiet Kalkkögel wurde durch eine Verordnung der Tiroler Landesregierung² als „Ruhegebiet“ ausgewiesen, in dem Seilbahnen zur Personenbeförderung verboten sind. Es wird überlegt, die Schigebiete Axamer Lizum und Schlick 2000 mittels einer Seilbahn durch das Ruhegebiet Kalkkögel zu verbinden (weiterhin: Projekt Brückenschlag). Dabei sollen nur bereits bestehende Schigebiete verbunden, nicht aber neue Schipisten erschlossen werden.

3. In seiner EntschlieÙung stellte der Tiroler Landtag folgende Fragen, die aus völkerrechtlicher Sicht in diesem Gutachten zu beurteilen sind:

¹ LAD-88/93-2014

² LGBL Nr. 56/1983, auf Grund von § 8 Abs. 1 und 3 Tiroler NaturschutzG, LGBL Nr. 15/1975.

- (1) Ist das Projekt Brückenschlag mit den von der Republik Österreich eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der Alpenkonvention vereinbar?
- (2) Wenn das Projekt nicht mit der Alpenkonvention vereinbar ist, können Staatshaftungen ausgelöst werden, die auf das Land Tirol zurückfallen?

4. Das vorliegende Gutachten bezieht sich auf das Projekt Brückenschlag, soweit es sich um eine 3S-Seilbahnverbindung durch das Ruhegebiet Kalkkögel mittels Umlaufseilbahn vom Hoadl in der Axamer Lizum zu Schlick 2000 über die Hochtennscharte handelt. Weiters geht es davon aus, dass das Projekt Brückenschlag die Errichtung von lediglich zwei Liftstützen im Ruheraum, davon einer Doppelliftstütze auf der Hochtennscharte, vorsieht.³

5. Nicht erfasst sind die damit verbundenen, außerhalb des Ruhegebietes gelegenen neuen Seilbahnen von der Axamer Lizum über das Birgitzköpfl zur Mutterer Alm sowie von Neustift im Stubaital über die „Goldsuttn“ in das Skigebiet Schlick 2000.

D. Erste Frage des Tiroler Landtages

„Ist das Projekt Brückenschlag mit den von der Republik Österreich eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der Alpenkonvention vereinbar?“

I. Die anzuwendenden Rechtsgrundlagen

6. Die zur Beurteilung der Völkerrechtskonformität des Projektes Brückenschlag heranzuziehenden Rechtsgrundlagen sind in erster Linie, ausgehend von der Fragestellung, völkerrechtlicher Natur, doch sind notwendigerweise auch innerstaatliche Rechtsquellen zur näheren Beurteilung der Völkerrechtsmäßigkeit heranzuziehen.

1. Völkerrecht

7. Ausgehend von der Fragestellung beschränkt sich das Gutachten allein auf die Übereinstimmung des Projektes Brückenschlag mit dem Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und den damit zusammenhängenden völkerrechtlichen Instrumenten, insbesondere den Protokollen. Die unten angeführten völkerrechtlichen Instrumente sind im Rahmen des Völkerrechts anzuwenden und auszulegen, so dass auch das gesamte allgemeine Völkerrecht hinsichtlich der Auslegung und Anwendung dieser Instrumente anzuwenden ist, soweit es für diese Zwecke notwendig ist. Als völkerrechtliche Instrumente unterliegen die unten genannten völkerrechtlichen Übereinkommen und Protokolle auch bei der Auslegung und Anwendung durch staatliche Organe (inkl. Organe der Länder und Gemeinden) in erster Linie den völkerrechtlichen Regeln, wie auch der VfGH im Erkenntnis vom 16. März 2013, GZ SV2/12, allein völkerrechtliche Regeln betreffend die Auslegung und Anwendung völkerrechtlicher Verträge anwendete.

a. Alpenkonvention

8. Österreich hat die Alpenkonvention am 7. November 1991 unterzeichnet und am 8. Februar 1994 ratifiziert. Die Alpenkonvention trat am 6. März 1995 objektiv und für Österreich in Kraft (BGBl. Nr. 477/1995). Die authentischen Sprachen der Alpenkonvention und der Protokolle sind Deutsch, Italienisch, Französisch und Slowenisch. Derzeit sind folgende Staaten Parteien dieses Übereinkommens: Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Schweiz, Slowenien und die Europäische Union. Da die Alpenkonvention Angelegenheiten regelt, die in den

³³ Siehe dazu: <http://www.stubai.at/skigebiete/schlick2000/infrastruktur/ski-brueckenschlag/der-zukuenftige-skiraum/> sowie: <http://www.brueckenschlag-tirol.com/das-projekt/>.

selbständigen Wirkungsbereich der Bundesländer fallen, war im parlamentarischen Genehmigungsverfahren auch die Zustimmung des Bundesrates erforderlich (damals Art. 50 Abs. 1 letzter Satz B-VG, heute Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG).

9. Die Alpenkonvention ist ein beschränkt multilateraler Vertrag; als eine Rahmenkonvention enthält sie nur Zielsetzungen, allgemeine Verpflichtungen und institutionelle Regelungen. Die Einzelheiten zur Durchführung der Alpenkonvention sind in einer Reihe von Protokollen festgelegt. Neben dem Streitbeilegungsprotokoll und dem Protokoll über den Beitritt Monacos bestehen derzeit acht thematische Protokolle, deren Vertragspartei Österreich ist und die zur Beantwortung der vorliegenden Frage geprüft werden müssen.

b. Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege

10. Vor dem Hintergrund des oben genannten Sachverhalts sind primär die einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Protokolls Naturschutz und Landschaftspflege⁴, näher zu prüfen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass abhängig von der konkreten Projektgestaltung auch andere völkerrechtliche Verpflichtungen im Rahmen der Alpenkonvention eine Rolle spielen können.

11. Das Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege (Naturschutzprotokoll) wurde von Österreich am 31. Oktober 2000 unterzeichnet und am 14. August 2002 ratifiziert. Es ist am 18. Dezember 2002 objektiv und für Österreich in Kraft getreten. Es ist ebenfalls ein beschränkt multilateraler Vertrag. Derzeit sind folgende Staaten Parteien: Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco und Slowenien. Da das Naturschutzprotokoll wie die Alpenkonvention Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Bundesländer regelt, wurde es vom Nationalrat ebenso wie die Alpenkonvention mit Zustimmung des Bundesrates genehmigt.

Art. 11 des Naturschutzprotokolls lautet wie folgt:

(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 wildlebenden 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.

Im Weiteren wird insbesondere auf Abs. 1 und Abs. 3 eingegangen, da sich die Frage der Nationalparks nicht stellt.

⁴ BGBl. III Nr. 236/2002 idF BGBl. III Nr. 113/2005.

c. Andere Bestimmungen im Rahmen der Alpenkonvention

12. Bei der Realisierung touristischer Infrastrukturprojekte kann eine Reihe von Bestimmungen aus den Protokollen zur Alpenkonvention relevant sein. Dabei handelt es sich um

- Art. 6 Abs. 1 Bergwaldprotokoll (Erhaltung von Schutzwäldern an Ort und Stelle),⁵
- Art. 14 Abs. 1 Bodenschutzprotokoll (Auswirkungen touristischer Infrastrukturen auf alpine Böden, Verbot von Bau und Planierung von Skipisten in labilen Gebieten),⁶
- Art. 6 Abs. 3 Tourismusprotokoll (Anstreben eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen in Gebieten mit starker touristischer Nutzung),⁷
- Art. 6 Abs. 4 Tourismusprotokoll (Aspekte, die bei Förderungen für den intensiven Tourismus zu berücksichtigen sind),
- Art. 10 Tourismusprotokoll (Ausweisung von „Ruhezonen“, nicht mit dem Begriff „Ruhegebiet“ deckungsgleich; zum Unterschied zwischen Ruhezonen und Ruhegebiet iSd § 11 Tiroler NaturschutzG siehe unten⁸),
- Art. 14 Tourismusprotokoll (Besondere Erschließungstechniken, Skipisten),
- Art. 15 Abs. 1 Tourismusprotokoll (Sportausübung, insbesondere in Schutzgebieten),
- Art. 13 Verkehrsprotokoll (Verkehrsauswirkungen touristischer Anlagen),⁹
- Art. 10 Raumplanungsprotokoll (Prüfung der direkten und indirekten Auswirkung von Projekten).¹⁰

13. Doch sind diese Verpflichtungen nicht so gestaltet, dass sie jene aus Art. 11 des Naturschutzprotokolls beeinträchtigen oder vermindern. Gemäß Art. 2 Abs. 3 der Alpenkonvention dienen diese Protokolle der Umsetzung der Alpenkonvention¹¹, sodass die Bestimmungen aller dieser Protokolle im Sinne der Alpenkonvention und im Gesamtkontext als miteinander kompatibel auszulegen sind. Selbst wenn diese Bestimmungen eine Berücksichtigung der Interessen der Bevölkerung vorsehen (wie zB Art. 10 Raumplanungsprotokoll), vermögen sie nicht, die stringente Formulierung der Bestimmungen des Naturschutzprotokolls zu beeinträchtigen.

2. Innerstaatliche Bestimmungen

a. Tiroler Naturschutzgesetz

14. Der Naturschutz fällt gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder, woraus die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung eines entsprechenden Gesetzes resultiert (siehe etwa die Erkenntnisse des VfGH Erk.Slg.Nr. 1240/1929, 2178/1951, 2574/1953, 4076/1961, 4237/1962, 4670/1964, 4908/1965, 5672/1968, V 11/73 vom 12. Oktober 1973).¹²

⁵ BGBl III Nr 233/2002 idF BGBl III Nr 112/2005.

⁶ BGBl III Nr 235/2002 idF BGBl III Nr 111/2005.

⁷ BGBl III Nr 230/2002 idF BGBl III Nr 109/2005.

⁸ Siehe unten Abs.23 ff.

⁹ BGBl III Nr 234/2002 idF BGBl III Nr 108/2005;

¹⁰ BGBl III Nr. 232/2002.

¹¹ „(3) Die Vertragsparteien vereinbaren Protokolle, in denen Einzelheiten zur Durchführung dieses Übereinkommens festgelegt werden.“

¹² Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Tiroler NaturschutzG, Stenographische Berichte des Tiroler Landtages, Beilage 4 zur 27. Tagung der VII. Periode am 28. November 1974 (Erl. Bemerkungen), S. 4.

15. Ruhegebiete sind eine im Tiroler Naturschutzgesetz (NaturschutzG) vorgesehene Kategorie von Landschaftsschutzgebieten im weiteren Sinn (vgl. § 8 Tiroler NaturschutzG, LGBI. Nr. 15/1975, § 11 Tiroler NaturschutzG 1991, LGBI. Nr. 29, § 11 Tiroler NaturschutzG 1997, LGBI. Nr. 33, und § 11 Tiroler NaturschutzG 2005, LGBI. Nr. 26 idgF). § 11 NaturschutzG idgF verbietet ausdrücklich die Errichtung von Seilbahnen für die Personenbeförderung in Ruhegebieten.¹³

b. Verordnung über das Ruhegebiet Kalkkögel

16. Auf Grund von § 8 des Tiroler NaturschutzG aus 1975, mit dem der derzeitige § 11 NaturschutzG 2005 bis auf den Verweis auf die Schlepplifte gleichlautend ist¹⁴, wurde das Ruhegebiet Kalkkögel mit Verordnung der Landesregierung vom 26. Juli 1983¹⁵ über die Erklärung des Gebietes um die Kalkkögel im Gebiet der Gemeinden Axams, Götzens, Grinzens, Mutters, Neustift im

¹³ § 11 lautet:

§ 11

Ruhegebiete

(1) Die Landesregierung kann 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, wenn die Erhaltung dieser Gebiete für die Erholung von besonderer Bedeutung ist oder voraussichtlich sein wird.

(2) In Ruhegebieten sind verboten:

- a) die Errichtung von lärmregenden Betrieben;
- b) die Errichtung von Seilbahnen für die Personenbeförderung;
- c) der Neubau von Straßen mit öffentlichem Verkehr;
- d) jede erhebliche Lärmentwicklung;

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, sofern der angestrebte Zweck auf eine andere Weise nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand erreicht werden könnte.

(3) In Verordnungen nach Abs. 1 sind, soweit dies zur Erhaltung des Ruhegebietes erforderlich ist, entweder für den gesamten Bereich des Ruhegebietes oder für Teile davon an eine naturschutzrechtliche Bewilligung zu binden:

- a) die Errichtung, Aufstellung und Anbringung aller oder bestimmter Arten von Anlagen, soweit sie nicht unter Abs. 2 lit. a oder b fallen, sowie die Änderung von Anlagen, sofern die Interessen des Naturschutzes nach § 1 Abs. 1 berührt werden;
- b) der Neubau, der Ausbau und die Verlegung von Straßen und Wegen, soweit sie nicht unter Abs. 2 lit. c fallen;
- c) die Errichtung von oberirdischen elektrischen Leitungsanlagen mit einer Spannung von 36 kV und darüber sowie von Luftkabelleitungen;
- d) Geländeabtragungen und Geländeaufschüttungen außerhalb eingefriedeter bebauter Grundstücke;
- e) die Verwendung von Kraftfahrzeugen.

¹⁴ Gegenüber dem Tiroler NaturschutzG aus 1975 wurden mit dem Tiroler NaturschutzG 1991 ausdrückliche Ausnahmen vom Verbot der Durchführung von Außenlandungen und Außenabflügen geschaffen (vgl. § 8 Abs. 2 lit. e gegenüber § 11 Abs. 2 lit. e). § 11 Tiroler NaturschutzG 1991 wurde unverändert als § 11 in das Tiroler NaturschutzG 1997 übernommen. Die Streichung von „Schleppliften“ aus der Verbotliste des § 11 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b erfolgte mit der Änderung LGBI. Nr. 50/2004, die jedoch keine Änderung in der Substanz bedeutete, da Schlepplifte seit dem Seilbahngesetz 2003, BGBl. I Nr. 103, vom Seilbahnbegriff ohnehin erfasst sind.

¹⁵ Zl. U-28/40.

Stubaital, Sellrain und Telfes im Stubaital zum Ruhegebiet, LGBl. Nr. 56/1983, auf Grund von § 8 Abs. 1 und 3 des Tiroler NaturschutzG, LGBl. Nr. 15/1975, eingerichtet. Die Verordnung blieb bis heute unverändert bestehen und beruht auf dem jeweils geltenden Tiroler NaturschutzG (derzeit § 11 Tiroler NaturschutzG 2005¹⁶). Diese Verordnung verbietet in § 3 ausdrücklich die Errichtung von Seilbahnen für die Personenbeförderung.¹⁷

II. Die aus Art. 11 Naturschutzprotokoll resultierenden Verpflichtungen

17. Die drei relevanten Absätze von Art. 11 Naturschutzprotokoll betreffen unterschiedliche Arten von Schutzgebieten iWvS:

- Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll verpflichtet die Vertragsparteien, „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.“
- Art. 11 Abs. 2 betrifft lediglich die Nationalparks und ist hier nicht von Belang.
- Aus Art. 11 Abs. 3 resultiert die Förderungsverpflichtung bezüglich Schon- und Ruhezonen, eine Bemühungsverpflichtung betreffend die für den ungestörten Ablauf von arttypischen ökologischen Vorgängen notwendige Ruhe sowie ein Reduzierungsgebot und Verbot von Nutzungsformen, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind.

18. Somit ist in erster Linie von Bedeutung, ob das Ruhegebiet Kalkkögel unter den Begriff der Schutzgebiete iSv von Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll oder unter die Schon- und Ruhezonen iSv Art. 11 Abs. 3 Naturschutzprotokoll fällt.

1. Der Begriff „Schutzgebiet“ in Abs. 1 des Art. 11 Naturschutzprotokoll

19. Weder das Naturschutzprotokoll noch die Alpenkonvention enthalten eine Definition des Begriffs „Schutzgebiet“. Auch sonst wird der Begriff nicht näher erläutert, vielmehr wird seine Bedeutung bereits vorausgesetzt. Die Bedeutung dieses Begriffs ist somit nach den (in Bund und Ländern gültigen) in Art. 31-33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK)¹⁸ festgeschriebenen Auslegungsregeln des Völkervertragsrechts zu ermitteln. Dabei ist auf die gewöhnliche Bedeutung der Begriffe in ihrem Zusammenhang und im Lichte von Ziel und Zweck des Vertrages abzustellen, wobei auch die kontextuelle Auslegung durch die spätere Übung und Praxis zum Tragen kommt.

20. Der Begriff des Schutzgebietes war zum Zeitpunkt der Verhandlung des Naturschutzprotokolls bereits international geläufig. Gerade im Rahmen der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) fanden schon früh Bemühungen statt, eine Begriffsklärung vor dem Hintergrund bestehender nationaler Schutzgebietskategorien

¹⁶ idF LGBl. Nr. 50/2004.

¹⁷ § 3 lautet:

Im Ruhegebiet ist verboten:

- a) die Errichtung von lärmregenden Betrieben;
- b) die Errichtung von Seilbahnen für die Personenbeförderung und von Schleppliften;
- c) der Neubau von Straßen mit öffentlichem Verkehr;
- d) jede erhebliche Lärmentwicklung, besonders durch den Betrieb von Lautsprechergeräten;
- e) die Durchführung von Außenlandungen und von Außenabflügen.

¹⁸ BGBl. Nr. 40/1980.

durchzuführen.¹⁹ Ganz allgemein wurden darunter klar festgelegte Gebiete verstanden, die dem Schutz und der Erhaltung der Natur (im weiteren Sinn) gewidmet sind und mit rechtlichen oder anderen effektiven Mitteln verwaltet werden.²⁰

21. Darüber hinaus kann auch auf die Definition des Begriffs „Schutzgebiet“ im Übereinkommen über die biologische Vielfalt, BGBl. Nr. 213/1995, verwiesen werden. Dieses Übereinkommen stellt eines der zentralen multilateralen Übereinkommen im Umweltvölkerrecht dar und kann mit 195 Vertragsparteien²¹ universelle Geltung beanspruchen. Der Rückgriff auf außerhalb des auszulegenden Vertrages liegende völkerrechtliche Normen ergibt sich aus Art. 31 Abs. 3 WVK, welcher vorschreibt, bei der Auslegung auch „jede[n] in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare[n] einschlägige[n] Völkerrechtssatz“ zu berücksichtigen. Alle Parteien des Naturschutzprotokolls sind auch Parteien des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, sodass die dort enthaltenen Regeln als solche im Sinne des Art. 31 Abs. 3 WVK zu verstehen sind. In Art. 2 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt wird „Schutzgebiet“ wie folgt definiert: „ein geographisch festgelegtes Gebiet, das im Hinblick auf die Verwirklichung bestimmter Erhaltungsziele ausgewiesen ist oder geregelt und verwaltet wird“.²²

22. Dieses Verständnis kann daher als gewöhnliche Bedeutung des Begriffs „Schutzgebiet“ im Naturschutzprotokoll herangezogen werden.

2. Der Unterschied zwischen Abs. 1 und Abs. 3 des Art. 11 Naturschutzprotokoll

23. Ferner stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Abs. 1 zu Abs. 3 in Art. 11 Naturschutzprotokoll, d.h. zur Frage des Unterschieds zwischen den Schutzgebieten des Abs. 1 und den Schon- und Ruhezonen des Abs. 3. Hier sind verschiedene Positionen theoretisch denkbar: (1) dass „Schutzgebiet“ der allgemeinere Begriff sei und Schon- und Ruhezonen somit eine besondere Form der Schutzgebiete darstellen; (2) dass Schon- und Ruhezonen so wie die in Abs. 2 genannten Nationalparks etwas anderes als Schutzgebiete seien und ein ausgewiesenes Gebiet entweder unter Abs. 1 oder Abs. 3 falle; oder (3) dass ein ausgewiesenes Gebiet je nach Ausgestaltung unter Abs. 1 oder Abs. 3 oder unter beide fallen könne.

24. Der Unterschied zwischen diesen beiden Arten von geschützten Zonen besteht nicht nur in der Wortwahl, sondern auch in der Verpflichtung:

¹⁹ Dudley (Hrsg.), IUCN Guidelines for Applying Protected Area Management Categories; Gland 2008 und 2013, S. 3; Abrufbar unter http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf.

²⁰ Ebd. S. 4.

²¹ Laut Angaben des Generalsekretärs der Vereinten Nationen als Depositär des Übereinkommens, vgl. United Nations Treaty Collection (https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=XXVII-8&chapter=27&lang=en#1).

²² Ergänzend wird angemerkt, dass die gemäß Art. 8 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt bestehende Verpflichtung zur In-situ-Erhaltung, zu der auch die Einrichtung von Schutzgebieten zählt, laut Regierungsvorlage auch durch die Naturschutzgesetze der Länder umgesetzt wird (RV 1617 BlgNR XVIII. GP, S. 49). D.h., die Regierungsvorlage geht davon aus, dass die im Übereinkommen genannten Schutzgebiete solche sind, die aufgrund der Naturschutzgesetze der Länder eingerichtet werden.

- Die Schutzgebiete (Abs. 1) sind im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern; die Staaten haben alle geeigneten Maßnahmen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden. Der Schutzzweck ergibt sich aus der Einrichtung dieser Zone durch den einzelnen Vertragsstaat, ihm obliegt die Festsetzung des Schutzzweckes.
- Die Schon- und Ruhezonen (Abs. 3) sind jedoch ökologisch auf den Schutz von Flora und Fauna ausgerichtet, da der ungestörte Ablauf von arttypischen ökologischen Vorgängen und die notwendige Ruhe zu sichern ist sowie Nutzungsformen, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind, zu reduzieren oder zu verbieten sind. Die Verpflichtungen sind im Interesse der Natur selbst einzuhalten.

25. Es ist naheliegend, den Begriff „Schutzgebiete“ als den allgemeineren aufzufassen, der deshalb auch die in Abs. 3 genannten Schon- und Ruhezonen umfasst. Schon- und Ruhezonen würden sohin eine besondere Form von Schutzgebieten darstellen.

26. Ein an die Mitgliedstaaten ausgesandter Fragebogen des Überprüfungsausschusses der Alpenkonvention²³ stellt separat auf Ruhezonen ab, sodass diesen eine eigenständige Bedeutung zukommen könnte. Darüber hinaus sind die in Abs. 2 angeführten Nationalparks als zusätzliche Gebiete genannt, wie sich besonders deutlich aus den anderen authentischen Texten (französisch, italienisch, slowenisch) ergibt, und daher nicht zu den Schutzgebieten des Abs. 1 zu zählen. Wenn nun die in Abs. 2 genannten Gebiete nicht unter Abs. 1 fallen, könnte in systematischer Weise daraus geschossen werden, dass auch jene in Abs. 3 nicht unter Abs. 1 fallen. Dementsprechend würde die Erhaltungspflicht nur für bestehende Schutzgebiete iSd Abs. 1 gelten, während für Schon- und Ruhezonen iSd Abs. 3 keine solche Erhaltungspflicht bestünde, sondern nur die dort festgelegten Verpflichtungen. Eine solche Auslegung bedürfte aber Unterstützung durch eine dokumentierte Rechtsansicht von Vertragsparteien oder durch Vertragspraxis.

27. Ferner ist auf die unterschiedliche Zielsetzung der beiden in Abs. 1 und Abs. 3 genannten Gebiete abzustellen: Die in Abs. 3 genannten Ruhezonen stellen allein auf den Schutz von wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und somit rein auf die natürliche Umwelt selbst ab; im obgenannten Fragenbogen wird auch ausdrücklich darauf hingewiesen, da nach der „Einrichtung von Schon- und Ruhezonen, in denen wildlebenden Tier- und Pflanzenarten Vorrang vor anderen Interessen eingeräumt wird“ gefragt wird,²⁴ sodass es prioritär auf die Erhaltung der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten ankommt. Demgegenüber verweist der Begriff des Schutzgebietes in Abs. 1 auf die von den Staaten jeweils definierten Zielsetzungen, die auch die zu Gunsten der Menschen (zB Erholungszwecke) geschützten Zonen umfassen.

28. Soweit somit ein von einem Staat selbst definierter Zweck einer solchen Zone über jenen rein ökologisch ausgerichteten Zweck der Ruhezone des Abs. 3 (den Schutz von Flora und Fauna, des ungestörten Ablaufes von arttypischen ökologischen Vorgängen und der dafür notwendige Ruhe) hinausgeht, fällt die entsprechende Zone unter Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll.

29. Im gegebenen Zusammenhang ist es folglich von geringer Bedeutung, ob der Begriff des Schutzgebietes in Abs. 1 jenen der Schon- und Ruhezonen des Abs. 3 mitumfasst oder ob dieser eigenständig ist, da – wie noch gezeigt wird²⁵ – das Ruhegebiet gemäß dem Tiroler NaturschutzG nicht unter die Schon- und Ruhezonen, sondern unter die Schutzgebiete des Abs. 1 fällt.

²³ Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention, ImplAlp/2004/3/6/1 Rev.1 vom 7.7.2004.

²⁴ Erl. Bemerkungen, S. 21.

²⁵ Siehe unten, Abs. 40.

3. Die Subsumption des Tiroler Ruhegebietes unter „Schutzgebiet“ gemäß Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll

30. Ruhegebiete sind eine im Tiroler NaturschutzG vorgesehene Kategorie von Landschaftsschutzgebieten im weiteren Sinn (vgl. § 8 Tiroler NaturschutzG, LGBI. Nr. 15/1975, § 11 Tiroler NaturschutzG 1991, LGBI. Nr. 29, § 11 Tiroler NaturschutzG 1997, LGBI. Nr. 33, und § 11 Tiroler NaturschutzG 2005, LGBI. Nr. 26 idgF²⁶). Für die Subsumption des Tiroler Ruhegebietes unter den Begriff des Schutzgebietes gemäß Art. 11 Abs. 1 ist somit von Bedeutung, welcher Zielsetzung dieses Gebiet gewidmet ist, sowie ob die Zielsetzung des Tiroler Ruhegebietes über jene der Schon- und Ruhezonen von Art. 11 Abs. 3 Naturschutzprotokoll hinausreicht.

(i) Die Zielsetzung des Tiroler Ruhegebietes

31. Der Zweck der Schutzgebiete ist im Naturschutzprotokoll nicht angegeben, sondern ist aus der von den Staaten gegebenen Zielsetzung des betreffenden Gebietes zu ermitteln. Die konkrete Zielsetzung eines bestimmten Schutzgebietes ergibt sich somit aus der vom Staat vorgegebenen Zielsetzung, die unter den Schutz des Naturschutzprotokolls gestellt wird. Somit ergibt sich die Zielsetzung des vom Tiroler Gesetzgeber definierten „Ruhegebietes“ aus dem Tiroler NaturschutzG 1997, dessen hier relevanter § 11 zum 18. Dezember 2002 unverändert in Geltung war.²⁷ Zusätzlich können die jeweiligen Erläuternden Bemerkungen Aufschluss geben.

32. Das Tiroler NaturschutzG aus 1975 regelte neben dem Naturschutz iSd Schutzes der Pflanzen- und Tierwelt und der unbelebten Natur auch den Landschaftsschutz. Allgemein geht es bei Landschaftsschutzgebieten im weiten Sinn darum, „die Landschaft vor nachteiligen Eingriffen zu schützen, und zwar jeweils unter Bedachtnahme auf den besonderen Zweck, dem die betreffende Art des Schutzgebietes zu dienen bestimmt ist“.²⁸ Das Gesetz kannte drei Arten von Landschaftsschutzgebieten: Landschaftsschutzgebiete im engeren Sinn (§ 7), Ruhegebiete (§ 8) und Naherholungsgebiete (§ 9).²⁹ Die Sicherstellung von Ruhegebieten sollte besonders einer unkoordinierten Erschließung durch technische Fremdenverkehrseinrichtungen entgegenwirken.³⁰

33. Gemäß § 8 Abs. 1 Tiroler NaturschutzG aus 1975 konnten solche Gebiete zu Ruhegebieten erklärt werden, die sich „wegen des Fehlens von lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen für die Personenbeförderung, von Schleppliften sowie von Straßen mit öffentlichem Verkehr durch weitgehende Ruhe auszeichnen“. Die Bezeichnung dieser Art von Schutzgebieten als „Ruhegebiete“ und die gesetzliche Grundlage des § 8 Abs. 1 wiesen auf den zentralen Schutzzweck der Ruhe. Es ist daher weiter zu erforschen, was unter Ruhe zu verstehen ist.

34. Dazu kann zunächst auf die gewöhnliche Wortbedeutung zurückgegriffen werden. Diese umfasst „das Aufhören von Bewegung, Stillstand“, „das Entspannen, Sichausruhen, Erholung“, „das Ungestörtsein, Nichtgestörtwerden“, und „die Stille“.³¹ Festzuhalten ist, dass die gewöhnliche Wortbedeutung des Begriffs „Ruhe“ nicht nur die Abwesenheit von Lärm, sondern auch von Bewegung umfasst. Aus der gesetzlichen Bestimmung und den Erläuterungen ergibt sich somit eindeutig, dass der Schutzzweck auf die gesamte Bandbreite der gewöhnlichen Wortbedeutung von „Ruhe“ abstellt, also Aufhören von Bewegung, Erholung, Ungestörtsein und Stille.

²⁶ Zu diesen gesetzlichen Bestimmungen siehe auch unten Abs. 52 und Abs. 58.

²⁷ Es handelt sich hier um den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Naturschutzprotokolls für Österreich.

²⁸ Erl. Bemerkungen, S. 15.

²⁹ Während die Kategorie Ruhegebiete in späteren Naturschutzgesetzen erhalten blieb (sh. auch Pkt. b oben), änderten sich die anderen Kategorien von Landschaftsschutzgebieten.

³⁰ Erl. Bemerkungen, S. 3.

³¹ Duden Bedeutungswörterbuch; Mannheim Wien Zürich ²1985, Eintrag „Ruhe“, S. 531.

35. Der Zweck eines Ruhegebietes besteht somit darin, die Naturbelassenheit und Ruhe von technisch und touristisch noch nicht erschlossenen Gebieten zu bewahren und solche Gebiete der Erholung des Menschen zu widmen. Insbesondere im Massentourismus und seinen Folgeerscheinungen wird eine besondere Gefahr gesehen. Somit war das Ruhegebiet iSv § 8 Abs. 1 Tiroler NaturschutzG aus 1975 darauf ausgerichtet, als Naherholungsgebiet dem Interesse der Menschen zu dienen und nicht nur dem Schutz der Flora und Fauna. Diese Erklärungen gelten auch für die Ruhegebiete iSd des § 11 der folgenden Tiroler NaturschutzG 1991, 1997 und 2005, der fast unverändert dem § 8 des Tiroler NaturschutzG aus 1975 entspricht.³²

36. Die Subsumption des Tiroler Ruhegebietes unter Art. 11 Abs. 3 Naturschutzprotokoll verbietet sich somit deshalb, da die dort angesprochenen „Schon- und Ruhezonen“ allein auf den Schutz von wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und die ökologischen Abläufe abzielen und somit rein auf die Natur abstellen. Da aber „Ruhegebiete“ gemäß dem Tiroler NaturschutzG neben dem Schutz der Natur wesentlich auf den Schutz für die Erholung des Menschen abstellen, unterscheiden sie sich inhaltlich klar vom Begriff der Schon- und Ruhezonen in Art. 11 Abs. 3 des Naturschutzprotokolls und fallen daher nicht unter Abs. 3, sondern unter Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls.

(ii) Die spätere Praxis

37. Für die Interpretation einer völkerrechtlichen Vertragsbestimmung ist gemäß Art. 31 WVK auch die spätere Praxis heranzuziehen. Gemäß Schlussfolgerung 5 (1) zum Thema „Subsequent agreements and subsequent practice as authentic means of interpretation“, die von der International Law Commission, die sich aus 34 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gewählten international anerkannten Völkerrechtlern zusammensetzt (ILC), im Jahre 2013 angenommen wurde, besteht die „subsequent practice under articles 31 and 32of any conduct in the application of a treaty which is attributable to a party to the treaty under international law.“³³

38. Dass es sich beim Ruhegebiet Kalkkögel um ein bestehendes Schutzgebiet iSd Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll handelt, wird durch das nachfolgende Verhalten Österreichs bestätigt. Art. 6 iVm Anhang I Naturschutzprotokoll sieht eine Bestandsaufnahme u.a. hinsichtlich der Natur- und Landschaftsschutzgebiete vor. Im Zuge dieser Bestandsaufnahme hat Österreich mit Schreiben des BMLFUW vom 20. Mai 2008, GZ BMLFUW-UW.1.5.10/0048-V/9/2008, an das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention hinsichtlich der Schutzgebiete in Tirol den Link auf die Homepage der Tiroler Landesregierung angegeben, welche auch das Ruhegebiet Kalkkögel enthält.³⁴ Ferner wird als Rechtsquelle für die Schutzgebiete in Tirol u.a. auf „diverse Verordnungen betreffend Schutzgebiete“ verwiesen; die zum Zeitpunkt der Notifikation in Kraft befindliche Verordnung LGBl. Nr. 56/1983 betreffend das Ruhegebiet Kalkkögel ist daher als eine dieser Verordnungen zu betrachten. Das Schreiben an das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention dokumentiert also, dass Österreich das Ruhegebiet Kalkkögel als Schutzgebiet auffasst, das unter die Bestandsgarantie des Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll fällt.

39. Es handelt sich hier um eine spätere Praxis (*subsequent practice*) in der Anwendung einer Vertragsbestimmung, welche nach Art. 31 WVK ebenfalls zu einer kontextuellen Interpretation heranzuziehen ist, da keine andere Vertragspartei dagegen protestiert hat.

³² Siehe unten Abs. 52.

³³ Report of the International Law Commission, Sixty-fifth session (6 May–7 June and 8 July–9 August 2013), General Assembly, Official Records, Sixty-eighth session, Supplement No. 10 (A/68/10), S. 12.

³⁴ Angeben war www.tirol.gv.at/themen/umwelt/naturschutz/schutzgebiete-uebersicht, die nunmehr aber auf die aktuelle Homepage weiterleitet: <http://www.tiroler-schutzgebiete.at/schutzgebiete/ruhegebiete/kalkkoegel.html>; es wird davon ausgegangen, dass das Ruhegebiet Kalkkögel auch zum Zeitpunkt der Notifikation enthalten war.

40. Es folgt daraus, dass das Ruhegebiet Kalkkögel, das gemäß dem Tiroler NaturschutzG eingerichtet wurde, unter den Begriff des „Schutzgebietes“ in Art. 11 Abs.1 Naturschutzprotokoll fällt.

III. Die konkrete Verpflichtung betreffend das Schutzgebiet Kalkkögel gemäß Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll

41. Durch die Unterordnung des Ruhegebietes Kalkkögel unter Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll folgt die Verpflichtung für die Vertragsparteien, „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.“ Daraus folgen eine Verpflichtung zur Erhaltung des Schutzzweckes sowie ein Verbot der Beeinträchtigung oder Zerstörung.

1. Adressat der Verpflichtung

42. Das Naturschutzprotokoll, aus dem die allenfalls verletzte Verpflichtung resultiert, wurde von der Republik Österreich abgeschlossen. Adressat der daraus sich ergebenden Verpflichtung ist der Staat Österreich als Vertragspartei. Demnach hat der Staat die entsprechenden Maßnahmen zur Umsetzung und Einhaltung dieser Verpflichtung zu setzen.

43. Zwar ist der Staat Österreich daran gebunden, doch sind die Länder verpflichtet, derartige Verträge durchzuführen. Jedem Staat steht es frei, eine föderale Struktur anzunehmen. Soweit den Ländern gemäß dieser Struktur eigene Kompetenzen zukommen, ist es somit ihre Aufgabe, die vom Staat abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge durchzuführen, da anderenfalls der Bund mangels Zuständigkeit für die Durchführungsakte nicht imstande wäre, den Vertrag zu erfüllen. Deshalb verpflichtet die Bundesverfassung mittels Art. 16 Abs. 4 B-VG die Länder, diese Verträge durchzuführen, damit der Staat seiner Verantwortlichkeit wegen sonstiger Nichterfüllung entgehen kann. Somit resultiert die den Ländern obliegende Verpflichtung, einen vom Staat abgeschlossenen Vertrag zu erfüllen, unmittelbar aus Art. 16 Abs. 4 B-VG und bedarf, um wirksam zu werden, nicht eines weiteren legislativen Aktes. Die Frage der unmittelbaren oder mittelbaren Anwendbarkeit des Naturschutzprotokolls steht hiermit in keinem Zusammenhang und bedarf deshalb hier keiner Diskussion.

44. Demnach haben die Länder, in diesem Fall das Land Tirol, die entsprechenden Maßnahmen zur Umsetzung und Einhaltung dieser aus dem Naturschutzprotokoll ergebenden Verpflichtungen zu setzen bzw. zu verhindern, soweit diese Verpflichtung in ihren Kompetenzbereich fallen. In dieser Hinsicht haben sie auch alle jene Maßnahmen zu unterlassen, die dem Schutzzweck widersprechen.

2. Die Erhaltung des Schutzgebietes Kalkkögel im Sinne des Schutzzwecks

45. Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll verpflichtet zur Erhaltung des Schutzgebietes im Sinne ihres Schutzzweckes sowie zur Vermeidung und Zerstörung der Schutzgebiete. Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll normiert kein absolutes Eingriffsverbot. Bestehende Schutzgebiete sind lediglich „im Sinne ihres Schutzzwecks“ zu erhalten. Eingriffe, die nicht dem Schutzzweck widersprechen, sind weiterhin erlaubt. Maßstab für die Zulässigkeit eines Eingriffs ist daher der Schutzzweck.

46. Ein anderer Maßstab oder die Möglichkeit einer sonstigen Interessenabwägung ist im Naturschutzprotokoll für bestehende Schutzgebiete nicht vorgesehen. Die in Art. 9 Naturschutzprotokoll normierten Vorschriften für Eingriffe in die Natur und die Landschaft (Überprüfung und Berücksichtigung; Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen; Ausgleichsgebot; Interessenabwägung bei nicht vermeidbaren Beeinträchtigungen) gelten allgemein

für jeglichen rechtlich zulässigen Eingriff. Art. 9 ist also erst dann relevant, wenn der Schutzzweck einen konkret geplanten Eingriff erlaubt. Er erlaubt aber keinen Eingriff, der dem Schutzzweck widersprechen würde. Andernfalls hätte Art. 11 Abs. 1 gegenüber Art. 9 keinen ersichtlichen Mehrwert. Insbesondere ist diese Bestimmung lediglich auf unvermeidbare Maßnahmen gemünzt, da nach Abs. 1 sicherzustellen ist, dass vermeidbare Beeinträchtigungen unterbleiben. Abs. 2 bezieht die Interessenabwägung ebenfalls nur auf unvermeidbare Beeinträchtigungen.

47. Auch andere Protokolle der Alpenkonvention enthalten vergleichbare Verbotsnormen wie in Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll, die keine sonstige Interessenabwägung vorsehen. So ist etwa das in Art. 11 Abs. 1 des Verkehrsprotokolls verankerte Verbot, neue hochrangige Straßen für den alpenquerenden Verkehr zu bauen, absolut formuliert und bietet keinerlei Eingriffsmöglichkeiten. Eine Relativierung dieses Verbots durch Vornahme einer Interessenabwägung zum Zwecke des Baus einer neuen hochrangigen Straße für den alpenquerenden Verkehr würde eindeutig den Verpflichtungen aus dem Verkehrsprotokoll widersprechen. Im Gegensatz dazu sieht Art. 11 Abs. 2 des Verkehrsprotokolls vor, dass bei hochrangigen Straßenprojekten für den inneralpinen Verkehr eine derartige Interessensabwägung vorzunehmen ist.

48. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der in Art. 26 WVK wiedergegebene Grundsatz *pacta sunt servanda* eine unbedingte Einhaltung der Vertragsbestimmungen gebietet. Dieser Grundsatz ist auch im allgemeinen Völkergewohnheitsrecht mit Geltung für alle Staaten verankert.³⁵

49. Die bestehenden Schutzgebiete sind „im Sinne ihres Schutzzweckes“ zu erhalten. Der Schutzzweck wird somit nicht völkerrechtlich definiert, sondern bezieht sich auf das jeweilige, durch nationales Recht eingerichtete Schutzgebiet. Er ergibt sich aus der Begründung für die Einrichtung eines Schutzgebiets und ist anhand der nationalen Rechtsakte, durch die das Schutzgebiet eingerichtet wurde, und begleitenden Materialien zu ermitteln. Die völkerrechtliche Verpflichtung lässt sich daher nur durch Auslegung des einschlägigen nationalen Rechts, hier des Tiroler Landesrechts, feststellen.

3. Der Schutzzweck des Ruhegebietes Kalkkögel

(i) Allgemeiner Zweck der Ruhegebiete gemäß dem Tiroler NaturschutzG

50. Die Bezeichnung von Schutzgebieten als „Ruhegebiete“ und die gesetzliche Grundlage des § 8 Abs. 1 Tiroler NaturschutzG aus 1975 (auf dessen Grundlage die KalkkögelVO erlassen wurde³⁶, weitergeführt in § 11 der folgenden Tiroler NaturschutzG³⁷) lassen, wie schon dargestellt³⁸, als Zweck dieser Gebiete die Bewahrung der Naturbelassenheit und Ruhe von technisch und touristisch noch nicht erschlossenen Gebieten und Widmung solcher Gebiete der Erholung des Menschen erkennen.

51. Als Begründung für die Schaffung dieser Art von Landschaftsschutzgebieten führen die Erläuternden Bemerkungen zu § 8 Tiroler NaturschutzG 1975 Folgendes aus:

„Es ist vordringlich geworden, der weitgehenden und vielfach planlosen Erschließung der Gebirgslandschaft durch Straßen und mechanische Aufstieghilfen rechtzeitig dadurch

³⁵ Siehe Jean Salmon, Article 26, in: Oliver Corten, Pierre Klein (Hgb), The Vienna Conventions on the Law of Treaties, A commentary, vol. I, (2012), S. 662.

³⁶ Siehe oben Abs. 16.

³⁷ Siehe oben Abs. 15.

³⁸ Siehe oben Abs. 31 ff.

entgegenzuwirken, daß Gebiete gesichert werden, die keine über das Bestehen von Wanderwegen und alpinen Unterkünften hinausgehende technische Erschließung aufweisen. Diesen durch Naturbelassenheit und Ruhe ausgezeichneten Gebieten wird in Zukunft große Bedeutung für die Erholung in der freien, nicht durch die Technik verfremdeten Natur zukommen.

[...] Besondere Bedeutung kommt in Ruhegebieten dem Umstand zu, daß sie nicht durch Seilbahnen für die Personenbeförderung und durch Schleplifte sowie durch Straßen mit öffentlichem Verkehr, also durch Einrichtungen erschlossen sind, die den Massentourismus mit all seinen den Wert des Ruhegebietes beeinträchtigenden Folgeerscheinungen fördern.“³⁹

52. Der mithilfe der Erläuternden Bemerkungen zum Tiroler NaturschutzG aus 1975 ermittelte Schutzzweck gilt unverändert auch für das hier relevante Tiroler NaturschutzG 1997, da eine Veränderung des Schutzzwecks nicht ersichtlich ist und die Fortschreibung der ursprünglichen gesetzlichen Bestimmung aus 1975 eine unveränderte Beibehaltung des Schutzzwecks belegt. Ferner enthalten die Erläuternden Bemerkungen zum Tiroler NaturschutzG 1997 lediglich in den Erläuterungen zu § 10, dass Gebiete, die sich primär für Erholungszwecke in der freien Natur eignen, nach § 11 des Gesetzesentwurfes zu Ruhegebieten erklärt werden können. Diese sehr kurze Aussage, die allerdings den Erholungszweck bestätigt, wird damit begründet, dass nur die Änderungen gegenüber dem Tiroler NaturschutzG 1991 (i.e. das wiederverlautbarte Tiroler NaturschutzG aus 1975) erläutert werden, nicht aber die gleichbleibenden Bestimmungen.⁴⁰ Daher sind auch das Tiroler NaturschutzG aus 1975 und dessen Erläuterungen für die Ermittlung des Schutzzweckes heranzuziehen.

53. Aus der gesetzlichen Bestimmung und den Erläuterungen ergibt sich somit eindeutig, dass der geschützte Zweck auf die gesamte Bandbreite der gewöhnlichen Wortbedeutung von „Ruhe“ abstellt, also Aufhören von Bewegung, Erholung, Ungestörtsein und Stille zugunsten des Erholungswertes für den Menschen.⁴¹

54. Gerade für den vorliegenden Fall ist außerdem von Bedeutung, dass die in § 8 Abs. 2 Tiroler NaturschutzG bezeichneten Vorhaben bzw. Maßnahmen „unmittelbar kraft Gesetz verboten sind. [...] Die Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmegewilligungen von diesen Verboten ist nicht vorgesehen, weil die Ausführung der im Abs. 2 bezeichneten Vorhaben mit der Eigenschaft eines Ruhegebietes schlechthin unvereinbar ist“⁴². Die in § 8 Abs. 3 vorgesehenen Ausnahmen erlauben daher keine Ausnahmen von den Verboten des § 8 Abs. 2 und damit keinen Bau einer Seilbahn für die Personenbeförderung.⁴³

³⁹ Erl. Bemerkungen, S. 17f.

⁴⁰ Ebd. S. 8. Ruhegebiete werden im Besonderen Teil unter § 10 erwähnt. Dort wird erwähnt, dass solche Gebiete zu Ruhegebieten erklärt werden können, „die sich primär für die Erholung in der freien Natur eignen“ (Ebd. S. 19). Damit wird die Erholung des Menschen als Schutzzweck bestätigt.

⁴¹ Siehe oben Abs. 33 und 34.

⁴² Erl. Bemerkungen. S. 18.

⁴³ Der für Anlagen relevante Ausnahmetatbestand in § 8 Abs. 3 lit. a (und infolge § 4 der Verordnung LGBL. Nr. 56/1983) ist insofern unklar, als er Anlagen ausnimmt, die „unter lit. b oder c“ fallen. Dies stellt einen Verweis innerhalb des Abs. 3 dar und wirft die Frage auf, ob die in Abs. 2 lit. b verbotenen Seilbahnen nicht als Anlagen aufgrund von Abs. 3 lit. a grundsätzlich bewilligt werden können. Vor dem Hintergrund der Erl. Bemerkungen ist offensichtlich, dass ein Verweis auf Abs. 2 lit. b gemeint war. Dies wurde mit dem Tiroler NaturschutzG

55. Die bisher vorgenommene Bestimmung des geschützten Zwecks trifft auf alle Ruhegebiete zu und stellt daher den allgemeinen Zweck von Ruhegebieten dar.

(ii) Der für die Ermittlung des Schutzzwecks relevante Zeitpunkt

56. Die Erhaltungspflicht des Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll bezieht sich nur auf „bestehende Schutzgebiete“. Aus der Bestimmung wird deutlich, dass die Verhandlungsstaaten eine Bestandssicherung vornehmen wollten, um einen Rückschritt hinter das bereits Erreichte („*status quo*“ - Verschlechterungsverbot) zu vermeiden. Damit stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt, zu dem ein Schutzgebiet als „bestehend“ iSd Naturschutzprotokolls anzusehen ist. Dies ist insofern von Bedeutung, als zu diesem Zeitpunkt die innerstaatlich bestehenden Schutzgebiete in der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Ausgestaltung, also einschließlich des jeweiligen Schutzzwecks und allenfalls vorgesehener Ausnahmeregelungen, eine völkerrechtlich abgesicherte Bestandsgarantie erhalten und damit der Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers und nationaler Behörden eingeschränkt wird.

57. Die in einem völkerrechtlichen Vertrag enthaltenen Verpflichtungen werden für einen Staat mit Inkrafttreten dieses Vertrags verbindlich. Erst mit Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für Österreich am 18. Dezember 2002⁴⁴ ist also die Verpflichtung entstanden, bestehende (wie auch zukünftige) Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten. Folglich muss auf jene Schutzgebiete abgestellt werden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestanden haben. Solche Schutzgebiete sind als „bestehend“ iSd Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll anzusehen.

58. Die Verordnung über das Ruhegebiet Kalkkögel, LGBl. Nr. 56/1983, wurde am 26. Juli 1983 von der Tiroler Landesregierung erlassen und wurde seither nicht geändert. Die Rechtsgrundlage der Verordnung hat sich über die Jahre nur geringfügig verändert. Gegenüber dem Tiroler NaturschutzG aus 1975 wurden mit dem Tiroler NaturschutzG 1991 ausdrückliche Ausnahmen vom Verbot der Durchführung von Außenlandungen und Außenabflügen geschaffen (vgl. § 8 Abs. 2 lit. e gegenüber § 11 Abs. 2 lit. e). § 11 Tiroler NaturschutzG 1991 wurde unverändert als § 11 in das Tiroler NaturschutzG 1997 übernommen. Die Streichung von „Schleppliften“ aus der Verbotsliste des § 11 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b erfolgte mit der Änderung LGBl. Nr. 50/2004, die jedoch keine Änderung in der Substanz bedeutete, da Schlepplifte seit dem Seilbahngesetz 2003, BGBl. I Nr. 103, vom Seilbahnbegriff ohnehin erfasst sind.

59. Die völkerrechtlich abgesicherte Bestandsgarantie für das Ruhegebiet Kalkkögel ist mit Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für Österreich am 18. Dezember 2002 eingetreten. Somit ist auf den Schutzzweck abzustellen, der zu diesem Zeitpunkt bestanden hat. Da jedoch die hier relevanten Rechtsnormen seit 1983 unverändert bestanden haben, gilt der im Jahre 1983 definierte Schutzzweck auch für den Zeitpunkt, an dem die Bestandsgarantie rechtlich wirksam wurde.

60. Die erwähnte Notifizierung des Ruhegebiets Kalkkögel im Rahmen der Bestandsaufnahme gemäß Art. 6 Naturschutzprotokoll⁴⁵ bestätigt ebenfalls, dass Österreich das Ruhegebiet als „bestehendes Schutzgebiet“ iSd Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll ansieht.

1991 saniert (sh. § 11 Abs. 3 lit. a), womit sich das absolute Verbot von Seilbahnen auch legistisch eindeutig im hier relevanten Tiroler NaturschutzG 1997 findet.

⁴⁴ Siehe oben Abs. 11.

⁴⁵ Siehe oben Abs. 38.

(iii) Der besondere Schutzzweck des Ruhegebiets Kalkkögel

61. Die spezifische Zielsetzung des Ruhegebietes Kalkkögel ergibt sich aus der Verordnung, mit der dieses Ruhegebiet eingerichtet wurde, iVm dem Tiroler NaturschutzG.

62. Im konkreten Fall sind für die Bestimmung des Schutzzwecks des Ruhegebiets Kalkkögel die zum Zeitpunkt des Eintritts des völkerrechtlichen Bestandsschutzes (18. Dezember 2002) geltenden Rechtsnormen heranzuziehen, also die Verordnung LGBl. Nr. 56/1983, die iVm den Erläuterungen zum Tiroler NaturschutzG aus 1975, auf deren Grundlage die KalkkögelVO erlassen worden ist⁴⁶ und dessen betreffende Teile sich unverändert im NaturschutzG 1997 wiederfinden, auszulegen ist.

63. Die Verordnung wiederholt im Wesentlichen die im Gesetz angeführten Verbotstatbestände und die bewilligungspflichtigen Ausnahmen⁴⁷, weshalb sich daraus für einen zusätzlichen spezifischen Schutzzweck nichts gewinnen lässt.

64. Nähere Angaben zum spezifischen Schutzzweck sind in den Erläuternden Bemerkungen zur Verordnung⁴⁸ enthalten. Dort wird die Bedeutung von Natur- und Landschaftsschutz für den Fremdenverkehr nachdrücklich hervorgehoben, aber auch auf den Schutz und die Erhaltung der Natur eingegangen. In der Folge wird eingehend erläutert, dass dieses Gebiet für die Erholung von besonderer Bedeutung ist oder voraussichtlich sein wird. In diesem Zusammenhang werden v.a. der besondere geologische Aufbau und das damit einhergehende Landschaftsbild hervorgehoben:

„Die von technischen Erschließungen freie Naturlandschaft oder naturnahe Kulturlandschaft Tirols ist ein Erholungsraum von europäischer Bedeutung und damit eine wesentliche Grundlage des Fremdenverkehrs. Darüber hinaus sind diese Gebiete ökologische Ausgleichsräume, die unverzichtbare, natürliche Ressourcen (Wasser, Luft) bieten oder regenerieren, die intakte Biotop bewahren und eine Vielfalt von Arten (Pflanzen und Tieren) und Strukturen und damit die genetische Substanz der Natur erhalten. Im dichtbesiedelten Mitteleuropa mit weithin gestörten und verarmten Naturhaushalten werden solche naturnahe Erholungslandschaften und ökologische Ausgleichsräume immer seltener. Deshalb sollen möglichst große Gebiete von technischen Erschließungen grundsätzliche freigehalten werden, insbesondere solche Gebiete, die als Ruhe-, Wander- und Schitourengebiete besonders geeignet sind, oder die als ökologische Ausgleichsräume von besonderer Bedeutung sind.“⁴⁹

65. Es wird eingehend erläutert, dass dieses Gebiet für die Erholung von besonderer Bedeutung ist oder voraussichtlich sein wird. In diesem Zusammenhang werden v.a. der besondere geologische Aufbau und das damit einhergehende Landschaftsbild hervorgehoben.⁵⁰

66. Auf einer eigens den Tiroler Schutzgebieten gewidmeten Homepage der Tiroler Landesregierung wird deshalb in diesem Sinn ausgeführt: „Das Ruhegebiet Kalkkögel wurde

⁴⁶ Siehe oben Abs. 16.

⁴⁷ Siehe Fn. 17.

⁴⁸ Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf einer Verordnung über die Erklärung des Gebietes um die Kalkkögel im Gebiet der Gemeinden Axams, Götzens, Grinzens, Mutters, Neustift im Stubaital, Sellrain und Telfes im Stubaital zum Ruhegebiet, Zl. U-28/40.

⁴⁹ Ebd. S. 3f.

⁵⁰ Ebd. S. 5.

geschaffen, um eine noch wilde und ursprüngliche Bergwelt im Nahbereich von Innsbruck zu erhalten.“⁵¹

67. Gleichzeitig wird hervorgehoben: „Von ganz entscheidender Bedeutung für den Erholungswert dieses Gebietes aber ist, daß sich der Besucher abseits von Verkehrslärm, Abgasen und Massentourismus befindet.“⁵² Außerdem wird erwähnt, dass sich außerhalb des Gebiets der Kalkkögel eine Reihe von technischen Großanlagen befinden (Schigebiete Schlick, Axamer Lizum und Mutterer Alpe) und die Einrichtung des Ruhegebiets auch einem „geordnete[n] Nebeneinander von technischer Erschließung und von alpinen Ruhezeiten“⁵³ diene.

68. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Schutzzweck des Ruhegebiets Kalkkögel darin besteht, die Naturbelassenheit und Ruhe einer noch wilden und ursprünglichen Bergwelt zu erhalten, um die Erholung des Menschen in der freien, nicht durch die Technik verfremdeten Natur zu ermöglichen. Im Hinblick auf Ruhegebiete hat der Gesetzgeber Naturbelassenheit als Abwesenheit von lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen für die Personenbeförderung sowie von Straßen für den öffentlichen Verkehr definiert. Der Schutzzweck geht über die Erhaltung der Natur hinaus und beinhaltet wesentlich die Erhaltung zur Erholung des Menschen. Die Einrichtung des Ruhegebiets mit seinen Verboten erfolgte nicht gegen die touristische Nutzung, sondern im Sinne einer Erhaltung der wesentlichen Grundlagen des Tourismus.

(iv) Die Beziehung von Seilbahnbau und Zweck des Ruhegebietes

69. Schon bisher ist hervorgetreten, dass der Schutzzweck mit der Abwesenheit von technischen Einrichtungen wie Seilbahnen eng verknüpft ist⁵⁴. Die Erläuterungen zu § 8 Tiroler NaturschutzG aus 1975 deuten auch klar darauf hin:

Besondere Bedeutung kommt in Ruhegebieten dem Umstand zu, daß sie nicht durch Seilbahnen für die Personenbeförderung und durch Schleplifte sowie durch Straßen mit öffentlichem Verkehr, also durch Einrichtungen erschlossen sind, die den Massentourismus mit all seinen den Wert des Ruhegebietes beeinträchtigenden Folgeerscheinungen fördern.“⁵⁵

70. Unterstützend ist anzuführen, dass das Tiroler NaturschutzG aus 1975 auch dem damals bestehenden Fremdenverkehrskonzept Rechnung tragen wollte und sich an der dort vorgenommenen Unterteilung des Freilandes orientierte; Ruhegebiete wurden darin als Gebiete „ohne technische Erschließung für den Fremdenverkehr“⁵⁶ verstanden.

71. Die Erklärung als Ruhegebiet erfolgte also deswegen, weil keine Seilbahnen bestanden, so dass die Abwesenheit von Seilbahnen gemäß dieser Erläuterungen der Grund dafür ist, dass dieses Gebiet zum Ruhegebiet erklärt wurde. Dies geht bereits aus dem Tiroler NaturschutzG hervor: Gemäß § 11 Abs. 1 Tiroler NaturschutzG idGF können solche Gebiete zu Ruhegebieten erklärt werden, die sich „wegen des Fehlens von lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen für die Personenbeförderung sowie von Straßen mit öffentlichem Verkehr durch weitgehende Ruhe auszeichnen“. Die Erläuterungen zur KalkkögelVO stellen auch fest:

⁵¹ <http://www.tiroler-schutzgebiete.at/schutzgebiete/ruhegebiete/kalkkoegel.html>; sh. auch Fußnote 5 oben.

⁵² Ebd. (Fn. 48), S. 5.

⁵³ Ebd. S. 4.

⁵⁴ Siehe oben Abs. 33, 54 und 67.

⁵⁵ Erl. Bemerkungen, S. 17f.

⁵⁶ Ebda, S. 15.

Das Freisein von lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen für die Personenbeförderung, von Schleppliften sowie von Straßen mit öffentlichem Verkehr ist in diesem Gebiet offenkundig gegeben.⁵⁷

Der Begriff „wegen“ in § 11 Abs. 1 Tiroler NaturschutzG idgF bedeutet, dass das Fehlen von Seilbahnen für die Personenbeförderung eine der notwendigen Bedingungen für die Festlegung eines Ruhegebiets ist. Daraus ist zu schließen, dass dann, wenn in diesem Gebiet Seilbahnen zum Personentransport bestanden hätten, die Erklärung zum Ruhegebiet nicht erfolgt wäre. Aus diesem Grund wurde auch der Seilbahnbau verboten.

72. Der geschützte Zweck oder Schutzzweck dieses Ruhegebietes wurde somit insofern eng mit der Abwesenheit von Seilbahnen verknüpft, als das Fehlen von Seilbahnen eine *conditio sine qua non* für die Erklärung dieses Ruhegebietes bildete. Schließlich hielten auch die Erl Bemerkungen zum Tiroler NaturschutzG aus 1975 fest, dass „(d)ie Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmegewilligungen von diesen Verboten ... nicht vorgesehen (ist), weil die Ausführung der im Abs. 2 bezeichneten Vorhaben mit der Eigenschaft eines Ruhegebietes schlechthin unvereinbar ist“⁵⁸. Aus dem Grund, weil keine Seilbahnen bestanden, erfolgte die Erklärung dieses Ruhegebietes durch den Tiroler Gesetzgeber. Diesem Gesetzgeber zufolge gilt der Zweck des Ruhegebietes nur dann erreichbar, wenn keine Seilbahnen bestünden. Bestehen Seilbahnen, kann der zu schützende Zweck nicht mehr erreicht werden. Die *ratio legis* der KalkkögelVO besteht gemäß dieser Erklärungen darin, mittels der Verbote den Zweck des Ruhegebiets zu erhalten. Wie aus den Aussagen des Tiroler Gesetzgebers hervorgeht⁵⁹, hat er somit das Verbot des Seilbahnbaus mit dem Zweck des Ruhegebietes so untrennbar verknüpft, dass eine Änderung dieses Verbots unmittelbar den bisherigen Zweck beeinträchtigt und ändert.

73. Auch die Beschränkung des Projekts auf die bloße Durchquerung des Ruhegebiets zwecks Verbindung bestehender Schigebiete, sodass das Ruhegebiet selbst nicht touristisch erschlossen wird, kann kein überzeugendes Argument liefern. Die Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen zu § 8 Tiroler NaturschutzG aus 1975 wurden zwar mit Blick auf die touristische Erschließung formuliert, doch erfordert der Schutzzweck „Naturbelassenheit“ die Erhaltung einer „nicht durch die Technik verfremdeten Natur“ und lässt keinen Raum für eine Differenzierung.

74. Es ist auch zu beachten, dass die über die Hochtennscharte führende Seilbahn den Anblick der Kalkkögel in diesem Bereich verändert, somit ein der Landschaft inhärentes Element (siehe die Fotomontage⁶⁰). In dieser Beziehung halten die Erläuterungen zur KalkkögelVO auch fest:

Es erhebt sich nun die Frage, ob die Erhaltung dieses Gebietes für die Erholung von besonderer Bedeutung ist oder voraussichtlich sein wird. Entscheidend für den Erholungswert einer Landschaft ist neben ihrer Großflächigkeit u.a. auch ihre Vielfalt an Erscheinungsformen.

In krassem Gegensatz zu dem aus kristallinem Gestein aufgebauten Gebirge der Stubaier und Sellrainger Berge stehen die Kalkkögel, die allein von ihrem geologischen Aufbau her ein ganz anderes Landschaftsbild zur vielfältigen Palette der Stubaier Alpen beisteuern.⁶¹

⁵⁷ Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf einer Verordnung (Fn. 48), S. 5.

⁵⁸ Erl Bemerkungen. S. 18.

⁵⁹ Siehe oben Abs. 54 und 67.

⁶⁰ <http://www.brueckenschlag-tirol.com/das-projekt/verbindungen/axamer-lizum-schlick-2000/>. Es ist zu beachten, dass der maximale Bodenabstand der geplanten Seilbahn 368 m beträgt. Ebd.

⁶¹ Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf einer Verordnung (Fn. 48), S. 5.

IV. Die völkerrechtlichen Folgerungen für den Seilbahnbau im Rahmen des Projektes Brückenschlag

75. Aus diesen Aussagen ist zu schließen, dass ein Seilbahnbau, wie er im Projekt Brückenschlag vorgesehen ist, mit der Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll, das bestehende Ruhegebiet Kalkkögel im Sinne seines Schutzzwecks zu erhalten und zu pflegen, sowie alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden, nicht vereinbar ist. Diese Folgerung ergibt sich daraus, dass der Tiroler Gesetzgeber das Fehlen von Seilbahnen für Personenbeförderung als Voraussetzung für die Einrichtung des Ruhegebiets Kalkkögel sowie die Erhaltung dieses Ruhegebietes qualifiziert hat. Daraus folgt, dass das Verbot von Seilbahnen untrennbar mit dem Schutzzweck des Ruhegebiets Kalkkögel verknüpft und ein notwendiges Mittel zur Erreichung dieses Schutzzweckes ist. Hierbei hat der Tiroler Gesetzgeber nicht nach dem Zweck der Personenbeförderung unterschieden, insbesondere nicht danach, ob diese Beförderung lediglich zwecks Verbindung zweier Skigebiete oder zwecks Beförderung zu neuen Skigebieten erfolgt, sondern generell den Bau von Seilbahnen zur Personenbeförderung verboten. Aus der Verpflichtung, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen des Schutzzweckes zu vermeiden, ist auch das Verbot von Maßnahmen zu folgern, die in diesem Schutzgebiet diese Beeinträchtigungen zum Ziel haben, wodurch der Schutzzweck nicht mehr erfüllt werden kann.

E. Zweite Frage des Tiroler Landtages

„Wenn das Projekt nicht mit der Alpenkonvention vereinbar ist, können Staatshaftungen ausgelöst werden, die auf das Land Tirol zurückfallen?“

I. Die Frage der Folgen einer Vertragsverletzung des Naturschutzprotokolls

76. Die Konsequenzen eines vertragswidrigen Verhaltens sind unter zwei verschiedenen völkerrechtlichen Regimen anzusiedeln: unter jenem des Vertragsrechts sowie unter jenem der Staatenverantwortlichkeit.

1. Frage der Völkerrechts- bzw. Vertragsverletzung

77. Beide völkerrechtlichen Regime erfordern eine Feststellung, wodurch eine Vertragsverletzung erfolgt.

78. Bei einer Unvereinbarkeit des Projekts Brückenschlag mit Art. 11 Naturschutzprotokoll stellt sich die Frage, ab wann eine Verletzung vorliegt. Insbesondere bieten sich vier Zeitpunkte an:

- Die Erlassung des Gesetzes, wodurch der Seilbahnbau in Ruhegebieten ermöglicht wird;
- die Abänderung der Verordnung über das Ruhegebiet Kalkkögel;
- die Bewilligung des Seilbahnbaus;
- der Bau der Seilbahn.

79. Gemäß der von der Generalversammlung zur Kenntnis genommenen, von der ILC ausgearbeiteten Artikeln über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen (Artikel über die Staatenverantwortlichkeit)⁶² liegt eine Völkerrechtsverletzung seitens eines Staates

⁶² Resolution der Generalversammlung, A/RES/56/83.

dann vor, „wenn eine Handlung dieses Staates nicht im Einklang mit dem steht, was die Verpflichtung, unabhängig von ihrem Ursprung oder ihrem Wesen, von ihm verlangt.“ (Art. 12).

80. Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll verpflichtet die Vertragsstaaten, „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.“ Ergänzend ist auch auf Art. 22 Naturschutzprotokoll zu verweisen, wonach die „Vertragsparteien [...] die Durchführung dieses Protokolls durch geeignete Maßnahmen im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung sicherzustellen.“

Daraus resultieren zwei Pflichten:

- i) Die Pflicht, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzweckes zu erhalten sowie
- ii) geeignete Maßnahmen zu treffen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.

81. Unter der Voraussetzung, dass das Projekt Brückenschlag mit Art. 11 Naturschutzprotokoll unvereinbar ist, stellt sich die Frage, welche der vier obgenannten Akte imstande ist, diese Verpflichtungen zu verletzen.

82. Eine Änderung des Tiroler NaturschutzG, die den Seilbahnbau ermöglicht, könnte bereits als eine Einschränkung des Zwecks von Ruhegebieten, d.h. eines Schutzgebiets iSd Art. 11 Naturschutzprotokoll, qualifiziert werden. Das im Tiroler NaturschutzG ausgewiesene Verbot des Baus von Personenseilbahnen ist mit dem Schutzzweck des Ruhegebietes gemäß § 11 Tiroler NaturschutzG idGF untrennbar verbunden.⁶³ Es kann jedoch argumentiert werden, dass die Erlassung des Gesetzes allein, wodurch der Seilbahnbau erst ermöglicht wird, noch keine Verletzung darstellt, da noch nicht feststeht, ob diese Seilbahn gebaut wird, so dass erst die Bewilligung als dem Staat (über Tirol) zurechenbarer Akt die Verletzung verwirklichen würde.

83. Art. 11 Naturschutzprotokoll spricht von der Erhaltung bestehender Schutzgebiete, stellt somit auf konkrete Schutzgebiete ab. Bleibt die KalkkögelVO in der derzeitigen Form bestehen, so würde die Gesetzesänderung betreffend die Verbotstatbestände allein noch nicht den Schutzzweck der einzelnen Schutzgebiete ändern, sondern dies erst ermöglichen, weshalb argumentiert werden könnte, dass damit noch keine Rechtsverletzung erfolgt, sondern erst ermöglicht wäre.

84. Anders verhält es sich mit der Änderung der KalkkögelVO, da diese allein auf das bestehende Ruhegebiet Kalkkögel bezogen ist. Eine dem Seilbahnbau vorausgesetzte, allein auf das Ruhegebiet Kalkkögel bezogene Verordnungsänderung steht aber in Widerspruch zu jenen obgenannten Verpflichtungen aus dem Naturschutzprotokoll⁶⁴, da sie geeignet wäre, in einem konkreten Ruhegebiet Beeinträchtigungen des Schutzzweckes zu ermöglichen. Eine Änderung der auf das Ruhegebiet Kalkkögel bezogenen Verordnung wäre konkret genug, um zu erkennen, dass damit eine Änderung des bisherigen Schutzzweckes in einer bestimmten Ruhegebietes angestrebt ist. Die Erlaubnis zum Bau derartiger Personenseilbahnen in der KalkkögelVO würde dem Schutzzweck dieses Ruhegebietes Kalkkögel widersprechen, soweit das Projekt Brückenschlag selbst dem Schutzzweck widerspricht.⁶⁵

⁶³ Siehe oben Abs. 35.

⁶⁴ Siehe oben Abs. 80.

⁶⁵ Siehe oben Abs. 61 ff.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass diese Verordnungsänderung den Seilbahnbau bezwecken würde, dieser somit die ratio legis der Verordnungsänderung darstellen würde.

85. Eine andere Argumentation ergibt sich, wenn die Verordnung kein explizites Verbot des Seilbahnbaus enthält, sondern dieses lediglich aus dem Tiroler NaturschutzG resultiert, wie es in den Erläuterungen zu § 8 des Tiroler NaturschutzG aus 1975 ausgesprochen ist, wonach ein explizites Verbot in der Verordnung nicht notwendig wäre.⁶⁶ Dann wäre schon die Änderung des Tiroler NaturschutzG aufgrund ihrer unmittelbaren Wirkung für die Verordnung als Eingriff in den Schutzzweck des Ruhegebietes Kalkkögel anzusehen – dies nicht zuletzt schon deswegen, weil der Gesetzgeber den Zweck des Ruhegebietes mit der Abwesenheit von Seilbahnen begründet hat.⁶⁷

86. Ungeachtet dessen wäre die Vertragsverletzung im Sinne einer Verletzung durch eine zusammengesetzte Handlung⁶⁸, d.h. „durch eine Reihe von Handlungen oder Unterlassungen, die in ihrer Gesamtheit als rechtswidrig definiert werden“, jedenfalls dann vollendet, wenn die Bewilligung für den Bau der Seilbahn erteilt wird, da dann jene Handlung vorliegen würde, die zusammen mit den anderen Handlungen oder Unterlassungen ausreicht, um den deliktischen Tatbestand zu erfüllen.

2. Vertragsrecht

87. Gemäß Art. 60 WVK, der sowohl als vertragliche Bestimmung⁶⁹ als auch inhaltlich als Widerspiegelung des Völkergewohnheitsrechts⁷⁰ für Österreich, und somit auch für das Land Tirol, bindend ist, berechtigt eine „erhebliche Verletzung eines mehrseitigen Vertrags“ durch eine Vertragspartei entweder alle anderen, einvernehmlich den Vertrag ganz oder teilweise zu suspendieren oder ihn zu beenden, oder eine besonders betroffene Vertragspartei den Vertrag gänzlich oder teilweise gegenüber dem verletzenden Staat zu suspendieren. Ändert jedoch eine erhebliche Verletzung seiner Bestimmungen durch eine Vertragspartei die Lage jeder Vertragspartei hinsichtlich der weiteren Erfüllung ihrer Vertragsverpflichtungen grundlegend, so ist jede Vertragspartei außer dem verletzenden Staat zur Suspendierung berechtigt.

88. Somit hängt die Anwendung dieser Regel davon ab, ob es sich bei diesem Vorgang betreffend das Projekt Brückenschlag um „eine erhebliche Verletzung“ eines mehrseitigen Vertrags handeln würde. Als „erhebliche Verletzung“ gilt die Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels und des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung.⁷¹ Vertragsziel und Vertragszweck (object and purpose) eines Vertrags sind jedoch schwer zu definieren; in der ILC wurde im Zusammenhang mit dem „Guide to Practice on Reservations to Treaties“⁷² als „object and purpose“ folgendes festgehalten:

3.1.5 Incompatibility of a reservation with the object and purpose of the treaty

A reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty if it affects an essential element of the treaty that is necessary to its general tenour, in such a way that the reservation impairs the *raison d'être* of the treaty.

⁶⁶ Siehe oben Abs. 54.

⁶⁷ Siehe oben Abs. 69 ff.

⁶⁸ Art. 15 der Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, siehe oben Fn. 62.

⁶⁹ Gegenüber den anderen Vertragsparteien der WVK.

⁷⁰ Gegenüber den Parteien des Naturschutzprotokolls, die nicht Partei der WVK sind wie Frankreich und Monaco. Dass Art. 60 WVK eine Regel des Völkergewohnheitsrechts wiedergibt, ist generell anerkannt, siehe z.B. EuGH, *Racke*, C-162/96.

⁷¹ Art. 60 Abs. 3 WVK.

⁷² *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two;
http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/l_8_2011.pdf.

3.1.5.1. Determination of the object and purpose of the treaty

The object and purpose of the treaty is to be determined in good faith, taking account of the terms of the treaty in their context, in particular the title and the preamble of the treaty. Recourse may also be had to the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion and, where appropriate, the subsequent practice of the parties.

89. Aus diesen Leitlinien lässt sich ableiten, dass die wesentliche Vertragsverletzung die „raison d’être“ des Vertrages beeinträchtigen muss.

90. Die Präambel des Naturschutzprotokolls verweist insbesondere auf Art. 2 der Alpenkonvention, wonach es Aufgabe des Protokolls ist, „Naturschutz und Landschaftspflege- mit dem Ziel, 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“ (Art. 2 Abs. 2 lit. f).

91. Wird eine einzelne Bewilligung zum Seilbahnbau wie im vorliegenden Projekt für eine bestimmte Schutzzone als Verletzung des Naturschutzprotokolls angesehen, so ergibt sich daraus noch keine wesentliche Verletzung des Protokolls, da sie nicht geeignet wäre, Ziel und Zweck des gesamten Protokolls zu beeinträchtigen. Doch selbst wenn hier eine wesentliche Verletzung vorläge, würde es an einer anderen davon besonders betroffenen Vertragspartei sowie eines Einvernehmens aller anderen Vertragsparteien fehlen, um entsprechende Maßnahmen zu treffen.

92. Nichtsdestoweniger würde die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für diese Rechtsverletzung bestehen bleiben.

93. Es sind keine Umstände ersichtlich, die als Grund für einen Rücktritt vom Naturschutzprotokoll iSv Art. 62 WVK⁷³ geltend gemacht werden könnten.

3. Staatenverantwortlichkeit

94. Besteht, wie oben festgestellt,⁷⁴ durch die Verletzung des Naturschutzprotokolls eine Völkerrechtsverletzung, folgt daraus eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit. Dieses rechtliche

⁷³ Art. 62 lautet:

Grundlegende Änderung der Umstände

(1) Eine grundlegende Änderung der beim Vertragsabschluss gegebenen Umstände, die von den Vertragsparteien nicht vorausgesehen wurde, kann nicht als Grund für die Beendigung des Vertrags oder den Rücktritt von ihm geltend gemacht werden, es sei denn a) das Vorhandensein jener Umstände bildete eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein, und b) die Änderung der Umstände würde das Ausmass der auf Grund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen tief greifend umgestalten.

(2) Eine grundlegende Änderung der Umstände kann nicht als Grund für die Beendigung des Vertrags oder den Rücktritt von ihm geltend gemacht werden, a) wenn der Vertrag eine Grenze festlegt oder b) wenn die Vertragspartei, welche die grundlegende Änderung der Umstände geltend macht, diese durch Verletzung einer Vertragsverpflichtung oder einer sonstigen, gegenüber einer anderen Vertragspartei bestehenden internationalen Verpflichtung selbst herbeigeführt hat.

(3) Kann eine Vertragspartei nach Absatz 1 oder 2 eine grundlegende Änderung der Umstände als Grund für die Beendigung des Vertrags oder den Rücktritt von ihm geltend machen, so kann sie die Änderung auch als Grund für die Suspendierung des Vertrags geltend machen.

⁷⁴ Siehe oben Abs. 75.

Regime wurde in den oben genannten Artikeln über die Staatenverantwortlichkeit⁷⁵ kodifiziert und in der Praxis schon in kurzer Zeit weitgehend als das Völkergewohnheitsrecht reflektierend beurteilt.⁷⁶

95. Im vorliegenden Fall könnte sich das Land Tirol nicht auf innerstaatliche Regelungen berufen, um ein Abweichen von den Verpflichtungen aus dem Naturschutzprotokoll und der Alpenkonvention zu rechtfertigen.⁷⁷

96. Tirol könnte sich auch nicht auf Umstände berufen, die die Rechtswidrigkeit ausschließen: zwar kennt das Regime der Staatenverantwortlichkeit derartige Gründe (in den Artikeln über die Staatenverantwortlichkeit sind es folgende: Einwilligung der verletzten Staates – Art. 20, Selbstverteidigung – Art. 21, Gegenmaßnahmen aufgrund einer völkerrechtswidrigen Handlung – Art. 22, Höhere Gewalt – Art. 23, Notlage – Art. 24, Notstand – Art. 25 und Einhaltung zwingender Normen des Völkerrechts – Art. 26), doch kommt keiner dieser Gründe hier in Betracht.

97. Aus diesen Gründen würde die für das Projekt erforderliche Vorgangsweise völkerrechtliche Verantwortlichkeit auslösen. Daraus ergeben sich folgende Verpflichtungen:

98. Gemäß Art. 29 bestünde die Erfüllungspflicht weiter und wäre gemäß Art. 30 der für die völkerrechtswidrige Handlung verantwortliche Staat verpflichtet,

- a) die Handlung, falls sie andauert, zu beenden;
- b) angemessene Zusagen und Garantien der Nichtwiederholung zu geben, falls die Umstände dies erfordern.

99. Außerdem wäre gemäß Art. 31 der verantwortliche Staat verpflichtet, volle Wiedergutmachung für den durch die völkerrechtswidrige Handlung verursachten Schaden zu leisten. Fraglich wäre, ob und wenn ja welcher Schaden bei anderen Vertragsparteien eingetreten ist.

100. Dementsprechend wären im Fall der beabsichtigten Änderung der KalkkögelVO in erster Linie die entsprechende völkerrechtswidrige, d.h. dem Naturschutzprotokoll widersprechende Maßnahme zurückzunehmen und der vorherige Stand wiederherzustellen.

4. Der aus der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Verpflichtete

101. Zur Frage, wen diese Folgen aus einer allenfalls vorliegenden Verletzung des Naturschutzprotokolls treffen würden, ist die föderale Struktur Österreichs zu berücksichtigen.

102. Das Naturschutzprotokoll, das durch das Projekt Brückenschlag verletzt wäre, wurde von der Republik Österreich abgeschlossen. Soweit jedoch Tirol das Naturschutzprotokolls und/oder die Alpenkonvention verletzt, wird Art. 16 B-VG insofern schlagend, als die Kompetenz an den Bund devolviert. Art. 16 Abs. 4 und 5 B-VG lauten:

- (4) Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Eine gemäß dieser

⁷⁵ Siehe Fn. 62.

⁷⁶ Siehe die Berichte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die gerichtlichen Praxis in Dokumenten A/62/62 vom 1. Februar 2007 sowie Add. I vom 17. April 2007.

⁷⁷ Art. 32 der Artikel über die Staatenverantwortlichkeit, siehe oben Fn. 62.

Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

(5) Ebenso hat der Bund bei Durchführung völkerrechtlicher Verträge das Überwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören. Hiebei stehen dem Bund die gleichen Rechte gegenüber den Ländern zu wie bei den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 102).

103. Dem ist vorausgesetzt, dass das Land zur Einhaltung der vom Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge verpflichtet ist⁷⁸. Verletzt das Land einen derartigen Vertrag, so trifft die völkerrechtliche Verantwortlichkeit den gesamten Staat, da der Vertrag gemäß WVK mit dem gesamten Staat abgeschlossen ist. Dementsprechend hat der Staat zumindest die Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes. Entsprechend der Kompetenzverteilung trifft diese Pflicht im gegebenen Fall das Land Tirol, wobei sich die Frage stellt, ob Art. 16 B-VG einen Kompetenzübergang auf den Bund begründet. Diesbezüglich hat auch der VfGH in der Begründung des Beschlusses vom 6. Dezember 2002 festgehalten, dass Art. 16 Abs. 4 B-VG:

...ein System normiert, wonach die Länder die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen notwendigen Maßnahmen zu treffen haben, widrigenfalls die Zuständigkeit hiezu an den Bund devolviert.⁷⁹

104. Bei der Wiederherstellung des der Alpenkonvention und dem Naturschutzprotokoll entsprechenden Zustands handelt es sich um eine Frage der Anwendung dieser Verträge, sodass auch hier Art. 16 Abs. 4 B-VG zur Anwendung gelangt.

105. Somit ist die zweite vom Tiroler Landtag gestellte Frage dahingehend zu beantworten, dass eine Verletzung der Alpenkonvention bzw. des Naturschutzprotokolls die Verpflichtung Tirols nach sich zieht, die das Naturschutzprotokoll verletzende Maßnahme zu zurückzunehmen und den vorherigen Stand wiederherzustellen.

II. Geltendmachung der Völkerrechtsverletzung

106. Zur Geltendmachung einer Verletzung der Alpenkonvention und ihrer Protokolle bestehen mehrere Möglichkeiten: Mechanismen, die im Rahmen der Alpenkonvention geschaffen wurden, und Mechanismen gemäß allgemeinem Völkerrecht.

107. Im Rahmen der Alpenkonvention wurden zwei Mechanismen geschaffen, die zwischen den Vertragsparteien inter partes zur Geltendmachung von Verletzungen der Alpenkonvention und ihrer Protokolle zur Verfügung stehen: einerseits das „Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 über die Beilegung von Streitigkeiten“ (kurz: Streitbeilegungsprotokoll), das für Österreich am 18. Februar 2002 in Kraft trat⁸⁰; andererseits der „Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle“, der mit Beschluss VII/4 (2002) der Alpenkonferenz geschaffen wurde und durch Beschluss XII/1 (2012) neu geregelt wurde.

⁷⁸ Siehe oben Abs. 43.

⁷⁹ Beschluss vom 6. Dezember 2002, B 697/02-14.

⁸⁰ BGBl. III Nr. 238/2002. Vertragsparteien dieses Protokolls sind neben Österreich folgende Staaten: Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Italien, Monaco und Slowenien. Die Schweiz und die Europäische Union sind bisher nicht Vertragsparteien geworden (Quelle: www.alpconv.org).

108. Diese - inter partes vereinbarten - Mechanismen stehen allen Vertragsparteien offen, da es sich bei der Alpenkonvention und ihrer Protokolle um begrenzt multilaterale Verträge handelt, die gemäß Art. 2 Abs. 1 der Alpenkonvention das Ziel und den Zweck haben, den Alpenraum durch Maßnahmen im Interesse aller Vertragsparteien umfassend zu schützen.⁸¹ Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Urteil *Belgien gg. Senegal* klargestellt, dass eine Verletzung von Verträgen, die ein gemeinsames Interesse der Vertragsparteien festlegen, durch jede Vertragspartei geltend gemacht werden kann.⁸² Die Einhaltung der Verpflichtungen der Alpenkonvention und ihre Protokolle zum Schutz des Alpen ist im Interesse jeder Vertragspartei und eine Verletzung durch Österreich könnte daher von jeder anderen Vertragspartei geltend gemacht werden.

109. Neben diesen im Rahmen der Alpenkonvention geschaffenen Mechanismen, könnten auch Verletzungen gemäß den allgemeinen völkerrechtlichen Regelungen geltend gemacht werden, etwa in einem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof gemäß den Bestimmungen des Statut des Internationalen Gerichtshofs (kurz: IGH-Statut) oder gemäß den Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens zur Friedlichen Beilegung von Streitigkeiten⁸³ bzw. des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE⁸⁴. Im Hinblick auf das IGH-Statut ist allerdings zu beachten, dass Österreich in seiner Unterwerfungserklärung gemäß Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut, einen Vorbehalt gemacht hat, der bestimmt, dass "diese Erklärung keine Anwendung auf Streitigkeiten, für die die Streitparteien zur endgültigen und bindenden Entscheidung andere Mittel der friedlichen Regelung vereinbart haben", findet⁸⁵. Somit kämen zwischen Österreich und den anderen Vertragsparteien des Streitbeilegungsprotokolls dessen Bestimmungen zur Anwendung. Die Schweiz und die EU sind weder Vertragsparteien des Streitbeilegungsprotokolls noch des Naturschutzprotokolls. Somit können diese beiden Vertragsparteien der Alpenkonvention gegenüber Österreich keine Verletzung des Naturschutzprotokolls geltend machen.⁸⁶ Das Gutachten wird in weiterer Folge die allgemeinen Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung nicht erörtern. Sollte von einer der Vertragsparteien der Alpenkonvention und ihrer Protokolle ein Verfahren nach dem allgemeinen Völkerrecht gegen Österreich angestrengt werden, wäre eine umfassende Analyse der Bestimmungen der oben genannten Übereinkommen notwendig.

⁸¹ Artikel 2 Abs. 1 der Alpenkonvention: „Die Vertragsparteien stellen [...] eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher.“

⁸² Vgl. dazu auch das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Fall *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (Belgium v. Senegal; I.C.J. Reports 2012, pp. 422). Der Gerichtshof stellte zur Frage, ob Belgien eine Verletzung der Folterkonvention durch Senegal geltend machen könne, fest: "The Parties to the Convention have a common interest to ensure, in view of their shared values, that acts of torture are prevented and that, if they occur, their authors do not enjoy impunity" (p. 449, paragraph 68). Weiters führte er aus: "The common interest in compliance with the relevant obligations under the Convention against Torture implies the entitlement of each Party to the Convention to make a claim concerning the cessation of an alleged breach" (p. 450, paragraph 69).

⁸³ BGBl. Nr. 42/1960. Von den Vertragsparteien der Alpenkonvention sind neben Österreich die folgenden Staaten Parteien des Europäischen Übereinkommens: Deutschland, Italien, Liechtenstein und die Schweiz.

⁸⁴ BGBl. Nr. 127/1996. Von den Vertragsparteien der Alpenkonvention sind neben Österreich die folgenden Staaten Parteien des Übereinkommens: Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, die Schweiz und Slowenien.

⁸⁵ BGBl. Nr. 249/1971.

⁸⁶ Information über Stand der Vertragsparteien der beiden Protokolle gemäß der Webseite der Alpenkonvention (www.alpconv.org).

1. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 über die Beilegung von Streitigkeiten

110. Das Protokoll bestimmt, dass „im Falle einer Streitigkeit zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung und Anwendung der Alpenkonvention oder eines ihrer Protokolle“ sich die Vertragsparteien „vorrangig um eine Beilegung im Konsultationsweg“ bemühen werden (Art. 1). Erfolgt eine Beilegung einer Streitigkeit nicht innerhalb von sechs Monaten nach „schriftlichem Antrag einer der beteiligten Vertragsparteien auf Konsultationen“, „kann eine beteiligte Partei durch schriftliche Mitteilung an die andere Partei und den Vorsitz der Alpenkonferenz ein Schiedsverfahren zur Streitbeilegung“ gemäß den Bestimmungen des Protokolls einleiten. Weiters hat der Vorsitz unverzüglich alle Vertragsparteien darüber zu informieren (Art. 2). In weiteren Bestimmungen wird der Ablauf des Schiedsverfahrens festgelegt, u.a. Zusammensetzung des Schiedsgerichts, Rechte und Pflichten der Parteien und zeitlicher Rahmen des Schiedsverfahrens. Art. 12 bestimmt, dass der Schiedsspruch „für die Streitparteien endgültig und bindend“ ist und verpflichtet die Parteien den Schiedsspruch unverzüglich umzusetzen. Hinsichtlich der Kosten des Schiedsverfahrens legt Art. 13 fest, dass diese „von den Streitparteien zu gleichen Teilen“ zu tragen sind, sollte das Schiedsgericht „nicht wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls etwas anderes“ beschließen. Der Schiedsspruch wird durch den Präsidenten des Schiedsgerichts den Streitparteien und dem Vorsitz der Alpenkonferenz mitgeteilt. Letzterer übermittelt den Schiedsspruch den Vertragsparteien und den Beobachtern (Art. 14).

111. Es ist festzuhalten, dass es somit jeder der anderen Vertragsparteien des Streitbelegungsprotokolls jederzeit möglich ist, eine allfällige Verletzung des Naturschutzprotokolls durch das Land Tirol gegenüber Österreich geltend zu machen. Sollte das Schiedsgericht die Verletzung der Bestimmungen des Naturschutzprotokolls feststellen, wäre Österreich verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu setzen, um den (rechtlich verpflichtenden) Schiedsspruch zu erfüllen.⁸⁷

2. Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle

112. Gemäß Art. 5 Abs. 4 der Alpenkonvention sind die Vertragsparteien verpflichtet, der Alpenkonferenz Informationen über die von ihnen getroffenen Maßnahmen zur Durchführung der Alpenkonvention und ihrer Protokolle zu übermitteln. Diese Berichtspflicht wird in den Protokollen detaillierter festgelegt.

113. Art. 23 des Naturschutzprotokolls bestimmt unter der Überschrift „Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen“, dass die Vertragsparteien regelmäßig Berichte über die getroffenen Maßnahmen zu erstatten haben. Diese Berichte werden vom Ständigen Ausschuss dahingehend geprüft, ob die Vertragsparteien ihre Verpflichtungen aus dem Protokoll nachkommen und darüber ein Bericht für die Alpenkonferenz erstellt. Im Falle einer Verletzung der Verpflichtungen kann die Alpenkonferenz Empfehlungen verabschieden. Solche Bestimmungen betreffend die Kontrolle der Einhaltung finden sich auch in den anderen Protokollen der Alpenkonvention.

114. Mit den Beschlüssen der Alpenkonferenz (Beschluss VII/4, neu geregelt durch Beschluss XII/1) wurde ein Mechanismus geschaffen, der die einzelnen Phasen des Überprüfungsverfahrens und seine möglichen Ergebnisse konkretisiert. Der Überprüfungsausschuss wurde von der Alpenkonferenz gemäß Art. 6 (e) errichtet. Das Verfahren vor dem Überprüfungsausschuss ist „konsultativer Natur sowie nicht-konfrontativ, nicht-justiziell und nicht-diskriminierend“ (Präambularparagraph 8 des

⁸⁷ Zur Frage der Ergreifung der notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung des Schiedsspruchs siehe die Ausführungen oben Abs. 100.

Beschlusses XII/1) und ist unabhängig von Streitbeilegungsverfahren gemäß dem Streitbeilegungsprotokoll sowie „ohne präjudizierende Wirkung“ (Beschluss XII/1, Anhang, Teil II, Paragraph 4.4 des Beschlusses XII/1). Das Ergebnis dieses Verfahrens können Beschlüsse oder Empfehlungen sein, die von der Alpenkonferenz verabschiedet werden (Beschluss XII/1, Anhang, Teil II, Paragraph 4.1). Empfehlungen werden grundsätzlich mit Konsens angenommen. Allerdings kann die Annahme mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden und stimmberechtigten Vertragsparteien erfolgen, sollten alle Bemühungen um Konsens erschöpft sein und der Vorsitzende der Alpenkonferenz dies ausdrücklich feststellt. Stimmberechtigt sind die Vertragsparteien des jeweiligen Protokolls (Beschluss XII/1, Anhang, Teil II, Paragraph 3.1.4). Die betroffene Vertragspartei kann überstimmt werden. Eine Liste der möglichen Maßnahmen (Konsequenzen), die in den Empfehlungen enthalten sein können, findet sich im Anhang, Teil II, Paragraph 4.2 des Beschlusses XII/1⁸⁸. Der Bericht des Überprüfungsausschusses sowie die Beschlüsse und Empfehlungen der Alpenkonferenz werden veröffentlicht (Beschluss XII/1, Anhang, Teil II, Paragraph 4.3).

115. Ein Schiedsverfahren könnte demgemäß neben einem (ordentlichen oder außerordentlichen) Überprüfungsverfahren eingeleitet werden kann.

116. Es sind zwei Verfahren vor dem Überprüfungsausschuss möglich: das ordentliche Überprüfungsverfahren und das außerordentliche Überprüfungsverfahren (letzteres wurde erst durch Beschluss XXII/1 möglich). Eine Verletzung des Naturschutzprotokolls durch Österreich könnte Gegenstand jedes dieser beiden Verfahren sein.

a. Ordentliches Überprüfungsverfahren

117. Das ordentliche Überprüfungsverfahren findet auf der Grundlage der in (regelmäßigen) Abständen von zehn Jahren eingereichten Berichte der Vertragsparteien statt. In der ersten Phase I dieses Verfahrens wird die Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Protokolle überprüft und allfällige Mängel festgestellt. Sollten festgestellte Mängel durch die betroffene Vertragspartei nicht beseitigt werden, kann der Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention die Verabschiedung von Beschlüssen oder Empfehlungen vorschlagen. In der Phase 2 des Verfahrens behandelt der Überprüfungsausschuss die von der betroffenen Vertragspartei ergriffenen Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel. Der Bericht des Überprüfungsausschusses kann der Alpenkonferenz im Wege des Ständigen Ausschusses weitere Beschlüsse oder Empfehlungen vorschlagen, die der Behebung der festgestellten Mängel dienen (siehe Liste in Anhang, Teil II, Paragraph 4.2). Die Empfehlungen können von der Alpenkonferenz - wie oben beschrieben – angenommen werden.

118. Im Hinblick auf eine allfällige Verletzung des Naturschutzprotokolls durch Österreich (Land Tirol) ist festzuhalten, dass das ordentliche Überprüfungsverfahren erst auf der Grundlage des nächsten, von Österreich vorgelegten, Berichts gemäß Art. 23 des Naturschutzprotokolls erfolgen würde. Gemäß Art. 23 Abs. 1 Naturschutzprotokoll sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Ständigen Ausschuss regelmäßig Bericht über die getroffenen Maßnahmen und deren Wirksamkeit zu erstatten. Wie dargelegt werden diese Berichte im Überprüfungsausschuss geprüft und es wird festgestellt, ob die jeweilige Vertragspartei ihren Verpflichtungen nachgekommen ist. In seinem Bericht, der im Wege des Ständigen Ausschusses an die Alpenkonferenz weitergeleitet wird, können Empfehlungen enthalten sein. Im Falle einer Verletzung der Verpflichtungen des Naturschutzprotokolls kann die Alpenkonferenz Empfehlungen verabschieden (Art. 23 Abs. 4 Naturschutzprotokoll und Beschluss XII/1). Mögliche Konsequenzen der Feststellung einer Verletzung des Naturschutzprotokolls werden im Weiteren unter b. erörtert. Konsequenzen gemäß diesem Verfahren werden erst in einigen Jahren in Frage kommen.

⁸⁸ Siehe Abs. 123.

119. Mit Beschluss XII/1 der Alpenkonferenz wurde ein außerordentliches Überprüfungsverfahren betreffend die Nichteinhaltung der Konvention und ihrer Protokolle geschaffen wurde, das im vorliegend Fall mit größerer Wahrscheinlichkeit zum Tragen kommen würde.

b. Außerordentliches Überprüfungsverfahren

120. Das außerordentliche Überprüfungsverfahren kann jederzeit durch jede Vertragspartei oder jeden Beobachter durch ein schriftliches und begründetes Ersuchen betreffend eine vermutete Nichteinhaltung der Konvention und ihrer Protokolle an den Prüfungsausschuss eingeleitet werden (Beschluss XII/1, Anhang Teil II, Paragraph 2.3 und Paragraph 3.1.2). Gegenstand des außerordentlichen Verfahrens ist somit eine konkrete Vermutung, dass eine Vertragspartei ihre Verpflichtungen verletzt, etwa durch bestimmte Projekte. Die Verfahrensregeln des ordentlichen Verfahrens werden sinngemäß angewandt.

121. Beobachter sind gemäß Art. 5 Abs. 5 der Alpenkonvention die Vereinten Nationen, der Europarat sowie jeder europäische Staat, ebenso wie grenzüberschreitende Zusammenschlüsse alpiner Gebietskörperschaften. Weiters kann die Alpenkonferenz einschlägig tätige internationale nichtstaatliche Organisationen als Beobachter zulassen.⁸⁹ Eine Reihe von NGOs wurde gemäß dieser Bestimmung als Beobachter zugelassen, u.a. CIPRA, Club Arc Alpin und WWF.⁹⁰

122. Es steht somit gemäß Beschluss XII/1 jeder Vertragspartei und jedem Beobachter offen, die Einleitung eines außerordentlichen Überprüfungsverfahrens über die Frage der Nichteinhaltung des Naturschutzprotokolls durch Österreich zu beantragen. Der Prüfungsausschuss hätte in diesem Fall zu prüfen, ob durch Änderung der rechtlichen Bestimmungen oder andere Maßnahmen betreffend das Ruhegebiet Kalkkögel eine Nichteinhaltung von Art. 11 des Naturschutzprotokolls vorliegt. Sollte der Prüfungsausschuss zum Schluss kommen, dass Mängel in der Umsetzung bestehen und diese nicht durch Österreich beseitigt werden, könnte der Prüfungsausschuss im Wege des Ständigen Ausschusses der Alpenkonvention Beschlüsse und Empfehlungen vorschlagen.

123. Wie die bisherige Erfahrung zeigt, wurde ein außerordentliches Überprüfungsverfahren auf Ersuchen von Beobachtern eingeleitet und vom Prüfungsausschuss durchgeführt.⁹¹ Ein Antrag durch eine Vertragspartei ist bisher - gemäß den zur Verfügung stehenden Informationen - nicht erfolgt. Wie die bisherige Praxis in solchen Verfahren zeigt, folgt die Alpenkonferenz den Empfehlungen des Prüfungsausschuss.⁹²

124. Der Prüfungsausschuss könnte aufgrund seines Mandats zum Ergebnis gelangen, dass Österreich (Land Tirol) durch Maßnahmen Art. 11 des Naturschutzprotokolls „nicht eingehalten“ hat und somit seine rechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt hat. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht im Sinne eines Schiedsspruchs oder Gerichtsurteils rechtlich verbindlich. Die Alpenkonferenz kann aber Beschlüsse und Empfehlungen auf Vorschlag des Prüfungsausschusses verabschieden, die die Einhaltung des Naturschutzprotokolls sicherstellen sollen. U.a. könnte die Vertragspartei aufgefordert werden eine „Einhaltungsstrategie“ zu erarbeiten und einen „Zeitplan“ vorzulegen. Wie sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 23 Abs. 4 des Naturschutzprotokolls ergibt, sind diese von der

⁸⁹ Siehe dazu auch Artikel 3 der Geschäftsordnung für die Konferenz der Vertragsstaaten.

⁹⁰ Eine Liste der als "offizielle Beobachter" zugelassenen Organisationen findet sich unter www.alpconv.org.

⁹¹ Siehe Ersuchen vom Club Arc Alpin (CAA) – einer NGO, die der Dachverband der acht größten Bergsportverbände des Alpenraumes ist, der u.a. auch der Alpenverein Österreich angehört – betreffend die vermutete Nichteinhaltung von Artikel 6 (3) des Protokolls „Tourismus“ in Verbindung mit der Genehmigung der Errichtung einer Seilbahn am Piz Val Gronda (Tirol, Österreich) – ImplAlp/2014/20/6a3

⁹² Siehe XIII. Alpenkonferenz: <http://www.alpconv.org/de/organization/conference/XIIIAC/default.html> .

Alpenkonferenz verabschiedeten Empfehlungen rechtlich nicht verbindlich. Ihre Nichtumsetzung durch eine Vertragspartei stellt keine Völkerrechtsverletzung als solches dar. Allerdings bleibt im Falle der Nichtumsetzung der Empfehlung eine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen (z.B. des Naturschutzprotokolls) bestehen. Diese Verletzung könnte im Wege eines Streitschlichtungsverfahrens - wie oben dargestellt - geltend gemacht werden.

125. Diese oben beschriebene Vorgangsweise entspricht der Behandlung von Verletzungen und ihrer Konsequenzen in ähnlicher Verfahren vor Einhaltungskomitees anderer Umweltverträge. Das Einhaltungskomitee, das unter dem "UNECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" (kurz: Aarhus Konvention)⁹³ geschaffen wurde, ist dafür ein Beispiel.⁹⁴ Es ist die Praxis des Komitees und der Vertragsstaatenkonferenz bei Feststellung der „Nichteinhaltung“ der Konventionsbestimmungen, die Vertragspartei aufzufordern, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, d.h. die innerstaatlichen Rechtslage und ihre Anwendung gemäß ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu ändern bzw. die notwendigen innerstaatlichen Schritte zu setzen, um ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Weiters werden die Vertragsstaaten aufgefordert, regelmäßig an das Einhaltungskomitee bzw. die Vertragsstaatenkonferenz über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

126. Es wäre daher - im Falle einer Feststellung, dass Österreich Art. 11 des Naturschutzprotokolls verletzt hat - denkbar, dass die Alpenkonferenz Empfehlungen verabschiedet, die Österreich auffordern, eine Erhaltungsstrategie innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu erarbeiten und umzusetzen. Dies könnte mit der Empfehlung verbunden sein, regelmäßig im vorliegenden Fall über Maßnahmen bezüglich eines konkreten Projekts der Alpenkonferenz bzw. dem Überprüfungsausschuss zu berichten.

⁹³ BGBl. III Nr. 88/2005.

⁹⁴ Decision I/7 (ECE/MP.PP/2/Add.8).