

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 2600/2023-13

30. November 2023

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Dr. Emmanuel MANOLAS, LL.M.

als Schriftführer,

in der Beschwerdesache der ***, vertreten durch Rechtsanwältin Mag. Dr. Christina Hofmann, Einspinnergasse 1, 8010 Graz, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 30. Juni 2023, Z W109 2247200-2/201E, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juni 2015 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet Nr. 1, LGBl. Nr. 43/2015, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Am 30. Juli 2012 stellten zwei mit der nunmehrigen Beschwerdeführerin wirtschaftlich verbundene Personen bei der Steiermärkischen Landesregierung (im Folgenden: belangte Behörde) einen Antrag auf Feststellung, ob für das näher beschriebene Vorhaben eines Pumpspeicherkraftwerkes auf der Koralpe eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (im Folgenden: UVP-G 2000) erforderlich sei. 1

Das Vorhaben solle an der Landesgrenze zwischen Kärnten und der Steiermark auf der steirischen Seite der Koralpe in den Gemeinden Schwanberg und Wies (Bezirk Deutschlandsberg) errichtet werden. Der Oberspeicher solle im Bereich zwischen Frauenkogel und Ochsenofen oberhalb der Glitzalm, der Unterspeicher im Talraum des Seebaches auf Höhe Waldsteinbauer errichtet werden. Im Nahbereich der geplanten Anlage befinde sich eine 380-kV-Leitung. Naturräumlich befinde sich das Projektgebiet in den südöstlichen Randalpen, im Speziellen der Koralpe. Das Projektgebiet liege etwa zwischen 1.020 und 1.730 Meter Seehöhe und somit in der montanen und subalpinen Stufe. Das Projektgebiet im Bereich des Oberspeichers werde zurzeit zum Großteil als Almfläche bewirtschaftet. Die Fläche sei 2

unbebaut. Im Bereich des Unterspeichers werde die ebenfalls unverbaute Fläche als Land- bzw. Forstwirtschaftsfläche genutzt.

2. Mit Bescheid vom 5. März 2013 stellte die belangte Behörde fest, dass für das genannte Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen sei, weil es erhebliche negative Auswirkungen auf das Landschaftsschutzgebiet Nr. 1 "Koralpe" gemäß der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 25. Mai 1981 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet, LGBl. 36/1981 (im Folgenden: Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981), und dessen Schutzzweck haben könne. 3

3. Mit Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juni 2015 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet Nr. 1, LGBl. 43/2015 (im Folgenden: Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015), wurde die Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 aufgehoben und ein neu abgegrenztes Gebiet der Koralpe zum Schutzgebiet erklärt. Das Vorhaben lag nun nicht mehr im Schutzgebiet. 4

4. Mit Bescheid der belangten Behörde vom 18. Mai 2016 wurde festgestellt, dass für das Vorhaben keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen sei. Begründend wurde unter anderem ausgeführt, dass auf Grund der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 hinsichtlich der Frage des Vorliegens eines schutzwürdigen Gebietes der Kategorie A im Sinne des Anhanges 2 des UVP-G 2000 eine neue Rechtslage bestehe. Das Projektareal liege nicht (mehr) im Landschaftsschutzgebiet Nr. 1 "Koralpe". 5

5. Mit Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 10. August 2016, Z W102 2128669-1/11E, wurde den gegen diesen Bescheid erhobenen Beschwerden dreier Umweltorganisationen und zweier Nachbarn stattgegeben und festgestellt, dass für das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen sei. Das Vorhaben werde zur Energieerzeugung errichtet und erfülle daher den Tatbestand der Z 30 lit. a des Anhanges 1 des UVP-G 2000, wonach iVm § 3 Abs. 1 leg. cit. jedenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen sei. Vor diesem Hintergrund sei die Lage des Vorhabens in einem schutzwürdigen Gebiet nicht relevant. 6

6. Mit Schreiben vom 17. August 2016 beantragte die Beschwerdeführerin, das zu diesem Zeitpunkt beim Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft anhängige wasserrechtliche Genehmigungsverfahren als Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren fortzuführen. 7
7. Nach öffentlicher Bekanntmachung des Vorhabens, Durchführung von mündlichen Verhandlungen und Einholung von Sachverständigengutachten erteilte die belangte Behörde der Beschwerdeführerin mit Bescheid vom 9. September 2021 die Genehmigung nach dem UVP-G 2000 (unter Mitwirkung von Bestimmungen unter anderem des Wasserrechtsgesetzes 1959, des Forstgesetzes 1975, des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002, des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes und des Steiermärkischen Naturschutzgesetzes 2017) für die Errichtung und den Betrieb des Vorhabens "Pumpspeicherwerk Koralpe" nach Maßgabe der Projektbeschreibung und der Plan- und Projektunterlagen unter Vorschreibung von Nebenbestimmungen. 8
8. Gegen diesen Bescheid erhoben sechs Umweltorganisationen, eine Bürgerinitiative, die Umweltschützerin für das Land Steiermark, das Bundesdenkmalamt, die Standortgemeinde Schwanberg und sechs Privatpersonen Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht. 9
9. Mit Beschluss vom 6. Juli 2022, Z W109 2247200-2/57Z, beantragte das Bundesverwaltungsgericht beim Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG, die Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 als gesetzwidrig aufzuheben. Dieser Antrag wurde am Verfassungsgerichtshof zur Zahl V 198/2022 protokolliert. 10
- Zur Präjudizialität der Verordnung führte das Bundesverwaltungsgericht insbesondere aus, dass es die Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 bei der Entscheidung über die vorliegenden Beschwerden insofern anzuwenden habe, als diese mit ihrem § 4 die bis dahin geltende Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 aufgehoben habe, wodurch das Vorhaben nicht mehr im Landschaftsschutzgebiet Nr. 1 "Koralpe" liege. Bei der Beurteilung des Beschwerdevorbringens in Bezug auf mögliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sei diese Änderung der Gebietsabgrenzung des Schutzgebietes im Verfahren relevant. So gehe das Bundesverwaltungsgericht vorläufig davon aus, dass die Auswirkungen des Vorhabens in 11

Bezug auf das Schutzgut "Landschaft" (§ 1 Abs. 1 Z 1 lit. c UVP-G 2000) anders zu beurteilen seien, wenn das Vorhaben im Landschaftsschutzgebiet Nr. 1 "Koralpe" liege.

In der Sache brachte das Bundesverwaltungsgericht zusammengefasst vor, dass die mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 vorgenommene Verkleinerung des Schutzgebietes "Koralpe" um rund 70 Prozent gegenüber der Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 gegen das Erhaltungsgebot des Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls der Alpenkonvention, BGBl. III 236/2002, idF BGBl. III 113/2005 verstoße. Der Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung VfSlg. 20.519/2021 erkannt, dass sich aus dieser – unmittelbar anwendbaren – Bestimmung eine Pflicht zur Abwägung des Interesses an der Erhaltung eines Naturschutzgebietes mit jenem an dessen Änderung ergebe, die auch im Verordnungsakt zu dokumentieren sei. Aus dem Verordnungsakt von 2015 gehe eine solche Interessenabwägung nicht hervor, die Behörde habe ihre Entscheidungsgrundlagen unzureichend ermittelt und dokumentiert. So begründeten die Erläuterungen die Herausnahme des Bereiches um das Vorhaben mit einer 380-kV-Stromleitung, die landschaftsprägend sei und nicht dem alpinen Erscheinungsbild entspreche. Diese Stromleitung sei jedoch bereits vor Erlassung der Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 errichtet worden, weshalb insofern keine Änderung der Rahmenbedingungen vorliege. Eine Auseinandersetzung mit dem in der Verordnung 1981 definierten Schutzziel der Erhaltung des Erholungswertes des Gebietes fehle zur Gänze, auch die Ausführungen zur naturräumlichen Situation seien oberflächlich.

12

10. Mit Erkenntnis vom 30. Juni 2023, Z W109 2247200-2/201E, wies das Bundesverwaltungsgericht in Abänderung des angefochtenen Bescheides den Antrag der Beschwerdeführerin auf Bewilligung der Errichtung und des Betriebs des Vorhabens "Pumpspeicherwerk Koralpe" nach dem UVP-G 2000 ab (Spruchpunkt A) und zog den an den Verfassungsgerichtshof gestellten Antrag auf Prüfung der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 zurück (Spruchpunkt C). Die Revision wurde jeweils nicht zugelassen (Spruchpunkte B und D).

13

Begründend führt das Bundesverwaltungsgericht im Wesentlichen aus, dass § 15 Abs. 1 erster Satz Steiermärkisches Naturschutzgesetz 2017 (im Folgenden:

14

StNSchG 2017) einen vorläufigen Schutz für zukünftige Europaschutzgebiete vorsehe und unmissverständlich bestimme, dass bis zur Erklärung zum bzw. Ausweisung als Europaschutzgebiet alle Handlungen verboten seien, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der für den Schutzzweck maßgeblichen Schutzgüter führen könnten. Das Natura-2000-Gebiet Koralpe sei bereits im Oktober 2015 an die Europäische Kommission gemeldet und im Dezember 2016 in die Gemeinschaftsliste aufgenommen, aber bislang noch nicht als Europaschutzgebiet ausgewiesen worden. Die sechsjährige Frist nach Art. 4 Abs. 4 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie sei im Dezember 2022 abgelaufen. Eine Ausweisung sei auch weiterhin nicht absehbar. Durch das beantragte Vorhaben komme es zweifellos zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. eines prioritären Lebensraumtypen, dies sei im Verfahren unbestritten. Das Vorhaben sei somit bei einer fehlenden Ausweisung des Europaschutzgebietes nicht bewilligungsfähig und der Antrag sei abzuweisen.

Darüber hinaus sei der Antrag auch abzuweisen, da das Bundesverwaltungsgericht wegen der fehlenden Ausweisung des Europaschutzgebietes die notwendige Naturverträglichkeitsprüfung nicht durchführen könne. Entgegen unionsrechtlichen Vorgaben sei das Europaschutzgebiet nur mit einem statt sieben Lebensraumtypen und mit stark verkleinerter Fläche gemeldet worden, entsprechend seien auch die Erhaltungsziele unvollständig festgelegt worden. Dies gehe aus einem im Oktober 2022 veröffentlichten Begutachtungsentwurf für die Ausweisung als Europaschutzgebiet hervor, der sieben Lebensraumtypen und die größere Fläche anführe. Die fehlerhafte Meldung 2015 sei offenkundig. Auf Grundlage der Meldeverordnung könne keine Naturverträglichkeitsprüfung nach § 28 StNSchG 2017 iVm Art. 6 Abs. 3 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie durchgeführt werden, die den Anforderungen des Gerichtshofes der Europäischen Union entspreche. Das Bundesverwaltungsgericht verfüge nicht über die erforderlichen Beurteilungsgrundlagen. Die Erlassung der fehlenden Verordnung liege nicht im Zuständigkeitsbereich des Gerichtes.

15

Ein Antrag sei nach § 5 Abs. 6 UVP-G 2000 in jeder Lage des Verfahrens abzuweisen, wenn sich im Zuge des Verfahrens auf unzweifelhafte Weise ergebe, dass das Vorhaben bestimmten Genehmigungsvoraussetzungen in einem Maße zuwiderlaufe, dass diese Mängel durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen, Projektmo-

16

difikationen oder Ausgleichsmaßnahmen nicht behoben werden könnten. Bei diesem Ergebnis sei nicht weiter darauf einzugehen, ob die Voraussetzungen nach § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG vorlägen und der Antrag der mitbeteiligten Partei an die belangte Behörde allenfalls wegen der offenkundig zutage getretenen eklatanten Ermittlungsmängel in verschiedenen Fachbereichen, wie insbesondere Geologie, Hydrogeologie, Grundwasser, Hohlraumbau, Hydrografie und Hydrologie sowie Siedlungswasserwirtschaft, zurückzuverweisen wäre. Auch sei nicht weiter auf die offenkundigen Mängel bei der Beurteilung der für den Ausgang des Verfahrens zentralen Frage des öffentlichen Interesses des Vorhabens einzugehen.

Vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses sei es auch nicht weiter erforderlich, den Ausgang des zur Zahl V 198/2022 beim Verfassungsgerichtshof anhängigen Verfahrens zur Prüfung des Landschaftsschutzgebietes Koralm abzuwarten. Der Antrag sei mangels Präjudizialität zurückzuziehen, da das Beschwerdeverfahren abgeschlossen und die Verordnung nicht mehr anzuwenden sei. 17

11. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie in Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses, in eventu die Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, beantragt wird. 18

Die Beschwerde schließt sich den im – als Beilage vorgelegten – Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes vom 6. Juli 2022 geäußerten Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 ausdrücklich an. Das Vorbringen des Antrages werde zum Inhalt der Beschwerde erhoben. Zwar habe das Bundesverwaltungsgericht diesen Antrag nunmehr zurückgezogen. Zumindest implizit habe es mit der angefochtenen Entscheidung aber die Lage des Vorhabens beurteilt und damit auch den Aspekt, dass sich das Projektgebiet auf Grund der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 außerhalb des Schutzgebietes befinde. Die Lage im Natura-2000-Gebiet sei bis dahin zumindest teilweise überschneidend mit dem Landschaftsschutzgebiet gewesen; Präjudizialität sei somit gegeben. Die Beschwerdeführerin sei durch die Anwendung dieser Verordnung durch eine 19

rechtswidrige Gebietsabgrenzung des Landschaftsschutzgebietes in ihren Rechten verletzt.

12. Mit Beschluss vom 19. September 2023 stellte der Verfassungsgerichtshof das zur Zahl V 198/2022 protokollierte Verfahren wegen Zurückziehung des Antrages des Bundesverwaltungsgerichtes ein. 20

13. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Gerichts- und Verwaltungsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift aber abgesehen. 21

14. Die belangte Behörde hat eine Gegenschrift erstattet, in der sie der Rechtsansicht des Bundesverwaltungsgerichtes zu § 15 Abs. 1 StNSchG 2017 und zur Undurchführbarkeit einer Naturverträglichkeitsprüfung mit näherer Begründung entgegentritt. Bei richtiger rechtlicher Beurteilung hätte das Bundesverwaltungsgericht eine Naturverträglichkeitsprüfung nach § 15 Abs. 3 iVm § 28 StNSchG 2017 auf Basis der vorläufigen Unterschutzstellung vornehmen und anstatt einer formalen eine inhaltliche Entscheidung treffen müssen. Zu den gegen die Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 erhobenen Bedenken der Beschwerdeführerin äußert sich die belangte Behörde nicht. Betreffend den Verordnungsakt zur Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 teilt die Behörde mit, dass dieser bereits im zur Zahl V 198/2022 protokollierten Verfahren dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt worden sei. 22

II. Rechtslage

1. Das Gesetz vom 30. Juni 1976 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Steiermärkisches Naturschutzgesetz 1976 — NschG 1976, im Folgenden: StNSchG 1976), LGBl. 65/1976, idF LGBl. 55/2014, wie es im Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juni 2015 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet Nr. 1, LGBl. 43/2015, in Kraft war, lautete auszugsweise wie folgt: 23

"Schutz der Natur und Landschaft

§ 2. (1) Bei allen Vorhaben, durch die nachhaltige Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erwarten sind, ist zur Vermeidung von die Natur schädigenden, das Landschaftsbild verunstaltenden oder den Naturgenuß störenden Änderungen

- a) auf die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichtes der Natur,
- b) auf die Erhaltung und Gestaltung der Landschaft in ihrer Eigenart (Landschaftscharakter) sowie in ihrer Erholungswirkung (Wohlfahrtsfunktion) Bedacht zu nehmen und
- c) für die Behebung von entstehenden Schäden Vorsorge zu treffen.

[...]

Landschaftsschutzgebiete

§ 6. (1) Gebiete, die

- a) besondere landschaftliche Schönheiten oder Eigenarten (z. B. als Au- oder Berglandschaft) aufweisen,
- b) im Zusammenwirken von Nutzungsart und Bauwerken als Kulturlandschaft von seltener Charakteristik sind oder
- c) durch ihren Erholungswert besondere Bedeutung haben oder erhalten sollen, können durch Verordnung der Landesregierung zum Landschaftsschutzgebiet erklärt werden.

(2) In der Verordnung sind der Zweck des Schutzes und die Abgrenzung des Gebietes sowie die allenfalls im Landschaftsschutzgebiet oder einem gesondert abzugrenzenden Teil desselben im Interesse des Ausflugs- oder Fremdenverkehrs, der Erholungs- oder Heilungsuchenden erforderlichen Beschränkungen festzulegen.

[...]

Aufhebung von Verordnungen und Erklärungen zum Naturdenkmal und zu geschützten Landschaftsteilen

§ 18. (1) Eine Verordnung nach § 5 Abs. 1, 6 Abs. 1, 8, 9 Abs. 1 und 13a Abs. 1 ist aufzuheben, wenn die für ihre Erlassung maßgebend gewesenen Voraussetzungen weggefallen sind.

[...]"

2. Das Gesetz vom 16. Mai 2017 über den Schutz und die Pflege der Natur (Steiermärkisches Naturschutzgesetz 2017 — StNSchG 2017), LGBl. 71/2017, idF LGBl. 70/2022 lautet auszugsweise:

24

"Allgemeine Ziele

§ 2. (1) Die Natur soll in allen ihren Erscheinungsformen und Wechselwirkungen als Daseinsgrundlage aller Lebewesen nur soweit in Anspruch genommen werden, dass sie für nachfolgende Generationen unter Berücksichtigung der Erholungswirkung und nachhaltiger Nutzungen des Naturraumes erhalten bleibt.

(2) Durch Schutz- und Pflegemaßnahmen im Sinn dieses Gesetzes sollen erhalten, nachhaltig gesichert, verbessert und nach Möglichkeit wieder hergestellt werden:

- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur- oder Kulturlandschaft,
- natürliche Lebensräume für Menschen, Tiere, Pflanzen und Pilze,
- die biologische Vielfalt der heimischen Tier- und Pflanzenwelt und der Pilze und
- die Leistungsfähigkeit und das Selbstregulierungsvermögen der Natur sowie ein weitgehend ungestörter Naturhaushalt (z. B. durch die Ermöglichung natürlicher Abläufe oder die Schaffung eines Biotopverbundes).

[...]

Allgemeiner Schutzzweck

§ 3. (1) Bei allen Vorhaben mit erwartbaren Auswirkungen auf Natur und Landschaft ist, sofern sich eine Bestimmung auf Abs. 1 bezieht, darauf Bedacht zu nehmen, dass dadurch

1. der Naturhaushalt in seinem Wirkungsgefüge oder
2. der Landschaftscharakter nicht nachhaltig beeinträchtigt werden oder
3. das Landschaftsbild nicht nachhaltig verunstaltet wird.

(2) Eine nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes in seinem Wirkungsgefüge liegt insbesondere vor, wenn durch den Eingriff seltene oder gefährdete Tier- oder Pflanzenarten bzw. Pilze, deren Lebensräume oder Lebensgrundlagen in ihrer Vielfalt oder Häufigkeit geschädigt werden.

(3) Eine nachhaltige Beeinträchtigung des Charakters des betroffenen Landschaftsraumes ist insbesondere gegeben, wenn durch den Eingriff

1. eine Verarmung eines durch eine Vielfalt an Elementen gekennzeichneten Landschaftsraumes eintreten wird,
2. die Naturbelassenheit oder die naturnahe Bewirtschaftung eines Landschaftsraumes wesentlich gestört wird,
3. natürliche Oberflächenformen, wie Karstgebilde, Flussterrassen, Flussablagerungen, Gletscherbildungen, Bergstürze, naturnahe Fluss- und Bachläufe, wesentlich geändert werden oder
4. naturnahe Wasserflächen durch Regulierungen, Ausleitungen, Verbauungen, Verrohrungen, Einbauten, Anschüttungen wesentlich beeinträchtigt werden oder die Ufervegetation von Gewässern wesentlich aufgesplittert wird.

[...]

Landschaftsschutzgebiete

§ 8. (1) Gebiete, die

1. besondere landschaftliche Schönheiten oder Eigenarten aufweisen oder
 2. im Zusammenwirken von Nutzungsart und Bauwerken als Kulturlandschaft von seltener Charakteristik sind,
- können durch Verordnung der Landesregierung zu Landschaftsschutzgebieten erklärt werden.

(2) In der Verordnung sind neben der Abgrenzung des Schutzgebietes der Gegenstand, der Zweck und die Ziele des Schutzes unter Berücksichtigung des sich aus Abs. 1 ergebenden Erholungswertes sowie die nach dem Schutzzweck erforderlichen Beschränkungen festzulegen.

[...]"

3. Art. 11 des Protokolls zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (Protokoll "Naturschutz und Landschaftspflege"), BGBl. III 236/2002, idF BGBl. III 113/2005 (im Folgenden: Naturschutzprotokoll) lautet auszugsweise:

25

"Artikel 11 Schutzgebiete

(1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Sie treffen alle geeigneten Maßnahmen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.

[...]"

4. Die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 25. Mai 1981 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet, LGBl. 36/1981, lautete wie folgt:

26

"§ 1. (1) Im Bereich der Koralpe wird ein in den Gemeinden Gressenberg, Garanas und Wielfresen, politischer Bezirk Deutschlandsberg, gelegenes Gebiet zum Zweck der Erhaltung seiner besonderen landschaftlichen Schönheit und Eigenart, seiner seltenen Charakteristik und seines Erholungswertes zum Landschaftsschutzgebiet nach dem Steiermärkischen Naturschutzgesetz 1976 erklärt. Dieses Gebiet wird als 'Landschaftsschutzgebiet Nr. 1 (Koralpe)' bezeichnet.

(2) Das geschützte Gebiet ist in der Anlage dargestellt, die einen Bestandteil dieser Verordnung bildet.

§ 2. Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die gemäß § 36 Abs. 3 des Steiermärkischen Naturschutzgesetzes 1976, LGBl. Nr. 65, noch in Geltung stehende Verordnung vom 12. Juni 1956, LGBl. Nr. 35, zum Schutze von Landschaftsteilen und des Landschaftsbildes (Landschaftsschutzverordnung 1956) i. d. F. der Verordnungen LGBl. Nr. 57/1958, 125/1961, 185/1969, 96/1970, 14/1974, 147/1974 und 30/1975, hinsichtlich des Anhanges 1. Ziffer 1 außer Kraft."

5. Die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juni 2015 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet Nr. 1, LGBl. 43/2015, lautet wie folgt:

27

"Gegenstand

§ 1. (1) Die im Bezirk Deutschlandsberg, Gemeinde Schwanberg, gelegene Koralpe wird zum Landschaftsschutzgebiet erklärt.

(2) Dieses Gebiet erhält die Bezeichnung Landschaftsschutzgebiet Nr. 1, Koralpe. Das Landschaftsschutzgebiet umfasst alpine Bereiche der Koralpe.

(3) Die äußere Grenze und die Lage des Landschaftsschutzgebietes ergibt sich aus der maßgeblichen Karte im Maßstab 1:25.000 (Anlage). Die Karte ist Bestandteil dieser Verordnung.

Schutzzweck

§ 2. (1) Die Unterschutzstellung bezweckt die Erhaltung der natürlichen Landschaftselemente sowie die Bewahrung der Charakteristik der landwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft.

(2) Die Unterschutzstellung bezweckt insbesondere die Erhaltung:

- der natürlichen und naturnahen Landschaftselemente und alpinen Matten,
- der Kampfwaldzone,
- der morphologischen Besonderheiten, insbesondere der Kare, der Schuttfluren und Krummholzbestände,
- der landwirtschaftlich geprägten Wiesen, Weiden und Hutweiden,
- der natürlichen Fließgewässer mit der Begleitvegetation und
- der Lebensräume der im Gebiet vorkommenden wild lebenden Tier- und Pflanzenarten.

Inkrafttreten

§ 3. Diese Verordnung tritt mit dem der Kundmachung folgenden Tag, das ist der 16. Juni 2015, in Kraft.

Außerkrafttreten

§ 4. Mit Inkrafttreten dieser Verordnung tritt außer Kraft:

Die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 25. Mai 1981 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet, LGBl. Nr. 36/1981."

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 entstanden. 28

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist und dass das Bundesverwaltungsgericht bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogene Verordnung anzuwenden gehabt hätte. 29

Wird eine Bestimmung durch eine Novelle aufgehoben und bestehen gegen diese Aufhebung Bedenken, so muss sich eine Anfechtung notwendigerweise gegen jene Novellenbestimmungen richten, welche die Aufhebung bewirken, weil eine allfällige Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit nur auf diese Weise beseitigt werden könnte (vgl. zB VfSlg. 16.764/2002, 19.522/2011; zu Verordnungsbestimmungen VfSlg. 19.919/2014). 30

Im vorliegenden Fall wurde die Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 durch die Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 zur Gänze aufgehoben und das Landschaftsschutzgebiet neu abgegrenzt. Bestehen Bedenken dagegen, dass Gebiete als Folge dieser Aufhebung und Neuabgrenzung nicht (mehr) im Landschaftsschutzgebiet liegen, muss sich eine Anfechtung notwendigerweise gegen die Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 richten. 31

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogene Verordnung folgende Bedenken: 32

3.1. Gemäß § 6 Abs. 1 StNSchG 1976 konnten Gebiete, die "besondere landschaftliche Schönheiten oder Eigenarten (z. B. als Au- oder Berglandschaft) aufweisen", "im Zusammenwirken von Nutzungsart und Bauwerken als Kulturlandschaft von seltener Charakteristik sind" oder "durch ihren Erholungswert besondere Bedeutung haben oder erhalten sollen", durch Verordnung der Landesregierung zum Landschaftsschutzgebiet erklärt werden. Gemäß § 18 Abs. 1 leg. cit. war eine solche Verordnung aufzuheben, "wenn die für ihre Erlassung maßgebend gewesenen Voraussetzungen weggefallen sind". 33

- 3.2. Das Übereinkommen über den Schutz der Alpen (Alpenkonvention), BGBl. 477/1995, idF BGBl. III 183/2013 ist ein Staatsvertrag, durch den sich die Vertragsparteien verpflichten, eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherzustellen (Art. 2 Abs. 1 leg. cit.). Die Zielvorgaben der Alpenkonvention sind gemäß deren Art. 2 Abs. 3 durch die Vereinbarung von – die Einzelheiten zur Durchführung des Übereinkommens enthaltenden – Protokollen umzusetzen (vgl. *Haller, Zerstörung von Alpenraum und Rechtsstaat?*, FS Laurer, 2009, 41). 34
- 3.3. Eines dieser Protokolle ist das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. III 236/2002, idF BGBl. III 113/2005 (im Folgenden: Naturschutzprotokoll), das grundsätzlich unmittelbar anwendbar ist (vgl. VfSlg. 20.519/2021; *Hautzenberg, Das Naturschutzprotokoll und seine unmittelbare Anwendung im österreichischen Naturschutzrecht*, RdU 2013, 237). Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll verpflichtet die Vertragsparteien, "bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern" und "alle geeigneten Maßnahmen [zu treffen], um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden." 35
- 3.4. Bei einer Verkleinerung oder Aufhebung eines bestehenden Schutzgebietes ist das Interesse an dieser Änderung daher mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Naturschutzgebietes abzuwägen, insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll. Diese Interessenabwägung ist in den Verordnungsakten zu dokumentieren (vgl. VfSlg. 20.519/2021; *Oberdanner/Starchl, Die Bedeutung des Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll bei der Änderung von Schutzgebietsverordnungen*, NuR 2022, 831 [834]; *Schmid, Zum Bestandsschutz von Schutzgebieten* (VfGH 15.12.2021, V 425/2020), in: Ennöckl (Hrsg.), *Umweltrecht – Jahrbuch 2022*, 191 [199]). 36
- 3.5. Vor diesem Hintergrund hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass der in Prüfung gezogenen Verordnung keine ausreichende Interessenabwägung im dargestellten Sinn zugrunde lag: 37

- 3.5.1. Mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 wurde das bestehende Landschaftsschutzgebiet Nr. 1 "Koralpe" um zumindest 70 Prozent verkleinert. Diese Verkleinerung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Gebietsabgrenzung auf Grund verschiedener (anthropogener) Veränderungen nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entspreche. In den ausgeschiedenen Gebieten sei das Schutzgut "Landschaftsbild" nicht mehr intakt und könne somit auch nicht mehr gewahrt werden. Seit Erlassung der Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 hätten sich die Rahmenbedingungen im Gebiet wesentlich geändert, weshalb intensiv genutzte und anthropogen stark beeinflusste Bereiche ausgeschieden würden. Es handle sich hierbei "beispielsweise um mittlerweile erfolgte Bautätigkeiten (Forststraßen, Erschließungen, Starkstromleitungen, Schigebiete, Straßen und Parkplätze etc.) bzw. intensiv bewirtschaftete Wälder". Das neu abgegrenzte Schutzgebiet umfasse die ökologisch in gutem Zustand befindlichen Wald- bzw. Almbereiche. Es würden nur mehr jene Teile des Gebietes geschützt, die nach wie vor einen intakten landschaftlichen Charakter aufwiesen. 38
- 3.5.2. Eine Abwägung gegenläufiger Interessen lässt sich den Verordnungsakten nicht entnehmen. Die verordnungserlassende Behörde dürfte offenkundig davon ausgegangen sein, dass am Erhalt des Schutzgebietes in seinem bisherigen Umfang überhaupt kein öffentliches Interesse mehr bestehe, da die nunmehr ausgeschiedenen Bereiche die Kriterien eines Landschaftsschutzgebietes nach § 6 Abs. 1 StNSchG 1976 nicht (mehr) erfüllten. 39
- 3.5.3. Der Wegfall jeglichen öffentlichen Interesses am Erhalt eines Schutzgebietes könnte nach vorläufiger Ansicht des Verfassungsgerichtshofes allenfalls dann dargetan werden, wenn – was sich aus den Verordnungsakten ergeben müsste – die für die Unterschützstellung eines Gebietes maßgeblichen Schutzzwecke zur Gänze weggefallen sind (vgl. zur Relevanz des ursprünglichen Schutzzwecks für die Interessenabwägung *Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention*, Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 (1) des Protokolls "Naturschutz und Landschaftspflege", 2017, 6; *Oberdanner/Starchl*, aaO, 836; siehe auch § 18 Abs. 1 StNSchG 1976). 40
- 3.5.4.** Gemäß § 1 Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 erfolgte die Unterschützstellung des darin ausgewiesenen Gebietes "zum Zweck der Erhaltung sei- 41

ner besonderen landschaftlichen Schönheit und Eigenart, seiner seltenen Charakteristik und seines Erholungswertes". Die Verordnung stütze sich damit der Sache nach auf alle drei Tatbestände des § 6 Abs. 1 StNSchG 1976. Eine Auseinandersetzung mit dem Schutzzweck der Erhaltung des Erholungswertes lässt sich den Verordnungsakten der Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 jedoch nicht entnehmen, die Ausführungen zu den anthropogenen Veränderungen des Landschaftsbildes dürften sich auf die "besondere landschaftliche Schönheit und Eigenart", allenfalls auch auf die "seltene Charakteristik" des Gebietes beziehen.

3.5.5. Des Weiteren erscheint dem Verfassungsgerichtshof vorläufig aber auch die Auseinandersetzung mit dem behaupteten Verlust des (besonderen) landschaftlichen Charakters in Teilen des Schutzgebietes in wesentlichen Punkten nicht nachvollziehbar. So wurde in den Erläuterungen zur Landschaftsschutzgebietsverordnung 2015 die Herausnahme des "südlichen Teils" des bisherigen Schutzgebietes ("Bereich Glitzalm"), in welchem auch das Vorhaben gelegen wäre, mit der Errichtung einer 380-kV-Gittermastleitung begründet, "da diese Leitung landschaftsprägend ist und nicht dem alpinen Erscheinungsbild entspricht". Diese 380-kV-Leitung war jedoch, wie sich etwa aus einer im Verordnungsakt befindlichen Anfragebeantwortung ergibt, bereits im November 1980 fertiggestellt worden. Mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 wurde sohin das in diesem Sinne schon veränderte Gebiet unter Schutz gestellt, unter anderem wegen seiner "besonderen landschaftlichen Schönheit und Eigenart". Der allfällige Wegfall dieses Schutzzwecks ist an jenem Zustand zu messen, in dem sich das Schutzgebiet im Zeitpunkt der Unterschutzstellung befand.

42

3.5.6. Auch hinsichtlich der weiteren aus dem Schutzgebiet ausgeschiedenen Bereiche finden sich in den Verordnungsakten nur äußerst pauschale Umschreibungen der dafür jeweils maßgeblichen Veränderungen. In den Erläuterungen heißt es zum "östlichen Teil" des bisherigen Schutzgebietes, dieser sei "durch intensivbewirtschaftete hochmontane Fichtenwälder geprägt und stell[e] keine Besonderheit in ihrem [sic] naturräumlichen Erscheinungsbild dar". Auch seien diese Bereiche "stark durch Forststraßen geprägt" und daher aus dem Landschaftsschutzgebiet entnommen worden. "Im Norden" seien "der Bereich der Parkplätze entlang der Landesstraße und der Bereich des Schiliftes und der Pistenflächen" aus dem Schutzgebiet genommen worden. In dem der Neuabgrenzung

43

zugrunde gelegten Gutachten finden sich inhaltsgleiche Ausführungen, weitergehende Erwägungen lassen sich den Verordnungsakten nicht entnehmen. Dabei dürfte zum einen wiederum offen bleiben, ob die angesprochenen Eingriffe bereits bei Erlassung der Landschaftsschutzgebietsverordnung 1981 vorlagen. Zum anderen dürften die einzelnen Eingriffe und die von diesen jeweils betroffenen Bereiche derart pauschal bzw. bloß exemplarisch umschrieben sein, dass auf dieser Grundlage eine nachprüfende Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verordnung, insbesondere des Ausmaßes der Verkleinerung und der konkret vorgenommenen Neuabgrenzung, nicht möglich wäre.

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 11. Juni 2015 über die Erklärung von Gebieten der Koralpe zum Landschaftsschutzgebiet Nr. 1, LGBl. 43/2015, von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 44
2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 45
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 46

Wien, am 30. November 2023

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

Dr. MANOLAS, LL.M.

