

Josef Essl (Hrsg)
Sebastian Schmid

Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention

2016

Mit Beiträgen von

Ewald Galle

Andreas Th. Müller

Christian Baumgartner

Teresa Weber

Gerold Dünser

Thomas Neger

■■■■ VERLAG
■■ ÖSTERREICH

Josef Essl

Leiter des Alpenkonventionsbüros, CIPRA Österreich, Wien

assoz.-Prof. Dr. Sebastian Schmid, LL.M.

Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck



Gedruckt mit Förderung des
*Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft*

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Buch berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Produkthaftung: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Herausgeber, der AutorInnen oder des Verlages aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2016 Verlag Österreich GmbH, Wien

www.verlagoesterreich.at

Gedruckt in Ungarn

Satz: büro mn, 33613 Bielefeld, Deutschland

Druck: Prime Rate Kft., 1044 Budapest, Ungarn

Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2519-5573

ISBN 978-3-7046-7624-5 Verlag Österreich

Die Berücksichtigung von Puffer-, Schon- und Ruhezonen nach dem Energieprotokoll bei der Errichtung von Energieanlagen

Thomas Neger

I. Einleitung / Definitionen

A. Energieprotokoll – Puffer-, Schon- und Ruhezonen

Das Energieprotokoll¹ der Alpenkonvention nimmt an mehreren Stellen Bezug auf Puffer-, Schon- und Ruhezonen. So sieht Art 2 Abs 4 EP als eine Grundverpflichtung vor, dass die Vertragsparteien *„die Schutzgebiete mit ihren Pufferzonen, die Schon- und Ruhezonen sowie die unversehrten naturnahen Gebiete und Landschaften“* bewahren. Weiters verpflichten sich die Vertragsparteien in Art 7 Abs 3 EP, *„den Wasserhaushalt in den Trinkwasserschutz- und Naturschutzgebieten mit ihren Pufferzonen, in den Schon- und Ruhezonen sowie in den unversehrten naturnahen Gebieten und Landschaften zu erhalten“*. Im Zusammenhang mit Energieleitungen ist laut Art 10 Abs 3 EP *„insbesondere der Bedeutung der Schutzgebiete, der dazu gehörenden Puffer-, Schon- und Ruhezonen, den unversehrten naturnahen Gebieten und Landschaften sowie der Vogelwelt“* Rechnung zu tragen.

B. Definitionen

Pufferzonen werden im Energieprotokoll jeweils im Zusammenhang mit Schutzgebieten genannt. Ganz allgemein handelt es sich bei einer Pufferzone grundsätzlich um eine Zone zwischen gegensätzlichen Nutzungsinteressen, um einen Abstand zu erzielen. Im Biotopschutz können etwa zwischen den wirksam geschützten Kernzonen und benachbarten Nutzungen Pufferzonen eingerichtet werden, um schädliche Randeffekte möglichst zu minimieren. Durch

1 Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Energie – Protokoll „Energie“ BGBl III 2002/237 idF BGBl III 2005/110.

Pufferzonen werden die jeweiligen Schutzgebiete somit in gewissem Maße (faktisch) erweitert, indem anthropogene Maßnahmen, welche zwar außerhalb des festgelegten Schutzgebietes stattfinden, die aber (aufgrund ihrer Nähe zum Schutzgebiet) in das Gebiet hineinwirken und sich nachteilig auf dessen Schutzzweck auswirken, vermieden werden sollen.

Die Begriffe *Schon- und Ruhe*zonen erschließen sich erst in Zusammen-schau mit anderen Protokollen der Alpenkonvention. Im Zusammenhang mit Energieanlagen ist zunächst Art 9 Abs 4 lit b) des Protokolls „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“² einschlägig. Demnach ist innerhalb der Raumplanung sicherzustellen, dass die Pläne und/oder Programme für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung auf der am besten geeigneten territorialen Ebene und nach Maßgabe der jeweiligen räumlichen Gegebenheiten unter anderem die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes zu beinhalten haben. Dies umfasst insbesondere auch die *„Ausweisung von Ruhe*zonen und sonstigen Gebieten, in denen Bauten und Anlagen sowie andere störende Tätigkeiten eingeschränkt oder untersagt sind“. Gemäß Art 11 Abs 3 des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ (NSchP)³ fördern die Vertragsparteien *„die Einrichtung von Schon- und Ruhe*zonen, 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.“ Art 10 des Tourismusprotokolls (TP)⁴ verpflichtet die Vertragsparteien, *„gemäß ihren Vorschriften und nach ökologischen Gesichtspunkten Ruhe*zonen auszuweisen, in denen auf touristische Erschließungen verzichtet wird“.

II. Gesetzgebung

A. Naturschutzgesetze

Auf Ebene der Gesetzgebung können Puffer-, Schon- und Ruhe

2 Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung – Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ BGBl III 2002/232 idF BGBl III 2005/114.

3 Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege – Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ BGBl III 2002/236 idF BGBl III 2005/113.

4 Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Tourismus – Protokoll „Tourismus“ BGBl III 2002/230 idF BGBl III 2005/109.

rahmens für Schutzmaßnahmen berücksichtigt werden. Diesbezüglich sind vorrangig die einzelnen, mit der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Naturschutzes ausgestatteten Bundesländer gefordert, für die vollziehenden Organe *konkrete gesetzliche Grundlagen zur Ausweisung entsprechender Zonierungsgebiete* zu erlassen. So wurde etwa in der Literatur bereits im Jahr 2007 – im Zusammenhang mit „Ruhezonen“ im Sinne des Art 10 TP – darauf aufmerksam gemacht, dass nur gewisse Naturschutzgesetze die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Umsetzung von Gebietsschutzmaßnahmen, welche den jeweiligen Schutzzwecken gerecht werden, enthalten. Bestehende naturschutzgesetzliche Schutzkategorien bieten oftmals keinen ausreichenden Rahmen.⁵ In der Literatur wurde weiters festgehalten, dass naturschutzrechtliche Regelungspflichten – somit die Pflicht, einen bestimmten Sachverhalt naturschutzrechtlich zu regeln – insbesondere auf Grund der Alpenkonvention samt Protokollen bestehen.⁶

B. Landschaftsplanung als (weiteres) Regulierungsinstrument für Zonierungsgebiete

1. Vorgaben der Alpenkonvention (Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege)

Im Zusammenhang mit potentiellen Maßnahmen de lege ferenda soll auch auf das Rechtsinstitut der Landschaftsplanung eingegangen werden. In Österreich ist die – aus der deutschen Rechtsordnung stammende – Landschaftsplanung bislang noch weitgehend unbekannt bzw wird sie mit der Raumplanung gleichgesetzt, weshalb spezifische Regelungen in den Naturschutz- und Raumordnungsgesetzen eher fragmentarisch ausfallen.⁷ Zu beachten ist jedoch, dass Art 7 und 8 NSchP (welches von Deutschland erarbeitet wurde) konkrete Vorgaben für die Landschaftsplanung enthalten. Gemäß Art 7 Abs 1 NSchP stellen die Vertragsparteien *„binnen fünf Jahren nach In-Kraft-Treten dieses Protokolls Konzepte, Programme und/oder Pläne auf, in denen die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Alpenraum festgelegt werden“*. Diese Konzepte, Programme und / oder Pläne sollen laut Art 7 Abs 2 NSchP einerseits Darstellungen des vorhandenen Zustands von Natur und Landschaft und seiner Bewertung⁸ sowie andererseits Darstellungen des angestrebten Zustands von Natur und

5 Vgl *BMLFUW* (Hrsg), Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung (2007) 41.

6 Vgl *Köhler*, Naturschutzrecht, in *Pürgy* (Hrsg), Das Recht der Länder II/2 (2012) 1 (Rz 19).

7 Vgl *BMLFUW* (Hrsg), Alpenkonvention 124.

8 Art 7 Abs 2 lit a NSchP.

Landschaft und der dazu erforderlichen Maßnahmen⁹ enthalten. Demonstrativ zählt die Alpenkonvention in diesem Zusammenhang (i) allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, (ii) Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft sowie (iii) Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wildlebender Tier- und Pflanzenarten auf. Art 8 NSchP verpflichtet die Vertragsparteien weiters, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, „um auf der Grundlage der Landschaftsplanung in Abstimmung mit der Raumplanung darauf hinzuwirken, dass die natürlichen und naturnahen Lebensräume der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten sowie die übrigen Strukturelemente der Natur- und Kulturlandschaft erhalten bleiben und entwickelt werden“. Daraus ergibt sich, dass die *Landschaftsplanung* jedenfalls auch in der *Raumplanung* zu berücksichtigen ist. Es besteht somit eine *Koordinierungspflicht* zwischen diesen beiden Planungsinstrumenten.¹⁰

2. Regelungslage in Deutschland

Ohne die Umsetzung der aus Art 7 und 8 NSchP resultierenden Verpflichtungen in Österreich im Detail analysieren zu wollen, ist festzuhalten, dass die (weitere) gesetzliche Ausgestaltung des Institutes der Landschaftsplanung in Österreich Potentiale für die Ausweisung von Puffer-, Schon- und Ruhezone bieten könnte. Anhaltspunkte kann die Gesetzeslage in Deutschland liefern. So regelt etwa das deutsche Bundesnaturschutzgesetz (dt BNatSchG)¹¹ in Kapitel 2 die Landschaftsplanung. Aufgabe der Landschaftsplanung ist gemäß § 9 Abs 1 dt BNatSchG, „die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele auch für die Planungen und Verwaltungsverfahren aufzuzeigen, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können“. Inhalte der Landschaftsplanung sind laut § 9 Abs 1 dt BNatSchG „die Darstellung und Begründung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der ihrer Verwirklichung dienenden Erfordernisse und Maßnahmen“. Auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der Landschaftsplanung für raumordnungs- und baurechtliche Pläne ist gemäß § 9 Abs 3 dt BNatSchG Rücksicht zu nehmen.¹² § 9 Abs 5 dt BNatSchG normiert, dass in Planungen und Verwaltungsverfahren die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen sind. Dies insbesondere

9 Art 7 Abs 2 lit b NSchP.

10 Vgl *BMLFUW* (Hrsg), Alpenkonvention 124.

11 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) – Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl I S 2542), das zuletzt durch Art 421 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl I S 1474) geändert worden ist.

12 Siehe auch §§ 10 Abs 1 und 11 Abs 1 BNatSchG.

im Zusammenhang mit der *Beurteilung der Umweltverträglichkeit sowie der Naturverträglichkeit*. Kann den Inhalten der Landschaftsplanung in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden, so ist dies zu begründen. §§ 10 und 11 dt BNatSchG konkretisieren die jeweiligen – auf Landesebene zu vollziehenden – Planungsinstrumente der Landschaftsplanung (Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne, Landschaftspläne sowie Grünraumpläne). Schließlich enthält § 12 dt BNatSchG für die Landschaftsplanung in Gebieten, die an andere Bundesländer angrenzen, ein explizites Berücksichtigungs- und Abstimmungsgebot.

C. Normierung von Genehmigungskriterien

Puffer-, Schon- und Ruhezonon könnten durch die Gesetzgebung allenfalls auch durch Normierung spezifischer *Genehmigungskriterien für Projektgenehmigungsverfahren* berücksichtigt werden. Dadurch werden den Vollzugsorganen konkrete normative Regeln für die Entscheidung im jeweiligen Einzelfall vorgegeben. Gefordert wären hier – in Abhängigkeit vom jeweiligen Beurteilungsrahmen – die verwaltungsrechtlichen Materiengesetzgeber. Klar und umsichtig formulierte Bewilligungskriterien erleichtern einerseits die Ermittlung des entscheidungswesentlichen Sachverhalts und tragen zu einer besseren Antizipierbarkeit der rechtlichen Beurteilung der Behörden bei. Dies erhöht in weiterer Folge auch die Planungs- und Rechtssicherheit für Projektwerber.

D. Unmittelbare Zonierungsverpflichtungen auf vollziehender Planerlassungsebene

Etwaiger gesetzgeberischer Nachholbedarf entbindet die (planerlassende) Vollzugsebene jedoch nicht von der Verpflichtung, Puffer-, Schon- und Ruhezonon im Sinne des Energieprotokolls bei Erlassung der jeweiligen Schutzgebietsverordnungen, Raumordnungsmaßnahmen etc. zu beachten. Dort, wo keine entsprechenden gesetzlichen Vorgaben/Instrumente geschaffen bzw bestehende Gesetzesnormen nicht ausreichend entwickelt wurden, kann unter Umständen auch unmittelbar/direkt aus den staatsvertraglichen Vorgaben eine Verpflichtung zur Ausweisung von Puffer-, Schon- und Ruhezonon auf vollziehender Planerlassungsebene abgeleitet werden.¹³ In diesem Zusammenhang ist etwa auch auf das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010 (StROG 2010)¹⁴ hinzuweisen, nach dessen § 4 Abs 5 „im Rahmen der Erstellung und Änderung von Plänen und Programmen [...] die Zielsetzungen des Übereinkommens zum Schutze der Alpen (Alpenkonvention) zu berücksichtigen“ sind. §§ 24 Abs 10 Z 5 und 38 Abs 10 Z 5 StROG 2010 enthalten sogar spezifische Versagungsgründe

13 Siehe etwa auch *BMLFUW* (Hrsg), Alpenkonvention 124.

14 LGBl 2010/49 idF LGBl 2015/139.

für die aufsichtsbehördliche Genehmigung von Örtlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen, wenn „den Zielen des Übereinkommens zum Schutze der Alpen (Alpenkonvention) widersprochen wird“.

Meines Erachtens kann der Schutz von Puffer-, Schon- und Ruhezonon im Sinne des Energieprotokolls im Zusammenhang mit der Errichtung von Energieanlagen generell am besten auf Ebene der verwaltungsbehördlichen Vollziehung (sowohl auf Ebene der Planerlassung als auch auf Ebene der Projektgenehmigung) umgesetzt werden. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass für diesen Bereich (Zonierung) neben den entsprechenden Sachkenntnissen sehr spezifische Ortskenntnisse erforderlich sind.

III. Verwaltungsbehördliche Planerlassungsverfahren (Planebene)

A. Hohe Bedeutung der überörtlichen (Raum-)Planung

Puffer-, Schon- und Ruhezonon im Sinne des Energieprotokolls sollte insbesondere auf *Ebene der überörtlichen Planung (Landesplanung)* ein hoher Stellenwert beigemessen werden. Die Ebene der Kommunalplanung (örtliche Planung) ist in diesem Zusammenhang von eher geringerer Bedeutung, zumal Energieanlagen in der Regel weiträumige Implikationen bewirken. Die Regulierungsinstrumente der Gemeindeverwaltung greifen hier oftmals zu kurz. Anknüpfend an die obigen Ausführungen könnten für Zwecke der Gebietszonierung – zB nach dem Muster der Rechtslage in Deutschland – einschlägige gesetzliche Vorschriften im Bereich der Landschaftsplanung geschaffen bzw bestehende Normen weiterentwickelt werden. Bislang wurden in Österreich Puffer-, Schon- und Ruhezonon jedoch überwiegend im Rahmen der Raumordnung behandelt.

B. Raumordnung

1. Allgemeines

Es ist somit – im Zusammenhang mit der Errichtung von Energieanlagen – zunächst das verwaltungsrechtliche Vollzugsgebiet der *Raumordnung* zu betrachten. Die Nutzung des Alpenraumes zur Produktion, zum Transport und zur Verteilung von Energie stellt gerade die, im Wesentlichen final determinierte, verwaltungsbehördliche Raumplanung vor große Herausforderungen. So müssen die mit der Errichtung von Energieanlagen verbundenen Interessen (genannt seien an dieser Stelle beispielsweise energiepolitische, volks- und betriebswirtschaftliche Interessen) mit ökologischen Anforderungen und Standards in Einklang gebracht werden. Die planmäßige, vorausschauende Gestaltung

der jeweiligen Gebiete ist für die nachhaltige und bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes unabdinglich. Ein umsichtiger Vollzug der Raumordnung unter entsprechender Berücksichtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes trägt auch entscheidend zu einer hohen *Planungs- und damit Rechtssicherheit* bei und stellt somit eine *conditio sine qua non* für die langfristigen Investitionsentscheidungen dar, welche für die Errichtung von Energieanlagen erforderlich sind.

2. Strategische Umweltprüfung

Bei der Berücksichtigung von Puffer-, Schon- und Ruhezonen im Sinne des Energieprotokolls und im Rahmen von Planerlassungsverfahren kommt auch der *Strategischen Umweltprüfung* eine wichtige Funktion zu. Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist ein systematisches Prüfungsverfahren zur Einbeziehung von Umweltbelangen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen. Die jeweiligen Raumordnungsgesetze der Bundesländer sehen grundsätzlich vor, dass im Rahmen der Erstellung und Änderung von gewissen Raumordnungsplänen und -programmen eine Umweltprüfung durchzuführen und ein Umweltbericht zu erstellen sind.¹⁵

3. Raumordnungsrechtliche Zonierung in Zusammenhang mit Windenergieanlagen

In den letzten Jahren sind *raumordnungsrechtliche Instrumente* insbesondere im Zusammenhang mit der *Errichtung von Windenergieanlagen im Alpenraum* genutzt worden.¹⁶ So erfolgten in diversen Bundesländern, in denen vermehrt Windkraftanlagen errichtet wurden oder geplant sind, (überörtliche) *Festlegungen in Form von speziellen Raumordnungsprogrammen*. Diese Programme regeln bzw definieren im Wesentlichen, in welchen Zonen bzw an welchen Standorten die Errichtung von Windkraftanlagen möglich ist. Dabei können und wurden in durchaus erheblichem Umfang auch bereits sogenannte Ausschlusszonen festgelegt, in welchen die Errichtung von Windkraftanlagen nicht zulässig ist. Als Beispiel kann hier das – in Form eines überörtlichen Entwicklungsprogrammes normierte – *Steiermärkische „Sachprogramm Windenergie“ (SAPRO Windenergie)*¹⁷ angeführt werden.¹⁸ Das SAPRO Windenergie umfasst (als Verordnung) den Geltungsbereich der Alpenkonvention in der Steiermark

15 Siehe etwa §§ 4 und 5 StROG 2010; vgl im Detail etwa *T. Neger/Schachinger*, SUP, Naturschutz, Ortsbild versus Denkmalschutz. Aktuelle raumordnungsrechtliche Fragestellungen für Gemeinden, RFG 2013, 138.

16 Vgl zB *Schlögl*, Windkraft in der Raumordnung der Bundesländer, RFG 2015, 60.

17 Entwicklungsprogramm für den Sachbereich Windenergie (SP Windenergie), LGBL 2013/72 idF LGBL 2014/106.

18 Siehe dazu auch BVwG 22. 1. 2016, W113 2017242-1.

und enthält nähere Vorgaben über die Eignung oder Nicht-Eignung von Flächen für die Errichtung von Windenergieanlagen.¹⁹ In diesem Zusammenhang werden (neben zB Eignungs- und Vorrangzonen) auch Ausschlusszonen festgelegt, in welchen die Errichtung von Windkraftanlagen mit einer Nennleistung ab 0,5 MW unzulässig ist. Diese Ausschlusszonen umfassen etwa 25 % des Steirischen Landesgebietes. Den Gemeinden (als Träger der örtlichen Raumordnung) ist es somit verboten, auf diesen Flächen die für die Bewilligung einer Windkraftanlage erforderliche Widmung (als Sondernutzung im Freiland) vorzunehmen. Die Erlassung eines entgegenstehenden Flächenwidmungsplanes wäre rechtswidrig.

Weitere Beispiele derartiger Maßnahmen auf Ebene der überörtlichen Raumordnung stellen das *Sektorale Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in Niederösterreich*²⁰ sowie die *Kärntner Windkraftstandorträume-Verordnung*²¹ dar.

In den jeweiligen Grenzregionen zwischen den Bundesländern ist im Zusammenhang mit derartigen Raumordnungsmaßnahmen jedoch besonders akribisch auf die *Einhaltung des verfassungsrechtlichen Berücksichtigungsgebotes und Torpedierungsverbotes* zu achten, was bislang mitunter stiefmütterlich gehandhabt wurde. So ist beispielsweise im Bereich der Koralpe auf Kärntner Seite ein Windparkprojekt geplant. Das Projektgebiet reicht bis auf wenige Meter an die Steirische Landesgrenze heran. Auf Steirischer Seite ist in diesem Bereich gemäß SAPRO Windenergie eine Ausschlusszone bis an die Landesgrenze ausgewiesen.²²

Zu beachten ist weiters, dass *raumordnungsrechtliche Zonierungen kein Substitut für die Berücksichtigung von Puffer-, Schon- und Ruhezonen im Sinne des Energieprotokolls bei der Ausweisung der jeweiligen Schutzgebiete nach den Naturschutzgesetzen* sind. So hat etwa das Bundesverwaltungsgericht explizit festgehalten, dass *Ausschlusszonen gemäß dem Steiermärkischen SAPRO Windenergie keine schutzwürdigen Gebiete im Sinne des Anhanges 2 UVP-G 2000* sind. Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu wörtlich wie folgt aus: „Zum

19 Vgl Stöger, Das Steiermärkische Sachprogramm Windenergie, RdU-UT 2014, 102.

20 VO über ein Sektorales Raumordnungsprogramm über die Windkraftnutzung in NÖ, LGBl 8001/1-0 (2014/49).

21 VO der Kärntner Landesregierung vom 25. September 2012, Zl. 03-Ro-ALL-373/38-2012, mit der ein Sachgebietsprogramm für Standorträume von Windkraftanlagen erlassen wird (Windkraftstandorträume-Verordnung), LGBl 2012/100 bzw nunmehr VO der Kärntner Landesregierung vom 12. Juli 2016, Zl. 03-Ro-ALL-373/24-2016, mit der das Sachgebietsprogramm für Standorträume von Windkraftanlagen neu erlassen wird (Windkraftstandorträume-Verordnung), LGBl 2016/46; vgl dazu zB auch Schachinger/T. Neger, Kritische Aspekte der aktuellen Festlegungen von Eignungszonen für Windkraftanlagen, ZTR 2013, 179.

22 Siehe dazu BVwG 26.6.2015, W113 2013215-1.

anderen handelt es sich nach Ansicht des Gerichtes um kein Schutzgebiet im Sinne des Anhangs 2 des UVP-Gesetz 2000. Die Kategorien der schutzwürdigen Gebiete sind in Anhang 2 leg. cit. aufgezählt. In die Kategorie A (besonderes Schutzgebiet) fallen u. a. durch Verwaltungsakt ausgewiesene, genau abgegrenzte Gebiete des Naturschutzes. Voraussetzungen für eine derartige Ausweisung stellen das Vorliegen eines Verwaltungsaktes (Verordnung oder Bescheid), die genaue Abgrenzung des Gebietes und die Gebietsausweisung aus Gründen des Naturschutzes dar. Ist in einer Verordnung, mit der ein Gebiet zu einem Schutzgebiet erklärt wurde, kein Schutzzweck festgelegt, sind im Rahmen der Einzelfallprüfung die in den einschlägigen Landesgesetzen normierten allgemeinen Schutzziele für dieses Gebiet heranzuziehen (US 26. 01. 2004, 9A/2003/19-30 Maishofen). § 2 der Verordnung Entwicklungsprogramm Sachbereich Windenergie lautet: „Ziele (1) Ziel dieses Entwicklungsprogramms ist die Festlegung von überörtlichen Vorgaben zum raumverträglichen Ausbau der Windenergie in der Steiermark. Dadurch soll ein erhöhter Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern in der Steiermark ermöglicht werden. (2) Die Festlegung von Gebieten für Windkraftanlagen hat insbesondere unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des Natur- und Landschaftsschutzes, der Raumordnung und der Erhaltung unversehrter naturnaher Gebiete und Landschaften im Sinne der Alpenkonvention zu erfolgen.“ Die Verordnung wurde auf Grund des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes erlassen und ist nach dessen § 2 Abs. 1 ihr Ziel primär ein raumordnungsplanerisches. Die in Abs. 2 leg. cit. verankerte Berücksichtigungspflicht der Ziele und Grundsätze des Natur- und Landschaftsschutzes sowie die Bezugnahme auf die Alpenkonvention begründen nicht die Annahme, die Gebietsausweisung sei aus Gründen des Naturschutzes erfolgt. Ein Schutzgebiet der Kategorie A nach Anhang 2 des UVP-Gesetzes 2000 liegt somit nicht vor.“²³

C. Zonierung in Zusammenhang mit Wasserkraftanlagen

Auch im Bereich der Wasserkraft wird in letzter Zeit in der Literatur über verwaltungsbehördliche planmäßige Zonierungen, insbesondere in Form der Ausweisung sogenannter „no-go-areas“ / *Ausschlusszonen* (Negativplanung) diskutiert. Eine profunde Analyse zu dieser Thematik (sowohl de lege lata als auch de lege ferenda), auf welche an dieser Stelle verwiesen werden soll, bieten einerseits *Tina Rametsteiner* und *Theresa Weber*²⁴ sowie andererseits *Stefan Storr*²⁵.

23 BVwG 26. 6. 2015, W113 2013215-1.

24 Vgl *Rametsteiner/T. Weber*, No-Go-Areas für Wasserkraftwerke – ein No-Go? Möglichkeiten zur Ausweisung von Tabuzonen für den Wasserkraftausbau, RdU 2014, 187.

25 Vgl *Storr*, Negativplanungen für Wasserkraftwerke. Möglichkeiten und Grenzen, RdU-UT 2016, 17.

IV. Verwaltungsbehördliche Projektprüfungsverfahren (Projektebene)

Ogleich im gegenständlichen Zusammenhang der (überörtlichen) verwaltungsbehördlichen Planung eine entscheidende Rolle zukommt, ist zu beachten, dass die erforderliche *Berücksichtigung von Puffer-, Schon- und Ruhezonen im Sinne des Energieprotokolls auf Projektebene nicht durch gänzliche oder zu extensive Verlagerung auf die Planebene unterlaufen bzw. ausgeschlossen werden darf.*²⁶ So können etwa *kleinräumige Zusammenhänge* aber auch Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung oder zum Ausgleich erheblicher schädlicher, belästigender oder belastender Auswirkungen auf die Umwelt, somit projektierte oder mittels Nebenbestimmung vorgeschriebene *Schadensminderungs- und Kompensationsmaßnahmen*, in aller Regel nur auf individueller Vorhabensebene, somit im Einzelfall, entsprechend beurteilt werden.

Bei Energieanlagen, welche im Anwendungsbereich der Alpenkonvention realisiert werden sollen, hat die *Sachverhaltsermittlung in verwaltungsbehördlichen bzw. verwaltungsgerichtlichen Projektprüfungsverfahren* (UVP-Feststellungs- und allenfalls Genehmigungsverfahren; materienrechtliche Genehmigungsverfahren; Bescheidprüfungsverfahren und Säumnisschutz) *somit mE grundsätzlich auch die Beurteilung etwaiger Vorhabensauswirkungen auf – explizit in Plänen ausgewiesene oder aber auch faktische – Puffer-, Schon- und Ruhezonen im Sinne des Energieprotokolls zu umfassen, damit die Entscheidung den Konventionsvorgaben gerecht wird.* Es bestehen somit aufgrund der Alpenkonvention und ihrer Protokolle insbesondere *erhöhte Anforderungen an den Sachverständigenbeweis.* Im Idealfall sollten die Behörden die von ihnen beigezogenen Sachverständigen bereits in den jeweiligen Gutachtensaufträgen auf dieses Erfordernis hinweisen, was vor allem im Falle der Beauftragung nichtamtlicher Sachverständiger jedenfalls zu empfehlen ist.

Im Rahmen der sachverständigen Prüfung sind im Einzelfall auch die *Erforderlichkeit und Wirksamkeit von Ausgleichsmaßnahmen* zur Abmilderung festgestellter Beeinträchtigungen zu beurteilen. In der Praxis hat es sich bewährt, dass Projektwerber sich frühzeitig Gedanken über die Erforderlichkeit und Ausgestaltung von Schadensminderungs- und Kompensationsmaßnahmen machen. Sind derartige Maßnahmen notwendig, so empfiehlt es sich (nach entsprechender Abklärung) diese – wenn irgendwie möglich bereits im Zeitpunkt der Antragstellung – zum Projektbestandteil zu erklären. Dadurch können Verzögerungen und unliebsame „Überraschungen“ in Form von Auflagenvorschreibungen (oder gar eine Antragsabweisung) oftmals vermieden werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass

26 Vgl auch *Schachinger/T. Neger*, ZTR 2013, 179; *T. Neger/Schachinger*, RFG 2013, 138.

in UVP-Feststellungsverfahren keine behördlichen Auflagenvorschriften möglich sind. Hier können Projektwerber durch die Projektierung geeigneter Ausgleichsmaßnahmen oftmals entscheidenden Einfluss auf den Verfahrensausgang nehmen.

V. Resümee

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die *Gesetzgebung* insbesondere im Bereich der Naturschutzgesetze gefordert ist, mittels Gesetzesnovellen konkrete gesetzliche Grundlagen für Gebietsschutzmaßnahmen zu schaffen, im Rahmen derer Puffer-, Schon- und Ruhezonen im Sinne des Energieprotokolls ausreichend berücksichtigt werden können. Auch der Landschaftsplanung als (weiteres) Regulierungsinstrument für Zonierungsgebiete sollte künftig verstärkte Bedeutung beigemessen werden. Auf Vollziehungsebene sind derartige Zonierungserfordernisse, insbesondere im Rahmen der *überörtlichen verwaltungsbehördlichen Planung und Regulierung* (Raumordnung, Schutzgebietsausweisungen, wasserwirtschaftliche Planung), aufzugreifen. Puffer-, Schon- und Ruhezonen im Sinne des Energieprotokolls sind jedoch auch auf *Projektebene* im jeweiligen Einzelfall bei der verwaltungsbehördlichen/verwaltungsgerichtlichen Sachverhaltsermittlung angemessen zu berücksichtigen. Die (sachverständige) Beurteilung der Vorhabensauswirkungen hat somit auch diese Bereiche zu umfassen, damit den Vorgaben der Alpenkonvention entsprochen wird.

VI. Kernaussagen in Thesenform

- Die landesrechtlichen Naturschutzgesetzgeber sollten evaluieren, ob ergänzende Rechtsgrundlagen zur Umsetzung von Gebietsschutzmaßnahmen (Schutzkategorien zur Ausweisung von Puffer-, Schon- und Ruhezonen) geschaffen werden müssen.
- In Anlehnung an die deutsche Rechtslage könnte auch in Österreich dem Rechtsinstitut der Landschaftsplanung verstärkte Bedeutung beigemessen werden, indem die erforderlichen Zonierungsinstrumente auf dieser Ebene normiert werden.
- Für die jeweiligen Einzelfallentscheidungen kann die Berücksichtigung von Puffer-, Schon- und Ruhezonen durch gesetzliche Genehmigungskriterien erreicht werden.
- Im Zusammenhang mit der Errichtung von Energieanlagen wird der Schutz von Puffer-, Schon- und Ruhezonen generell am Besten auf Ebene der verwaltungsbehördlichen Vollziehung (Planerlassung sowie Projektgenehmigung) umgesetzt.

- Bislang wurden in Österreich Puffer-, Schon- und Ruhezone in der Raumordnung behandelt.
- Raumordnungsrechtliche Zonierungen stellen jedoch kein Substitut für die Berücksichtigung von Puffer-, Schon- und Ruhezone bei der naturschutzgesetzlichen Schutzgebietsausweisung dar.
- Die Berücksichtigung von Puffer-, Schon- und Ruhezone hat jedenfalls auch auf Projektebene zu erfolgen und darf nicht durch gänzliche oder zu extensive Verlagerung auf die Ebene unterlaufen bzw ausgeschlossen werden. Die Sachverhaltsermittlung in den jeweiligen Projektprüfungsverfahren hat somit jedenfalls auch die Beurteilung etwaiger Vorhabensauswirkungen auf Puffer-, Schon- und Ruhezone zu umfassen, damit die Entscheidung den Vorgaben der Alpenkonvention gerecht wird, weshalb insbesondere erhöhte Anforderungen an den Sachverständigenbeweis zu stellen sind.