

VERNEHMLASSUNGSBERICHT
DER REGIERUNG
BETREFFEND
DIE ABÄNDERUNG DES GESETZES
ZUM SCHUTZ VON NATUR UND LANDSCHAFT

Ressort Umwelt, Raum, Land- und Waldwirtschaft

Vernehmlassungsfrist: 14. September 2012

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständiges Ressort	4
Betroffene Amtsstellen	4
1. Ausgangslage	5
2. Anlass und Begründung der Vorlage	7
3. Schwerpunkte der Vorlage	9
4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	9
4.1 Erläuterung zu Art. 12 Abs. 3	9
4.2 Erläuterung zu Art. 50	11
5. Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	11
6. Regierungsvorlage	13

ZUSAMMENFASSUNG

In dem vom Landtag am 23. Mai 1996 beschlossenen Gesetz zum Schutz von Natur und Landschaft (NSchG) – das sich seit seinem Erlass bewährt hat – sind zwei kleinere Anpassungen vorzunehmen. Zum einen ist dem Gesetzeszweck dadurch Nachachtung zu verschaffen, dass eine Umwidmung von Grundflächen, die Schutzobjekte nach den Art. 5 oder 6 des Gesetzes beherbergen, dem Eingriffsverfahren nach Art. 12 des Gesetzes zu unterstellen sind. Dadurch kann eine Gesetzeslücke geschlossen werden, die beim Vollzug des NSchG zu Tage getreten ist und zu Unklarheiten Anlass gegeben hat. Zum anderen ist die Strafbestimmung von Art. 50 des Gesetzes, die bestimmte Übertretungen mit einer Busse bis zu 50 000 Franken sanktioniert, an die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes anzupassen (Verbot sogenannter Blankettstrafnormen). In Zukunft soll sich aus Art. 50 NSchG klar und eindeutig ergeben, welche Gesetzesverstösse eine Übertretung konstituieren und als eine solche strafbar sind.

ZUSTÄNDIGES RESSORT

Ressort Umwelt, Raum, Land- und Waldwirtschaft

BETROFFENE AMTSSTELLEN

Amt für Wald, Natur- und Landschaft

Vaduz, 03. Juli 2012

RA 2012/1427-8501

P

1. AUSGANGSLAGE

Das Gesetz vom 23. Mai 1996 zum Schutz von Natur und Landschaft, LGBl. 1996 Nr. 117 (NSchG), hat sich in der Praxis bewährt. Das NSchG weist einen umfassenden Geltungsbereich auf; der Gesetzeszweck begründet für den Einzelnen sowie für Land und Gemeinden umfassende Pflichten (Art. 2, 3 und 4 NSchG). Nach Art. 3 des Gesetzes stimmen Land und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten auf die Ziele und Aufgaben des Gesetzes ab und zwar auch bei der Ausarbeitung von raumplanerischen Instrumenten. Das NSchG weist damit Berührungspunkte zum Baugesetz (BauG) auf, das die Abstimmung der raumwirksamen Massnahmen zwischen Land und Gemeinde regelt. Ebenso wie das NSchG dient auch das BauG natur- und landschaftsschützerischen Zielen. Diesbezüglich wird – exemplarisch – auf folgende Vorschriften des BauG verwiesen: Art. 11 Abs. 2 Bst. d (Bauordnung), Art. 13 Abs. 3 (Verfahren zum Erlass eines Zonenplans), Art. 59 (Inventare und Register) oder Art. 90 Abs. 1 BauG (Unterhalt und Instandsetzung von Bauten).

Beim Vollzug des NSchG hat sich herausgestellt, dass solche raumwirksamen Massnahmen der Gemeinden, die sich auf schützenswerte Objekte gemäss Art. 5 oder auf besonders schützenswerte Lebensräume gemäss Art. 6 auswirken und damit den Gesetzeszweck tangieren, in diesem Gesetz nicht ausreichend geregelt

sind. Diese Lücke soll mit der gegenständlichen Vernehmlassungsvorlage geschlossen werden.

Gemäss den im bestehenden Gesetz festgehaltenen Formulierungen kann es in Einzelfällen zu einer Umgehung des Gesetzeszweckes kommen, die vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt sein kann. Wird nämlich eine Grundfläche, die ein Schutzobjekt im Sinne des Gesetzes birgt (Art. 5 und 6 NSchG; wie z.B. ein Lebensraum für seltene oder bedrohte Tier- und/oder Pflanzenarten), in Bauland umgewidmet, verliert das betroffene Schutzobjekt den Schutz des Gesetzes, weil eine solche Umwidmung nicht dem Eingriffsverfahren nach Art. 12 unterliegt. Dieses Verfahren gemäss Art. 12 Abs. 2 NSchG nur für Massnahmen ausserhalb des Baugebietes. Dies wird auch vom Verwaltungsgerichtshof so beurteilt (vgl. VGH 2001/69; vom Staatsgerichtshof bestätigt in StGH 2002/3). Die gegenständliche Regierungsvorlage dient der Vermeidung einer solchen Rechtsfolge bzw. dazu, die diesbezüglich bestehende Regelungslücke zu füllen.

Bei gleicher Gelegenheit war ein schon länger anstehendes Thema aufzugreifen, nämlich die Anpassung der Blankettstrafnorm des Art. 50 NSchG an allgemeine verfassungsmässige Anforderungen. Blankettstrafnormen zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen der Rechtsunterworfenen nicht genau entnehmen kann, welches Verhalten unter Strafe steht bzw. mit Busse geahndet werden kann (LES 1984, 1). Dem ist durch eine verständlichere Fassung von Art. 50 des Gesetzes vorzubeugen.

2. ANLASS UND BEGRÜNDUNG DER VORLAGE

In den vergangenen Jahren hatten sich die Gerichtsinstanzen mit der Anwendung des NSchG verschiedentlich zu befassen. Dabei hat sich herausgestellt, dass das Gesetz – was den Umgang mit Schutzobjekten im Sinne der Art. 5 und 6 NSchG betrifft – unvollständig ist. Liegen solche Schutzobjekte ausserhalb der Bauzone, greifen die Bestimmungen von Art. 12 bis 16 des Gesetzes über das Eingriffsverfahren. Etwas anderes gilt, wenn eine Fläche umzoniert wird. Umwidmungen sind in Art. 12 Abs. 2 nicht explizit als Eingriffe aufgeführt, weshalb sie bei enger Auslegung von Art. 13 nicht dem Eingriffsverfahren unterliegen. In einem solchen Fall sind die Gerichtsinstanzen bis anhin davon ausgegangen, dass die Umzonierung einen Planungsakt darstelle und damit keine (projektbezogene) Massnahme im Sinne von Art. 12 Abs. 2 und 3 NSchG vorliegt (vgl. VGH 2007/57 vom 26. Oktober 2007). In einem solchen Fall – so der Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil VGH 2007/57 vom 26. Oktober 2007 weiter – genüge es, dass die Gemeinde auf die Interessen von Natur und Landschaft im Umzonierungsverfahren Rücksicht nehme und bei einander widerstreitenden öffentlichen Interessen eine Interessensabwägung vornehmen würde.

Ein solches Abstellen auf allgemeine raumplanerische Gesichtspunkte befriedigt nicht und ist mit dem Gesetzeszweck des NSchG auch nicht vereinbar. Eine Umzonierung kann unter Umständen sehr viel weiter reichende Auswirkungen haben als eine projektbezogene Massnahme nach Art. 12 Abs. 2 NSchG. Deshalb ist nicht erkennbar, warum beim Vollzug des NSchG zwischen projektbezogenen Massnahmen und Planungsakten unterschieden werden soll.

Dazu ein Beispiel: Auf dem Gemeindegebiet einer liechtensteinischen Gemeinde befindet sich ausserhalb der rechtskräftig ausgeschiedenen Bebauungszone ein

Schutzobjekt im Sinne von Abschnitt II. des Gesetzes, wie zum Beispiel ein Lebensraum seltener oder bedrohter Pflanzen- und/oder Tierarten (Feuchtgebiet, das als Habitat für bestimmte, unter Schutz gestellte Amphibien dient, Magerwiese als Standort für seltene/bedrohte Orchideenarten, Inventarobjekte etc.). Bei diesen besonders geschützten Pflanzen- oder Tierarten bzw. Objekten handelt es sich oftmals um solche, die in einem internationalen Artenschutzübereinkommen im Sinne von Art. 27 Abs. 2 des Gesetzes als gefährdet eingestuft sind¹. Die Regierung hat aus allgemeinen staats- und verfassungsrechtlichen Gründen sicherzustellen², dass diese Übereinkommen im Inland umgesetzt werden³. Soll die in Frage stehende Grundfläche mit dem betreffenden Lebensraum in eine Bebauungszone im Sinne von Art. 12 Abs. 1 BauG umzoniert werden, ist ein solcher Vorgang als ein Eingriff in Natur und Landschaft im Sinne von Art. 12 NSchG zu qualifizieren und dem Eingriffsverfahren des Gesetzes zu unterstellen. Damit ist die Umzonierung von Regierung und Gemeinde einvernehmlich zu bewilligen ist (Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes).

Zum Anlass und zur Begründung der mit der gegenständlichen Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Anpassung von Art. 50 NSchG wird auf die Ausführungen in Kapitel 1. und 3. verwiesen.

¹ Ein solches Übereinkommen stellt z.B. die für das Fürstentum Liechtenstein am 1. Juni 1982 in Kraft getretene Berner Konvention vom 19. September 1979 dar (LGBI. 1982 Nr. 42), an die das Land völkerrechtlich gebunden ist und das als ein direkt anwendbarer Staatsvertrag bzw. als eine staatsvertragliche Verpflichtung im Sinne von Art. 92 Abs. 2 und 3 der Verfassung auch bei der Raumplanung zu respektieren ist. Ein anderes einschlägiges Übereinkommen ist das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 (LGBI. 1998 Nr. 39).

² Art. 78 Abs. 1 und 92 Abs. 4 der Verfassung.

³ Eine Liste der einschlägigen Übereinkommen ist dem 4. Nationalen Bericht des Amtes für Wald, Natur und Landschaft zur Umsetzung des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt im Fürstentum Liechtenstein vom Dezember 2009 zu entnehmen.

3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

Der gegenständliche Gesetzesentwurf hat die beiden weiter vorne beschriebenen Anpassungen zum Gegenstand: Zum einen wird die Umwidmung von Grundflächen mit Schutzobjekten im Sinne der Art. 5 und 6 dem Bewilligungsverfahren nach Art. 13 des Gesetzes unterstellt und damit eine Gesetzeslücke damit geschlossen werden, zum anderen wird die Blankettstrafnorm des Art. 50 NSchG an die vom Staatsgerichtshof aufgestellten Anforderungen an eine Strafnorm angepasst.

4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

4.1 Erläuterung zu Art. 12 Abs. 3

Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 12 Abs. 3 NSchG wird eine Gesetzeslücke geschlossen und Rechtsklarheit geschaffen. Dabei wird nicht verkannt, dass eine Umzonierung keine Massnahme im Sinne von Art. 12. Abs. 2 des Gesetzes bildet, welche eher projektbezogenen Charakter haben. Bei einer Umwidmung, die ein Schutzobjekt gemäss Art. 5 oder 6 des Gesetzes tangiert, steht der Gesetzeszweck jedoch in gleicher Weise oder sogar noch stärker in Frage als bei einem Eingriff technischer Natur ausserhalb des Baugebietes. Zudem steht das Land völkerrechtlich in der Pflicht, die aus internationalen Artenschutzabkommen resultierenden Auflagen auch bei der Raumplanung durchzusetzen. Einer Anpassung des NSchG in seinem Art. 12 bedarf es daher nicht nur aus rechtspolitischen, sondern auch aus völkerrechtlichen Gründen.

Dieser Ausgangslage folgend muss die Regierung die Kompetenz haben, solche raumwirksamen Tätigkeiten der Gemeinden, die sich auf ein Schutzobjekt gemäss den Art. 5 und 6 des Gesetzes auswirken, mit genehmigen zu können. Dies

umso mehr, als Eingriffe technischer Natur nach einer Umwidmung in eine Bauzone nicht mehr dem Eingriffsverfahren unterliegen (ständige Rechtsprechung von VGH und StGH; siehe hierzu oben).

Um dieses Ziel sicherzustellen und um dem Verhältnismässigkeitsprinzip nachzukommen, wählt die gegenständliche Vernehmlassungsvorlage einen engen Ansatz: In Zukunft soll nicht etwa jede Umzonierung in eine Bebauungszone per se dem Eingriffsverfahren unterstellt sein, sondern nur solche, die ein Schutzobjekt im Sinne der Art. 5 und 6 NSchG berühren. Ob dem so ist, wird auf Gemeindeebene festzustellen sein, zweckmässigerweise im Zusammenwirken mit dem Amt für Wald, Natur und Landschaft (ab 1. Januar 2013 Amt für Umwelt)⁴. Stellt sich bei dieser Gelegenheit heraus, dass die in eine Bebauungszone umzuwidmende Grundfläche z.B. einen Lebensraum für seltene oder bedrohte Pflanzen- oder Tierarten nach Art. 6 Abs. 1 Bst. e NSchG beherbergt, kommt das Eingriffsverfahren des Gesetzes zum Zuge. D.h. die Regierung hat den Eingriff zusammen mit der Gemeinde einvernehmlich zu bewilligen (Art. 13 Abs. 3 NSchG).

Sollte sich dies als erforderlich erweisen, kann die Regierung im Vorfeld einer solchen Genehmigung eine Ausgleichsmassnahme oder gleichwertige Ersatzmassnahmen gemäss Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes zur Auflage machen, wie z.B. eine Übersiedelung des Lebensraums an einen anderen Standort.

Ähnliche Befugnisse besitzt die Regierung im Bereich der Raumplanung nach Art. 13 Abs. 2 und 3 BauG, sodass die vorgeschlagene Anpassung zu keiner Kompetenzverschiebung zu Lasten der Gemeinden führt. Vielmehr wird der Geltungsbereich des NSchG bei solchen raumplanerischen Massnahmen, deren Auswirkun-

⁴ Für diese Überprüfung stehen in Form von Studien, Inventaren und dergleichen zahlreiche Anhaltspunkte zur Verfügung; vgl. das Literaturverzeichnis in Kapitel 5 des 4. Nationalen Bericht des Amtes für Wald, Natur und Landschaft zur Umsetzung des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt im Fürstentum Liechtenstein vom Dezember 2009.

gen auf Natur und Landschaft einer projektbezogenen Massnahme gleichkommen, geklärt. Nach Art. 13 Abs. 2 BauG sind Bauordnung und Zonenplan der Regierung ohnehin zur Genehmigung vorzulegen.

Durch die vorgeschlagene Anpassung von Art. 12 Abs. 3 NSchG – Einfügung eines neuen Bst. a – wird der bisherige Inhalt dieser Bestimmung zu einem neuen Bst. b.

4.2 Erläuterung zu Art. 50

Zu der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 50 NSchG wird auf das Obenstehende verwiesen. Durch die Bezugnahme auf die einschlägigen Verbotstatbestände des Gesetzes kann erreicht werden, dass die Rechtsunterworfenen die Strafbarkeit eines bestimmten Verhaltens ohne weiteres erkennen können. Einer Wiederholung der in den Art. 19 Abs. 2, Art. 20 Abs. 3, Art. 21, Art. 26 oder Art. 28 Abs. 1 geregelten Verbotstatbestände in der Strafnorm des Art. 50 des Gesetzes bedarf es dabei nicht.

5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES

Die gegenständliche Regierungsvorlage wirft keine verfassungsrechtlichen Fragen auf.

6. **REGIERUNGSVORLAGE**

Gesetz

vom

**betreffend die Abänderung des Gesetzes vom 23. Mai 1996 zum
Schutz von Natur und Landschaft**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine
Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 23. Mai 1996 zum Schutz von Natur und Landschaft, LGBl.
1996 Nr. 117, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 12 Abs. 3

3) Als Eingriffe in Natur und Landschaft gelten ebenso:

- a) Veränderungen der Nutzung von Grundflächen, die sich auf die Bewahrung von schützenswerten Objekten gemäss Art. 5 oder von besonders schützenswerten Lebensräume gemäss Art. 6 auswirken, wie insbesondere durch eine Einteilung der Grundfläche in eine Bebauungszone;

- b) Nutzungen von Inventarobjekten, die über die bisherige Nutzung hinausgehen sowie zu deren Zerstörung, Beschädigung, nachhaltigen Störung und Veränderung des charakteristischen Zustandes führen können.

Art. 50 Abs. 1

1) Wer vorsätzlich in anderer Weise gegen die Verbote gemäss Art. 19 Abs. 2, Art. 20 Abs. 3, Art. 21, Art. 26 oder Art. 28 Abs. 1 verstösst, ist von der Regierung wegen Übertretung mit Busse bis zu 50 000 Franken zu bestrafen.

II.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.