

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

22.11.2012

Geschäftszahl

V120/11

Sammlungsnummer

Leitsatz

Abweisung des Antrags des UVS Vorarlberg auf Aufhebung des in der Naturschutzgebietsverordnung "Rheindelta" normierten temporären Verbotes des Surfens auf der Wasserfläche des Bodensees; keine unsachliche Differenzierung zwischen dem Surfsport und anderen Wassersportarten

Spruch

Der Antrag wird abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I.

1. Der Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg beantragt, die Wortfolge "das Surfen," in §10 Abs1 lite der Verordnung der Landesregierung über das Naturschutzgebiet "Rheindelta" in Fußach, Gaißau, Hard, Höchst und im Bodensee, LGBl. 57/1992 idF LGBl. 64/2002, aufzuheben. In eventu beantragt der UVS, die Bestimmung des §10 Abs1 lite der genannten Verordnung aufzuheben.

2. Die Bestimmung des §10 der Verordnung der Landesregierung über das Naturschutzgebiet "Rheindelta" in Fußach, Gaißau, Hard, Höchst und im Bodensee, LGBl. 57/1992 idF LGBl. 64/2002, (im Folgenden: VO "Rheindelta") lautet (die angefochtene Wortfolge ist hervorgehoben):

"§10

Verkehr auf Wasserflächen

(1) Auf der im Naturschutzgebiet gelegenen

Wasserfläche des Bodensees ist der Verkehr mit Wasserfahrzeugen mit folgenden Beschränkungen zulässig:

a) In der Uferzone ist es verboten,

1. mit Fahrzeugen mit Maschinenantrieb schneller als 10 km/h zu fahren,

2. Wasserschi zu fahren.

b) In der Uferzone, ausgenommen zwischen der Mündung der Dornbirnerach und dem km 92,8 des rechten Rheindammes, dürfen sich in der Zeit von 23.00 Uhr bis 4.00 Uhr keine Wasserfahrzeuge befinden. Dies

gilt nicht für den Aufenthalt in den rechtmäßig bestehenden Häfen und Bootsanlegestellen sowie für das Aus- und Zufahren.

c) Im Schilfgürtel sowie auf der anschließenden 50 m breiten freien Wasserfläche darf nicht mit Wasserfahrzeugen gefahren werden. Dies gilt nicht für die Zufahrt zu rechtmäßig bestehenden Häfen und Bootsanlegestellen, für die Ausübung der Berufsfischerei sowie für Pflegemaßnahmen.

d) Während der Zeit vom 1.10. bis 30.4. darf in der Fußacher Bucht, ausgenommen zur Ausübung der Fischerei, außerhalb der Schifffahrtsrinne nicht mit Wasserfahrzeugen gefahren werden; während der Zeit vom 1.11. bis 30.4. ist in der Fußacher Bucht auch die Schleppangelfischerei verboten.

e) Während der Zeit vom 1.11. bis 15.4. ist das Surfen, das Kitesailing, das Wasserschifahren sowie die Verwendung ähnlicher Geräte zur Freizeitnutzung verboten.

(2) Die Uferzone umfasst die Wasserfläche innerhalb einer Entfernung von 300 m vom Ufer oder einem dem Ufer vorgelagerten Schilfgürtel sowie die Wasserfläche der Fußacher Bucht.

(3) Auf der im Naturschutzgebiet gelegenen

Wasserfläche der Dornbirnerach sowie in deren Schilfgürteln darf nicht mit Wasserfahrzeugen gefahren werden; dies gilt nicht für Pflegemaßnahmen.

(4) Im Naturschutzgebiet darf die Anzahl von Bootsliegeplätzen nicht erhöht werden."

3. Dem Antrag liegt zusammengefasst folgender Sachverhalt zugrunde:

Mit Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft

Bregenz vom 31. August 2010 wurde über die beteiligte Partei eine Geldstrafe wegen Übertretung des §57 Abs1 litd Vbg. Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung iVm §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" verhängt, da diese am 3. April 2010 im Naturschutzgebiet den Surfsport ausgeübt habe, obwohl nach §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" das Surfen im Zeitraum von 1. November bis 15. April dort verboten sei. Dagegen erhob die beteiligte Partei Berufung an den antragstellenden UVS.

4. Zur Präjudizialität der angefochtenen Wortfolge bzw. des in eventu angefochtenen §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" führt der antragstellende UVS aus, dass im Fall der Aufhebung der angefochtenen Wortfolge bzw. der in eventu angefochtenen Bestimmung das dem Berufungswerber vorgeworfene Verhalten nicht strafbar sei. Der Erfolg der Berufung hänge daher davon ab, ob die genannte Verordnungsstelle verfassungsmäßig sei.

5. Der antragstellende UVS hegt Bedenken gegen die angefochtene Wortfolge in §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" - in eventu gegen §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" - im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz mit der im Folgenden dargestellten Begründung.

5.1. Die beteiligte Partei habe gegen das Straferkenntnis im Wesentlichen vorgebracht, dass §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" willkürlich einzelne Gruppen im Zeitraum von 1. November bis 15. April vom Verkehr auf der gesamten Wasserfläche im Naturschutzgebiet ausschließe. Während Wasserfahrzeuge wie Motor- und Segelboote, von einigen Ausnahmen abgesehen, das ganze Jahr über uneingeschränkt die Wasserfläche benützen dürften, sei dies der Gruppe der Surfer im genannten Zeitraum untersagt, ohne dass eine sachliche Rechtfertigung dafür vorliege.

5.2. Der Sachverständige für Naturschutz und Landschaftsentwicklung sei ersucht worden, ein Gutachten zu der Frage zu erstatten, ob es sachlich gerechtfertigt sei, dass das Surfen, das Kitesailing, das Wasserschifahren sowie die Verwendung ähnlicher Geräte zur Freizeitnutzung in der Zeit von 1. November bis 15. April auf der gesamten Wasserfläche im Naturschutzgebiet verboten sei, während das Befahren dieses Bereiches mit anderen Wasserfahrzeugen eingeschränkt erlaubt sei. Der Sachverständige sei in seinem Gutachten zu dem Ergebnis gekommen, dass dies sachlich gerechtfertigt sei; er habe darin ausgeführt, dass ein ganzjähriges Verbot sachlich gerechtfertigt und aus Naturschutzsicht zu fordern wäre. Nicht sachlich gerechtfertigt sei nach dem Gutachten die eingeschränkte Erlaubnis für das Befahren dieses Bereichs mit anderen Wasserfahrzeugen; auch diesbezüglich wäre - mit Ausnahme der direkten Zufahrten zu Häfen - ein ganzjähriges Verbot zu fordern.

5.3. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes verbiete es der Gleichheitsgrundsatz dem Gesetzgeber, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln; es sei ihm aber nicht verwehrt, sachlich gerechtfertigte Differenzierungen vorzunehmen. Als generelle Norm sei eine Verordnung gleichheitswidrig, wenn sie selbst eine "sachliche" [gemeint wohl: unsachliche] Ungleichbehandlung vornehme.

Zwar bestünden keine Bedenken dagegen, das Surfen im Zeitraum von 1. November bis 15. April auf der gesamten Wasserfläche im Naturschutzgebiet zu verbieten; die Verordnung erscheine jedoch insofern gleichheitswidrig, als sie andere Wassersportarten unsachlich begünstige. Es liege eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darin, dass das Surfen auf der gegenständlichen Wasserfläche während eines bestimmten Zeitraums verboten sei, nicht aber das Befahren dieser Seefläche mit anderen, durchaus vergleichbaren Wasserfahrzeugen wie Segel- bzw. Motorbooten zur Freizeitnutzung. Insbesondere sei nicht nachvollziehbar, inwiefern sich die Störwirkung eines Windsurfers von der Störwirkung eines kleinen Segelbootes (zB Jolle) unterscheiden sollte.

6. Die Vorarlberger Landesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie den Ausführungen des antragstellenden UVS zur Gleichheitswidrigkeit der angefochtenen Wortfolge bzw. der in eventu angefochtenen Bestimmung entgegentritt.

6.1. Zunächst schickt die Landesregierung voraus, dass der Bodensee mit dem Rheindelta das bedeutendste Überwinterungs- und Rastgebiet für Zugvögel in Mitteleuropa sei. Es gehöre der Liste international bedeutender Feuchtgebiete an und sei ein Europaschutzgebiet im Sinne der Vogelschutzrichtlinie sowie der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

6.2. Die Landesregierung weist darauf hin, dass §10 VO "Rheindelta" Verkehrsbeschränkungen für alle Wasserfahrzeuge und nicht nur für das Surfen enthalte. Es treffe nicht zu, dass Wasserfahrzeuge auf der gesamten Wasserfläche des Naturschutzgebietes uneingeschränkt benutzt werden können; die entsprechenden Beschränkungen seien in §10 Abs1 lita bis d enthalten und auf die Uferzone, den Schilfgürtel und die Fußacher Bucht bezogen. Lediglich für den verbleibenden Teil der Wasserfläche des Naturschutzgebietes treffe die Feststellung des UVS zu, wonach das Surfen verboten, die Nutzung mit anderen Wasserfahrzeugen hingegen uneingeschränkt erlaubt ist.

6.3. Das Verbot des §10 Abs1 lite sei auf die Zeit von 1. November bis 15. April beschränkt. Durch ein Verbot in diesem Zeitraum werde die (zu dieser Zeit nur in geringem Ausmaß erfolgende) Ausübung des Surfportes nicht wesentlich beeinträchtigt.

6.4. Das Surfen habe eine sehr große Störwirkung (hohe Geschwindigkeiten, kein fester Kurs, zum Teil jähe Richtungswechsel, Geräuscharm; Unkalkulierbarkeit und stärkere Überraschung für Wasservögel). Bereits ein Surfer auf der Mitte eines ca. 60 ha großen Sees könne zu einer "Totalbeunruhigung" führen und dazu beitragen, dass 90 % der Vögel vertrieben würden. Da sich Surfer mit dem Wind bewegen, flüchtende Wasservögel aber stets gegen den Wind aufliegen würden, müssten diese stets auf die Surfer zufliegen. Plötzliche Bewegungen wie das Fallenlassen oder Aufrichten des Segels würden zusätzlichen Stress für Wasservögel bewirken.

6.5. Die Störwirkung des Verkehrs mit anderen Wasserfahrzeugen, insbesondere Booten, im maßgeblichen Zeitraum sei nach der praktischen Erfahrung geringer. Der Bootsverkehr sei in dieser Zeit sehr stark reduziert, sowohl witterungsbedingt als auch wegen der Räumung der genehmigten Trockenliegeplätze im Naturschutzgebiet auf Grund von Auflagen. In den Wintermonaten seien nur wenige Hafenanlagen benützbar. Auf Grund des niedrigen Wasserstands müssten die wenigen in diesen Häfen vertäuten Boote die vorhandenen Fahrrinnen zum Zu- und Abfahren benützen, weshalb immer eine direkte (geradlinige) Zu- und Abfahrt bis in den Bereich der 2m-Tiefenlinie erfolge. Davon würden aber nicht die typischen Störwirkungen ausgehen; die Wasservögel hätten sich an diese Bootsbewegungen (fester Kurs in der Flachwasserzone; keine jähen Richtungswechsel) zwischenzeitlich gewöhnt. Im fraglichen Zeitraum werde das Naturschutzgebiet somit kaum für Freizeitaktivitäten genutzt, sondern lediglich zum Zu- und Abfahren entlang vorhandener Fahrrinnen.

Wenn auch nicht gänzlich ausgeschlossen werden könne, dass sich vereinzelt Boote auch außerhalb der Fahrrinnen, speziell im Frühjahr bei steigendem Wasserstand, aufhalten würden, zeige die praktische Erfahrung jedoch, dass dies normalerweise nur zur Ausübung der Fischerei geschehe, was ebenfalls mangels jäher Richtungswechsel von Fischerbooten zu wesentlich geringeren Störungen als die Ausübung des Surfports führe.

6.6. Im Hinblick auf diese faktische Situation sei eine Differenzierung zwischen den im §10 Abs1 lite genannten Aktivitäten und der Benutzung anderer Wasserfahrzeuge sachlich gerechtfertigt. Für den

Verordnungsgeber habe keine Veranlassung bestanden, in §10 Abs1 lite andere Wasserfahrzeuge ausdrücklich anzuführen.

6.7. In §10 Abs1 lite werde nicht nur das Surfen, das Kitesailing und das Wasserschifahren verboten, sondern auch die Verwendung ähnlicher Geräte zur Freizeitnutzung. Wenn im Einzelfall festgestellt werde, dass von einem Bootstyp, der einem Surfgerät auf Grund seiner Art ähnele und ähnliche Fahreigenschaften aufweise, die gleiche Störwirkung ausgehe wie von einem Windsurfer, dann sei die Bestimmung so auszulegen, dass dieser Bootstyp unter den Begriff "ähnlicher Geräte" subsumiert werden könne.

II.

Der Antrag ist zulässig.

1. Der Verfassungsgerichtshof ist nicht berechtigt, durch seine Präjudizialitätsentscheidung den antragstellenden unabhängigen Verwaltungssenat an eine bestimmte Rechtsauslegung zu binden, weil er damit indirekt der Entscheidung dieser Behörde in der Hauptsache vorgreifen würde. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darf daher ein Antrag iSd Art140 B-VG bzw. des Art139 B-VG nur dann wegen mangelnder Präjudizialität zurückgewiesen werden, wenn es offenkundig unrichtig (denkumöglich) ist, dass die - angefochtene - generelle Norm eine Voraussetzung der Entscheidung des antragstellenden unabhängigen Verwaltungssenates im Anlassfall bildet (vgl. etwa VfSlg. 14.464/1996, 15.293/1998, 16.632/2002, 16.925/2003).

2. Es ist nichts hervorgekommen, was daran zweifeln lässt, dass der antragstellende UVS bei Erledigung der bei ihm anhängigen Berufung, die Anlass zur Stellung dieses Antrags geboten hat, die Bestimmung des §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" anzuwenden hat.

3. Da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweist sich der Antrag als zulässig.

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat über den Antrag in der Sache erwogen:

1. Der Antrag des UVS richtet sich nicht gegen das während eines bestimmten Zeitraums im Jahr bestehende Verbot des Surfens auf der Wasserfläche im Naturschutzgebiet an sich, sondern gegen die Unsachlichkeit der Abgrenzung zur Zulässigkeit der ganzjährigen Benutzung anderer Wasserfahrzeuge zu Freizeitwecken auf derselben Wasserfläche. Der antragstellende UVS macht keine Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der angefochtene Verordnungsstelle, sondern Bedenken ob der Gleichheitswidrigkeit der angefochtenen Wortfolge bzw. der angefochtenen Bestimmung geltend.

2. Der Verfassungsgerichtshof ist in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren auf Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung auf die Erörterung der geltend gemachten Bedenken beschränkt (vgl. VfSlg. 11.580/1987, 14.044/1995, 16.674/2002). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Verordnung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen gesetzwidrig ist (VfSlg. 15.644/1999, 17.222/2004). Gleiches gilt auch für auf Antrag eingeleitete Verfahren auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Verordnung.

3. Die Bedenken des antragstellenden UVS treffen nicht zu.

3.1. Der Gleichheitsgrundsatz bindet auch den Verordnungsgeber (vgl. zur Prüfung von Verordnungsbestimmungen am Maßstab des Verfassungsrechts VfSlg. 17.960/2006, 19.033/2010). Er setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, sachlich nicht begründbare Regelungen zu treffen (vgl. zB zum Sachlichkeitsgebot bei Gesetzen VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001). Innerhalb dieser Schranken ist es dem Verordnungsgeber jedoch von Verfassungs wegen durch den Gleichheitsgrundsatz nicht verwehrt, seine politischen Zielvorstellungen auf die ihm geeignet erscheinende Art zu verfolgen. Diese Schranken sind im vorliegenden Fall nicht überschritten.

3.2. Der Verordnungsgeber überschreitet den ihm von der Verfassung und vom Gesetzgeber eingeräumten Ermessensspielraum nicht, wenn er zwischen der Ausübung des Surfsports und dem Befahren der

Wasseroberfläche mit Wasserfahrzeugen wie Segel- oder Motorbooten (welches im Übrigen in einem wesentlichen Teil des Naturschutzgebietes ebenfalls - teils temporär, teils ganzjährig - Beschränkungen unterliegt oder sogar ausgeschlossen ist, vgl. §10 Abs1 lita bis d VO "Rheindelta") differenziert. Wie die Vorarlberger Landesregierung in ihrer Äußerung nachvollziehbar darlegt, kann das Surfen spezifische Störungen des Lebensraums der Wasservögel im Zeitraum der Überwinterung bewirken. Diese nicht von vornherein von der Hand zu weisende potenzielle Störwirkung ist durch die Besonderheiten des Bewegungsablaufs und -verlaufs beim Surfen bedingt, welche für die Benutzung von Segel- oder Motorbooten nicht charakteristisch sind.

3.3. Dass diese Differenzierung im Wesentlichen auf praktischen Erfahrungen beruht und insofern "Antwortcharakter" im Hinblick auf aufgetretene Probleme aufweist, verschlägt dabei nichts: Es liegt im Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers, auf spezifische Problemkonstellationen zu reagieren und dem in diesen auftretenden Bedarf nach Maßnahmen durch Verordnungsbestimmungen, auch durch Verbote, Rechnung zu tragen.

3.4. Im Übrigen verbietet §10 Abs1 lite VO

"Rheindelta" nicht nur das Surfen im genannten Zeitraum, sondern (neben dem Kitesailing und dem Wasserschifahren) auch die Verwendung ähnlicher Geräte zur Freizeitnutzung. Es ist im Rahmen einer Beurteilung im Einzelfall davon auszugehen, dass Wasserfahrzeuge, die den zum Surfen, Kitesailing oder Wasserschifahren verwendeten Geräten - etwa ihrer Art nach oder im Hinblick auf Fahrabläufe und -verläufe - ähneln und daher die gleiche Störwirkung aufweisen, ebenfalls unter die Verbotsbestimmung des §10 Abs1 lite VO "Rheindelta" fallen.

IV.

1. Der Antrag ist samt dem Eventualantrag als unbegründet abzuweisen.

2. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.