

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

26.06.1995

Geschäftszahl

93/10/0233

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Kirschner und die Hofräte Dr. Novak, Dr. Mizner, Dr. Bumberger und Dr. Stöberl als Richter, im Beisein der Schriftführerin Dr. Wildmann, über die Beschwerde des Vereines "XY", vertreten durch Dr. J, Rechtsanwalt in Z, gegen den Bescheid der Tiroler Landesregierung vom 6. Oktober 1993, Zl. U-12.404/14, betreffend naturschutzbehördliche Bewilligung, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben.

Das Land Tirol hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 12.860,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Schreiben vom 1. Dezember 1991 teilte der beschwerdeführende Verein mit, er beabsichtige, an der B 169 in F. eine Tafel (Format 2,5 x 1,5 m, weiß mit schwarzen Buchstaben) mit der Aufschrift "Geplanter Ausbau der B 169 ist Zerstörung von noch intaktem Lebensraum" aufzustellen. Die BH wertete dies zunächst als Antrag auf Erteilung einer Bewilligung nach § 84 StVO; diesen wies sie mit Bescheid vom 11. Februar 1992 ab. Diesen Bescheid behob die belangte Behörde über Berufung des beschwerdeführenden Vereines ersatzlos; begründend vertrat sie die Auffassung, die Tafel stelle nach dem Inhalt der Aufschrift keine Werbeeinrichtung im Sinne des § 84 StVO dar.

In der Folge holte die BH eine Stellungnahme der Abteilung Umweltschutz der belangten Behörde ein. Diese führte aus, der Aufstellungsort liege westlich der Zillertalstraße vor einer Hecke. Die Hecke diene als Sichtschutz für die Tennisanlage und stehe leicht erhöht auf einer maximal 2 m hohen Böschung; für den Blick von der Straße aus sei die Hecke horizontbildend. Auf der taleinwärts links liegenden Straßenseite sei das Gelände unverbaut, man sehe den gesamten Osthang des Zillertales sowie kleinere Baumgruppen und Einzelbäume im Talboden. Dieser Bereich weise noch eine Harmonie im Landschaftsbild auf. Die großflächige und massive Ausführung der Tafel wirke eindeutig als Fremdkörper in der Landschaft. Insbesondere durch die naturfremde Form und die Farbgebung, aber auch durch die Größe der beantragten Hinweistafel sei eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zu erwarten. Die ursprünglich harmonische Wirkung des Landschaftsbildes werde durch die Errichtung der Tafel "noch stärker kontrastiert". Die optische Unterbrechung des Hintergrundes (begrünte Böschung und Hecke) wirke sich als Beeinträchtigung des Landschaftsbildes aus. Auch der Erholungswert des Gebietes werde durch die Errichtung der Tafel deutlich beeinträchtigt. Die optische Aufspaltung des Gebietes und das Vorhandensein naturfremder Elemente minderten den Erholungswert der Landschaft wesentlich. Dies insbesondere deshalb, da die Tafel sowohl von der Straße als auch von den Anhöhen aus "bedingt einsehbar" sei. Nicht zuletzt auf Grund möglicher Folgewirkungen sei die Errichtung der Tafel aus naturkundefachlicher Sicht sehr bedenklich. In etwa 15 m Entfernung vom beabsichtigten Aufstellungsort befände sich eine weitere, vermutlich illegal errichtete Tafel, die auf ein Dorffest hinweise. Das Zusammentreffen mehrerer großflächiger Hinweistafeln habe eine besonders das Landschaftsbild beeinträchtigende Wirkung.

In seiner Stellungnahme meldete der beschwerdeführende Verein Zweifel an, daß die Abteilung Umweltschutz den geplanten Standort der Tafel überhaupt gesehen habe. Dieser liege am Rand eines großen Parkplatzes, der von den Besuchern des Schwimmbades und den Gästen einer Diskothek benützt werde. Die Hecke, vor der die Tafel aufgestellt werden solle, sei nicht horizontbildend. Von Harmonie des

Landschaftsbildes könne nicht die Rede sein; dieses werde durch den Parkplatz, die Hecke vor dem Tennisplatz und die Anlagen des Schwimmbades und der Diskothek geprägt. Worin eine "Unterbrechung" von Hecke und Böschung bestehen solle, sei unerfindlich; ebenso, inwiefern der Erholungswert durch die Aufstellung der Tafel beeinträchtigt werde. Es sei nicht richtig, daß die Tafel von - nicht näher bezeichneten - "Anhöhen" aus sichtbar sei.

Mit Bescheid vom 27. Oktober 1992 wies die BH den Antrag auf naturschutzbehördliche Bewilligung ab. Unter Hinweis auf die eingeholte Stellungnahme vertrat die Behörde die Auffassung, durch die Aufstellung der Tafel würden Landschaftsbild und Erholungswert des Gebietes beeinträchtigt.

Der beschwerdeführende Verein erhob Berufung. Darin werden die in der Stellungnahme vorgebrachten Einwände gegen die sachverständige Äußerung wiederholt; weiters wird geltend gemacht, es handle sich bei der Tafel nicht um eine Werbeeinrichtung im Sinne des Naturschutzgesetzes.

Mit dem angefochtenen Bescheid wies die belangte Behörde die Berufung als unbegründet ab. Nach Darlegung des Verfahrensganges und der Rechtslage finden sich in der Bescheidbegründung Sachverhaltsfeststellungen, die im wesentlichen in der Wiedergabe der oben referierten Stellungnahme bestehen. In der Beweiswürdigung wird mit näherer Begründung die Auffassung vertreten, es bestehe kein Anhaltspunkt dafür, daß der Sachverständige keinen Befund an Ort und Stelle aufgenommen habe; dies werde auch durch die im Zuge des Augenscheines aufgenommenen Lichtbilder widerlegt. In rechtlicher Hinsicht vertrat die Behörde die Auffassung, die geplante Werbeeinrichtung stelle eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes in seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit und eine Beeinträchtigung des Erholungswertes der Natur dar. Die Voraussetzungen einer Bewilligung lägen daher nicht vor.

Gegen diesen Bescheid wendet sich die vorliegende, wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften erhobene Beschwerde.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt wird.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Nach § 6 Abs. 1 lit. i des Tiroler Naturschutzgesetzes, LGBl. Nr. 29/1991 (NSchG), bedarf die Errichtung, Aufstellung, Anbringung und Änderung von Werbeeinrichtungen außerhalb geschlossener Ortschaften einer Bewilligung.

Die Beschwerde vertritt - sinngemäß - die Auffassung, unter "Werbung" sei die Anpreisung von Waren und Dienstleistungen zu verstehen; dies sei nicht Gegenstand der Aufschrift auf der geplanten Tafel. Diese sei daher keine "Werbeeinrichtung" im Sinne des NSchG. Ein und derselbe Begriff dürfe in einem Landesgesetz nicht "anders beschrieben" werden als in einem Bundesgesetz; nach der StVO sei die Tafel nicht als Werbeeinrichtung qualifiziert worden. § 3 Abs. 3 NSchG sei unbestimmt; einer Auslegung, daß die geplante Tafel - weil ihre Aufschrift "auf etwas hinweise" - eine Werbeeinrichtung im Sinne des NSchG sei, stehe der Umstand entgegen, daß § 15 Abs. 4 NSchG eine Aufzählung enthalte, die diesfalls entbehrlich wäre. Mit einer so weitgehenden Auslegung könnte "jedwede derartige Betätigung an der Öffentlichkeit unterbunden" werden.

Diese Auffassung kann nicht geteilt werden.

Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 3 NSchG ist Werbeeinrichtung eine im Landschaftsbild in Erscheinung tretende Einrichtung, die der Anpreisung oder der Ankündigung dient oder sonst auf etwas hinweisen oder die Aufmerksamkeit erregen soll. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist angesichts des aus § 1 Abs. 1 NSchG abzuleitenden Zweckes der Naturschutzvorschriften nach dem äußeren Erscheinungsbild der geplanten Einrichtung zu entscheiden. Im Beschwerdefall ist nicht strittig, daß es sich - im Sinne der referierten Begriffsbestimmung - um eine "im Landschaftsbild in Erscheinung tretende Einrichtung" handelt; ebenso wenig ist zweifelhaft, daß die Tafel - durch ihre Aufschrift - "auf etwas hinweisen" soll, was sie nach der Begriffsbestimmung zur "Werbeeinrichtung" qualifiziert. Der im Ergebnis vertretenen Auffassung der Beschwerde, daß sich der Begriff nur auf Einrichtungen beziehe, mit denen Wirtschaftswerbung betrieben werde, ist schon deshalb nicht zu folgen, weil diese schon allein durch den in der Begriffsbestimmung verwendeten Terminus der "Anpreisung" erfaßt wäre; gerade der Umstand, daß die Begriffsbestimmung neben der "Anpreisung" weitere Erscheinungsformen der Werbeeinrichtungen umfaßt, belegt, daß sich der Inhalt des Begriffes mit der Umschreibung von Einrichtungen der Wirtschaftswerbung nicht erschöpft. Ein solches Ergebnis folgt auch aus einer am Zweck der Naturschutzvorschriften orientierten Auslegung; für den Eingriffscharakter einer solchen Einrichtung ist deren - insbesondere durch Größe, Form und Farbgebung in Beziehung zu den das Landschaftsbild prägenden Faktoren des umgebenden Gebietes bestimmtes - äußeres Erscheinungsbild ausschlaggebend (vgl. § 15 Abs. 1 NSchG), nicht aber der Inhalt der vermittelten Aussage.

Die Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 3 NSchG ist auch - einschließlich der von der Beschwerde kritisierten Textstellen - nicht in einer zu Bedenken im Hinblick auf Art. 18 B-VG Anlaß gebenden Weise unbestimmt.

Die Beschwerde verweist auf § 15 Abs. 4 NSchG; danach darf die Bezirksverwaltungsbehörde Werbeeinrichtungen, die ohne Bewilligung errichtet, aufgestellt, angebracht oder geändert wurden, sowie Aufschriften, Bemalungen, Anschläge, Plakate, Transparente, Projektionen udgl. sofort entfernen, wenn sie die Interessen des Naturschutzes nach § 1 Abs. 1 beeinträchtigen. Aus der dem Begriff der Werbeeinrichtungen

beigegebenen Aufzählung in der zitierten Vorschrift kann ebenfalls nicht - wie dies die Beschwerde tut - der Schluß gezogen werden, der Begriff der "Werbeeinrichtung" umfasse nur Einrichtungen der Wirtschaftswerbung. Vielmehr verfolgt der Gesetzgeber mit der erwähnten Aufzählung offenkundig den Zweck, eine Rechtsgrundlage für die Entfernung solcher - die Interessen des Naturschutzes nach § 1 Abs. 1 NSchG beeinträchtigender - Gegenstände bzw. Maßnahmen zu schaffen, deren Charakter als "Werbeeinrichtung" unter dem Gesichtspunkt der "Einrichtung" im Einzelfall zweifelhaft sein kann. Für den Begriff der "Werbeeinrichtung" unter dem Gesichtspunkt des Inhaltes einer Ankündigung oder eines Hinweises kann aus § 15 Abs. 4 NSchG jedoch nichts abgeleitet werden.

Der Auffassung der Beschwerde, bei der geplanten Tafel handle es sich im Hinblick auf den Inhalt der Ankündigung nicht um eine "Werbeeinrichtung" im Sinne des § 6 Abs. 1 lit. i iVm § 3 Abs. 3 NSchG, ist somit nicht zu folgen. Die belangte Behörde hat ihrem Bescheid zu Recht die Auffassung zugrunde gelegt, das Vorhaben bedürfe einer naturschutzbehördlichen Bewilligung.

Mit ihrem Hinweis, es könne mit der in Rede stehenden Vorschrift "jedwede Betätigung an der Öffentlichkeit unterbunden" werden, spricht die Beschwerde im Ergebnis die Problematik einer Berührung des Grundrechtes auf freie Meinungsäußerung (Art. 13 StGG, Art. 10 MRK) an. Gegen die Verfassungsgemäßheit der Vorschrift bestehen aber auch unter diesem Gesichtspunkt keine Bedenken. § 6 Abs. 1 lit. i iVm § 15 Abs. 1 NSchG bindet die Errichtung von Werbeeinrichtungen außerhalb geschlossener Ortschaften an eine behördliche Bewilligung. Die Vorschrift bezweckt den Schutz der Natur, insbesondere des Landschaftsbildes (vgl. § 1 Abs. 1 NSchG) vor Beeinträchtigung durch bestimmte, Zwecken der Werbung, Anpreisung, Ankündigung, Anbringung von Hinweisen oder Erregung von Aufmerksamkeit dienende Einrichtungen. Die Vorschriften zielen nicht auf eine Regelung, insbesondere eine Einschränkung der Freiheit der Meinungsäußerung ab (vgl. VfSlg. 9662/1983). Sie bewirken nicht im Regelfall einen Eingriff in ein Grundrecht. Die Freiheit der Meinungsäußerung umfaßt auch das Recht, die Verbreitungsmittel der Meinung frei zu bestimmen; Regelungen, die die Errichtung von "Werbeeinrichtungen" an eine behördliche Bewilligung binden, können daher das Recht auf freie Meinungsäußerung berühren (vgl. z.B. zu § 82 Abs. 1 StVO, wonach u.a. das Verteilen von Flugzetteln auf Straßen einer behördlichen Bewilligung bedarf, das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, VfSlg. 11651/1988). Im vorliegenden Fall erscheint die Regelung unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Natur als Lebensgrundlage des Menschen (vgl. § 1 Abs. 1 NSchG) als im Rahmen des materiellen Gesetzesvorbehaltes des Art. 10 Abs. 2 MRK zulässig. Die Beschränkung der Errichtung von Werbeeinrichtungen außerhalb geschlossener Ortschaften kann in jenen Fällen, in denen dies zu einer Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit führt, durchaus in einem angemessenen Verhältnis zu dem vom Gesetz verfolgten Zweck der Erhaltung der Natur stehen. Es begegnet daher keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn es der Gesetzgeber weitgehend den Organen der Vollziehung überläßt, im Einzelfall das Interesse an der Meinungsäußerungsfreiheit gegen jenes des Naturschutzes abzuwägen. Das Gesetz und seine Vollziehung sind solange verfassungsrechtlich unbedenklich, als keine unverhältnismäßige Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit bewirkt wird (vgl. auch hiezu das bereits erwähnte Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, VfSlg. 11651/1988). Bedenken gegen die Verfassungsgemäßheit der anzuwendenden Vorschriften sind somit nicht entstanden.

Nach § 15 Abs. 1 NSchG ist die Bewilligung für die Errichtung, Aufstellung, Anbringung oder Änderung einer Werbeeinrichtung zu erteilen, wenn die Interessen des Naturschutzes nach § 1 Abs. 1 weder durch die Größe, Form, Farbe oder Lichtwirkung der Werbeeinrichtung noch durch deren Errichtung, Aufstellung, Anbringung oder Änderung am vorgesehenen Ort beeinträchtigt werden.

Die Vorschrift zitiert § 1 Abs. 1; danach hat dieses Gesetz zum Ziel, die Natur als Lebensgrundlage des Menschen so zu erhalten und zu pflegen, daß a) ihre Vielfalt, Eigenart und Schönheit, b) ihr Erholungswert, c) der Artenreichtum der heimischen Tier- und Pflanzenwelt und deren natürliche Lebensräume und d) ein möglichst unbeeinträchtigter und leistungsfähiger Naturhaushalt bewahrt und nachhaltig gesichert oder wiederhergestellt werden. Die Erhaltung und die Pflege der Natur erstrecken sich auf alle ihre Erscheinungsformen, insbesondere auch auf die Landschaft, und zwar unabhängig davon, ob sie sich in ihrem ursprünglichen Zustand befindet oder durch den Menschen gestaltet wurde (Kulturlandschaft).

Die Beschwerde macht Verfahrensmängel bei der Ermittlung des maßgeblichen Sachverhaltes insbesondere im Zusammenhang mit der Äußerung der Abteilung Umweltschutz der belangten Behörde und den darauf aufbauenden Sachverhaltsfeststellungen des angefochtenen Bescheides geltend. Mit dieser Verfahrensrüge ist die Beschwerde im Ergebnis im Recht.

Für die Erteilung der Bewilligung war im Beschwerdefall nach § 15 Abs. 1 NSchG maßgeblich, ob durch Anbringung am vorgesehenen Ort im Hinblick auf Größe, Form und Farbe der Tafel die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur (§ 1 Abs. 1 lit. a NSchG) bzw. der Erholungswert (§ 1 Abs. 1 lit. b NSchG) beeinträchtigt werden; eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 1 lit. c und d genannten Schutzgüter hat die Behörde nicht angenommen.

Eine Beeinträchtigung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur durch das Vorhaben hat die belangte Behörde unter dem Gesichtspunkt einer Beeinträchtigung der Schönheit des Landschaftsbildes durch Größe, Form und Farbe der geplanten Tafel angenommen. Sie hat es jedoch unterlassen, ihrem Bescheid eine auf hinreichenden Ermittlungsergebnissen beruhende, großräumige und umfassende Beschreibung der

verschiedenartigen Erscheinungen der Landschaft zugrunde zu legen. Erst eine solche Beschreibung erlaubt es, aus der Vielzahl jene Elemente herauszufinden, die der Landschaft ihr Gepräge geben und die daher vor einer Beeinträchtigung bewahrt werden müssen (vgl. z. B. die Erkenntnisse vom 29. November 1993, Zl. 92/10/0083, und vom 27. Februar 1995, Zl. 94/10/0176, und die dort jeweils zitierte Vorjudikatur). Für die Lösung der Frage, ob das Landschaftsbild durch einen bestimmten menschlichen Eingriff nachteilig beeinflusst wird, ist entscheidend, ob sich der Eingriff harmonisch in das Bild einfügt; im Falle des Vorhandenseins des Landschaftsbild mitprägender anthropogener Eingriffe ist maßgeblich, wie sich die beabsichtigte Maßnahme in das vor ihrer Errichtung gegebene und durch die bereits vorhandenen menschlichen Eingriffe mitbestimmte Wirkungsgefüge der bestehenden Geofaktoren einpaßt (vgl. z.B. die Erkenntnisse vom 12. Dezember 1983, Slg. 11253/A, und vom 27. Februar 1995, Zl. 94/10/0176). Den kursorischen Hinweisen der naturschutzfachlichen Stellungnahme und den darauf aufbauenden Feststellungen des angefochtenen Bescheides ist nicht zu entnehmen, welche der das Landschaftsbild im Bereich des geplanten Standortes prägenden Faktoren durch bestimmte Eigenschaften der geplanten Tafel - bei Einbeziehung der vorhandenen anthropogenen Eingriffe - in einer ins Gewicht fallenden Weise beeinträchtigt werden. Die Stellungnahme erschöpft sich insoweit in Hinweisen auf die großflächige und massive Ausführung der Tafel und deren naturfremde Form, die als Fremdkörper in dem ursprünglich harmonischen Landschaftsbild eine Beeinträchtigung desselben bewirke. Diesen Darlegungen kann eine konkrete Beschreibung der Auswirkungen des Vorhabens auf den weiteren Umgebungsbereich (den Landschaftshintergrund) nicht entnommen werden; eine nähere Beschreibung des unmittelbaren Umgebungsbereiches fehlt, wie schon im Berufungsverfahren zu Recht aufgezeigt wurde. Ebenso fehlt in der Begründung des angefochtenen Bescheides eine Auseinandersetzung mit der Behauptung des beschwerdeführenden Vereines, die Landschaft im unmittelbaren Umgebungsbereich des geplanten Standortes sei geprägt von einem Parkplatz, einer Hecke und den Anlagen eines Schwimmbades und einer Diskothek. Zur Auseinandersetzung mit diesen Darlegungen war die belangte Behörde ungeachtet des Umstandes verpflichtet, daß diese nicht durch eine sachverständige Äußerung belegt waren (vgl. z.B. das Erkenntnis vom 14. März 1994, Zl. 93/10/0012, und die dort zitierte Vorjudikatur). Angesichts der im Akt erliegenden Lichtbilder, auf die sich auch die belangte Behörde bezieht und die die Lage des geplanten Standortes am Rande eines Parkplatzes (geschotterte Abstellfläche) von beträchtlichen Ausmaßen, in unmittelbarer Nähe der Fahrbahn der Bundesstraße und vor einer nur teilweise begrünten Böschung bzw. einer in geometrischer Form geschnittenen, aus nicht standortgerechten Gehölzen (Koniferen) bestehenden Hecke zeigen, ist der im Ergebnis vertretene Standpunkt des Beschwerdeführers, die Errichtung der Tafel fiele angesichts dieses Umgebungsbereiches - auch im Sinne der Verstärkung der Wirkung vorhandener anthropogener Eingriffe - nicht mehr als Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ins Gewicht, nicht von vornherein als unrichtig zu erkennen. Bei dieser Sachlage hatte sich die belangte Behörde auch mit der Frage auseinanderzusetzen, ob und in welcher Weise von der geplanten Tafel (beeinträchtigende) Wirkungen auf das Landschaftsbild über den unmittelbaren Umgebungsbereich des Standortes hinaus ausgingen. Entsprechende Feststellungen im angefochtenen Bescheid fehlen ebenfalls. Die Beeinträchtigung des Erholungswertes der Landschaft betreffend enthält die Stellungnahme lediglich eine nicht näher begründete Behauptung; auch der Begründung des angefochtenen Bescheides kann nicht entnommen werden, welchen Begriff des Erholungswertes die belangte Behörde ihrer Beurteilung zugrunde gelegt und aus welchen Gründen sie eine Beeinträchtigung desselben angenommen hat. In der Begründung des angefochtenen Bescheides fehlen daher wesentliche Feststellungen, was dem Verwaltungsgerichtshof eine Überprüfung auf die Rechtmäßigkeit des Bescheides verwehrt.

Der angefochtene Bescheid war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z. 3 VwGG aufzuheben.

Die Entscheidung über den Aufwandsersatz beruht auf den §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 416/1994.