

Bodenschutz durch Klimaklagen?

Kommentar. Peter Ivankovics, Rechtsanwalt bei Held Berdnik Astner & Partner Rechtsanwälte GmbH (hba), über rechtliche Herausforderungen bei der Reduzierung des Bodenverbrauchs.

Österreich hat nach Erhebungen des Umweltbundesamtes in den letzten Jahren durchschnittliche etwas mehr als elf Hektar Boden täglich verbraucht. Zum Flächenverbrauch zählen auch nicht versiegelte Flächen, wie etwa Gärten. Der Versiegelungsgrad der verbrauchten Flächen lag laut dem Umweltbundesamt bei 58 Prozent.

Im Oktober 2021 hat die Österreichische Raumordnungskonferenz das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030 erlassen (ÖREK 2030). Darin wird das Ziel festgehalten, bis zum Jahr 2030 die Inanspruchnahme neuer Flächen auf 2,5 Hektar pro Tag zu reduzieren. Eine österreichweite Bodenschutzstrategie, die den im ÖREK 2030 enthaltenen Zielwert auf die einzelnen Länder herunterbricht und detaillierte Vorgaben beinhaltet, idealerweise unter Nennen konkreter Konsequenzen bei deren Verletzung, fehlt indes.

Gespräche gescheitert

Gespräche, die der Umsetzung des im ÖREK 2030 enthaltenen Zieles dienen sollen, sind im Juni dieses Jahres vorerst gescheitert. Grund soll, so die kolportierten Medienberichte, das Fehlen einer vergleichbaren Datengrundlage zwischen den Bundesländern sowie die (mangelnde?) Verbindlichkeit der für die einzelnen Länder geltenden Zielwerte sein. Ein konkretes Programm soll noch im Herbst 2023 angenommen werden.

Die Europäische Union hat sich bis 2050 das Ziel gesetzt, den Bodenverbrauch in der Union auf null zu begrenzen. Rechtsakte auf Unionsebene, die dieses Ziel verbindlich vorschreiben würden, gibt es nicht. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2006 mit ihrem Vorschlag zur Bodenrahmenrichtlinie einen Anlauf für eine Regelung auf Unionsebene genommen. Dieser Richtlinienentwurf ist gescheitert und wurde von der Europäischen Kommission im Jahr 2014 zurückgezogen. Einzelne Rechtsgrundlagen beinhalten als Zielvorgaben den Schutz von Boden, so etwa die UVP-Richtlinie oder die FFH-Richtlinie.

Bodenschutzkonzept gefragt

Die Bodenschutzbestimmungen der UVP-Richtlinie, welche mit UVP-G Novelle 2023 umgesetzt wurden, enthalten die Pflicht, in UVP-Verfahren ein Bodenschutzkonzept vorzulegen, womit die Projektwerber:innen angehalten werden sollen, bereits in der Planung auf flächensparende Maßnahmen und die Reduzierung des Bodenverbrauches zu achten. Laut den Erläuterungen sind für die Dokumentation und Bewertung der Flächeninanspruchnahme Hilfestellungen mittels Leitlinien geplant.

Die im UVP-G umgesetzte Bestimmung hält daher dazu an, bei UVP-pflichtigen Projekten den Bodenverbrauch zu berücksichtigen, erlaubt für sich genommen aber keine wirksame Durchsetzung der im ÖREK 2023 enthaltenen Ziele. Die FFH-Richtlinie schützt ebenfalls Böden, dies aber nur in den vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfassten Schutzgebieten und nicht absolut. Mittelbar folgt aus dem Europäischen Klimagesetz eine Notwendigkeit, Boden zu schützen, um die darin enthaltenen Klimaziele für die Europäische Union zu erreichen. Unmittelbar



Mit der Festlegung verbindlicher Ziele für einzelne Bundesländer wäre zumindest der nächste Schritt für die Reduzierung des Bodenverbrauchs getan. Weitere rechtlich wie politisch heikle Schritte müssen folgen.

[Getty Images]

anwendbare Bestimmungen zum Schutz von Boden sind aber auch darin nicht enthalten.

Rechtlich verbindliche Vorgaben zum Schutz von Boden finden sich in der Alpenkonvention, insbesondere im Bodenschutzprotokoll. Dort ist das mit Umsetzungsbestimmungen flankierte Ziel festgelegt, dass der Boden „in seinen natürlichen Funktionen (...) nachhaltig in seiner Leistungsfähigkeit zu erhalten“ ist. Das Bodenschutzprotokoll ist, freilich nur im Anwendungsbereich der Alpenkonvention, unmittelbar anwendbar. Es steht aber auf einfachgesetzlicher Ebene und beinhaltet ebenfalls keine Obergrenze zum Bodenverbrauch.

Kompetenz bei Ländern

Die Kompetenz zur Erlassung von Raumordnungsgesetzen liegt, von einzelnen Sondermaterien abgesehen, bei den Ländern. Die Umsetzung des im ÖREK 2023 enthaltenen gesamtösterreichischen Zieles liegt daher vorwiegend bei den Landesgesetzgebern. Diese haben Vorgaben für die örtliche Raumplanung zu machen, welche gemäß Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG bei den Gemeinden liegt.

Die meisten Bundesländer sehen in ihren Raumordnungsgesetzen Maßnahmen zur Beschränkung von Baulandausweisungen vor. Dazu zählen vor allem die unter dem Titel „Baulandmobilisierung“ zusammengefassten Instrumente, wie etwa Bebauungsfristen und Abgaben für unbebautes Bauland, aber auch Regeln der Siedlungsverdichtung. Auch Zielvorgaben zur sparsamen Verwendung der natür-

lichen Ressource Boden sind üblich, haben bisher aber nicht zu einer derartigen Eindämmung des Flächenverbrauches geführt, dass damit die angestrebten Ziele erreicht werden könnten.

Klage eingebracht

Im Mai 2023 hat eine NGO eine auf Art 137 B-VG gestützte Klage beim Verfassungsgerichtshof eingebracht, in der Feststellung zukünftiger Schäden sowie ein symbolischer Schadenersatz wegen mangelnden Schutzes des Bodens begehrt wird. Die Erfolgsaussichten scheinen gering.

Der EuGH hat in einer rezenten und wohl als überraschend zu bezeichnenden Entscheidung (5. Mai 2022, C-61/21) festgestellt, dass selbst die detaillierten Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa aufgrund ihrer allgemein gehaltenen Zielsetzung nicht die Annahme erlauben, „dass Einzelnen oder Gruppen von Einzelnen aufgrund dieser Verpflichtungen im konkreten Fall implizite individuelle Rechte verliehen würden“. Ein Schadenersatzanspruch wäre aufgrund der Nichteinhaltung unionsrechtlicher Vorgaben daher, ganz abseits vom ebenfalls schwierig zu führenden Beweis der Kausalität eines Schadenseintrittes, vorbehaltlich günstigerer mitgliedstaatlicher Schadenersatzregeln nicht zu gewähren. Die angesprochene Klage der NGO steht vor noch größeren Hürden: In Ermangelung einer unionsrechtlichen Grundlage ist sie darauf angewiesen, die Verpflichtung zum Schutz des Bodens aus der in der Wasserrahmenrichtlinie

enthaltenen Verpflichtung zum Schutz von Gewässern abzuleiten. Auch wenn hier ein Zusammenhang bestehen mag, scheint dies doch, gerade in Ansehung der eben angesprochenen Judikatur des EuGH, nur wenig aussichtsreich. Das Ziel der Klage liegt daher wohl in der Schaffung öffentlicher Wahrnehmung. Dieses Ziel wurde, und dafür ist auch dieser kurze Beitrag Beleg, wohl erreicht.

Es ist deshalb erwartbar, dass dem Bodenschutz durch Richterspruch, jedenfalls auf Basis des herrschenden Rechtsrahmens, wenig geholfen wird. Die Lösung muss daher der Gesetzgeber finden. Dies ist aufgrund der föderalistischen Zersplitterung der Rechtssetzungskompetenz, wie der langwierige Prozess zur Findung eines definitiven Bodenschutzkonzeptes belegt, nicht leicht. Neben der zwischen den Ländern noch ungeklärten Verteilungsfrage: „Wer darf wie viel?“ und damit vor allem „Wer darf mehr?“ gibt es weitere offene Fragen. In rechtlicher Hinsicht wird sich die Frage der Umlegung einer für ein Bundesland geltenden Zielvorgabe auf einzelne Gemeinden stellen. Neben der hier ebenfalls bestehenden Verteilungsfrage muss diese Zielvorgabe in Wahrung des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde erfolgen. Ein „First come, first served“-Prinzip der Versiegelung zwischen Gemeinden scheint unsachlich. So wird es darauf hinauslaufen, sachliche Parameter festzulegen, nach denen einzelnen Gemeinden gestattet ist, weiteres Bauland auszuweisen. Darin wird Platz zu lassen

für Projekte von überregionaler Bedeutung. Abseits des Problems der rechtlichen Umsetzung bestehen auch Zielkonflikte mit anderen öffentlichen Interessen. Es braucht keine Erwähnung, dass weniger Baulandausweisungen bei Bevölkerungswachstum mittelfristig zu einer relativen Verknappung von Bauland und damit einhergehend zu einer Verteuerung führt.

Zielkonflikt bleibt

Auch wenn die Reduzierung des Bodenverbrauches einen Beitrag zum Klimaschutz leisten soll, besteht evidentenmaßen auch ein Konflikt zu diesem Ziel. Wie etwa, um ein Beispiel anzuführen, das dieses Jahr erlassene Sachprogramm Erneuerbare Energie des Landes Steiermark zeigt, braucht auch der Ausbau erneuerbarer Energieträger Platz, konkret in Form von Freiflächen-PV-Anlagen, die noch dazu in aller Regel auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen entstehen werden.

Mit der Festlegung verbindlicher Ziele für einzelne Bundesländer wäre der nächste notwendige Schritt getan. Weitere rechtlich wie politisch heikle Schritte müssen folgen. Es ist also zu erwarten, dass das Thema Bodenschutz in den nächsten Jahren vielfältige rechtliche Herausforderung parat halten wird. Der Wille zur Umsetzung muss aus der Politik selbst kommen.

INFORMATION

Die Seite wurde finanziert von Held Berdnik Astner & Partner Rechtsanwälte GmbH (hba).