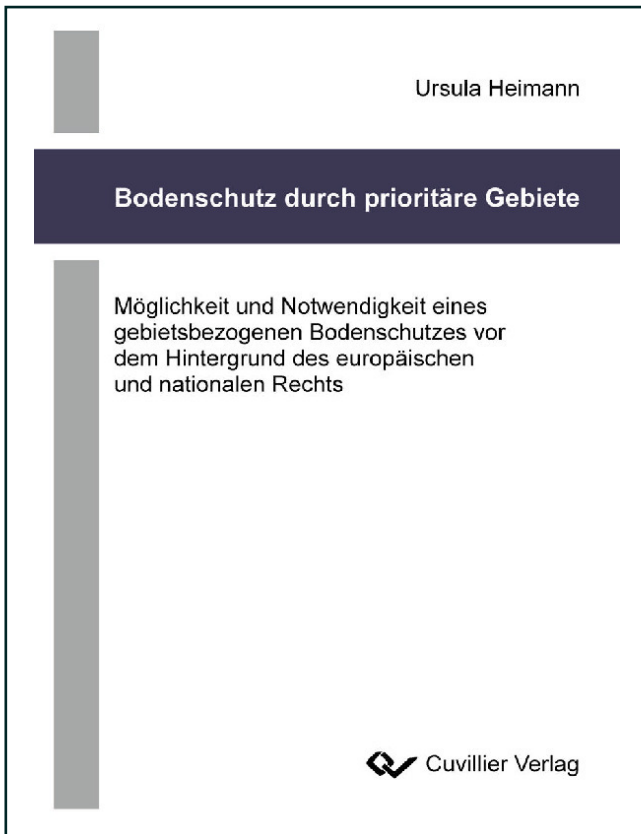




Ursula Heimann (Autor)

Bodenschutz durch prioritäre Gebiete

Möglichkeit und Notwendigkeit eines gebietsbezogenen Bodenschutzes vor dem Hintergrund des europäischen und nationalen Rechts



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/412>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

Erster Teil: Einführung in die Problematik und Eingrenzung des Themas

A. Ausgangslage

In einer Pressemitteilung der Europäischen Union anlässlich der Veröffentlichung des Europäischen Bodenatlas heißt es: „Der Boden erfüllt eine Vielfalt ökologischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Funktionen und ist daher für die Bewahrung der biologischen Vielfalt und für die Unterstützung globaler Ökosysteme lebenswichtig. Der Boden ist ein lebendes System – ist der Boden einmal zerstört, ist er für immer verloren. Erosion, Verunreinigung, schwindender Gehalt an organischen Stoffen, Versiegelung [...], Erdbeben und Überschwemmungen – all dies trägt zur Schädigung einer Ressource bei, die für unser Überleben von grundlegender Bedeutung ist.“¹ Im Klimaschutzbericht 2009 spricht das Europäische Parlament von der Erwägung, „dass Europas Böden rascher als je zuvor irreversiblen Schäden ausgesetzt sind, deren Ausmaße durch den Klimawandel verstärkt werden.“²

Das Bewusstsein für die Bedeutung des Umweltschutzes ist in den letzten Jahrzehnten stetig gewachsen. Die Herausforderungen, die sich daraus für die Rechtsordnung ergeben, haben zu einer vielfältigen Tätigkeit der Gesetzgeber geführt. Ein Teil hiervon betrifft den Schutz des Bodens. Der Boden stellt die Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen dar. Dennoch ist er in der internationalen, europäischen und nationalen Gesetzgebung lange Zeit unbeachtet geblieben. Der Europarat bezeichnete den Boden einmal als das „am häufigsten übersehene Umweltmedium“³. Die Europäische Kommission spricht von einem empfindlichen Umweltmedium, das zu lange vernachlässigt wurde⁴.

¹ Pressemitteilung der EU vom 25.04.2005, Dok. IP/05/499. Abrufbar unter www.europa.eu (Stand: 13.05.2010).

² Europäisches Parlament, 2050: Die Zukunft beginnt heute - Empfehlungen für eine künftige integrierte EU-Klimaschutzpolitik, vom 4.02.2009, Dok. P6_TA-PROV(2009)0042, 2/PE 419.838, abrufbar unter www.europa.eu (Stand: 13.05.2010).

³ Council of Europe, Revised European Soil Charter for the Protection and Sustainable Management of Soil vom 28.05.2003, CO-DBP (2003)10, S. 1 (6).

⁴ Zitiert nach Wittkämper in Barz u.a. (Hrsg.), Symposium Bodenschutz, S. 53.

Die Bodenqualität hat in den letzten Jahrzehnten deutlich verschlechtert.⁵ Es gilt mittlerweile als wissenschaftlich belegte Erkenntnis, dass Qualität und Quantität der Böden in Europa abnehmen.⁶ Es dauert 100 bis 300 Jahre bis in unserer Klimazone Boden von einem Zentimeter Dicke entsteht.⁷

Anders als für die Medien Luft und Wasser, für die bereits Rahmenrichtlinien⁸ auf europäischer Ebene verabschiedet wurden, gibt es für den Boden noch keinen umfassenden europäischen Rechtsakt. Es fehlt bislang an einer Harmonisierung. Nur wenige EU-Mitgliedstaaten haben spezifische Vorschriften für den Bodenschutz. Diese regeln häufig nur eine ganz bestimmte Gefahr wie beispielsweise die Bodenkontamination und bieten nicht immer einen einheitlichen Rahmen.⁹ Der Schutz des Bodens erfolgt indirekt über Rechtsakte zum Schutz der Luft und des Wassers sowie zur Regelung anderer Politikbereiche wie beispielsweise der Landwirtschaft.

Eine Vielzahl von Faktoren gefährdet den Boden. Durch den Klimawandel und eine geänderte Bodennutzung, z.B. durch den Anbau nachwachsender Rohstoffe zur energetischen Nutzung, ergeben sich neue Probleme, die einen gezielten Bodenschutz erfordern.

Wie sich schon aus der Tatsache der stetigen Bodenverschlechterung ergibt, ist der Boden nicht ausreichend geschützt. Um der weiteren Bodenqualitätsverschlechterung entgegenzuwirken, hat die Europäische Kommission den Entwurf einer Bodenrahmenrichtlinie erarbeitet. Dieser enthält unter anderem den Vorschlag der Einführung von prioritären Gebieten für den Bodenschutz. Der hiermit beabsichtigte flächenhafte Schutz ist im Umweltrecht ein gebräuchliches Instrument. Mit Schutzgebietsausweisungen besteht die Möglichkeit, besonders schutzwürdige und schutzbedürftige Bereiche zu sichern.¹⁰ Mit den prioritären Gebieten und den dafür zu erstellenden

⁵ Vgl. S. 2 der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG vom 22.09.2006, KOM (2006) 232 endg. (im Folgenden: Bodenrahmenrichtlinienentwurf der Kommission - BRRL-E a.F.). Die Fassung des Richtlinienentwurfs mit Änderungen durch das Europäische Parlament vom 24.10.2007 (KOM (2006) 232 - C6 - 0307/2006 - 2006/0086 (COD)) in der Fassung des angenommenen konsolidierten Textes vom 14.11.2007 wird im nachfolgenden Text als BRRL-E bezeichnet. In dieser Arbeit wird grundsätzlich die konsolidierte Fassung benutzt, es sei denn, es handelt sich um eine Besonderheit in der alten Fassung bzw. um die Begründung der Kommission. Die konsolidierte Fassung nennt sich nur noch „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz“. Die zunächst vorgeschlagenen Änderungen der Umwelthaftungsrichtlinie wurden in der Diskussion gestrichen.

⁶ *Brümmer/Blume* in Scheffer/Schachtschabel, Lehrbuch der Bodenkunde, S. 5; *Scheil* NuR 2007, 176 (176).

⁷ *Heuser* ZUR 2007, 63 (64).

⁸ Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.09.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296 vom 21.11.1996, S. 55; Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

⁹ Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.07.2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 242 vom 10.09.2002, S. 1 ff.

¹⁰ *Ramsauer* in Koch, Umweltrecht, § 3 Rn. 63.

Maßnahmenprogrammen wollte die Europäische Kommission ein Planungsinstrument für den Bodenschutz einführen.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Möglichkeit und die Notwendigkeit der Einführung solcher Vorranggebiete zum Schutz vor bestimmten Hauptgefährdungen. Hierbei handelt es sich um die auf europäischer Ebene diskutierten Prozesse, die eine Bodenverschlechterung hervorrufen können: Erosion, Verlust organischer Substanz, Verdichtung, Versalzung, Erdbeben, Erdsenkungen, Versteppung, negative Auswirkungen des Klimawandels auf den Boden, Verlust der biologischen Vielfalt im Boden und Versauerung.

B. Ziele und Methodik

Das Ziel der Arbeit ist die Klärung der zahlreichen rechtlichen Probleme, die das Thema des gebietsbezogenen Bodenschutzes durch prioritäre Gebiete auf nationaler und europäischer Ebene mit sich bringt. Die Arbeit versucht, die Notwendigkeit der Ausweisung prioritärer Gebiete herauszuarbeiten und eine Hilfestellung für die Ausweisung der Schutzflächen zu geben. Dabei wird die vielschichtige Dimension des Problems des gebietsbezogenen Bodenschutzes beleuchtet.

Da das Thema des gebietsbezogenen Bodenschutzes interdisziplinäre Züge aufweist, ist die Erörterung der naturwissenschaftlichen Grundlagen des Bodenschutzes erforderlich, um das Rechtsproblem umfassend beurteilen zu können. Zumindest vom Ansatz her handelt es sich beim Bodenschutzrecht kaum jemals um eine genuin juristische Frage.¹¹ Der Erkenntnisgewinn aus bodenkundlicher Sicht findet auf verschiedenen Ebenen der Untersuchung statt und fließt in die Ergebnisse mit ein.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Frage, inwiefern es sinnvoll ist, europäische Regelungen zum gebietsbezogenen Bodenschutz einzuführen. Es geht hierbei um Risikovermeidung und Risikominderung sowie um die Möglichkeit der Wiederherstellung einer guten Bodenqualität. Dies stellt nur einen Ausschnitt des Bodenschutzrechtes dar. Nicht behandelt werden hingegen das Altlastenrecht und der Flächenverbrauch, da hierfür ein gebietsbezogener Bodenschutz nicht zweckmäßig erscheint. Bodenschutzgebiete bieten sich insbesondere bei

¹¹ Siehe hierzu *Hüttl* Bodenschutz 2010, 1, der zur Lösung komplexer Fragestellungen eine enge Vernetzung innerhalb der Bodenwissenschaften sowie benachbarter Disziplinen für nötig erachtet.

großflächigen gleichgerichteten Problemen an. Für punktuelle Belastungsschwerpunkte ist dieses Instrument weniger geeignet.¹²

Das Ziel der Arbeit ist es, zu klären, ob der Boden ausreichend geschützt wird oder ob Regelungsdefizite vorhanden sind. Erscheint eine stärkere Betonung des gebietsbezogenen Bodenschutzes in der europäischen und deutschen Rechtsordnung geboten? Wie sollte ein solcher Ansatz ausgestaltet werden? Insbesondere geht es dabei um die Frage, welche Gefährdungen bekämpft werden sollen und können. Insgesamt will die Arbeit damit einen interdisziplinär verstandenen Diskussionsbeitrag zum gebietsbezogenen Bodenschutz liefern und auf diese Weise zu weiterführenden Überlegungen für eine Erfolg versprechende Konzeption der künftigen europäischen und nationalen Bodenschutzpolitik anregen. Die Arbeit soll so einen Beitrag zur Optimierung des Bodenschutzes leisten.

C. Gang der Untersuchung

Die Arbeit widmet sich der Thematik des Bodenschutzes durch prioritäre Gebiete. Nach der einleitenden Darstellung der Ausgangslage, dem Ziel der Arbeit und dem Gang der Untersuchung, werden im nächsten Teil die Grundlagen des gebietsbezogenen Bodenschutzes dargestellt. Hierin werden Begriffsbestimmungen vorgenommen, auf die im Verlauf der Arbeit zurückgegriffen wird. Zudem werden die Funktionen des Bodens erläutert. Danach erfolgt überblickartig eine Einführung in mögliche Instrumente des Bodenschutzes, um dann Ausführungen zu Bodenschutzgebieten bzw. prioritären Gebieten, die eines besonderen Schutzes bedürfen, vorzunehmen. Hierzu werden die Motivation zur Ausweisung prioritärer Gebiete, die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit des Bodens und die Hauptgefahren für den Boden dargestellt. Zudem wird anhand von Beispielen die Ausgestaltung des Flächenschutzes in anderen Bereichen des Umweltrechts aufgezeigt.

Der dritte Teil der Arbeit untersucht die rechtlichen Grundlagen des gebietsbezogenen Bodenschutzes. Um zu beurteilen, ob das geltende Recht den Boden ausreichend schützt oder ob eine stärkere Betonung des Bodenschutzes innerhalb der Rechtsordnung geboten erscheint, ist zunächst eine Bestandsaufnahme der bestehenden rechtlichen Grundlagen erforderlich. In diesem Teil werden das internationale, das europäische und das nationale Recht untersucht und die Auswirkungen auf den gebietsbezogenen Bodenschutz bewertet. Auf die Bestandsaufnahme folgt

¹² So auch MUNLV (Hrsg.), Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten, S. 8. Niedersachsen hat ein Bodenplanungsgebiet für eine kontaminierte Fläche ausgewiesen. Siehe hierzu 3. Teil, C. II. 1.

eine Stellungnahme zu dem bestehenden Recht. Hierin werden Schlussfolgerungen für die weitere Untersuchung gezogen. Bei der Bewertung fließt ein, inwieweit der Boden bereits geschützt wird. Dabei wird das Thema begrenzt auf diejenigen Ursachen, die sich im Rahmen der politischen Diskussion um den Entwurf einer Bodenrahmenrichtlinie durchgesetzt haben. Es handelt sich um die sogenannten Hauptgefährdungen des Bodens: Erosion, Verlust organischer Substanz, Verdichtung, Versalzung, Erdbeben und Erdsenkungen, Versteppung, negative Auswirkungen des Klimawandels auf den Boden, Verlust der biologischen Vielfalt im Boden und Versauerung. Bei den Überlegungen geht es vorrangig um die Frage, ob das bestehende Recht der Optimierung bedarf. Es handelt sich um grundsätzliche Erwägungen, welche die prinzipielle Eignung der verschiedenen Ansätze für den gebietsbezogenen Bodenschutz zum Ziel haben. Ein besonderes Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang die immer wieder diskutierte Möglichkeit des sektoralen oder integrativen Ansatzes zum Schutz des Bodens. Im Wege des sektoralen Ansatzes kann der Boden als Umweltmedium einen ähnlichen Schutz wie das Wasser und die Luft erlangen. Andererseits bietet das Bodenschutzrecht als Bindeglied zwischen Immissions- und Gewässerschutz aber auch die Möglichkeit eines Ansatzes für den integrierten Umweltschutz. Gerade dies wird bei der Bewertung eine Rolle spielen. Zudem werden die Vorteile eines europäischen Systems im Vergleich zu nationalstaatlichen Lösungen dargestellt. Aus den bestehenden Regelungen sollen konstruktive Anregungen abgeleitet werden, die für die Ausgestaltung eines europäischen gebietsbezogenen Bodenschutzes Bedeutung haben. Nach der Bewertung des bestehenden Rechts erfolgt ein Ausblick auf mögliche neue Instrumente. Hierbei handelt es sich um das Konzept der prioritären Gebiete nach dem Bodenrahmenrichtlinienentwurf. Die durch das Sechste Umweltaktionsprogramm der EU angestoßene Entwicklung des Bodenschutzes wird dargestellt. Dieser Teil erörtert zentral die Debatte um den Entwurf einer Bodenrahmenrichtlinie und dessen rechtlichen Gehalt. Die Diskussion auf europäischer Ebene läuft mittlerweile schon fast zehn Jahre ohne zu einem konkreten Ergebnis zu kommen. Es werden insbesondere die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Bodenrahmenrichtlinie und das Subsidiaritätsprinzip als Hauptstreitpunkte geprüft. Dann folgt eine Analyse des auf europäischer Ebene diskutierten Ansatzes der Ausweisung von prioritären Gebieten. Hierin werden ausführlich die Regelungen des Bodenrahmenrichtlinienentwurfs zu den prioritären Gebieten und Maßnahmenprogrammen behandelt. Der komplexe Untersuchungsgegenstand Bodenschutz legt aufgrund seiner mehrdimensionalen Problemstruktur und seines Querschnittscharakters eine interdisziplinäre Betrachtung nahe. Daher wird in diesem Teil der Untersuchungsgegenstand aus einer anderen als der rechtswissenschaftlichen Perspektive beleuchtet. Hier findet sich der naturwissenschaftliche Schwerpunkt der Arbeit. Ursachen, Bestimmungskriterien und mögliche Maßnahmen werden vorgestellt. Ziel der interdisziplinären Betrachtung ist es, die praktische Relevanz des Instru-

ments der Ausweisung prioritärer Gebiete für die einzelnen Ursachen zu ermitteln. Diese Erkenntnisse können in einem weiteren Schritt zur Verbesserung des untersuchten Konzepts herangezogen werden. In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, wie die Ausweisung prioritärer Gebiete und die Erstellung der Maßnahmenprogramme rechtlich auszusehen haben. Das Zusammenführen der Ergebnisse bodenwissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Betrachtungsweisen soll schließlich eine ausgewogene Betrachtung der Schutzgebietsausweisung auf interdisziplinärer Basis ermöglichen. Abschließend erfolgt ein Regelungsvorschlag, der auf den erarbeiteten Ergebnissen fußt.

In dem anschließenden fünften Teil werden die Auswirkungen auf das deutsche Bodenschutzrecht untersucht. Es wird geklärt, wie das Instrument der prioritären Gebiete und Maßnahmenprogramme umgesetzt werden kann. Zudem wird der Handlungsbedarf dargestellt, falls es keinen europäischen Bodenschutzrechtsakt gibt.

Im sechsten Teil erfolgen Erörterungen zu möglichen Alternativen zur Einführung prioritärer Gebiete. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei zunächst die Möglichkeit der Erarbeitung von Bodenqualitätszielen. Im Anschluss daran wird die Frage erörtert, ob vertragliche Regelungen als Ersatz für Schutzgebietsausweisungen dienen können.

Den Abschluss der Untersuchung bildet ein Fazit. Hierin werden Schlussfolgerungen gezogen und die Perspektiven aufgezeigt. Die Ergebnisse werden in einer kurzen Zusammenfassung dargestellt.