

# READER

zum internationalen Symposium:  
**„Europäischer Bodenschutz - Schlüsselfragen  
des nachhaltigen europäischen  
Bodenschutzes“**

am 21. und 22. Januar 2008 in Berlin

Prof. Dr. iur. Walter Bückmann /  
Prof. Dr.-Ing. habil. Yeong Heui Lee

## Veranstalter:

Interdisziplinäre Forschungs-Arbeitsgemeinschaft für Gesellschaft, Umwelt und  
Siedlung der TU Berlin (FAGUS) in Zusammenarbeit mit der Europäischen  
Akademie für städtische Umwelt (EA.UE)

## Veranstaltungsort:

Europäische Akademie für städtische Umwelt (EA.UE)

Bismarckallee 46-48

14193 Berlin

## Symposiumssprache:

Deutsch / Englisch

Die Veranstaltung wird von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) und der  
VolkswagenStiftung gefördert.





## **Reader zum internationalen Symposium:**

# **"Europäischer Bodenschutz - Schlüsselfragen des nachhaltigen europäischen Bodenschutzes"**

**21. und 22. Januar 2008 in Berlin**

**Prof. Dr. iur. W. Bückmann / Prof. Dr.-Ing. habil. Yeong Heui Lee**

### **Gliederung**

1. Überblick
2. Bodenschutz in Deutschland
  - 2.1 Grundlagen
  - 2.2 Böden und ihre Gefährdungen
  - 2.3 Vollregelung des Bodenschutzes durch das Bundes-Bodenschutzgesetz von 1998
  - 2.4 Bewertung
3. Bodenschutz in der Europäischen Union
  - 3.1 Überblick
  - 3.2 Meilensteine des Europäischen Bodenschutzes
4. Berichte der "Technischen Arbeitsgruppen"
  - 4.1 Einführende Bemerkungen
  - 4.2 Empfehlungen der Arbeitsgruppe Erosion
  - 4.3 Schlussbericht der Arbeitsgruppe organische Bodensubstanz und Biodiversität
  - 4.4 Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kontamination und Flächenmanagement
  - 4.5 Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kontamination und Flächenmanagement
  - 4.6 Bericht der Arbeitsgruppe Monitoring
5. Das Schicksal der thematischen Strategie und der Bodenrahmenrichtlinie
  - 5.1 Kontroversen aufgrund des ersten Entwurfs der Strategie
  - 5.2 Die zweite Fassung der thematischen Strategie für den Bodenschutz
6. Diskussion der Bodenrahmenrichtlinie
  - 6.1 Einführende Bemerkungen
  - 6.2 Bundesregierung und Bundesrat
  - 6.3 Interessenverbände zur Bodenschutzstrategie
  - 6.4 Abschließende Beratungen in den europäischen Gremien
7. Abschließende Bemerkungen zum Richtlinienentwurf

## 1. Überblick

Der Europäische Bodenschutz, Thematische Strategie und Bodenrahmenrichtlinie bleiben trotz der Abläufe in der Sitzung des Europäischen Rates am 20.12.2007, in der die Verfechter der Bodenrahmenrichtlinie eine Abstimmungsniederlage hinnehmen mussten, auf der Tagesordnung.<sup>1</sup>

Im Mittelpunkt des von der interdisziplinären Forschungsarbeitsgemeinschaft für Gesellschaft, Umwelt und Siedlung der Technischen Universität Berlin im Januar 2008 veranstalteten Symposiums "Schlüsselfragen" stehen gewichtige - sich im Hintergrund der politischen und rechtlichen Vorgänge auftuende - theoretische Kern- und Grundsatzfragen (Schlüsselfragen), die von der aktuellen Beschlusslage über die Bodenrahmenrichtlinie unabhängig sind.

Die von der Europäischen Kommission am 22.09.2006 vorgelegte thematische Strategie für den Bodenschutz<sup>2</sup> und der Entwurf der "Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz"<sup>3</sup> (EBRRL) verfolgten die Intention, das trotz der globalen Klimarisiken bisher nicht hinreichend realisierte Nachhaltigkeitsgebot in einem wichtigen Sektor des Umweltschutzes umzusetzen,<sup>4</sup> Gefährdungen der europäischen Böden und des Grundwassers zu begegnen und damit einen Beitrag zum globalen Klimaschutz zu leisten und das mitgliedstaatliche Bodenschutzrecht zu harmonisieren.

In der umweltpolitischen Diskussion der vergangenen Jahre verdrängte der Streit um das Für und Wieder einer europarechtlichen Regulierung des Bodenschutzes das Bewusstsein für die dringende Notwendigkeit staatlichen Handelns im Bereich des Bodenschutzes zur Abwendung der drohenden Klimakatastrophe. Die Diskussion wurde akzentuiert durch die von den Gegnern der europäischen Initiative vorgetra-

---

1 Nach der Dezember-Sitzung teilte die Portugiesische Präsidentschaft in einer Presseerklärung mit, dass es nicht gelungen sei, eine qualifizierte Mehrheit für die vorgelegte Fassung der Bodenrahmenrichtlinie zu erreichen: "In spite of the various attempts of the Presidency to present compromise proposals in order to meet delegations concerns, it was not possible, at this stage, to attain the qualified majority<sup>1</sup> needed to reach political agreement on a draft directive establishing a framework for the protection of soil."

2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 22.09.2006, KOM(2006) 231 endgültig, korrigierte Fassung vom 27.9.2006, KOM(2006) 231 endgültig/2, 27.09.2006.

3 Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (Kom(2006) 232 endgültig 2006/0086)

4 Mit der Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht im Allgemeinen beschäftigte sich bereits ein von der FAGUS-Forschungsarbeitsgemeinschaft schon zu einem früheren Zeitpunkt ausgerichtetes von der VolkswagenStiftung gefördertes interdisziplinäres Symposium in Berlin. Vgl. dazu: Bückmann, W., Lee, Y. H., Schwedler, H.-U. (Hrsg.): Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21. Die Umsetzung ins Umwelt- und Planungsrecht, Reimer Verlag, Berlin 2002.

genen Behauptungen, die durch die Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen und Instrumente, insbesondere der im Entwurf der Richtlinie enthaltene "Risikogebietsansatz", brächten den Schutz des Bodens nicht voran, führten nicht zu einer Verbesserung der Vorsorge gegenüber Verschlechterungen der Böden, behindere die Landwirtschaft, gefährde die ökonomische Entwicklung der Gemeinschaft und leiste einer zunehmenden bürokratischen Zentralisierung Vorschub.

Die Europäische Kommission hat sich dagegen in einer Stellungnahme gegenüber dem Bundesrat, der sich gegen eine Bodenrahmenrichtlinie ausgesprochen hatte, gewandt<sup>5</sup> und darauf hingewiesen, es sei zu berücksichtigen, dass weniger als ein Dutzend Mitgliedstaaten in der erweiterten Gemeinschaft auf nationaler Ebene irgendeine Form von Bodenschutzpolitik betrieben. Die großen Unterschiede zwischen den nationalen Bodenschutzregelungen (die überwiegend nicht oder sonst unzureichend vorliegen<sup>6</sup> führten dazu, dass die Wirtschaftsteilnehmer mit sehr unterschiedlichen Verpflichtungen konfrontiert seien.<sup>7</sup>

Bei der Bewertung der gegenwärtigen politischen Diskussion ist erkennbar, dass interessen geleitete Beiträge vorherrschen, die auf die europaweit koordinierten Bestrebungen der Interessenvertretungen der Landwirtschaft und der Industrie zurückzuführen sind, die Bodenrahmenrichtlinie zu Fall zu bringen (was, wie das Ergebnis der letzten und vorläufig entscheidenden Sitzung des Europäischen Rates vom 20. Dezember 2007 zeigt, jedenfalls vorläufig gelungen zu sein scheint). In der Sache selbst schlagen die von den Gegnern der Bodenrahmenrichtlinie ins Feld geführten Argumente nicht durch, sie treffen entweder nicht zu oder enthalten unbewiesene Behauptungen.

Eine der umstrittenen Neuerungen des Richtlinienentwurfs ist der Risikogebietsansatz. Insoweit ist nicht zu übersehen, dass die Vorsorge gegenüber den aktuellen Bodengefährdungen, die in der thematischen Strategie im Einzelnen erläutert sind,

---

5 Vgl. Europäischen Kommission: Bemerkungen der Europäischen Kommission zu einer Stellungnahme [Kom(2006) 232] des Bundesrates vom 18.4.07, Drucksache 265/07 vom 19.4.07.

6 Alle Untersuchungen des mitgliedstaatlichen Bodenschutzrechts weisen die erheblichen Defizite im nationalen Recht hin. Vgl.: Bückmann W., Damborg, A., Dreißigacker, H.-L., Eleveld, R., Lee, Y. H., Gerner, I., Mackensen, R., Maier, H.: Entwicklung eines integrierten Steuerungssystems zum Schutz des Bodens in den EG-Staaten, Schlussbericht für die EG-Kommission, Band I: Gemeinsamer Teil, Berlin 1995; diess: Bodenschutz in Europa, Dreißigacker, H.-L. (Hrsg.), Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, Bonn, München 1997; Heuser, I.: Europäisches Bodenschutzrecht, 2005, S. 103 ff.; Lee, Y. H.: Notwendigkeit eines Europäischen Bodenschutzes, in: Natur und Recht, 27. Jahrgang, Heft 12, Dezember 2005, S. 745 ff.; Lee, Y. H.: Nachhaltiger Bodenschutz - Schutz des Bodens im internationalen, europäischen und nationalen Bereich, Universitätsverlag der TU Berlin, Berlin 2006; Vgl. neuerlich: Bückmann, W., Lee, Y. H., Mitschang, St., Schmidt-Eichstaedt, G.: Bodenschutz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: UPR 2007, Heft 11/12, S. 420 ff.

7 Vgl. Drucksache 265/07 vom 19.04.07.

mit Hilfe dieses Ansatzes verstärkt und gegenüber den bisherigen Vorsorgeansätzen konkretisiert würde. Es finden sich im Bodenschutzrecht der Mitgliedstaaten, soweit vorhanden, mit Ausnahme der Regelungen, mit denen Bodenkontaminationen begegnet werden soll (Sanierungsrecht), keine Vorsorgeinstrumente dieser Art gegenüber den aktuellen Bodengefährdungen. Die entsprechenden Bestimmungen des Entwurfs der Bodenrahmenrichtlinie in der Fassung vom September 2006 hätten deswegen die Wirkung, dass alle Mitgliedstaaten, auch diejenigen, in denen es bisher überhaupt kein Bodenschutzrecht gibt – dies ist die Mehrzahl –, Maßnahmen der Bodenvorsorge zumindest in designierten Gebieten – unabhängig davon, ob sie als Risikogebiete oder prioritäre Gebiete bezeichnet sind – treffen müssten. Das Vorbringen, diese Bestimmungen des Richtlinienentwurfs führten nicht zu einer Verbesserung der Vorsorge gegenüber Verschlechterungen der Böden, ist offensichtlich unrichtig. Richtig ist demgegenüber das Vorbringen, dies führe zu Behinderungen der Landwirtschaft. Soweit damit zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass die Landwirtschaft daran gehindert werden soll, Böden und Gewässer zu kontaminieren, trifft dies zu.

Die Böden wurden in den letzten Jahrzehnten mit einem enormen Technik- und Energieaufwand zur Produktion immer größerer Mengen an Biomasse gebracht. Dabei sind die Belastungskapazitäten inzwischen deutlich überschritten. Nicht nur der Flächenbedarf und die Ansprüche an die Qualität der Böden sind bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung am höchsten, sondern auch der Substanzverlust (durch Erosion) und der Qualitätsverlust (durch Verdichtung). Spätestens seit 1994 wiesen unterschiedlichste Gremien und Experten deutlich auf die daraus resultierenden Probleme (Erosion, Verringerung der Grund- und Oberflächengewässerqualität, Minderung der Bodenfruchtbarkeit) hin. Der boomende "Bio-Energiesektor" verschärft die Problematik noch, da zusätzlich zur Flächenkonkurrenz mit der Nahrungsmittelproduktion die Zunahme des einseitigen Anbaus von Raps, Weizen und Mais den prekären Humushaushalt und die Gesundheit der Böden noch mehr verschlechtert.<sup>8</sup> Seitens der Wissenschaft – soweit sie zu Wort kommt – wird ein Umdenken in der Landwirtschaft gefordert.<sup>9</sup>

---

8 Vgl. Beste, A., Monderkamp, F.: Energie – sinnvoll eingespart – effizient genutzt – nachhaltig produziert. Ein Energiecheck für landwirtschaftliche Betriebe, 2005.

9 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, (Hrsg.): Die Welt im Wandel – Die Gefährdung der Böden. Jahrgutachten 1994, Bonn 1994; International Soil Conservation Organisation (ISCO) (Ed.): Conclusions and Recommendations of ISCO'96, Bonn 1996.

## **2. Bodenschutz in Deutschland**

### **2.1 Grundlagen**

In der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung aus dem Jahre 1985<sup>10</sup> wurden von der Bundesregierung die wesentlichen Gefährdungen des Bodens zusammengefasst und bewertet. Die Bundesregierung zog seinerzeit daraus die Schlussfolgerung, dass der Schutz des Bodens als zentrale Lebensgrundlage in der Vergangenheit nicht energisch genug betrieben worden war. Deshalb wurde als Ziel gesetzt, eine Trendwende im Landverbrauch herbeizuführen, die Schadstoffeinträge zu reduzieren und dem Bodenschutz als Querschnittsaufgabe des Umweltschutzes eine besondere Aufgabe zuzuweisen. Die Bodenschutzkonzeption ließ Anklänge an den Nachhaltigkeitsgedanken erkennen und stieß schon seinerzeit auf heftigen Widerstand der Lobby.<sup>11</sup> Im Jahre 1987 wurde erneut mit der Drucksache der Bundesregierung "Maßnahmen zum Bodenschutz" der Schutz des Bodens als eine der wichtigsten fach- und bereichsübergreifenden Aufgaben der Umweltpolitik der kommenden Jahre hervorgehoben.<sup>12</sup> Zur Umsetzung der Zielsetzungen der Bodenschutzkonzeption wurden neben Novellierungen von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften die Erarbeitung technischer Regelwerke, die Erweiterung von Informationsgrundlagen und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben angekündigt. Ein Teil der Maßnahmen wurde von der Regierung trotz des Widerstandes der Lobby realisiert und insbesondere das Bundes-Bodenschutzgesetz (wenn auch in erheblich dezimierter Form) auf den Weg gebracht.

Die Bundesregierung legte 2002 einen Bodenschutzbericht vor, in dem sie vortrug, die Entwicklung der Siedlungsstruktur mit ihren Wirkungen auf die Flächeninanspruchnahme quantitativ und qualitativ steuern zu wollen.<sup>13</sup> In die gleiche Richtung gehen zahlreiche Verlautbarungen des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes bis in die jüngste Zeit.

Das vom Landwirtschaftsministerium geforderte und von der Bundeskanzlerin mit einer Weisung gegenüber dem Umweltminister erzwungene Abstimmungsverhalten zur Europäischen Bodenrahmenrichtlinie steht zu dieser langjährigen Politik-

---

10 Bundesminister des Innern: Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/2977 vom 7.03.1985, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1985.

11 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag: Stellungnahme zur Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung und zum Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenschutzprogramm der Umweltminister-Konferenz, Bonn 1985.

12 Bundestagsdrucksache 11/1625.

13 Bodenschutzbericht der Bundesregierung für die 14. Legislaturperiode vom 19.06.2002.

linie mit allen dementsprechenden Verlautbarungen, Erklärungen und Programmen in krassem Widerspruch.

## 2.2 Böden und ihre Gefährdungen

Seitens der Wissenschaft<sup>14</sup> wurden im letzten Jahrzehnt einschlägige natur- und ökosystemwissenschaftlicher Fragen des Bodenschutzes behandelt. Der Wissenschaftliche Beirat Bodenschutz beim BMU fasste in zwei gutachterlichen Stellungnahmen den Erkenntnisstand in dem Gutachten "Wege für eine erweiterte Bodenvorsorge" aus dem Jahre 2000<sup>15</sup> und der darauf aufbauenden Denkschrift aus dem Jahre 2002<sup>16</sup> zusammen. Die Gutachten weisen eingehend auf den Zusammenhang zwischen dem Zustand der Böden und dem Klima und die Notwendigkeit, den Bodenschutz zu intensivieren, hin. Die Änderungen des Klimas würden, so wird ausgeführt, zwangsläufig dazu führen, dass sich die Eigenschaften und damit die Funktionen der Böden veränderten.<sup>17</sup>

- 
- 14 Das galt auch für die FAGUS-Forschungsarbeitsgemeinschaft. Vgl. insoweit insbesondere: Lee, Y. H.: Umweltschutz, Bodenschutz und Planung. Vergleichende Aspekte von Umwelt-, Bodenschutz und Planung in der Republik Korea und der Bundesrepublik Deutschland, Universitätsverlag der TU Berlin, Berlin 1995; Lee, Y. H.: Plädoyer für einen effektiveren Schutz des Bodens, in: *Natur und Recht (NuR)*, 18. Jahrgang, Heft 4, April 1996, S. 178 ff.; Lee, Y. H.: Recht des Bodenschutzes und Bodenschutzstandards in der Volksrepublik China, Japan und der Republik Korea, Berlin 1997; Lee, Y. H.: Die Steuerungsfunktion der Planung am Beispiel des Bodenschutzes, in: Japanisch-Deutsches Zentrum Berlin (Hrsg.): *Symposium: Bodenschutz – Steuerungsfunktionen von Recht, Politik, Planung und Information*, Veröffentlichungsreihe Band 41, Berlin 2000, S. 16 ff.; Bückmann, W., Jänicke, M., Lee, Y. H., Tietz, W., Zieschank, R.: *Steuerungsfunktionen von Recht, Politik, Planung und Information am Beispiel des Bodenschutzes*, FAGUS-Schriften Band 8, Universitätsverlag der TU Berlin, 1999; Bückmann, W., Gerner, I., Kloke, A., Kofalk, S., Lee, Y. H., Litz, N., Mackensen, R., Struppe, Th.: *Transfer eines Risiko-Bewertungs-Systems für kontaminierte Böden in ostasiatische Rechts- und Verwaltungssysteme*, in: Bückmann, W., Lee, Y. H. (Hrsg.): *Verhaltenssteuerung zum Bodenschutz. Probleme eines Konzept-Transfers zwischen Deutschland und Ostasien*, Teil I, Universitätsverlag der TU Berlin, Berlin 2000; Lee, Y. H.: *Nachhaltige Entwicklung. Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt- und Bodenschutz*, Universitätsverlag der TU Berlin, Berlin 2000; Lee, Y. H., Bückmann W.: *Transfer eines Risiko-Bewertungs-Systems für kontaminierte Böden in das koreanische Rechts- und Verwaltungssystem*, Schlussbericht für die VolkswagenStiftung, Berlin 2003; Lee, Y. H.: *Notwendigkeit eines Europäischen Bodenschutzes*, in: *Natur und Recht*, 27. Jahrgang, Heft 12, Dezember 2005, S. 745 ff.; Lee, Y. H.: *Nachhaltiger Bodenschutz - international, europäisch und national*, Universitätsverlag der TU Berlin, Berlin 2006.
- 15 Wissenschaftlicher Beirat Bodenschutz beim BMU: *Wege zum vorsorgenden Bodenschutz. Fachliche Grundlagen und konzeptionelle Schritte für eine erweiterte Boden-Vorsorge*, Gutachten für das BMU, 2000.
- 16 Wissenschaftlicher Beirat Bodenschutz beim BMU: *Ohne Boden – bodenlos: Eine Denkschrift zum Boden-Bewusstsein*, Berlin 2002.
- 17 Wissenschaftlicher Beirat Bodenschutz beim BMU, *Ohne Boden*, a.a.O., 2002, S. 26.



Eine der wichtigsten Funktionen der Böden bestehen im Schutz der Gewässer. Die jährliche Höhe der über den abfließenden Teil des Niederschlages erfolgenden Grundwasserneubildung hängt vor allem vom Klima (Menge des Niederschlages, Sonneneinstrahlung, Luftfeuchte und Windverhältnisse), aber auch von der Pflanzenbedeckung und den Bodeneigenschaften ab. Wesentliche Bodeneigenschaften sind die Speicherfähigkeit und die Durchlässigkeit für Wasser. Eine Verdichtung des Bodens und seine Versiegelung vermindert die Speicherfähigkeit und Durchlässigkeit und verringert die Grundwasserneubildung. Dies ist besonders unter dem Gesichtspunkt der Trinkwassergewinnung von Bedeutung, denn in Deutschland wird 65 % des Trinkwassers aus dem Grundwasser gewonnen. Diese Bodeneigenschaften bedürfen eines konsequenten Schutzes, wenn vermieden werden soll, dass sich die (zurzeit anziehenden) Wasserpreise so entwickeln, wie die Benzinpreise.

Massive neue Risiken für die Böden ergeben sich durch die direkten oder indirekten Auswirkungen des aufgrund neuer politischer Prioritäten forcierten großflächigen Anbaues gentechnisch veränderter Kulturpflanzen oder durch die Phytoremediation mit gentechnisch veränderten Pflanzen. Den Hintergrund bildet das politische Ziel, auf der Grundlage des novellierten Erneuerbaren-Energien-Gesetzes von 2004 den Anteil erneuerbarer Energien an der Primärenergieerzeugung zu steigern sowie am Stromverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 20 %, bis zum Jahr 2050 auf 50 %, zu erhöhen und zur Erreichung dieses Ziels in großem Umfang auf landwirtschaftlichen Flächen, die bisher der Nahrungsmittelproduktion dienten sowie auf brach liegenden Flächen nachwachsende Rohstoffe anzubauen. Der Anbau von Energiepflanzen ändert die landwirtschaftliche Praxis: Neue Anbauverfahren und neue Kulturpflanzen kommen zum Einsatz. Der Einfluss dieser auf die Qualität der Böden, seine natürlichen Funktionen, auf angrenzende Umweltkompartimente sowie auf mögliche Nachnutzungen ist bisher wissenschaftlich nicht hinreichend abgeklärt.<sup>18</sup>

Deutsche Expertengremien warnen seit Jahren vor dem anhaltenden Raubbau an der Ressource Boden, so insbesondere der Nachhaltigkeitsrat<sup>19</sup> (neues Ziel-Management der Flächeninanspruchnahme) und der Wissenschaftlichen Beirats der

---

18 Die Wirkungen auf andere Schutzgüter erfordern noch eine eingehende Behandlung. Vor allem das kostbare Schutzgut Wasser, dessen vorsorgender Schutz im Rahmen der guten landwirtschaftlichen Praxis nach diesseitigem Dafürhalten verbesserungsbedürftig ist, bedarf in diesem Zusammenhang größerer Aufmerksamkeit. Offene Fragen sind bei der Flächenkonkurrenz unter besonderer Berücksichtigung des Anbaus von Nahrungsmitteln zu sehen. Diskussionsbedarf besteht auch hinsichtlich der Bepflanzung abgeschlossener Deponien und von Bergbauabraumhalde.

19 Rat für Nachhaltige Entwicklung: Mehr Wert für die Fläche – Empfehlungen an die Bundesregierung, Berlin 2004.

Bundesregierung<sup>20</sup> (dringender Bedarf, Maßnahmen zu entwickeln, die dem Schutz der Böden dienen)

## **2.3 Vollregelung des Bodenschutzes durch das Bundes-Bodenschutzgesetz von 1998**

### **2.3.1 Überblick**

Das Bundes-Bodenschutzgesetz wird in der Literatur – mit Rücksicht auf seine Fokussierung auf die Altlastenproblematik nicht zu Unrecht – verbreitet als Altlastengesetz bezeichnet. Nach § 1 S. 2 BBodSchG sind Kontaminationen – in der Terminologie des BBodSchG "schädliche Bodenveränderungen" abzuwehren, Böden und Altlasten zu sanieren sowie Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Von zentraler Bedeutung sind die Bestimmungen über die Sanierung. § 4 Abs. 3 BBodSchG normiert die Pflicht, den Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen können. Wann Anhaltspunkte hierfür vorliegen, wird in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (§ 3 Abs. 1, 2 BBodSchV) konkretisiert.

Das Bodenschutzrecht beschränkt die Bodenvorsorge in § 7 BBodSchG auf individuelle Vorsorgepflichten. Vorsorgepflichtig sind nach § 7 Satz 1 der Grundstückseigentümer, der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück und derjenige, der Verrichtungen auf einem Grundstück durchführt oder durchführen lässt, die zu Veränderungen der Bodenbeschaffenheit führen können. Eine weitere Konkretisierung der individuellen Vorsorge enthält § 7 Satz 2 BBodSchG. Die zur Erfüllung der Vorsorgepflicht erforderlichen Maßnahmen gibt § 7 Satz 3 vor. Vorsorgepflichten enthält auch die den Grundstückseigentümer betreffende Entsiegelungsvorschrift des § 5 BBodSchG, die freilich eine entsprechende Rechtsverordnung, die bislang nicht erlassen wurde, voraussetzt.

Eine individualisierte Vorsorgeregelung enthält auch § 17 BBodSchG für die landwirtschaftliche Bodennutzung, die durch die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft erfüllt werden soll.

Für das Verständnis des deutschen Bodenschutzrechts ist es wesentlich, dass das Grundgesetz die Zuständigkeiten auf den Bund und die Bundesländer verteilt hat,

---

20 WBGU: Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik, Jahresgutachten 2004, Berlin, Heidelberg 2005.

wobei die Föderalismusreform<sup>21</sup> Verlagerungen zugunsten der Länder ergeben hat, die allerdings auf den Bodenschutz nicht durchschlagen.<sup>22</sup> Die Bundesländer haben je eigene Landesbodenschutzgesetze erlassen, so beispielsweise Bayern<sup>23</sup>, Baden-Württemberg<sup>24</sup> und Nordrhein Westfalen<sup>25</sup>, eine Ausnahme bildet das Land Brandenburg.

### **2.3.2 Subsidiarität des Bodenschutzgesetzes**

Das Bundes-Bodenschutzgesetz ist, im Gegensatz zu vergleichbaren anderen speziellen Bodenschutzgesetzen anderer Staaten (Niederlande, Österreich, Italien, Südkorea, Japan), zugunsten anderer umweltrechtlicher Regelungen in seinem Anwendungsbereich dadurch eingeschränkt, dass § 3 Abs. 1 BBodSchG im Verhältnis zum sonstigen bodenrelevanten Umweltrecht subsidiär gilt. Diese Vorschrift enthält einen umfangreichen Katalog zur negativen Abgrenzung zu anderen umweltmedialen Regelungen bodenschützenden Charakters. Die Unanwendbarkeit des Bodenschutzgesetzes gilt also immer dann, wenn Vorschriften anderer medialer Gesetze "Einwirkungen auf den Boden" regeln – dies unabhängig von der Frage, wieweit diese Regelungen den Boden, insbesondere die ökologischen Bodenfunktionen hinreichend schützen. Das Bundes-Bodenschutzgesetz kann also in den § 3 Abs. 1 Ziffern 1-11 BBodSchG unterfallenden Regelungsbereichen grundsätzlich nur dann Anwendung finden, sofern das jeweilige Fachrecht keine bodenbezogenen Regelungen enthält. Vorrangig sind beispielsweise die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes über das Aufbringen von Abfällen etc., die Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter, die Vorschriften des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts, die Vorschriften des Gentechnikgesetzes u.s.w., soweit sie "Einwirkungen auf den Boden regeln. Von Verfassern und Kommentatoren der deutschen Bodenschutzregelung werden diese kontraproduktiven Exemptionsklauseln zum Teil als "gesetze-technische Verzahnungen" kleingeredet und vorgetragen, das Bodenschutzrecht werde so als Querschnittsmaterie im Gesamtgefüge des Umweltrechts verankert.

---

21 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.06 BGBl. I, 2034 und Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 30.06.06, BGBl. I, 299.

22 Vgl. Kotulla, M.: Umweltschutzgesetzgebungskompetenz und "Föderalismusreform", NVwZ 2077, S. 489 ff.

23 Gesetz zur Ausführung und Ergänzung des BBodSchG vom 09.05.2005.

24 Gesetz zur Ausführung des BBodSchG – Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz vom 14.12.2004.

25 Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes vom 23.02.1999.

### 2.3.3 Ausweisung von besonderen Bodenschutzgebieten

Vor dem Hintergrund des Entwurfs der Bodenrahmenrichtlinie über die Bestimmung von Risikozonen erhebt sich die Frage, welche vergleichbaren Vorschriften das deutsche Bodenschutzrecht enthält. In Betracht kommt insoweit § 21 Abs. 3 BBodSchG. Danach können die Länder Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, designieren, die dort zu ergreifenden Maßnahmen bestimmen sowie weitere Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes treffen.

Regelungen dieser Art enthält zum Teil das Landesbodenschutzrecht. So sieht beispielsweise das niedersächsische Bodenschutzgesetz in § 4 die Ausweisung von "Bodenplanungsgebieten" vor. In Nordrhein-Westfalen kann die zuständige Behörde nach dem Landesbodenschutzgesetz vom 09.05.2000 zum Schutz oder zur Sanierung des Bodens aus Gründen der Abwehr von Gefahren für die menschliche Gesundheit sowie von Gefahren für die natürlichen Bodenfunktionen oder die Funktionen des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte durch Rechtsverordnung Bodenschutzgebiete festlegen und zwar für Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen bestehen, das Entstehen von schädlichen Bodenveränderungen wegen der Überschreitung von Vorsorgewerten, die auf Grund einer Rechtsverordnung gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG bestimmt wurden, zu besorgen ist, oder besonders schutzwürdige Böden vor schädlichen Einwirkungen zu schützen sind.

### 2.3.4 Festlegung konkreter Bodenwerte

§ 8 Abs. 1 BBodSchG ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Erfüllung der boden- und altlastenbezogenen Pflichten sowie die Untersuchung und Bewertung von Verdachtsflächen, schädlichen Bodenveränderungen, altlastverdächtigen Flächen und Altlasten zu erlassen. Aufgrund der Ermächtigung wurde die Bundes-Bodenschutz und Altlastenverordnung (die vom BMU überarbeitet, erweitert und konkretisiert wird) erlassen, durch die die bodenrechtliche Gefahrenabwehr und Bodenvorsorge konkretisiert und die Bestimmung von Sanierungszielen ermöglicht wird.

§ 8 BBodSchG unterscheidet zwischen drei Bodenwerten, Maßnahmenwerten, Prüfwerten und Vorsorgewerten. Aus Anhang 2 der BBodSchV ergibt sich, dass bei den Bodenwerten nach Wirkungspfaden unterschieden wird und zwar nach Werten für den Wirkungspfad Boden-Mensch (direkter Kontakt), den Wirkungspfad Boden-Nutzpflanze und Wirkungspfad Boden-Grundwasser, bei denen wiederum zwischen unterschiedlichen Nutzungen differenziert wird, so beim Wirkungspfad Boden-

Mensch zwischen Kinderspielflächen, Wohngebieten, Park- und Freizeitanlagen und Industrie- und Gewerbegrundstücken, für die je spezifische Werte festgesetzt sind. Maßnahmewerte sind nur sehr spärlich geregelt.

### **2.3.5 Sanierungspflichten und Sanierungspläne**

Das Bodenschutzrecht enthält über die Pflicht zur Sanierung von Altlasten konkrete Bestimmungen. Die zentrale Regelung findet sich in § 4 Abs. 3 BBodSchG. Danach sind der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Kontaminationen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Hierfür kommen bei Belastungen durch Schadstoffe neben Dekontaminations- auch Sicherungsmaßnahmen in Betracht, die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern. Soweit dies nicht möglich oder unzumutbar ist, sind sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen durchzuführen. Voraussetzung der Verursacherhaftung ist das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast.

Die Pflicht zur Aufstellung von Sanierungsplänen ist bundesrechtlich nicht vorgegeben. Sie ist weitgehend landesrechtlich normiert. In Nordrhein-Westfalen findet sich beispielsweise eine entsprechende Regelung im Landesbodenschutzgesetz vom 09.05.2000. Eine vergleichbare Regelung findet sich auch im Landesbodenschutzgesetz Rheinland-Pfalz vom 25.07.2005. Nach § 8 wird die obere Bodenschutzbehörde ermächtigt, zur Durchführung gebietsbezogener Maßnahmen des Bodenschutzes durch Rechtsverordnung Bodenbelastungsgebiete festzusetzen, soweit darin flächenhaft schädliche Bodenveränderungen stofflicher Natur auftreten oder zu erwarten sind, oder Bodenschutzgebiete festzusetzen, wenn besonders schutzwürdige Böden nach § 12 Abs. 8 Satz 1 der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) vom 12.06.1999 vor schädlichen Einwirkungen zu schützen sind.

## 2.4 Bewertung

Das Gesetz zum Schutz des Bodens<sup>26</sup> erlitt als Folge des wohlorganisierten und hartnäckigen Widerstands der Lobby und der sonstigen Gegner einer Bodenschutzregelung erhebliche Einschränkungen. Durch die §§ 1 und 2 BBodSchG wurde der konsensfähige Kernbestand des ursprünglich umfassend gedachten Konzepts zum Schutz des Bodens formuliert. Das nur symbolisch in den Regelungstext aufgenommene Nachhaltigkeitsgebot und das Vorsorgeziel enthalten weder unmittelbar verbindliche generelle Verhaltenspflichten für den einzelnen – die Jedermanns-Pflicht vermag diese nicht zu ersetzen –, noch konkrete Eingriffsbefugnisse für die Behörden<sup>27</sup>. Vor allem wird der Anwendungsbereich des Gesetzes durch § 3 erheblich eingeschränkt, nicht nur, indem die Anwendung des Gesetzes auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten reduziert ist, sondern auch, indem ein umfangreicher Ausnahmekatalog alle wesentlichen umweltschutzspezifischen und planungsrechtlichen Regelungen dem Zugriff des Gesetzes entzieht.<sup>28</sup> Die Unanwendbarkeit des Bodenschutzgesetzes gilt in einer stattlichen Anzahl von Fällen, in denen Vorschriften anderer medialer Gesetze "Einwirkungen auf den Boden" regeln – dies unabhängig von der Frage, wieweit diese Regelungen den Boden, insbesondere die ökologischen Bodenfunktionen, hinreichend schützen.

Anstelle eines weiteren Ausbaus der Bodenschutzvorsorge wurden in Deutschland Regelungen getroffen, welche die Bodenschutzvorsorge eher konterkarieren. Da die Realisierung eines nachhaltigen Bodenschutzes im Planungsrecht dem Zugriff des Bodenschutz-Gesetzgebers entzogen wurde, gehört die Umsetzung der politischen Vorgabe der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie,<sup>29</sup> den Flächenverbrauch zu reduzieren, nicht in den Zuständigkeitsbereich des BMU, sondern des BMBau. Ohne

---

26 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) vom 17.05.1998, BGBl. III/FNA 2129-32.

27 Holzwarth, F., Radtke, H., Hilger, B., Bachmann, G.: Bundes-Bodenschutzgesetz/Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung. Handkommentar, 2. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 2000., Rdnr. 2 zu § 1.

28 Vgl.: Verstyl, L.-A., Sondermann, W. D.: Bundes-Bodenschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl. München 2005, Anm. zu § 3 BBodSchG, Rdn. 13 ff.; Erbguth, W., Stollmann, F.: Die Bodenschutz- und Altlastengesetze der Länder vor dem Hintergrund des Entwurfs eines Bundes-Bodenschutzgesetzes, in: UPR 1996, S. 281 ff.; Erbguth, W., Stollmann, F.: Bodenschutzrecht, Baden-Baden 2001 mit dem kritischen Hinweis, mit den zahlreichen Subsidiaritätsklauseln habe der Gesetzgeber die immensen Umsetzungsschwierigkeiten bewusst in Kauf genommen (S. 55). Bickel, Ch.: Bundes-Bodenschutzgesetz, Kommentar, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 2004, S. 51 ff.

29 Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002.

Beachtung der Empfehlung des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen<sup>30</sup>, das Baugesetzbuch in seinen bewährten Grundstrukturen zu erhalten und durch neue, an der Nachhaltigkeitsstrategie orientierte Elemente zu erweitern, wurde das Bau-ROG "deökologisiert". Durch die Umgestaltung der Vorschriften über die Ziele der Bauleitplanung und die abwägungsbeachtlichen Belange wird, wie der Umweltrat zutreffend formuliert, die Beachtung der Belange des Umweltschutzes gefährdet.<sup>31</sup>

### **3. Bodenschutz in der Europäischen Union**

#### **3.1 Überblick**

Angesichts der Bedeutung des Bodens und der Notwendigkeit, eine weitere Verschlechterung der Bodenqualität zu verhindern, wurde im sechsten Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft<sup>32</sup> die Entwicklung von sieben Umweltschutzstrategien festgeschrieben, als eine derselben eine thematische Strategie für den Bodenschutz. Die thematische Strategien sollen der nächsten Generation der Umweltpolitik eine längerfristige Perspektive geben, klare Umweltziele bis 2020 formulieren und optimale Instrumente einsetzen, um europäische Politikziele kostensparend und effektiv zu verwirklichen. Ziel ist, positive Synergieeffekte zwischen den sieben Strategien zu erreichen sowie die Verbindung zu den bestehenden sektoralen Politiken und Einbeziehung der Lissabonner Strategie<sup>33</sup> und der Nachhaltigkeitsstrategie<sup>34</sup> herzustellen. Jede thematische Strategie soll die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie anstreben und gleichzeitig zur Erreichung der Lissabonner Ziele, der Erhöhung des Wachstums und der Beschäftigung und der Förderung von Öko-Innovationen, beitragen. Der Schutz der natürlichen Ressourcen und die Förderung der nachhaltigen Bodennutzung<sup>35</sup> gehören zu den essentiellen Zielen des Aktionsprogramms.

---

30 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Zur Einführung der Strategischen Umweltprüfung in das Bauplanungsrecht, Berlin 2004.

31 SRU: Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, 2004.

32 Beschluss 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).

33 Vgl.: Der Lissabonner Aktionsplan: Von der Charta (von Aalborg) zum Handeln, Angenommen von den Teilnehmern der Zweiten Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden, Lissabon, Portugal, 08.10.1996.

34 KOM(2001) 264 endg. vom 15.05.2001.

35 Der im Bodenschutzrecht verwendete Begriff der "nachhaltigen Bodennutzung" bezeichnet die Realisierung des Nachhaltigkeitsprinzips beim Umgang mit den Böden.

Damit hat sich die Gemeinschaft auf einen Bodenschutz festgelegt, der Verschlechterungen der Bodenqualität Einhalt gebieten und die bisherigen Negativtrends umkehren soll. Nach dem Aktionsprogramm sollte eine Strategie erarbeitet werden, "welche die Vorsorge gegen Bodenkontamination, Erosion, Wüstenbildung, Verarmung des Bodens, Flächenverbrauch und hydrogeologische Risiken unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede, einschließlich der Besonderheiten von Berg- und Trockengebieten, zum Gegenstand hat."<sup>36</sup>

Auf der Grundlage des Aktionsprogramms kündigte die EU-Kommission im Jahr 2002 in ihrer Mitteilung "Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie"<sup>37</sup> an, das politische Engagement für den Bodenschutz weiterzuentwickeln, einen umfassenderen und systematischeren Bodenschutz zu ermöglichen und dabei einen Vorschlag für eine Bodenrahmenrichtlinie vorzulegen.<sup>38</sup>

Die Vorlage der Bodenrahmenrichtlinie stieß auf erhebliche kommissionsinterne Widerstände, insbesondere seitens des Wirtschaftsressorts und des Präsidenten der Kommission. Die Generaldirektion Umwelt setzte gleichwohl, nach dem Scheitern zweier Vorentwürfe vom Januar und vom Mai 2006, in der Kommission die Vorlage eines allerdings bereits aufgeweichten Entwurfs der Thematischen Strategie.<sup>39</sup> und den Vorschlag für eine "Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates" im September 2006 durch.

Mit der Bodenschutzstrategie und Richtlinie gelangt zum ersten Mal ein politisches und rechtliches Konzept der Europäischen Kommission für den Bodenschutz mit dem Ziel zur Vorlage, den Schutz des Bodens als wichtiger und nicht erneuerbarer Ressource der EU zu gewährleisten.<sup>40</sup> Der Richtlinienentwurf setzt das umweltpolitische Ziel um, den Schutz der Böden betreffendes gemeinschaftliches Umweltrecht auch gegen den Widerstand der Landwirtschaft zu etablieren.

Mit Rücksicht auf den Vorrang des EG-Rechts gegenüber dem nationalen Recht, an dem nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keinen Zweifel be-

---

36 Art. 6 Abs. 2 Buchstabe c.

37 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie, KOM (2002) 179 endg. vom 16.04.2002, Brüssel, S. 1 ff.

38 Vgl.: Lee, Y. H.: Notwendigkeit eines Europäischen Bodenschutzes, in: *Natur und Recht*, Dezember 2005, S. 745 ff.; Lee, Y. H., Bückmann, W.: Neue Hoffnungen für den Bodenschutz, in: *Umwelt- und Planungsrecht* 10/2005, S. 370 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: *Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*, Umweltgutachten 2004, Baden-Baden 2004.

39 Vgl. "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - thematische Strategie für den Bodenschutz" vom 22.09.2006 KOM(2006) 231 endgültig.

40 vgl.: KOM(2006) 231 endgültig.



steht,<sup>41</sup> wäre die Bodenrahmenrichtlinie für alle Mitgliedstaaten von erheblicher Bedeutung. Zur Transformation der Richtlinie wäre die nationale Rechtsetzung dazu verpflichtet, innerstaatliches Recht zu schaffen, das der Richtlinienregelung nicht nur formal entspricht.

## **3.2 Meilensteine des Europäischen Bodenschutzes**

### **3.2.1 Europäische Bodencharta**

Der Europarat hatte in Bezug auf den Bodenschutz im Vergleich zu allen anderen europäischen Institutionen eine Vorreiterrolle übernommen, die mit der zunehmenden Bodenzerstörung einhergehenden Negativfolgen für die Umwelt rechtzeitig aufgegriffen und in der Europäischen Bodencharta<sup>42</sup> bereits im Jahre 1972 Prinzipien für den Schutz des Bodens vor den Bodengefährdungen formuliert. Die Bodencharta konkretisierte die lebenswichtige Bedeutung des Bodens für die gesamte Menschheit und formulierte grundlegende Prinzipien für den Schutz des Bodens vor den Bodengefährdungen.

In einer Empfehlung des Ministerrates zum Bodenschutz vom 18.05.1992<sup>43</sup> wurde der Boden als "common heritage of mankind" und als natürliche, nicht erneuerbare Ressource von wesentlicher Bedeutung für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen der Menschheit bezeichnet. Das "Committee for the activities of the Council of Europe in the field of biological and landscape diversity" (CO-DBP) legte danach den Entwurf einer revidierten Europäischen Bodencharta vor, die am 28.05.2003 vom Ministerkomitee des Europarates als "Revidierte Europäische Bodencharta zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung des Bodens" verabschiedet wurde<sup>44</sup>. Die Bodencharta bildete einen Stimulus für eine effektivere europäische Bodenschutzpolitik.

---

41 EuGH, ASlg. 1964, 1251 ff.; EuGH, ASlg. 1970, 1125 f.; EuGH, ASlg. 1990, I-2433 Rdnr. 20.

42 Europarat: Europäische Bodencharta, 1972, Entschließung 72/19 des Ministerkomitees.

43 Recommendation No R. (92) 8 of the Committee of Ministers States on Soil Protection, CM/Del./Doc.(92)476.

44 CO-DBP (2003) 10.

### 3.2.2 Probleme des europäischen Bodenschutzes

Die Bodenprobleme in Europa ergeben sich aus den weiter unten skizzierten Berichten der Technischen Arbeitsgruppen und einer Folgenabschätzung<sup>45</sup>, die von der Kommission auf der Grundlage der verfügbaren Daten basierend auf den Grundsätzen des "Better Law-Making"<sup>46</sup> durchgeführt worden war. Sie gelangt zu dem Ergebnis, dass die Verschlechterung der Bodenqualität in Europa, die durch die Blockade der Bodenrahmenrichtlinie nun weiter perpetuiert wird, Kosten in Höhe von jährlich bis zu 38 Milliarden € verursacht.

Sie beruht insbesondere darauf, dass die Anzahl potentiell kontaminierter Standorte in der EU-25 auf ca. 3,5 Mio Euro geschätzt wird. Der Europäischen Umweltagentur zufolge sind 115 Mio. ha bzw. 12 % des gesamten europäischen Festlands von Wassererosion und 42 Mio. ha. von Winderosion betroffen. Der Gehalt an organischen Substanzen ist bei etwa 45 % der Böden in Europa gering oder sehr gering und liegt bei weiteren 45 % im mittleren Bereich; 3,8 Mio. ha der Böden in Europa sind davon betroffen. Was die Bodendegradation durch Bodenverdichtung anbelangt, gehen einige Quellen davon aus, dass etwa 36 % der Unterböden als stark verdichtet bzw. stark von Verdichtung bedroht zu betrachten sind. Im Durchschnitt ist etwa 9 % der Gesamtfläche der Mitgliedstaaten der Union versiegelt<sup>47</sup> wobei in den Jahren 1990 bis 2000 die versiegelte Fläche in der EU-15 um 6 %<sup>48</sup> angewachsen ist.

Mehrere der Risiken für die europäischen Böden werden durch den Klimawandel<sup>49</sup> in Verbindung mit einzelnen, immer häufiger auftretenden extremen Witte-

---

45 Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Begleitdokument zur thematische Strategie für den Bodenschutz vom 22.09.2006, SEK(2006) 1165.

46 Vgl.: European Parliament, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Interinstitutional Agreement on better law-making (2003/C 321/01); Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union {KOM(2006) 690 endgültig} {KOM(2006) 691 endgültig} vom 14.11.2006, KOM(2006) 689 endgültig.

47 Bodenverschlechterung in: Environment in the European Union at the turn of the century, zweiter Umweltlagebericht der EUA, 1999.

48 Vgl. Corinne-Datenbank über die Bodenbedeckung.

49 Der aktuelle Weltklimabericht weist auf die dramatischen Folgen des Klimawandels hin. Selbst bei einem relativ moderaten Temperaturanstieg von ca. zwei Grad Celsius werden voraussichtlich 20 bis 30 % aller Arten auf der Welt aussterben. Vgl.: Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report, unter: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch). Bis zuletzt haben sich die Interessenverbände der Industrie darum bemüht, dass der Bericht des Weltklimarats verwässert wurde. Beispielsweise wurden Passagen über zu erwartende Klimaschäden in Nordamerika gestrichen. Vgl.: Rahmstorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, München 2006; Smeddinck, Klima, Risiko, Hochwasserschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement – Herausforderungen für Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsrecht, UPR 2006, 174 ff.

rungsphänomenen verstärkt. Sie rücken mehr und mehr in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Aufmerksamkeit<sup>50</sup>.

Diese Risiken für die globale Umwelt<sup>51</sup> im Zusammenhang mit den Klimaveränderungen<sup>52</sup> haben die Landwirtschaft, die dadurch zunächst betroffen ist, resp. ihre Interessenvertretungen, nicht davon abgehalten, sich vehement gegen die thematische Strategie und die Bodenrahmenrichtlinie zu wenden.

### 3.2.3 Verankerung des Bodenschutzes im bisherigen Gemeinschaftsrecht

Zurzeit ist der Bodenschutz im Europäischen Recht nicht Gegenstand einer eigenständigen Richtlinie, sondern nur partiell durch spezielle Richtlinien geregelt, die Einzelprobleme des Bodenschutzes betreffen, wie die Nitratrichtlinie, und deren Regelungszweck den Schutz des Bodens umfasst oder Teilbereiche des Bodenschutzes betrifft.<sup>53</sup> Die Entwicklungspolitik für die ländlichen Räume führte zur Einbeziehung von Bodenschutzaspekten in die reformierte gemeinsame Agrarpolitik. Als wesentlich für die Praktizierung einer bodenfreundlicheren landwirtschaftlichen Praxis erwies sich die Verbindung der Direktzahlungen der EU an Landwirte mit Umweltschutzvorgaben im europäischen Agrarrecht. Allerdings sind die Maßnahmen nicht in jedem Falle obligatorisch und sie wenden sich nur an die Landwirte, die auch

---

50 Die ökologische Krise wird immer evidenter, die Umweltproblematik komplexer, undurchschaubarer und bedrohlicher. Vgl. Lee, Y. H., Bückmann, W.: Energieeffizienz-Management in Südkorea – Modell für Europa? In: Kantowsky/Waldburg-Zeil (Hrsg.), Internationales Asienforum Vol. 38, No. 3-4, S. 259 ff., Arnold Bergstraesser Institut, Freiburg 2007

51 Nach einer Studie des Worldwatch Instituts werden jährlich rund 11,4 Mio. ha Tropenholz abgeholzt. Der Waldbestand der Erde nimmt pro Sekunde um ca. 3000 m<sup>2</sup> ab. In Hinblick auf die fruchtbaren Schichten landwirtschaftlicher Flächen gehen jährlich weit mehr Tonnen verloren (Versumpfung und Versalzung, Bodenerosion und Urbanisation), als neu gebildet werden.

52 Der zusammenfassende Bericht der Technischen Arbeitsgruppen bringt zum Ausdruck, Handeln sei geboten, da nach dem derzeitigen Stand der Prognosen die globale Klimaveränderung zu Temperaturanstiegen von zwischen 1° und 6° bis zum Jahre 2100 führen werde. Signifikante Änderungen der Wetterverhältnisse führten zu häufigeren Dürren, Überschwemmungen, Kälteeinbrüchen und schweren Stürmen. Für Europa führe das zu signifikanten Folgen für Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Wasserversorgungen und biologische Vielfalt. Vgl. Van-Camp, L., Bujarrabal, B., Gentile, A.-R., Jones, R. J. A., Montanarella, L., Olazabal, C., Selvaradjou, S.-K. (Editors): Reports of the Technical Working Groups. Established under the Thematic Strategy for Soil Protection, Volume I Introduction and Executive Summary, European Communities EUR 21319 EN/1, Italy 2004.

53 Der Streit darüber, ob in Anbetracht der bisher nur partiellen Regulierungen von einem Europäischen Bodenschutzrecht gesprochen werden kann (bejahend unter anderem: Lee, Y. H., Bückmann, W., Damborg, A., Dreißigacker, H.-L., Eleveld, R., Gerner, I., Mackensen, R., Maier, H., Entwicklung, a.a.O., 1997; Lee, Y. H., Bückmann, W., Hoffnungen, a.a.O., 2005, S. 370 ff., verneinend Versteyl, L. A., Sondermann, W. D., Bundes-Bodenschutzgesetz, 2005, Einl. Rn. 55), ist akademischer Natur.

Empfänger von Direktzahlung sind. Folglich trägt "Cross-Compliance" nur teilweise zur Einhaltung des Umweltrechts und damit zur Bewahrung der Bodenqualität und nachhaltigen Nutzung des Bodens bei.

Der Umweltschutz der Gemeinschaft gründet kompetenziell auf Art. 174 EGV, nach dessen Abs. 1 die Umweltpolitik der Gemeinschaft zur Verfolgung der Ziele beiträgt,

der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität;  
dem Schutz der menschlichen Gesundheit;

der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen;

der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Die Ziele stehen untereinander im Verhältnis der Wechselseitigkeit und Ergänzung. Sie sind verbindliche Direktiven für die Ausformung und Steuerung der Europäischen Umweltpolitik, auch für den Bodenschutz.

Nach Art. 174 Abs. 2 EGV zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab.

### **3.2.4 Verankerung des Nachhaltigkeits-Prinzips im Europäischen Gemeinschaftsrecht**

Nachhaltige Entwicklung wird nach einer entsprechenden Analyse der Gemeinschaftspolitik in Politik und Recht nicht als Leerformel betrachtet, sondern als konkreter Gestaltungsauftrag. Das Nachhaltigkeits-Prinzip verpflichtet die Organe der Gemeinschaft dazu, nicht nur irgendwelche umweltrechtlichen Normen, die das Ergebnis von Aushandlungsprozessen bei der gesetzgeberischen Vorbereitung sind, zu erlassen, sondern Regelungen, die auch den künftigen Generationen eine lebenswerte Umwelt gewährleisten.

Der Begriff "nachhaltige Entwicklung" wird bereits im EG-Vertrag<sup>54</sup> in der Fassung des Vertrages von Amsterdam vom 02.10.1997 mehrfach verwendet. In der Präambel bekunden die Mitgliedstaaten den "festen Willen, im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksich-

---

54 Im Vertragstext von Maastricht von 1993 tauchte das Wort Nachhaltigkeit lediglich einmal, bei der Förderung der Entwicklungszusammenarbeit in Art. 130 u Abs. 1 EGV, auf, obgleich Elemente der Nachhaltigkeit in mehreren Umweltschutzbestimmungen des Maastrichter Vertrages enthalten sind. Vgl. Schrader, Ch.: Europäischer Umweltschutz nach den Änderungen im Amsterdamer Vertrag, in: UPR 1999, S. 201 ff.

tigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern". Dementsprechend ist in Art. 2 des EG-Vertrages als Aufgabe der Gemeinschaft festgelegt, "eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens" anzustreben.<sup>55</sup>

Die durch den Vertrag von Amsterdam neu gefasste Querschnittsklausel des Art. 6 EGV fordert die Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung in das Umweltrecht und verlangt die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in alle Gemeinschaftspolitiken.<sup>56</sup> Aus der für Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten verpflichtenden Klausel folgen materielle und prozedurale Vorgaben, die als geeignet betrachtet werden, dem Nachhaltigkeitsbegriff klarere Konturen zuzuweisen.<sup>57</sup>

Die Querschnittsklausel soll für das europäische Recht sicherstellen, dass der Umweltschutz mit ökonomischen und sozialen Entwicklungsinteressen der Gegenwart in Einklang gebracht wird, ohne dass künftigen Generationen die Fähigkeit zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse genommen und damit zugleich ein dauerhafter Erhalt der menschlichen Lebensgrundlagen gewährleistet wird<sup>58</sup>. In der Literatur wird zwar geltend gemacht, aus der Verankerung des Nachhaltigkeitsgebots im Gemeinschaftsrecht ließen sich keine konkreten Folgen ableiten, da das Konzept zu abstrakt sei.<sup>59</sup> Die überwiegende Meinung geht jedoch davon aus, dass mit Art. 6 EGV eine vollinhaltliche Aufnahme des Nachhaltigkeitsprinzips in das europäische Recht stattgefunden hat, wie unter anderem die SUP-Richtlinie belegt<sup>60</sup> und dass damit das Nachhaltigkeitsprinzip künftig eine Handlungsmaxime der Gemeinschaftspolitik ist.<sup>61</sup>

---

55 Diese Umschreibung der nachhaltigen Entwicklung wird von Schrader als verengt bezeichnet, da sie in Zusammenhänge des Wirtschaftslebens eingeordnet sei, der Umweltschutz aber getrennt davon behandelt werde, so dass Nachhaltigkeit als wirtschaftspolitischer Grundsatz gedeutet werden könne. Schrader, Ch., *Umweltschutz*, a.a.O., 1999, S. 201 ff.

56 Krämer, L.: *EC-Environmental Law*, 4. Aufl., London 2000, S. 15.

57 Callies, Ch.: Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1998, S. 559 ff.

58 Beyerlin, U.: Rio-Konferenz 1992. Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung? In: *ZaöRV* 1994, S. 124 ff.

59 Schröder, M.: Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling (Hrsg.): *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Köln 1998, S. 181.

60 Vgl. die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.06.2001, RE-CONS 3619/3/01/ ENK 135.

61 Callies, Ch., *Querschnittsklausel*, a.a.O., 1998, S. 559 ff.

## 4. Berichte der "Technischen Arbeitsgruppen"

### 4.1 Einführende Bemerkungen

Zur wissenschaftlichen Beratung der EU-Kommission wurden zur Vorbereitung der Bearbeitung der thematischen Bodenschutzstrategie fünf Technische Arbeitsgruppen (TWGs) zu den Themenbereichen Erosion, organische Bodensubstanz und Biodiversität, Bodenkontamination und Flächenmanagement, Monitoring, sowie Bodenforschung und Querschnittsaufgaben gebildet.<sup>62</sup> Die Arbeitsgruppen haben eine Fülle von Ergebnissen erarbeitet, welche die Sachverhalte abklären und belegen, die den Regelungsvorschlägen der Kommission im Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie zugrunde liegen.

Im Einleitungsband der Berichte der Technischen Arbeitsgruppen werden generelle Vorgaben der Arbeit der Technischen Arbeitsgruppen behandelt.<sup>63</sup> Die Entwicklung und Etablierung einer grundlegenden Bodentypologie und die Charakterisierung der europäischen Böden sollte es ermöglichen, Hintergrund- oder Referenzniveaus als Bestandteil der Politikformulierung festzulegen. Hervorgehoben wird, dass alle Arbeitsgruppen sich bei ihren Analysen am "DPSIR-Modell" (Driving-forces-Pressur-State-Impact-Response-Modell) orientieren sollen. Im Rahmen der Arbeiten der TWGs sollten auch Optionen für einen Gesetzesrahmen zum Schutz des Bodens untersucht werden, verbunden mit Überlegungen zur Umstrukturierung der gegenwärtigen Regulationen.

### 4.2 Empfehlungen der Arbeitsgruppe Erosion

Der Schlussbericht der Technischen Arbeitsgruppe Erosion weist nach Darstellung der Erosionsproblematik auf die unzureichende Informationslage hin. Die bisher vorliegenden Informationen seien verstreut und unvollständig. Erforderlich sei die Verbesserung der Informationsgrundlagen, die Dokumentation durchgeführter Maßnahmen und die Entwicklung einer Methodologie zur Analyse der Auswirkungen der Politiken<sup>64</sup> anhand verschiedener räumlicher Maßstäbe. Der Handlungs-

---

62 Soil internet site = <http://europa.eu.int/comm/environment/soil/index.htm>; The five reports on erosion, organic matter, contamination, monitoring and research can also be consulted at: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/soil/home>. Die Berichte sind nach wie vor abrufbar.

63 Van-Camp, L., Bujarrabal, B., Gentile, A.-R., Jones, R. J. A., Montanarella, L., Olazabal, C., Selvaradjou, S.-K. (Editors), Reports of the Technical Working Groups, Vol. I, a.a.O., 2004.

64 Beispielsweise: Aufforstungsverordnung 2080/92; Verordnung Nr. 2158/92 des Rates über Schutz der Wälder der Gemeinschaft gegen Feuer (ABl. Nr. L217, 31.07.1992; Politik der ländlichen Entwicklung (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999) des Rates.

druck und die Wirkgrößen der Erosion in Europa müssten besser erfasst werden. Der Schlussbericht enthält unter anderem die Empfehlungen:

- Produktionssysteme sollten an die Tragfähigkeit und Bodeneignung angepasst werden;
- Vorsorgemaßnahmen sollten sich an den Grundsätzen eines nachhaltigen Flächennutzungsmanagements orientieren;
- Bodenschutzmaßnahmen sollten mit wasserwirtschaftlichen Programmen abgestimmt sein.

Die Arbeitsgruppe formuliert weiterhin Vorschläge zur Optimierung der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Praxis, der Forstwirtschaft und der Infrastrukturpolitik unter Berücksichtigung der Anforderungen eines vorsorgenden Bodenschutzes und der Tragfähigkeit der Böden.

Was die rechtliche Verankerung des Bodenschutzes in den EU-Mitgliedsländern anbetrifft, bemängelt der Bericht das Fehlen spezifischer Vorschriften zur Bekämpfung der Erosion. Die Arbeitsgruppe empfiehlt vor diesem Hintergrund neben einer Bodenrahmenrichtlinie die Festlegung und Förderung von Technologietransferprogrammen, Strukturmodernisierungsplänen, Ausbildungsprogrammen sowie Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen voranzutreiben. Sie empfiehlt ferner, den Schutz der Ressource Boden eindeutiger als ein Ziel landwirtschaftlicher Umweltschutzkonzepte festzulegen und den Stellenwert des Bodenschutzes innerhalb der Vorschriften guter landwirtschaftlicher Praxis zu erhöhen.

### **4.3 Schlussbericht der Arbeitsgruppe organische Bodensubstanz und Biodiversität**

Die Arbeitsgruppe organische Bodensubstanz und Biodiversität geht von prinzipiellen Feststellungen, unter anderem von der Schlüsselrolle der Bodenfruchtbarkeit in einer nachhaltigen Landwirtschaft aus,<sup>65</sup> beklagt die unzureichende Datenlage bezüglich des Status der SOM (soil organic matter), welche die Entwicklung eines klaren Bildes über den Status der SOM im europäischen Maßstab verhindere und stellt fest, dass der Status der organischen Bodensubstanz<sup>66</sup> in vielen europäischen Län-

---

65 Robert, M., Nortcliff, St., Breure, T., Marmo, L.: Schlussbericht der Working Group organische Substanz, Zusammenfassung und Empfehlungen, Brüssel 2004.

66 Van-Camp, L., Bujarrabal, B., Gentile, A-R., Jones, R. J. A., Montanarella, L., Olazabal, C., Selvaradjou, S-K. (Editors): Reports of the Technical Working Groups. Established under the Thematic Strategy for Soil Protection, Volume III Organic Matter, EUR 21319 EN/3 European Communities, Italy 2004.

dern zwar bekannt sei, jedoch dringend eine Harmonisierung der Informationssysteme erfordere. Im Einzelnen wird empfohlen:

- Mitgliedstaaten, die über adäquate nationale Dateien für organischen Kohlenstoff (OC) oder organische Substanzen (OM) verfügen, sollten diese für die Validierung der Europäischen OC-Karte verfügbar machen.
- Mitgliedstaaten, die solche Dateien noch nicht besitzen, sollten Programme zur Erfassung des Status der organischen Bodensubstanz auflegen.
- Die landwirtschaftliche Nutzung der Gebiete, in denen nach der europäischen OC-Karte Böden mit einem OC- (OM-)Gehalt  $< 2,0\%$  ( $< 3,4\%$ ) vorkommen, sollte kritisch untersucht und mit dem Ziel verändert werden, die OC-Gehalte der Böden zu stabilisieren oder zu verbessern.
- Mit Rücksicht auf die Beziehungen zwischen Bodenversiegelung und dem Vorhandensein organischer Bodensubstanz sollte bei Böden mit einem relativ hohen Level von organischer Substanz mit Rücksicht auf einen verantwortlichen Schutz der Böden und dessen Harmonisierung mit der Siedlungsentwicklung vorsichtig umgegangen werden.
- Die organische Bodensubstanz sollte in den Mitgliedstaaten periodisch (10 Jahres- turnus) in einem 10km - Raster überwacht werden.

Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die künftige europäische Bodenschutzpolitik zielen auf die Vermeidung künftiger SOM-Verluste durch Förderung angemessener und Verhinderung potentiell schädlicher landwirtschaftlicher Praktiken. Im Hinblick auf die "Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)" bleibt nach den Feststellungen der Arbeitsgruppe der Effekt der "Entkopplung" der Förderung der Landwirte und des Gehalts an organischer Bodensubstanz (SOM) unklar. Es sei von essentieller Bedeutung, diesen Prozess zu überwachen und zu bewerten. Die "gute landwirtschaftliche Praxis" (gLP), eingeführt in die Halbzeitbewertung der GAP, verweise als übergreifende Anforderung ausdrücklich auf die Aspekte der Boden-erosion, der Bodenstruktur und der organischen Substanz des Bodens. Die gLP sei daher von wesentlichem Einfluss auf Status und Entwicklung der SOM in der EU und müsse zugunsten einer höheren Effizienz besser definiert werden.

Der Einsatz von EOM, der auch eine nachhaltigkeitsgerechte Lösung der Wiederverwendung organischer Substanz umfasse, müsse einvernehmlich mit Landwirten und Verbrauchern erörtert und vereinbart werden, um jedes Risiko von Negativeffekten zu verhindern. Die Implementation des Kyoto-Protokolls für Forstwirtschaft und Landnutzung stelle ein neues Anreizinstrument dar, um nachhaltiges Management durch Einsatz von SOM zu realisieren. Das biete die Gelegenheit für die Landwirtschaft, einen Beitrag zur Verhinderung der Klimaveränderung zu leisten, wenn



sie auch nicht der entscheidende Faktor sein könne, die Emission von Treibhausgasen in die Atmosphäre zu verringern.

Daraus ergibt sich die abschließende Empfehlung der Arbeitsgruppe, die organische Substanz der Böden für ihre multiplen Funktionen zu instrumentieren. Darin liege eine Win-win-Lösung mit Vorteilen für zwei Aspekte, die Erhaltung der organischen Bodensubstanz und der biologischen Vielfalt und die Verhinderung von Erosion und Versteppung.

#### **4.5 Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kontamination und Flächenmanagement**

Die Arbeitsgruppe Kontamination geht unter anderem davon aus, dass ein EU-weites Inventar zur Zeit wenig Sinn mache, weil zahlreiche Mitgliedstaaten ein unterschiedliches Verständnis dessen haben, was "kontaminierte Fläche" bedeutet und weil die Art und Weise und das Tempo, Bodenkataster in den Mitgliedstaaten aufzubauen, stark differierten. Notwendig sei eine bessere Harmonisierung der Risikobewertungskonzepte. Die Arbeitsgruppe gelangt u. a. zu folgenden Empfehlungen zur Bekämpfung der Bodenkontamination:

- Erarbeitung einer allgemeinverbindlichen Liste potentiell bodenverunreinigender Aktivitäten durch Industrie, Verkehr, Abfallbeseitigung und Mineralölwirtschaft sowie Unterscheidung zwischen bodenverunreinigenden Aktivitäten, die Gegenstand der EU-Politik oder der nationalen Politik sein sollten.
- Verstärkung der Umwelthaftung angesichts der enormen Kosten der Bodensanierung. Die Arbeitsgruppe empfiehlt ein Regime der obligatorischen Haftungssicherung in Abhängigkeit von Umfang, Art und Effizienz der Kontaminationsvorsorge sowie die Pflicht zur Durchführung einer obligatorischen Bodenbewertung zum Zeitpunkt des Beginns und der Beendigung potentiell bodenverunreinigender Aktivitäten.
- Weitere Überlegungen bezüglich der Einführung klarer Anleitungen in IPPC/BREF- Dokumenten hinsichtlich des Bodenschutzes
- Die Arbeitsgruppe empfiehlt zudem, einen Rahmen für eine allgemeinen Strategie zur Bekämpfung flächenhafter Kontaminationen zu entwickeln, die aus atmosphärischem Niederschlag, Überflutungen und aus der Landwirtschaft resultieren.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, detailliertes Monitoring nur problembezogen durchzuführen. Die Überwachung des Bodens sollte mit der Überwachung von Sedimenten, Grundwasser und Oberflächengewässern verbunden werden. Kriterien für die Identifizierung von Risikozonen sollten mit den Mitgliedstaaten abgestimmt werden. Als angemessenste Konzept zu Überwachung und Bewertung der Bodenkontamination

gelte die "aktionsbezogene" Überwachung. Dafür seien spezielle aktions- und politikrelevante Indikatoren erforderlich, deren Aggregatikoniveau die gesamtstaatliche Ebene sein solle.

In Bezug auf das Monitoring lokaler Kontaminationsquellen erscheint der Arbeitsgruppe die kontinuierliche Messung der Konzentration gefährlicher Substanzen im Boden und im Grundwasser erforderlich, um Erfolg und Misserfolg technischer Präventionsmaßnahmen vor Ort so schnell wie möglich zu entdecken. Empfehlungen der Arbeitsgruppe sind insoweit u.a.:

- Einrichtung eines Europäischen Punktquellen-Bewertungssystems (EPSAS).
- EPSAS sollte diejenigen Anlagen umfassen, die gegenwärtig bereits zu regelmäßigen Berichten über die Einhaltung von Umweltnormen verpflichtet sind.

Auf nationaler Ebene sollten die Mitgliedstaaten angehalten werden, auf der Grundlage einer abgestimmten gemeinsamen Liste potentieller bodenverunreinigender Aktivitäten die Punktquellsicherheit sonstiger Anlagen oder Aktivitäten zu überwachen, die gegenwärtig nicht durch die EU-Gesetzgebung erfasst sind.

#### **4.6 Bericht der Arbeitsgruppe Monitoring**

Die Arbeitsgruppe Monitoring empfiehlt:

- Vor dem Beginn bodenbezogener Überwachungsaktivitäten eine grundlegende Inventarisierung der in der Bodenschutzstrategie genannten Bodengefährdungen durchzuführen.
- Adäquate Parameter/Indikatoren für das reguläre Monitoring zu erarbeiten, ferner angemessene Zeitraster und Messungsintensität etc.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dringend, von existierenden Methoden der allgemeinen ISO- und CEN- Standards Gebrauch zu machen. Dies solle obligatorisch sein. Sie empfiehlt weiterhin, mit Nachdruck die Entwicklung weiterer, für eine Bodenberwachungsrichtlinie relevanter Normen voranzutreiben. Empfehlungen sind unter anderem:

- Ein gemeinsames EU-weites Bodeninventar festzulegen (Grundlinien), das allgemeine und spezifische Parameter für jede Gefährdung des Bodens enthält.
- Einen Minimalsatz gemeinsamer Parameter festzulegen, die auf einer abgestimmten Klasse von Standorten überwacht werden, welche ein Teil der auf nationaler Ebene bestehenden Bodenüberwachungssysteme sein sollten.
- Die Inangriffnahme der Messung mit Hilfe ausgewählter gemeinsamer Parameter mit genormten Methoden und Verfahren.
- Die Organisation regelmäßiger Verfahren der Qualitäts-/ Qualitätssicherungskontrollen einschließlich Laborringtests u.s.w.

Die Arbeitsgruppe Forschung und Querschnittsaufgaben<sup>67</sup> präsentierte eingehende Empfehlungen für die Bodenschuttforschung und strukturiert diese nach 5 Forschungsclustern. Die Arbeitsgruppe<sup>68</sup> konstatiert Forschungsbedarf zu folgenden Problembereichen:

Analyse der Prozesse, die mit den 8 Hauptgefährdungen für den Boden und ihren Interdependenz zusammenhängen.

Entwicklung, Harmonisierung und Standardisierung der Methoden für Analyse und Monitoring der 8 Gefährdungskomplexe des Bodens und ihrer Änderungen in der Zeit.

"Driving forces" der 8 Bodengefährdungen und "Pressures" - Querbeziehungen zu den sozialen und wirtschaftlichen Triebkräften, wie zum Beispiel die EU - Politik und anderen Politiken sowie mit ökologischen Triebkräften, z.B. Globalisierung und Klimaveränderung.

Analyse der Auswirkungen der 8 Bodengefährdungen unter Berücksichtigung der Leistungen der Böden für andere Umweltkompartimente: Luft, Wasser, Biomasseproduktion, menschliche Gesundheit und biologische Vielfalt.

Entwicklung von operativen Strategien zur Abschwächung der Bodengefährdungen = Responses.

## **5. Das Schicksal der thematischen Strategie und der Bodenrahmenrichtlinie**

### **5.1 Kontroversen aufgrund des ersten Entwurfs der Strategie**

Bereits die Vorlage des Strategieentwurfs durch die Kommission im Jahre 2002<sup>69</sup> löste eine kontroverse Diskussion in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik aus. Wie bei allen umweltrechtlichen Initiativen der öffentlichen Hände erfolgten massive Interventionen der betroffenen Interessenverbände und -gruppen. Der Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften der EU vertrat die Auffassung, die auf den

---

67 Van-Camp, L., Bujarrabal, B., Gentile, A-R., Jones, R. J. A., Montanarella, L., Olazabal, C., Selvaradjou, S-K. (Editors): Reports of the Technical Working Groups. Established under the Thematic Strategy for Soil Protection, Volume VI Research, Sealing & Cross-Cutting Issues, EUR 21319 EN/6 European Communities, Italy 2004.

68 Blum, W., E. H., Büsing, J., de l'Escaille, Th. u.a.: Research, Sealing and cross-cutting Issues, final report of the working group on research.

69 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen, Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie, KOM (2002) 179 endgültig vom 16.04.2002, Brüssel.

Bodenschutz abgestellten Maßnahmen der EU im Rahmen der GAP-Reform seien ausreichend.<sup>70</sup> Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag meinte, die Ausrichtung der Bodenschutzstrategie "alleine auf ökologische Aspekte" werde mittel- bis langfristig zu einem Standortnachteil für europäische Unternehmen führen. Das Ziel der EU, bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten Region in der Welt zu werden, werde dadurch verfehlt.<sup>71</sup> Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) argumentierte, im Gegensatz zu den Umweltmedien Wasser und Luft wiesen Bodenprobleme eher eine lokale Dimension auf, weshalb eine europäische Bodenschutzpolitik die unterschiedlichen Gegebenheiten nur schwer erfassen könne. Zudem liege bisher noch keine umfassende und fundierte Analyse der tatsächlichen und rechtlichen Situation in den Mitgliedsstaaten vor.

## **5.2 Die zweite Fassung der thematischen Strategie für den Bodenschutz**

### **5.2.1 Ziel**

Unter Berücksichtigung des sich weiter verschlechternden Zustandes der Böden in Europa und vor dem Hintergrund der europäischen, nationalstaatlichen und internationalen Politik, der Umsetzung des UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung und über die biologische Vielfalt<sup>72</sup>, des Kyoto-Protokolls<sup>73</sup> und schließlich auch der aktiver werdenden nationalen Bodenschutzpolitik in nicht-europäischen Staaten verfolgte die Kommission mit der zweiten Fassung der thematischen Strategie die Absicht, eine umfassende europäische Strategie für den Bodenschutz zu realisieren.<sup>74</sup>

Erforderlich seien Maßnahmen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene, auf der europäischen Ebene insbesondere aus Gründen der Ergänzung der bisherigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, der Beeinträchtigung anderer Umweltbereiche durch die Bodendegradation, der Störung der Funktion des Binnenmarktes, der

---

70 Positionspapier des allgemeinen Verbandes der landwirtschaftlichen Genossenschaften der EU zu einer Bodenpolitik für Europa, Brüssel 2005.

71 DIHK - Positionspapier zum Europäischen Bodenschutz: Müller, T. u.a.: Anregungen und Forderungen des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) an die geplante Bodenschutzstrategie der EU-Kommission, Brüssel, 2004.

72 In UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) wurde die biologische Vielfalt des Bodens als Thema genannt, das besondere Aufmerksamkeit erfordert.

73 Im Kyoto-Protokoll wurde hervorgehoben, dass der Boden ein Kohlenstoffspeicher ist, der geschützt und soweit möglich vergrößert werden muss. Der Boden ist der größte Kohlenstoffspeicher der Welt (1500 Gigatonnen). Vgl. KOM(2006) 231 endgültig.

74 Vgl. KOM(2006) 231 endgültig.

grenzüberschreitenden Auswirkungen von Bodenverunreinigungen, der Lebensmittelsicherheit und der internationalen Dimension der Bodengefährdung.

### **5.2.2 Diskussion der Europäischen Bodenschutzstrategie in europäischen Gremien**

Das Europäischen Parlament<sup>75</sup> hatte – in zunächst grundsätzlich positiver Reaktion auf die erste Fassung der thematischen Strategie- die Kommission dazu aufgefordert, bis 2004 eine endgültige Bodenschutzstrategie vorzulegen, die sich auf die Stärkung der derzeitigen Politiken stütze, in einem integrierten Ansatz die Probleme benenne und die qualitativen und quantitativen Ziele und zielführende Maßnahmen, Zeitpläne und allgemeine Kriterien für die Bewertung und Folgemaßnahmen festlege. Das Parlament forderte im Einklang mit der Welt-Boden-Charta der FAO und dem FAO-Bericht "Soil Vulnerability Assessment for Central and Eastern Europe – SOVEUR", eine Prüfung im Hinblick auf eine methodische und kartografische Evaluierung des Bodens in Europa unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines spezifischen Ansatzes vorzunehmen, die auf den Grundprinzipien Vorsorge, Vorausschau und Vorbeugung beruht.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss des Europäischen Parlaments hatte zu der Mitteilung der Kommission kritisch Stellung genommen<sup>76</sup> und bemängelt, es werde bei den in der Mitteilung dargelegten Gefahren nicht deutlich, welche nach Auffassung der Kommission eine Lösung auf Gemeinschaftsebene erforderten. Der Ausschuss der Regionen des Europäischen Parlaments hatte betont, nach Ansicht des Ausschusses seien die Böden Europas für die Existenz der Menschen von allergrößter Bedeutung.<sup>77</sup> Bei der Erarbeitung einer umsetzbaren und wirksamen europäischen Bodenschutzstrategie müssten gleichzeitig die Notwendigkeit einer korrekten Handhabung der unvermeidlichen Nutzung der Bodenoberfläche und der Wunsch, ein Allgemeingut zu schützen und zu erhalten, anerkannt und berücksichtigt werden.

### **5.2.3 Rat der Europäischen Union**

Von Bedeutung war die Entschließung des Rates der Europäischen Union auf die Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 2002.<sup>78</sup> Der Rat erklärte, dass die Bodenschutzpolitik die regionalen und lokalen Besonderheiten umfassend berücksichtigen

---

75 KOM(2002) 179 - C5-0328/2002 - 2002/2172(COS).

76 Vgl.: NAT/151 "Bodenschutz", 18.09.2002.

77 Vgl.: DEVE - 011, 03.03.2003

78 Beschluss des Rates der Europäischen Gemeinschaften 10013/02 (Presse 180).

müsse, dass präventive Maßnahmen ergriffen werden müssten, dass Umweltschäden vorrangig an der Quelle behoben werden sollten und dass das Verursacherprinzip gelten solle. Der Rat betonte dabei, dass angemessene Gemeinschaftsmaßnahmen erforderlich seien, um den Boden zu schützen und seine nachhaltige Nutzung zu gewährleisten. Der Rat artikulierte ferner die Ansicht, dass für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts ein gemeinsames Konzept für die Bodenpolitik erforderlich sei, insofern als sich Bodenschutz und Abhilfe gegenüber Bodenverschmutzungen auf allen relevanten Ebenen auch auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken könnten. Die Ursprüngliche Position des Rates war demzufolge grundsätzlich befürwortend.

#### 5.2.4 Europäische Nachhaltigkeitsstrategie und Bodenschutz

Oben war bereits dargelegt worden, dass das Nachhaltigkeits-Prinzip in der Europäischen Gemeinschaft nicht nur eine symbolische Funktion hat. Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie und die Bodenschutzstrategie stehen in einem engen Zusammenhang zueinander. Schon in ihrer ersten Nachhaltigkeitsstrategie<sup>79</sup> hatte die Europäische Union dargelegt, in den nächsten Jahren zur treibenden Kraft für institutionelle Reformen und ein verändertes Verhalten von Unternehmen und Verbrauchern werden zu wollen.

2006 verabschiedete der Europäische Rat die revidierte Europäische Nachhaltigkeitsstrategie, mit der sie den Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen will. Das Gesamtziel der Nachhaltigkeitsstrategie bestehe darin, Maßnahmen zu ermitteln und auszugestalten, die eine kontinuierliche Verbesserung der Lebensqualität sowohl der heutigen als auch künftiger Generationen sichern. Als bodenschutzrelevante operative Ziele benennt die Strategie im Abschnitt: "Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen" unter anderem:

- Verbesserung der Ressourceneffizienz, um die Gesamtnutzung nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen und der damit zusammenhängenden Umweltauswirkungen der Rohstoffnutzung zu verringern, so dass erneuerbare natürliche Ressourcen in einem Ausmaß genutzt werden, das ihre Regenerationskapazität nicht übersteigt.
- Bessere Bewirtschaftung und Vermeidung der Übernutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen, z.B. im Hinblick auf Fischerei, Artenvielfalt, Wasser, Luft, Boden

---

<sup>79</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg), KOM(2001)264 endg. vom 15.05.2001.

und Atmosphäre; Wiederherstellung geschädigter Meeresökosysteme bis 2015 gemäß dem Johannesburg-Plan (2002).

- Beendigung des Rückgangs der biologischen Vielfalt und Leistung eines Beitrags zur erheblichen Senkung der weltweiten Verlustrate der biologischen Vielfalt bis 2010.

Immerhin wird zum Ausdruck gebracht, die Kommission solle bis 2008 einen Fahrplan für die nach Sektoren gegliederte Reform derjenigen Beihilfen vorlegen, die erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt haben und mit der nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar seien; Ziel sei es, diese Beihilfen schrittweise abzuschaffen.<sup>80</sup> Damit könnten, soweit dies realisierbar sein sollte, die für nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz kontraproduktiven Maßnahmen der Europäischen Union in anderen Aufgabenbereichen, insbesondere in der Agrarwirtschaft, abgebaut werden.

Eine juristische Bewertung des Nachhaltigkeitskonzepts ergibt, dass das Nachhaltigkeits-Prinzip zwar mit Hilfe eines speziellen programmatischen Papier aufgegriffen wird, dass jedoch, wie auch bei anderen ähnlichen Konzepten auf internationaler und nationaler Ebene, unbestimmt bleibt, was unter "nachhaltiger Entwicklung" verstanden wird. Es kann jedoch im Zweifel davon ausgegangen werden, dass Nachhaltigkeit im Sinne der Brundtland-Kommission verstanden wird.

### **5.2.5 Bodenrahmenrichtlinie**

Der von der Europäischen Kommission am 22.09.2006 vorgelegte endgültige Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie<sup>81</sup> löste erhebliche Kontroversen auf europäischer und nationaler Ebene aus.<sup>82</sup> Den konzentrierten und wohlorganisierten Bemühungen der Agrarlobby gelang es (bisher), die Verankerung des Bodenschutzes auf der europäischen Ebene zu verhindern.

---

80 Die nach fast einhelliger Auffassung in der Wissenschaft für Umwelt, Böden und Gesundheit kontraproduktiven Agrarsubventionen müssten im Interesse eines nachhaltigen Bodenschutzes nicht erst abgeschafft werden, wenn es dafür bereits zu spät.

81 Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (Kom(2006) 232 endgültig 2006/0086).

82 Vgl. zu den Vorentwürfen: Bückmann, W.: Quo vadis, europäischer Bodenschutz? – zum Arbeitsentwurf einer Europäischen Bodenrahmenrichtlinie, in UPR 2006, S. 210 ff; Bückmann, W.: Der zweite Entwurf einer europäischen Bodenrahmenrichtlinie, in UPR 2006, 365 ff.

## 5.2.6 Kompetenzgrundlage

### 5.2.6.1 Einschlägige Bestimmungen des EG-Vertrages

Aufgabe der Gemeinschaft ist es nach Art. 2 EGV ein "hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität" sowie die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität zu gewährleisten. Demgemäß umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 nach Art. 3 auch eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt. Nach Artikel 6 müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

Damit macht der Vertrag den Umwelt- und zugleich den Bodenschutz explizit zu einer Gemeinschaftsaufgabe und verknüpft diese mit dem gleichfalls mit dem im EGV verankerten Gebot der nachhaltigen Entwicklung. Mit Umweltschutz i. S. des Art. 3 ist Umweltschutz mit einem hohen Schutzniveau gemeint, das insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen berücksichtigen soll. Das ergibt sich aus Art. 174 Abs. 2 und Art. 95.

Nach Art 174 Abs. 1 trägt die Umweltpolitik der Gemeinschaft bei zur Verfolgung der Ziele:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Nach Art 174 Abs. 2 zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

### 5.2.6.2 Interpretation der Rechtsgrundlagen

Diese auf den Umwelt- und den davon umfassten Bodenschutz bezogenen Vorschriften des Vertrages lassen an Deutlichkeit an und für sich nichts zu wünschen übrig. Sie hätten in Anbetracht der von den Technischen Arbeitsgruppen skizzierten ökologischen Rahmenbedingungen zu einer strikteren Bodenrahmenrichtlinie führen müssen. Die Kommission hat in der allgemeinen Begründung des Richtlinienvorschlags ausgeführt, die Regelungen, deren Ziel der Bodenschutz und der Erhalt der Fähigkei-



ten des Bodens zur Erfüllung seiner ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen sei, ständen „vollauf“ im Einklang mit den Zielen des Artikels 174 EGV und trügen den unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft Rechnung, beruhten auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

Tatsächlich normiert der Regelungsvorschlag nicht das nach den primärrechtlichen Grundlagen Erforderliche, sondern nur das angesichts der Ingerenzen der Lobby Konsentierbare.

Der Bundesrat, eine gewichtige Gegenstimme gegen die Richtlinie, hatte zur Regelungskompetenz der EU die Auffassung vertreten,<sup>83</sup> mit dem Vorschlag für eine Bodenrahmenrichtlinie würden, ähnlich wie bei den Umweltmedien Luft und Wasser, weite Teile der nationalen Gesetzgebung den EU-Regelungen unterstellt. Das betreffe neben der Altlastensanierung vor allem die Vorsorge gegen Bodenverschlechterungen und die Risikovermeidung und -minderung sowie die Wiederherstellung von Bodenfunktionen bei Verschlechterung der Bodenqualität durch Erosion, Verlust organischer Substanz, Bodenverdichtung, Versalzung und Erdrutsche. Damit würde die EU in weiten Teilen den Rechtsrahmen für die wesentlichen Risiken der Bodennutzung in Deutschland etwa in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Industrie, Bauwesen, Verkehr und Tourismus regeln. Eine so weitgehende Übertragung von Befugnissen werde abgelehnt, weil Bodenschutz im Gegensatz zur Luftreinhaltung und zum Gewässerschutz in erster Linie eine lokale und regionale Angelegenheit sei. Daher sei die EU-Bodenrahmenrichtlinie nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

Die Kommission hat zu dem ihr überstellten Beschluss im April 2007 Stellung genommen und darauf hingewiesen, ihr Richtlinienvorschlag finde einen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit, auf Gemeinschaftsebene tätig zu werden und dem Subsidiaritätsprinzip. Bei dem Grundsatz der "besseren Rechtsetzung" gehe es darum, ein hohes Rechtssicherheitsniveau in der EU zu erzielen. Maßnahmen der Kommission seien angesichts der gegenwärtigen Sachlage unentbehrlich, um sicherzustellen, dass sämtliche Mitgliedstaaten den Weg einschlagen, wie er vom EG-Vertrag gefordert werde. Nach der Überzeugung der Kommission werde sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt.<sup>84</sup>

---

83 Bundesrat, Beschlussempfehlung vom 16.2.07, Drucks. 696/06.

84 Vgl. Mitteilung der Kommission, Bundesratsdrucksache 265/07.

## 5.2.7 Subsidiaritätsprinzip

### 5.2.7.1 Interpretation der Rechtsgrundlagen

In Wissenschaft und Politik wird zum Teil die Meinung vertreten, die EBRRL verstoße gegen das Subsidiaritätsprinzip, das durch den Amsterdamer Vertrag mit Art. 5 in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingefügt wurde.<sup>85</sup> Nach Art 5 Abs. 1 EGV wird die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse (wie sie sich aus Art. 2 und 3 ergeben) und Ziele tätig. Nach Art. 5 Abs. 2 EGV wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die wichtigste Voraussetzung für das Tätigwerden der Gemeinschaft wird in Artikel 5 Abs. 2 formuliert: "soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können".

### 5.2.7.2 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

1992 verabschiedete der Europäische Rat in Edinburgh ein Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. 1993 folgte eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen den Organen der EG über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, in dessen Leitlinien die Kommission verpflichtet wurde, bei der Ausübung des Initiativrechts dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen und seine Beachtung nachzuweisen.<sup>86</sup> Mit dem "Protokoll<sup>87</sup> wurden die bis dato nicht verbindlichen Schlussfolgerungen von Edinburgh und die in der interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Leitlinien im Primärrecht kodifiziert und erhielten damit Rechtscharakter. Unter anderem gilt:

---

85 Vgl. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union etc. Amtsblatt Nr. C 340 vom 10.11.1997.

86 Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Rat, der KOM und dem EP über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vom 6.12.1993, ABl. C 329/132.

87 Das Protokoll wurde dem EGV durch den Vertrag von Amsterdam beigefügt. Vgl. ABl. 1997 C340/140.

- Jedem Vorschlag für eine gemeinschaftliche Rechtsvorschrift wird eine Erklärung über die Auswirkungen auf die Anwendung des Grundsatzes beigelegt;
- Die Form des gemeinschaftlichen Handelns soll gerade so verbindlich sein, wie dies mit der angemessenen Erreichung des angestrebten Ziels noch vereinbar ist.

Im Anschluss daran diese Formulierungen werden Prüfkriterien genannt, die bei der Prüfung, ob die Voraussetzung des Art. 5 Abs. 2 erfüllt sind, hilfreich sein sollen.<sup>88</sup>

In der Folgezeit erfolgten weitere Versuche der Konkretisierung des nach wie vor schwammigen Subsidiaritätsprinzips.<sup>89</sup> Der Konvent über die Zukunft Europas im Jahre 2003 debattierte Vorschläge für die Änderung des EG-Rechts und überprüfte u. a. die Zweckdienlichkeit der unterschiedlichen Kompetenzkategorien und den Kompetenzbestand unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips. Danach wurde die Pflicht zur vorherigen Anhörung der Mitgliedstaaten zu einer Regelpflicht der Kommission erhoben, ebenso eine Begründungspflicht der Kommission.<sup>90</sup>

Mit alledem werden Interpretationshinweise zum Subsidiaritätsprinzip gegeben. Was unter Subsidiarität jedoch konkret zu verstehen ist, wird gleichwohl nicht hinreichend deutlich. Auch das Amsterdamer Protokoll und seine Konkretisierungen ändern nichts an der Unbestimmtheit des Prinzips, die einer mehr oder weniger beliebigen Interpretation Tür und Tor öffnet.

### 5.2.7.3 Diskussion in der Literatur

In der Kommentarliteratur hat sich die Auslegung durchgesetzt, dass das die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips entscheidend dafür ist, ob die EG tätig werden kann. Die in Art. 5 Abs. 2 enthaltene Definition der Subsidiarität grenzt die Zuständigkeitsbereiche der EG einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits sowohl positiv als auch negativ ab. Danach wird die EG tätig, soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden und wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschafts-

---

88 Vgl. Langguth in: Lenz, O., Borchardt (Hrsg.): EU- und EG-Vertrag, Kommentar, 4. Aufl. 2006, Rdn. 2 ff. zu Art. 5 EGV.

89 Im deutschen Recht wird traditionell der Versuch gemacht, die Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber staatlichen Eingriffen mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips abzugrenzen. Dabei hat sich das Subsidiaritätsprinzip infolge seiner Vagheit als stumpfes Schwert gegenüber der Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung durch staatliche Gesetzgeber erwiesen. Diese Entwicklung war bereits im preußischen Recht zu beobachten. Vgl. dazu bereits Peters, H.: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949.

90 Vgl. wegen der Einzelheiten: Langguth, EU- und EG-Vertrag, a.a.O., 2006, Rdn. 2 ff. zu Art. 5 EGV; Schröder, M.: Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung, in: JZ 2004, S. 8 ff.

ebene erreicht werden können. Sofern beide Bedingungen erfüllt sind, ist die EG zum Handeln berufen.

Das Prinzip besteht aus zwei Komponenten, dem "Erforderlichkeitskriterium" und dem "Effizienzkriterium". Dem zu Folge ist im Rahmen des "Effizienztests" zu prüfen, ob keine ausreichende Verwirklichung der Ziele der EG durch die Mitgliedstaaten erreicht oder möglich ist. Ferner muss ein Mehrwert europäischen Handelns gegeben sein. Im Rahmen des Mehrwerttests ist zu prüfen, ob ein Regelungsbedürfnis der jeweiligen Materie aus der Sicht der Zielsetzungen der EG besteht.<sup>91</sup>

Der Effizienztest ergibt bei vollständiger Würdigung des mitgliedstaatlichen Bodenschutzrechts, dass die oben wiedergegebenen Umweltziele des EGV durch die Mitgliedstaaten nicht erreicht werden. Wäre das zu bejahen, dann hätten die Mitgliedsstaaten in den vergangenen Jahrzehnten den Empfehlungen des Europarats entsprechendes Bodenschutzrecht geschaffen.

In der Literatur wird zum Teil in Übereinstimmung mit der Position der Lobby die Mindermeinung vertreten, der Erlass der EBRRL verstoße gegen das Subsidiaritätsprinzip.<sup>92</sup> Es sei, wie aus der Analyse der Bodencharakteristik ("was Boden eigentlich ausmacht") und der Erörterung der Funktionen der Böden in Europa hergeleitet wird, unrichtig, mit Blick auf das Effizienzkriterium davon auszugehen, die europäische Gemeinschaft sei besser als die Mitgliedstaaten in der Lage, die bestehenden Probleme zu lösen. Die Unzulässigkeit einer Maßnahme nach dem Subsidiaritätsprinzip ergebe sich vielmehr dann, wenn ein Handlungsziel, hier also die Sicherstellung eines effektiven Bodenschutzes, „teilweise auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden" (was nicht dem Gesetzeswortlaut entspricht) könne. Das würde freilich in der Konsequenz bedeuten, dass ein "teilweise realisierter" Bodenschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene, etwa durch die Bodenschutzrechtsregimes in den Niederlanden, Italien und in Deutschland, ein Handeln der EU bereits unzulässig machte. Aus Art. 174 Abs. 2 EGV ergibt sich bei strenger Auslegung etwas anderes.<sup>93</sup> Die Argumentation berücksichtigt auch nicht die Rechtslage auf mitgliedstaatlicher Ebene im übrigen. Ihre Prüfung ergibt, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten

---

91 Schwarze, J. (Hrsg.): EU-Kommentar, Baden-Baden 2002, Rdn 1 ff. zu Art. 5 EGV; Langguth, in: Lenz, O., Borchardt (Hrsg.): EU- und EG-Vertrag Kommentar, 4. Aufl. 2006, Rdn. 2 ff. zu Art. 5 EGV, Rn. 7 ff.; König, Ch., Lorz, R.: Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, in: JZ 2003, S. 167 ff.

92 Scheil, S.: Zweiter Entwurf zur europäischen Bodenschutzstrategie – Chance für ein hohes Schutzniveau zulasten der Subsidiarität, in: Natur und Recht, 2007, S. 176 ff.; Anderer Ansicht: Klein, U.: Europäisches Bodenschutzrecht – Auf dem Weg zu einer Bodenschutzrahmenrichtlinie, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2007, S. 1 ff.

93 Hier haben nach Scheil die Mitgliedstaaten in einem gewissen Umfang die Möglichkeit, auf eine Maßnahme der Gemeinschaft hinzuwirken; schließlich sei es in hohem Maße von ihren Anstrengungen abhängig, ob sie ein Ziel selbst erfüllen können.

bisher auf dem Gebiet des Bodenschutzes trotz der eindringlichen Empfehlungen des Europarats von 1972 bisher überhaupt nicht tätig geworden ist.

Im Gegensatz zu dieser Mindermeinung führt die überwiegende Meinung in der Literatur aus, die konkreten Gefährdungen der Böden folge aus den Schadstoffeinträgen über das Wasser und die Luft und Flächeneinwirkungen durch Wind- und Wassererosionen. Zudem bestehe ein Zusammenhang zwischen dem Bodenschutz (Boden als CO<sub>2</sub>-Senke) und der gemeinschaftsweiten Klimapolitik, bei der unzweifelhaft ein Regelungsbedürfnis bestehe.<sup>94</sup> Die EG-Kommission weist gleichfalls zutreffend darauf hin, dass die Gefährdung der Böden kein ausschließlich auf Ebene der Mitgliedstaaten lösbares Problem sei, wie in den Erwägungsgründen zu Begründung des Richtlinienvorschlags und in der Folgenabschätzung genauer erörtert sei.<sup>95</sup>

Die rechtlichen Darlegungen der Richtliniengegner sind also, ebenso wie die Ausführungen des Bundesrates zur Rahmenrichtlinie, unzutreffend, da Art. 5 EGV, also das Subsidiaritätsprinzip, damit überinterpretiert wird. Das Prinzip der Subsidiarität ist keine Kompetenzverteilungs-, sondern eine Kompetenzausübungsmaxime, die keine Zurücknahme einer konkurrierenden EG-Zuständigkeit bewirkt, sondern nur eingreift, wenn die EG-Zuständigkeit bereits besteht und dann möglicherweise deren konkret beabsichtigte Ausübung beschränkt.<sup>96</sup> Die Gemeinschaft darf nach dem Subsidiaritätsprinzip handeln, wenn die Gemeinschaftsziele durch die Mitgliedstaaten, wie beim Bodenschutz ganz offensichtlich, nicht ausreichend erreicht werden können, und wenn die Gemeinschaftsziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können, was kaum ernsthaft bestritten werden kann.

Angesichts der zumeist fehlenden Bodenschutzregelungen auf mitgliedstaatlicher Ebene ergibt sich deswegen, dass beide Voraussetzungen vorliegen. Die durch die Bodenschutzstrategie formulierten Ziele zur Erhaltung der Böden und ihrer Funktionen sind auf mitgliedstaatlicher Ebene faktisch unerfüllbar. Nachdem sich in den letzten Jahrzehnten trotz der Initiative des Europarates mit der Europäischen Bodencharta und trotz permanent zunehmender Bodendegradationen herausgestellt hat, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten untätig geblieben ist, muss davon ausgegangen werden, dass die von der thematischen Strategie gesetzten Ziele auf der mitgliedstaatlichen Ebene nicht ausreichend erreicht werden können. Die Kommission hat deswegen in ihrer Stellungnahme zum erwähnten Bundesratsbeschluss überzeu-

---

94 Lee, Y. H., Nachhaltiger Bodenschutz, a.a.O., 2006, S. 1 ff.; Heuser, I., Überlegungen, a.a.O., S. 121.

95 Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Richtlinienvorschlag vom 18.04.1907, Bundesrat, Drucksache 265/07.

96 Schwarze, J. (Hrsg.): EU-Kommentar, a.a.O., Rdn 1 ff. zu Art. 5 EGV; Langguth, a.a.O. zu Art. 5 EGV, Rn. 7 ff.; König, Ch., Lorz, R.: Stärkung, a.a.O., S. 167 ff.

gend geltend gemacht, dass ihre Zuständigkeit gegeben und die Bodengefährdungen grenzüberschreitend und nur durch Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene abzuwenden seien.

### 5.2.8 Inhalt des September-Entwurfs der Bodenrahmenrichtlinie

In der allgemeinen Begründung des Richtlinienvorschlags wird darauf hingewiesen, dass die Umweltbelastung für die Böden überall in der Gemeinschaft beständig zunehme. Als auslösende Faktoren werden menschliche Tätigkeiten, wie nicht angepasste land- und forstwirtschaftliche Praktiken in den Vordergrund gestellt, industrielle Tätigkeiten, Tourismus oder die städtische Entwicklung.

Nach Art. 1 Abs. 1 EBRRL wird mit der Richtlinie ein Rahmen für den Schutz des Bodens und den Erhalt der Fähigkeiten des Bodens zur Erfüllung der nachstehenden ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen geschaffen: Erzeugung von Biomasse, auch in der Land- und Forstwirtschaft; Speicherung, Filtration und Umwandlung von Nährstoffen, anderen Stoffen und Wasser; Pool für die biologische Vielfalt auf der Ebene der Lebensräume, der Arten und der Gene; physisches und kulturelles Umfeld für den Menschen und seine Tätigkeiten; Rohstoffquelle; Kohlenstoffspeicher; Archiv des geologischen und archäologischen Erbes.

Zu diesem Zweck werden im Entwurf der Richtlinie Maßnahmen zur Vermeidung einer Verschlechterung der Bodenqualität sowohl infolge natürlicher Ursachen als auch infolge einer Vielzahl menschlicher Tätigkeiten festgelegt, welche die Fähigkeiten eines Bodens zur Erfüllung dieser Funktionen ernsthaft gefährden.

Schutzgut der Bodenrahmenrichtlinie ist nach Art. 1 Abs. 2 der Boden als "oberste Schicht der Erdrinde zwischen dem Grundgestein und der Oberfläche unter Ausschluss von Grundwasser im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>97</sup>". Der Schutz gilt also nach Art. 1 für den Boden als solchen und seine Funktionen.

Die Richtlinie verdeutlicht die Bedeutung der Bodenfunktionen "Erzeugung von Biomasse" und "Kohlenstoffspeicher". Folglich kann aus dem Richtlinien-Entwurf entnommen werden, dass auch die Bodennutzung für eine erneuerbare Energieproduktion erstrebt wird<sup>98</sup> und von einem Synergieeffekt zwischen Bodenschutz und Klimaschutz ausgegangen wird. Dazu ist anzumerken, dass die Europäische Um-

---

97 ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

98 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat am 8.3.2006 das Grünbuch "Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie" veröffentlicht. Darin werden Vorschläge und Optionen vorgestellt, welche die Grundlage einer neuen, umfassenden europäischen Energiepolitik bilden können sollen.

weltagentur 2006 den Entwurf eines Berichts "Wie viel Bioenergie kann Europa produzieren, ohne die Umwelt zu schädigen?" vorgelegt hat<sup>99</sup>. Die Zunahme der Bioenergie-Produktion erhöht nach dem Bericht das Risiko zusätzlicher Umweltbelastungen mit Folgen für die Biodiversität und die Boden- und Wasserressourcen. Der Erlass und die Implementation einer erheblichen Anzahl von Umweltschutzregelungen und Umweltstandards sind nach dem Bericht der Europäischen Umweltagentur notwendig, um diesen Belastungsdruck zu minimieren, wenn die Bioenergie-Produktion erhöht wird.

Mit der Richtlinie würde die häufig beklagte bodenschutzspezifische Lücke im europäischen Umweltrecht geschlossen und der Bodenschutz mit den anderen umweltrechtlichen Materien auf die gleiche Stufe gestellt.<sup>100</sup> Die spezifisch deutsche Besonderheit des Bodenschutzes, die durchgängig subsidiäre Geltung ist im Entwurf nicht vorgesehen. Auch der Anwendungsbereich der Bodenrahmenrichtlinie ist im Gegensatz zum deutschen Recht - mit Ausnahme des Grundwassers - uneingeschränkt. Er umfasst alle Bodengefährdungen und gewährleistet infolgedessen einen breit angelegten Schutz.

Schutzgut der Bodenrahmenrichtlinie ist nach Art. 1 Abs. 2 der Boden als "oberste Schicht der Erdrinde zwischen dem Grundgestein und der Oberfläche unter Ausschluss von Grundwasser im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>101</sup>". Der Schutz gilt nach Art. 1 für den Boden als solchen und seine Funktionen.

Nach Artikel 3 des Richtlinienentwurfs bestimmen, beschreiben und bewerten die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von Maßnahmen in anderen Politikbereichen, die der Verschlechterung der Qualität des Bodens Vorschub leisten beziehungsweise ihr entgegenwirken könnten, die entsprechenden Auswirkungen insbesondere in den Bereichen regionale Raumplanung und Städteplanung, Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums, Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Industrie und Handel, Produktpolitik, Tourismus, Klimawandel, Umwelt, Natur und Landschaft. Die Vorschrift verdeutlicht und verstärkt das Gewicht des Bodenschutzbereichs bei der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Nach Art. 4 EBRRL verpflichten die Mitgliedstaaten "Landnutzer", deren Tätigkeiten sich in einer Art auf den Boden auswirken, bei der nach vernünftigem Ermessen davon auszugehen ist, dass sie die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Bodenfunktionen

---

99 EEA 2006.

100 Vgl.: Lee, Y. H., Nachhaltiger Bodenschutz, a.a.O., 2006, S. 1 ff.; Lee, Y. H.: Die Thematische Strategie für den Bodenschutz, in: Mitschang (Hrsg.), Bodenschutz in der Europäischen Union, Peter Lang, Frankfurt a.M. 2007.

101 ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

deutlich beeinträchtigt, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, um diese nachteiligen Auswirkungen zu vermeiden beziehungsweise zu minimieren. Artikel 4 EBRRL enthält damit eine ausgeprägtere Vorsorgeregelung, als das Bundes-Bodenschutzgesetz.

Der Entwurf statuiert in Art. 11 den Schutz des Bodens vor bodengefährdenden Anlagen. Die zuständigen Behörden bestimmen danach mindestens die Standorte, an denen die in Anhang II genannten potenziell Boden verschmutzende Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben. Art. 11 EBRRL verweist auf Anhang I der IVU-Richtlinie<sup>102</sup>. Anhang II der Bodenrahmenrichtlinie nennt unter anderem Tankstellen, chemische Reinigungen und Rohrleitungen für den Transport gefährlicher Stoffe.

Nach Art. 5 EBRRL ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um die Versiegelung zu begrenzen beziehungsweise in den Fällen, in denen eine Versiegelung vorgenommen werden muss, deren Auswirkungen insbesondere dadurch abzuschwächen, dass sie Baumethoden und Bauprodukte einsetzen, mit denen möglichst viele Bodenfunktionen aufrechterhalten werden können.

Die wesentlichste Neuerung für das europäische Bodenschutzrecht ist der Risikogebietsansatz. Artikel 6 EBRRL enthält dazu die grundlegende Regelung und gibt die Kennzeichnung von "Risikogebieten" (in den Verhandlungen auf EU-Ebene als "Vorangflächen" umfirmiert) für die einschlägigen Gefährdungen des Bodens, für Erosion, Verlust organischer Substanz, Verdichtung, Versalzung und Erdrutsche innerhalb von fünf Jahren nach den im Anhang bezeichneten Kriterien vor. Zur Bestimmung der Gebiete verwenden die Mitgliedstaaten für jede der eine Verschlechterung der Bodenqualität bewirkenden genannten Ursachen zumindest die in Anhang I aufgelisteten Kriterien und berücksichtigen, inwieweit die Verschlechterung der Bodenqualität die Probleme der Treibhausgasemission und der Wüstenbildung verschärft. Voraussetzung für die Bestimmung eines Risikogebiets ist, dass - hier findet sich eine Aufweichung gegenüber vorlaufenden Entwürfen - "stichhaltige Beweise vorliegen bzw. der begründete Verdacht besteht, dass eine Verschlechterung der Bodenqualität eingetreten ist beziehungsweise in naher Zukunft eintreten könnte".

Nach Art. 9 EBRRL ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete und angemessene Maßnahmen zur Begrenzung einer absichtlichen oder unbeabsichtigten Aufbringung gefährlicher Stoffe mit Ausnahme von Ablagerungen aus der Luft oder Stoffeinträgen infolge eines außergewöhnlichen, unabwendbaren und nicht beeinflussbaren Naturereignisses auf oder in den Boden, um eine Anreicherung zu vermeiden, die die Bodenfunktionen beeinträchtigen oder eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellen könnte.

---

102 96/61/EG



Art. 10 Abs. 1 EBRRL bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die "verunreinigten Standorte" bestimmen, an denen aufgrund menschlicher Tätigkeiten gefährliche Stoffe nachweislich in einer solchen Konzentration vorkommen, dass "die Mitgliedstaaten erwägen" - hierin liegt eine Abschwächung gegenüber den vorausgegangen Entwürfen, in denen es hieß, dass von ihnen unter Berücksichtigung der gegenwärtigen und der künftigen genehmigten Nutzung eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht.

Die Mitgliedstaaten erstellen gem. Art. 10 Abs. 2 ein nationales Verzeichnis verunreinigter Standorte, das veröffentlicht und alle fünf Jahre überprüft wird. Nach Art. 11 benennen die Mitgliedstaaten eine für die Bestimmung verunreinigter Standorte zuständige Behörde. Diese bestimmen binnen fünf Jahren mindestens die Standorte, an denen die in Anhang II genannten potenziell Boden verschmutzenden Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben.

Dazu sind die in Anhang II Ziffer 2 genannten Tätigkeiten unabhängig von den in Anhang I der Richtlinie 96/61/EG des Rates genannten Schwellenwerten zu betrachten, mit Ausnahme von Aktivitäten die von Mikrounternehmen, wie definiert in Artikel 2 Punkt 3 im Anhang zur Empfehlung 2003/361/EC der Kommission, durchgeführt werden, und der sich auf die Viehzucht beziehenden Aktivitäten.

Artikel 12 EBRRL behandelt den Bodenzustandsbericht: Nach Artikel 12 EBRRL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass für den Fall des Verkaufs eines "Standortes", an dem eine der in Anhang II genannten potenziell verschmutzenden Tätigkeiten stattfindet oder laut amtlichen Aufzeichnungen wie Grundbucheintragungen stattgefunden hat, der Besitzer des Standortes oder der potenziellen Käufer der in Artikel 11 genannten zuständigen Behörde und die andere Partei in der Transaktion einen Bericht über den Zustand des Bodens vorlegt. Nach Absatz 2 wird der Bodenzustandsbericht von einer von dem Mitgliedstaat benannten und ermächtigten Stelle oder Person herausgegeben.

Die Mitgliedstaaten stellen nach Art. 14 EBRRL binnen sieben Jahren eine nationale Sanierungsstrategie auf (die im deutschen Bodenschutzrecht jedenfalls auf Bundesebene nicht vorgesehen ist), die mindestens Sanierungsziele, eine Priorisierung der Altlasten, "beginnend mit denjenigen, die ein beachtliches Risiko für die menschliche Gesundheit darstellen", einen Zeitplan für die Umsetzung und die Geldmittel, die von den Behörden zugewiesen wurden, umfasst.

Art. 13 Abs. 3 der EBRRL bestimmt, dass die Mitgliedstaaten geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, bei denen vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips die für die Verschmutzung verantwortliche Person nicht ermittelt werden kann, nach gemeinschaft-

lichen oder einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht haftbar gemacht oder nicht zur Übernahme der Sanierungskosten verpflichtet werden kann.

Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 16 EBRRL der Kommission innerhalb von acht Jahren und danach alle fünf Jahre über die Ausweisung der Risikogebiete für Bodengefährdungen und dementsprechende Programme und Maßnahmen zu berichten sowie innerhalb von acht Jahren das nationale Kontaminationskataster und eine nationale Sanierungsstrategie vorzulegen. Stellt sich auf der Grundlage des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission heraus, dass die Methoden der Risikobewertung harmonisiert werden müssen, beschließt die Kommission "gemäß dem Regelungsverfahren des Art. 19" gemeinsame Kriterien für die Risikobewertung.

## 6. Diskussion der Bodenrahmenrichtlinie

### 6.1 Einführende Bemerkungen

Die drohenden Gefahren für die Böden, die durch die in den letzten Jahren deutlicher werdenden Klimaveränderungen verschärft werden, konnten die Landwirtschaft, die dadurch zuvörderst betroffen ist, resp. ihre Interessenvertretungen, nicht davon abgehalten, sich mit allen verfügbaren Mitteln gegen die Bodenrahmenrichtlinie zu wenden. Deutsche Bundesländer, Fraktionen des Bundestages, der Bundesrat<sup>103</sup> und der Bundeslandwirtschaftsminister und auch die kommunalen Spitzenverbände, schlossen sich den Gegnern der Bodenrahmenrichtlinie mit ablehnenden Stellungnahmen an.

Die Europäische Kommission hat sich gegen die quantitativ zunehmenden Kritiken gewandt<sup>104</sup> und geltend gemacht, es sei erforderlich, alle Mitgliedstaaten in der erweiterten Gemeinschaft für den Schutz der Böden in die Pflicht zu nehmen. Die großen Unterschiede zwischen den nationalen Bodenschutzregelungen führten dazu, dass die Wirtschaftsteilnehmer in Europa mit sehr unterschiedlichen rechtlichen Verpflichtungen konfrontiert seien, was das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigt.<sup>105</sup>

---

103 Bundesrat, Beschlussempfehlung vom 16.02.07, Bundesrats-Drucks. 696/06.

104 Vgl. Europäischen Kommission: Bemerkungen der Europäischen Kommission zu einer Stellungnahme des Bundesrates vom 18.04.07 {Kom(2006) 232}, Bundesrats-Drucks. 265/07.

105 Vgl. Drucksache 265/07 vom 19.04.07.

In der Tat haben vergleichende Studien der FAGUS-Forschungsarbeitsgemeinschaft<sup>106</sup>, wie bereits ausgeführt, ergeben, dass nur einige wenige europäische Staaten spezielles Bodenschutzrecht haben und auch nur wenige über bodenschützende Regelungen im sonstigen Umweltrecht verfügen.

## **6.2 Bundesregierung und Bundesrat**

Für die zunächst die europäische Bodeninitiative und danach plötzlich ablehnende deutsche Position spielte eine Rolle, dass sich der Bundesrat unter dem Einfluss der CDU-regierten Bundesländer gegen die Bodenrahmenrichtlinie ausgesprochen hatte. Zuvor hatte sich die LABO mit der europäischen Bodenschutzstrategie beschäftigt und "Eckpunkte zur Entwicklung der zukünftigen Bodenschutzstrategie" beschlossen sowie Anforderungen zur Vor- und Nachsorge bei Bodenbelastungen und zur Altlastensanierung sowie Anforderungen aus Sicht der Bodenschutzplanung und Anforderungen an das Bodenmonitoring.

Im Mai 2006 beschloss dann die Umweltministerkonferenz auf einer Sitzung in Aenzen gegen das Votum des Umweltministeriums, sich mehrheitlich gegen eine europäische Bodenschutzkonzeption mit Bodenrahmenrichtlinie auszusprechen. Nach einer Protokollerklärung der Mehrzahl der Länder<sup>107</sup> wurde die Positionierung empfohlen, auf die Bodenrahmenrichtlinie und die Strategie zu verzichten, da "aufgrund großer regionaler Unterschiede in Europa" die nationale Gesetzgebung ausreichend sei. In einer Beschlussempfehlung vom Februar 2007<sup>108</sup> lehnte der Bundesrat die Bodenrahmenrichtlinie unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip gänzlich ab, da mit dem Vorschlag, ähnlich wie bei den Umweltmedien Luft und Wasser, weite Teile der nationalen Gesetzgebung den EU-Regelungen unterstellt würden.

Innerhalb der Bundesregierung hatte sich vor allem das Bundeslandwirtschaftsministerium gegen die Rahmenrichtlinie gewandt.<sup>109</sup> Es bemängelte die nach seiner Auffassung scharfen Vorsorgeanforderungen, den fehlenden Vorrang des Fachrechts, (der im Lichte des Rechtsvergleichs gesehen, den Pferdefuß des deutschen Bodenschutzrechts darstellt, der eben gerade den Bemühungen der Landwirtschaft zuzuschreiben ist, seinerzeit schon das Bundes-Bodenschutzgesetz zu Fall zu bringen) und den Risikogebietsansatz. Auch machte sich das Landwirtschaftsministerium das

---

106 Vgl.: Bückmann W., Damborg, A., Dreißigacker, H.-L., Eleveld, R., Lee, Y. H., Gerner, I., Mackensen, R., Maier, H., Entwicklung, a.a.O., 1995; Lee, Y. H., Nachhaltiger Bodenschutz, a.a.O., 2006.

107 Es handelte sich um BW, BY, HB, HH, HE, NI, NW, SL, SN, ST, SH, TH. Vgl. Protokoll der Sitzung der 66. Umweltministerkonferenz in Aenzen bei Hameln am 23. und 24.05.2006.

108 Bundesrat, Beschlussempfehlung vom 16.02.07, Drucks. 696/06.

109 Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 19.03.2007.

Argument des Privateigentums an Böden zu Eigen, das sich für das deutsche Recht als unrichtig, und einer öffentlich-rechtlichen Regelung des Bodenschutzes nicht hinderlich erwiesen hat.<sup>110</sup>

Das Bundesumweltministerium hatte noch im Juli 2007 zur Vermeidung des Kipens der deutschen Position bei den Verhandlungen in Brüssel und zur Auflösung der verhärteten Positionen im Regieunrgslager ein eingehendes Positionspapier erstellt, das den derzeitigen Stand der Diskussion auf Fachebene wiedergab und auf dieser Basis eine Neufassung des Richtlinienentwurfs (<nEBRRL>) erarbeitet.<sup>111</sup> Die Neufassung nahm Angleichungen an das deutsche Bodenschutzrecht vor<sup>112</sup>, sehr zu Recht das Nachhaltigkeitsprinzip wieder in die Zweckbestimmung des Artikel 1 nEBRRL auf ("Rahmen für die nachhaltige Nutzung des Bodens") und ergänzte die Schutzgüter um "Lebensgrundlage und Lebensraum für Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen". Artikel 6 nEBRRL zeichnete sich durch einen neuen Versuch aus, die von der Agrarlobby bekämpften Risikogebiete zu verharmlosen und ersetzte den Terminus "Risikogebiete" durch "Ermittlung der Verschlechterungen des Bodenzustands". Die Berichtspflichten, die den hauptsächlichen Stein des Anstoßes bildeten entfielen.

Den Differenzen zwischen dem Umweltministerium und dem Landwirtschaftministerium machte kurz vor der entscheidenden Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 2007 eine Weisung der Bundeskanzlerin ein Ende. Diese wies in Überdehnung der Richtlinienkompetenz den Umweltminister an, sich gegen die Richtlinie auszusprechen. Das Umweltministerium sah sich demzufolge (um des Koalitionsfriedens willen) gezwungen, ihr jahrlanges Eintreten für die Bodenrahmenrichtlinie aufzugeben, den Forderungen des Landwirtschaftsministeriums, der CSU und der Interessenverbände der Landwirtschaft nachzugeben und auf der europäischen Ebene eine (sachlich nicht gerechtfertigte) Kehrtwende zu vollziehen.

---

110 Sendler, H.: Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz – oder umgekehrt? In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 6. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht Berlin, Berlin 1983, S. 29 ff.

111 Bundesumweltministerium, Positionspapier zur Bodenrahmenrichtlinie, Stand: 12.07.2007.

112 Die Neufassung war sozusagen die "Germanisierung" der europäischen Bodenrahmenrichtlinie.

### **6.3 Interessenverbände zur Bodenschutzstrategie**

Im Folgenden werden Stellungnahmen von Interessengruppen und Verbänden referiert. Aktuell ist aus der Stellungnahme des Europäischen Bodenbündnisses hervorzuheben:

Das europäische Bodenbündnis weist mit Recht darauf hin, dass unverständlicherweise ausgerechnet Deutschland, das die Initiative für eine europaweite Regelung des Bodenschutzes ergriffen hatte, die in jahrelanger Arbeit entwickelte Bodenrahmenrichtlinie ablehnen und damit zu Fall bringen wolle. Damit habe sich das Bundesumweltministerium, das sich zusammen mit dem Umweltbundesamt immer für eine europaweite Regelung des Bodenschutzes unter Berücksichtigung der länderspezifischen Besonderheiten eingesetzt habe, offensichtlich in der Bundesregierung nicht durchsetzen können. In der Sache selbst sei Bodenschutz auch angewandter Klimaschutz, denn der Boden binde weltweit die unvorstellbare Menge von 1500 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub> und dieses Gleichgewicht zwischen Atmosphäre und Boden sei zunehmend durch den unsachgemäßen Umgang mit dem Boden und dem damit verbundenen Verlust organischer Substanz in Gefahr.<sup>113</sup> Insbesondere in den Mittelmeerländern aber auch in Deutschland (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg) sei der Verlust organischer Substanz ein ernsthaftes Problem sowohl für die bewirtschaftenden Bauern als auch für das Klima. Dem Boden komme auch vor dem Hintergrund zu ergreifender Klimaanpassungsmaßnahmen eine wichtige Rolle zu, denn nur ein intakter Boden könne maximal viel Wasser bei den immer häufiger auftretenden Starkregen speichern und ihn vor Erosion schützen. Auch vor dem Hintergrund der nachhaltigen Sicherung der Grundwasserressourcen, die in Deutschland mehr als 60 % des Trinkwassers lieferten und dem Zusammenhang zwischen sauberem Boden und gesunden Lebensmitteln sei eine europäische Regelung unverzichtbar. 6 Jahre haben Hunderte von Wissenschaftlern und Verantwortliche aus den Ministerien aller 26 EU-Länder zusammen mit der Generaldirektion Umwelt der Kommission an dem seit September 2006 vorliegenden Entwurf einer Bodenrahmenrichtlinie in einem bisher nie da gewesenen Beteiligungsprozess mitgearbeitet.

In einer Presseerklärung vom 18.12.2007 weist die Aktionsplattform Bodenschutz zur EU-Bodenschutzrichtlinie darauf hin, dass die Bundesregierung mit ihrer ablehnenden Stellungnahme u.a. mit dem Argument, dass das Subsidiaritätsprinzip eine Bodenrahmen-Richtlinie nicht zuließe, ihre eigene Initiative konterkariere, die wesentlich von Deutschland ausging.

---

113 European Land and soil Alliance, Pressemitteilung vom 16.12.07.

Das Europäische Umweltbüro (EEB) begrüßte grundsätzlich die Bodenstrategie, kritisierte aber, dass der Entwurf der Kommission weder konkrete Ziele noch einheitliche Qualitätsstandards festschreibe. Eine Bodenrichtlinie sei an der Zeit, doch die unpräzisen Formulierungen des Entwurfs seien kein Fortschritt. In einem Positionspapier des EEB von September 2006 wurde gefordert, bis 2020 einen klaren Zielwert für Maßnahmen gegen die Kontamination von Böden anzustreben. In Risikoregionen mit geringem Gehalt an organischem Material sollten so bald wie möglich Aktionspläne in Kraft treten, welche für bestimmte Grenzwerte konkrete und verpflichtende Maßnahmen vorschreiben.

Der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) hatte grundsätzlich in einer Stellungnahme vom 12.12.2006 die EU-Bodenrahmenrichtlinie begrüßt, jedoch im Kommissionsentwurf erhebliche Defizite gesehen und weitergehende Forderungen erhoben. Der BUND empfahl, in der Richtlinie EU-weite Qualitätsziele und strikte Vorsorgemaßnahmen zu verankern.

Auch die Stiftung Europäisches Naturerbe – Euronatur bezeichnete die Harmonisierung des Bodenschutzes auf europäischer Ebene als sinnvoll und gerecht. Bodenschutz müsse grenzübergreifend behandelt werden. Die Rahmenrichtlinie mit einem relativ großen nationalen Spielraum sei das geeignete Instrument für den europäischen Bodenschutz, da die jeweiligen Besonderheiten der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden könnten. Durch die Harmonisierung des Bodenschutzes auf europäischer Ebene könnten noch vorhandene Lücken bei den Regelungen im Bodenschutz geschlossen werden. Es liege im deutschen Interesse, dass das bereits erreichte hohe Niveau des deutschen Bodenschutzes auch in den anderen Mitgliedstaaten umgesetzt werde. Effizienter Bodenschutz auf europäischer Ebene trage zur langfristigen Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit und Produktivität der Landwirtschaft bei.

#### **6.4 Abschließende Beratungen in den europäischen Gremien**

Insgesamt blieb der Entwurf der Rahmenrichtlinie bei den Beratungen in den Europäischen Gremien kontrovers. Im September des Jahres 2007 votierte der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments für die Ablehnung des Vorschlags. Diese Meinung wurde vom Umweltausschuss des Parlaments nicht geteilt. Dieser stimmte in seiner Sitzung vom 02.10.2007 über rund 600 Änderungsanträge zum Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie ab, stimmte zu empfahl jedoch Änderungen. Das Europäische Parlament stimmte danach in seiner Plenarsitzung vom 14.11.2007 dem Entwurf mit einer Reihe wesentlicher Änderungen mit 2/3-Mehrheit zu.

Die hauptsächlichlichen Änderungen betrafen die Zweckbestimmung und weitere Konkretisierungen. Nach Art. 1 Abs. 1 der Änderungsfassung solle Ziel der Richtlinie die Schaffung eines Rahmens für den Schutz und die nachhaltige Nutzung des Bodens auf der Grundlage der Erfordernisse sein der Verhinderung der insbesondere auf den Klimawandel zurückzuführenden Verschlechterung der Bodenqualität sowie der Eindämmung ihrer Folgen und die Wiederherstellung bzw. Sanierung geschädigter Böden unter Berücksichtigung der standortspezifischen Bedingungen ausgehend von der Einsicht, dass der Boden genau wie das Wasser eine allen Menschen gemeinsame und nicht erneuerbare Ressource, ein Ökosystem sowie die Grundlage insbesondere der (nachstehenden) ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen ist. Degradierete Böden sollten in einer Weise wiederhergestellt werden, dass ihre Funktionalität für die gegenwärtige und künftige nachhaltigkeitsgerechte Nutzung wieder gewährleistet ist.

Prioritäre Gebiete i. S. des Art. 6 sollen über die in der Fassung des September-Entwurfs der Kommission genannten Gefährdungen hinaus auch für Gebiete mit Biodiversitätsverlust, Desertifikation und Versauerung bestimmt werden. Eingefügt wurde eine Definition "wertvoller Böden", die nicht so recht gelungen zu sein scheint. Hilfreich ist die konkretisierende Neufassung des die Versiegelung betreffenden Artikels 5, demzufolge die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Einschränkung der Versiegelung und zur Minimierung ihrer Folgen treffen mithilfe von Regeln einer guten Praxis (codes of good practice) zur Verhinderung der Negativfolgen.

Nach der letzten Sitzung des Europäischen Rates vom 20.12.07 teilte die portugiesische Präsidentschaft die offizielle Lesart der Ergebnisse der letzten Sitzung des europäischen Rates mit, nämlich dass es leider nicht gelungen sei, Konsens über die vorliegende Fassung der Bodenrahmenrichtlinie herzustellen.<sup>114</sup>

Nach der letzten Sitzung des Europäischen Rates vom 20.12.07 teilte die portugiesische Präsidentschaft die offizielle Lesart der Ergebnisse der letzten Sitzung des europäischen Rates mit, nämlich dass es leider nicht gelungen sei, Konsens über die vorliegende Fassung der Bodenrahmenrichtlinie herzustellen.<sup>115</sup>

---

114 Council of the European Union, Press Release, Brussels, 20 December 2007.

115 Council of the European Union, Press Release, Brussels, 20 December 2007.

## 7. Abschließende Bemerkungen zum Richtlinienentwurf

Der Richtlinienvorschlag der Kommission vom September 2006 ist aus europarechtlicher Perspektive positiv zu bewerten, weil er, wie ausgeführt, eine erhebliche Regelungslücke im Europäischen Umweltrecht ausfüllen würde und den Bodenschutz im Interesse einer europaweiten Bodenvorsorge insgesamt voranbrächte.<sup>116</sup> Dass das Subsidiaritätsprinzip - Art. 5 Abs. 2 EGV - durch den Regelungsvorschlag berücksichtigt wird, kann unter juristischen Aspekten kaum verneint werden. Oben wurde bereits unter Hinweis auf die einschlägige Kommentarliteratur dargelegt, dass das Prinzip durch die längst überfällige gemeinschaftsrechtliche Bodenschutzregelung nicht verletzt und durch europäisches Handeln ein Mehrwert gegeben sei.<sup>117</sup>

Ein Kritikpunkt war und ist die unzureichende Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots.<sup>118</sup> Dazu wären striktere Vorgaben für die Mitgliedstaaten notwendig. Der Nachhaltigkeitsgedanke war aus der Zweckbestimmung der Richtlinie - ähnlich wie in Deutschland im Vorfeld des Inkrafttretens des Bundes-Bodenschutzgesetzes - eliminiert worden. Wenn bei der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips das Begriffsverständnis des Brundtland-Berichts zugrunde gelegt würde, wäre das Prinzip Nr. 15 der Rio-Deklaration beachtlich, wonach die Staaten im Zweifelsfall dem Umweltschutz Vorrang geben müssen.

Die Bodenrahmenrichtlinie würde einige Änderungen des deutschen Bodenschutzrechts bedingen. Die Ausweisung von Risikogebieten oder von Vorranggebieten ist auf der Bundesebene nicht vorgesehen, findet sich jedoch in einigen Landesbodenschutzgesetzen, im übrigen in anderen umweltrechtlichen Regelungen, insbesondere im Naturschutzrecht und in sonstigen landesrechtlichen Ansätzen. Entsprechendes gilt für die Erarbeitung von Maßnahmenprogrammen. Für den Fall der Umsetzung des Richtlinienentwurfs müsste das gesamte Bundesgebiet auf die möglichen Schädigungen hin untersucht werden. Nach Expertenschätzungen müssten in Deutschland ca. 1000 neue Schutzgebiete ausgewiesen werden<sup>119</sup>.

---

116 Bückmann, W., Entwurf, a.a.O., 2006, S. 365 ff.; Lee, Y. H., Bückmann, W.: Europäische Bodenschutzstrategie und Bodenrahmenrichtlinie - Entwicklung, Eckpunkte und Perspektive, in: Bodenschutz. Ergänzbare Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Böden, Landschaft und Grundwasser, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2007, BoS 45. Lfg. VII/07, Kennzahl 0254; Lee, Y. H., Die Thematische Strategie für den Bodenschutz, 2007.

117 Schwarze, J. (Hrsg.), EU-Kommentar, a.a.O., 2002; Langguth, EU- und EG-Vertrag, a.a.O., 2006.

118 Vgl.: Bückmann, W., Lee, Y. H., Simonis, E. U., Nachhaltigkeitsgebot, a.a.O., 2003, S. 27 ff.; Lee Y. H., Bückmann, W.: Implementation des Nachhaltigkeitsprinzips in das deutsche und koreanische Recht, in Korean Journal of International and Comparative Law, Vol. 32, 2004, S. 141 ff.

119 Vgl. [http://www.kerner.de/europaparlament%20nimmt%20bodenschutzrahmenrichtlinie%20mit%20knapper%20mehrheit%20an\\_1602.html](http://www.kerner.de/europaparlament%20nimmt%20bodenschutzrahmenrichtlinie%20mit%20knapper%20mehrheit%20an_1602.html).



Auch sind die in der EBRRL vorgesehenen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten zur Ausweisung von Risikogebieten sowie die sonst vorgesehenen Maßnahmen im Prinzip unter der Prämisse positiv zu bewerten<sup>120</sup>, dass eine Präzisierung der Vorgaben für Bodenschutzmaßnahmen in Risikogebieten erfolgt. Bei der derzeitigen Vagheit der letzten Fassung der Bodenrahmenrichtlinie hätte sich allerdings für den Fall der Umsetzung in das deutsche Recht ein nicht unerhebliches Risiko für den künftigen Rechtsfrieden zwischen der Gemeinschaft und der Bundesrepublik ergeben, wie sich aus den Umsetzungserfahrungen der FFH-Richtlinie ergeben. Die Vorgaben über die Erstellung eines nationalen Verzeichnisses verunreinigter Standorte und einer nationalen Sanierungsstrategie hätten ohne Schwierigkeiten in das Landesbodenschutzrecht aufgenommen werden können, das vergleichbare, meist bereits weitergehende Regelungen enthält.

Der Richtlinienvorschlag (in seiner ursprünglichen Fassung, von der in diesem Bericht ausgegangen wird) enthält eine Reihe von Regelungen, die für den vorsorgenden und nachsorgenden Bodenschutz hilfreich, jedoch im deutschen Bodenschutzrecht, jedenfalls auf Bundesebene, bisher zu vermissen sind.

Soweit der Bundesrat die Richtlinie in zugespitzter Polemik, die eine juristische Argumentation vermissen lässt, als "Überregulierung" bezeichnet, die einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursache, wäre zu fragen, ob sich für diese Behauptung eine belastbare Quelle ausmachen lässt. Überregulierung ist ein Kampfbegriff, kein ordnungsmäßiger rechtliche Argument.

Völlig rechtsirrig ist der Hinweis, Böden seien unbeweglich und befänden sich im Gegensatz zu Luft und Wasser weitgehend in Privateigentum. Insoweit ist offenbar der Vorrang des öffentlichen Rechts im Umweltschutz übersehen worden. Unrichtig ist auch die in der Empfehlung des Bundesrats zum Ausdruck gebrachte Meinung, dass im Bereich der Landwirtschaft die Vorsorgeanforderungen des Richtlinienvorschlag durch die Bestimmungen des deutschen Bodenschutzrechts zur guten fachlichen Praxis (§ 17 Abs. 1 BBodSchG) erfüllt seien.

Zutreffend ist demgegenüber der Hinweis des Europäischen Boden-Bündnisses ELSA vom 29.01.2007, durch den Richtlinienvorschlag bestehe die Möglichkeit, ein umfassendes Konzept für den Bodenschutz aufzubauen, bei dem das Subsidiaritätsprinzip voll berücksichtigt sei. Staaten, die bereits über strengere Regelungen verfüg-

---

120 Der Risikogebietsansatz erfreut sich nach einer Internet-Konsultation der DG-Umwelt großer Akzeptanz bei Fachorganisationen und Bürgern. Nach dem Ergebnis der vom 28.07. bis zum 26.09.2005 durchgeführten Konsultation haben sich 87,8 % der befragten Organisationen und 86,7 % der Bürger gegenüber diesem Ansatz positiv geäußert. Vgl. SEC(2006) 620, Annex 2: Results of the Internet Consultation.

ten, erführen durch die Richtlinie keine Schwächung, Staaten mit schwächeren oder (noch) fehlenden Regelungen erhielten demgegenüber klare (Mindest-)Vorgaben.

Die in der europäischen Bodenschutzstrategie mit Recht in den Vordergrund gestellten Kernziele zum Schutz der Böden bedingen wirksame Instrumente. Die Argumentation der Lobby verfängt dagegen nicht, einerseits, weil mit Ausnahme einiger weniger bodenschutzstarker Staaten das nationale Bodenschutzrecht keineswegs für den Schutz von Böden und Grundwasser ausreicht und andererseits weil Europa nur durch einen wirksamen Umwelt- und Bodenschutz die Möglichkeit hat, einen Beitrag zur Stabilisierung des Klimas und zur Erhaltung des gefährdeten globalen Ökosystem zu leisten.

Angesichts der drohenden Klimakatastrophe<sup>121</sup> - der letzte IPCC-Bericht und die Aktualisierung der Studie des Club of Rome "Grenzen des Wachstums"<sup>122</sup>, das sog. 30-Year-Update,<sup>123</sup> verheißen nichts Gutes, ebenso wenig die in der Literatur erörterte drohende Überschreitung der globalen Wachstumsgrenzen - müssten kurzfristige agrarökonomische Belange gegenüber den Belangen des Gemeinwohls und des Umweltschutzes zurückstehen.

Nicht ganz zu Unrecht führte die größte Berliner Tageszeitung, die "Berliner Zeitung", in ihrer Ausgabe vom 22.12.2007 zu der plötzlichen Haltungsänderung Deutschlands im Ministerrat aus, Gabriel habe in Brüssel ein Gesetz zum Schutz klimaschonender Böden gestoppt. Dabei gehe es um eine Richtlinie, mit der die Qualität von Böden europaweit verbessert werden sollte. Nicht zuletzt sollte diese auch dafür sorgen, dass geschädigte Wiesen und Felder wieder mehr klimaschädigendes Kohlendioxid speichern und dass klimabedingte Folgen wie Erdrutsche oder Erosionen begrenzt werden. In einem Brief an die Kommission habe Gabriel noch im Juli 2006 für europaweite, rechtlich verbindliche Vorgaben zum Schutz der Böden geworben. Bei der entscheidenden Abstimmung im Umweltrat in Brüssel habe Gabriel davon plötzlich nichts mehr wissen wollen. Der Schutz von Böden sei kein europäisches sondern vielmehr ein nationales Problem habe er seinen Sinneswandel begründete. Dazu habe der BUND darauf hingewiesen, der "selbst ernannte Musterknabe Deutschland knicke mit seiner Blockadehaltung vor der Bauernlobby ein."<sup>124</sup>

---

121 Gegen die "Apokalypseblindheit" unserer Zeit wendet sich auch: Anders, G.: Die Antiquiertheit des Menschen. 2. Über die Zerstörung des Lebens im Zeitalter der dritten industriellen Revolution, München 2002.

122 Meadows, D. H. u. a.: The Limits of Growth, New York 1972. deutsch: Die neuen Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1972.

123 Dennis L. Meadows, Randers, J.: Grenzen des Wachstums - Das 30-Jahres-Update, Stuttgart 2006.

124 Entgegen der Annahme der Presse ist anzunehmen, dass der deutsche Umweltminister sozusagen das "Bauernopfer" des Koalitionsfriedens ist.