

BODENSCHUTZGESETZGEBUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

EDMUND BRANDT

EINLEITUNG

Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt ist das Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. 3. 1998 in Kraft getreten¹⁾. Damit hat eine sich über viele Jahre hinziehende Entwicklung ihren – beinahe schon nicht mehr erwarteten – Abschluß gefunden. Nach den Umweltmedien Wasser und Luft hat nunmehr auch das Umweltmedium Boden eine spezifische, medial ausgerichtete Kodifikation auf Bundesebene bekommen.

Die damit eingetretene Zäsur bietet Anlaß, den Gesetzgebungsprozeß zu reflektieren, einige zentrale Konfliktlinien zu beleuchten, zentrale Regelungsstrukturen zu benennen und eine erste vorläufige Würdigung zu versuchen. Dies geschieht in dem nachfolgenden Beitrag. Unter Verzicht auf Detaillierungen wird in einem Zusammenspiel von politik- und rechtswissenschaftlicher Analyse versucht, damit zugleich einen Einblick in typische Probleme bundesrepublikanischer Umweltrechtspolitik zu liefern.

1 HANDLUNGSBEDARF IM BEREICH DES UMWELTMEDIUMS BODEN

1.1 Zentrale Problembereiche

Lange Zeit hindurch war in der alten Bundesrepublik das Altlastenproblem, also die Probleme, die aus der Vergangenheit verursachten punktuellen Bodenkontaminationen resultierten, so etwas wie ein Synonym für Bodenschutzprobleme schlechthin²⁾. Ihren Höhepunkt erreichte diese Einschätzung Mitte der 80er Jahre. Damit wurde eine Sichtweise überlagert, die unter dem Schlagwort „Bodenverbrauch am falschen Platz“ in den 70er Jahren die Sichtweise von Bodenschutzproblemen geprägt hatte, die indes ohne Zweifel ebenfalls durchgängig zu den zentralen Problembereichen zu zählen sind³⁾.

¹⁾ Gesetz zum Schutz des Bodens, BGBl. 1998 I vom 24. 3. 1998, S. 502.

²⁾ Siehe dazu zusammenfassend BRANDT, *Altlastenrecht*, 1993, S. 1 ff., m. w. N.

³⁾ Vgl. etwa DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, *Umweltgutachten 1978*, Zif. 1208 ff., und neuerdings ZUKUNFTSFÄHIGES DEUTSCHLAND. Hg. BUND/MISEREOR, 1996, S. 74 ff.

Dazu gehören sicherlich auch großflächige Bodenkontaminationen etwa beiderseits stark befahrener Straßen oder in den Abluftfahnen von emittierenden Betrieben sowie – mit zunehmender Tendenz – die durch landwirtschaftliche, besser: agrarindustrielle Maßnahmen ausgelösten Bodenkontaminationen, Bodenerosionen oder Bodenverbrauch⁴⁾.

Als besonderes Problemfeld kristallisierten sich schließlich die Rüstungs- und militärische Altlasten heraus, ein Problem namentlich in den neuen Bundesländern, aber keineswegs darauf beschränkt⁵⁾.

Auf die einzelnen Handlungsfelder bezogen bzw. aus dem Zusammenspiel der einzelnen Handlungsfelder resultierend erwuchs im Laufe der Jahre ein zunehmender Handlungsbedarf, der nicht zuletzt dadurch eine Zuspitzung erfuhr, daß sich das vorhandene rechtliche Handlungsarsenal als nur begrenzt leistungsfähig erwies.

1.2 Unzulänglichkeiten des rechtlichen Handlungsarsenals

Eine aus heutiger Sicht kaum noch nachvollziehbare Ursache für den Verzicht auf eine medial dem Bodenschutz gewidmete Gesetzgebung liegt in der lange Zeit hindurch zu beobachtenden Auffassung, der Boden sei gewissermaßen durch die übrigen Umweltgesetze mitgeschützt: implizit durch den Schutz vor Luftverunreinigungen durch das Bundes-Immissionschutzgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, durch das Naturschutzrecht des Bundes und der Länder und schließlich auch durch den Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers durch das Gewässerschutzrecht⁶⁾. Dabei wurde nicht nur übersehen, daß die genannten Normwerke für sich genommen keineswegs von ihren Standards her so leistungsfähig waren, daß sie dem eben genannten Anspruch ausreichend Rechnung tragen könnten; zudem wurde übersehen, daß die oben (unter 1.1) spezifischen Problemlagen mit dem herkömmlichen Instrumentenarsenal nicht zu bewältigen waren. Die Rückkehr zum altehrwürdigen Polizeirecht in den 80er Jahren⁷⁾ und der mehr oder weniger gelungene Zugriff auf Versatzstücke aus anderen Rechtsbereichen, namentlich aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch⁸⁾, sind Indizien für die rasch offenbar werdende Notlage, die aus den Unzulänglichkeiten des rechtlichen Handlungsarsenals resultierten.

⁴⁾ Weitere Bereiche sind aufgeführt bei BRANDT (FN 2), S. 453 f.

⁵⁾ Instruktiv insoweit KÖNIG/SCHNEIDER, 100 Jahre rüstungs-industrielle und militärische Altlasten, in: Altlasten Hg. Brandt, 3. Auflage 1993, S. 268 ff. Vgl. auch RÜSTUNGS-KONVERSION. Hg. Brandt/Ristau, 1994.

⁶⁾ So noch über weite Strecken die BODEN-SCHUTZKONZEPTION DER BUNDESREGIERUNG, BT-Drs. 10/2977 vom 7. 3. 1986.

⁷⁾ Dazu ausführlich HERRMANN, Flächensanierung als Rechts-problem, 1989, S. 64 ff.

⁸⁾ Etwa beim Haftungsungleich. Siehe dazu BRANDT (FN 2), S. 151 f., 350 ff.

2 UNMITTELBARE AUSLÖSER FÜR RECHTSPOLITISCHE AKTIVITÄTEN DES BUNDES

Hier sind verschiedene Aspekte zu unterscheiden. Zum einen hatte das Vorpreschen verschiedener Länder (Baden-Württemberg, Sachsen, Berlin) mit ihren eigenen Bodenschutzgesetzen⁹⁾ die Konsequenz, daß der sich ohnehin schon abzeichnende Rechtspartikularismus weiter verstärkte. Konkret sorgten insbesondere die in den einzelnen Bundesländern gravierend divergierenden Werte im Zusammenhang mit der Altlastensanierung für Handlungsunsicherheit¹⁰⁾. Zum anderen wurde die „mediale Schiefelage“, die Ausblendung zentraler Problembereiche immer deutlicher, und es verstärkte sich der Eindruck, daß nach dem Scheitern eines ersten Gesetzgebungsvorhabens in der vergangenen Wahlperiode es – wenn überhaupt – nur noch jetzt Chancen geben werde, ein einheitliches Bundes-Bodenschutzgesetz zu schaffen.

3 VOM BUNDESGESETZGEBER PRINZIPIELL ZU BEWÄLTIGENDE AUFGABEN

3.1 *Übergreifende Anforderungen*

Bezogen auf das Umweltmedium Boden lassen sich die Handlungsanforderungen, die durch entsprechende Normierungen zu erfüllen sind, relativ leicht bestimmen: Zum einen ist es erforderlich, den Bodenverbrauch generell zu verhindern. Dabei steht nicht der Schutz des Bodens um seiner selbst willen zur Debatte; maßgeblich ist vielmehr die Erhaltung der ökologischen Bodenfunktionen. Um die Erhaltung dieser Bodenfunktionen ist es zum anderen auch bei der Verhinderung der Kontamination von Böden bzw. – wenn es dafür bereits zu spät ist – um die Bodensanierung zu tun.

Bildlich gesprochen geht es also um die Bewahrung oder die Wiederherstellung stabiler Achsen. Dabei meint die Querachse die Erhaltung der Bodenfläche, den Schutz vor Versiegelung, Erosion usw. An die Stelle einer Längsachse tritt hinzu gewissermaßen eine Tiefenachse mit dem Schutz des Organismus Boden. Bodenschutzgesetzgebung ist dann Bestandteil eines Ansatzes, mit dessen Hilfe sowohl auf der Tiefen- als auch auf der Querachse Aktivitäten mit dem Ziel entfaltet werden, beide Achsen stabil zu halten, Beeinträchtigung zu vermeiden, Gefahren abzuwehren und bereits eingetretene Schäden zu beseitigen.

⁹⁾ Baden-württembergisches Gesetz zum Schutz des Bodens vom 24. 6. 1991 (GBl.434), geändert durch Gesetz vom 12. 12. 1994 (GBl. S. 653); Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen (EGAB) vom 12. 8. 1991 (GVBl. S. 306), geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 4. 7. 1994 (GVBl. S. 1261); Gesetz zur Vermeidung und Sanierung von Bodenverunreinigungen (Berliner Bodenschutzgesetz) vom 10. 10. 1995 (GVBl. S. 646).

¹⁰⁾ Das hebt nicht zuletzt DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN in seinem Sondergutachten Altlasten II, 1995, Zif. 429 ff., hervor.

3.2 Politische Erfordernisse

Insoweit hatte der Bundesgesetzgeber im wesentlichen folgende Probleme zu bewältigen: Im Zusammenhang mit dem auch nur ansatzweise Herangehen an die durch die Landwirtschaft verursachten Bodenschutzprobleme ging es in der Auseinandersetzung mit der mächtigen, exzellent organisierten Agrarlobby darum auszuloten, ob es insoweit möglich sein würde, den „Fuß in die Tür“ zu bekommen und welcher Preis ggf. dafür zu zahlen sein würde.

Speziell bezogen auf die Altlastenproblematik war zu entscheiden, in welchem Maße versucht werden sollte, eine Verursacherhaftung durchzusetzen und welche „Sanierungsstandards“ politisch gewollt würden.

Mit Blick auf die administrative Umsetzung war zu klären, inwieweit Eingriffe in ausgebaute Vollzugssysteme der Länder (insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern)¹¹⁾ erfolgen sollten, ob insoweit also ein Vereinheitlichungsdruck ausgeübt werden sollte.

3.3 Rechtstechnische Ausformung

Hier war zunächst zu entscheiden, wie regelungsintensiv – und zwar in vertikaler und horizontaler Hinsicht – das Bundes-Bodenschutzgesetz ausgeformt werden sollte. Namentlich war – selbstverständlich unter Berücksichtigung der Gesetzgebungskompetenzfrage – zu klären, inwieweit den Ländern größere eigene Handlungsspielräume überlassen bleiben sollten.

Von der Grundbotschaft des Gesetzes her war festzulegen, ob es sich im wesentlichen um ein Altlastengesetz handeln solle oder ob eine Verzahnung von vor- und nachsorgendem Bodenschutz anzustreben sei¹²⁾. Dies wiederum stand in einem engen Verhältnis zu dem Problem der Einpassung des auf den Boden bezogenen medialen Ansatzes in das mediale Umweltrecht generell.

Das bisherige Umweltrecht ist durch eine weitgehende konservative Ausrichtung, was die instrumentelle Ausgestaltung anbelangt, gekennzeichnet. Vor dem Hintergrund war zu klären, ob das Bundes-Bodenschutzgesetz sich dem anschließen oder der Versuch unternommen werden sollte, insoweit auch neue Wege zu beschreiten. Ein Teilaspekt dieser Fragestellung betraf die Frage, inwieweit Planungsinstrumente zum Zuge kommen sollten.

Im Hinblick auf die Fokussierung des Schutzansatzes war schließlich festzulegen, wie eigentlich die Schutzgutbestimmung aussehen sollte. Bei einem Abstellen auf die Bodenfunktionen war ggf. das Verhältnis zwischen den verschiedenen Bodenfunktionen zu bestimmen.

¹¹⁾ Siehe dazu nur KOCH, Gefährdungsabschätzung und Bewertungsverfahren – eine vergleichende Analyse, in: Altlasten. Hg. Brandt, 3. Auflage 1993, S. 74 ff.

¹²⁾ Die verschiedenen in Betracht kommenden Konstruktionen werde diskutiert von BRANDT (FN 2), S. 463 ff.

4 KONFLIKTLINIEN WÄHREND DES GESETZGEBUNGS- VERFAHRENS

4.1 Innerhalb der Bundesregierung

Unter vorrangiger Berücksichtigung der Diskussionen in den letzten Jahren schälten sich innerhalb der Bundesregierung im wesentlichen folgende Konfliktlinien raus:

Vor dem Hintergrund der nach der Verfassungsreform von 1994 angestrebten Eindämmung von Bundeskompetenzen¹³⁾ machten das Innen¹⁴⁾ – und das Justizministerium¹⁵⁾ längere Zeit hindurch geltend, daß in wesentlichen Bereichen der Bund lediglich über die Rahmengesetzgebungskompetenz verfüge. Erst in einem mühseligen Verfahren konnte erreicht werden, daß verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Vollkompetenz des Bundes tendenziell verstummt und damit der Weg für eine Gesetzeskonstruktion freigemacht wurde, die sich im wesentlichen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG stützte¹⁶⁾.

Unmittelbar interessengeleitet war der bis in die letzte Phase der Gesetzgebung hinein geleistete Widerstand des Landwirtschaftsministeriums¹⁷⁾ gegen Regelungen, die zu einer wie auch immer gearteten Einflußnahmemöglichkeit auf landwirtschaftliche Betätigung hinausliefen. Im Kern konnte dieser Widerstand auch nie überwunden werden, so daß sich sämtliche normativen Ansätze insoweit fast ganz auf nicht implementierbare bzw. affirmative Aussagen beschränken¹⁸⁾. Dort wo vor dem Hintergrund der Sanierung von Bodenkontaminationen finanzielle Einbußen drohten, beharrte das Landwirtschaftsministerium bis zuletzt auf die Gewährung von Entschädigungen¹⁹⁾.

Dies berührte eine weitere Konfliktlinie, die sich im Verhältnis zum Finanzministerium²⁰⁾ durchgängig ergab. Dieses Ministerium beharrte nämlich durchgängig

¹³⁾ Zusammenfassend HANDBUCH DES BUNDESRAATES für das Geschäftsjahr 1997/98, S. 11 ff.

¹⁴⁾ BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (CDU).

¹⁵⁾ BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (FDP).

¹⁶⁾ Zur Frage der Gesetzgebungskompetenz siehe nur BRANDT, Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Bundes-Bodenschutzgesetz, DÖV 1996, S.675 ff., und DEGENHART, Bundeskompetenz für ein Bodenschutzgesetz?, ZRP 1997, S. 397 ff. jeweils m. v. N.

¹⁷⁾ BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (CDU).

¹⁸⁾ Siehe nur § 1 Abs. 1 BBodSchG. Danach wird bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung die Vorsorgepflicht durch die gute fachliche Praxis erfüllt. Die nach Landesrecht zuständigen landwirtschaftlichen Beratungsstellen sollen bei ihrer Beratungstätigkeit die Grundsätze der guten fachlichen Praxis vermitteln.

¹⁹⁾ Die nach mühseligem Ringen am Ende zustandegekommene Formulierung im dafür maßgeblichen § 10 Abs. 2 BBodSchG lautet: „Trifft die zuständige Behörde gegenüber dem Grundstückseigentümer oder dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt zur Erfüllung der Pflichten nach § 4 (Pflichten zur Gefahrenabwehr. E.B.) Anordnungen zur Beschränkung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung sowie zur Bewirtschaftung von Böden, so hat sie, wenn diese nicht Verursacher der schädlichen Bodenveränderungen sind, für die nach zumutbaren innerbetrieblichen Anpassungsmassnahmen verbliebenen wirtschaftlichen Nachteile nach Massgabe des Landesrechts einen angemessenen Ausgleich zu gewähren, wenn die Nutzungsbeschränkung anderenfalls zu einer über die damit verbundene allgemeine Belastung erheblich hinaus gehenden besonderen Härte führen würde.“

²⁰⁾ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (CSU).

darauf, daß aus dem Kontext Bodenschutzgesetzgebung (inklusive der Regelungen zur Altlastensanierung) finanzielle Belastungen für den Bund nicht resultieren dürften. Damit war zugleich eine Konfliktlinie im Verhältnis Bund – Länder angesprochen, die fast zu einem Scheitern des Gesetzgebungsansatzes geführt hätte (dazu sogleich).

Zwischenzeitlich flackerte schließlich kurz ein Konflikt im Verhältnis zum Bauministerium²¹⁾ auf, das darauf beharrte, sämtliche planungsrechtlich ausgerichteten Instrumente in eigener Regie und unter Wahrung der Einbettung in die bauplanungsrechtliche Entwicklung insgesamt prägen zu dürfen. Durch den Verzicht des Umweltministeriums, insoweit das Bundes-Bodenschutzgesetz einzusetzen²²⁾, wurde dieser Konflikt jedoch relativ rasch entschärft.

Insgesamt zeigte sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens mit großer Deutlichkeit, wie wenig gesichert das Umweltministerium im Konzert der Bundesministerien dasteht, wie sehr es auf die Unterstützung durch andere Ministerien angewiesen ist, wenn es eigene Vorstellung verwirklichen will, wie wenig aussichtsreich es erscheint, wenn der Konflikt mit mächtigen „Status quo“ – Ministerien wie dem Landwirtschaftsministerium gesucht wird – insgesamt wie gering letztlich nach wie vor der Stellenwert von Umweltschutzpolitik im Rahmen des politischen Kräftespiels insgesamt ist.

4.2 Innerhalb des parteipolitischen Kräfteparallelogramms

Im parteipolitischen Kräfteparallelogramm spielte das Bundes-Bodenschutzgesetz eine deutlich untergeordnete Rolle. Dies wurde nicht zuletzt daran deutlich, daß es auf den Punkt gebrachte, ausformulierte (Gegen-) Vorstellungen der SPD überhaupt nicht gab, diejenigen der Grünen letztlich keine Rolle spielten.

Mit Blick auf das Zustandekommen des Bundes – Bodenschutzgesetzes wirkte die von den Akteuren ganz überwiegend so gesehene relative Bedeutungslosigkeit dieses Normwerks durchaus segensreich aus, wurde es doch nicht Bestandteil des mit Hilfe des Bundesrates in den letzten Jahren verstärkt ausgetragenen Kräftespiels zwischen der Regierungskoalition und der Opposition.

4.3 Im Verhältnis zu den Interessenverbänden

Zunächst ist festzuhalten, daß ungeachtet zahlreicher Vorstöße und der Vorlage verschiedener Entwürfe und Konzeptionen die Umweltverbände bei der Entstehung und Ausgestaltung des Bundes-Bodenschutzgesetzes so gut wie keine Rolle spielten. Dies zeigt wieder einmal signifikant die Schwäche der Umweltbewegung, die anders als in den 70er und den 80er Jahren eine relevante politische Gestaltungskraft derzeit nicht besitzt.

²¹⁾ BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (CDU).

²²⁾ Das Gesetz zum Schutz des Bodens mit dem Bundes-Bodenschutzgesetz als Art. 1 wurde damit insgesamt deutlich verknüpft.

Wie soeben schon dargelegt, hatte demgegenüber das Agieren der Landwirtschaftslobby, vornehmlich über den Bauernverband, eine stark restringierende Wirkung, die man dem Gesetz deutlich anmerkt. Fast paradoxerweise waren es die Interessenorganisationen der Industrie, namentlich über den Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), die in kritischen Augenblicken mit dazu beitrugen, daß das Gesetzeswerk nicht scheiterte. Selbstverständlich war dies weniger von der Einsicht getragen, Umweltschutzziele zu verwirklichen als von dem Bestreben, bei der Altlastensanierung (endlich) zu einheitlichen Standards/Werten zu gelangen und damit die Berechenbarkeit (auch) unternehmerischer Entscheidungen zu erhöhen. In einer überaus signifikanten Umkehrung der Situation, wie sie sich in den ersten Jahrzehnten der Umweltrechtspolitik in der Bundesrepublik darstellte, erwies sich also die Wirtschaftslobby als Verfechter der Schaffung eines jedenfalls auch dem Umweltschutz dienenden Normwerks. Welcher „Umwelt“preis dafür zu zahlen sein wird, wird sich in aller Deutlichkeit erst dann herausstellen, wenn in Gestalt des untergesetzlichen Regelwerks die maßgeblichen Werte und Anforderungen festgelegt werden.

4.4 *Im Bund-Länder-Verhältnis*

Hier gab es im Laufe der Entstehungsgeschichte eine Reihe von unterschiedlichen Konstellationen von Befürwortern und Gegnern einer Bundeskodifikation. Dabei fällt zunächst auf, daß die die bundespolitische Auseinandersetzung wesentlich bestimmende Konfrontation der christlich - liberalen Koalitionsmehrheit auf der einen, der SPD-Minderheit auf der anderen Seite untergeordnete Rolle spielte. So gehörte über längere Sicht das SPD-regierte Nordrhein-Westfalen zusammen mit Baden-Württemberg und Bayern zu denjenigen Bundesländern, die eine Bundesgesetzgebung in diesem Gebiet für schlicht überflüssig hielten. Folgerichtig bedurfte es gerade vor diesem Hintergrund einer starken Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers im Hinblick auf Reglementierungen, die Auswirkungen auf gewachsene Strukturen des Altlastenmanagements in den einzelnen Bundesländern hätten haben können²³⁾.

Eine nicht geringe Rolle für die Haltung verschiedener Bundesländer spielte die Frage, ob im Zusammenhang mit der Bundes-Bodenschutzgesetzgebung ein finanzieller Beitrag des Bundes für die Altlastensanierung würde erzielt werden können. Bis in die Länderanhörungen hinein schien es sogar so zu sein, als ob die insoweit ablehnende Haltung des Bundes eine gemeinsame Gegenposition der Länder im Sinne eines *conditio sine qua non* auslösen und damit eine Blockadesituation auslösen könnte. Es belegt das Verhandlungsgeschehen der Bundesvertreter in den verschiedenen Gremien, daß es gelungen ist, es nicht zu einer derartigen Blockadesituation kommen zu lassen, ohne daß der Bund signifikant seine Position geändert hätte.

²³⁾ Besonders deutlich tritt dies im Dritten Teil des Bundes-Bodenschutzgesetzes zu Tage, der „Ergänzende Vorschriften für Altlasten“ enthält.

5 GRUNDLINIEN DES GESETZES

5.1 *Prinzipieller Zuschnitt*

Folgende Elemente können als prägend für den prinzipiellen Zuschnitt des Bundes-Bodenschutzgesetzes angesehen werden:

Es ist zunächst – was die Paragraphenanzahl anbelangt – ein wenig umfangreiches Gesetz geworden. Insgesamt setzt sich das Gesetz zum Schutz des Bodens aus vier Artikeln zusammen. Artikel 1 enthält das eigentliche Bundes-Bodenschutzgesetz, bestehend aus 26 Paragraphen. Artikel 2 regelt die notwendigen Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, Artikel 3 entsprechend die Änderungen des Bundes – Immissionsschutzgesetzes. Artikel 4 schließlich trifft Regelungen über das Inkrafttreten. Dies wurde nicht zuletzt dadurch erreicht, daß größere Bereiche, die potentiell durchaus hätten einbezogen werden können, ausgeblendet blieben. Von den eingangs erwähnten Bereichen seien nur erwähnt die Rüstungs- und militärischen Altlasten, weitgehend die großflächigen Bodenkontaminationen, das Problem Bodenerosion usw.

Auch wenn die Vorschriften zum Altlastenproblem den größten Umfang einnehmen, ist es doch ein Gesetz, das vor- und nachsorgenden Bodenschutz verknüpft. Dies wird dadurch erreicht, daß der Erste Teil allgemeine Vorschriften enthält und der Zweite Teil Grundsätze und Pflichten, die für den Umgang mit Boden schlechthin gelten. Der Dritte Teil enthält dann „Ergänzende Vorschriften für Altlasten“. Diese Bestimmungen treten also nicht an die Stelle derjenigen in den ersten beiden Teilen, sondern sind zusätzlich zu beachten. Aller Voraussicht nach wird der der Vorsorge gewidmete Teil tendenziell sogar an Bedeutung gewinnen²⁴⁾.

Dies alles ist entfaltet auf der Basis einer Vollkompetenz²⁵⁾, allerdings mit sehr vielen – teilweise explizit als solchen gekennzeichneten – Bereichen, in denen die Länder auch weiterhin das Sagen haben sollen. Im einzelnen bleibt insoweit freilich vieles unklar, und es bedarf keiner größeren prophetischen Gaben, um vorherzusagen, daß es zu den zentralen Streitfragen der nächsten Jahre gehören wird herauszufinden, wie groß der Handlungsspielraum der Länder tatsächlich (noch) ist.

Wie heutzutage immer stärker üblich, ist die eigentlich normative Durchdringung durch das Gesetz eher schwach entwickelt. Vieles ist dem noch zu schaffenden untergesetzlichen Regelwerk vorbehalten²⁶⁾; für die Akzeptanzsicherung, auf die dieses Gesetz sicherlich in besonders starken Maße angewiesen sein wird, dürfte dies wenig hilfreich sein.

²⁴⁾ Zusammenfassend zum Problem Vorsorge BRANDT, Bodenschutz-gesetzgebung und Vorsorge, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996, S. 215 ff.

²⁵⁾ Siehe dazu die Angaben in FN 16.

²⁶⁾ Vergleiche insoweit nur § 7 S. 4. Danach dürfen Anordnungen zur Vorsorge gegen schädliche Bodenveränderungen nur getroffen werden, soweit Anforderungen in einer Rechtsverordnung festgelegt sind. Siehe auch die Regelungsstruktur in § 8 BBodSchG.

5.2 Medialer Ansatz

Wie schon ausgeführt wurde, wird mit der Bodenschutzgesetzgebung nicht ein „weißer Fleck“ auf der Umweltrechtslandkarte betreten; vielmehr müssen sich die Vorschriften in eine relativ „dichtbesiedelte“ Normlandschaft hineinzwängen. Von der Konstruktion her wird versucht, dies dadurch relativ reibungslos zu erreichen, daß eine Reihe von Subsidiaritätsklauseln eingebaut ist, mir deren Hilfe insbesondere ein Vorrang des Immissionsschutz- und Gewässerschutzrechts erreicht werden soll²⁷⁾. Aus der Sicht des Bodenschutzes ist dies keineswegs unproblematisch; unabhängig davon ist die Regelungsstruktur doch relativ kompliziert, so daß bei der Umsetzung insoweit ein beträchtlicher Klärungsbedarf noch bestehen wird.

5.3 Instrumentelle Ausgestaltung

Von einer einzigen Ausnahme abgesehen – nämlich die Sanierungsplanung²⁸⁾ –, bewegt sich die instrumentelle Ausgestaltung in einem explizit konservativen Muster. Geprägt wird das Normwerk durch eine Reihe von Anleihen aus dem Immissionsschutz- weniger dem Gewässerschutzrecht. Neuartige Instrumente der Umweltpolitik, wie sie in der Literatur vielfach diskutiert werden, sind nicht vorgesehen. Ökonomische Instrumente, mit deren Hilfe etwa der Bodenversiegelung oder der Bodenerosion begegnet werden könnte, fehlen²⁹⁾.

6 FAZIT/ OFFENE FRAGEN

6.1 Anstehende Umsetzungsprozesse

Im wesentlichen zeichnen sich drei größere Umsetzungsprozesse ab:

- die „Ablösung“ des bislang weitgehend wildwüchsigen Landesrechts,
- die administrative Umsetzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes innerhalb des Vollzuges,
- und nicht zuletzt die Präzisierung der einzuhaltenden Standards mit Hilfe des untergesetzlichen Regelwerks (dazu sogleich unter 6.2).

Daß in allen drei Bereichen insoweit ein nicht unerheblicher Widerstand erwartet wird, wird schon daran deutlich, daß eine relativ lange Übergangsfrist eingeräumt wird, bevor die entscheidenden Bestimmungen des Gesetzes in Kraft treten³⁰⁾. Of-

²⁷⁾ Vergleiche insoweit nur die lange Aufzählung in § 3 Abs. I BBodSchG.

²⁸⁾ §§ 13 f. BBodSchG.

²⁹⁾ Damit liegt das Bundes-Bodenschutzgesetz durchaus im Trend bundesrepublikanischer Umweltgesetzgebung. Sogar ökonomische Instrumente (vor allem in Gestalt von Abgabelösungen), denen etwa Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre geradezu ein umfassender Siegeszug – jedenfalls in der Literatur – prophezeit worden waren, werden kaum eingesetzt – im Gegenteil: Auf Länderebene sind nach und nach im Abfallbereich die dort zwischenzeitlich relativ weit verbreiteten Abfallabgaben wieder beseitigt worden.

³⁰⁾ Nach Art. 4 des Gesetzes zum Schutz des Bodens treten diejenigen Vorschriften des Gesetzes, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, sowie Art. 1 § 20 (diese Bestimmung regelt die Anhörung beteiligter Kreise. E.B.) am Tag nach der Verkündung in Kraft. Im übrigen tritt das Gesetz(erst) am 1. 3. 1999 in Kraft.

fensichtlich besteht in den Ländern eine nur sehr geringe Neigung, neue administrative Einheiten zu schaffen, um das Gesetz zu vollziehen. Der Trend geht eher in die entgegengesetzte Richtung, dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund von Bemühungen zur Deregulierung, Privatisierung und dem Abbau von staatlichen Aktivitäten. Es ist offenkundig, daß die normative Kraft, die vor diesem Hintergrund vom Bundes-Bodenschutzgesetz ausgeht, jedenfalls zunächst eher gering sein dürfte.

6.2 Insbesondere: Untergesetzliches Regelwerk

Für den Altlastenteil, aber auch für den vorsorgenden Teil von essentieller Bedeutung ist die Festlegung der verschiedenen Werte. In § 8 Abs. 1 BBodSchG wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Erfüllung der sich aus den Pflichten zur Gefahrenabwehr ergebenden boden- und altlastenbezogenen Pflichten sowie die Untersuchung und Bewertung von Verdachtsflächen, schädlichen Bodenveränderungen, altlastverdächtigen Flächen und Altlasten zu erlassen. Hierbei können insbesondere Prüfwerte, Maßnahmewerte, sowie Anforderungen an die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen sowie die Sanierung des Bodens und von Altlasten festgelegt werden. Eine weitere Ermächtigung in § 8 Abs. 2 BBodSchG bezieht sich auf den Erlass von Vorschriften insbesondere über Vorsorgewerte sowie die zulässigen Zusatzbelastungen und Anforderungen zur Vermeidung oder Verminderung von Stoffeinträgen. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist schließlich die Ermächtigung in § 8 Abs. 3 BBodSchG. Danach sind zugleich mit den in den vorgenannten Absätzen genannten Werten Verfahren zur Ermittlung von umweltgefährdenden Stoffen in Böden, biologischen und anderen Materialien festzulegen. Diese Verfahren haben auch Anforderungen an eine repräsentative Probenahme, Probenbehandlung und Qualitätssicherung einschließlich der Ermittlung der Werte für unterschiedliche Belastungen zu umfassen. Die Arbeit an diesem Regelwerk ist erst zu einem Teil geleistet, soll aber jedenfalls in relevanten Teilbereichen in absehbarer Zeit abgeschlossen sein.

Nicht zuletzt von der Festlegung dieser Standards und der Art und Weise, wie sie zu ermitteln sind, wird abhängen, welche Handlungsmöglichkeiten das Bundes-Bodenschutzgesetz eröffnet. Übertriebene Erwartungen sind sicherlich nicht am Platze.

6.3 Umweltgesetzbuch

Möglicherweise wird dem Bundes-Bodenschutzgesetz als solches nur ein relativ kurzes Leben beschieden sein, dann nämlich, wenn es in absehbarer Zeit zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches kommt, in dessen Besonderer Teil das Bodenschutzrecht dann auch seinen Platz bekäme³¹⁾.

³¹⁾ Nach dem Entwurf der UNABHÄNGIGEN SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION ZUM UMWELTGESETZBUCH beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wäre dies das ZEHNTE KAPITEL („Bodenschutz“).

Nur am Rande sei erwähnt, daß die Vorstellungen, wie sie in den sog. Professoren-Entwürfen zum Umweltgesetzbuch und jetzt auch in dem Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch³²⁾ im Hinblick auf das Bodenschutzrecht artikuliert worden sind, ganz beträchtlich mit dem divergiert, was jetzt kodifiziert worden ist. Es wäre interessant herauszufinden, warum die ja durchaus seit längerem bekannten einschlägigen Vorstellungen im Gesetzgebungsverfahren eine so geringe Rolle gespielt haben.

SCHLUßBEMERKUNG

Die Bodenschutzgesetzgebung ist ein Lehrstück für die Demonstration der Möglichkeiten, namentlich aber auch der Restriktionen, unter denen in den 90er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland Umweltgesetzgebung betrieben wird. Ein zu Buche schlagender „Umweltschub“ wird davon mit großer Wahrscheinlichkeit nicht ausgehen. Bedenkt man aber die praktisch in allen (nicht nur Umwelt-) Bereichen zu konstatierende Politikschwäche und die seit längerem offenkundig werdende Defensivlage auf dem Feld des Umweltschutzes, so muß die Tatsache, daß es gelungen ist, in einem zentralen Bereich zu einem kompakten Regelwerk zu gelangen, als ein Fortschritt bezeichnet werden. Auch auf anderen Feldern war es zunächst nur der „Fuß in der Tür“, der sich durchsetzen ließ. Die qualitativen Verbesserungen folgten erst im weiteren Verlauf und auf der Basis der erzielten Vollzugerfahrungen. Fortschritte in der europäischen Umweltgesetzgebung und im Kontext der Schaffung eines Umweltgesetzbuchs könnten ein übriges tun, um die Einschätzung noch um einiges positiver ausfallen lassen zu können.

PRÁVNÍ OCHRANA PŮDY V SRN

Resumé

V r. 1988 nabyl účinnost nový spolkový zákon o půdě. Spolu se zákony o vodě a ovzduší se tak dostalo specifické ochrany také půdě. To dává možnost zamýšlet se nad zákonodárným procesem, osvětlit některé ústřední konflikty, popsat základní strukturu a provést předběžné zhodnocení zákona.

V sedmdesátých letech se objevila řada věcných problémů týkajících se půdy jako staré zátěže, velkoplošné znečištění půdy a její znehodnocování erozí apod. Malá pozornost věnovaná půdě vyplývala z mylného přesvědčení, že její ochranu dostatečně zajišťují ostatní předpisy o ochraně životního prostředí.

Přitom zákonodárné úkoly byly od počátku jasné, totiž zajistit ekologickou funkci půdy. Zároveň bylo nutné počítat s odporem mocné agrární lobby. To se promítlo i do resortních konfliktů mezi ministerstvem vnitra a spravedlnosti na straně jedné a ministerstvem zemědělství na straně druhé. V po-

³²⁾ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt/Assmann/Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, 1990, sowie Jaras/Kloepfer u.a. Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, 1994.

litické oblasti takové konflikty však neexistovaly. Zájmové skupiny v zákonodárném procesu nehrály žádnou roli, s výjimkou agrární lobby.

Výsledkem je spolkový zákon o čtyřech článcích, které pojednávají o vlastní ochraně půdy, o změnách oběhového hospodářství a hospodaření s odpady, o imisích a o nabytí účinnosti zákona.

Budoucnost zřejmě povede k manifestaci potenciálního konfliktu mezi kompetencemi spolku a zemí. Je přitom pravděpodobné, že platnost zákona nebude mít dlouhé trvání, nakořli přijetí komplexního kodexu ochrany životního prostředí povede mj. i k odlišnému řešení ochrany půdy.