

Bodenschutzrechtliche Vorschriften und ihre Bedeutung für die Naturschutzpraxis

Hans GABÁNYI

Das Verhältnis von Bodenschutzrecht und Naturschutzrecht ist seit langem umstritten. Ging es dabei bislang um die Frage, ob ein Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) neben dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) überhaupt erforderlich sei, werden in Zukunft eher die Auswirkungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes auf den Naturschutz verhandelt werden.¹⁾ Dabei werden nach den jüngsten Änderungen des Bau- und Raumordnungsrechts möglicherweise noch andere Einwirkungen auf die Praxis des Naturschutzes zu untersuchen sein.²⁾

Den Ausführungen des Beitrags liegt daher folgende These zugrunde:

Bodenschutz wird nach dem Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes auch mit den Instrumenten des Naturschutzes verwirklicht werden. Die Bewertung des Bodens (als Teil des Naturhaushaltes) wird sich dabei auch nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz richten.

Die Nutzung naturschutzrechtlicher Instrumente für die Konkretisierung bodenschützender Ziele und Maßnahmen liegt nahe, da das BBodSchG auf das Ordnungsrecht orientiert und planerische oder vorhabenbezogene Instrumente weitgehend fehlen. Unter Instrumenten des Naturschutzes werden hier die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung und die Ausweisung von Schutzgebieten verstanden.

Die Bewertung des Bodens (als Teil des Naturhaushaltes) richtet sich nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, das den Schwerpunkt auf den Schutz der natürlichen Funktionen des Bodens und der Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte legt.³⁾

Bevor auf die soeben aufgestellte These näher eingegangen wird, soll der Gegenstand Bodenschutz bzw. Bodenschutzrecht kurz erläutert werden.

Exkurs I: Was ist Bodenschutz?

Bodenschutz läßt sich durch drei Handlungsfelder beschreiben:

Schutz des Bodens vor "Verbrauch",
Schutz vor Stoffeinträgen und
Sanierung belasteter Böden.

Die vorsorgend ausgerichteten Ansätze betreffen vor allem Beeinträchtigungen des Bodens durch Flächeninanspruchnahme, Erosion, Verdichtung, Auf- und Abtrag sowie den Eintrag von Stoffen z.B. durch Störfälle oder Normalbetrieb von Anlagen, durch Düngung, Verwertung von Sekundärrohstoffen oder über den Luftpfad und Überschwemmungen.

Da es hier nicht darum gehen kann, jede Beeinträchtigung des Bodens zu verhindern, ist es u.a. Aufgabe des Bodenschutzes, Maßnahmen zur bodenverträglichen oder nachhaltigen Nutzung vorzugeben (Pflege und Entwicklung von Böden).

Der nachsorgend orientierte Bodenschutz befaßt sich mit der Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten.

Exkurs II: Was ist heute Bodenschutzrecht?

Auch nach der Verabschiedung des Bundes-Bodenschutzgesetzes und dem Erlass der entsprechenden Rechtsverordnungen wird es praxisrelevante Bodenschutzklauseln in anderen Fachgesetzen geben.

Im Verhältnis zu den in § 3 Abs. 1 BBodSchG aufgezählten Fachgesetzen gilt der Subsidiaritätsgrundsatz. Das BBodSchG findet danach Anwendung, soweit andere Gesetze Einwirkungen auf den Boden nicht regeln. Die in der Regel konkreteren Schutzzielbestimmungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes gehen also vor, wenn in einem anderen Gesetz lediglich allgemein von Boden als einem zu berücksichtigenden Umweltbelang oder einem zu schützenden Gut die Rede ist.

Fachgesetzliche Regelungen zum Bodenschutz enthalten:

- das Baugesetzbuch, § 1a Abs. 1 (Bodenschutzklausel als Optimierungsgebot), § 5 Abs. 2 Nr. 10 und § 9 Abs. 1 Nr. 20 (Festsetzung von Maßnahmen des Bodenschutzes in der Bauleitplanung⁴⁾), § 35 Abs. 3 Nr. 5 (Beeinträchtigung von Belangen des Bodenschutzes durch Vorhaben im Außenbereich gilt als Beeinträchtigung öffentlicher Belange) und Abs. 5 (Begrenzung der Versiegelung im Außenbereich);
- das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, § 8 (Verwertung auf landwirtschaftlich genutzten Flächen);
- das Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 1, § 3 Abs. 2, § 5 Abs. 1 und 3 (Grundpflichten und Stillelegung);
- das Düngemittelgesetz, § 1 a (Inwertsetzung, Abstellen auf den Bedarf des Bodens)
- das Naturschutzrecht, s.u.

Die Zweckbestimmung des Bundes-Bodenschutzgesetzes weist auf den besonderen Schutz der natürlichen Bodenfunktionen sowie der Archivfunktion⁵⁾ hin. Der Boden erfüllt natürliche Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen,

Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen, als Bestandteil des Naturhaushalts und als Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz enthält im Kern Grundsätze und Pflichten⁶⁾, die überwiegend an Grundeigentümer und Nutzer sowie auf Gefahrenabwehr und Vorsorge gerichtet sind. Hierbei handelt es sich um ordnungsrechtliche Regelungen; planerische oder vorhabenbezogene Ansätze sind im Gesetz nicht explizit angelegt. Die Eingriffsschwelle der zu besorgenden, drohenden oder eingetretenen schädlichen Bodenveränderung wird in Rechtsverordnungen nach §§ 8 und 6 konkretisiert. Auch wird erstmals die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft in einem Gesetz festgehalten.⁷⁾

Ist das Bodenschutzgesetz also nur ein Altlastengesetz?

Die "stoffbezogenen" Regelungen überwiegen zwar; eine weitreichende Definition des Schutzgutes Boden, die Anforderungen an das Ein- und Aufbringen von Materialien (dabei geht es u.a. um die "Herstellung kulturfähigen Oberbodens"), die Ermächtigung der Länder für Regelungen des gebietsbezogenen Bodenschutzes sowie Bodeninformationssysteme und wohl auch die erstmalige Festlegung von Grundsätzen der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft *weisen über einen nur altlastenbezogenen Ansatz hinaus*.

Dennoch stellt das BBodSchG keinen "aktiv gestaltenden Ansatz" dar, "der eine *nachhaltig umweltgerechte Bodennutzung und die ökologische Optimierung der Flächennutzung zum Ziel*" hat oder diese gar umsetzt.⁸⁾

Angesichts der Struktur des deutschen Umweltrechts ist ein *eigenständiges Bodenschutzgesetz* rechtspolitisch aber sicher die konsequenteste Lösung. Eine Integration in bereits bestehende Rechtsbereiche (Wasser, Abfall, Immissionschutz, Naturschutz, Düngemittel etc.) hätte zu einer kaum mehr lesbaren Materie geführt. Ob das angekündigte Umweltgesetzbuch (UGB) hier die erhoffte Harmonisierung und Vereinfachung bei Beibehaltung vernünftiger Standards bringen wird, ist mehr als zweifelhaft.

Auswirkungen der "lex specialis" insbesondere auf die Naturschutzpraxis

Rechtlich stellt sich die Frage, wie das Schutzgut Boden künftig - über den ordnungsrechtlich orientierten und vor allem stoffliche Belastungen betreffenden Bereich hinaus - konkretisiert und mit welchen Instrumenten es umfassend geschützt werden kann. Dabei ist zunächst festzustellen, daß Schutzgutdefinition und Instrumentierung in den einschlägigen Gesetzen unterschiedlich ausgeprägt sind. Hier können, neben der Bestimmung zum Anwendungsbereich in § 3 Abs. 1⁹⁾, allgemeine Auslegungsgrundsätze zum Zuge kommen, die das Verhältnis von lex specialis und lex generalis steuern.

Kann das Bodenschutzgesetz generell als Spezialgesetz mit Verdrängungseffekt gelten, sind bezogen

auf einzelne Vorschriften aber auch gleichwertige Regelungen denkbar, die für eine ergänzende Anwendung sprechen. Letzteres könnte z.B. im Verhältnis zum BNatSchG bezüglich der Schutzgutdefinition der Fall sein ("Bodenfunktionen" als ein das Kompartiment Boden konkretisierender, "Naturhaushalt" als umfassender Begriff).

Aus meiner Sicht sprechen bereits praktische Gründe für eine Anwendung des im BBodSchG angelegten, auf verschiedene natürliche Bodenfunktionen und die Archivfunktion abhebenden Bewertungsansatzes im Naturschutzrecht. Im Unterschied zu den überwiegend unbestimmten Rechtsbegriffen des BNatSchG bietet das BBodSchG schon vom Wortlaut her Differenzierungen.¹⁰⁾

Gegenwärtig werden von verschiedenen Bundesländern Ansätze zur Beschreibung und Bewertung der Bodenfunktionen anhand von Kriterien und möglichst einfach zu ermittelnden - Parametern erprobt.¹¹⁾ Diese sollen Eingang in Zulassungs- und Planungsverfahren finden. Die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) bereitet derzeit eine Übersicht zur Veröffentlichung vor.

Ziele und Instrumente des Naturschutzes

Bodenbezogene Ziele, Grundsätze und Instrumente des BNatSchG sprechen den Boden i.d.R. nicht direkt an. Das Schutzgut Boden ist vielmehr als Bestandteil des Naturhaushalts, als Naturgut, Lebensgrundlage von Pflanzen und Tieren und als landschaftsprägendes Element angesprochen.

Bodenschutzrelevante Ziele, Grundsätze und Pflichten werden im BNatSchG wie folgt angesprochen:

- Naturhaushalt, Naturgüter, Pflanzen und Tierwelt, Natur und Landschaft (...) sind nachhaltig zu sichern (§ 1 BNatSchG);
Landwirtschaft dient i.d.R. den Zielen des Gesetzes und stellt keinen Eingriff dar (§§ 1 und 8 BNatSchG);
Boden ist zu erhalten (Grundsatz nach § 2 BNatSchG);
- Grundstücke sind zu pflegen (Anordnungsbefugnis, § 11 BNatSchG);
Standorte bestimmter Pflanzen dürfen nicht beeinträchtigt werden (bußgeldbewehrtes Verbot, § 20f BNatSchG).

Die naturschutzrechtlichen Instrumente Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Schutzgebietsausweisung setzen in der Folge an entsprechend unbestimmten Begriffen an.

Erheblichkeit, Schutzwürdigkeit und angestrebter Zustand können - soweit es den Boden angeht - mit Bezug auf das im BBodSchG definierte Schutzgut Boden und unterstützt durch Methoden zur Beschreibung und Bewertung der Bodenfunktionen künftig *zwingender begründet* werden. Beispielsweise kann anhand einer Ausweisung von Böden, die hinsichtlich einzelner natürlicher Bodenfunktionen oder der Archivfunktion besonders wertvoll sind, die für die Eingriffsregelung relevante Schwelle der

Regelungsansatz des Bundes-Bodenschutzgesetzes

Schutzgut	natürliche Bodenfunktionen und Archiv der Natur- und Kulturgeschichte	§§ 1 und 2
Eingriffsschwelle	zu besorgende/drohende/eingetretene schädliche Bodenveränderungen	§§ 2, 4 und 7
Anwendungsbereich	schädliche Bodenveränderung und Altlasten, Verwertung auf Böden; Vorhabenzulassung oder Planung über Schutzgut Boden	§ 3
Pflichten	Vorsorge Gefahrenabwehr (schutzgut- und nutzungsbezogen)	§§ 7 und 4
Aufgaben	Überwachung und Beratung d. Pflichtigen; Boden in Zulassungs-/Planungsverfahren; Informationsgrundlagen und Bodenschutzplanung (Landsrecht)	§§ 10, 11, 22 Abs. 2 u. 3
Instrument	Anordnung (incl. Sanierungsplan); Beteiligung (TÖB, Fachbehörde)	§§ 10, 11

Abbildung 1

Regelungsansatz und Inhalte des Bundes-Bodenschutzgesetzes.

Erheblichkeit oder Nachhaltigkeit¹²⁾ nachvollziehbarer ermittelt werden

Die Einbeziehung des *Entwicklungspotentials von Naturräumen* kann durch den Schutz des Bodens als Lebensgrundlage und Lebensraum künftig mehr Gewicht erhalten.

Folgende naturschutzrechtliche Instrumente setzen Bodenschutz-Ziele und -Grundsätze vollzugsrelevant um:

§ 6 BNatSchG: Landschaftsplanung stellt den (angestrebten) Zustand von Natur und Landschaft und erforderliche Maßnahmen dar (die Bauleitplanung setzt fest).

§ 8 BNatSchG: Erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigungen markieren Eingriff und Ausgleichspflicht.

§ 13 BNatSchG (exempl.): Schutzgebiete sind erforderlich zum Schutz von u.a. Lebensgemeinschaften, aus naturgeschichtlichen Gründen oder wegen ihrer besonderen Eigenart.

Die *ordnungsgemäße Landwirtschaft* ist schließlich an den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis nach § 17 BBodSchG zu messen; d.h. wenn nicht nach diesen Grundsätzen verfahren wird, dient die Landwirtschaft auch nicht den Zielen des Naturschutzgesetzes. Dies wäre eine weitere Konkretisierung des Naturschutzes, die allerdings den Praxistest erst noch zu bestehen hätte.

Ausblick

Aus der Sicht des Bodenschutzes (nicht im Sinne einer neuen Verwaltungseinheit) wird es künftig darauf ankommen, Bodenschutzbelange in Zulassungs- und Planungsverfahren verstärkt und begründet Berücksichtigung zu verschaffen. Dies bedeutet

die Fortentwicklung und Erprobung von Methoden zur Beschreibung und Bewertung von Bodenfunktionen, deren Einführung in die Verwaltungspraxis und die Durchsetzung eines nachhaltigen Bodenschutzes in den Entscheidungsverfahren.

Der Naturschutz kann hier Adressat (für mehr Bodenschutz) und Verbündeter zugleich sein.

Anmerkungen

¹⁾ Diese Gewißheit gibt es freilich erst seit der endgültigen Verabschiedung des Bundes-Bodenschutzgesetzes durch den Bundestag am 05.02. und der Zustimmung des Bundesrates am 06.02.98 (vgl. BR Drs. 90/98 vom 05.02.98). Das Gesetz tritt mit der überwiegenden Zahl seiner Vorschriften erst am 01. März 1999 in Kraft (BBodSchG vom 17. März 1998, BGBl. I S. 502).

²⁾ Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) 1998 vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

³⁾ §§ 1 Satz 3 und 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BBodSchG; wenn nicht anders angegeben beziehen sich die Zitate auf die Fassung des BBodSchG vom 05.02.98.

⁴⁾ Zu hoffen bleibt, daß die hier von manchen ausgemachte Belebung der Landschaftsplanung Wirklichkeit wird; vgl. WAGNER & MITSCHANG (1997): Novelle des BauGB 1998. Neue Aufgaben für die Bauleitplanung und die Landschaftsplanung.- DVBl. 1997: 1137-1140.

⁵⁾ vgl. Anm. 3.

⁶⁾ Es können u.a. Pflichten zur Vermeidung schädlicher Bodenveränderungen, zur Untersuchung, Eigenüberwachung, Sanierung oder Nutzungsbeschränkung sowie sonstige Pflichten zur Duldung oder Mitwirkung unterschieden werden.

⁷⁾ § 17 BBodSchG; allerdings fehlt die Ausgestaltung einer Pflicht ebenso wie die Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörde und die Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe; die Vorsorgepflichten nach § 7 gelten darüberhinaus als durch die gute fachliche Praxis erfüllt.

⁸⁾ DEUTSCHER BUNDESTAG, AUSSCHUß FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1997): Ausschußdrucksache 13/472, Teil IV: Anhörung des Ausschusses (...) am 19.02.1997 zum Thema "Bodenschutzgesetz", Stellungnahme des Umweltbundesamtes: 11.

⁹⁾ Das BNatSchG wird in § 3 BBodSchG nicht erwähnt.

¹⁰⁾ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß die Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz (LANA) und die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) an einer gemeinsamen Konzeption zur Verwirklichung von Bodenschutzzielen u.a. durch Instrumente des Naturschutzes arbeiten, die den hier vorgetragenen Gedanken der Konkretisierung beinhaltet.

¹¹⁾ UMWELTMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1995): Bewertung von Böden nach ihrer Leistungsfähigkeit. Leitfaden für Planungen und Gestattungsverfahren.- Luft, Boden, Abfall, Heft 31; SCHRAPS & SCHREY (1997): Schutzwürdige Böden in Nordrhein-Westfalen. Bodenkundliche Kriterien für eine flächen-deckende Karte zum Bodenschutz.- Z. Pflanzenernähr. Bodenk., 160: 407; UMWELTBEHÖRDE HAMBURG (in Vorbereitung): Leitfaden Bewertung von Bodenfunktionen.

¹²⁾ Vgl. KIEMSTEDT, H.; S. OTT & M. MÖNNECKE (1996): Methodik der Eingriffsregelung, Teil III.- LANA, Schriftenreihe H.6: 20; vgl. auch HAPPE, MOHS ET AL. (1997): Bodenschutz und Landschaftsverbrauch.- Berlin: 126 f.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Hans Gabányi
Umweltbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg
Amt für Umweltschutz / Gewässer- und Bodenschutz
Billstraße 84
D-20539 Hamburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1998

Band/Volume: [5_1998](#)

Autor(en)/Author(s): Gabányi Hans

Artikel/Article: [Bodenschutzrechtliche Vorschriften und ihre Bedeutung für die Naturschutzpraxis 9-12](#)