

EU-BODENSCHUTZ: WIE GEHT ES WEITER?

HINTERGRUND

Böden sind unsere Lebensgrundlage. Auf ihnen wächst unsere Nahrung, sie speichern Wasser, und nach den Ozeanen sind Böden die größten CO₂-Speicher auf der Welt. Sie zu schützen sollte selbstverständlich sein. Dennoch lehnten die Mitgliedstaaten der EU 2014 eine EU-weite Gesetzgebung zum Schutz der europäischen Böden ab. Dieser Steckbrief geht auf die Notwendigkeit einer EU-weiten Bodenschutzpolitik ein, erläutert die Gründe für das Scheitern und wirft einen Blick in die Zukunft des europäischen Bodenschutzes.

WARUM BENÖTIGEN WIR EU-WEITEN BODENSCHUTZ?

Internationale Ebene

Im September 2015 hat die internationale Staatengemeinschaft 17 nachhaltige Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals) – kurz SDGs – verabschiedet. Diese Ziele sollen eine nachhaltige Entwicklung in allen Bereichen und in allen Staaten der Welt sicherstellen. Anders als bei den Millennium Development Goals sind nämlich nun auch Industrienationen angesprochen. Der Bodenschutz findet in den SDGs mehrfach Erwähnung. Neben dem expliziten Ziel zum Bodenschutz [Ziel 15: Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen] wird Bodenschutz in Ziel 2 [Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern], Ziel 3 [Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern] und Ziel 12 [Für nachhaltigen Konsum- und Produktionsmuster sorgen] erwähnt. Zudem ist Bodenschutz auch für Ziel 13 [Klimaschutz] relevant. Zudem ist Bodenschutz Gegenstand des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD), des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Biologischen Vielfalt (CBD) und der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC). Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind allesamt Teil dieser internationalen Regimes, daher müssen die internationalen Verpflichtungen auch auf die EU-Ebene übertragen werden.

EU-Ebene

Sowohl der Kommissionsbericht zur Umsetzung der Thematischen Strategie für Bodenschutz 2012 als auch der Umweltzustandsbericht der Europäischen Umweltagentur (SOER) von 2015 weisen auf die fortschreitende Degradierung von Böden in Europa hin. Dennoch gibt es für Böden kein einheitliches und umfassendes Recht in Europa. Der Schutz und die nachhaltige Nutzung von Böden ist in vielen Gesetzen der Union wiederzufinden, wie etwa in der Umweltgesetzgebung in den Bereichen Abfall, Biodiversität, Biokraftstoffe, Chemikalien, Klimaschutz, Naturschutz, Nitrat, Wald und Wasser. All diese Gesetze beinhalten – teilweise indirekte – Maßnahmen zum Bodenschutz, allerdings unübersichtlich und in unterschiedlichem Ausmaß.

Der Schutz von landwirtschaftlichen Flächen ist teilweise von der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU abgedeckt. So findet sich der Schutz landwirtschaftlicher Flächen in den Voraussetzungen für Cross-Compliance wieder. Die Mitgliedstaaten haben bei den Vorgaben jedoch einen großen Gestaltungsspielraum, was die Effektivität dieser Maßnahme stark abschwächt.

Zudem ist der Bodenschutz im 7. Umweltaktionsprogramm der EU verankert. Das 7. UAP gibt den umweltpolitischen Rahmen für den Zeitraum von 2014 bis 2020 vor.

Stand der Bodenschutzgesetzgebung in den Mitgliedstaaten

Auf nationaler Ebene ist die Situation in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Nur eine sehr begrenzte Anzahl an Mitgliedstaaten (insgesamt sieben, darunter Deutschland) hat eine umfassende Bodenschutzpolitik, die jedoch häufig auf Bodenverschmutzung und Bodenversiegelung begrenzt ist. Die übrigen Mitgliedstaaten verfügen lediglich vereinzelt über Bodenschutzmaßnahmen in ihrer allgemeinen Umweltgesetzgebung. Laut SOER 2015 konnten die jeweiligen nationalen Gesetzgebungen zum Bodenschutz die Bodendegradation in der EU insgesamt nicht ausreichend verhindern. Zudem wird die Tatsache vernachlässigt, dass Boden ein Gemeingut ist und etwa im Klimabereich durchaus grenzüberschreitende Funktionen hat (Böden als CO₂-Speicher).

Deutsche Ebene

In Deutschland wird der Bodenschutz von [mehreren Gesetzen](#) abgedeckt. Zentral sind hier das Bundes-Bodenschutzgesetz ([BBodSchG](#)) und die [Bundes-Bodenschutzverordnung](#). Diese Gesetze sorgen dafür, dass die Bodenfunktionen nachhaltig gesichert sind oder wiederhergestellt werden. Außerdem sollen Gefahren für den Boden abgewehrt und eingetretene schädliche Bodenveränderungen saniert werden. Auch vorsorgliche Maßnahmen fallen unter diese Gesetze. Das BBodSchG (1998) gilt jedoch nur, wenn andere Gesetze Einwirkungen auf den Boden nicht regeln (etwa Düngemittelgesetz oder Baurecht) und ist vorwiegend nachsorgend. Ebenfalls für den Bodenschutz relevant sind unter anderem das Baurecht, das Raumordnungsrecht, das Kreislaufwirtschaftsgesetz, die Klärschlammverordnung, die Bioabfallverordnung und das Naturschutzrecht.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Eines der Hauptargumente der Gegner einer europäischen Bodenschutzrichtlinie ist, dass die [Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit](#) nicht erfüllt seien. Diese beiden Prinzipien gehören zu den Grundprinzipien der EU. Subsidiarität bedeutet, dass jegliche Gesetzgebung auf der kleinstmöglichen Ebene geregelt werden sollte.

Artikel 5 (3) AEU: Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihrer Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Artikel 5 (4) AEU: Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

Diese Prinzipien als Gegenargumente anzubringen, ist jedoch unangebracht. Schon in der [thematischen Strategie zum Bodenschutz aus dem Jahr 2006](#) führt die EU-Kommission zahlreiche Argumente an, weshalb sowohl die Subsidiarität als auch die Verhältnismäßigkeit erfüllt sind:

- **Auswirkungen auf andere Bereiche.** So beeinflusst die Bodenqualität die Luft- und Wasserqualität und die Bodenfunktionen tragen in hohem Maße zum Schutz der Biodiversität und der Meere, zum Küstenmanagement sowie zur Minderung des Klimawandels bei.
- **Störung der Funktion des Binnenmarktes** durch ein Ungleichgewicht der Fixkosten für Wirtschaftsteilnehmer, die durch unterschiedliche Verpflichtungen im Bodenschutz entstehen.
- **Grenzüberschreitende Auswirkungen** einer verschlechterten Bodenqualität
- **Lebensmittelsicherheit**
- **Internationale Dimension:** Führungsrolle der EU etablieren

ZUSTAND DER BÖDEN IN DER EU

Böden sind zahlreichen Gefahren ausgesetzt: Erosion durch Wasser und Wind, Schwund der organischen Substanz, Bodenverdichtung, Bodenversiegelung, Bodenkontamination, Bodenversalzung, Wüstenbildung, Überflutungen und Erdbeben, Verlust an biologischer Vielfalt. All diese Faktoren schränken die Bodenfunktionen extrem ein. Dabei liefern uns Böden weit mehr als Halt unter den Füßen. Böden speichern und regeln Wasserkreisläufe, bieten eine Lebensgrundlage für Pflanzen, Tiere, Mikroorganismen und Menschen, lassen sich land- und forstwirtschaftlich nutzen, liefern Rohstoffe, werden zu Siedlungs- und Verkehrszwecken genutzt und sind Zeitzeugen der natürlichen Landschaftsentwicklung.

In ihrer [Mitteilung zum Bodenschutz aus dem Jahr 2002](#) definierte die EU-Kommission fünf Bodenfunktionen. 2006 fügte sie zwei weitere hinzu:

[1] Die Erzeugung von Lebensmitteln und Biomasse: Die für den Menschen lebensnotwendige Erzeugung von Lebensmitteln und sonstigen Agrarprodukten sowie die Forstwirtschaft sind vollkommen vom Boden abhängig. Nahezu die gesamte Vegetation, einschließlich Grünland, Kulturpflanzen und Bäume, benötigt den Boden für die Wasser- und Nährstoffversorgung und als Wurzelhalt. **[2] Speicherung, Filterung, Umwandlung:** Der Boden speichert Minerale, organische Substanz, Wasser und Energie sowie verschiedene chemische Stoffe und wandelt sie zum Teil auch um. Er erfüllt die Funktion eines natürlichen Filters für das Grundwasser die Haupttrinkwasserquelle, und gibt CO₂, Methan und andere Gase in die Atmosphäre ab. **[3] Lebensraum und Genpool:** Der Boden dient als Lebensraum für zahlreiche in und auf dem Boden lebende Organismen verschiedener Art, die alle über eine einzigartige Genstruktur verfügen. Er erfüllt somit wesentliche ökologische Funktionen. **[4] Physische und kulturelle Umwelt des Menschen:** Der Boden bildet die Plattform für die Tätigkeiten des Menschen und ist darüber hinaus Teil der Landschaft und Teil des kulturellen Erbes. **[5] Rohstoffquelle:** Der Boden liefert Rohstoffe wie Ton, Sand, Minerale und Torf. **[6] Aktiver Kohlenstoffspeicher, [7] Archiv unseres geologischen und archäologischen Erbes.**

Die größte Gefahr für europäische Böden geht von der zunehmenden Verstädterung und der zunehmenden Intensivierung der Landwirtschaft aus. So ist auf 42 Millionen Hektar aller Flächen in Europa Winderosion zu erkennen. Mehr als ein Viertel des EU-Gebiets ist von Bodenerosion durch Wasser betroffen, was sich negativ auf die Süßwasserqualität auswirkt. Nach [Angaben der Europäischen Umweltagentur](#) (EEA) hat der Flächenverbrauch durch Städte und Bodendegradierung in den letzten zehn Jahren zu enormen Verlusten der Bodenfunktionen geführt. Ein Drittel der Landschaften Europas ist laut EEA in hohem Maße fragmentiert.

AKTUELLER STAND

In der [thematischen Strategie für den Bodenschutz](#) aus dem Jahr 2006 stellte die EU-Kommission einige Grundprinzipien und allgemeine Ziele für den europäischen Bodenschutz auf. Sie bestand aus vier Säulen, die die allgemeine Richtung der Strategie bestimmten: die Schaffung rechtlicher Rahmenbestimmungen mit dem Hauptziel des Schutzes der nachhaltigen Nutzung der Böden; die Einbeziehung des Bodenschutzes in Formulierung und Durchführung politischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft; die Schließung der derzeitigen Kenntnislücken auf bestimmten Gebieten des Bodenschutzes durch Forschungstätigkeiten; die zunehmende Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit des Bodenschutzes. Aus der Strategie ging dann der [Vorschlag für eine EU-Bodenrahmenrichtlinie](#) hervor, der jahrelange Verhandlungen nach sich zog.

[Im Mai 2014](#) zog die EU-Kommission ihren Vorschlag für eine EU-Bodenrahmenrichtlinie zurück. Grund dafür war zum einen die Blockadehaltung mehrerer Mitgliedstaaten, unter anderem

Deutschlands, die eine Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie durch eine Sperrminorität verhinderten. Zum anderen trugen auch die weitreichenden Deregulierungsmaßnahmen in der EU (REFIT) dazu bei. So gibt es derzeit keinen Gesetzgebungsprozess, der dem EU-weiten Bodenschutz gewidmet ist, obwohl dies eines der Ziele des [7. Umweltaktionsprogramms der EU](#) ist, das den umweltpolitischen Rahmen bis 2020 vorgibt.

Um den Prozess für einen EU-weiten Bodenschutz wieder anzuregen, hat die EU-Kommission eine [Expertengruppe](#), die aus Repräsentanten der EU-Mitgliedstaaten besteht, einberufen. Diese soll neue Ideen und Möglichkeiten für den EU Bodenschutz entwickeln. Es fanden bisher zwei Treffen der Gruppe statt: im Oktober 2015 und im April 2016. Ganz oben auf der Agenda steht momentan, eine Inventur der bestehenden Bodenschutzgesetzgebung in den Mitgliedstaaten durchzuführen, da diese oftmals unübersichtlich und nicht eindeutig sind. Hierzu wurde auch das [Ecologic Institut](#) mit einem Projekt beauftragt, das noch 2016 fertiggestellt werden soll. Laut ersten Zwischenergebnissen des Projekts gibt es 505 Instrumente zum Bodenschutz in den 28 Mitgliedstaaten, davon sind 65 Prozent rechtlich bindend.

Ebenfalls im Oktober 2015 veröffentlichte der Deutsche Naturschutzing gemeinsam mit neun weiteren Organisationen ein [Forderungspapier](#) für den EU-weiten Bodenschutz.

NÄCHSTE SCHRITTE

Die im Herbst 2015 gegründete Initiative [People4Soil](#) setzt sich für einen ambitionierten Bodenschutz in der EU ein. Mit einer [Europäischen Bürgerinitiative \(EBI\)](#), die am 12. [September 2016](#) startete, will sie das Recht der EU Bürgerinnen und Bürger auf einen EU-weiten Bodenschutz einfordern. Der Boden ist eine unserer wichtigsten Ressourcen, die als öffentliches Gut angesehen werden und daher auch geschützt werden sollte. Die EBI hat bis 12. September 2017 ein Jahr Zeit, eine Million Unterschriften in den Mitgliedstaaten der EU zu sammeln.

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den Autor*innen

