

Bodenschutzrecht zwischen Bundes- und Länderzuständigkeiten

Von Rechtsanwalt Dr. Holger Spreen, Hannover*

Das Bodenschutzrecht dient nicht nur der Bewahrung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen. Ein sauberer Boden ist auch Voraussetzung für qualitativ hochwertiges Trinkwasser, er trägt damit zu einem guten Teil zur allgemeinen Gesundheit der Bevölkerung bei. Es ist daher eine wichtige Aufgabe für Bund und Länder, den Boden zu bewahren und vor Verunreinigung zu schützen.

Gefahr droht durch direkte Schadstoffeinträge, aber auch über die Luft und das Wasser. Das Grundgesetz gibt sowohl dem Bund als auch den Ländern an verschiedenen Stellen Handlungsoptionen speziell für den Schutz des Bodens. Wem im Kompetenzdickicht welche Befugnisse zustehen, versucht der nachfolgende Beitrag zu erhellen.¹

I. Bodenrecht – Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG

Der Bund bedarf für sein Handeln nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung, denn nach Art. 30, 70 GG² sind generell die Länder für alle nicht näher benannten Sachgebiete der Gesetzgebung zuständig.³ Der Bund hat gemäß Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG die Kompetenz auf dem Gebiet des Bodenrechts. Der Begriff umfasst aber schon begrifflich weit mehr als den Bodenschutz, ohne allerdings seine inhaltlichen Grenzen zu offenbaren.

1. Das Bodenrechtsgutachten des BVerfG

Erstmals befasst mit der Frage nach der inhaltlichen Reichweite des Bodenrechts hat sich das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1954 in seinem gleichnamigen Gutachten⁴. Hauptpunkt der Untersuchung war damals die Frage nach der Bundeskompetenz im Baurecht. Das Gericht stellte fest, dass dem Bund aus dem Bodenrecht gemäß Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG die Gesetzgebungskompetenz zustehe, soweit es um Vorschriften geht, „die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.“⁵ Daraus folgerte es, dass dem Bund die Kompetenz über das Baupla-

nungsrecht zustünde,⁶ einschließlich der Festlegung organisatorischer Folgeregelungen.⁷ Dies umfaßt vor allem die Bauleitplanung mit ihrer rechtlichen Bestimmung der Art und Weise der baulichen Nutzbarkeit des Bodens, die sich in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen realisiert.⁸ Das Bauordnungsrecht obliegt als besonderes Gefahrenabwehrrecht hingegen den Ländern.⁹

Der Bodenschutz selbst wird nicht genannt. Er befindet sich irgendwo zwischen diesen Polen. Einerseits dient er der Verhinderung von Beeinträchtigungen und ist damit Gefahrenabwehr, somit Ländersache. Andererseits regelt er aber auch in gewisser Weise die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden und könnte damit zur Zuständigkeit des Bundes gehören.

2. Historische Beschränkungen des Begriffs Bodenrecht

Unter den Abgrenzungskriterien hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die wesensmäßige und historische Zugehörigkeit eines Sachgebietes zu einem Kompetenzbereich wesentliche Bedeutung.¹⁰ Aus der Verfassungstradition werden deshalb Zuordnungen nach der Weimarer Reichsverfassung (WRV) berücksichtigt: Dort war in Art. 10 Nr. 4 WRV auch das Bodenrecht als Kompetenz des Reiches aufgeführt. Diese Abgrenzungsmöglichkeit versagt naturgemäß bei neueren Materien wie dem Bodenschutz, der in der Weimarer Verfassung nicht vorkommt.

3. Reichweite des Kompetenztitels Bodenrecht

Die Frage der denkbaren Einbeziehung des Bodenschutzes in den Kompetenztitel für das Bodenrecht ist daher auf andere Weise zu klären. Dagegen ließe sich aus systematischer Sicht einwenden, dass dem Bund lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz für den Naturschutz und den Wasserhaushalt gemäß Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 GG zukommt, so dass einer Ansicht zufolge hierdurch die Annahme einer konkurrierenden Vollkompetenz für den Schutz des Mediums Boden widerlegt wird.¹¹ Für diese enge Ansicht¹² spricht vor

* Der Autor arbeitet im wissenschaftlichen Dienst einer Fraktion im Niedersächsischen Landtag und ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Dr. Hermanns & Partner/Osnabrück; er ist vorwiegend im Umwelt- und Landwirtschaftsrecht tätig.

¹ Siehe dazu eingehend am Beispiel der FFH-Richtlinie Spreen, Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer, S. 101 ff.

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. I, S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I, S. 2863).

³ Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 70 Rn. 5.

⁴ BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407.

⁵ BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 (424).

⁶ BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 (428).

⁷ BVerfG, Beschl. v. 09.12.1987 – 2 BvL 16/84 – BVerfGE 77, 288 (298).

⁸ Kunig in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 82.

⁹ BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, 407 (434).

¹⁰ Ständige Rechtsprechung, vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.06.1957 – 2 BvL 17, 16, 22, 29, 39/56 – BVerfGE 7, 29 (40); Beschl. v. 28.11.1973 – 2 BvL 42/71 – BVerfGE 36, 193 (203); Urt. v. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 – BVerfGE 61, 149 (175).

¹¹ Breuer, DVBl. 1994, 890 (897).

allem das historische und systematische Verständnis des Bodenrechts im Sinne des Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG als Bodennutzungsrecht.¹² Demzufolge wurde etwa das Bundes-Bodenschutzgesetz grundsätzlich als Rahmengesetz ausgestaltet, allerdings zum Teil, nämlich hinsichtlich der Altlastenregelung, doch wieder auf Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG gestützt.¹³

Andererseits schließt die Zuweisung der Schutzkompetenz für die Natur als Ganzes an die Länder nicht aus, dass der Bund für einzelne Teilbereiche wie etwa den Bodenschutz nicht auch Gesetzgebungsrechte beansprucht. Nach der Formel des BVerfG gehören zum Bodenrecht gerade diejenigen Vorschriften, die die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden festlegen. Hierunter fallen vor allem die Nutzungsrechte am Boden. Werden nun aufgrund Rechtsvorschrift an bestimmten Orten, etwa in einem Schutzgebiet, bestimmte Arten der Nutzung untersagt, wie zum Beispiel die Bebauung für industrielle Zwecke, hingegen nur bestimmte andere Nutzungsarten gestattet, so regeln diese Vorschriften auch die Rechte der Bürger hinsichtlich bestimmten Grund und Bodens. Sie fallen mithin unter die Regelung des Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG. Entsprechende Regelungsmöglichkeiten stehen dem Bundesgesetzgeber auch dann zu, wenn sie zugleich gewisses Schutzpotenzial für ein Umweltmedium wie hier den Boden entfalten.

Das Bodenrecht, in diesem Sinne als Bodennutzungsrecht verstanden, erlaubt die Regelung von Art und Umfang der (baulichen) Nutzbarkeit.¹⁴ Nicht zu seinem Wirkungsbereich zählt damit aber der qualitative Bodenschutz.¹⁵ Sobald also ökologieorientierte staatliche Aufgaben angegangen werden sollen, ist Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG nicht mehr einschlägig.¹⁶ Zwar umfasst das Bodenrecht (mit der Bauleitplanung als Hauptanwendungsfall) als Gesamtplanung alle Ansprüche an den Raum und somit insbesondere auch die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege.¹⁷ Dies gilt aber nur, soweit eine bauliche Nutzung beabsichtigt ist, und nicht, wenn es im Schwerpunkt um Naturschutzvorhaben geht. Der Bund kann dann nur noch auf seine Rahmenkompetenz im Naturschutz zurückgreifen. Somit fällt das Recht zur Bodenerhaltung mit Ausnahme des qualitativen Bodenschutzes unter die Kompetenz des Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG.¹⁸ Jener und alle weiteren (natur-) schützenden Maßnahmen bleiben nach dieser Norm den Ländern vorbehalten.¹⁹

II. Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung – Art. 74 Absatz 1 Nr. 17 GG

Weitere, indirekte Handlungsmöglichkeiten könnten dem Bund indessen nach anderen Kompetenztiteln zustehen, indem er spezielle Gefahrenbereiche zu regeln versucht. Für das Bodenrecht von besonderer Bedeutung ist dabei die Bodenbewirtschaftung, also die Land- und Forstwirtschaft. In dieser Hinsicht hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 17 GG die Befugnis zur Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung.

1. Kompetenz zur Förderung der Erzeugung

Die Handlungsmöglichkeiten des Bundes in der land- und Forstwirtschaft sind jedoch ausdrücklich auf die Förderung beschränkt. Das Fördern einer Sache ist immer weniger als ein Handeln in der Sache selbst, eine Förderungskompetenz ist deshalb keine allumfassende Vollkompetenz.²⁰ Der Begriff des “Förderns” meint von seinem sprachlichen Ursprung her ein “weiter nach vorn bringen”, ein helfendes Bewirken; eine Sache soll in ihrer Entfaltung, ihrer Entwicklung oder bei ihrem Vorankommen unterstützt werden. Darüber hinausgehende Maßnahmen müssen demnach den Ländern vorbehalten bleiben, der Bund ist beschränkt auf unterstützende Regelungen.

2. Potential und Folgerungen

In der Praxis erweist sich der Handlungsrahmen des Bundes dennoch als sehr weit reichend. Art. 74 Absatz 1 Nr. 17 GG vermittelt eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Agrarwirtschaft²¹ im weitesten Sinne²² einschließlich Regelungen über Organisation, Steuerung, Lenkung und Förderung;²³ auch die Flurbereinigung²⁴ fällt hierunter. In der Vergangenheit wurde davon vor allem Gebrauch gemacht zur Steigerung der Produktion durch chemisch-technische Mittel. Doch der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und eine teilweise Überdüngung der Böden brachte fast zwangsläufig Nachteile für Boden und Umwelt mit sich.²⁵ Für den Bodenschutz liegt hier ein großes Potential, denn rund 50 % der Gesamtfläche Deutschlands sind landwirtschaftlich genutzt.²⁶ Eine Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung kann sowohl an quantitativen als auch an

¹² So etwa *Erbguth/Rapsch*, NuR 1990, 433 (436); *Peine*, NuR 1992, 353 (354 f.) m.w.N.

¹³ *Breuer*, DVBl. 1994, 890 (897 f.).

¹⁴ Zur Reichweite der einzelnen, zum Erlass des Bundesbodenschutzgesetzes heranziehbaren Kompetenztitel vgl. *Peine*, NuR 1992, 353 (357 ff.).

¹⁵ *Erbguth/Rapsch*, NuR 1990, 433 (436).

¹⁶ *Peine*, NuR 1992, 353 (359).

¹⁷ *Erbguth/Rapsch*, NuR 1990, 433 (436).

¹⁸ *Bunzel*, UPR 1991, 297 (299).

¹⁹ *Peine*, NuR 1992, 353 (356 f.).

²⁰ Vgl. zum Umfang des Begriffs *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1125, der aber ebenfalls keine positive Festlegung der begrifflichen Grenzen anbieten kann.

²¹ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 74 Rn. 36.

²² *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Rn. 149.

²³ BVerfG, Beschl. v. 25.05.1993 – 1 BvR 345/83 – BVerfGE 88, 366 (378 f.).

²⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.10.1983 – 3 C 64.82 – BVerwGE 68, 143 (144).

²⁵ *Stüer*, DVBl. 1992, 1147 (1148).

²⁶ *Malzburg*, NuR 1998, 83 (83).

qualitativen Aspekten ansetzen.²⁷ Quantitativ wird die Erzeugung gefördert, wenn die Menge der Erzeugnisse zunimmt. Das kann geschehen durch Ausweitung der Anbaufläche oder Steigerung des Ertrags pro Fläche. Eine qualitative Förderung bedingt eine Verbesserung des Zustandes der Produkte, indem diese etwa weniger Schadstoffe enthalten, besser verwend- und lagerbar sind oder zum Beispiel bei Lebensmitteln besser schmecken. Für Maßnahmen des Bodenschutzes ist diese Kompetenzgrundlage vor allem von Bedeutung,²⁸ wenn sie qualitative Erhaltungsbemühungen ermöglicht.

3. Förderung extensiver Produktion

Die Landwirtschaft, d.h. die gewerbliche Bodenbewirtschaftung und Bodennutzung,²⁹ steht in engem Zusammenhang zum qualitativen Bodenschutz. Über sie kann die Bodenqualität beeinflusst werden. Qualitative Verbesserungen des Bodens lassen sich erreichen durch eine Stärkung der extensiven Produktion in der Land- und Forstwirtschaft, denn durch geringeren Einsatz künstlicher Pflanzenschutz- und Düngemittel wird nicht nur der Schadstoffgehalt in den Erzeugnissen, sondern auch im Boden gesenkt. Die Kompetenzzuweisung aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 17 GG gestattet eine solche Einflussnahme.³⁰ Der Bund kann seine Kompetenz zur Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung dahingehend anwenden, dass er in der Wirtschaftsweise die Beachtung gewisser ökologischer Kriterien vorschreibt, weil durch eine Verhaltensänderung dort zugleich die Qualität der Erzeugnisse steigt. Auch monetäre Anreize sind denkbar,³¹ oder vielfältige weitere Vorgaben.³² Die zu Jahresbeginn 2005 mit der EU-

Agrarreform in Kraft getretene nationale Ausgestaltung der europarechtlichen Cross-Compliance-Vorgaben zeigt deutlich, welche Auswirkungen dies auf die Landwirtschaft haben kann.

Gleiches gilt sinngemäß für die Forstwirtschaft, also die Erzeugung von Rohholz und Nebenprodukten.^{33 34} Der Bund ist damit auch befugt zur Förderung eines nachhaltigen, ökologischen Waldbaus etwa durch Bestimmung umweltverträglicher Anbau- und Erntemethoden³⁵ oder auch durch Verminderung des Holzeinschlags. Der Schutz des Waldes in seiner Gesamtheit fällt dagegen allenfalls in die Rahmenkompetenz des Bundes für den Naturschutz und bleibt damit im Kern Ländersache.³⁶

Ein wirksamer Bodenschutz durch Ausweitung von Schutzgebieten lässt sich dabei erreichen durch Verringerung der Anbaufläche in der Landwirtschaft, vor allem durch eine Konzentration auf die geeignetsten Flächen. Für die Land- und Forstwirtschaft am wenigsten geeignet sind häufig gerade die Flächen, die naturschutzfachlich von hoher Bedeutung sind: Naturbelassene Mischwälder z.B. in Hanglagen sind forstwirtschaftlich weniger gewinnbringend als schnellwachsende, geordnet angepflanzte Kulturen im Flachland. Genauso sind Sumpf- und Moorflächen oder übernasste Feuchtwiesen und Überschwemmungsflächen nur mit ungleich mehr Aufwand zu bewirtschaften. Diese bilden dafür aber regelmäßig wertvolle Schutzgebiete. Überschwemmungsflächen sind gleichzeitig wertvolle Retentionsflächen für den Hochwasserschutz und helfen damit, Flutkatastrophen wie in den vergangenen Jahren an Oder und Elbe zu vermeiden.

4. Ergebnis

Der Bund kann somit auf der Grundlage der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 17 GG in der Sache auch einen qualitativen Bodenschutz betreiben, der ihm nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG verwehrt ist. Das ist aufgrund der Nr. 17 allerdings nur für land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen möglich. Über die Förderkompetenz hinausgehende Maßnahmen bleiben ebenso Ländersache wie der qualitative Bodenschutz auf anderen Gebieten.

²⁷ Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1126.

²⁸ Eine eingehende inhaltliche Erarbeitung der Reichweite dieses Kompetenztitels steht in der rechtswissenschaftlichen Literatur – soweit ersichtlich – noch aus, die Kommentierungen sind nicht sehr umfangreich; vgl. Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 78 f.; Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 76; Samwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 74 Rn. 149 ff.; Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 61 f.; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 74 Rn. 194 f.; Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1111 ff.; Pieroth; in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 36; Bothe, in: AK-GG, Art. 74 Rn. 35 f.; vgl. auch Rengeling, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, § 100 Rn. 199.

²⁹ Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1112.

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.05.1993 – 1 BvR 345/83 – BVerfGE 88, 366 (378 f.).

³¹ Ekardt, ZUR 2001, 249 (252), nennt als Beispiel etwa eine Stickstoffabgabe.

³² So etwa Vorgaben zu Fruchtfolgegestaltung, Nichtanwendung chemischer Pflanzenschutz- und Düngemittel oder der Anbindung von Tierzahlen an

die bewirtschaftete Fläche, vgl. Malzburg, NuR 1998, 83 (85).

³³ Forstliche Nebenprodukte sind etwa Rinde, Harz oder Pflanz- und Saatgut.

³⁴ Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1116.

³⁵ Zu diesem Zweck könnte etwa eine Zertifizierung nachhaltig und ökologisch bewirtschafteter Wälder erfolgen, ähnlich dem inzwischen auf privatem Wege durch mehrere Naturschutzorganisationen initiierten „Forest Stewardship Council“ (FSC).

³⁶ Vgl. Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1116.

III. Luftreinhaltung – Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG

Für den Bodenschutz ist zugleich auch die Reinhaltung der Luft von Bedeutung, denn auf diesem Wege erfolgt ebenfalls ein Schadstoffeintrag in den Boden. Als Kompetenztitel für ein legislatives Tätigwerden des Bundes kommt die Luftreinhaltung nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG in Betracht.

Luftreinhaltung im Sinne des Gesetzes bezweckt den Schutz von Mensch und Umwelt vor Verunreinigungen der Luft.³⁷ Reinhaltung bedeutet daher Bewahrung der Luft vor Verunreinigung; sie ist also Gefahrenabwehr, Schadensverhütung, aber auch Vorbeugung, also alles, was im Vorfeld der Abwehr dient.³⁸ Darüber hinaus ist mit Luftreinhaltung auch die Reinigung gemeint, mithin die Beseitigung von bereits vorhandenen Verunreinigungen.³⁹ Unter Verunreinigung versteht die einfachgesetzliche Definition des § 3 Absatz 4 BImSchG⁴⁰ jegliche Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft, wobei beispielhaft solche durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe genannt werden. Der Bund hat auf der Grundlage des Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG mithin umfassende Handlungsmöglichkeiten.

Für den qualitativen Bodenschutz ist die Immission, die Einwirkung von Verunreinigungen auf geschützte Landschaftsteile zu verhindern und damit zugleich der Schadstoffeintrag durch Rauch, Ruß, Staub usw. Das kann der Bund mit seiner umfassenden Kompetenz zur Luftreinhaltung erreichen. Vor allem das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das dort in § 5 Nr. 2 genannte Vorsorgeprinzip tragen zur Luftreinhaltung bei, ebenso wie die TA Luft⁴¹ und zahlreiche weitere Vorschriften.

Der Bundesgesetzgeber ist im Ergebnis aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG zur Rechtsetzung auf dem Gebiet der Luftreinhaltung befugt; Landeskompetenzen werden dadurch weitgehend ausgeschlossen.

IV. Wasserhaushalt – Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 GG

Für einen umfassenden Bodenschutz ist neben den genannten Bereichen auch noch die Reinhaltung des Wassers erforderlich. Damit ist sowohl das Oberflächen- als auch das Grundwasser gemeint.

³⁷ Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 121.

³⁸ Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1768.

³⁹ Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1769.

⁴⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG), i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 14.05.1990 (BGBl. I, S. 880), zuletzt geänd. durch Art. 1 Fünftes Gesetz zur Änd. d. BImSchG v. 19.10.1998 (BGBl. I, S. 3178).

⁴¹ Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft vom 24.07.2002 (GMBl. S. 511).

Eine ausdrückliche Kompetenz des Bundes für den Wasserhaushalt findet sich nur in Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 GG. Als Rahmenrecht gibt sie ihm allerdings keine umfassenden Regelungsmöglichkeiten, sondern erlaubt nur den Erlass ausfüllungsbedürftiger Vorgaben für die Länder.⁴² Vollkompetenzen für die Gesetzgebung kann der Bund – von wenigen, hier nicht relevanten Ausnahmen abgesehen – nur aus den Titeln der Art. 73 und 74 GG ableiten. Eine Kompetenz für den Wasserhaushalt, die Wasserreinhaltung oder Ähnliches taucht dort nicht auf. Bestehende allgemeine Umweltkompetenzen sind in dieser Hinsicht unergiebig. Für die Reinhaltung des Wassers kann der Bund damit nur Rahmenvorgaben erlassen, diese Aufgabe bleibt im Wesentlichen den Ländern vorbehalten.

VI. Ergebnis

Die Gesetzgebungskompetenzen für den Bodenschutz sind zwischen Bund und Ländern geteilt. Sie erfordern Maßnahmen zur Verhinderung des Schadstoffeintrags in den Boden, und zwar auch über die Luft und das Wasser. Der Bund kann über seine Zuständigkeit für das Bodenrecht nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG einen umfassenden quantitativen Bodenschutz sicherstellen. Über Art. 74 Absatz 1 Nr. 17 GG lassen sich zudem qualitative Schutzregelungen erreichen für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Hierbei ist der Bund jedoch auf Fördermaßnahmen beschränkt; darüber hinaus bleiben die Bundesländer ebenso zuständig wie für weitergehende naturschutzrechtliche Detailregelungen auf anderen Gebieten. Die Verhinderung von Bodenverunreinigungen durch den Schadstoffeintrag über die Luft obliegt nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG weitgehend dem Bund. Für den Schadstoffeintrag über das Wasser und dessen Minimierung sind hingegen die Länder zuständig, denn der Bund hat hier nur eine Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt nach Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 GG. Die Abwehr direkter schädlicher Einwirkungen des Menschen auf den Boden unterfällt schließlich dem Gefahrenabwehrrecht und ist damit in jedem Fall Ländersache.

Die Kompetenzen im Bodenschutzrecht sind damit im Ergebnis ziemlich verschachtelt und nicht immer einfach zu durchschauen. Bund und Länder sind gemeinsam gefordert, das Beste aus der Situation zu machen. Längerfristig sollten sie daher eine Reform der Kompetenzverteilung anstreben, um eindeutige und für den Bürger klar erkennbare Zuständigkeiten zu gewährleisten. Die Föderalismusreform wäre der richtige Weg dafür gewesen – sie ist aber bekanntermaßen vorerst gescheitert. Vielleicht bringen die neuen Ansätze zu einer Einigung auch in dieser Hinsicht eine Lösung.

⁴² Siehe zu den Möglichkeiten des Rahmenrechts im Einzelnen Spreen, Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer, S. 110 ff.