



Jan Seidel

Grenzwerte im Bodenschutz



PETER LANG

A. Einleitung

Grenzwerte nehmen im Umweltrecht eine zentrale Stellung ein. Dies gilt sowohl für die Verbreitung dieses Instrument in einigen Gesetzen und zahlreichen Verordnungen, Technischen Anleitungen, DIN-Standards etc. Ebenso trifft dies auf die Bedeutung im Vollzug zu, denn oft reduziert sich die Frage nach dem Eintreten einer Rechtsfolge auf die der Über- bzw. Unterschreitung eines Grenzwerts. Bei Grenzwerten handelt es sich mithin um ebenso klassische wie bedeutungsvolle Instrumente des Umweltrechts. Der Umstand, dass diese trotz ihrer zentralen Bedeutung in den meisten Fällen nicht im jeweiligen Umweltgesetz selbst, sondern in untergesetzlichen Regelwerken festgelegt sind, wird mit der „umgekehrten Wesentlichkeitstheorie“ umschrieben – alles Wesentliche steht danach im Umweltrecht nicht im Gesetz.¹

Grenzwerte stellen das Kernelement des klassischen Umweltordnungsrechts dar. Als solches zählen sie zu den Instrumenten direkter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht. In Verbindung mit Geboten und Verboten geben sie den Adressaten ein bestimmtes Verhalten zwingend vor. Die Erfüllung dieser Verhaltensvorgaben kann im Zwangswege durchgesetzt und die Nichterfüllung mit Sanktionen geahndet werden. Damit erreichen sie die Durchsetzung des Umweltrechts auch gegenüber demjenigen, der seinen Zielen unwillig oder ablehnend gegenüber steht. Im Gegensatz zu den indirekten Steuerungsmitteln, durch die das erwartungswidrige Verhalten gleichwohl rechtmäßig bleibt, bieten Grenzwerte den Vorteil rechtsstaatlicher Klarheit und Berechenbarkeit. Ihre relative Steuerungsschärfe und Wirkungssicherheit führen überdies zu einer weitgehenden Gleichbehandlung aller Rechtsunterworfenen.²

Das Instrument der Grenzwerte im Umweltrecht weist eine ungebrochen hohe Aktualität auf, welche insbesondere aufgrund der Diskussion um ein mögliches Entgegenwirken dem globalen Klimawandel oder zumindest eine Abmilderung der hierdurch zu erwartenden Folgen neu befeuert worden ist. So hat der US-Bundesstaat Kalifornien im November 2007 Klage gegen die nationale Umweltbehörde der USA, die Environmental Protection Agency (EPA), erhoben, da diese eine seitens des Bundesstaats erstrebte Verschärfung von Abgasgrenzwerten für Pkw und Kleinlastler nicht genehmigte.³ Bereits im April 2007 hatte der U.S. Supreme Court aufgrund einer Klage von zwölf US-Bundesstaaten die EPA als zuständig erachtet, für die gesamten Vereinigten Staaten verbindliche Grenzwerte für Treibhausgas-Emissionen zu erlassen.⁴ Auch in Zukunft wird es daher bei der Bedeutung dieses Instruments bleiben.

1 Vgl. *Ossenbühl*, DVBl 1999, S. 1 (3), m.w.N.

2 Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 237 f.; *ders.*, JZ 1991, S. 737 (743).

3 Süddeutsche Zeitung v. 24./25.11.2007, S. 11.

4 *Supreme Court of the United States*, Massachusetts, et al., Petitioners v. Environmental Protection Agency et al., bislang veröffentlicht unter <<http://www.supremecourtus.gov/opinions/06pdf/05-1120.pdf>> (zuletzt aufgerufen am 30.06.2009).

Gerade im Bereich des Bodenschutzes verdienen die Schadstoffwerte besondere Beachtung. Denn zum einen erfolgte eine eigene rechtliche Regelung in Form eines Schutzgesetzes vor gerade einmal zehn Jahren, so dass der Normgeber hier auf ein bereits reichlich in anderen Rechtsgebieten erprobtes Instrument zurückgreifen konnte. Zum anderen ist mit den drei Wertkategorien Maßnahmen-, Prüf- und Vorsorgewerte ein sehr differenzierter Ansatz verfolgt worden. Schließlich handelt es sich bei dem Boden um eine äußerst bedeutungsvolle Lebensgrundlage für den Menschen wie für die Umwelt insgesamt.

In einem ersten Schritt wird daher auf die vorliegend maßgeblichen naturwissenschaftlichen Grundlagen, insbesondere auf die Erkenntnisse der Bodenkunde über das Umweltmedium Boden, seine Entstehung und Zusammensetzung sowie seine Bedeutung für den Menschen und den Naturhaushalt insgesamt zurückgegriffen. Hieran lassen sich zugleich die Probleme und Gefährdungen zeigen, denen der Boden ausgesetzt ist.

Dies vorausgeschickt, wird im zweiten Teil der Arbeit die gesetzliche Regelung des Bodenschutzes in Deutschland untersucht. Ausgehend vom Gesetzeszweck in § 1 BBodSchG wird dessen Umsetzung über die Handlungsziele und –pflichten bis hin zu deren Konkretisierung über die drei Kategorien Bodenwerte verfolgt und dabei auch auf die Defizite der aktuellen gesetzlichen Regelung hingewiesen. In diesem Rahmen erfährt auch die naturwissenschaftliche Ableitung der Bodenwerte eine eingehende Betrachtung.

Sodann wird die Festlegung der Prüf-, Maßnahmen- und Vorsorgewerte unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel untersucht. Zum einen geht es hierbei um den grundsätzlichen Widerspruch zwischen grundrechtlichem Individualschutz und den Grenzwerten zu Grunde liegenden pauschalierenden und vereinfachenden Annahmen und Kategorisierungen. Dies gibt zudem Anlass, zu den erforderlichen Schritten der Grenzwertfestsetzung – Tatsachenerhebung, Tatsachenwertung und Abwägung – und den grundrechtlichen Leitlinien hierbei Stellung zu nehmen. Zum anderen wirft die Festlegung der Schadstoffwerte in einer Rechtsverordnung Fragen auf, die sich aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des BVerfG ergeben. Insbesondere dessen „Kalkar“-Beschluss, welcher sich zu diesem Grundsatz im Bereich des technischen Sicherheitsrechts der atomaren Stromerzeugung verhält, erfährt dabei eine kritische Würdigung, ebenso die verbreiteten Äußerungen zur Leistungsfähigkeit und Verantwortlichkeit des Parlaments. Die Ansicht, dass derartige Fragen fast nur noch von Doktoranden erhoben werden,⁵ trifft somit zumindest auf den Autor zu.

Der dritte Teil der Arbeit widmet sich der Ausstrahlungswirkung der Bodenwerte über das Bodenschutzrecht hinaus. Hierbei wird die konkrete Aussagekraft für den in der Rechtspraxis wichtigen Bereich der (Wieder-) Bebauung von Altlastenflächen in den Blick genommen und mit dem Gehalt der bauplanungsrechtlichen Gebote zum Gesundheitsschutz abgeglichen.

⁵ *Ossenbühl*, NVwZ 1986, S. 161 (170).

Schließlich erfolgt im vierten Teil der Arbeit ein Ausblick auf die europarechtliche Dimension des Bodenschutzes unter besonderer Berücksichtigung des Instruments der Bodenwerte. Neben der Skizzierung der europäischen Bodenschutzpolitik insgesamt findet dabei deren jüngstes Resultat, der Richtlinienentwurf der Kommission, besondere Beachtung. Dieser wirft vor allem Fragen zur Vereinbarkeit eines europäischen Rechtsrahmens mit dem Subsidiaritätsprinzip auf. Er bietet darüber hinaus auch Anlass zur Erörterung der Frage, ob und inwieweit Bodenwerte auf europäischer Ebene ein rechtlich bedenkenfreies Instrument darstellen.