

Bodenschutz: Für einen neuen politischen Anlauf zum Nachhaltigkeitsgebot für die Bodennutzung in Europa

Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung vom 03.04.2014

Die Nutzung von Böden muss in besonderer Weise dem Gebot der Nachhaltigkeit unterliegen. Hier kommen die ökologische, ökonomische und soziale Dimension beispielhaft und in langfristiger Perspektive zusammen. Anlässlich des politischen Scheiterns der EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie wendet sich der Rat für Nachhaltige Entwicklung mit folgenden Eckpunkten und ihrer Begründung an das Bundesministerium für Umwelt, Bau, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

1. Das einstweilige Ende der EU-Bodenrahmenrichtlinie darf **nicht das Ende** der EU-Bodenschutzpolitik sein.
2. Jetzt ist die Chance für einen besonnenen, aber grundsätzlichen Neuanfang. Zu diesem sollte die EU Kommission ermutigt werden. Er soll in einer **Richtlinie neuer Art** bestehen, die allgemeine Leitgrößen und Schutzgebote benennt. Europäisch gibt das die Chance, eine gute „Governance“ an einem Beispiel aufzuzeigen.
3. Als **generelle Leitgrößen und Schutzgebote** für die Nutzung der Böden sind insbesondere darzulegen:
 - Gebot zur Gefährdungshaftung bei bestehenden schädlichen Bodenveränderungen,
 - das Kooperationsgebot,
 - den fairen Umgang mit Informationen zur Bodenqualität im Grundstücksverkehr,
 - Gebot des haushälterischen Umgangs mit der Flächeninanspruchnahme,
 - Gebot der Regionalisierung der Vorsorge und des differenzierten Schutzes der bodenökologischen Vielfalt,
 - Gebot der Schadensvermeidung im Vorfeld der Gefahrenabwehr,
 - Erhaltungsgebot der Bodenqualität bei Aushub und Baumaßnahmen,
 - Gebot der Steigerung von ökologischer Bodenqualität.
4. Die private Wirtschaft ist auf neue Art (Governance) einzubeziehen. Bisher war sie als Eigentümer und Nutzer Adressat von Anforderungen zur Gefahrenabwehr und Vorsorge. Das gilt auch weiterhin. Jetzt fordert aber zunehmend auch die Qualität von Produkten wie Kartoffeln, Spinat, Zuckerrüben, Leguminosen entsprechende Schutzkriterien für die Böden und ihre Bearbeitung. Das **Soil Stewardship** braucht einen Rahmen.
5. Die zwei beiden wesentlichen Teilaspekte des Bodenschutzes sollten in zwei **Teilschritten** angegangen werden: (i) die Gefahrenabwehr bei bereits bestehenden oder sich abzeichnenden schädlichen Bodenveränderungen, und (ii) die Vorsorge vor Überlastungen und Gefährdungen. Dies würde die Akzeptanz bei den Mitgliedsstaaten vermutlich erhöhen.
6. Empfohlen wird der EU auch, dass sie ein **globales Nachhaltigkeitsziel** (Sustainable Development Goal) für Böden in der internationalen Diskussion unterstützt.
7. Die Richtlinie soll die bodenökologische **Forschung** vorantreiben.

Begründung

Die folgende Begründung zieht Argumentationen und Leitgedanken nach, die sich im Wege eines Brainstormings von Mitgliedern des Rates für Nachhaltige Entwicklung mit Experten ergeben haben.

Böden sind in ihren ökologischen Funktionen unzureichend geschützt. Zugleich steigen die wirtschaftlichen Anforderungen an ihre Nutzung. Deutschland ist, verglichen mit dem Stand in der EU, bei der Abwehr von Gefahren aus alten, bestehenden Bodenschäden gut vorangekommen, nicht aber bei der Vorsorge vor weiteren Schäden. In den EU Mitgliedsstaaten wird der Bodenschutz in der Regel mangels einer speziellen Rechtsgrundlage durch andere Politikbereiche mitgetragen, was aber unzureichend ist. Insbesondere fehlt auch eine europäische Regelung zur Vorsorge.

- Die Entwicklung von Bodenverunreinigung, Bodendegradation, Erosion und Flächenverbrauch in Europa ist generell besorgniserregend. Laut der Europäischen Kommission sind 50 % der europäischen Ackerflächen dauerhaft geschädigt. Gleichzeitig wird die Nutzung immer intensiver (landwirtschaftliche Bodennutzung, inklusive der Erneuerbaren Energien; Siedlungs- und Infrastrukturbau)
- Der dem Vorschlag für eine Europäische Bodenschutzrahmenrichtlinie zu Grunde gelegte Sachstand zum Bodenschutz ist teilweise überholt. Auch halten die in ihr formulierten Prinzipien der Vermeidung, Erhaltung und Wiederherstellung von Bodenfunktionen aktuellen und zukünftigen Herausforderungen nicht länger Stand. Aus den klimainduzierten Veränderungen und Gefährdungen der Böden erwachsen Risiken, die wissenschaftlich bislang erst in Ansätzen erfasst sind. Zudem bestehen nach wie vor erhebliche Mängel an europaweit vergleichbaren Informationen – Grundvoraussetzung für die Gestaltung eines nachhaltigen Bodenschutzes und Flächenmanagements.
- Die Abstimmung verschiedener Politikbereiche mit Blick auf die Anforderungen des Bodenschutzes ist uneinheitlich, bisweilen mangelhaft geregelt. Schadstoffeinträge werden überwiegend sektoral geregelt. Auch fehlt eine europarechtliche Handlungsgrundlage für den Umgang mit kontaminierten Böden, woraus Wettbewerbsverzerrungen für die Ansiedlung neuer Industriebetriebe aufgrund unterschiedlicher Standards für Bodenkontaminationen in den Mitgliedsstaaten erwachsen.
- Anders als bei Wasser und Luft steht die Bodennutzung immer im besonderen Spannungsfeld von Privatbesitz und Gesellschaft. Das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Interessenskonstellationen in diesem Kontext drohen Entwicklungen zu mehr Nachhaltigkeit zu blockieren.
- International sendet die europäische Ablehnung eines EU Bodenschutzes ein negatives Signal, insbesondere hinsichtlich der anstehenden Verhandlungen eines globalen Nachhaltigkeitszieles (SDG) zum Bodenschutz (Zero Net Land Degradation). Zudem läuft die europäische Haltung Gefahr internationale Politikfelder, wie die Umsetzung des UN-Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD), zur biologischen Vielfalt (CBD), sowie des Kyoto Protokolls mit Füßen zu treten.

Bis heute ist kein ausreichendes Niveau des Schutzes für alle Böden in Europa sichergestellt. Dies grenzt angesichts der Aufgabe, die Ernährung auch zukünftig durch den Erhalt gesunder Böden zu sichern, an eine nahezu fahrlässige Vernachlässigung. Berechtigte, umsichtige Nutzungen des Bodens dürfen allenfalls zu Bodenveränderungen führen, die in der Konsequenz langfristig keine Verschlechterung der Bodenqualität zur Folge haben. Für die Ausgestaltung eines vorsorgenden Rahmens zum Bodenschutz sollten kollektive Rechte zukünftiger Generationen in der Bestimmung von Pflichten zur Gefahrenabwehr und zur Vorsorge deutlicher, als bislang im Vorschlag für eine Europäische Bodenschutzrahmenrichtlinie¹ enthalten, berücksichtigt und ausdifferenziert werden.

Der Koalitionsvertrag gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die grundsätzlich ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber der Festlegung gemeinsamer Grundsätze, Ziele und Maßnahmen im Rahmen Europäischer Bodenschutzpolitik revidiert würde. Der Nachhaltigkeitsrat will die neue Bundesregierung dazu ermutigen, darauf hinzuwirken, dass die Verhandlungen über legislative Schritte zum Bodenschutz wieder aufgenommen werden.

Grundsätze für den Bodenschutz

Das Nachhaltigkeitsgebot zum Schutz und zur Nutzung von Böden erfordert integrierte Ansätze entlang der Grundprinzipien Vorsorge, Vorausschau und Vorbeugung, die Definition von Zielsetzungen und zielführenden Maßnahmen, Zeitpläne und einheitliche Kriterien und Indikatoren für die Bewertung sowie die daraus abzuleitenden Folgemaßnahmen.

Neue Risiken

- Neben den zentralen Gefährdungsursachen Erosionsereignisse und Humusverlust, Stoffeinträge und Versiegelung, stellen Klimawandeleffekte ein zunehmendes Risiko für die Bodennutzung dar. Der Klimawandel betrifft die Agrarökosysteme in komplexer Weise und in all ihren Funktionen.
- Für einen effektiven Bodenschutz muss der Stoffumsatz Atmosphäre-Pflanzen-Boden Berücksichtigung finden. Nicht nur der Kriterienkatalog zur Feststellung von Risikogebieten, auch die Vorgaben für entsprechende Vorsorgestrategien und Bodenschutzmaßnahmen müssen dahingehend überprüft und präzisiert werden. Organische Böden sollten als prioritäre, besonders schutzwürdige Gebiete aufgenommen, potenzielle Biodiversitätswirkungen im Boden anhand bewirtschaftungsbedingter Merkmale bewertet und abgeschätzt werden. Methoden zur Wirkungsabschätzung sind zu vertiefen. Die Veränderung der Böden durch anthropogene Eingriffe in die Biodiversität und die klimainduzierte Veränderung der Bodenökologie sind intensiv zu erforschen.
- Der landwirtschaftliche Grundsatz der „guten fachlichen Praxis“ ist auf den Prüfstand zu stellen. Grundsätze des Bodenschutzes sollten systematischer als bislang geschehen in der Agrarpolitik verankert werden. Langfristig sollten Direktzahlungen in der Ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik an den Schutz

¹ „Im Gegensatz zu Luft und Wasser befindet sich Boden in der Gemeinschaft hauptsächlich in privatem Besitz. Dennoch handelt es sich um eine natürliche Ressource von gemeinsamem Interesse, die für künftige Generationen zu bewahren ist. Daher sind Landnutzer im Interesse der Allgemeinheit zu verpflichten, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, wenn zu erwarten ist, dass die Art ihrer Bodennutzung die Bodenfunktionen deutlich beeinträchtigt“

und die nachhaltige Nutzung öffentlicher Güter gekoppelt werden. Die mit dem Anbau nachwachsender Rohstoffe einhergehenden neuen Risiken, hinsichtlich Flächennutzungskonkurrenz und einer veränderten landwirtschaftlichen Praxis (bspw. Energiefruchtfolgen mit hohem Maisanteil), müssen in ihren Auswirkungen auf die Bodenqualität, angrenzende Umweltmedien und mögliche Nachnutzungen untersucht werden.

- Die langfristige Verknappung von Pflanzennährstoffen erfordert ein Umdenken beim Ressourceneinsatz, insb. bei Phosphor und Kalium. Eine unzureichende Verfügbarkeit von Phosphor beeinträchtigt den Stoffhaushalt in Böden. Die Kreisläufe von Phosphor, Stickstoff, Kalium und vor allem Kohlenstoff hängen systemisch zusammen. Diese Wechselwirkung wird zu wenig gesehen. Auch gehen mit der Verknappung beim Phosphor, je nach Herkunft des Rohphosphats, Risiken zusätzlicher schädlicher Bodenveränderungen durch den Eintrag von Schwermetallen (Cadmium) oder radioaktiven Stoffen einher.
- Der anthropogene Eintrag bodengefährdender Stoffe erfordert eine Festlegung von Bodenqualitätszielen. Mit der Entwicklung einheitlicher Bodenstandards für Schadstoffe wird eine transparente Grundlage für die Bewertung von Schadstoffen im Boden und die entsprechenden schadstoffbezogenen Maßnahmen in den verschiedensten Verursacherbereichen geschaffen.
- Die Entwicklung der Bodenpreise im ländlichen Raum ist besorgniserregend. Weltweit werden Landressourcen zunehmend zum Spekulationsobjekt. In Deutschland verdrängen hohe Bodenpreise bereits die bäuerlichen Betriebe, besonders häufig sogar im Bereich des Biolandbaus. Ökologisch vorteilhafte Nutzungen werden aufgegeben. Der zu begrüßende Nachfrage-Druck nach Bio-Lebensmitteln kann oftmals nicht hinreichend abgedeckt werden.

Monitoring

- Die Datenverfügbarkeit über die Zustandsveränderung in Böden ist trotz großer Fortschritte durch die Entwicklung des Europäischen Bodenatlas und des Europäischen Bodendatencenters (European Soil Data Center) unzureichend. Forschungsarbeiten zur Erarbeitung eines Indikatorensystems zur Bewertung der Bodenqualität sollten mit entsprechenden Forschungskapazitäten ausgestattet, Dauerfeldversuche etabliert werden. Für die Bodenerosion ist die Höhe der tolerierbaren Bodenabträge festzulegen, sinnvollerweise als Prozessgröße.
- Die europaweit vorhandenen Bodenindikatoren sollten weiter spezifiziert werden. Die Neuauflage der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie würde hierfür einen geeigneten Rahmen bieten.
- Landwirtschaftliche Bewirtschaftung enthält das höchste verbleibende Potenzial zur Reduzierung der Nitratbelastung in landwirtschaftlichen wie aquatischen Ökosystemen. Für die flächenhafte Abschätzung des Stickstoffaustrages sollte die Wirkung grundwasserschonender Bewirtschaftungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Dies erfordert einen transdisziplinären Forschungszugang.
- Der Indikatorenbericht 2013 zur Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie weist Verstädterung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als Haupttreiber der Versiegelung aus. Um die Versiegelung zu begrenzen, sollten bewährte Verfahren im

Flächenrecycling ausgebaut und neue Herangehensweisen, wie der Handel mit Flächenzertifikaten und die Priorität der Innen- vor der Außenentwicklung (also des sparsamen Umgangs mit Böden) erprobt werden.

Soil Stewardship Council / Verantwortung für Böden

Weltweit wird an der Entwicklung geeigneter Methoden gearbeitet, um die nachhaltige Entwicklung in der Landwirtschaft zu bewerten. Als problematisch werden methodische Defizite, die Nachvollziehbarkeit bei der Auswahl von Methoden und Indikatoren, fehlende oder nicht belegte Bewertungsvorgänge sowie unzureichend berücksichtigte Wirkungsbereiche benannt². Im Rahmen eines Soil Stewardship sollten methodische Ansätze weiterentwickelt werden, die ein hohes Anwendungspotenzial im betrieblichen Nachhaltigkeitsmanagement aufweisen und viele Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung und Validierung bieten. Im Fokus stehen dabei auf Böden bezogene Schutzanforderungen. Sie sollten einerseits in die Qualitätsanforderungen der Cross Compliance aufgenommen werden. Andererseits sollten sie bestehende Anforderungen ergänzen, bzw. überall zur Anwendung gebracht werden, wo Qualitätsstandards für landwirtschaftliche Produkte entlang der Wertschöpfungskette festgelegt sind. Hier sind die Vertragslandwirtschaft, Lebensmittelindustrie, verarbeitendes Gewerbe und landwirtschaftliche Produzenten gefordert.

Internationale Verantwortung

Im Kontext von Rio+20 haben sich international Länder für die Etablierung eines globalen Nachhaltigkeitsziels „Zero Net Land Degradation“ bis 2030 ausgesprochen³. Die Europäische Kommission strebt bis 2050 an, die Landnahme so zu reduzieren, dass bis 2050 kein Land mehr verbraucht, die Bodenerosion verringert und der Gehalt an organischen Stoffen im Boden erhöht wird⁴. Vorschläge zur Umsetzung eines globalen Nachhaltigkeitszieles, wie der Roadmap sollten Mechanismen eruieren, wie diese Ziele auf nationaler Ebene in Europa umgesetzt werden können. Der Nachhaltigkeitsrat hat den Grundsatz und die konkrete Anwendung der deutschen Verantwortung für die Entwicklungszusammenarbeit kürzlich am Beispiel der Ressourceneffizienz dargelegt.

Anlass

Im September 2006 legte die Kommission die Thematische Strategie sowie den Vorschlag für eine „Bodenrahmenrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates“ vor. Die Richtlinie legt gemeinsame Grundsätze, Ziele und Maßnahmen fest. Sie fordert die Mitgliedsstaaten zu einem gemeinsamen Vorgehen bei der Bestimmung und Bekämpfung der Verschlechterung der Bodenqualität, zur Durchführung von Vorsorgemaßnahmen und der Einbeziehung des Bodenschutzes in andere Politikbereiche auf. Gleichzeitig bot sie den Mitgliedsstaaten viel Freiraum in der Wahl der Mittel. Die Kommission konnte damit nicht überzeugen. Mangels einer speziellen Rechtsgrundlage wird der europäische Bodenschutz bisher durch Politiken in unterschiedlichen anderen Bereichen (z.B. Wasser, Abfälle,

² Siebrecht, N., Hülsbergen, K.-J.: Biodiversität und Bodenerosion im Nachhaltigkeitsmanagement von Landwirtschaftsbetrieben – Anforderungen und Realisierung zweier Indikatoren, VDLUFA-Schriftenreihe 68/2012, VDLUFA-Verlag, Darmstadt

³ Siehe: <http://www.unccd.int/en/programmes/RioConventions/RioPlus20/Pages/UN-General-Assembly.aspx>

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. KOM(2011) 571 endgültig. http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571_de.pdf

Chemikalien, Verhinderung industrieller Verschmutzung, Naturschutz, Pestizide, Landwirtschaft) mitgetragen.

Die Bodenrahmenrichtlinie stieß auf erhebliche Widerstände. Deutschland, die Niederlande, Österreich, Großbritannien sowie eingeschränkt auch Frankreich lehnten sie ab. Als Argumente wurden im Wesentlichen ein hoher Verwaltungsaufwand und damit verbundene Kosten genannt. Ein mehr grundsätzliches Argument bestritt die Sinnhaftigkeit und Zuständigkeit einer europaweiten Regelung, und sprach sich vielmehr für ein kluges nationalstaatliches Handeln aus. Die Mehrheit der EU Mitgliedsländer haben indessen immer noch keinerlei Handhabe zum Schutz der Böden. Hinter diesen Ablehnungsargumenten stehen insbesondere die Interessenvertretungen der Landwirtschaft, die ganz generell jede zusätzliche umweltbezogene Regelung ablehnen. Im Übrigen befürchtet man auch den Wegfall eines Teiles der Agrarsubventionen.

Im Oktober 2013 verzichtete die Kommission darauf, ihren Vorschlag einer Bodenrahmenrichtlinie weiter zu verfolgen und hat Umwelt-Kommissar Janez Potočnik gebeten, die EU Mitgliedsstaaten zu ihrer Positionierung zum Bodenschutz im Rahmen der Sitzung des Umweltrates im Mai 2014 zu befragen.

Der Deutsche Bundesrat hat sich im Dezember 2013 dafür ausgesprochen, die Verhandlungen über die EU-Bodenrahmenrichtlinie wieder aufzunehmen.

Ebenfalls im breiteren Kontext des Bodenschutzes mahnt die Kommission eine bessere Umsetzung der Nitrat-Richtlinie in Deutschland an. Ein Verfahren droht. In Deutschland ist die Nitratbelastung des Grundwassers im europäischen Vergleich sehr hoch.

Die Europäische Kommission beabsichtigt, Anfang 2015 ein Strategiepapier „Land als Ressource“ öffentlich vorzulegen, das die Bedeutung nachhaltiger Landnutzung im Hinblick auf die europäischen und globalen Herausforderungen verdeutlichen soll - insbesondere im Hinblick auf eine wachsende Weltbevölkerung, und den damit einhergehenden Risiken des bestehenden ‚europäischen Landnutzungsmodells‘. Das Ergebnis soll Erkenntnisse im Hinblick auf die Entwicklung eines Strategiepapiers der Europäischen Kommission (‘Land als Ressource‘) liefern. Diese will sie Anfang 2015 öffentlich präsentieren. Vor dem Hintergrund der enttäuschenden Entwicklung in der Bodenschutzpolitik und dem möglichen Ende des Vorschlages einer gesetzlichen Rahmenregelung misst die Kommission dem Strategiepapier hohe Bedeutung zu.