

Stellungnahme Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. zur Anhörung Eckpunktepapier Novelle Bodenschutzrecht

1. Einleitung

Der BDEW begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung um einen besseren Bodenschutz und bedankt sich für die Möglichkeit, sich frühzeitig an dem Meinungsbildungsprozess für die Weiterentwicklung des Bodenschutzrechts beteiligen zu können. Insbesondere das Ziel, die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in den Blick zu nehmen, begrüßt der BDEW ausdrücklich. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel, dass dieses Ziel mit den im Eckpunktepapier vorgeschlagenen umfangreichen Erweiterungen des Bodenschutzrechts erreichbar sein wird. Vielmehr sind aus unserer Sicht erhebliche zusätzliche Verzögerungen von Planungs- und Genehmigungsverfahren absehbar.

Es ist zu erwarten, dass etwaige gesetzliche Verschärfungen im BBodSchG das Potenzial haben, Vorhaben sowohl für die Genehmigungs-, Bau- als auch Rekultivierungsphase deutlich aufwändiger zu gestalten (personell als auch finanziell). Im Besonderen sei hier der erhöhte Aufwand durch bspw. Bodenzustandskartierungen oder Bodenbiodiversitätskartierungen – verschärft durch einen erhöhten Fachkräftemangel auf der Gutachterseite – zu nennen.

Es ist auf Basis der genannten Eckpunkte entgegen der eigenen Zielsetzung des Papiers nicht erkennbar, dass mit den Änderungen im BBodSchG erforderliche Verfahrensbeschleunigungen in den Blick genommen wurden. Im Gegenteil sind potenzielle Verzögerungen zu erwarten; hier seien beispielhaft die Schaffung eigener bodenschutzrechtlicher Genehmigungstatbestände oder die Verankerung einer Einvernehmensregelung zugunsten der Unteren Bodenschutzbehörden genannt.

Die Auswirkungen der Einführung solcher Maßnahmen lässt für den Genehmigungsprozess eine ggf. nicht unerhebliche Verzögerung erwarten und konterkariert das eigentliche Ziel des Umbaus der Energiewirtschaft als wichtigem Baustein im Kampf gegen den Klimawandel. Es sollte bei Neuregelungen von umweltrechtlichen Vorschriften die daraus entstehende potenzielle Verzögerung von Verfahren beim Ausbau der Erneuerbaren Energien und beim Netzausbau (z. B. durch nicht ausreichende Daten und neue Genehmigungstatbestände) in Relation zu dem Nutzen der Verschärfungen gesetzt werden.

Die Abstraktheit der bisherigen Überlegungen erlaubt derzeit allerdings noch keine detaillierte Beurteilung der Vorschläge. In der folgenden Stellungnahme hat der BDEW daher lediglich wesentliche Aspekte zusammengetragen, die nach Abfrage seiner Mitglieder bei der weiteren Ausgestaltung des Bodenschutzrechts bedacht werden müssen. Der BDEW bittet mit Nachdruck darum, dass die im Folgenden genannten Aspekte im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden.

1.1 Aufwand für Vorhabenträger geringhalten – schnellere Verfahren gewährleisten

Genehmigungsverfahren werden bereits jetzt durch die Fülle der zu beachtenden Anforderungen belastet und verlängert. Vor dem Hintergrund des dringend erforderlichen zügigen Umbaus der ganzen Wirtschaft hin zu einem CO₂-neutralen System müssen weitere zeitverzögernde Vorgaben vermieden werden. Überlegungen, den vorsorgenden Bodenschutz mit neuen Bodenfunktionen verstärkt auch in Genehmigungsverfahren zu integrieren, werden dem aller Voraussicht nach zuwiderlaufen.

1.2 Neue Wege in der Umweltpolitik

Die Umweltpolitik muss neue Wege finden, umweltpolitische Ziele zu erreichen. Umwelt- und Naturschutz sind mehr denn je eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht allein den einzelnen Vorhabenträgern – insbesondere denjenigen, die im Sinne des Klimaschutzes aktiv an der Transformation der Wirtschaft mitwirken – auferlegt werden darf.

Mehr Genehmigungstatbestände und mehr Anforderungen in den Genehmigungsverfahren bedeuten auch Mehraufwand für die Verwaltung. Viele Genehmigungsverfahren verzögern sich derzeit, weil Behörden bereits mit den bestehenden Aufgaben überlastet sind. Ein eigener bodenschutzrechtlicher Genehmigungstatbestand für ansonsten genehmigungsfreie Vorhaben darf daher nur letztes Mittel sein, wenn keine anderen Maßnahmen zur Verfügung stehen, Aspekte des Bodenschutzes zu verwirklichen. Das überragende Interesse am zügigen Ausbau der Erneuerbaren Energien steht dem jedenfalls entgegen. Daher müssen hier andere Lösungen gesucht werden.

2 Anmerkungen zum Eckpunktepapier

2.1 Aufnahme neuer Bodenfunktionen (Bodenbiodiversität, Kohlenstoffspeicher, Bodenkühlleistung) in die Bewertung des Schutzgutes und deren rechtliche Berücksichtigung

Eine bodenschonende Umsetzung von Netzausbauprojekten, aber auch von Windenergie oder Photovoltaikprojekten ist bereits gelebte Praxis. Im Rahmen des Baus und Betriebs von Anlagen wird das Vorsorgeprinzip durch entsprechende Maßnahmen eingehalten. Inwiefern sich durch die Aufnahme neuer Bodenfunktionen in das BBodSchG eine Änderung ergibt oder inwieweit die Einhaltung des Vorsorgeprinzips hier erschwert wird, ist schwer einschätzbar.

Ein erheblicher Mehraufwand im Bewertungsprozess ist jedenfalls sehr wahrscheinlich, da in zukünftigen Verfahren die neuen Bodenfunktionen in bodenkundlichen Gutachten ebenso berücksichtigt werden müssten, wie es gegenwärtig bei den gesetzlich gesicherten Bodenfunktionen erfolgt und es keine flächenhaft vorliegenden Daten zur Kohlenstoffspeicherfunktion oder zur Bodenkühlleistung gibt. Hinzu kommt, dass die bestehenden Daten nicht immer übertragbar und regional sehr unterschiedlich verfügbar sind. Die Datengrundlagen zur Bewertung der Auswirkungen auf die neuen Bodenfunktionen (Bodenbiodiversität, Kohlenstoffspeicherfunktion und Bodenkühlleistung) sind daher

aufwändig vorab standortspezifisch zu erfassen. Auch müssten wohl neue Leitfäden oder technische Anforderungen geschaffen werden, wie die Daten zu ermitteln wären.

Insbesondere den öffentlichen Stellen fehlt es bereits mit ihren bestehenden Aufgaben an ausreichend Fachkräften. Fraglich ist, wer dann zur Datenerhebung verpflichtet ist. Soweit diese Aufgabe dem Vorhabenträger zufällt, würde dies eine weitere Belastung darstellen und die Kosten für Vorhaben erhöhen und zeitliche Verzögerungen verursachen.

Potenziell würden durch die neuen Bodenfunktionen quantitativ mehr Böden als schützenswert bewertet werden. Entsprechend sind Eingriffe umfangreicher auszugleichen und es entsteht möglicherweise ein höherer, dauerhafter Kompensationsbedarf.

Unklar ist auch, worin sich die Bewertung der Lebensraumfunktion (nach Bundesnaturschutzgesetz) von einer Bodenbiodiversitätsbewertung unterscheidet. Hier könnten verfahrensverzögernde Doppelprüfungen die Folge sein.

2.2 Schutz des Bodens als Medium

Über die Bodenfunktionen wird der Boden bereits als Umweltmedium geschützt. Es erfolgt unter anderem eine sachgerechte Einteilung in besonders schützenswerte Böden. Insoweit bleibt im vorliegenden Eckpunktepapier unklar, wie eine Bewertung des Schutzgutes Boden als Umweltmedium über die bestehenden Regelungen hinaus umgesetzt werden soll, bzw. wie sie sich von der Bewertung über die bekannten Bodenfunktionen abgegrenzt werden würde.

2.3 Definition des Guten Zustands des Bodens und Festlegung als vollzugsfähiges Ziel

Die Auswirkungen einer Definition des „guten Zustands“ des Bodens hängen stark davon ab, wie diese Definition letztendlich ausfällt. Das ist anhand der vorliegenden Eckpunkte noch nicht absehbar. Unklar bleibt, woran der Bodenzustand bemessen werden soll. Ebenso wenig ersichtlich ist, welche genehmigungsrechtlichen Konsequenzen eine potenzielle Verschlechterung des „guten Zustands“ durch eine Baumaßnahme hätte.

Eine flächendeckende Erfassung des „guten Zustands“ dürfte jedenfalls gleichsam mit der Ausweitung der Bodenfunktionen eine sehr aufwändige Datenerhebung nach sich ziehen. Wiederum gilt, dass, wenn die Erhebung des Bodenzustands nicht über öffentliche Stellen (Geologische Dienste, Landesämter, etc.) stattfindet, auch hier deutliche Mehrausgaben für eine Bodenzustandserhebung im Rahmen der Baufelderkundung einzupreisen sind. Jedenfalls bedarf es eines ausreichenden zeitlichen Vorlaufs bis zum Inkrafttreten der Änderungen, wenn der Bodenzustand etwa bei Netzvorhaben auf der gesamten Trasse erfasst werden müsste.

Offen bleibt, welche konkreten Maßnahmen ergriffen werden würden, um einen „guten Zustand“ des Bodens zu gewährleisten.

2.4 Fälle mit erheblichen Auswirkungen als Genehmigungstatbestand im BBodSchG/ Einführung einer Einvernehmensregelung für Untere Bodenschutzbehörden

Vorab ist zu betonen, dass mit der Einführung eines neuen Genehmigungstatbestands erwartbar ist, dass Vorhaben der Energiewirtschaft (z. B. Linienbauwerke) mit besonderer Auswirkung auf das Schutzgut Boden eingestuft werden und diese dann unter neue Genehmigungstatbestände fallen würden. Dies dürfte insbesondere in den Planungs- und Zulassungsverfahren für Erdkabelvorhaben nach dem Bundesbedarfsplangesetz zu einem größeren Planungsaufwand führen, weil zusätzliche Unterlagen etwa für die erforderlichen Anträge auf Genehmigung erstellt werden müssen.

Auch die Herstellung des Einvernehmens mit den Bodenschutzbehörden dürfte auf Seiten der Vorhabenträger aufgrund der dann erforderlichen Abstimmungen mit den Unteren Bodenschutzbehörden zu größerem zeitlichen und personellen Aufwand in den Planungs- und Zulassungsverfahren führen. Es wird sich schwer gestalten, ein Einvernehmen mit einer Vielzahl von Unteren Bodenschutzbehörden herzustellen (erwartbar insbesondere bei Linienbauprojekten). Grundvoraussetzung wäre hier ein übergreifendes einheitliches Verständnis zur Vorsorge und Gefahrenabwehr bei den Behörden vorab zu etablieren. Vor dem Hintergrund der Energiewende und des dafür essenziellen Netzausbaus wäre äußerst bedenklich, wenn Vorhaben aufgrund nicht erfolgter Einvernehmensherstellung (mit sämtlichen Behörden) scheitern würden. Einen neuen Genehmigungstatbestand oder eine Einvernehmensregelung erachtet der BDEW vor dem Hintergrund erwartbarer Verzögerungen der Verfahren entsprechend als sehr bedenklich. Beides widerspricht der ebenfalls in dem Eckpunktepapier angesprochenen Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (Eckpunktepapier, S. 2 unten).

Mangels Definition einer „erheblichen Auswirkung“ auf die Bodenfunktionen sind die konkreten Folgen der Schaffung eines neuen Genehmigungstatbestands (und Einvernehmensregelung) noch nicht absehbar. Offen sind die Konsequenzen einer erheblichen Auswirkung auf den Boden ohne Genehmigung bzw. wie eine Genehmigung trotz erheblicher Auswirkungen erlangt werden kann. Ferner wäre klarzustellen, ob eine Genehmigung nur für künftige Vorhaben oder auch für bestehende Anlagen einzuholen ist. In jedem Fall bedürfte es großzügiger Übergangsfristen, um erforderliche Maßnahmen rechtzeitig ergreifen zu können. Für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige oder planfeststellungspflichtige Vorhaben müsste ein neuer Genehmigungstatbestand zwingend in den bestehenden Verfahren konzentriert werden.

Der BDEW empfiehlt, zur Energiewende beitragende und alle dafür erforderliche Vorhaben (EE-Anlagen, Netze, usw.) von der Genehmigungspflicht etwaiger neuer Tatbestände auszunehmen. Auch die Einvernehmensregelung sollte für diese Vorhaben Ausnahmen vorsehen.

2.5 Schutz des Bodens vor Eintrag von bodenschädlichen Produkten

Auch hier fehlt es bisher an einer Definition des Begriffs „bodenschädliche Produkte“. Fundierte Grenzwerte für die zur Bewertung erforderliche Quantifizierung müssten zunächst ermittelt werden.

2.6 Vorsorge im nichtstofflichen Bereich

Die Vorsorge im nichtstofflichen Bereich ist für den Vollzug schwierig – aktuell gibt es bereits das Problem, dass viele Behörden fachlich nicht in der Lage sind, nichtstoffliche Sachverhalte selbst zu prüfen und zu bewerten. Bevor also weitere Vorsorgepflichten geschaffen werden, mit denen Behörden überlastet sind und auf den Antragsteller zurückfallen, sollten zunächst bundesweit einheitliche und vor allem konkrete Vorgaben insbesondere bei den nichtstofflichen Themen wie „Klimaschutz, Klimaanpassung, Ökosystemleistungen“ etc. als Grundlage erarbeitet werden.

2.7 Definition von Bodenschutzgebieten

Grundsätzlich ist diesbezüglich zu bedenken, dass zusätzliche Bodenschutzgebiete zu weiteren Flächenkonkurrenzen führen. Je nach Anforderungen an die Schutzgebiete könnte dies selbst vergleichsweise unschädliche Vorhaben wie Windenergieanlagen belasten (die ohnehin unter der begrenzten Flächenkulisse leiden) und dort weitere Verzögerungen des dringend benötigten Ausbaus zur Folge haben. Das gilt es klar zu vermeiden.

Schützenswerte Böden werden überdies bereits in der Praxis bei der Bauplanung besonders berücksichtigt. Insofern ist unklar, welche Funktion und welchen rechtlichen Status separate Bodenschutzgebiete im Vergleich dazu hätten bzw. wie sie in Einklang mit diesen aber auch anderen bestehenden Planungen (Naturschutzgebiete) gebracht werden.

2.8 Datenverfügbarkeit und Möglichkeiten der Datenübermittlung

Die bestehenden Regelungen des Umweltinformationsgesetzes bieten bereits hinreichend Möglichkeiten, Daten insbesondere in Zusammenhang mit Altlasten, altlastverdächtigen Flächen, schädlichen Bodenveränderungen und Verdachtsflächen zu veröffentlichen. Die Erforderlichkeit darüberhinausgehender Regelungen ist nicht ersichtlich.