

## **Stellungnahme Deutscher Landkreistag zur Anhörung Eckpunktepapier Novelle Bodenschutzrecht**

Wir nehmen dankend Bezug auf Ihr Schreiben vom 13.6.2022 und übermitteln Ihnen unsere Stellungnahme zur Evaluierung und Anpassung des Bodenschutzrechts. Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass der Deutsche Landkreistag als kommunaler Spitzenverband von der Registrierungspflicht nach dem Lobbyregistergesetz (LobbyRG) ausdrücklich ausgenommen ist (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 14 LobbyRG).

### Allgemeines

Wir begrüßen sehr, dass die kommunalen Vollzugsbehörden frühzeitig in die Vorbereitung der Gesetzesänderung einbezogen werden. Das BMUV-Eckpunktepapier weist aus Sicht der kreislichen Bodenschutzbehörden zutreffend auf bestehende Defizite und Herausforderungen im Bodenschutzrecht hin. Obwohl bereits jetzt zahlreiche fachliche Vorgaben im Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) und in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) enthalten sind, fehlt es bislang an der rechtlichen Verbindlichkeit dieser Vorgaben. Dies ist in dem Eckpunktepapier an mehreren Stellen zutreffend dargestellt. Die aufgezeigten Lösungswege für verschiedene Handlungsbereiche weisen in die richtige Richtung.

### Vorsorgender Bodenschutz

Die im BBodSchG aktuell enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen für den behördlichen Vollzug befassen sich in erster Linie mit der Bearbeitung von Altlasten. Sofern im einleitenden Absatz des Eckpunktepapiers eine Ausrichtung des Bodenschutzgesetzes an der Gefahrenabwehr festgestellt wird, so trifft dies nur auf Altlasten und (stoffliche) schädliche Bodenveränderungen zu. Es fehlt aktuell aus Sicht der Praxis an einer Rechtsgrundlage für behördliche Anordnungen zum vorsorgenden Bodenschutz. Eine Durchsetzung der Anforderungen des vorsorgenden Bodenschutzes ist aktuell nur möglich, wenn Trägerverfahren anderer Fachgesetze die Aufnahme von Nebenbestimmungen ermöglichen. Der Verweis auf andere Fachgesetze kann aber eine bodenschutzrechtliche Anordnungsgrundlage nicht hinreichend ersetzen. Aus der kreislichen Praxis wird z. B. auf Unsicherheiten im Zusammenhang mit Georisiken (z. B. mit Hangrutschungen) hingewiesen, wozu eine Klarstellung des

Anwendungsbereichs des Bodenschutzes wünschenswert wäre. Größere Probleme beklagen die kreislichen Bodenschutzbehörden in den Bauleitplanverfahren. Auch wenn die Bodenschutzbehörden in ihren Stellungnahmen auf schutzwürdige Böden oder auf vermeintlich naturnahe Böden hinweisen, ergeben sich daraus in der Praxis oft keine Konsequenzen in den Verfahren, sondern das Thema wird lediglich knapp im Umweltbericht behandelt. Wirksame Ausgleichsmaßnahmen können rechtlich nicht durchgesetzt werden, zumal fachliche Vorgaben fehlen. Oftmals wird im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung der Boden zwar mitbehandelt und multifunktional ausgeglichen. Dabei fließt aber nicht immer die schützenswerte Funktion des Bodens in die Berechnung mit ein.

Die – aus Sicht des Deutschen Landkreistages im Grundsatz zu begrüßende – Tendenz zur Beschleunigung von Verfahren z. B. von Baugenehmigungsverfahren und der damit verbundenen Reduzierung der Beteiligung anderer Fachbehörden steht der wirksamen Berücksichtigung des Bodenschutzes bei Baumaßnahmen durchaus entgegen. Dies wird in dem Eckpunktepapier (S. 2) zutreffend dargestellt. Die wünschenswerte stärkere Berücksichtigung des Bodenschutzes darf gleichwohl nicht dazu führen, dass sich neue Verzögerungen durch weitere Standards und umfangreichere Verfahren ergeben. So müsste in jedem Fall regelungstechnisch das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu den möglichen bodenschutzrechtlichen Bestimmungen, wie sie sich aus den vorliegenden Eckpunkten ergeben, geklärt werden, sodass sich die Zuständigkeiten von Natur- und Bodenschutzbehörden nicht doppeln.

Unabhängig von der Frage von neuen gesetzlichen Ermächtigungen für die Bodenschutzbehörden sind Grundlage für eine rechtssichere Umsetzung des vorsorgenden Bodenschutzes verbesserte Datengrundlagen und konkrete Formulierungen im Gesetz. Die zu schaffende Ermächtigung für Anordnungen zum vorsorgenden Bodenschutz muss nicht nur das Einschreiten der Behörde insgesamt ermöglichen, sondern im Fall des Einschreitens auch den Schutz nach Maßgabe der Vorsorgewerte gewährleisten. Ansonsten käme es bei Fehlverhalten zu einer Verschlechterung des Bodenschutzes durch die Anwendung der (schlechteren) Prüfwerte für die Begründung einer Gefährdungslage. Derzeit werden Verstöße gegen bodenschutzrechtliche Vorsorgemaßnahmen faktisch gesetzlich bessergestellt. In diesem Zusammenhang ist eine geeignete Abgrenzung von vorsorgendem zu nachsorgendem Bodenschutz vorzunehmen. Hierfür wird eine zeitliche Komponente vorgeschlagen. Sinnvoll könnte etwa der Zeitpunkt des Inkrafttretens des BBodSchG sein.

### Bodenschutzrechtliche Gefahrenabwehr

Bei weiteren Überlegungen zu zusätzlichen fachlichen Regelungen zum Bodenschutz, die ausdrücklich begrüßt werden, ist ein starkes Augenmerk auf einen wirksamen Vollzug zu richten. Es wird vorgeschlagen, im BBodSchG eine generelle Gefahrenabwehr-Regelung für die vollziehenden Behörden vorzusehen. Diese hat sich im Naturschutzrecht bewährt (vgl. § 3 Abs. 2 BNatSchG). Die in der Formulierung enthaltene Ermessensausübung gewährleistet, dass bei dem Erlass von Anordnungen durch die zuständigen Behörden die Interessen der

Betroffenen Berücksichtigung finden. Auf diese Weise würde ein Vollzug aller bodenschutzrechtlichen Vorgaben gewährleistet und die Aufnahme zusätzlicher Standards bedürfte keiner weiteren Anpassung des Gesetzes. Der Hinweis im Eckpunktepapier, dass keine Kenntnis von genehmigungsfreien Eingriffen erlangt wird (S. 3), müsste aus Sicht der kreislichen Bodenschutzbehörden um den Hinweis ergänzt werden, dass selbst dann, wenn Kenntnis bestünde, es an der Ermächtigungsgrundlage für eine bodenschutzrechtliche Anordnung zur Gefahrenabwehr fehlt.

Wichtig wäre aus Sicht der kreislichen Bodenschutzbehörden die Möglichkeit der Anordnung von Maßnahmen bei schweren Erosionsereignissen. Erosionen sind nicht stoffliche schädliche Bodenveränderungen, die einer Regelungslücke unterliegen, auch im Hinblick auf die Erfassung dieser Ereignisse. So kann eine Datenübermittlung von Erosionsereignissen z. B. in Brandenburg derzeit nicht über das Landeskataster für schädliche Bodenveränderungen (ALKAT) erfasst werden.

In anderen Rechtsbereichen (z. B. Wasserecht) ist es möglich, wenn Schädigungen des Schutzgutes bereits erfolgt sind, diese nach Ermessen mit Ordnungswidrigkeitsverfahren zu ahnden. Im Bodenschutzrecht ist dies gegenwärtig nicht möglich, da es keine Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände für bereits verursachte schädliche Bodenveränderungen gibt. Hier sollte nach Einschätzungen aus der kreislichen Praxis nachgeschärft werden.

#### Abgrenzung von Bodenschutz- und Abfallrecht

Hinsichtlich der Abgrenzung des Bodenschutzrechts zu anderem Fachrecht halten wir eine Klärung des Verhältnisses zwischen Bodenschutzrecht und Abfallrecht für erforderlich. Insbesondere die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 10 KrWG führt zusammen mit der geltenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dazu, dass Bodenmaterialien, die Abfall sind, nicht länger unter das Abfallrecht fallen sollen, wenn sie durch Zeitablauf und Verwachsen wesentlicher Bestandteil eines Grundstückes geworden sind. Diese Bereichsausnahme entzieht Boden dann dem Abfallrecht, wenn er verfüllt worden ist und die verfüllte Fläche planiert und bepflanzt ist. Diese Auslegung führt dazu, dass es zu einer Verschlechterung des Umweltschutzes kommt, da bei Anordnungen die (in der Regel schlechteren) Prüfwerte angesetzt werden (s. o.). Das Bodenschutzrecht bildet diese Fälle bisher nicht mit einer Gefahrenabwehrermächtigung ab.

Vor diesem Hintergrund wird aus der Praxis teilweise vorgeschlagen, Verfüllungen ausdrücklich dem Abfallrecht zuzuweisen. In Bayern laufen Verfüllungen derzeit noch über den bayerischen Leitfaden für die Verfüllung von Gruben, Brüchen und Tagebauten; mit Inkrafttreten der novellierten BBodSchV am 1.8.2023 gilt dieser nicht mehr. In der Praxis wird bzw. wurde dieser Verfüllungsleitfaden wasserrechtlich behandelt; mit der Novelle sollen solche Verfüllungen dann bodenschutzrechtlich über § 8 BBodSchV, bzw. mit der Öffnungsklausel in § 8 Abs. 8 BBodSchV, behandelt werden. Ein entsprechendes Erlaubnis-/Anzeigeverfahren ist im Bodenschutzrecht bisher nicht etabliert, was aber ggf. sinnvoll wäre.

Die zunehmende Belastung von Böden durch Kunststoffe (S. 5 des Eckpunktepapiers) wird aus der kreislichen Praxis ausdrücklich bestätigt. Die Vorgaben der Bioabfallverordnung lassen nach wie vor den Eintrag von geringen Anteilen an Fremd- und Störstoffen zu. Bei Kunststoffen führt dies zu einer Aufsummierung dieser Stoffe, da sich diese nicht bis zum nächsten Auftragszyklus auflösen. In diesem Zusammenhang steht auch die Absichtserklärung in dem Eckpunktepapier (S. 7), prüfen zu wollen, wie die diffusen Einträge minimiert werden können. Dieser Punkt wird als sehr dringlich erachtet.

### Bodenversiegelung

Stärker als bislang sollten Ansätze zu einem sparsamen Umgang mit Boden in der Fläche betrachtet werden. Insbesondere vor dem Hintergrund verstärkter Bau- und Erschließungstätigkeiten ist eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung dringend angezeigt, um das Flächensparziel bis 2030 auch nur annähernd zu erreichen. Es sollte geprüft werden, inwieweit hier neben rein planerischen Instrumenten ggf. auch ordnungsrechtliche Regelungen unterstützen können. In diesem Zusammenhang wäre auch die öffentliche Hand gefordert, mit gutem Beispiel voranzugehen und nicht sämtliche Flächen an öffentlichen Gebäuden weitestgehend zu befestigen.

Versiegelungen sollten aus Sicht der kreislichen Bodenschutzbehörden nur in dem Umfang zulässig sein, in dem sie auch tatsächlich erforderlich sind, z. B. für Geh- und Fahrwege. Soll (wesentlich) mehr Fläche versiegelt werden, könnte man diese zusätzliche Nutzung von Boden ggf. erlaubnispflichtig stellen, ähnlich wie beim Medium Wasser (vgl. §§ 8, 9 WHG). Im Wasserrecht gilt, dass der, der Wasser bzw. Gewässer über den Gemeingebrauch hinaus nutzt, i. d. R. einer gebühren-/kostenpflichtigen Erlaubnis oder Genehmigung bedarf. Ein ähnlicher Ansatz könnte auch im Bodenschutzrecht verfolgt werden.

Die Entsiegelung von Flächen sollte mehr Berücksichtigung finden, vor allem im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Aus Sicht der kreislichen Praxis wäre es sinnvoll, künftig in Abgrenzung zu den im Naturschutzrecht verankerten Kompensationsmaßnahmen spezifisch bodenbezogene Maßnahmen (Entsiegelung) stärker in den Blick zu nehmen. Um genügend zu entsiegelnde Flächen zum Ausgleich zur Verfügung zu haben, sollte es – ähnlich dem Kataster für Altlasten – ein Flächenkataster geben, in welches Grundstückeigentümer potenziell zur Entsiegelung angebotene Flächen eintragen können. Wer z. B. ein altes Silo oder eine Straße zur Entsiegelung anbieten möchte, kann dies in das Kataster eintragen lassen. Beim nächsten Bauvorhaben, in dessen Zuge eine Fläche versiegelt wird, kann aus diesem Kataster eine Fläche ausgewählt werden, welche dafür als Ausgleich entsiegelt wird. Dieses System könnte mit einem Punktesystem hinterlegt werden.

Ebenfalls in diesem Sinne sollte die Regelung des § 5 BBodSchG „praxistauglicher“ gestaltet werden, um den Bodenschutzbehörden ein geeignetes Mittel zur Forderung nach der Entsiegelung von Flächen an die Hand zu geben.

## Untersuchungen und Kontrollmöglichkeiten

Ferner ist aus Sicht der kreislichen Bodenschutzbehörden zu fordern, dass die Verursacher auch einer vermuteten oder zu besorgenden schädlichen Bodenveränderung – gerade bei nichtstofflichem Charakter – nachweis- und kostenpflichtig werden. Analog zum bestehenden Recht bei Altlasten könnte eine Kosten-Rückerstattung durch die vollziehende Behörde eingeräumt werden, wenn die vom Verursacher beauftragten Untersuchungen nach Maßgabe der Behörde die vermutete schädliche Bodenveränderung nicht bestätigen.

Zum Teil wird aus der kreislichen Praxis die Einschätzung geäußert, dass eine eigenständige Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen von § 17 BBodSchG nicht möglich ist. Als eventuelle Lösung wird der Vorschlag formuliert, dass eine neue Eigenkontrollmöglichkeit für die Land- und Forstwirtschaft eingeführt werden könnte. Es wird darauf verwiesen, dass sich in der Abfall- und Recyclingwirtschaft die Betriebe einer unabhängigen Kontrolle unterwerfen und so die Gütesicherung ihrer Produkte nachweisen können, sodass die zuständige Behörde keine Untersuchungen anstellen muss. Solch ein Weg der Eigenkontrolle wäre auch in der Land- und Forstwirtschaft vorstellbar. Unabhängige und zertifizierte Gutachter könnten z. B. alle zwei Jahre die Betriebsführung kontrollieren sowie die Beschaffenheit der Flächen untersuchen und in Augenschein nehmen. Die Bodenschutzbehörde würde die Zertifikate erhalten und zur Kenntnis nehmen. Entsprechend könnte sich die Behörde dann primär denjenigen Flächen bzw. Betrieben widmen, die sich nicht selbst überwachen lassen.

Gegenwärtig gibt es zu Verdachtsflächen nur wenige konkrete Bestimmungen. Das betrifft u. a. die stofflichen Größen. Insbesondere die stofflichen Einträge aus der Landwirtschaft – vom direkten Nitrat- bis zum Pflanzenschutzmitteleinsatz sowie die indirekten Stoffeinträge durch Wirtschaftsdünger (z. B. Antibiotika) – müssten bewertbar werden. Nicht-stoffliche Eigenschaften sind bislang noch schlechter mess- und bewertbar. Aus der Praxis wird z. B. die Frage formuliert, nach welchen Kriterien ein Boden in welcher Tiefe bei welchem Wasser- und Tongehalt und welchen Schleppermassen und -überfahrten als irreparabel verdichtet einzustufen wäre.

Teilweise wird aus der kreislichen Praxis Klarstellungsbedarf angemeldet hinsichtlich der Beprobung in Bezug auf die Anforderungen zur Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzung des § 12 Abs. 2 Satz 1 BBodSchV. Danach darf nach Art, Menge, Schadstoffgehalt und physikalischen Eigenschaften der Materialien sowie nach den Schadstoffgehalten der Böden am Ort des Auf- oder Einbringens keine Besorgnis des Entstehens schädlicher Bodenveränderungen hervorgerufen werden. Maßgeblich hierfür sind die Vorsorgewerte nach Anhang 2 Nr. 4 BBodSchV (§ 7 Satz 2 BBodSchG, § 9 BBodSchV). Gemäß § 12 Abs. 3 BBodSchV haben die Pflichtigen vor dem Auf- und Einbringen die notwendigen Untersuchungen der Materialien nach den Vorgaben in Anhang 1 BBodSchV durchzuführen oder zu veranlassen. Aus der Praxis wird hierzu angemerkt, dass die landesrechtliche Vollzugshinweise hierzu allerdings teilweise hinsichtlich der Probenahme differieren und andere bzw. geringere Anforderungen an die Untersuchung als Anhang 1 BBodSchV enthalten.

In Bezug auf die Anforderungen des § 6 BBodSchG, § 12 Abs. 3 und 8 BBodSchV wird aus der Praxis teilweise das Fehlen einer Informationspflicht beklagt. Die kreislichen Bodenschutzbehörden erfahren demnach häufig nichts vom Bodenauftrag, da die Regelung zum einen vielen Akteuren nicht bekannt sei und zum anderen für die Beteiligten zu aufwändig sei. Es wird angeregt, § 6 BBodSchG und § 12 BBodSchV auf wichtige Fälle (große Bodenmengen, bedenkliche Stoffgehalte) zu begrenzen, bei denen das Entstehen einer schädlichen Bodenveränderung zu besorgen ist. Nicht bewährt hat sich nach Rückmeldungen aus der Praxis die generelle Pflicht zur umfassenden Bodenanalytik vor einer Aufbringung. Die Analytik ergebe z. B. keinen Sinn, wenn Mutterboden von Ackerflächen wegen Baumaßnahmen ausgehoben und auf einer anderen geringerwertigen Ackerfläche aufgetragen werden soll, da die Nutzung die gleiche bleibt. Es wird angeregt, die Einvernehmenspflicht mit der Wasserbehörde auf die Trinkwasserschutzzonen I und II sowie auf Überschwemmungsgebiete zu begrenzen.

### Belastungsgrenze und Wertausgleich

Zu Belastungsgrenze sowie zum Wertausgleich nach § 25 BBodSchG wurden von kreislichen Bodenschutzbehörden eine Reihe von Fragen formuliert, deren Klärung im praktischen Vollzug helfen könnte:

- In Bezug auf die Orientierung am unbelasteten Verkehrswert vor Sanierungsbeginn wird gefragt, wie damit umzugehen ist, wenn eine Sanierung über 20 Jahre dauert und der Verkehrswert marktbedingt deutlich steigt/sinkt. Hat das nachträglich Auswirkungen auf die Belastungsgrenze (nachträgliche Anpassung)?
- Sind Grundpfandrechte bei Festsetzung zu berücksichtigen? Spielt es eine Rolle, zu welchem Zeitpunkt sie eingetragen wurden (Kenntnis der Altlast)?
- Wer kann fachlich den Anfangs- und Endwert des Wertausgleichs ermitteln? Wie wird er ermittelt?
- Zu welchem Zeitpunkt kann der Bodenschutzlastvermerk ins Grundbuch eingetragen werden?
- Inwiefern ist eine etwaige Belastungsgrenze zu berücksichtigen? Wie verhält sich das, wenn der Zustandsstörer bis zur Belastungsgrenze gezahlt hat, der Einsatz öffentlicher Mittel weitaus höher ist und der Grundstückswert nach Abschluss der Sanierung z. B. aufgrund marktbedingter Wertsteigerung deutlich über der Belastungsgrenze liegt?

### Altlastendaten

Teilweise kritisch wird von den kreislichen Bodenschutzbehörden der Vorschlag in dem Eckpunktepapier (S. 8) gesehen, Daten im Zusammenhang mit Altlasten etc. grundsätzlich zu veröffentlichen. Hier könne es leicht zu Fehlinterpretationen und Bewertungen von Flächen durch die Öffentlichkeit kommen. Des Weiteren ist das Kataster nicht immer und überall auf dem neuesten Stand, sodass Anfragen von den Bodenschutzbehörden stets im Einzelfall geprüft

und – sofern nötig – die herausgegebenen Informationen für die betreffende Person kommentiert und eingeordnet werden.

### Begrifflichkeiten

Abschließend möchten wir noch den Wunsch der kreislichen Bodenschutzbehörden weitergeben, dass bei der Weiterentwicklung des Bodenschutzrechts die Nutzung von unbestimmten Rechtsbegriffen (wie z. B. „gute fachliche Praxis“ oder „besonders schützenswerte Böden oder Gebiete“) nach Möglichkeit reduziert werden sollte bzw. diese praxistauglich konkretisiert werden. Dies würde den Vollzug vor Ort erleichtern.

Wir wären Ihnen verbunden, wenn Sie unsere Hinweise bei Ihren weiteren Arbeiten zur Aktualisierung des Bodenschutzrechts berücksichtigen könnten. Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.