

Eckpunkte für eine Novelle des nationalen Bodenschutzrechts - Perspektiven und Änderungsbedarfe -¹

Auf nationaler Ebene ist das Bodenschutzrecht bisher stark an der Nachsorge und Gefahrenabwehr orientiert und erweist sich als zunehmend ungeeignet, um den Schutz der Böden angesichts neuer Herausforderungen und vielfältiger Nutzungsansprüche umfassend und angemessen sicherzustellen. Gleichzeitig kommt den natürlichen Bodenfunktionen mit dem zunehmenden Bedarf zur Anpassung an und zur Vorsorge gegen die Folgen des Klimawandels immer mehr Bedeutung zu.

Der Erhalt der Bodenbiodiversität spielt in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Rolle. Dem Bodenleben kommen unter anderem Schlüsselfunktionen für die Wasser- und Nährstoffversorgung sowie den Erhalt insgesamt günstiger Bodeneigenschaften zu. Die Entstehung von Böden sowie die in ihnen ablaufenden Stoffumwandlungsprozesse sind unmittelbar abhängig von dem komplexen Zusammenwirken verschiedenster Bodenorganismen. Ein guter Bodenzustand kann daher nur erreicht werden, wenn auch die Bodenbiodiversität intakt ist. Durch die enge Verknüpfung des unter- und oberirdischen Lebens ist der Schutz der Bodenbiodiversität von wesentlicher Bedeutung für den Schutz der gesamten biologischen Vielfalt. Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu schützen. Ein wesentliches Teilprinzip im Rahmen dieser Verpflichtung ist dabei das Vorsorgeprinzip.

Das Bodenschutzrecht ist daher an den aktuellen Herausforderungen auszurichten, die der Klimawandel, der fortschreitende Biodiversitätsverlust und die notwendige nachhaltige Sicherung natürlicher Ressourcen darstellen. Vollzugshindernisse sind zu beseitigen. Das Leitbild soll stärker als bisher dem Vorsorgegedanken entsprechen, da Schädigungen des Bodens – anders als bei Luft und Wasser – nur schwer bzw. häufig auch nicht rückgängig zu machen sind. Dies ist auch ein ausdrückliches Anliegen der Umweltministerkonferenz.

¹ Erstellt auf Grundlage der Arbeiten der ad hoc Bund/Länder-Arbeitsgruppe ‚*Perspektiven und Änderungsbedarfe des Bodenschutzrechts*‘

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung ‚Mehr Fortschritt wagen‘ greift dieses Anliegen auf: *Das Bundesbodenschutzrecht werden wir evaluieren und an die Herausforderungen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und den Erhalt der Biodiversität anpassen und dabei die unterschiedlichen Nutzungen berücksichtigen.*

Die Anpassung des deutschen Rechtsregimes wird begleitet durch europäische Initiativen, insbesondere die neue EU-Bodenstrategie für 2030 und ihre Ankündigung der Vorlage eines Vorschlags für ein EU-Bodengesundheitsgesetz „Soil Health Law“ bis 2023. Nach dem Koalitionsvertrag wird die Bundesregierung dies auf EU-Ebene unterstützen. Hieraus können sich Anregungen für die nationale Ebene ergeben.

In Umsetzung der im 5. Bodenschutzbericht der Bundesregierung angekündigten Defizitanalyse Bodenschutz, wurde 2021 eine Bund-/Länder-AG eingerichtet. Über die eingeleitete Evaluierung mit Ländervertreter*innen der LABO und Vertreter*innen des BMUV und UBA wurden zur Stärkung des Bodenschutzes durch Recht Lösungsansätze erarbeitet. Danach sollen durch rechtliche Änderungen insbesondere

- der Beitrag des Bodens für den Klimaschutz und die Klimaanpassung berücksichtigt,
- der Schutz der Bodenbiodiversität gestärkt,
- der Anwendungsbereich des BBodSchG erweitert und klarer definiert,
- ein eigener Genehmigungstatbestand eingeführt und
- die Vorsorgepflicht in der Land- und Forstwirtschaft im Bodenschutzrecht angepasst und durchsetzbar ausgestaltet werden.

Europäische Initiativen

Die Betrachtung der Perspektiven und Änderungsbedarfe des Bodenschutzrechtes muss die aktuellen Entwicklungen auf internationaler und insbesondere europäischer Ebene in dem Rechtsbereich berücksichtigen. Dies insbesondere mit Blick auf den in der „EU-Bodenstrategie für 2030“ angekündigten Entwurf rechtsverbindlicher Regelungen zum Bodenschutz für 2023.

Verfahrensbeschleunigung

Zudem müssen nationale, politische Bestrebungen, wie zum Beispiel die zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren mit in dem Blick genommen werden. Klare fachliche Vorgaben für den vorsorgenden Bodenschutz und deren Harmonisierung mit den Vorgaben anderer sektoraler Regelungen, eindeutige Verfahrensregelungen sowie eine

verbesserte Datengrundlage, können bestehende Vollzugshemmnisse beseitigen. Dadurch kann es gelingen einen insbesondere auch zeitlich effizienteren Vollzug zu etablieren.

Bei dem mit Blick auf den Klimaschutz anvisierten schnellen Ausbau der erneuerbaren Energien und die in diesem Zusammenhang angestrebte Verfahrensbeschleunigung ist zu beachten, dass auch Böden eine wichtige Rolle im Klimageschehen spielen können. Dies gilt insbesondere für entwässerte Moorböden. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verpflichtet den Staat neben dem Klimaschutz insbesondere zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (d.h. insbesondere auch des Bodens).

Diese Ansätze gilt es nun weiterzuentwickeln. Im Folgenden sind die wesentlichen Punkte getrennt nach ‚Herausforderungen‘ und ‚Lösungswege‘ dargestellt.

Herausforderungen

- Die im BBodSchG definierten **natürlichen Bodenfunktionen** werden der zentralen Rolle des Bodens im **Klimageschehen** nicht gerecht. Der Beitrag der Böden für den Klimaschutz wird nicht abgebildet. Auch die besonderen Anforderungen zur Anpassung an den Klimawandel und den Erhalt der **Biodiversität** finden sich im über 20 Jahre alten Gesetz nicht wieder. Zudem scheint die „Standortfunktion“ die anderen und insbesondere die natürlichen Bodenfunktionen zu „überrollen“.
- Die **Subsidiarität und Systematik des Bodenschutzes** führt zu einer unübersichtlichen Rechtslage; sie ist teilweise schwer zu durchschauen. Die Möglichkeit, Regelungen nach anderem Fachrecht vorzunehmen wird nicht genutzt, weil die Fachbehörden ihre „ureigenen“ Aufgaben bewältigen. Die Konzeption des Bodenschutzes, über kein eigenes Zulassungsverfahren zu verfügen und auf andere Fachgesetze zu vertrauen, wird übersehen. Dadurch gehen die Aspekte des vorsorgenden Bodenschutzes an der Schnittstelle zu anderen Rechtsgebieten unter. Daneben besteht bei genehmigungsfreien Eingriffen in den Boden keine Möglichkeit Kenntnis von diesen zu erlangen. In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass die Belange des vorsorgenden Bodenschutzes unbeachtet bleiben.

- Die Querschnittsaufgabe Bodenschutz spielt in verschiedene Rechtsbereiche hinein; diese sind aber weitestgehend nicht mit den Anforderungen an den Bodenschutz harmonisiert.
- Gleichzeitig gibt es Bereiche, bei denen das BBodSchG und die BBodSchV einerseits keine Beurteilungskriterien oder Anforderungen enthalten (z.B. Hangrutschungen), andererseits das BBodSchG diesen Bereich aber auch nicht vom Anwendungsbereich ausnimmt, wodurch sich Unklarheiten ergeben.
- Der maßgebliche **Begriff der schädlichen Bodenveränderung** ist nur stofflich untermauert; es **fehlt an der nicht-stofflichen Komponente**.
- Für den **nicht-stofflichen Bodenschutz** liegen **rechtsverbindliche Vorgaben** kaum vor. Vorhandene Regelungen, wie die **Entsiegelungsvorschriften** (§ 5 BBodSchG und §§ 179 ff. BauGB) haben in der Praxis **keine Relevanz**. Insbesondere bietet das Bodenschutzrecht keinen Schutz (besonders wertvoller Böden) vor Bebauung bzw. verlangt nicht eine besondere Berücksichtigung von natürlichen Bodenfunktionen in der Güterabwägung.

Insgesamt ergeben sich im nicht-stofflichen Bereich des Bodenschutzes dadurch hohe Rechtsunsicherheiten und in der Folge ein erheblicher Aufwand bei der Durchsetzung und dem Vollzug von Vorsorgeanforderungen. Die fehlende Rechtsverbindlichkeit führt dazu, dass die fachlichen Anforderungen des Bodenschutzes beim Vollzug der Regelungen aus anderen Rechtsbereichen bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen „weggewogen“ werden.

- Diese mangelnden Vorgaben spiegelt auch die im BBodSchG enthaltene Regelung zur **guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft**, deren Kontrolle **mangels hinreichender Konkretisierung** nicht möglich ist. Dies bedingt eine unzureichende Berücksichtigung von Bodenschutzaspekten in der Fläche (Anteil der landwirtschaftlichen Fläche beträgt in DE etwa 50 %). Die Bodenschutzbehörden haben zudem **keine eigenen Befugnisse** um die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft durchzusetzen. Oftmals erhalten Sie auch keine Kenntnis über die landwirtschaftliche Beratung infolge schadhafter Bodenveränderungen, da diese durch die zuständigen Landwirtschaftsbehörden durchgeführt wird.

- Darüber hinaus erhalten die **Bodenschutzbehörden** über Sachverhalte **drohender schädlicher Bodenveränderungen in der Regel keine Kenntnis**. Sie werden erst informiert, wenn die schädliche Bodenveränderung bereits eingetreten ist. Der vorsorgende Bodenschutz stellt sich also nachrangig zur Bearbeitung von Alt- und Neulasten dar, weil der stoffliche Bodenschutz oftmals aufgrund der „deutlichen“ Gefahrenlage prioritär zu behandeln ist.
- Im stofflichen Bereich gestalten sich Regelungen zur **Berücksichtigung neuer Schadstoffe** in der BBodSchV (z.B. PFAS) aufgrund des langwierigen Prozesses als schwierig.
- Im Zusammenhang mit **diffusen Stoffeinträgen und Kunststoffen in Böden** bestehen ebenfalls Rechtsunsicherheiten. Insbesondere in Bezug auf neue Schadstoffgruppen, für die noch keine Vorsorgewerte existieren, muss Bodenschutz durchführbar gemacht werden.
- Nach Landesrecht können zwar **Bodenschutzgebiete** eingeführt werden. Allerdings werden damit je nach Landesrecht unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt, indem diese entweder als besonders schützenswerte oder besonders belastete Gebiete definiert sind. Unabhängig hiervon besitzen erstere jedoch keinen Veränderungsschutz gegenüber anderen Rechtsgebieten, vergleichbar dem Wasser- oder Naturschutzrecht.
- Die für die neuen Herausforderungen notwendige **Datenverfügbarkeit** und Möglichkeiten der **Datenübermittlung** (sowohl zwischen Landes- und Bundesebene als auch der Datenaustausch unterschiedlicher Behörden auf Länderebene) werden durch die derzeitige Rechtsgrundlage nicht abgedeckt bzw. ausreichend ermöglicht. Die Bedeutung von Informationen zu Bodenschäden ist für die Öffentlichkeit (besonders für Anwohner) oft von hoher Bedeutung. Die Veröffentlichung solcher Informationen erhöht das Bodenbewusstsein. Eine Veröffentlichung ist jedoch aufgrund der aktuellen Rechtslage oft nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich. Daneben benötigen Bauherren und potentielle Grundstückskäufer Informationen zu einzelnen Grundstücken, was ebenfalls einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht.

Lösungswege

Folgende Änderungen des Bodenschutzrechts sollen in Angriff genommen werden:

- Der Beitrag des Bodens für den **Klimaschutz und zur Klimaanpassung** (insbesondere die Speicherfunktion für Kohlenstoff und die Kühlfunktion) sind **rechtlich zu berücksichtigen**.
- Der Schutz der Bodenbiodiversität ist aufgrund seiner Bedeutung für das Ökosystem Boden über die reine Lebensraumfunktion hinaus rechtlich zu verankern.
- Die besondere Bedeutung der **natürlichen Bodenfunktionen/Ökosystemleistungen** ist rechtlich stärker zu verankern.
- Es ist zu prüfen, inwieweit der **Boden als Medium** um seiner selbst willen geschützt werden kann.
- Der gute Zustand von Böden soll definiert werden und dessen Erreichung als vollzugsfähiges Ziel festgelegt werden.
- Der **Anwendungsbereich und „Nichtanwendungsbereich“** (z.B. für unterirdischen **Altbergbau**, Georisiken wie Hangrutschungen und Bergsturz) ist neu zu regeln. Für Bereiche, in denen der Bodenschutz insbesondere wegen der Subsidiarität bisher nicht ausreichend durchsetzungsstark geregelt ist, wollen wir eigenständige Regelungen über das BBodSchG schaffen. Die Schnittstellen zwischen den Rechtsbereichen sollen klarer formuliert werden.
- Bei Fallgestaltungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Bodenfunktionen soll ein eigenständiger **Genehmigungstatbestand** im BBodSchG eingerichtet werden (originäre Zuständigkeit der Bodenschutzbehörden). Zudem soll in Planungs- und Genehmigungsverfahren eine Einvernehmensregelung zu Gunsten der Bodenschutzbehörden verankert werden.
In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, inwieweit die **Vorsorge** von der **präventiven Gefahrenabwehr** abzugrenzen ist und auch letztere durch Klarstellungen im BBodSchG rechtlich gestärkt werden kann.
- Eine Harmonisierung mit anderen Rechtsbereichen wird angestrebt. Dabei soll betrachtet werden, wie bei Zulassungs- und Bewertungstatbeständen anderer Fachgesetze bodenrelevante Parameter stärker Berücksichtigung finden können. (z.B. unter REACH).

Bei einer Harmonisierung des Boden- und Abfallrechtes wird im Sinne der Kreislaufwirtschaft eine schadlose und nachhaltige Verwertung von Bodenmaterial und Baggergut weiterhin gewährleistet.

- Die **Vorsorge im nicht-stofflichen Bereich** ist zu stärken
 - durch **fachliche Standards**,
 - die Entwicklung von **Standards für eine nachhaltige Bewirtschaftung** und
 - die Berücksichtigung von Summationseffekten im Rahmen der Vorsorge unter Berücksichtigung von Erheblichkeitsschwellen.
 - Zur Minimierung der **Versiegelung** und zur Stärkung der Rechtsgrundlagen für **Entsiegelungen** zu, sollen die planungsrechtlichen wie auch bodenschutzrechtlichen Regelungen überprüft und eine eigene Entscheidungsbefugnis der Bodenschutzbehörden zum sparsamen Umgang mit Boden und zum Vorgehen gegen fortschreitende Versiegelung in Betracht gezogen werden. Bodenbeeinträchtigungen, insbesondere Versiegelungen, sollen durch Minimierungspflichten und Eingriffs-/Ausgleichsregelungen vermieden bzw. reduziert werden.

- Die **Vorsorgepflicht in der Land- und Forstwirtschaft** soll verbindlicher geregelt werden und somit maßgeblich zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen. Neben einer Anpassung und Konkretisierung soll für die Durchsetzung durch die Bodenschutzbehörden eine eigene Anordnungsbefugnis sowie die Möglichkeit der Ahndung mittels Bußgeld aufgenommen werden.

- Der Schutz des Bodens vor **stofflichen Einträgen** ist zu stärken.
 - In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, wie rechtliche Regelungen eine **Minimierung der diffusen Einträge** erreichen können und inwieweit **bodenschutzrechtliche Befugnisse bei fehlender Quantifizierung** umgesetzt werden können.
 - Der Wirkungspfad Boden-Bodenorganismen soll für die Wertableitung herangezogen werden

- Für bestimmte Böden sollen **Bodenschutzgebiete** definiert werden. Durch die Ausweisung von Gebieten besonders schutzwürdiger Böden sollte eine besondere

Wertigkeit im Sinne eines Veränderungsschutzes einhergehen. Davon klarer differenziert werden Gebiete mit besonderem Schadstoffpotential.

- Für ein verbessertes **Bodenmonitoring** bedarf es eines besseren Informationsflusses und der größeren Transparenz und Vernetzung der vorliegenden Informationen
 - Daher soll eine Verbesserung des **Bodeninformationssystems** erreicht werden.
 - Zudem bedarf es der Aktualisierung der **Rechtsgrundlage zur Erhebung von Bodendaten** und der **Datenharmonisierung**.
 - Daten insbesondere in Zusammenhang mit Altlasten, altlastverdächtigen Flächen, schädlichen Bodenveränderungen und Verdachtsflächen sollten grundsätzlich veröffentlicht werden können. Es ist zu prüfen, wie dies rechtlich umgesetzt werden kann.

- Bei der Stärkung des Bodenschutzes sollte auch der **Schutz von Böden in Wäldern** und der **Umgang mit potentiell bodenschädlichen Produkten** berücksichtigt werden.
- **Bei der Ausgestaltung der Lösungsansätze ist die Zielstellung der Landdegradationsneutralität (LDN – SDG 15)** zu berücksichtigen und ggf. als ein Ziel im Gesetz zu verankern.