

11. Vom Altlastengesetz zum Gesetz der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung?

Harald Ginzky

Die Bundesregierung hatte sich im Koalitionsvertrag von 2021 zur Anpassung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) an die Herausforderungen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung sowie des Biodiversitätsschutzes verpflichtet, unter Berücksichtigung der verschiedenen Nutzungen.¹ Der Beitrag beleuchtet die Herausforderungen und die konzeptionellen Überlegungen zur Fortschreibung des BBodSchG. Er geht der Frage nach, ob das BBodSchG von einem Altlastengesetz zu einem Gesetz der nachhaltigen Bodennutzung fortentwickelt werden kann und soll.

Gesellschaftliche Bedeutung des Bodens und Herausforderungen einer effektiven Steuerung durch den Staat

Böden erfüllen wesentliche ökologische und soziale Funktionen, die für eine nachhaltige Entwicklung und für eine sozial-ökologische Transformation unerlässlich sind. Zu nennen sind etwa die folgenden Dienstleistungen: Fruchtbare Böden sind für die Landwirtschaft und die Lebensmittelversorgung unabdingbar. Ferner sind Böden entscheidend für die Bekämpfung des Klimawandels, weil sie nach den Meeren der zweitgrößte Speicher von Kohlenstoff sind. In urbanen Räumen werden Böden benötigt, damit sich Städte bei steigenden Temperaturen nicht zu stark aufheizen und um Starkregen abpuffern zu können. Des Weiteren sind Böden sehr reich an Biodiversität und können durch ihre Filterfunktion zum Grundwasserschutz bei-

1 Die neue Regierung aus CDU/CSU und SPD hat diese Aufgabe nicht in ihren Koalitionsvertrag übernommen.

tragen. Die Degradation von fruchtbaren Böden, also die Verschlechterung ihrer Beschaffenheit, kann zur Migration sowohl innerstaatlich als auch über Landesgrenzen hinweg führen. Böden sind daher ein wertvolles Gut, in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht.

Die wesentliche Herausforderung einer effektiven rechtlichen Steuerung der Bodennutzung und des Bodenschutzes besteht darin, dass Aktivitäten in allen Lebensbereichen auf Böden stattfinden. Böden sind daher praktisch von menschlicher Aktivität direkt betroffen. Häufig führt dies zu Bodendegradation. Daher müssen die Vorgaben eines Bodenschutzrechts alle diese Treiber der Degradation von Böden in den Blick nehmen. Als solche sind vor allem: (1) Land- und Forstwirtschaft, (2) Versiegelung und Flächenverbrauch, (3) Industrie, Bergbau und Infrastruktur, (4) Urbanisierung und (5) Klimawandel zu nennen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass es sehr viele unterschiedliche Typen von Böden gibt, die jeweils unterschiedliche »Empfindlichkeiten« gegenüber menschlichen Eingriffen aufweisen und für deren Nutzung daher jeweils angemessene und standortangepasste Anforderungen durch das Bodenschutzrecht vorgegeben werden müssen.

Der Erhalt sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Funktionen von Böden verlangt eine nachhaltige Bewirtschaftung, die rechtlich gesteuert sein muss. Ein Fokus auf »Bodenschutz« würde insofern zu kurz greifen.

Defizite des bestehenden BBodSchG

Das Bundesumweltministerium der letzten Regierung hat in Kooperation mit dem Umweltbundesamt sowie Vertreter*innen der Landesarbeitsgemeinschaft Boden ein Eckpunktepapier² zu dem Novellierungsvorhaben erarbeitet und im Mai 2022 verabschiedet. Das Eckpunktepapier nennt im Wesentlichen die vier folgenden Defizite des bestehenden Bodenschutzrechts:

- Schwerpunkt des BBodSchG ist die Erfassung, Bewertung und Sanierung von Altlasten. Damit adressiert das BBodSchG vor allem die stoff-

2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV): Eckpunkte für eine Novelle des nationalen Bodenschutzrechts, Perspektiven und Änderungsbedarfe, dazu auch im Folgenden.

lichen Aspekte des Bodenschutzes. Die biologischen und physikalischen Aspekte werden kaum behandelt. Sie sind aber für die Herausforderungen Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversitätserhalt von großer Bedeutung.

- Daneben normiert das BBodSchG vor allem Regelungen zur Nachsorge, das heißt der Identifikation und Sanierung von Altlasten, also bereits eingetretener Bodendegradationen. Vorsorge und Prävention sind nicht im Fokus. Eine nachhaltige Bewirtschaftung muss aber vor allem eine pro-aktive Steuerung von menschlichen Bodennutzungen beinhalten.
- Die Steuerung der Landwirtschaft zum Erhalt und zur Wiederherstellung der Bodenfunktionen ist verbesserungswürdig. Zwar nennen die Grundsätze der guten fachlichen Praxis (§ 17 BBodSchG) wichtige Aspekte für angemessene landwirtschaftliche Praktiken. Es fehlt aber eine Ermächtigung zur Konkretisierung dieser Grundsätze. Außerdem sind die Bodenschutzbehörden nicht berechtigt, die Beachtung der Grundsätze anzuordnen. Bislang soll die Beachtung der Grundsätze allein über Beratung der Landwirt*innen erreicht werden, die abhängig von der landesrechtlichen Ausgestaltung oftmals nicht verbindlich ist.
- Das BBodSchG erklärt sich für subsidiär zu den 11 in § 3 BBodSchG genannten Rechtsbereichen, soweit diese Bodenbelange regeln. Das führt dazu, dass Bodenschutz gemäß dieser anderen sektoralen Bestimmungen realisiert werden muss. Die insoweit zuständigen Behörden scheinen aber – so die Rückmeldung aus den Ländern – die Bodenbelange nicht hinreichend zu vertreten. Die Beteiligung der Bodenschutzbehörden ist verbesserungswürdig.

Rahmenbedingungen: Der Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) hat im November 2021 die EU Soil Strategy (EU Bodenstrategie) beschlossen.³ Diese formuliert das Ziel, dass alle Böden in Europa bis 2050 in einem »guten Zustand« sind. Nach Untersuchungen der EU sind 60 bis 70 % der Böden in der EU in einem nicht-gesunden Zustand.

³ Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regio-

Der am 5. Juli 2024 von der Kommission vorgelegte Gesetzesentwurf mit dem Kurztitel »EU Soil Monitoring Law« (EU Bodenüberwachungsgesetz)⁴, der derzeit im Europäischen Parlament und Rat verhandelt wird, legt einen Schwerpunkt auf die Datenerhebung und Bestandsaufnahme (Monitoring). Die Bewertung fällt unterschiedlich aus. Einige hatten sich wegen der Ankündigung eines »EU Soil Health Law« (EU Bodengesundheitsgesetz) in der EU Soil Strategy einen deutlich ambitionierteren Ansatz entsprechend der Regelungskonzeption der EU Wasserrahmenrichtlinie mit verbindlichen Zielen sowie verbindlichem Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot erhofft. Der Entwurf der Kommission muss vermutlich vor dem Hintergrund der eher zurückhaltenden politischen Stimmung innerhalb der EU gesehen werden. Insofern stellt der Entwurf zumindest einen Einstieg in eine EU-Regelung zum Bodenschutz dar. Ferner ist zu betonen, dass eine staatlich koordinierte Datenerhebung und Bewertung von Böden entscheidend ist, um überhaupt sachlich begründete Entscheidungen vor Ort treffen zu können. Eine Verabschiedung der Richtlinie ist für Dezember 2025 geplant.

Zwei Punkte sind noch zu betonen. Erstens ist wichtig, dass die Bewertung nicht nur aus der nationalen Perspektive erfolgt. Bodenschutz ist wegen der sozialen und ökologischen Funktionen der Böden immer grenzüberschreitend. Der Verlust von Kohlenstoffspeicherungsfähigkeit in Spanien wirkt sich auf das Klima aus, und damit in allen Ländern der EU. Zweitens muss die weitere Diskussion der Novellierung des BBodSchG die Entwicklung auf EU-Ebene im Blick behalten, weil diese Vorgaben früher oder später auch ins nationale Recht zu überführen sind.

Konzeptionelle Überlegungen

Das Eckpunktepapier zur Novellierung des BBodSchG hat einige konzeptionelle Vorschläge zusammengestellt. Folgende sind hier zu nennen:

nen, EU-Bodenstrategie für 2030, Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen.

4 EU Soil Health Law: https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land/soil-health_en, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

- Stärkere Verankerung der Beiträge des Bodens zu Klimaschutz und Klimaanpassung – als natürliche Funktionen des Bodens;
- Ausdrücklicher Schutz der Bodenbiodiversität;
- Einführung eines Genehmigungstatbestandes/einer Anzeigepflicht für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf den Boden verbunden mit einer Kompensationspflicht für unvermeidbare Beeinträchtigungen;
- Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden als Wächterinnen und Hüterinnen von Bodenbelangen;
- Instrumente zur Konkretisierung und Durchsetzung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft: Rechtsverordnungsermächtigung für Bundesregierung und einige Bundesministerien;
- Bodenschutzgebiete insbesondere auch zum Schutz von besonders wertvollen Böden;
- Schaffung eines umfassenden Bodenmonitorings;
- Stärkung des stofflichen Bodenschutzes in Bezug auf diffuse Einträge und die Berücksichtigung neuer Schadstoffe.

Seit Juli 2022 wurde an der Neufassung des BBodSchG gearbeitet. Sehr viele Regulierungsfragen sind zu klären, die sowohl konzeptionelle Aspekte, Begriffsbestimmungen, Formulierungen als auch die Kohärenz betreffen. Dabei stellen sich auch viele fachliche Fragen, etwa nach den Parametern und den Indikatoren der Bewertung von Böden, einer integrativen Betrachtung der Ergebnisse sowie der Ableitung von Grenz- und Umweltqualitätsnormen. Dabei sind alle Formen der Bodendegradation und -verluste in den Blick zu nehmen.

Ergänzend zu den Vorschlägen aus dem Eckpunktepapier waren unter anderem folgende konzeptionelle Ansätze in der Diskussion:

- Schutz des Bodens unabhängig von den Bodenfunktionen;
- Allgemeine Sorgfaltspflicht für Bodennutzer*innen in Anlehnung an die Betreiberpflichten nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz;
- Vorgaben zum Flächenverbrauch und zur Entsiegelung;
- Pflicht zur Verbesserung der Bodenqualität;
- Schutzgebiete auch für landwirtschaftlich besonders wertvolle Böden und Flächen.

Unterstützt wird die Arbeit an der Novellierung durch das vom Umweltbundesamt vergebene Forschungsvorhaben »Stärkung des Bodenschutzes und

der Altlastensanierung durch Überarbeitung des Bodenschutzrechts (Bodenschutzgesetz und andere Rechtsbereiche)«, in dem das Ecologic Institute, das Öko-Institut und die Beratungsfirma »Schnittstelle Boden« mitwirken. Das Vorhaben hat insgesamt ca. 15 Arbeitspakete definiert, die sowohl rechtliche als auch fachliche Aspekte thematisieren.

Erste Ergebnisse zu den ersten sieben Arbeitspaketen ergeben sich aus einem Zwischenbericht.⁵ Sie begründen im Wesentlichen die oben genannten konzeptionellen Vorschläge zur Weiterentwicklung des Bodenschutzrechts.

Begründung der Änderungsvorschläge

Die Vorschläge zur Änderung des bestehenden Bodenschutzrechts müssen politisch überzeugen. Dazu ist der Nachweis zu erbringen, dass sie erstens zu einem verbesserten Bodenschutz beitragen und dass sie zweitens auch in Abwägung mit anderen Belangen z.B. der Energiewende zu einem Mehr an Gemeinwohl führen. Das ist möglichst mit konkreten Zahlen und Beispielen zu belegen.

Dabei sind grundsätzlich zwei Konfliktebenen zu unterscheiden: Erstens der Konflikt zwischen kurzfristigen ökonomischen Interessen einzelner Akteure und langfristigen Interessen der Gesellschaft (also etwa Lebensgrundlagen zu erhalten). So könnten etwa strengere bodenschutzbezogene Auflagen, die zum Erhalt der Bodenqualität beitragen, die kurzfristigen Vermarktungschancen von Landwirt*innen mindern. In solchen Fällen können Ausgleichszahlungen ein geeignetes Instrument sein. Zweitens gibt es auch Konflikte zwischen verschiedenen Politikzielen. Der Bau von weiteren Wohnungen führt häufig zur Versiegelung von Böden. Vergleichbares gilt für die Energiewende. Mehr und bessere Bodendaten sowie Abwägungspflichten können zur Optimierung beitragen. Das würde dazu beitragen, dass negative Auswirkungen auf den Boden verringert werden können.

Besonders streitig dürfte darüber hinaus eine Kompensationspflicht für unvermeidbare Bodenbeeinträchtigungen sein. Eine solche Kompensationspflicht würde insbesondere für die Bauwirtschaft eine zusätzliche Anforderung darstellen, die auch mit finanziellen Kosten verbunden wäre. Zwar würde eine solche Kompensationspflicht einen wichtigen Anreiz zur

5 R. Bodle et al.: Überarbeitung des Bodenschutzrechts, Diskussionspapier.

Nutzung von Brachflächen und damit zur Vermeidung von weiteren Bodenversiegelungen darstellen, allerdings wird mit Sicherheit politisch hinterfragt werden, ob sie wirklich notwendig ist.

Ein weiterer kontroverser Aspekt dürfte die Einführung von zusätzlichen Verfahrensanforderungen wie z.B. die Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden der Länder sein. Wegen der dringend notwendigen Energiewende stehen die Zeichen auf Verfahrensbeschleunigung. Auch hier wird es gute Argumente brauchen, dass die zusätzlichen Verfahrensanforderungen, wie etwa die Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden, faktisch eher zur Beschleunigung und insgesamt zum Gemeinwohl beitragen.

Zusammenfassung

Ziel der Novellierung war es, einen Vorschlag für eine anspruchsvolle Neuregelung zu erarbeiten, um die nachhaltige Bewirtschaftung von Böden zu unterstützen und zu befördern. Viele fachliche und rechtliche Aspekte sind noch zu klären. Die Konkretisierung der Anforderungen der Grundsätze der guten fachlichen Praxis durch eine Rechtsverordnung und die Ermächtigung für die Bodenschutzbehörden, diese konkreten Anforderungen dann auch gegenüber Landwirt*innen anzuordnen, wären wichtige Schritte. Das gilt auch für eine stärkere Rolle der Bodenschutzbehörden, um deren Expertise effektiv einzubinden und den »Böden« eine Stimme zu geben. Auch die Minimierungspflicht und die Pflicht zur Kompensation von unvermeidbaren Bodenbeeinträchtigungen insbesondere bei Bodenversiegelungen (Bauwirtschaft) wären wichtige Instrumente, um mehr Bodenschutz sicherzustellen. Schließlich sind noch Schutzgebiete zu nennen, die besonders wertvolle Böden, insbesondere auch solche für die landwirtschaftliche Produktion, vor schädigenden Eingriffen bewahren.

Es bedarf einer breiten Diskussion, um möglichst alle Expertisen und Perspektiven zu hören und einzubinden und um im Ergebnis zu Lösungen im Gemeinwohlinteresse zu kommen. Es geht nicht darum, den Boden maximal zu schützen, sondern ihn im Interesse der Gesellschaft so zu nutzen und zu bewirtschaften, dass die Böden ihre sozialen und ökologischen Funktionen für die Menschen erbringen können.

Literaturverzeichnis

- Bodle Ralph/Dück, Lina-Marie/Hermann, Andreas/Miller, Ricarda/Stockhaus, Heidi/von Vittorelli, Laura: Überarbeitung des Bodenschutzrechts. Diskussionspapier. Ergebnisse zu ausgewählten Rechtsfragen. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt 2023, Siehe auch: <https://www.ecologic.eu/de/19345>, zuletzt abgerufen am 08.11.2024.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: Eckpunkte für eine Novelle des nationalen Bodenschutzrechts, Perspektiven und Änderungsbedarfe, 2022. Siehe: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Bodenschutz/eckpunktetpapier_novelle_bodenschutzrecht_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 08.11.2024.
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Bodenstrategie für 2030, Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen, 2021. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0699>, zuletzt abgerufen am 08.11.2024.