

Stand 12.01.2020

Eckpunkte für eine Stärkung des Bodenschutzes durch Recht

Böden stellen wie Luft und Wasser eine existenzielle Lebensgrundlage für den Menschen sowie Tiere und Pflanzen dar: Sie speichern Niederschläge und stellen Wasser wieder zur Verfügung. Sie sind von erheblicher Klimarelevanz, da ihnen eine Schlüsselfunktion in der Speicherung von Kohlenstoffdioxid und weiterer Treibhausgase zukommt. Viele Maßnahmen für einen nachhaltigen Bodenschutz stellen auch Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel dar. Böden sind die zentrale Produktionsgrundlage für Nahrungsmittel und nachwachsende Rohstoffe. Sie sind somit von enormer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung. Zudem bilden sie den Lebensraum für unzählige Organismen und damit einen wichtigen Baustein der Biodiversität.

Zugleich werden gesunde Böden und ihre Funktionen weiterhin unter anderem durch Versiegelung, schädliche Stoffeinträge und Zerstörung des Bodengefüges beeinträchtigt.

Der Erhalt gesunder Böden für die nachfolgenden Generationen liegt in unserer Verantwortung. Dies gilt umso mehr, als eine Neubildung von Böden in den Zeiträumen, die für menschliche Planungen relevant sind, nicht stattfindet. Gleichzeitig belegen kostspielige Sanierungsprojekte, wie hoch der Aufwand ist, einmal eingetretene Schäden zu beseitigen.¹

Die gesellschaftliche und ökologische Bedeutung von gesunden Böden kommt auch in der Zielstellung aus den 2015 von der UN beschlossenen "Sustainable Development Goals" zur „Land Degradation Neutrality“² und in der neuen EU-Biodiversitätsstrategie 2030³ und der geplanten Überarbeitung der Bodenschutzstrategie der EU⁴ zum Ausdruck.

Der überragenden ökologischen Bedeutung der Böden werden die Praxis und der Verwaltungsvollzug oftmals nicht gerecht. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass es bis 1999 kein Bodenschutzgesetz und dementsprechend oft keine Bodenschutzverwaltung gab, sondern sich nur unvollständige Regelungen im Bau-, Naturschutz-, Abfall- und anderem Recht fanden.

Doch auch mit dem BBodSchG, das einen Meilenstein darstellte, blieb die grundsätzliche Systematik erhalten, weite Teile des Bodenschutzes in einer Vielzahl von Gesetzen zu regeln. Der Schwerpunkt

¹ Vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr.33/2018, „Bekämpfung der Wüstenbildung in der EU“ mit dem Hinweis, dass die Wiederherstellung von degradiertem Land im Allgemeinen teurer ist als die Verhinderung der Degradation; <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=48393>.

² Siehe <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> mit vielen weiteren Informationen.

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_de.

⁴ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12634-New-EU-Soil-Strategy-healthy-soil-for-a-healthy-life>.

des Gesetzes betrifft Altlasten und stoffliche Umweltschäden. Regelungen zu sonstigen Bodenbeeinträchtigungen und zur Vorsorge gibt es nur wenige. Auch blieb es dabei, dass auch zahlreiche andere Gesetze bodenbezogene Regelungen enthalten und dem Bodenschutzgesetz vorgehen, soweit sie Einwirkungen auf den Boden regeln (§ 3 Abs. 1 BBodSchG).

Nach der Intention des BBodSchG sollte Bodenschutz also häufig nach dem jeweiligen anderen Fachrecht betrieben werden. Auch um zu verhindern, dass unvorhergesehene neue umweltrechtliche Anforderungen gestellt würden, wurde zugleich die Möglichkeit eines ordnungsrechtlichen Vorgehens im Bereich der Vorsorge begrenzt. Auf das Bodenschutzrecht gestützte Anordnungen zur Vorsorge sind nämlich nur zulässig, soweit Anforderungen in einer Rechtsverordnung festgelegt sind (§ 7 Satz 4, § 10 Abs. 1 Satz 3 BBodSchG).

Im Ergebnis führt dies dazu, dass ordnungsrechtliche Vorgaben zum Bodenschutz weitgehend nur auf der Grundlage anderer Gesetze möglich sind.

Die Nachteile dieser Konzeption liegen auf der Hand. Sie setzt voraus, dass nach den anderen Rechtsbereichen die Belange des Bodenschutzes auch tatsächlich wahrgenommen werden. Dies ist jedoch oftmals nicht der Fall. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Die Rechtslage ist schwer zu durchschauen. Die verschiedenen Rechtsgebiete sind zum Teil schwierig voneinander abzugrenzen. Dadurch entsteht oftmals Verunsicherung bei den Vollzugsbehörden.
- Möglichkeiten zur Anordnung nach anderem Fachrecht bleiben häufig ungenutzt, weil Fachbehörden prioritär ihre „ureigenen“ Belange vertreten und oftmals die Belange und Bedeutung des Bodenschutzes nicht wahrnehmen; dies gilt vor allem, wenn sie selbst unter Arbeitsdruck stehen.
- In der Praxis wird oftmals davon ausgegangen, dass jeder Fachbereich seine Belange mit seinem eigenen Instrumentarium durchsetzen soll. Die Besonderheit, dass das BBodSchG im Unterschied zu den meisten anderen Umweltgesetzen (BImSchG, KrWG, aber auch BNatSchG und WHG) über kein eigenes Zulassungsverfahren verfügt, um präventiv schädliche Bodenveränderungen zu vermeiden, wird häufig nicht gesehen. Zudem werden die Belange des Bodenschutzes im Rahmen von Ermessenserwägungen oftmals „weggewogen“.
- Zwar können Bodenschutzbehörden Belange des Bodenschutzes im Rahmen der Beteiligung beim Vollzug der anderen Gesetze einbringen. Wegen der unterschiedlichen Verfahren und inhaltlichen Fragestellungen sind sie aber nicht immer in der Lage, alle anderen Verfahren zu begleiten.
- Nach der Rechtsprechung sind die materiellen Anforderungen des Bodenschutzrechts beim Vollzug der Regelungen aus anderen Rechtsbereichen zu berücksichtigen oder zu beachten. Das Bodenschutzrecht kennt solche Anforderungen vor allem für den stofflichen Bodenschutz durch die in der BBodSchV verankerten Vorsorge-, Prüf- und Maßnahmenwerte. Für den nichtstofflichen Bodenschutz liegen rechtsverbindliche Vorgaben überwiegend nicht vor.

All dies wirkt sich gravierend auf die Wahrnehmung des Bodenschutzes im Verwaltungsvollzug aus. Die abstrakt-rechtlichen Möglichkeiten, Bodenschutz durchzusetzen, erweisen sich als wenig geeignet. Das traditionelle Verständnis manchen anderen Rechtsbereichs tut sich schwer damit, den Boden als weiteres Schutzgut anzuerkennen oder durchzusetzen; so wird beispielsweise die an sich wirkungsvolle Eingriffsregelung des Naturschutzrechts nur zurückhaltend als Instrument des Bodenschutzes genutzt.

Es ist daher dringlich, die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Bodenbelange zu verbessern.

Notwendig sind die politische und rechtliche Aufwertung des Themas Bodenschutz sowie eine Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden und der ordnungsrechtlichen Instrumente des Bodenschutzes.

Lösungsoptionen

Unter anderem sollten folgende Lösungsoptionen betrachtet werden:

- Vorsorgeanordnungen sollten nicht umfassend an das Erfordernis von Regelungen in Rechtsverordnungen geknüpft sein, sondern nur dann, wenn dies aus Rechtsgründen geboten ist (vgl. BVerwG zu Fällen ungewisser Kausalität, Distanz- und Summationsschäden).
- Fachliche Standards z.B. für Aspekte des nicht-stofflichen Bodenschutzes sollten darüber hinaus rechtsverbindlich verankert werden. Dadurch erhielte das Schutzgut Boden im Rahmen von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen einen für die Vorsorge gewichtigeren Stellenwert und eine rechtssichere Grundlage für die Ausstrahlung auf andere Rechtsbereiche.
- Die Rolle der Bodenschutzbehörden beim Vollzug anderer Gesetze sollte gestärkt werden. Zu prüfen ist eine Zustimmungs- oder zumindest Einvernehmensregelung zumindest für einige besonders relevante Fallkonstellationen, aber auch sonstige prozedurale Anforderungen. Es könnte, vergleichbar mit Regelungen in anderen Gesetzen, ein bodenschutzrechtlicher Zulassungstatbestand geschaffen werden. Dadurch würde sichergestellt, dass die Bodenschutzbelange einer eigenständigen Prüfung unterzogen werden.
 - Dieser könnte durch eine Konzentrationsregelung in andere Verfahren integriert werden und wäre damit auch hierfür Genehmigungsvoraussetzung. Es bliebe aber bei einer eigenständigen und zwingenden Prüfungspflicht der Bodenbelange.
 - Ohne Konzentrationswirkung müsste immer eine eigenständige bodenschutzrechtliche Genehmigung erteilt werden. Ob dies angemessen ist, müsste vertieft diskutiert werden.
- Der Zulassungstatbestand könnte eine Minimierungspflicht beinhalten und mit einer Kompensationspflicht verbunden werden. Dadurch könnte auch die Zielstellung „Land Degradation Neutrality“ ins nationale Recht überführt werden.
- In gewichtigen Fällen, in denen aus fachlichen Gründen derzeit eine Quantifizierung einer Schadwirkung nicht möglich ist, sollten gleichwohl Vorsorgeanordnungen oder andere zu prüfende ordnungsrechtliche Maßnahmen auf der Grundlage des Bodenschutzes zulässig sein (z.B. Kunststoffe im Boden).

Prüfbitte

Die UMK hält eine Prüfung für notwendig, ob und inwieweit durch Änderungen oder Ergänzungen des BBodSchG und ggf. anderer umweltrechtlicher Bestimmungen die bodenschutzrechtliche Vorsorge und der nicht-stoffliche Bodenschutz gestärkt werden kann.