

Stellungnahme Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. zur Anhörung Eckpunktepapier Novelle Bodenschutzrecht

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) bedankt sich für die Übersendung des Eckpunktepapiers und der damit verbundenen Möglichkeit der frühzeitigen Beteiligung zum lange überfälligen Prozess zur Anpassung des Bodenschutzrechts. Viele kritische Punkte, die auch der BUND in den letzten Jahren im Rahmen verschiedener Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben eingebracht hat, sind im Eckpunktepapier bereits angesprochen. Die in dieser Stellungnahme enthaltenen Punkte ergänzen und konkretisieren das Eckpunktepapier. Um ein wirklich eigenständiges Bodenschutzrecht aufzubauen ist noch eine Menge an Vorarbeiten zu leisten. Der BUND ist gerne bereit, sich mit seinen Fachleuten in diesen Prozess aktiv einzubringen und bei ggf. einzurichtenden Arbeitskreisen mitzuwirken.

Der Schutz der Böden ist eines der großen Defizite der Umweltpolitik. Während Wasser, Luft, Biotope, Arten, Wälder usw. durch eigene, spezielle Gesetze in ihrer Besonderheit geschützt sind, wird der Boden immer durch „Randgesetze“ bedacht: Landwirtschafts-, Naturschutz-, Wasser-, Abfall- und Baurecht behandelnd den Boden in den für sie jeweils spezifischen Schutz- und Nutzwerten. Es gibt zwar seit über 20 Jahren das Bundes-Bodenschutzgesetz, aber dies ist letztlich ein „Altlastensanierungsgesetz“ und beinhaltet kaum Regelungen zum Schutz der Böden. Gleichwohl durch die bestehenden Regelungen bereits erhebliche Erfolge bei der Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenverunreinigungen erzielt werden konnten und diese Regelungen auch zukünftig eine Grundlage zur Bewältigung der Altlastenproblematik bilden sollten, ist die Zielstellung erheblich zu erweitern.

Es kommt jetzt darauf an, Böden,

- die Lebensraum für die größte Artenvielfalt sind,
- die im Stoffhaushalt der Biosphäre eine Schlüsselstellung einnehmen,
- die für unsere Ernährung buchstäblich die Grundlage darstellen und
- die für den Klimawandel und für die Klimaanpassung als Kohlenstoff- und Wasserspeicher eine zentrale Rolle spielen, nachhaltig zu schützen.

Insbesondere die Stärkung des vorsorgenden Bodenschutzes und ergänzende Regelungen zum nichtstofflichen Bodenschutz sind hierbei wichtige Bausteine. In den letzten Jahren sind viele Erkenntnisse zur schädlichen Wirkung synthetischer Düngemittel und Pestizide auf Bodenlebewesen publiziert worden. Dem muss im vorsorgenden Bodenschutz ebenfalls Rechnung getragen werden. Aber auch im Bereich schädlicher (stofflicher) Bodenveränderungen und Altlasten sind aus Sicht des BUND ergänzende Regelungen

notwendig. In Ihrem Eckpunktepapier auf Grundlage der Arbeiten der ad hoc Bund/Länder Arbeitsgruppe „Perspektiven und Änderungsbedarfe des Bodenschutzes“ sind die wesentlichen Herausforderungen und Lösungswege bereits aufgeführt. Weitergehende Ergänzungen und Änderungen sind in folgenden Bereichen notwendig:

Maßnahmen zur Vorsorge und zum nicht-stofflichen Bodenschutz:

Über Regelungen zur Vermeidung und Verringerung der Versiegelung und zur Entsiegelung hinaus sollten die beiden Dimensionen bzw. Zielrichtungen der schonenden und sparsamen Nutzung des Bodens konkretisiert werden. Zur räumlichen Konkretisierung der Anforderungen soll eine Bodenschutzplanung verankert werden, deren Umsetzung regelmäßig überprüft wird.

Zur schonenden Bodennutzung: Die Umwandlung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen (einschließlich in Flächen für Gewerbe, u.a. Logistikunternehmen, sowie Anlagen zur Energiegewinnung) sollte unter Abwägung der Eignung der Böden bzw. Flächen für die agrarische und forstliche Nutzung erfolgen. Besonders fruchtbare Böden müssen einen höheren Schutzstatus vor Versiegelung erlangen.

Zum nicht-stofflichen Bodenschutz gehört auch die Vermeidung schädlicher Verdichtungen, v.a. durch nicht fachgerechten Einsatz von Maschinen, sowohl in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und bei Bauvorhaben. Aber auch der Verdichtung durch die Dezimierung der Bodenbiota muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Hierfür brauchte es verbindliche Vorgaben, die der Bodenbiota die gleiche Wertigkeit, wie der oberirdischen Biodiversität zu Teil werden lässt.

Zur sparsamen Bodennutzung: Im Bodenschutzrecht sollte eine Verbindung zum ‚Flächensparziel‘ der Bundesregierung hergestellt und dieses Ziel aus Bodenschutzsicht konkretisiert werden (0 Hektar pro Tag bis 2030). In die Abwägung wäre zwingend der Aspekt möglicher Alternativen mit einzustellen, konkret z.B. Verfügbarkeit von Industriebrachen, Dachflächen etc., um die Inanspruchnahme intakter Böden zu minimieren. Hierbei ist auch eine Verbindung zur Agro-Photovoltaik herbeizuführen, der BUND hat kürzlich eine Position zu naturverträglichen Freiflächen-Solaranlagen veröffentlicht:

<https://www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/naturvertraegliche-freiflaechensolaranlagen-fuer-strom-und-waerme/>

Flächenrecycling ist der Schlüssel dafür, dass am Stadtrand und in ländlichen Strukturen die „grüne Wiese“ nicht in Anspruch genommen wird, Altlastensanierung muss nicht nur im Sinne der Gefahrenabwehr, sondern als aktiver Beitrag zum Flächenschutz verankert werden. Restkontingente von Neuinanspruchnahmen von Böden bis 2030 sollten anhand von Bodenfunktionsbewertungskriterien vergeben werden. Die Raumplanung muss diesen Aspekt in ihre Flächenausweisungen zwingend miteinbeziehen und die regional besten Böden vor der

Neuinanspruchnahme schützen. Darüber hinaus steht die Bodennutzung immer im besonderen Spannungsfeld von Privatbesitz und Gesellschaft (land grabbing, BUND Bodenatlas 2015 https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_bodena_tlas_2015.pdf)

Daher sollte durch die Bundesregierung geprüft werden, welche rechtlichen Instrumente verhindern können, dass sowohl landwirtschaftliche Böden als auch urbane Böden für Gewerbe und Wohnen zu Rendite- und Spekulationsobjekten werden.

Maßnahmen zum stofflichen Bodenschutz:

Bei Baustoffen und Baumaßnahmen, die Einfluss auf die Böden haben können, ist der Austrag von Schadstoffen in die Böden im Rahmen von Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (z.B. Zink bei der Aufständigung von PV Freiflächenanlagen).

Der Einsatz von Pflanzenkohle in der Landwirtschaft und im Gartenbau unterliegt dem Düngemittelrecht. Dies soll sicherstellen, dass von den ausgebrachten Stoffen keine Gefährdung für Mensch und Umwelt ausgeht. In der Düngemittelverordnung (DüMV) sind Pflanzenkohlen, Biokohlen, BioChar etc. bislang nicht zugelassen und dürfen deshalb auch nicht angewendet werden. Dennoch werden sie seit einigen Jahren in vielen Projekten in den Boden eingebracht. Problematisch ist dabei vor allem, dass bei der Herstellung von Kohlen unabhängig von den Ausgangsstoffen organische Schadstoffe, insbesondere polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK), aber auch polychlorierte Biphenyle (PCB) sowie Dioxine und Furane (PCDD/F) entstehen. Die Entstehung von PCB und PCDD/F ist hauptsächlich vom Chlorgehalt der pyrolysierten Biomasse abhängig.

Zur Gewährleistung des Bodenschutzes sollten die Gehalte dieser Stoffgruppen in den Produkten engmaschig überwacht werden. Hierfür bedarf es einer Gesetzgebung für Inverkehrbringer, die durch strenge Anforderungen den stofflichen Bodenschutz berücksichtigt. (siehe auch: <https://www.lfl.bayern.de/iab/boden/266039/index.php>)

Einführung eines Bodenschutzpasses: Zur Dokumentation des Altlastenstatus und von eingebrachten Ersatzbaustoffen und Bodenmaterialien wird vorgeschlagen, einen „Bodenschutzpass“ für alle Grundstücke verpflichtend einzuführen. Damit wird auch für zukünftige Erwerber von Grundstücken sichergestellt, dass auf- oder eingebrachte Materialien ordnungsgemäß dokumentiert wurden. Dies ist insbesondere auch deswegen notwendig, damit bei späteren, die Fläche betreffenden Fragestellungen (z. B. bei baulichen oder landschaftsgestalterischen Maßnahmen) zuverlässig Auskunft über das bei Verfüllungen oder landschaftsnahen technischen Bauweisen (z. B. Lärmschutzwällen) verwendete Material gegeben werden kann. Nur so lässt sich auf lange Sicht das Risiko von Schadstoffbelastungen und Altlasten beim Grundstückskauf minimieren.

Vorsorgeorientierte Werte für die Bauleitplanung: In der bestehenden Gesetzgebung zum Bodenschutzrecht sind keine vorsorgeorientierten Werte für die Bauleitplanung enthalten. Die in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) festgelegten Prüfwerte sind

entsprechend ihrer Herleitung "gefahrenbezogene" Werte, die zur Beurteilung bereits bestehender Kontaminationen und hierauf bestehender Nutzungen herangezogen werden. Dabei markiert der Prüfwert die unterste Grenze des Vorliegens einer Gefahr. Ergibt die Einzelfallprüfung bis hin zur Ermittlung der Resorptionsverfügbarkeit, dass die gemessenen Schadstoffe vollständig bioverfügbar sind und treffen auch die übrigen der Ableitung zugrunde gelegten Annahmen zu, so kann bereits ein geringfügiges Überschreiten der Prüfwerte die "Gefahr" darstellen. Dies wird auch im bisherigen § 4 Absatz 2 der BBodSchV (Bewertung) eindeutig so beschrieben. Dort heißt es: "Maßnahmen im Sinne von § 2 Abs. 7 oder 8 des Bundesbodenschutzgesetzes können bereits dann erforderlich sein, wenn im Einzelfall alle bei der Ableitung eines Prüfwertes nach Anhang 2 angenommenen ungünstigen Umstände zusammentreffen und der Gehalt oder die Konzentration eines Schadstoffes geringfügig oberhalb des jeweiligen Prüfwertes in Anhang 2 liegt." Das Bauplanungsrecht verlangt jedoch Vorsorgemaßstäbe als Grundlage für die Beurteilung der Frage, ob erhebliche Bodenbelastungen im Sinne der §§ 5, 9 des BauGB gegeben sind. Damit können die gefahrenbezogenen Prüfwerte diesen Anspruch nicht erfüllen, da es naturwissenschaftlich nicht haltbar ist, dass die geringfügige Überschreitung von Werten bereits im „worst case“ eine Gefahr, die geringfügige Unterschreitung jedoch bereits Vorsorge darstellen kann. Da auch die in der Bodenschutzverordnung aufgeführten Vorsorgewerte aufgrund ihrer Bestimmung nicht für diesen Zweck herangezogen werden können, wird festgestellt, dass

- die Prüfwerte der BBodSchV für die Entscheidung, ob ein zu überplanendes Gebiet im Sinne des Planungsrechts "erheblich mit Schadstoffen belastet ist" nicht geeignet sind und
- Vorsorgewerte für die Zwecke der Bauleitplanung deutlich unterhalb der Prüfwerte angesiedelt werden müssen.

Es wird daher vorgeschlagen, ein bundeseinheitliches Verfahren zur Ableitung entsprechender Werte unter Einbeziehung lokaler Hintergrundwerte im Bodenschutzrecht zu verankern.

Transfer und Akkumulation von Schadstoffen: Pfadbezogene Stellungnahmen des Bundesinstituts für Risikoforschung zu verschiedenen Umweltchemikalien kommen bisher in der BBodSchV zu kurz. Sie quantifizieren häufig u.a. die Akkumulation von Schadstoffen aus dem Boden entlang der Nahrungskette.

Die Bedeutung dieses Transferpfades steigt mit zunehmenden Trockenperioden, denn immer mehr Gemüseanbauflächen werden von der Bewässerung mit Grund- oder Oberflächenwasser abhängig. Im ungünstigen Fall ist dieses Wasser durch akkumulierende Stoffe wie z.B. per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) im Spurenbereich belastet, welche sich dann um Zehnerpotenzen höher in der Nahrung wiederfinden. Dies betrifft auch den sehr empfindlichen Kontaminationspfad vom Boden über das Huhn hin zum Ei, für den Transfer von Dioxin, PCB und die schon erwähnten PFAS.

Boden- und Klimaschutz

Über die Speicherung von CO₂ hinaus leisten die Böden mit der Speicherung von Wasser eine zentrale Funktion im Naturhaushalt (Bedeutung für Pflanzenwuchs, Kleinklima, Kühlung der Landschaft, Ertragssicherheit und Hochwasserschutz). Diese Funktion sollte im novellierten Gesetz explizit benannt werden. Darüber hinaus muss der Zusammenhang von gesunden Böden und der Generierung von Grund/Trinkwasser hervorgehoben werden.

Maßnahmen, die diese Speicherfunktion stärken, wie durch den Erhalt und Aufbau von Humus und die Förderung der Bodenbiota sind zu unterstützen und zu fordern.

Hochwasservorsorge, Erosionsschutz und bessere Wasserbindung der Böden, auch zur Klimaanpassung, sollten konkret in das künftige Bodenschutzgesetz aufgenommen werden:

- Konkretisierung der guten fachlichen Praxis (gFP) mit Hilfe verbindlicher anzuwendender Leitfäden (fehlt im § 17 BBodSchG)
- Ergänzung des (derzeitigen) § 17 Abs. 2 um den Punkt, der die Wasseraufnahmefähigkeit und speicherkapazität konkret benennt, um diese Aspekte dadurch stärker in den Fokus der landwirtschaftlichen Officialberatung zu rücken.
- Ergänzung des (derzeitigen) § 17 Abs. 3 um einen zusätzlichen Absatz, der die Anordnung von Maßnahmen erlaubt, welche der Entstehung von Bodenerosion und Sturzfluten entgegenwirken.

Siehe hierzu UBA-Forschungsbericht 63/2020 „Veränderungen der Wasseraufnahme und -speicherung landwirtschaftlicher Böden und Auswirkungen auf das Überflutungsrisiko durchzunehmende Stark- und Dauerregenereignisse“

[<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/veraenderungen-derwasseraufnahme-speicherung>]

Datenverfügbarkeit

In dem Eckpunkte-Papier wird völlig zurecht auch die Datenverfügbarkeit angesprochen. Um effektiven Bodenschutz betreiben zu können, ist eine hinreichende Kenntnis der Böden notwendig. In vielen Bundesländern liegen jedoch keine geeigneten Bodenkarten im Maßstab 1:25.000 vor, die eine kleinteilige Bewertung bei Vorhaben zulassen. Deshalb sollten die Bundesländer verpflichtet werden, diese bis 2030 zu erarbeiten und als OpenData in einem geeigneten Geodatenformat (z.B. gpkg) zur Verfügung zu stellen. Darauf aufbauend soll eine bundesweit einheitliche Bodenbewertung (Bodenzustand, Bodenfunktionen) entwickelt werden.