

Stellungnahme Verband der Landwirtschaftskammern e. V. zur Anhörung Eckpunktepapier Novelle Bodenschutzrecht

1. Vorbemerkung

Die im Rahmen des vorgelegten Eckpunktepapiers hervorgehobene Stärkung des vorsorgenden Bodenschutzes ist grundsätzlich zu begrüßen. Etliche Details des Eckpunktepapiers sollten aber noch einmal gründlich durchdacht werden.

2. Anmerkungen zu den einzelnen Inhalten

Im Einzelnen haben wir zu folgenden Passagen des Papiers Anmerkungen:

Seite 1:

„Gleichzeitig kommt den natürlichen Bodenfunktionen mit dem zunehmenden Bedarf zur Anpassung an und zur Vorsorge gegen die Folgen des Klimawandels immer mehr Bedeutung zu.“

Die Berücksichtigung des Beitrags des Bodens für den Klimaschutz als Kohlenstoffspeicher sowie der Kühlungsfunktion sind im Ansatz begrüßenswert, bergen jedoch zugleich ein agrarstrukturelles Risiko. Je mehr Bodenfunktionen allgemein bewertet werden, desto größer kann nach der Eingriffs-/Ausgleichsregelung der Kompensationsbedarf ausfallen. Mit Blick auf die nach wie vor rasante Flächenverknappung möchten wir daher ausdrücklich darauf hinweisen, dass Ausgleichsmaßnahmen stets multifunktional gestaltet und bewertet werden müssen. Wir haben gute Erfahrungen damit gemacht, wenn mit gezielten Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen sowohl die Belange im Rahmen der Eingriffsregelung, des Artenschutzes und des Bodenschutzes ausgeglichen werden. Aus Sicht der Agrarstruktur aber auch vor dem Hintergrund der Daseinsvorsorge mit regional produzierten Lebensmitteln ist es unabdingbar, mit landwirtschaftlicher Fläche auch im Rahmen von Kompensationsmaßnahmen sparsam umzugehen. Wir möchten ausdrücklich auch auf §15 Abs. 3 BNatSchG verweisen, wonach auch bei Kompensationsmaßnahmen ein explizit formuliertes Rücksichtnahmegebot hinsichtlich des Verlusts an landwirtschaftlicher Nutzfläche besteht. Es kann nicht zielführend sein, dass in Zukunft zusätzlich zum Kompensationsbedarf nach Arten- und Naturschutzrecht weiterer Flächenbedarf durch die Berücksichtigung von neu zu verankernden Bodenfunktionen entsteht. Insofern müssen die verschiedenen Rechtsstränge diesbezüglich zwingend harmonisiert werden.

Allein in Nordrhein-Westfalen existieren gegenwärtig mehr als fünf unterschiedliche Verfahren für die Bewertung von Eingriffen in den Boden, die durchaus Anwendung finden und teils deutlich unterschiedliche Ergebnisse liefern. Gleichzeitig ist umstritten, ob es überhaupt eine Rechtsgrundlage für den expliziten Ausgleich von Eingriffen in das Schutzgut Boden gibt. Die in §15 Abs. 3 BNatSchG formulierte Ausnahme von solchen Böden für Ausgleichsmaßnahmen,

die für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignet sind, wird de facto kaum bis gar nicht berücksichtigt. Die Möglichkeit des Ausgleichs „durch Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen“ wird in vielen Verfahren ebenfalls schlicht ignoriert. Die gegenwärtige Rechtsunsicherheit und die sich auch daraus ergebende Vielzahl unterschiedlicher Bewertungsverfahren für Eingriffe ist jedenfalls nicht nachvollziehbar und aus agrarstruktureller Sicht extrem ungünstig.

Schließlich ist an dieser Stelle auf die in der Diskussion befindlichen CO₂-Zertifikate Bezug zu nehmen. CO₂-Zertifkationen rechtlich zu regeln wird hoch anspruchsvoll werden. Und es ist darauf hinzuweisen, dass die CO₂-Zertifikate auch ihre fachlichen Grenzen haben. Weitere rechtliche Vorgaben führen zwangsläufig zu einer weiteren Einschränkung im Anbau, was oft weder der guten fachlichen Praxis dient noch regional durchdacht wird.

„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.“

Die angedachte explizite Verankerung des Schutzes der Bodenbiodiversität im Bodenschutzrecht wird die eigentlichen Bestrebungen der Novelle des Bodenschutzrechts konterkarieren und zu erheblichen Anwendungs- und Auslegungsschwierigkeiten führen. Während es für zahlreiche bodenphysikalische und bodenchemische Parameter definierte Standarduntersuchungsmethoden gibt, fehlt dies bisweilen für bodenbiologische bzw. bodenmikrobiologische Parameter. Es gilt gemeinhin bereits als aufwendig, überhaupt die vitale Bodenbiomasse zu ermitteln; von der Bestimmung der Artenzusammensetzung, die im Zuge der Beurteilung der Bodenbiodiversität notwendig wäre, ganz zu schweigen. Unter „Bodenleben“ versteht bislang jeder etwas Anderes und es ist nicht absehbar und auch schlicht nicht realistisch, dass die bestehenden Unschärfen und die fehlende Definition von Standarduntersuchungsmethoden durch die Gesetzgebung geklärt werden können.

Die Absicht, den guten Zustand von Böden zu definieren, erscheint extrem ambitioniert und wirft gleichzeitig viele Fragen auf; z. B.: Welche Parameter sollen berücksichtigt werden? Welche Datengrundlage soll verwendet werden? Die natürlichen Voraussetzungen und Standortbedingungen, die selbst kleinräumig sehr stark wechseln können, müssten im Rahmen der Definition des guten Zustands von Böden Berücksichtigung finden. Es steht zu befürchten, dass eine vermeintlich einfache Definition der Vielfalt an Böden und Standorten nicht gerecht werden kann, während eine allzu differenzierte Betrachtung letztlich zu viel zu komplexen und unübersichtlichen Regelungen und unmittelbar auch zu Anwendungs- und Auslegungsschwierigkeiten führt.

Der Begriff „guter Bodenzustand“ muss also definiert und anhand von nachvollziehbaren Bewertungsmaßstäben präzisiert werden. Dies gilt ebenso für den Begriff „Bodenbiodiversität“

sowie Ziele und Anforderungen an Böden bzgl. dieser. Hinsichtlich des Schutzes der Bodenbiodiversität sollte erläutert werden, auf welcher Ebene (Pedon, Bodenlandschaft, Nutzungseinheit, etc.) diese betrachtet wird. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere natürlich auftretende „Extremstandorte“ (nass, trocken, sauer, salzig, etc.) in der Regel eine geringe Diversität aufweisen. Bei der Festlegung von Zielzuständen sollte ferner berücksichtigt werden, dass noch deutlicher Forschungsbedarf zu Bodenbiodiversität besteht, wie es im Papier angeführten fünften Bodenschutzbericht der Bundesregierung zum Ausdruck kommt: „Es ist nach wie vor weitgehend unerforscht, wie Bodenbiodiversität geschützt und gezielt gefördert werden kann, wie ihre natürlicherweise erbrachten Leistungen genutzt werden können und welcher Wert ihren Leistungen beigemessen werden kann.“

Seite 2:

„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 Berücksichtigung der unterschiedlichen Nutzungen ist von hoher Wichtigkeit. Nur dadurch lassen sich praxistaugliche und angemessene Ziele für landwirtschaftlich genutzte Böden formulieren. Dabei sollten regionale Besonderheiten beachtet werden.

„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.“

Der Begriff „Bodengesundheit“ sollte definiert und anhand von nachvollziehbaren Bewertungsmaßstäben präzisiert werden.

Seite 3:

„Zudem scheint die „Standortfunktion“ die anderen und insbesondere die natürlichen Bodenfunktionen zu „überrollen“.

Diese Formulierung sollte präzisiert werden. Sind mit dem Begriff „Standortfunktion“ Nutzungsfunktionen gemäß BBodSchG gemeint, ist hier zwischen unterschiedlichen Nutzungsfunktionen zu differenzieren, da insbesondere land- und forstwirtschaftlich genutzte Böden weiterhin natürliche Bodenfunktionen erfüllen können, ein versiegelter Boden hingegen nicht.

Seite 4:

„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“.

Die Aussage, dass die gute fachliche Praxis mangels hinreichender Konkretisierung unzureichend berücksichtigt wird, wird leider nicht mit Datenquellen belegt. Dass die Bodenschutzbehörden keine eigenen Befugnisse haben, die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft durchzusetzen, wird sich mit Inkrafttreten der Mantelverordnung ändern. Gemäß §9 (5) Neuf. BBodSchV können die Bodenschutzbehörden im Rahmen der Gefahrenabwehr bei Bodenerosion durch Wind und Wasser zukünftig auch Maßnahmen anordnen, die sich aus den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis ergeben. Die Aussage, dass Bodenschutzbehörden oftmals keine Kenntnis über die landwirtschaftliche Beratung infolge schadhafter Bodenveränderungen erhalten, ist nicht nachvollziehbar. Zuständig im Rahmen der Gefahrenabwehr, wenn Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung gegeben sind, sind die Bodenschutzbehörden. Eine frühzeitige Einbindung der landwirtschaftlichen Fachbehörde ist wünschenswert, wenn landwirtschaftliche Flächen betroffen sind. Die Inanspruchnahme einer Beratung durch den Landwirt ist nicht verpflichtend. In letzter Konsequenz obliegt es den Bodenschutzbehörden Anordnungen zu treffen.

Die Zuständigkeit der landwirtschaftlichen Beratung sollte auch zukünftig bei den Landwirtschaftsbehörden liegen, wo landwirtschaftliches Wissen vorgehalten wird.

Seite 6:

„Der gute Zustand von Böden soll definiert werden und dessen Erreichung als vollzugsfähiges Ziel festgelegt werden.“

Wie bereits angemerkt, bedarf der Begriff „guter Zustand von Böden“ einer nachvollziehbaren Definition. Ein reines Abzielen auf Bodenbiodiversität würde mangels gesicherter wissenschaftlicher Basis über deren Förderung und Schutz (siehe 5. Bodenschutzbericht der Bundesregierung) problematisch gesehen. Kriterien für einen „guten Zustand von Böden“ sollten sich an verwirklichtbaren Potenzialen landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzter Böden unter Berücksichtigung von geographischen, regionalen und nutzungsbedingten Aspekten orientieren.

Bei Fallgestaltungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Bodenfunktionen soll ein eigenständiger Genehmigungstatbestand im BBodSchG eingerichtet werden...“
Die Einrichtung eines Genehmigungstatbestandes bei erheblichen zu besorgenden Auswirkungen im BBodSchG sowie die Einführung einer Einvernehmensregelung zugunsten der Bodenschutzbehörden wird grundsätzlich begrüßt. Es ist darauf zu achten, dass im Wege der Genehmigung nicht nur die letztlich versiegelten/überbauten Flächen berücksichtigt

werden, sondern auch diejenigen landwirtschaftlichen Flächen, die nur vorübergehend in Anspruch genommen und anschließend wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden.

Es muss darum gehen, bereits in frühen Stadien der Planung den Bodenschutz stärker zu berücksichtigen. Konkret bedeutet das, dass insbesondere die temporär beanspruchten landwirtschaftlichen Flächen nur dann befahren bzw. belastet werden dürfen, wenn z. B. angesichts der Witterungsbedingungen und insbesondere der Bodenwassergehalte keine schadhafte Bodenveränderungen zu besorgen sind. Die diesbezüglich durchaus zahlreichen DIN-Normen und technischen Regelwerke enthalten zwar wertvolle Hinweise, finden in der Praxis aber häufig keine konsequente Anwendung.

Auch die seit einiger Zeit bei größeren Projekten verpflichtende Bodenkundliche Baubegleitung (BBB) erweist sich diesbezüglich häufig als de facto unwirksam. Die mit der Bodenkundlichen Baubegleitung beauftragten Unternehmen werden durch den Maßnahmenträger bezahlt und tun sich erfahrungsgemäß schwer, notwendige aber finanziell teure Maßnahmen, wie z. B. eine vorübergehende Aussetzung bodenfunktionsgefährdender Tätigkeiten, in der Praxis durchzusetzen. Hier muss stärker als bislang bereits in der Planung berücksichtigt werden, dass bestimmte Tätigkeiten in Zeiten mit erhöhten Bodenwassergehalten, insbesondere im Winter sowie im zeitigen Frühjahr, nicht oder nur unter Anwendung umfangreicher technischer Bodenschutzmaßnahmen durchgeführt werden können. Gerade bei Linienbaustellen für Strom-, Wasser oder Gasleitungen werden umfangreich landwirtschaftliche Flächen – teils dauerhaft aber überwiegend temporär – in Anspruch genommen, deren Bodenzustand zum Zeitpunkt der Rückgabe an die landwirtschaftliche Nutzung häufig sehr zu wünschen übriglässt.

Seite 7:

„Die Vorsorge im nicht-stofflichen Bereich ist zu stärken durch fachliche Standards, die Entwicklung von Standards für eine nachhaltige Bewirtschaftung [...]“

Die Absicht, über die Stärkung des nicht-stofflichen Bodenschutzes, Versiegelungen per Entscheidungsbefugnis der Bodenschutzbehörden möglichst zu minimieren und Entsiegelungen zu fördern und damit zu einem insgesamt sparsamen Umgang mit Boden und Fläche beizutragen, wird begrüßt.

Fachliche Standards sollten unter Beteiligung landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Fachexpertise erarbeitet werden. Eine besondere Herausforderung, falls beabsichtigt, wird die Erarbeitung maßnahmenorientierter Standards sein. Hierbei sollten insbesondere geographische und regionale Gegebenheiten sowie Erfordernisse der Bewirtschaftung Berücksichtigung finden, um eine Praxistauglichkeit sicherzustellen.

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.“

Eine eigene Anordnungsbefugnis der Bodenschutzbehörden sowie die Möglichkeit der Ahndung mittels Bußgeld zur Durchsetzung der Vorsorgepflicht in der Land- und Forstwirtschaft, erfordert das Vorhalten von umfangreichem bodenkundlichem, landwirtschaftlichem und forstwirtschaftlichem Fachwissen in den Bodenschutzbehörden, da ansonsten die Anordnung von fachlich fundierten Maßnahmen nicht möglich ist. Wir plädieren vielmehr dafür, eventuell bestehende Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Bodenschutz-, Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsbehörden aufzuarbeiten und zu beseitigen, anstatt hier Doppelstrukturen aufzubauen.

Vor dem Hintergrund erheblicher Wissensdefizite, der bislang wenig konkreten Ausformulierungen und des Bedarfes, Doppelstrukturen aufbauen zu müssen, findet die Absicht, die Vorsorgepflicht in der Land- und Forstwirtschaft verbindlicher zu regeln, zunächst nicht unsere Unterstützung. Dies gilt auch für die in diesem Wege beabsichtigte Anordnungsbefugnis für Bodenschutzbehörden sowie die Ahndungsmöglichkeit von Verstößen per Bußgeld. Wir gehen davon aus und fordern ausdrücklich, dass die Vorsorgepflicht als vollumfänglich erfüllt gilt, sofern die „gute fachliche Praxis“ eingehalten und eine ordnungsgemäße Landwirtschaft betrieben wird.

Die Neufassung der BBodSchV enthält weiterhin die Vorgabe, dass bei der Anordnung von Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen die zuständigen Behörden zu beteiligen sind (vgl. § 17 Abs. 5 und § 9 Abs. 5). Sollen zukünftig Anordnungen oder Ahndungen zur Durchsetzung der Vorsorgepflicht möglich sein, sollte dieses bewährte Vorgehen aus den o. g. Gründen hierauf übertragen werden.

Seite 7/8:

„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.“

Daraus ist wohl abzuleiten, dass in Zukunft die Ausweisung von Bodenschutzgebieten zunehmen wird und dass deren Schutzstatus gestärkt werden dürfte. Dieser Ansatz ist abzulehnen. Denn: Folge sind vermehrte Einschränkungen der Bewirtschaftung und drohende Extensivierungen von Flächen. Extensiv genutzte Flächen fördern den Naturschutz oder die Artenvielfalt nicht per se. Demgegenüber sinkt die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion. Das kann sogar so weit führen, dass die landwirtschaftliche Produktion wegen fehlender Rentabilität auf den betroffenen Flächen aufgegeben werden muss.

Eingeführt wird der Begriff „besonders schutzwürdige Böden“. Einzufordern ist eine klare

Definition. Woran werden die Kriterien festgemacht? Geht man nach Bodentyp, Bodenpunkten oder bestimmten Regionen?

3. Zusammenfassung

Der Gesetzgeber muss sich darüber im Klaren sein, dass mit den in Rede stehenden Ansätzen massive Definitionsbedürfnisse ausgelöst werden. Diese Definitionsbedürfnisse gehen über das gegenwärtige Know-how teils deutlich hinaus. Zu prüfen ist deshalb vor allem, welche Wünsche derzeit platzierbar sind und welche erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden können.