

## **Stellungnahme des Bundesverbandes Boden (BVB) zum Entwurf eines Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG)**

Der Bundesverband Boden (BVB) nimmt zum vorliegenden Entwurf des BBodSchG (Stand 22.03.1996) wie folgt Stellung:

1. Der BVB unterstützt grundsätzlich die Bemühungen des Bundes, durch eine bundeseinheitliche Regelung das Umweltmedium Boden unter einen den anderen Medien (Wasser und Luft) vergleichbaren Schutz zu stellen.

Der Gesetzgeber sollte allerdings besser klarstellen, welche Ziele und Grundsätze er mit dem Gesetz erreichen will. Das setzt die Nennung von Bodenqualitätszielen voraus. Sie sollen den Boden als stoffliches Medium (Sanierung und Vorsorge), aber auch den Boden als natürliche Ressource ansprechen (wieviel Fläche soll erhalten bleiben ? Welche Bodengüte soll langfristig gesichert werden ? Qualitätsziele für den Erosionsschutz, standörtliche Qualität ?)

Der BVB regt daher an, zusammen mit dem Gesetz eine programmatische Erklärung zum Bodenschutz in solchen Politikfeldern abzufassen, die von der Bodenschutzkonzeption 1985 bereits als Boden-relevant erkannt worden sind, aber nicht in einem Gesetz geregelt werden (können). Z.B. Boden als Flächenressource, Landschaftsverbrauch, Boden als mineralische Ressource. Ein Bodenschutzprogramm sollte im Gesetz angekündigt und regelmäßig fortgeschrieben werden. Ein solches Programm würde es auch ermöglichen, die jetzt im Gesetz deutlich vernachlässigten Einzelaspekte zu würdigen, wie z.B. Bodenschutz auf militärisch genutzten Standorten, Bodenschutz auf Schießplätzen, Bodenschutz bei neuen Anbaumethoden. Zugleich könnte ein Programm auch die eher bodenkundlichen Grundlagen des Bodenschutzes hervorheben und insbesondere die Grundsätze des Bodenschutzes bei der räumlichen Planung bestimmen (ähnlich dem Katalog von "Grundsätzen" im BNatSchG).

2. Der BVB begrüßt das Konzept des Gesetzes, "schädliche Bodenveränderungen" im Hinblick auf alle relevanten Schutzgüter einzubeziehen.

Insbesondere auch deshalb, weil diese Aufgabenstellungen in den vergangenen Jahrzehnten viel zu oft ausschließlich durch die Gefahrenabwehr für das Grundwasser bestimmt waren. Der Aufbau des Gesetzes als Artikelgesetz mit Regelungen zum vor- und nachsorgenden Bodenschutz sowie zur Altlastensanierung und mit ergänzenden Änderungen in anderen Rechtsbereichen ist grundsätzlich zu befürworten. Eine Verstärkung der Vorsorgeregelungen ist jedoch erforderlich (vgl. die Nr. 4., 9. und 15.).

3. Der BVB folgt der gewählten Definition von Boden, weil durch die Einbeziehung der ungesättigten Zone die notwendige interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Biowissenschaften und Geowissenschaften, die Verknüpfung von bio- und geoökologischen Daten und Bewertungen, die Zusammenarbeit von Bodenkundlern, Geologen und Hydrologen im geowissenschaftlichen Bereich ausdrücklich gefordert ist.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, warum Böden als Ergebnis der Überlagerung von Atmo-, Bio-, und Geosphäre Schutzobjekte sind, Böden an der Grenzfläche von Hydro-, Bio-, und Geosphäre (Gewässerböden) jedoch ausgenommen werden.

Der BVB fordert daher, den Begriff Boden durch Einbeziehung der Gewässerböden umfassend zu bestimmen, da hierfür ein umweltrelevanter Bedarf einer übergreifenden Betrachtung besteht, z.B. Schutz ihrer ökologischen Funktionen, Schutz vor Abtrag und Akkumulation andernorts (z.B. in Überschwemmungsgebieten), Schutz vor Schadstoffeinträgen, Umgang bei Entnahme und Sanierung.

4. Bedenklich und widersprüchlich ist aus Sicht des BVB die Art der Verknüpfung "natürlicher Funktionen" und "Nutzungsfunktionen", die z. B. vornehmlich bodenzerstörend wirken. Wie kann das unvermehrbares Schutzgut Boden ausreichend geschützt werden, wenn Art und Grad von Schutzansprüchen durch solche Nutzungen relativiert werden können, die Böden irreversibel zerstören oder belasten?

Art und Grad der mit den genannten Nutzungsfunktionen genannten Eingriffe verstärken in der Regel die Dringlichkeit des ökologischen Schutzanspruches.

Aus der in § 2 Abs. 2 enthaltenen Aufzählung der Bodenfunktionen sollten daher die unter Nr. 5 - 8 genannten Schutzfunktionen entfallen, da der Schutzzweck dieses Gesetzes sich auf die natürlichen Funktionen bezieht und nicht die Sicherung von Rohstofflagerstätten, von Standorten für wirtschaftliche Nutzungen u. ä. beinhaltet.

Die Abwägung mit den Nutzungsfunktionen sollte innerhalb der Begriffsbestimmung der "schädlichen Bodenveränderung" in § 2 Abs. 3 ebenso entfallen.

5. Zwischen den einzelnen natürlichen Bodenfunktionen können Zielkonflikte entstehen, über deren Vorrang im Einzelfall entschieden werden muß. Wenn man z. B. Boden nachhaltig in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederherstellen möchte, kann man seine Filter- und Puffereigenschaften nicht gleichzeitig zum Schutz des Grundwassers "nutzen", daher kann Bodenbelastung zur Entlastung des Grundwassers im Widerspruch zu den Zielen des Bodenschutzes stehen.

6. Eine Reihe von Regelungen sind mit unbestimmten Rechtsbegriffen überladen und damit schwer verständlich und vollzugshemmend. Dies gilt insbesondere für die §§ 2 Abs.3, 3 Abs.4 und § 4 Abs. 4.

7. Die Definition des Gefahrenbegriffs in § 2 Abs.3 Satz 2 stellt eine erhebliche Aufweichung der bisherigen Gefahrenbestimmung im Polizeirecht dar. Nach bisheriger ständiger Rechtsprechung und der insoweit einheitlichen Polizeigesetze der Länder liegt eine Gefahr im materiell-polizeirechtlichen Sinn vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird. Der Gesetzentwurf verlangt darüberhinaus

weitere Kriterien, nämlich eine Abwägung zwischen der nutzungsbezogenen Prägung des Gebiets oder den planerischen Festlegungen mit dem Wohl der Allgemeinheit. Dies bedeutet im Ergebnis eine doppelte Berücksichtigung der nutzungsbezogenen Interessen, sowohl auf der Tatbestandsseite bei der Bestimmung des Begriffs "schädliche Bodenveränderung", als auch auf der Rechtsfolgenseite bei der Pflicht zur Gefahrenabwehr nach § 4 Abs. 4. Die Möglichkeiten zur Abwehr von schädlichen Bodenveränderungen werden damit erheblich eingeschränkt.

Der BVB schlägt daher vor, die nutzungsbezogenen Interessen ausschließlich auf der Rechtsfolgenseite bei der Ermessensausübung im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

8. Nach § 3 Abs. 1 findet das Gesetz nur Anwendung bei schädlichen Bodenveränderungen, die auf einer Bodennutzung oder wirtschaftlichen Tätigkeit beruhen, und bei Altlasten. Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs durch die Begriffe "Bodennutzung" und "wirtschaftliche Tätigkeit" steht insoweit im Widerspruch zum umfassenden Zweck des Gesetzes, wie er in § 1 beschrieben wird (" die Funktionen des Bodens nachhaltig in ihrer Leistungsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen").

Eine gesetzliche Bestimmung der Begriffe "Bodennutzung" und "wirtschaftliche Tätigkeit" erfolgt nicht, ebenso werden diese Begriffe in keinem anderen Bundesgesetz, auf das im Wege der Auslegung zurückgegriffen werden könnte, näher bestimmt. Aus Gründen der Rechtssicherheit und im Hinblick auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot sollten diese Begriffe gesetzlich definiert werden.

9. Die Tatsache, daß der Entwurf verschiedenen bestehenden Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen mit Bodenschutzaspekten (siehe § 3 Abs. 2 - 6) Vorrang einräumt, dürfte unumgänglich sein. Diese Vorschriften können jedoch nur dann sinnvoll den Anwendungsbereich einschränken, wenn inhaltliche Festsetzungen zum Schutz des Bodens im Sinne des vorliegenden Gesetzes eingehalten werden. In Anlehnung an § 285 UGB-BT (des Professoren-Entwurfs) wird daher folgende Regelung empfohlen:

"Die Vorschriften dieses Gesetzes finden Anwendung, sofern nicht andere Vorschriften inhaltsgleiche oder weitergehende Schutzvorschriften enthalten."

Ohne eine solche Regelung wird eine wichtige Chance zum flächendeckend konsistenten und umfassenden Bodenschutz vertan. Auch hier würden sich dann erhebliche Reibungsverluste in der Umsetzung des Bodenschutzes ergeben.

Die Regelung des § 3 Abs.3 bleibt deutlich hinter der Regelung des § 4 Abs. 2 im Gesetzentwurf 1995 (Stand 18.08.1995) zurück. Im Entwurf 1995 war vorgesehen, daß das Bodenschutzgesetz gilt, wenn Verkehrsflächen nicht bestimmungsgemäß genutzt werden. Durch die nunmehrige Bezugnahme auf die Widmung der Flächen wird der Anwendungsbereich des Gesetzes weitergehend eingeschränkt. Dies ist sachlich nicht begründet, weil gerade auf solchen Flächen (z.B. ehemalige als Bahntrassen genutzte Flächen) Bodenschutz erforderlich ist. Durch § 3 Abs. 3 geht auch § 5 (Entsiegelungspflicht) bei Straßen und öffentlichen Plätzen leer. Dies ist ebenfalls sachlich nicht gerechtfertigt.

10. Die Regelung des § 3 Abs. 6 wirft die Frage auf, welches Gesetz die materiellen Kriterien für den Bodenschutz im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben bestimmt, wenn - wie vorgesehen - Bodenschutz insoweit nach den Vorschriften des Baurechts erfolgen soll. Die Verweisklausel in Abs. 6 geht ins Leere.

Der BVB spricht sich dafür aus, die materiellen Kriterien im BodSchG selbst zu regeln und ihre planungsrechtliche Umsetzung dem Baurecht zu überlassen. Obendrein würde eine solche Konstruktion auch den Anspruch des BodSchG verdeutlichen, die Schutzziele des Bodens zentral festzulegen, und damit die bestehenden Ansätze eines medienübergreifenden Bodenschutzes (Bodenschutzklauseln in anderen Umweltgesetzen) harmonisieren.

11. Der BVB unterstützt die im zweiten Teil bezeichneten Grundsätze und Pflichten und sieht darin eine Verbesserung in der Rechtsstellung der Betroffenen und Beteiligten. Der BVB würde es allerdings begrüßen, wenn der Kreis der Verpflichteten durch den Voreigentümer, der von der schädlichen Bodenveränderung wußte oder hätte wissen können, erweitert werden würde, um Umgehungs- und Spekulationsgeschäften vorzubeugen. Eine eindeutige Regelung über die Betretungserlaubnis bei der "normalen" Bodenkartierung (ohne Gefahrenverdacht), die bislang ohne ausreichende Rechtsgrundlage durchgeführt wird - steht weiterhin aus. Der BVB geht davon aus, daß dieser Regelungsbereich den Ländern zur Ausgestaltung vorbehalten ist. Eine gleichwohl bundeseinheitliche Regelung wäre dennoch wünschenswert.

12. Es ist durch Öffnungsklauseln zugunsten der Länder sicherzustellen, daß bei der Planung und Ausführung von raumbedeutsamen Maßnahmen die materiellen Belange des Bodenschutzes berücksichtigt werden, z. B. durch Beteiligung der für den Bodenschutz zuständigen Behörden.

13. In die Verordnungsermächtigung des § 6 ist in Anlehnung an den in § 4 Abs.3 KrW-/AbfG enthaltenen Rechtsgedanken ausdrücklich aufzunehmen, daß das Auf- und Einbringen von Materialien auf oder in den Boden nur zulässig ist, wenn dies für die natürlichen Bodenfunktionen von Nutzen ist. Nur durch diese Einschränkung qualitativer Art ist gewährleistet, daß der Boden nicht zur "kostengünstigen Deponiefläche" degradiert wird.

14. Der BVB bietet besonders für die Formulierung praxisorientierter Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften (§§ 6, 8, 20) sowie für die Präzisierung des Sachkundenachweises die Kompetenz seiner Mitglieder an.

Im Zusammenhang mit dem Sachkundenachweis (§ 18) sollte eine Notifizierung von Sachverständigen durch die zuständige oberste Landesbehörde erfolgen - wie in § 24 des letzten Referentenentwurfs (Stand: 18.08.1995) noch vorgesehen. Eine noch in den Gesetzentwurf aufzunehmende Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörde, daß Begutachtungen durch einen von der zuständigen obersten Landesbehörde bekannt zu gebenden Sachverständigen vorzunehmen sind, sollte auch für die fachlich technische Ausfüllung der in § 17 deklarierten guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft gelten (siehe auch Stellungnahme der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft).

Die Kriterien der Sachkunde müssen in einem bundeseinheitlichen Katalog niedergelegt und an Ausbildung, Fortbildung und Berufspraxis orientiert sein.

15. Die Vorsorge-Regelung des § 17 darf sich nicht nur auf die "Vermittlung von Grundsätzen im Rahmen der landwirtschaftlichen Beratung" beschränken. Hier sind Ermächtigungen zur Schaffung einer Rechtsverordnung und zur Durchführung von Anordnungen vorzusehen, um zum Beispiel auf erosionsgefährdeten Standorten vorsorgeorientierte Maßnahmen zur Verringerung von Boden- und Stoffabträgen auf Nachbarflächen und in Gewässer durchsetzen zu können.

16. Der BVB begrüßt, daß die in den meisten Ländern im Aufbau befindlichen Bodeninformationssysteme, als Basis des vor- und nachsorgenden Bodenschutzes, gesetzlich verankert werden. Er sieht allerdings ohne personell ausreichend ausgestattete, d. h. auch interdisziplinär besetzte Bundes- und Landesinstitutionen im Bereich des Bodenschutzes, eine sinnvolle standardisierte Erhebung und Verwertung von Daten als nicht gewährleistet an.

17. Um den Vollzug des Gesetzes zu verbessern, sollte eine Finanzierungsregelung für Maßnahmen oder Ausgleichsregelungen im Bereich der Gefahrenabwehr, für die kein Verantwortlicher herangezogen werden kann, getroffen werden. Dieses gilt insbesondere für den in § 10 Abs. 2 vorgesehenen Ausgleich für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Einschränkung der Zustandsstörerhaftung (§ 26 Abs. 2).

18. Der BVB geht davon aus, daß er als Natur- und Umweltschutzverband nach § 22 des Entwurfs anerkannt und entsprechend beteiligt wird. In einem wissenschaftlichen Beirat sollten mindestens die Bereiche allgemeine Bodenkunde, Bodenchemie, Bodenphysik, Bodenbiologie, Agrikulturchemie und Pflanzenernährung, Geologie, Landschaftsökologie, Human- und Ökotoxikologie vertreten sein.

19. Der BVB hofft, daß durch das Bodenschutzgesetz (und insbesondere die Verpflichtung zum Bodenschutz gemäß §§ 4, 5 und § 7) ein Anstoß zur intensiven Vermittlung bodenkundlicher Grundkenntnisse in der Ausbildung und zur besseren Berücksichtigung der Erkenntnisse der bodenkundlichen Wissenschaft in Politik, Verwaltung und Wirtschaft gegeben wird. Gesetzgeberische Maßnahmen müssen daher flankiert werden von fachlicher Öffentlichkeitsarbeit; bodenkundliche Lehrinhalte in Aus- und Fortbildung sind zu verstärken, um Fachpersonal zum Vollzug dieser gesetzlichen Regelungen zu qualifizieren. In allen gesellschaftlichen Bereichen muß der Bodenschutz den gleichen Stellenwert wie Gewässerschutz, Immissionsschutz und Naturschutz erhalten. Das oben unter 1. genannte Bodenschutzprogramm könnte diese Effekte deutlich verstärken.