

**Ingenieurtechnischer Verband für Altlastenmanagement
und Flächenrecycling e.V. (ITVA)**



ITVA e.V. • Leipziger Platz 8 D-10117 Berlin

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz, W I 6,
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

Per E-Mail:
Bodenschutz@bmu.bund.de

**Fachausschuss
A2 Rechtsfragen**

Tel.: 030 / 48 63 82 80
Fax: 030 / 48 63 82 82
E-Mail: info@itv-altlasten.de
www.itv-altlasten.de

Ihr Schreiben vom
03.07.2023

Ihr Zeichen
7410/006-2023.0002

Datum
Köln, den 31.08.2023

STELLUNGNAHME

des

**Ingenieurtechnischen Verbandes für Altlastenmanagement
und Flächenrecycling e.V. (ITVA)**

zum

**Teilbericht Überarbeitung des Bodenschutzrechts - Diskussionspapier
Ergebnisse zu ausgewählten Rechtsfragen
Anhörung vom 03.07.2023**

Der Ingenieurtechnische Verband für Altlastenmanagement und Flächenrecycling e.V. (ITVA) ist ein technisch wissenschaftlicher Verband mit vielfältiger Erfahrung bei der Altlastensanierung und beim Flächenrecycling mit etwa 850, überwiegend kleineren und mittleren Ingenieur- und Gutachterbüros angehörigen Mitgliedern. Der ITVA nimmt zur Evaluierung und Anpassung des Bodenschutzrechts auf der Grundlage des in der E-Mail vom 03.07.2023 in Bezug genommenen Entwurfs eines Diskussionspapiers zu ausgewählten Rechtsfragen der Überarbeitung des Bodenschutzrechts wie folgt Stellung:

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dipl.-Ing. Harald Burmeier, Dr. Thomas Gerhold, Prof. Dr. Michael Altenbockum, Dipl.-Ing. Birgit Schmitt-Biegel
Geschäftsstelle: Dipl.-Ing. Elke Kadgien

Vereinsregister - Nr.: 12035 Nz
Steuernummer: 668/52794
UID-Nr.: DE 136785409

Commerzbank AG
IBAN: DE89 1008 0000 0609 9567 00
SWIFT-BIC: DRESDEFF100



1. Vorbemerkung

Wie schon in der Stellungnahme vom 28.07.2022 zum Eckpunktepapier zur Novelle des Bodenschutzrechts vom 01.03.2022 ausgeführt, begrüßt der ITVA ausdrücklich die durch den Koalitionsvertrag angestoßene Evaluierung darauf, ob das deutsche Bundesbodenschutzrecht an die Herausforderungen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und des Erhalts der Biodiversität anzupassen ist. Das jetzt vorliegende Diskussionspapier dient ausweislich der an den Anfang gestellten Zusammenfassung neben sechs weiteren Diskussionspapieren dem Zweck, Lösungen für die Herausforderungen bei der Novelle des Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) aufzuzeigen, die das Eckpunktepapier des BMUV vom März 2022 benannt hat. Die Diskussionspapiere sollen verschiedene Lösungsoptionen vertiefen und ergänzen und Vor- und Nachteile erläutern. Der ITVA teilt die Auffassung des Eckpunktepapiers, wonach der Boden einen bedeutenden Beitrag für den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie den Schutz der Bodenbiodiversität leistet. Vor diesem Hintergrund befürwortet der ITVA die mit dem Eckpunktepapier angestoßene und jetzt mit dem Diskussionspapier zur Überarbeitung des Bodenschutzrechts umgesetzte Prüfung, inwieweit der Beitrag des Bodens für die genannten Schutzgüter durch Änderungen des Bundes-Bodenschutzgesetz gestärkt werden kann. Der ITVA hat sich seiner satzungsgemäßen Ausrichtung entsprechend insbesondere mit solchen Änderungsvorschlägen befasst, die Auswirkungen auf die Belange der Altlastensanierung und des Flächenrecyclings, denen der ITVA im Besonderen verpflichtet ist, haben können. Dies vorausgeschickt nehmen wir nachfolgend zu einzelnen für die Arbeit des ITVA besonders bedeutsam erscheinenden Arbeitspaketen Stellung.

2. Zu den Lösungsvorschlägen einzelner Arbeitspakete

Das Diskussionspapier hat zu der im Eckpunktepapier vom März 2022 angeregten Prüfung der Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit von Änderungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes insgesamt 7 Arbeitspakete (AP) gebildet, die nach einer Analyse des geltenden Rechts jeweils mit Lösungsvorschlägen für Rechtsänderungen abschließen. Methodisch folgt das Diskussionspapier damit der in unserer Stellungnahme zum Eckpunktepapier angeregten Prüfung, darauf ob und in welchem Umfang Rechtsänderungen zu der damit bezweckten Stärkung des Bodenschutzes tatsächlich geeignet und erforderlich sind.

2.1 Subsidiarität - AP 1

Das Diskussionspapier schlägt vor, den in § 3 Abs. 1 BBodSchG verankerten Subsidiaritätsgrundsatz ersatzlos zu streichen. Ergänzend werden Änderungen der Vorschrift über die gute fachliche Praxis in § 17 BBodSchG und die Entsiegelung in § 5 BBodSchG vorgeschlagen. Mit der Änderung des § 17 BBodSchG soll sichergestellt werden, dass die Grundsätze der fachlichen Praxis nicht abschließend sind oder selbst Anforderungen an Stoffeinträge formulieren und die Pflichten zur Gefahrenabwehr parallel gelten. Mit der Änderung in § 5 BBodSchG soll sichergestellt werden, dass Entsiegelungsanordnungen unabhängig von den Vorschriften des Baurechts auf Grundlage des BBodSchG erlassen werden können.

Als Gründe für die vorgeschlagene Aufgabe der Subsidiarität des Bodenschutzrechts gegenüber dem sonstigen Fachrecht werden einerseits Schwierigkeiten bei der durch § 3 Abs. 1 BBodSchG gebotenen Feststellung, inwieweit sonstige Vorschriften des Fachrechts Einwirkungen auf den Boden nicht regeln, angeführt, andererseits allgemein eine Stärkung des Bodenschutzrechts unabhängig von Änderungen in den bislang in § 3 Abs. 1 Nr. 1 – 11 BBodSchG genannten Vorschriften des Fachrechts angeführt.

Wie jeder Gesetzgebungsvorschlag muss sich auch die vorgeschlagene Streichung des Subsidiaritätsgrundsatzes in § 3 Abs. 1 BBodSchG an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Dem entsprechend muss die vorgeschlagene Gesetzesänderung sowohl geeignet als auch erforderlich sein, um einerseits die beklagten Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Bodenschutzrecht und Fachrecht zu beseitigen und andererseits die bezweckte Stärkung der Belange des Bodenschutzes zu bewirken.

Bei dem Ziel, Schwierigkeiten in der Abgrenzung von Fachrecht und Bodenschutzrecht zu beseitigen, ergeben sich bereits Zweifel an der Eignung der vorgeschlagenen Streichung des § 3 Abs. 1 BBodSchG zur Erreichung dieses Ziels. Richtig ist zwar, dass Voraussetzung für die Anwendung des Bodenschutzrechts dann nicht mehr die Feststellung wäre, dass Einwirkungen auf den Boden in dem jeweiligen Fachrecht tatsächlich nicht geregelt sind. Die Schwierigkeiten dieser Feststellung werden insbesondere in dem von dem Diskussionspapier angeführten Tongrubenurteil deutlich. Allerdings würden sich bei der Aufgabe des Subsidiaritätsgrundsatzes neue Abgrenzungsschwierigkeiten dadurch ergeben, dass bei widerstreitenden Regelungen im Einzelfall geprüft werden muss, welche Regelung Vorrang haben soll. Auch wenn das Diskussionspapier hierzu zutreffend auf die dann anzuwendenden

Kollisionsnormen verweist, bereitet deren Anwendung in der Praxis zumindest ebenso große Schwierigkeiten, wie die Feststellung, ob Einwirkungen auf den Boden im Fachrecht geregelt sind. Die im Diskussionspapier aufgeführten Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber den Vorschriften des Fachrechts würden deshalb kaum die gewünschte Vereinfachung für den Vollzug herbeiführen und die vorgeschlagene Aufgabe der Subsidiarität rechtfertigen, sondern vielmehr neue Schwierigkeiten aufwerfen.

Gemessen an dem Ziel, die Belange des Bodenschutzes zu stärken, ist zumindest die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung nicht frei von Zweifeln. Aus der im Diskussionspapier angestellten Folgenbetrachtung soll die vorgeschlagene Streichung des Subsidiaritätsgrundsatzes in § 3 Abs. 1 BBodSchG für sich allein das Schutzniveau für den Boden nicht nennenswert verbessern. Blicke es bei diesem Befund, würde sich die Änderung in einer im Diskussionspapier ebenfalls angesprochenen „symbolischen Bedeutung“ erschöpfen, mit der die Belange des Bodenschutzes deutlicher als bisher in den Vordergrund gerückt würden.

Gewichtiger ist schon die im Diskussionspapier angeführte Begründung, dass die Streichung des Subsidiaritätsgrundsatzes die notwendige Voraussetzung dafür schaffen soll, das Bodenschutzrecht weiterzuentwickeln und materielle Anforderungen und Steuerungsinstrumente einzuführen. Hier stellt sich allerdings die Frage, ob deshalb tatsächlich eine vollständige Streichung der in § 3 Abs. 1 BBodSchG verankerten Subsidiarität erforderlich ist. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass ungeachtet der aufgezeigten Abgrenzungsschwierigkeiten sowohl das jeweilige Fachrecht als auch das Verfahrensrecht hinreichende Möglichkeiten bieten, die Belange des Bodenschutzes in der gebotenen Weise zu berücksichtigen und in die jeweils zu treffenden Entscheidungen auch die Bodenschutzbehörden als Fachbehörden einzubeziehen. Gerade in der Fachplanung, aber auch in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, bieten die fachrechtlichen Regelungen ausreichend Raum für die Berücksichtigung der Belange des Bodenschutzes. Dies gilt insbesondere für Verfahren, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

Soweit die vorgeschlagene Streichung des § 3 Abs. 1 BBodSchG damit begründet wird, Raum dafür zu schaffen, das Bodenschutzrecht weiterzuentwickeln und materielle Anforderungen und Steuerungsinstrumente einzuführen, sollte ergänzend geprüft werden, ob es hierzu tatsächlich einer vollständigen Abschaffung des Subsidiaritätsgrundsatzes bedarf, oder nicht ebenso gut eine Modifizierung des § 3 Abs. 1 BBodSchG unter Aufnahme von



Rückausnahmen denkbar ist. Eine solche Betrachtung wird im Diskussionspapier nicht weiter vertieft und sollte nachgeholt werden.

Erwägenswert bleibt schließlich der im Diskussionspapier angesprochene, aber verworfene Vorschlag, das Bodenschutzrecht nur dann auszuschließen, wenn das Fachrecht weitergehende Anforderungen enthält. Ein entsprechender Vorschlag wurde im Gesetzgebungsverfahren durch den Vermittlungsausschuss eingebracht (Bundestags-Drucksache 13-8182, Seite 2). Danach sollten in § 3 Abs. 1 nach der Nr. 11 die Wörter „Einwirkungen auf den Boden nicht regeln“ durch die Wörter „weitergehende Anforderungen zum Schutz des Bodens nicht enthalten“ ersetzt werden. Auch wenn dieser Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren keine Berücksichtigung gefunden hat, sollte die Überprüfung des Bodenschutzrechts zum Anlass genommen werden, die Folgen einer solchen Gesetzesänderung einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Das Diskussionspapier beschränkt sich hier auf den Hinweis, dass die derzeitige Rechtsunsicherheit und die Vollzugsprobleme in diesem Fall gleichsam mit umgekehrten Vorzeichen bestehen bleiben würden. Diese Begründung ist insofern zu hinterfragen, als die weiteren Ausführungen des Diskussionspapiers zeigen, dass die damit angesprochenen Abgrenzungsschwierigkeiten auch bei einer Streichung des § 3 Abs. 1 BBodSchG insofern bestehen bleiben, als dann bei Widersprüchen zwischen Bodenschutzrecht und sonstigem Fachrecht anhand im Einzelfall schwierig anzuwendender Kollisionsregeln zu entscheiden ist, welche Vorschrift jeweils Vorrang hat.

2.2 Schutzgut - AP 2

Das Arbeitspaket 2 befasst sich mit der Frage, ob anstelle der bislang geschützten Bodenfunktionen zukünftig der Boden als solcher geschützt werden soll. Einen solchen Vorschlag hatte bereits das Eckpunktepapier zur Novelle des Bodenschutzrechts vom 01.03.2022 unterbreitet. Der ITVA hatte in seiner Stellungnahme vom 28.07.2022 darauf hingewiesen, dass ein solcher Schutz des Bodens um seiner selbst willen im Widerspruch zu den auf dem funktionsbezogenen Ansatz aufbauenden Pflichten zur Gefahrenabwehr und zur Vorsorge steht und dementsprechend auch die gerade novellierte Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung auf dem funktionsbezogenen Ansatz des Bundes-Bodenschutzgesetzes beruht. Ein Schutz des Bodens um seiner selbst willen würde damit die bislang anhand der jeweils betroffenen Wirkungspfade ausgerichtete Bewertung von schädlichen

Bodenveränderungen und Altlasten aushebeln. Vor diesem Hintergrund sei zu hinterfragen, ob der funktionsbezogene Ansatz des geltenden Bodenschutzrechts zugunsten eines Schutzes des Bodens um seiner selbst willen tatsächlich aufgegeben werden soll, um im Bereich von Klimaschutz und Bodenbiodiversität ausgemachte Schutzlücken zu schließen.

Der ITVA begrüßt, dass die in der Stellungnahme zum Eckpunktepapier aufgezeigten Bedenken in dem Diskussionspapier aufgegriffen worden sind und ein Schutz des Bodens um seiner selbst willen nicht länger befürwortet wird. Der Ansatz, an dem funktionsbezogenen Schutz des Bodens festzuhalten, die geschützten Bodenfunktionen aber zu bearbeiten, entspricht ebenfalls den vom ITVA in seiner Stellungnahme zum Eckpunktepapier abgegebenen Empfehlungen. Der ITVA hatte hierzu eine Ergänzung der Bodenfunktionen um die Bereiche „Klimaschutz und Klimaanpassung“ sowie „Erhalt der Bodenbiodiversität“ angeregt. Diese Anregung berücksichtigt der im Diskussionspapier unterbreitete Gesetzgebungsvorschlag, in dem er § 2 Abs. 2 Nr. 1 um die natürlichen Funktionen „als Ort der Biodiversität, welche Grundlage für alle weiteren natürlichen Funktionen bildet“ und „für den Klimaschutz und für die Klimaanpassung, insbesondere Wasserspeicherung und Kühlung“ ergänzt. Eine solche Ergänzung wird vom ITVA nach wie vor begrüßt.

Nicht gefolgt werden kann indessen der ebenfalls im Vorschlag gebrachten vollständigen Streichung der in § 2 Abs. 2 Nr. 3 BBodSchG aufgeführten Nutzungsfunktionen des Bodens. Aufgeführt werden hier die Nutzungsfunktionen als Rohstofflagerstätte, Fläche für Siedlung und Erholung, Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie als Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung. Das Diskussionspapier hält einen besonderen Schutz der Nutzungsfunktionen nicht für erforderlich, da eine Vielzahl der in § 2 Abs. 2 Nr. 3 BBodSchG genannten Nutzungen eigene Gesetze habe, welche die jeweilige Nutzung förderten und bei denen Bodenschutz nur ein Abwägungsbelang unter vielen sei. Eines eigenständigen Schutzes durch das Bodenschutzrecht bedürfe es nicht.

Diese Bewertung verkennt, dass aus einer Streichung der Nutzungsfunktionen insbesondere bei Wegfall der Subsidiaritätsklausel der Schluss gezogen werden könnte, dass die Nutzungsfunktionen des Bodens stets gegenüber den natürlichen Funktionen nachrangig seien. Einer solchen Sichtweise steht bereits entgegen, dass die Nutzung des Bodens etwa als Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung, aber auch als Fläche für Siedlung und Erholung, zu den unverzichtbaren Lebensgrundlagen gehört. Gleiches gilt für die

Nutzung des Bodens als Rohstofflagerstätte, da nur so eine ausreichende Versorgung der Allgemeinheit mit den für vielfältige Zwecke benötigten Rohstoffen möglich ist. Schließlich gehört auch die Nutzung des Bodens als Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung zu den unverzichtbaren Lebensgrundlagen. Dem entspricht es, dass etwa die Sanierungspflicht in § 4 Abs. 4 BBodSchG nicht abstrakt, sondern nutzungsbezogen ausgestaltet ist. Dem entsprechend macht es einen Unterschied, ob es um die Sanierung einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast in einem Industriegebiet oder auf einem Kinderspielplatz geht.

Aus der Sicht von Altlastensanierung und Flächenrecycling sollte daran festgehalten werden, dass der Boden nicht nur natürliche Funktionen und Funktionen als Archiv der Natur und Kulturgeschichte erfüllt, sondern auch die eine unverzichtbare Lebensgrundlage darstellenden Nutzungsfunktionen. Würde man dies anders sehen, bestünde die Gefahr, dass etwa den natürlichen Bodenfunktionen grundsätzlich Vorrang eingeräumt wird. Dies könnte leicht Bemühungen konterkarieren durch Flächenrecycling den Flächenverbrauch einzudämmen. Nur wenn sanierte Flächen einer neuen Nutzung insbesondere als Fläche für eine bauliche Nachnutzung zugeführt werden können, kann in gleichem Maße einer baulichen Nutzung bislang nicht bebauter Grundstücke entgegengewirkt werden. Gesetzesänderungen, die den natürlichen Bodenfunktionen grundsätzlich Vorrang einräumen, sind hiermit nicht zu vereinbaren. Es wird angeregt, diesen Gesichtspunkt zu überprüfen und bei der Überarbeitung des vorliegenden Entwurfs zu berücksichtigen.

2.3 Planungs- und Steuerungsinstrumente - AP 3

Im AP 3 wird die Einführung einer Zielvorgabe „guter Bodenzustand“ als Planungsinstrument vorgeschlagen. Als Vorbild dient das WHG, welches ein Zulassungsregime für „Benutzungen“ mit einem Planungsinstrumentarium, welches darauf abzielt, einen guten Zustand aller Gewässer zu erreichen, kombiniert.

Der unter Ziff. 4.2.8 angeführte Formulierungsvorschlag bezieht sich ausdrücklich nicht auf Böden, die als geschädigt eingestuft sind. Abs. 4 der vorgeschlagenen Regelung lautet:

„Ein Boden gilt als geschädigt, wenn [Definition]. Im Rahmen der Aktualisierung des Maßnahmenprogramms hat die Behörde diese Einordnung zu überprüfen. Sanierungspflichten nach § XXXX oder Entsiegelungspflichten nach § XXXX bleiben von dieser Vorschrift unberührt.“



Insofern bleibt die Abgrenzung einer schädlichen Bodenveränderung nach § 2 Abs. 3 BBodSchG zu Boden, der als geschädigt einzustufen ist, unklar. Dies sollte auch vor dem Hintergrund, dass Sanierungspflichten von der Regelung unberührt bleiben sollen, klargestellt werden. Es droht ansonsten eine Überschneidung von Sanierungspflichten und vorsorgendem Bodenschutz.

Der in Ziff. 4.3.4 enthaltene Formulierungsvorschlag, der für Bodennutzungen ein besonderes Genehmigungserfordernis vorsieht, zielt vorrangig auf Belange des vorsorgenden Bodenschutzes ab. Soweit es in dem Genehmigungsvorschlag zum Genehmigungserfordernis unter Abs. 6 heißt, dass Bodennutzungen keiner Genehmigung bedürfen, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen, ist allerdings der Anwendungsbereich von den Pflichten zur Gefahrenabwehr des § 4 BBodSchG abzugrenzen.

Aus Sicht des ITVA ist es erforderlich, die Trennung zwischen vorsorgendem und nachsorgendem Bodenschutz beizubehalten. Deswegen sollte im Gesetzgebungsverfahren darauf geachtet werden, dass die Regelungen zur Bewirtschaftung von Böden und eventuelle Zielvorgaben sich ausdrücklich nicht auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten beziehen.

Der Vollständigkeit halber wird zu den Vorschlägen zum vorsorgenden Bodenschutz nachfolgend Stellung genommen:

Die Stärkung des vorsorgenden Bodenschutzes ist zunächst zu begrüßen. Zu hinterfragen ist aber, ob das WHG hier tatsächlich als Vorbild dienen sollte. Im Wasserrecht folgen die Zielvorgabe des guten Zustands und das Verschlechterungsverbot unmittelbar aus Art. 4 Abs. 1 lit. a Nr. i) und ii) der RL 2000/60/EG und sind somit europarechtlich vorgegeben. Insofern ist abzuwägen, ob es nicht sinnvoller wäre, die seit langem geplante Bodenrahmenrichtlinie abzuwarten bzw. diese auf europäischer Ebene zu forcieren. Es droht ansonsten die Gefahr eines nationalen Sonderweges.

Alle vorgeschlagenen Regelungen sind vor dem Hintergrund, dass die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren dringend geboten und im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, zu überprüfen. Insofern sollten europarechtlich nicht erforderliche

Beteiligungsverfahren mit der damit verbundenen Ausweitung der Klagemöglichkeiten unterbleiben.

Dies vorausgeschickt, sei Folgendes angemerkt:

- Zu Ziff. 4.2.1: Als Leitbild für den guten Zustand ist die Option 3 wegen der Anlehnung an das vorhandene BBodSchG zu bevorzugen.
- Zu Ziff. 4.2.4: Um aufwändige Abstimmungen zu vermeiden, hält der ITVA die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte für geeignet, soweit diese schon bisher nach dem BBodSchG als untere Bodenschutzbehörde zuständig ist.
- Zu Ziff. 4.3.4: Wie bereits in der Stellungnahme zum „Eckpunktepapier Novelle Bodenschutzrecht“ vom 28.07.2022 ausgeführt, erscheint die Einführung eines eigenen Genehmigungstatbestandes nur dort berechtigt, wo nach den Vorschriften des sonstigen Fachrechts die Berücksichtigung der Belange des Bodenschutzes nicht ausreichend gewährleistet ist. § 17 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sollte als Vorbild dienen. Die Erforderlichkeit einer zusätzlichen Genehmigung für die Bodennutzung neben der nach dem Fachrecht erforderlichen Genehmigung, etwa einer Baugenehmigung, ist abzulehnen. Dies würde zu mehr Bürokratie führen und negativen Einfluss auf Genehmigungsverfahren haben. Auch eine gesonderte Kompensationspflicht ist aus den gleichen Gründen abzulehnen.

Hinsichtlich der Beteiligung der Bodenschutzbehörden ist eine Benehmensregelung ausreichend. Zudem sollten keine Ausnahmen von der Konzentrationswirkung geregelt werden, um Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht zu verkomplizieren. Es ist insgesamt darauf zu achten, dass die vorgeschlagenen Regelungen auch in der Praxis umsetzbar sind.

2.4 Ordnungsrechtliche Instrumente zur Verringerung der Versiegelung und Flächeninanspruchnahme - AP 4

Im AP 4 des Diskussionspapiers wird geprüft, ob durch die Anpassung von bestehenden oder die Neuentwicklung von gesetzlichen Regelungen Beiträge zu einer Verringerung vorhandener Versiegelungen des Bodens und zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme geliefert werden können. Hierbei verfolgen die Autoren des

Diskussionspapiers zwei Strategien. Zum einen wird eine vollständige Neufassung des § 5 BBodSchG vorgeschlagen, weil die geltende Fassung wegen der sehr hohen rechtlichen Hürden für den Erlass einer Bundes-Entsiegelungsverordnung und für den Erlass von behördlichen Entsiegelungsanordnungen in der Praxis faktisch keine Rolle spielt. Zum anderen wird vorgeschlagen, die bestehenden Regelungen zur Entsiegelung und zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme in anderen Fachgesetzen wie z.B. im Baugesetzbuch (BauGB), im Raumordnungsgesetz (ROG) und im BNatSchG zu erweitern und zu präzisieren. Der ITVA begrüßt ausdrücklich beide Strategien. Im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen:

- § 5 BBodSchG soll dahingehend erweitert und ergänzt werden, dass überbaute oder versiegelte Flächen im Außenbereich, deren Überbauung oder Versiegelung dauerhaft nicht mehr genutzt wird und die künftig auch nicht mehr benötigt werden, mit dem Ziel der möglichst weitgehenden Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen renaturiert oder rekultiviert werden. Die zuständige Behörde soll den Eigentümer hierzu durch Bescheid verpflichten können, soweit dies möglich und zumutbar ist. Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte haben die Maßnahmen zu dulden. Darüber hinaus soll die zuständige Behörde im Wege der Ersatzvornahme die erforderlichen Maßnahmen selbst durchführen können, falls der Pflichtige die Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig durchführt. In Anlehnung an die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2000 sollen die Kosten für den Eigentümer auf die Höhe des Grundstückswertes beschränkt werden, der sich nach den durchgeführten Maßnahmen ergibt, es sei denn, der Eigentümer hat die Versiegelung selbst verursacht. Ausdrücklich zu begrüßen ist auch der Vorschlag, dass Bund, Länder und Kommunen verpflichtet sind, bei der Entsiegelung von Grundflächen im Eigentum der öffentlichen Hand als Vorbild für private Eigentümer zu wirken.
- Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen sind entgegen der Ansicht der Autoren des Diskussionspapiers auch ohne Streichung der Subsidiaritätsklausel in § 3 Abs. 1 Nr. 8 und 9 BBodSchG zulässig, weil das geltende Bau-, Bauplanungs- und Bauordnungsrechts so weitgehende Entsiegelungsregelungen, wie sie vorstehend skizziert sind, gerade nicht enthält. Hierauf weisen die Autoren des Diskussionspapiers übrigens selbst auf den Seiten 109 f. hin.

- Um die Legalisierungswirkung von Nutzungsgenehmigungen und den verfassungsrechtlich geboten Bestandsschutz von Bebauungen zu gewährleisten, ist es erforderlich, die Voraussetzungen für die Rekultivierungs- und Renaturierungspflicht des Eigentümers und für die Eingriffsbefugnis der Behörde in § 5 BBodSchG genauer und präziser zu formulieren, als im Diskussionspapier vorgeschlagen. Dies kann im Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des BBodSchG erfolgen.
- Der ITVA begrüßt ausdrücklich auch die vielfältigen und interessanten Vorschläge zur Novellierung des BauGB, ROG und BNatSchG mit dem Ziel, die Flächenneuanspruchnahme deutlich zu reduzieren und dem 30 ha-Ziel näher zu kommen. Hierüber wird im Rahmen derzeit noch nicht anstehender Gesetzesvorhaben im Einzelnen zu diskutieren sein.
- Ergänzend schlagen wir vor, dass in das Bauplanungsrecht ein Vorrang für das Flächenrecycling beim Erlass von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen aufgenommen wird. Die Aufstellung von Bauleitplänen für bisher nicht versiegelte und nicht bebaute Flächen sollte erst dann zulässig sein, wenn im Gemeindegebiet alle Möglichkeiten zur Revitalisierung von brachliegenden und nicht mehr genutzten Flächen ausgeschöpft sind. Ein rechtlich verankerter Vorrang für das Flächenrecycling z.B. in § 2 BauGB könnte den Flächenverbrauch deutlich reduzieren.

3. Fazit

Auch wenn sich aus Sicht des ITVA das Bundes-Bodenschutzgesetz in den mehr als zwei Jahrzehnten seines Bestehens im Grundsatz bewährt hat, besteht doch hinreichender Anlass zu einer weiteren Stärkung des Bodenschutzes. Hierfür bietet das Diskussionspapier eine Reihe überlegenswerter Ansätze. Gesetzliche Änderungen sollten jedoch nur erwogen werden, wenn diese tatsächlich zur Stärkung des Bodenschutzes erforderlich und darüber hinaus zur Erreichung dieses Ziels auch geeignet sind. Für erforderlich halten wir die im Diskussionspapier vorgeschlagene Ergänzung des § 5 BBodSchG sowie die Novellierung des BauGB, ROG und BNatSchG mit dem Ziel, die Flächenneuanspruchnahme deutlich zu reduzieren. Darüber hinaus schlagen wir vor, in das BauGB eine Vorrangregelung für das Flächenrecycling aufzunehmen.



Allgemein gilt jedoch, dass vor jeder Änderung eines Gesetzes geprüft werden sollte, ob es lediglich an der Umsetzung bestehender Regelungen mangelt.

Ergänzend wiederholen wir unsere bereits in unserer Stellungnahme zum Eckpunktepapier unterbreitete Anregung, entsprechend der Systematik der neuen BBodSchV die Gliederung des BBodSchG zu überdenken. Ebenso wie dort sollten auch im BBodSchG Vorschriften zur Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen den Vorschriften zur Abwehr und Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten vorausgehen. Dies entspricht einerseits der zeitlichen Abfolge von Vor- und Nachsorge, andererseits wird hierdurch zugleich die Bedeutung des vorsorgenden Bodenschutzes hervorgehoben.

Fachausschuss FA 2 – Rechtsfragen unter Mitwirkung der Rechtsanwälte Dr. Thomas Gerhold, Dr. Hellmuth Mohr, Dr. Matthias Peine und Nikolaus Steiner