

10 Jahre Bundes-Bodenschutzgesetz - Veranstaltung des  
Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes zum  
Internationalen Tag des Bodens am 03. Dezember 2009

**Bedeutung des Bodenschutzes aus Sicht eines Natur- und Umweltschutzverbandes  
und Vorschläge zur Fortentwicklung des Bodenschutzrechts**

Prof. Dr. Hubert Weiger<sup>1</sup>

Ingo Valentin<sup>2</sup>

Das Umweltmedium Boden ist für viele Menschen selbstverständlich. Er ist ein Schatz, auf dem wir gehen, von dem wir leben und den wir doch nur selten bewusst sehen. Dies hängt mit seiner geringen Wahrnehmbarkeit zusammen. In den urbanen Ballungsräumen ist er durch Bebauung und Straßen kaum noch in seiner ursprünglichen Form sichtbar. Auch in Wald und Flur sind die Böden häufig durch die Vegetation bedeckt. Oft nur als „Dreck unter unseren Füßen“ verstanden, stellen Böden eine wichtige Ressource als Filter und Puffer im Wasserkreislauf dar und haben eine bedeutende Funktion für den Klimaschutz. Sie sind die Lebensgrundlage für Pflanzen und Tiere, für die Land- und Forstwirtschaft haben Böden darüber hinaus eine große wirtschaftliche Bedeutung. In der öffentlichen Wahrnehmung ist diese Bedeutung und die Schutzbedürftigkeit unserer Böden jedoch im Vergleich zu Wasser und Luft kaum bekannt.

**10 Jahre Bundesbodenschutzgesetz**

Boden ist, anders als bei den Umweltmedien Wasser und Luft, immer auch eine Frage von Besitz und Eigentum. Das mag der Grund dafür gewesen sein, dass der Schutz des Bodens erst 1999 mit Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) bundesweit einheitlich geregelt wurde. Mit seiner Verabschiedung ist zwar ein Meilenstein im Bodenschutz erreicht worden, dennoch sind wichtige Punkte offen geblieben. Erreicht wurde die Vereinheitlichung des zersplitterten Sanierungsrechts auf Bundesebene. Durch die Konkretisierung in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) wurde erstmals ein einheitliches Wertesystem geschaffen, das den Wildwuchs an Listen und Beurteilungsgrundlagen in den Ländern Einhalt gebot. Doch geregelt wurde für das dritte Umweltmedium fast ausschließlich Gefahrenabwehrrecht im Rahmen der Altlastenbearbeitung. Für viele Sachverhalte gilt das BBodSchG gar nicht erst. Überall dort, wo vor 1998 bereits Regelungen zum Boden bestanden, wie beispielsweise im Immissionsschutz-, Abfall-, Planungs- und Landwirtschaftsrecht ist dieses vorrangig anwendbar.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Hubert Weiger, Vorsitzender des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Friends of the Earth Germany

<sup>2</sup> Ingo Valentin, Sprecher des BUND-Bundesarbeitskreises Bodenschutz / Altlasten, Kontakt: [info@BUNDundBoden.de](mailto:info@BUNDundBoden.de)

## ***Bodenschutz in der Landwirtschaft***

Für den Bereich der Landwirtschaft ist es das Dünge- und Pflanzenschutzrecht, das vorrangig anzuwenden ist. Im Vordergrund steht in diesen Rechtsnormen insbesondere die Sorge um eine ausreichende Fruchtbarkeit des Bodens zum Erhalt des Produktionsfaktors Boden. Doch Mineral- und Wirtschaftsdünger enthalten nicht nur die notwendigen Nährstoffe, sondern je nach Herkunft und Zusammensetzung können hierüber beispielsweise auch erhebliche Mengen an Schwermetallen in die Böden eingetragen werden. Nach § 7 BBodSchG sind Vorsorgemaßnahmen geboten, wenn die Besorgnis einer schädlichen Bodenveränderung besteht. So stellt sich die Frage, ob das Aufbringen von beispielsweise Gülle aus industrieller Tierhaltung oder Mineraldünger der Zielsetzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes und den Prinzipien des vorsorgenden Bodenschutzes entspricht. Jüngstes Beispiel ist die Diskussion über den Eintrag von Cadmium, das insbesondere aus Rohphosphaten bestimmter Herkunftsbereiche (z. B. Marokko) stammt. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA hat im Januar 2009 einen neuen Wert für die lebenslang duldbare wöchentliche Aufnahmemenge von Cadmium abgeleitet<sup>3</sup>. Diese liegt mit 2,5 µg pro Kilogramm Körpergewicht deutlich unter der bisher herangezogenen Menge von 7 µg, die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) vorläufig abgeleitet worden war. Die Anreicherung in den Böden, die bei höheren Cadmium-Frachten auch durch den Ernteentzug nicht zu stoppen ist<sup>4</sup>, führt somit langfristig dazu, dass die Nutzungsfunktion des Bodens insbesondere für den Anbau bestimmter Cadmium anreichernder Getreidesorten eingeschränkt werden müsste.

## ***Die gute fachliche Praxis***

Die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft ist im Bundesbodenschutzgesetz lediglich mit einigen Spiegelstrichen in § 17 aufgeführt. Näher ausgeführt wurden diese nur einmal, als 1999 das damalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) ein Standpunktpapier mit Grundsätzen und Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung im Bundesanzeiger veröffentlichte<sup>5</sup>. Die hierin dargelegten, überwiegend durchaus sinnvollen Forderungen haben aber dann kaum Eingang gefunden in die Mindeststandards für den Erhalt von staatlichen Agrarbeihilfen, Cross Compliance (CC). Und dies, obwohl die aktuellen Symptome der Bodendegradation unter der Maßgabe der in der CC-Vereinbarung der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ der EU festgeschriebenen „Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ sowohl unter Bodenschutzaspekten als auch mit dem Ziel der nachhaltigen Sicherung von Agrarstandorten nicht vereinbar sind. Bei vielen Böden geht es inzwischen auch nicht mehr um Vorsorge und Vermeidung von Schädigungen, sondern um die Wieder-

---

<sup>3</sup> Bundesinstitut für Risikobewertung, <http://www.bfr.bund.de/cd/30247>

<sup>4</sup> Umweltbundesamt (2008): Vergleichende Auswertung von Stoffeinträgen in Böden über verschiedene Eintragspfade, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3644.pdf>

<sup>5</sup> Bundesanzeiger vom 20.04.1999, Seite 658ff

herstellung der Bodenfunktionen<sup>6</sup>. Darüber hinaus führen Stickstoffbilanzüberschüsse als Folge der Überdüngung zur Belastung von Grund- und Oberflächengewässern mit Nitrat. Doch Pflichten zur Gefahrenabwehr im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung auf Grundlage des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben sich nur dann, wenn gegen das Dünge- und Pflanzenschutzrecht verstoßen wird oder – wenn hier keine Regelungen enthalten sind – die gute fachliche Praxis missachtet wird. Hier aber fehlen dann wiederum die konkreten Kriterien.... Insofern ist und bleibt das Bundes-Bodenschutzgesetz daher in erster Linie ein „Altlastengesetz“. Aus Sicht des BUND sind Änderungen hieran bisher weder von der Bundesregierung noch den Lobbyisten aus dem Deutschen Bauernverband gewollt.

### **„Altlastenregelungen“ im BBodSchG**

Auch im Bereich der „Altlastenregelungen“ sind aus Sicht des BUND Änderungen und Ergänzungen notwendig. So benötigen beispielsweise privat nutzende Hauseigentümer gesetzlichen Schutz gegen die Inanspruchnahme als Zustandsstörer, wenn sie bei Erwerb eines Grundstücks die Kontamination nicht kannten und diese auch bei der zuständigen Unteren Bodenschutzbehörde nicht bekannt war. Nicht zuletzt durch die Wirtschaftskrise gewinnt der Umgang mit Betriebsstilllegungen und Insolvenzen von Industriebetrieben an Bedeutung. Veränderte Betriebszustände und das ungeordnete Herunterfahren von Produktionsprozessen kann zu erheblichen Gefahren für Umwelt und Mensch sowie zu schwerwiegenden Kontaminationen von Wasser, Boden und Luft führen; Altlasten von morgen entstehen. Über die bestehenden Regelungen hinaus sind aus diesem Grund die „Altlastenkataster“ um solche „Baldlasten“ zu ergänzen.

### **Überarbeitung der Bundesbodenschutzverordnung**

Mit Inkrafttreten der Bundes-Bodenschutz und Altlastenverordnung (BBodSchV) 1999 hat der Bundesrat in einer Erschließung bereits damals festgelegt, dass die Verordnung nach spätestens fünf Jahren auf den Prüfstand muss. Nach nunmehr über 10 Jahren streitet man sich noch immer über ergänzende Regelungsinhalte. Einen breiten Raum nimmt dabei die Diskussion zur Verwendung von Bodenmaterial für „bodenähnliche Zwecke“ und den Verbleib von mineralischen Abfällen ein. Einerseits können durch die Verwertung von Reststoffen auf dem Boden Schadstoffe in die Umwelt freigesetzt werden. Andererseits führt die Verwendung solcher Reststoffe zu einem sparsamen Umgang mit Baumaterialien wie Kies oder Lehm, die aus der Natur entnommen werden und dort als Steinbrüche oder Kiesgruben Narben in der Landschaft hinterlassen. Insofern sind bei der Neufassung von §12 BBodSchV, der das Auf- und Einbringen von Material regelt, klare und transparente Vorgaben zu schaffen, die einen umweltschonenden Umgang mit mineralischen Reststoffen ermöglicht.

---

<sup>6</sup> BESTE, A. (2007): Den Boden vor dem Kollaps retten. Plädoyer für ein Umdenken im Umgang mit der Ressource Boden. In: Der Kritische Agrarbericht 2007

### ***Der Flächenverbrauch geht weiter***

Und noch etwas konnten zehn Jahre Bundes-Bodenschutzgesetz und die ergänzenden landesrechtlichen Regelungen nicht erreichen: Die Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen geht unvermindert weiter. So betrug 2008 die tägliche Inanspruchnahme von Freiflächen 113 Hektar. Vom Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar täglich zu begrenzen<sup>7</sup> sind wir damit weit entfernt. Besonders kritisch ist dieses, da die Flächeninanspruchnahme fast immer auf Kosten von landwirtschaftlich genutzten Flächen geht. Oft sind es dabei hochwertige, ertragreiche Böden, die für die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln nicht mehr zur Verfügung stehen und irreversibel verloren sind. Pendlerpauschale und Eigenheimzulage sind zwei Beispiele, wie Flächenverbrauch staatlich subventioniert wurde. Ein echter Flächenschutz kann neben planungs- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen nur durch weitergehende ökonomische Instrumente erreicht werden<sup>8</sup>.

### ***Waldböden***

Waldböden sind die Lieferanten für Wasser und Nährstoffe und damit unverzichtbare Basis allen Lebens im Waldökosystem. Die Einträge von Stickstoffverbindungen aus Verkehr und Industrie, von Pflanzenschutzmitteln und Ammoniak durch die Landwirtschaft sind nach wie vor hoch. Die Säurebelastung durch Luftschadstoffe wie Schwefel und Stickstoff führen noch immer zur Anreicherung von Schadstoffen in den Waldböden. Verbunden mit den niedrigen pH-Werten führt dieses häufig zu einer Verlagerung von Nährstoffen und Schwermetallen in das Grundwasser. Aber auch die hohen Einschläge und der Abbau von Altbeständen bis hin zum Kahlschlag gefährden das Bodengefüge und die Bodenfruchtbarkeit. Die Industrialisierung der Holzernte mit Holzvollerntern (Harvestern) führt entgegen einer ordnungsgemäßen und vorbildlichen Waldbewirtschaftung immer häufiger zu massiven Bodenschäden<sup>9</sup>. Die Folgen sind Erosion durch Wasser und eine weitere Destabilisierung des ohnehin geschädigten Waldökosystems.

### ***Böden in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung***

Die Auswirkungen von Eingriffsvorhaben auf die Pflanzen- und Tierwelt stehen seit Jahren im Fokus der Öffentlichkeit, hingegen werden die Beeinträchtigungen der Böden durch Zerstörung und Versiegelung bisher vernachlässigt. Dies zeigt sich insbesondere in der Tatsache, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Regel nur für Beeinträchtigungen von Biotoptypen und oberirdische Tier- und Pflanzenarten konzipiert werden und die Artenfülle des

<sup>7</sup> Rat für nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land ([http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere\\_Flaechenempfehlung\\_01.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Flaechenempfehlung_01.pdf)).

<sup>8</sup> BUND-Position Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen! (2008), [http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/umweltschutz\\_normung/20080100\\_sonstiges\\_zukunftsaehige\\_raumnutzung\\_position.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/umweltschutz_normung/20080100_sonstiges_zukunftsaehige_raumnutzung_position.pdf)

<sup>9</sup> BUND-Schwarzbuch Wald, (2009) <http://www.bund.net/schwarzbuch-wald>

Bodens als lebendige Haut der Erde unberücksichtigt bleibt. Hier besteht dringender Korrekturbedarf, zumal mittlerweile entsprechende Konzepte<sup>10</sup> zur Ermittlung und Bewertung schutzwürdiger Böden zur Verfügung stehen. An einer konsequenten Anwendung im Rahmen der kommunalen Planungshoheit fehlt es aber bisher.

### ***Bodenschutz in Europa***

Die von der Europäischen Kommission am 22.09.2006 vorgelegte thematische Strategie für den Bodenschutz und der Entwurf der „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz“ (EU-BRRL)<sup>11</sup> verfolgt das Ziel, das mitgliedstaatliche Bodenschutzrecht zu harmonisieren. In nur 9 der 27 Mitgliedsstaaten liegen bisher eigenständige gesetzliche Regelungen zum Bodenschutz vor. Zurück gehen diese Arbeiten bereits auf das Jahr 1998, als auf Initiative der damaligen Bundesregierung (unter Bundesumweltministerin Angela Merkel) ein erster Workshop hierzu in Bonn stattgefunden hat. Das ist insofern besonders peinlich, da eine Minderheit von Mitgliedstaaten unter Federführung Deutschlands die Richtlinie heute blockiert. Begründet wird dieses von deutscher Seite unter dem Druck der Agrarlobby mit dem Subsidiaritätsprinzip: Weil Boden kein bewegliches Gut ist und es in Deutschland bereits ein Bodenschutzgesetz gibt, soll es keine europäischen Mindeststandards geben. Diese Haltung ist angesichts der vielfältigen Gefährdungen der Böden durch Erosion, Verlust an organischer Substanz und Kontaminationen mit Schadstoffen mehr als kurzsichtig. Trotz der Bemühungen der tschechischen Präsidenschaften im 1. Halbjahr 2009 ist es dem Rat der Europäischen Union nicht gelungen, eine politische Einigung über den Entwurf der europäischen Bodenrahmenrichtlinie zu erzielen. 2010 liegt es an Spanien, das selbst massiv von Erosion, Versteppung und Versalzung der Böden betroffen ist, zu handeln. Die Europäische Kommission selbst hält die Umsetzung einer Bodenrahmenrichtlinie auch weiterhin für unverzichtbar im Sinne eines ganzheitlichen Umweltschutzes insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Erkenntnisse über die Bedeutung des Bodens für den Klimaschutz<sup>12</sup>.

### ***Boden und Klima***

Die Wechselwirkungen zwischen Klimaänderungen und den Veränderungen des Bodenzustandes sind sehr komplex. So ist einerseits die nicht nachhaltige, industrialisierte Landwirtschaft Mitverursacher des Klimawandels, andererseits ist die landwirtschaftliche Bodennut-

---

<sup>10</sup> Endbericht zum Orientierungsrahmen zur zusammenfassenden Bewertung von Bodenfunktionen im Auftrag der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) 2006 [http://labo-deutschland.de/pdf/TOP\\_2011.1\\_Endbericht.pdf](http://labo-deutschland.de/pdf/TOP_2011.1_Endbericht.pdf)

<sup>11</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (KOM(2006) 232 endgültig 2006/0086 vom 22.09.2006, [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com\\_2006\\_0232\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0232_de.pdf)

<sup>12</sup> Rede von Karl-Friedrich Falkenberg, Generaldirektor Umwelt der EU-Kommission anlässlich der ersten Tagung des Europäischen Netzwerkes für Bodenbewusstsein ("European Network Soil Awareness - ENSA") in Osnabrück am 28.09.2009

zung von Klimaänderungen unmittelbar betroffen. Änderungen der Fruchtfolgen, Anpassungen der Saattermine, die Wahl alternativer Sorten und Arten, Änderungen des Wassermanagements und die Anpassung der Bodenbearbeitung zum Schutz vor Bodenerosion sind nur einige der zukünftig notwendigen Handlungsfelder, um den Klimaänderungen Rechnung zu tragen. Böden beeinflussen aber auch das Klimageschehen. Mit umweltfreundlichen Bodennutzungs- und Landbewirtschaftungssystemen kann beispielsweise Kohlenstoff im Boden und in den terrestrischen Ökosystemen gebunden werden. Eine aktive Humusbewirtschaftung durch Anreicherung von organischem Kohlenstoff und der Vermeidung des Humusabbaus muss daher mehr denn je unter den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis erfolgen. Darüber hinaus ist der dramatische Grünlandverlust zu stoppen.

### ***Biodiversität: Boden als Lebensraum***

Der Boden ist eine der wichtigsten Ressourcen für das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen auf der Erde. Boden liefert einerseits die wichtigsten Lebensmittel, andererseits ist er Lebensraum: Boden in gutem Zustand kann Millionen von Bakterien verschiedener Arten, Pilze, Algen, Einzeller, Fadenwürmer, Regenwürmer, Milben, Asseln, Springschwänze und Insektenlarven enthalten. Angesichts des von der UNO 2010 ausgerufenen Jahrs der Biodiversität ist die Bedeutung des Lebensraums Boden für Mensch und Natur hervorzuheben und konsequent in alle Politikfelder einzubringen. Auch die Forschung muss in diesem Bereich stärker gefördert werden, um die ökosystematischen Funktionsbeziehungen besser einschätzen zu können.

### ***Fortentwicklung des Bodenschutzes aus Sicht des BUND***

- Zur Reduzierung der weiterhin viel zu hohen Flächeninanspruchnahme ist eine konsequente Nutzung aller Instrumente für eine nachhaltige städtebauliche Planung wie z. B. Innenentwicklung, Brachflächenrecycling und Altlastensanierung gefordert.
- Der Bodenschutz muss stärker in andere Politikfelder integriert werden. Für einen stärkeren Flächenschutz und eine Minimierung der Flächeninanspruchnahme sind beispielsweise Änderungen im Baurecht, dem Naturschutzrecht und dem Bundesverkehrswegeplan vorzunehmen.
- In Hinblick auf die Vermeidung von schleichenden Stoffeinträgen in die Böden durch das Aufbringen von Wirtschafts- und Mineraldüngern ist eine Harmonisierung der Rechtsbereiche mit einheitlichen Frachtenregelungen notwendig.
- Die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft“ sind durch die Weiterentwicklung des Standpunktepapiers des BMELV von 1999 rechtlich zu verankern.

- Das Bundesbodenschutzgesetz muss dahingehend erweitert werden, dass private Hauseigentümer gesetzlichen Schutz gegen die Inanspruchnahme als Zustandsstörer erhalten, wenn sie bei Erwerb eines Grundstücks die Kontamination nicht kannten und diese auch bei den zuständigen Behörden nicht bekannt war.
- Die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung ist zu überarbeiten. Hierzu zählen insbesondere die Anforderungen für die Verwertung mineralischer Abfälle, die Ergänzung der Prüfwerte und die Aktualisierung der Untersuchungsmethoden.
- Zur Förderung des Flächenrecyclings sind ökonomische Steuerungsmodelle zu entwickeln.
- Aktivitäten zur Förderung des Bodenbewusstseins müssen weiter ausgebaut werden, z. B. ist das Thema Bodenschutz verbindlich in die Lehrpläne aufzunehmen.
- Deutschland muss die Blockadehaltung gegen die europäische Boden-Rahmenrichtlinie aufgeben und eine konstruktive, gestaltende Rolle einnehmen.
- In Anbetracht der weltweiten Degradation der Böden sollte Deutschland darüber hinaus auch die Initiative für eine Weltbodenkonvention wieder aufgreifen<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> WBGU 1994: Welt im Wandel: Die Gefährdung der Böden, Seite 84f  
[http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg1994.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg1994.pdf)