

Studie: Stärkung des Bodenschutzes und der Altlastensanierung durch Überarbeitung des Bodenschutzrechts (Bodenschutzgesetz und andere Rechtsbereiche)

Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

1 Hintergrund und Zielstellung dieser Studie

Der Koalitionsvertrag der letzten Bundesregierung aus SPD, FDP und den Grünen vom 7.12.2021 formulierte folgenden Auftrag:

„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 Notwendigkeit einer Fortschreibung des Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) war zuvor ausführlich in den Gremien der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO) erörtert und anschließend von der Umweltministerkonferenz im Jahr 2021 bestätigt worden.

Auf der Grundlage der Vorarbeiten der LABO entstand das Eckpunktepapier des Bundesumweltministeriums „Eckpunkte für eine Novelle des deutschen Bodenschutzrechts“¹ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) vom 28. Juni 2022. Bei der Erarbeitung des Eckpunktepapiers waren sowohl einige Länder als auch das Umweltbundesamt beteiligt.

Zielstellung des RefoPlan-Vorhabens, in dessen Rahmen die vorliegende Studie erstellt wurde (Laufzeit Anfang April 2022 bis Ende September 2025), war - basierend auf dem Eckpunktepapier des BMUV - die wissenschaftliche Erörterung der rechtlichen und fachlichen Fragen in Bezug auf die Defizite des BBodSchG von 1998 und die Unterbreitung möglicher Lösungsoptionen. Ferner sollte ein erster Entwurf zur Novellierung des BBodSchG nebst Erläuterungen erstellt werden.

2 Gang der Untersuchung

Die Untersuchung erfolgte im Wesentlichen in zwei Schritten. Zunächst wurden insgesamt 13 Diskussionspapiere zu vorher identifizierten rechtlichen wie fachlichen Fragen erarbeitet. Rechtliche Themen waren etwa die Subsidiarität, die Notwendigkeit eines eigenständigen Schutzguts Boden, planerische Ansätze zur Erreichung eines flächenhaft guten Zustands des Bodens, räumliche Schutzinstrumente sowie Monitoring Erfordernisse. Fachliche Fragen

¹ <https://www.bundesumweltministerium.de/download/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-nationalen-bodenschutzrechts>

fokussierten auf die inhaltlichen Anforderungen in Bezug auf die Klimarelevanz des Bodens, die Fortentwicklung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis sowie Kriterien für einen guten bzw. gesunden Boden.

Die Auftragnehmer:innen erstellten Entwürfe für die insgesamt 13 Diskussionspapiere, die dann entweder in Workshops oder im Rahmen von Interviews mit Vertreter:innen aus der Wissenschaft, dem Vollzug und der Politik diskutiert wurden. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass der aktuelle Stand der Wissenschaft, politische Erwartungen und Anforderungen sowie Vollzugserfahrungen bei der Ausarbeitung der Herausforderungen und der Lösungsoptionen berücksichtigt wurden. Die Rückmeldungen und Einschätzungen aus den Workshops oder den Interviews wurden bei den Endfassungen der Diskussionspapiere berücksichtigt.

Auf der Basis der Ergebnisse der Diskussionspapiere wurde ein konkreter Vorschlag für die Novellierung des BBodSchG erarbeitet. Auch dieser Vorschlag wurde vor der Fertigstellung mit Vertreter:innen aus der Wissenschaft und Umweltministerien der Länder diskutiert. Die Rückmeldungen wurden wieder bei der Endfassung berücksichtigt. Dem Entwurf wurden Erläuterungen hinzugefügt.

Parallel zu dem RefoPlan-Vorhaben wurden auf EU-Ebene Regelungen zum Bodenschutz diskutiert und verhandelt. So legte die Kommission am 17. November 2021 die „EU-Bodenstrategie für 2030“² vor, die auch die Erarbeitung eines bodenbezogenen Rechtsakts der EU vorsah. Der Vorschlag für eine „EU-Richtlinie für Bodenüberwachung und Bodenresilienz“ wurde am 5. Juli 2023 von der Kommission veröffentlicht. Die Richtlinie trat nach intensiven Erörterungen des Rates, der Kommission und des Parlaments am 16. Dezember 2025 in Kraft.³ Wegen der Zeitgleichheit der EU-Verhandlungen mit dem Studienfortgang und diverser Änderungen am Kommissionsvorschlag konnte die vorliegende Studie ihre Analysen und Lösungsvorschläge nicht an den nunmehr geltenden Anforderungen der genannten Richtlinie ausrichten.

3 Ergebnisse der Studie

Dieser Abschlussbericht enthält Diskussionspapiere für eine Novelle des BBodSchG und einen auf dieser Grundlage ausformulierten neuen Gesetzestext („Regelungsvorschlag“) mit Erläuterungen. Der Regelungsvorschlag basiert auf den Erwägungen in den Diskussionspapieren. Er soll das bestehende BBodSchG mit seinem Schwerpunkt auf Altlastenbearbeitung zu einem Regelwerk der nachhaltigen Bewirtschaftung von Böden weiterentwickeln.

3.1 Diskussionspapiere

Die Diskussionspapiere schlagen Lösungen für die Herausforderungen bei einer Novelle des BBodSchG vor, die das Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) vom März 2022 aufgezeigt hat. Verschiedene Optionen werden diskutiert, Vor- und Nachteile aufgezeigt.

3.2 Subsidiarität

Das derzeitige BBodSchG ist gem. § 3 Abs. 1 zu elf dort aufgezählten Fachbereichen subsidiär, d.h. es kommt nicht zur Anwendung, soweit diese Bereiche Einwirkungen auf den Boden regeln.

² https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-health/soil-strategy-2030_en

³ https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-health/soil-monitoring-law_en

Die Auslegung der Subsidiaritätsklausel ist nicht eindeutig, daher hat sie sich im praktischen Vollzug als schwer umsetzbar erwiesen. Die bloße Auffangfunktion des BBodSchG erscheint vor dem Hintergrund des kritischen Zustands vieler Böden und der Bedeutung von Böden für Klimaschutz und Nachhaltigkeit nicht angemessen.

Das Diskussionspapier schlägt daher vor, die Subsidiaritätsklausel zu streichen. Dies wäre rechtlich einfach umsetzbar. Die Streichung für sich allein verbessert das Schutzniveau für den Boden zwar nicht nennenswert. Sie schafft aber die notwendige Voraussetzung dafür, das Bodenschutzrecht weiterzuentwickeln und materielle Anforderungen und Steuerungsinstrumente gleichberechtigt zu anderen Regelungsmaterien einzuführen.

Für Normenkollisionen müsste der Gesetz- oder Verordnungsgeber ggf. Klärungen im Einzelnen vornehmen.

3.3 Schutzgut

Bisher erfolgt im BBodSchG der Schutz des Bodens vor allem über seine Funktionen. Allerdings ist die Definition der natürlichen Funktionen unzureichend, weil insbesondere der Klima- und der Biodiversitätsschutz nicht ausreichend in den natürlichen Funktionen abgebildet sind. Das Diskussionspapier schlägt folgende Änderungen des BBodSchG vor:

- ▶ Der Gesetzeszweck und die geschützten Bodenfunktionen werden angepasst und der Schutz des Bodens „als solcher“ aufgenommen;
- ▶ Die Liste der natürlichen Funktionen in § 2 wird offen formuliert und ergänzt um Biodiversität und die Funktion des Bodens für Klimaschutz und Klimaanpassung. Ferner soll die Ernährungssicherheit als natürliche Funktion ergänzt werden;
- ▶ Der Schutzzweck soll die Nutzungsfunktionen nicht mehr umfassen. Diese dienen nur zur Festlegung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen;
- ▶ Eventuelle gesetzliche Zielvorgaben wie „guter Zustand bis xxx“ oder „Flächenverbrauch nicht mehr als xxx ha/Tag“ würden danach in einer eigenen Bestimmung verankert, um den Unterschied zwischen Gesetzeszweck und Zielvorgabe deutlich zu machen.

3.4 Planungs- und Steuerungsinstrumente

Das BBodSchG sieht bislang keine präventiven Steuerungs- und Planungsinstrumente vor. Im Gegensatz dazu kombiniert das Wasserrecht im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ein Zulassungsregime für „Benutzungen“ mit einem Planungsinstrumentarium, das darauf abzielt, einen guten Zustand aller Gewässer zu erreichen. Es wird erörtert, inwieweit ein konzeptionell ähnliches Steuerungskonzept auch für das Bodenschutzrecht geeignet ist und inwieweit bestimmte Instrumente des Bodenschutzes einer Überarbeitung bedürfen.

In dem Diskussionspapier wird u.a. die Einführung folgender Planungs- und Steuerungsinstrumente vorgeschlagen:

- ▶ Planungsinstrumente:
 - Einführung einer Zielvorgabe „guter Bodenzustand“;

- Leitbild des „guten Bodenzustandes“ sollte die dauerhafte Sicherung der Funktionen des Bodenökosystems unter Berücksichtigung der jeweiligen Nutzungsart sein;
 - Verschlechterungen sind genehmigungsbedürftig;
 - Einführung von Maßnahmenprogrammen zur Verbesserung der Bodenqualität.
- ▶ Steuerungsinstrumente – Genehmigungstatbestand:
- Eigener Genehmigungstatbestand, jedoch mit „Huckepacklösung“ wie im Naturschutzrecht (überwiegend kein eigenes Verfahren); Auflistung von Bodennutzungen, die genehmigungspflichtig sind und eines Auffangtatbestands, soweit das Genehmigungserfordernis sich nicht aus der „Huckepacklösung“ ergibt.

3.5 Ordnungsrechtliche Instrumente zur Verringerung der Versiegelung und Flächenneuanspruchnahme

Das Diskussionspapier untersucht rechtliche Möglichkeiten zur Verringerung der Versiegelung und der Flächenneuanspruchnahme. Das BBodSchG enthält bisher eine Befugnisnorm zur Entsiegelung von Flächen, die aber in der Praxis bisher kaum Relevanz hatte. Das Diskussionspapier unterscheidet grundsätzlich zwei Ansätze:

- ▶ Anpassungen im Bau-/Planungsrecht: Ansatzpunkt sind die zahlreichen bereits bestehenden Regelungen, insbesondere im Baugesetzbuch (BauGB) und Raumordnungsgesetz (ROG):
- das Flächenspargebot aus § 1a Abs. 2 BauGB, das bereits ein Abwägungsbelang im Rahmen von § 1 Abs. 7 BauGB ist, mit besonderem rechtlichem Gewicht ausstatten (z.B. als Optimierungsgebot);
 - verbindliche Festsetzung eines 30ha-Flächenverbrauchsziels im ROG;
 - Verschärfung der Vorgaben zum Flächenschutz im Rahmen der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen zur Umsetzung des neuen Flächenverbrauchsziels, aber auch unabhängig davon;
 - Verschärfung der flächenschützenden Anforderungen im Rahmen von § 35 BauGB zur Umsetzung des neuen Flächenverbrauchsziels, aber auch unabhängig davon;
 - Ausweitung der Entsiegelungsmöglichkeiten nach § 179 BauGB.
- ▶ Anpassungen im BBodSchG: Einführung neuer Regelungen und Stärkung des Geltungsbereichs in Abgrenzung zum (Bau-)Planungsrecht:
- Eigener bodenschutzrechtlicher Genehmigungstatbestand für Versiegelung und Flächenneuanspruchnahme ab einem gewissen Umfang;
 - Neufassung von § 5 BBodSchG mit Erweiterung und Klarstellung des Anwendungsbereichs zusammen mit einer entsprechenden Anpassung der baurechtlichen Normen hinsichtlich Entsiegelungsmaßnahmen und Aufhebung der allgemeinen Subsidiaritätsregel;

- Neufassung von § 4 BBodSchG, sofern kein eigener bodenschutzrechtlicher Genehmigungstatbestand einerseits und keine Anpassung von § 5 BBodSchG andererseits erfolgt;
- Änderung von § 21 Abs. 3 BBodSchG zu Bodenschutzgebieten, um die Anwendung in der Praxis zu erleichtern.

3.6 Stofflicher Bodenschutz

Die Anforderungen an den stofflichen Bodenschutz sind insbesondere in Bezug auf präventive Instrumente über die einzelnen Rechtsbereiche verstreut und weisen kein einheitliches Schutzsystem für den Boden auf.

Für ein konsistentes Bodenschutzregime sollten die materiellen Maßstäbe zum Bodenschutz im BBodSchG festgelegt werden. Dazu werden generell geltende und spezifische Bodengrenzwerte, Eintragungsgrenzen (Frachtbegrenzung) und Qualitätsziele benötigt. Diese materiellen Maßstäbe sollte bei der Festlegung von Schutz- und Schwellenwerten für den Bodenschutz in den Fachgesetzen zwingend zu berücksichtigen sein. Die Grenzwertfestsetzung in den einzelnen Fachgesetzen muss an der Frachtenbetrachtung ansetzen. Das Ergebnis eines solchen Vorgehens könnte ähnlich wie die Regelungen für Ersatzbaustoffe in der Ersatzbaustoffverordnung ausgestaltet werden.

3.7 Gebietsausweisungen

Der bestehende § 21 Abs. 3 BBodSchG ermächtigt die Länder, Gebiete auszuweisen, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind. Ferner können die Länder nach § 21 Abs.3 BBodSchG „Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes“ treffen. Diese Regelung ist nicht eindeutig, "ob" und "wie" die Länder Gebiete zum Schutz von Böden ausweisen dürfen. Das Diskussionspapier schlägt daher vor, die Regelung anzupassen, insbesondere mit dem Ziel, Unklarheiten zu beseitigen. Außerdem sollen dabei Schutzlücken geschlossen werden, insbesondere im Hinblick auf die Klimaschutz- und Klimaanpassungsfunktion von Böden. Die Anpassung ist zudem notwendig, um die Wirksamkeit von bodenschutzrechtlichen Gebietsausweisungen im Verhältnis zu anderen Rechtsbereichen zu gewährleisten, insbesondere gegenüber dem Bau-/Planungsrecht.

Das Gesetz sollte beispielhaft benennen, wann bzw. zugunsten welcher Schutzgründe eine Gebietsausweisung durch die Länder möglich ist und dies gegebenenfalls durch die weitere Konkretisierung der dort möglichst zu ergreifenden Maßnahmen ergänzen.

Zudem sollten beispielhaft zwei Kategorien von Gebietstypen aufgeführt werden, die von der Ermächtigung erfasst sind. Die erste Kategorie soll Gebietsausweisungen zum Gegenstand haben, in denen schädliche Bodenveränderungen in großer Zahl vorliegen oder zu erwarten sind. Die zweite Kategorie soll sich auf Gebiete zum Schutz von wertvollen Böden beziehen. Hierfür bieten sich neue Begrifflichkeiten – „Bodenplanungs- oder Bodenentwicklungsgebiet“ und „Bodenschutzgebiet“ im engeren Sinne – an.

3.8 Monitoring und Datenerhebung

Das Diskussionspapier beschreibt die bestehenden Regelungen und ihre rechtlichen Defizite und Lücken im Bereich Monitoring und Datenerhebung.

Es stellt Ideen vor für die Weiterentwicklung und Ergänzung der bestehenden rechtlichen Regelungen durch eine Novelle des BBodSchG. Dies betrifft:

- ▶ **Datenerhebung und Datenerfassung:** Die momentanen Regelungen zur Datenerhebung in §§ 19 und 21 Abs. 4 BBodSchG gewährleisten weder ein flächendeckendes Bodenmonitoring noch eine Beschreibung und Bewertung des Bodenzustands als Voraussetzung für Maßnahmen zur Verbesserung. Die Erfassung erfolgt nicht nach einheitlichen Standards und in einem einheitlichen, interoperablen Datensystem. Der Regelungsvorschlag soll die Datenerhebung und -erfassung bundesweit verpflichtend machen, eine digitale Datenerfassung sicherstellen sowie eine Ermächtigungsgrundlage für die Festlegung von Mindeststandards schaffen.
- ▶ **Betretungs- und Untersuchungsbefugnisse:** Momentan regelt das BBodSchG weder Betretungs- noch Untersuchungsbefugnisse der zuständigen Behörden. Der Regelungsvorschlag zielt darauf ab, die zuständigen Behörden von Bund und Ländern durch eine Ermächtigungsgrundlage mit den zur Datenerhebung erforderlichen Befugnissen auszustatten.
- ▶ **Datenaustausch:** Trotz vieler Regelungen im Bodenschutzrecht und anderen Rechtsbereichen funktioniert der Datenaustausch bisher nicht reibungslos. Dies gilt sowohl für die Übermittlung von Daten von den Ländern an den Bund als auch für die Übermittlung von Daten innerhalb der Länder an die zuständigen Bodenschutzbehörden. Der Regelungsvorschlag entwickelt § 19 Abs. 1 BBodSchG weiter als Grundlage für eine Überarbeitung der Verwaltungsvereinbarung Datenaustausch oder deren Anhang II.4 über den Austausch von bodenrelevanten Daten. Außerdem betrifft er die Umkehrung der Regelung zur Übermittlung personenbezogener Daten.
- ▶ **Bodenmonitoringzentrum:** Durch den Regelungsvorschlag wird das im Dezember 2024 beim Umweltbundesamt eingerichtete nationale Bodenmonitoringzentrum auch gesetzlich verankert. Dadurch können bestehende Strukturen genutzt und auf Erfahrungen zum Bodenmonitoring zurückgegriffen werden. Sofern die Aufgaben bis dahin bestimmt sind, können sie und die damit einhergehende Ermächtigung zur Datenverarbeitung explizit benannt werden.

3.9 Klimaschutz und Klimaanpassung

Böden können sowohl Quelle als auch Senke für verschiedene Treibhausgase sein und weisen daher eine hohe Klimarelevanz auf. Zusätzlich sind Böden unmittelbar von künftigen Klimaänderungen betroffen. Zum Klimaschutz sind bisher aber keine spezifischen bodenschutzrechtlichen Instrumente vorhanden und die bedeutende Rolle von Böden für den Klimaschutz und die Klimaanpassung ist in der aktuellen Fassung des Bodenschutzgesetzes nicht hinreichend berücksichtigt. Das Diskussionspapier macht u.a. folgende Vorschläge:

- ▶ Klimafunktionen des Bodens sollten ausdrücklich in das BBodSchG aufgenommen werden – auch wenn unterschiedliche Auffassungen zu den Funktionen im Detail bestehen;
- ▶ Indikatoren und Kriterien sollten nicht ins Gesetz, sondern untergesetzlich geregelt werden, also per Rechtsverordnung;

- ▶ Zusätzlich zur allgemeinen Erwähnung der Klimafunktion sollten klimarelevante Böden auch besonders geschützt werden können, etwa über Schutzgebiete;

3.10 Gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft

Die „gute fachliche Praxis“ (gfP) ist ein zentraler Begriff der Landwirtschaft und ist unter anderem im BBodSchG geregelt, um schädliche Bodenveränderungen durch die Landwirtschaft weitestgehend zu vermeiden. Die dortigen Anforderungen der gfP weisen fachliche und rechtliche Defizite auf. Dazu gehören u.a.:

- ▶ das Fehlen einer Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der gfP;
- ▶ das Fehlen einer Anordnungsbefugnis der Bodenschutzbehörden zur Durchsetzung der gfP;
- ▶ unzureichendes Weiterbildungs- und Beratungsangebot für Landwirt*innen;
- ▶ keine Berücksichtigung der Klimaschutzwirkung und des Schutzes der Biodiversität;
- ▶ die Grundsätze umfassen nicht die landwirtschaftliche Nutzung von Moorböden;
- ▶ rechtliche Unklarheiten durch das Nebeneinander von beihilferechtlichen und ordnungsrechtlichen Mindestumweltstandards.

Das Diskussionspapier schlägt vor, sowohl die Regelung im BBodSchG zu konkretisieren und zu erweitern als auch untergesetzlich fachliche Standards zu entwickeln - nicht zuletzt als rechtliche Voraussetzung für Anordnungen zur Durchsetzung der gfP. Die Lösungsvorschläge enthalten u.a.:

- ▶ Das Wort „bodenschonend“ einfügen in § 17 Abs. 2 Satz 1;
- ▶ Im Rahmen einer Rechtsverordnung sollten Mindestanforderungen und Mindestpraktiken zur Vermeidung und zur Verringerung des Risikos der Bodenbeschädigung und -erosion definiert und mit dem Beihilferecht harmonisiert werden;
- ▶ Wiederherstellung von naturbetonten landwirtschaftlichen Strukturelementen aufnehmen in § 17 Abs. 2 Nr. 5;
- ▶ den Begriff „und Bodenbewirtschaftung“ in § 17 Abs. 2 Nr. 6 aufnehmen;
- ▶ § 17 Abs. 2 sollte durch den Aspekt der Klimafunktion von Böden ergänzt werden;
- ▶ die Erhaltung und Förderung der Wasserspeicherkapazität des Bodens aufnehmen in eine neue Ziffer in § 17 Abs. 2.

Ferner werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- ▶ Die Ernährungssicherheit wird als natürliche Funktion eingeführt;
- ▶ Einführung einer Regelung zur Beratungspflicht;
- ▶ Einführung einer Anordnungsbefugnis für Behörden zur Durchsetzung der gfP;

- ▶ Ggf. eine klarstellende Regelung, dass die Regelungen zur Sanierung auch dann anwendbar sind, wenn die gFP beachtet wurde;
- ▶ Einführung einer Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der gFP und Beratung.

3.11 Verbindliche Anforderungen für den guten Zustand von Böden

Vorgeschlagen wird, dass neben der Zielsetzung, weitere Verschlechterungen des Bodenzustands zu vermeiden, das BBodSchG auch Instrumente beinhalten soll, um den Zustand der Böden langfristig zu verbessern und eine nachhaltige Nutzung sicherzustellen. Die Vorschläge für Anforderungen an den guten Zustand in diesem Diskussionspapier bauen auf den Überlegungen zu Planungs- und Steuerungsinstrumenten auf, die das Erreichen eines guten Bodenzustands als Zielvorgabe einführen sollen.

Das Diskussionspapier schlägt vor, die Bewertung des „guten Zustands“ wie folgt zu verankern:

- ▶ Die Definition des „guten Zustands“ erfolgt über Indikatoren (ähnlich wie im Entwurf der EU-Bodenüberwachungsrichtlinie – ohne Bezug zu den natürlichen Bodenfunktionen des BBodSchG).
- ▶ Die Indikatoren der Schwellenwerte zur Beurteilung des guten bzw. nicht guten Zustands werden in einer Rechtsverordnung definiert, welche die Bundesregierung erlassen muss.
- ▶ Die Bezugsebene für die Bewertung des „guten Zustands“ ist eine übergeordnete räumliche Einheit (z. B. Landkreise oder „soil districts“ des Entwurfs des EU-Bodenüberwachungsgesetzes), die ebenfalls in einer Rechtsverordnung definiert wird.

3.12 Wald

Das Diskussionspapier behandelt Regelungsoptionen für Waldböden im BWaldG. Für nachhaltige Waldbewirtschaftung spielt der Waldboden eine wichtige Rolle, da er die Grundlage für die Vitalität der Bäume ist. Zu den Vorschlägen gehört u.a.:

- ▶ Schutzfunktion des Waldes in § 1 BWaldG stärken;
- ▶ Bewirtschaftungsgrundsätze in § 11 Abs. 2 BWaldG ergänzen;
- ▶ bundeseinheitliche ökologische Mindestanforderungen festlegen;
- ▶ flächige Befahrung des Waldbodens mit schwerem Gerät grundsätzlich untersagen und nur in gesetzlich genannten Ausnahmefällen zulassen;
- ▶ ein Verbot des Kahlschlags ab einer bestimmten Flächengröße einführen;
- ▶ im Rahmen der Holzernte die Entnahme des gesamten Baummaterials verbieten, um den Nährstoffaustrag zu begrenzen;

3.13 Kompensation

Die Eingriffsregelungen nach Naturschutz- und Bauplanungsrecht haben in der Praxis nicht zu hinreichender Kompensation von Eingriffen im Hinblick auf das Schutzgut Boden geführt. Grund hierfür ist vor allem, dass der Ausgleich erstens nach dem Naturschutzrecht häufig zugunsten

anderer Schutzgüter erfolgt oder zweitens nach dem Bauplanungsrecht einer Abwägung unterliegt.

Die bodenbezogene Kompensation soll daher gestärkt werden. Das Diskussionspapier enthält u.a. folgende Ansätze:

- ▶ Kompensationspflicht auf bestimmte Fallgruppen beschränken, die besonders schwerwiegende Auswirkungen auf den Boden haben;
- ▶ eine an einem ganzheitlichen Bodenschutzkonzept ausgerichtete Kompensationspflicht wird am besten durch eine Vollregelung im BBodSchG normiert, wobei die Details auch in eine Rechtsverordnung ausgelagert werden können.;
- ▶ ebenfalls zu klären ist der Aspekt, ob Maßnahmen als Kompensation anerkannt werden, die aufgrund einer anderweitigen Rechtspflicht ohnehin durchgeführt werden müssen. In Bezug auf eine rechtliche Klarstellung werden mehrere Optionen vorgeschlagen und diskutiert.

3.14 Moorböden

Das Diskussionspapier behandelt, ob und ggf. welche Sonderregelungen für Moorböden in das BBodSchG aufgenommen werden sollen. Moorböden bedecken etwa 5 % der Landesfläche Deutschlands, haben große Bedeutung für die Biodiversität und sind außerdem eine der wichtigsten natürlichen Senken für Treibhausgase, insbesondere Kohlenstoffdioxid.

Das Diskussionspapier zeigt eine Auswahl des Regelungsbedarfs auf und erarbeitet erste Ideen für Regelungsformulierungen. Da diese projektbedingt weniger ausgereift sind als andere Themen, wurden sie nicht mit in den Regelungsvorschlag aufgenommen. Zu den ersten Ideen für Regelungen gehören u.a.:

- ▶ Begriffsbestimmungen;
- ▶ Regelungen zur Wiedervernässung von Moorböden, insbesondere durch Zielvorgaben, Planung und Abwägungsdirektiven;
- ▶ landwirtschaftliche Nutzung von Moorböden bis zur Wiedervernässung.

3.15 Regelungsvorschlag und Erläuterungen

Der Regelungsvorschlag führt die Ideen und Optionen aus den Diskussionspapieren zu einem ausformulierten Gesetzestext für ein novelliertes BBodSchG zusammen. Der Regelungsvorschlag modernisiert das BBodSchG und verbessert seine Vollzugstauglichkeit. Er zielt darauf ab, das bestehende BBodSchG mit seinem Schwerpunkt auf Altlastenbearbeitung zu einem Regelwerk der nachhaltigen Bewirtschaftung von Böden weiterzuentwickeln. Zu den wesentlichen Änderungen gehören folgende Elemente:

- ▶ Die Bedeutung des Schutzguts "Boden" im Gesetzeszweck wird in den Mittelpunkt gestellt und gestärkt. Lücken im Gesetzeszweck werden geschlossen, indem bei den natürlichen Bodenfunktionen der Schutz der Bodenbiodiversität, Klimaschutz und -anpassung sowie Ernährungssicherheit ergänzt werden.

- ▶ Die Begriffsbestimmungen werden modernisiert. Die Nutzungsfunktionen werden von den natürlichen Funktionen und Archivfunktionen getrennt. Dies erleichtert es, an anderen Stellen des Gesetzes gezielt auf die zu schützenden natürlichen Funktionen und Archivfunktionen zu verweisen.
- ▶ Die Subsidiaritätsklausel ist gestrichen. Dies ist die Voraussetzung dafür, das Bodenschutzrecht weiterzuentwickeln und materielle Anforderungen und Steuerungsinstrumente einzuführen.
- ▶ Die bisherige Verhaltenspflicht in § 4 BBodSchG (Pflichten zur Gefahrenabwehr) wird zu einer Sorgfaltspflicht geändert, die nicht an eine Gefahr, sondern an Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen anknüpft. Es besteht eine Pflicht, diese so weit wie möglich zu vermeiden.

Durch die allgemeine Sorgfaltspflicht entfallen die bisher daneben geregelte Gefahrenabwehrpflicht in § 4 Abs. 2 und die Vorsorgepflicht in § 7 des derzeitigen BBodSchG. Die allgemeine Sorgfaltspflicht umfasst nicht die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen der Böden.

- ▶ Der Regelungsvorschlag führt erstmals ein Bewirtschaftungsgebot für Böden in das BBodSchG ein. Das Bewirtschaftungsgebot soll sich nur auf die un bebauten Böden beziehen. Es wird durch ein Verschlechterungsverbot und das übergeordnete gesetzliche Ziel, einen guten Bodenzustand zu erreichen, konkretisiert. Die Definition des guten Zustands erfolgt über Indikatoren, die durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Es müssen regelmäßig Bestandsaufnahmen durchgeführt und Maßnahmenprogramme aufgestellt werden, um das Ziel zu erreichen.
- ▶ Zur Vorsorge gegen die Entstehung von schädlichen Bodenveränderungen werden besonders schädliche Bodennutzungen definiert und für diese eine Genehmigungspflicht eingeführt. Um den Verwaltungsaufwand gering zu halten, wird eine Konzentrationswirkung bestimmt, so dass eine eigene bodenschutzrechtliche Genehmigungspflicht nicht erforderlich ist, wenn bereits Genehmigungspflichten nach anderen Fachgesetzen bestehen. Dieser Vorschlag zielt vor allem darauf ab, die Beteiligung der Bodenschutzbehörden bei Genehmigungen von Bodennutzungen zu stärken.
- ▶ Der Regelungsvorschlag führt eine eigenständige bodenbezogene Kompensationspflicht für bestimmte Bodennutzungen ein. Dies ist notwendig, weil sich die Eingriffsregelungen nach Natur- und Bauplanungsrecht nicht als effektiv für den Bodenschutz erwiesen haben. Um den Verwaltungsaufwand dennoch so gering wie möglich zu halten, wurde der Anwendungsbereich an mehreren Stellen eingegrenzt.
- ▶ Bei den Regelungen zur Landwirtschaft werden die übergeordneten Grundsätze der guten fachlichen Praxis um die Klimafunktion und den Schutz der Biodiversität ergänzt. Die derzeitigen einzelnen Grundsätze der guten fachlichen Praxis werden punktuell modernisiert. Landwirte werden verpflichtet, regelmäßig an Beratungen zur guten fachlichen Praxis teilzunehmen. Der Regelungsvorschlag gibt den zuständigen Bodenschutzbehörden eine Anordnungsbefugnis zur Durchsetzung der guten fachlichen Praxis und enthält eine Verordnungsermächtigung, um die Grundsätze zu konkretisieren.

- ▶ Es werden neue Anforderungen für Versiegelung und Entsiegelung geregelt: Zwei flankierende Pflichten für Grundstückseigentümer und den Inhaber der tatsächlichen Gewalt sollen Umfang und Intensität der Versiegelung beschränken. In Bezug auf Entsiegelung ergänzt der Regelungsvorschlag die derzeitige Regelung dahingehend, dass sie für Behörden mehr Rechtssicherheit bietet und vollzugstauglich ist.
- ▶ Für Gebietsausweisungen bedeuten die vorgeschlagenen Änderungen klarere und stärkere Grundlagen für Behörden, zwei kategorial unterschiedliche Schutzgebietstypen ausweisen zu können. Für bestimmte Böden von besonderer Bedeutung (besonders fruchtbare Böden, Moorböden oder Böden, die Grundlage für besonders seltene Biotope bilden) wird eine Soll-Vorschrift eingeführt, welche die Länder nicht nur berechtigt, sondern für diese Böden im Regelfall zur Gebietsausweisung verpflichtet. Insbesondere soll es auch möglich sein, Schutzgebiete für besonders fruchtbare Böden im Interesse der Landwirtschaft auszuweisen.
- ▶ Die bestehenden Regelungen zur Sanierung werden weitgehend beibehalten und nur an den Regelungsvorschlag angepasst.
- ▶ Es werden klare Regelungen für Bodenmonitoring einschließlich Datenverarbeitung, Öffentlichkeit und Datenschutz eingeführt. Der Regelungsvorschlag begründet eine bundesweite Pflicht zur Datenerhebung und -erfassung, stellt eine digitale Datenerfassung sicher und schafft die rechtliche Grundlage für Mindeststandards, Vollzugsrechte und Zugang.

4 Bewertung

Der Abschlussbericht enthält wichtige Analysen des geltenden BBodSchG. Er legt Defizite offen und unterbreitet Lösungsvorschläge. Maßstab war die Zielsetzung, das BBodSchG an die aktuellen Herausforderungen anzupassen. Insofern kann der Abschlussbericht mit den Diskussionspapieren als "benchmark" für die weitere Debatte hinsichtlich eines zukunftsorientierten Bodenschutzrechts gelten. Insbesondere der ausformulierte Gesetzesvorschlag wird die Diskussion bereichern, da er konkrete textliche Vorschläge unterbreitet, die in sich konsistent sind und einen kohärenten Regulierungsansatz formulieren.

Insbesondere die Vorschläge zur Streichung der Subsidiarität, zur Ergänzung der natürlichen Bodenfunktionen um die Aspekte Klimaschutz und -anpassung, Erhalt der Biodiversität sowie Ernährungssicherheit sowie zur Stärkung der Rolle der Bodenschutzbehörden durch die Etablierung eines eigenständigen bodenschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens sind zu begrüßen. Auch der Vorschlag zur Einführung einer eigenständigen bodenbezogenen Kompensationsregelung ist überzeugend.

Ferner wird auch die Einführung einer zweiten und neuen Kategorie von Schutzgebieten, die der Sicherung von besonders wertvollen Böden dient, für essentiell eingeschätzt. Bemerkenswert ist der Vorschlag, eine Schutzgebietskategorie einzuführen, die besonders fruchtbare Böden im Interesse der landwirtschaftlichen Nutzung schützt, insbesondere vor Überbauung.

Ebenso scheint es aus Sicht des UBA dringlich, den Bodenschutzbehörden mehr Handlungsoptionen zu geben, um die Beachtung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis einzufordern und im Zweifel auch durchsetzen zu können. Insofern ist sowohl eine

Rechtsverordnungsermächtigung zur Konkretisierung der Grundsätze als auch eine Anordnungsbefugnis sinnvoll.

Die Vorschläge in der Studie zur Fortentwicklung der Monitoring Regelungen konnten aus den oben (S. 2) genannten Gründen die neuen Anforderungen der EU-Richtlinie zur Bodenüberwachung und zur Boden Resilienz nicht mehr berücksichtigen. Sie müssen vor diesem Hintergrund nochmals geprüft und ggf. ergänzt werden.

Auch die Vorschläge zu Planungsinstrumenten, um flächendeckend einen guten oder gesunden Zustand der Böden zu erreichen, müssten erneut diskutiert werden, erstens, weil die EU-Richtlinie solche Instrumente nicht vorsieht und zweitens, weil es ggf. weniger aufwändige Instrumente gibt, die vergleichbare Ergebnisse erreichen würden.

Analysen und Vorschläge wurden in einem sehr partizipativen Prozess erarbeitet. Entwürfe der Diskussionspapiere wurden mit Expert:innen aus Wissenschaft, Vollzug und der Politik erörtert. Ebenso wurden die Vorschläge zum Gesetzentwurf mit einer ad-hoc Arbeitsgruppe aus den drei Ausschüssen der LABO, dem „Ständigen Ausschuss – Recht“ (BORA), dem „Ständigen Ausschuss – vorsorgender Bodenschutz“ (BOVA) und dem „Ständigen Ausschuss -Altlasten“ (ALA), diskutiert und fortentwickelt.

Dieser innovative und eben sehr partizipative Ansatz hat die politische Aufmerksamkeit für die Bedeutung von ambitioniertem Bodenschutz erheblich befördert. Auch insofern ist die Studie von Bedeutung.

5 Kontext mit der Umsetzung des EU-Soil Monitoring Law in nationales Recht

Am 16. Dezember 2025 ist die EU-Richtlinie für Bodenüberwachung und Boden Resilienz in Kraft getreten. Die Richtlinie muss innerhalb von drei Jahren in nationales Recht überführt werden.

Die Diskussionspapiere als auch der vorgelegte Novellierungsvorschlag können als Grundlage bei der weiteren Debatte um die Novellierung und Fortschreibung des BBodSchG genutzt werden.

Bei der Umsetzung der Richtlinie wird also zu entscheiden sein, welche Vorschläge aus der Studie aufgegriffen werden können, weil sie die Umsetzungsziele fördern können und/oder davon auszugehen ist, dass sie von einem breiten Konsens getragen werden.

6 Fazit

Die Untersuchung folgte einem sehr transdisziplinären Forschungsdesign, das die Einbindung rechtlicher und bodenkundlicher Expertise sowie kontinuierliche Konsultationen mit Expert:innen aus Wissenschaft, Vollzug und Politik mit unterschiedlichen Perspektiven einschloss.

Die Ergebnisse sind daher für den weiteren Diskurs – insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen Umsetzung der EU-Bodenrichtlinie – von hoher Bedeutung.

Impressum**Herausgeber**

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Autorenschaft, Institution

Dr. Harald Ginzky, UBA

DOI

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8507>

Stand: Mai/2026