

Vorsorgender Bodenschutz bei Planungs- und Genehmigungsverfahren - Beispiele und Erfahrungen aus Sicht einer unteren Bodenschutzbehörde

Dipl.-Ing. agr. Ulrike Schmidt

Landratsamt Ilm-Kreis, Umweltamt, Ritterstraße 14, 99310 Arnstadt
u.schmidt@ilm-kreis.de

Zusammenfassung

Boden wird bisher noch zu stark auf seine Funktion als Pflanzenstandort reduziert und ausschließlich danach bewertet, obwohl er als Wasser- und Stofffilter und –speicher weitaus mehr für den Naturhaushalt leistet. Die rechtlichen Regelungen für einen vorsorgenden Bodenschutz im Sinne einer Bodenerhaltung sind grundsätzlich ausreichend. Sie werden von den zuständigen Naturschutzbehörden jedoch oft nicht konsequent genug angewandt.

Für Bodenschutzbehörden bestehen jedoch durchaus rechtliche Möglichkeiten, im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren vorsorgend im Sinne einer Bodenerhaltung tätig zu werden. Ziel muss sein, den Boden objektiv und umfassend zu bewerten und mehr und mehr bodenbezogene Kompensationsmaßnahmen umzusetzen, da dieser bei den meisten Vorhaben im Regelfall das am stärksten betroffene Schutzgut ist.

1. Das Grundproblem des vorsorgenden Bodenschutzes

Vorsorgender Bodenschutz umfasst nicht nur die Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen im Sinne des § 7 Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG), sondern auch die Vorsorge gegen die Zerstörung von Boden – mithin die Erhaltung von natürlich gewachsenen Böden in möglichst unverändertem Zustand.

Während die Vermeidung von Bodenschädigungen zum Bodenschutzrecht gehört, ist die Pflicht zur Bodenerhaltung gegenwärtig im Naturschutzrecht verankert.

Da bei jeglichen Vorhaben in den Boden eingegriffen und dieser dadurch erheblich verändert bzw. unwiederbringlich zerstört wird, ist der Boden immer das am stärksten betroffene Schutzgut.

Das Grundproblem besteht darin, dass sowohl Naturschutzbehörden als auch Landschaftsplaner den Boden ausschließlich als Pflanzenstandort wahrnehmen, nicht jedoch als eigenständiges Schutzgut, obwohl der Boden neben seiner natürlichen Funktion als Pflanzenstandort noch weitere Funktionen als Wasser- und Stofffilter bzw. –speicher erfüllt. Boden ist in der naturschutzfachlichen Lesart nur wertvoll, wenn sich auf ihm eine wertvolle und schützenswerte Vegetation befindet. Das führt dazu, dass naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe regelmäßig keinerlei Kompensationseffekt für den Boden als am stärksten betroffenen Naturbestandteil haben. Ein Bewusstsein für dieses Problem ist seitens des Naturschutzes nicht erkennbar ausgeprägt.

Durch die tägliche Arbeit mit bodenbezogenen Problemstellungen ist dafür bei den Bodenschutzbehörden eine deutlich höhere Sensibilität gegeben. Aufgrund der derzeitigen Rechtsituation - der Fokussierung des Bodenschutzrechts auf Gefahrenabwehr - sind den Bodenschutzbehörden jedoch gegenwärtig rein rechtlich quasi die Hände gebunden. Dennoch besteht für diese bei richtiger Anwendung der bestehenden Gesetzlichkeiten durchaus die Möglichkeit der Bodenerhaltung.

2. Bodenschutz in der Bauleitplanung

Zahlreiche Bundesländer haben inzwischen das Problem der unzureichenden naturschutzfachlichen Berücksichtigung des Schutzgutes Boden erkannt und entsprechende Verfahren zur Bodenfunktionsbewertung auf Grundlage der bundesweit und flächendeckend vorliegenden Bodenschätzungsdaten entwickelt. Damit sind geeignete Methoden vorhanden, Böden objektiv und angemessen zu bewerten.

So wird von der unteren Bodenschutzbehörde des IIm-Kreises bei der erforderlichen Äußerung nach § 4 Abs. 1 BauGB zum Vorentwurf eines Bauleitplans (Flächennutzungsplan / Bebauungsplan) im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung grundsätzlich immer eine Bodenfunktionsbewertung und die Ermittlung des bodenbezogenen Ausgleichsbedarfs gefordert, da im Entwurf des Umweltberichts die Bodenbeschreibung und -bewertung oft völlig unzureichend ist.

Im Falle einer mangelhaften Bodenbeschreibung und -bewertung wird dem Umweltbericht nicht zugestimmt und eine qualifizierte Bodenfunktionsbewertung gefordert.

Die zur Bodenfunktionswertermittlung notwendigen Bodenschätzungsklassenzeichen werden in diesem Zusammenhang von der Bodenschutzbehörde gleich vorsorglich mittels einer Kartendarstellung mitgeteilt. Diese Vorgehensweise entspricht § 4 Abs. 2 Satz 4 BauGB, wonach Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, der Gemeinde zur Verfügung zu stellen sind.

Bewährt haben sich dabei die betreffenden Leitfäden des Landes Baden-Württemberg zum Schutzgut Boden, weil die Vorhabensträger bzw. beauftragten Landschaftsplaner mit deren Hilfe umsetzen können, was entsprechend § 2 Abs. 2 Satz 3 BauGB nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann.

Der mit der Entwurfsfassung des Bauleitplans eingereichte überarbeitete Umweltbericht wird von der Bodenschutzbehörde anschließend dahingehend überprüft, ob der geforderte Umfang und Detaillierungsgrad beim Schutzgut Boden eingehalten und bodenbezogene Kompensationsmaßnahmen geplant wurden. Sofern das nicht erfolgt ist, werden von der unteren Bodenschutzbehörde entsprechende Einwände geltend gemacht.

Dies führt durchaus zu Diskrepanzen zwischen Naturschutzbehörde und Bodenschutzbehörde, welche letztendlich in nachfolgenden Abstimmungen zu einer thematischen Sensibilisierung für die Belange des Bodens und im Idealfall zur Planung bodenbezogener Kompensationsmaßnahmen führen.

Es hat sich weiterhin in der Verfahrenspraxis ausgesprochen bewährt, ebenfalls die ohnehin geplanten Kompensationsmaßnahmen einer kritischen Prüfung zu unterziehen, um Maßnahmen zu verhindern, die aufgrund des vorhandenen Bodeninventars entweder nicht umsetzbar sind (z. B. Aushagerung einer Lösslehm-Schwarzerde für einen Magerrasen) oder zu einer Bodenverschlechterung führen (z. B. Humusabbau durch Abmagerung einer Lehmsand-Braunerde mittels mehrfacher Mahd mit Abtransport des Mähgutes).

3. Bodenschutz bei Vorhaben im Außenbereich

Häufig werden für Bauvoranfragen nach § 35 Abs. 2 BauGB für Baumaßnahmen im ortsnahen Außenbereich gestellt. Bei diesen überprüft die untere Bodenschutzbehörde zunächst anhand des Bodenschätzungsklassenzeichens und der ausgewiesenen Leitbodenform, ob ein wertvoller und/oder schutzwürdiger Boden betroffen ist.

Sofern das zutrifft, wird von der Bodenschutzbehörde der Bauvoranfrage nicht zugestimmt, da es durch den Neubau zu einer Bodenversiegelung mit langfristigem Totalverlust der natürlichen Bodenfunktionen kommt und damit ist eine Beeinträchtigung von Bodenschutzbelangen im Sinne von § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB gegeben ist.

Allerdings existieren auch hier gelegentlich unterschiedliche Auffassungen zwischen Naturschutzbehörde und Bodenschutzbehörde, welche jedoch in den nachfolgenden gemeinsamen Abstimmungen mit Bauaufsichtsbehörde und Naturschutzbehörde zu einer thematischen Sensibilisierung für die Belange des Bodens führen.

Dabei ist im Laufe der Jahre sowohl bei der Bauaufsichtsbehörde als auch der Naturschutzbehörde die Entwicklung eines bodenbezogenen Problembewusstseins festzustellen.

So wird in Stellungnahmen der unteren Naturschutzbehörde zunehmend die Forderung mit aufgenommen, dass aufgrund des wertvollen und/oder schutzwürdigen Bodens eine zusätzliche bodenbezogene Eingriffsbewertung nach den Vorgaben der unteren Bodenschutzbehörde zu erfolgen hat und der bodenbezogene Ausgleichsbedarf in Art und Umfang mit der unteren Bodenschutzbehörde abzustimmen ist.

Bauvorhaben im Außenbereich stellen üblicherweise Eingriffe in Natur und Landschaft dar, die einer naturschutzrechtlichen Eingriffsbewertung bedürfen. Auch in diesem Fall ist jedoch der Boden meist das am stärksten betroffene Schutzgut, da er in seinem ursprünglichen Zustand zerstört, verdichtet und versiegelt wird.

Sofern eine Ablehnung des Bauvorhabens aus verschiedenen Gründen keine Aussicht auf Erfolg hat, hat sich als weitere Vorgehensweise bewährt, bei wertvollen Böden zusätzlich zur naturschutzfachlichen Eingriffsbewertung eine bodenbezogene nachzufordern. Dieser Forderung wird vom Bauherrn zumeist nachgekommen, da Nachforderungen das bauordnungsrechtliche Verfahren zunächst aufhalten.

Bei der Nachforderung der bodenbezogenen Eingriffsbewertung ist es empfehlenswert, gleich von Anfang an darauf hinzuweisen, dass die heranzuziehenden Bodenschätzungsklassenzeichen die Art und Intensität der landwirtschaftlichen Nutzung bereits berücksichtigen und demzufolge gern angewendete pauschalisierte Bewertungsabschläge für den Boden („Bodenvorbelastung aufgrund intensivlandwirtschaftlicher Nutzung“) aus diesem Grund nicht zulässig sind.

Das häufig fehlende bodenkundliche Fachwissen der Landschaftsplaner stellt bei Anwendung der baden-württembergischen Leitfäden keinen Hinderungsgrund dar, da diese einfach anzuwenden sind.

Die Erfahrung zeigt allerdings, dass sich Landschaftsplaner oft schwertun, vom bisherigen Denkmuster des geringwertigen Ackerbodens abzuweichen und dem betroffenen Boden einen hohen Funktionserfüllungsgrad zuzugestehen.

Als positiver Aspekt ist anzumerken, dass sich Landschaftsplaner durch die geforderte Bodenfunktionsbewertung überhaupt erstmals intensiver mit dem Schutzgut Boden und seinen Funktionen beschäftigen und so verstärkt für das Thema Bodenerhaltung sensibilisiert werden.

4. Schlussfolgerungen

Die rechtlichen Regelungen zum Schutz und zur Erhaltung von Böden als multifunktionale Gebilde des Naturhaushalts sind grundsätzlich ausreichend. Sie werden allerdings nicht konsequent genug angewendet und umgesetzt, da Boden in der Gesellschaft keine Lobby hat. Eine gesellschaftliche Wertschätzung für den Boden sowie ein Problembewusstsein für die anhaltende unwiederbringliche Zerstörung wertvoller Böden ist nicht vorhanden.

Besonders die Naturschutzbehörden sind sich gegenwärtig ihrer Zuständigkeit und ihrer Verantwortung für die Erhaltung von Böden oft nicht ausreichend bewusst. Aufgrund der täglichen

Auseinandersetzung mit bodenbezogenen Problemen ist diesbezüglich bei den Bodenschutzbehörden ein deutlich größeres Problembewusstsein und Engagement vorhanden, das genutzt werden sollte.

Es bestehen grundsätzlich zwei Lösungsansätze:

Entweder wird vom Bundesgesetzgeber den Bodenschutzbehörden die Zuständigkeit für die Bodenerhaltung inklusive entsprechender rechtlicher Instrumente übertragen – und das so zeitnah wie möglich. Oder die Bodenschutzbehörden müssen in den jeweiligen Verfahren konsequent alle bestehenden rechtlichen Mittel ausschöpfen, um ein Umdenken und anderes Verwaltungshandeln bei den anderen Verfahrensbeteiligten zu erreichen.

Ein solches Vorgehen ist möglich und durchaus erfolgreich.

5. Literatur

Baugesetzbuch i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 03.11.2017 (BGBl. I 2017, S. 3634)

Bundes-Bodenschutzgesetz v. 01.03. 1999 (BGBl I 1998, S. 502) i. d. aktuellen Fassung

Bundesnaturschutzgesetz v. 29.07. 2009 (BGBl I 2009, S. 2542) i. d. aktuellen Fassung

LANDESANSTALT FÜR UMWELT, MESSUNGEN UND NATURSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG (2010): Bewertung von Böden nach ihrer Leistungsfähigkeit - Leitfaden für Planungen und Gestattungsverfahren.- Reihe Bodenschutz. Band 23, 2. völlig überarbeitete Neuauflage.

LANDESANSTALT FÜR UMWELT, MESSUNGEN UND NATURSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG (2012): Das Schutzgut Boden in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.- Reihe Bodenschutz, Band 24, 2. Auflage.

SCHMIDT, U. (2016): Erste Erfahrungen bei der Bodenfunktionsbewertung nach dem hessischen Modell in Thüringen.- Berichte der DBG (e-prints), Vortrags- und Exkursionstagung zur Bodenschätzung 2016 Ilmenau.

THÜRINGER LANDESANSTALT FÜR GEOLOGIE (2000): Die Leitbodenformen Thüringens.-Geowissenschaftliche Mitteilungen von Thüringen, Beiheft 3.

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATURSCHUTZ UND UMWELT (2005): Die Eingriffsregelung in Thüringen, Bilanzierungsmodell.