

**15.12.23****Beschluss**  
**des Bundesrates**

---

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bodenüberwachung und -resilienz (Bodenüberwachungsgesetz)****COM(2023) 416 final; Ratsdok. 11566/23**

Der Bundesrat hat in seiner 1040. Sitzung am 15. Dezember 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung und -resilienz verbundene Ziel, die Bodengesundheit EU-weit zu verbessern, um positive Auswirkungen auf Fruchtbarkeit, Produktivität und Erträge der Böden zu bewirken sowie die Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelerzeugung und Landwirtschaft aufrechtzuerhalten.

Er stellt fest, dass der Richtlinienvorschlag im Detail noch überarbeitungsbedürftig ist.

2. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Einrichtung von Bodenbezirken als solche sowie die Vorgabe, diese mindestens in einer der NUTS-1-Gebietseinheiten gemäß Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 entsprechenden Anzahl vorzunehmen, fachlich unbegründet und nicht sachgerecht ist. Der Bundesrat bittet den Bund bei den weiteren Verhandlungen zum Richtlinienvorschlag darauf hinzuwirken, dass die Vorgaben zur Einrichtung von Bodenbezirken überprüft werden.

3. Die vorgeschlagene Bewertung der Bodengesundheit über die Bodendesriptoren nach dem Prinzip „one out, all out“ kann aus Sicht des Bundesrates zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen. Denn dieses Prinzip lässt außer Acht, dass die Verfehlung einzelner Kriterien in Anbetracht der natürlichen Heterogenität der Böden naturbedingt gegeben, durch Unsicherheiten bei der Ermittlung der Indikatoren bedingt oder durch kaum beeinflussbare Faktoren verursacht sein kann. Eine Bewertung der Bodengesundheit sollte hingegen über eine praktikable und fachlich nachvollziehbare Gesamtbewertung des Erfüllungsgrades der Kriterien, die standortspezifisch einen gesunden Bodenzustand charakterisieren, erfolgen.
4. Der Bundesrat hält die Einstufung von Böden als „nicht gesund“ bei Nichterfüllung bereits eines Kriteriums der Bodendesriptoren für zu weitgehend. Denn der Vorschlag berücksichtigt damit nicht, dass die Verfehlung einzelner Kriterien auch durch die natürliche Heterogenität der Böden, durch die damit verbundenen Unschärfen bei der Ermittlung der Indikatoren oder durch externe Faktoren wie den Klimawandel verursacht werden kann. Insbesondere vor diesem Hintergrund gibt der Bundesrat zu bedenken, dass eine amtlich festgestellte Einstufung eines Bodens als „nicht gesund“ massive Auswirkungen auf das Eigentum, bis hin zur eingeschränkten Beleihungsfähigkeit von Grund und Boden, nach sich ziehen kann.
5. Der Bundesrat empfiehlt, die mit Blick auf das Bodenmonitoring vorgeschlagenen „Kriterien für einen gesunden Bodenzustand“ so zu gestalten, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Kriterien anzuwenden, mit deren Hilfe der Zustand eines Bodens in seinem spezifischen Kontext erfasst werden kann. Die aktuell vorgeschlagenen Kriterien erfüllen diese Voraussetzung aus Sicht der Länder nicht ausreichend.
6. Der Bundesrat weist darauf hin, dass nach wissenschaftlichen Erkenntnissen des Thünen-Instituts der Verlust von organischem Kohlenstoff im Boden nicht durch die Methode des Vorschlags „Verhältnis von organischem Kohlenstoff im Boden zu Ton“ belastbar bestimmt werden kann. Hierfür sollte ein alternativer Ansatz basierend auf standorttypischen Humusgehalten gewählt werden.

7. Der Bundesrat stellt im Hinblick auf das nationale Monitoring heraus, dass Bund und Länder den Bodenzustand in Deutschland bereits seit mehreren Jahrzehnten mit wissenschaftlich etablierten Methoden überwachen. Daher sind sowohl die Daten und Ergebnisse, die im Rahmen der bestehenden Programme zum Bodenmonitoring erhoben werden, für die Bewertung der Bodengesundheit zu nutzen, als auch die bewährten Methoden fortzuführen. Darüber hinausgehende Beiträge zum Bodenmonitoring in Umsetzung eines europäischen Bodenüberwachungsgesetzes sind nach Auffassung des Bundesrates im Wesentlichen über das neue nationale Bodenmonitoringzentrum durch den Bund zu leisten. Die Länder können zusätzlichen Aufwand mit den derzeit vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen nicht erbringen. Der Bundesrat fordert den Bund dazu auf, dies bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen.
8. Der Bundesrat erachtet die in Artikel 8 und 9 des Vorschlags für ein Bodenüberwachungsgesetz vorgesehenen Fünf-Jahres-Turnusse für die Durchführung von Bodenmessungen und die Bewertung der Bodengesundheit angesichts der in Böden zumeist nur langsam ablaufenden und daher nur langfristig zu erkennenden Veränderungsprozesse als zu pauschal. Die Überwachung der Gesundheit der Böden, die Bodenbewirtschaftung und der Umgang mit kontaminierten Flächen sollten einem differenzierten Monitoring unterliegen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, auf zeitlich differenzierte und fachlich fundierte Vorgaben für Messungen, Bewertungen und Berichterstattung hinzuwirken.
9. Der Bundesrat betont, dass Bund und Länder seit mehreren Jahrzehnten die Böden mittels abgestimmter Indikatoren und wissenschaftlich etablierter Methoden überwachen. Gerade im Wald orientieren sich die Aufnahmeintervalle unter anderem an den bodenbildenden und -verändernden Prozessen und betragen in der Regel zwischen 10 bis 15 Jahren. Berichtspflichten alle 5 Jahre für Waldstandorte bringen daher keinen aussagekräftigen Nutzen. Daher sollten zwingend die nationalen Methoden im Rahmen des Vorschlags zur Fortführung langjähriger Messreihen und auch zur Vermeidung von Doppelstrukturen eingebunden und genutzt werden.

10. Die in Artikel 8 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Bodenmessungen liefern keine Aussagen über Flächenverbrauch und Bodenversiegelung.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass in Artikel 8 Absatz 2 der Buchstabe c gestrichen und nach Satz 1 der Satz „Die Mitgliedstaaten erheben, verarbeiten und analysieren Daten, um Werte der Indikatoren für Flächenverbrauch und Bodenversiegelung gemäß Anhang I Teil D zu ermitteln.“ angefügt wird.

11. Der Bundesrat schätzt ein, dass die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Regelungen zur Überwachung der Bodengesundheit und des Flächenverbrauchs sowie auch insbesondere zur Bewertung von Bodeneigenschaften eine mittelbare Schutzwirkung für die Böden entfalten können. Er bittet die Bundesregierung darauf zu achten, dass den zuständigen Stellen der Länder kein unverhältnismäßiger finanzieller und personeller Mehraufwand durch die Überwachung entsteht.

12. Der Bundesrat begrüßt das Instrument der Überwachung und die „Grundsätze zur Minderung des Flächenverbrauchs“ in Artikel 11 des Richtlinienvorschlags als Teilstück für eine wirkungsvolle Begegnung von Flächenneuinanspruchnahmen und damit einhergehender Zerstörung und Versiegelung von Böden.

13. Die unter Artikel 11 Buchstabe a des Richtlinienvorschlags formulierten Forderungen, dass die Flächeninanspruchnahme auf ein Mindestmaß zu reduzieren ist und die negativen Auswirkungen auf den Boden minimiert werden, entsprechen der in § 1a Absatz 2 Satz 1 des Baugesetzbuches (BauGB) enthaltenen Bodenschutzklausel. Hiernach soll mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden, die Inanspruchnahme des Bodens verringert und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß begrenzt werden.

14. Die Bundesregierung wird gebeten, in den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene sowie bei der späteren Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen, dass die Möglichkeit, Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB aufzustellen, unberührt bleibt und der Grundsatz der weitestgehenden Kompensierung des Verlusts der Fähigkeit des Bodens, zahlreiche Ökosystemleistungen zu

erbringen, gemäß Artikel 11 Buchstabe b der vorgeschlagenen Richtlinie dem nicht entgegensteht.

15. In Artikel 11 des Richtlinienentwurfs sollte herausgestellt werden, dass der Ausgleich des Verlustes des Bodens, Ökosystemleistungen zu erbringen, bevorzugt durch Maßnahmen der Entsiegelung und Wiederherstellung der Bodenfunktionen erfolgen soll.
16. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich eine stärkere Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, kontaminierte Standorte zu ermitteln und Maßnahmen zur Risikominderung zu ergreifen. Aus seiner Sicht hat sich mit Verweis auf die bestehenden nationalen Verpflichtungen, geregelt im Bundes-Bodenschutzgesetz, der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung sowie den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen der Länder, die in Deutschland bestehende Systematik zur Erfassung, Untersuchung und Bearbeitung von Altlastverdachtsflächen und Altlasten bewährt. Der Bundesrat schätzt vor diesem Hintergrund ein, dass die im Vorschlag für ein Bodenüberwachungsgesetz vorgesehenen Regelungen zur Erfassung, Untersuchung und dem Umgang mit potenziellen und/oder nachgewiesenen sogenannten kontaminierten Standorten (Artikel 12 bis 16 des Richtlinienentwurfs) bei der nationalen Umsetzung zu deutlichem administrativem Mehraufwand in den Ländern führen. Eine über die in Deutschland bereits bestehende gesetzliche Verpflichtung zur Untersuchung, Bewertung und Sanierung hinausgehende Regelung erfordert zudem eine finanzielle Unterstützung aus einem noch zu entwickelnden Finanzinstrument der Union.
17. Der Bundesrat erkennt an, dass die Untersuchungen an potenziell kontaminierten Standorten eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung des Bodenüberwachungsgesetzes darstellen. Er ersucht die Bundesregierung, sich hinsichtlich Artikel 14 Absatz 2 des Vorschlags für realistische Fristsetzungen mit ergänzenden Zwischenschritten für Untersuchungen an potenziell kontaminierten Standorten einzusetzen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass die in Artikel 14 Absatz 1 des Vorschlags formulierte Untersuchungspflicht nur für Standorte gilt, bei denen der Kontaminationsverdacht nicht schon durch anderweitige Methoden ohne technische Untersuchungen ausgeräumt werden kann. Außerdem erachtet der Bundesrat die Vorgabe obligatorischer Bodenuntersuchungen für alle gemäß Artikel 13 ermittelten potenziell kontaminierten Standorte nicht als sachgerecht, da auch

andere Untersuchungen, beispielsweise der Bodenluft oder des Grundwassers, tragende Elemente der Gefährdungsabschätzungen darstellen können.

18. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit wird grundsätzlich begrüßt. Der Bundesrat stellt fest, dass die in Artikel 12 Absatz 4 des Vorschlags für ein Bodenüberwachungsgesetz geregelte frühzeitige und effektive Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit bei der Ermittlung, der Untersuchung und dem Umgang mit potenziell kontaminierten Standorten gemäß der Artikel 13 bis 15 des Vorschlags nicht konkret ausgestaltet wurde. Er bittet die Bundesregierung, die Einbeziehung der Öffentlichkeit gegebenenfalls zu konkretisieren. Dabei ist darauf zu achten, dass die Verfahrensdauer für Entscheidungen dadurch nicht verlängert wird.
19. Der Bundesrat stellt zudem fest, dass die im Vorschlag für ein Bodenüberwachungsgesetz vorgesehene Pflicht zur Erfassung und Veröffentlichung potenziell kontaminierter Standorte über die nationalen Regelungen hinausgeht, da erheblich mehr Informationen erhoben und veröffentlicht werden sollen – auch zu laufenden Betrieben. Die bereits heute in der EU geltenden Regelungen für besonders relevante Industrieanlagen stellen sicher, dass Verschmutzungen des Bodens durch den ordnungsgemäßen Anlagenbetrieb nicht zu besorgen sind.
20. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit Blick auf Artikel 16 Absatz 4 des Vorschlags für ein Bodenüberwachungsgesetz bei Register- beziehungsweise Katasterdaten Rückschlüsse auf personenbezogene Daten möglich sind. Wenn eine Veröffentlichung von Katasterdaten verpflichtend wird, ist eine datenschutzkonforme Rechtsgrundlage erforderlich.
21. Der Richtlinienvorschlag sieht darüber hinaus zahlreiche Berichts- und Informationspflichten der Öffentlichkeit für die nationalen Behörden vor. Dabei werden die damit im Zusammenhang stehenden datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen nicht angemessen berücksichtigt. Insbesondere die Übermittlung georeferenzierter Informationen über Grundstücke kann aus datenschutzrechtlicher Sicht unzulässig sein. Der Bundesrat hält es daher für erforderlich, dass der Richtlinienvorschlag dahingehend überprüft wird.

22. Der Bundesrat sieht dabei die Gefahr, dass der vorliegende Richtlinienvorschlag zur Veröffentlichung möglicherweise personen- und unternehmensbezogener Daten führen könnte (Artikel 19). Die Offenlegung ist unter anderem bei einer freiwilligen Zertifizierung der Bodengesundheit geplant. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine Regelung einzusetzen, die von einer Veröffentlichung der Bodendaten absieht. Es wird eine Regelung nach Vorbild des Ausgangszustandsberichtes der Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU empfohlen, der eine Übermittlung der Daten an zuständige Behörden vorsieht, nicht aber eine Veröffentlichung umfasst.
23. Der Bundesrat stellt fest, dass die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Untersuchungen, Informations- und Berichtspflichten mit erheblichen Aufwendungen an Personal- und Sachmitteln für die Länder verbunden sind und fordert den Bund auf, bei der Umsetzung der Richtlinie dafür Sorge zu tragen, dass die diesbezüglichen Belastungen geringgehalten werden. Daher ist es erforderlich, dass bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht möglichst einheitliche Standards und Formate genutzt werden. So sollte zum Beispiel für die Festlegung von Bodenbezirken auf der Grundlage von Bodengesellschaften ein einheitliches Verfahren in Deutschland zu Anwendung gelangen. Zudem sollte die Quantität und die Qualität der Datenerhebung auf das notwendige Mindestmaß beschränkt werden.
24. Der Bundesrat sieht die Befugnisübertragung zum Erlass delegierter Rechtsakte in Artikel 20 des Vorschlags kritisch, da derzeit nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese zu einem deutlichen Mehraufwand bei der Umsetzung auf Ebene der Länder führen. Er bittet die Bundesregierung daher, ein Augenmerk darauf zu legen, dass diese ausschließlich auf Vorschriften beschränkt sind, welche keine wesentliche Änderung des Erfüllungsaufwands bedingen können. Darüber hinausgehende Befugnisübertragungen sind abzulehnen.
25. Der Bundesrat stellt fest, dass bei Einführung der Richtlinie eine flächendeckende Untersuchung und Bewertung der Bodengesundheit unter Berücksichtigung der in Anhang I des Richtlinienvorschlages gelisteten Gesichtspunkte durchgeführt werden müsste. Ein nationales Register zur Erfassung und fortlaufenden Pflege der Bodendaten müsste ebenfalls neu aufgesetzt und fortlaufend

gepflegt werden. Beide Vorgaben würden erhebliche Erfüllungskosten hervorrufen. In diesem Zusammenhang bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen auf EU-Ebene für eine Regelung einzusetzen, die, mit Blick auf das bestehende deutsche Bodenrecht, doppelte Maßnahmen in Bezug auf den Bodenschutz vermeidet und sich in nationale Regelungen integrieren lässt.

26. Der Bundesrat erwartet angesichts der bereits bestehenden Regelungen zum Bodenschutz in Deutschland, dass eine EU-Richtlinie zur Bodenüberwachung und -resilienz eine weitgehend widerspruchsfreie Integration der etablierten und bewährten nationalen Regelungen erlaubt, um das Erreichte nicht in Frage zu stellen, sondern in der Umsetzung der neuen Richtlinie nutzen zu können. So sollen beispielsweise neue Vorgaben zu Kriterien und Methoden nicht dazu führen, dass die etablierte Bewertungssystematik in der Altlastenbearbeitung in Frage gestellt wird. Regelungen, die zu Doppelarbeit oder Doppelstrukturen führen, sind zu vermeiden. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der derzeitige Vorschlag für ein Bodenüberwachungsgesetz dem noch nicht Rechnung trägt.
27. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass bei der Einrichtung des nationalen Bodenmonitoringzentrums die Länderkompetenzen beim Bodenmonitoring primär genutzt werden und dass eine enge Abstimmung mit den Ländern bei der Ausgestaltung der Berichtspflichten erfolgen muss.
28. Er bittet die Bundesregierung bei den weiteren Verhandlungen zum Richtlinienvorschlag, die Länder frühzeitig und eng in die dazu anstehenden Beratungen und Verhandlungen auf EU-Ebene einzubinden.