

12.11.25

Antrag
des Freistaates Bayern

Entschließung des Bundesrates: Bodenüberwachungsrichtlinie verhindern - Handeln des Bundesrates

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 11. November 2025

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Dr. Andreas Bovenschulte

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung wird die als Anlage beigefügte

Entschließung des Bundesrates: Bodenüberwachungsrichtlinie verhindern –
Handeln des Bundesrates

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diese fassen möge.

Es wird gebeten, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 1059. Sitzung am 21. November 2025 zu setzen. Es wird sofortige Sachentscheidung beantragt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Markus Söder

**Entschließung des Bundesrates:
Bodenüberwachungsrichtlinie verhindern – Handeln des Bundesrates**

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

1. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die EU-Organe am 9. April 2025 eine politische Einigung über den Entwurf für eine EU-Bodenüberwachungsrichtlinie gefunden haben. Diese Einigung wurde am 29. September 2025 vom Rat – gegen die Stimme Deutschlands – und am 23. Oktober 2025 vom Europäischen Parlament – gegen die Stimmen der Mehrheit der deutschen Abgeordneten – angenommen. Damit ist das Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene abgeschlossen. Mit Veröffentlichung im Amtsblatt tritt die Richtlinie in Kraft und ist in der Folge von den Mitgliedstaaten umzusetzen.
2. Der Bundesrat hat ebenfalls zur Kenntnis genommen, dass die Bundesregierung mit ihrem ablehnenden Votum eine Erklärung abgegeben hat. In dieser legt sie dar, dass die Richtlinie in Form des jetzt angenommenen Rechtstextes nicht mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in Einklang steht.
3. Der Bundesrat teilt diese Einschätzung der Bundesregierung.
4. Wie der Rechtsstand in Deutschland zeigt, kann effektiver Bodenschutz und Bodenmonitoring auf Grundlage rein nationaler Gesetzgebung gewährleistet werden. Einer Regulierung durch die EU bedarf es nicht. Die Richtlinie schafft zudem erheblichen bürokratischen Zusatzaufwand, der keinen Mehrwert an Bodenschutz bringt. Zudem weist sie eine Reihe inhaltlicher Fehler auf, die die Richtlinie ungeeignet und damit unverhältnismäßig machen.
5. Gem. Art. 8 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit stehen auch dem Bundestag und dem Bundesrat das Recht zur Erhebung von Nichtigkeitsklagen zu, um Verstöße gegen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu rügen. Der Bundesrat beabsichtigt, zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung die geeigneten rechtlichen Schritte zu ergreifen.

Begründung:

- **Es bedarf keiner Bodenüberwachungsrichtlinie, da die Mitgliedstaaten selbst in der Lage sind, ein solches System aufzusetzen.**
 - Deutschland verfügt über ein funktionierendes System der Bodenüberwachung.
 - Dieses System kommt u. a. ohne ausufernde Berichtspflichten an die Kommission aus.
 - Mit der Richtlinie wird daher für Deutschland ein System geschaffen, das durch seine Mehrbelastungen für die öffentliche Verwaltung am Ende weniger Personalkapazitäten für die eigentliche Aufgabe der Bodenüberwachung lässt. Damit stellt sie eine Maßnahme dar, die von der EU gerade nicht besser als von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann.
- **Die Richtlinie ist insgesamt unverhältnismäßig, weil sie weitere Belastungen für die Umweltverwaltungen der Mitgliedstaaten vorsieht – aber im Rahmen der Gesamtbelastungen, u. a. aus der Green Deal Gesetzgebung, bisher keine Gesamtabwägung und Gesamtaufwandschätzung vorgelegt wurde.**
 - Beispielhafte Zusatzkosten nur aus der Richtlinie: Jeder BZE-Punkt bzw. jede BDF-Fläche im Wald kostet pro Beprobungskampagne zwischen 10.000 und 30.000 € (abhängig von Lage wie Gebirge, Erschließung etc.); die jüngste Beprobungs-, Laboranalyse- und Auswertungskampagne der dritten Bodenzustandserhebung im Wald wird am Ende rund fünf Jahre gedauert und den Freistaat insgesamt mehrere Millionen Euro gekostet haben; sofern im Rahmen der Bodenüberwachungsrichtlinie der Stichprobenumfang erhöht (neue BZE-Punkte/BDF-Flächen), die Anzahl der zu erhebenden Indikatoren erweitert und der Erhebungs- und Berichtsturnus verkürzt werden, führt dies unmittelbar zu einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand.
 - Zudem würde die Erreichung einer vorgegebenen maximalen Variabilität der Bodendeskriptoren von 5 % innerhalb der Bodeneinheiten (Anhang II) zu einer erheblichen Ausweitung des Messnetzes in den Ländern führen, die nicht erforderlich ist.

- **Art. 3 – Definitionen:**

- Die Definition von „Bodenversiegelung“ in Art. 3 Nr. 18 ist zu weitreichend („Bedeckung von Boden mit ... teilweise undurchlässigem Material“) und wird auch in Anhang I. Teil D nicht weiter eingegrenzt.
- Die Vorschrift ist unverhältnismäßig, weil durch die unzureichende Definition auch die Bedeckung von Boden mit zwingend für die Landwirtschaft notwendigen Materialien (Wachstumsvliesen/-folien) erfasst wird, was gleichzeitig dem EU-Ziel der Ernährungssicherheit entgegensteht (Zielkonflikt).
- Auch die Definition von „Bodenabtrag“ in Art. 3 Nr. 20 ist äußerst weitreichend und unverhältnismäßig, weil jeder Bodenabtrag erfasst wird, was in keinem Verhältnis zum damit verbundenen Aufwand steht. Dies würde im Übrigen auch im Konflikt mit dem EU-Ziel der Schaffung bezahlbaren Wohnraums stehen, da sich Baumaßnahmen zwangsläufig durch die vom Bauherren zu erbringenden Berichtspflichten verteuern würden.

- **Art. 9 – Prüfzyklen:**

- Der festgelegte Messzyklus von sechs Jahren für sämtliche Bodendescriptoren ist unverhältnismäßig, da Prozesse in Böden teils lange Zeiträume in Anspruch nehmen. Je nach Parameter ist ein längerer Messzyklus zielführend (vgl. 10-Jahreszyklus von anorganischen Schadstoffen/Schwermetallen der Bodendauerbeobachtungsflächen).
- Art. 9 Abs. 10 nicht erforderlich ist, da abweichende Prüfzyklen bei bestimmten Bodentypen per se notwendig sind, ohne dass es der umfangreichen Rechtfertigungsnotwendigkeiten bedarf. Der zwingende Rückgriff auf erst zu erhebende Daten, wissenschaftliche Studien, ist nicht erforderlich, um Abweichungen zu begründen.
- Gerade für Waldböden stehen die weiterhin kurzen Aufnahmezyklen und der damit verbundene personelle und finanzielle Aufwand der Probenahme in keinem Verhältnis zum fachlichen Erkenntniszugewinn.

- **Art. 9 Monitoring versiegelter Flächen / Entsiegelungskataster**

- Ein Monitoring versiegelter Flächen, das nach Art. 9 Abs. 12 alle drei Jahre aktualisiert werden soll, existiert in Bayern bisher nicht. Art. 10

Abs 7 fordert die Einrichtung eines Entsiegelungskatasters, das in Bayern bisher nicht existiert.

- Diese Vorgaben führen zu unverhältnismäßigem Aufwand. Das reine Monitoring ohne damit verknüpfte Folgemaßnahmen bringt keinen Mehrwert und ist daher nicht geeignet, fortschreitende Bodenversiegelung zu verhindern oder Bodenentsiegelung voranzutreiben. Die unzureichenden Regelungen zum Entsiegelungskataster werfen erhebliche Fragen bezüglich der Eigentumsrechte der Grundstückseigentümer sowie zu den Verfahren zur Einordnung als „Fläche mit hohem Potential zur Bodenverbesserung durch Entsiegelung“. Es bleibt unklar, auf welcher Grundlage diese Festlegungen getroffen werden soll – rein auf Basis des Wünschenswerten und technisch Möglichen – was die Aussagekraft und damit die Sinnhaftigkeit der Erhebung in Zweifel zieht – oder auf Grundlage tatsächlicher und rechtlicher Machbarkeit – was Fragen nach der rechtlichen Befugnis staatlicher Stellen zur Erhebung der hierfür notwendigen Tatsachenbasis stellt (bspw. Erhebung von Verkaufswillen von Immobilieneigentümer o. ä.). Die reine Erhebung der Daten ist daher nicht geeignet, die Bodengesundheit zu fördern.

- **Art. 10 Ökosystemleistungen**

- Aus den erhobenen Daten soll nach Art. 10 Abs. 3 hergeleitet werden, ob der Boden noch seine Ökosystemleistung erfüllt (Funktion als Nahrungsmittellieferant o. ä.). Es fehlt aber an einer hinreichenden Konkretisierung der zugehörigen Systematik, damit stünde die Ausgestaltung voll im Belieben der Mitgliedstaaten. Die so produzierten Daten sind damit vorhersehbar zwischen den Mitgliedstaaten nicht miteinander vergleichbar – je nach nationaler Verfassungstradition und Ebene der Gesetzgebungskompetenz ggf. nicht mal im Mitgliedstaat selbst.
- In Verbindung mit der in Art. 19 vorgesehenen Pflicht, diese nicht vergleichbaren Daten an die Kommission zu berichten, entstünde ein Datenwust, der den Eindruck von Aussagekraft erweckt, faktisch aber nicht geeignet ist, Erkenntnisgewinne über die Ökosystemleistungen zu generieren.

- **Art. 15 – fehlende Möglichkeit von Grundwasseruntersuchungen**
 - Gemäß Art. 15 Abs. 2 erlassen die Mitgliedstaaten Vorschriften u. a. für den Gegenstand und die Form von Bodenuntersuchungen. Der Begriff „Bodenuntersuchung“ in Art. 3 Nr. 26 ist so definiert, dass jedenfalls eine **Grundwasseruntersuchung nicht darunterfällt** und damit nicht geeignet ist, den Mitgliedstaaten den notwendigen Freiraum zur Auswahl der passenden Untersuchungstypen zu lassen.
- **Art. 13-17 – unverhältnismäßige Berichtspflichten bei verunreinigten und potenziell verunreinigten Standorten**
 - Die im Kapitel IV, Art. 13 bis 17 des Vorschlags vorgesehene Erfassung sowie Identifizierung, Risikobewertung und -management der erfassten verunreinigten und potenziell verunreinigten Standorte erfolgt derzeit bereits auf den rechtlichen Grundlagen des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) und der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV). Dort werden auch die im Anhang VI vorgegebenen Phasen und Anforderungen für die standortspezifische Risikobewertung bereits weitgehend abgebildet. Dieses Vorgehen hat sich in jahrelanger Praxis bewährt. Berichtspflichten waren damit bislang nicht verbunden. Durch die nunmehr in der Richtlinie vorgesehenen Erweiterungen, insbesondere hinsichtlich der frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit in Ausarbeitung und Umsetzung des risikobasierten und schrittweisen Ansatzes und Berücksichtigung entsprechender Stellungnahmen (Art. 13 Abs. 3), führt dies zu nicht verhältnismäßigem Mehraufwand, der – wie oben gesagt, nach jahrelanger Praxis in Deutschland nicht erforderlich ist.
- **Delegierte Rechtsakte** u. ä. – Delegation verfolgt kein legitimes Ziel, da so wesentlich, dass nur vom Gesetzgeber zu regeln.
 - Durch Art. 16 Abs. 6 erhält die Kommission die Befugnis zu delegierten Rechtsakten zur Änderung von Anhang IV und V. Anhang IV enthält eine lediglich indikative Liste von Risikoverringerungsmaßnahmen. Gemäß Art. 16 Abs. 5 „können“ Maßnahmen zur Risikoverminderung die in Anhang IV genannten Maßnahmen sein. Anhang V hingegen legt Phasen und Grundsätze für die standortspezifische Risikobewertung fest.

Gemäß Art. 16 Abs. 1 stellen die MS sicher, dass die in Anhang V genannten Phasen und Grundsätze berücksichtigt werden. Durch eine Änderung der in Anhang V u.a. enthaltenen Vorgaben zur Expositionsbeurteilung und den Expositionspfaden könnte sich die Untersuchung und Bewertung von potenziell kontaminierten Standorten erheblich ändern. Diese wichtigen Vorgaben sollten nicht durch delegierte Rechtsakte geändert werden können.

- **Anhang I: Thematik „Verhältnis von organischem Kohlenstoff im Boden zu Ton“**
 - Die Bewertung des Verlusts an organischem Kohlenstoff anhand des C_{org} /Ton-Verhältnisses (Anhang I) ist nach **aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen kein valider Indikator**.

Dem Bundesrat, dem Bundestag und der Bundesregierung steht der Klageweg gegen die Richtlinie offen.

- Es sprechen gute Gründe für die Annahme, dass aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu unverhältnismäßigen Maßnahmen der EU eine in der Integrationsverantwortung fußende verfassungsrechtliche Pflicht der Verfassungsorgane herzuleiten ist, auf die Herstellung vertragskonformer Zustände hinzuwirken. Diese trifft zuvorderst die Bundesregierung, die zur Erhebung von Nichtigkeitsklagen gem. Art. 263 AEUV beim Europäischen Gerichtshof befugt ist. Jedoch sind die weiteren Verfassungsorgane ebenfalls von dieser Pflicht betroffen.
- Die Bundesregierung könnte Klage nach den internen Verfahren erheben. Dabei steht ihr die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV offen.
- Bundesrat und Bundestag sind nach Art. 8 des EU-Subsidiaritäts-Protokolls vor dem EuGH klageberechtigt.
- Dabei können n. h. M. sowohl **Verstöße gegen das Subsidiaritäts- als auch gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip gerügt** werden¹.

¹ Der Bundesrat geht in „*Handreichung für die Anwendung des Subsidiaritätsfrühwarnmechanismus bei EU-Vorlagen nach Art. 12 Buchstabe b EUV gem. Protokoll Nr. 1 (Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union) und Nr. 2 (Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) des Vertrags von Lissabon*“, S. 7, von einer Rügemöglichkeit aus; MPK-Beschluss v. 14.4.2005 geht ebenfalls explizit von der Rüge der Verhältnismäßigkeit aus; zur Rechtswissenschaft siehe *Hölscheidt in Grabitz/Hilf/Nettesheim EUV Art. 12 Rn. 44 u. 59*.

- Der **Bundestag** kann die Klageerhebung mit den Stimmen eines Viertels seiner Mitglieder erheben (§ 12 Abs. 1 IntVG).
- Im **Bundesrat** gibt es keine gesonderten Verfahrensbestimmungen (§ 12 Abs. 2 IntVG). Jedoch ist die **MPK** bereits 2005 übereingekommen, "die **Initiative eines Landes zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage zu unterstützen, wenn das klagebegehrende Land sich darauf beruft, dass das Subsidiaritätsprinzip, die Kompetenzordnung oder die Verhältnismäßigkeit verletzt sind**". Diese Vereinbarung gilt bis heute.
- Zu den Inhalten einer entsprechenden Initiative hat der Bundesrat bereits Verfahrenshinweise gegeben². Zentrale Inhalte:
 - Bestimmung von (zwei) Länderkoordinatoren
 - Bestellung eines Prozessbevollmächtigten durch BR
 - Landesantrag soll Grundzüge der rechtlichen Argumentation enthalten
- Die Klagefrist beim EuGH beträgt grundsätzlich zwei Monate ab Veröffentlichung der Richtlinie im Amtsblatt der EU. Diese wird in Kürze erfolgen, nach Abschluss der sprachjuristischen Prüfung. Deren Dauer lässt sich schwer abschätzen, kann aber auch nur wenige Tage betragen, so dass die Klagefrist im ungünstigen Fall schon im Januar 2026 ablaufen kann. Ein Zuwarten birgt die Gefahr, die Klagefrist beim EuGH zu versäumen.
- Angesichts der umfangreichen Vorarbeiten sollte **zeitnah eine politische Positionierung des Bundesrates** erfolgen. Dies schafft u. a. für Bundesratsverwaltung ausreichenden Vorlauf und ermöglicht allen Ländern eine vertiefte rechtliche Prüfung, die dann in den förmlichen Klageerhebungsbeschluss einfließen kann.

² Allgemeine Hinweise zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch den Bundesrat v. 15.4.2011.