

## Abgrenzung zwischen Bundes-Bodenschutzgesetz und Wasserrecht (2. Teil)

(beschlossen von der 28. LABO am 12./13. Sept. 2005, TOP 14;  
Zustimmung der 129. LAWA am 27./28. Sept. 2005, TOP 11.7)

### **1. Vorbemerkung: Das Verhältnis wasserrechtlicher Anforderungen an den Schutz des Grundwassers zu den Ermächtigungen für Untersuchungs- und Sanierungsanordnungen nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz**

In dem Papier zur „Abgrenzung zwischen Bundes-Bodenschutzgesetz und Wasserrecht“ von LABO und LAWA (September 2000) ist festgestellt worden, dass nach Schadstoffeinträgen in den Boden die „Untersuchung und Bewertung von Gefahren, die von Bodenverunreinigungen/Altlasten in der wasserungesättigten Zone für das Grundwasser ausgehen, nach dem BBodSchG und der BBodSchV“ zu erfolgen hat. Die insoweit zentralen Ermächtigungen des BBodSchG in § 9 Abs. 2 und § 10 i.V.m. § 4 Abs. 3 weisen keine erheblichen Unterschiede gegenüber den Handlungsmöglichkeiten auf, die bei einem Vorgehen auf wasserrechtlicher/ordnungsrechtlicher Grundlage gegeben wären.

a) Gemäß § 9 Abs. 2 BBodSchG hängt die Möglichkeit, Untersuchungsmaßnahmen gegenüber den in § 4 genannten Personen anzuordnen, davon ab, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende *Verdacht* einer schädlichen Bodenveränderung besteht; dieser Gefahrenverdacht besteht insbesondere dann, wenn die *Prüfwerte* nach der BBodSchV am Übergang in die wassergesättigte Zone überschritten sind. Nach wasserrechtlichen/ordnungsrechtlichen Maßstäben ist das Überschreiten der *Geringfügigkeitsschwellen* am selben Ort der Beurteilung als *Gefahr* zu bewerten, die in der Regel weitere Untersuchungen erfordert.

Dennoch liegt in dieser unterschiedlichen Begrifflichkeit kein wesentlicher Unterschied beim Vorgehen: Nach dem allgemeinen Polizeirecht besteht eine gewisse Unschärfe im Verhältnis der Begriffe „Gefahrenverdacht“ und „Gefahr“. Beim Gefahrenverdacht ist das Risiko eines Schadenseintritts - wie bei der Gefahr - bereits bekannt; die verbleibende Ungewissheit kann und soll aber in der Regel durch nähere Nachforschungen reduziert werden. In Ausnahmefällen rechtfertigt allerdings bereits die Verdachtslage Anordnungen zur Beseitigung der Gefahr (vgl. BVerwG E 39, 190, 196).

Demnach bedeutet der „Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung“ im Sinne von § 9 Abs. 2 BBodSchG, der Untersuchungsanordnungen rechtfertigt, bereits eine „Gefährdungslage im weiteren Sinne“. Dies entspricht einem Sachverhalt, der nach wasserrechtlichen Maßstäben als eine „Gefahr“ bewertet wird, welche im Regelfall Anordnungen zu weiteren Aufklärung erfordert und damit mit dem Verfahrensstand in § 9 Abs. 2 BBodSchG vergleichbar ist.

Um Wertungswidersprüche und Unsicherheiten zu vermeiden, sollten die Geringfügigkeitsschwellen für punktuelle Einträge in das Grundwasser nach dem Wasserrecht und die bodenschutzrechtlichen Prüfwerte für den Pfad Boden-Grundwasser harmonisiert werden. Damit wird vermieden, dass die Entscheidung, ob ein Stoffeintrag in das Grundwasser als unbedenklich angesehen wird, nach Wasserrecht und Bodenschutzrecht unterschiedlich ausfällt. Nur auf einer solchen Grundlage kann die Verpflichtung gemäß § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG, die Sanierungsziele nach Maßstäben des Wasserrechts zu verwirklichen, sinnvoll umgesetzt werden. Bei der Bestimmung der Geringfügigkeitsschwellen/Prüfwerte sind die wasserrechtlichen Erfordernisse zum Schutz des Grundwassers zu wahren.

Soweit die fachlich begründeten Geringfügigkeitsschwellen allerdings von normativen Festlegungen abweichen, sind die normativ festgelegten Werte maßgeblich. Fachliche Papiere setzen erlassene Gesetze und Verordnungen nicht außer Kraft. Andere Werte als die normativen sind in einem solchen Fall in Anbetracht der Einheit der Rechtsordnung auch bei wasserwirtschaftlichen Entscheidungen nicht heranzuziehen.

b) Wenn - i.d.R. nach dem Abschluss von Untersuchungen - in einem konkreten Fall über das Bestehen einer schädlichen Bodenveränderung und eines Sanierungsbedarfs zu entscheiden ist, muss im Hinblick auf eine Gefahr für das Schutzgut „Grundwasser“ gemäß § 4 Abs. 3 i. V. m. § 2 Abs. 3 BBodSchG zumindest eine „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ der Schädigung festgestellt werden. Die „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ hängt insbesondere vom Gewicht des drohenden Schadens ab. Im Rahmen dieser Bewertung ist der hohe Wert des Schutzgutes „Grundwasser“ nach dem Wasserrecht zu beachten, der grundsätzlich bereits den Ausschluss von Besorgnissen erfordert.

## 2. Akute Schadensfälle

Bei akuten Schadensfällen (mit wassergefährdenden Stoffen) geht es nicht um die Vorsorge gegen das Entstehen von Gefahren, sondern um die Abwehr von Gefahren für ein Gewässer, so dass wasserrechtliche Vorsorgeregelungen i.d.R. nicht zum Tragen kommen. Hinsichtlich der Bewertungsmaßstäbe im Rahmen der Gefahrenabwehr ist - auf der Grundlage des Abgrenzungspapiers zwischen BBodSchG und Wasserrecht (LABO/LAWA September 2000) - wie folgt zu differenzieren:

a) Gelangen die Schadstoffe nach dem Unfall direkt, d.h. ohne Bodenpassage, in ein Gewässer oder ist dies zu befürchten, richten sich die notwendigen Maßnahmen der Gefahrenabwehr, einschließlich der Untersuchung und Sanierung, und die behördlichen Anordnungsbefugnisse - wie bisher - nach Wasserrecht. Die Gefährdungsabschätzung erfolgt in diesen Fällen nach dem wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatz, nach dem die für eine Sanierungsanordnung erforderliche hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Gefahr für das Grundwasser in Anbetracht der überragenden Bedeutung eines geordneten Wasserhaushalts erst dann verneint wird, wenn die Wahrscheinlichkeit einer Verunreinigung nahezu ausgeräumt ist, d.h. die Verunreinigung nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich ist.

b) Sickern (z.B. nach einem Tankwagenunfall) die Schadstoffe in das Erdreich und gelangen damit über eine Bodenpassage in das Grundwasser oder ist dies zu befürchten, ergeben sich die behördlichen Anordnungsbefugnisse zur Gefahrenabwehr, einschließlich der Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen, aus dem Bodenschutzrecht (§§ 9, 4 Abs. 3, 10 BBodSchG). Gerade bei akuten Schadensfällen ist oftmals eine rasche Schadensbegrenzung und -beseitigung erforderlich, um wesentliche weitere Schäden durch eine Ausweitung der Kontamination im Boden und/oder Grundwasser zu verhindern. Ein Zeitdruck besteht dann auch deshalb, weil durch Verzögerungen der Sanierungsaufwand unverhältnismäßig ansteigen würde.

In einer solchen zeitkritischen Situation ist es sachgerecht und zulässig, von länger währenden Untersuchungsmaßnahmen abzusehen, die ansonsten bei einer Feststellung von Schadstoffen im Boden generell vorgeschrieben sind. Die Begründung solcher „Sofortmaßnahmen“ ist unmittelbar auf die gesetzlichen Bestimmungen des BBodSchG zu stützen. § 4 Abs. 5 BBodSchG ist zu berücksichtigen. Daneben enthält auch die BBodSchV verschiedene Regelungen, die eine beschleunigte Schadensermittlung und -bewertung ermöglichen:

- Nach § 3 Abs. 4 Satz 2 BBodSchV können sich konkrete Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung im Sinne des § 9 Abs. 2 BBodSchG begründen, auch „auf Grund sonstiger Feststellungen“ ergeben. Sind beispielsweise die Schadstoffart, die ausgelaufene Schadstoffmenge, der Grundwasser-Flurabstand und die Durchlässigkeit des Bodens bekannt, so kann in der Regel allein auf Grund dieser Feststellungen - ohne weitere Untersuchungen - eine Bewertung der Gefahr für das Grundwasser vorgenommen und ein hinreichender Verdacht im Sinne des § 9 Abs. 2 BBodSchG bestätigt oder verneint werden.
- Wird ein hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung bejaht, kann von einer Detailuntersuchung (§ 2 Nr. 4 BBodSchV) abgesehen werden, wenn die von der schädlichen Bodenveränderung ausgehenden Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen nach Feststellung der zuständigen Behörde mit einfachen Mitteln abgewehrt oder sonst beseitigt werden können (vgl. § 3 Abs. 5 Satz 2 BBodSchV). „Einfache Mittel“ in diesem Sinne liegen beispielsweise vor, wenn die Art der Kontamination bekannt und ihr Umfang (noch) begrenzt ist, sodass das Erdreich ohne großen Aufwand ausgehoben und einer Entsorgung zugeführt werden kann.

### **3. Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen (Pfad Boden – Grundwasser)**

a) Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen auf dem Pfad Boden – Grundwasser ist zunächst auch die Bestimmung des abzuwehrenden Grundwasserschadens von Bedeutung. Nach Beschluss der LAWA in der 114. Vollversammlung im Februar 2000 sind die Sickerwasserprüfwerte der BBodSchV (gemeint sind die konkreten Zahlenwerte für die Konzentration, da der Sickerwasserprüfwert als solcher nicht im Grundwasser anwendbar ist) auch für die Beurteilung des Grundwasserschadens anzuwenden. Der zuständige Ausschuss wurde beauftragt, Vorschläge zur Fortschreibung der BBodSchV auszuarbeiten. Die UMK hat nunmehr im Umlaufbeschluss Nr. 20/2004 den Bericht der LAWA zur „Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser“- Stand 30.09.2004 - mit den Datenblättern zur Kenntnis genommen und der Veröffentlichung zugestimmt. Die wasserwirtschaftliche Geringfügigkeitsschwelle definiert die schädliche bzw. nachteilige Veränderung des Grundwassers i.S. des WHG und damit den Grundwasserschaden.

b) Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist generell bei allen Eingriffsmaßnahmen nach dem Bodenschutz- und Wasserrecht zu beachten. Konkretisierend schreibt § 4 Abs. 7 Satz 2 BBodSchV eine Berücksichtigung der Erkenntnisse aus Grundwasseruntersuchungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen vor, wenn erhöhte Schadstoffausträge aus der ungesättigten Zone auf Dauer nur geringe Stofffrachten und nur lokal begrenzt erhöhte Schadstoffkonzentrationen in Gewässern erwarten lassen. Dieser Sachverhalt ist bei der Untersuchung und Sanierung von Gewässern zu berücksichtigen. Die wasserrechtlichen Vorschriften bleiben unberührt.

Bei der Gefährdungsabschätzung bedeutet dies: Ist absehbar, dass eine Sanierung nicht erforderlich sein wird, ist zu entscheiden, ob auf weitere Untersuchungen oder Maßnahmen (z.B. Überwachung) verzichtet werden kann (vgl. auch GBG-Papier Nr. 2.2.1). Dies setzt allerdings bereits relativ gesicherte Erkenntnisse über den zu erwartenden Schadstoffeintrag voraus.

Bei der Prüfung von Notwendigkeit und Umfang von Sanierungsmaßnahmen in der ungesättigten Zone zum Schutz des Grundwassers kommt die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 4 Abs. 7 Satz 2 BBodSchV ggf. erst auf einer zweiten Bewertungsstufe zur Anwendung:

- Das Sanierungsziel „vollständige Gefahrenabwehr“ nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG fordert zunächst, dass nach der Sanierung von Bodenverunreinigungen oder Altlasten Sickerwasserkonzentrationen im Übergangsbereich von der ungesättigten zur wassergesättigten Bodenzone die Sickerwasserprüfwerte nach Anhang 2 Nr. 3.1 BBodSchV dauerhaft nicht mehr überschreiten.
- Bei der Ausübung des Ermessens aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann auf die vollständige Gefahrenabwehr verzichtet werden, weil diese etwa wegen des hohen technischen und finanziellen Aufwandes oder negativen ökologischen Sekundärfolgen nicht realisiert werden kann (eingeschränkte Gefahrenabwehr).

Die unbestimmten Rechtsbegriffe „geringe Fracht“ und „lokal begrenzt“ in § 4 Abs. 7 Satz 2 BBodSchV sind bundesweit noch nicht einheitlich konkretisiert. Zur Vermeidung von Umsetzungsproblemen im Vollzug sind zunächst die fachlichen Grundlagen und Anforderungen für ermessensleitende Regelungen zur Konkretisierung dieser Parameter zu erarbeiten.

c) Zur Frage der Verhältnismäßigkeit bei der Sanierung von Grundwasserschäden (Stö-

rungsbeseitigung) macht die BBodSchV keine Angaben, weil insoweit ausschließlich das Wasserecht maßgeblich ist (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG).

#### **4. Versickerung von Regenwasser**

a) Mit dem Versickern von Niederschlagswasser, das auf versiegelten Flächen anfällt, wird der Boden i.S. des § 2 Abs. 1 BBodSchG zur Beseitigung des Niederschlagswassers in Anspruch genommen. Soweit es sich um unverschmutztes Niederschlagswasser handelt, wird der Boden lediglich in seiner Funktion als Bestandteil des Wasserkreislaufs (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 b BBodSchG) berührt. Die abfließenden Niederschläge können - je nach Art der versiegelten Fläche und der regionalen Lage – aber auch Verschmutzungen und damit unterschiedlich hohe Schadstoffkonzentrationen (vor allem Kupfer, Zink und Blei, aber auch Cadmium, PAK und weitere Schadstoffe) aufweisen; in diesem Fall wird die Funktion des Bodens als Filter bzw. Puffer zum Schutz des Grundwassers (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 c BBodSchG) in Anspruch genommen. Dies kann bei hohen Abflussmengen zu erheblichen Stoffeinträgen in die Böden führen.

b) Nach § 7 Satz 1 BBodSchG sind der Grundstückseigentümer und –besitzer sowie derjenige, der Verrichtungen auf einem Grundstück durchführt oder durchführen lässt, die zu Veränderungen der Bodenbeschaffenheit führen können, verpflichtet, Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen zu treffen, die durch ihre Nutzung auf dem Grundstück hervorgerufen werden können. Das Entstehen einer schädlichen Bodenveränderung ist in der Regel zu besorgen, wenn Vorsorgewerte nach Anhang 2 Nr. 4 der BBodSchV überschritten werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchV). Hierbei sind allerdings naturbedingt oder großflächig siedlungsbedingt erhöhte Schadstoffgehalte im Boden zu berücksichtigen (§ 9 Abs. 2 und 3 BBodSchV).

In seiner Funktion als Bestandteil des Wasserkreislaufs ist davon auszugehen, dass prinzipiell jeder Boden – in unterschiedlichem Umfang – geeignet ist, Wasser durch Versickerung aufzunehmen bzw. zurückzuhalten. Im Hinblick auf bodenschutzrechtliche Vorsorgeanforderungen sollten Böden in ihrer Funktion als Stofffilter bzw. –puffer nur genutzt werden, soweit sie auf Grund der natürlichen Standortverhältnisse eine entsprechende Leistungsfähigkeit als Regulator für den Stoffhaushalt besitzen.

Sofern auf Grund besonderer Umstände die Versickerung unverschmutzten Niederschlagswassers zu Nachteilen führen kann (z.B. durch Schadstoffaustrag aus belasteten Böden bei der Boden-

passage oder bei Staunässeböden) sollte sie unterbleiben.

Besonders schutzwürdige oder empfindliche Böden, deren Prägung und Leistungsfähigkeit durch die Nutzung beeinträchtigt werden kann, sollten von der Versickerung von unverschmutztem Niederschlagswasser ausgenommen werden.

c) Soweit die Regenwasserversickerung über Versickerungsanlagen zu einer Einleitung von Stoffen in das Grundwasser führen kann, stellt sie damit eine Benutzung nach § 3 Abs. 1 WHG dar, die regelmäßig unter dem wasserrechtlichen Erlaubnisvorbehalt (§ 2 Abs. 1 WHG) steht. In § 33 Abs. 2 Nr. 3 WHG werden die Länder ermächtigt, das Einleiten von Niederschlagswasser zum Zweck der schadlosen Versickerung erlaubnisfrei zu stellen, wobei die Forderung der Schädlosigkeit das Grundwasser und nicht den Boden erfasst.

d) Seit dem In-Kraft-Treten des BBodSchG ist bei der Planung und Errichtung von Versickerungsanlagen jedoch auch der vorsorgende Bodenschutz zu berücksichtigen. Die bodenschutzrechtlichen und wasserrechtlichen Vorsorgeregelungen stehen dabei nebeneinander (vgl. Nr. 4 des Abgrenzungspapiers zwischen BBodSchG und Wasserrecht – LABO/LAWA September 2000). Bei einer Erlaubnisfreistellung der Versickerung von Niederschlagswasser gelten die bodenschutzrechtlichen Pflichten und Anordnungsbefugnisse uneingeschränkt.

Bei einer Überschreitung der Vorsorgewerte aufgrund der Versickerung muss der Pflichtige mit einer Vorsorgeanordnung rechnen (z.B. § 11 BBodSchV, zulässige Zusatzbelastung). Bei der Zulassung sollte darauf im Bescheid hingewiesen werden.