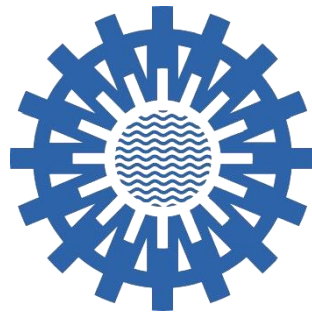


LABO

**Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft
Bodenschutz**



**Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft
Wasser**

Verhältnis von Bodenschutzrecht und Wasserrecht

Stand: 22.07.2016

I. Einleitung

1. Problemlage

Schädliche Bodenveränderungen und Altlasten verursachen häufig Gewässerverunreinigungen, insbesondere Grundwasserverunreinigungen. Bei der Mehrzahl der Grundwasserverunreinigungen werden die Schadstoffe über den Boden in das Grundwasser eingetragen, also über schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten. Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) trägt mit dem Gesetzeszweck und den Grundsätzen nach § 1 BBodSchG auch zum Grundwasserschutz bei. Das Verhältnis von Bodenschutz- und Wasserrecht ist für die rechtmäßige Anordnung und Durchführung von Vorsorge-, Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen, die auch Gewässer betreffen, von Bedeutung.

2. Rechtliche Ausgangslage

Die Abkehr von der wasserrechtlichen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes hin zu einer konkurrierenden Gesetzgebung hat das bisherige Verhältnis zwischen Wasser- und Bodenschutzrecht geändert. Im Bereich des Bodenschutzes als Teil des Bodenrechts und auf dem Gebiet des Wasserhaushaltsrechts haben die Länder nach der Verfassungsreform von 2006¹ die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 18, 74 Abs. 1 Nr. 32 GG). Der Bund hat mit BBodSchG und Wasserhaushaltsgesetz (WHG) von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Bei letzterem haben die Länder seit der Verfassungsänderung gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG ein Abweichungsrecht mit Ausnahme der abweichungsfesten stoff- und anlagenbezogenen Regelungen.

Weder das WHG noch das BBodSchG in § 3 haben eine Abgrenzung zwischen Bodenschutz- und Wasserrecht vorgenommen. Damit finden grundsätzlich beide Rechtsgebiete nebeneinander Anwendung. Das Verhältnis zwischen Bodenschutz- und Wasserrecht ergibt sich im Hinblick auf das besonders praxisrelevante **Schutzgut Grundwasser** aus folgenden bodenschutzrechtlichen Vorschriften:

¹ Dem Abgrenzungspapier von 2000 lag eine andere verfassungsrechtliche Regelung zu Grunde. Dort war die ausschließliche Anwendbarkeit der bodenschutzrechtlichen Bestimmungen vor allem mit der damaligen bloßen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Wasserrechts begründet worden.

- Nach § 2 Abs. 1 BBodSchG ist Boden im Sinne des Gesetzes die obere Schicht der Erdkruste, einschließlich der flüssigen Bestandteile (Bodenlösung) und der gasförmigen Bestandteile (Bodenluft) ohne Grundwasser und Gewässerbetten.
- Nach § 1 Satz 1 BBodSchG ist Zweck des Gesetzes, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen.
- Nach § 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. b und c BBodSchG erfüllt der Boden natürliche Funktionen als Bestandteil des Naturhaushalts mit seinen Wasserkreisläufen und als Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers.
- Nach § 1 Satz 2 BBodSchG sind schädliche Bodenveränderungen abzuwehren und der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren.
- Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG erstreckt sich die Sanierungspflicht auch auf die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachten Gewässerverunreinigungen.
- Nach § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG bestimmen sich die bei der Sanierung zu erfüllenden Anforderungen nach dem Wasserrecht.
- Nach § 7 Satz 6 BBodSchG richtet sich die Vorsorge für das Grundwasser nach wasserrechtlichen Vorschriften.
- Nach § 14 Satz 1 Nr. 3 BBodSchG kann eine behördliche Sanierungsplanung erfolgen, wenn eine Altlast eine weiträumige Gewässerverunreinigung verursacht hat.
- Die Bundes-Bodenschutzverordnung (BBodSchV) benennt als Ort der Beurteilung für den Pfad Boden-Grundwasser den Übergangsbereich von der ungesättigten in die gesättigte Zone (§ 4 Abs. 3 Satz 3 BBodSchV) und gibt in Anhang 2 Prüfwerte zur Beurteilung des Wirkungspfades Boden - Grundwasser vor. Zudem trifft Anhang 2 Regelungen zur Anwendung der Prüfwerte.

II. Verhältnis von Bodenschutz- und Wasserrecht bei der Vor- und Nachsorge

1. Verhältnis von Bodenschutz- und Wasserrecht bei der Vorsorge

Beim Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer ohne Bodenpassage gilt Wasserrecht ausschließlich, ansonsten gelten die beiden Rechtsgebiete nebeneinander.

Das Bodenschutzrecht sieht kein eigenständiges Zulassungsverfahren vor. Allerdings bietet es die Möglichkeit eines Vorgehens mittels Anordnungen. Diese sind gemäß § 7 Satz 4 BBodSchG nur zulässig, soweit Vorsorgeanforderungen in der BBodSchV festgelegt sind.

Die Vorsorge für das Grundwasser richtet sich gemäß § 7 Satz 6 BBodSchG nach wasserrechtlichen Vorschriften, insbesondere zur Reinhaltung des Grundwassers nach § 48 WHG. Die bodenschutzrechtliche Vorsorge ist gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen gerichtet. Sie bezieht sich nicht auf einzelne Belastungspfade, sondern umfasst eine allgemeine pfadübergreifende Vorsorge. Die Vorsorgeregeln im BBodSchG wirken damit auch zu Gunsten der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. b und c BBodSchG genannten Bodenfunktionen und dienen so mittelbar auch dem Gewässerschutz. Die bodenschutzrechtliche und die wasserrechtliche Vorsorge stehen damit nebeneinander.

2. Verhältnis von Bodenschutz- und Wasserrecht bei der Nachsorge

Die Sanierung von Gewässerverunreinigungen, die nicht infolge von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten entstanden sind, unterfällt ausschließlich dem Wasserrecht. Die Abwehr von Gefahren für das Grundwasser, die von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten ausgehen (Gefahrenabwehr), kann grundsätzlich sowohl nach Wasserrecht als auch nach Bodenschutzrecht erfolgen.²

Die materiellen Anforderungen auch an die bodenschutzrechtliche Sanierung von Gewässern bestimmen sich gemäß § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG nach dem Wasserrecht. Diese sind dort allerdings nicht explizit festgeschrieben.

Die materiellen Anforderungen des Wasserrechts an die Sanierung sind unabhängig davon anwendbar, ob eine Gewässerverunreinigung aus einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast resultiert oder nicht.

In manchen Ländern gibt es Kollisionsregeln, die den Vorrang des Bodenschutzes für die Sanierung von Gewässerverunreinigungen durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten feststellen.³

Sowohl das Wasser- als auch das Bodenschutzrecht bieten die Möglichkeit, eine Sanierung des Gewässers durchzusetzen. Das Bodenschutzrecht sieht detaillierte Instrumentarien zur Untersuchung und Bewertung der Gewässerverunreinigung vor,

² OVG Münster, Beschluss vom 29.04.2013 (Az.: 20 A 963/11).

³ Vgl. Art. 55 Abs. 1 Satz 1 BayWG zu § 90 Abs. 3 WHG; § 57 Abs. 1 Satz 1 HWG.

die im Rahmen des Verfahrensermessens auch bei einem wasserrechtlichen Vorgehen angewendet werden können.

So soll die Behörde bei Anhaltspunkten für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderungen zunächst selbst die zur Ermittlung des Sachverhalts geeigneten Maßnahmen ergreifen. Hierzu soll sie die Fläche zunächst einer orientierenden Untersuchung unterziehen. Besteht auf Grund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast, so kann sie die Durchführung einer Detailuntersuchung zur Gefährdungsabschätzung gegenüber dem Pflichtigen anordnen. Konkrete Anhaltspunkte, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast begründen, liegen in der Regel vor, wenn Untersuchungen eine Überschreitung von Prüfwerten ergeben oder anhand einer Sickerwasserprognose die Überschreitung von Prüfwerten im Bereich des Übergangs von der ungesättigten in die gesättigte Zone („Ort der Beurteilung“) erwarten lassen. Die Entscheidung, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt oder nicht, richtet sich nach der Beurteilung des Einzelfalles unter Berücksichtigung der den Prüfwerten hinterlegten gefahrenbezogenen Annahmen (Grundsätze und Regeln für die Anwendung der Geringfügigkeitsschwellenwerte für das Grundwasser).

Liegt eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vor, so kann die Behörde Sanierungsmaßnahmen anordnen.

III. Einzelfragen

1. Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen (Pfad Boden – Grundwasser)

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist generell bei allen Eingriffsmaßnahmen nach dem Bodenschutz- und Wasserrecht zu beachten. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen auf dem Wirkungspfad Boden – Grundwasser ist zunächst auch die Bestimmung des abzuwehrenden Grundwasserschadens von Bedeutung. Die wasserwirtschaftliche Geringfügigkeitsschwellen sind eine fachliche Grundlage für die Prüfung der nachteiligen Veränderung der Beschaffenheit des Grundwassers.

Zur Frage der Verhältnismäßigkeit bei der Sanierung von Grundwasserschäden (Störungsbeseitigung) macht die BBodSchV keine Angaben, weil insoweit ausschließlich das Wasserrecht maßgeblich ist (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG).

Für die bodenschutzrechtliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen ergibt sich aus § 4 Abs. 7 Satz BBodSchV, dass die Behörde zu berücksichtigen hat, wenn erhöhte Schadstoffkonzentrationen im Sickerwasser oder andere Schadstoffausträge auf Dauer nur geringe Schadstofffrachten und nur lokal begrenzt erhöhte Schadstoffkonzentrationen in Gewässern erwarten lassen. Die wasserrechtlichen Vorschriften bleiben gemäß § 4 Abs. 7 Satz 3 BBodSchV hiervon unberührt.

Hierzu wird auf die gemeinsam von LAWA und LABO verfassten „Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen“ (LAWA-LABO 2006) hingewiesen⁴. Die Kapitel 6.1.1 und 6.1.2 enthalten fachliche Bewertungshilfen für die Bestimmung „lokal begrenzt erhöhter Schadstoffkonzentrationen“ und „geringer Stofffrachten“. Ist absehbar, dass eine Sanierung nicht erforderlich sein wird, ist zu entscheiden, ob auf weitere Untersuchungen oder Maßnahmen (z. B. Überwachung) verzichtet werden kann. Dies setzt allerdings bereits relativ gesicherte Erkenntnisse über den zu erwartenden Schadstoffeintrag voraus.

§ 4 Abs. 7 Satz 2 BBodSchV nennt mit zu erwartenden geringen Schadstofffrachten und nur lokal begrenzt erhöhten Schadstoffkonzentrationen zwei Aspekte, die bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Daneben sind auch die sonstigen allgemeinen Aspekte hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit von Anordnungen von den zuständigen Behörden zu beachten.

Außerdem gelten hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit von Sanierungsmaßnahmen folgende Grundsätze:

- Grundsätzlich verlangt § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG die vollständige Gefahrenabwehr. Ziel der Sanierungsmaßnahme ist aus bodenschutzrechtlicher Sicht mindestens die Unterschreitung von Maßnahmenwerten. Eine vollständige Gefahrenabwehr ist in jedem Fall erreicht, wenn durch die Sanierungsmaßnahme die Unterschreitung der Prüfwerte erreicht wird. Im Einzelfall sind die konkreten Sanierungsziele unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit festzulegen.

⁴ Das genannte Papier wird nach Veröffentlichung des LAWA-Berichts „Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser“ - Stand 2016 - zu überprüfen und zu überarbeiten sein.

- Von dem Ziel der Unterschreitung der Prüfwerte kann abgewichen werden, wenn die Sanierungsmaßnahme insofern unverhältnismäßig ist. Dabei kann neben den Aspekten des § 4 Abs. 7 Satz 2 BBodSchV unter anderem der technische und finanzielle Aufwand berücksichtigt werden.

Weitere Hinweise zur Ermessensausübung und Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Einbeziehung der Möglichkeit der Berücksichtigung der natürlichen Schadstoffminderung durch ein MNA-Konzept sind in Kap. 5 und Anhang 3 des LABO-Positionspapiers „Berücksichtigung der natürlichen Schadstoffminderung bei der Altlastenbearbeitung“ (Stand 15.09.2015) enthalten.

2. Akute Schadensfälle

Bei akuten Schadensfällen (mit wassergefährdenden Stoffen) ist hinsichtlich der Bewertungsmaßstäbe im Rahmen der Gefahrenabwehr 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 - nur nach Wasserrecht. Die Gefährdungsabschätzung erfolgt in diesen Fällen nach dem wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatz, wonach die für die Annahme einer Gefahr erforderliche hinreichende Wahrscheinlichkeit einer nachteiligen Veränderung der Wasserbeschaffenheit des Grundwassers in Anbetracht der überragenden Bedeutung eines geordneten Wasserhaushalts erst dann verneint wird, wenn die Wahrscheinlichkeit einer solchen Veränderung nahezu ausgeräumt ist, d.h. sie nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich ist.

b) Sickern (z. B. nach einem Tankwagenunfall) die Schadstoffe in den Boden 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, auch aus dem Bodenschutzrecht (§§ 9, 10 i. V. m. 4 Abs. 3 BBodSchG).

Gerade bei akuten Schadensfällen ist oftmals eine rasche Schadensbegrenzung und -beseitigung erforderlich, um weitere wesentliche Schäden durch eine Ausweitung

der Kontamination im Boden und/oder Grundwasser zu verhindern. Ein Zeitdruck besteht dann auch deshalb, weil durch Verzögerungen der Sanierungsaufwand ansteigen kann.

In einer solchen zeitkritischen Situation ist es sachgerecht und zulässig, von länger währenden Untersuchungsmaßnahmen abzusehen. Die Begründung solcher „Sofortmaßnahmen“ kann unmittelbar auf die gesetzlichen Bestimmungen des BBodSchG gestützt werden, wobei § 4 Abs. 5 BBodSchG zu berücksichtigen ist. Die BBodSchV enthält 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 weiteren - eine Bewertung der Gefahr für das Grundwasser vorgenommen und ein hinreichender Verdacht im Sinne des § 9 Abs. 2 BBodSchG bestätigt 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). Wenn die Art der Kontamination bekannt und ihr Umfang (noch) begrenzt ist, kann ein „einfaches Mittel“ sein, das Bodenmaterial ohne großen Aufwand auszuheben und einer Entsorgung zuzuführen.

3. Versickerung von Regenwasser

Mit dem Versickern von Niederschlagswasser, das auf versiegelten Flächen angefallen ist, wird der Boden i. S. des § 2 Abs. 1 BBodSchG zur Ableitung des Niederschlagswassers in Anspruch genommen. Zugleich können durch Niederschlagswasserversickerung Schadstoffeinleitungen in Gewässer, insbesondere das Grundwas-

ser erfolgen. Das Ausmaß der Boden- und Gewässerbetreffenheit hängt von Schadstoffgehalten und der Wassermenge ab.

Wasser- und Bodenschutzrecht gelten hier nebeneinander, weil die Versickerung von Regenwasser notwendigerweise über die Bodenpassage erfolgt.

a) Bodenschutzrecht

Wenn 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 den Boden führen. In seiner Funktion als Bestandteil des Wasserkreislaufs ist davon auszugehen, dass prinzipiell jeder Boden - in unterschiedlichem Maß - geeignet ist, Wasser durch Versickerung aufzunehmen bzw. zurückzuhalten. Im Hinblick auf bodenschutzrechtliche Vorsorgeanforderungen sollte der Boden in seiner Funktion als Stofffilter bzw. -puffer nur genutzt werden, soweit er auf Grund der natürlichen Standortverhältnisse eine entsprechende Leistungsfähigkeit als Regulator für den Stoffhaushalt besitzt.

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). Die Anforderungen nach § 11 BBodSchV (zulässige Zusatzbelastung) sind zu berücksichtigen. Vorsorgebezogene Anordnungen nach § 10 i.V.m. § 7 BBodSchG sind grundsätzlich zulässig.

Aus Gründen der Bodenvorsorge nach § 7 BBodSchG sollte eine Versickerung von Niederschlagswasser unterbleiben, sofern auf Grund besonderer Umstände die Versickerung unverschmutzten Niederschlagswassers zu Nachteilen führen kann (z.B. durch Schadstoffaustrag aus belasteten Böden bei der Bodenpassage oder bei Staunässeböden). Das gleiche gilt für besonders schutzwürdige oder empfindliche Böden, deren Prägung und Leistungsfähigkeit durch die Nutzung beeinträchtigt werden kann. Untergesetzliche Anforderungen sind für diese beiden Fallkonstellationen bislang nicht erlassen worden. Die Entscheidung muss also im Einzelfall getroffen werden.

b) Wasserrecht

Soweit die Regenwasserversickerung u.a. über Versickerungsanlagen zu einer Einleitung von Stoffen in das Grundwasser führen kann, stellt sie damit eine Benutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG dar, die regelmäßig unter dem wasserrechtlichen Erlaubnisvorbehalt (§ 8 Abs. 1 WHG) steht. Nach § 46 Abs. 2 WHG ist das Einleiten von Niederschlagswasser durch schadlose Versickerung erlaubnisfrei, wenn dies in einer Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 WHG bestimmt ist. Eine solche Rechtsverordnung wurde vom Bund bislang nicht erlassen. Solange und soweit der Bund keine Rechtsverordnung erlassen hat, kann dies gemäß § 23 Abs. 3 WHG durch die Länder erfolgen. Einige Länder haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Nach § 46 Abs. 3 WHG kann ferner durch Landesrecht geregelt werden, dass weitere Fälle von der Erlaubnis- oder Bewilligungspflicht ausgenommen werden oder dass für Fälle des § 46 Abs. 2 WHG eine Erlaubnispflicht besteht. Es wird empfohlen, bei Erlass von Rechtsverordnungen nach § 46 Abs. 2 oder 3 WHG die bodenbezogenen Anforderungen zu berücksichtigen (Einheit der Rechtsordnung).

Auch bei einer wasserrechtlichen Ausnahme von der Erlaubnispflicht der Versickerung von Niederschlagswasser gelten die bodenschutzrechtlichen Pflichten (Beachtung der Vorsorgewerte) und Anordnungsbefugnisse.

Bei einer bauartbezogenen Zulassung von Versickerungsanlagen sind neben den wasserrechtlichen Anforderungen auch die Vorsorgeanforderungen des Bodenschutzes zu berücksichtigen.