

Abgrenzung zwischen Bundes-Bodenschutzgesetz und Wasserrecht

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO)

Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)

September 2000

1. Problemlage

Bei der Behandlung von schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten ergeben sich zwischen Wasser- und Bodenschutzrecht Überschneidungen, weil die Abgrenzung zwischen wasserbezogenem und bodenbezogenem Handlungsbedarf schwer zu treffen ist. So entsteht insbesondere die weitaus überwiegende Mehrzahl der Grundwasserschäden durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten. Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) hat daher auch den Grundwasserschutz zum Ziel. Die Abgrenzung zwischen Bodenschutz- und Wasserrecht ist insbesondere auch für die verwaltungsrechtlich korrekte Behandlung von Vorsorge-, Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen, die Gewässer betreffen, von erheblicher Bedeutung. Bei diesen Maßnahmen erklärt das BBodSchG auch das Wasserrecht im Zusammenhang mit bodenschutzrechtlichen Handlungen für einschlägig.

2. Rechtliche Ausgangslage

Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Frage, ob und in welchem Umfang das BBodSchG wasserrechtliche Regelungen aufgreifen darf, ist Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG. Eine Vollregelung wasserrechtlicher Sachverhalte im Rahmen des BBodSchG war dem Bundesgesetzgeber verschlossen, da er für die Regelung von Gewässergefährdungen und –schäden nur die Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG und in begrenzten Umfang Annexkompetenzen in Anspruch nehmen konnte.

Das BBodSchG hat in § 3 keine Abgrenzung zwischen Bodenschutz- und Wasserrecht vorgenommen. Damit finden grundsätzlich beide Rechtsgebiete nebeneinander Anwendung. Zumindest im Bereich des § 4 Abs. 3 BBodSchG ist das Bodenschutzrecht allerdings vorrangig. Das BBodSchG nimmt u.a. in folgenden Regelungen Bezug auf das Wasserrecht (vgl. Anlage 1):

- Nach § 1 Satz 2 BBodSchG ist Zweck des Gesetzes auch die Sanierung von Gewässerverunreinigungen, die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursacht wurden.
- Nach § 2 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 § 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 Abgrenzung zwischen Bodenschutz- und Wasserrecht ergibt sich im Hinblick auf das besonders praxisrelevante **Schutzgut Grundwasser** aus folgenden gesetzessystematischen Überlegungen: Entsprechend dem Zweck des BBodSchG, die Bodenfunktionen zu sichern und wiederherzustellen (§ 1 BBodSchG), umfasst der zentrale Begriff „Boden“, in § 2 Abs. 1 BBodSchG - gesetzessystematisch konsequent - ausdrücklich **nicht das Grundwasser und die Gewässerbetten**. Damit verbleibt das Grundwasser selbst grundsätzlich im Anwendungsbereich des Wasserrechts (vgl. auch BT-Drs. 13/6701, S. 28). Allerdings hat der Gesetzgeber, gestützt auf die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG und durch Inanspruchnahme von Annexkompetenzen, **unmittelbar geltende Vorschriften für die Untersuchung und Sanierung von Gewässern** erlassen (§ 4 Abs. 3 Satz 1, § 9, § 10 Abs. 1, § 14 Nr. 3 BBodSchG; vgl. oben), deren Anwendungsbereich sich insbesondere auch auf das Grundwasser erstreckt.

Die Abwehr von Gefahren, die von schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten in der wasserungesättigten Zone für das Grundwasser ausgehen (**Gefahrenabwehr**), erfolgt nach Bodenschutzrecht. Unter Grundwasser wird das gesamte, nicht künstlich gefasste Wasser, soweit es an natürlichen Gewässerschutzfunktionen teilnimmt und wasserwirtschaftlicher Lenkung zugänglich ist, verstanden. Dies entspricht Art. IIa EG-Grundwasserschutz-Richtlinie, der Grundwasser als „alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder Untergrund steht,,“ definiert (vgl. Holzwarth/Radtke/Hilger, BBodSchG, 1998, § 2 Rn. 6). Grundwasser ist also Wasser, das sich in der Sättigungszone befindet. Im Boden befindliches Wasser, das den Grundwasserleiter noch nicht erreicht hat, und sich in der ungesättigten Zone/Deckschicht befindet (sogenanntes Sickerwasser) ist aus dem WHG ausgeklammert. Die Beschaffenheit des Sickerwassers wird vom Bodenschutzrecht kontrolliert. Ort der Gefahrenbeurteilung für das Grundwasser ist der Übergangsbereich von der ungesättigten in die gesättigte Zone (§ 4 Abs. 3 Satz 3 BBodSchV).

Im Einzelnen ergibt sich die nachfolgende Abgrenzung zwischen Bodenschutz- und Wasserrecht:

3. Gefahrenabwehr und Sanierung

a.) Gegenstand der Sanierungspflicht nach § 4 Abs. 3 BBodSchG im Hinblick auf **stoffliche Belastungen** sind schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen, die sich in der Praxis besonders häufig als Grundwasserverunreinigungen darstellen dürften. Die Vorschrift enthält keine allgemeine Sanierungsregelung für Gewässerverunreinigungen (vgl. BT-Drs- 13/6701, S. 17/18). Dem Anwendungsbereich des BBodSchG unterfallen somit nur Gewässerverunreinigungen, die durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursacht wurden oder zu erwarten sind.

Die **materiellen Anforderungen** an die Sanierung von Gewässern bestimmen sich gemäß § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG nach dem Wasserrecht (Störungsbeseitigung). Hingegen bestimmen sich die materiellen Anforderungen an die Untersuchung und Bewertung von Gefahren, die von Bodenverunreinigungen/Altlasten in der wasserungesättigten Zone für das Grundwasser ausgehen, nach dem BBodSchG und der BBodSchV (vgl. insbesondere §§ 3, 4 BBodSchV).

Die **Ermächtigungsnormen für Untersuchungs- und Sanierungsanordnungen** zur Abwehr von Gefahren, die von schädlichen Bodenveränderungen/Altlasten für das Grundwasser ausgehen, und zur Beseitigung von Grundwasserschäden, die durch schädliche Bodenveränderungen/Altlasten verursacht sind, ergeben sich einheitlich aus dem BBodSchG (vgl. §§ 9 Abs. 2, 10 Abs. 1, 14 BBodSchG). Dies gilt sowohl für längerfristige Belastungen des Bodens als auch für akute Schadensfälle (Unfälle). So ergeben etwa Anordnungen für die Gewässersanierung im Sinne von

§ 4 Abs. 3 BBodSchG nach § 10 Abs. 1 BBodSchG; die Untersuchung von boden- oder altlastspezifisch verursachten Gewässerverunreinigungen erfolgt nach § 9 und ggf. nach § 13 BBodSchG.

Der eindeutige Gesetzeswortlaut wird durch die **Begründung** gestützt (vgl. BT-Drs. 13/6701, S. 17/18). Danach beschränkt sich die Sanierung nach dem BBodSchG nicht nur auf den Boden oder die Altlast, vielmehr sind die hiervon ausgehenden und nicht zu trennenden (Gewässer-) Folgeschäden miteinzubeziehen. Gefahren und Störungen für die Rechtsgüter und die Allgemeinheit sollen umfassend erfasst und dauerhaft beseitigt werden.

Nach der überwiegenden Meinung in der Literatur gehen die Anordnungsbefugnisse des BBodSchG, soweit sie einschlägig sind, den landesrechtlichen Befugnissen vor (vgl. Holzwarth/Radtke/Hilger, BBodSchG, 1998, S. 148/149, 156/157; Sanden/Schoeneck, BBodSchG, 1998, S. 76, 131, 209; Oerder/Numberger/Schönfeld, BBodSchG 1999, S. 63/64; Spieth/Wolfers, NVwZ 1999, S. 355/360; vgl. ebenso zum Verhältnis von Altlastenrecht und Wasserrecht bislang in BW: VGH Mannheim, NVwZ - RR 1994, S. 565; NJW 1992, S. 64; Schlabach, VBIBW 1993, S. 121). **Der abweichenden Auffassung**, wonach insoweit auch auf die landesrechtlichen Er-

mächtigungen zurückgegriffen werden kann (vgl. Vierhaus, NJW 1998, S. 1263, 1264; Steffen, Terra Tech 6/1998, S. 32; Knopp/Albrecht, Altlastenrecht in der Praxis, 1999, S. 12; Kobes, NVwZ 1998, S. 788) **ist nicht zu folgen**. Sie bezieht sich lediglich auf die Ausgrenzung des Grundwassers aus der Begriffsdefinition "Boden" und übersieht die ausdrückliche Normierung von Befugnissen für die Sanierung von Gewässerverunreinigungen im BBodSchG.

Aufgrund des Vorrangs der bundesrechtlichen Befugnisse des BBodSchG finden somit die landesrechtlichen Ermächtigungen nach Inkrafttreten des BBodSchG für die Untersuchung und Sanierung von boden- oder altlastbedingten Gewässergefährdungen oder -schäden keine Anwendung mehr. **Weiterhin dem Wasserrecht unterfallen hingegen**

- Gewässerverunreinigungen, die nicht durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten entstanden sind, insbesondere Direkteinträge ohne Bodenpassage,
- Gewässerverunreinigungen, die (bisher) keinem verursachenden Grundstück zugeordnet werden können.

b.) Bei **schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten, die sich im Grundwasser befinden**, gilt dieselbe Rechtslage wie bei der Gewässersanierung. Da es sich hierbei um Boden im Sinne des § 2 Abs. 1 BBodSchG bzw. Altlasten i.S. des § 2 Abs. 5 BBodSchG handelt, finden die Befugnisse des Bodenschutzrechts zur Gefahrenabwehr und Sanierung Anwendung. Die Bewertung hinsichtlich einer Gefahr für das Grundwasser in diesen Fällen erfolgt hingegen gemäß Anhang 2 Nr. 3.2e BBodSchV nach wasserrechtlichen Vorschriften.

c.) Für die Gefahrenabwehr und Sanierung bei **Bodenerosion durch Wasser** trifft das Bodenschutzrecht generelle Regelungen (vgl. Anlage 2). Das Wasserrecht enthält Vorschriften in Bezug auf Erosionsschutz für Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete sowie im Bereich der Bewirtschaftung von Gewässern. Beide Rechtsbereiche sind hier nebeneinander anwendbar.

4. Vorsorge

Die Vorsorge für das Grundwasser richtet sich gemäß § 7 Satz 6 BBodSchG nach wasserrechtlichen Vorschriften, insbesondere zur Reinhaltung des Grundwassers nach § 34 WHG. Dies schließt jedoch Vorsorgeanordnungen nach dem Bodenschutzrecht nicht aus. Die bodenschutzrechtliche Vorsorge ist gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen gerichtet. Sie bezieht sich nicht auf einzelne Belastungspfade, sondern kennt nur die allgemeine (pfadunabhängige) Vorsorge für den Boden. Die Vorsorgeregelungen im BBodSchG wirken damit auch zu Gunsten des Grundwasserschutzes und dienen mittelbar auch dem Gewässerschutz. Entsprechend werden in § 12 BBodSchV Vorsorgeanforderungen auch zu Gunsten des Grundwassers geregelt. Die bodenschutzrechtliche und die wasserrechtliche Vorsorge stehen damit nebeneinander.

5. Zusammenfassung

- Die Beseitigung von boden- oder altlastbedingten Gewässergefährdungen oder -verunreinigungen erfolgt nach § 4 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 BBodSchG. Daneben finden Befugnisse des Landeswasserrechts keine Anwendung. Die damit zusammenhängende Aufgabe der Gefährdungsabschätzung und die Anordnungsbefugnis für Untersuchungsmaßnahmen ergeben sich aus § 9 und ggf. aus § 13 BBodSchG. Die materiellen Anforderungen an die Gewässersanierung richten sich nach dem Wasserrecht.
- Gewässerverunreinigungen, die nicht durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten entstanden sind, und nicht zurechenbare, insbesondere großflächige Gewässerverunreinigungen unterfallen weiterhin ausschließlich dem Wasserrecht.
- Die bodenschutz- und wasserrechtlichen Vorsorgeregelungen stehen nebeneinander.

Wasserrelevante Vorschriften im Bodenschutzrecht

- Stoffeintrag -

1. BBodSchG

- § 1 S.2: Zweck des Gesetzes ist der Schutz der Bodenfunktionen (s.u. § 2 II). Dazu sind u.a. Gewässerverunreinigungen zu sanieren, die durch Boden und Altlasten verursacht sind.
- § 2 I: Der Bodenbegriff umschließt nicht: Grundwasser und Gewässerbetten.
- § 2 II Nr.1 b, c: Bodenfunktionen sind u.a. die natürlichen Funktionen als Bestandteil des Naturhaushalts, insb. mit seinem Wasserkreislauf sowie als Abbau-, Ausgleichs und Aufbaumedium zum Schutz des Grundwassers. Das bedeutet, dass überall, wo von Bodenschutz die Rede ist, auch der Grundwasserschutz einbezogen ist, d.h. praktisch im gesamten Normengefüge „mitschwingt,„ **Im folgenden sind daher nur noch die Normen aufgeführt, die im Hinblick auf besondere Anforderungen des Wasserschutzes diesen Bereich explizit ansprechen.**
- §§ 4 III 1, IV 3: Die Anforderungen an die Sanierung von Gewässern (incl. Grundwasser) richten sich nach WasserR.
- § 7 S.6 (zu sehen in Verbindung mit Sätzen 4 und 5 sowie 7): „Die Vorsorge für das Grundwasser richtet sich nach wasserrechtlichen Vorschriften.,,
- §§ 9 II 1 BBodSchG, 3 VII 2 BodSchV: Anordnungen von Bodenuntersuchungen mit dem Ziel der Gefahrenabschätzung für das Wasser
- § 14 S.1 Nr.3: Möglichkeit der behördlichen Sanierungsplanung bei weiträumiger Verunreinigung eines Gewässers (incl. des Grundwassers).
- § 15 II 1: Anordnung von Wasseruntersuchungen, sofern Altlast vorliegt
- § 13 VI, 16 II: für verbindlich erklärte Sanierungspläne sowie Anordnungen nach § 4 schließen andere die Sanierung betreffende behördliche Entscheidungen mit ein, insbesondere also auch wasserrechtliche Entscheidungen, mit Ausnahme von UVP- pflichtigen Vorhabenzulas-

sungen. Erforderlich ist das Einvernehmen der betroffenen Behörde und die Aufführung der eingeschlossenen Entscheidung in der Anordnung oder im Sanierungsplan.

- § 20 S.1: Soweit die Anhörung der beteiligten Kreise vorgeschrieben ist, ist auch die für die Wasserwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde zu beteiligen.

2. BBodSchV

- § 2 Nr.5: Begriffsbestimmung Sickerwasserprognose
- § 3 II Nrn.1, 4 und 5: wasserbezogene Anhaltspunkte für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung
- § 3 VIII: Untersuchungen von Sickerwasser
- § 4 II, III, Anhang 2 Nr.3.2 a): Bewertung von Wassergefahren durch Sickerwasserprognose; Ort der Gefahrenbeurteilung für das Wasser nach Bodenschutzrecht ist der Übergangsbereich zwischen gesättigter und ungesättigter Zone; bei Messungen des Sickerwassers oberhalb dieser Linie ist eine weitere Messung an dieser Trennlinie vorzunehmen, sofern die Prüfwerte bei der ersten Messung überschritten wurden
- § 4 VII: Berücksichtigung von Erkenntnissen aus Grundwasseruntersuchungen; Verhältnismäßigkeit von Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen nach BodSchR bei nur geringen Schadstofffrachten und nur lokal begrenzt höhere Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser; Unberührtheit wasserrechtlicher Vorschriften

im Bereich der Vorsorge:

- § 11 i.V.m. Anhang 2 Nr.5: Beachtung der Zusatzbelastungen durch Einwirkungen über Gewässer (Schutz vor Beeinträchtigung durch Gewässer)
- § 12: Auf- und Einbringen von Materialien: Gewässerschutz, Wasserschutzgebiete, Grundwasserschutz

Anhang 1:

- Einleitung: Untersuchungsumfang und Probenahme bzgl. Grundwasser
- Nr.1: keine Berücksichtigung der Bodennutzung beim Wirkungspfad Boden- Grundwasser
- Nr.1.1 II: Untersuchung der Gewässergefährdung bei altlastverdächtigen Altablagerungen

- Nr.1.1 III: Umfang und Ablauf der orientierenden Untersuchung von Boden oder Sickerwasser bei Pflicht zur Untersuchung des Grund- oder Oberflächenwassers „auf Verlangen der dafür zuständigen Behörde,,
- Nr.2.1.3: Probenahme für Wirkungspfad Boden- Grundwasser
- Nr.3.1.2: Sickerwasserproben: Verfahren
- Nr.3.3: Verfahren zur Abschätzung des Stoffeintrags in das Grundwasser

Anhang 2:

- Nr. 3.1: Prüfwerte Wirkungspfad Boden- Grundwasser
- Nr. 3.2: Anwendung der Prüfwerte Boden- Grundwasser, insbesondere
 - a): Ort der Beurteilung
 - c): Sickerwasserbeurteilung durch Rückschlüsse aus Abstrommessungen im Grundwasser
 - e) Soweit schädliche Bodenveränderungen in der Grundwasserzone liegen, richtet sich die Bewertung der Gefahr für das Grundwasser nach wasserrechtlichen Vorschriften (Anhang 2 Nr.3.2 e) zur BodSchV), insbesondere nach dem wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatz, d.h. nicht nach den Werten der BodSchV.
 - f) Berücksichtigung der geogen bedingten Hintergrundsituation

Anhang 3: Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen und den Sanierungsplan

- Nr. 2.2, 4.Tiret: Grundwasserbehandlungsanlagen, Anlagen und Maßnahmen zur Fassung und Behandlung insb. von Sickerwasser
- Nr. 2.3: Grundwasserbehandlung
- Nr.2.4: längerfristig zu betreibende Anlagen oder Einrichtungen zur Fassung oder Behandlung von Grund-, Sicker-, Oberflächenwasser

Wasserrelevante Vorschriften im Bodenschutzrecht
- Bodenerosion durch Wasser -

1. BBodSchG

- Bodenerosion ist eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen
- § 17 Abs.2 Nr.4: gute fachliche Praxis bzgl. Erosionsschutz

2. BBodSchV

- § 2 Nr.10: Begriffsbestimmung Erosionsfläche
- § 8: Bodenerosion durch Wasser
- Anhang 4: Bodenerosion durch Wasser