

ESSEN, KÖLN, 26.02.2016

ERGÄNZENDE STELLUNGNAHME

des

Ingenieurtechnischen Verbandes für Altlastenmanagement

und Flächenrecycling e.V. (ITVA)

zum

Entwurf eines Berichtes der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zur „Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser“ nach dem Stand vom 15.07.2015

Mit Datum vom 27.01.2016 hat der Ingenieurtechnische Verband für Altlastenmanagement und Flächenrecycling e.V. (ITVA) eine erste Stellungnahme zum Berichtsentwurf der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zur „Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser“ nach dem Stand vom 15.07.2015 abgegeben. Dort haben wir uns kritisch mit der Ableitung der GFS-Werte, der Anwendung der GFS-Werte als Sickerwasser-Prüfwerte der BBodSchV, den Anwendungsregeln für den nachsorgenden Bodenschutz und mit dem von uns befürchteten erhöhten Aufwand für Probenahmen und Analytik befasst. In der Diskussion im Rahmen des Integrierten Fachgesprächs am 10.02.2016 im Umweltbundesamt in Berlin haben sich weitere Kritikpunkte ergeben, auf die wir nachfolgend eingehen:

1. Im Berichtsentwurf vom 15.07.2015 wird auf Seite 4 oben ausgeführt, dass eine Überschreitung der GFS-Werte nach Ansicht der LAWA bedeute, dass eine „nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit des Grundwassers (Grundwasserverunreinigung)“ vorliege. Demgegenüber war im GFS-Papier von 12/2004 noch von einer „schädlichen Verunreinigung“ des Grundwassers, d.h. von einem sanierungspflichtigen Grundwasserschaden die Rede, wenn ein GFS-Wert überschritten wird. Im Fachgespräch am 10.02.2016 haben Vertreter der LAWA erläutert, dass diese Begriffsänderungen damit zu erklären seien, dass im GFS-Bericht 2015 nunmehr zwischen der fachlichen Ableitung der Geringfügigkeitsschwelle und der rechtlichen Bewertung unterschieden werde. Hiernach liege ein Grundwasserschaden erst dann vor, wenn unter Berücksichtigung der im GFS-Bericht aufgeführten Anwendungsregeln im konkreten

Einzelfall eine schädliche Grundwasserverunreinigung begründet werden könne. So sehr diese Differenzierung zu begrüßen ist, so wenig ist sie rechtlich und fachlich nachvollziehbar. Außerdem ist zu befürchten, dass im Vollzug eine Überschreitung von GFS-Werten weiterhin als sanierungspflichtiger Grundwasserschaden bewertet wird.

Festzuhalten ist zunächst, dass die Terminologie im Wasserrecht nicht einheitlich, sondern diffus ist. So verwendet der Gesetzgeber in den §§ 5, 6, 8, 13, 23, 48, 62 und 89 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) einerseits den Begriff der „nachteiligen Veränderungen der Gewässereigenschaften“, der allerdings im WHG nicht genauer definiert wird. Eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit soll laut LAWA bei einer Überschreitung von GFS-Werten vorliegen. Gemäß § 5 WHG wird die allgemeine wasserrechtliche Sorgfaltspflicht verletzt, wenn eine nachteilige Veränderung eines Gewässers hervorgerufen wird. Darüber hinaus löst eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nach § 89 WHG Schadensersatzansprüche von geschädigten Wassernutzern gegenüber denjenigen aus, die Stoffe in ein Gewässer einbringen.

Andererseits wird im WHG auch der Begriff der „schädlichen Gewässerveränderung“ verwendet, welcher nach § 3 Nr. 10 WHG dahingehend legaldefiniert ist, dass hierunter Veränderungen von Gewässereigenschaften zu verstehen sind, die das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigen. Worin der Unterschied zwischen einer „nachteiligen Veränderung der Gewässereigenschaften“ und einer „schädlichen Gewässerveränderung“ besteht, lässt sich den Vorschriften des Wasserrechts nicht entnehmen. Laut der Gesetzesbegründung zum Entwurf des WHG von 2009 ist der Begriff „Schädliche Gewässerveränderungen“ als Oberbegriff für alle Fälle zu verstehen, in denen allgemein auf eine „nachteilige Veränderung von Gewässereigenschaften“ abgestellt wird (vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Gesetz zur Regelung des Wasserrechts, BT-Drucks. 16/12275 vom 17.03.2009, S. 53).

Dementsprechend werden die beiden Begriffe im Vollzug auch synonym verwendet. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass der Gesetzgeber die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht an eine „bloße“ Gewässerverunreinigung knüpft und eine schädliche Gewässerverunreinigung gerade nicht voraussetzt. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) sind nämlich die durch Altlasten und schädliche Bodenveränderungen verursachten „Verunreinigungen von Ge-

wässern“ so zu sanieren, dass die Gefahrenschwelle unterschritten wird. Die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht wird gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG demnach durch eine Gewässerverunreinigung ausgelöst, die laut GFS-Bericht von 2015 bereits dann vorliegen soll, wenn ein GFS-Wert im Grundwasser überschritten wird.

Wegen dieser Rechtsfolgen ist es sehr unwahrscheinlich, dass ein Standortgutachter oder eine Vollzugsbehörde der Empfehlung des LAWA-Berichts folgt und eine einzelfallbezogene Prüfung dahingehend durchführt, ob die „Gewässerverunreinigung“ die Qualität einer „schädlichen Gewässerverunreinigung“ erreicht. Selbst ausgewiesenen Umweltrechtsexperten dürfte es schwerfallen, diese Differenzierungen nachzuvollziehen.

Daher ist zu befürchten, dass bei der Beurteilung einer nachteiligen Veränderung der Wasserbeschaffenheit des Grundwassers die Überschreitung von GFS-Werten automatisch als schädliche Gewässerverunreinigung bewertet wird, was dann die Forderung nach einer Grundwassersanierung nach sich zieht.

2. Diese Befürchtung wird durch die Tatsache bestärkt, dass dem LAWA/LABO-Papier vom Mai 2006 mit dem Titel „Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen“ auf Seite 21 wörtlich Folgendes zu entnehmen ist:

„Eine Grundwasserverunreinigung ist grundsätzlich so zu sanieren, dass die Geringfügigkeitsschwellen im Grundwasser dauerhaft unterschritten werden.“

Von dieser Aussage rückt die LAWA im Berichtsentwurf vom Juli 2015 insoweit ab, als dort angegeben wird, dass eine Überschreitung der GFS-Werte noch kein Präjudiz für die Beurteilung darstelle, ob Sanierungsmaßnahmen erforderlich seien (S. 18). Solange die gegenteilige Aussage aber im LAWA/LABO-Papier vom Mai 2006 bestehen bleibt und solange die LAWA dieses Papier auf ihrer Homepage veröffentlicht, geht die zitierte Aussage im Berichtsentwurf vom Juli 2015 ins Leere, zumal sich der Vollzug in den vergangenen zehn Jahren vielfach an dem benannten LAWA/LABO-Papier von 2006 orientiert hat. Wir empfehlen dringend, dass die sich widersprechenden Aussagen der verschiedenen LAWA-Papiere korrigiert werden.

3. Dem Berichtsentwurf von 07/2015 ist auf Seite 20 zu entnehmen, dass die Sickerwasser-Prüfwerte der BBodSchV grundsätzlich den Geringfügigkeitsschwellenwerten entsprechen sollen. Damit würde die bodenschutzrechtliche Vorsorge (Besorgnisgrundsatz) mit der Nachsorge (Grundsatz der Gefahrenabwehr) gleichgesetzt, weil die Prüfwerte unter Zugrundelegung der Legaldefinition in § 8 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchG den unteren Bereich der Gefahrenabwehr und damit den Bereich der Nachsorge beschreiben. Im Fachgespräch der LAWA am 10.02.2016 wurde demgegenüber darauf hingewiesen, dass die LAWA mit dem GFS-Papier von 2015 nicht das Ziel verfolge, die Vorsorge mit der Nachsorge gleichzusetzen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten deutliche Klarstellungen im GFS-Bericht vorgenommen werden.
4. Am 22.01.2016 hat das Verwaltungsgericht Aachen (Az.: 7 K 7657/13) ein bemerkenswertes Urteil zur Anwendbarkeit des LAWA-GFS-Papiers vom Dezember 2004 gefällt. Das Verwaltungsgericht führt aus, dass es erhebliche Bedenken dahingehend habe, ob die GFS-Grundsätze den gesicherten wissenschaftlichen und technischen Standard widerspiegeln. Im Übrigen sei es ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig, Eluat-Zuordnungswerte bei der Verfüllung von Abgrabungen mit Bodenmaterial auf der Grundlage der LAWA-GFS-Werte 2004 festzusetzen. Dies verstoße gegen das geltende Wasserrecht und Bodenschutzrecht.

Wir regen an, dass sich die LAWA intensiv mit den Urteilsgründen des Verwaltungsgerichts Aachen auseinandersetzt und hieraus die notwendigen Konsequenzen für die im GFS-Berichtsentwurf formulierten Anwendungsregeln zieht.

gez. Dr. Thomas Gerhold
Rechtsanwalt
avocado Rechtsanwälte
Vorsitzender Fachausschuss A2

gez. Nikolaus Steiner
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Vorsitzender Fachausschuss C6