

**Stellungnahme des
ITVA zum Entwurf einer Grundwasserverordnung (GrwV) mit Stand vom 09.12.2009**

Der Ingenieurtechnische Verband für Altlastenmanagement und Flächenrecycling e.V. (ITVA) begrüßt grundsätzlich das Vorhaben des BMU, eine bundeseinheitliche Verordnung zum Schutz des Grundwassers (GrwV) zu erarbeiten. Damit kann auch in diesem Bereich ein Grundanliegen der Föderalismusreform, einen weitgehend einheitlichen Vollzug des Wasserrechts in den Bundesländern zu gewährleisten, entsprochen werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass ausweislich der Begründung zu § 15 das umstrittene Schwellenwertkonzept auf die Altlastenbewertung keine Anwendung findet, weil Altlasten nicht unter den wasserrechtlichen Erlaubnistatbestand fallen, sondern den Sanierungsvorschriften unterliegen. Für diesen Bereich greift bundesrechtlich vor allem das Bodenschutzrecht ein. Damit wird in der Vergangenheit zu beobachtenden Ansätzen des Vollzuges entgegengewirkt, Maßstäbe für die Sanierung von Altlasten ebenfalls aus dem umstrittenen Geringfügigkeitsschwellenwertkonzept der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser abzuleiten.

Zu begrüßen ist weiter die im Begleitschreiben zur Anhörung vorgenommene Klarstellung, dass die Schwellenwerte reine Immissionswerte für das Grundwasser darstellen und daher nicht unmittelbar und automatisch für beispielsweise Baustoffe oder Ersatzbaustoffe gelten. Hierzu stellt das Anhörungsschreiben fest, dass hierfür vielmehr Abbau- und Rückhalteprozesse in der Sickerzone oberhalb des Grundwassers zu berücksichtigen sind. Damit wird allerdings der enge Zusammenhang zwischen der ausstehenden Ersatzbaustoffverordnung einerseits und der jetzt im Entwurf vorgelegten Grundwasserverordnung andererseits deutlich. Nach wie vor erscheint unabdingbar, beide Ver-

ordnungen aufeinander abzustimmen, um Widersprüche zwischen den einzelnen Regelwerken von Vorneherein auszuschließen.

Solange der seit langem angekündigte 2. Arbeitsentwurf einer Ersatzbaustoffverordnung nicht vorliegt, lassen sich mögliche Auswirkungen der Grundwasserverordnung auf das Flächenrecycling nicht abschätzen. Eine Wiedernutzbarmachung von Brachflächen wird jedoch auch zukünftig nur möglich sein, wenn Ersatzbaustoffe aufgrund einfacher Bewertungsmaßstäbe zum Einsatz gelangen können und zeitaufwendige Erlaubnisverfahren weitestgehend vermieden werden.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Die Begriffsbestimmung des Schwellenwertes lässt die Begriffsdefinition in Art. 2 Nr. 1 und 2 EU-Grundwasser-Richtlinie 2006/118/EG unberücksichtigt, wonach ein Schwellenwert eine festgelegte Grundwasserqualitätsnorm widerspiegelt, die eine Schadstoffkonzentration ausdrückt, die aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf. Eine Schadstoffkonzentration, bei der Wirkungen human- oder ökotoxische Wirkungen zu erwarten sind, ist etwas anderes. Außerdem bleibt unberücksichtigt, dass eine signifikante Gefährdung der Umwelt neben einer Überschreitung des Schwellenwertes auch eine flächige Ausdehnung voraussetzt.

Zu § 4 Beschreibung der Grundwasserkörper

Nach § 4 Abs. 3 sind die Beschreibungen (der Grundwasserkörper) nach den Absätzen 1 und 2 bis zum 22.12.2013 zu erstellen und danach alle 6 Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren. Es wird der Eindruck erweckt, als ob entgegen der Vorgaben des Art. 5 WRRL bislang Beschreibungen noch nicht erstellt worden seien. Da dies nicht zutrifft, geht es der Sache nach wohl lediglich darum, dass

die bereits erstellten Beschreibungen zu überprüfen und ggfls. zu aktualisieren sind. Dies sollte im Wortlaut etwa wie folgt zum Ausdruck kommen:

„Die *bisher erstellten* Beschreibungen nach den Absätzen 1 und 2 sind bis zum 22.12.2013 zu *überprüfen und ggfls. zu aktualisieren* und danach alle 6 Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren.“

Diese Formulierung ist übereinstimmend mit derjenigen in Artikel 5 Abs. 2 WRRL.

Zu § 7 Kriterien für die Beurteilung des chemischen Grundwasserzustands

Bei Fehlen von Konzentrationswerten sieht § 7 Abs. 1 Satz 2 die Ableitung des Schwellenwertes nach der Methodik „Ableitung von Geringfügigkeitsschwellen für das Grundwasser (LAWA 2004)“ vor. Die GFS-Kriterien der LAWA widersprechen zum Teil den EU-Kriterien in Art. 3 EU-GWRL zur Ableitung von Schwellenwerten bzw. sind mit diesen nicht deckungsgleich. Darüber hinaus bleibt unberücksichtigt, dass sich solche Kriterien ändern können und diesem Umstand bei einer statischen Verweisung auf eine Methodik aus dem Jahre 2004 nicht Rechnung getragen werden könnte. Deshalb lässt Art. 3 Nr. 6 EU-GWRL eine flexible Anpassung von Schwellenwerten an sich ändernde Umstände und an neue Informationen über Schadstoffe, Schadstoffgruppen oder Schadstoffindikatoren zu. Mögliche Widersprüche zur WRRL lassen sich durch folgende Formulierung von § 7 Abs. 1 Satz 2 ausschließen:

„Ist ein nach § 5 Abs. 2 festzulegender Parameter nicht in Anlage 2 aufgeführt, wird der Schwellenwert nach *Maßgabe der Kriterien in Artikel 3 Nr. 1 b) i.V.m. Anhang II Teil A der Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung abgeleitet.*“

Von einer Bezugnahme auf die im Bundesanzeiger veröffentlichte Methodik „Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser (LAWA 2004)“ sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgesehen werden. Die Ableitung der Geringfügigkeitsschwellenwerte (GFS-Werte) ist nach wie vor

fachlich und rechtlich umstritten. Bei einigen Parametern werden ökotoxikologische Wirkungen überbewertet. Darüber hinaus werden einige GFS-Werte noch nicht einmal human- oder ökotoxikologisch, sondern nach ästhetischen Gesichtspunkten, wie etwa Geruch, abgeleitet. Andere GFS-Werte der LAWA weichen ganz erheblich, zum Teil um Zehnerpotenzen, von den geltenden Grenzwerten der Trinkwasserverordnung ab, obwohl sie, z.B. für Fluorid, laut Datenblätter der LAWA ebenfalls humantoxikologisch begründet worden sind. Zum Beispiel beträgt der Trinkwassergrenzwert für Fluorid 1.500 µg/l, während die LAWA im Grundwasser – ebenfalls aus gesundheitlichen Gründen – bereits ab 750 µg Fluorid/l einen Grundwasserschaden annimmt. Angesichts dieser offenkundigen Wertungswidersprüche bilden die Geringfügigkeitsschwellenwerte der LAWA keine geeignete Grundlage für eine gesetzlich verbindliche Regelung in einer Verordnung.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 hat die zuständige Behörde einen abweichenden Schwellenwert festzulegen, wenn der GFS-Wert niedriger ist, als der Hintergrundwert. Laut der Begründung zu § 7 Abs. 2 soll dies aber nur bei einer Überschreitung des natürlichen Hintergrundwertes gelten. Bei anthropogen erhöhten Hintergrundgehalten müssten demnach die niedrigeren GFS-Werte eingehalten werden. Dies ist sachlich nicht nachvollziehbar und führt insbesondere bei großflächigen Bodenbelastungen in gewerblich-industriell geprägten Ballungsräumen dazu, dass Bodenumlagerungen nicht mehr möglich sind. Das Flächenrecycling gerade in solchen Gebieten, in denen zahlreiche Brachflächen einer Neunutzung zugeführt werden könnten, würde ganz erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht werden. Die Ausnahmeregelung in § 7 Abs. 2 Satz 1 sollte daher ausdrücklich auch dann gelten, wenn anthropogen erhöhte Hintergrundgehalte vorliegen.

Zu § 9 Ermittlung des chemischen Grundwasserzustands

Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 kommt es für die Einstufung des chemischen Grundwasserzustandes darauf an, ob ein Schwellenwert an Messstellen nach § 11 Abs. 1 überschritten wird. Aus der Bezugnahme auf § 11 Abs. 1 wird deutlich, dass für eine Überschreitung nur solche Messstellen in Frage kom-

men, die eine repräsentative Überwachung des Grundwasserzustands ermöglichen. Welche Anforderungen an diese Messstellen zu stellen sind, lässt der Verordnungsentwurf indessen offen. Eine Konkretisierung ist aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich. Dabei sollte klargestellt werden, dass Messstellen im Schadensherd von Punktquellen keine für den Grundwasserkörper repräsentativen Messstellen sind.

§ 9 Abs. 3 Nr. 3 macht die Einstufung des chemischen Grundwasserzustandes noch als gut bei nachteiligen Veränderungen des Grundwassers durch Altlasten und schädliche Bodenveränderungen von deren Ausbreitung abhängig; aus Gründen der Handhabbarkeit bei der Summation von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen sollten Bagatellschwellen für die flächenhafte Ausdehnung einer Punktquelle vorgesehen werden, unterhalb derer eine Berücksichtigung einzelner Altlasten und schädlicher Bodenveränderungen unterbleibt.

Des Weiteren sollte eine Einstufung als gut zulässig sein, wenn mehrere Schwellenwerte an mehreren Messstellen und nicht nur ein Schwellenwert an einer Messstelle überschritten ist. Wir schlagen daher folgende Formulierung in § 9 Abs. 3 vor:

„Werden Schwellenwerte an einer oder an mehreren Messstellen nach § 11 Absatz 1 überschritten, gilt der chemische Grundwasserzustand noch als gut, wenn ...“

Zu § 10 Bestimmung von Grundwasserkörpern mit weniger strengen Zielen

Nach § 10 Abs. 2 bestimmt die zuständige Behörde die Grundwasserkörper, für die weniger strenge Ziele festgelegt werden oder festgelegt worden sind. Mit dieser Formulierung bleibt unregelt, dass nicht nur die Grundwasserkörper zu bestimmen sind, sondern auch die maßgeblichen Ziele. Klarstellungshalber sollte folgender Satz angefügt werden:

„Die Bestimmung der Grundwasserkörper nach Satz 1 schließt die Festlegung der hierfür maßgeblichen Ziele ein.“

Zu § 11 Überwachung des mengenmäßigen und chemischen Grundwasserstandes

Es fehlen verbindliche Vorgaben dafür, unter welchen Voraussetzungen Messstellen als repräsentativ anzusehen sind. Anlagen 3 und 4 sollten hierzu weiter konkretisiert werden. Nur so lassen sich vergleichbare Einstufungsentscheidungen nach § 9 sicherstellen.

Zu § 12 Steigender Trend von Schadstoffkonzentrationen und Trendumkehr

§ 12 Abs. 1 stellt für die Trendermittlung auf die einzelne Messstelle ab; entsprechend der Anmerkung zu § 9 Abs. 3 S. 1 ist auch hier eine Eingrenzung der als repräsentativ auszuwählenden Messstellen erforderlich.

Zu § 13 Zusätzliche Trendermittlung bei durch schädliche Bodenveränderungen und Altlasten gefährdeten Grundwasserkörpern

§ 13 Abs. 1 Satz 2 weicht im Wortlaut von Artikel 5 GWR RL ab. Dies führt zu Unklarheiten hinsichtlich der sich aus § 13 Abs. 1 Satz 2 ergebenden Rechtsfolgen. Während Art. 5 Abs. 5 GWRL im Kern eine zusätzliche Trendermittlung – also eine Untersuchungsaufgabe – vorsieht, beschränkt sich § 13 Abs. 1 Satz 2 nicht auf eine bloße Bewertung sondern beinhaltet eine explizite Verpflichtung zu Maßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Ausdehnung. Damit kommt es zu Überschneidungen mit den bodenschutzrechtlichen Vorschriften.

Der Wortlaut sollte an Artikel 5 Abs. 5 GWR RL angeglichen werden. Hinsichtlich der von der Behörde zu ergreifenden Maßnahmen sollte auf die Ermächtigungsgrundlage des Bodenschutzgesetzes verwiesen werden. Dementsprechend sollte § 13 Abs. 1 Satz 2, letzter Halbsatz wie folgt lauten:

„... veranlasst die zuständige Behörde die nach § 4 BBodSchG erforderlichen Maßnahmen, um eine weitere Ausdehnung zu verhindern.“

Zu § 15 **Nachteilige Veränderungen der Grundwasserbeschaffenheit**

Nach der Vorschrift ist beim Einbringen und Einleiten von Stoffen in das Grundwasser eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit gem. § 48 WHG nicht zu besorgen, wenn die Konzentrationswerte gem. Anlage 2 im Grundwasser beim Übergang in die gesättigte Zone unterschritten sind. Damit ist offenbar der Übergangsbereich von der ungesättigten in die gesättigte Zone gemeint, also der Bereich, in dem das Sickerwasser mit dem Grundwasser in Berührung kommt. Abgesehen davon, dass es bei schwankenden Grundwasserständen kaum möglich sein wird, diesen Bereich räumlich genau festzulegen, steht diese Definition des Ortes der rechtlichen Beurteilung im Widerspruch zum Charakter des Schwellenwertes als Immissionswert. Immissionswerte sind im Medium selbst und nicht vor dem Übergang in das Medium einzuhalten. Darüber hinaus unklar, wie sich der Ort der wasserrechtlichen Beurteilung von dem Ort der bodenschutzrechtlichen Beurteilung unterscheidet. Richtigerweise sind die Schwellenwerte deshalb nicht im Übergangsbereich von der ungesättigten in die gesättigte Zone einzuhalten, sondern im darunter anstehenden Grundwasser. Der Zusatz in § 15 Satz 1

„beim Übergang in die gesättigte Zone“

ist daher ersatzlos zu streichen.

Darüber hinaus ist nach wie vor umstritten, ob und wie der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz durch den Rückgriff auf die hinter Anlage 2 stehenden Geringfügigkeitsschwellenwerte der LAWA ausgefüllt werden kann. Wie bereits zu § 7 angemerkt, wird insbesondere kritisiert, dass einige Geringfügigkeitsschwellenwerte nicht human- oder ökotoxikologisch sondern nach ästhetischen

Gesichtspunkten abgeleitet sind und viele Geringfügigkeitsschwellenwerte erheblich unter den Trinkwassergrenzwerten liegen. Einzelfragen sind Gegenstand einer anhaltenden Diskussion.

Ausgehend vom Wortlaut der Begründung zu § 15 soll das Geringfügigkeitsschwellenwertkonzept der LAWA lediglich als „Orientierung“ dienen. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung erscheint es bedenklich und nicht folgerichtig, die Werte und ihre Anwendungsregeln nun verbindlich und im Verordnungsrang festzulegen. Dies gilt umso mehr, als in § 48 WHG bewusst auf eine im ursprünglichen Entwurf noch vorgesehene Bezugnahme des Begriffs der Geringfügigkeitsschwelle verzichtet worden ist.

Sachlich nicht begründbar ist die zusätzliche Anforderung in § 15 Satz 1, wonach neben der Unterschreitung der Konzentrationswerte nur geringe Stoffmengen in das Grundwasser eingetragen werden dürfen. Dieser Gesichtspunkt ist bei der Festlegung der als Konzentrationswerte ausgestalteten Geringfügigkeitsschwellenwerte bereits berücksichtigt worden. Darüber hinaus bleibt unklar, was eine geringe Schadstoffmenge sein soll. Diese Regelung ist daher nicht vollzugstauglich.