

Fluch oder Segen der Geringfügigkeitsschwellenwerte?

Anmerkungen zur aktuellen Debatte auch aus juristischer Sicht

Nikolaus Steiner

1. Einleitung und Problemendarstellung [1]

Seit einigen Monaten wird die Diskussion über die Geringfügigkeitsschwellenwerte (GFS-Werte) der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) wieder intensiver und sogar kontroverser denn je geführt. Hintergrund war und ist die Absicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), im Rahmen der Neuregelung des Wasserrechts das GFS-Konzept erstmalig gesetzlich zu verankern. Durch die Föderalismusreform 2006 und durch eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes (GG) hat der Bund anstelle der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt die Ermächtigung zum Erlass von Vollregelungen erhalten. Hiervon hat der Bund im Sommer 2009 durch Verabschiedung eines neuen Wasserhaushaltsgesetzes (WHG neu) Gebrauch gemacht [2], dessen materiell-rechtliche Vorschriften am 01.03.2010 in Kraft treten werden, während die Verordnungsermächtigungen bereits am 07.08.2009 in Kraft getreten sind.

Ursprünglich sollte das Geringfügigkeitsschwellenwert-Konzept im neuen Wasserhaushaltsgesetz selbst verankert werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.03.2009 [3] sah in § 48 Abs. 1 WHG-Entwurf vor, die Erteilung einer Erlaubnis für das Einbringen und Einleiten von Stoffen in das Grundwasser davon abhängig zu machen, dass der Schadstoffgehalt und die Schadstoffmenge vor dem Eintritt in das Grundwasser die Schwelle der Geringfügigkeit unterschreitet. Zudem sollte die Bundesregierung ermächtigt werden, die Geringfügigkeitsschwellenwerte und den Ort, an dem die Werte einzuhalten sind, durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Insbesondere von Seiten der Industrie wurde kritisiert, dass die Vorverlegung des Ortes der Einhaltung der GFS-Werte in die ungesättigte Zone und die Ausgestaltung der GFS-Werte als Emissionswerte zu einer erheblichen Verschärfung der bisher geltenden Maßstäbe führen würden [4]. Befürchtet wird vor allem, dass die Umsetzung des GFS-Konzeptes nachteilige Auswirkungen auf die Verwertungspraxis dergestalt haben kann, dass künftig Millionen Tonnen Bauschutt, Bodenaushub und andere mineralische Abfälle nicht mehr einer Verwertung zugeführt werden können, sondern auf Deponien abgelagert werden müssen: ein besorgniserregendes Szenario angesichts der Tatsache, dass in Deutschland jedes Jahr ca. 240 Millionen Tonnen mineralische Abfälle anfallen, die

bei Verwertungsquoten zwischen 65% und 87% als Ersatzbaustoffe bei der Verfüllung von Abgrabungen und Tagebauen, im Straßenbau oder beim Flächenrecycling zum Einsatz kommen.

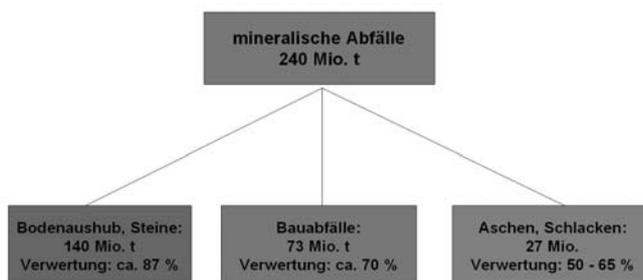


Abbildung 1: Mengenströme mineralischer Abfälle in Deutschland

Da auch einige Bundesländer und insbesondere der Wirtschaftsausschuss des Bundestages Bedenken gegen das GFS-Konzept angemeldet hatten, beschloss der Bundestag in seiner zweiten und dritten Lesung am 19.06.2009 auf Empfehlung des Bundesrates, das GFS-Konzept nicht im Gesetz selbst zu verankern, sondern es bei der bisherigen allgemeinen Formulierung des Besorgnisgrundsatzes zu belassen. Insoweit entspricht § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG (neu) im Wesentlichen der bisherigen Regelung in § 34 Abs. 1 WHG (alt), wonach eine Erlaubnis für das Einleiten und Einbringen von Stoffen nur erteilt werden darf, wenn eine nachteilige Veränderung der Wasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist (Besorgnisgrundsatz). Allerdings wird in § 48 Abs. 1 Satz 2 WHG (neu) zusätzlich bestimmt, dass durch Rechtsverordnung der Bundesregierung auch festgelegt werden kann, unter welchen Voraussetzungen der Besorgnisgrundsatz im Hinblick auf die Begrenzung des Eintrags von Schadstoffen als eingehalten gilt.

Im Vorgriff auf diese Verordnungsermächtigung hatte das Bundesumweltministerium bereits im April 2009 einen ersten Diskussionsentwurf einer Grundwasserverordnung (GrwV-Entwurf) vorgelegt, in dessen § 15 das GFS-Konzept wieder auftaucht [5]. Danach soll die Besorgnis einer nachteiligen Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit vorliegen, wenn die Geringfügigkeitsschwellenwerte im Sickerwasser einen Meter oberhalb des höchsten Grundwasserstandes überschritten werden. Wie zuletzt aus dem BMU zu hören ist, will man trotz der massiven Kritik grundsätzlich

an dem GFS-Konzept festhalten. Allerdings soll § 15 GrwV-Entwurf in der neuesten Fassung nunmehr vorsehen, dass die GFS-Werte im Grundwasser selbst und nicht in der ungesättigten Zone eingehalten werden müssen. Während also die Entwurfsfassung vom März 2009 die GFS-Werte noch als Emissionswerte festlegte, kommt den GFS-Werten in der neueren Entwurfsfassung nunmehr die Bedeutung von Immissionswerten zu. In beiden Fällen geht es um die Konkretisierung des vorsorgenden Grundwasserschutzes.

Eine etwas andere Bedeutung soll den GFS-Werten nach § 2 Nr. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 GrwV-Entwurf zukommen. Dort werden die GFS-Werte als Schwellenwerte im Sinne der EU-Grundwasserrichtlinie (EU-GWRL) [6] verstanden, die als Grundlage für die Beurteilung des chemischen Grundwasserzustandes dienen sollen. Nach Art. 2 Nr. 1 und 2 EU-Grundwasserrichtlinie stellen die Schwellenwerte Grundwasserqualitätsziele dar, die im Grundwasserkörper einzuhalten sind und nicht überschritten werden dürfen. Hintergrund der geplanten Regelung zur Bestimmung von Schwellenwerten als Qualitätsziele ist die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten gemäß Art. 3 EU-GWRL, spätestens bis zum 22.12.2008 nationale Schwellenwerte mindestens für Arsen, Cadmium, Blei, Quecksilber, Ammonium, Chlorid, Sulfat, Tri, Per und Leitfähigkeit festzulegen. Das BMU beabsichtigt, für diese Parameter die GFS-Werte der LAWA zu übernehmen. Da die Umsetzungsfrist schon lange abgelaufen ist und erneut ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland droht, steht das BMU zeitlich unter Druck.

Wiederum eine ganz andere Bedeutung wird den GFS-Werten häufig in der Altlastenpraxis zuerkannt. Zahlreiche Umweltämter, Altlastengutachter und auch Autoren dieser Zeitschrift wenden die GFS-Werte beim nachsorgenden Grundwasserschutz einerseits als Beurteilungsmaßstäbe für das Vorliegen eines sanierungsbedürftigen Grundwasserschadens [7] und andererseits sogar als Sanierungszielwerte an. Hierbei berufen sich die Verfechter dieser Meinung neuerdings u. a. auf ein gemeinsames Diskussionspapier der Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO) und der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) aus dem Jahre 2006 [8], wonach ein Grundwasserschaden grundsätzlich so zu sanieren ist, dass die GFS-Werte dauerhaft unterschritten werden. Die Altlastenpraxis zeigt allerdings, dass solche Sanierungsziele in vielen Fällen gar nicht oder erst in Jahrzehnten oder sogar erst in Jahrhunderten erreichbar sind. Insoweit ist sehr fraglich, ob das GFS-Konzept als Bewertungsmaßstab oder als generelle Sanierungszielvorgabe für den nachsorgenden Grundwasserschutz überhaupt geeignet und damit verhältnismäßig ist.

Die Darstellung der verschiedenen Anwendungsbereiche zeigt, dass denselben Werten vollkommen unterschiedliche Inhalte und Bedeutungen zugeordnet werden. Einerseits sollen die GFS-Werte beim vorsorgenden Grundwasserschutz als Qualitätsziele oder als Emissions- bzw. Immissionswerte dienen. Andererseits

werden sie im Altlastenbereich als Nachsorgewerte angewendet. Eine solche Anwendungsvielfalt derselben Werte verkennt die grundlegenden Unterschiede zwischen Vor- und Nachsorge. Während der Vorsorgegedanke bei aktuellen Einwirkungen auf Ressourcen eine entscheidende Rolle spielt, sind die Nachsorgegrundsätze auf in der Vergangenheit entstandene Umweltschäden kurativ anzuwenden. Während es bei der Vorsorge gilt, die noch so entfernteste Möglichkeit eines Schadenseintritts zu verhindern, ist der Nachsorgebereich durch den Grundsatz der Gefahrenabwehr geprägt, der erst bei einem in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit entstehenden Schaden greift.

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Rechtsqualität den GFS-Werten tatsächlich zukommt, ob die GFS-Werte unter Zugrundelegung ihres Ableitungskonzeptes einen eher vorsorge- oder nachsorgeorientierten Charakter haben und ob die gesetzliche Verankerung des GFS-Konzeptes mit europäischem und nationalem Recht vereinbar ist.

2. Kurze Darstellung der Geschichte der GFS-Werte

Die Entstehung des GFS-Konzeptes ist maßgeblich von einigen Behördenvertretern und Wasserexperten geprägt worden. Im Dezember 1997 erteilte eine Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) einer kleinen Gruppe [9] von Vertretern des bayerischen Landesamtes für Wasserschutz, des baden-württembergischen Landesumweltamtes und des Bundesumweltamtes den Auftrag, Schadstoffkonzentrationen als Geringfügigkeitsschwellen für Grundwasserunreinigungen abzuleiten und zu begründen. Ein Jahr später legte die Gruppe der LAWA-AG das Ergebnis ihrer Arbeit unter dem Titel „Geringfügigkeitsschwellen (Prüfwerte) zur Beurteilung von Grundwasserschäden und ihre Begründung“ vor. Der Ableitung der Konzentrationswerte liegt die Vorstellung zugrunde, dass das Grundwasser mindestens Trinkwasserqualität haben sollte und dass außerdem im und durch das Grundwasser keine ökotoxikologischen Wirkungen auftreten dürfen. Bemerkenswert ist, dass die Autorengruppe die GFS-Werte als Emissionswerte sowohl für die Beurteilung von Altlasten (Nachsorge) als auch für den vorsorgenden Grundwasserschutz verstanden wissen wollte und eine Anwendung der GFS-Werte als Qualitätsziele ausdrücklich ablehnte. Nachdem die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) im Jahre 1999 in Kraft getreten war und für den Wirkungspfad Boden – Grundwasser für die wichtigsten altlastenrelevanten Parameter Sickerwasserprüfwerte im Anhang 2 Nr. 3.1 gesetzlich verankert wurden, stellte eine LAWA-Arbeitsgruppe im Jahre 2000 fest, dass die gesetzlichen Sickerwasserprüfwerte zum Teil nicht mit den Arbeitsergebnissen der LAWA-Gruppe von 1998 deckungsgleich waren. Die LAWA beauftragte daraufhin den ebenfalls ausschließlich von Behördenvertretern besetzten Unterausschuss „Geringfügigkeitsschwellen“ damit, eine aktualisierte Liste der

GFS-Werte zu erstellen. Im Dezember 2004 wurde dann das LAWA-Papier mit dem Titel „Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser“ [10] veröffentlicht, dessen Anhang 2 eine umfangreiche Liste mit Konzentrationswerten für anorganische und organische Parameter, für Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte sowie für sprengstofftypische Verbindungen enthält. Diese Konzentrationswerte werden als die eigentlichen GFS-Werte bezeichnet.

Im Mai 2006 veröffentlichte ein gemeinsamer Unterausschuss der LABO und der LAWA schließlich das so genannte Nachsorgepapier [11], das den Grundstein für eine Anwendung der GFS-Werte als Sanierungszielwerte bei altlastenbedingten Grundwasserschäden legte.

3. Gefühlte und tatsächliche Rechtsqualität der GFS-Werte

In der Altlastenpraxis entsteht bisweilen der Eindruck, dass es sich bei den GFS-Werten der LAWA um gesetzliche Grenzwerte handelt, die im Grundwasser nicht überschritten werden dürfen bzw. die grundsätzlich als Sanierungszielwerte vorgegeben werden müssten [12]. Nicht selten ist die Ansicht zu vernehmen, dass der Behörde bei der Beurteilung eines Grundwasserschadens und bei der Festlegung von Sanierungszielwerten kein Beurteilungsspielraum bzw. Entscheidungsermessen zustehe, sondern dass die GFS-Werte zwingend einzuhalten seien. Tatsächlich haben die GFS-Werte bislang weder den Charakter einer Rechtsnorm noch den einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift. In Anlehnung an das Tongrubenurteil des Bundesverwaltungsgerichts [13] kann das LAWA-GFS-Papier vom Dezember 2004 allenfalls als Vorschlag eines sachkundigen Gremiums verstanden werden. Selbstredend kann ein Diskussionspapier eines Gremiums mangels rechtlicher Bindungswirkung weder für die Behörde noch für den Pflichtigen noch für einen Gutachter oder gar für ein Gericht verbindliche Geltung wie zum Beispiel ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung beanspruchen. Das LAWA-GFS-Papier ist – solange es nicht gesetzlich verankert wird – nicht mehr und nicht weniger als ein Diskussionsvorschlag eines sachkundigen Behördengremiums zu betrachten.

4. Einige kritische Anmerkungen zur Ableitung der GFS-Werte

Die LAWA definiert in ihrem GFS-Papier vom Dezember 2004 [14] die Geringfügigkeitsschwelle als Konzentration, bei der trotz Erhöhung der Stoffgehalte gegenüber den geogenen Hintergrundwerten keine relevanten ökotoxischen Wirkungen auftreten können und bei der die Anforderungen der Trinkwasserverordnung oder anderer empfohlener Werte eingehalten werden. Dementsprechend haben die Autoren des GFS-Papiers verfügbare human- und ökotoxikologische Daten zusammengetragen und anschließend bewertet. Bei der humantoxikologischen Bewertung

wurden zunächst die gesetzlichen Grenzwerte der Trinkwasserverordnung herangezogen und als GFS-Werte angegeben, falls für den jeweiligen Parameter keine ökotoxikologischen Wirkungen bekannt sind. Dass die LAWA diesen Grundsatz nicht in allen Fällen konsequent durchgehalten hat, zeigt z.B. ein Vergleich der Werte für Fluorid. Während nach der Trinkwasserverordnung der Besorgnisgrundsatz bei einem Fluoridgehalt von 1.500 µg/l als eingehalten gilt und Wasser mit diesen Konzentrationen lebenslang ohne Einschränkungen getrunken werden kann, meinen die LAWA-Autoren hiervon aus Gründen des Gesundheitsschutzes abweichen zu müssen und geben einen Wert von 750 µg/l als GFS-Wert an. Begründet wird dies im Wesentlichen mit den Ergebnissen einer Studie aus dem Jahre 1998, in der die Auswirkungen des Verbrennens fluoridhaltiger Kohle zu Heiz- und Kochzwecken in einer chinesischen Provinz untersucht wurden [15]. Gleichwohl hat diese chinesische Studie den deutschen Verordnungsgeber bisher nicht dazu veranlasst, die Trinkwasserverordnung zu ändern. Wieso angesichts dessen die LAWA an dem halben Trinkwasserwert als GFS-Wert festhält, ist nicht nachvollziehbar.

Sofern keine gesetzlichen Werte wie z.B. die der Trinkwasserverordnung zur Verfügung standen, haben die Autoren in der Regel auf Datenzusammenstellungen zurückgegriffen, die in der Fachöffentlichkeit diskutiert und bewertet worden sind. Zum Teil wurden aber auch – wie das Beispiel Fluorid zeigt – einzelne Testergebnisse zur Bewertung herangezogen. Wurden unterschiedliche human- und ökotoxikologisch abgeleitete Werte recherchiert oder von den Autoren eigene Werte abgeleitet, so haben die Autoren dem Ableitungskonzept den jeweils niedrigsten Wert zugrunde gelegt. Dies hat in vielen Fällen dazu geführt, dass bei zahlreichen Parametern die GFS-Werte deutlich niedriger sind als die jeweiligen Trinkwasserwerte oder die gesetzlichen Sickerwasserprüfwerte der BBodSchV.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die LAWA-Autoren einräumen, bei der Ableitung ökotoxikologisch begründeter Werte seien GFS-Gehalte, z.B. für Blei und einige andere Schwermetalle ermittelt worden, die z.T. deutlich unter den natürlichen Hintergrundwerten liegen. Um zu verhindern, dass natürliche Grundwasservorkommen als Grundwasserschäden eingestuft werden müssen, hat die LAWA in diesen Fällen den Hintergrundwert mit dem Faktor zwei versehen und als GFS-Wert ausgegeben.

Bemerkenswert ist auch, dass die LAWA noch im September 2003 in den Entwürfen der Datenblätter Gehalte für einzelne Parameter ermittelt hatte, die ein Jahr später erheblich niedriger angegeben wurden. Besonders krass ist dies bei Zink. Im Entwurf des Datenblatts wird angegeben, dass der natürliche Hintergrundgehalt von Zink 200 µg/l betrage, weshalb der doppelte Hintergrundwert in Höhe von 400 µg/l zunächst als GFS-Wert vorgeschlagen wurde. Weshalb die LAWA dann ein Jahr später einen GFS-Wert von 58

Tabelle 1: Vergleich ausgewählter GFS-Werte mit anderen Werten

in µg/l	LAWA-Maßnahmenw. 1994	BBodSchV-SW-Prüfwert	TrinkwV	Hintergrundkonzentration	GFS-Wert (Entwurf 09/2003)	GFS-Wert 12/2004
Blei	80 – 200	25	25 (10)	5	10 (öt)	7
Cadmium	10 – 20	5	5	0,5	1 (öt)	0,5
Fluorid	2.000 – 3.000	750	1.500	380	750 (ht)	750
Kupfer	100 – 250	50	2.000	10	20 (öt)	14
Nonylphenol	–	–	50 *	–	0,3 (öt)	0,3
Quecksilber	2 – 5	1	1	0,1	0,2 (öt)	0,2
Zink	500 – 2.000	500	5.000 *	200	400 (öt)	58

(* Vorschlag analog TrinkwV)

µg/l als wissenschaftlich abgeleitet veröffentlicht, ist nicht ganz nachvollziehbar.

Da es (noch) keine normierten Verfahren für Grundwasserorganismen gibt, haben die Autoren bei der ökotoxikologischen Beurteilung nämlich ausschließlich auf Tests mit Oberflächenwasserorganismen, z.B. mit Wasserflöhen zurückgegriffen. Dies ist schon deshalb bedenklich, weil – wie die LAWa selber einräumt – die Lebensgemeinschaften in Grundwässern nur in einer „ersten Näherung“ durch die Organismen in Oberflächengewässern repräsentiert werden. Dennoch basiert die GFS-Konzeption auf dem Grundsatz, dass ein niedrigerer ökotoxikologisch abgeleiteter Wert stärker zu gewichten ist, als ein humantoxikologisch begründeter Wert. Dies kann, wie das nachfolgende Beispiel zeigt, zu Wertungswidersprüchen führen.

Man stelle sich vor, ein mit Tafelwasser beladener Tanklastwagen verunglückt, 30.000 l Trinkwasser laufen aus und versickern in den Untergrund. Dort gelangt das Tafelwasser in das Grundwasser und breitet sich in Abstromrichtung aus. Nun wird die „Tafelwasserfahne“ beprobt. Der Analysenbericht sagt aus, dass zwar die gesetzlichen Grenzwerte der Trinkwasserverordnung sicher eingehalten werden. Die GFS-Werte der LAWa werden aber beispielsweise für die Parameter Fluorid, Kupfer und Zink um ein mehrfaches

überschritten. Nach dem Selbstverständnis der LAWa würde ein sanierungspflichtiger Grundwasserschaden vorliegen, der solange dekontaminiert werden müsste, bis die GFS-Werte dauerhaft unterschritten werden.

Die oben angeführten Widersprüchlichkeiten bei der Ableitungssystematik und das soeben dargestellte Beispiel zeigen, dass es dringend erforderlich ist, die Ableitung einzelner GFS-Werte einer kritischen Betrachtung zu unterziehen und auf dieser Grundlage eine Konvention über tolerable Konzentrationswerte zu treffen.

Im Hinblick auf die Frage, ob die GFS-Werte eher vorsorge- oder nachsorgeorientiert sind, lässt sich der Ableitungsmethodik und den darauf basierenden Datenblättern entnehmen, dass die GFS-Werte der Vorsorge zuzurechnen sind. Sowohl die Grenzwerte der Trinkwasserverordnung als auch die von der LAWa ermittelten oder abgeleiteten ökotoxikologischen Werte konkretisieren den wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatz. Der Besorgnisgrundsatz ist aber zweifelsohne Bestandteil der Vorsorge und nicht der Gefahrenabwehr bzw. der Nachsorge. Hieraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die GFS-Werte der LAWa grundsätzlich als Vorsorgewerte in Betracht kommen, nicht hingegen als Maßstab für die Beurteilung

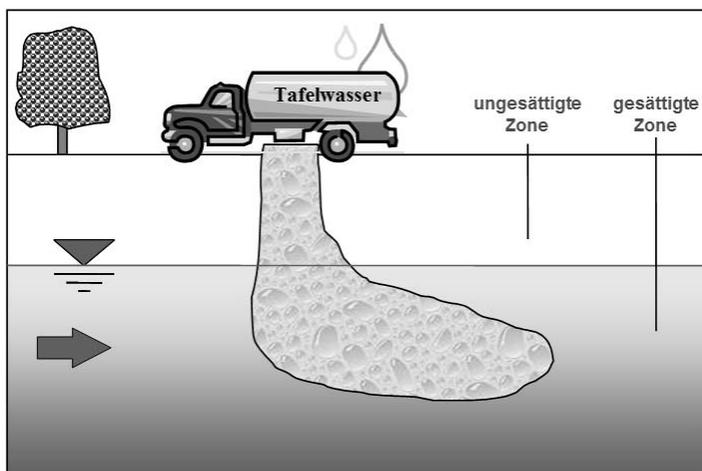


Abbildung 2:
Durch Trinkwasser oder Tafelwasser verursachter Grundwasserschaden ?

- Tanklastwagen mit Tafelwasser verunglückt und läuft aus
- 30.000 l Tafelwasser gelangen ins GW
- Stoffgehalte im Tafelwasser halten TVO-Grenzwerte sicher ein
- aber: im GW Überschreitungen der LAWa-WA-GFS-Werte z.B. für Fluorid, Kupfer und Zink fest gestellt
- GW-Schaden? sanierungspflichtig?

vorhandener Grundwasserschäden aus schädlichen Bodenveränderungen oder Altlasten. Aus denselben Gründen ist auch eine Anwendung der GFS-Werte als Sanierungszielwerte für altlastenbedingte Grundwasserschäden abzulehnen. Aktuelle Überlegungen im BMU scheinen ebenfalls in diese Richtung zu gehen. In der Begründung des Diskussionsentwurfs des BMU für eine Grundwasserverordnung nach dem Stand vom 24.04.2009 heißt es zu § 15 GrwV-Entwurf, der den Besorgnisgrundsatz des § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG (neu) umzusetzen und konkretisieren soll, wörtlich:

„Eine Ausdehnung des Schwellenwertkonzepts auf die Altlastenbewertung ist mit der Regelung des § 15 nicht verbunden, weil Altlasten nicht unter den Erlaubnistatbestand fallen. Für diesen Bereich gilt das Bodenschutzrecht (gemeint ist offenbar der nachsorgende Bodenschutz, der Verf.). Bestehende Deponien, die im Rahmen des geltenden Abfall- und Wasserrechts zugelassen worden sind, sind von den Vorschriften des § 15 ebenfalls nicht betroffen.“

5. Vereinbarkeit des GFS-Konzepts mit europäischem und nationalem Recht?

Vereinzelt wird die Meinung vertreten, das GFS-Konzept der LAWA mit seiner ökotoxikologischen Ableitung sei nicht mit europäischem Recht, insbesondere nicht mit der EU-Grundwasserrichtlinie vereinbar, weil im europäischen Recht der Schutz des Grundwassers als Trinkwasserressource im Vordergrund stehe. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden, weil den Regelungen der EU-GWRL zu entnehmen ist, dass bei der Festlegung von nationalen Schwellenwerten nicht nur der Gesundheitsschutz beachtet werden muss, sondern auch etwaige toxikologische Wirkungen auf die Umwelt, und damit ist auch die aquatische Umwelt mit ihren Lebensgemeinschaften gemeint. Artikel 2 Ziff. 2 EU-GWRL definiert die von den Mitgliedstaaten in ihren Hoheitsgebieten festzulegenden Schwellenwerte als Grundwasserqualitätsnormen, die nach Art. 2 Ziff. 1 EU-GWRL sowohl aus Gründen des Gesundheits- als auch des Umweltschutzes nicht überschritten werden dürfen. Im Anhang II Teil A der EU-GWRL werden abstrakte Leitlinien für die Festlegung von Schwellenwerten durch die Mitgliedsstaaten bestimmt. Eine der Leitlinien besagt, dass das Ausmaß der Wechselwirkungen zwischen dem Grundwasser und den verbundenen aquatischen sowie den abhängigen terrestrischen Ökosystemen zu berücksichtigen ist.

Eine andere Frage ist, ob – worauf das LAWA-Konzept letztlich beruht – den ökotoxikologischen Kriterien ein Vorrang eingeräumt werden soll. Dem Berücksichtigungsgebot im Anhang II Teil A der EU-GWRL lässt sich eine solche Vorrangregelung jedenfalls nicht entnehmen.

Nach einer anderen Ansicht soll die gesetzliche Verankerung des GFS-Konzeptes gegen den verfassungsrechtlich begründeten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und gegen die von Art. 12 GG gewährleistete Berufsfreiheit

verstoßen [16]. Der LAWA-Ableitungssystematik lägen utopisch anmutende Leitbilder einer überzogenen Grundwasservorsorge zugrunde, während die nachteiligen Folgen für die Verwertung mineralischer Stoffe unterbelichtet würden. Sein verfassungsrechtliches Credo „Aber das Verfassungsrecht mahnt: Schaut auf zu den Sternen, hab Acht auf die Gassen!“ schränkt der Autor aber sogleich wieder ein, wenn er zutreffend ausführt, dass dem Gesetzgeber ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit bei der Formulierung umweltrechtlicher Standards zukommt. Dies ist letztlich darauf zurückzuführen, dass der Umweltschutz in Art. 20 a GG als Staatszielbestimmung ausformuliert ist und die Ausfüllung dieses Handlungsauftrages im Einzelnen der weitgesteckten politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unterliegt [17]. Dem Gesetzgeber ist es deshalb auch grundsätzlich freigestellt, ob er die Grundwasservorsorge an Vorstellungen eines anthropogen unbeeinflussten Wassers, an flächendeckender Trinkwasserqualität oder an ökologisch optimalen Gewässerzuständen orientiert. Angesichts dieses weit gesteckten Gestaltungsspielraumes erscheint es zweifelhaft, die gesetzliche Verankerung des GFS-Konzeptes an dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz scheitern zu lassen.

6. Fazit

Eine Betrachtung der Ableitungsmethodik zeigt, dass die GFS-Werte rein vorsorgeorientiert sind und für den Nachsorgebereich als Kriterien für die Beurteilung altlastenbedingter Grundwasserschäden ausscheiden müssen. Mangels anderweitig zur Verfügung stehender Werte im Nachsorgebereich können zur Bewertung bestehender Grundwasserschäden nach wie vor die LAWA-Prüf- und Maßnahmenwerte von 1994 als Orientierungshilfen herangezogen werden.

Wegen der weiten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, Umweltstandards durch Normierung auszugestalten, ist es mit nationalem Recht vereinbar, wenn die GFS-Werte zur Konkretisierung des wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatzes gesetzlich verankert werden. Die Ableitungsmethodik der GFS-Konzeption steht grundsätzlich auch mit europarechtlichen Vorgaben in Übereinstimmung. Die Ableitung einiger GFS-Werte bedarf aber im Hinblick auf eine mögliche Übergewichtung ökotoxikologischer Gesichtspunkte der Überprüfung. Es sollte eine Konvention über tolerable Konzentrationswerte im Grundwasser unter Berücksichtigung von Nutzungsinteressen gefunden werden.

Eine 1:1-Anwendung der GFS-Werte als Einbauwerte für mineralische Stoffe ist abzulehnen, weil die GFS-Werte Immissionswerte darstellen, während die Beurteilung der Verwertung mineralischer Stoffe an der Unterkante des Einbaukörpers anhand von Emissionswerten erfolgen sollte. In § 2 Abs. 2 Nr. 1 c) BBodSchG hat der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt, dass dem Boden eine Filter- und Pufferfunktion zukommt und dass ein natürlicher Rückhalt und Abbau von

Schadstoffen im Boden stattfindet. Dies sollte bei der Ableitung von Einbauwerten und bei der Bestimmung von Einbauweisen im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Ersatzbaustoffverordnung und des geplanten § 12 a BBodSchG berücksichtigt werden.

Literaturhinweise

- [1] Der Beitrag basiert auf einem gleichnamigen Vortrag auf dem 10. Niedersächsischen Bodenschutzforum am 21.10.2009 in Hannover
- [2] Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I, S. 2585) als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserhaushalts vom 31.07.2009 (BGBl. I, S. 2585)
- [3] Deutscher Bundestag, Drucks. 16/12275 vom 17.03.2009
- [4] Positionspapier des BDI vom 19.05.2008 zum LAWA-Modell zur Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten (GFS-Modell); Beiträge auf dem BDI-Fachgespräch am 21.04.2009 in Berlin
- [5] Diskussionsentwurf des BMU: Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV) nach dem Stand vom 24.04.2009
- [6] Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, Abl. Nr. L 472 vom 27.12.2006, S. 19
- [7] Bannick/Leuchs/Ruf, Boden- und Altlastensanierung zum Schutz des Grundwassers – die Vorgaben der Bundes-Bodenschutz und Altlastenverordnung (BBodSchV) zum Ermessen im Einzelfall, altlasten spektrum 4/2000, S. 236; Willand/Großmann, Ermessenskriterien für die Entscheidung über die Sanierung von altlastenbedingten Grundwasserschäden, altlasten spektrum 2002, Heft 6, S. 277
- [8] Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO)/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, Mai 2006
- [9] Röder/v. d. Trenck/Markard/Kühl/Slama, Ableitungskriterien für Geringfügigkeitsschwellen zur Beurteilung von Grundwasserunreinigungen, UWSF – Z. Umweltchem. Ökotox. 11 (4) 212 – 218 (1999)
- [10] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser, Dezember 2004
- [11] Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO)/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, Mai 2006
- [12] s. auch Galle-Bürgel/Schmitt, Zur Umsetzung von Geringfügigkeitsschwellen auf Landesebene, altlasten spektrum 2006, Heft 2, S 93ff.
- [13] BverwG, Urteil vom 14.04.2005, Az.: 7 C 26/03, NVwZ 2005, S. 954 ff.
- [14] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser, Dezember 2004
- [15] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Methodik und Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser, Anhang 3, Datenblätter Geringfügigkeitsschwellenwerte, S. 37 f.
- [16] Salzwedel, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Prüfung des § 48 Entwurf WHG 2009, Köln 05.04.2009
- [17] Kloepfer, Umweltrecht, 2. Auflage, München 1998, § 3 Rn. 35

Anschrift des Autors:

Nikolaus Steiner
 Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 Anwaltskanzlei Steiner
 Huyssenallee 87, 45128 Essen
 Tel.: 0201/821 63-0
 Fax: 0201/821 63-63
 E-Mail: steiner@verwaltungsrecht.de
 Homepage: www.verwaltungsrecht.de

Anzeige