

# Neue Grundwasserverordnung in Kraft getreten

Nikolaus Steiner

## 1 Einleitung und Problemdarstellung

Sehr geräuschlos und von der Öffentlichkeit kaum bemerkt ist am 16.11.2010 die neue Grundwasserverordnung (GrwV) [1] in Kraft getreten. Dies ist nur auf den ersten Blick verwunderlich. Immerhin ist über die neue Grundwasserverordnung seit Monaten sehr intensiv gestritten worden. Dem ursprünglich weitergehenden Entwurf der Bundesregierung vom 04.08.2010 hatte der Bundesrat nicht zugestimmt. Stattdessen hat er am 24.09.2010 erhebliche Änderungen beschlossen, die im Wesentlichen darin bestanden, auf eine umfangreiche Liste von Schwellenwerten zu verzichten. Die nun in Kraft getretene Grundwasserverordnung setzt lediglich die Europäische Grundwasserrichtlinie (EU-GWRL) vom Dezember 2006 [2] 1:1 in nationales Recht um und verzichtet auf die Einführung weiterer Schwellenwerte auf der Grundlage der umstrittenen Geringfügigkeitsschwellenwerte (GFS-Werte) der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA). Eine Umsetzung der EU-GWRL war dringend notwendig geworden, weil die Umsetzungsfrist im Januar 2009 abgelaufen war und die EU-Kommission gegenüber der BRD ein Verfahren wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung angedroht hatte. Dass auch die Fachöffentlichkeit das Inkrafttreten der neuen Grundwasserverordnung nur wenig zur Kenntnis genommen hat, wird auch durch die Tatsache belegt, dass weder auf der Homepage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), noch auf der Homepage des Umweltbundesamtes (UBA) Informationen zur neuen Verordnung zu finden sind. Vielmehr wird nach wie vor auf die in der Praxis kaum relevante und inzwischen durch die neue Verordnung außer Kraft getretene Grundwasserverordnung vom 18.03.1997 [3] verwiesen. Dabei verdient die neue Grundwasserverordnung angesichts des nach wie vor hohen Verschmutzungsgrades des Grundwassers eigentliche größere Aufmerksamkeit.

## 2 Zustand des Grundwassers in Deutschland

Bereits in seiner berühmten Nassauskiesungsentscheidung aus dem Jahre 1981 [4] hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass dem Grundwasser für die Allgemeinheit, insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung, eine kaum zu überschätzende Bedeutung zukommt. Das Grundwasser sei der beste Rohstoff für die Trinkwasserversorgung, die sich bereits in den 70er Jahre zu 71 % aus Grundwasser speise. Abgesehen von regionalen Mengenproblemen,

leide die Wasserversorgung vor allem unter Qualitätsproblemen, weil das Grundwasser erheblichen Schadstoffeinträgen ausgesetzt sei.

An dieser Problembeschreibung hat sich bis heute wenig geändert. Die im Rahmen der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) [5] durchgeführte Bestandsaufnahme hat ergeben, dass die allermeisten Grundwasserkörper in Deutschland einen guten mengenmäßigen Zustand – wie von der EU-WRRL gefordert – aufweisen. Insgesamt gibt es in Deutschland nur wenige Grundwasserkörper, die übermäßig genutzt werden. Von den insgesamt 1.000 Grundwasserkörpern verfehlen lediglich 38 Grundwasserkörper, d.h. ca. 4 % das Ziel eines guten mengenmäßigen Zustandes [6].

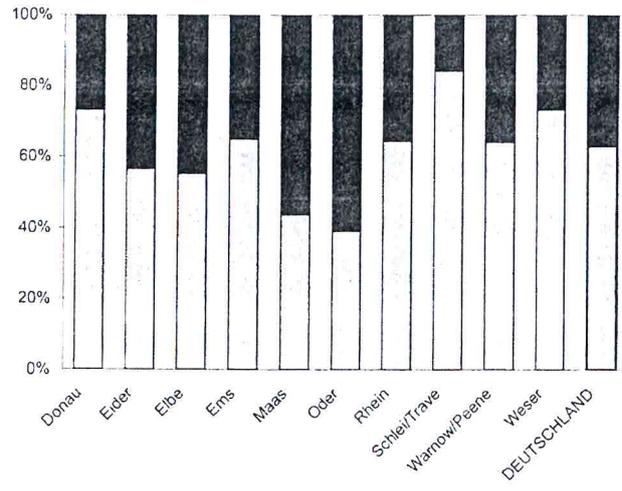
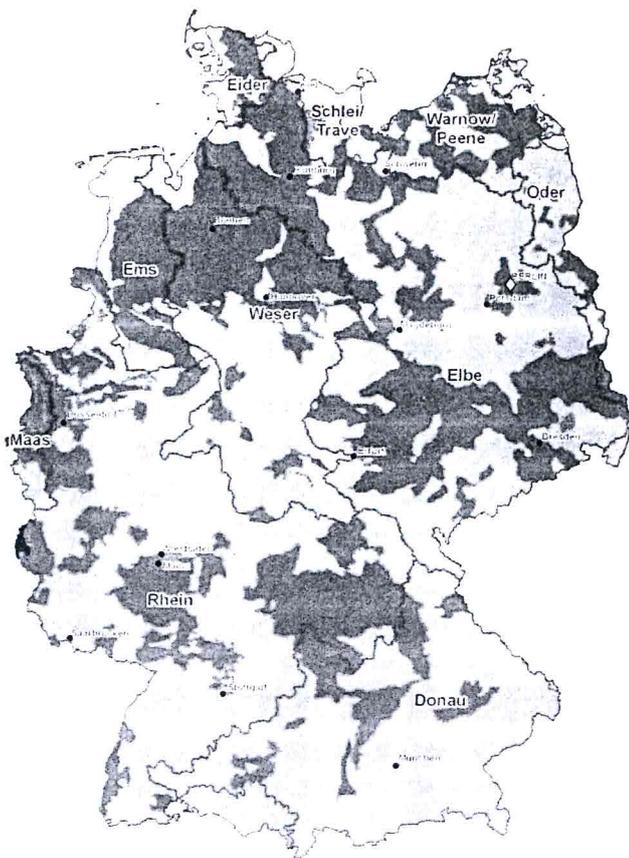
Anders sieht der chemische Zustand der Grundwasserkörper in Deutschland aus. Die EU-WRRL und die EU-GWRL verlangen, dass bis zum Jahre 2015 ein guter chemischer Zustand der Grundwasserkörper erreicht wird. Dieses Ziel erreichen nach jetziger Einschätzung ca. 63 % der Grundwasserkörper, während 37 % in einem schlechten Zustand sind [7]. Die Hauptbelastung für die Grundwasserkörper sind diffuse Nährstoffeinträge, insbesondere Nitrat aus landwirtschaftlich genutzten Flächen. Andere stoffliche Belastungen stellen demgegenüber kaum ein flächendeckendes Problem dar, können allerdings regional von Bedeutung sein.

Die Trendermittlung hat darüber hinaus ergeben, dass 58 Grundwasserkörper, dies sind 6 %, signifikante und anhaltende steigende Trends von Schadstoffkonzentrationen aufweisen. In zehn Grundwasserkörpern wurde ein Abwärtstrend der Schadstoffgehalte ermittelt. Für viele Grundwasserkörper konnte allerdings im ersten Bewirtschaftungsplan, der bis Ende 2009 aufzustellen war, noch keine bzw. nur eine ungesicherte Trendaussage getroffen werden, da nicht überall ausreichend lange Zeitreihen über Nähr- und Schadstoffgehalte vorlagen [8].

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zeigen, dass in Deutschland weitere Maßnahmen auf legislativer wie auf administrativer Ebene zum Schutz des Grundwassers erforderlich sind.

## 3 Wesentliche Inhalte der Grundwasserverordnung vom 09.11.2010

Die neue Rechtsverordnung löst die Grundwasserverordnung vom 18.03.1997 ab, die die Einleitung bestimmter gefährlicher Stoffe in das Grundwasser reglementierte und darüber hinaus keine Bedeutung erlangte.



- Landeshauptstadt
  - ◊ Bundeshauptstadt
  - Flußgebietseinheit
- Grundwasserkörper
- gut\*
  - schlecht\*
  - unklar
  - \* gültig für beide Abbildungen

Abbildung 1 und 2:  
Chemischer Zustand der Grundwasserkörper in Deutschland  
(Quelle: BMU, Die Wasserrahmenrichtlinie. Auf dem Weg zu guten Gewässern, 15.05.2010)

Die neue Grundwasserverordnung besteht aus 15 Paragraphen und acht z.T. umfangreichen Anlagen. In § 1 GrwV werden vier wesentliche Begriffe bestimmt, wobei auffallend ist, dass die Definitionen des Art. 2 EU-GWRL nur z.T. übernommen worden sind. Dies gilt insbesondere für die Begriffe „Schwellenwert“ und „Eintrag“. Während der Schwellenwert nach europäischer Definition in Art. 2 Nr. 1 und 2 EU-GWRL eine Grundwasserqualitätsnorm darstellt, die aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf, definiert § 1 Abs. 1 Nr. 1 GrwV den Begriff „Schwellenwert“ als Konzentration eines Schadstoffes, der zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt festgelegt worden ist. Hier findet sich weder ein Hinweis auf den Schwellenwert als Umweltqualitätsnorm noch darauf, dass es sich um einen echten Grenzwert handelt, der nicht überschritten werden darf.

Eine unvollständige Umsetzung findet sich auch beim Begriff „Eintrag“. Nach Art. 2 Nr. 4 EU-GWRL bezeichnet dieser Begriff direkte oder indirekte Einträge von Schadstoffen in das Grundwasser, während in der Definition des § 1 Nr. 4 GrwV auf die Benutzungstatbestände des § 9 Abs. 1 Nr. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) und des § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG verwiesen wird. Insbesondere der Benutzungstatbestand des Einbringens und Einleitens von Stoffen in ein Gewässer gem. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG setzt ein zweckgerichtetes gewässerbezogenes Verhalten voraus [9]. Dieser Befund wird durch die Begründung zum Entwurf einer Ände-

rungsverordnung zur GrwV [10] nach dem Arbeitsentwurf des BMU vom 06.01.2011 gestützt, wonach die Grundwasserverordnung Düngemittelinträge nicht erfasst, die im Einklang mit den jeweiligen Vorschriften des Dünges- und Abfallrechts stehen. Daher wird insbesondere von Seiten der Wasserversorger befürchtet, dass diffuse Stoffeinträge aus der Landwirtschaft, der Industrie und des Verkehrs von der neuen Grundwasserverordnung nicht erfasst und damit auch nicht begrenzt werden [11].

Um zu beurteilen, ob ein Grundwasserkörper in einem chemisch guten Zustand ist, sind gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 GrwV die in der Anlage 2 zur GrwV aufgeführten Schwellenwerte heran zu ziehen. Die Anlage 2 enthält Konzentrationswerte für zehn Parameter. Für Nitrat (50 mg/l) und für Pflanzenschutzmittel und Biozide (0,1 µg/l für Einzelstoffe und 0,5 µg/l für die Summe) sind die Konzentrationswerte den europäischen Qualitätsnormen gemäß Anhang I Ziff. 1 der EU-GWRL entnommen. Die übrigen acht Schwellenwerte setzen die obligatorische Mindestliste an Schadstoffen und Indikatoren gemäß Anhang II Teil B der EU-GWRL in nationales Recht um. Laut Begründung der Bundesregierung zum Entwurf der Grundwasserverordnung nach dem Stand vom 13.08.2010 [12] sollen die Schwellenwerte nach international anerkannten und konsentierten Verfahren festgelegt und abgeleitet worden sein und sollen dem aktuellen Kenntnisstand entsprechen. Dies darf angezweifelt werden, wenn man die Konzentrationswerte

Parameter	GrwV-Schwellenwerte	Ableitungskriterium	LAWA-GFS-Werte
Nitrat	50 mg/l	Grundwasserqualitätsnorm gemäß EU-GWRL	-
Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln und Biozid-Produkten	Jeweisl 0,1 µg/l, insgesamt 0,5 µg/l	Grundwasserqualitätsnorm gemäß EU-GWRL	-
Arsen	10 µg/l	Trinkwasser-Grenzwert für chemische Parameter	10 µg/l
Cadmium	0,5 µg/l	Ökotoxikologisch abgeleitet	0,5 µg/l
Blei	10 µg/l	Trinkwassergrenzwert	7 µg/l
Quecksilber	0,2 µg/l	Ökotoxikologisch abgeleitet	0,2 µg/l
Ammonium	0,5 mg/l	Trinkwassergrenzwert	-
Chlorid	250 mg/l	Trinkwassergrenzwert	250 mg/l
Sulfat	240 mg/l	Trinkwassergrenzwert	240 mg/l
Summe aus Tri- und Tetrachlorethen	10 µg/l	Trinkwassergrenzwert	10 µg/l

Tabelle 1:  
Vergleich der GrwV-Schwellenwerte mit den LAWA-GFS-Werten

mit den umstrittenen GFS-Werten der LAWA aus dem Jahre 2004 vergleicht. Die Schwellenwerte der Anlage 2 sind nämlich mit den GFS-Werten der LAWA bis auf den Wert für Blei identisch, was die *Tabelle 1* belegt.

Die LAWA-GFS-Werte sind seit Jahren fachlich und rechtlich umstritten [13]. Kritisiert wird z.B., dass die Konzentrationswerte für Chlorid und Sulfat zwar der Trinkwasserverordnung entnommen worden sind, dass diese aber Indikatoren für die Frage darstellen, ob das Trinkwasser korrosiv ist. Diese beiden Parameter dienen daher nicht in erster Linie der menschlichen Gesundheit, sondern dem Schutz des Leitungsnetzes. Auch ist fraglich, ob die Ableitung insbesondere der ökotoxikologisch begründeten GFS-Werten international anerkannten Verfahren entspricht, weil es zur Beurteilung der Gefährdung von Grundwasserorganismen durch Schadstoffe (noch) keine normierten Verfahren gibt. Deshalb haben die Autoren des LAWA-Papiers zur Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten [14] bei der ökotoxikologischen Beurteilung ausschließlich auf Tests mit Oberflächenwasserorganismen, z.B. mit Wasserflöhen zurückgegriffen. Dies ist schon deshalb bedenklich, weil – wie die LAWA selbst einräumt – die Lebensgemeinschaften in Grundwässern nur in einer „ersten Näherung“ durch die Organismen in Flüssen und Bächen repräsentiert werden. Dennoch basiert die GFS-Konzeption der LAWA auf dem Grundsatz, dass ein niedrigerer ökotoxikologisch abgeleiteter Wert stärker zu gewichten ist, als ein humantoxikologisch begründeter Wert. Dies führt zu erheblichen Wertungswidersprüchen, wenn beispielsweise der GFS-Wert für Fluorid 750 µg/l beträgt, während die Trinkwasserverordnung einen Grenzwert für Menschen von 1.500 µg/l zulässt. Noch krasser fällt ein Vergleich für Kupfer aus. Der GFS-Wert beträgt 14 µg/l, der Trinkwasserwert liegt bei 2.000 µg/l. Insoweit ist es nicht verwunderlich, wenn seit Jahren darauf gedrungen wird, dass das Geringfügigkeitsschwellenwertkonzept der LAWA bezüglich einiger Parameter überprüft wird.

Mit der Veröffentlichung der Schwellenwerte in der Anlage 2 der GrwV hat der Verordnungsgeber erstmalig das umstrittene GFS-Werte-Konzept gesetzlich verankert, ohne dass erkennbar wird, dass die umstrittenen Werte wesentlich geändert worden sind. Wie die weitergehenden Novellierungsabsichten des Bundesumweltministeriums (siehe *Kapitel 4*) zeigen, ist die Diskussion aber noch lange nicht abgeschlossen. Eine teilweise Verschärfung der Schwellenwerte steht in der Diskussion.

Da in der Anlage 2 nur für zehn Parameter Schwellenwerte aufgeführt werden, musste der Verordnungsgeber eine Regelung für die Fälle finden, dass die Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser durch Schadstoffe oder Schadstoffgruppen gefährdet werden, die nicht in der Anlage 2 aufgeführt sind. Für diese Fälle hat die zuständige Behörde gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 GrwV eigenständig einen Schwellenwert festzulegen. Für die Ableitung eines solchen Schwellenwertes muss die Behörde auf die Leitlinien für die Festlegung von Schwellenwerten durch die EU-Mitgliedsstaaten gemäß Anhang II Teil A der EU-GWRL zurückgreifen. Diese europaweit einheitlichen Leitlinien sind allerdings sehr allgemein und abstrakt. U.a. sollen der Ursprung der Schadstoffe, ihr etwaiges natürliches Auftreten, ihre Toxikologie und Dispersionsneigung, ihre Persistenz, ihr Bioakkumulationspotenzial sowie die Wechselwirkungen zwischen dem Grundwasser und den damit verbundenen aquatischen sowie den abhängigen terrestrischen Ökosystemen berücksichtigt werden. Wie die jeweils zuständige Behörde anhand dieser abstrakten Leitlinien nachvollziehbar und überprüfbar plausible Schwellenwerte für einzelne Parameter ableiten will, bleibt schleierhaft. Untersuchungen der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) haben ergeben, dass die Hintergrundwerte der Grundwässer in Deutschland häufig die LAWA-GFS-Werte überschreiten [15]. Offenbar vor diesem Hintergrund hat der Verordnungsgeber die Regelung in § 5 Abs. 2 GrwV entwickelt, wonach

die zuständige Behörde einen abweichenden Schwellenwert festzulegen hat, falls der entsprechende Hintergrundwert im Grundwasser höher liegt als der in der Anlage 2 der GrwV angegebene Schwellenwert. Der Hintergrundwert wird definiert als das 90. Perzentil der Verteilung der Schadstoffkonzentration in einem Grundwasserkörper.

Dadurch, dass die Schwellenwerte der Anlage 2 als Kriterien für die Beurteilung des chemischen Grundwasserzustandes dienen, wird klargestellt, dass es sich um Qualitätsnormen bzw. um Immissionswerte handelt, die im Grundwasser und nicht oberhalb des Grundwasserschwankungsbereiches bzw. im Übergangsbereich zwischen der gesättigten zur ungesättigten Zone einzuhalten sind. Die Schwellenwerte haben daher den Charakter von Immissionswerten und nicht von Emissionswerten.

Da in der Vergangenheit die LAWA-GFS-Werte vielfach als so genannte Nachsorgewerte zur Beurteilung von durch Altlasten verursachte Grundwasserschäden bzw. als Sanierungszielwerte „miss“verstanden wurden [16], ist die Klarstellung in der Begründung zum Entwurf der Grundwasserverordnung für die Sanierungspraxis von entscheidender Bedeutung. Hier nach werden mit den Schwellenwerten der Anlage 2 keine Zielwerte für die Altlastensanierung festgelegt [17]. Deutlicher und klarer hatte das BMU in der Begründung zum Entwurf der GrwV nach dem Stand vom 18. 11. 2009 noch Folgendes formuliert: [18]

*„Eine Ausdehnung des Schwellenwertkonzepts auf die Altlastenbewertung ist mit der Regelung des § 15 (Schwellenwertkonzept, d. Verf.) nicht verbunden, weil Altlasten nicht unter den wasserrechtlichen Erlaubnistatbestand fallen, sondern den Sanierungsvorschriften unterliegen. Für diesen Bereich greift bundesrechtlich vor allem das Bodenschutzrecht ein.“*

Eine ähnliche Klarstellung enthält die Begründung des Bundesumweltministeriums im Arbeitsentwurf für eine Mantelverordnung, die auch den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der GrwV enthält, nach dem Stand vom 06. 01. 2011. Auf Seite 130 der Begründung [19] heißt es wörtlich:

*„Eine Ausdehnung des Prüfwertkonzepts (GFS-Konzept der LAWA, der Verf.) auf die Altlastenbewertung ist mit der Regelung des § 13 a nicht verbunden, weil Altlasten nicht unter den wasserrechtlichen Erlaubnistatbestand fallen, sondern den Sanierungsvorschriften unterliegen. Für diesen Bereich greift bundesrechtlich vor allem das Bodenschutzrecht ein. Die Vorschrift intendiert nicht die unmittelbare Übernahme der Prüfwerte (der neuen Anlage 9 einer novellierten GrwV, der Verf.) als Sanierungszielwerte. Sanierungszielwerte sind immer unter der Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls abzuleiten.“*

Demzufolge können die Schwellenwerte der Anlage 2 der GrwV nicht zur Beurteilung und Sanierung von altlastenbedingten Grundwasserschäden herangezogen werden. Sie dienen ausschließlich der Bewirtschaftung

von Grundwasserkörpern, nicht hingegen der Beurteilung und Sanierung so genannter Punktquellen.

Die §§ 6 bis 14 der Grundwasserverordnung setzen die Vorgaben des europäischen Wasserrechts und insbesondere die der EU-Grundwasserrichtlinie mehr oder weniger um. Hervorzuheben sind die §§ 10 und 11 GrwV, wonach die Behörden die steigenden Trends von Schadstoffkonzentrationen zu ermitteln und Maßnahmen der Trendumkehr für den nach § 83 WHG aufzustellenden Bewirtschaftungsplan zu erarbeiten haben.

Nach § 11 GrwV hat die zuständige Behörde eine zusätzliche Trendermittlung bei solchen Grundwasserkörpern durchzuführen, die aufgrund schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten als gefährdet eingestuft worden sind. Zu ermitteln ist, ob ein Trend zunehmender Ausdehnung von Schadstoffen im Grundwasser vorliegt, mit anderen Worten, ob sich die Schadstofffahne ausdehnt. Ist dies der Fall und führt dies zu einer Verschlechterung des chemischen Grundwasserzustandes oder stellt dies eine Gefahr für die menschliche Gesundheit, die öffentliche Wasserversorgung oder die Umwelt dar, hat die Wasserbehörde gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 GrwV die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen, um eine weitere Ausdehnung zu verhindern. Diese Regelung setzt Art. 5 Abs. 5 EU-GWRL um.

§ 13 GrwV setzt schließlich die Regelungen aus Art. 6 EU-GWRL zur Verhinderung und Begrenzung von Schadstoffeinträgen in das Grundwasser in nationales Recht um. Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 dürfen Einträge der in der Anlage 7 genannten Schadstoffe und Schadstoffgruppen in das Grundwasser nicht zugelassen werden. Dies setzt voraus, dass der Eintrag einer wasserrechtlichen Zulassung bedarf. Einer Erlaubnis oder Bewilligung bedürfen gemäß § 8 WHG alle Benutzungen von Gewässern im Sinne des § 9 Abs. 1 WHG. Keine „Benutzung“ stellen dagegen diffuse Einträge oder beispielsweise die im Verkehrswegebau vielfach übliche Versickerung über das Bankett und straßenparallele Versickerungsgräben oder das Versickern von Niederschlagswässern dar, wenn diese von befestigten Flächen abfließen, ohne dass es zuvor gezielt gesammelt und anschließend in eine entsprechende Versickerungsanlage versickert wird [20].

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Grundwasserverordnung z.T. die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben des Europäischen Wasserrechts umsetzt. Die Vorschriften wenden sich ausschließlich an die zuständigen Behörden und konkretisieren deren Bewirtschaftungsauftrag. Da sich die Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat nicht durchsetzen konnte, wurde die ursprüngliche Absicht aufgegeben und auf Regelungen zur Konkretisierung des Besorgnisgrundsatzes des § 48 WHG (Reinhaltung des Grundwassers) verzichtet. Solche Regelungen sollen allerdings in der geplanten Novellierung der GrwV getroffen werden (siehe Kapitel 4). Für den Bereich des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei Punktquellen enthält die neue Grundwasserverordnung keine Regelungen.

#### 4 Grundwasserverordnung Teil zwei

Mitte Januar 2011 hat das Bundesumweltministerium angekündigt, die gerade erst in Kraft getretene Grundwasserverordnung vom 09.11.2010 zu novellieren. Die Änderungsverordnung soll Bestandteil einer Mantelverordnung [21] sein, wobei Artikel 1 eine Verordnung zur Änderung der Grundwasserverordnung enthält. Die Artikel 2 und 3 enthalten den Entwurf der Ersatzbaustoffverordnung und den Entwurf einer Änderungsverordnung zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV).

Geplant ist ein neuer § 13 a GrwV-E, wonach einerseits der Besorgnisgrundsatz des § 48 WHG konkretisiert und andererseits eine Grundlage für die Ableitung von Materialzuordnungswerten für Ersatzbaustoffe und für Verfüllmaterialien in Gruben und Abgrabungen geschaffen werden soll [22]. Vor der Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis hat die zuständige

Behörde festzustellen, ob eine nachteilige Veränderung des Grundwassers zu besorgen ist. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Feststellung eines behördlichen Aktes bedarf oder Bestandteil des wasserrechtlichen Erlaubnisverfahrens ist. Dies sollte im Verordnungstext klargestellt werden. Nach dem bislang bekannten Vorentwurf soll die Besorgnis einer nachteiligen Veränderung des Grundwassers dann vorliegen, wenn die so genannten „Prüfwerte“ der Anlage 9 überschritten sind. Ort der rechtlichen Beurteilung ist nicht mehr – wie bei vorherigen Entwürfen der Grundwasserverordnung vorgesehen – die Unterkante des Einbaus von Materialien oder der Übergangsbereich von der ungesättigten zur gesättigten Zone. Vielmehr regelt der Entwurf der Änderungsverordnung in § 13 a Abs. 1 und 2 GrwV, dass die Prüfwerte im Grundwasser unmittelbar nach Eintritt der Stoffe in das Grundwasser einzuhalten sind. Damit

Tabelle 2:  
Vergleich der geplanten neuen Prüfwerte der GrwV-E mit den LAWA-GFS-Werten

Parameter	Prüfwerte gem. Anlage 9 GrwV-E	LAWA-GFS-Werte
Antimon	5 µg/l	5 µg/l
Arsen	10 µg/l	10 µg/l
Barium	340 µg/l	340 µg/l
Blei	7 µg/l	7 µg/l
Bor	740 µg/l	740 µg/l
Cadmium	0,25 µg/l	0,5 µg/l
Chrom III	7 µg/l	7 µg/l
Kobalt	8 µg/l	8 µg/l
Kupfer	14 µg/l	14 µg/l
Molybdän	35 µg/l	35 µg/l
Nickel	20 µg/l	14 µg/l
Quecksilber	0,05 µg/l	0,2 µg/l
Selen	7 µg/l	7 µg/l
Thallium	0,8 µg/l	0,8 µg/l
Vanadium	4 µg/l	4 µg/l
Zink	58 µg/l	58 µg/l
Ammonium	0,5 mg/l	-
Chlorid	250 mg/l	250 mg/l
Fluorid	750 µg/l	750 µg/l
Nitrat	50 mg/l	-
Sulfat	250 mg/l	240 mg/l
Summe Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK)	0,2 µg/l	0,2 µg/l
Anthracen	0,1 µg/l	jew. 0,01 µg/l
Benzo(a)pyren	0,01 µg/l	jew. 0,01 µg/l
Dibenz(a,h)anthracen	0,01 µg/l	jew. 0,01 µg/l
Summe Benzo(b)fluoranthen, Benzo(k)fluoranthen	0,03 µg/l	jew. 0,025 µg/l

Parameter	Prüfwerte gem. Anlage 9 GrwV-E	LAWA-GFS-Werte
Summe Benzo(g,h,i)perylen, Indeno(1,2,3-cd)pyren	0,002 µg/l	jew. 0,025 µg/l
Fluoranthen	0,1 µg/l	jew. 0,025 µg/l
Summe Naphthalin und Methylnaphthaline	2 µg/l	1 µg/l
Summe Leichtflüchtige Halogenkohlenwasserstoffe (LHKW)	20 µg/l	20 µg/l
1,2 Dichlorethan	3 µg/l	2 µg/l
Chlorethen	0,5 µg/l	0,5 µg/l
Summe aus Tri- und Tetrachlorethen	10 µg/l	10 µg/l
Summe Polychlorierte Biphenyle (PCB)	0,01 µg/l	0,01 µg/l
Summe Kohlenwasserstoffe	100 µg/l	100 µg/l
Summe Alkylierte Benzole (BTEX)	20 µg/l	20 µg/l
Benzol	1 µg/l	1 µg/l
Methol-tertiär-butylether (MTBE)	15 µg/l	15 µg/l
Phenol	8 µg/l	8 µg/l
Summe Nonylphenol	0,3 µg/l	0,3 µg/l
Summe Chlorphenole	1 µg/l	1 µg/l
Hexachlorbenzol	0,01 µg/l	0,01 µg/l
Summe Chlorbenzole	1 µg/l	1 µg/l
Epichlorhydrin	0,1 µg/l	0,1 µg/l
Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln und Biozidprodukten einschl. relevanter Stoffwechsel-, Abbau- und Reaktionsprodukte	jew. 0,1 µg/l gesamt 0,5 µg/l	-
Pflanzenschutzrechtlich nicht relevante Metaboliten von Pflanzenschutzmitteln	0,1 µg/l	-

ist erfreulicherweise klargestellt, dass es sich bei den Prüfwerten der Anlage 9 um Immissionswerte und nicht um Emissionswerte handelt. Dies entspricht den Vorgaben der EU-GWRL.

Darüber hinaus sieht § 13 a Abs. 1 Satz 3 GrwV-E vor, dass eine Überschreitung der Prüfwerte dann zulässig ist, wenn nachgewiesen wird, dass die Schadstoffmengen gering sind und eine schädliche Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist. Damit lässt der Verordnungsentwurf Ausnahmen von der Überschreitung der Prüfwerte zu.

Die Anlage 9 zu § 13 a GrwV-E listet Konzentrationswerte für 22 anorganische und für 25 organische Parameter auf. Eine vergleichende Betrachtung dieser Prüfwerte zeigt, dass die neuen Prüfwerte z.T. deutlich unter den bereits sehr anspruchsvollen und strengen LAWA-GFS-Werten liegen. Dies betrifft z.B. die Parameter Cadmium, Quecksilber und die Summe Benzopyrenen. Andererseits liegen die Prüfwerte für Nickel, Anthracen, Fluoranthen, Summe Naphthalin und Methylnaphthaline sowie für 1,2-Dichlorethan über den LAWA-GFS-Werten. Dies verdeutlicht die Gegenüberstellung der geplanten neuen Prüfwerte und der GFS-Werte der LAWA (siehe *Tabelle 2*).

Worauf die Abweichungen bezüglich einzelner Prüfwerte der Anlage 9 im Verhältnis zu den LAWA-GFS-Werten beruhen, ist nicht bekannt und wird in der Begründung zum Entwurf der Änderungsverordnung nicht angegeben. Tatsache ist, dass insbesondere die Wirtschaftsverbände seit langem eine Überprüfung der LAWA-GFS-Werte fordern. Daraufhin hatte das Bundesumweltministerium verschiedene Forschungseinrichtungen, u.a. das Zentrum für angewandte Geowissenschaften (ZAG) der Universität Tübingen mit der Überprüfung der Schwellenwerte beauftragt. Möglicherweise sind die Ergebnisse dieser Forschungsprojekte in die neuen Prüfwerte gemäß Anlage 9 des Entwurfs der Änderungsverordnung eingeflossen.

Bemerkenswert ist, dass es sich bei den Werten nicht mehr um Grenzwerte handelt, die nicht überschritten werden dürfen, sondern um „Prüfwerte“, die gemäß § 13 a Abs. 1 Satz 3 GrwV-E in bestimmten Fällen überschritten werden dürfen. Dies ist ein Novum im vorsorgenden Grundwasserschutz und führt zu größerer Flexibilität bei der Konkretisierung des wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatzes. Das Bundesumweltministerium beschreitet insoweit normatives Neuland. Prüfwerte sind aus verschiedenen Umweltrechtsbereichen hinlänglich bekannt. So nennt z.B. das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) in § 8 Abs. 1 Nr. 1 BBodSchG Prüfwerte für den nachsorgenden Bodenschutz, die in Anhang 2 der BBodSchV konkretisiert werden. Nach der gesetzlichen Definition sind Prüfwerte solche Werte, bei deren Überschreitung weitere einzelfallbezogene Prüfungen durchzuführen sind, ob ein Schaden (schädliche Bodenveränderung oder Altlast) vorliegt. Im Entwurfstext des § 13 a GrwV-E findet sich kein Hinweis darauf, ob der wasserrechtliche Begriff „Prüfwert“ ebenfalls in diesem Sinne zu verstehen ist,

so dass bei einem Überschreiten der Prüfwerte der Sachverhalt weiter erkundet und eine einzelfallbezogene Beurteilung erfolgen muss. Vielmehr wird in § 13 a Abs. 1 Satz 3 GrwV-E lediglich ausgeführt, dass eine Überschreitung der Prüfwerte unter bestimmten Bedingungen zulässig ist, nämlich dann, wenn nachgewiesen ist, dass die Schadstoffmengen gering sind und der Besorgnisgrundsatz nicht verletzt wird. Insofern ließe der Wortlaut des § 13 a Abs. 1 Sätze 2 und 3 GrwV-E eine Auslegung zu, wonach die Werte der Anlage 2 keine Prüfwerte im eigentlichen Sinne darstellen, sondern materiell-rechtlich als Grenzwerte zu verstehen seien. Demgegenüber wird in der Begründung zur Änderungsverordnung angegeben, dass die Werte der Anlage 9 echte Prüfwerte darstellen sollen, bei deren „Überschreitung ... eine einzelfallbezogene Prüfung durchzuführen“ [23] ist. Um Fehlinterpretationen der wasserrechtlichen Prüfwerte zu vermeiden, empfiehlt es sich, entweder den Begriff „Prüfwert“ in § 1 GrwV zu definieren oder aber eine Klarstellung in § 13 a Abs. 1 GrwV-E aufzunehmen. Der Nachweis darüber, dass bei einer Überschreitung der Prüfwerte eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit nicht zu besorgen ist, obliegt dem Verursacher [24].

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass der Arbeitsentwurf der Änderungsverordnung zur Grundwasserverordnung vom Januar 2011 des Weiteren vorsieht, dass die Anlage 2 durch eine neue Tabelle mit geänderten Schwellenwerten ersetzt wird. Gegenüber der Anlage 2 der GrwV vom 09.11.2010 werden die Konzentrationswerte für die Parameter Cadmium, Blei und Quecksilber z.T. erheblich abgesenkt. Dies belegt die nachfolgende *Tabelle 3*.

Worauf diese Verschärfungen der neuen Schwellenwerte beruhen, ist nicht bekannt. Möglicherweise gehen die Änderungen auf die o.g. neueren Forschungserkenntnisse zurück. Dies bedarf einer fachlichen Erörterung und Überprüfung.

## 5 Fazit, Auswirkungen auf den nachsorgenden Bodenschutz

Die neue GrwV vom 09. 11. 2010 setzt im Wesentlichen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Europäischen Grundwasserrichtlinie aus dem Jahre 2006 zur Bewertung, Beurteilung und Bewirtschaftung von Grundwasserkörpern um. Defizite gegenüber der EU-GWRL bestehen insbesondere dahingehend, dass die GrwV keine Regelungen zur Erfassung und Eindämmung diffuser Schadstoffeinträge in das Grundwasser enthält. Die neue GrwV ist von den zuständigen Wasserbehörden umzusetzen.

Regelungen zur Konkretisierung des Besorgnisgrundsatzes des § 48 WHG und damit Anforderungen für das Einbringen und Einleiten von Stoffen in das Grundwasser enthält die GrwV vom 09. 11. 2010 nicht. Dies soll durch einen neuen § 13 a GrwV-E geändert werden, den das Bundesumweltministerium gemäß Arbeitsentwurf einer Mantelverordnung nach dem

Parameter	Schwellenwert gem. Arbeitsentwurf 06.01.2011	Schwellenwerte gem. GrwV vom 09.11.2010
Nitrat	50 mg/l	50 mg/l
Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln und Biozid-Produkten	jew. 0,1 µg/l insgesamt 0,5 µg/l	jew. 0,1 µg/l, insgesamt 0,5 µg/l
Arsen	10 µg/l	10 µg/l
Cadmium	0,25 µg/l	0,5 µg/l
Blei	7 µg/l	10 µg/l
Quecksilber	0,05 µg/l	0,2 µg/l
Ammonium	0,5 mg/l	0,5 mg/l
Chlorid	250 mg/l	250 mg/l
Sulfat	250 mg/l	240 mg/l
Summe aus Tri- und Tetrachlorethen	10 µg/l	10 µg/l

Tabelle 3:  
Vergleich der Schwellenwerte gemäß dem Arbeitsentwurf der GrwV-E mit den geltenden Schwellenwerten der GrwV

Stand vom 06.01.2011 vorsieht. Nach wie vor ist die gesetzliche Verankerung des GFS-Konzepts der LAWA umstritten. Dies gilt erst recht für die geplante Verschärfung der Schwellenwerte der Anlage 2 der GrwV und für die Prüfwerte der neuen Anlage 9. § 13 a Abs. 1 Satz 3 GrwV-E sieht vor, dass die Prüfwerte unter bestimmten Voraussetzungen überschritten werden dürfen. Bemerkenswert und zu grüßen ist die Absicht des Bundesumweltministeriums, den Besorgnisgrundsatz des § 48 WHG durch „Prüfwerte“ zu konkretisieren, deren Überschreitung eine einzelfallbezogenen Prüfung auslöst. Überschreitungen der Prüfwerte sollen im Einzelfall zulässig sein. Mit dieser Konzeption beschreitet das Bundesumweltministerium normatives Neuland.

Anforderungen an die Bewältigung altlastenbedingter Grundwasserschäden enthält weder die GrwV vom 09.11.2010 noch die geplante Änderungsverordnung. Für die Beurteilung und Sanierung punktueller Grundwasserschäden gelten nach wie vor in erster Linie die bodenschutzrechtlichen Anforderungen des § 4 Abs. 3 BBodSchG, wonach Grundwasserschäden, die durch Altlasten oder schädliche Bodenveränderungen hervorgerufen worden sind, so zu sanieren sind, dass die Gefahrenschwelle unterschritten wird. Einen Maßstab für die Gefahrenschwelle stellen die Sickerwasser-Prüfwerte des Anhangs 2 der BBodSchV dar.

#### Literaturhinweise

- [1] Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV) vom 09.11.2010 (BGBl. Nr. 59 vom 15.11.2010, S. 1513)
- [2] Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (EU-GWRL), Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.12.2006, L 372, S. 19
- [3] Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 80/68/EG des Rates vom 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (Grundwasserverordnung) vom 18.03.1997 (BGBl. I, S. 542)
- [4] BVerfG, Beschluss vom 15.07.1981, 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, S. 300/344
- [5] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasser-

- politik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 22.12.2000, L 327/1
- [6] BMU, Die Wasserrahmenrichtlinie, Auf dem Weg zu guten Gewässern, 15.05.2010, S. 32
- [7] BMU, a.a.O., S. 34 f.
- [8] BMU, a.a.O., S. 36
- [9] Czychowkis/Reinhardt, Kommentar zum WHG, 10. Aufl., § 9 Rn. 26, 56 ff.
- [10] Arbeitsentwurf des BMU vom 06.01.2011 für eine Mantelverordnung zur Festlegung von Anforderungen für das Einbringen und das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser, an den Einbau von Ersatzbaustoffen und für die Verwendung von Boden- und bodenähnlichem Material, Begründung S. 130
- [11] Laskowski, Schlechte Zeiten für das Grundwasser – Was bringt die neue Grundwasserverordnung?, ZUR 2010, S. 449/449; Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Pressemitteilung vom 05.08.2010 zur Verabschiedung der Grundwasserverordnung im Kabinett
- [12] Entwurf der Bundesregierung vom 13.08.2010, Bundesrats-Drucks. 500/10
- [13] Nikolaus Steiner, Fluch oder Segen der Geringfügigkeitsschwellenwerte? Anmerkungen zur aktuellen Debatte auch aus juristischer Sicht, altlasten spektrum 2009, S. 280/282 ff. m.w.Nw.
- [14] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Ableitung von Geringfügigkeitsschwellenwerten für das Grundwasser, Dezember 2004
- [15] Utermann/Fuchs, Materialuntersuchungen im Hinblick auf den Wirkungspfad Boden-Grundwasser, Januar 2010
- [16] So Länderarbeitsgemeinschaft Boden (LABO)/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Grundsätze des nachsorgenden Grundwasserschutzes bei punktuellen Schadstoffquellen, Mai 2006, S. 21
- [17] Begründung der Bundesregierung zum Entwurf der GrwV vom 13.08.2010, Bundesrats-Drucks. 500/10, S. 43
- [18] BMU, Entwurf einer Grundwasserverordnung nach dem Stand vom 18.11.2009, S. 45
- [19] Arbeitsentwurf des BMU vom 06.01.2011 für eine Mantelverordnung (siehe Fn. 10), Begründung S. 130
- [20] S. Begründung zu § 13 GrwV, Bundesrats-Drucks. 500/10, S. 40
- [21] Arbeitsentwurf des BMU vom 06.01.2011 für eine Mantelverordnung (siehe Fn. 10)
- [22] ebenda, S. 129
- [23] ebenda, S. 122 und S. 130
- [24] ebenda, S. 122

#### 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