

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Altlastensanierung unter dem Einfluss des EU-Wasserrechts

Nikolaus Steiner, Achim Willand

Dieser Beitrag zeigt überblickartig die Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Altlastensanierung in Deutschland durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 23. 10. 2000 und die künftige Grundwasserrichtlinie auf. Abschnitt I. fasst in der gebotenen Kürze die derzeitigen Rahmenbedingungen nach deutschem Recht zusammen. Abschnitt II. gibt die für das Altlastenthema wichtigsten Vorgaben der WRRL und des Entwurfs der Grundwasserrichtlinie (E-GWRL) nach dem Stand des Kommissionsentwurfs vom 19. 09. 2003 wieder. Unter III. finden sich Thesen zum Einfluss von WRRL und E-GWRL auf den Umgang mit Altlasten. Im Zentrum stehen dazu die Fragen:

- Wie gehen Altlasten/Grundwasserschäden in die Bewertung der Gewässerqualität nach der WRRL („guter chemischer Zustand“) ein? Unter welchen Bedingungen können altlastenbedingte Belastungen zur Folge haben, dass der Zustand eines Grundwasserkörpers als „schlecht“ einzustufen ist?
- Unter welchen Bedingungen können Vorgaben der WRRL/GWRL dazu führen, dass sich die Kriterien für die Bewertung einer einzelnen Altlast/eines Grundwasserschadens und für Sanierungsentscheidungen ändern? Kann aus der Sanierungspflicht für einen Grundwasserkörper eine Sanierungspflicht für eine einzelne Altlast/Grundwasserschaden resultieren?

Vorab wird auf Folgendes hingewiesen: Die Diskussion um die WRRL ist sehr im Flusse. Ihre Regelungen sind zum Teil ungenau und interpretationsfähig, bestimmte Schlüsselfragen werden bewusst offen gelassen. Ein ausgewiesener Experte des europäischen Umweltrechts beurteilt die WRRL wie folgt: „Im nicht nur politisch und rechtlich, sondern notwendig auch sprachlich kompromisshaften gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierungsprozess entstehen Texte, die einerseits allen Wohl und niemandem Wehe eine Gesprächigkeit aufweisen, hinter der sich mehr als nur gelegentlich die eigentlich entscheidende normative Regelung verbirgt wie die Nadel im Heuhaufen – wenn es sie denn überhaupt gibt. Auf der anderen Seite gerät der Rechtstext nicht minder häufig dort karg, wo der Rechtsanwender Klarheit erwarten darf, sie aber wegen mangelnder Deziisionsbereitschaft oder Deziisionsfähigkeit nicht finden kann.“ [1]

Viele Regelungen (z. B. zum Verschlechterungsverbot, aber auch zu Sanierungspflichten) werden deshalb

unterschiedlich interpretiert, ohne dass man jetzt schon unwiderleglich die eine Auffassung als richtig und die andere als falsch bezeichnen könnte. Auch die GWRL wird erhebliche Interpretationsspielräume lassen. Das eigentliche „Anforderungsprofil“ an die mitgliedstaatliche Durchführung wird sich wahrscheinlich in den vielen EU-Zirkeln und Working-Groups im Prozess der „Interkalibrierung“ herauschälen. Dieser zwischenstaatliche Austausch ist – dies zeigt die Erfahrung mit anderen Richtlinien (z. B. IVU-Richtlinie) – in seiner Bedeutung für die Ausbildung innerstaatlicher Vollzugsstandards nicht zu unterschätzen.

Vor diesem Hintergrund kann es zunächst nur darum gehen, für die WRRL und die GWRL mit Blick auf die Altlastensanierung ein plausibles Verständnis zu entwickeln, das mit Regelungszielen und Regelungs-inhalt im Einklang steht und in sich einigermaßen geschlossen ist.

I. Altlastensanierung nach deutschem Recht

Nach dem Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) ist dieses Gesetz die alleinige Grundlage für die Sanierung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen und für die hierdurch verursachten Gewässerverunreinigungen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG). Entscheidungen zur Sanierung altlastenbedingter Grundwasserschäden sind deshalb nicht auf Grundlage des Wasserrechts, sondern nach dem BBodSchG zu treffen.

Jede Entscheidung ist in drei Stufen zu entwickeln:

- (1) Beurteilung, ob ein Schaden oder eine Gefahr vorliegt (Schaden: z. B. schädliche Bodenveränderung, Grundwasserschaden; Gefahr: z. B. für das Grundwasser, verursacht durch eine schädliche Bodenveränderung),
- (2) Entscheidung, ob Maßnahmen durchgeführt werden,
- (3) Entscheidung über Art und Umfang der Maßnahmen („wie“).

Für die Schadens- und Gefahrenbeurteilung (1) werden in der Praxis Prüfwerte bzw. Geringfügigkeitsschwellen verwendet, die beispielsweise in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV), in einer Reihe von Erlassen der Bundesländer und in verschiedenen LAWA-Empfehlungen enthalten sind. In diesem Zusammenhang muss zunächst betont werden, dass es sich nur bei den Prüf- und Maßnah-

menwerten der BBodSchV um gesetzliche und damit verbindliche Werte handelt und dass die BBodSchV lediglich Sickerwasserprüfwerte kennt, die nicht als Grundwasserwerte missverstanden werden dürfen. Die auf das Grundwasser bezogenen Geringfügigkeitsschwellenwerte der LAWA sind – wiewohl sie rechtlich nicht bindend sind – in der Vollzugspraxis behördlicherseits weithin anerkannt. Sie geben an, wann von einem Grundwasserschaden auszugehen ist. Sie dürfen ebenso wenig wie die Prüfwerte der BBodSchV als allgemein-verbindliche oder auch nur „grundsätzlich“ anzustrebende Sanierungszielwerte missverstanden werden, sie dürfen auch nicht als allgemeine „Sanierungs-“ oder „Eingriffsschwellen“ verwendet werden. Zwar verweist § 4 Abs. 4 Satz 3 BBodSchG hinsichtlich der bei der Sanierung von Gewässern zu erfüllenden Anforderungen auf das Wasserrecht. Dort finden sich jedoch keine konkreten Anforderungen und auch keine Werte, wie und mit welchem Ziel Gewässer zu sanieren sind. Vielmehr konzentriert sich das deutsche Wasserrecht in seinem traditionellen Zuschnitt ganz auf den vorsorgenden Gewässerschutz, während nach dem BBodSchG zwischen vor- und nachsorgendem Bodenschutz zu unterscheiden ist.

Liegt ein Schaden oder eine Gefahr vor (1), so steht alles Weitere im Ermessen der zuständigen Behörde. Dieses bezieht sich auf den Entschluss zur Durchführung von Maßnahmen [Entschließungsermessen (2)], auf die Bestimmung der Sanierungsziele und die Auswahl von Maßnahmen [Auswahlermessen (3)]. Ermessen bedeutet nicht, dass die Behörde willkürlich oder in jeder Hinsicht frei entscheiden kann. Nach dem Grundsatz des gebundenen Ermessens muss die Behörde vielmehr die Ermessensausübung an dem gesetzlichen Zweck der Ermächtigung ausüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhalten. Zum Letzteren zählt insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Wichtig ist in diesem Zusammenhang [2], dass

- jede einzelne Altlast bzw. Kontamination bewertet wird
- für diese Bewertung konkrete Kriterien verfügbar sind
- es keine generelle Pflicht zur Durchsetzung einer Sanierung bei Vorliegen von Gefahren oder Schäden gibt (Entschließungsermessen)
- bei der Bestimmung von Sanierungszielen und bei der Auswahl von Maßnahmen erhebliche Spielräume bestehen (Auswahlermessen), die durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt werden.

II. Eckpunkte und altlastenrelevante Regelungen der WRRL und des Entwurfs der GWRL vom September 2003

Die WRRL schafft einen neuen Ordnungsrahmen für die Bewirtschaftung der Gewässer in der Europäischen Union. Die Arbeiten an der innerstaatlichen Umsetzung in deutsches Recht sind im vollen Gange. Die No-

vellierung des WHG im Jahre 2002 ist abgeschlossen. Die Anforderungen der WRRL an die Beschreibung, Festlegung und Einstufung von Gewässerkörpern, die Darstellung in Karten und die Überwachung des Gewässerzustandes müssen noch durch Landesrecht bestimmt werden. Die Länder hätten ihre Umsetzungsaufgaben bis zum 22. 12. 2003 erledigt haben müssen. Die Anhänge 2 und 5 der WRRL, die für die Bewertung und ggf. Sanierung von Grundwasserkörpern von großer Bedeutung sind, sollen durch Länderverordnungen auf der Grundlage einer „Musterverordnung“ der LAWA nach dem Stand vom 05. 12. 2002 umgesetzt werden. Im Hinblick auf das Grundwasser normieren die WRRL und das WHG-neu vier verschiedene Bewirtschaftungsziele, die, da sie Auswirkungen auf die Altlastenbearbeitung haben können, im Folgenden gesondert betrachtet werden sollen. Es handelt sich um folgende Bewirtschaftungsziele:

- Erreichung eines guten mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwasserkörpers,
- Umkehr aller signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen,
- Vermeidung nachteiliger Veränderungen des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwasserkörpers,
- Gewährleistung eines Gleichgewichtes zwischen Grundwasserentnahme und Grundwasserneubildung.

Zunächst müssen alle Gewässerkörper – von Ausnahmen abgesehen (s. u.) – bis spätestens 22. 12. 2015 einen „guten Zustand“ erreichen. Bei Grundwasserkörpern (GW-Körper) setzt sich der gute Zustand aus einem „guten mengenmäßigen Zustand“ und einem „guten chemischen Zustand“ zusammen. [3] Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang, wie und nach welchen Kriterien die Grenzen der Grundwasserkörper festgelegt werden. Erschwerend ist des weiteren, dass der deutsche Gesetzgeber den Begriff des Grundwasserkörpers noch nicht in nationales Recht transformiert hat.

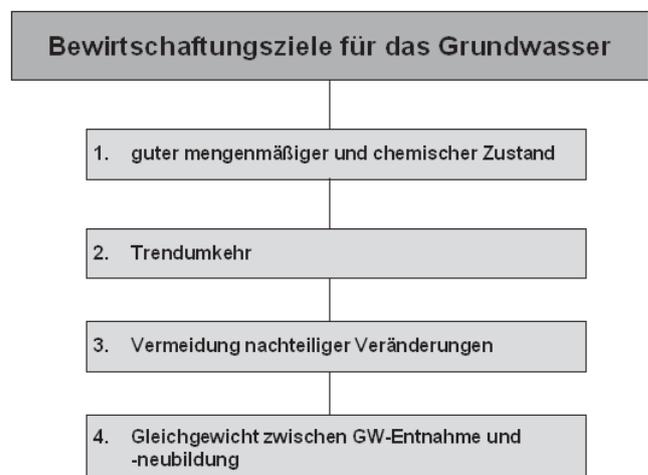


Abbildung 1

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Altlastensanierung unter dem Einfluss des EU-Wasserrechts

Altlasten können unter Umständen den „chemischen Zustand“ eines GW-Körpers beeinträchtigen. Ein GW-Körper ist in einem guten chemischen Zustand, wenn seine chemische Zusammensetzung so beschaffen ist, dass die Schadstoffkonzentrationen

- die nach anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gem. Art. 17 WRRL geltenden Qualitätsnormen (Nitrat: 50 mg/l, Pestizide: 0,1 µg/l) und die von den Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene noch festzulegenden Schwellenwerte (mindestens für Ammonium, Arsen, Cadmium, Chlorid, Blei, Quecksilber, Sulfat, Trichlorethylen und Tetrachlorethylen) nicht überschreiten und
- nicht derart hoch sind, dass die spezifizierten Bewirtschaftungsziele für in Verbindung stehende Oberflächengewässer nicht erreicht, die ökologische oder chemische Qualität derartiger Gewässer signifikant verringert oder die Landökosysteme, die unmittelbar von dem Grundwasserkörper abhängen, signifikant beschädigt werden. [4]

Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss: In „schlechtem“ chemischen Zustand ist ein GW-Körper, wenn entweder

- die Schadstoffkonzentrationen im GW-Körper die o. g. Qualitätsnormen und Schwellenwerte überschreiten (Schadensaspekt) oder
- Schadstoffe im Grundwasserkörper andere Schutzgüter, nämlich Oberflächengewässer oder Landökosysteme, gefährden (Gefahrenaspekt).

Mit Ausnahme von Werten für Nitrate und Pestizide gibt es bislang praktisch keine „Qualitätsnormen“ für das Grundwasser im EG-Gewässerschutzrecht.

Ganz anders verhält es sich bei den ggf. grundwasserabhängigen(!) Oberflächengewässern: Hier existiert eine Vielzahl von „Qualitätsnormen“ in EG-Richtlinien, die den „guten Zustand“ im Sinne der WRRL markieren.

Keine konkreten Kriterien gibt es wiederum für die Empfindlichkeit/Schutzbedürftigkeit grundwasserabhängiger Landökosysteme in Bezug auf Schadstoffbelastungen. Hier wird es eine Abstufung nach der Empfindlichkeit geben müssen. Z. B. wird bei FFH-Gebieten von einer hohen Empfindlichkeit auszugehen sein.

Ist ein Grundwasserkörper nicht im guten Zustand oder wird er bei unveränderter Entwicklung am 22. 12. 2015 nicht in einem guten Zustand sein, so muss er grundsätzlich saniert werden. [5] Grundlage für die Anwendung und Koordinierung der Instrumente zur Konkretisierung der Bewirtschaftungsziele werden künftig sog. „Maßnahmenprogramme“ und „Bewirtschaftungspläne“ sein, die für jede Flussgebietseinheit bis spätestens 2009 aufzustellen sind.

Unter bestimmten Voraussetzungen sind die Mitgliedsstaaten befugt, die Frist zur Verwirklichung des „guten Zustands“ zu verlängern oder dauerhaft weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen.

Fristverlängerung [6]: Unter folgenden Voraussetzungen kann die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele

zeitlich über den 22. 12. 2015 hinaus für maximal zwei mal sechs Jahre, also bis spätestens zum Jahre 2027 verschoben werden:

(1)Voraussetzung ist Folgendes:

- a) Die notwendigen Verbesserungen des Gewässerzustands können aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht fristgerecht erreicht werden oder
- b) die vorgesehenen Maßnahmen sind nur schrittweise in einem längeren Zeitraum technisch durchführbar oder
- c) die Einhaltung der Frist wäre mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden.

(2)Darüber hinaus setzt die Fristverlängerung voraus, dass weitere Verschlechterungen des Zustands des Grundwasserkörpers vermieden werden und die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele für andere Wasserkörper derselben Flussgebietseinheit durch die Fristverlängerung nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet (sog. „Verlagerungsverbot“) ist.

Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele [7]: Für einzelne Grundwasserkörper können weniger strenge Bewirtschaftungsziele festgelegt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

(1)Der Grundwasserkörper ist durch menschliche Tätigkeiten so beeinträchtigt oder die natürlichen Gegebenheiten sind so beschaffen, dass das Erreichen des guten Zustandes in der Praxis nicht möglich ist oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wäre

und

(2)die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen diese menschlichen Tätigkeiten dienen, können nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wären

und

(3)weitere Verschlechterungen des Zustands des Grundwasserkörpers werden vermieden

und

(4)unter Berücksichtigung der Auswirkungen, die infolge der Art der menschlichen Tätigkeiten und der Beschaffenheit des Grundwassers nicht zu vermeiden waren, werden der bestmögliche chemische Zustand und die geringstmöglichen Veränderungen des guten Zustandes des Grundwassers erreicht

und

(5)die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele für andere Wasserkörper der Flussgebietseinheit ist nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet.

Im Hinblick auf vorhandene Belastungen (Altlasten) fällt Folgendes auf: Die Bedingungen (2) und (4) für

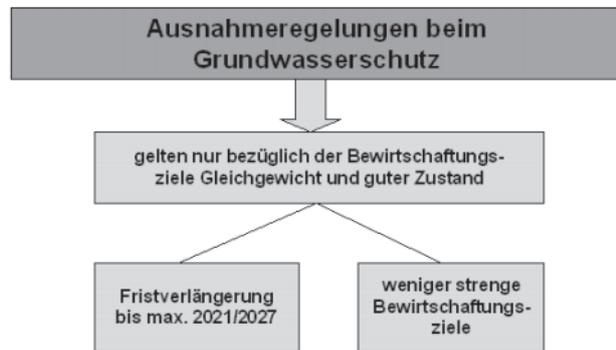


Abbildung 2

die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele „passen“ eigentlich nicht für Altlasten und können – sofern man dem Wortlaut folgt – nicht erfüllt werden. Die Richtlinie stellt insoweit auf die Umweltverträglichkeit (2) und Vermeidbarkeit (4) der menschlichen Tätigkeiten ab; altlastenverursachende Tätigkeiten erfüllen regelmäßig diese Voraussetzungen nicht (sie sind weder umweltverträglich noch unvermeidbar). Es ist aber kaum anzunehmen, dass ausgerechnet die Gewässerkörper mit vorhandenen Belastungen von vornherein von der Inanspruchnahme dieser Ausnahmebestimmung ausgeschlossen sein sollten. Die Bedingungen (2) und (4) für die Festlegung weniger strenger Umweltziele darf man unserer Ansicht nach deshalb nur auf künftige menschliche Tätigkeiten beziehen, die den Zustand des jeweiligen Gewässerkörpers nachteilig beeinflussen. D. h.: die Mitgliedstaaten können z. B. bei einem vorbelasteten Gewässerkörper die Ausnahmebestimmung dann in Anspruch nehmen, wenn sie nachweisen, dass sie zusätzliche Belastungen infolge menschlicher Tätigkeiten minimiert haben.

Im übrigen ist für die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung oder weniger strenger Umweltziele vor allem eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Es muss jeweils dargetan werden, dass die (rechtzeitige) Verwirklichung des Bewirtschaftungsziels einen unverhältnismäßig hohen Aufwand verursachen würde. Nähere Kriterien für diese Aufwand/Nutzen-Relation enthält die WRRL nicht. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist eine Maßnahme nur dann verhältnismäßig, wenn sie zur Zweckerreichung geeignet ist, wenn kein milderes, d.h. weniger belastendes Mittel zur Verfügung steht und wenn die Maßnahme im Verhältnis zum angestrebten Ziel auch ansonsten angemessen ist.

Gebot der Trendumkehr: Alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen in einem Grundwasserkörper, die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten sind, müssen umgekehrt werden. [8]

Verschlechterungsverbot: Es ist zu vermeiden, dass eine nachteilige Veränderung des mengenmäßigen und chemische Zustands der Grundwasserkörper eintritt [9]. Anhand welcher Kriterien zu beurteilen ist, ob eine nachteilige Veränderung des Zustandes eines Grundwasserkörpers eingetreten bzw. verhindert worden ist, ist bislang ungeklärt. Gleiches gilt für die Abgrenzung des Verschlechterungsverbots vom Gebot der Trendumkehr. Manche vertreten die Auffassung, dass das Verschlechterungsverbot lediglich besage, dass ein Grundwasserkörper in „gutem“ Zustand sich nicht hin zum „schlechten“ Zustand verändern dürfe (relatives Verschlechterungsverbot) [10]; andere meinen, dass jede Verschlechterung des Status Quo gegen das Verschlechterungsverbot verstoße [11].

Regelungen des Entwurfs der Grundwasserrichtlinie

Gemäß Art. 17 EU-WRRL waren das Europäische Parlament und der Rat dazu verpflichtet, bis zum Dezember 2002 konkretisierende Regelungen zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung zu erlassen. Die Hoffnungen der Wasserwirtschaft auf konkrete und in der Praxis anwendbare Kriterien für die Beurteilung eines guten chemischen Zustands der GW-Körper und für die Ermittlung und Festlegung der Trendumkehr sind enttäuscht worden, da sich die EU mangels Einigung nicht auf entsprechende Normen verständigen konnte. Der am 19. 09. 2003 von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf einer GWRL ist sehr abstrakt und allgemein gehalten.

Art. 2 E-GWRL enthält allgemeine Definitionen der Begriffe „Schwellenwert“, „signifikanter und anhaltender Trend“ und „indirekte Einleitungen in das Grundwasser“. Letzteres wird definiert als Einleitungen von Schadstoffen in das Grundwasser nach Versickerung durch den Boden oder Unterboden. In diesem Zusammenhang stellt sich u. a. die Frage, ob altlastenbedingte Bodenkontaminationen indirekte Einleitungen darstellen können. Art. 6 E-GWRL ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten die Einleitung bestimmter gefährlicher Schadstoffe ganz unterbinden müssen und die Einleitung anderer Schadstoffe nur unter bestimmten Bedingungen genehmigen dürfen. Diese Regelungen passen aber nicht für die Altlastenbearbeitung und sind daher kein taugliches Instrument zur Begrenzung von Schadstoffausträgen aus Altlasten. Man wird diese Frage daher verneinen müssen, zumal im deutschen Wasserrecht unter dem Begriff der Einleitung bislang ein zweck- und zielgerichtetes Handeln verstanden wird, was bei Altlasten regelmäßig nicht vorliegt.

Art. 3 E-GWRL enthält allgemeine und abstrakte Kriterien für die Beurteilung eines guten chemischen Zustands der GW-Körper. Lediglich für Nitrate (50 mg/l) und für Wirkstoffe in Pestiziden (0,1 µg/l) werden – ausgehend von einschlägigen EG-Qualitätsrichtlinien – Konzentrationsgrenzwerte angegeben.

Im übrigen verpflichtet Art. 4 E-GWRL die Mitgliedstaaten lediglich dazu, spätestens bis 22. 12. 2005

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Altlastensanierung unter dem Einfluss des EU-Wasserrechts

Strukturunterschiede zwischen deutschem Altlastenrecht und EU-Wasserrecht

	§ 4 BBodSchG	EU-WRRL/GWRL
Gegenstand	Einzelne Altlast bzw. Punktquelle, einzelner GW-Schaden	GW-Körper: Ggf. Vielzahl von Grundwasserschäden, punktuelle und diffuse Schadstoffquellen
Bewertungsfragen	Liegt ein GW-Schaden vor? Gehen vom GW-Schaden Gefahren für andere Schutzgüter aus? Besteht die Gefahr einer altlastenbedingten Grundwasserverunreinigung?	Ist der GW-Körper in einem „guten Zustand“? Sind Schwellenwerte für Schadstoffkonzentrationen überschritten (arithmetische Mittelung)? Gefährden Schadstoffe im GW-Körper Oberflächengewässer/Landökosysteme? Gefährden Punktquellen den guten chemischen Zustand des GW-Körpers? Verschlechtert sich der Zustand des GW-Körpers? Besteht ein signifikanter, anhaltender Trend steigender Schadstoffkonzentrationen?
Entscheidungs-Fragen	Wird die Altlast/der GW-Schaden saniert?	Muss der GW-Körper saniert werden? Bei welchen Einflussfaktoren (punktuelle oder diffuse Schäden, andauernde Schadstoffeinträge) setzen die Maßnahmen an? Wie werden sie administrativ und überörtlich koordiniert?
Prüfungs- und Entscheidungshorizont	punktuell	großräumig, Einbeziehung vieler Einflussfaktoren (Bewirtschaftung/Planung)
Adressat der Regelungen	Sanierungspflichtiger	Mitgliedsstaaten der EU Wasserbehörden

Schwellenwerte für alle diejenigen Schadstoffe festzulegen, die zur Einstufung eines oder mehrerer Grundwasserkörper als „gefährdet“ führen können. Zumindest aber müssen für eine Liste von 9 Schadstoffen (Ammonium, Arsen, Cadmium, Chlorid, Blei, Quecksilber, Sulfat, Trichlorethylen und Tetrachlorethylen) Schwellenwerte festgelegt werden. Allgemeine Kriterien für die Schwellenwerte enthält Anhang II E-GWRL. Die Schwellenwerte können auf verschiedener Ebene festgelegt werden (national, Einzugsgebiete, Gruppen von Grundwasserkörpern, einzelne Grundwasserkörper). Entsprechend der Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 1 E-GWRL muss man davon ausgehen, dass ein Grundwasserkörper in „schlechtem chemischen Zustand ist“, wenn ein solcher vom Mitgliedsstaat festgelegter Schwellenwert überschritten ist. Art. 5 E-GWRL enthält ebenfalls wenig konkrete Kriterien zur Trendermittlung und zur Festlegung der Ausgangspunkte der Trendumkehr. Anhang IV des Entwurfs der GWRL enthält einige allgemeine Vorgaben für die Ermittlung ansteigender Trends und für die Festlegung der Trendumkehr. Die Bewertung ansteigender Trends soll u.a. anhand der arithmetischen Mittel der Durchschnittswerte der einzelnen Probenahmestellen an jedem Grundwasserkörper vorgenommen werden. Darüber hinaus werden Mindestzahlen von Datenwerten (8 bis 20 je Jahr) und die Mindest- und Maximaldauer der Messreihen (maximal 15 Jahre) festgelegt. In Ziff. 14 des Anhangs IV des E-GWRL wird ein Hinweis zur Berücksichtigung von Altlasten bzw. Punktquellen gegeben, wenn es dort heißt, dass eine besondere Trendermittlung für solche Grundwasserkörper durchzuführen ist, die durch

Punktquellen verschmutzt sind. Ziel dieser besonderen Trendermittlung soll es sein zu prüfen, ob die „Verschmutzungszonen der Standorte sich nicht über ein bestimmtes Gebiet hinaus ausbreiten und den chemischen Zustand des Grundwasserkörpers verschlechtern.“ Was die Folge der besonderen Trendermittlung ist und ob bei einem nichtstationären Zustand eines Grundwasserschadens Maßnahmen zur eine Trendumkehr geboten sind ist nicht geregelt.

Unter Federführung des EU-Ausschusses haben 6 beteiligte Ausschüsse des Bundesrates am 14. 11. 2003 empfohlen, u. a. folgende Änderungen am E-GWRL vorzunehmen:

- Sonderregelung für Altlasten („Risikomanagementzonen“),
- EU-weit einheitliche Schwellenwerte für die Beurteilung des chemischen Zustandes von GW-Körpern (keine Delegation auf die Mitgliedstaaten)
- Genauere Definition des Begriffes „Einleitung“.

III. Auswirkungen des EU-Wasserrechts auf den Umgang mit Altlasten

WRRL/GWRL und das novellierte WHG stärken den nachsorgenden Grundwasserschutz, der im bisherigen deutschen Wasserrecht mit seiner präventiven Orientierung („Besorgnisgrundsatz“) kaum ausgeprägt war. Das neue europäische Wasserrecht macht aber keine unmittelbaren Vorgaben für den Umgang mit Altlasten. Entscheidungen über das „Ob“ sind weiterhin auf Grundlage des BBodSchG und über das „Wie“ auf der Grundlage des bisherigen Wasserrechts zu treffen.

Auswirkungen auf die Beurteilung von Altlasten und auf die Ermessensentscheidungen der Behörden nach dem BBodSchG hängen von zwei Schlüsselfragen ab:

- Wie gehen Altlasten in die Bewertung des chemischen Zustandes von Gewässerkörpern ein?
- Wie ist die Sanierungspflicht für einen Grundwasserkörper „herunter zu brechen“ auf die Entscheidung über eine einzelne Altlast? Anders gesagt: Kann aus der Sanierungspflicht für einen Grundwasserkörper eine Pflicht zur Sanierung einer einzelnen Altlast entstehen?

Prinzipiell müssen solche altlastenbedingten Grundwasserschäden und andauernden Schadstoffeinträge aus Altlasten in die Bewertung des chemischen Zustandes eines Grundwasserkörpers eingehen, die den Grundwasserkörper insgesamt nachteilig verändern oder das Erreichen eines guten Zustandes gefährden. Umgekehrt folgt daraus, dass sich prinzipiell auch Sanierungspflichten für Altlasten ergeben können, wenn diese mitursächlich dafür sind, dass ein Grundwasserkörper in schlechtem chemischen Zustand ist. Es können zwei Fallgruppen unterschieden werden: Altlast/GW-Schaden, die /der

- solche Ausmaße hat, dass er bereits für sich genommen oder
- in der Summe mit anderen Verunreinigungen im GW-Körper oder im Zusammenwirken mit weiteren Einflussfaktoren (andauernde Versickerungen/ Einleitungen etc.)

(mit)ursächlich dafür ist, dass das rechtzeitige Erreichen des Qualitätsziels „guter chemischer Zustand“ für den GW-Körper gefährdet ist.

Im ersten Fall ergibt sich eine Sanierungspflicht aus der WRRL, wenn keine der o. g. Ausnahmen greift. Im zweiten Fall muss der Mitgliedstaat Maßnahmen zur Sanierung des GW-Körpers treffen, er hat aber die Wahl, welche der Altlasten/GW-Schäden er saniert, oder ob er einen der anderen negativen Einflussfaktoren ausschaltet.

Nach den bisherigen Erfahrungen in der Praxis scheint es so zu sein, dass Altlasten/Punktquellen nur in geringem Maße die durchschnittliche Belastung von Grundwasserkörpern erhöhen. Unklar ist in diesem Zusammenhang, ob bei der Beurteilung des guten chemischen Zustandes des Grundwasserkörpers – so wie bei der Trendermittlung auch – die gültigen Grundwasserqualitätsnormen und die noch festzulegenden Schwellenwerte nur im arithmetischen Mittel gerechnet über den gesamten Grundwasserkörper oder an jeder Messstelle eingehalten werden müssen [12]. Sofern die Werte an jeder Messstelle einzuhalten sind, ist damit zu rechnen, dass eine einzelne Altlast nur selten eine Sanierungspflicht auslöst. Im umgekehrten Fall erfolgt eine Integration der Messergebnisse in der Fläche mit der Folge, dass eine Sanierungsverpflichtung unwahrscheinlich wird.

Sofern die Qualitätsnormen und die Schwellenwerte grundsätzlich an allen und damit auch an Messstellen eingehalten werden müssen, die im Einflussbereich von Altlasten liegen, ist zu erwarten, dass viele Mitgliedstaaten Sonderregelungen für Altlasten fordern und auch durchsetzen werden (z. B. „Risikomanagementzone“). Dann wiederum sind allgemeine Regelungen zur Begrenzung der Schadstoffausbreitung von Punktquellen und GW-Schäden im GW-Körper zu erwarten. Außerdem müsste dann geregelt werden, was mit den Grundwasserschäden in den Risikomanagementzonen geschehen soll.

Eine Sanierungspflicht für einzelne Punktquellen/GW-Schäden kann sich aus dem EU-Wasserrecht des weiteren dann ergeben, wenn sie die Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer gefährdet oder Landökosysteme geschädigt werden. Daraus kann sich eine Pflicht zur Verhinderung der Schadstoffausbreitung ergeben (s. o., II).

Prinzipiell könnten sich aus dem Gebot der Trendumkehr ebenfalls Sanierungspflichten für Altlasten/GW-Schäden ergeben. Gemäß Ziffer 1.4 des Anhangs IV des Entwurfs der GWRL soll bei sog. Punktquellen eine besondere Trendermittlung erfolgen, um zu prüfen, ob sich die von der Punktquelle ausgehende Verschmutzungszone über ein bestimmtes Gebiet ausdehnt und den chemischen Zustand des Grundwasserkörpers insgesamt verschlechtert. Da allerdings davon ausgegangen wird, dass altlastenbedingte Schadstoffe nur einen sehr geringen Anteil der gesamten Schadstoffbelastung von GW-Körpern ausmachen, ist eine solche Konsequenz eher unwahrscheinlich.

Ein strenges Verschlechterungsverbot (Erhaltung des Status Quo) im Sinne des Votums der beteiligten Bundesregierung und der Bundsratsausschüsse könnte prinzipiell ein Problem für andauernde Schadstoffeinträge aus Altlasten werden. Da konkrete Kriterien für die Anwendung des Verschlechterungsverbots nicht zu erwarten sind, dürften hier jedoch erhebliche Spielräume bleiben.

Auch wenn Manches noch nicht klar ist, zeichnet sich beim derzeitigen Stand des E-GWRL folgendes ab: Größere Veränderungen der bisherigen Maßstäbe für Sanierungsentscheidungen sind relativ unwahrscheinlich. Sehr genau muss aber die Diskussion um Messverfahren und um die Bedeutung der Schwellenwerte verfolgt werden.

Erhebliche mittelbare Auswirkungen kann jedoch die integrierte und großräumige wasserwirtschaftliche Planung in Form von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen entfalten, die in den nächsten Jahren von den Wasserbehörden in Angriff genommen werden müssen, damit die o. g. Bewirtschaftungsziele verwirklicht werden. Sie werden künftig bei der Ermessensentscheidung über eine Altlastensanierung und damit beim wasserbehördlichen Vollzug im Einzelfall zu berücksichtigen sein. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme werden Orientierungshilfen sein bei der Entschei-

dung über die Sanierung von Altlasten und bei der Bestimmung von Sanierungszielen. Denkbar ist es ferner, dass in Maßnahmenprogrammen vorgesehen wird, bestimmte Altlasten oder Gruppen von Altlasten in einer bestimmten Region mit bestimmten Zielsetzungen zu sanieren oder aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht zu sanieren, sondern beim Vorliegen der Voraussetzungen von den Ausnahmeregelungen (Fristverlängerung, weniger strenge Ziele) Gebrauch zu machen. Es hängt alles davon ab, wie detailliert die wasserwirtschaftliche Planung künftig sein wird.

Aus rechtlicher Sicht gibt das neue EU-Wasserrecht den Bodenschutz- und Wasserbehörden keine zusätzlichen Spielräume bei der Altlastenbearbeitung. Das BBodSchG mit seinen einzelfallbezogenen Entscheidungskriterien hat als gegenüber dem EG-Recht weitergehendere und konkretere nationale Regelung unverändert Bestand (Art. 176 EG-Vertrag). Der großräumig-planungsrechtliche Ansatz der WRRL löst die einzelfallbezogene Gefahrenbeurteilung bzw. Entscheidung in keiner Weise ab. Da der nachsorgende Grundwasserschutz im deutschen Wasserrecht rechtlich bislang kaum ausgestaltet war, können nach Ansicht der Verfasser die Regelungen und Wertungen der WRRL, der GWRL und der von den Behörden aufzustellende Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne bei der einzelfallbezogenen Entscheidung über die Sanierung von Altlasten zwar nicht unmittelbar, so aber doch ergänzend zur Ermessensausübung herangezogen werden.

Rechtlich gesehen führt das neue EU-Wasserrecht zwar nicht zur Abkehr vom hierzulande oftmals postulierten, in der Praxis aber nicht durchgängig realisierten „Grundsatz des flächendeckenden Grundwasserschutzes“. Da die Sanierung von Altlasten im Ermessen der

Behörden steht, sind aber Änderungen in der administrativen Praxis nicht unwahrscheinlich. Bei der Ermessensentscheidung über die Sanierung der einzelnen Altlast soll nämlich künftig regelmäßig der Zustand des GW-Körpers insgesamt berücksichtigt werden.

Literatur

- [1] Reinhardt, NJW 2003, S. 3449
- [2] Vgl. im Einzelnen: Willand/Großmann altlasten spektrum 6/2002, S. 277 ff
- [3] Art. 4 Abs. 1 lit. b) i.V.m. Art. 2 Nr. 20 WRRL; § 33 a Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 WHG
- [4] Anhang 5 Nr. 2.3.2 WRRL; Anhang II GWRL.
- [5] Art. 4 Abs. 1 lit. b) (ii) WRRL.
- [6] Art. 4 Abs. 4 WRRL; § 33 a Abs. 4 i. V. m. § 25 c Abs. 2 und 3 WHG.
- [7] Art. 4 Abs. 5 und Abs. 8 WRRL; §§ 33 a Abs. 4, 25 d Abs. 1 WHG.
- [8] Art. 4 Abs. 1 lit. b) (iii) WRRL; § 33 Abs. 1 Nr. 2 WHG.
- [9] Art. 4 Abs. 1 lit. b) (i) WRRL; § 33 a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 4 i. V. m. §§ 25 c Abs. 2 und 25 d Abs. 1 Nr. 3 WHG.
- [10] Vgl. Rechenberg/Seidel, Wasser und Abfall 2002, S. 48 ff. Siehe dazu die Erwiderung von Jedlitschka, Wasser und Abfall 2002, Heft 11/12.
- [11] Dies ist beispielsweise der Standpunkt der Bundesregierung und der zuständigen Ausschüsse des Bundesrates.
- [12] Zur Auswertung der Messergebnisse enthält die WRRL bereits eine Regelung (Anhang V.2.4.5). E-GWRL enthält in Anhang 1, Fußnote 2 folgenden Hinweis, der so zu verstehen sein könnte, dass die Werte an jeder Probenahmestelle eingehalten werden müssen: „Die Einhaltung der Normen wird anhand eines Vergleiches mit den arithmetischen Mitteln der Überwachungswerte an jeder Probenahmestelle des Grundwasserkörpers bzw. der Gruppe von Grundwasserkörpern ermittelt, die nach der gemäß Art. 5 der [WRRL] durchzuführenden Analyse als gefährdet eingestuft wurde/wurden“.

Anschrift der Autoren

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Nikolaus Steiner
Anwaltskanzlei Steiner
Huyssenallee 87, 45128 Essen

Rechtsanwalt Dr. Achim Willand
Rechtsanwälte Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
EnergieForum Berlin
Stralauer Platz 34, 10243 Berlin