

# GRUNDWASSERSCHUTZ UNTER DEM ASPEKT DER ALTLASTEN- SANIERUNG

Reinhard Müller und Matthias Heber

Das Problem des »Grundwasserschutzes unter dem Aspekt der Altlastensanierung« ist seit einigen Monaten besonders im Zusammenhang mit der inhaltlichen Bestimmung des Gefahrenabwehrbegriffs bei Freistellungsverfahren in den Neuen Bundesländern (NBL) Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen. Im wesentlichen geht es um folgende Fragen:

- Wann sind die Behörden berechtigt, Sanierungsanordnungen zu erlassen?
- Wie definiert sich das Sanierungsziel und der Sanierungsumfang?

Im allgemeinen ist davon auszugehen, daß Grundwasserbeeinträchtigungen aufgrund großflächig diffuser oder kleinflächig punktueller Einträge in den Grund und Boden erfolgen können<sup>1</sup>. Zu den Hauptverursachern der großflächig diffusen Einträge gehören zum Beispiel in Sachsen und Sachsen-Anhalt die Landwirtschaft (Stickstoffdünger - Nitrate, Nitrite, Ammoniumverbindungen; Pflanzenschutzmittel) und der Bergbau (Versauerungsprozeß aufgrund von Pyrit und Markasit). Kleinflächig punktuelle Einträge erfolgen hauptsächlich aufgrund von unzureichend gesichert betriebenen Abfall-Deponien und Industrieanlagen bzw. Altlasten sowie aufgrund von zufälligen Ereignissen, z.B. Unfällen.

Für das Bundesland Sachsen-Anhalt sind bisher 15 130 Altlastenverdachtsflächen erfaßt (Stand 6/1993); hierzu zählen Ablagerungen (Deponien), Altstandorte und militärische Altlasten. In der laufenden Phase der Gefährdungsabschätzung der Altlastenverdachtsflächen stellt unter anderem die Gewährleistung der Trinkwasserversor-

gung ein wichtiges Kriterium für die Bewertung und damit verbunden die Festlegung weiterer Maßnahmen dar.

## *Vorbeugende Bodensanierung*

Aus Gründen der Vorsorge - vor allem der besonderen Schutzwürdigkeit des Grundwassers für die Trinkwassergewinnung<sup>2</sup> -, aber auch aus sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Gründen, ist den vorbeugenden Bodensanierungen vor der reparierenden Grundwassersanierung unbedingt der Vorzug zu geben, da - darauf hat bereits der Ausschuß für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages in seinem Bericht über »Grundwasserschutz und Wasserversorgung«<sup>3</sup> mehrfach hingewiesen - der Ausbreitung von Schadstoffen in das Grundwasser vorzubeugen effizienter und kostengünstiger ist als deren spätere Rückholung aus dem Aquifer<sup>4</sup>.

## *Normen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG)*

Dem Schutz des Wassers, resp. Grundwassers, ist durch das WHG eine exponierte Stellung eingeräumt worden. Seine allgemein normative Widerspiegelung findet diese Tatsache im dem Gefahrenbegriff vorgelagerten Besorgnisgrundsatz, der sich in einer Vielzahl von Normen des WHG wiederfindet [z.B. §§1a (1), 1a (2), 19b (2), 19g (1), 26 (2), 34 (2)]. Danach hat jede vermeidbare Beeinträchtigung der Gewässer zu unterbleiben.

## *Begründung von Sanierungspflichten*

Unter der Maßgabe der Anwendbarkeit des WHG ist stets zu untersuchen, ob und welche Normen zur Begründung von Altlasten- und Bodensanierungspflichten herangezogen werden können.

Im Grunde geht es im wesentlichen um die Frage: Löst bereits die Besorgnis einer Grundwasserverunreinigung - und zwar unabhängig von der Art der Bewirtschaftung des jeweiligen Grundwassers - durch Altlasten die Pflicht aus, die Besorgnis begründende Bodenkontamination zu beseitigen, oder ist hierfür allein das Grundwasser in seiner Nutzung im Rahmen des jeweiligen Bewirtschaftungsplanes ausschlaggebend?

## Der Bewirtschaftungsplan

Der Bewirtschaftungsplan ist eines von vielen wasserrechtlichen Instrumenten und dient nicht unwesentlich zur Durchsetzung der in §1a Abs. 1 WHG festgeschriebenen Grundsätze des WHG und damit zur Gewährleistung des Schutzes des natürlichen Wasserhaushaltes - §36 b Abs. 1 WHG<sup>5</sup>. Der Bewirtschaftungsplan soll also eine bewußte und geordnete (vorausschauende) Benutzung des Wassers nach den Grundsätzen des WHG gewährleisten.

Ein Festhalten am Bewirtschaftungsplan als Grundlage bzw. Maß für die behördliche Anordnung von Sanierungsmaßnahmen würde zu einer Aufteilung des Grundwassers in Trinkwasserreservoir und »Opferstrecken«<sup>6</sup> führen. Aber genau eine solche Betrachtungsweise, daß den Gewässern nur dann Schutzwürdigkeit zukommt, wenn sie im Bewirtschaftungsplan auftauchen, würde dem Sinn des WHG widersprechen.

## Prinzipieller Schutz des Grundwassers

1. Das WHG umfaßt - mit wenigen Ausnahmen - den gesamten Wasserhaushalt. Die Benutzung der Gewässer ist grundsätzlich verboten.

2. Ist eine Bewirtschaftung vorgesehen, dann nur unter der Maßgabe, daß sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen einzelner dient und daß jede vermeidbare Beeinträchtigung unterbleibt (§1a (1) WHG).

3. Darüber hinaus - also auch außerhalb der mittel- oder unmittelbaren Bewirtschaftung - statuiert §1a (2) WHG weitergehende Pflichten, die darauf abzielen, bei welchen Maßnahmen auch immer<sup>7</sup> Verunreinigungen des Wassers schlechthin zu vermeiden.

Daraus wird deutlich, daß es aus juristischer Sicht so etwas wie Opferstrecken gar nicht geben kann. Ist für einen bestimmten Teil des Grundwassers eine Bewirtschaftung zum gegenwärtigen Zeitpunkt oder für die Zukunft - wobei das mit Sicherheit heute überhaupt niemand so profund festlegen kann - nicht vorgesehen, dann greift für diesen Teil automatisch §34 (2) i.V.m. §1a (2) WHG, das heißt die allgemeine Sorgfaltspflicht<sup>8</sup>.



Bild 1 Grundwassergefährdung durch falsche Lagerung von Stallmist

Der Bezugnahme auf den Bewirtschaftungsplan (nutzungsbezogener Ansatz) als letztlich entscheidendes Kriterium für die Auswahl von Sanierungsmaßnahmen<sup>9</sup> muß u.E. aus den oben genannten Gründen widersprochen werden. Dieser Argumentation kann ergänzend hinzugefügt werden, daß

1. das Grundwasser nicht nur unter dem Aspekt der Nutzung als Trinkwasser zu sehen ist, sondern auch im Hinblick auf seine vielfältigen Funktionen im Wasserkreislauf und im Ökosystem betrachtet werden muß<sup>10</sup>.
2. sich angesichts der Besonderheiten des Grundwassers - u.a. läßt sich die Wanderung von Verunreinigungen nicht immer sicher verfolgen oder gar vorhersagen - die Forderung erheben läßt, prinzipiell jedes Grundwasservorkommen, schon aus Gründen der Vorsorge für die Trinkwassergewinnung, zu schützen.

Auf der Basis des geltenden Bundesrechts ist eindeutig festzustellen, daß die Haltung derjenigen, die Sanierungsziele der Gewässer und insbesondere des Grundwassers an deren derzeitiger oder künftiger Bewirtschaftung ausrichten, weder in Übereinstimmung steht mit dem WHG und der auf ihm basierenden Rechtsprechung noch mit der herrschenden Meinung im (Fach-)Schrifttum. Ganz überwiegend - wenn nicht ausschließlich - gilt für Gewässer der strenge *Besorgnisgrundsatz*<sup>11</sup>.

## Besorgnis vor Gefährdung

Somit muß für die behördliche Anordnung von Altlastensanierungsmaßnahmen (und sonstigen Bodensanierungsmaßnahmen) nach Wasserrecht - ausgehend vom wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatz - zumindest der Tatbestand der Besorgnis der nachteiligen Beeinträchtigung



Bild 2 Mineralölkontamination

des Grundwassers bzw. des Verdachtes einer Grundwasser-  
verunreinigung erfüllt sein<sup>12</sup>. Der Besorgnisbegriff ist dem  
Gefahrenbegriff vorgelagert, d.h., die Besorgnis verlangt  
keine drohende Gefahr im Sinne des Polizei- und Ord-  
nungsrechts. Für die Besorgnis genügt es, daß der Eintritt  
nachteiliger Veränderungen nicht unwahrscheinlich ist.  
Und nachteilig ist eine Veränderung dann, wenn sich die  
Eigenschaften des Wassers im Vergleich zur vorherigen Be-  
schaffenheit verschlechtert haben<sup>13</sup>. Hierbei ist zu beachten:  
Eine schon vorhandene Verunreinigung schließt eine wei-  
tere nachteilige Veränderung nicht aus. Weiterhin ist es  
nicht erforderlich, daß die Nutzbarkeit des Gewässers be-  
einträchtigt ist, d.h., das Wasser zum Gebrauch oder Ver-  
brauch untauglich werden muß; erst recht brauchen keine  
konkreten materiellen Nachteile oder Schäden eingetreten  
zu sein<sup>14</sup>. Es genügt eine Herabsetzung des Ge- oder Ver-  
brauchswertes für Mensch, Tier oder Pflanze<sup>15</sup>.

Während das WHG Regelungen über den präventiven und  
vorsorgenden Schutz des Grundwassers vor Verunreinigen-  
gen durch den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen  
enthält - §§ 19a ff.; 34 (2) WHG -, regelt es die behördliche  
Überwachung und Durchsetzung der diesbezüglichen  
Rechtspflichten nur in Ansätzen - § 21 WHG. Das WHG ent-  
hält aber keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für  
verwaltungsbehördliche Sicherungs- und Sanierungsmaß-  
nahmen, d.h. keine Normen, die die Behörden zu direkten  
Eingriffsmaßnahmen ermächtigen würden. Daraus folgt,  
auch wenn ein Verstoß gegen den Besorgnisgrundsatz des  
§ 34 (2) WHG vorliegt, daß sich *allein* aus dieser Norm  
keine Rechtspflichten für den Verursacher ableiten lassen.  
Der strenge materielle Maßstab des Besorgnisgrundsatzes  
des WHG kann demzufolge erst in Verbindung mit landes-  
wasserrechtlichen Vorschriften zum Tragen kommen. Inso-

weit jedoch landesrechtliche Vorschriften keine eigenstän-  
digen Eingreifnormen enthalten, wird immer auf allge-  
meines Polizei- und Ordnungsrecht zurückzugreifen sein.

Anhand der Darstellung ist deutlich geworden, daß die ge-  
genwärtige Rechtslage im Hinblick auf den vorsorgenden  
Schutz des Grundwassers gegen drohende Verunreinigen-  
gen durch Altlasten als vollzugsunfreundlich und damit  
als unbefriedigend anzusehen ist. Der Gesetzgeber ist auf-  
gerufen, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit in bezug auf  
die Sanierung von Altlasten, soweit von diesen eine Gefahr  
für das Grundwasser ausgehen kann, zu schaffen. Ob das  
zu erwartende Bundes-Bodenschutzgesetz<sup>16</sup> mit seinem be-  
sonderen Teil »Altlasten«, in das diesbezüglich große Hoff-  
nungen und Erwartungen gesetzt werden, diese Aufgabe zu  
erfüllen vermag, bleibt jedoch abzuwarten.

<sup>1</sup> Die Begriffe »Altlasten« und »Bodenkontaminationen« überla-  
gern sich weitgehend. Altlasten können als eine wesentliche Kater-  
gorie (das Spezielle) zum allgemeinen Begriff der Bodenbelas-  
tung betrachtet werden, wobei Altlasten auch mehr sein können  
als Bodenbelastungen, z.B. dann, wenn es sich neben Bodenkon-  
taminationen um Grundwasserkontaminationen handelt.

<sup>2</sup> 1. Obwohl aufgrund der verschiedenen Kontaminationsmög-  
lichkeiten und Ausbreitungsarten in jeweils topographisch und  
geologisch andersartig ausgebildeten Gebieten und aufgrund der  
verschiedensten Schadstoffspektren deutlich hervorzuheben ist,  
daß jede Verdachtsfläche sowie jede Altlast (bewertete Verdachts-  
fläche) ein Unikat darstellt, ist davon auszugehen, daß in den  
überwiegenden Fällen immer das Grundwasser betroffen ist - ent-  
weder in dem Sinne, daß es bereits zu einer Grundwasserverunrei-  
nigung gekommen ist oder die Wahrscheinlichkeit einer Grund-  
wasserverunreinigung aufgrund von Bodenkontaminationen be-  
steht. (Vgl. These 2 zum Referat von Prof. Dr.-Ing. H.-P. Lühr, vor-  
gestellt auf dem Deutschen Juristentag 1994 in Münster. Konfe-  
renzmateriale, II. Abteilung Umweltrecht, S. 13.)

2. In der Bundesrepublik Deutschland werden rund 70 % des  
Trinkwassers aus Grundwasser gewonnen - in dieser Hinsicht wird  
das Grundwasser in der Zukunft an Bedeutung zunehmen. Des  
weiteren ist unbedingt darauf zu verweisen, daß dem Grundwas-  
ser innerhalb des Wasserkreislaufes und im Ökosystem vielfältige  
Funktionen zukommen. (Vgl. BTDrucks. 6/2710, S. 35.)

3. Das Selbstreinigungsvermögen des Grundwassers ist gering.  
(Vgl. BTDrucks. 12/8270, S. 259.)

4. Die Wanderung von Verunreinigungen läßt sich nicht immer  
sicher verfolgen oder gar vorhersagen; insbesondere auch aus die-



sem Grund sind Grundwasserkontaminationen, wenn überhaupt, nur über lange Zeiträume und mit hohen Kosten sanierbar.

5. Die Dargebotssituation (besonders in den neuen Bundesländern, vgl. BTDrucks. 12/8270, S. 377) macht nicht so sehr die Sanierung bereits kontaminierten Grundwassers notwendig, sondern die Einleitung vorbeugender Maßnahmen, die eine Beeinträchtigung des Grundwassers verhindern sollen.

<sup>3</sup> BT-Drucksache 12/8270.

<sup>4</sup> In Anbetracht beschränkter finanzieller Möglichkeiten sollten Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers vor Verunreinigungen bzw. zur Beseitigung von Gefahrenpotentialen am Schadensherd absoluter Vorrang vor den eigentlichen Sanierungsmaßnahmen eingeräumt werden. Im Grundwasser selbst sollte nur dann saniert werden, wenn wirklich akute Gefahr für die Trinkwasserversorgung besteht, d.h., wenn ein Fassungsbrunnen unmittelbar betroffen ist. Vgl. ausführlicher dazu W. Kinzelbach, Probleme und Konsequenzen von Grundwassersanierungsverfahren hinsichtlich der Trinkwasserversorgung - Eine kritische Stellungnahme. Stellungnahme im Auftrag des TAB 1992.

<sup>5</sup> Gieseke, §36b Rnm. 2 f.

<sup>6</sup> Der Terminus der »Opferstrecken« findet sich u.a. bei Kinzelbach, Probleme und Konsequenzen von Grundwassersanierungsverfahren hinsichtlich der Trinkwasserversorgung, a.a.O.

<sup>7</sup> Zum weiten Begriff der Maßnahmen vgl. Gieseke, §1a Rn. 15.

<sup>8</sup> Korndörfer/Richter weisen auf die Gefährlichkeit der - und u.E. den Intentionen des WHG völlig widersprechende - Auffassung von Luckner/Eichhorn (dargelegt in einem Positionspapier zur Nutzung von Uferfiltrat und künstlichem Infiltrat im Großraum Dresden, angefertigt im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung, 1993) hin, Grundwasser in urbanen Gebieten, das mit anthropogenen Kontaminationen belastet ist, sei *nicht mehr schutzwürdig*. Würde man dieser Auffassung - die einen negativen Auswuchs der oben erwähnten Diskussion darstellt - folgen, gäbe es nach einiger Zeit überhaupt keine schutzwürdigen Grundwasservorkommen mehr, ein Zustand also, den das WHG gerade vermeiden soll. Vgl. Korndörfer/Richter, Probleme der Altlastenbehandlung in Dresden, a.a.O.

<sup>9</sup> Vgl. J. Salzwedel, Stellungnahme zu den rechtspolitischen Vorschlägen im Gutachten von Hans-Jürgen Papier: Rechtliche Probleme der Boden- und Grundwassersanierung, erstellt im Auftrag

des TAB, Januar 1993, S. 21; W. D. Sonderrmann, Empfehlen sich gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen der Altlasten, und welchen Inhalt sollten sie haben?, Diskussionspapier, vorgestellt auf dem Deutschen Juristentag 1994 in Münster, S. 7 ff.

<sup>10</sup> Vgl. BTDrucks. 12/8270, S. 265; Gieseke, §1a Rn. 2.

<sup>11</sup> BVerwG, ZfW 1981, 87.

<sup>12</sup> »Der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz ist Maßstab auch für die Beurteilung von Sanierungsmaßnahmen.« Radtke/Eisenbarth, Altlastenfreistellung und Altlastensanierung, in: altlastenspektrum 4/94, S. 193.

<sup>13</sup> BayObLG vom 4. 6. 1976, BayVwBl. 1976, S. 601.

<sup>14</sup> Zust. OLG Zweibrücken vom 9. 3. 1990, N + R 1991, S. 42; siehe auch BVerwG vom 24. 8. 1989 NVwZ 1990, 475.

<sup>15</sup> OLG Celle vom 11. 2. 1986, ZfW 1986, 403, OVG Münster vom 26. 3. 1963 OVGE 18, 298.

<sup>16</sup> Vgl. Sondergutachten »Altlasten II« des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Januar 1995, BTDrucks. 13/380, S. 148 ff.



# JAHRESBERICHT / ANNUAL REPORT

## 1992-95 – Vier Jahre UFZ

*[Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.]*

Gewässerforschung Magdeburg  
RS

Helmholtz-Zentrum für  
Umweltforschung GmbH - UFZ  
Zentralbibliothek  
Permoserstraße 15  
D - 04318 Leipzig

12-496 MA

## *Jahresbericht 1992-1995*

### *Herausgeber:*

UFZ-Umweltforschungszentrum  
Leipzig-Halle GmbH  
Mitglied der Arbeitsgemeinschaft  
der Großforschungseinrichtungen (AGF),  
ab November 1995  
Hermann von Helmholtz – Gemeinschaft  
Deutscher Forschungszentren (HGF)  
Permoserstraße 15  
04318 Leipzig  
Telefon 0341/235-0

### *Redaktion:*

Dipl.-Chem. Doris Böhme  
Dipl.-Agr.-Päd. Susanne Hufe  
Telefon 0341/235-2278

### *Translation:*

Dipl.-Päd. Rita Gelke

### *Fotos:*

Norma Neuheiser u.a.

### *Gesamtgestaltung und Herstellungsleitung:*

Peter Barczewski  
Hendrik Schubert

### *Druck und Verarbeitung:*

Messedruck Leipzig

© Januar 1996

Abdruck (auch von Teilen) oder sonstige  
Verwendung nur nach vorheriger Absprache  
mit dem UFZ gestattet.

Gedruckt auf umweltfreundlichem, chlorfrei  
gebleichtem Papier

ISSN 0948-6925