

Handlungsbedarf bei Altlasten im Spannungsfeld zwischen konkreter Gefahr und Gefährdungspotential

H.-P. Lühr, Berlin

Zusammenfassung

Die Altlastenproblematik stellt einen erheblichen finanziellen Druck für die bundesdeutsche Finanzsituation dar. Angesichts der großen Anzahl von Verdachtsflächen geht es um die Entwicklung von Maßstäben, nach denen die Sanierungen im eigentlichen Sinne durchzuführen sind. Weiterhin ist ein eindeutiges Kriteriensystem erforderlich, an denen die konkreten Sanierungsanforderungen festgemacht werden können, um die weitgehend vorhandene Rechtsunsicherheit zu beseitigen.

CONTAMINATED SITES AND THE NEED TO TAKE ACTION IN VIEW OF EXISTING AND POTENTIAL HAZARDS

Summary

The problem of contaminated sites puts a tremendous financial pressure on the Federal Republic of Germany. In view of the great number of areas which are suspected to be contaminated criteria for the rehabilitation of these sites must be developed. We need a clear set of criteria to define concrete rehabilitation requirements in order to overcome the current legal uncertainties.

LES ANCIENS SITES CONTAMINÉS DANS LA TENSION ENTRE LE DANGER RÉEL ET LE POTENTIEL DANGEREUX — ACTIONS NÉCESSAIRES

Résumé

Le caractère problématique d'anciens sites contaminés présente une nette pression, monétaire dans la situation financière de l'Allemagne. Vu le grand nombre de surfaces suspectes de contamination, il s'agit du développement des échelles selon lesquelles on doit effectuer les réhabilitations au sens propre. En outre faut-il un clair système de critères qui peut préciser les exigences concrètes de réhabilitation afin de se débarrasser de l'incertitude de droit qui existe largement.

Das Thema Altlasten mit seinen speziellen Facetten der Altablagerungen, der kontaminierten Betriebsflächen, der Altstandorte und der Rüstungsaltpasten hat einen erheblichen Stellenwert im politischen und öffentlichen Bereich erreicht. Von diesen Altlasten gehen gravierende konkrete Gefahren und Gefährdungen für den Menschen und seine Umwelt aus.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen kommt in seinem Sondergutachten „Altlasten“ im Dezember 1989 zu folgenden Aussagen:

„Stoffeinträge in Böden, Untergrund und Grundwasser stehen an vielen Altablagerungsplätzen und Altstandorten längst nicht mehr im Gleichgewicht mit dem Reinigungs- und Regelungsvermögen dieser Umweltmedien. Umweltschädliche Stoffe, die bereits in die Umweltmedien gelangt sind oder auszutreten drohen, lassen aus Altablagerungen und Altstandorten Altlasten werden. Diese Altlasten stellen akute oder zumindest latente Gefährdungen für die menschliche Gesundheit und alle Schutzgüter der Umwelt dar.

Die Erfassung der Altablagerungen und Altstandorte und die Abschätzung ihres Gefährdungspotentials müssen bundesweit beschleunigt durchgeführt werden, um alle Altlasten zuverlässig zu identifizieren. Erkannte Altlasten sind zügig zu sanieren. Nur das Zusammenwirken der verschiedenen Fachdisziplinen und das Einbeziehen der vielfältigen Erfahrungen bei der Behandlung der Altlasten werden zu optimalen Sanierungslösungen in ökologischer, technischer und ökonomischer Hinsicht führen.

Im Interesse einer schnellen und wirksamen Sanierung von Altlasten hält es der Rat für unbedingt notwendig, eine möglichst weitgehende Akzeptanz für das geplante Vorgehen bei den Betroffenen und der Öffentlichkeit zu erreichen. Die ohne diese Akzeptanz auftretenden Behinderungen und Verzögerungen können die Entstehung und die Fortdauer von Belastungen begünstigen und die damit verbundenen Risiken vergrößern.“

Die Problematik der Altlasten ist in unserer Gesellschaft ein junges Thema. Nicht zuletzt durch das Auffinden spektakulärer Altlasten begann man in den frühen achtziger Jahren mit der systematischen Bearbeitung der Gesamtproblematik. Mit den Dioxinfunden bei der Deponie „Georgswerder“ in Hamburg 1983 wurde die Altlastenproblematik in die öffent-

liche Diskussion gebracht. Die Altlastensituation hat sich durch die Wiedervereinigung Deutschlands noch erheblich verschärft, ausgelöst durch die verfehlte ökonomische und ökologische Politik in der Ex-DDR.

Wesentliche Ursache für die Altlasten ist die weitgehende Entledigung großer Mengen von organischen und anorganischen Stoffen, Schwermetallen, Salzen, Kohlenwasserstoffen, Farben, Lösungsmitteln, Pestiziden, Dünger, Kunststoffen und vielem anderen mehr aus dem chemischen Zoo. Viele unserer heutigen Probleme in einer modernen Industrie- und Konsumgesellschaft sind in der Vergangenheit verursacht worden durch mangelndes Wissen, durch Unterschätzung und Nichtbeachtung der von Stoffen ausgehenden Gefahren und Überschätzung des Selbstreinigungsvermögens der Biosphäre, der Gewässer, des Untergrundes. Deshalb wurde die Entsorgung in der Vergangenheit geräuschlos, zum Nulltarif und in nach allen Seiten hin offene Löcher betrieben.

Seit etwa 10 Jahren haben sich um dieses Thema stark expandierende, auf die Erfordernisse der Altlastensanierung ausgerichtete Dienstleistungsbetriebe und Sanierungsunternehmen entwickelt. Dieser neue Industriezweig wird und muß sich weiterentwickeln, um die technischen und naturwissenschaftlichen Herausforderungen sachgerecht unter ökonomischen Gesichtspunkten behandeln zu können.

Wie es aber in einer schnell wachsenden und sich laufend veränderten Situation in der Regel passiert, wenn noch keine

umfassenden Leitlinien und Regeln vorhanden sind, ergeben sich zwangsläufig erhebliche Qualitätsunterschiede im Leistungsniveau der projektierenden und ausführenden Institutionen und Firmen.

Die Behandlung von Altlasten erfordert eine hohe Seriosität, gediegenes Fachwissen und qualifizierte Fachbetriebe, da es um die Wahrung der menschlichen Gesundheit und die Wiederherstellung einer intakten Umwelt geht. Hierbei ist verantwortliches Handeln gefordert, damit die seitens der Verursacher und der öffentlichen Hand bereitgestellten Mittel nicht nur zur Kaschierung der bestehenden Umweltgefahren und Gefährdungspotentiale eingesetzt werden. Derartigen Entwicklungen ist durch neu zu definierende Leitlinien und Regeln zur Qualitätssicherung bei der Altlastenbehandlung vorzubeugen. Bei der Behandlung der Altlastenproblematik ist somit kein Platz für Glücksritter und Scharlatane, kein Platz für solche, die eine schnelle Mark zu machen meinen.

Der Staat/das Gemeinwesen darf sich nicht unter dem Druck der Öffentlichkeit und einer Geld-verdienen-wollenden Industrie (so legitim es ist!) eine Thematik „aufschwätzen“ lassen, die mit der Realität nicht übereinstimmt.

Wollte man eine Sanierung der vielen Altlasten im eigentlichen Sinne, d. h. eine Dekontamination, ein echtes Heilen realisieren, so würden hunderte von Milliarden DM notwendig werden. Allein für die neuen Bundesländer werden im Rahmen der Rückstellungen für die Sanierung der Altlasten

aus den Eröffnungsbilanzen der Firmen, die die Treuhandanstalt veräußern will, mittlerweile weit über 100 Mrd. DM aufsummiert. Da wir noch am Anfang der Bestandsaufnahme und Kostenabschätzung stehen, kann man nur erahnen, in welche schwindelerregende Höhe die Kosten für die gesamte Bundesrepublik steigen werden. Diese Situation ist für die Volkswirtschaft nicht tragbar, schon gar nicht, wenn man alles auf einmal realisieren will. Deshalb erscheint es vernünftig, mit Augenmaß die Problematik anzugehen.

Die Strategie für die Problemlösung „Altlasten“ muß deshalb zunächst einmal zwischen einer „konkreten Gefahr“ im Sinne des Polizeirechts und einem „Gefährdungspotential“ unterscheiden.

Zunächst sind nur **konkrete Gefahren**, die von Altlasten ausgehen, zu beseitigen oder abzuwenden. Aber schon hierbei erhebt sich die Frage nach der konkreten Gefahr für welches Schutzziel. Nimmt man das Schutzziel „Menschliche Gesundheit“ als Maß aller Dinge, dann ist es relativ einfach, obwohl in der Praxis kaum „Grenzwerte“ für die Beurteilung und Bewertung der Verletzung dieses Schutzgutes vorliegen. Legt man dagegen als Schutzziel „ein ökologisches System“ zugrunde, dann steigt die Komplexität und Kompliziertheit zur Festlegung entsprechender „Grenzwerte“ erheblich, da noch weniger Grundlagen und Kenntnisse dazu vorliegen.

Trotz dieser Schwierigkeiten muß aber hier und heute pragmatisch gehandelt werden. Deshalb bezieht man sich bei der Altlastenbehandlung in der Regel auf das Schutzziel „Menschliche Gesundheit“ und bewertet sowohl den direkten Kontakt des Menschen mit dem (den) Schadstoff(en) durch pulmonale, orale oder kutane Aufnahme als auch den

indirekten Weg über die Aufnahme durch das Trinkwasser, durch die Nahrung und über den Luftpfad. Ergeben sich aus einem der Punkte unmittelbare, konkrete Gefahren, so sind diese abzuwehren, zu beseitigen. Hierfür sind die Mittel durch den Verursacher oder im Vorgriff durch den Staat zur Verfügung zu stellen.

Gefährdungspotentiale dagegen stellen, wie der Begriff es ausdrückt, zunächst nur Potentiale, also Möglichkeiten zur Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit dar. Diese sind zunächst so zu sichern und/oder vertiefter zu überwachen, so daß beim Übergang vom Gefährdungspotential zur konkreten Gefahr sofort gehandelt werden kann. Dafür erforderliche Mittel sind ebenfalls durch den Verursacher oder im Vorgriff durch den Staat zur Verfügung zu stellen.

Eine Sanierung von Gefährdungspotentialen kommt zunächst nur im Zuge von Wiedernutzungen eines kontaminierten Areals in Frage.

Mit dieser Strategie wird das Problemfeld „Altlasten“ zeitlich entzerrt. Die immensen Kosten werden der realen Problemlage entsprechend reduziert. Damit wird das Gemeinwesen wieder handlungsfähig, da die immer zu knappen und verfügbaren Mittel für die eigentlichen, prioritären Aufgaben eingesetzt werden.

Die Dimension, die das Problem Altlasten angenommen hat, stellt eine Herausforderung an die in der Industrie, der Wissenschaft, den Verwaltungen und der Politik Verantwortlichen dar. Insbesondere gilt es, eindeutige Bewertungsmaßstäbe verbindlich festzulegen. Dazu zählen die sog. Eingreifwerte, die Sanierungswerte und die Referenzwerte. Dieses „Drei-Werte-“ oder auch „Drei-Bereiche-System“ [IWS-91] ist die Grundlage für die eindeutige Festlegung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungsfindungen hinsichtlich von Sanierungsanordnungen.

Der **Eingreifwert** stellt dabei den Wert für einen Schadstoff dar, bei dessen Erreichen oder Überschreiten die Behörde handeln muß. Er muß bundeseinheitlich festgelegt sein.

Der **Sanierungswert** wird im Einzelfall mit einem entsprechenden Sicherheitsabstand zum Eingreifwert festgelegt. Dieser Wert stellt das tolerierbare Maß dar. Das bedeutet die Festlegung einer tolerierbaren Restkonzentration eines Schadstoffes im Boden, um den Boden einer Weiternutzung zuzuführen, oder bedeutet die Festlegung der Konzentration, ab wann das Abpumpen von kontaminiertem Grundwasser abgebrochen werden kann. Diese Aufgabe hat die jeweilige Behörde im Einzelfall individuell, auch unter Berücksichtigung der zukünftigen Nutzungen in der Sanierungsanordnung festzulegen.

Der **Referenzwert** ist der lokale oder regionale Hintergrundwert des Bodens/des Grundwassers. Er ist insofern von erheblicher Bedeutung, da er im Sinne der Verhältnismäßigkeit nicht unterschritten werden kann. Der Wert ist durch die Landesbehörden im Sinne der stofflichen Charakterisierung von zusammenhängenden Grundwasserlandschaften und Bodenregionen festzulegen.

Ein zukünftiges Bodenschutzgesetz mit seinen unterschiedlichen Regelwerten in Form einer TA-Boden muß die zuvor aufgezeigten Kriterien eindeutig definieren, um die nach wie vor vorhandene Rechtsunsicherheit im Bereich der Altlastenproblematik abzubauen und um eine klare Vorgabe und Vorgehensweise für den Finanzmitteleinsatz zu haben.