

Der Besorgnisgrundsatz beim Grundwasserschutz

H.-P. LÜHR, J. STAUPE · BERLIN

The axiom of apprehension in groundwater protection

DK 556.388.2::628.192:347.247(094.5)::351.79:628.47(0.94.5) [H5, I2]

Grundwasserschutz – Wasserrecht – Abfallrecht

Groundwater protection – Water law – Waste law
Protection des nappes – Droits des Eaux – Droit des déchets

1 Der Besorgnisgrundsatz

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) [1] enthält in seinem § 34 Abs. 2 folgende grundwasserschützende Vorschrift:

„Stoffe dürfen nur so gelagert oder abgelagert werden, daß eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige Veränderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist. Das gleiche gilt für die Beförderung von Flüssigkeiten und Gasen durch Rohrleitungen.“

Für oberirdische Gewässer und für Küstengewässer enthalten die §§ 26 Abs. 2 und 32b WHG inhaltsgleiche Bestimmungen. Der hierin zum Ausdruck kommende Besorgnisgrundsatz ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dahingehend zu verstehen, daß ein Eintritt einer Verunreinigung des Wassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften nach menschlicher Erfahrung unwahrscheinlich sein muß [2]. Der Besorgnisgrundsatz liegt auch den Regelungen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (§§ 19a ff., 19g ff. WHG) zugrunde [3].

2 Rechtsauffassung zur Besorgnisklausel

Der Besorgnisgrundsatz ist ein äußerst strenger Maßstab [4]. Hinsichtlich des Grades der Wahrscheinlichkeit muß unter Berücksichtigung der Wertigkeit des bedrohten Schutzgutes differenziert werden [5]. Je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden sein kann, um so höhere Anforderungen sind an die Unwahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen [6]. Diese Differenzierung bedeutet eine Abstufung von Anforderungen [7] in Abhängigkeit vom Gefährdungspotential und kann im Einzelfall dazu führen, daß ein Grad an Unwahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu verlangen ist, welcher der Unmöglichkeit nahe- oder gleichkommt [8]. Zur Feststellung der Unwahrscheinlichkeit hat eine Abwägung aller Umstände zu erfolgen, aus denen Anlaß zur Sorge gegeben sein kann. Nach dem Ergebnis dieser Abwägung darf bei den für die Wasserwirtschaft Verantwortlichen kein Grund zur Sorge verbleiben [9].

Nach einer neueren, zu § 34 Abs. 2 WHG ergangenen Entscheidung des BVerwG [10] gebietet diese Vorschrift – auf der Grundlage der oben dargestellten Auslegungskriterien –, jeder auch noch so wenig naheliegenden Wahrscheinlichkeit der Verunreinigung des besonders schutzwürdigen und schutzbedürftigen Grundwassers vorzubeugen. Eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften sei immer schon dann zu besorgen, wenn die Möglichkeit eines entsprechenden Schadenseintritts nach den gegebenen Umständen und im Rahmen einer sachlich vertretbaren, auf konkreten Feststellungen beruhenden Prognose nicht von der Hand zu weisen ist.

2.1 Verhältnis von §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG (Besorgnisgrundsatz) zu § 2 Abs. 1 Nr. 3 AbfG

Zu fragen bleibt allerdings, ob die vorstehend skizzierte strenge Auslegung der §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG auch dann noch zu den entsprechenden Ergebnissen führt, wenn es zu Überschneidungen mit anderen Regelungsbereichen kommt. Ein solches Problem stellt sich im Verhältnis zum Abfallrecht.

Die praktisch bedeutsamsten Fälle der Lagerung und Ablagerung von Stoffen, die eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers bewirken können, nämlich die Errichtung von Abfallbeseitigungsanlagen, sind im Abfallbeseitigungsgesetz

(AbfG) geregelt. Somit ist das Verhältnis der §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG zu § 2 Abs. 1 Nr. 3 AbfG zu klären.

Das hier bestehende Konkurrenzverhältnis zwischen Wasser- und Abfallrecht betrifft vor allem den Sicherheitsmaßstab, der bei Errichtung und Betrieb ortsfester Abfallbeseitigungsanlagen anzuwenden ist: Kommt der Besorgnisgrundsatz uneingeschränkt zur Anwendung? Diese Frage ist durch die Rechtsprechung bisher nicht beantwortet [11].

Zwei Meinungen stehen sich gegenüber:

– Nach der bisher wohl herrschenden Auffassung geht § 2 Abs. 1 Nr. 3 AbfG den genannten wasserrechtlichen Bestimmungen als das speziellere Gesetz vor [12]. Das „Wohl der Allgemeinheit“ könne sich nur im konkreten Fall aus der Abwägung der verschiedenen privaten und öffentlichen Belange ergeben. Dabei sei der Gewässerschutz gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 AbfG nur einer von mehreren in die Abwägung einzubeziehenden Gesichtspunkten. Das Abwägungsergebnis könne daher durchaus im Gegensatz zu den von §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG normierten absoluten Schutznormen stehen. Entgegen diesen wasserrechtlichen Schutznormen könne eine Deponie zulassungsfähig sein, selbst wenn Gewässerverunreinigungen zu besorgen sind, vorausgesetzt nur, daß das Wohl der Allgemeinheit insgesamt – d. h. bei einer alle relevanten Gesichtspunkte einbeziehenden Gesamtabwägung – nicht beeinträchtigt werde. Der Aspekt des Gewässerschutzes wird nach dieser Auffassung im Geltungsbereich des § 2 Abs. 1 AbfG bewußt relativiert, die strengen Schutznormen des Wasserrechts werden gelockert [13].

Hinter dieser Auslegung dürfte die Befürchtung stehen, bei der Errichtung von Abfallbeseitigungsanlagen die Möglichkeit von Gewässerverunreinigungen so gut wie nie mit der jeweils erforderlichen Sicherheit ausschließen zu können, so daß diese Anlagen mithin nicht zuzulassen wären, worauf Hösel/von Lersner [14] ausdrücklich hinweisen [15].

Dies führt zu dem äußerst fragwürdigen und ebenso schwer zu handhabenden Abgrenzungsproblem, daß bei Errichtung und Betrieb von Deponien Gewässerverunreinigungen dann zulässig sind, „wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit entsprechen“ [16], andererseits dann jedoch unzulässig, wenn sie dieses beeinträchtigen [17]. Die Schutzfunktion der §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG wird dadurch jedenfalls ganz erheblich abgeschwächt, der Besorgnisgrundsatz faktisch eliminiert.

– Nach der im Vordringen befindlichen Gegenmeinung ist zwischen den verschiedenen in § 2 Abs. 1 AbfG erwähnten Belangen des Wohls der Allgemeinheit zu differenzieren: Sofern – wie z. B. im Wasserrecht – bestimmte Mindeststandards festgelegt sind, sind diese auch für die Bestimmung des Wohls der Allgemeinheit im Rahmen des § 2 Abs. 1 AbfG verbindlich und dürfen nicht durch einen Abwägungsprozeß relativiert werden. Nur sofern solche Festlegungen nicht bestehen, könne noch eine Abwägung erfolgen. Nach dieser Auffassung ergänzen die wasserrechtlichen Vorschriften § 2 Abs. 1 Nr. 3 AbfG aus wasserrechtlicher Sicht und bleiben damit materiell zu beachtende Vorschriften auch im Rahmen des § 2 Abs. 1 AbfG [18].

Folgt man dieser Auffassung, die der Relativierung wasserrechtlicher Schutznormen zu Recht entgegentritt, dann wären nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 AbfG ein entsprechender Planfeststellungsbeschuß oder eine Genehmigung immer dann zu versagen, wenn bei Vorliegen der Voraussetzungen der § 26 Abs. 2 oder § 34 Abs. 2 WHG diese als zwingende und auch in der Anwendung nicht nachrangige öffentlich-rechtliche Vorschriften der Planfeststellung bzw. Genehmigung entgegenstünden [19]. Die abfallrechtliche Grundsatznorm des § 2 Abs. 1 AbfG ist demnach regelmäßig als verletzt anzusehen, wenn die §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG nicht beachtet werden. Die materiellen Anforderungen des Wasserrechts sind vom Abfallrecht im Rahmen des § 2 Abs. 1 AbfG vollinhaltlich zu berücksichtigen.

Diese hier unterstützte Auffassung hat nicht nur historische Argumente für sich [20]. Auch die vorschnelle Relativierung geltender gesetzlicher Bestimmungen – anstelle einer Interpretation im Sinne einer Konkordanz von Abfall- und Wasserrecht – ist methodisch fragwürdig, zumal es systematisch weit näher läge, bezüglich des Grundwasserschutzes die Bestimmungen des WHG als die spezielleren zu betrachten und nicht die Generalklauseln des § 2 AbfG. Die bisher herrschende Auffassung vermag auch nicht überzeugend zu erklären, wieso vor Inkrafttreten des AbfG die Anforderungen des Grundwasserschutzes strenger gewesen sein sollten als unter der heutigen Geltung dieses Umweltschutzgesetzes.

Die Gegenmeinung vermag auch von der Sache her nicht plausibel zu machen, warum das Wasserrecht uneingeschränkt anwendbar ist, wenn es zu Verunreinigungen als Folge industrieller Produktionen kommt, jedoch im Rahmen des Abwägungsprozesses (§ 2 Abs. 1 AbfG) erheblich relativiert wird, wenn der Fall im Geltungsbereich des Abfallrechts liegt. Wenn man davon ausgeht, daß ein und derselbe Stoff das gleiche Gefährdungspotential aufweist, dann ist er im Hinblick auf den Grundwasserschutz gleich zu behandeln, unabhängig davon, ob er auf einer Deponie oder auf einem Industriestandort gelagert wird.

Bevor man den alten Bundesratvorschlag [21] zu einer Klarstellung in § 2 Abs. 1 Nr. 3 WHG wieder aufgreift [22], wäre zu überlegen, ob nicht die beabsichtigte TA-Abfall der richtige Ort wäre, Anforderungen an künftige Deponien zu stellen, die den Besorgnisgrundsatz der §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG in das Abfallrecht implementieren. Damit liegt der Schlüssel zur Auflösung des Konkurrenzproblems zwischen Abfall- und Wasserrecht letztlich in der Strenge künftiger Anforderungen an die Deponietechnik. Mit anderen Worten: die TA-Abfall müßte den Besorgnisgrundsatz des Wasserrechts vollinhaltlich aufgreifen. Die Konkretisierung des Besorgnisgrundsatzes im Hinblick auf den Grundwasserschutz muß von der Wasserseite geleistet werden.

3 Konkretisierung des Besorgnisgrundsatzes

Der Besorgnisgrundsatz hat im WHG selbst durch die sog. Pipeline-Novelle von 1964 (§§ 19a–19f) und die 4. Novelle von 1976 (§§ 19g–19l), ergänzt durch die jeweiligen Länderregelungen, eine Konkretisierung erfahren. Auch die rechtliche Verankerung von Technologieniveaus (allgemein anerkannte Regeln der Technik, Stand der Technik, allgemein anerkannte Regeln der Abwassertechnik in §§ 7a, 18b) und die Ausweisung von Wasserschutzgebieten aufgrund des § 19 mit den entsprechenden Nutzungsbeschränkungen können als Ausfüllung des Besorgnisgrundsatzes angesehen werden.

Für andere grundwassergefährdende Handlungen fehlt es an einer entsprechenden Konkretisierung. In diesen Bereichen ist die Generalklausel des Besorgnisgrundsatzes im Einzelfall durch materielle Anforderungen auszufüllen. Diese wiederum haben sich an dem dem Besorgnisgrundsatz zugrundeliegenden allgemeinen Vorsorgeprinzip auszurichten. Aus diesem folgt, daß zum Schutz des Grundwassers Emissionen so weit wie möglich zu vermeiden, zu verringern und zu begrenzen sind. Da auch das Vorsorgeprinzip als „instrumentelles“ Handlungsziel konkretisierungs- und präzisierungsbedürftig ist, bedarf es neben der Berücksichtigung der oben geschilderten, von der Rechtsprechung entwickelten materiellen Kriterien stets einer risikobezogenen Bewertung der jeweiligen vorhandenen bzw. zu erwartenden Immissions- und Wirkungssituation. Jede Festlegung konkreter Maßnahmen und Anforderungen setzt somit eine Abwägung voraus, die einerseits die mögliche Gefahr einer Gewässerverunreinigung, andererseits den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Angemessenheit, Erforderlichkeit) in Rechnung zu stellen hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn Abfalldeponien errichtet, Stoffe gelagert oder abgelagert werden oder sonst mit wassergefährdenden Stoffen umgegangen wird. Dieser Abwägungsvorgang betrifft nicht zuletzt auch das Verhältnis von Ökonomie und Ökologie.

Jeder Abwägungsprozeß erfordert handhabbare Leitlinien.

Insoweit fehlt es bisher weitgehend an von Seiten der Wasserwirtschaft (Wasserbehörden, technische Fachbehörden, Institute, sonstige Fachleute usw.) entwickelten Kriterien, die darüber Auskunft geben, unter welchen Voraussetzungen eine Grundwassergefährdung „zu besorgen“ ist. Weniger die Abfallwirtschaft als vielmehr die Wasserfachleute sind aufgerufen, aus der Sicht des Grundwasserschutzes Vorgaben zu entwickeln, die den Besorgnisgrundsatz, bezogen auf bestimmte Nutzungen (z. B. Errichtung von Deponien, Umgang mit wassergefährdenden Stoffen), materiell konkretisieren. Bisher mußte durchweg mit den relativ abstrakten Kriterien der Rechtsprechung gearbeitet werden, die aber kaum mehr als ein formales Entscheidungsgerüst bieten.

Das Fehlen konkreter Anforderungen zum Grundwasserschutz (z. B. Boden- oder Grundwassergrenzwerte) wurde in der Vergangenheit hingenommen. Das Reinigungsvermögen des Untergrundes und der in der Regel vorhandenen Deckschicht wurden meist als ausreichend angesehen. Die herkömmliche Praxis einer weitgehenden Begrenzung des Grundwasserschutzes auf Trinkwasserschutzgebiete tat ihr übriges und lenkte von dem auch außerhalb von Wasserschutzgebieten erforderlichen Grundwasserschutz ab. Schäden waren zunächst kaum sichtbar, die Gefahren durch extensiven Gebrauch von Düngemitteln und Pflanzenbehandlungsmitteln wurden lange verharmlost. Viele der Probleme sind mittlerweile erkannt, auch wenn noch nicht durchweg umfassende Lösungen realisiert werden konnten. Immerhin scheint sich die zentrale Erkenntnis durchzusetzen, daß ein effektiver Grundwasserschutz nur durch eine konsequente Anwendung des Besorgnisgrundsatzes realisiert werden kann. Erfüllt die Wasserwirtschaft diese Aufgabe nicht selbst, so ist zu befürchten, daß die vorhandenen Handlungs- und Interpretationsspielräume von Akteuren genutzt werden, in deren Ausgangspositionen und Zielvorstellungen der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz nur eine nachgeordnete Rolle spielt.

Im folgenden soll zur Belebung des notwendigen Diskussionsprozesses versucht werden, für zwei wesentliche Bereiche: die Abfalldeponien und den Umfang mit wassergefährdenden Stoffen, den Besorgnisgrundsatz beim Grundwasserschutz zu konkretisieren. Die folgenden Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen den methodischen Weg aufzeigen, wie die materiellen Anforderungen über die Generalklausel hinaus präzisiert werden können.

4 Materielle Anforderungen zum Schutz des Grundwassers

Die Besorgnis hinsichtlich des Grundwassers als Basis für die Trinkwasserversorgung und die überwiegenden ökologischen Belange in der Landschaft läßt sich wie folgt beschreiben: Grundwasserschäden sind Langzeitschäden. Schäden sind in der Regel nicht sofort feststellbar, da geeignete Indikatoren zur Inaugenscheinnahme fehlen. Sie sind, wenn überhaupt, erst nach langen Zeiträumen erkennbar und dann meist über die Grundwasserförderung zur Trinkwasserversorgung. Die Sanierung von Grundwasserschäden ist in der Regel nicht mehr oder nur in sehr langen Zeiträumen und mit sehr hohen finanziellen Mitteln möglich. Somit gilt für den Schutz des Grundwassers, daß Emissionen ins Grundwasser aus technischen Systemen so weit wie möglich zu vermeiden sind. Daraus folgen Anforderungen an technische Systeme:

- Der Einsatz von Stoffen und Produkten in der Land- und Forstwirtschaft, im Erd- und Grundbau, im Verkehrswegebau etc. muß ökologisch vertretbar sein. Daraus folgen Anforderungen an Stoffe und Produkte.
- Das naturwissenschaftlich nicht bestimmbare Reinigungsvermögen des Untergrundes sowie die Möglichkeiten der Verdünnung sind nicht als Element der Reduzierung von technischen und stoffökologischen Anforderungen vorab in Rechnung zu bringen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Wasserwirtschaft die Anforderungen an technische Systeme zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und an zur Anwendung kommende Stoffe und Produkte definieren. Dabei sind die Bereiche Deponie,

Industriestandorte, Land- und Forstwirtschaft, Verkehrswegebau, Kanalisationen, Versorgungsleitungen, Injektionstechnik, Lagern, Abfüllen, Umschlagen, Transportieren, Herstellen und Verwenden wassergefährdender Stoffe einzeln zu behandeln und die jeweiligen Anforderungen konkret zu beschreiben. Mit diesen wird es dann auch möglich sein, den Abwägungsprozess zwischen verschiedenen Schutzziele (z. B. Immissionschutz, öffentliche Sicherheit, Brand- und Explosionsschutz etc.) durchzuführen.

4.1 Anforderungen an Deponien aus wasserwirtschaftlicher Sicht

Das unterschiedliche Technologieniveau bei der Abfallentsorgung wird an folgendem Beispiel deutlich. Für flüssige organische Abfälle, die bekanntlich ein hohes Gefährdungspotential haben, stehen als technische Systeme zur Beseitigung die Hochtemperaturverbrennung und die Deponie zur Verfügung. Während die Hochtemperaturverbrennung eine nach Immissionschutzrecht hochentwickelte Technologie darstellt, die die Zerstörung des von organischen Abfällen ausgehenden Gefährdungspotentials garantiert und Sekundärfolgen für die Umwelt nicht nach sich zieht, ist die Deponie nach heutigen Anforderungen, entwickelt von der Abfallwirtschaft, ein in der Regel nach allen Seiten hin offenes Loch, von dem erhebliche Grundwasserverunreinigungen (siehe Altlastenproblematik) ausgehen.

Solange beide technischen Systeme gleichwertig nebeneinander stehen, wird die Entscheidung aus Kostengründen regelmäßig zugunsten der Deponierung ausfallen, obwohl mit der Verbrennung eine nahezu optimale Beseitigungsform (Zerstörung) zur Verfügung steht. Ausgehend von den Anforderungen des Besorgnisgrundsatzes kann sich konsequenterweise nur die Alternative stellen, das technische System „Deponie“ auf das entsprechende Niveau der Hochtemperaturverbrennung anzuheben oder aber derartige Abfälle nicht mehr zu deponieren. Die jetzige Situation jedenfalls kann im Lichte des Besorgnisgrundsatzes nicht länger hingenommen werden.

Aus wasserwirtschaftlicher Sicht sind deshalb, sofern man sich für die Fortsetzung der Deponierung entscheidet, folgende Anforderungen an die Deponie zu stellen:

- (1) Die Deponie muß ein technisches System zur sicheren Umschließung von Abfällen sein; unkontrollierbare Stoffübergänge ins Gewässer sind auszuschließen.
 - (2) Das technische System „Deponie“ ist als Multibarierensystem auszubilden; es muß kontrollierbar und reparierbar sein; Abfälle müssen rückholbar sein, wenn sich Gefahren zeigen sollten.
 - (3) Die Barrieren beziehen sich auf
 - den Standort
 - die Abfälle
 - das Behältnisund gelten immer gleichzeitig.
- (3.1) Barriere „Standort“
- Das oberirdische Abfallager „Deponie“ ist grundsätzlich oberhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes mit 1 m Sicherheitsabstand anzulegen.
 - In Trinkwasserschutzgebieten (Zone I und II) ist die Anlage einer Deponie verboten. *Ausnahme:* Wenn das Eluat des Abfalls der Grundwasserbeschaffenheit des Standortes entspricht (immissionsneutral), kann die Deponiesohle unterhalb des Grundwasserstandes liegen. Das gilt nicht in Trinkwasserschutzgebieten.
 - Unterirdische Abfallager in Form von Salz- und Mineralkavernen sind nach den Anforderungen unter (1) möglich.
- (3.2) Barriere „Abfälle“
- Flüssige Abfälle sind von einer ober- und unterirdischen Deponierung auszuschließen.
 - Organische Abfälle, die nicht für eine Kompostierung geeignet sind, sind thermisch zu zerstören.
 - Alle anderen Abfälle müssen für die oberirdische Ablagerung mit oder ohne physikalische, biologische oder

chemische Vorbehandlung so beschaffen sein, daß deren Eluat dem Anforderungsniveau an das Rohwasser für den menschlichen Gebrauch (vgl. EG-Richtlinie) bzw. der Grundwasserbeschaffenheit des Standortes (immissionsneutral) entspricht.

(3.3) Barriere „Behältnis“

- Die oberirdische Deponie ist mindestens als Doppelwandsystem mit getrennter Leckanzeige für möglichst viele Teilbereiche auszulegen, um sicher detektieren zu können. Zur Überwachung der Deponie sind Emissionenpegel zu errichten, die ins staatliche Überwachungssystem der Grundwasserbeschaffenheit zu integrieren sind.
- Das technische System ist so zu konstruieren, daß es im Bedarfsfall reparierbar ist.
- Abfälle sind so weit wie möglich getrennt abzulagern (Rückholbarkeit), entweder in Monodeponien oder in Kassetten in einer Deponie.
- Eine Durchströmung der Deponie durch Niederschlagswasser während der Einlagerung und nach Schließung ist zu verhindern.
- Ist eine Durchströmung der Deponie nicht sicher auszuschließen, so ist eine gezielte Entwässerung vorzusehen, die das Sickerwasser einer chemisch-biologischen Abwasserreinigungsanlage zuführt.
- Solange die abzulagernden Abfälle nicht dem 3. Anstrich der Barriere „Abfälle“ entsprechen, sind sie zwischenzulagern. Hierfür sind die Anforderungen an das technische System „Behältnis“ zu verschärfen.
- Die unterirdische Ablagerung in Mineralkavernen ist möglich, wenn sie feste Abfälle enthält und nicht von Wasser durchflossen wird oder wenn die Abfälle die Standortbedingungen nicht verändern.

4.2 Anforderungen an den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen

In dem Gesamtfeld der stofflichen Umwelt stellt der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen einen bedeutenden Bereich dar, auf den konsequent die Anforderungen eines vorbeugenden Gewässerschutzes anzuwenden und zu realisieren sind. Der Umgang umfaßt nach §§ 19a ff. WHG den Transport in Fernleitungen sowie nach §§ 19g ff. das Lagern, Abfüllen, Herstellen und Behandeln [23].

Da in den letzten Jahren bei Anlagen zum Herstellen, Behandeln und zur Verwendung von wassergefährdenden Stoffen einschließlich der Beförderung in werksinternen Rohrleitungsanlagen zunehmend erhebliche Kontaminationen des Bodens und des Grundwassers bekannt geworden sind – erinnert sei nur an die rund 200 Schadensfälle mit chlorierten Kohlenwasserstoffen in Baden-Württemberg – hat die 5. Novelle zum WHG im Sinne konsequenter Realisierung des Vorsorgeprinzips den Anwendungsbereich des WHG auch auf diese Formen des anlagenbezogenen Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen ausgedehnt [24].

Vor dem Hintergrund der stoffrelevanten Aktivitäten bei dem breiten Feld des anlagenbezogenen Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen bedarf es eines vom Gefährdungspotential der Stoffe ausgehenden adäquaten anlagenbezogenen Sicherheitskonzeptes. Diese Philosophie wird von zwei Komponenten getragen, nämlich

- der Einschätzung des vom Stoff ausgehenden Gefährdungspotentials
 - dem adäquaten anlagenbezogenen Sicherheitskonzept.
- Die Besorgnis einer Boden- oder Gewässerverunreinigung hängt im Einzelfall von der Wahrscheinlichkeit eines Schadens an der Anlage und der Schwere der möglichen Schadensfolge ab. Die sich aus dem Gefährdungspotential ergebende Besorgnis ist umso größer, je wahrscheinlicher der Schadenseintritt und je schwerwiegender die Folgen sind (vgl. oben 2.). Daraus lassen sich aus wasserwirtschaftlicher Sicht die folgenden differenzierten anlagenbezogenen Anforderungen ableiten:

- Das gesamte technische System zur Umschließung von Stoffen muß einen unkontrollierten Stoffübergang ausschließen (Teiloptimierung von Einzelelementen reicht nicht aus!). Stoffkreisläufe sind zu schließen.
- Das gesamte technische System ist als Multibarrierensystem auszubilden; es muß kontrollierbar und reparierbar sein.
- Für jeden Betrieb ist eine Stoffflußanalyse zu erstellen.
- Die technischen Systeme sind in Abhängigkeit des vom Stoff ausgehenden Gefährdungspotentials sowie der Standortempfindlichkeit auszulegen.
- Der Transport von Stoffen in werkseigenen Leitungen hat grundsätzlich oberirdisch stattzufinden. Findet der Transport unterirdisch statt, so müssen Leckagen unmittelbar erkennbar werden.
- Eine unterirdische Lagerung von Stoffen ist nur für Stoffe mit geringem Gefährdungspotential möglich.
- Die Zulassung des Gesamtsystems bzw. von Einzelelementen ist zeitlich zu befristen mit der Maßgabe einer ordnungsgemäßen Beseitigung. Zeitlich begrenzte Verlängerungen sind unter bestimmten Bedingungen möglich.
- Die Systemerstellung und -wartung ist von qualifizierten Fachleuten und Fachbetrieben zu betreiben.

Schrifttum

- [1] In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. 9. 1986, BGBl. I S. 1529.
- [2] BVerwG, DVBl. 1966, S. 496 f.
- [3] Vgl. § 19b Abs. 1 und 2, § 19c, § 19g WHG.
- [4] Vgl. BVerwG, DVBl. 1966, S. 496 f.
- [5] BVerwG, NJW 1970, S. 1890 ff.; Sieder-Zeitler, Wasserhaushaltsgesetz, 1983, Rn. 17 zu § 26.
- [6] BVerwG, ZfW 1974, S. 296, 301; ZfW 1981, S. 87 ff.
- [7] Vgl. dazu Holtmeier, Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in NRW, 1982, VAWs Erl. § 7, Anm. 2.
- [8] BVerwG, NJW 1970, S. 1890 ff.; a. A. OVG Berlin, DVBl. 1968, S. 722.
- [9] BVerwG, NJW 1971, S. 396; OVG Münster, ZfW 1963, S. 375 ff.
- [10] ZfW 1981, S. 87 ff.
- [11] Vgl. BVerwG, Beschluß vom 13. 5. 1983, NVwZ 1984, S. 374.
- [12] Sautter, Das Verhältnis zwischen Abfallrecht und Wasserrecht, ZfW 1974, S. 213 ff., 218; Franßen, Abfallrecht, in: Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 424; Gieseke - Wiedemann - Czyschowski, Wasserhaushaltsgesetz, 4. Aufl. 1985, § 26 Rdn. 15 m. w. Nachweisen; Hösel/von Lersner, Recht der Abfallbeseitigung, Rdn. 17 zu § 2 Abs. 1 AbfG.

- [13] Vgl. Schink, DVBl. 1986, S. 162.
- [14] Recht der Abfallbeseitigung, Rdn. 17 zu § 2 Abs. 1 AbfG.
- [15] Franßen, Abfallrecht, in: Salzwedel (Hrsg.) Grundzüge des Umweltrechts, 1982, S. 424.
- [16] Hösel/von Lersner, aaO., Rdn. 17 zu § 2 Abs. 1 AbfG.
- [17] Vgl. Franßen, aaO.
- [18] Vgl. Sieder-Zeitler, Wasserhaushaltsgesetz, 1983, § 26 Rdn. 2b; Koch, Kostentragung bei der Sanierung kontaminierter Standorte, Anh. zur Drucksache 11/3774 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 1984, S. 23, ders. Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, 1985, S. 79 f.; Kloepfer, Altlasten als Rechtsproblem, unveröff. Gutachten betr. Deponie Gerolsheim, 1985, S. 47; vgl. auch Holtmeier, Zur Sanierung von Altlasten in Gesetzgebung und Rechtsprechung. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, Heft 18, Braunschweig, 1986, S. 7 f.; Herrmann, Leitfaden Flächensanierung, 1986, S. 30.
- [19] Sieder-Zeitler, WHG, Rdn. 2b zu § 26 WHG.
- [20] Vgl. dazu Koch, aaO., S. 23.
- [21] Vgl. Sautter, aaO., S. 217.
- [22] Sinngemäß: §§ 26 und 34 WHG sind zu beachten.
- [23] Vgl. 5. Gesetz zur Änderung des WHG vom 25. 7. 1986, BGBl. I S. 1165, Bekanntmachung der Neufassung BGBl. I S. 1529.
- [24] Vgl. Anm. [23].

Zusammenfassung

Der im Wasserhaushaltsgesetz verankerte Besorgnisgrundsatz bezweckt einen strengen Schutz des Grundwassers. In der Praxis kommt er jedoch häufig nicht sehr effektiv zur Geltung. Im Abfallrecht wird er nach einer verbreiteten Rechtsansicht relativiert. Schäden im Grundwasser sind Langzeitschäden und in der Regel erst mit Verzögerung feststellbar. In dem Aufsatz wird der Versuch unternommen, für die zwei wesentlichen Bereiche der Abfalldéponien und des Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen den Besorgnisgrundsatz für den Grundwasserschutz zu konkretisieren. Ein Katalog strenger Anforderungen an die jeweiligen technischen Systeme wird aus dem Besorgnisgrundsatz abgeleitet.

Summary

The principle of apprehension connected to the WHG (Water Management Law) initiates rigorous measures in protecting groundwater. However in common it is not applied affectively. By wide spread juridical opinion this principle is generalized in conjunction with waste laws. Pollution of groundwater is only detectable with great delay from the time of contamination. An attempt is made by the author to establish precise definitions of the principle of apprehension in at least two cases, waste deposits and the handling of water pollutants. Deducted from the principle of apprehension, a catalogue of requirements has been drafted for technical systems.

Anschriften der Verfasser

Prof. Dr.-Ing. H.-P. Lühr und Dr. jur. J. Staupe, Umweltbundesamt Berlin, Bismarckplatz 1, 1000 Berlin 33