

Positionspapier

„Faire Abwägung der Belange des Wasserschutzes und der gewerblichen Entwicklung am Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen“

1. Städtebauliche Entwicklung und Grundwasserschutz miteinander vereinbaren

In jüngster Zeit sind zahlreiche Wasserrechte und Wasserschutzgebiets-Verordnungen ausgelaufen oder stehen kurz davor. Die Festsetzungen in den neuen Rechten und Verordnungen werden an die aktuellen rechtlichen und technischen Standards des präventiven Umweltschutzes angepasst. Soweit damit die Sicherheit einer qualitativ hochwertigen Trinkwasserversorgung verbessert wird, sind diese Anpassungen zu begrüßen. Zu kritisieren sind dagegen die damit häufig verbundenen Erschwernisse in den Verwaltungsverfahren und die sachlich oft nicht nachvollziehbaren regionalen Unterschiede in den Festsetzungen.

Das Bedürfnis, ein hohes Schutzniveau für die Trinkwassergewinnung zu erreichen, ist zum einen in Übereinstimmung zu bringen mit einer zukunftsorientierten Stadtentwicklung, die auf neue Gewerbebetriebe an attraktiven Standorten nicht verzichten kann, und zum anderen der Gewährleistung eines dynamischen Bestandsschutzes für die am Standort innerhalb von Wasserschutzgebieten bereits angesiedelten Unternehmen.

Die Lösungsansätze für diese komplexe Aufgabe stoßen in einigen Regierungsbezirken des Landes Nordrhein-Westfalen auf Kritik. Kritikpunkte sind die Auswahl, Lage und Größe der Schutzgebiete, der zusätzliche Vollzugsaufwand durch Einführung neuer Genehmigungs- und Verbotstatbestände, die sich verfahrensverlängernd auswirkende Pflicht zur Beteiligung und Letztentscheidungsbefugnis der Staatlichen Umweltämter bzw. der Bezirksregierung, der oftmals diskriminierende und unsensible Umgang mit bereits angesiedelten Gewerbebe-

Seite 2 des Positionspapiers „Faire Abwägung der Belange des Wasserschutzes und der gewerblichen Entwicklung am Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen“

trieben sowie die schematische Übertragung von Verbotsregelungen und Verfahrensbestimmungen in aktuellen Wasserschutzgebietsverordnungen auf Einzelfallentscheidungen in Trinkwassereinzugsgebieten ohne rechtskräftige Schutzgebietsverordnung.

2. **Innovativer Trinkwasserschutz ist möglich**

Die Trinkwasserschutzgebiete überlagern oftmals Bereiche, in denen städtebauliche oder andere gewerbliche Nutzungen existieren oder geplant sind. In den Städten Krefeld und Mönchengladbach sind zum Beispiel 60 % der Stadtfläche Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen. Aufgrund der langen Geltungsdauer der Wasserschutzgebietsverordnungen - in der Regel 40 Jahre - muss bei der Ausgestaltung der Schutzanordnungen der Dynamik der städtebaulichen und übrigen wirtschaftlichen Entwicklung so weit wie möglich Rechnung getragen werden. Beispielsweise haben sich in Krefeld in einem Zeitraum von 15 Jahren über 200 Änderungen des Flächennutzungsplanes ergeben.

Diese Situation macht es notwendig, Grundwasserschutz, wirtschaftliche Entwicklung sowie Stadtentwicklung in Einklang zu bringen. Für die Unternehmen besteht das Bedürfnis nach Planungssicherheit, das heißt trotz hoher Anforderungen an den Grundwasserschutz sich an ihrem Standort langfristig entwickeln zu können. Der Stadtentwicklung muss es wieder möglich werden, auch in Wasserschutzgebieten mit den erforderlichen Auflagen Gewerbe anzusiedeln.

Das grundwasserspezifische Gefährdungspotenzial bestimmter gewerblicher Nutzungen ist in der Regel bekannt. In vielen Fällen kann mittlerweile durch technische Sicherungsmaßnahmen, durch den Einsatz innovativer Techniken und geschickter Planung selbst bei Nutzungen mit einem ansonsten bestehenden Gefährdungspotenzial jedes Risiko einer konkreten Grundwasserverunreinigung ausgeschlossen werden. Viele Unternehmen sind bereit, die notwendigen Mehrinvestitionen für diese Sicherungsmaßnahmen bei notwendigen Be-

Seite 3 des Positionspapiers „Faire Abwägung der Belange des Wasserschutzes und der gewerblichen Entwicklung am Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen“

triebsänderungen oder Erweiterungen im Interesse des Trinkwasserschutzes zu tätigen und zusätzliche Überwachungsmaßnahmen auf eigene Kosten durchzuführen, um dadurch ihren Standort zu sichern. Der Verordnungsgeber ist angesichts dieser Möglichkeiten rechtlich dazu in der Lage, bestehenden und zukünftigen Betrieben ohne irgendwelche Qualitätseinbußen für das Trinkwasser ihre Entwicklungsperspektiven zu erhalten oder zu eröffnen.

Dies ist möglich, wenn generelle Nutzungsverbote in Schutzzonenverordnungen wie früher nur als ultima ratio in Betracht gezogen werden. In Ziffer 7.2 der Verwaltungsvorschrift über die Festsetzung von Wasserschutzgebieten (MBl. NW 1975, 1010) wird gefordert, dass die den Betroffenen "aufzuerlegenden Duldungspflichten, Beschränkungen und Verbote auf das unumgänglich nötige Maß" zu begrenzen und "Genehmigungsvorbehalte" statt Verbote in Betracht zu ziehen sind, um die Interessen der voraussichtlich Betroffenen trotz Wahrung des allgemeinen Wohls "so wenig wie möglich" zu beeinträchtigen. Einige Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen verfahren nach diesem Grundsatz, andere ziehen Verbotstatbestände den Genehmigungsvorbehalten vor.

3. Negative Standortpolitik - Folgen neuerer Wasserschutzgebietsverordnungen

Bürokratisierung

In den Wasserschutzgebietsverordnungen werden gestaffelt nach den einzelnen Schutzzonen I, II, III A und III B Verbots- und Genehmigungstatbestände festgelegt.

Über die Genehmigungen und etwaige Befreiungen von den Verboten entscheidet die Untere Wasserbehörde. In einigen Regierungsbezirken hat die Untere Wasserbehörde vor der Entscheidung nach den neuen Rechtsverordnungen neben der Beteiligung des Wasserwerksbetreibers immer auch die Stellungnahme des Staatlichen Umweltamtes einzuholen. Abstufungen des Beteiligungserfordernisses des Staatlichen Umweltamtes nach Relevanz oder Schwierigkeitsgrad des jeweiligen Einzelfalles sind nicht vorgesehen. Will die Untere

Seite 4 des Positionspapiers „Faire Abwägung der Belange des Wasserschutzes und der gewerblichen Entwicklung am Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen“

Wasserbehörde den Bedenken des Staatlichen Umweltamtes nicht Rechnung tragen, so hat sie die Weisung der Oberen Wasserbehörde (Bezirksregierung) einzuholen.

Da die Schutzzonenverordnungen keine technischen Details regeln und außer in Bezug auf häusliches Abwasser zumeist auch keinerlei Hinweise auf technische Regelwerke enthalten, sind unterschiedliche Einschätzungen in Bezug auf die Genehmigungsaufgaben an der Tagesordnung. Zu welchen Verzögerungen diese Regelungen selbst in Routinefällen führen können, wird an den in den Anlagen 1 und 2 beschriebenen Fallbeispielen deutlich. Derartige Fälle sind keineswegs Ausnahmen, sondern gehören zum täglichen Geschäft der Unteren Wasserbehörden in den von restriktiven Wasserschutzgebietsverordnungen betroffenen Regionen.

Durch die in allen Genehmigungsfragen notwendige Beteiligung des Staatlichen Umweltamtes werden die Verfahren zwangsläufig aufgebläht. Durch das Fehlen von zeitlichen Vorgaben für die Bearbeitung der Stellungnahmen und knappe Personalressourcen wird die Verfahrensdauer unkalkulierbar verlängert. Zuverlässige Prognosen und Beratungen durch die Untere Wasserbehörde im Vorfeld von Investitionsentscheidungen sind nahezu unmöglich.

Überregulierung: Verbote statt Genehmigungsvorbehalte

In den neuen Schutzgebietsverordnungen ist eine erhebliche Ausweitung von Regelungstatbeständen erkennbar, wobei je nach Bezirksregierung regionale Unterschiede zu beobachten sind. Schon der Landkreistag NRW hat in seiner Stellungnahme "Kritische Anmerkungen des Landkreistages NW zur Novellierung und Neuaufstellung von Wasserschutzgebietsverordnungen" vom 6. Mai 2001 beispielhaft die quantitativen Veränderungen dargestellt. Der Landkreistag hat ermittelt, dass etwa in der neuen Wasserschutzgebietsverordnung Ennepetalsperre in der Schutzzone III im Verhältnis zur Vorgängerver-

ordnung von 1974 anstelle von 2 Genehmigungstatbeständen 34 und anstelle von 4 Verbotstatbeständen 45 vorgesehen sind. In der Schutzzone II sind die 6 Genehmigungstatbestände auf 23 aufgestockt und die 14 Verbotstatbestände auf 64 heraufgesetzt. Zu diesen zahlenmäßigen Veränderungen kommt hinzu, dass eine deutliche Tendenz erkennbar ist, insbesondere in den Schutzzonen III A Handlungen, die früher am Maßstab der Gewährleistung eines effektiven Trinkwasserschutzes im Einzelfall genehmigt werden konnten, nunmehr pauschal zu verbieten. Teilweise gehen Regelungen über die für die jeweiligen Schutzzonen entwickelten Anforderungen in technischen Regelwerken hinaus, ohne dass dies begründbar ist (zum Beispiel VAWs, DVGW-Arbeitsblatt W 101).

Die Wasserschutzgebietsverordnungen im Regierungsbezirk Düsseldorf gehen zum Teil so weit, dass Erweiterungen und Neuansiedlungen schon dann verboten sind, wenn eine Gesamtmenge von nur 200 Litern Wasser gefährdender Stoffe pro Betrieb überschritten wird, ohne dies von technischen Sicherungsmaßnahmen (Auflagen) etwa hinsichtlich Lagerung oder Abfüllung abhängig zu machen. Von den neuen Verordnungstexten sind die Stadtentwicklung und gleichermaßen alle Unternehmen betroffen, die im Rahmen ihrer Produktionsvorgänge oder des speziellen Anlagenbestandes mit Wasser gefährdenden Stoffen umgehen müssen (zum Beispiel Hydrauliköl).

Der Bestandsschutz für genehmigte Betriebe ist zwar gegeben, er erstreckt sich aber nur auf "bestehende" und "bestandskräftig" genehmigte Anlagen. Neue Anlagen eines Unternehmens, die zum Beispiel im Rahmen umweltrechtlicher oder betriebsnotwendiger Modernisierungen bzw. Erweiterungen aufgebaut werden müssen, fallen nicht darunter. Aufgrund der verschärften Verbotstatbestände in den Verordnungen können die neuen Anlagen zum Teil gar nicht mehr genehmigt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Anlage durch entsprechende Maßnahmen ohne eine Gefährdung des Grundwassers errichtet und betrieben werden könnte. Für die betroffenen Unternehmen bedeutet dies den Verzicht auf einzelne Anlagen und langfristig gegebenenfalls die Aufgabe des Betriebes am jetzigen Standort.

Die Beschränkung des Bestandsschutzes auf "bestandskräftig" genehmigte Nutzungen zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Wasserschutzgebietsverordnung führt dazu, dass bereits von der Unteren Wasserbehörde genehmigte Bescheide, die durch Nachbarwidersprüche und -klagen angefochten werden auch nach gewonnenem Prozess durch das Unternehmen keinen Bestandsschutz für die früher genehmigte Nutzung vermitteln können. Der Bestandsschutz entfällt somit für die Genehmigungen, die sich zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Wasserschutzgebietsverordnung in einem Widerspruchs- oder Klageverfahren befinden, wobei der Grund für das Klageverfahren nichts mit dem Gewässerschutz zu tun haben muss, sondern ganz andere Gründe (z. B. Nachbarschutz) haben kann.

Der Gewerbe- und Industriestandort Nordrhein-Westfalen wird somit im Rahmen von Genehmigungsverfahren zunehmend unattraktiver. Nach unserer Kenntnis praktiziert Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich die strengste Wasserschutzpolitik, ohne dass dies Auswirkungen auf die Wasserqualität im Ländervergleich hätte.

Durch die starken regionalen Unterschiede in den Wasserschutzgebietsverordnungen treten zudem auch ungewollte Standortkonkurrenzen innerhalb des Landes auf.

Für die Stadtentwicklung bedeutet die geänderte Praxis in der Umsetzung der Wasserschutzgebietsverordnungen, dass die Flächenverfügbarkeit für neue Gewerbegebiete stark eingeschränkt wird. Die Förderung gewerblicher Entwicklungen sowie die Schaffung attraktiver Wohnsiedlungsbereiche durch eine aktive Stadtentwicklung werden somit erschwert.

Die neuen Regelungen führen in letzter Konsequenz zu einer Verdrängung gewerblicher Nutzungen. Da große Teile sowohl ländlicher Regionen als auch von Stadtgebieten mit Wassereinzugsgebieten überlagert werden, ist letztendlich eine landesplanerisch uner-

wünschte erhöhte Inanspruchnahme des Freiraums für eine der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen verpflichtete Stadtentwicklung erforderlich.

4. Kritik: Kriterien und politische Leitsätze für einen sachgerechten Interessenausgleich

Gemeinwohlinteresse und Privatinteresse sind vereinbar

Der Schutz des zur Trinkwassergewinnung vorgesehenen Grundwassers vor nachteiligen Beeinträchtigungen hat im Hinblick auf den Zweck einer Schutzgebietsverordnung oberste Priorität. Die Schutzmaßnahmen dürfen andererseits nicht von einer objektiv feststellbaren Gefahrenlage abgekoppelt werden, das heißt von der Prognose über die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens im Schutzgebiet. Mit anderen Worten: Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens kann durch technische Sicherungsmaßnahmen auf ein Maß herabgesetzt werden, das eine Gefährdung des Grundwassers ausschließt. Bevor im Gemeinwohlinteresse eine private Nutzung generell verboten oder beschränkt wird, ist das Gefährdungspotenzial unter Einbeziehung aller Umstände und der möglichen technischen Sicherungsmaßnahmen vom Verordnungsgeber umfassend zu prüfen.

Deregulierung und Entbürokratisierung auch bei Schutzzonenverordnungen

Die Regelungen in den Schutzzonenverordnungen müssen sich messen lassen an den Zielvorgaben für eine Deregulierung, die parteiübergreifend und auch von der Landesregierung mit Nachdruck angestrebt wird (vgl. Kabinettsbeschluss vom 11.03.2003: "Anti-Bürokratie-Programm"). Überflüssige Gesetze, Verordnungen und Erlasse sollen auf das unbedingt erforderliche Maß zurückgeschnitten werden. Die Landesregierung hat erkannt: Rasche technische und ökonomische Veränderungen erfordern flexiblere Instrumente. Regelungen sollen vereinfacht und reduziert werden. Auch bei Wasserschutzgebietsverordnungen gilt daher, dass nur unabdingbar notwendige Sachverhalte geregelt werden dürfen. Zusätzliche Behördenbeteiligungen führen zu mehr Bürokratie und längeren Verfahren und sind daher

das Gegenteil einer nachhaltigen Verwaltungsvereinfachung.

Zudem ist vor dem Erlass einer Wasserschutzgebietsverordnung zu prüfen, ob grundsätzlich die Besorgnis der Grundwasserverunreinigung in dem maßgeblichen Gebiet gegeben ist.

Kommunalisierung der örtlichen Entscheidungen ernst nehmen

Die Verlagerung nahezu sämtlicher Entscheidungen über Nutzungen im Wasserschutzgebiet auf die staatliche Ebene (Stellungnahme durch das Staatliche Umweltamt und notwendiges Einvernehmen) widerspricht sämtlichen Bestrebungen der Landeregierung, örtliche Entscheidungen auf die kommunale Ebene zurückzuverlagern. Die Unteren Wasserbehörden werden faktisch zu Briefträgern degradiert.

Trinkwasserschutz und Stadtentwicklung sind bei den Städten und Kommunen gut aufgehoben

Durch das Interesse der Kommunen an einer Aufrechterhaltung der eigenen örtlichen Trinkwasserförderung ergibt sich zwangsläufig, dass Stadtentwicklung nicht einseitig zu Lasten der Qualität des Trinkwassers geschieht. Eine eigenverantwortliche kommunale Trinkwasserversorgung ist darauf angelegt, auf Dauer einen größtmöglichen Schutz des Trinkwassers zu gewährleisten. Es entspricht damit einem originären Eigeninteresse der Kommunen, die städtebauliche Entwicklung mit diesem Erfordernis zu harmonisieren und zu diesem Zweck auf regionaler Ebene auch mit benachbarten kommunalen Wasserversorgern zu kooperieren. Dass solche Planungen möglich sind, ohne den Schutzstandard für die Trinkwassergewinnung zu verringern, zeigt das Beispiel Düsseldorf-Einbrungen.

Durch starre Verbotsregelungen in den Wasserschutzgebietsverordnungen selbst für im Einzelfall nachweislich nicht Grundwasser gefährdende Nutzungen aber wird den Städten und Gemeinden die mit der Kommunalisierung übertragene Eigenverantwortung im Bereich der Gewässerbewirtschaftung faktisch entzogen. Einzelfallentscheidungen, die eine genaue

Kenntnis der örtlichen Verhältnisse verlangen, werden durch abstrakte Verbotsregelungen entweder unmöglich gemacht oder die Letztentscheidung obliegt den staatlichen Behörden.

Einzelfallgerechtigkeit durch dynamischen Bestandsschutz

Die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit ist ein tragender Grundsatz unseres Rechtsstaates. Generell-abstrakte Verbote dürfen daher nur letztes Mittel sein, wenn weniger einschneidende Regelungen nicht geeignet sind, den Verordnungszweck zu erreichen. Einzelfallgerechtigkeit wird im Falle von Wasserschutzgebietsverordnungen jedoch nicht ermöglicht, wenn in deren Geltungsbereich auch Handlungen kategorisch verboten werden, die nachgewiesenermaßen nicht zu einer nachteiligen Beeinträchtigung der Trinkwassergewinnung führen. Mitunter jahrzehntelang bestehenden Gewerbebetrieben muss es möglich sein, den Nachweis zu führen, dass Erneuerungsinvestitionen grundwasserunschädlich sind und die Trinkwassergewinnung nicht beeinträchtigen können.

Dynamisch ist der Schutz bestehender Unternehmen nur, wenn notwendige zukünftige Umbauten und Erweiterungen nicht von vornherein untersagt sind. Nur so ist es diesen Unternehmen möglich, eine Perspektive für den Standort zu verfolgen und sich weiter innovativ am Wettbewerb zu beteiligen. Ein Vergleich über die fünf Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass es heutzutage durchaus möglich ist, Schutzstandards festzuschreiben, die dynamischen Bestandsschutz von bestehenden gewerblichen Betrieben und effektiven Trinkwasserschutz gleichermaßen gewährleisten. In der Praxis der Unteren Wasserbehörden hat sich beispielsweise die Wasserschutzgebietsverordnung der Bezirksregierung Arnsberg vom 28. Februar 1998 für das Wasserschutzgebiet an der Ruhr zwischen Fröndenberg-Langschede und Schwerte-Westhofen als erfolgreich erwiesen.

5. Forderungen an die Landesregierung für einen sachgerechten Ausgleich aller Belange

Vor diesem Hintergrund sollten bei zukünftigen Wasserschutzgebietsverordnungen folgende Grundsätze beachtet werden:

- Es müssen landesweit wieder einheitliche Standards für neue Wasserschutzgebietsverordnungen gelten (Musterschutzgebietsverordnung am Beispiel der Bezirksregierung Arnsberg). Die Sonderrolle einiger Bezirksregierungen, in Bezug auf im Landes- und Bundesvergleich besonders restriktive Regelungen zu erlassen, darf nicht geduldet werden. Bei der Erarbeitung der Musterschutzgebietsverordnung sind die Vertreter der Wirtschaft und die kommunalen Spitzenverbände zu beteiligen.

EU-Richtlinien, wie die Wasserrahmenrichtlinie dürfen höchstens eins zu eins in die Wasserschutzgebietsverordnungen aufgenommen werden. Keinesfalls dürfen die Vorschriften verschärft werden.

- Die Verpflichtung für die Unteren Wasserbehörden, beim Staatlichen Umweltamt in jedem Einzelfall eine Stellungnahme einzuholen, sollte zukünftig entfallen oder durch eine Kann-Regelung ersetzt werden. Bei Befreiungstatbeständen kann die Beteiligung sinnvoll sein, jedoch mit der Einschränkung, dass eine Stellungnahme innerhalb von vier Wochen vorliegen muss, andernfalls das Benehmen als hergestellt gilt.
- Flexibilisierung der Instrumente des Grundwasserschutzes im Rahmen von Wasserschutzgebietsverordnungen (Genehmigungsvorbehalte für im Einzelfall nachweislich trinkwasserunschädliche Nutzungen statt strikte Verbote ohne Ausnahmen). Die von gewerblichen Anlagen ausgehenden Gefährdungen sind punktförmig und können daher leichter überwacht werden als zum Beispiel die flächenhaften Einträge in der Landwirtschaft. Deshalb müssen erhöhte Rechtfertigungsanforderungen im Schutzzonengutach-

ten für generell-abstrakte Verbote gelten (Nachweis der generellen Gefährlichkeit nur unter Berücksichtigung von gefahrausschließenden Auflagen).

- Die Verkürzung des Bestandsschutzes in Schutzgebietsverordnungen auf "bestandskräftige Genehmigungen" ist durch Streichung des Zusatzes "bestandskräftig" zu beseitigen.
- In faktischen Einzugsgebieten von Trinkwassergewinnungsanlagen, für die eine Schutzgebietsverordnung nicht erlassen worden ist, gelten die allgemeinen wasserrechtlichen Vorschriften unter besonderer Berücksichtigung der Empfindlichkeit des Grundwassers in Bezug auf die Trinkwasserförderung. Zuständig für Entscheidungen im Einzelfall sind wie in der Zuständigkeitsverordnung des Landes NRW für den technischen Umweltschutz vorgesehen die Unteren Wasserbehörden, nicht das Staatliche Umweltamt und die Bezirksregierung. Die Untere Wasserbehörde entscheidet eigenverantwortlich, ob sie die fachtechnische Hilfe des Staatlichen Umweltamtes oder über die kommunalrechtlich vorgesehene Funktion als Aufsichtsbehörde hinaus die Bezirksregierung in Anspruch nimmt.
- Die regionale Zusammenführung von Trinkwasserproduktionen auf freiwilliger Basis schafft städtebauliche Spielräume, weil dadurch die Zahl der notwendigen Wasserschutzgebiete verringert wird. Die Bezirksregierung als zuständige Bewilligungsbehörde für die Wasserrechte der Trinkwasserförderanlagen muss im Rahmen ihres wasserwirtschaftlichen Ermessens die regionale Zusammenarbeit der Wasserwirtschaft hinsichtlich einer realisierbaren Mengensubstitution fördern, um dadurch den Rückbau von gering bis wenig effizienten Trinkwassergewinnungs- und Aufbereitungsanlagen zu ermöglichen.

Fallbeispiele bei wasserrechtlichen Verfahren:

Von Garageneinfahrten und „geblitzten“ Trockentrafos

Folgende Fallbeispiele belegen, wie wasserrechtliche Genehmigungsverfahren unnötig verkompliziert und verlangsamt werden. Schuld daran sind die vielen beteiligten Institutionen und die unterschiedlich angewendeten Verordnungen.

Ein Bauherr einer Doppelhaushälfte, die innerhalb der Wasserschutzzone III B der Wassergewinnungsanlage IV – Uerdingen liegt, möchte seine Garagenzufahrt befestigen. Während sich die wasserrechtlichen Institutionen über Fragen wie „Stellplatz oder kein Stellplatz?“, „Beton oder Pflaster?“ und „Welche Verordnung gilt überhaupt?“ streiten, vergehen Monate. Aber die unendliche Wassergeschichte einmal von Beginn an.

Stellplatz oder kein Stellplatz?

Neben seiner Doppelhaushälfte errichtete der Bauherr eine Garage, die über die öffentliche Zufahrtstraße erreicht werden kann. Vor der Garage ist nur eine minimale Einfahrt, die nicht als Stellplatz geeignet ist, sondern tatsächlich nur dafür ausreicht, den Pkw in die Garage zu fahren. Das Staatliche Umweltamt Krefeld (StUA) sah das aber ganz anders: Es handele sich um eine Garagenzufahrt und gleichzeitig einen Stellplatz, und dieser sei wasserundurchlässig zu befestigen. Das hat nicht nur optische, sondern vor allem finanzielle Folgen. Wenn die Einfahrt als Stellplatz angesehen und betoniert wird, muss das Niederschlagswasser vor dem Versickern gereinigt werden. Und dafür reicht nicht die natürliche Reinigung durch eine belebte Bodenzone aus, sondern es muss eine Abscheider-Anlage eingebaut werden, beispielsweise ein Ölabscheider. Das ist natürlich kostspielig, doch die Alternative wäre, das Regenwasser in die öffentliche Abwasseranlage einzuleiten; und die dann anfallenden Abwassergebühren sind bekanntermaßen ebenfalls beträchtlich.

Pflaster oder Beton?

Da die Garagenzufahrt aber eigentlich ja gar kein Stellplatz ist, war die StUA-Forderung für die Untere Wasserbehörde (UWB) nicht nachvollziehbar. Regenwasser, das auf private Garagenvorplätze bzw. -zufahrten fällt, muss nicht behandelt werden, da es schlicht und ergreifend Niederschlagswasser ist, und das ist gewöhnlich unbelastet und unverschmutzt. Diese Regelung entnahm die UWB dem Runderlass des Landesumweltministerium (Punkt 12.2), in dem kurioserweise sogar der Zusatz steht, dass diese Regelung auch für Einzelstellplätze gilt. Also: Egal ob die Zufahrt nun ein Stellplatz ist oder nicht, das Regenwasser gilt sowieso als unverschmutzt, sodass eine Versiegelung generell unnötig ist. Die UWB empfahl daher eine Pflasterung der Zufahrt mit enger Verfertigung und die Versickerung des Regenwassers über die belebte Bodenzone oder eine Muldenanlage.

Welche Verordnung gilt überhaupt?

Die Argumentation des StUA's drehte sich auch an einem anderen Punkt im Kreis. Aus der für das betroffene Baugebiet gültigen Wasserschutzgebietsverordnung Uerdingen geht nicht hervor, dass eine solche Zufahrt versiegelt werden muss. Da diese Verordnung allerdings veraltet ist, wendete das StUA analog eine brandaktuelle, für den in der Nachbargemeinde Tönisvorst gültige Verordnung an. Das ist als rechtswidrig anzusehen: Ist eine Verordnung veraltet, muss sie erneuert werden. Es ist nicht legitim, einfach die aktuellste Regelung aus dem Umland anzuwenden, denn sie ist ja nicht ohne weiteres auf das andere Gebiet zu übertragen. Die Bürger würden damit in einem fast rechtslosen Raum schweben, denn welche Verordnung wann und wo eingesetzt wird, ist nicht definitiv festgelegt. Zu allem Überfluss führt die St. Töniser Verordnung in diesem Fall sowieso zu keiner Klärung. Dort ist lediglich hinterlegt, dass es in Wohngebieten genehmigungspflichtig ist, wenn unbehandeltes Niederschlagswasser über die belebte Bodenzone großflächig versickert werden soll. Also: Die Pflasterung einer Zufahrt muss genehmigt werden, aber es ist keineswegs notwendig, die Fläche zu versiegeln. So wurde es übrigens auch bei den anderen Häusern gehandhabt, die an der Zufahrtsstraße liegen: Die angrenzenden Wege und Garagenzufahrten sind mit Verbundsteinpflaster ausgebildet.

Zufahrtsstraße und „Abscheider-Anlage“

Nach weiterem Hin und Her war dann irgendwann auch dem StUA bewusst geworden, dass bei diesem Bauvorhaben weder Stellplätze noch eine übliche Garagenzufahrt vorhanden sind. So konzentrierten sich die weiteren Bemühungen auf die öffentliche Zufahrtsstraße, die bislang nur mit Schotter befestigt war. Zwar wäre es hier generell möglich, nach einer Versiegelung das Abwasser wie üblich in den Kanal zu leiten, doch ist just dieser Schmutzwasserkanal an seiner Kapazitätsgrenze. Da mit dem StUA keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte, wurde die Bezirksregierung Düsseldorf eingeschaltet. Die stellte fest, dass das Niederschlagswasser der Zufahrtsstraße als schwach belastetes und gering verschmutztes Regenwasser einzuordnen ist. Somit muss der Niederschlag erfasst und gereinigt werden, womit wir wieder bei der Abscheider-Anlage wären. Laut Bezirksregierung reicht allerdings für die Zufahrtsstraße ein Verbundsteinpflaster aus. Da der Bauherr auch mit diesen Auflagen nicht einverstanden ist, hat er nun einen Anwalt eingeschaltet. Auf dass diese unendliche Wassergeschichte nach nunmehr über einem Jahr endlich ein Ende findet.

Gleicher Fall – ganz andere Forderungen

Dass die Bezirksregierung Düsseldorf bei der Anwendung ihrer Verordnungen selbst nicht einheitlich handelt, belegt ein ähnlicher Fall bei einem Neubau eines Einfamilienhauses, ebenfalls innerhalb der Wasserschutzzone III B der Wassergewinnungsanlage Uerdingen. Auch hier ging es um Garagenzufahrten und sogar um einen „echten“ Einstellplätze neben dem Haus, bei denen das StUA wie gehabt eine wasserundurchlässige Befestigung forderte. Doch während die Bezirksregierung im ersten Fall verlangte, das Regenwasser mit einer Abscheider-Anlage zu reinigen, reiche in diesem Fall die Versickerung des Niederschlagswasser über die belebte Bodenzone aus, und das kurioserweise ohne zusätzliche Vorbehandlung.

Verfahren werden unnötig verkompliziert und verlangsamt

Doch die Probleme liegen nicht nur darin, dass die Institutionen nahezu gleiche Fälle unterschiedlich bewerten. Vor allem die ständige Einschaltung der StUA verkompliziert und verlangsamt die Verfahren unnötig. Bestes Beispiel ist ein Neubau einer Grundschule im Krefelder Bauungsplangebiet 637 B „Am Schicksbaum“. Für den Betrieb der Schule ist ein Transformator notwendig, der draußen steht. Dem Wasserbetreiber, hier die Stadtwerke Krefeld (SWK), reichte ein normaler Trafo mit Auffangwanne für eventuell auslaufendes Öl aus. Doch das StUA forderte unbedingt ein Trockentrafo. Grund für die Forderung von Trocken-Trafos: Der Trafo könnte einen größeren Treffer bekommen, z. B. von einem Blitz getroffen werden, und dann reiche eine Auffangwanne nicht aus, da auch umliegende Flächen betroffen seien. Daraufhin könnten die Stoffe ins Grundwasser sickern. Diesen Fall hatte auch die SWK einkalkuliert, doch das Risiko als eher gering eingestuft. Da der Trinkwasserbetreiber schon aus Eigeninteresse an einer sehr hohen Wasserqualität interessiert ist, könnte seinem Urteil eigentlich vertraut werden. Nicht so das StUA, das mit seiner recht theoretischen Sicht der Dinge das Genehmigungsverfahren verzögerte. Inzwischen war die generelle Baugenehmigung aus dem Verfahren ausgegliedert worden, damit zumindest der Bau der Grundschule gestartet werden konnte, auch wenn die wasserrechtliche Genehmigung für den Bau des Trafos noch auf sich warten ließ. Als die SWK – diesmal als Strombetreiber - im Laufe des Verfahrens gegen die Verwendung eines Trockentrafos Einspruch erhob, musste die Bezirksregierung erneut schlichten. Sie ordnete nach insgesamt neunmonatiger Genehmigungsphase an, dass in diesem Fall ein normaler Trafo installiert werden soll.

Fallbeispiele bei wasserrechtlichen Verfahren:

Von öl-freien Kfz-Werkstätten und nicht genehmigten Waschanlagen

Zu welchen Genehmigungsproblemen und Verboten es durch die starre Verordnungen in Sachen Wasserschutz kommen kann, zeigen fünf beispielhafte Bauvorhaben in Mönchengladbach.

Kfz-Werkstatt ohne Öl

Ein Unternehmer wollte ein Autohaus mit Werkstatt, Nebenräumen, Kfz-Prüfstelle und Abgasuntersuchungsstelle in einer potenziellen Wasserschutzzone III A errichten. Für den Betrieb einer solchen Firma ist es nötig, Stoffe wie Öl oder Frostschutzmittel zu lagern und zu verwenden. Diese gelten allerdings als wassergefährdend, sodass beispielsweise eine spezielle Beschichtung des Bodens oder doppelwandige Lagerbehälter nötig sind. Unter diesen Voraussetzungen genehmigte die Untere Wasserbehörde (UWB) im Einvernehmen mit dem Wasserwerksbetreiber, der schon aus Eigeninteresse an einer sehr hohen Wasserqualität interessiert ist, das Autohaus. Als jedoch das Staatliche Umweltamt Krefeld (StUA) und im Anschluss daran die Bezirksregierung Düsseldorf den wassergefährdenden Teil der Neuansiedlung ablehnten, musste die UWB dem Bau nur unter der Voraussetzung zustimmen, dass gegen das Autohaus, die Kfz-Prüfstelle und Abgasuntersuchungshalle keine Bedenken bestehen, in der Autowerkstatt aber keine wassergefährdenden Stoffe gelagert und verwendet werden dürfen. An einen realen Betrieb der Anlage war damit nicht mehr zu denken.

Bei neuer Nutzung gelten neue Maßstäbe

Zwei Unternehmen erlitten bei ihrer Umsiedlung in bereits vorhandene Räumlichkeiten in einer potenziellen Wasserschutzzone III A das gleiche Schicksal: Obwohl von den zuvor ansässigen Betrieben (Schalungstechnik und Druckerei) ein vergleichbares, wenn nicht sogar höheres „Gefährdungspotenzial“ ausging, sollten die Neuansiedlungen aus wasserschutzrechtlicher Sicht nicht genehmigt werden. Dabei hatten beide Unternehmen ihre ehemaligen Betriebsstätten schon aufgegeben, weil sie u. a. schon eine Baugenehmigung für den neuen Standort erhalten hatten. So sollte eine Lagerhalle in einen Stahlhandel mit Stahlverarbeitung umgewandelt werden und eine ehemalige Druckerei Platz für einen Betrieb zur Weiterverarbeitung von Kupfer bieten. Bei den beantragten Nutzungsänderungen würden (weiterhin) wassergefährdende Stoffe verwendet und gelagert, was beim Staatlichen Umweltamt Krefeld und der Bezirksregierung Bedenken auslöste. Nach langem Hin und Her und diversen Ortsbesichtigungen wurde die Ansiedlung der Betriebe „ausnahmsweise“ geduldet, jedoch aus Sicht der eigentlichen Genehmigungsbehörde (UWB) nur unter sehr hohen Auflagen (z. B. Grundwasserüberwachung, nachträgliche Versiegelung der Mitarbeiterparkplätze, kompletter Austausch von Fußböden).

Rechenzentrum problematisch im Wasserschutzgebiet

Die Wasserschutzgebietsverordnung traf auch einen Betrieb mit einer eigentlich ganz unproblematischen Nutzung: Doch das Rechenzentrum, in einer potenziellen Wasserschutzzone III A gelegen, bevorratete zum Betrieb seines Notstromaggregats Dieseltanks. Diese sind in der Schutzzone nur bei landwirtschaftlichen Betrieben erlaubt. Das Rechenzentrum hatte Glück im Unglück: Weil es nicht aktiv mit wassergefährdenden Stoffen umgeht und es gegenüber Betrieben in anderen Wasserschutzgebieten nicht zu benachteiligen galt, wurden die Tanks unter Auflagen genehmigt.

Waschanlage mit zweierlei Maß

Wie paradox Genehmigungsverfahren in Wasserschutzgebieten sein können, belegt folgendes Beispiel: Eine ehemalige Tankstelle sollte reaktiviert und erneuert werden. Um den bekannten Problemen in einem Wasserschutzgebiet zu entgehen, wurde ein Antrag auf „Modernisierung und Umbau einer bestehenden Tankstelle“ gestellt, der unter Auflagen auch genehmigt wurde. Doch als der neue Betreiber aus wirtschaftlichen Gründen eine Waschhalle errichten wollte, ging nichts mehr. Zwar wird eine solche Anlage als Einzelobjekt selbst in einer Wasserschutzzone III A als unproblematisch angesehen, doch beim Vorhaben des Tankwartes handelte es sich um die Erweiterung einer bestehenden, bereits wassergefährdenden Anlage. Und diese wird – im Gegensatz zur alleinstehenden Waschhalle - eben nicht genehmigt.

Borussia-Heimspiele gefährlich für das Wasser

Aber nicht nur die Betriebe leiden unter den Auflagen und Auffassungen der Umweltbehörden; auch die Planungen im Nordpark für das Fußballstadion Borussia sind dadurch eingeschränkt. So sollten die Parkplatzflächen (rund 10.000 Stellplätze), die – so garantiert die Stadt Mönchengladbach – nur alle 14 Tage zu Bundesligaspielen benutzt würden, vollständig versiegelt werden. Eine Alternative wäre eine aufwändige Drainage samt Ölabscheider und kosten- und flächenintensivem Bodenfilter gewesen, über die eine belebte Bodenzone versickerungsfähig gemacht wird.

Die Regelungen der aktuellen Wasserschutzgebietsverordnungen, die mehr und mehr verschärft werden, schränken die UWB beträchtlich ein. Bei jedem Verfahren muss das StUA beteiligt werden, welches sich an starken Auflagen und Verboten orientiert. Der oftmals pragmatische Ansatz der UWB oder des Wasserwerksbetreibers, die ja das gleiche Ziel – den Schutz des Grundwassers – im Sinn haben, wird mit der starren, theoretischen Verordnung torpediert. Zwar versprach die Bezirksregierung, die Verfahren zu vereinfachen und die Anzahl der beteiligten Institutionen zu verringern, doch auf die Ergebnisse wartet man seit anderthalb Jahren vergebens.