Altlastenfinanzierung durch die Stadt Nürnberg – Übernahme von Sanierungsmaßnahmen an ausgewählten Standorten

Einleitung

Durch das Umweltamt wurden und werden seit knapp 40 Jahren Altlasten und Schadensfälle mit Boden- und Grundwasser bearbeitet. Insgesamt sind dies bislang rund 1.400 "Fälle" die im gesamten Stadtgebiet in Bearbeitung waren oder sind. Es handelt sich hierbei um industriell / gewerbliche Altstandorte oder Schadensfälle sowie Altdeponien. Durch die Bearbeitung wurden bereits viele Tonnen an Schadstoffen aus Boden und Grundwasser entfernt. Hierzu wurde bereits vielfach im Umweltausschuss berichtet. Mit dem nächsten Grundwasserbericht erfolgt die nächste größere Berichterstattung hierzu.

Im Hinblick auf die städtebauliche Entwicklung und die Nutzung von regenerativen Energiequellen können Grundwasserverunreinigungen investitionshemmend wirken, die Genehmigungsfähigkeit von geothermischen Anlagen oder sogar Bauvorhaben insgesamt erschweren. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Grundwasserverunreinigungen oftmals nicht nur lokal begrenzt sind, sondern z.T. weit ausgedehnte Schadstofffahnen ausbilden und dadurch verschiedene Bauprojekte in einem größeren Umfeld beeinflussen können. Der durch die Altlastenproblematik verursachte kontaminationsbedingte Mehraufwand kann folglich in bestimmten Fällen einen limitierenden Faktor bei der Maßnahmenumsetzung darstellen.

Von der zuständigen Behörde (hier: Untere Bodenschutzbehörde im Umweltamt) sind gemäß Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) die so genannten Handlungsstörer (Verursacher) oder Zustandsstörer (Grundstückseigentümer etc.) zur Sanierung von Altlasten heranzuziehen. Grundsätzlich werden beim Vollzug der Bodenschutzgesetze die oben genannten Sanierungspflichtigen prioritär zur Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen angehalten bzw. verpflichtet. Dies geschieht in den meisten Fällen einvernehmlich, z.B. durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (ÖRV). Bei einzelnen Standorten erfolgt die Durchsetzung der Sanierungsmaßnahme auch auf Grundlage einer behördlichen Anordnung.

Kann ein Zustands- oder Handlungsstörer jedoch aus rechtlichen oder anderen Gründen für Sanierungsmaßnahmen nicht in Anspruch genommen werden, so ist die zuständige Kreisverwaltungsbehörde in bestimmten Fällen zur Gefahrenabwehr berechtigt bzw. sogar verantwortlich. Sie kann dann die Sanierung auf Kosten der öffentlichen Hand im Wege der Ersatzvornahme veranlassen.

Für entsprechende Fallkonstellationen in definierten Einzelfällen – die jedoch zunehmend auftreten - werden durch das Umweltamt finanzielle Mittel benötigt, um im Bedarfsfall flexibel reagieren zu können und dabei z.B. städtebauliche Vorhaben zu befördern oder erhebliche Schadstoffausbreitungen zu unterbinden. Mit der vorliegenden Vorlage wird der Beschluss zur Anmeldung der entsprechenden Haushaltsmittel begehrt.

Rechtliche Grundvoraussetzungen für die Verwendung öffentlicher Gelder

Nach Einschätzung des Rechtsamts ist die Verwendung öffentlicher Mittel für die Übernahme von Sanierungsmaßnahmen immer dann möglich, wenn die Stadt Nürnberg zur Sanierung angehalten ist und dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Da gemäß § 4 BBodSchG grundsätzlich der Handlungs- bzw. Zustandsverantwortliche zur Sanierung verpflichtet ist, darf die Stadt erst dann mit öffentlichen Mitteln tätig werden, wenn die Inanspruchnahme der gem. § 4 BBodSchG Verpflichteten gescheitert ist. Andernfalls würde insbesondere der Grundsatz der Sparsamkeit verletzt werden.

Mögliche Fallkonstellationen

1. Öffentliche Grundstücke mit relevanten Schadstofffahnen im Grundwasser

Im Stadtgebiet Nürnberg sind dem Umweltamt Standorte bekannt, bei denen über vorhandene Brunnen und Messstellen sanierungsrelevante Schadstoffkonzentrationen festgestellt wurden. Es handelt sich hierbei um öffentliche Grundstücke, wie Verkehrs- oder Grünflächen mit belasteten Schadstofffahnen im Grundwasser, bei denen die Eintragsstelle bzw. die Ursache trotz umfangreicher Recherchen und Amtsermittlungen nicht abschließend geklärt werden konnte. Es handelt sich um im Eigentum der Stadt stehende belastete Grundstücke, bei denen der Handlungsverantwortliche nicht mehr ermittelt werden kann. Über vorhandene Brunnen und Messstellen besteht an den betreffenden Standorten die Möglichkeit erhebliche Schadstoffmengen aus dem Grundwasser zu entfernen, die ansonsten weiterhin unkontrolliert abströmen würden. Durch die Verwendung von bereits existierender technischer Infrastruktur (z.B. zur Förderung von Grundwasser) kann der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewahrt werden.

Unter Zugrundelegung dieser generellen Erwägungen wird die Verwendung öffentlicher Mittel zur Übernahme von Sanierungsmaßnahmen an den oben dargestellten Standorten aus Sicht des Rechtsamtes als unkritisch angesehen.

2. Grundstücke mit beendeten öffentlich-rechtlichen Sanierungsverträgen und relevanten Restbelastungen

Für zahlreiche Altlasten-Grundstücke wurden in der Vergangenheit mit einem privaten Sanierungsverantwortlichen öffentlich-rechtliche Verträge abgeschlossen. Bei einigen Verträgen sind die Sanierungsziele durch eine Kostenobergrenze oder Höchstsanierungsdauer befristet. Diese Verträge wurden z.T. bereits in der Vergangenheit beendet oder laufen in den kommenden Jahren (2023-2025) aus. Auf Grundlage der aktuell vorliegenden Untersuchungsergebnisse ist absehbar, dass auch nach Beendigung des Sanierungsvertrages, trotz umfangreicher Sanierungsmaßnahmen noch relevante Restbelastungen im Untergrund verbleiben werden, die weiterhin als sanierungsrelevant einzustufen sind.

Mit Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Vertrages fällt der bisherige Sanierungsverantwortliche weg. Im nächsten Schritt sind durch die Verwaltung zunächst weitere in Frage kommende Störer zu recherchieren, die gegebenenfalls für die Fortsetzung der Sanierung in Anspruch genommen werden könnten. Sofern das Ermessen der Behörde bei der Störerauswahl auf Null reduziert ist, und somit keine anderen Sanierungspflichtigen zur Verfügung stehen, ist es aus fachlicher Sicht zielführend, die Sanierungsmaßnahme durch die Stadt Nürnberg mit der vorhandenen Sanierungsinfrastruktur im Sinne einer Abstomsicherung weiterzubetreiben (Verhinderung einer weiteren Ausbreitung in bisher unbelastete Bereiche).

Unter Beachtung der beschriebenen Vorgehensweise wird die Verwendung öffentlicher Mittel zur Übernahme von Sanierungsmaßnahmen an den oben dargestellten Standorten aus Sicht des Rechtsamtes ebenfalls als unkritisch angesehen.

3. Sanierungsrelevante Grundstücke mit Rechtsstreitigkeiten

Im Zuge der bodenschutzrechtlichen Inanspruchnahme von Sanierungsverantwortlichen kommt es bei komplexen Fällen oftmals zu Rechtsstreitigkeiten. Im Rahmen der Verhandlungen bzgl. Art und Umfang der notwendigen Sanierungsmaßnahmen werden aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen oftmals kaum vereinbare Positionen vertreten, so dass z.B. der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages deutlich erschwert wird oder letztlich auch nicht zu Stande kommt. Durch die Untere Bodenschutzbehörde im Umweltamt müssen dann die erhobenen Forderungen mittels entsprechender Anordnungen geltend gemacht werden. Deren Vollzug und Durchsetzung gestalten sich insbesondere aufgrund von möglichen Klageerhebungen in der Praxis als sehr aufwendig und langwierig.

Mittels Ersatzvornahme könnte bei oben genannten Einzelfällen mit juristischen Auseinandersetzungen die erforderliche Sanierungsmaßnahme durch die Stadt Nürnberg zeitnah in die Wege geleitet werden. Voraussetzung für die Vollstreckung der Ersatzvornahme ist gemäß Stellungnahme des Rechtsamtes allerdings, dass im Vorfeld eine entsprechende Anordnung gegenüber dem Sanierungspflichtigen erlassen wurde, die entweder bestandskräftig oder sofort vollziehbar sein muss. Folglich ist der Eintritt der Bestandskraft des Bescheides zwingend abzuwarten. Zwischenzeitliche Klageerhebungen würden die Möglichkeit der Ersatzvornahme versperren. In Bezug auf den Sofortvollzug, der eine rasche Sanierung grundsätzlich ermöglichen könnte, muss der Sachverhalt in der Anordnung gesondert begründet werden.

Kosten- und Zeitrahmen

Die finanzielle Größenordnung für die vorgesehenen Maßnahmen liegt auf Grundlage vorliegender Kostenschätzungen aus vergleichbaren Projekten und Erfahrungswerten sowie unter Berücksichtigung von zukünftigen Kostensteigerungen bei ca. **200.000 € jährlich**. Die Maßnahmen sind vorerst für einen Zeitraum von **10 Jahren** vorgesehen und sollen in Abhängigkeit der Ergebnisse verlängert werden. Derzeit wird davon ausgegangen, dass ca. 150.000.- Euro jährlich für die unter 1. genannten Flächen im öffentlichen Eigentum aufzuwenden sind. Beispielhaft ist die Abstimmung mit LA beigefügt (siehe Anlage).

Finanzierungsmöglichkeiten

Förderprogramme für die Altlastensanierung mit öffentlichen Mitteln werden über die Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern mbH (GAB), den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und nach Art. 7 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz (FAG) angeboten.

EFRE-Mittel sind jedoch an Flächenrecycling-Maßnahmen gekoppelt. Das EFRE-Finanzierungsinstrument kommt für die vorgesehenen Standorte (s.o.) nicht in Frage, weil sich aktuell kein konkreter Bezug zum Flächenrecycling ableiten lässt. Die maßgeblichen Standorte haben entweder bereits eine Nutzungsänderung erfahren oder verbleiben auf absehbare Zeit ein Gewerbe-/Industriestandort.

Bei der Anwendung von Art. 7, Abs. 4 FAG ist zu beachten, dass nur Kosten durch den Freistaat Bayern erstattungsfähig sind, soweit sie den Betrag von zwei Euro pro Einwohner und Jahr übersteigen. Für die Stadt Nürnberg mit einer überschlägigen Einwohnerzahl von derzeit rund 541.000 Einwohnern wären folglich erst Kosten größer 1.080.000 € / pro Jahr erstattungsfähig.

Für die Sanierung o.g. Standorte ist grundsätzlich eine Beteiligung der GAB (Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern) möglich, wenn die Kreisverwaltungsbehörde diese Maßnahmen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen gegenüber einem Verpflichteten nicht oder nicht auf dessen Kosten durchsetzen kann. Hierfür ist ein festgelegter Abstimmungsprozess und Verfahrensablauf mit der GAB vorgesehen. Im Regelfall trägt die GAB 75 % der anfallenden Sanierungskosten, die restlichen 25 % sind von der Kreisverwaltungsbehörde aus eigenen Haushaltsmitteln aufzubringen.

Zusammenfassung

- Grundsätzlich muss beim Vollzug der Bodenschutzgesetze die Prämisse gelten, dass prioritär die Handlungs- bzw. Zustandsstörer zur Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen angehalten bzw. verpflichtet werden.
- Für die in der Praxis allerdings durchaus häufiger auftretenden Fälle, in welchen dies nicht oder nur sehr unzureichend möglich ist, soll die Möglichkeit geschaffen werden, Sanierungsmaßnahmen in entsprechenden Konstellationen auch durch die Stadt

Nürnberg zu initiieren und umzusetzen. Hierfür werden entsprechende Mittel zur Umsetzung benötigt.

- Öffentliche Fördermöglichkeiten stehen nur für ausgewählte Fälle (s.o.) und nicht mit vollständiger Kostendeckung zur Verfügung. Grundsätzlich ist zumindest eine teilweise Vorfinanzierung durch die Stadt Nürnberg erforderlich.
- Durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln in einer Größenordnung von rund 200.000 € jährlich soll für o.g. Fallkonstellationen ein maßgeblicher Beitrag zum Grundwasserschutz geleistet werden und im Bedarfsfall die Realisierung städtischer Vorhaben und / oder städtebaulicher Planungen unterstützt werden. Dabei sollen 150.000.- Euro aus bereits vorhandenen Ansätzen der Dienststellen eingesetzt werden, denen die Grundstücke jeweils vermögensmäßig zugeordnet sind.
- Weitere Gelder in Höhe von jährlich rund 50.000 € sollen für Ersatzvornahmen auf Privatgrundstücken vorerst über einen bereits bei UwA vorhandenen Haushaltsansatz für Sachverständige und Gutachten gedeckt werden. Sofern das bei UwA hierfür zur Verfügung stehende Budget nicht ausreicht, soll das rechnerische Defizit nach Abstimmung mit Stk im Rahmen des Jahresabschlusses durch den städtischen Gesamthaushalt ausgeglichen werden. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Refinanzierung werden im Nachgang ausgeschöpft.