

Bodenschutz in Nürnberg

- *Das Bodenschutzkonzept Nürnberg* -

Nürnberg



Stadt Nürnberg, Umweltreferat
Umweltamt, Bereich Umweltplanung
90471 Nürnberg, Lina-Ammon-Straße 28

Tel.: 0911/231-3381
Fax: 0911/231-3837
e-mail: uwa5@ stadt.nuernberg.de
internet: <http://www.umwelt.nuernberg.de>

Ansprechpartner Dr. Klaus Köppel
Stand: Juni 1999
(Beschluss des Umweltausschusses des
Nürnberger Stadtrates)

Bodenschutz in Nürnberg

- Das Bodenschutzkonzept Nürnberg -

Neue gesetzliche Regelungen zum Bodenschutz

Im Februar 1998 ist das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden (s. Anlage). Nach einjähriger Übergangsfrist ist dieses Gesetz nun am 01.03.1999 in Kraft getreten. Die Übergangsfrist war erforderlich, damit Bund und Länder detaillierte Durchführungsverordnungen entwickeln und die jeweiligen Ländergesetze anpassen konnten. So trat mit dem 01.03.1999 auch das bayerische Bodenschutzgesetz in Kraft (s. Anlage). Die Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BodSchV) des Bundes wurde am 30.04.1998 im Bundesrat beschlossen.-

Das Bundes und das Bayerische Bodenschutzgesetz sind am 01.03.1999 in Kraft getreten

Im Umweltamt wurde 1998 eine Projektgruppe gegründet, deren Aufgabe es ist, die Folgen der neuen Gesetzgebung für die Arbeit der Verwaltung aufzuzeigen, Regelungen für die Umsetzung zu entwickeln sowie Verwaltung, Rat und Öffentlichkeit zu informieren. Vorliegender Ausschlußbericht ist ein Ergebnis dieser Projektgruppenarbeit.

Konsequenzen

Neben Luft und Wasser wird der Boden durch die neuen Regelungen als drittes Umweltmedium unter ausdrücklichen Schutz des Gesetzgebers gestellt. Der Boden ist nicht vermehrbar. Er entsteht in geologischen Zeiträumen. Er kann aber in wenigen Augenblicken zerstört, verunreinigt oder abgetragen sein. Seine Regeneration vollzieht sich außerhalb menschlich überblickbarer Zeiträume (nach StMLU 1991).

Aus den genannten Gründen ist das Prinzip der Nachhaltigkeit beim Bodenschutz von besonderer Bedeutung. Nur wenn sichergestellt ist, daß die Nutzung des Bodens umweltverträglich erfolgt und keine Schäden verursacht, kann der Boden als ökologische und ökonomische Grundlage dauerhaft gesichert werden (BMU 1998).

Aus diesem Grund wurden in § 1 des BBodSchG folgender Zweck und folgende Grundsätze des Gesetzes festgeschrieben:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Hierzu sind schädliche Bodenveränderungen abzuwehren, der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen sowie seiner

Bodenschutz ist die nachhaltige Sicherung und Wiederherstellung der Bodenfunktionen

Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte soweit wie möglich vermieden werden.“

Das BBodSchG definiert vereinfacht folgende Bodenfunktionen:

- **natürliche oder ökologische Bodenfunktionen** (z.B. Lebensraum für Mensch und Natur, Filtermedium zum Schutz des Grundwassers, Nährstofflieferant für Pflanzen und Bodenorganismen, Produktionsgrundlage für Land- und Forstwirtschaft)
- **Nutzungsfunktionen** (z.B. als Fläche für Siedlung und Erholung, Rohstofflagerstätte, Standort für wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung)
- **Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte**

Die Festschreibung dieser funktionellen Betrachtung des Bodens ist wesentlich für den künftigen Umgang mit dem Schutzgut Boden in Vollzug und Planung.

Bedeutung für Nürnberg

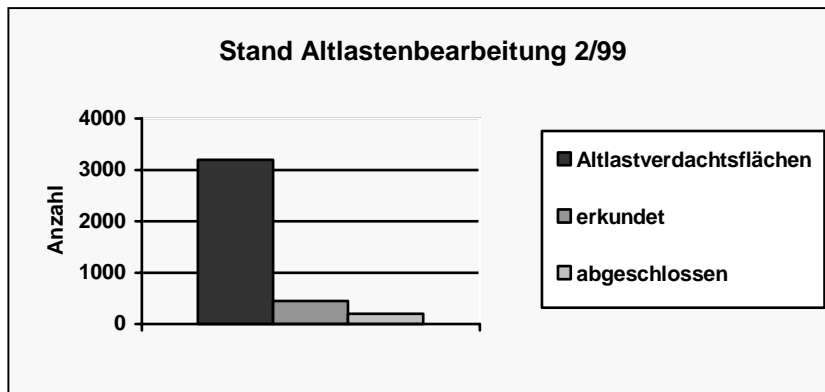
Das Umweltreferat/Umweltamt hat sich bereits seit mehr als sechs Jahren in die laufenden Diskussionen zum Regelwerk „Bodenschutz“ über den Deutschen und Bayerischen Städtetag immer wieder eingeschaltet. Ziel der kritischen Begleitung war die Berücksichtigung Nürnberger Interessen bzgl. Umfang und Inhalt der Regelungen, z.B. zur Vermeidung unvermeidbaren Vollzugs- und Kostenaufwands, zur Festlegung einheitlicher Schadstoffrichtwerte und zur Beschleunigung des Verfahrens.

Angesichts eines strukturellen Wandels in Industrie und Gewerbe, der Konversion großer Militärareale, eines nach wie vor großen Flächenanspruchs für Gewerbe- und Wohnbau sowie oftmals stark konkurrierender Nutzungsansprüche an den Boden (z.B. Landwirtschaft↔Gewerbe oder Straßenbau↔Naturschutz) sind für Nürnberg die folgenden Aspekte des gesetzlichen Schutzes des Bodens von besonderer Bedeutung

Altlastenmanagement und Flächenrecycling

Insgesamt sind in Nürnberg derzeit rund 3200 Altlastverdachtsflächen und nachgewiesene Altlasten bekannt. Bisher wurden etwa 450 (14%) der Flächen technisch untersucht und weitere ca. 200 (6%) abschließend behandelt (Sanierung oder Wegfall des Altlastverdachts nach vertiefter Recherche).

Das Umweltreferat hat sich aktiv in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet



Ein Schwerpunkt des BBodSch, der BodSchV und des BayBodSchG liegt in der Regelung des Umgangs mit Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen.

So können solche Flächen künftig auf der Basis bundesweit einheitlicher Standards untersucht und bewertet werden. Die bisherigen länderbezogenen Standards werden abgelöst. Dadurch werden die mit Bodenbelastungen und Altlasten verbundenen wirtschaftlichen Risiken kalkulierbarer. Außerdem entsteht mehr Rechtssicherheit für neue Investitionen.

Aufgrund verbindlich festgesetzter Bodenwerte können gering belastete Grundstücke künftig aus dem Altlastenverdacht entlassen und zügig einer neuen Nutzung zugeführt werden. Bei stärker belasteten Flächen wird davon ausgegangen, daß der erforderliche Sanierungsumfang in Zukunft besser als bisher abgeschätzt werden kann.

Von besonderer Bedeutung ist die Festlegung des BBodSchG, daß im Falle des Auftretens von Bodenbelastungen nach dem 01.03.1999 die Beseitigung der Schadstoffe Vorrang vor anderen Maßnahmen (z.B. Nutzungseinschränkungen) hat.

Ein erheblich erweiterter Handlungsspielraum der Behörden ist in das Regelungswerk ebenso integriert wie eine stärkere Eigenverantwortung Beteiligter. Ersteres gilt sowohl für den Kreis der Personen, die die Behörden zur Sanierung von Bodenbelastungen heranziehen können, als auch für die deutlich herabgesetzte Schwelle, ab der ein solches Einschreiten in Zukunft möglich oder erforderlich sein wird. Diese Einschätzung vertreten auch renommierte Wirtschaftsprüfer und Rechtsanwälte.

Die stärkere Eigenverantwortung Beteiligter wird sich z.B. im Rahmen von Grundstücksgeschäften auswirken. Hier ist eine professionelle Vertragsgestaltung mehr als bisher entscheidend dafür, für wen und wie weit Freistellungen und Verzichte bei Sanierungsverpflichtungen auf belasteten Grundstücken reichen.

Elemente der Qualitätssicherung sind in BBodSchG, BayBodSchG und BodSchV ebenfalls enthalten. So definiert § 18 BBodSchG z.B. Anforderungen an Sachverständige und Untersuchungsstellen, die Aufgaben nach dem BBodSchG oder BayBodSchG wahrnehmen. In Art. 6 BayBodSchG werden diese näher definiert, mit der Folge, daß künftig entsprechende Gutachter oder Consultingbüros für diese Aufgabenberei-

***Einheitliche Bewertungsstandards für Altlasten schaffen
Rechtssicherheit für neue Investitionen***

Beseitigung von Schadstoffen hat künftig Vorrang vor anderen Maßnahmen

che eine Zulassung durch das Landesamt für Wasserwirtschaft benötigen.

Schließlich ist mit dem Sanierungsplan ein Instrument vorgesehen, welches durch die Konzentration und Koordination behördlicher Vorgaben eine Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung bei der Sanierung belasteter Flächen erreichen soll und kann.

Insgesamt wird durch das neue Regelwerk ein effizienteres Altlastenmanagement möglich. Es kann stärker als bisher auf die Ausweisung und Erschließung neuer Flächen und die damit verbundene Bodenversiegelung verzichtet werden, weil durch Flächenrecycling früher bereits genutzte Grundstücke wieder für wirtschaftliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden können. Dieser Aspekt wird künftig auch unter der Berücksichtigung der Bodenschutzklausel des § 1a (1) BauGB im Rahmen der Bauleitplanung von Bedeutung sein.

Die Arbeitsgruppe zur Fortschreibung des Flächennutzungsplanes hat ermittelt, daß für gewerbliche und wohnbauliche Nutzungen erhebliche Potentiale durch Innenentwicklung vorhanden sind.

Es handelt sich hierbei um militärische Konversionsflächen (Süd-, Infanteriekaserne, Lagerplatz Diebacherstr., US-Hospital), Konversionsflächen von Bahn und Post (Brunecker Str., Nordbahnhof, Gleisharfe Langwasser, Post-Bahnhofstraße), Umnutzungsflächen (z.B. Tuchergelände, Schlachthof, Neubleiche, Mammut-, Scharlachgelände) sowie Wiedernutzungsmöglichkeiten im Bestand (z.B. Milchhof, Hercules-, Neumeyer-, ehem. Schwan-Stabilo-Gelände).

In den nächsten 15 bis 20 Jahren können so umfangreiche ehemalige militärische, altgewerbliche oder altindustrielle Flächen einer neuen Nutzung durch Flächenrecycling zugeführt werden.

Für das Flächenrecycling sollten - insbesondere bei klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) - verstärkt Fördermittel aus dem Altlastenkreditprogramm Bayern zum Einsatz kommen. Diese wurden in der Region Nürnberg bislang in nur sehr geringem Maße nachgefragt. Grund hierfür dürfte die bislang eher unattraktive Ausschüttung dieser Fördermittel über zinsverbilligte Darlehen sein. Diese bieten angesichts der aktuellen Niedrigzinsphase keine besonderen Vorteile für die KMU. Hier sind neue Fördermittel und -wege zu fordern. Das Umweltreferat strebt außerdem eine engere Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsreferat an, um Interessenten verstärkt auf die vorhandenen Förderprogramme hinzuweisen.

Über Flächenrecycling können in den nächsten Jahren umfangreiche Flächen einer neuen Nutzung zugeführt werden

Vorbeugender Bodenschutz und Planung

Zwischen 1978 und 1996 ist das Stadtgebiet Nürnbergs durch Eingemeindungen um 330 ha und damit 2% gewachsen. Mit 1,4% ist die Zunahme der Bevölkerung in dieser Zeit ebenso vergleichsweise gering.

Im gleichen Zeitraum hat die Siedlungsfläche jedoch sehr deutlich zugenommen. Die Flächeninanspruchnahme ging weitestgehend auf Kosten von Landwirtschafts- und Erholungsflächen. Außerdem wurden mindestens 70 ha Biotopflächen zerstört.

Der absolute Umfang der Inanspruchnahme von Freiflächen im genannten Zeitraum ist je nach verwandter Quelle unterschiedlich. So nennt das Statistische Jahrbuch 1998 nach den Ergebnissen der Bodennutzungserhebungen eine Reduzierung der landwirtschaftlich genutzten Flächen zwischen 1979 und 1995 von 462 ha. Im gleichen Jahrbuch wird unter der Rubrik „Stadtgebietsfläche nach Nutzungsarten“ eine Reduzierung der Landwirtschaftsfläche zwischen 1976 und 1996 von 1801 ha genannt.

Ein fortschreitender Flächenbedarf, trotz stagnierender Bevölkerung, hat eine Vielzahl von Ursachen, die sich verwaltungsseitig nur wenig beeinflussen lassen. Zu nennen sind u.a. ein steigender individueller Wohnraumbedarf (z.B. durch Anstieg der 1 Personenhaushalte), erhöhter Gewerbeflächenbedarf (z.B. durch geänderte Produktionsverfahren und Lagerhaltung) und erhöhter Bedarf an Verkehrsflächen (z.B. durch steigende Mobilitätsanforderungen im Gewerbe und zunehmende Pendlerströme). Aus diesem Grund hat die Arbeitsgruppe zur Fortschreibung des Flächennutzungsplanes trotz vorhandener Flächenrecyclingpotentiale einen zusätzlichen Flächenbedarf für Wohnen und Gewerbe ermittelt.

Eine gewisse Inanspruchnahme der freien Landschaft ist somit bei einer positiven Entwicklung Nürnbergs nicht völlig vermeidbar. Sie muß jedoch im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung gesteuert werden, um dem Zweck des BBodSchG, den Boden in seinen Funktionen nachhaltig zu sichern oder wiederherzustellen, sowie dem Bodenschutzgebot in §1a BauGB, (sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden) zu entsprechen.

Die wesentlichen Grundzüge einer nachhaltigen Stadtentwicklung Nürnbergs wurden 1994 mit dem EK 2000 mit sehr großer Mehrheit durch den Stadtrat beschlossen. Dem Grundsatz einer nachhaltigen Stadtentwicklung hat sich Nürnberg außerdem mit dem Beschluß der Lokalen Agenda 21 im Jahre 1995 verpflichtet.

Auf der Basis der Beschlüsse zum EK 2000 wurde das Arten- und Biotopschutzprogramm der Stadt Nürnberg (ABSP) erarbeitet, welches 1996 durch das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) vorgelegt wurde. Für einen vorbeugenden Bodenschutz, wie es das BBodSchG vorsieht und dessen Integration in die Planung, liegen damit umfassende Empfehlungen zu Zielen und Maßnahmen in Nürnberg vor.

***Mit EK 2000,
Lokaler Agenda
und ABSP hat
sich die Stadt
Nürnberg für
eine nachhaltige
Stadtentwicklung
entschieden***

Mit Beschluß zur Erstellung des ABSP hat sich Nürnberg 1994 zur Einbeziehung der daraus resultierenden Ergebnisse in die Landschaftsplanung verpflichtet. Sie stellen damit eine wichtige Grundlage für die Fortschreibung des Flächennutzungsplanes dar.

Zuständigkeiten

Die Umsetzung des BBodSchG, BayBodSchG und der BodSchV übernimmt in Nürnberg das Umweltamt. Schon bisher war dort die Untersuchung, Beurteilung und Sanierung von Boden- und Grundwasserverunreinigungen sowie Altlasten ein zentrales Aufgabenfeld im Rahmen des Vollzugs der Wasser- und Abfallgesetze.

Durch die Bodenschutzgesetze entstehen neue Aufgaben, deren Umfang derzeit noch schwer abzuschätzen ist. Die Bayerische Staatsregierung geht jedoch in ihrer Begründung zum BayBodSchG davon aus, daß sich Aufgabenmehrungen durch künftig häufiger auftretende Sanierungsfälle bei Altlasten sowie durch erweiterte Ermittlungs-, Auskunfts- und Berichtspflichten ergeben werden.

Für eine konsequente Umsetzung kommt eine besondere Bedeutung der Verankerung des Boden- und Ressourcenschutzes in der Bauleitplanung zu. Hier ist mit erhöhtem Aufwand z.B. bei der Grundlagenermittlung, -pflege, deren Bewertung (z.B. im Rahmen der UVP) sowie der Integration in die Grün- und Landschaftsplanung zu rechnen.

Zum Haushaltsjahr 1999 wurde für den Bodenschutz im Umweltamt eine zusätzliche Stelle geschaffen, die zwischen UwA/2 (Vollzug) und UwA/5 (Grundlagen, Altlastenkataster) zu je 50% aufgeteilt wurde. Ob diese Personalverstärkung ausreicht, die Aufgabenmehrungen durch das neue Bodenschutzrecht zu bewältigen, kann bislang nicht abschließend beurteilt werden.

Bodenschutzkonzept Nürnberg

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ziele und Maßnahmen des Bodenschutzes in Nürnberg

Auf Grund der wichtigen Position des Bodens im Gesamtökosystem ist es erforderlich, die Böden vor Beeinträchtigungen zu bewahren, vorhandene Schädigungen rückgängig zu machen und schließlich ihr Entwicklungspotential im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu nutzen. Basisüberlegung für städtische Räume ist hierbei der Schutz und damit die Freihaltung ökologisch wertvoller Außenbereiche durch ökologisch vertretbare Innenentwicklung (nach StMLU, 1996).

Die neuen Bodenschutzgesetze ziehen Aufgabenmehrungen im Umweltamt nach sich

Bodenschutzkonzept Nürnberg

Wichtigste Ziele und Maßnahmen im Außenbereich

- Erhalt und angepaßte Nutzung von Böden mit großer Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz sowie mit starkem Grundwassereinfluß
- Sicherung einer maßvollen, strukturreichen und nachhaltigen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung
- Herstellung eines Freiflächen- und Biotopverbunds
- Umwandlung der Ackerflächen in Überschwemmungsbereichen in Dauergrünland

Wichtigste Ziele und Maßnahmen im bebauten Bereich und für die Ausweisung neuer Siedlungsflächen

- Verringerung der Inanspruchnahme neuer Flächen durch Nutzbarmachung vorhandener Wohnbau- und Gewerbeflächenpotentiale
- Ausweisung neuer Siedlungsflächen entsprechend der Grundsätze einer nachhaltigen Stadtentwicklung an stadtstrukturell geeigneten und entwicklungsfähigen Standorten
- konsequente Erkundung und Sanierung von Altlasten zur raschen Ermöglichung sinnvoller Folgenutzungen
- Unterstützung von Entsiegelungs- und Begrünungsmaßnahmen
- Vorrang für die Niederschlagswasserversickerung
- Erhalt von Freiflächen als Erholungsflächen sowie als Regenerationsflächen für Klima und Grundwasser

Diese Ziele und Maßnahmen stellen eine wesentliche Basis für die nachhaltige Entwicklung Nürnbergs dar. Mit ihnen wird das Bodenschutzprogramm der Bayerischen Staatsregierung (s. Anlage) von 1991 für Nürnberg aufgegriffen. Die Umsetzung hat unter Ausschöpfung der neuen rechtlichen Möglichkeiten in Planung, Genehmigung und Vollzug möglichst umfassend zu erfolgen.

Ein wichtiger Aspekt bei der Realisierung der genannten Ziele und Maßnahmen ist auch die Akzeptanz und die Einbindung von weiten Teilen der Gesellschaft. Dazu kann der Agenda-21-Prozeß einen Beitrag leisten, in dem er das Thema aufgreift und transportiert. So haben sich bereits zwei Agenda-Projektgruppen ("Gewerbeflächenrecycling" und "Mehr Raum für Mensch und Natur") gebildet, deren Anliegen es u.a. ist, auf bodenschutzrelevante Fragestellungen und Defizite aufmerksam zu

machen und auf einen umweltbewußteren Umgang mit der Ressource Boden hinzuwirken.

Konkrete Umsetzungsprojekte insbesondere auf städtischen Flächen und an städtischen Gebäuden können dabei als Anschauungsobjekte wichtige Überzeugungsarbeit leisten (z.B. vorbildliche Altlastensanierung und Folgenutzung auf Liegenschaften im Besitz der Stadt oder deren Tochterunternehmen). Die Stadt Nürnberg muß hier eine Vorreiterrolle übernehmen. Der intensive Kontakt zwischen Ref. III, VI und VII wird hier noch ausgebaut.

Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten dürfen solche Vorhaben vor allem dann nicht an finanziellen Sachzwängen scheitern, wenn sie eine Chance für die Schaffung/den Erhalt von Arbeitsplätzen (z.B. in der Bauwirtschaft und in Dienstleistungs-/Ingenieurbereichen) bieten.

Mit Maßnahmen zum Bodenschutz können Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden

Fazit / Zusammenfassung

Zum 01.03.1999 ist das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) in Kraft getreten. An dem über 6 Jahre dauernden Diskussionsprozeß zum Regelungswerk „Bodenschutz“ hat sich das Umweltreferat/Umweltamt über den Deutschen und Bayerischen Städtetag immer wieder eingeschaltet.

Da der Boden nicht vermehrbar ist und sich nur in sehr langen Zeiträumen bilden kann, ist das Prinzip der Nachhaltigkeit beim Bodenschutz von besonderer Bedeutung. Nur wenn sichergestellt ist, daß die Nutzung des Bodens umweltverträglich erfolgt und keine Schäden verursacht, kann der Boden als ökologische und ökonomische Grundlage dauerhaft gesichert werden.

Für eine nachhaltige Stadtentwicklung hat sich der Stadtrat mit Beschluß von EK 2000, Lokaler Agenda 21 und mit Durchführung eines Arten- und Biotopschutzprogrammes (ABSP) entschieden. In diesem Zusammenhang wurden die wesentlichen fachlichen Grundlagen erarbeitet. So stellen die Ergebnisse des ABSP u.a. eine wichtige Grundlage für die Fortschreibung des Flächennutzungsplanes sowie zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für konkrete Einzelvorhaben dar.

Basierend auf den genannten Vorarbeiten wurden die wichtigsten Ziele und Maßnahmen des Bodenschutzes in Nürnberg in einem Bodenschutzkonzept zusammengefaßt. Mit ihnen wird auch das Bodenschutzprogramm der Bayerischen Staatsregierung (s. Anlage) von 1991 für Nürnberg aufgegriffen. Die Umsetzung hat unter Ausschöpfung der neuen rechtlichen Möglichkeiten in Planung, Genehmigung und Vollzug möglichst umfassend zu erfolgen.

Ein wichtiger Punkt bei der Realisierung der genannten Ziele und Maßnahmen ist die Einbindung der Bevölkerung. Konkrete Umsetzungsprojekte insbesondere auf städtischen Flächen und an städtischen Gebäuden können dabei als Anschauungsobjekte wichtige Überzeugungsarbeit leisten. Die Stadt Nürnberg muß hier eine Vorreiterrolle übernehmen.

Die Stadt Nürnberg muß eine Vorbildfunktion beim Bodenschutz einnehmen