

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Behandlung kommunaler Altlasten am Beispiel
ehemaliger Gaswerkstandorte



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr

Behandlung kommunaler Altlasten am Beispiel ehemaliger Gaswerkstandorte (Kapitel 1005)

Für die Förderung der Altlastenbehandlung gibt das Land deutlich weniger aus als früher. Neue Sanierungsvorhaben sind kaum noch möglich. Zeit- und personalaufwendige Verwaltungsabläufe wurden jedoch beibehalten. Die Förderung ist neu auszurichten und organisatorisch zu vereinfachen.

1 Ausgangslage

Bei den Flächen mit Altlasten handelt es sich um ehemalige Müllkippen (Alt-ablagerungen) und um früher industriell oder gewerblich genutzte Grundstücke (Altstandorte). Auf diesen Flächen wurden umweltgefährdende Stoffe von Betrieben verwendet, gelagert oder entsorgt. Mit der Altlastenbehandlung sollen die von diesen Stoffen ausgehenden Gefahren für Mensch und Umwelt abgewehrt werden.

Rechtsgrundlagen sind das Bundes-Bodenschutzgesetz von 1998 sowie das Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz von 2004. Der Vollzug der Bodenschutzgesetze liegt in der Regel bei den unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden, die bei den Landkreisen und Bürgermeisterämtern der Stadtkreise angesiedelt sind.

Die landesweite Erfassung altlastverdächtiger Flächen wurde 2002 abgeschlossen. Bis 2008 waren einschließlich der nacherfassten Fälle 89.000 Flächen registriert. Davon sind 2.300 saniert; in weiteren 2.000 Fällen sind Sanierungsmaßnahmen erforderlich oder noch nicht abgeschlossen; 14.000 sind altlastverdächtig. Bei den restlichen Flächen besteht derzeit kein akuter Handlungsbedarf.

Das Land fördert kommunale Projekte zur Erfassung und Altlastenbehandlung nach den Förderrichtlinien Altlasten. Bis 1994 standen mehr als 50 Mio. Euro je Jahr bereit. Der Haushaltsansatz war ständig rückläufig und betrug seit 2004 noch 15 Mio. Euro je Jahr. Für 2010/2011 sind 7 Mio. Euro je Jahr im Staatshaushaltsplan veranschlagt. Das Geld ist vollständig durch laufende Projekte gebunden. Für Neubewilligungen sind 2010/2011 Verpflichtungsermächtigungen von 15 Mio. Euro je Jahr verfügbar, mit denen Ausgaben in den jeweils fünf darauffolgenden Haushaltsjahren finanziert werden können.

Zu den Altstandorten zählen 164 stillgelegte Gaswerke, in denen Stadtgas durch Trockendestillation von Kohle gewonnen wurde. Die Standorte sind meist mit polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffen belastet, die beim Menschen krebserregend wirken können.

Am Beispiel von 16 ehemaligen Gaswerkstandorten hat der Rechnungshof die Förderung der Altlastenbehandlung geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Abläufe und Dauer der Verfahren

Die Altlasten werden in drei Stufen bearbeitet: Verdachtsflächen werden erfasst, auf ihre Gefährdung hin abgeschätzt und gegebenenfalls saniert. Die unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden erfassen die altlastverdächtigen Flächen flurstückgenau im Bodenschutz- und Altlastenkataster. Vertiefte Untersuchungen vor Ort folgen (orientierende Untersuchung, Detailuntersuchung). Nach jeder Untersuchung werden Gefährdungslage sowie Dringlichkeit überprüft und bewertet. Die Gefährdungsabschätzung führt entweder zur Sanierung mit vorheriger Sanierungsuntersuchung und -planung oder zum Ausscheiden der Fläche aus dem Altlastenkataster.

Die Verfahren dauern lange. Die Bearbeitungszeiten der einzelnen Schritte lagen zwischen 1,5 und 16 Jahren. Hinzu kamen lange Stillstandzeiten zwischen den Bearbeitungsschritten. Bei einem der geprüften Vorhaben dauerte das gesamte Verfahren fast 18 Jahre. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren zwei Verfahren noch nicht abgeschlossen, die schon 16 Jahre liefen.

Gründe dafür sind, dass Messungen wiederholt und ergänzt werden müssen, da die Ergebnisse unvollständig oder ungenau waren. Dies führte zu Mehrausgaben für die vertieften Untersuchungen von bis zu 400 Prozent gegenüber den Erstbewilligungen. Ferner können schwierige hydrogeologische Verhältnisse auftreten. Häufig liegt es aber daran, dass die Vorhabenträger kein Interesse an einer zügigen Sanierung haben, da eine Umnutzung der Grundstücke (vorerst) nicht geplant ist.

Die Verfahrensabläufe sind seit vielen Jahren unverändert geblieben. Auf massiv veränderte Rahmenbedingungen, insbesondere auf die drastisch reduzierten Fördergelder, wurde nicht angemessen reagiert: Vorhaben wurden gestreckt, über mehrere Jahre ausgesetzt und Untersuchungen in die Länge gezogen. Die aufwendigen Verwaltungsabläufe wurden beibehalten.

2.2 Aufgabe und Aufwand der Bewertungskommissionen für Altlasten

Die bei den unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden gebildeten Bewertungskommissionen übernehmen die fachliche Beratung. Ihnen gehören als ständige Mitglieder Vertreter der unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörde (Vorsitz) und der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg an. Hinzu kommt je ein Vertreter des Regierungspräsidiums, des Landesamtes für Geologie, Rohstoffe und Bergbau sowie des Gesundheitsamtes, der Gewerbeaufsicht und der unteren Wasserbehörde des Landratsamtes oder des Bürgermeisteramtes des Stadtkreises.

Die Bewertungskommissionen bewerten die Untersuchungsergebnisse, empfehlen Sanierungen und beraten bei Sanierungsentscheidungen. Mit ihren Empfehlungen werden faktisch die Weichen für die Förderverfahren gestellt. Sie entscheiden bei den geprüften Vorhaben ausschließlich nach technischen Gesichtspunkten. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen stellen sie nicht an.

Die Arbeit der Bewertungskommissionen zieht sich hin, weil Untersuchungsergebnisse nicht rasch behandelt werden oder Berichte der Ingenieurbüros unzureichend sind. Auch binden die Sitzungen der Bewertungskommissionen viele Personalkapazitäten. Wird je Land- und Stadtkreis eine Besprechung je Jahr angesetzt, kommen einige Mitglieder mit Vor- und Nachbereitung auf eine mehr als halbjährige Tätigkeit allein für Kommissionssitzungen.

2.3 Förderung der Erfassung und Behandlung von Altlasten

Gemeinden, Landkreise, Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften stellen die Förderanträge bei den unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden. Diese leiten sie mit einer fachtechnischen Stellungnahme an die Regierungspräsidien weiter, die über Anträge bis 400.000 Euro zuwendungsfähige Ausgaben entscheiden. Dieser Regelung hat der unabhängige Verteilungsausschuss beim Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr grundsätzlich zugestimmt. Ihm gehören zwei Vertreter des Landes und jeweils ein Vertreter der drei kommunalen Landesverbände an.

Der Verteilungsausschuss Altlasten entscheidet über Zuwendungsanträge, die über 400.000 Euro liegen. Er kann den Fördersatz bei leistungsschwachen Gemeinden auf bis zu 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben erhöhen. Ebenso kann er für Maßnahmen an Modellstandorten, für Vorhaben mit Modellcharakter und für Pilotprojekte den Fördersatz auf bis zu 100 Prozent erhöhen.

Nach den Förderrichtlinien wird bei hohen zuwendungsfähigen Sanierungsausgaben der Regelfördersatz von 50 Prozent auf bis zu 75 Prozent erhöht (siehe Tabelle).

Tabelle: Fördersätze nach den Förderrichtlinien Altlasten 2004

Fördergegenstand	Fördersatz	
	Kommunale Flächen	Nicht kommunale Flächen
Erfassung	100 %	100 %
Orientierende Untersuchung	100 %	50 %
Detail- und Sanierungsuntersuchung	50 %	-
Sanierungsmaßnahmen		
- bis 0,5 Mio. Euro	50 %	-
- 0,5 bis 5 Mio. Euro	50 % bis 75 % ¹	-
- mehr als 5 Mio. Euro	75 %	-

¹ Der Fördersatz wird durch lineare Interpolation zwischen beiden Werten ermittelt.

Der Rechnungshof stellte bei den geprüften Vorhaben Fördersätze von 50 bis 68 Prozent fest. Die Fördersätze von mehr als 50 Prozent resultieren aus der Regelung für erhöhte zuwendungsfähige Ausgaben. Diese Förderklausel ist angesichts des knappen Fördergeldes nicht länger haltbar. Für weiter anstehende Sanierungen reichen die Zuwendungen nicht. Die Vorhaben werden deshalb zeitlich gestreckt. Dies führt zur Verteuerung der Sanierungsmaßnahmen.

Bei einem einheitlichen Fördersatz von 50 Prozent ist der Verteilungsausschuss entbehrlich.

2.4 Nacherfassungen zur historischen Erhebung

Die landesweite Erfassung altlastverdächtiger Flächen wurde 2002 abgeschlossen. Bisher nicht bekannte Altstandorte und Altablagerungen sowie inzwischen stillgelegte schadstoffrelevante Betriebe werden nacherfasst. Die Nacherfassung bindet Fördergeld, das für die Sanierung und Überwachung benötigt wird. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre waren es 3 Mio. Euro jährlich.

3 Empfehlungen

3.1 Bewertungskommissionen für Altlasten

Die Bewertungskommissionen haben zügig zu einem abschließenden Ergebnis zu kommen. Untersuchungen sind nicht in die Länge zu ziehen. Liegt keine akute oder latente Altlast vor, ist die Bearbeitung sehr viel früher abzuschließen. Die Verfahren zu unbedenklichen Altstandorten können archiviert werden. Falls das Gefährdungspotenzial später dennoch kritischer eingeschätzt wird, kann auf die Dokumentation zurückgegriffen werden. Auch ist die Beratung inhaltlich und zeitlich zu straffen. Häufig reicht das Umlaufverfahren aus.

Die Sanierungsverfahren sind nach fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten. Kosten-Nutzen-Relationen sind einzubeziehen. Die Bewertungskommissionen müssen ihre mit höheren Ausgaben verbundenen Empfehlungen begründen.

Die Kommissionsverordnung ist entsprechend zu ändern.

3.2 Förderverfahren und Fördersätze

Die Nacherfassungen sind eine Daueraufgabe der unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden. Sie sind künftig nicht mehr zu fördern.

Für die Sanierungsmaßnahmen ist ein einheitlicher Fördersatz von 50 Prozent festzulegen. Mittelfristig ist eine Festbetragsfinanzierung anzustreben.

Der Verteilungsausschuss ist aufzulösen. Die Förderung und deren Steuerung kann von den Regierungspräsidien geleistet werden.

Die Förderrichtlinien Altlasten sind entsprechend zu ändern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr teilt nicht in allen Punkten die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs. Es weist darauf hin, dass sich die Altlastenkonzeption des Landes Baden-Württemberg bewährt habe und deshalb in den Grundzügen bis heute belassen wurde. Rechtliche und fachliche Neuerungen hätten aber stets Berücksichtigung gefunden und zu zahlreichen Änderungen der Arbeitsabläufe sowie von Beurteilungskriterien und Entscheidungsprozessen geführt.

Unabhängig von der Untersuchung des Rechnungshofs habe das Ministerium bereits 2008 die Novellierung der Kommissionsverordnung mit dem Ziel in Angriff genommen, das Bewertungsverfahren zu straffen und an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange werde in der neuen Verordnung noch deutlicher herausgestellt. Das Anhörungsverfahren sei bereits abgeschlossen. Die Verordnung soll zügig erlassen werden.

Außerdem strebe das Ministerium an, einen einheitlichen Fördersatz festzulegen. Dies bedürfe aber, wie die Abschaffung des Verteilungsausschusses, der Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden. Auch die vom Rechnungshof vorgeschlagene Festbetragsregelung erfordere die Diskussion mit den kommunalen Landesverbänden.

Das Ministerium lasse derzeit prüfen, wie die Nacherfassung von altlastverdächtigen Flächen stillgelegter Betriebe auf eine kontinuierliche Erfassung durch die unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden umgestellt werden kann. Die Nacherfassung soll ab 01.01.2012 nicht mehr gefördert werden. Bis dahin werde aber an der bisherigen Regelung festgehalten.

5 Schlussbemerkung

Die Verwaltung kann auf gelungene Sanierungsbeispiele verweisen. Nach mehr als 20 Jahren Erfahrungen mit der Altlastenbearbeitung ist es aber dringend geboten, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dies gilt umso mehr, da das Fördergeld deutlich zurückgegangen ist und sich die Altlastenbearbeitung auf das Machbare zu konzentrieren hat.