Belange des Bodenschutzes in Genehmigungsverfahren

Fluch oder auch Segen für den Bauherrn?

Christoph Repke und Dr. Claudia Helling
Umweltamt der LH Dresden, SG Grundwasser und Altlasten

8. SÄCHSISCH-THÜRINGISCHE BODENSCHUTZTAGE
19./20.06.2019 in Leipzig

Landeshauptstadt Dresden

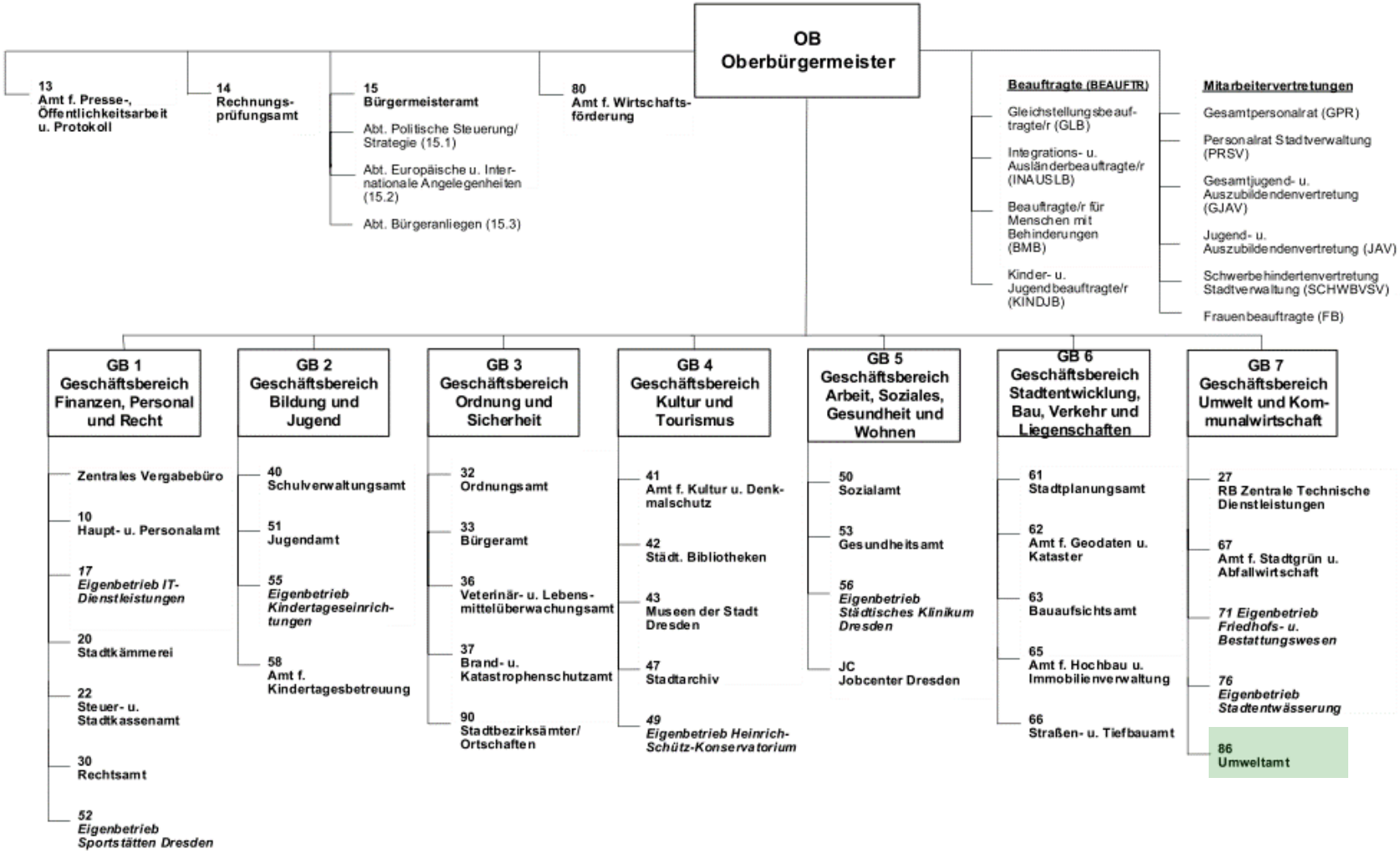
Dresden.

Übersicht

- I. Strukturen und planungsrechtl. Beteiligung des Bodenschutzes
- II. Konfliktpotenziale während des Baubooms
- III. Bodenschutz (kein) aufgedrängtes Fachrecht im Baurecht
- IV. IST/SOLL in der Umsetzung durch Bauherr, Ing.-Büro und uBB
- V. Das Thema „Dokumentation“
- VI. Unsere Rückschlüsse

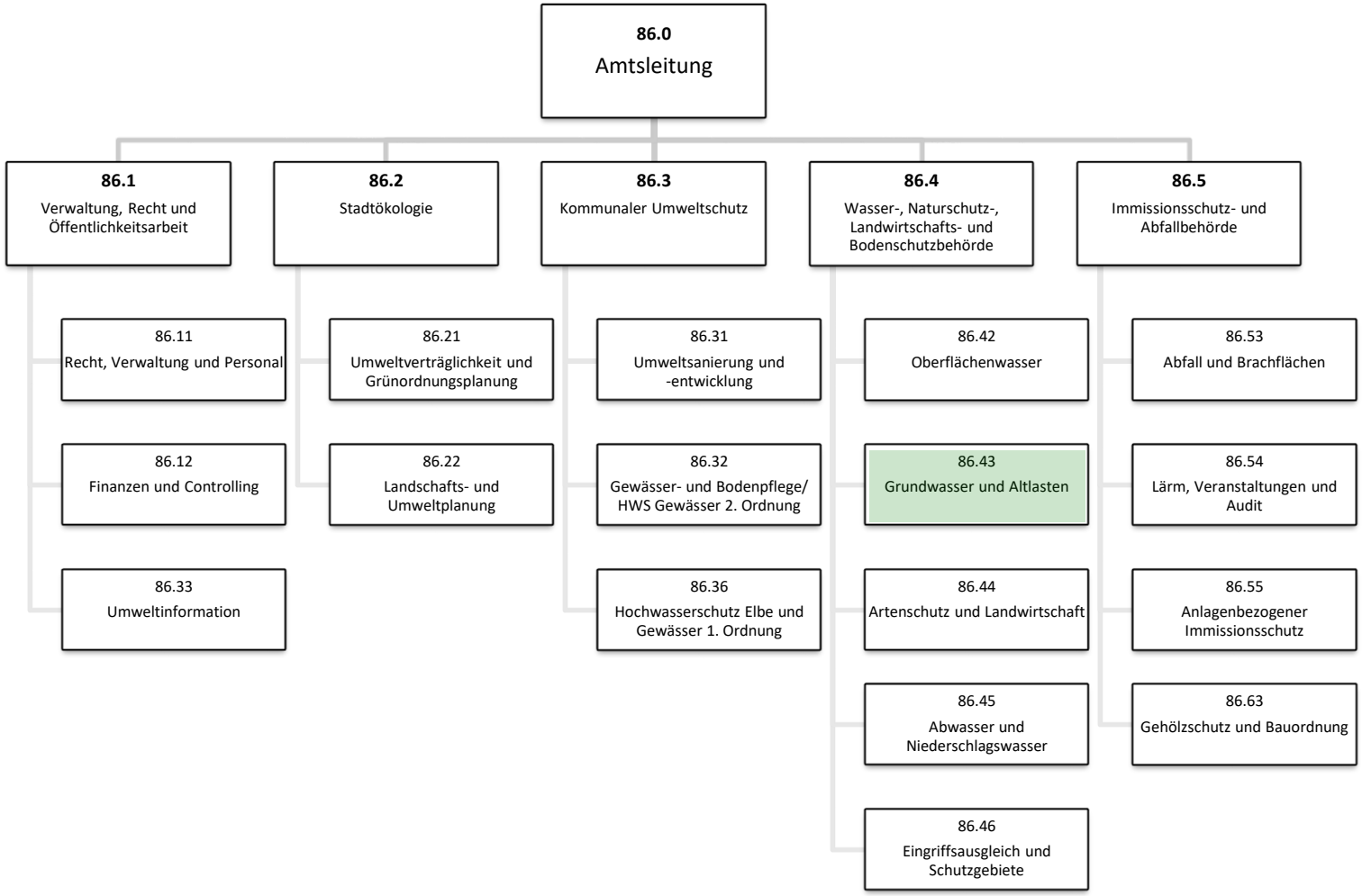
I. Strukturen und Beteiligung

Geschäftsverteilungsplan der Landeshauptstadt Dresden



Stand: 2019

Organigramm Umweltamt der LH Dresden



Stand: 2019

Sachgebiet Grundwasser und Altlasten

(… und Bodenschutz, … und Erosion, … und Wasserversorgung, … und Notwasser, …und Altlastenfreistellung…)

- Aufgaben
  - Grundwasserbewirtschaftung nach Menge und Beschaffenheit
  - Grundwasserüberwachung/-beobachtung
  - flurnahe Geothermie
  - Grundwasserbenutzungen (Entnahmen, Bauwasserhaltungen…)

  - Trinkwasser-/Brauchwasserversorgung
  - Wassersicherstellung
  - Trinkwasserschutzzonen

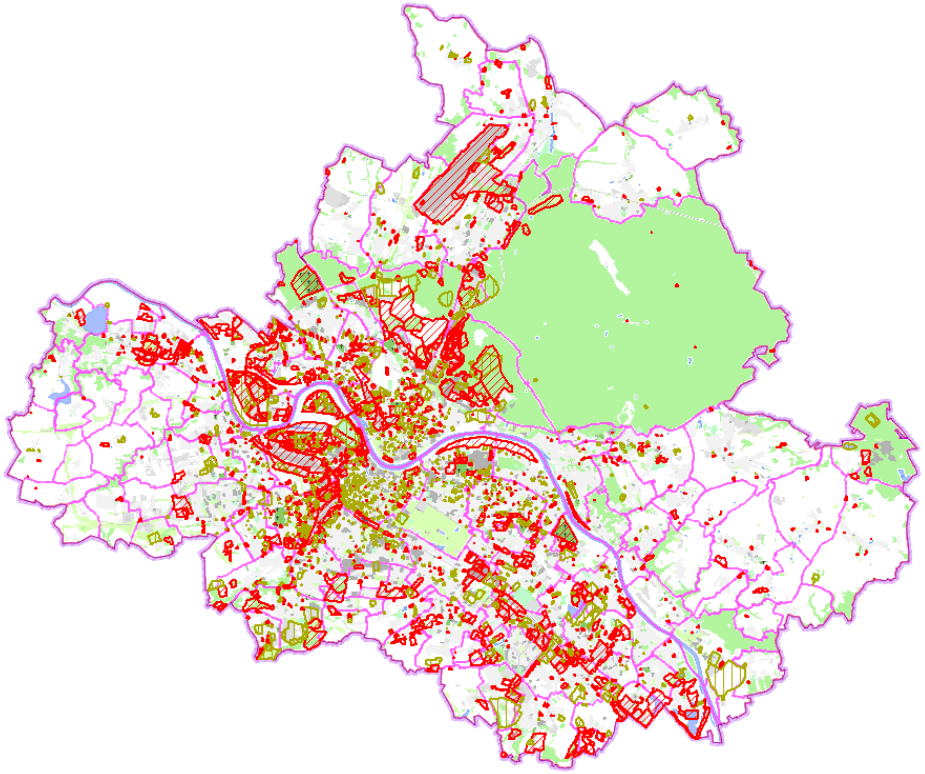
  - Altlastenerkundung/-sanierung
  - Altlastenauskünfte →
  - Altlastenfreistellung

Auswahl an Aufgaben…	jährlich	Trend
Altlastenauskünfte	ca. 2000	↗↗
Beteiligungen in Baugenehmigungsverfahren	ca. 200	↗
Beteiligungen im Bebauungsplanverfahren	mind. 10	↗↗

- 11 Mitarbeiter*Innen sowie regelmäßig Praktikanten, Studenten, Lehrlinge

Altlasten, Altablagerungen, Altstandorte und Altlastenverdachtsflächen (ALFV) im Stadtgebiet

- **Insgesamt** ca. 2.700 registrierte Flächen von ursprünglich fast 8.000 ALVF
- davon ca. 1.400 „aktive“ ALVF und ca. 1.300 im Archiv
- Erkundungsbedarf besteht noch bei mindestens 25% der aktiven ALVF



Quelle: Sächsisches Altlastenkataster (SALKA) und CardoGIS (internes GIS-Fachinformationssystem), 05/2019

Bodenschutz in Planung und Genehmigung

räumliche Planungen

Raumordnungsplan

Flächennutzungplan

Bebauungsplan

Vorhabens- und Erschließungsplan

Fachplanungen

Linienbestimmungen/Korridore

Bundesfernstraßen

Eisenbahnstrecken

Bergrechtliche Rahmenbetriebspläne

Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischen Begleitplan

Genehmigungsplanungen

baurechtlich

immissionsschutzrechtlich

bergrechtlich

...wasserrechtlich u.W.

sonstige Planungen

mit den Belangen Vorsorge vor schädlichen Bodenveränderungen oder dem Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen (Nachsorge)

in Anlehnung an „Leitfaden Bodenschutz bei Planungs- und Genehmigungsverfahren“ des LfULG, 2008

Beteiligung in den Verfahren

- Quintessenz
  - der Boden ist für nahezu alle Vorhaben relevant, da er zumindest die zu nutzende Fläche darstellt und damit Eingriffe verbunden sind
  - Bodenschutz ist in der Vorsorge regelmäßig involviert, insbesondere bzgl. der natürlichen Funktionen, der Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte sowie der Nutzungsfunktionen
  - in der Nachsorge ein nachrangiger Belang, da hierfür subsidiäres Spezialgesetz BBodschG existiert und in der Regel im eigenen Verfahren durchgesetzt werden muss

II. Konfliktpotenziale im Bauboom

Innenstadtverdichtung

- anhaltender Bauboom im Stadtgebiet Dresden
- Wettlauf um noch freie Flächen in guter Lage – oft Brachfläche aufgrund von Altlast(enverdacht) oder Altablagerung

… es muss schnell gehen!

- Bauherren sehen die Fläche oft nur als „Träger für Bauwerke“, aber nicht als Träger von Schadstoffen
- es herrscht Unverständnis für notwendige Sanierungs-/ Sicherungsmaßnahmen bzw. erforderliche Entsorgungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Überraschungen

Die Folgen

- Bauen auf Altlasten(verdachtsflächen) **dauert damit länger**, wenn eine fachgutachterliche Erkundung bzw. Baubegleitung nur unzureichend eingebunden wird
- Bauen auf Altlasten(verdachtsflächen) **ist damit teurer**, wenn Entsorgungskosten, Lieferboden, Erkundungsleistungen und die Überwachung als Nachträge zusätzlich zur den beauftragten Bauleistungen anfallen

III. (kein) aufgedrängtes Fachrecht

Bodenschutz im Baugenehmigungsverfahren?

- Das Bodenschutzrecht ist kein aufgedrängtes Fachrecht im Baugenehmigungsverfahren! **Doch es gibt eine Hintertür**…
- Bauvorhaben sind nur zulässig, wenn **gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse** sichergestellt sind und u.a. auch die Belange des Bodenschutzes eingehalten werden (Stadtplanung)
  → **§ §** 1, 34 und 35 BauGB sowie **§ §** 3, 13 SächsBO
- Ist in Folge der beantragten baulichen Nutzung eine Schädigung des Menschen durch den Boden oder des Bodens selbst zu besorgen, ist die Genehmigungsfähigkeit – sofern möglich – mittels Nebenbestimmungen herzustellen.

Interessante Fragenstellungen

- Wer verhindert Überbauung von Altlasten, wenn dort noch eine Sanierung durchgeführt werden müsste?
  → Bodenschutzrecht ist separat durchzusetzen, aber wenn die Nutzung gefährdet ist, muss entsprechend saniert werden
- Kann trotzdem gebaut werden, wenn das Schutzgut wirkungsvoll vor dem Schaden geschützt wird?
  → nach BBodSchG sind Sanierung und Sicherung gleichrangig
- „Sanierung“ i. R. d. Bauvorhabens also nur eingeschränkt möglich

Mögliche Nebenbestimmungen

- Bedingung zur nutzungsbezogenen Gefährdungsabschätzung
- Auflage zur ingenieurtechnische Begleitung
- Nachweis der gesundheitlich unbedenklichen Oberbodenschicht nach Anhang 1/2 BBodSchV auf den unversiegelten Freiflächen,
- Auflagenvorbehalt für bislang unbekannte Kontaminationen

- kontextbezogene Hinweise, die sich auf konkrete Rechtsgrundlagen beziehen (also nicht „Nice-to-Have“!)

Warum eine ing.-techn. Baubegleitung?

- Erkennen und Vermeiden von Gefahren gegenüber der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit und den natürlichen Lebensgrundlagen (Verpflichtung zur Sorgfalt nach § 3 Abs. 1 SächsBO i. V. m. § § 4 BBodSchG, § 5 WHG und § 15 KrWG)

- Nachweis eines gefahrlos nutzbaren Baugrundes bzgl. Schutzgut menschliche Gesundheit

Wann eine ing.-techn. Baubegleitung?

- Registrierung im SALKA oder sonstige schadstoffbelastete Fläche
- Fehlen von Erkundungsergebnissen, nur punktuelle oder ungeeignete Erkundungen (z.B. klassische Baugrunderkundung)
- Fehlen einer nutzungs- und schutzgutbezogenen Gefährdungsabschätzung
- wenn eine umfängliche Schadstofferkundung aufgrund der Gefahrenlage unverhältnismäßig oder zeitaufwändig ist
- wenn der erforderliche Kenntnisstand im Bauablauf mittels ingenieurtechnischer Begleitung gewonnen werden kann

Woher also die Überraschungen?

- Risiken aus der Registrierung als Altlast(enverdachtsfläche) wurden nicht beachtet oder erkannt
- Kontaktaufnahme mit der unteren Bodenschutzbehörde als Wissensträger ist nicht erfolgt
- unerwartete Nebenbestimmungen da die Altlastenauskunft nicht gestellt oder nicht ernst genommen wurde
- Nebenbestimmungen und Hinweise in der Baugenehmigung wurden nicht gelesen oder nicht ernst genommen
- …

IV. IST/SOLL in der Umsetzung

Herausforderungen in der Genehmigung und Überwachung

- sehr enge Terminketten & späte Beteiligung
- unzureichende Bauantragsunterlagen, die den Sachverhalt „Bauen auf Altlast“ nicht oder nur wenig beachten
- Informationen der Bauherren zu relevanten Bodenarbeiten oder Bodenfunden unterbleibt (meist aus Unkenntnis)
- Nachweise für die Erfüllung von Auflagen können nach Abschluss der Baumaßnahme z. T. nur mit hohem Aufwand oder gar nicht mehr erbracht werden

Erforderliche Angaben

- Angaben zu geplanten Bodeneingriffen
  - Lage der Eingriffe, Abmaße, Tiefe, …
- aussagekräftige Schnitt- und Plandarstellungen
- Baugrundgutachten mit Abfall- und Altlastenbewertung sowie der nutzungsbezogenen Gefährdungsabschätzung!
- …

Engpass fachgutachterliche Begleitung

- Neben der eigenen Überwachungsarbeit sind die Behörden auf kompetente Ingenieurbüros angewiesen!

<u>ABER derzeit:</u>

- Auslastung aller etablierten Ingenieurbüros mit Sachkunde in der Abfall- und Altlastenbehandlung im Raum Dresden
- nur wenige Sachverständige nach § 18 BBodSchG in Sachsen für zunehmend schwierigere Fälle
- sehr eingeschränkte Anzahl an ö.b.u.v. Sachverständigen nach § 36 GewO für komplexe Fälle

Anforderungen an die ingenieurtechnische (Bau-)Begleitung

- regelmäßige Überwachung der Bauaktivität mit Blick auf organoleptische Auffälligkeiten (Geruch, Aussehen, Konsistenz)
- Beachtung der Anzeigepflicht bei Antreffen von kontaminiertem Bodenaushub (§ 13 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG)
- Entnahme von Proben und analytische Deklaration
- Beachtung der rechtlichen Grundlagen (BBodSchG/BBodSchV, SächsKrWBodSchG, BauGB, SächsBO, KrWG, NachwV, WHG)
- Beachtung der technischen Regel DGUV 101-004 (ehem. GUV 18.28) zum Arbeiten im kontaminierten Bereichen
- Berücksichtigung und Anwendung der einschlägigen Bewertungshilfen und der Gefahrenverdachtsermittlung
- Einhaltung der Kriterien für die Umlagerung standorteigenen Bodenaushubs (als Aufwerte Anhang 2 BBodSchV) und der Bewertungshilfen bei der Verwendung von standortfremdem Boden- sowie Recyclingmaterial
- Beachtung des Schutzes von Mutterboden (bzw. Oberbodenmieten) nach § 202 BauGB (fachgerechte Zwischenlagerung und Wiedereinbau/-verwendung)
- Vermeiden von Bodenverdichtung durch gezielte Planung, Ausführung und Rekultivierung (z. B. nach LfULG 2016)
- Beachtung der Vorsorgepflicht gem. § 7 BBodSchG gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen bezogen auf die gesamte Bodenzone
- <u>IMMER:</u> Nachweis (Deklaration und/oder Lieferscheine) über das Vorliegen oder die Herstellung eines gesundheitlich unbedenklichen Oberbodenhorizonts (Ziel) mit Einhaltung der Anforderungen nach Anhang 1/2 BBodSchV

IST SEHR UMFANGREICH

Der Umfang der ingenieurtechnischen Baubegleitung sollte mit der zuständigen Bodenschutzbehörde abgestimmt werden. Bei großflächigen Bauvorhaben ggf. zusätzlich eine bodenkundliche Baubegleitung im Sinne des § 2 (2, 3) i. V. m. § 4 und § 7 BBodSchG.

Eignung von Ingenieur-/Gutachterbüros

Leistungsumfang/Komplexität	geeignete Fachbegleitung
Einfache Bauvorhaben mit nur geringer Relevanz bzgl. Bodenarbeiten oder -kontaminationen → geringfügige Mengen, hauptsächlich Abfalldeklaration, organoleptisches Erkennen von Bodenkontaminationen	→ **Sachkundige** der Abfall-/ Altlastenbehandlung mit einschlägiger Berufserfahrungen in diesem Fachgebiet → Probenahme/Analytik
Bauvorhaben auf Flächen mit Hinweisen auf Altlasten bzw. schädliche Bodenveränderungen → Bauüberwachung, Deklarationen, nutzungsbezogene Gefährdungsabschätzung, Ermittlung des Sanierungs- und/oder Sicherungsverfahrens	→ Sachkundige (s.o.), oder bei höheren Anforderungen: → **Sachverständige** für Altlastenbewertung und -sanierung (Bekanntgabe **nach §18 BBodSchG**) → akkreditierte Probenahme und Analytik
Komplexe Fälle (Bauvorhaben mit massiven Boden-, Bodenluft- und/oder Grundwasserkontaminationen und komplexen Standort-bedingungen) → intensive Begleitung des Bauvorhabens	→ **Sachverständige** mit besonderer Sachkunde für Altlastenbewertung und -sanierung (öffentliche Bestellung und Vereidigung **nach §36 GewO**) → akkreditierte Probenahme und Analytik

- Verzeichnis der Sachverständigen nach § 18 BBodSchG und § 36 GewO im Freistaat Sachsen unter www.dresden.ihk.de
- weitere Ingenieurbüros für die Abfall- und Altlastenbehandlung z. B. unter www.ihk-ecofinder.de
- oder in den gebräuchlichen Internetsuchmaschinen (Stichwort z. B. „Altlasten“, „Altlastenerkundung“ oder „Altlastenuntersuchung“).

V. Thema „Dokumentation“

Was man heute vorgelegt bekommt…

- Entsorgungsbelege
- … eventuell auf Nachfrage
- … z. T. erst lange nach Abschluss der Baumaßnahme

- … oder gar keine Nachweise oder Mitteilungen

Anforderungen an Inhalt und Qualität I

- Datum/Aktenzeichen, Adresse, Flurstück, Altlastenkennziffer, Gliederung …
- **Protokolle** zu den Feststellungen während der Baumaßnahme
- aussagekräftige **Fotodokumentation** (Farbe!, Lageeinordnung, ggf. Maßstab)
- Normengerechte **Probenahmeprotokolle** für alle Proben (je nach Sachlage Boden, Abfall, Grundwasser, Bodenluft)
- **Prüfberichte** zu Analysen/Deklarationen
- **Herkunftsbelege** für Bodenmaterial zur Rekultivierung
- **Plandarstellungen** mit Lageeinordnung des Bauvorhabens, Lageeinordnung der festgestellten Kontaminationsbereiche und Tiefenangaben, Lageeinordnung der Probenahmenpunkte, Kartierung von bekannten Restkontaminationen oder Verdachtsbereichen
- …

Anforderungen an Inhalt und Qualität II

- gutachterliche Bewertung in Form einer **nutzungsbezogenen Gefährdungsabschätzung** nach Abschluss der Arbeiten und ggf. Hinweise zur Aktualisierung des SALKA-Eintrags in Abstimmung mit der Bodenschutzbehörde (z. B. Archivierung, Anpassung Standortperimeter), Benennung von Handlungsempfehlungen / Nutzungsbeschränkungen / Kenntnisdefiziten

- **Vorlage der Dokumentation** innerhalb von 4 Wochen nach Abschluss der relevanten Bodenarbeiten

- Der Grundstückseigentümer ist gem. § 15 (3) BBodSchG i. V. m. § 13 (3) SächsKrWBodSchG zur Herausgabe verpflichtet.

Erstellung einer nutzungsbezogenen Gefährdungsabschätzung

- Umfang gem. § 9 (1) Satz 3 BBodSchG den Anforderungen und Prüfwerten aus Anhang 1 und 2 BBodSchV zzgl. „Bewertungshilfen bei der Gefahrenverdachtsermittlung“, LfULG
  - also die relevanten Emissionspfade (Wasser, Boden, Luft),
  - das Verhalten der Schadstoffe (Toxizität, Mobilität etc.),
  - die Ergebnisse der historischen Recherche, der analytischen Untersuchungen, die geologischen / hydrogeologischen Verhältnisse und die geplante Nutzung relevant.

<u>Wesentlich dabei ist die Frage:</u> Stellt die (verbliebene) Belastung der Fläche eine Gefahr für Mensch und Umwelt dar?

VI. Rückschlüsse

Status Quo

- bei regulären Beteiligungsprozessen erfolgt eine frühzeitige Beteiligung des Bodenschutzes bzw. der Bodenschutzbehörde
- bei einzelnen Baugenehmigungsverfahren gelangen diese Informationen jedoch zu spät an die entscheidenden Stellen
- Trotzdem: die gängige Praxis ist (oft) anders als der vorgeschriebene Ablauf, wenn die Belange weggewogen werden
- Es besteht also ein hoher Bedarf, diese Belange möglichst frühzeitig in der Projektphase zur Standortentwicklung oder bei den Bauherren bzw. Baubeteiligten zu platzieren.

Informationskanäle

a) Bereitstellen von übersichtlichen
Informationen zum Bauen auf Altlasten

b) Hinweis auf die Informationen gemäß a)
im Rahmen der **Altlastenauskünfte**

c) **Einbinden der Bauaufsicht** in den Informationsprozess

d) kompetenter **Ansprechpartner** für Bauherren sein

Bauherreninformation „Bauen auf Altlasten“

- 3 Seiten kompakte Hinweise zur Informationen und Anforderungen für die praktische Umsetzung
- zu finden auf **www.dresden.de/altlasten**
  http://www.dresden.de/media/pdf/umwelt/Bauherreninformation_Bauen_auf_Altlasten.pdf
- weitere Info und Druckexemplare im Bereich der Poster-Präsentationen

Wo bleibt der Segen?

Aktuelle Rückinfo Verkehrswertgutachter:

- Banken werten Grundstücke mit Altlasten(verdacht) pauschal um 10-20% ab, z. T. ist keine Beleihung möglich bzw. bedarf einer monetären Risikobewertung (z. B. infolge Gutachten, Sanierungsplanung, Kostenplanung)

Segen für den Bauherren:

- Archivierung im SALKA bedeutet: keine weiteren Sanierungs- oder Sicherungsrisiken gemäß Bodenschutzrecht und damit Wegfall des Altlastenmakels & des merkantilen Minderwerts

Folge: Wertzuwächse von 5 – 50% gegenüber dem Grundstücksverkehrswert, denen i. d. R. deutlich geringere Kosten für den Nachweis entgegenstehen!

Anforderungen an die Archivierung I

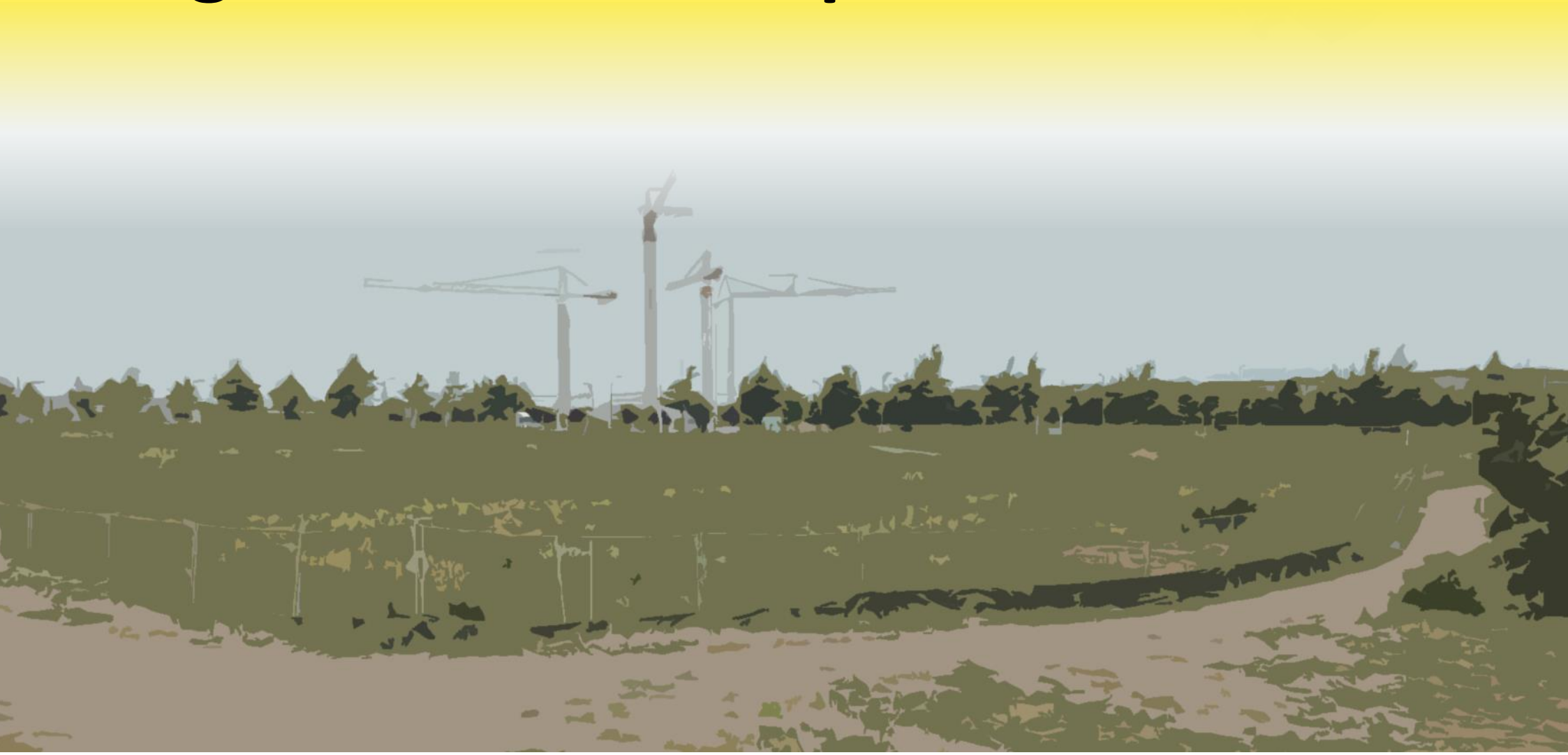
- Maßgeblich ist die VwVSaechsAltK, 29.06.2007 (SMUL)
- Zusammenfassend bedarf es einer schriftlichen, gutachterlichen Aussage, die plausibel nachweist, dass
  - der Altlastenverdacht **flächig ausgeschlossen** werden kann und sich dies **in Zukunft auch nicht mehr ändern** wird
  - UND die **sensibelste Nutzung uneingeschränkt möglich** ist.
- dafür sind repräsentative, analytische Bestimmungen und/oder stichhaltige, gutachterliche Einschätzung aufgrund der Historie und der tatsächlichen Gegebenheiten erforderlich

Anforderungen an die Archivierung II

- Maßgeblich sind dafür folgende Sachverhalte:
  - kein Aufleben des Altlastenverdachts bei erneuter Nutzungsänderung oder Bautätigkeit mit Gefahrenabwehr (nach § 4 Abs. 2 und 3 BBodSchG) oder Nutzungsbeschränkung
  - Einhalten der Kriterien für den Oberboden nach Anhang 1/2 BBodSchV für Kinderspielflächen

- Entscheidung über den <u>Verbleib</u> oder die <u>Archivierung</u> nur mit Vorlage einer baubegleitenden Dokumentation!

Es gibt viel zu tun – packen wir es an!



Quellen / Literatur

Sächsischen Altlastenkataster (**SALKA**), **CardoGIS** der LH Dresden

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

BaustellV – Baustellenverordnung vom 10. Juni 1998 (BGBl. I S. 1283), die zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist

BBodSchG – Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3465) geändert worden ist

BBodSchV – Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung vom 12. Juli 1999 (BGBl. I S. 1554), die durch Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3465) geändert worden ist

BGR 128 / DGUV 101-004 – Berufsgenossenschaftliche Regeln für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit: Kontaminierte Bereiche, 2006, HVBG bzw. BG Bau

KrWG – Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569)

NachwV – Nachweisverordnung vom 20. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2298), die zuletzt durch Artikel 11 Absatz 11 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist

SächsKrWBodSchG –Gesetz über die Kreislaufwirtschaft und den Bodenschutz im Freistaat Sachsen vom 22. Februar 2019

SächsBO – Sächsische Bauordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 186), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Februar 2017 (SächsGVBl. S. 50) geändert worden ist, rechtsbereinigt mit Stand vom 1. März 2017

WHG – Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. April 2016 (BGBl. I S. 745)

Arbeitshilfe Qualitätssicherung in der Altlastenbearbeitung. LABO 2002. https://www.labo-deutschland.de/documents/labo-arbeitshilfe-qualitaetssicherung-12-12-2002_d4c.pdf

Bodenschutz in der Umweltprüfung nach BauGB. LABO 2009. https://www.labo-deutschland.de/documents/umweltpruefung_494_2c1.pdf

Checklisten Schutzgut Boden für Planungs- und Zulassungsverfahren - Arbeitshilfen für Planungspraxis und Vollzug. LABO 2017. https://www.labo-deutschland.de/documents/Checklisten_Schutzgut_Boden_PlanungsZulassungsverfahren.pdf

Leitfaden Bodenschutz bei Planungs- und Genehmigungsverfahren – Materialien zum Bodenschutz. Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie. 69 S., 2008.

Schädliche Bodenverdichtung vermeiden. Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie. Schriftenreihe Heft 10, 65 S., 2016.

Leitfaden Bodenschutz bei Planungs- und Genehmigungsverfahren, Materialien zum Bodenschutz, des LfULG 2008

Mustererlass zur Berücksichtigung von Flächen mit Bodenbelastungen, insbesondere Altlasten, bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren, Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU 2001