

Vorlage für die Sitzung des Senats am 20.08.2019
„Verwaltungsbehördliche und haushaltsplanerische Bewältigung
der Altlast ehemaliges Gaswerk Woltmershausen“

A. Problem

1. Sachverhalt

Auf dem Grundstück Am Gaswerk 37, Am Gaswerkgraben 2-4 wurde von 1902 bis 1964 das Gaswerk Woltmershausen betrieben. Dies geschah bis 1941 als unselbstständiger Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen. Mit Gründung der Stadtwerke Bremen AG (heutige swb AG) wurden das Grundstück und der Gaswerksbetrieb an diese übertragen. Die Stadtwerke Bremen AG (heutige swb AG) betrieb das Gaswerk bis 1964. Jetzige Grundstückseigentümerin ist die wesernetz Bremen GmbH.

Im Laufe der gesamten Betriebszeit ist es auf dem Gelände zu erheblichen Boden – und Grundwasserverunreinigungen mit gaswerkstypischen Schadstoffen wie Teerölen (Polyzyklische Aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK) und Aromatische Kohlenwasserstoffen Benzol, Toluol, Ethylbenzol und Xylol (BTEX)), Cyaniden und Kohlenwasserstoffen (KW) gekommen.

Nach aktuellem Kenntnisstand gehen von einigen massiv mit Teerölen bzw. Schwerölen belasteten Bereichen im tieferen Untergrund Gefahren für das Grundwasser aus. Teilweise erstrecken sich erhebliche Verunreinigungen des Grundwassers über die Grundstücksgrenze hinaus bis in benachbarte Wohngebiete hinein. Die Schadstoff-fahne wird derzeit überwacht, den betroffenen Anwohnern im Grundwasserabstrom musste empfohlen werden, kein Grundwasser zu nutzen.

Der bisherige Kenntnisstand erlaubt noch keine umfassende Beurteilung des rechtlichen Handlungsbedarfs. Die Schadstoffbelastungen sind daher gemäß Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) weiter zu untersuchen, abschließend zu bewerten und ggf. zu sanieren.

2. Rechtliche Würdigung

a) Zuständige Behörde

Für den öffentlich-rechtlichen Vollzug des Bundes-Bodenschutzgesetzes im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen ist gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 2 a) des Bremisches Bodenschutzgesetzes (BremBodSchG) der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr als Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde zuständig.

b) Verursachung der Altlast

Das Bundes-Bodenschutzgesetz regelt, wer für die Gefährdungsabschätzung und Sanierung von Altlasten sowie dadurch verursachte Verunreinigungen von Gewässern verantwortlich ist. Gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG sind dies der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück.

Der Kenntnisstand über die Art der Verunreinigung und der Nutzungsgeschichte des Standortes lässt keinen Zweifel daran, dass die Verunreinigungen auf den ehemaligen Gaswerksbetrieb zurückzuführen sind. Die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde sieht bodenschutzrechtlichen Handlungsbedarf für die oben aufgeführten Boden- und Grundwasserverunreinigungen. Damit besteht das Erfordernis, zur Beurteilung der Sanierungsnotwendigkeit respektive -möglichkeit für diese konkreten Schäden eine Gefährdungsabschätzung durchzuführen.

Die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde hat nach pflichtgemäßen Ermessen die Entscheidung über die Auswahl des nach dem BBodSchG heranzuziehenden Pflichtigen zu treffen.

Im vorliegenden Fall sind Verursacher sowie Grundstückseigentümer bekannt und erreichbar. Die Haftung des Grundstückseigentümers ist jedoch nach einschlägiger Rechtsprechung beschränkt.

Sowohl die Stadtgemeinde Bremen als auch die Stadtwerke Bremen AG (heutige swb AG) kommen daher als mutmaßliche Verursacherinnen gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG in Frage.

c) Kostentragung

Nach § 24 Abs. 2 BBodSchG haben mehrere Verpflichtete unabhängig von ihrer Heranziehung untereinander einen Ausgleichsanspruch. Soweit nichts anderes vereinbart wird, hängt die Verpflichtung zum Ausgleich sowie der Umfang des zu leistenden Ausgleichs davon ab, inwieweit die Gefahr oder der Schaden vorwiegend von dem einen oder dem anderen Teil verursacht worden ist.

Die rechtliche Prüfung der Unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörde hat ergeben, dass die bodenschutzrechtliche Inanspruchnahme der swb AG als Handlungsstörerin, unter finanzieller Beteiligung der Stadtgemeinde Bremen, die zielführendste und insbesondere die einzig ermessensfehlerfreie Entscheidung ist. Es ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die swb AG bisher für die Sanierung des Schadens verantwortlich gehandelt hat und langwierige rechtliche Auseinandersetzungen und nennenswerte Verzögerungen vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten sind.

Die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde kann die bislang nachgewiesenen Verunreinigungen auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse nicht quantifiziert einem bestimmten Betriebszeitraum bzw. den bislang bekannten Handlungsstörern zuordnen. Sie hat daher vorläufig davon auszugehen, dass sowohl die Stadtgemeinde Bremen als auch die Stadtwerke Bremen AG (jetzt swb AG) einen gleich erheblichen Beitrag zu den insgesamt entstandenen Boden- und Grundwasserverunreinigungen geleistet haben. Diese vorläufige Annahme berücksichtigt, dass rechnerisch die Stadtgemeinde Bremen zwar für einen längeren Zeitraum Betreiberin des Gaswerks war, was für einen überwiegenden Verursachungsbeitrag sprechen würde. Andererseits

fallen die dokumentierten Einzelschadensereignisse wie beispielsweise Bombentreffer im Zweiten Weltkrieg und Betriebsunfälle sowie die Ausweitung der Tätigkeiten in den Zeitraum, in dem die Stadtwerke Bremen AG (heutige swb AG) als Betreiberin für das Gaswerk zuständig waren.

Diese Kostenteilung soll als vorläufig gelten und nach Abschluss aller Gefahrerforschungsmaßnahmen durch die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde verursachungsgerecht neu bestimmt und rückwirkend angepasst werden.

Die Stadtgemeinde Bremen muss als Mitverursacherin gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG ihren bodenschutzrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Gefahrenabwehrende Maßnahmen sollen durch die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Stadtgemeinde Bremen und swb AG geregelt werden.

Beteiligt sich die öffentliche Hand an den Kosten einer etwaigen Sanierung, werden Wertsteigerungen des betroffenen Grundstücks kompensiert. Mit § 25 BBodSchG gibt es eine gesetzliche Regelung, die den Wertausgleich für etwaige Verkehrswertsteigerungen nach erfolgter Altlastensanierung regelt. Aufgrund der Eigentumsverhältnisse kann diese Kompensation nur von der wesernetz Bremen GmbH verlangt werden.

d) Anhörung der swb AG gemäß § 28 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz

In Vorbereitung der Anordnung von gefahrenabwehrenden Maßnahmen gegenüber der swb AG hat die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde Ende des Jahres 2017 ein Anhörungsschreiben an die swb AG geschickt, in der diese aufgefordert wird, eine Gefährdungsabschätzung durchzuführen.

Das Grundstück, auf dem die Altlast gefunden worden ist, steht nicht mehr im Eigentum der swb AG, sondern seit 2015 im Eigentum der Tochtergesellschaft wesernetz Bremen GmbH. Die wesernetz Bremen GmbH wurde als Grundstückseigentümerin über das geplante Verfahren informiert. Die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde behält sich vor, gegenüber der wesernetz Bremen GmbH als Zustandsstörerin bodenschutzrechtliche Maßnahmen anzuordnen. Insbesondere wird sie gegenüber der wesernetz Bremen GmbH gegebenenfalls die Höhe des Ausgleichs nach § 25 BBodSchG festsetzen (siehe unter c)

B. Lösung

1. Innergemeindliche Zuständigkeit

Bremen ist durch den vorliegenden Fall in zweifacher Hinsicht betroffen:

- Die Stadtgemeinde Bremen hat qua Gesetz die Funktion der objektiven und neutralen Bodenschutz- und Altlastenbehörde auszuüben, und als solche die gesetzeskonforme Anwendung des Bodenschutzrechtes sicherzustellen. Die Zuständigkeit als Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde für die Stadtgemeinde Bremen ist gesetzlich der Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr zugewiesen.
- Die Stadtgemeinde Bremen ist durch den Verursachungsbeitrag eines früheren Eigenbetriebs eine von zwei Handlungsstörern nach § 4 BBodSchG, die zu Maßnahmen verpflichtet sind. Die Vertretung der Stadtgemeinde Bremen als Verursacherin einer schädlichen Bodenveränderung bzw. Altlast auf einem nicht stadt eigenen

Grundstück ist nicht explizit einem Ressort zugewiesen. Die Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr ist dabei bereit, die operative Aufgabe des Sach- und Kostencontrollings inklusive Auszahlung von Beträgen für den Erstattungsanteil der Stadtgemeinde Bremen gegenüber der swb AG zu übernehmen, sofern er dazu finanziell in die Lage versetzt wird. In diesem Fall ist er auch bereit, den öffentlich-rechtlichen Vertrag insgesamt für die Stadtgemeinde Bremen zu zeichnen.

2. Vorbereitung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der swb AG

Im Interesse der Planungssicherheit und der zielgerichteten, effizienten Altlastenaufarbeitung strebt die Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr an, zunächst auf einen formalen Bescheid zu verzichten und stattdessen mit selbem Inhalt mit der swb AG einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die von der swb AG vorzunehmenden Maßnahmen zur Gefährdungsabschätzung und in einem zweiten Schritt der Gefahrenabwehr gem. BBodSchG sowie über die Kostenteilung zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der swb AG zu schließen. Maßnahmen zur Geländeherrichtung und -entwicklung sind nicht Teil bodenschutzrechtlicher Pflichten. Der Vertrag soll dabei zunächst die Phase der Gefährdungsabschätzung regeln; später -nach Vorlage der Ergebnisse der Untersuchungen und entsprechender Kostenschätzungen - um die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erweitert werden.

Die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde wird in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag die Ziele und, soweit nach aktueller Kenntnis möglich, die notwendigen Maßnahmen darlegen.

3. Bodenschutzrechtlicher Handlungsbedarf

Konkret sind derzeit die tiefliegenden Teerölverunreinigungen im nördlichen Grundstücksteil (ehemalige Teerbecken) sowie der tiefliegende Schwerölschaden im südlichen Grundstücksteil (Bunkeröltank) durch gezielte Untersuchungen vertikal und horizontal einzugrenzen sowie hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Grundwasser zu untersuchen, außerdem ist eine diesbezügliche Gefährdungsabschätzung durchzuführen.

Darüber hinaus ist das bestehende Grundwassermonitoring fortzuführen.

Für beide Schadensbereiche gilt: In Abhängigkeit von den Ergebnissen der Gefährdungsabschätzung muss zeitnah über die nächsten Schritte wie Anpassung des Monitoringprogramms, weitergehende Untersuchungen oder Sanierungsbedarf entschieden werden. Dies sollte Mitte 2020 möglich sein, sofern die Vereinbarung bis Mitte 2019 unterzeichnet wird.

Falls ein Sanierungsbedarf festgestellt wird, ist es erforderlich, die sinnvollste Sanierungsart (z.B. Aushub, Grundwassersanierung oder ggf. ergänzend „Monitored Natural Attenuation“, MNA) auszuwählen und auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

Es ist absehbar, dass weitere Schritte erforderlich werden. Welche dies sein werden, wann sie durchgeführt und welchen Kostenumfang sie haben werden, ist von den Untersuchungsergebnissen, den erforderlichen Maßnahmen sowie den Sanierungsentscheidungen abhängig und heute nicht abschätzbar.

Bis zum Jahr 2013 hat die swb AG, in der Annahme alleinige Handlungsstörerin zu sein, alle Altlastenuntersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen auf ihrem Grundstück

allein beauftragt und bezahlt. Seit 2013 hat die swb AG bisher Kosten für vordringlich erforderliche Maßnahmen in Höhe von 234.301,10 € unter Vorbehalt vorfinanziert und für die Hälfte der Kosten, entsprechend in Höhe von 117.150,55 €, Forderungen gegenüber der Stadtgemeinde Bremen geltend gemacht. Die seit 2013 angefallenen anteiligen Kosten sollen der swb AG von der Stadtgemeinde Bremen nach Prüfung durch die Untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde erstattet werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt entfallen somit für die erste Phase auf Basis einer 50prozentigen Beteiligung der Stadtgemeinde folgende Erstattungsverpflichtungen für Grundwassermonitoring und Gefährdungsabschätzung an die swb AG an:

Anteilige Erstattung bisheriger Maßnahmen der swb 2013 - 2018 (gerundet)	117 T €
notwendige Gefährdungsabschätzungen ab 2019	125 T€
Grundwassermonitoring für die Jahre 2019-2020	50 T€
Summe	292 T€

Die für 2019 (160 T€) und 2020 (132 T€) erforderlichen Mittel bedürfen einer Finanzierung aus zentralen Mitteln, die der Senator für Finanzen der Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr zweckgebunden für die Haftungsverpflichtung gegenüber der swb AG nachbewilligen wird. Um die ruhenden Verhandlungen mit der swb AG über eine Sanierungsvereinbarung zeitnah wieder aufnehmen zu können, wird der Senator für Finanzen die bis 2020 auflaufenden, vorläufig bestimmten Haftungsanteile der Stadtgemeinde Bremen aus dem Budget des Senators für Finanzen finanzieren. In 2020 werden die weiteren Mittel in Höhe von 132 T€ Sachkosten vorabdotiert zur Verfügung gestellt. Es bestehen bereits Vorabdotierungsbeschlüsse des Senats bzw. des Haushalts- und Finanzausschusses. Die jetzt beantragte Vorabdotierung wird diesen Stand weiter erhöhen.

Eine entsprechende Vorbelastung künftiger Haushalte bzw. die zu unterzeichnende Vereinbarung ist mit einer VE zu unterlegen, die seitens der Senatorin für Finanzen auf diese Haushaltstelle zu erteilen ist.

Für die operative Aufgabe des sachlichen und finanziellen Controllings der stadtgemeindlichen Verpflichtungserfüllung, den Abschluss und die Durchführung der notwendigen Vereinbarungen zwischen Stadtgemeinde Bremen und swb AG über die bodenschutzrechtlich gebotenen Maßnahmen sowie das diesbezügliche Controlling und Berichtswesen soll zunächst befristet für fünf Jahre eine zusätzliche Stellen TV-L13 bei der Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr eingerichtet und besetzt werden. Zur Entlastung der Bodenschutzbehörde bei gleichzeitiger Vermeidung von Interessenskonflikten muss die Wahrnehmung dieser Aufgabe formal unabhängig von der bodenschutzbehördlichen Tätigkeit erfolgen. Die verantwortliche Aufgabenerfüllung erfordert eine Qualifikation, die es gestattet, Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Maßnahmen sowie die Angemessenheit des Kostenverteilungsschlüssels eigenständig zu beurteilen. Es ist davon auszugehen, dass notwendige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr aus Effizienzgründen nicht losgelöst, sondern in Verzahnung mit den geplanten städtebaulichen Entwicklungs- und Umbauprozessen realisiert werden. Hierfür wird

ein zeitlicher Rahmen von fünf Jahren veranschlagt. Die Stelle ist ebenfalls aus zentralen Mitteln ab 2020 zu finanzieren und erhöht die Vorabdotierung um rd. 90 T€ p.a. (einschließlich einer Sachkostenpauschale in Höhe von 9,7 T€).

C. Alternativen

Es gibt keine Alternativen zu den Maßnahmen zur Gefährdungsabschätzung und zum bereits regelmäßig stattfindenden Grundwassermonitoring.

Lediglich in der Person der Mitverursacherin gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG, die diese Maßnahmen durchführt, wäre ein Wechsel von der swb AG zur Stadtgemeinde Bremen denkbar, bei dann umgekehrter anteiliger Kostenerstattungspflicht.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die heute grob abschätzbaren Sachkosten bis 2020 belaufen sich für die Stadtgemeinde bis zu einer ggf. nachträglichen Änderung des Kostenteilungsschlüssels auf 292 T€. Davon entfallen auf das Haushaltsjahr 2019 voraussichtlich 160 T€ und 132 T€ auf das Haushaltsjahr 2020. Hinzu kommen Personalkosten für die Finanzierung einer Projektstelle in Höhe von 90 T€ p.a. für 5 Jahre.

Die erforderlichen Mittel stehen beim Senator für Finanzen in 2019 auf der Haushaltstelle 3950-511 00-0 „Sachausgaben für IT-Zentral“ bereit. Sie werden auf die Haushaltstelle 3601-531 28-2 „Altlasten und schädliche Bodenveränderungen“ zweckgebunden für die Mithaftung gegenüber der swb AG nachbewilligt.

Die erforderlichen Mittel für 2020 in Höhe von 132 T€ Sachkosten und 90 T€ Personalkosten p.a. ab 2020 – 2025 werden als Vorabdotierung berücksichtigt und eine VE für die Sachkosten erteilt, damit der Vertrag mit der swb AG unterschrieben werden kann. Dies wird den bisherigen Stand der Vorabdotierungen weiter erhöhen.

Weitergehende Schritte sind von den Ergebnissen der Gefährdungsabschätzungen abhängig. Der Umfang weiterer Schritte und die anfallenden Kosten können erst nach Vorliegen dieser Ergebnisse genauer definiert werden. Der Senat wird zu gegebener Zeit erneut befasst.

Die Bewältigung der Altlastenproblematik hat keine geschlechtsspezifischen Wirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung mit der Senatskanzlei ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister zu veröffentlichen.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt, dass die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr, mit der swb AG in Verhandlung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags über die bodenschutzrechtlich erforderlichen Maßnahmen zur Abschätzung der Gefährdung durch die Altlast auf den Grundstücken Am Gaswerk 37 und Am Gaswerkgraben 2-4 eintreten soll. In dem öffentlich-rechtlichen Vertrag soll sich die Stadtgemeinde Bremen zu einer vorläufig hälftigen Übernahme der seit 2013 entstandenen bzw. noch entstehenden Kosten für die Untersuchungsphase verpflichten. Der öffentlich-rechtliche Vertrag wird vorsehen, dass die quotale Kostentragungspflicht der Stadtgemeinde Bremen nach Abschluss der Untersuchungen und erneut nach Abschluss der Maßnahmen zur Gefährdungsabschätzung aufgrund der gewonnenen Erkenntnis endgültig festgelegt wird. Die Anordnung oder Vereinbarung von Sanierungsmaßnahmen bedarf eines Bescheides oder einer Ergänzung des öffentlich-rechtlichen Vertrages.
2. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, die im Haushaltsjahr 2019 aus dem in Ziffer 1 genannten Vertrag zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der swb AG resultierenden anteiligen Sachkosten in Höhe von 160 T€ durch Einsparung bei der Haushaltsstelle 3950-511 00-0 „Sachausgaben für IT-Zentral“ darzustellen.
3. Der Senat stimmt für das Jahr 2020 der Vorabdotierung der Sachkosten im Haushalt der Stadtgemeinde für die Bewältigung der Altlast ehemaliges Gaswerk Woltmershausen in Höhe von 132 T€ sowie weitere 90 T€ Personalkosten p.a. für 2020 – 2025 zu. Der Senat bittet die Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr und den Senator für Finanzen, im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2020/2021 und der Fortschreibung der Finanzplanung ab 2022 die mit dieser Vorlage beschlossenen Maßnahmen prioritär zu berücksichtigen. Er nimmt zur Kenntnis, dass dies sowie die beschlossenen und etwaige weitere Vorabdotierungen den Spielraum für weitere Maßnahmen sowie die Prioritätensetzung künftiger Haushalte beeinflussen.
4. Der Senat stimmt der vorübergehenden auf sechs Jahre befristeten Einrichtung von einer zusätzlichen Stelle E13 TV-L bei der Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr zur Wahrnehmung der stadtgemeindlichen Interessen bei der bodenschutzrechtlichen Inanspruchnahme der Stadtgemeinde Bremen zu.
5. Der Senat bittet den Senator für Finanzen und die Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr für den Fall, dass eine rückwirkende Anpassung der Kostenanteile erforderlich wird, erneut zu berichten.
6. Der Senat bittet den Senator für Finanzen und die Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr, im Haushalts- und Finanzausschuss die haushaltsrechtliche Ermächtigung für den Abschluss des genannten öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der swb AG einzuholen.
7. Der Senat bittet die Senatorin für Umwelt, Bau und Verkehr über weitergehende Schritte und die sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen zu berichten, sobald die Ergebnisse der Gefährdungsabschätzung vorliegen.