



Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

An die
Stadtratsfraktion
Die Grünen - rosa liste

Rathaus

05.02.2019

Bodenschutz – Was macht München?

Schriftliche Anfrage gemäß § 68 GeschO

Anfrage Nr. 14-20 / F 01293 von Frau StRin Sabine Krieger, Herrn StR Paul Bickelbacher, Frau StRin Anna Hanusch, Herrn StR Herbert Danner, Frau StRin Sabine Nallinger, Frau StRin Gülseren Demirel und Herrn StR Dominik Krause vom 19.09.2018, eingegangen am 19.09.2018

Sehr geehrte Frau Stadträtin Krieger,
sehr geehrte Frau Stadträtin Hanusch,
sehr geehrte Frau Stadträtin Nallinger,
sehr geehrte Frau Stadträtin Demirel,
sehr geehrter Herr Stadtrat Bickelbacher,
sehr geehrter Herr Stadtrat Danner,
sehr geehrter Herr Stadtrat Krause,

zunächst möchte ich mich für die gewährte Fristverlängerung zur Beantwortung Ihrer Anfrage bedanken.

Ihrer Anfrage liegt folgender Sachverhalt zu Grunde:

Die regelmäßig vom Referat für Gesundheit und Umwelt herausgegebene Versiegelungsbilanz weist für das Stadtgebiet insgesamt eine stetige Zunahme versiegelter Freiflächen bzw. überbauter Bodenflächen nach. Trotz erfolgreicher Ansätze zur Konversion und Nachverdichtung wird das weitere Stadtwachstum perspektivisch anhalten und in Verbindung mit der einhergehenden Bautätigkeit zur Schaffung insbesondere neuer Wohnungen in der Bilanz eine weiter-

Bayerstr. 28a
80335 München
Telefon: 089 233-4 75 00
Telefax: 089 233-4 75 05

gehende Inanspruchnahme von Flächen bzw. Böden nach sich ziehen.

Zu dieser Thematik enthält Ihre Anfrage folgende Ausführungen:

„Böden gehören zu unseren wichtigsten Lebensgrundlagen. Auf ihnen wächst Nahrung, die wir zum Leben brauchen, sie sorgen für sauberes Grundwasser, sie bieten Lebensraum für Pflanzen und Tiere und sie speichern große Mengen an Kohlenstoff. Gerade in Zeiten des Klimawandels und einer wachsenden Weltbevölkerung sind intakte Böden von großer Bedeutung. Durch das unaufhaltsame Wachstum unserer Städte verschwinden jedoch immer mehr fruchtbare Böden unter Asphalt und Beton, sodass wir „den Boden unter unseren Füßen zu verlieren“ drohen. In Deutschland werden im Durchschnitt 73 ha Boden pro Tag überbaut. Die Hälfte davon wird vollständig versiegelt. Das entspricht einer Fläche von 102 Fußballfeldern. Trotz dieses Flächenfraßes wird Boden in Städten weiterhin vor allem als potentiell bebaubare Fläche wahrgenommen und seine wichtigen Funktionen werden dabei häufig übersehen. Außerdem werden die Böden in Städten auf Grund der erhöhten Luft- und Wasserverschmutzung besonders hoch durch Schadstoffe belastet. Deshalb ist es gerade für eine immer dichter werdende Stadt wie München wichtig, sich aktiv mit dem Thema Boden auseinanderzusetzen, um die Bodenqualitäten, die wir noch haben, erhalten zu können oder auch um versiegelte Flächen wieder zu entsiegeln. Die LH München ist seit Mai 2001 Mitglied im Europäischen Bodenbündnis (European Land and Soil Alliance, ELSA), das sich dem Schutz von Böden verschrieben hat. Mit diesem Fragenkatalog möchten wir klären, was München bereits macht, um die Ziele des Bündnisses zu erreichen.“

Herr Oberbürgermeister Reiter hat mir Ihre Anfrage zur Beantwortung zugeleitet. Die Beantwortung der Fragen erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung und unter Einbeziehung einer Stellungnahme des Kommunalreferates, Stadtgüter München, deren Ausführungen zu einzelnen Fragen nachstehend im Wortlaut zitiert werden.

Bevor ich auf Ihre Fragen im Einzelnen eingehe, möchte ich kurz ausführen, welches Verständnis des Begriffes „Bodenschutz“ der Beantwortung Ihrer Fragen zugrunde gelegt wird:

Ihren oben angeführten Ausführungen entnehme ich, dass sich der Gegenstand Ihrer Anfrage vor allem auf den Schutz von Böden im Hinblick auf ihre natürlichen Funktionen, z. B. als Lebensgrundlage und Lebensraum oder als Bestandteil des Naturhaushalts, fokussiert. Böden sollen vor allem vor einer Inanspruchnahme für Siedlungs- oder Verkehrsflächen geschützt werden. Bodenschutz wird daher vor allem verstanden als Vermeidung bzw. Minimierung einer entsprechenden Inanspruchnahme von (natürlichen) Böden. Hierfür wird im Weiteren der Begriff „vorsorgender Bodenschutz“ verwendet. Daneben umfasst der Begriff Bodenschutz jedoch auch noch weitergehende Aspekte wie z. B. den Umgang mit Altlasten oder altlastverdächtigen Flächen im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes oder die schonende Bodenbewirtschaftung in der Landwirtschaft, die im Folgenden jedoch nur am Rande angesprochen werden.

Zu Ihren konkreten Fragen kann ich Ihnen Folgendes mitteilen:

Einleitend darf ich zunächst auf den Stadtratsbeschluss vom 27.07.2011 „TUSEC-IP (Technique of Urban Soil Evaluation in City-Regions – Implementation in Planning Procedures) - Ergebnisbericht des EU Interreg IIIB Alpenraum Projekts TUSEC-IP" (Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 06954) verweisen. Die wesentlichen Inhalte waren eine kurze Erläuterung der bisherigen Praxis des vorsorgenden Bodenschutzes, eine Vorstellung der Ergebnisse und Nachfolgeprojekte von TUSEC-IP sowie der Umfang der weiteren Bearbeitung des Arbeitsfeldes vorsorgender Bodenschutz im RGU.

Frage 1:

Warum hat die LH München nicht an der Tagung des Deutschen Städtetags „Bodenschutz und Flächenmanagement in deutschen Großstädten“ im Mai 2018 teilgenommen und den Fragenkatalog des Deutschen Städtetags beantwortet?

Antwort:

Erst im Zusammenhang mit dem Bericht über die Ergebnisse anlässlich einer Veranstaltung des Deutschen Städtetages in 2018 wurde dem RGU der Fragenkatalog des Deutschen Städtetages bekannt. Weder im Referat für Stadtplanung und Bauordnung noch im RGU war der Fragenkatalog zuvor bekannt gewesen.

Frage 2:

Welche Ziele verfolgt die Stadt München im Bodenschutz? Gibt es Leitbilder zum Bodenschutz?

Antwort:

Die Leitlinien zum Bodenschutz in München haben schon Anfang der 2000er Jahre Eingang in die PERSPEKTIVE MÜNCHEN gefunden. So enthält die PERSPEKTIVE MÜNCHEN unter der thematischen Leitlinie 10.1 *Ökologische Qualitäten entwickeln – natürliche Ressourcen sichern* für Boden das grundsätzliche Ziel eines „dauerhaft nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Boden zur Sicherung und Wiederherstellung ihrer natürlichen Leistungsfähigkeit“. In der am 21.03.2001 im Stadtrat vorgestellten *Leitlinie Ökologie* (Sitzungsvorlage Nr. 96-02 / V 00378) finden sich für den Boden die Ziele:

- Natürliche Bodenfunktionen erhalten bzw. wiederherstellen
- Bodenverbrauch durch Reduzierung der Flächeninanspruchnahme begrenzen
- Vorhandene Schadstoffbelastung reduzieren
- Neue Schadstoffeinträge in den Boden vermeiden
- Wertvolle und empfindliche Böden schützen und
- Forschen und Ermitteln von fachlichen Grundlagen für die Umsetzung der Ziele des Bodenschutzes.

Des Weiteren finden sich im Arten- und Biotopschutzprogramm der Stadt München (ABSP -

Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 06376) eine Reihe übergeordneter Ziele und Maßnahmen zum Bodenschutz sowie zahlreiche spezifischer Ziele und Maßnahmen für Böden mit besonderen Funktionen.

Sowohl die im Rahmen der PERSPEKTIVE MÜNCHEN formulierten Ziele zum Bodenschutz als auch die des ABSP sind weiterhin gültig und werden in Planungen und Vorhaben der LHM und in die planerischen Abwägungsprozesse eingebracht.

Von Seiten des Kommunalreferates, Stadtgüter München, wird zu dieser Frage ausgeführt: „Für die Stadtgüter München ist eine bodenschonende Wirtschaftsweise die Grundlage und Grundvoraussetzung für eine ordnungsgemäße Landwirtschaft. Ein fruchtbarer, gesunder Boden ist die Basis für gute Erträge.

Der Boden hat neben seiner Ertragsfunktion viele weitere essentielle Funktionen in den natürlichen Kreisläufen, die unsere Lebensgrundlage sind. Landwirtschaftliche Flächen tragen dabei wesentlich zum Erhalt dieser Funktionen bei. So ist unversiegelter Boden eine wichtige Komponente im Wasserkreislauf. Er filtert das Oberflächenwasser und sichert damit die Entstehung von unbelastetem Grundwasser. Dieses ist die Basis für unser wichtigstes Nahrungsmittel, das Trinkwasser.

Zudem dient der Boden als wichtiger CO₂- Speicher. Durch eine Wirtschaftsweise, die den Humusaufbau fördert, trägt die Landwirtschaft aktiv zum Klimaschutz bei. Dabei ist Humus nicht nur Kohlenstoffspeicher sondern auch der Stoff, der den Boden fruchtbar hält. Er enthält die Nährstoffe, die die Pflanzen zum Wachsen benötigen und ist Lebensraum für viele Tiere und Mikroorganismen. Diese verbessern die Struktur des Bodens und machen die Nährstoffe für die Pflanzen verfügbar. So ist ein gesunder Boden ein vielfältiger Lebensraum für Tiere, Pflanzen und Pilze, in dem durch positive Rückkopplungsmechanismen zwischen den „Akteuren“ fruchtbarer Boden entsteht.

Die Stadtgüter München betreiben aktiven Bodenschutz zum einen durch die ökologische Bewirtschaftung von sieben ihrer zehn Güter. Diese Form der Bewirtschaftung stellt dabei die konsequenteste Form eines nachhaltigen Bodenschutzes in der Landwirtschaft dar. Aber auch auf unseren konventionell bewirtschafteten Flächen, die nach den Vorgaben des integrierten Pflanzenbaus bestellt werden, achten wir in hohem Maß auf den Schutz des Bodens.“

Frage 3:

Welche Strategien und Maßnahmen werden zur Erreichung der Ziele ergriffen?

Antwort:

Um den Kenntnisstand über die Münchner Böden zu verbessern und neue Wege zu einer stärkeren Berücksichtigung des Bodenschutzes in der räumlichen Planung aufzuzeigen, hat der Stadtrat das RGU am 05.12.2002 beauftragt, sich mit dem Projekt TUSEC-IP um eine Förderung im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg IIIB Alpenraum zu bemühen (siehe hierzu Punkt 1 der oben angeführten Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 06954). Mit TUSEC-IP

konnten für den vorsorgenden Bodenschutz in München wichtige grundlegende Ergebnisse geschaffen werden, mit denen eine bis dahin bestehende – insbesondere methodische – Lücke zur Bewertung von Böden geschlossen wurde. Nach dem Abschluss des Projekts TUSEC-IP wurden, aufbauend auf dessen Ergebnissen, im RGU folgende Module in Form von Konzepten und Instrumenten entwickelt, um einen umfassenden vorsorgenden Bodenschutz in München zu ermöglichen:

- Bodeninformationen als Grundlagen für einen Fachplan Boden
- Flächenmonitoringsystem München
- Kommunales Ökologisches Bodenmanagement
- Entwurf eines Konzeptes zur Berücksichtigung der Bodenqualität bei der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung
- Bodeninformationssystem
- Digitaler Kartierbogen

Zur Berücksichtigung bodenbezogener Aspekte in der räumlichen Planung liegt nun zwar ein Katalog unterschiedlicher Gutachten und Themenkarten vor, es fehlt aber nach wie vor der entscheidende Schritt der Übertragung in die Planungspraxis. Entscheidend hierfür ist, und dies wurde in oben genannter Beschlussvorlage von 2011 auch dargestellt, dass im RGU in Folge der damaligen Konsolidierungsmaßnahmen zur Haushaltssicherung und den damit verbundenen personellen und auch finanziellen Konsequenzen das Arbeitsfeld des vorsorgenden Bodenschutzes stark eingegrenzt werden musste. Im RGU konnte seitdem in diesem Bereich nur noch die Fortschreibung der Versiegelungskarte in einem 4-jährigen Turnus erfolgen. Über die aktuelle Fortschreibung wird der Stadtrat in 2019 informiert.

Die LH München verfolgt in ihrer Strategie zur Langfristigen Siedlungsentwicklung grundsätzlich das im Baugesetzbuch festgelegte Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, um insbesondere eine Inanspruchnahme naturnaher Böden zu minimieren (Strategie der qualifizierten Verdichtung und Strategie der Umstrukturierung vgl. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06954). In Folge des nun bereits seit längerem anhaltenden Wachstums sind zwischenzeitlich jedoch die Innenentwicklungspotenziale in München (z. B. auf aufgegebenen Industrie-, Militär- und Verkehrsflächen) weitgehend ausgeschöpft (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11936). Somit gilt es, den zuvor genannten Leitsatz in „Innenentwicklung und Außenentwicklung“ zu erweitern (siehe „PERSPEKTIVE MÜNCHEN - Langfristige Siedlungsentwicklung – Zweiter Statusbericht“, (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12595, S. 18).

Mit der Konzeption Freiraum München 2030 wurde 2016 eine übergeordnete Strategie zur Sicherung und zur Entwicklung von Freiräumen in München aufgelegt. In dieser Konzeption ist implizit auch das Thema Bodenschutz enthalten.

Daneben gibt es weitere städtische Strategien und Konzepte, wie z.B. im Integrierten Handlungsprogramm Klimaschutz in München und in der Klimaanpassungskonzeption, über die

Maßnahmen entwickelt werden, die unter anderem auch dem Bodenschutz dienen.

Im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen und insbesondere im Zuge der Umstrukturierung bereits bebauter Flächen, wird regelmäßig eine Versiegelungsbilanz erstellt, aus der die im Zuge der Umsetzung der Planung zu erwartenden Auswirkungen auf das Schutzgut Boden hervorgehen. Dem Vorsorgegedanken folgend wird hierbei angestrebt, die Neuversiegelung von Böden auf das notwendige Maß zu begrenzen bzw. ggf. sogar eine Verringerung eines im Ausgangszustand sehr hohen Versiegelungsgrades zu erreichen (z. B. bei der Umnutzung bisher gewerblich genutzter Flächen zu Wohnbauflächen). U. a. durch hohe bauliche Dichten und gemischte Nutzungen, die eine effiziente Ausnutzung von Infrastrukturen ermöglichen, wird hierbei eine möglichst hohe „Flächeneffizienz“ angestrebt. Diesem Prinzip sind jedoch durch konkurrierende Belange (z. B. wasserwirtschaftliche, klimatische und soziale Gründe oder den Natur- und Artenschutz) Grenzen gesetzt.

Festsetzungen z. B. zur Begrünung der Freiflächen und der Dachflächen oder zur Verwendung versickerungsfähiger Beläge tragen ebenfalls zur Vermeidung und Minimierung nachteiliger Auswirkungen auf den Boden bei.

Von Seiten des Kommunalreferates, Stadtgüter München wird zu dieser Frage ausgeführt: „Zum Erreichen eines bestmöglichen Bodenschutzes bewirtschaften wir den Großteil unserer Güter nach den Vorgaben des ökologischen Landbaus und verpachten unsere Flächen bevorzugt an Bauern, die ebenfalls ökologische Landwirtschaft betreiben.“

Frage 4:
Welche Publikationen zum Bodenschutz wurden veröffentlicht?

Antwort:

Im Zusammenhang mit vorsorgendem Bodenschutz gab es seitens des Referates für Gesundheit und Umwelt insbesondere folgende Publikationen:

- Broschüre zur Leitlinie Ökologie (2002), gemeinsam mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung
- Bodenbewertung in der räumlichen Planung - Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung (Ergebnisbericht des EU-Interreg IIIB Alpenraum Projekts TUSEC-IP;
- Newsletter und div. Berichte in der Informationszeitung der European Land and Soil Alliance (ELSA) e. V. - Boden-Bündnis europäischer Städte, Kreise und Gemeinden "*Local Land and Soil News*";
- TUSEC – Bilingual-Edition: Eine Methode zur Bewertung natürlicher und anthropogener Böden (Deutsche Fassung); Technique for Soil Evaluation and Categorisation for Natural and Anthropogenic Soils (English Version), Hohenheimer Bodenkundliche Hefte, 2008;

Frage 5:
Wie beurteilt die Verwaltung den Erfolg ihrer Strategien und Maßnahmen?

Antwort:

Bezogen auf den Aspekt der Neuversiegelung bzw. der fortschreitenden Bodenzerstörung kann gefolgert werden, dass der sich aus dem anhaltend hohem Wachstumsdruck auf dem Wohnungsmarkt ergebende Bedarf an (neuen) Wohnbauflächen in München in den vergangenen Jahren überwiegend durch Wachstum „nach innen“ - insbesondere durch die Entwicklung der Bahnflächen und von Kasernen - gedeckt wurde. Als einziges größeres Wohnbauprojekt der vergangenen Jahre, das sich am Stadtrand auf bisherige Außenbereichsflächen erstreckt, ist die Siedlungsentwicklung in Freiham zu nennen. Die Strategien der langfristigen Siedlungsentwicklung können insofern, was das Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ betrifft, bisher als erfolgreich beurteilt werden. Es ist allerdings festzustellen, dass dies für die Zukunft zunehmend schwieriger bzw. nicht mehr im vergleichbaren Maße umzusetzen sein wird (vgl. Antwort zu Frage 3). Aus den in der Antwort zu Frage 3 genannten Gründen liegen bisher keine deutlichen Erfolge vor, die nachweislich einen Rückgang bei der Inanspruchnahme und Zerstörung des Bodens in München belegen könnten.

Frage 6:

Gibt es Defizite, Widerstände oder Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Maßnahmen zum Bodenschutz?

Antwort:

Grundsätzlich stehen dem Ziel einer stärkeren Berücksichtigung des vorsorgenden Bodenschutzes in München die hohen Ziele der LH München zur (Neu-)Ausweisung von Wohnbauflächen bzw. von Flächen für Infrastrukturanlagen oder den Gemeinbedarf (Schulen etc.) entgegen. In der Abwägung mit diesen Belangen müssen Ziele zum Erhalt von Boden, auch mangels entsprechender gesetzlich bindender Regelungen, häufig zurückgestellt werden.

Frage 7:

Wodurch könnte die Zielerreichung verbessert werden? Gibt es Forderungen an EU, Bund oder Land?

Antwort:

Neue Vorschriften wie der 2017 ins Baugesetzbuch eingefügte § 13b BauGB („Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“), der dem Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ zuwiderläuft, schwächen die Belange des Bodenschutzes. In München hat § 13b BauGB bisher keine Anwendung gefunden.

Auch die bei der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern vom März 2018 in Nr. 3.3 neu eingefügten Ausnahmen vom Anbindegebot schwächen den Vorrang der Innenentwicklung und sollten aus fachlicher Sicht daher nach Möglichkeit rückgängig gemacht werden. Auch diese Regelungen kamen in München bisher nicht zur Anwendung.

Frage 8:

Welche Kooperationen gibt es beim Bodenschutz mit benachbarten Kommunen oder der Region?

Antwort:

In einem allgemeinen Verständnis, entsprechend der gesetzlichen Definitionen, gibt es derzeit keine expliziten Ansätze für interkommunale Kooperationen zum Bodenschutz.

Frage 9:

Gab oder gibt es Beteiligungen an Forschungs- oder anderen Förderprojekten? An welchen Projekten? Projektlaufzeiten?

Antwort:

Siehe hierzu die Antwort auf Frage 2.

Zur Zeit gibt es im Bereich des vorsorgenden Bodenschutz keine derartige Beteiligung.

Frage 10:

Welche Erfahrungen hat die Verwaltung dabei gemacht? Haben die Projekte bei der Umsetzung bzw. Verankerung geholfen?

Antwort:

Siehe hierzu die Antwort auf Frage 2 sowie den Stadtratsbeschluss vom 27.07.2011 „TUSEC-IP (Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 06954).

Frage 11:

Wie beurteilt die Verwaltung die Zusammenarbeit mit wichtigen Beteiligten wie Stadtplanung, Landwirtschaft und Naturschutz?

Antwort:

Die Frage impliziert, dass das Aufgabengebiet vorsorgender Bodenschutz vollständig im RGU angesiedelt sei. In der Umsetzung dieser Aufgabe wirken jedoch weitere Referate und weitere private Akteurinnen und Akteure mit (siehe Antwort zu Frage 2).

Im Rahmen der Bauleitplanung gibt es eine eingespielte und fortlaufend optimierte fachliche Zusammenarbeit zwischen dem RGU und dem PLAN.

Von Seiten des Kommunalreferates, Stadtgüter München wird zu dieser Frage ausgeführt:

„Die Stadtgüter unterstützen seit Langem eine enge Zusammenarbeit mit den Landwirten des Münchner Grüngürtels im Rahmen des Grüngürtelprojekts und beziehen die Landwirte im Stadtgebiet in die Landschaftspflege von Ausgleichsflächen und Ökokonten mit ein. In besonders sensiblen Biotopen arbeiten wir mit den örtlichen Naturschutzverbänden zusammen.“

Frage 12:

Wie sind die für den Bodenschutz Zuständigen organisatorisch eingebunden? Wie viele Personen sind im Bodenschutz tätig? Welche Hauptaufgaben erledigen sie?

Antwort:

Die Belange des vorsorgenden Bodenschutz werden im RGU im Rahmen der Umweltvorsorge in der räumlichen Planung betreut, ohne dass es hierzu gesonderte Personalressourcen gibt.

Im Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird das Themenfeld seitens der Stadtplanung mit Grünplanung und in Verbindung mit der Unteren Naturschutzbehörde in unterschiedlichen Verfahren mit behandelt.

Im Kommunalreferat - Stadtgüter München – ist der Bodenschutz alltägliche Praxis im Rahmen der ökologischen Landbewirtschaftung.

Mit freundlichen Grüßen

Stephanie Jacobs