

Berücksichtigung von Flächen mit Bodenbelastungen, insbesondere Altlasten, bei der Flächennutzungsplanung

1. Rechtliche Grundlagen

Für die Berücksichtigung von Bodenbelastungen bei der Flächennutzungsplanung sind insbesondere folgende Rechtsvorschriften zu beachten:

§ 1 Abs. 6 Nr. 1 und Nr. 7 a), c), e) BauGB:

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen ... die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung, ... die Auswirkungen auf ... Boden..., ... umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt, ... sowie der sachgerechte Umgang mit Abfällen ...

§ 1 Abs. 6 BauGB:

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

§ 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB:

Im Flächennutzungsplan sollen gekennzeichnet werden ... für bauliche Nutzungen vorgesehene Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind.

2. Aufstellung von Bauleitplänen

Wird aus allgemeinen städtebaulichen Gründen ein Bauleitplan aufgestellt, so darf das Problem "Bodenbelastungen" nicht ausgeklammert werden. Das Abwägungsgebot verlangt, dass in die Abwägung alle Belange eingestellt und ihrer Bedeutung entsprechend gewichtet werden, die nach der konkreten Sachlage in Betracht kommen. Gemäß § 1 Abs. 5 BauGB müssen insbesondere die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung gewahrt bleiben und die Belange des Bodens berücksichtigt werden. Aus der Nutzung des Bodens darf keine Gefahr für die Nutzer entstehen. Der Bauleitplan darf deshalb keine Nutzung vorsehen, die mit einer vorhandenen oder vermuteten Bodenbelastung auf Dauer unvereinbar und deshalb unzulässig wäre.

Aus diesem Grunde gibt es eine Nachforschungspflicht nach möglichen Bodenbelastungen bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials für Bauleitpläne. Als Informationsquellen kommen neben der Beteiligung der zuständigen Bodenschutzbehörde folgende in Betracht:

- Kataster über Verdachtsflächen und altlastverdächtige Flächen
- Kenntnisse über die frühere Nutzung der Flächen,
- Karten, Luftbilder, Schriftgut in öffentlichen und privaten Archiven,
- Hinweise und Anregungen aus der Bevölkerung und der Träger öffentlicher Belange,
- Stellungnahmen aus Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

3. Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast bestehen insbesondere, wenn auf Grundstücken über einen längeren Zeitraum oder in erheblicher Menge mit Schadstoffen umgegangen wurde und die jeweilige Betriebs-, Bewirtschaftungs- oder Verfahrensweise oder Störungen des Betriebs nicht unerhebliche Einträge solcher Stoffe in den Boden vermuten lassen. Bei Altablagerungen ist ein Anhaltspunkt dann gegeben, wenn die Art des Betriebs oder der Zeitpunkt der Stilllegung den Verdacht nahelegen, dass Abfälle nicht sachgerecht behandelt oder gelagert wurden.

4. Bodenbelastungen

Für „Flächen, bei denen der Verdacht einer erheblichen Belastung der Böden mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind“ gibt es keine Begriffsbestimmung. Davon erfasst werden jedoch zumindest

- Schädliche Bodenveränderungen, d. h. Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für Einzelne oder die Allgemeinheit herbeiführen können (§ 2 Abs. 3 BBodSchG),
- Altlasten, d. h. Altablagerungen (stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen und Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt oder gelagert worden sind) und Altstandorte (stillgelegte Anlagen und Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist), durch die Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für Einzelne oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden können (§ 2 Abs. 5 Nr. 1 + 2 BBodSchG),

soweit die Belastungen stofflich begründet sind.

5. Auswirkungen auf die Flächennutzungsplanung

5.1. Aufstellung

Grundsätzlich darf ein Bauleitplan keine städtebaulichen Missstände oder Gefahrenatbestände bzw. erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen hervorrufen oder festschreiben. Vielmehr hat er nach dem bauleitplanerischen Vorsorgeprinzip bereits unterhalb dieser Schwelle Schutz vor unzumutbaren Nachteilen und Belästigungen zu gewährleisten.

Sieht die Gemeinde Anhaltspunkte für möglicherweise erhebliche und damit gefährdende Bodenbelastungen, so hat sie dem nachzugehen. Die betreffenden Flächen sind mit der der Stufe des Flächennutzungsplans angemessenen Grobmaschigkeit auf das Vorhandensein von Bodenbelastungen, auf deren Ausmaß und auf den Gefährlichkeitsgrad der von den Bodenbelastungen zu erwartenden Einwirkungen hin zu untersuchen (angelehnt an die orientierende Untersuchung).

Überschreiten gemessene Werte die sogenannten Maßnahmenwerte ist davon auszugehen, dass je nach der vorgesehenen Bodennutzung in der Regel eine schädlichen Bodenveränderung oder Altlast vorliegt und Maßnahmen erforderlich sind.

Eine Gefahrenschwelle im ungünstigsten Fall markieren die sogenannten Prüfwerte. Bei Unterschreitung der Prüfwerte ist der Anspruch nach gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen gewahrt. Eine Überschreitung legt eine weitere einzelfallbezogene Sachverhaltsermittlung nahe, um festzustellen, ob eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast vorliegt.

Die für die Bauleitplanung heranziehbaren Prüf- und Maßnahmenwerte der BBodSchV in Anhang 2 Nr. 1 und 2 sind nach Wirkungspfaden und Nutzungen differenziert. Vorrangig relevant sind die Werte für den Wirkungspfad Boden-Mensch (direkter Übergang) mit den Nutzungen "Kinderspielfläche/ Wohngebiet/ Park- und Freizeitanlage/ Industrie- und Gewerbegrundstück". Im Sinne der Gefahrenbeurteilung nach BBodSchV ist ausgehend von der planungsrechtlich zulässigen Nutzung gemäß § 4 Abs. 4 BBodSchG immer die tatsächliche Flächennutzung zu beurteilen. Die Nutzungskategorien der BBodSchV und die planerischen Kategorien zur Nutzungsausweisung durch die Baunutzungsverordnung entsprechen sich nur bedingt. Bei Nutzgärten und Kleingartenanlagen werden zusätzlich die Werte für den Wirkungspfad Boden-Pflanze herangezogen.

Bestehen Bodenbelastungen, so muss beurteilt werden, ob die beabsichtigten Ausweisungen mit den vorhandenen Bodenbelastungen vereinbar sind. Es ist durchaus sinnvoll, auch auf nur gering belaste-

ten Flächen keine empfindlichen Nutzungen vorzusehen, wenn Nutzungsalternativen vorhanden sind. Grundsätzlich ist anzustreben, die Prüfwerte so weit wie möglich zu unterschreiten.

Die Entscheidung über die Darstellungen im Flächennutzungsplan ist abhängig einerseits von Lage, Ausdehnung und Art der Bodenbelastungen sowie von den durch diese drohenden schädlichen Einwirkungen und andererseits von räumlicher Lage und Art der auszuweisenden Nutzung. Das Ergebnis kann sein:

- Weiterführung des Verfahrens mit dem bisherigen Inhalt, wenn die Bodenbelastung unbedeutend oder mit der Art der Nutzung vereinbar ist;
- zeitweilige Nichtinanspruchnahme der Fläche bis zur Sanierung (Sicherung, Dekontamination oder sonstige Maßnahmen) der Bodenbelastung;
- Weiterführung des Verfahrens bei öffentlich-rechtlicher Sicherung der Sanierung
- Kennzeichnung der Bodenbelastung im Bauleitplan und Weiterführung des Verfahrens, soweit das Gebot der Konfliktbewältigung es zulässt, erforderliche Maßnahmen nachfolgenden Verfahren zu überlassen.
- Änderung des bisher vorgesehenen Planinhalts, soweit er mit der Bodenbelastung nicht vereinbar ist;
- Teilung des Planbereichs bzw. Ausnahme von Flächen und sonstigen Darstellungen aus dem Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB, wenn keine Rückwirkungen auf die übrigen Plangebiete gegeben sind. Dieses "Ausnehmen" von Darstellungen setzt eine räumlich und sachlich eingrenzende Problemstellung voraus, die keine Rückwirkungen auf die Bodennutzung in den übrigen Teilen des Gemeindegebietes hat und einer späteren Entscheidung überlassen bleiben kann. Diese Möglichkeit kann bei einem noch nicht abschließend geklärten Bodenbelastungsverdacht in Betracht kommen, wenn noch weitere Untersuchungen durchgeführt werden müssen.
- Einstellung des Verfahrens, wenn die Weiterführung der Planung nicht für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

In der Begründung und im Umweltbericht ist darzulegen, welche Gründe für die Ausweisung der baulichen Nutzung trotz der bekannten Bodenbelastung maßgebend sind. Außerdem ist ggf. darzulegen, welche Maßnahmen oder Vorkehrungen zu treffen sind, damit die städtebauliche Entwicklung und Ordnung gesichert werden kann und keine Missstände planerisch vorbereitet werden.

5.2. Kennzeichnung

Die Kennzeichnung nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB entbindet nicht von einer sachgerechten Abwägung. Aufgabe der Kennzeichnung ist es, für die nachfolgenden Verfahren auf mögliche Gefährdungen durch Bodenbelastungen und die erforderliche Berücksichtigung hinzuweisen ("Warnfunktion").

Nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB sollen im Flächennutzungsplan für bauliche Nutzungen vorgesehene Flächen gekennzeichnet werden, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind. Die als Soll-Vorschrift formulierte "Kennzeichnungspflicht" gilt für eine Fläche jedoch nur, wenn

- für die Stufe der vorbereitenden Bauleitplanung hinreichend konkret geklärt ist, dass die Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind und
- die Gemeinde gleichwohl als Ergebnis einer gerechten Abwägung eine bauliche Nutzung ausweist.

Der Begriff "für bauliche Nutzungen vorgesehene Flächen" ist umfassend zu verstehen. Die Beschränkung auf "für bauliche Nutzungen vorgesehene Flächen" bedeutet nicht, dass eine derartige Kennzeichnung bei anderen Nutzungsdarstellungen ausgeschlossen ist. In Betracht kommen insbesondere von Menschen intensiv genutzte Freiflächen, z. B. Spiel- und Sportplätze, Parks, aber auch Flächen, die über den Nahrungspfad für den Menschen zu gesundheitlichen Gefahren führen können, z. B. Dauerkleingärten. Die Kennzeichnung sollte auch erfolgen, wenn die Bodenbelastung zwar der "Ge-

samnutzung“ eines Gebietes (z. B. Wohngebiet) nicht entgegensteht, in diesem Gebiet aber auch Nutzungen mit erhöhtem Schutzbedürfnis (z. B. Kinderspielplätze) denkbar sind.

Eine Kennzeichnung kann in Betracht kommen, wenn die Darstellung oder Festsetzung einer bestimmten Nutzung trotz der Bodenbelastung gerechtfertigt ist. Denkbar sind dabei folgende Fallkonstellationen:

- Für die erheblich belastete Fläche ist eine Nutzung vorgesehen, die mit den Auswirkungen der Belastung vereinbar ist;
- Für die erheblich belastete Fläche ist eine Nutzung vorgesehen, für deren Verwirklichung zwar Vorkehrungen und Maßnahmen erforderlich sind, deren Konkretisierung aber in nachfolgende Verfahren, z. B. Bebauungsplan-, Baugenehmigungs- oder bodenschutzrechtliches Sanierungsverfahren, verlagert werden kann; hierfür ist die Prognose ausreichend, dass die Bodenbelastung nicht generell der dargestellten Nutzung entgegensteht wird (Sanierungsmaßnahmen also möglich sind);

Die künftige Nutzungsdarstellung kann bei einem Aufstellungsbeschluss noch offen bleiben, wenn der neuen Planungsentscheidung noch weitere Untersuchungen vorausgehen müssen. In der ortsüblichen Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses kann auf die Fehlerhaftigkeit entsprechender Darstellungen im Flächennutzungsplan hingewiesen werden. In den Flächennutzungsplan selbst kann ein entsprechender Hinweis aufgenommen werden. Dieser Hinweis ist von der Kennzeichnung nach § 5 Abs. 3 BauGB zu unterscheiden:

- Die Kennzeichnung hat eine Warnfunktion für die weitere Ausformung der dargestellten, grundsätzlich möglichen Nutzung in nachfolgenden Verfahren.
- Der Hinweis hingegen deutet auf die Fehlerhaftigkeit und damit Unrealisierbarkeit der im Flächennutzungsplan (noch) dargestellten Nutzung hin und auf die Absicht, eine neue Zweckbestimmung im weiteren Verfahren darzustellen. Im Ergebnis ist eine mit einem solchen Hinweis versehene Fläche ähnlich zu behandeln wie eine von den Darstellungen "ausgenommene" Fläche nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB.

6. Schlussfolgerung

- 1) Bei Nutzungsfestsetzungen ist bei vorhandenen Altlasten zu klären, ob die beabsichtigte Nutzung damit verträglich ist. Bei nicht eindeutigem Ergebnis ist zu klären, ob in einem nachgelagerten Verfahren (Bebauungsplan) die Verträglichkeit erreicht werden kann.
- 2) Ob eine Fläche gekennzeichnet wird, hängt wesentlich davon ab,
 - ob eine Altlast nachweislich vorhanden ist oder es aufgrund von Aufzeichnungen einen konkreten Hinweis darauf gibt (z.B. Unfall), und
 - welche Nutzung auf dieser Fläche festgesetzt werden soll.
- 3) Folgende Bereiche sind auf Gemarkung Tübingen davon betroffen:
 - Bahnbetriebswerk
 - Metropol (ehem. Gaswerk)
 - ehem. Zanker-Werk III in der Sindelfinger StraßeFolgende Bereiche sind auf Gemarkung Lustnau davon betroffen:
 - Altes Neckarbett
 - Vor dem Großholz (ehem. BEKA)
 - Aeulestraße, Flst. 47/3Folgender Bereich ist auf Gemarkung Derendingen davon betroffen:
 - Steinlachwasen, Flst. 2216/7