

Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein – Herbsttagung am 23. September 2016 in Düsseldorf

Störfallrecht I: Das Abstandsgebot in Planungs- und Genehmigungsverfahren

Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Uechtritz, Stuttgart

I. Grundlagen

1. Seit 1996, also seit nunmehr 20 Jahren, findet sich in der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) das sogenannte Abstandsgebot. Nach Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie sollen die Auswirkungen von sogenannten Dennoch-Störfällen, die sich trotz aller betriebsbezogenen Sicherheitsmaßnahmen in den von der Richtlinie erfassten Betrieben ereignen können, durch die Wahrung angemessener Abstände zu schutzwürdigen Nutzungen begrenzt werden. Die Richtlinie gibt den Mitgliedsstaaten auf, dafür zu sorgen, dass in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen Störfallbetrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (soweit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt.
2. In der ursprünglichen Fassung der Seveso-II-Richtlinie waren nur **Gebiete** als schutzwürdige Nutzungen vom Abstandsgebot erfasst. Durch die Änderungsrichtlinie des Jahres 2003 wurden auch **öffentlich genutzte Gebäude** als Schutzobjekte in Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie aufgenommen.
3. Die Richtlinie 96/82/EG ist durch die Richtlinie 2012/18/EU vom 4. Juli 2012 (Seveso-III-Richtlinie) mit Wirkung zum 1. Juni 2015 aufgehoben worden. Die Mitgliedsstaaten haben die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur neuen Richtlinie bis zum 31. Mai 2015 zu erlassen und die neuen Vorschriften ab dem 1. Juni 2015 anzuwenden. Die Umsetzungsfrist ist von der Bundesrepublik Deutschland nicht eingehalten worden.
4. Die für das deutsche Planungs- und Genehmigungsrecht zentrale Regelung zur Überwachung der Ansiedlung findet sich nunmehr in Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie. Inhaltlich ergeben sich keine relevanten Änderungen gegenüber der bisherigen Fassung des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie, die insoweit eine Anpassung des nationalen Rechtsregimes erfordern würden.
5. Änderungsbedarf besteht aber im Hinblick auf die verfahrensrechtlichen Anforderungen, die sich aus Art. 15 der Seveso-III-Richtlinie ergeben. Art. 15 enthält Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zwar auch hinsichtlich neuer Entwicklungen in der Nachbarschaft von Be-

trieben wenn die Standortwahl oder die Entwicklung das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können. Es besteht Konsens darüber, dass Art. 15 der Seveso-III-Richtlinie Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung enthält, die unbedingt formulierte Verpflichtungen enthalten, deren Adressat die Behörden sind. Hieraus folgt die **unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 15 nach dem 1. Juni 2015**.

6. Deutschland hat die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aus Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie in § 50 BImSchG umgesetzt. Diese Vorschrift gebietet bezüglich des Störfallschutzes, **bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen** ... die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass ... von schweren Unfällen im Sinne der (Seveso-II-Richtlinie) hervorgerufene Auswirkungen auf (schutzbedürftige Gebiete) soweit wie möglich vermieden werden. Entsprechend der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Seveso-II-Richtlinie durch die Änderungsrichtlinie des Jahres 2003 wurde auch § 50 BImSchG modifiziert. Das Gebot, Auswirkungen von schweren Unfällen soweit wie möglich zu vermeiden, bezieht sich nunmehr auch auf öffentlich genutzte Gebäude. Im Übrigen hat sich aber der grundsätzliche Anwendungsbereich des § 50 BImSchG nicht geändert. Bei Planungen und Maßnahmen unterhalb der Schwelle der Raumbedeutsamkeit ist § 50 BImSchG nicht anwendbar.
7. Nach traditionellem Verständnis entfaltet § 50 BImSchG im Rahmen gebundener Genehmigungsentscheidungen keine Rechtswirkungen. Der deutsche Gesetzgeber hat also – bisher – keine spezifischen Anforderungen zur Umsetzung von Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie im Hinblick auf Genehmigungsentscheidungen formuliert – und zwar weder für die Neu-Errichtung von Störfallbetrieben und deren Änderung, noch für die Genehmigung schutzbedürftiger Gebäude und/oder Anlagen in der Nachbarschaft bestehender Störfallbetriebe. Bis zur „Zeitenwende“ durch das EuGH-Urteil im Jahr 2011 gingen Rechtsprechung und herrschende Meinung davon aus, dass das Abstandsgebot des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren keine Rechtswirkung entfaltet.
8. Aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtssache Mücksch/Merck hat sich der EuGH in seinem Urteil vom 15. September 2011 (C-53/10) zum Anwendungsbereich und dem Verständnis von Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie geäußert. Dieses Urteil des EuGH bedingt eine grundsätzliche Änderung der in Deutschland bisher vorherrschenden Rechtsauffassung zur Bedeutung des Abstandsgebots in Genehmigungsverfahren. Der EuGH hat Folgendes klargestellt:
 - Die in Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie statuierte Pflicht der Mitgliedsstaaten, dafür zu sorgen, dass langfristig dem Erfordernis angemessener Abstände zwischen Störfallbetrieben und öffentlich genutzten Gebäuden Rechnung getragen wird, gilt auch, wenn eine für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständige Behörde eine **gebundene (Genehmigungs-)Entscheidung** zu erlassen hat, soweit die Abstandsproblematik nicht bereits auf einer vorgelagerten Planungsebene abgearbeitet worden ist.

- Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie gebietet nicht, alle Vorhaben (zwingend) abzulehnen, die die angemessenen Abstände zu existierenden Störfallbetrieben unterschreiten. Es gilt **kein striktes Verschlechterungsverbot**.
- Mit Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie sind nationale Rechtsvorschriften unvereinbar, nach denen die Genehmigung eines öffentlich genutzten Gebäudes, das keinen angemessenen Abstand zu einem vorhandenen Störfallbetrieb einhält, zwingend zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen in der individuellen Entscheidung **gebührend gewürdigt** worden wären.

II. Das Abstandsgebot in baurechtlichen Genehmigungsverfahren

1. Die Notwendigkeit, sich mit den spezifischen Anforderungen des Abstandsgebots des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie auseinanderzusetzen, besteht nur, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:
 - Es muss ein **Betriebsbereich** im Sinne der Seveso-III-Richtlinie existieren, in dem gefährliche Stoffe oberhalb der Mengenschwellen vorhanden sind, die in Anhang I der Seveso-III-Richtlinie aufgeführt sind;
 - Es muss um die Genehmigung eines Vorhabens gehen, das **Schutzobjekt** i.S.d. Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie ist;
 - Es muss um die Entwicklung in der Nachbarschaft eines von der Seveso-III-Richtlinie erfassten Betriebsbereichs gehen. Es muss also das Risiko bestehen, dass die Standortwahl des zur Genehmigung stehenden Schutzobjektes die Folgen eines schweren Unfalls im Betriebsbereich vergrößert. Die räumliche Entfernung zwischen Betriebsbereich und Schutzobjekt muss also so gering sein, dass Anlass zur Prüfung besteht, ob das zur Genehmigung stehende Vorhaben den **angemessenen Abstand** zum Betriebsbereich wahrt.
2. Die Frage, was Schutzobjekte i.S.d. Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie sind, ist umstritten und höchstrichterlich nicht geklärt. Im Anschluss an das Urteil des EuGH vom 15. September 2011 wird in der Diskussion die Auffassung vertreten, künftig müsse bei jedem **einzelnen Bauvorhaben**, speziell bei Wohnbauvorhaben, die in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs realisiert werden sollen, geprüft werden, ob ein solches Vorhaben im Hinblick auf die Anforderungen aus Art. 13 Seveso-III-Richtlinie genehmigungsfähig ist. Diese Auffassung verkennt den – eingeschränkten – Anwendungsbereich des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie. Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung dem Gebot eines angemessenen Abstandes Rechnung zu tragen und zwar zwischen Störfallbetrieben einerseits und „**Wohngebieten**, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten“ andererseits. Als **Einzelobjekte**, die vom Schutzregime der Seveso-II-Richtlinie erfasst werden, benennt diese also nur **öffentlich genutzte Gebäude, nicht die einzelne Wohnnutzung**. Da hinsichtlich

des Wohnens als Schutzobjekt nur **Wohngebiete** genannt werden liegt die Annahme fern, die Genehmigung eines einzelnen Wohngebäudes in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebes unterfalle dem Rechtsregime der Seveso-II-Richtlinie.

3. Die Reichweite von Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie hinsichtlich der geschützten Objekte ist höchstrichterlich noch nicht geklärt. Das EuGH-Urteil vom 15. September 2011 und das im Anschluss hieran ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2012 beziehen sich auf die baurechtliche Genehmigung eines öffentlich genutzten Gebäudes. Im konkreten Fall war die Einstufung des streitigen Bauvorhabens (Garten-Center) zweifelsfrei gegeben. Die Genehmigung eines Kindergartens hat das OVG Münster an den Anforderungen aus Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie beurteilt. Das OVG Magdeburg hat offengelassen, ob eine Tankstelle ein öffentlich genutztes Gebäude i.S.d. Seveso-II-Richtlinie ist. Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim hat ein Fitness-Studio als öffentlich genutztes Gebäude eingestuft. Der VGH Kassel hat in einem jüngst ergangenen Beschluss die Auffassung der Vorinstanz nicht beanstandet, die Errichtung von drei Mehrfamilienhäusern betreffe kein Schutzobjekt i.S.d. Seveso-III-Richtlinie.
4. Um eine länderübergreifende einheitliche Rechtspraxis zu befördern und die bestehenden Unsicherheiten zu reduzieren, hat die Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz im April 2015 eine „Arbeitshilfe“ zur Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie bzw. des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben beschlossen. Danach sollen einzelne Wohngebäude nur dann Schutzobjekt i.S.d. der Richtlinie sein, wenn sie einem Wohngebiet vergleichbare Dimensionen aufweisen. Auf der gleichen Linie liegt die Formulierung, die sich inzwischen in verschiedenen Bauordnungen, u.a. in § 70 Abs. 5 der SächsBO findet. Danach ist ein Schutzobjekt i.S.d. Richtlinie gegeben bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung eines oder mehrerer Gebäude, wenn dadurch dem Wohnen dienende Nutzungseinheiten mit einer Größe von insgesamt mehr als 5.000 m² Bruttogrundfläche geschaffen werden. Für derartige Vorhaben soll künftig ein **Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung** durchgeführt werden, wenn diese innerhalb des Achtungsabstandes des Betriebsbereichs eines Störfallbetriebs realisiert werden sollen.
5. Zur Frage, wie der **angemessene Abstand** i.S.d. Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie zu bestimmen ist, gibt es weder unionsrechtlich noch national normative Vorgaben. Die Rechts- und Verwaltungspraxis in Deutschland orientiert sich an dem Leitfaden KAS 18 der Kommission für Anlagensicherheit, der Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung und schutzbedürftigen Gebieten enthält. Auch wenn der Leitfaden keinerlei normative Verbindlichkeit besitzt und auch nicht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift angesehen werden kann, kommt diesem für die Abstandsermittlung in der Praxis eine entscheidende Bedeutung zu. Der Leitfaden ist in der Rechtsprechung als sachgerechtes Verfahren zur Ermittlung des angemessenen Abstandes anerkannt worden – und zwar nicht nur im Rahmen seines eigentlichen Anwendungsbereichs, der Bauleitplanung, sondern auch im Rahmen von Genehmigungsverfahren.

6. Geklärt ist nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2012, dass der angemessene Abstand allein **nach störfallsspezifischen Gesichtspunkten** zu ermitteln ist. Dabei sind die konkreten Umstände des Betriebs, insbesondere auch Schutzvorkehrungen, die einer Ausbreitung toxischer Stoffe entgegenstehen, zu berücksichtigen. Auch Maßnahmen und Vorkehrungen bei dem zur Genehmigung stehenden Schutzobjekt sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich zu beachten. Insoweit bedarf es aber regelmäßig der Prüfung, ob entsprechende Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, die Auswirkungen eines Dennoch-Störfalls zu begrenzen.
7. Bei der Ermittlung des angemessenen Abstandes ist grundsätzlich von der Genehmigungssituation des jeweiligen Betriebs auszugehen. Entscheidend ist also, welche gefährlichen Stoffe in welchen Teilen des Betriebsbereichs gelagert, verarbeitet oder transportiert werden können. Dies bereitet bei weit gefassten Genehmigungen Schwierigkeiten, die dem jeweiligen Betrieb weitgehende Freiheit hinsichtlich der eingesetzten Stoffe belassen.
8. Auch wenn für die Ermittlung des angemessenen Abstandes grundsätzlich von der aktuellen Genehmigungslage des Störfallbetriebs auszugehen ist, kann im Einzelnen zu prüfen sein, ob dem Betrieb gegebenenfalls ergänzende technische Maßnahmen zur Verminderung des Unfallrisikos bzw. zur weiteren Begrenzung möglicher Unfallfolgen aufgegeben werden können. Entsprechendes kommt aber nur in Betracht, wenn im konkreten Fall die Voraussetzungen des § 17 Abs. 1 BImSchG für nachträgliche Anordnungen vorliegen. Umgekehrt gilt also: Wahrt der Betrieb den Stand der Sicherheitstechnik, dann scheidet eine Abstandsreduzierung aus, auch wenn technische Maßnahmen denkbar sind, die eine weitere Risikominimierung bewirken könnten (z.B. Einhausung oder unterirdische Verlegung von Transportleitungen).
9. Wie die unionsrechtlichen Anforderungen in die bestehenden planungsrechtlichen Maßstabnormen implementiert werden können, hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2012 im Anschluss an das EuGH-Urteil klargestellt – und zwar zunächst mit Blick auf § 34 Abs. 1 BauGB. Unter Ablehnung alternativer Lösungsvorschläge (z.B. einer entsprechenden Anwendung des § 50 BImSchG im baurechtlichen Genehmigungsverfahren) geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, das Erfordernis eines angemessenen Abstandes könne **im Rahmen des baurechtlichen Rücksichtnahmegebotes**, das bei § 34 Abs. 1 BauGB im Tatbestandsmerkmal des „Einfügens“ enthalten sei, berücksichtigt werden. Das von der Bauaufsichtsbehörde abzuarbeitende „Prüfprogramm“ ist also dahingehend zu erweitern, dass auch das Erfordernis eines angemessenen Abstandes **zu berücksichtigen** ist. Dies hat – nachdem im ersten Schritt der angemessene Abstand allein unter störfallsspezifischen Gesichtspunkten ermittelt worden ist – im Rahmen einer **nachvollziehenden Abwägung** zu geschehen. Hält das Vorhaben den angemessenen Abstand nicht ein, ist zu prüfen, ob hinreichend gewichtige sozioökonomische Gründe dafür sprechen, das Vorhaben trotz Unterschreitung des angemessenen Abstandes zuzulassen.
10. Allerdings betont das Bundesverwaltungsgericht die beschränkte „Problemlösungskapazität“ des § 34 BauGB. Als sozioökonomische Belange, die eine Genehmigung trotz Abstandsunterschreitung rechtfertigen können, kommen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nur

die **privaten Belange** des Bauwilligen in Betracht. Städtebauliche Belange, wie eine angestrebte Nachverdichtung innerstädtischer Bereiche zur Schonung des Außenbereichs, die Revitalisierung brachliegender Flächen oder die angemessene Ausnutzung einer vorhandenen Infrastruktur sind nach dieser Rechtsprechung nicht berücksichtigungsfähig.

11. In Anwendung dieser Maßstäbe hat daher der Verwaltungsgerichtshof Kassel durch Urteil vom 11. März 2015 (nach der Zurückweisung der Angelegenheit durch das Bundesverwaltungsgericht) die Erteilung der Genehmigung für das Garten-Center innerhalb des angemessenen Abstandes des benachbarten Störfallbetriebs endgültig abgelehnt. Der Verwaltungsgerichtshof Kassel betont den bipolaren Charakter der nachvollziehenden Abwägung, sodass bei der Prüfung der für die Unterschreitung des angemessenen Abstandes sprechenden sozioökonomischen Belange nur die wirtschaftlichen Interessen des Bauherrn berücksichtigungsfähig seien. Im konkreten Fall hat der VGH Kassel darauf abgestellt, dass dem Bauherrn eine alternative (wirtschaftlich zumutbare) Nutzung seines Grundstücks möglich sei. Der Umstand, dass das Grundstück eine erhebliche Wertsteigerung erfahre, wenn auf diesem ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb genehmigt werde, hat der Verwaltungsgerichtshof Kassel nicht als ausreichend betrachtet.
12. In Anwendung der Vorgaben des EuGH-Urteils muss das **Abstandserfordernis auch bei Vorliegen eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB** geprüft werden, sofern nicht bei dessen Aufstellung den Vorgaben der Seveso-II-Richtlinie entsprochen worden ist. Die Berücksichtigung kann hier in der Form geschehen, dass nach § 15 Abs. 1 BauNVO geprüft wird, ob das schutzbedürftige Vorhaben, das sich in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs ansiedeln will, unzumutbaren Risiken ausgesetzt ist. Dieses Ergebnis folgt daraus, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts § 15 Abs. 1 BauNVO eine positivrechtliche Normierung des Rücksichtnahmegebots enthält, die sich inhaltlich nicht von den Anforderungen des Rücksichtnahmegebots im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB unterscheidet.
13. Sofern – ausnahmsweise – die Zulässigkeit einer schutzbedürftigen Nutzung, die dem Anwendungsbereich der Seveso-II-Richtlinie unterfällt, im Außenbereich nach § 35 BauGB zu beurteilen ist, gilt Folgendes: Das störfallrechtliche Erfordernis eines angemessenen Abstandes stellt einen öffentlichen Belang i.S.v. § 35 Abs. 3 BauGB dar. Eine Baugenehmigung kann daher mit dem Argument versagt werden, das zur Genehmigung gestellte Außenbereichsvorhaben wahre keinen angemessenen Abstand zu einem bestehenden Betriebsbereich.

III. Das Abstandsgebot im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

1. Mit Blick auf das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer Anlage, die Bestandteil eines Betriebsbereiches ist, ist umstritten, ob das Abstandsgebot nach § 5 BImSchG i.V.m. § 3 Abs. 3 12. BImSchV als „strikte“ **Betreiberpflicht** im Genehmigungsverfahren zu prüfen ist. In der älteren Rechtsprechung ist dies teilweise angenommen worden. So hat etwa der VGH Kassel (Urt. v. 23.01.2001) angenommen, zu den in § 3 Abs. 3 12. BImSchV genannten vorbeugenden Maßnahmen, um die Auswirkun-

gen von Störfällen zu begrenzen, zähle auch die Wahrung eines angemessenen Abstandes zu schutzbedürftigen Nutzungen. In der Genehmigungspraxis wurde das Abstandsgebot von den Genehmigungsbehörden im Regelfall nicht geprüft.

2. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt in seiner aktuellen Rechtsprechung an, das Gebot der Wahrung eines angemessenen Abstandes sei keine strikte Betreiberpflicht i.S.d. § 3 Abs. 3 12. BImSchV, also auch keine Genehmigungsvoraussetzung i.S.d. § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Allerdings kann der Judikatur auch entnommen werden, dass das Abstandsgebot im Rahmen der Anwendung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände nach § 29 ff. BauGB über § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu überprüfen ist. Das vom Bundesverwaltungsgericht für das Baugenehmigungsverfahren entwickelte Prüfprogramm gilt also grundsätzlich auch für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren.
3. Dieses Ergebnis erscheint auch unionsrechtlich geboten. Auch wenn sich das Urteil des EuGH vom 15. September 2011 nicht auf ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren bezieht, liegt auf der Hand, dass die in dieser Entscheidung aufgestellten Anforderungen zur Beachtung des Abstandsgebotes im Rahmen gebundener Genehmigungsentscheidungen auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zu übertragen sind. Zu beachten ist allerdings auch, dass speziell in der praxisrelevanten Konstellation der Änderungsgenehmigung für einen Störfallbetrieb, der bereits in der Bestandssituation und auch künftig (nach Erteilung der beantragten Änderungsgenehmigung) den angemessenen Sicherheitsabstand nicht einhält, gewichtige sozioökonomische Belange für die Zulassung eines solchen Vorhabens sprechen dürften. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich durch die Änderung der angemessene Sicherheitsabstand nicht vergrößert, also keine weitere Schutzobjekte erfasst werden.

IV. Störfallschutz in der Bauleitplanung

1. In § 50 BImSchG war bereits vor der Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in das deutsche Recht das *immissionsschutzrechtliche* Abstandsgebot niedergelegt, das bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten war. Der Gesetzgeber hatte – wie bereits ausgeführt – § 50 BImSchG dahingehend erweitert, dass das Abstandsgebot auch zu beachten ist, um Auswirkungen von schweren Unfällen im Sinne der Seveso-II-Richtlinie auf schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich zu vermeiden.
2. Das Trennungsgebot des § 50 BImSchG gilt unstreitig im Rahmen von Planungsentscheidungen. Nach herrschender Auffassung ist das Abstandsgebot bzw. der Trennungsgrundsatz dort als **Abwägungsdirektive** zu verstehen, d. h. Belangen des Immissionsschutzes ist in der Abwägung ein besonderes Gewicht zuzumessen, sie können jedoch im Einzelfall hinter entgegenstehenden Belangen mit besonders hohem Gewicht zurückgestellt werden. Gleiches gilt nach Wortlaut und Systematik des § 50 BImSchG auch für den Störfallschutz: Auch das Erfordernis der Abstandswahrung zur Verminderung der Auswirkungen von Dennoch-Störfällen ist der Abwägung zugänglich.

3. Dieses Verständnis entspricht auch der (bisherigen) verwaltungsgerichtlichen Judikatur. So hat das OVG Münster (Urteil vom 6. März 2008) bereits vor dem EuGH-Urteil ausdrücklich hervorgehoben, dass die störfallbezogenen Anforderungen des § 50 BImSchG grundsätzlich der Abwägung unterliegen. Das OVG Münster hat das besondere Gewicht des störfallschutzrechtlichen Abstandsgebots in der planerischen Abwägung betont, zugleich aber darauf hingewiesen, dass es im Einzelfall überwindbar ist und geringe Abstände hingenommen werden können, insbesondere dann, wenn – vor allem in Bestandssituationen – andere Maßnahmen zur Risikovor-sorge festgesetzt werden. Bei Neuplanungen von Störfallanlagen „auf der grünen Wiese“ dürf-ten die Hürden für eine Überwindung bzw. die Zurückstellung des Abstandsgebots regelmäßig nicht in Betracht kommen.
4. Dieses Verständnis des § 50 BImSchG hat das Bundesverwaltungsgericht in jüngerer Zeit (auch auf Basis der inzwischen ergangenen EuGH-Rechtsprechung) für die Überplanung einer Ge-mengelage bestätigt (BVerwG, ZfBR 2012, 252). Das Bundesverwaltungsgericht hält es für un-bedenklich, in derartigen Konstellationen die vorhandene Gemengelage fort- und festzuschrei-ben, soweit keine Verschlechterung eintritt.
5. Die Einordnung des störfallschutzrechtlichen Abstandsgebots als „Abwägungsdirektive“ bzw. als ein der Abwägung zugänglicher Belang im Sinne des deutschen Planungsrechts **genügt den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben**. Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie fordert nämlich ledig-lich, das Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände „langfristig Rechnung zu tragen“ und dieses bei der Flächennutzung zu „berücksichtigen“. Auch im Begriff der „Angemessen-heit“ ist eine Relativierung angelegt. Dem Europarecht ist das deutsche Konzept der planungs-rechtlichen Abwägung nicht fremd.
6. Das Urteil des EuGH vom 15. September 2011 hat diese, im nationalen Recht bereits bisher herrschende Auffassung, bestätigt. Der EuGH hat in seiner Entscheidung den **Wertungsspiel-raum** unterstrichen, den die Mitgliedstaaten in Anwendung des Erfordernisses angemessener Abstände besitzen. Unter Zurückweisung des Verständnisses des Abstandserfordernisses im Sinne eines generellen Verschlechterungsgebotes hat der EuGH unterstrichen, dass im Rahmen des Wertungsspielraums auch **sozioökonomische Faktoren** berücksichtigt werden können.
7. Zur Handhabung der unionsrechtlichen und nationalen Anforderungen im Rahmen der Bauleit-planung gibt der Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit (KAS-18) eine Hilfestellung zur Ermittlung angemessener Abstände. Er unterscheidet zwei Szenarien: Bauleitplanung *ohne* Detailkenntnisse (d. h. die Planung von Störfallanlagen „auf der grünen Wiese“) und Bauleit-planung *mit* Detailkenntnissen (d. h. Planung schutzbedürftiger Nutzungen in der Nachbarschaft bestehender Störfallbetriebe bzw. -betriebsbereiche). Der Leitfaden behandelt nicht ausdrück-lich die planerische Zulassung oder Erweiterung eines Störfallbetriebes auf Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans i.S.d. § 12 BauGB. Auch wenn eine entsprechende Pla-nung auf der „grünen Wiese“ stattfindet, liegt wegen des Vorhabenbezugs der Planung eine Bauleitplanung *mit* Detailkenntnissen vor. Für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse enthält der Leitfaden **Abstandsempfehlungen**, ähnlich dem Abstandserlass NRW. Diese dürfen jedoch nicht als Mindestabstände missverstanden werden, innerhalb derer keine empfindlichen Nut-

zungen geplant werden dürften. Für die Überplanung bestehender Gemengelagen beansprucht der Leitfaden keine Geltung.

8. Bei der angemessenen Bewältigung störfallschutzrechtlicher Konflikte spielen **Sachverständigengutachten** zur Errechnung des im konkreten Einzelfall „angemessenen Abstands“ eine zentrale Rolle. Hierauf wird sich die Abwägung regelmäßig stützen. Zahlreiche Faktoren – Informationen über den Störfallbetrieb, die Ausbreitung, die Exposition – können in die gutachtliche Untersuchung einfließen. Ohne gutachterliche Prüfung und Bewertung ist eine sachgerechte Abwägung i.d.R. kaum möglich. Dabei ist aber zu beachten, dass kein Gutachten die **bauleitplanerische Abwägung** ersetzen kann. Nicht alle Konstellationen des Einzelfalls und erst recht nicht alle städtebaulich relevanten widerstreitenden Interessen können im Rahmen eines Sachverständigengutachtens angemessen berücksichtigt werden. Die eigentliche Abwägung bleibt stets Aufgabe der Gemeinde. Will sie im Ergebnis ihrer Abwägung gutachtlich ermittelte „angemessenen Abstände“ aus „sozioökonomischen“ Gründen i.S.d. Rechtsprechung des EuGH unterschreiten, ist der Legitimationsbedarf hoch.
9. Im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung ist ferner zu beachten, dass neben der reinen Abstandswahrung **weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Auswirkungen von Dennoch-Störfällen** denkbar sind: Dies reicht von passiven Schutzmaßnahmen, wie der Anlegung von Gräben, Mauern oder Wällen, über Festsetzungen zur Gebäudestellung und besondere Anforderungen an Gebäude (insbesondere Fenster, Türen und Lüftung), bis hin zur Koordination von Alarmierungs- und Evakuierungsplänen, die in städtebaulichen Verträgen vorgeschrieben werden könne. Auch die unterschiedliche Vulnerabilität einzelner Nutzungsarten ist zu berücksichtigen.
10. Bei der Frage, welche Anforderungen an den Umgang mit Störfallbetrieben in der Bauleitplanung zu stellen sind, ist zwischen verschiedenen **Planungskonstellationen** zu differenzieren. Grundsätzlich können drei Sachverhalte unterschieden werden: Zum einen Bebauungspläne, die die rechtliche **Grundlage für die planerische Zulassung eines dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterfallenden Störfallvorhabens** in der Nachbarschaft schutzbedürftiger Nutzungen schaffen. Dabei ist zwischen zwei Untervarianten zu differenzieren: Die Konstellation einer **vorhabenbezogenen Planung**, also die Aufstellung eines Bebauungsplans, der speziell auf die planerische Zulassung oder Erweiterung eines Störfallbetriebes abzielt; zum anderen die Variante eines **Angebotsbebauungsplans** (Ausweisung eines Industriegebietes), der die grundsätzliche Möglichkeit für die Ansiedlung von Störfallbetrieben schafft. Die zweite Konstellation ist eine verbindliche Bauleitplanung **schutzbedürftiger Gebiete in der Nachbarschaft eines bestehenden Störfallbetriebs**. Letztlich bedarf die praxisrelevanteste Konstellation einer gesonderten Betrachtung, die Überplanung eines Gebiets, in dem bereits aktuell ein „Nebeneinander“ zwischen Störfallbetrieben einerseits und schutzbedürftigen Nutzungen andererseits besteht (**Überplanung einer störfallrechtlichen Gemengelage**).
11. Bei der **vorhabenbezogenen Planung** für einen neu zu errichtenden oder zu erweiternden Störfallbetrieb liegt in der Terminologie des Leitfadens KAS 18 eine Planung mit Detailkenntnissen vor. Zur ermitteln ist, ob in der Nachbarschaft schutzbedürftige Gebiete bestehen (hierzu kann

zunächst auf die Achtungsabstände des Leitfadens KAS 18 zurückgegriffen werden). Ist dies der Fall, bedarf es einer detaillierten Ermittlung des angemessenen Abstandes unter Berücksichtigung des spezifischen Risikopotenzials des Störfallbetriebes und andererseits der Vulnerabilität der schutzbedürftigen Nutzung. Zu berücksichtigen sind weiter Vorkehrungen im Bereich des Störfallbetriebes als auch solche auf Seiten der schutzbedürftigen Nutzung, die die Risiken im Fall eines Störfalles minimieren können. Würde durch die entsprechende planerische Zulassung **erstmalig** der angemessene Abstand unterschritten, so ist eine derartige Planung in aller Regel unzulässig. Eine solche Planung würde elementar dem Ziel der Richtlinie, langfristig einen angemessenen Abstand zwischen Störfallbetrieben einerseits und störanfälligen Nutzungen andererseits herzustellen, zuwiderlaufen.

12. Bei einer **Angebotsplanung**, die die Ansiedlung von Störfallbetrieben ermöglicht, gib es keine Detailkenntnisse. Grundsätzlich sind also die Achtungsabstände i.S.d. Leitfadens KAS 18 einzuhalten. Allerdings stellt sich die Frage, auf welche Betriebe bzw. welche Stoffe insoweit abzustellen ist. Verfehlt wäre es, in einer derartigen Konstellation regelmäßig – im Sinne der Betrachtung eines worst-case-Szenarios – eine Orientierung an der obersten Abstandsklasse vorzunehmen. In einer solchen Konstellation, in der ein Bebauungsplan eine Vielfalt möglicher Industriebetriebe zulässt, können mögliche Konflikte auch im nachfolgenden Genehmigungsverfahren „gelöst“ werden, nämlich dahingehend, dass bestimmte Störfallbetriebe dann trotz der planungsrechtlichen Zulässigkeit an § 15 BauNVO scheitern.

Bei einer entsprechenden Angebotsplanung kommt auch in Betracht, das Gebiet nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO zu **gliedern**. Die Störfallqualität eines Betriebs stellt ebenso wie dessen Emissionsverhalten eine besondere Eigenschaft i.S.d. § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO dar.

13. Bei einer **Bauleitplanung schutzbedürftiger Gebiete** in der Nachbarschaft eines bestehenden Störfallbetriebes gelten die Abstandsempfehlungen des Leitfadens KAS 18 ebenfalls als Achtungsabstände, bei deren Unterschreitung dem Störfallschutz besondere Bedeutung zu schenken ist. Da in einer solchen Konstellation Detailkenntnisse in Bezug auf den existierenden Betrieb vorhanden sind, kann unter Berücksichtigung der konkreten Situation der angemessene Abstand ermittelt werden, der im Einzelfall (auch deutlich) niedriger sein kann als der pauschale Achtungsabstand. Ebenso kann dieser im Einzelfall aber auch höher sein.

Eine Gliederung grundsätzlich schutzbedürftiger Gebiete nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO dürfte im Regelfall nicht in Betracht kommen. Auch in dieser Konstellation gilt, dass die erstmalige Schaffung einer störfallrechtlichen Gemengelage ausscheidet, weil dies dem Ziel der Seveso-III-Richtlinie fundamental zuwiderlaufen würde. In einzelnen Städten und Regionen, so z.B. in Leverkusen, aber auch im Raum Frankfurt, wäre jedwede städtebauliche Planung blockiert, wenn man eine solche für unzulässig erachten würde, weil mit dem Plan die Genehmigungsvoraussetzung für Schutzobjekte trotz Nicht-Einhaltung des angemessenen Abstandes von benachbarten Störfallbetrieben ermöglicht wird.

14. Ein Sonderfall ist die Überplanung von **Gemengelagen**. Auf derartige Konstellationen ist der Leitfaden nicht (unmittelbar) anwendbar. Angemessene Abstände sind häufig nicht einhaltbar.

Soweit die Planung zu keiner ins Gewicht fallenden Verschlechterung der bestehenden Situation führt, bestehen keine Bedenken gegen eine Unterschreitung angemessener Abstände. In Anlehnung an die immissionsschutzrechtliche Mittelwertrechtsprechung des BVerwG kann auch im Störfallschutzrecht im Einzelfall eine abgestufte Lösung in Betracht kommen.

V. Stand des Umsetzungsverfahrens

1. Zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie hatte die Bundesregierung im Mai des Jahres 2015 einen Entwurf vorgelegt. Dieser bezweckte u.a. eine Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen zum Umgang mit dem Abstandsgebot im Genehmigungsverfahren in § 50 BImSchG. Damit sollte auch der Versuch unternommen werden, die höchstrichterliche Rechtsprechung aus dem Mücksch/Merck-Fall gesetzgeberisch nachzuvollziehen. Nach vielfältiger Kritik an diesem Entwurf ist diese Zielsetzung aufgegeben worden. Der aktuelle Gesetzentwurf verfolgt nur noch das Ziel, das nach Auffassung der Bundesregierung zwingend notwendige (und auf Bundesebene mögliche) Umsetzungsprogramm zu bewältigen. Der Bundesrat hat im Juni 2016 zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen. Seit August 2016 liegt die Gegenäußerung der Bundesregierung vor.
2. Umsetzungsbedarf besteht vor allen Dingen im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 15 der Seveso-III-Richtlinie. Danach muss bei störfallrelevanten Änderungen von Anlagen, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereiches sind, ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden, wenn durch die störfallrechtliche Änderung der angemessene Sicherheitsabstand zu Schutzobjekten unterschritten wird. Mit § 16a BImSchG wird die Genehmigungspflicht von **störfallrelevanten Änderungen** von genehmigungsbedürftigen Anlagen begründet, die nicht bereits unter § 16 BImSchG fallen. Dies sind vor allem Änderungen, die zu einer Herabstufung eines Betriebsbereichs der oberen Klasse zu einem Betriebsbereich der unteren Klasse führen. Ebenfalls der Umsetzung von Art. 15 der Seveso-III-Richtlinie dient der Ausschluss des vereinfachten Genehmigungsverfahrens (§ 19 Abs. 4 BImSchG), wenn durch die störfallrelevante Errichtung oder störfallrelevante Änderung der angemessene Sicherheitsabstand zu Schutzobjekten unterschritten wird.
3. Aus Art. 15 der Seveso-III-Richtlinie folgt weiter, dass auch für immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sichergestellt werden muss, dass bei einer störfallrelevanten Errichtung oder Änderung dieser Anlagen, wenn sie Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereiches sind, immer ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, wenn durch die störfallrelevante Errichtung oder störfallrelevante Änderung der angemessene Sicherheitsabstand zu Schutzobjekten unterschritten wird. Hierzu sieht der Gesetzentwurf in § 23a Abs. 1 BImSchG eine **Anzeigepflicht** und nach § 23b Abs. 1 bis 4 BImSchG ein **förmliches Genehmigungsverfahren** vor. Im Anzeigeverfahren nach § 23a BImSchG hat die zuständige Behörde festzustellen, ob durch die störfallrelevante Errichtung oder die störfallrelevante Änderung der Anlage der angemessene Sicherheitsabstand zu benachbarten Schutzobjekten unterschritten wird. Ist dies der Fall, ist das störfallrechtliche Genehmigungsverfahren nach § 23b BImSchG durchzuführen.

4. Der Gesetzentwurf verzichtet auf jegliche Modifizierung des § 50 BImSchG. Ebenso verzichtet der Gesetzentwurf auf eine Klarstellung, welche baulichen Anlagen Schutzobjekte i.S.d. Seveso-III-Richtlinie sind. Die im Gesetzentwurf in § 3 Abs. 5 d) vorgesehene Definition beschränkt sich auf die Wiedergabe des Wortlautes aus Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie.
5. Von den Neuregelungen ist weiter die Ergänzung des § 48 BImSchG von Bedeutung. Hiermit soll klargestellt werden, dass der Erlass einer „technischen Anleitung Abstand“ beabsichtigt ist, um bundeseinheitliche Vorgaben zur Bewertung des angemessenen Sicherheitsabstandes zu schaffen. Beabsichtigt ist weiter die Einführung eines § 3d UVPG, wonach Vorhaben nach § 2 Abs. 2 UVPG, die zugleich zu den Schutzobjekten i.S.d. Seveso-III-Richtlinie bzw. i.S.v. § 3 Abs. 5 d) BImSchG gehören und die innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes zu Betriebsbereichen verwirklicht werden sollen, im Ergebnis regelmäßig einer UVP zu unterziehen sind. Um den Anforderungen des Art. 23 der Seveso-III-Richtlinie hinsichtlich des Gerichtszugangs für bestimmte Vorhaben, die einer Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen, zu entsprechen, sieht der Gesetzentwurf auch eine Ergänzung des UmwRG vor.
6. Da nach Art. 15 Seveso-III-Richtlinie ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren auch für die Errichtung von Schutzobjekten im angemessenen Abstand eines bestehenden Betriebsbereichs geboten ist, besteht **Umsetzungsbedarf auch auf Landesebene**, da die entsprechenden Schutzobjekte typischerweise durch ein baurechtliches Genehmigungsverfahren zugelassen werden. Insofern sind die Länder also gehalten, die Vorschriften über das baurechtliche Genehmigungsverfahren für entsprechende Konstellationen zu ergänzen. Dies bedarf aber der konkreten Festlegung, bei welcher Art von Objekten ein entsprechendes Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist.