Fachkommission Städtebau
der Bauministerkonferenz

ARBEITSHILFE

Berücksichtigung des neuen nationalen Störfallrechts zur Umsetzung des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von Störfallbetrieben

aktualisierte Fassung / beschlossen am 18. April 2018

Inhalt

1. Anlass 3
2. Abstandsgebot des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie 4
2.1. Regelungsgegenstand 4
2.2. Schutzbedürftige Nutzung 4
2.2.1 Ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete (Wohngebiete) 4
2.2.2 Öffentlich genutzte Gebäude 5
3. Angemessener Sicherheitsabstand 6
3.1 Prüfschritte 6
3.2 Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes 7
3.2.1 Achtungsabstand und angemessener Sicherheitsabstand 7
3.2.1.1 Achtungsabstand 7
3.2.1.2 Angemessener Sicherheitsabstand 7
3.2.2 Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands anhand störfallspezifischer Faktoren 7
3.2.3 Gutachten zur Abstandsermittlung 8
3.2.4 Mitwirkung der Immissionsschutzbehörden 8
3.2.5 Darlegungslast 9
4. Zulassung eines Vorhabens innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes 9
4.1 Kein Verschlechterungsverbot 9
4.2 Zulassung von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) 10
4.2.1 Allgemeines 10
4.2.2 Nachvollziehende Abwägung 11
4.2.3 Grenzen des Gebots der Rücksichtnahme 13
4.3 Zulassung von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) 14
4.3.1 Bebauungspläne in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen 14
4.3.2 Bebauungspläne, bei denen das Abstandsgebot nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden sind 15
4.4 Zulassung von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) 15
4.5 Bauaufsichtliches Verfahren 16
4.5.1 Baugenehmigungsverfahren (§§ 63, 64 MBO) 16
4.5.2 Genehmigungsfreistellung (§ 62 MBO) 16
4.5.3 Verfahrensfreie Bauvorhaben nach § 61 MBO 17
4.5.4 Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 70 MBO 17
4.5.5 Bekanntgabe der Baugenehmigung für Schutzobjekte 17
Anhang 1 Erläuterungen und Begriffserklärungen 18

1. Anlass

Mit Urteil vom 15. September 2011 (Az. C-53/10) hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) zur Umsetzung von Art. 12 der Richtlinie 96/82/EG (sog. Seveso-II-Richtlinie)[1] klargestellt, dass das Gebot der Berücksichtigung angemessener Abstände zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen nicht nur bei der Bauleitplanung im Rahmen des § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), sondern gegebenenfalls auch bei der Erteilung einer Baugenehmigung zu beachten ist. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 20. Dezember 2012[2] können die unionsrechtlichen Bestimmungen bei der Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich durch die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts über das in § 34 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) enthaltene Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme berücksichtigt werden. Das Gericht zeigt aber auch die Grenze auf, bei der die Genehmigung des Vorhabens nur über die Aufstellung eines Bebauungsplanes möglich sein wird.

Mit Wirkung zum 1. Juni 2015 ist die Seveso-II-Richtlinie durch Art. 32 der am 13. August 2012 in Kraft getretenen Richtlinie 2012/18/EU (Seveso-III-Richtlinie)[3] aufgehoben worden. Bis auf einige redaktionelle Änderungen entspricht der Inhalt des Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie aber dem Art. 13 Abs. 1 und 2 Seveso-III-Richtlinie.

Der Bundesgesetzgeber hat die Seveso-III-Richtlinie durch das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates“ vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749) umgesetzt. Das BImSchG enthält seitdem auch eine Ermächtigungsgrundlage für eine neu zu schaffende Verwaltungsvorschrift, die sog. TA Abstand, die künftig bundeseinheitliche Maßstäbe für das Abstandsgebot des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie vorgeben soll. Diese TA Abstand wird derzeit in einer Arbeitsgruppe unter Mitwirkung der Länder erarbeitet und sich voraussichtlich auf den Inhalt der Arbeitshilfe auswirken. Es ist jedoch nicht vor 2019 mit dem Inkrafttreten der TA Abstand zu rechnen und ihre künftigen Regelungen lassen sich derzeit noch nicht abschätzen.

Die vorliegende Arbeitshilfe passt die am 11. März 2015 von der Fachkommission Städtebau beschlossene Arbeitshilfe unter Berücksichtigung von aktuellen Entscheidungen und Literatur an die geänderte Rechtslage an.

Die Arbeitshilfe gibt Empfehlungen zur Anwendung der Seveso-III-Richtlinie in baurechtlichen Zulassungsverfahren im unbeplanten und beplanten Innenbereich sowie im Außenbereich und gibt Hinweise zur Frage des Planungsbedarfs. Ausführungen zur Berücksichtigung des Abstandsgebotes in der Bauleitplanung werden nicht gemacht[4].

---

1 Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. L 10 vom 14. Januar 1997, S. 13), in der durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 2003 (ABl. L 345, S. 97) geänderten Fassung.

2 BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, – 4 C 11/11 –, BVerwGE 145, 290-305 = DVBl. 2013, S. 645 = BauR 2013, S. 887 = NVwZ 2013, S. 719.

3 Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, ABl. L 197/1 vom 24. Juli 2012, S. 1.

4 Vgl. hierzu Hellriegel/Schmitt, NuR 2010, S. 98; Hendler, DVBl. 2012, S. 532; Kuschnerus, BauR 2011, S. 603 (Teil 1) und S. 761 (Teil 1), Kraus, ZfBR 2012, S. 324; Lau, DVBl. 2012, S. 678; Mitschang, UPR 2011, S. 281 (Teil I) und S. 342 (Teil II); Reidt/Schiller, BauR 2012, S. 1723; Weidemann, BauR 2014, S. 784; Reidt/Schiller, Gutachten im Auftrag der KAS „Erarbeitung und Formulierung von Festsetzungsmöglichkeiten für die Umsetzung der Abstandsempfehlungen für Anlagen, die einen Betriebsbereich im Sinne von § 3 Abs. 5a BImSchG bilden, nach den Vorgaben des BauGB und der BauNVO“, www.kas-bmu.de/publikationen/andere/Gutachten_Bauleitplanung.pdf.

An der Erstellung dieser Arbeitshilfe haben Vertreter des Rechtsausschusses (RUV) der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) mitgewirkt.

2. Abstandsgebot des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie

2.1. Regelungsgegenstand

Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass in ihren Politiken der Flächenausweisungen oder Flächennutzung oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren zur Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und den in der Richtlinie genannten Schutzobjekten andererseits ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt.

2.2. Schutzbedürftige Nutzung

Nach § 3 Abs. 5d BImSchG ist das Abstandsgebot (nur) für folgende schutzbedürftige Nutzungen zu beachten:

- ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete,
- öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete,
- Freizeitgebiete,
- wichtige Verkehrswege
- sowie unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete.

2.2.1 Ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete (Wohngebiete)

Wohngebiete sind nicht ausschließlich im Sinne der Gebietskategorien der BauNVO zu verstehen. Abstrakt lassen sie sich dahingehend definieren, dass es sich um Flächen handeln muss, die zumindest überwiegend dem Wohnen dienen oder die in einer Weise genutzt werden, die unter Gesichtspunkten des Immissions- und Störfallschutzes ähnlich wie das Wohnen eines besonderen Schutzes bedürfen. Daher werden einzelne Wohngebäude in der Regel nur dann erfasst, wenn sie einem Wohngebiet vergleichbare Dimensionen aufweisen.

In dem am 13. und 14. November 2014 von der Bauministerkonferenz beschlossenen Konzept zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in der Musterbauordnung (MBO)[5] ist das der Fall bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung eines oder mehrerer Gebäude, wenn dadurch dem Wohnen dienende Nutzungseinheiten mit einer Größe von insgesamt mehr als 5000 qm[6] Brutto-Grundfläche geschaffen werden. Soweit einzelne Länder in ihren

---

[5] Die Bauministerkonferenz hatte am 13. und 14. November 2014 den Entwurf zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in der Musterbauordnung zustimmend zur Kenntnis genommen und den Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen (ASBW) mit der Konkretisierung der Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung beauftragt. Eine Änderung des Entwurfs wurde am 22./23. Juni 2017 vom ASBW einstimmig zustimmend zur Kenntnis genommen.

[6] Die insoweit dem Konzept in der MBO entsprechende Praxis der Stadt Frankfurt (konkret ging es um die Schaffung von 24 Wohneinheiten in 3 Wohnhäusern auf rd.3000 qm Wohnfläche) wurde vom Verwaltungsgericht Frankfurt akzeptiert (Beschluss vom 16.03.2016, Az. 8 L 553/16.F). Der VGH Kassel (Beschluss vom 14. 07.2016, Az. 3 B 896/16 (1), NVwZ 2016, S. 1738 = BauR 2017, S. 518) hat diese Entscheidung im Ergebnis bestätigt, aber ob das Bauvorhaben „wegen zu geringer Größe“ kein Schutzobjekt i. S. der Seveso-RL ist, wurde vom VGH aufgrund der nur summarischen Prüfung ausdrücklich offengelassen. Weitere Rechtsprechung dazu liegt bislang nicht vor,

jeweiligen Bauordnungen auch unterhalb der oben genannten Schwellen im Einzelfall die Möglichkeit eines Baugenehmigungsverfahrens eröffnen, hat dies auf die bauplanungsrechtliche Beurteilung keine Auswirkung[7].

Soweit aufgrund vorhandener Baulücken innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes eines Störfallbetriebes in engem räumlichen Zusammenhang die Errichtung mehrerer Wohngebäude nach § 34 BauGB im Umfang eines Baugebietes möglich wäre, sollte die Gemeinde ernsthaft prüfen, ob sich nicht aus Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie eine Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB ergeben kann. Eine Bauleitplanung (vgl. Kapitel 4.2.3.) wird insbesondere erforderlich sein, um die Umgehung der Schutzvorschriften der Seveso-III-Richtlinie durch die zeitlich auseinanderfallende Zulassung einzelner kleinerer Vorhaben, die zusammen genommen die 5000 qm Brutto-Grundflächen-Grenze der MBO überschreiten, zu unterbinden (sog. „Salamitaktik“) .

2.2.2 Öffentlich genutzte Gebäude

Öffentlich genutzte Gebäude dienen dem nicht nur vorübergehenden Aufenthalt eines wechselnden Benutzerkreises[8] wie

- Anlagen für soziale, kirchliche, kulturelle, sportliche und gesundheitliche Zwecke (z. B. Schulen, Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser),
- Gebäude und Anlagen mit Publikumsverkehr (z. B. Einkaufszentren, Hotels, Parkanlagen) sowie Geschäfts-, Verwaltungs- und Bürogebäude, wenn diese nicht nur gelegentlich Besucher (z. B. Geschäftspartner) empfangen, die der Obhut der zu besuchenden Person in der Weise zuzuordnen sind, dass sie von dieser Person im Alarmierungsfall hinsichtlich ihres richtigen Verhaltens angehalten werden können.

Keine öffentlich genutzten Gebäude und Anlagen sind

- Vorhaben innerhalb des Betriebsbereichs[9] (z. B. externe Labore mit geschulten Mitarbeitern),
- Wohngebäude, unabhängig davon, ob es sich um Ein- oder Mehrfamilienhäuser handelt.

Der Bundesrat geht davon aus, dass öffentlich genutzte einzelne Gebäude nur dann von § 3 Abs. 5d BImSchG erfasst werden, wenn sie für die gleichzeitige Anwesenheit einer größeren Zahl von Besuchern bestimmt sind[10]. In dem Konzept zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in der MBO werden bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, nur dann einem besonderen Verfahren unterzogen, wenn dadurch die gleichzeitige Nutzung durch mehr als 100 zusätzliche Besucher ermöglicht wird[11].

---

insbesondere hat sich das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 20.12.2012 (Fußn. 2) nicht mit der Frage befasst, ob einzelne Wohngebäude vom Abstandsgebot der Richtlinie erfasst werden, weil dies für seine Entscheidung nicht von Relevanz war.

7 S. § 62 Abs. 1 S. 3 SächsBO und § 68 Abs. 2 Nr. 4 LBO-SH-Entwurf.

8 Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 29.04.2015, Az. 3 S 2101/14, FStBW 2015, 990-991 = FStHe 2016, 85-87 (Fitnesscenter).

9 Erläuterungen hierzu finden sich in Anhang 1.

10 Nr. 7 der Stellungnahme des Bundesrates zum „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates“ vom 17. Juni 2016 (Bundesrats-Drucksache 237/16 (Beschluss).

11 Vgl. OVG Münster, Urteil vom 3.09.2009 - 10 D 121/07.NE -, BauR 2010, 572-576, jurion Rn. 144 (Datteln); enger VGH Kassel, Urteil vom 26.03.2015, Az. 4 C 1566/12 N, NVwZ-RR 2015, S. 612, juris Rn. 41 („Bauhaus-Drive-in“).

Gewerbebetriebe können dann zu den öffentlich genutzten Gebäuden zählen und schutzbedürftig sein, wenn sich dort ein relevanter, unbestimmter Personenkreis aufhalten kann, insbesondere eine ins Gewicht fallende Anzahl von Kunden (z. B. bei einem Fabrikverkauf in einer Größenordnung, die einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb entspricht). Im Übrigen ist hinsichtlich der Besucher ähnlich wie bei Verwaltungsgebäuden zu differenzieren. Gleiches kann für den Großhandel in Abhängigkeit der Zahl der Besucher gelten.

3. Angemessener Sicherheitsabstand

Welcher Abstand „angemessen“ ist, ist im Unionsrecht nicht geregelt. Nach § 3 Abs. 5c BImSchG ist der angemessene Sicherheitsabstand im Sinne dieses Gesetzes „der Abstand zwischen einem Betriebsbereich oder einer Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, und einem benachbarten Schutzobjekt, der zur gebotenen Begrenzung der Auswirkungen auf das benachbarte Schutzobjekt, welche durch schwere Unfälle im Sinne des Artikels 3 Nummer 13 der Richtlinie 2012/18/EU hervorgerufen werden können, beiträgt. Der angemessene Sicherheitsabstand ist anhand störfallspezifischer Faktoren zu ermitteln.“

Die Einhaltung des angemessenen Sicherheitsabstands trägt als Element eines Konzepts zur Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen an einem benachbarten Schutzobjekt bei. Andere Elemente dieses Konzepts sind vom Anlagenbetreiber nach § 3 Abs. 1 der Störfall-Verordnung (StörfallV - 12. BImSchV) zu treffende Vorkehrungen zur Verhinderung von schweren Unfällen und nach § 3 Abs. 3 StörfallV zu ergreifende vorbeugende Maßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen von schweren Unfällen[12].

Der Begriff des angemessenen Sicherheitsabstandes ist im Bau- und Immissionsschutzrecht identisch.

3.1 Prüfschritte

Damit obliegt es den zuständigen Genehmigungsbehörden und Gerichten, die angemessenen Sicherheitsabstände im jeweiligen Einzelfall anhand aller relevanten störfallspezifischen Faktoren festzulegen, soweit kein Bebauungsplan vorliegt oder aber zwar ein Bebauungsplan vorliegt, in diesem die Belange der Seveso-III-Richtlinie aber nicht abgearbeitet worden sind. Das erfordert eine Abschätzung nicht nur der Risiken und Schäden, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall relevanten störfallspezifischen Faktoren, die je nach den besonderen Gegebenheiten der Gebiete unterschiedlich ausfallen können[13].

Es muss deshalb in einem ersten Schritt (hierzu Kapitel 3.2) ermittelt werden, welcher Sicherheitsabstand „angemessen“ ist und ob das Vorhaben innerhalb dieses Abstands liegt. Ist der angemessene Sicherheitsabstand nicht eingehalten, muss die Bauaufsichtsbehörde in einem zweiten Schritt (siehe Kapitel 4.1) entscheiden, ob ein Unterschreiten des angemessenen Sicherheitsabstandes vertretbar ist[14].

Diese Prüfungen sind entbehrlich, wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt, der sich mit der Seveso-III-Thematik befasst und diese abgearbeitet hat, und das Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht (vgl. Kapitel 4.3).

---

[12] Vgl. Begründung zu § 3 Abs. 5c BImSchG (Bundestags-Drucksache 18/9417, S. 24).

[13] EuGH, Urteil vom 17.09.2011, C-53/10, Rn. 43 f.

[14] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 15.

3.2 Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes

3.2.1 Achtungsabstand und angemessener Sicherheitsabstand

Der Leitfaden KAS-18[15] wurde zwar für die Bauleitplanung erarbeitet; die sich aus ihm ergebenden Abstandsempfehlungen und die Kriterien zur Ermittlung des Abstandes mit Detailkenntnissen (angemessener Sicherheitsabstand) können aber auch im Genehmigungsverfahren herangezogen werden[16].

3.2.1.1 Achtungsabstand

Sofern der angemessene Sicherheitsabstand nicht bekannt ist, ist zunächst zu prüfen, ob das Vorhaben außerhalb der Achtungsabstände nach Nr. 3.1 Leitfaden KAS-18 liegt. Ist das der Fall, kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass dem Abstandsgebot des Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie ausreichend Rechnung getragen ist.

Liegt das Vorhaben innerhalb des Achtungsabstandes, ist zu ermitteln, ob das Vorhaben innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands liegt.

3.2.1.2 Angemessener Sicherheitsabstand

Der angemessene Sicherheitsabstand definiert sich nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts einzelfallbezogen „anhand aller relevanten störfallspezifischen Faktoren“[17].

Erfolgte bereits in der Vergangenheit eine Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes i. S .v. Nr. 3.2 Leitfaden KAS-18 und liegen keine Umstände vor, die eine andere Bewertung rechtfertigen (z. B. Änderungen der Beurteilungswerte für den abstandsbestimmenden Stoff, Änderungen im Betriebsbereich o.ä.), kann davon ausgegangen werden, dass dem Abstandsgebot entsprochen wird, wenn das Vorhaben außerhalb dieses Abstandes liegt.

Andernfalls ist der angemessene Sicherheitsabstand zu ermitteln, in der Regel durch ein Gutachten.

Der im Einzelfall ermittelte angemessene Sicherheitsabstand wird meist geringer ausfallen als der pauschale Achtungsabstand nach dem Leitfaden KAS-18. Ein behördlicher Wertungsspielraum bei der Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes besteht nicht, vielmehr unterliegt die Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes der vollen Überprüfung durch die Gerichte. Der Begriff der Angemessenheit unterliegt somit keiner Abwägung im Hinblick auf soziale, ökologische oder wirtschaftliche Belange (vgl. hierzu Prüfung im zweiten Schritt).

3.2.2 Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands anhand störfallspezifischer Faktoren

Der angemessene Sicherheitsabstand ist nach § 3 Absatz 5c Satz 2 BImSchG anhand störfallspezifischer Faktoren zu ermitteln. Dabei handelt es sich ausschließlich um anlagenspezifische Faktoren.

Zu den anlagenspezifischen Faktoren gehören insbesondere:

- Art, Menge und Eigenschaften der gefährlichen Stoffe,

---

[15] Kommission für Anlagensicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Leitfaden – Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG, 2. Überarbeitete Fassung, November 2010 (Leitfaden KAS-18), http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS_18.pdf.

[16] Beschluss der Kommission für Anlagensicherheit vom 5./6. November 2013 (http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS_18_ErsteKorrektur.pdf), VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, Az. 4 A 654/13, DÖV 2015, S. 673 (Mücksch). Vgl. auch Wasielewski; I+E 2015, S. 145, 150 f.

[17] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 16 ff.

- die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines schweren Unfalls[18],
- die Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt,
- die sicherheitstechnische Ausrüstung der Anlage,
- störfallverhindernde Maßnahmen,
- technische Maßnahmen zur Verminderung des Unfallrisikos oder zur weiteren Begrenzung möglicher Unfallfolgen (z. B. Warnsystem, Werksfeuerwehr, Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall an der Unfallstelle eingreifen können, redundante Sicherheitseinrichtungen).

Demgegenüber sind die vorhabenspezifischen Faktoren bei der Abwägung dahingehend zu berücksichtigen, ob ein Unterschreiten des angemessenen Sicherheitsabstandes vertretbar ist (siehe Kapitel 4.2.2).

3.2.3 Gutachten zur Abstandsermittlung

a) Die Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes wird in der Regel nicht ohne Heranziehung technisch-fachlichen Sachverstands möglich sein. Aufbauend auf den vorhandenen Genehmigungsunterlagen und Sicherheitsberichten können durch aktuelle Begehungen der Betriebsbereiche Detailkenntnisse über die tatsächlichen anlagenspezifischen Faktoren erlangt werden.

b) Bei Betriebsbereichen mit erweiterten Pflichten können für die Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes auch die Informationen aus dem Sicherheitsbericht nach § 9 StörfallV verwendet werden. § 9 Abs. 1 Nr. 5 StörfallV bestimmt, dass der Betreiber in dem Sicherheitsbericht darlegen muss, dass ausreichende Informationen bereitgestellt werden, damit die zuständigen Behörden Entscheidungen über die Ansiedlung neuer Tätigkeiten oder Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebsbereiche treffen können. Gemäß § 9 Abs. 2 StörfallV muss der Sicherheitsbericht zum Umfeld des Betriebsbereichs insbesondere mindestens die folgenden in Anhang II aufgeführten Angaben und Informationen enthalten:

- Beschreibung des Standorts und seines Umfelds einschließlich der geographischen Lage, der meteorologischen, geologischen und hydrographischen Daten sowie gegebenenfalls der Vorgeschichte des Standorts.
- Verzeichnis der Anlagen und Tätigkeiten innerhalb des Betriebsbereichs, bei denen die Gefahr eines Störfalls bestehen kann.
- Beschreibung der Bereiche, die von einem Störfall betroffen werden könnten.

c) Sofern allgemeine „städtische Gutachten“ oder sonstige entsprechende Darstellungen oder Karten mit eingezeichneten Abständen in Regional- und Flächennutzungsplänen vorliegen, ist gegebenfalls ein Einzel- oder Ergänzungsgutachten notwendig. Dabei könnten zudem auch Maßnahmen am Vorhaben betrachtet werden (z. B. die Einhausung von Parkplätzen oder die Ausstattung mit Lüftungsanlagen), die zwar nicht für die Abstandsbestimmung herangezogen werden können, aber (im Falle des Unterschreitens des angemessenen Sicherheitsabstands) bei der nachvollziehenden Abwägung zu berücksichtigen sind (vgl. Kapitel 4.2.2).

3.2.4 Mitwirkung der Immissionsschutzbehörden

Regelmäßig wird die Bauaufsichtsbehörde nicht über Detailkenntnisse des zu beurteilenden Störfallbetriebs verfügen. Sie ist daher auf die Unterstützung der Immissionsschutzbehörde angewiesen, die u. a. aufgrund des ihr vorliegenden Sicherheitsberichts über die entsprechenden Informationen über den Störfallbetrieb verfügt. Die Immissionsschutzbehörde kann erforderlichenfalls die für ein Gutachten benötigten Informationen zur Verfügung stellen.

[18] Der Begriff des „schweren Unfalls“ gem. Art. 3 Nr. 13 Seveso III-Richtlinie meint den „Störfall“ im deutschen Recht nach § 2 Nr. 7 StörfallV.

Insbesondere kann die Immissionsschutzbehörde für die Prüfung des Achtungsabstands den Stoff im Betriebsbereich identifizieren, der den größten Achtungsabstand in Bezug auf das Schutzobjekt generiert. Sofern der Achtungsabstand unterschritten werden soll, kann die Immissionsschutzbehörde zu einem nach KAS-18 einzuholenden anlagenbezogenen Gutachten weitere betriebsbereichsbezogene Informationen im Sinne des technischen Teils des Leitfadens KAS-18 geben (z. B. Stoffidentifikation, Identifikation der Leckage, Wirksamkeit von auswirkungsbegrenzenden Maßnahmen, Toleranzwerte für ernste Gefahr, wie z. B. ERPG 2). Unterstützend können die Immissionsschutzbehörden im Einzelfall auch Aussagen zur technischen Ausführung und Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen an den geplanten Vorhaben und zu sonstigen – z. B. vom Gutachter – vorgeschlagenen Toleranzen oder anderen Maßnahmen außerhalb des Betriebsbereichs treffen. Die abschließende Entscheidung (insbesondere die ggf. erforderliche „nachvollziehende Abwägung“, vgl. Kapitel 4) obliegt der Bauaufsichtsbehörde.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass das Konsultationsgebot des Art. 13 Abs. 3 Seveso-III-Richtlinie einen engen Informationsaustausch zwischen den mit der Thematik befassten Behörden, insbesondere den Baugenehmigungs- und Immissionsschutzbehörden, verlangt. So werden die Immissionsschutzbehörden jede Vergrößerung oder Veränderung der Abstände den Baugenehmigungsbehörden mitteilen, damit dies in laufenden Baugenehmigungsverfahren oder für künftige Fälle berücksichtigt werden kann.

3.2.5 Darlegungslast

Nur wenn die für die Einschätzung eines angemessenen Sicherheitsabstands notwendigen Informationen auch durch Beteiligung der Immissionsschutzbehörden nicht erlangt werden können und wenn aufgrund der vorhandenen Erkenntnisse wegen der Nähe zum Störfallbetrieb Zweifel an der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens bestehen, die anders nicht ausgeräumt werden können, kommt es in Betracht, ein Gutachten erstellen zu lassen, das die anlagen- und vorhabenspezifischen Faktoren zur Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes in den Blick nimmt.

Als Auftraggeber kommen aus Gründen der Praktikabilität die Bauaufsichtsbehörde oder der Störfallbetrieb in Betracht. Im Einzelfall kann die Gemeinde in Vorleistung gehen, wenn z. B. mehrere Ansiedlungsvorhaben betroffen sind. Die Vorlage eines entsprechenden Gutachtens kann auch vom Bauherrn aufgrund der Bauvorlagenbestimmungen der Länder verlangt werden.

Die Immissionsschutzbehörde soll bei der Beauftragung des Gutachtens beteiligt werden und dessen Erstellung bzw. Ergänzung fachlich begleiten, damit alle relevanten anlagen- und stoffbezogenen Aspekte in das Gutachten einfließen und Berücksichtigung finden, Überschneidungen von Gutachtenaufträgen vermieden und die Immissionsschutzbehörde eine Übersicht über die Gutachten erhält.

4. Zulassung eines Vorhabens innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes

4.1 Kein Verschlechterungsverbot

Art. 13 Abs. 2 der Seveso-III-Richtlinie gebietet nicht, alle Vorhaben abzulehnen, die die angemessenen Abstände zu existierenden Störfallbetrieben unterschreiten. Es gilt kein striktes „Verschlechterungsverbot“ in dem Sinne, dass die Ansiedlung (weiterer) schutzbedürftiger Nutzungen in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebes schon deshalb ausscheidet, weil auf diese Weise die Folgen eines Dennoch-Störfalls gravierender ausfallen können als ohne die Ansiedlung. Eine Unterschreitung des störfallspezifisch ermittelten Abstands ist möglich, wenn im Einzelfall hinreichend gewichtige Belange für die Zulassung des Vorhabens streiten. In Be-

tracht kommen insbesondere soziale, ökologische und wirtschaftliche Belange[19]. Dabei ist jedoch die erstmalige Schaffung einer Gemengelage in der Regel unzulässig, weil ein angemessener Sicherheitsabstand, der bisher eingehalten ist, auch in Zukunft - langfristig - gewahrt bleiben muss[20].

Wenn das neu hinzukommende Vorhaben außerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes liegt, ist es, sofern auch die übrigen Voraussetzungen der Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 29 ff BauGB eingehalten werden, bauplanungsrechtlich zulässig.

4.2 Zulassung von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)

4.2.1 Allgemeines

Konstellationen, in denen die Genehmigungsfähigkeit eines Ansiedlungsvorhabens innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands zu beurteilen ist, begründen nicht per se das Bedürfnis nach einer planerischen Abwägung. Das Entscheidungs- bzw. Prüfprogramm des § 34 Abs. 1 BauGB kann ausreichen, um die Anforderungen des EuGH zu berücksichtigen.

Der EuGH hat Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie dahin ausgelegt, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, langfristig dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände zwischen einem Störfallbetrieb und öffentlich genutzten Gebäuden Rechnung zu tragen, auch von Baugenehmigungsbehörden bei gebundenen Entscheidungen über die Zulassung von Vorhaben zu beachten ist. Diesem unionsrechtlichen Erfordernis ist durch eine richtlinienkonforme Handhabung des in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltenen Rücksichtnahmegebots Geltung zu verschaffen[21]. In der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs hat ein Neuansiedlungsvorhaben somit auf die europarechtlich normierten Anforderungen des Störfallschutzes und die Belange des Störfallbetriebs Rücksicht zu nehmen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist in zwei Schritten vorzugehen:

In einem ersten Schritt ist zu ermitteln, welcher Abstand „angemessen“ ist und ob das Neuansiedlungsvorhaben innerhalb dieser Abstandsgrenze liegt (zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands vgl. Kapitel 3). Ist der angemessene Sicherheitsabstand nicht eingehalten, muss sich die Bauaufsichtsbehörde in einem zweiten Schritt darüber Gedanken machen, ob ein Unterschreiten des angemessenen Sicherheitsabstands im Einzelfall vertretbar ist[22]. Denn auch die Nichteinhaltung des angemessenen Sicherheitsabstands führt nicht zwingend zur Unzulässigkeit des Ansiedlungsvorhabens. Insbesondere wenn hinreichend gewichtige soziale, ökologische und wirtschaftliche (in der Terminologie des EuGH „sozioökonomische“) Belange für die Zulassung des Vorhabens sprechen, kommt eine Genehmigung dennoch in Betracht. Die Risiken der Ansiedlung innerhalb der angemessenen Sicherheitsabstände müssen allerdings im Genehmigungsverfahren gebührend gewürdigt werden. Darüber hat die Genehmigungsbehörde im Wege einer „nachvollziehenden Abwägung“ zu entscheiden.

Diese Rechtsprechung hat der Gesetzgeber bei der Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in nationales Recht zugrunde gelegt. Für den Vollzug ist sie daher nach wie vor von wesentlicher Bedeutung.

---

[19] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 22.

[20] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 24.

[21] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 12, 14.

[22] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 15.

4.2.2 Nachvollziehende Abwägung

Das BVerwG versteht unter der „nachvollziehenden Abwägung“ einen gerichtlich uneingeschränkt überprüfbaren Vorgang der Rechtsanwendung, der eine auf den Einzelfall ausgerichtete Gewichtsbestimmung verlangt[23]. Anders als die planerische Abwägung einer Gemeinde im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens geht die „nachvollziehende“ Abwägung nicht mit Gestaltungsspielräumen der Baugenehmigungsbehörde einher[24].

Welche Belange sich im Einzelfall durchsetzen, ist eine Frage ihres jeweiligen Gewichts und der Abwägung mit dem Vorhaben, zu dem es konkret in Beziehung zu setzen ist[25]. Anknüpfungspunkt für die „nachvollziehende“ Abwägung ist das in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltene Rücksichtnahmegebot[26]. Dessen Zielrichtung ist, unter Vermeidung von Spannungen und Störungen einander abträgliche Nutzungen in rücksichtsvoller Art und Weise zuzuordnen. Die Anforderungen, die sich hierbei ergeben, hängen davon ab, was nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles dem Rücksichtnahmebegünstigten und dem Rücksichtnahmeverpflichteten zuzumuten ist[27].

Die Dogmatik des Rücksichtnahmegebots bedarf im störfallrechtlichen Zusammenhang allerdings insoweit einer Anpassung, als Art. 13 Abs. 2 der Seveso-III-Richtlinie verlangt, dass der angemessene Abstand bei der Risikobewertung auch im Falle der bestehenden Vorbelastung tatsächlich berücksichtigt wird. Daher sind die Belange, die an der Einhaltung des störfallspezifisch angemessenen Abstandes bestehen, um durch die Einhaltung des störfallspezifisch angemessenen Abstandes Risiken für Dritte zu begrenzen, in die Abwägung einzustellen[28].

Gegeneinander abzuwägen sind somit in einer einzigen Abwägung die für die Ansiedlung des Vorhabens sprechenden „sozioökonomischen Belange“ des Bauherrn, die Schutzwürdigkeit des betroffenen Betriebs, die Intensität der Beeinträchtigung, das, was beiden Seiten billigerweise zumutbar oder unzumutbar ist sowie der Schutzzweck der Seveso-III-Richtlinie. Feste Regeln lassen sich dabei nicht aufstellen. Erforderlich ist eine Gesamtschau der von dem Vorhaben ausgehenden Beeinträchtigungen[29].

Zu beachten sind aber folgende Besonderheiten:

- Die erstmalige Schaffung einer störfallrechtlichen Gemengelage (erstmalige Zulassung einer schutzbedürftigen Nutzung innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands) ist im Regelfall unzulässig, weil ein angemessener Sicherheitsabstand, der bisher eingehalten ist, auch „langfristig“ gewahrt bleiben muss[30].
- Eine bestehende Vorbelastung (= Existenz anderer schutzbedürftiger Nutzungen innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands) darf nicht zur Rechtfertigung der ausnahmsweisen Zulassung des neuen Vorhabens herangezogen werden. Die Vorbelastung ist vielmehr Voraussetzung dafür, dass überhaupt der Wertungsspielraum eröffnet wird[31].

---

[23] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 26.

[24] VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, a.a.O. (Fußn. 16), Urteilsumdruck S. 31 (Mücksch)

[25] BVerwG, Urteil vom 19.07.2001 – 4 C 4/00 –, BVerwGE 115, 17-32, juris Rn. 18.

[26] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 31.

[27] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 32.

[28] VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, a.a.O. (Fußn. 16) Urteilsumdruck S. 31 (Mücksch).

[29] BVerwG, Beschluss vom 10.01.2013 - 4 B 48.12 -, BauR 2013, 934, VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, a.a.O. (Fußn. 16), Urteilsumdruck S. 31 (Mücksch).

[30] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 34; VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, a.a.O. (Fußn. 16), Urteilsumdruck S. 31 (Mücksch).

[31] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 34.

- Ein Vorhaben, das den angemessenen Sicherheitsabstand unterschreitet, ist nur ausnahmsweise zulässig. Es bedarf somit einer besonderen Rechtfertigung, wenn ein Vorhaben trotz Unterschreitens des angemessenen Sicherheitsabstands zugelassen werden soll.
- Die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots dürfen nicht überschritten werden[32].

Eine Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes ist möglich, wenn im Einzelfall hinreichend gewichtige Belange für die Zulassung des Vorhabens streiten.

Dabei sind zunächst die folgenden vorhabenspezifischen Faktoren zu berücksichtigen:

- Art der beantragten schutzwürdigen Nutzung (wie Wohnen, Gewerbe),
- Intensität der beantragten schutzwürdigen Nutzung, z. B.:
  - Anzahl zeitgleich anwesender Personen und deren Aufenthaltsdauer,
  - Personendichte und Einzelgruppenstärke,
  - ganztägige oder zeitlich begrenzte Nutzung,
  - Mobilität der Personen, Zuordnung der Nutzungen in „beruflichen“ oder „privaten“ Bereich,
  - typische Nutzungssituation,
  - individuelle Handlungs-/Einsichtsfähigkeit der Personen (Erwachsene/Kinder mit / ohne Aufsicht),
  - Art und Dauer des Publikumsverkehrs,
  - Verhältnis ortskundiger Personen zu Ortsfremden,
  - besondere Schutzbedürftigkeit betroffener Personengruppen,
  - Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte am schutzbedürftigen Vorhaben eingreifen können,
- vorhabenbedingte Veränderungen, etwa die Verschlimmerung von Unfallfolgen,
- auswirkungsbegrenzende Maßnahmen, z. B.
  - bauliche Schutzmöglichkeiten (wie Dichtigkeit des Gebäudes gegenüber stofflicher Exposition, Übersichtlichkeit von Gebäuden/Arealen inkl. Qualität der Fluchtwege),
  - Eigensicherung (z. B. durch Schulung, Frühwarnsystem, Maßnahmen zur ersten Hilfe und zur Gefahrenabwehr),
  - Nutzungseinschränkungen des heranrückenden Vorhabens.

Wenn die Berücksichtigung vorhabenbezogener Maßnahmen oder Besonderheiten dazu führt, dass die Interessen des Anlagenbetreibers nicht beeinträchtigt werden, dann kommt eine Zulassung grundsätzlich in Betracht.

Zudem sind die individuellen, wohl meist wirtschaftlichen Gründe zugunsten des Vorhabenträgers in die Wertung einzubeziehen. Im Rahmen dieser Wertung ist zu berücksichtigen, dass der Bauherr grundsätzlich ein schützenswertes Interesse daran hat, sein Grundeigentum durch Errichtung eines Vorhabens sinnvoll zu nutzen[33]. Dieses Interesse wiegt umso mehr, wenn sich die angestrebte Nutzung aufdrängt, etwa im Fall der Erweiterung einer bestehenden baulichen Anlage oder wenn alternative wirtschaftlich sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten ausscheiden[34].

Das Vorhaben ist unzulässig, wenn die Interessen des Betreibers des Störfallbetriebs die Interessen des Bauherrn überwiegen. Dabei wird das Hauptinteresse des Betreibers des Störfallbetriebs regelmäßig darauf gerichtet sein, vor der Anordnung weiterer Schutzmaßnahmen verschont zu bleiben und nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, seine Betreiberpflichten nach

---

32 BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 35.

33 OVG Münster, Beschluss vom 21.02.2012, - 2 B 15/12 -, juris Rn. 30, 32.

34 Uechtritz, NVwZ 2013, 724, 725.

§ 5 BImSchG nicht einzuhalten. Eine Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstands dürfte daher nicht hinnehmbar sein, wenn eine neu hinzukommende schutzbedürftige Nutzung dazu führt, dass es innerhalb eines Betriebsbereichs zusätzlicher Schutzvorkehrungen und sonstiger Maßnahmen bedarf, weil das neu hinzukommende Vorhaben im Hinblick auf die Auswirkungen eines Störfalls einen weitergehenden Schutzbedarf als die bisherige Bebauung auslöst[35].

Unter Berücksichtigung des Schutzzweckes von Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie kann es in „Bagatellfällen“ zulässig sein, bei der Entscheidung zu berücksichtigen, dass es nur in geringem Umfang zu einer Risikoerhöhung kommt. In Betracht kommen z. B. folgende Fälle, bei denen die Zahl der potentiell von einem Störfall Betroffenen sich nicht derart erhöht, dass der Störfallbetrieb weiterreichende auswirkungsbegrenzende Maßnahmen ergreifen müsste[36]:

- Es ist bereits eine intensive schutzbedürftige Nutzung vorhanden (Wohngebiet mit vielen Wohneinheiten), geplant ist die Ansiedlung eines kleineren öffentlich genutzten Gebäudes mit begrenztem Publikumsverkehr[37].
- Das neue Vorhaben ist vorrangig auf Personen ausgerichtet, die sich auch sonst im Risikobereich befinden (z. B. Einkaufsmöglichkeiten oder Einrichtungen der sozialen Infrastruktur für die nähere Umgebung).
- Das neue Vorhaben löst einen ähnlichen umfangreichen Besucherverkehr wie bereits vorhandene Einrichtungen aus, wird aber zu anderen Zeiten genutzt.

Zu Gunsten des Bauherrn kann auch zu berücksichtigen sein, wenn er den Ersatz oder die Änderung eines bestehenden Vorhabens beabsichtigt und sich dadurch das Gefahrenrisiko verringert[38].

4.2.3 Grenzen des Gebots der Rücksichtnahme

Das BVerwG hat ausgeführt, dass die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots von vornherein überschritten sind, wenn die nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG zu berücksichtigenden „sozioökonomischen Faktoren“ den Rahmen der im Rücksichtnahmegebot abgebildeten gegenseitigen Interessenbeziehung zwischen Rücksichtnahmebegünstigten einerseits und Rücksichtnahmeverpflichteten andererseits verlassen. Dies liege insbesondere vor, wenn nicht individuelle, sondern städtebauliche Gründe für die Ansiedlung des Vorhabens sprechen bzw. städtebauliche Spannungen zu befürchten sind, die einer planerischen Bewältigung bedürfen[39].

Eine Berücksichtigung städtebaulicher Belange, die für das Bauvorhaben sprechen, als ausschlaggebendes Kriterium ist nicht möglich, da es bei dem Gebot der Rücksichtnahme um eine gegenseitige Abwägung privater Interessen geht. Städtebauliche Gründe sind jedoch öffentliche Belange und passen nicht in das bipolare Abwägungsprogramm des Rücksichtnahmegebots[40]. Soll ein Vorhaben aus öffentlichen Interessen, insbesondere städtebaulichen Gründen, zugelassen werden, kann dies nur auf der Grundlage eines Bebauungsplans erfolgen, bei dessen Aufstellung die Anforderungen des Art. 13 Abs. 2 der Seveso-III-Richtlinie im Rahmen des Abwägungsgebots planerisch zu bewältigen und vor allem auch zu verantworten sind[41].

---

35 Vgl. OVG Münster, Beschluss v. 21.02.2012 – 2 B 15/12 –, juris Rn 30.

36 Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 21.02.2012, - 2 B 15/12 -, juris Rn. 33.

37 Uechtritz, NVwZ 2013, S. 725.

38 Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 23.04.2013 – 2 B 141/13 –, BauR 2013, 1251, juris Rn. 18; vgl. für die Bauleitplanung Grüner, UPR 2014, 161, 165.

39 BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 35.

40 VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, a.a.O., Urteilsumdruck S. 31 (Mücksch).

41 VGH Kassel, Urteil vom 11.03.2015, a.a.O. (Fußn. 16), Urteilsumdruck S. 31 (Mücksch).

Auch ökologische Gründe können als nicht individuelle Gründe nicht zugunsten der Ansiedlung einer schutzbedürftigen Nutzung herangezogen werden.

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts sind die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots überschritten, wenn Alternativstandorte für die Verwirklichung des Vorhabens in Frage stehen[42]. Dies kann sich nur danach beurteilen, ob dem Vorhabenträger zumutbare Alternativen zur Verfügung stehen.

Die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots sind zudem überschritten, wenn eine rechtsfehlerfreie Konfliktbewältigung auf das Festsetzungsinstrumentarium der Bauleitplanung angewiesen ist. Wenn ein Neuansiedlungsvorhaben nach den vorstehenden Ausführungen einen Koordinierungsbedarf auslöst, dem nicht das Konditionalprogramm des Rechts der Vorhabenzulassung, sondern nur eine förmliche Planung Rechnung zu tragen vermag, ist die Baugenehmigung auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB zu versagen[43].

Ein qualifizierter (gesteigerter) Planungsbedarf besteht etwa, wenn die Genehmigungspraxis auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB städtebauliche Konflikte auslöst oder auszulösen droht, die eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erfordern. Die Gemeinde muss planerisch einschreiten, wenn ihre Einschätzung, die planersetzende Vorschrift des § 34 BauGB reiche zur Steuerung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung aus, eindeutig nicht mehr vertretbar ist[44]. Zur Erleichterung der Bauleitplanung in diesen Fällen wurde mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs“ vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057) in das BauGB ein neuer § 9 Abs. 2 c eingefügt. Die Neuregelung soll den planerischen Handlungsspielraum der Gemeinden im Hinblick auf die Vermeidung und die Verringerung der Folgen von Störfällen erweitern. Insbesondere werden ausdrücklich Differenzierungen nach Art, Maß oder Nutzungsintensität der Gebäude oder Anlagen ermöglicht[45].

Ein Anspruch auf Planung hat der Vorhabenträger nach § 1 Abs. 3 BauGB nicht.

4.3 Zulassung von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB)

4.3.1 Bebauungspläne in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen

Das Abstandsgebot des Art. 13 Abs. 2 Seveso-III-Richtlinie ist auch bei der Zulässigkeit von Vorhaben in überplanten Gebieten nach § 30 BauGB zu berücksichtigen, wenn es nicht bereits im Bebauungsplanverfahren berücksichtigt wurde.

Bestehen Anhaltspunkte, dass ein Vorhaben innerhalb eines angemessenen Sicherheitsabstands verwirklicht werden soll, ist zu prüfen, ob dem Abstandsgebot bereits im Bebauungsplan Rechnung getragen wurde. Aus der Planbegründung sollte erkennbar sein, dass der Plangeber sich im erforderlichen Umfang damit auseinandergesetzt hat, welche schutzbedürftigen Gebiete nach § 50 Satz 1 BImSchG bezogen auf den Planungsfall und im Hinblick auf die Zuordnung von Flächen unterschiedlicher Nutzung zu betrachten waren. Ist dies der Fall, so ist für eine weitergehende „nachvollziehende Abwägung" (Kapitel 4.2.2) im Baugenehmigungsverfahren kein Raum mehr, da in der planerischen Abwägungsentscheidung nach § 1

---

42 BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 35.

43 BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 35.

44 OVG Münster, Beschluss vom 21.02.2012, - 2 B 15/12 -, juris Rn. 17.

45 Näheres dazu in Nr. 2.3.4 des Muster-Einführungserlasses zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGBÄndG 2017 – Mustererlass), beschlossen von der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz am 28. September 2017, https://www.is-argebau.de/Dokumente/4239255.pdf.

Abs. 7 BauGB die Belange mit eingeflossen sind. Etwas anderes gilt dann, wenn der Bebauungsplan die Konfliktbewältigung in das nachfolgende (Bau-) Genehmigungsverfahren verlagert hat.

4.3.2 Bebauungspläne, bei denen das Abstandsgebot nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden sind

a) Sofern der Bebauungsplan dem Abstandsgebot nicht ausreichend Rechnung trägt, muss es im nachfolgenden Genehmigungsverfahren von der Bauaufsichtsbehörde berücksichtigt werden.

Dies kann zum einen bei alten Bebauungsplänen auftreten, die vor der Umsetzung der Richtlinie durch § 50 BImSchG am 27. Oktober 1998 bekannt gemacht worden sind. Zum anderen kann dies aber auch neuere Bebauungspläne betreffen, bei denen neuere Entwicklungen nach Inkrafttreten eingetreten sind oder wenn die Problematik im Bebauungsplan nicht abschließend berücksichtigt wurde.

b) Die Seveso-II-Richtlinie wurde mit der am 27. Oktober 1998 in Kraft getretenen Änderung des § 50 BImSchG umgesetzt. Seit diesem Zeitpunkt sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Art. 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden.

c) Bebauungspläne, deren Abwägungsbeschluss vor dem 27. Oktober 1998 gefasst wurde, sind mit der späteren Änderung des § 50 BImSchG nicht unwirksam geworden.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bietet das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot eine geeignete Anknüpfung für die Behandlung der Seveso-Problematik[46]. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob das Vorhaben nach § 15 BauNVO unzulässig ist, obwohl es den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widerspricht.

Eine Problemlösung über § 15 BauNVO ist nur möglich, soweit der Bebauungsplan eine Frage bewusst oder unbewusst offen gelassen hat und eine Entscheidung im Rahmen des bauaufsichtlichen Vollzugs nicht auf eine Korrektur der planerischen Entscheidung hinausläuft, der Plan für eine Problemlösung also noch „offen“ ist.

Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen dürfte für eine nachträgliche Problembewältigung nach § 15 BauNVO regelmäßig kein Raum sein.

d) Fällt die nachvollziehende Abwägung zu Lasten des Vorhabenträgers aus, ist das Vorhaben abzulehnen, auch wenn es im Übrigen den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widerspricht. In diesen Fällen handelt es sich nicht um die Verwerfung eines Bebauungsplanes als solchen oder die Erklärung seiner Unwirksamkeit, sondern es handelt sich um eine Rechtsanwendung im Rahmen des auch über § 15 BauNVO vermittelten baurechtlichen Rücksichtnahmegebots. Den Gemeinden bleibt es unbenommen, Fehler in der Bauleitplanung durch ein ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB zu beheben oder ein erneutes Planaufstellungsverfahren bzw. ein Planaufhebungsverfahren durchzuführen.

4.4 Zulassung von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Eine Zulassung eines Vorhabens im Außenbereich ist nur möglich, wenn bei privilegierten Vorhaben öffentliche Belange nicht entgegenstehen (§ 35 Abs. 1 BauGB) bzw. bei sonstigen Vorhaben nicht beeinträchtigt werden (§ 35 Abs. 2 BauGB). Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt nach § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB insbesondere vor, wenn das Vorhaben schädliche

[46] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2).

Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird. Schädliche Umwelteinwirkungen sind gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Diese immissionsschutzrechtliche Definition findet auch im Bauplanungsrecht Anwendung. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts finden die Grundsätze der Entscheidung vom 20. Dezember 2012 auch im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Belangs des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB, der eine besondere Ausprägung des nachbarlichen Gebots der Rücksichtnahme darstellt, entsprechende Anwendung[47]. Im Einzelnen wird auf die Ausführungen zur Zulassung eines Vorhabens nach § 34 BauGB verwiesen.

4.5 Bauaufsichtliches Verfahren

4.5.1 Baugenehmigungsverfahren (§§ 63, 64 MBO)

Bauliche Anlagen müssen den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen. Dies gilt auch dann, wenn eine bauaufsichtliche Prüfung entfällt (§ 59 Abs. 2 MBO). Ist die Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens aufgrund des in der jeweiligen Landesbauordnung gewählten Moduls der §§ 62 bis 64 MBO oder in der Genehmigungsfreistellung aufgrund des Antrags der Gemeinde erforderlich, gehört die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der beantragten Baumaßnahme sowohl im vereinfachten als auch im „normalen“ Baugenehmigungsverfahren zum Prüfumfang (zum materiellen Recht vgl. Kapitel 4.3).

4.5.2 Genehmigungsfreistellung (§ 62 MBO)

Nach dem von der Bauministerkonferenz beschlossenen Konzept zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in der Musterbauordnung ist die Genehmigungsfreistellung nicht anwendbar auf die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung

1. eines oder mehrerer Gebäude, wenn dadurch dem Wohnen dienende Nutzungseinheiten mit einer Größe von insgesamt mehr als 5 000 m2 Brutto-Grundfläche geschaffen werden, und

2. baulicher Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, wenn dadurch die gleichzeitige Nutzung durch mehr als 100 zusätzliche Besucher ermöglicht wird,

die innerhalb eines Achtungsabstands eines Betriebsbereichs liegen. Diese Herausnahme aus dem Anwendungsbereich der Genehmigungsfreistellung gilt nicht, wenn die Immissionsschutzbehörde bestätigt hat, dass sich das Vorhaben außerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands des Betriebsbereichs befindet.

Bei der Genehmigung von Sonderbauten wie Krankenhäuser oder Schulen ist gesichert, dass eine Prüfung des Bauplanungsrechts möglich ist, da für diese nicht das Genehmigungsfreistellungs-, sondern das Genehmigungsverfahren anwendbar ist.

Damit ist insgesamt gewährleistet, dass bei allen Bauvorhaben, die als Schutzobjekt im Sinne des Artikels 13 Abs. 2 der Seveso-III-Richtlinie zu behandeln sind, eine Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit erfolgt, die auch die Anforderungen der Seveso-III-Richtlinie umfasst.

[47] BVerwG, Beschluss vom 28.03.2013, Az. 4 B 15.12, BauR 2013, S. 1248, juris Rn. 5.

4.5.3 Verfahrensfreie Bauvorhaben nach § 61 MBO

Bei den verfahrensfreien Bauvorhaben handelt es sich nicht um Vorhaben, die im Sinne des Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie Ursache von schweren Unfällen sein oder das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.

Eine Beurteilung dieser Bauvorhaben im Hinblick auf die Seveso-III-Problematik ist daher unabhängig davon entbehrlich, ob sie im unbeplanten Innenbereich, im Außenbereich oder in einem Bebauungsplangebiet ausgeführt werden sollen.

4.5.4 Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 70 MBO

Art. 15 der Seveso-III-Richtlinie verlangt, dass die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig Gelegenheit erhält, sich zu einzelnen Bauvorhaben zu äußern. Ein Äußerungsrecht besteht nicht nur vor der Genehmigung für Vorhaben, die Teil eines Betriebsbereichs sind, sondern auch vor der Genehmigung von Schutzobjekten.

Art. 15 der Seveso-III-Richtlinie enthält Mindestanforderungen an die der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellenden Informationen und die Möglichkeit, sich zu äußern. Die Konkretisierung dieser Anforderungen für das bauaufsichtliche Verfahren erfolgt in § 70 MBO bzw. den entsprechenden Regelungen der Landesbauordnungen.

4.5.5 Bekanntgabe der Baugenehmigung für Schutzobjekte

Nach Art. 15 Abs. 4 Seveso-III-Richtlinie ist die Öffentlichkeit über Inhalt und Gründe erteilter Genehmigungen zu informieren. Auch diese Verpflichtung wird durch § 70 MBO umgesetzt.

Durch eine öffentliche Bekanntmachung der Baugenehmigung ist zwar auch der Inhaber des Störfallbetriebs über die Erteilung einer Baugenehmigung für ein Schutzobjekt informiert. Gleichwohl kann es im Hinblick auf baldige Rechtssicherheit ggf. sinnvoll sein, die Baugenehmigung auch dem betreffenden Störfallbetrieb unmittelbar zuzustellen.

Anhang 1 Erläuterungen und Begriffserklärungen

Erläuterungen zur Störfall-Verordnung - 12. BImSchV (StörfallV)

Ziel der StörfallV ist es, den Schutz von Mensch und Umwelt vor den Folgen von Störfällen bei überwiegend industriellen Tätigkeiten zu gewährleisten. Die aktuelle Fassung der StörfallV setzt wesentliche Anforderungen der Seveso-III-Richtlinie in nationales Recht um.

Wie § 50 Satz 1 BImSchG gilt die StörfallV für Betriebsbereiche (§ 1 Abs. 1 StörfallV). Während § 50 Satz 1 BImSchG darauf abstellt, im Rahmen und mit den Mitteln der Raum- und Flächenplanung gebietsbezogene Vorsorge zu treffen, um schutzbedürftige Gebiete auch vor den Auswirkungen von schweren Unfällen so weit wie möglich zu schützen, fordert § 3 StörfallV von den Betreibern solcher Betriebsbereiche, Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, um Störfälle von vornherein zu verhindern bzw. deren Auswirkungen auf den Menschen und die Umwelt so gering wie möglich zu halten. Dabei sind alle Gefahrenquellen zu betrachten, die vernünftigerweise nicht auszuschließen sind (§ 3 Abs. 2 StörfallV) [48].

Weitere Betreiberpflichten nach StörfallV sind bzw. können sein:

- Erstellung eines Konzeptes zur Verhinderung von Störfällen,
- Einführung eines Sicherheitsmanagementsystems,
- Erstellung eines Sicherheitsberichtes,
- Erstellung eines internen Alarm- und Gefahrenabwehrplan,
- Information der Öffentlichkeit.

Darüber hinaus verpflichtet die StörfallV die zuständigen Behörden

- zur Mitteilung der Ergebnisse ihrer Prüfung der Sicherheitsberichte gegenüber den Betreibern,
- zur Überprüfung eines Domino-Effektes zwischen Betriebsbereichen,
- zur Einrichtung eines angemessenen Überwachungssystems für Betriebsbereiche, mit Überwachungsplan und Überwachungsprogramm,
- zur Berichterstattung an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft über die Meldung und Analyse von Ereignissen nach Anhang VI, Teil 1, Ziffer I.

Begriff „Dennoch-Störfall“

Für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen in Betriebsbereichen, die der StörfallV unterliegen, sind bestimmte Gefahrenquellen zu betrachten. Der Verordnungsgeber unterscheidet vernünftigerweise auszuschließende und vernünftigerweise nicht auszuschließende Gefahrenquellen (§ 3 Abs. 2 StörfallV).

Vernünftigerweise nicht auszuschließende Gefahrenquellen können zu Störfällen führen, die zu verhindern sind, indem Vorkehrungen nach § 3 Abs. 1 StörfallV werden müssen. Vernünftigerweise auszuschließende Gefahrenquellen können zu sog. Dennoch-Störfällen führen, deren Eintreten zwar nicht zu verhindern ist, gegen deren Auswirkungen jedoch unabhängig von den störfallverhindernden Vorkehrungen nach § 3 Abs. 1 StörfallV störfallauswirkungsbegrenzende Vorkehrungen zu treffen sind (§ 3 Abs. 3 StörfallV). Das Versagen von Vorkehrungen nach § 3 Abs. 1 StörfallV stellt beispielsweise ebenso wie das zeitgleiche Wirksamwerdens

[48] Der neue § 3 Abs. 5 StörfallV stellt fest, dass die Wahrung angemessener Sicherheitsabstände zwischen Betriebsbereich und benachbarten Schutzobjekten keine Betreiberpflicht darstellt.

mehrerer voneinander unabhängiger Gefahrenquellen eine vernünftigerweise auszuschließende Gefahrenquelle dar, die zu einem Dennoch-Störfall führen kann[49]“.

Begriff „Betriebsbereich“

Dieser Begriff ist in § 3 Abs. 5a BImSchG abschließend definiert. Danach ist ein Betriebsbereich „der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 3 Nummer 10 der Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (ABl. L 197 vom 24.7.2012, S. 1) in einer oder mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten auch bei Lagerung im Sinne des Artikels 3 Nummer 16 der Richtlinie in den in Artikel 3 Nummer 2 oder Nummer 3 der Richtlinie bezeichneten Mengen tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden, soweit vernünftigerweise vorhersehbar ist, dass die genannten gefährlichen Stoffe bei außer Kontrolle geratenen Prozessen anfallen; ausgenommen sind die in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 2012/18/EU angeführten Einrichtungen, Gefahren und Tätigkeiten, es sei denn, es handelt sich um eine in Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2012/18/EU genannte Einrichtung, Gefahr oder Tätigkeit“.

Die Errichtung und der Betrieb der zugeordneten Anlagen oder Tätigkeiten sowie deren wesentliche Änderungen bedürfen in der Regel einer Genehmigung nach dem BImSchG. Betriebsbereiche sind z. B. Industriestandorte mit Produktionsanlagen der Chemischen Industrie sowie Lageranlagen, in denen gefährliche Stoffe oberhalb einer in der Seveso II-Richtlinie festgelegten Mengenschwelle vorhanden sind oder vorhanden sein können.

Bestandteile eines Betriebsbereichs sind auch nach Immissionsschutzrecht nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

[49] Vgl. Störfall-Kommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Abschlussbericht Schadensbegrenzung bei Dennoch-Störfällen - Empfehlungen für Kriterien zur Abgrenzung von Dennoch-Störfällen und für Vorkehrungen zur Begrenzung ihrer Auswirkungen, Sfk-GS - 26 http://www.sfk-taa.de/publikationen/sfk/sfk_gs_26.pdf, Kapitel 2, sowie die Arbeitshilfen des StMLU zum Vollzug der Störfall-Verordnung in Bayern, Stand 27.09.2000, S. 3 f, https://www.stmuv.bayern.de/themen/luftreinhaltung/anlagensicherheit/doc/stoerfal.pdf, beide zuletzt aufgerufen am 28. Februar 2016)

Anlage 2 Schema Bauaufsichtliches Prüfverfahren

