

Planung und Vorhabenzulassung im Umfeld eines Störfallbetriebs

Risiken und Planungsfehler

von Rechtsanwälten Dr. Michael Oerder, Dr. Inga Schwertner und Dr. Daniel Wörheide, Köln*

A. Einleitung

Etwa einhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist ist die Seveso-III-RL¹ auf Bundesebene² durch ein Artikelgesetz mit Wirkung zum 07.12.2016 und eine Artikelverordnung mit Wirkung zum 14.01.2017 in nationales Recht umgesetzt worden. Ebenso wie die Vorgängerrichtlinien belegt die Seveso-III-RL Betriebe, in denen gefährliche Stoffe vorhanden sind (sog. Störfallbetriebe), mit besonderen Pflichten. Die Neuregelungen sehen dementsprechend vor allem Änderungen im Immissionsschutzrecht vor.³ Daneben werden aber auch Vorgaben für Entwicklungen in der Nachbarschaft von solchen Betrieben gemacht. Insbesondere ist nach Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) und b) Seveso-III-RL langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen Störfallbetrieben und den dort enumerativ genannten Schutzobjekten⁴ ein angemessener Abstand⁵ gewahrt bleibt (sog. Abstandsgebot).

Jedenfalls seit der Entscheidung des EuGH vom 15.09.2011 – C-53-10 hat die Frage nach dem angemessenen Sicherheitsabstand Eingang gefunden in die Planungs- und Vorhabenzulassungsentscheidungen, die eine Ansiedlung von Schutzobjekten in der Nähe eines Störfallbetriebs ermöglichen. Der Bundesgesetzgeber hat sich vor diesem Hintergrund entschlossen, im Zuge der am 13.05.2017 in Kraft getretenen BauGB-Novelle (BauGB-Novelle 2017) auch die städtebaulichen Instrumentarien um störfallspezifische Regelungen zu erweitern.⁶ Zudem ist die Anfälligkeit eines Vorhabens für die Risiken eines Störfalls seit Inkrafttreten der umfassenden Neuregelung des UVPG zum 29.07.2017 auch im UVP-Recht stärker zu berücksichtigen.

Die Frage, ob ein Vorhaben, das im Umfeld eines Störfallbetriebs realisiert werden soll, mit dem störfallrechtlichen Abstandsgebot vereinbar ist, stellt sich in der Praxis durchaus häufig. So sind allein in Nordrhein-Westfalen rund 650 Störfallbetriebe ansässig.⁷ Trotzdem sind Bauherren nicht selten über-

* Die Autoren Oerder und Schwertner sind Rechtsanwälte, Fachanwälte für Verwaltungsrecht und Partner der Lenz und Johlen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB in Köln. Der Autor Wörheide ist Rechtsanwalt ebendort.

- 1 Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.07.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates.
- 2 Die Umsetzung auf Länderebene, insb. durch Anpassung der Landesbauordnungen, dauert an; vgl. zum landesrechtlichen Umsetzungsbedarf unter D.II.
- 3 Dazu bspw. Uechtritz, DVBl 2017, 659 ff.; Wasielewski, UPR 2017, 1 ff.
- 4 Im BImSchG wird jetzt der Begriff „benachbarte Schutzobjekte“ (§ 3 Abs. 5d BImSchG) definiert, ohne dass damit allerdings eine inhaltliche Änderung oder Präzisierung verbunden ist; kritisch dazu Uechtritz, DVBl 2017, 659 (661 f.); ausführlicher zu den verbleibenden Auslegungsfragen sogleich unter B.
- 5 Bei unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten ist nach Art. 13 Abs. 2 Buchst. b) Seveso-III-RL unionsrechtlich neben dem Schutz durch Sicherheitsabstände auch ein Schutz durch „andere relevante Maßnahmen“ möglich; der deutsche Gesetzgeber hat sich allerdings auch insoweit für einen Schutz durch Sicherheitsabstände entschieden (§ 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG).

6 Dazu Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817 ff.

7 https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/anlagen/pdf/Betriebsbereiche_nach_Stoerfallverordnung.pdf.



rascht, wenn sie sich mit störfallrechtlichen Vorgaben auseinandersetzen müssen. Einige Fragen, die sich in diesem Zusammenhang typischerweise stellen, sind mittlerweile durch die Rechtsprechung geklärt. Gleichwohl bereitet die Anwendung des Abstandsgebots regelmäßig Schwierigkeiten. So ist nicht selten schon fraglich, ob das geplante Vorhaben überhaupt ein Schutzobjekt im Sinne der Seveso-III-RL ist (**B.**). Soweit dies zu bejahen ist, bleibt zu klären, welche Abstände von dem jeweiligen Störfallbetrieb ausgelöst werden (**C.**). Weitere Fragen werfen die durch die Seveso-III-RL eingeführte Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit (**D.**) sowie die materiell-rechtlichen Vorgaben des Abstandsgebots auf (**E.**). Schließlich ist nicht selten unklar, in welchem Umfang Planungsentscheidungen und Vorhabenzulassungen, welche die Realisierung eines durch das Störfallrecht definierten Schutzobjekts im Umfeld eines Störfallbetriebs ermöglichen, gerichtlich überprüft werden können (**F.**).

B. Dem Abstandsgebot unterfallende Schutzobjekte

Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL nennt als Schutzobjekte Wohngebiete, öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete, Erholungsgebiete und – soweit möglich – Hauptverkehrswege. Diesen werden in Art. 13 Abs. 2 Buchst. b) Seveso-III-RL unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete gleichgestellt. Eine im Wesentlichen identische Regelung enthielt bereits die Seveso-II-RL in ihrer geänderten Fassung vom 16.12.2003⁸. In der ursprünglichen Fassung der Seveso-II-RL⁹ waren dagegen öffentlich genutzte Gebäude und wichtige Verkehrswege noch nicht genannt.

In Umsetzung dieser Vorschriften bezog sich § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG schon bislang auf ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete. Zu den sonstigen schutzbedürftigen Gebieten zählen nach der nicht abschließenden Aufzählung („insbesondere“) in § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete sowie öffentlich genutzte Gebäude. Dies ist in der nun geltenden Gesetzesfassung unverändert beibehalten worden.

Mit § 3 Abs. 5d BImSchG ist zudem der Begriff „benachbarte Schutzobjekte“ neu eingeführt worden, den der Gesetzgeber im Zusammenhang mit den verfahrensrechtlichen Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet.¹⁰ Zu den benachbarten Schutzobjekten zählen danach in abschließender Aufzählung ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete, öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete, Freizeitgebiete, wichtige Verkehrswege und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete. Diese Definition ist folglich eng an die Begrifflichkeiten in Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) und b) Seveso-III-RL angelehnt.

Während die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 5d BImSchG auf eine „1:1-Umsetzung“ des unionsrechtlich vorgegebenen Rahmens hinausläuft, geht der sachliche Anwendungsbereich von § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG wohl über diesen hinaus.¹¹ Es lässt sich daher nicht ausschließen, dass die materiell-rechtlichen Vorgaben des § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG auch für Objekte gelten, die keine benachbarten Schutzobjekte i.S.v. § 3 Abs. 5d BImSchG sind.¹² Hier wäre eine Anpassung des Anwendungsbereichs von § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG wünschenswert gewesen. Auch unabhängig davon, wirft der gegenständliche Schutzbereich des Abstandsgebots teilweise noch gravierende Auslegungsfragen auf.¹³ Viel diskutiert ist bspw. die Frage, ab welchem Umfang mehrere Wohngebäude ein Wohngebiet im Sinne des Stör-

8 Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2003 zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen.

9 Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 09.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen.

10 Vgl. §§ 16a Satz 1, 19 Abs. 4 Satz 1, 23a Abs. 2 Satz 1 BImSchG; dagegen wurde bei den verfahrensrechtlichen Änderungen in §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB auf § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG Bezug genommen.

11 So zum Beispiel Hendler, DVBl 2012, 532 (534); für eine (vorsichtig) erweiternde Auslegung des Unionsrechts unter Hinweis auf den nicht abschließenden Charakter von Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) Seveso-II-RL (jetzt: Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c) Seveso-III-RL) aber wohl Uechtritz, BauR 2014, 1098 (1106).

12 So auch Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 3 Rdnr. 113.

13 Kritisch zur fehlenden Beantwortung der Auslegungsfragen durch den Gesetzgeber Uechtritz, DVBl 2017, 659 (661 f.); Schoppen, NVwZ 2017, 1561 (1568).

fallrechts darstellen und damit zu einem Schutzobjekt werden. Zudem bereitet auch die Auslegung des Begriffs „öffentlich genutztes Gebäude“ in der Praxis häufig Schwierigkeiten.

I. Einzelne Wohngebäude als Schutzobjekt?

Wie dargestellt, unterscheidet der Richtlinienggeber seit Anpassung der Seveso-II-RL im Jahr 2003 begrifflich zwischen Gebieten und Gebäuden. An dieser Unterscheidung ist mit Inkrafttreten von Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL festgehalten worden. Ausgehend hiervon, sind einzelne Wohngebäude vom Wortlaut der Richtlinie folglich nicht erfasst.

Gleichwohl finden sich in der Rechtsprechung Aussagen, die sich so verstehen lassen, dass das Abstandsverfordernis des Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL (bzw. der maßgeblichen Vorgängerregelung) auch der Errichtung eines einzelnen Wohnbauvorhabens entgegengehalten werden kann.¹⁴ Entsprechend weitreichend ist auch die Entscheidungshilfe der Obersten Bauaufsicht Berlin an die Bezirksämter, wonach das störfallrechtliche Abstandsgebot auch bei Dachgeschossausbauten zur Schaffung von Wohnraum anwendbar sein soll.¹⁵

Berücksichtigt man, dass das störfallrechtliche Abstandsgebot ein Regelungsregime zum Schutz von besonders schutzbedürftigen Objekten darstellt, ist ein solches Verständnis jedoch zu weitgehend. Eine Einbeziehung der Errichtung oder Änderung von einzelnen Wohnbebauungen in den Schutzbereich des störfallrechtlichen Abstandsgebots kann daher allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn die daraus resultierende Zunahme an Störfallrisiken eine Größenordnung erreicht wie bei den in Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL explizit genannten Wohngebieten.¹⁶ Feste Kriterien, anhand derer sich bewerten lässt, ob im konkreten Fall eine solche Vergleichbarkeit gegeben ist, haben sich in der Praxis allerdings noch nicht herausgebildet.¹⁷

Als eine Orientierungshilfe ließen sich bspw. die Regelungen in § 70 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 SächsBO, § 70 Abs. 7 Nr. 1 BbgBauO oder Art. 58 Abs. 2 Nr. 5 BayBO heranziehen,¹⁸ wonach die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung eines Wohngebäudes als schutzbedürftiges Vorhaben anzusehen ist, wenn dadurch dem Wohnen dienende Nutzungseinheiten mit einer Größe von insgesamt mehr als 5000 m² Bruttogrundfläche

geschaffen werden. In der Entscheidungshilfe für die Mitarbeiter der Bauprüfteilungen der Freien und Hansestadt Hamburg werden Wohngebäude dagegen schon als schutzbedürftig bewertet, wenn das entsprechende Gebäude über mehr als 20 Wohnungseinheiten verfügt.¹⁹

Da sich Verwaltungsgerichte – soweit ersichtlich – mit diesen oder vergleichbaren Größenkriterien noch nicht auseinandersetzen mussten²⁰ und eine letztverbindliche Klärung ohnehin dem EuGH vorbehalten sein dürfte, schaffen solche Konkretisierungen jedoch nur scheinbar eindeutige Leitlinien. Denn es ist durchaus fraglich, ob den unionsrechtlichen Vorgaben damit vollumfänglich Rechnung getragen ist.²¹ Für die Beratungspraxis bleibt es daher bei der (unbefriedigenden) Feststellung, dass belastbare Aussagen zu der Frage, ab welcher Größe bzw. Nutzungsintensität nicht mehr nur von einem (nicht unter das Abstandsgebot fallenden) einzelnen Wohngebäude, sondern von einem

14 OVG Münster, Urt. v. 15.12.2011 – 2 A 2645/08, juris, Rdnr. 97 ff.; bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 28.03.2013 – 4 B 15/12, juris, ohne allerdings eine Aussage zu dem hier relevanten Problemkreis zu treffen; ausführlicher zum Ganzen Uechtritz, BauR 2014, S. 1098 (1102 f.).

15 Siehe Entscheidungshilfe der Obersten Bauaufsicht Berlin an die Bezirksämter vom 31.05.2012.

16 So auch die Arbeitshilfe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz vom 30.03.2017 „Berücksichtigung des Art. 13 Seveso III-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben“, S. 4 (allerdings mit abweichender Position der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz in Fn. 5); Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 3 Rdnr. 111; zum Ganzen auch Uechtritz/Farsbotter, BauR 2015, 1919 (1926 f.); Uechtritz, DVBl 2017, 659 (661 f.).

17 Vgl. zu möglichen Kriterien Jarass Cohen, NVwZ 2014, 902 (904).

18 Die Regelungen gehen zurück auf ein Konzept zur Umsetzung der Seveso-III-RL i.R.d. Musterbauordnung (MBO) durch Änderungen in § 70 MBO; dazu Uechtritz, DVBl 2017, 659 (667).

19 Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt – Amt für Bauordnung und Hochbau, Bauprüfendienst (BPD) 4/2013 „Störfallbetriebe und schutzwürdige Nutzungen im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren und im immissionsschutzrechtlichen Beteiligungsverfahren“, S. 4.

20 Der VGH Kassel, Beschl. v. 14.07.2016 – 3 B 896/16, hat die Frage, ab welcher Größe ein Bauvorhaben dem Wohngebietsbegriff unterfällt, zuletzt ausdrücklich offengelassen.

21 Kritisch zur Vereinbarkeit der vergleichbaren Regelung in § 70 Abs. 5 MBO-E mit den unionsrechtlichen Vorgaben auch: Uechtritz/Farsbotter, BauR 2015, 1919 (1926); Uechtritz, DVBl 2017, 659 (667).

Wohngebiet im Sinne Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL auszugehen ist, zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht getroffen werden können.

II. Zum Begriff „öffentlich genutztes Gebäude“

Auslegungsfragen stellen sich auch im Zusammenhang mit dem Begriff „öffentlich genutztes Gebäude“. Dieser Begriff findet sich sowohl in Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL als auch gleichlautend in § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG. Anders als bei den übrigen als schutzbedürftig eingestuft Objekten werden damit nicht nur Gebiete, sondern ausdrücklich auch Einzelobjekte in den sachlichen Schutzbereich des Abstandsgebots einbezogen.

1. Allgemeine Grundsätze

Durch die Rechtsprechung ist anerkannt, dass der Begriff „öffentlich genutztes Gebäude“ prinzipiell weit auszulegen ist und dementsprechend nicht auf Gebäude verengt werden darf, die einem bestimmten öffentlichen Zweck zu dienen bestimmt sind (z.B. Verwaltungsgebäude). Auch privatwirtschaftlich genutzte Gebäude wie Gartencenter, Fitness-Center, Baumärkte oder Einkaufsmärkte wurden daher von der Rechtsprechung als öffentlich genutzt bewertet.²²

Konsens dürfte auch darüber bestehen, dass ein Gebäude nur als öffentlich genutzt einzustufen ist, wenn es geeignet und bestimmt ist, von der Öffentlichkeit – d.h. einem prinzipiell unbeschränkten Personenkreis – aufgesucht zu werden.²³ Im Schrifttum wird unter Hinweis auf den Wortlaut der unionsrechtlichen Vorgängerregelung von Art. 13 Abs. 1 Seveso-III-RL zudem betont, dass eine Nutzung nur dann öffentlich ist, wenn bei dem Gebäude ein allgemeiner Publikumsverkehr im Sinne eines unkontrollierten Stroms von Besuchern stattfindet.²⁴ Dies wird damit begründet, dass es bei der Nutzung eines Gebäudes durch einen unbeschränkten Personenkreis im Regelfall nicht möglich ist, die von einem Störfall möglicherweise betroffenen Personen für die Störfallrisiken zu sensibilisieren und Verhaltensregeln einzuüben.²⁵

Vergleichbare Ansätze finden sich für einzelne Bundesländern in den maßgeblichen gesetzlichen Vorgaben bzw. behördlichen Vollzugsempfehlungen. So sehen § 70 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 SächsBauO bzw. § 70 Abs. 7 Nr. 2 BbgBauO vor, dass u.a. bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung

einer baulichen Anlage eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe von Art. 15 Seveso-III-RL durchzuführen ist, wenn durch diese Maßnahme die gleichzeitige Nutzung durch mehr als 100 zusätzliche Besucher ermöglicht wird. Auch die bereits zitierte Auslegungsempfehlung der Stadt Hamburg nennt als Schutzobjekte Versammlungsstätten mit mehr als 100 Besuchern, Verkaufsstätten mit mehr als 800 m² Bruttogrundfläche sowie Beherbergungsstätten mit mehr als 60 Gästebetten.²⁶

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Begriff „Publikumsverkehr“ in der geltenden Regelung des Art. 13 Abs. 1 Seveso-III-RL nicht mehr verwendet wird.²⁷ Auch ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung ausdrücklich hervorgehoben worden, dass die Frequenz des Publikumsverkehrs irrelevant für die Frage ist, ob ein öffentlich genutztes Gebäude vorliegt. Die Intensität der Nutzung sei vielmehr bei der Ermittlung des angemessenen Abstands als störfallspezifischer Belang bzw. bei einer Abwägung der Störfallrisiken mit gegenläufigen sozioökonomischen Faktoren zu berücksichtigen.²⁸ Maßgeblich für die Einordnung als öffentlich genutztes Gebäude dürfte daher allein sein, ob das Gebäude über Flächen verfügt, die einschränkungsfrei für den öffentlichen Verkehr zugänglich sind.

2. Verbleibende Zweifelsfälle – Beispiele Bürogebäude und soziale Einrichtungen

Die Vorhaben, bei deren Umsetzung das Abstandsgebot zu beachten ist, lassen sich hiernach noch

22 BVerwG, Ur. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 2; VGH Mannheim, Beschl. v. 29.04.2015 – 3 S 2101/14, juris, Rdnr. 12 f.; VGH Kassel, Ur. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 41; OVG Münster, Ur. v. 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE, juris, Rdnr. 177.

23 So VGH Kassel, Ur. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 41; ähnlich auch OVG Münster, Ur. v. 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE, juris, Rdnr. 177; vgl. auch VG Ansbach, Ur. v. 03.05.2017 – AN 9 K 16.00105, juris, Rdnr. 55, das wohl davon ausgeht, dass dieses Kriterium bei einer Asylbewerberunterkunft nicht erfüllt ist.

24 So Hendler, DVBl 2012, 532 (535); ähnlich wohl auch Uechtritz, BauR 2014, 1098 (1106).

25 Hendler, DVBl 2012, 532 (535).

26 Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt – Amt für Bauordnung und Hochbau, Bauprüfungsdienst (BPD) 4/2013 „Störfallbetriebe und schutzwürdige Nutzungen im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren und im immissionsschutzrechtlichen Beteiligungsverfahren“, S. 4.

27 Dazu auch Jarass Cohen, NVwZ 2014, 902 (903).

28 VGH Kassel, Ur. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 41.

nicht für alle in Betracht kommenden Nutzungen rechtssicher bestimmen. Verdeutlichen lässt sich dies auch am Beispiel eines Bürogebäudes. Ein Bürogebäude ist zunächst dadurch geprägt, dass die dort tätigen Beschäftigten das Gebäude nutzen. Hierbei handelt es sich um einen nicht nur bestimmbar, sondern bestimmten Personenkreis. Solange der Nutzerkreis auf diese Personen beschränkt ist, liegt daher keine öffentliche Nutzung im Sinne des störfallrechtlichen Abstandsgebots vor. Allein der Umstand, dass sich in dem Gebäude (zeitweise) eine Vielzahl von Personen aufhalten, rechtfertigt nicht eine Einordnung als Schutzobjekt. Vielmehr dürfte maßgeblich zu berücksichtigen sein, dass ein Dritter nicht ungefragt und ungehindert Zugang zu einem Bürogebäude erhalten kann. Bei einem Bürogebäude muss Besuchern typischerweise Einlass gewährt werden, sei dies durch das Öffnen der sonst geschlossenen Türe oder durch das erforderliche Anmelden bei einem Pförtner oder einer Zentrale. Dies unterscheidet das übliche Bürogebäude bspw. von der Verwaltung einer Behörde, die regelmäßig frei zugänglich und demgemäß als öffentlich genutztes Gebäude anzusehen ist.²⁹ Kann ein Dritter aber nicht ungefragt und ungehindert Zugang zu einem Bürogebäude erhalten, führt Besuchsverkehr im Ausgangspunkt nicht dazu, dass das Bürogebäude zu einem öffentlich genutzten Gebäude wird. Tritt neben die Beschäftigten auch der Besuch von Kunden, stellt sich aber die Frage, wann das Bürogebäude zu einem öffentlich genutzten Gebäude „kippt“. Dies dürfte schon dann anzunehmen sein, wenn das Gebäude bzw. einzelne, nicht unwesentliche Gebäudeteile durch einen nicht näher eingrenzbar Personenkreis genutzt werden können (z.B. Bürogebäude mit Kundencenter). Dies gilt vor allem, wenn man – wie Teile der Rechtsprechung – davon ausgeht, dass es auf die Intensität des Publikumsverkehrs nicht ankommt. Danach dürfte schon das Bereithalten öffentlich zugänglicher Flächen für eine solche Einordnung ausreichen. Die genaue Bewertung hängt somit sehr von den Umständen des Einzelfalls ab.

Problematisch bleibt die Bewertung von baulichen Nutzungen, die zwar nicht dem allgemeinen Publikumsverkehr zugänglich sind, nach störfallrechtlichen Maßstäben aber gleichwohl besonders schutzbedürftig sind.³⁰ Dies gilt bspw. für Kindertagesstätten, Schulen sowie Alten- und Pflegeheime. Stellt man insoweit maßgeblich auf den Wortlaut von

Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL ab, fallen diese Nutzungen wohl nicht unter das störfallrechtliche Abstandsgebots, da es sich weder um Gebiete noch (mangels Publikumsverkehr) um öffentlich genutzte Gebäude handelt.³¹ Gleichwohl sind Gerichte – ohne dies näher zu problematisieren – bereits mehrfach davon ausgegangen, dass das Abstandsgebots bei der Ansiedlung von Kindertagesstätten zu beachten ist.³² Auch die in mehreren Bundesländern bereits geltenden Bestimmungen zur (störfallrechtlichen) Öffentlichkeitsbeteiligung im Baugenehmigungsverfahren gehen davon aus, dass bspw. Kindertagesstätten und Schulen als schutzbedürftige Objekte einzuordnen sind (so bspw. § 66a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayBO i.V.m. § 2 Abs. 4 Nr. 12 und 13 BayBO). Dies lässt sich im Ergebnis eventuell damit rechtfertigen, dass die betroffenen Personengruppen besonders schutzbedürftig sind.³³ Eine solch extensive Auslegung geht aber über die Systematik von Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL hinaus und führt damit zwangsläufig zu neuen Abgrenzungsschwierigkeiten.

III. Konkretisierung im Rahmen des Erlasses einer TA Abstand?

Die Frage, ob die angekündigte Technische Anleitung zur Konkretisierung der Bestimmungen zum angemessenen Sicherheitsabstand (TA Abstand), die bis Ende des Jahres 2019 von einem Bund/Länder-Arbeitskreis unter Federführung des Bundesumweltministeriums erarbeitet werden soll, zu diesen Auslegungsfragen präzisierende Regelungen treffen wird, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantworten. Das Eckpunktepapier des Arbeitskreises (Stand: 11.09.2017) trifft in diesem Zusammenhang lediglich die Aussage, dass der Begriff „der unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen oder besonders empfindlichen Gebiete“ konkretisiert werden soll. Es bleibt daher abzuwarten, ob die TA Abstand auch für die übrigen benachbarten Schutzobjekte

29 OVG Münster, Urt. v. 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE, juris, Rdnr. 177.

30 Teilweise wird das Kriterium der Schutzbedürftigkeit auch als vorrangig angesehen: Jarass Cohen, NVwZ 2014, 902 (904).

31 Zu dieser Auslegungsfrage Uechtritz, BauR 2014, 1098 (1106 ff.); Hendl, DVBl 2012, 532 (534 f.).

32 VG Berlin, Urt. v. 04.03.2015 – 13 K 305.12, juris, Rdnr. 21 ff.; VG Düsseldorf, Beschl. v. 16.12.2011 – 25 L 581/11, juris, Rdnr. 34 ff., bestätigt durch OVG Münster, Beschl. v. 21.02.2012 – 2 B 15/12, juris.

33 Für ein solches Verständnis insb. Jarass Cohen, NVwZ 2014, 902 (904).

i.S.v. § 3 Abs. 5d BImSchG Konkretisierungen enthalten wird. Dies wäre mit Blick auf die beschriebenen Auslegungsfragen durchaus wünschenswert. Festzuhalten ist allerdings auch, dass es schon aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzugswürdig wäre, wenn entsprechende Festlegungen nicht in einer Verwaltungsvorschrift, sondern durch den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber getroffen werden. Im Kern geht es hierbei nämlich vorrangig um das Ziel, einen möglichst hohen Schutz der Bevölkerung vor störfallbedingten Risiken zu gewährleisten, ohne dadurch gleichzeitig städtebauliche Entwicklungen im Umfeld von Störfallbetrieben unverhältnismäßig einzuschränken. Letztlich müssen daher eher komplexe Zielkonflikte im Wege normativer Abwägungen gelöst und weniger technisch-fachliche Bewertungen vorgenommen werden.³⁴

C. Ermittlung des ausgelösten Sicherheitsabstands

In der praktischen Umsetzung bereitet zudem häufig die Bestimmung des im Einzelfall einzuhaltenen angemessenen Sicherheitsabstands Schwierigkeiten. Dies betrifft zum einen die Frage, welche anlagenbezogenen Faktoren für die Abstandsermittlung maßgeblich sind. Zum anderen ist nach zutreffender Auffassung³⁵ davon auszugehen, dass der einzuhaltende Abstand aufgrund von Vorkehrungen, die das Schutzobjekt selbst ergreift, reduziert werden kann.

I. Informationsdefizite bei der Ermittlung der anlagenbezogenen Faktoren

Die Ermittlung des Sicherheitsabstands erfordert in aller Regel das Hinzuziehen von technisch-fachlichem Sachverstand. Eine bestimmte fachtechnische Methode ist für die Abstandsermittlung weder unionsrechtlich noch (bislang) im nationalen Recht vorgegeben.³⁶ Auch die Legaldefinition für den Begriff „angemessener Abstand“ in § 3 Abs. 5c BImSchG bringt insoweit keine Änderungen, da diese lediglich den Ansatz der Rechtsprechung wiedergibt.³⁷ Über das „Wie“ der Abstandsermittlung trifft das Gesetz somit auch weiterhin keine näheren Aussagen. Konkretisierungen wird daher erst die angekündigte TA-Abstand enthalten.

In der Praxis in Deutschland wird man bis zum Erlass der TA Abstand voraussichtlich weiter auf den sogenannten KAS-18-Leitfaden³⁸ zurückgreifen. Der KAS-18-Leitfaden wurde zwar für das Bebauungsplanverfahren aufgestellt, wird jedoch auch in

Genehmigungsverfahren herangezogen. Je nach in der Anlage vorhandenem Stoff sind in dem Leitfadens Achtungsabstände bis zu 1.500 m bzw. für einen Stoff sogar bis zu rund 2.200 m vorgesehen. Soweit diese Abstände durch das geplante Vorhaben nicht unterschritten werden, kann – vorbehaltlich atypischer Umstände im Einzelfall – davon ausgegangen werden, dass den Vorgaben des störfallrechtlichen Abstandsgebots hinreichend Rechnung getragen ist.

Bei Unterschreitung der Achtungsabstände durch ein Vorhaben im Umfeld des Störfallbetriebs sieht der KAS-18-Leitfaden dagegen vor, dass der angemessene Abstand im Einzelfall auf Grundlage der Lage und Beschaffenheit des jeweiligen Störfallbetriebs zu bestimmen ist.³⁹

Aus Sicht der für die Planung bzw. Zulassung eines Schutzobjekts zuständigen Stelle, besteht eine erste Herausforderung daher häufig darin, unter Mitwirkung des Störfallbetriebs, der zuständigen Überwachungsbehörde sowie des einbezogenen Fachgutachters die Informationen zusammenzutragen, die für eine einzelfallbezogene Abstandsermittlung erforderlich sind.⁴⁰ Die entsprechenden Informationen

34 So zutreffend Schoppen, NVwZ 2017, 1561 (1568.).

35 Dazu sogleich unter C.III.

36 EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – Rs. C 53/10, juris, Rdnr. 50; BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 16 ff.

37 Kritisch dazu Uechtritz, DVBl 2017, 659 (660 f.).

38 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, 2010, einschließlich ergänzender Korrekturen und Arbeitshilfen.

39 Schon nach dem KAS-18-Leitfaden ist daher zwischen einem Achtungsabstand und dem angemessenen Sicherheitsabstand zu unterscheiden. Der angemessene Sicherheitsabstand nach dem KAS-18-Leitfaden entspricht jedoch nicht zwangsläufig dem angemessenen Sicherheitsabstand wie er nach der Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG zu bestimmen ist. Bei Letzterem werden nämlich neben anlagenseitigen Faktoren auch vorhabenseitige Schutzvorkehrungen zur Reduktion der Störfallrisiken bei der Abstandsermittlung berücksichtigt; zu diesem Aspekt sogleich unter C.III. Begrifflich ist deshalb zwischen einem Achtungsabstand, dem angemessenen Abstand nach KAS-18-Leitfaden und dem angemessenen Sicherheitsabstand i.S.v. § 3 Abs. 5c BImSchG zu differenzieren; zum Ganzen auch Uechtritz, DVBl 2017, 659 (660 f.).

40 Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die planende Gemeinde bzw. die Zulassungsbehörde u.U. auch bewerten muss, ob Schutzvorkehrungen, die bei der Realisierung des schutzbedürftigen Objekts ergriffen werden sollen, eine Reduktion des ermittelten Abstands rechtfertigen; dazu sogleich unter C.III.

stellen Störfallbetriebe einem Fachgutachter nämlich häufig nur unter dem Vorbehalt der Geheimhaltung zur Verfügung. Teilweise blieb Gemeinden bzw. Zulassungsbehörden daher nur die Möglichkeit, die vom Fachgutachter ermittelten Abstände zugrunde zu legen, ohne dass sie die Abstandsermittlung im Einzelnen nachvollziehen konnte.

Um dem entgegenzuwirken verpflichtete bereits Art. 12 Abs. 2 Seveso-II-RL die Mitgliedstaaten dazu, Konsultationsverfahren einzurichten, durch die gewährleistet wird, dass bei der Anwendung des Abstandsgebots die notwendigen Informationen über die vom Störfallbetrieb ausgehenden Risiken vorliegen. Diese Bestimmung ist mit Art. 13 Abs. 3 UAbs. 1 Seveso-III-RL dahingehend geändert worden, dass die Pflicht des Anlagenbetreibers zur Bereitstellung von Informationen stärker betont wird. In Bezug auf Störfallbetriebe der unteren Klasse müssen die Mitgliedstaaten zudem gem. Art. 13 Abs. 3 UAbs. 2 Seveso-III-RL sicherstellen, dass Betriebe für die Zwecke der Flächenausweisung und Flächennutzung genügend Informationen bereitstellen, wenn sie dazu von der zuständigen Behörde aufgefordert werden.

Der deutsche Gesetzgeber hat diese Vorgaben umgesetzt, indem er die Informationspflichten von (allen) Störfallbetrieben nach § 6 Abs. 3 Nr. 3 Störfall-VO erweitert hat. Betriebe müssen danach der zuständigen Überwachungsbehörde u.a. genügend Informationen zur Verfügung stellen, damit diese Entscheidungen über die Ansiedlung oder die störfallrelevante Änderung von Betriebsbereichen sowie über Entwicklungen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen treffen kann. Die Informationspflicht erstreckt sich damit auch auf die hier zu betrachtende Fallkonstellation, dass ein schutzbedürftiges Objekt im Umfeld eines Störfallbetriebs realisiert werden soll. Aus Sicht der für die Planung bzw. Zulassung des Schutzobjekts zuständigen Stelle dürfte es damit zukünftig einfacher sein, unter Verweis auf § 6 Abs. 3 Nr. 3 Störfall-VO die Bereitstellung der zur Abstandsermittlung notwendigen Betriebsinformationen von der für den jeweiligen Störfallbetrieb zuständigen Immissionsschutzbehörde zu verlangen.

Eine gewisse Erleichterung bei der Beschaffung der notwendigen Informationen könnten zudem die zur Umsetzung von Art. 14 Seveso-III-RL neu eingefügten (aktiven) Informationspflichten für

Störfallbetriebe (§§ 8a, 11 Störfall-VO) bringen.⁴¹ Allerdings bleibt abzuwarten, in welchem Umfang solche Veröffentlichungen unter Hinweis auf entgegenstehende öffentliche oder private Belange unterbleiben werden.⁴²

II. Bei der Abstandsermittlung zu berücksichtigende Stoffe

Anlagenseitig ist für die Ermittlung eines angemessenen Sicherheitsabstands insbesondere von Bedeutung, welche Stoffe in welchen Mengen in dem Betriebsbereich des Störfallbetriebs vorgehalten werden. Sowohl der KAS-18-Leitfaden⁴³ als auch die betreffenden Informationspflichten⁴⁴ stellen insoweit auf die „im Betriebsbereich vorhandenen gefährlichen Stoffe“ ab.

1. Genehmigungsinhalt als maßgeblicher Bezugspunkt

Das „Vorhandensein gefährlicher Stoffe“ ist in Art. 3 Nr. 12 Seveso-III-RL legal definiert. Hiernach fällt darunter das tatsächliche oder vorgesehene Vorhandensein gefährlicher Stoffe im Betrieb oder von gefährlichen Stoffen, bei denen vernünftigerweise vorhersehbar ist, dass sie bei außer Kontrolle geratenen Prozessen, einschließlich Lagerungstätigkeiten, in einer der Anlagen innerhalb des Betriebs anfallen, und zwar in Mengen, die den in Anhang I Teil 1 oder 2 genannten Mengenschwellen entsprechen oder über diesen liegen. Im Vergleich zur Vorgängerrichtlinie ist mit dieser Begriffsdefinition eine gewisse Erweiterung verbunden, da Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 Seveso-II-RL bislang nur Stoffe berücksichtigte, die bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfielen. Durch Art. 3 Nr. 12 Seveso-III-RL werden dagegen insbesondere Lagerungstätigkeiten einbezogen. Der deutsche Gesetzgeber hat diese Definition in § 2 Nr. 5 Störfall-VO⁴⁵ im Wesentlichen gleichlautend übernommen.⁴⁶

41 Ausführlicher dazu Schoppen, NVwZ 2017, 1561 (1563 f.).

42 Entsprechende Ausnahmeverhalten finden sich in §§ 8a Abs. 2, 11 Abs. 2 Störfall-VO.

43 Siehe KAS-18-Leitfaden, S. 13 f.

44 Vgl. dazu Anhang V Teil 1 Nr. 4 Störfall-VO.

45 Ehemals § 2 Nr. 2 Störfall-VO: Siehe dazu Regierungsentwurf vom 08.09.1999 – BR-Drucks. 511/99, S. 92.

46 Eingehend zu den damit verbundenen Auslegungsfragen: Schoppen, NVwZ 2017, 1561 (1563).

Das Vorhandensein eines Stoff ist nach allgemeinem Begriffsverständnis bereits dann „vorgesehen“, wenn der Betreiber berechtigt ist, den Stoff herzustellen, zu lagern oder in anderer Weise zu verwenden, und wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht (z.B. bei alternativer Prozessführung oder bei Mehrzweckanlagen).⁴⁷ Diese Kriterien dürften bereits dann erfüllt sein, wenn ein Stoff Gegenstand einer Betriebsgenehmigung ist. Umfasst die Betriebsgenehmigung den Stoff, so wird sich nämlich im Regelfall nicht ausschließen lassen, dass der Betreiber in Zukunft einmal von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird.

Dies entspricht auch der Rechtsprechung des OVG Münster, das bei der Frage, ob und inwieweit das Vorhandensein eines gefährlichen Stoffes „vorgesehen“ ist, ebenfalls auf den Inhalt der immissionschutzrechtlichen Genehmigung abstellt. Denn die Genehmigung lege den Umfang des bestimmungsgemäßen Gebrauchs fest. Entscheidend sei daher, welche Höchstmenge nach der Genehmigung auftreten könne. In welchem Ausmaße gefährliche Stoffe bei einem illegalen Betrieb anfallen könnten, sei dagegen unerheblich.⁴⁸

2. Folgen für die Abstandsermittlung

Legt man dieses Begriffsverständnis bei der Ermittlung des angemessenen Abstands zugrunde, ist folglich (allein) entscheidend, welche Stoffe in welcher Menge nach der Genehmigung zulässig sind. Hieran dürfte prinzipiell auch eine interne Erklärung des Betreibers, den Stoff in absehbarer Zeit nicht herstellen/lagern/verwenden zu wollen, nichts ändern, sofern diese nicht rechtlich bindend ist. Dies kann im Einzelfall weitreichende Folgen haben, wenn es sich um eine stofflich und/oder mengenmäßig sehr weite oder unbestimmte Genehmigung handelt. So beziehen sich bspw. ältere Genehmigungen nicht selten allgemein auf „giftige Stoffe“. Tatsächlich sind diese Stoffe aber nicht sämtlich vorhanden und nach Betreiberaussagen ist auch nicht vorgesehen, dass sie in absehbarer Zeit vorhanden sein werden. Stellt man gleichwohl auf den Genehmigungsinhalt ab, können sich daraus gravierende Beschränkungen für die Realisierung von Vorhaben im Umfeld des Störfallbetriebs ergeben.

Dieses Ergebnis ließe sich insbesondere durch Erteilung einer (einschränkenden) Änderungs-genehmigung vermeiden; ein Vorgehen, dem der

Betreiber des Störfallbetriebs – ebenso wie der Abgabe sonstiger rechtlich verbindlicher Erklärungen gegenüber der Überwachungsbehörde – wohl nur in Ausnahmefällen zustimmen wird.

Dagegen ist es nicht unüblich, dass der Anlagenbetreiber gegenüber dem mit der Abstandsermittlung betrauten Fachgutachter erklärt, dass bestimmte Stoffe derzeit und – soweit absehbar – auch zukünftig nicht auf dem Betriebsgelände verwendet werden sollen, auch wenn dies nach der Genehmigung möglich wäre. In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob – auch unabhängig von rechtlich verbindlichen Erklärungen – gefährliche Stoffe, die nach der immissionschutzrechtlichen Genehmigung im Betrieb genutzt werden dürften, bei denen eine Verwendungsabsicht des Betreibers auf absehbare Zeit aber nicht besteht, ggf. doch bei der Abstandsermittlung außer Betracht bleiben dürfen.

Einen Ansatzpunkt hierfür könnten die Ausführungen des EuGH darstellen, wonach das unionsrechtliche Abstandsgebot den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Abstände einen Wertungsspielraum lässt.⁴⁹ Ausdruck eines solchen Wertungsspielraums sei u.a., dass die mit der Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung betrauten nationalen Behörden bestimmte Handlungen, wie die Bewertung des Anstiegs des Unfallrisikos oder die Bewertung der Verschlimmerung der Unfallfolgen, vornehmen, um Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c) Seveso-II-RL (jetzt: Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c) Seveso-III-RL) und die damit verbundenen wesentlichen Ziele – Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und Begrenzung der Unfallfolgen – wirksam umzusetzen. Dies erfordere die Abschätzung nicht nur der Risiken und Schäden, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall relevanten Faktoren.⁵⁰ Zu diesen Faktoren seien – neben der Art der gefährlichen Stoffe – auch die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls in dem Betrieb, die Folgen eines

47 Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 2 Rdnr. 10.

48 OVG Münster, Beschl. v. 08.11.2016 – 8 B 1395/15, juris, Rdnr. 12 ff., mit Verweis auf Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 2 Rdnr. 9, Wiefeldt/Neuser, in: Feldhaus, Bundesimmissionschutzrecht, 12. BImSchV, § 2 Rdnr. 23 und OVG Münster, Urt. v. 01.12.2011 – 8 D 58/08.AK.

49 EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – Rs. C 53/10, juris, Rdnr. 24, 40.

50 EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – Rs. C 53/10, juris, Rdnr. 43.

etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, die Art der Tätigkeit der neuen Ansiedlung oder die Intensität ihrer öffentlichen Nutzung und die Leichtigkeit zu zählen, mit der Notfallkräfte bei Unfällen eingreifen könnten.⁵¹

Nach den Ausführungen des EuGH verbleibt damit bei der Bestimmung des angemessenen Abstands ein Wertungsspielraum, bei dem u.a. die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls einzustellen ist. Es erscheint daher durchaus erwägenswert, den einzuhaltenden Abstand in den dargestellten Konstellationen – trotz des weiter gefassten Genehmigungsinhalts – in gewissem Umfang zu reduzieren. Für die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls dürfte nämlich auch eine interne Erklärung des Betreibers relevant sein, den Stoff in absehbarer Zeit nicht herzustellen, lagern oder verwenden zu wollen. So ließe sich auch bei stofflich kaum eingegrenzten Genehmigungen ein praktikables, mit den Vorgaben des EuGH in Einklang stehendes Ergebnis erzielen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der KAS-18-Leitfaden aufgrund seines grundsätzlich deterministischen Ansatzes für die Berücksichtigung von Wahrscheinlichkeitsaspekten nur wenig Raum lässt.⁵² Die dargestellte Vorgehensweise kommt daher nur in Betracht, wenn Bereitschaft besteht, von der Vorgehensweise des KAS-18-Leitfadens abzuweichen. Da dieser keine rechtliche Verbindlichkeit hat, ist dies allerdings nicht grundsätzlich ausgeschlossen.⁵³

III. Abstandsreduzierung aufgrund von Vorkehrungen am Schutzobjekt

Nach zutreffendem Verständnis sind bei der Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands nicht nur anlagen- sondern auch vorhabenbezogene Faktoren zu berücksichtigen, die ergriffen werden, um das schutzbedürftige Objekt gegen die Auswirkungen eines Störfalls zu schützen.⁵⁴ Für die planende Gemeinde bzw. die Zulassungsbehörde ergibt sich daraus die Möglichkeit, den Vorhabenträger durch rechtlich verbindliche Regelungen zur Umsetzung von Schutzvorkehrungen zu verpflichten und so Einfluss auf den im konkreten Fall einzuhaltenden Sicherheitsabstand zu nehmen. Eine solche Vorgehensweise bietet vor allem den Vorteil, dass auf diese Weise den Vorgaben des störfallrechtlichen Abstandsgebots auch ohne eine Abwägung mit sozioökonomischen Faktoren Rechnung getragen werden kann, wenn das Vorhaben bei Berücksichtigung dieser Schutzvorkehrungen den notwendigen Abstand einhält.

1. Rechtlicher Hintergrund

Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind – wie auch § 3 Abs. 5c BImSchG jetzt klarstellt – bei der Abstandsermittlung alle störfallspezifischen Faktoren einzubeziehen.⁵⁵ Hierzu zählt das BVerwG neben anlagenbezogenen Faktoren (z.B. Art der Stoffe, Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und Folgen eines Unfalls für die menschliche Gesundheit und Umwelt) ausdrücklich auch Faktoren, die sich auf das Schutzobjekt beziehen (z.B. Art der Nutzung, vorhabenbedingter Anstieg der betroffenen Personen, Zugänglichkeit für Rettungshelfer sowie Nutzungsbeschränkungen oder besondere bauliche Anforderungen an das an den Störfallbetrieb heranrückende Vorhaben).⁵⁶ Andere Belange wie bspw. soziale, ökologische oder wirtschaftliche Erwägungen, die üblicherweise unter dem Begriff sozioökonomische Faktoren zusammengefasst werden, haben dagegen bei der Abstandsermittlung außer Betracht zu bleiben.⁵⁷

Insbesondere die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) will dagegen an dem auch dem KAS-18-Leitfaden zugrundeliegenden Prinzip festhalten, dass der angemessene Sicherheitsabstand allein auf Grundlage anlagenspezifischer Faktoren zu bestimmen ist (z.B. Störfallszenario, Gefährlichkeit der Stoffe, auswirkungsbegrenzende Gegebenheiten im Störfallbetrieb), aus denen sich dann ein einheitlicher Abstandsbereich für den jeweiligen Störfallbetrieb ergibt. Schutzvorkehrungen, die von einem im Umfeld des Störfallbetriebs liegenden Schutzobjekt ergriffen werden, seien daher zwar bei der Abwägung mit anderen sozioökonomischen Faktoren zu berücksichtigen, für die Ermittlung des

51 EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – Rs. C 53/10, juris, Rdnr. 44.

52 Uechtritz/Farsbotter, BauR 2015, 1919 (1929); ausführlich zum Ansatz des KAS-18-Leitfadens und dessen (nur) indirekter Einbeziehung von Wahrscheinlichkeitsüberlegungen durch die Festlegung der Leckagegröße: Thesenpapier der TÜV Nord Systems GmbH & Co. KG „Abstandfestlegungen für Anlagen und Betriebsbereiche, die dem Störfallrecht unterliegen – Situation, Anforderungen und Möglichkeiten“, S. 35 ff.; abrufbar unter www.umwelt.niedersachsen.de/download/109596.

53 S.a. Uechtritz/Farsbotter, BauR 2015, S. 1919 (1929 f.).

54 Eingehend dazu Uechtritz/Farsbotter, BauR 2015, S. 1919 (1927 ff.).

55 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 18.

56 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 18.

57 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 19.

angemessenen Abstands jedoch irrelevant.⁵⁸ Zur Begründung beruft sich die LAI darauf, dass die Ausführungen des BVerwG nicht eindeutig seien, da an einer anderen Stelle der Entscheidung⁵⁹ auf den „störfalltechnisch“ ermittelten angemessenen Abstand verwiesen werde. Auch das bereits angeführte Eckpunktepapier des Bund/Länder-Arbeitskreises TA Abstand führt vor diesem Hintergrund aus, dass nur die konkreten Anlagenspezifika für die Abstandsermittlung herangezogen werden sollen. Maßnahmen außerhalb des Betriebsbereichs sollen dagegen nicht in die Berechnungen zum Sicherheitsabstand einfließen, sondern lediglich im Abwägungsprozess herangezogen werden.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die vom LAI angeführte Urteilspassage eine solche Beschränkung der für die Abstandsermittlungen relevanten Faktoren nicht rechtfertigt.⁶⁰ Die betreffenden Ausführungen des BVerwG setzen sich nämlich gerade nicht mit der Ermittlung des Sicherheitsabstandes, sondern mit der Rechtfertigung von Abstandsunterschreitungen und den diesbezüglichen Ausführungen des EuGH auseinander. Nach zutreffendem Verständnis⁶¹ genügt es deswegen nach den vom BVerwG vorgegebenen Maßstäben nicht, für einen Störfallbetrieb einen Sicherheitsabstand zu ermitteln, der dann für alle Vorhaben im Umfeld des Betriebs gilt. Erforderlich ist vielmehr, für jedes schutzbedürftige Objekt, das im Umfeld des Störfallbetriebs realisiert werden soll, anhand von anlagen- und vorhabenbezogenen störfallspezifischen Faktoren, den Schutzbedarf des konkreten Objekts zu ermitteln und auf dieser Grundlage vorhaben-spezifisch den angemessenen Sicherheitsabstand festzulegen.

2. Planerische Gestaltungsmöglichkeiten

Für Gemeinden eröffnet dies die Möglichkeit, bei der Planung für ein Schutzobjekt im Umfeld eines Störfallbetriebs durch bauleitplanerische Festsetzungen Schutzvorkehrungen für das Vorhaben vorzusehen, auf deren Grundlage dann eine – durch Beteiligung des Fachgutachters zu ermittelnde – Reduzierung des anlagenseitig (z.B. nach dem KAS-18-Leitfaden) ermittelten Sicherheitsabstands gerechtfertigt werden kann.⁶² In der obergerichtlichen Rechtsprechung sind z.B. Beschränkungen der Freiflächennutzung auf Warenlieferungen und Entsorgungen, ein Ausschluss von Ansaugöffnungen für technische Gebäudelüftungen in einem bestimmten Gebietsteil oder

Verpflichtungen zur Errichtung von geschlossenen Gebäuden als Maßnahmen anerkannt worden, die eine Verkürzung des angemessenen Sicherheitsabstands rechtfertigen.⁶³

Aus Sicht der Gemeinde stellt sich damit bei der Planung für ein Schutzobjekt im Umfeld eine Störfallbetriebs häufig die Frage, mit welchen planungsrechtlichen Instrumenten sie den Vorgaben des Abstandsgebots Rechnung tragen kann. Die rechtliche Zulässigkeit solcher Festsetzungen hängt maßgeblich davon ab, ob eine Angebotsplanung oder ein vorhabenbezogener Bebauungsplan aufgestellt werden soll.

Im Bereich einer Angebotsplanung ist die Gemeinde an die grundsätzlich abschließenden Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB bzw. der BauNVO gebunden. Einen speziellen Bezug zu störfallbedingten Risiken ließ sich dabei bislang nur § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB entnehmen, der auch bei einer Angebotsplanung Festsetzungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des BImSchG gestattet. Danach können in einem Bebauungsplan Vorgaben für die Umsetzung bestimmter baulicher oder technischer Vorkehrungen getroffen werden. Dies betrifft auch passive Schutzmaßnahmen, sodass z.B. an Vorgaben für die Verwendung bestimmter Baustoffe zu denken ist.⁶⁴

58 Siehe die Position der LAI in der Arbeitshilfe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz vom 30.03.2017 „Berücksichtigung des Art. 13 Seveso III-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben“ unter Fußnote 19; im Ergebnis ebenso König, ZfBR 2014, 336 (340).

59 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 22.

60 Mit berechtigter Kritik an dieser Auffassung daher Uechtritz, DVBl 2017, 659 (661).

61 So im Ergebnis auch VGH Kassel, Urt. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 70 ff.; Arbeitshilfe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz vom 30.03.2017 „Berücksichtigung des Art. 13 Seveso III-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben“, S. 5 ff.; Rebentisch, NVwZ 2017, S. 1569 (1570); Uechtritz, DVBl 2017, 659 (661); Uechtritz/Farsbotter, BauR 2015, 1919 (1924 ff.).

62 Zu einer solchen Vorgehensweise VGH Kassel, Urt. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 70 ff.

63 VGH Kassel, Urt. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 70 ff.

64 Vgl. auch VGH Mannheim, Urt. v. 18.03.2015 – 3 S 601/14, juris, Rdnr. 48 ff.; Grüner, UPR 2014, S. 161 (165); Mitschang UPR 2011, 342 (344 f.).

Durch die BauGB-Novelle 2017 sind diese Handlungsmöglichkeiten mit der Aufnahme von § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchst. c) BauGB erweitert worden. Danach können in einem Bebauungsplan für Flächen, die sich in der Nachbarschaft⁶⁵ eines Störfallbetriebs befinden, Gebiete festgesetzt werden, in denen bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen, die nach Art, Maß oder Nutzungsintensität in der Festsetzung näher zu bestimmen sind, bestimmte bauliche oder sonstige technische Maßnahmen zur Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen getroffen werden müssen. Die Regelung erlaubt somit eine weitergehende Einschränkung der betroffenen baulichen Anlagen und damit präzisere Festsetzungen als dies bislang nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB der Fall war.⁶⁶ Zudem ist – anders als bei § 1 Abs. 9 BauNVO – nicht erforderlich, dass die Festsetzung auf einen abgrenzbaren Anlagentyp beschränkt wird.⁶⁷ Vielmehr kann der Plangeber allgemein an Art, Maß oder Nutzungsintensität der baulichen Anlagen anknüpfen.

Hervorzuheben ist vor allem die Möglichkeit, die Nutzungsintensität der baulichen Anlage als Anknüpfungspunkt für die gebotene gegenständliche Einschränkung der Festsetzung zu nehmen. Als Beispiele hierfür nennt die Gesetzesbegründung die Anzahl der Bewohner, Benutzer oder Besucher.⁶⁸ Mit einer solchen Festsetzungen lässt sich daher bspw. sicherstellen, dass Vorhaben – sollte eine bestimmte Nutzerzahl überschritten werden – Schutzräume mit entsprechenden Aufnahmekapazitäten vorhalten müssen. Erforderlich ist aber, dass die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen zugleich eine Regelung der Bodennutzung enthalten.⁶⁹

Im Bereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans sind die Gemeinde und der Vorhabenträger nicht an die Vorgaben in § 9 BauGB bzw. der BauNVO gebunden, sodass hier weitergehende Festsetzungen zur Umsetzung von Schutzvorkehrungen denkbar sind (§ 12 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB). Darüber hinaus ist obergerichtlich anerkannt worden, dass weitere Schutzmaßnahmen in einen Durchführungsvertrag verlagert werden können; dies betrifft bspw. auch organisatorische Maßnahmen wie die Einbeziehung in einen Alarmplan des Störfallbetriebs sowie die Durchführung entsprechender Schulungen und Übungen für das Personal, die Einrichtung einer Kommunikations-

zentrale zur schnellen Informationsweitergabe im Alarmfall sowie die Erstellung eines besonderen Schutzkonzepts für ortsunkundige Personen.⁷⁰

Grundvoraussetzung für eine entsprechende Vorgehensweise ist allerdings, dass die planende Gemeinde über die nötigen Kenntnisse verfügt, um im konkreten Fall geeignete Schutzvorkehrungen festzusetzen. Dies ist – wie bereits dargestellt⁷¹ – in der Praxis häufig nicht der Fall. Auch hier zeigt sich daher, wie wichtig es ist, den Informationsaustausch zwischen planender Gemeinde, dem Fachgutachter und dem Störfallbetrieb bzw. dessen Überwachungsbehörde möglichst so zu gestalten, dass eine angemessene Reaktion auf das Störfallrisiko möglich ist.

3. Gestaltungsmöglichkeiten auf Ebene der Vorhabenzulassung

Auf der Ebene der Zulassung des Einzelvorhabens besteht ebenfalls die Möglichkeit, den einzuhaltenen Sicherheitsabstand durch vorhabenbezogene Schutzvorkehrungen zu reduzieren.

Vorhabenträgern ist daher zu empfehlen, schon bei der Planung auf ein bestehendes Störfallrisiko zu reagieren und so sicherzustellen, dass das Vorhaben auch unter Berücksichtigung des störfallrechtlichen Abstandsgebots genehmigungsfähig ist. Offensichtlich ist diese Möglichkeit bei Maßnahmen, die unmittelbar mit der baulichen Gestaltung des Vorhabens zusammenhängen (z.B. Anpassungen der Grundrissgestaltung, Einhausung von Freiflächen oder die Verwendung von expositions mindernden Baumaterialien). Es ist aber auch denkbar, dass der Vorhabenträger in der Betriebsbeschreibung bzw. in einem eigenständi-

65 Den Begriff der Nachbarschaft wird man dabei räumlich weiter fassen müssen als den ermittelten Sicherheitsabstand, da sich Veränderungen und Erweiterungen im Bereich des Störfallbetriebs typischerweise nicht ausschließen lassen: So auch Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817 (820).

66 BT-Drucks. 18/10942, S. 44.

67 Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817 (820).

68 BT-Drucks. 18/10942, S. 44.

69 So zu § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB: Gierke, in: Brügelmann, BauGB, § 9 Rdnr. 462; nicht erfasst sind daher rein organisatorische Maßnahmen: Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817 (820).

70 VGH Kassel, Urt. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 70 ff.

71 Dazu bereits oben unter C.I.

gen Konzept darstellt, mit welchen Mitteln dem Störfallrisiko begegnet werden soll. Eine solche Vorgehensweise bietet insbesondere den Vorteil, dass auch organisatorische Schutzvorkehrungen (z.B. regelmäßige Schulungen oder Aufschaltungen auf Alarmsysteme) beschrieben und damit zum Bestandteil des zur Genehmigung gestellten Vorhabens gemacht werden können. Es kann daher durchaus erwägenswert sein, schon bei der Planung des Vorhabens einen Fachgutachter hinzuziehen.

Möglich ist darüber hinaus, dass die Zulassungsbehörde einseitig vorgibt, dass bestimmte Schutzvorkehrungen ergriffen werden müssen. Dies kommt nicht nur in Betracht, wenn der Vorhabenträger es unterlassen hat, entsprechende Vorkehrungen zum Gegenstand des Genehmigungsverfahrens zu machen, sondern auch, wenn es darum geht, bestimmte Maßnahmen, die z.B. in einem Schutzkonzept dargestellt werden, verbindlich zu machen. In Betracht kommen dafür vor allem Auflagen zur jeweiligen Zulassung. Da der Vorhabenträger in der Regel einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Zulassung hat, richtet sich die Zulässigkeit solcher Auflagen – vorbehaltlich spezieller Vorschriften – nach § 36 Abs. 1 VwVfG.

Danach dürfen Nebenbestimmungen in der Regel nur erlassen werden, wenn durch diese sichergestellt wird, dass nicht erfüllte Zulassungsvoraussetzungen eingehalten werden.⁷² Auflagen sind daher in der Regel nur zulässig, wenn die Behörde zuvor festgestellt hat, dass das Vorhaben ohne diese nicht genehmigungsfähig ist. Hierfür dürfte nicht bereits die Feststellung ausreichen, dass das Vorhaben den angemessenen Sicherheitsabstand unterschreitet. Vielmehr ist wohl zusätzlich zu fordern, dass die Zulassungsbehörde zunächst auch prüft, ob das Vorhaben – trotz Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstands – aufgrund einer Abwägungsentscheidung zugelassen werden kann. Nur wenn dies nicht der Fall ist, steht das störfallrechtliche Abstandsgebot nämlich – vermittelt über das bauplanungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme – einer Zulassung des Vorhabens entgegen.⁷³ Erst dann stellt sich daher auch die Frage, ob dieses Zulassungshindernis durch den Erlass von Auflagen ausgeräumt werden kann.

Neben einseitigen Regelungen sind darüber hinaus auch konsensuale Lösungen durch den Abschluss von Verträgen denkbar. Dies kann insbesondere

dann zweckmäßig sein, wenn neben dem Vorhabenträger auch der Anlagenbetreiber bestimmte Verpflichtungen übernimmt. Zu beachten ist allerdings, dass es sich zumindest bei vertraglichen Regelungen zwischen der Zulassungsbehörde und dem Vorhabenträger in der Regel um einen sog. hinkenden Austauschvertrag handeln dürfte, auf den § 56 Abs. 2 VwVfG analog Anwendung findet.⁷⁴ Damit greift auch hier § 36 VwVfG. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Zulassungsbehörde sind deswegen nicht notwendig größer als bei einseitig erlassenen Nebenbestimmungen. Zudem dürfte zu verlangen sein, dass die vertraglichen Verpflichtungen des Vorhabenträgers zusätzlich durch Übernahme einer Baulast bzw. einer Dienstbarkeit gesichert werden, damit sichergestellt ist, dass auch etwaige Rechtsnachfolger an den jeweiligen Vertragsinhalt gebunden sind.

D. Verfahrensrechtliche Anforderungen bei Abstandsunterschreitung

Wesentliche verfahrensrechtliche Neuerung der Seveso-III-RL ist die Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese umfasst die Unterrichtung der Öffentlichkeit (Abs. 2), die Zugänglichmachung von Entscheidungsgrundlagen (Abs. 3), ein Recht der betroffenen Öffentlichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen (Abs. 4) sowie die Zugänglichmachung der Entscheidung und der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung (Abs. 5). Eine solche Verfahrensgestaltung ist nach Art. 15 Abs. 1 Buchst. c) Seveso-III-RL u.a. erforderlich, wenn neue Entwicklungen in der Nachbarschaft von Störfallbetrieben stattfinden, sofern die Standortwahl oder die Entwicklungen das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können. Dabei bezieht sich Art. 15 Abs. 1 Seveso-III-RL in allen Varianten auf Art. 13 Seveso-III-RL und damit auch auf die Bestimmungen zum Abstandsgebot.

Nicht nur bei Errichtung oder Änderung eines Störfallbetriebs in der Nähe von Schutzobjekten, sondern auch bei der Realisierung eines Schutzobjekts im Umfeld eines Störfallbetriebs greifen daher

72 Dazu Störmer, in: Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, 4. Aufl. 2016, § 36 VwVfG Rdnr. 69 ff.

73 Siehe dazu im Einzelnen unter E.III.

74 Fehling, in: Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, 4. Aufl. 2016, § 56 VwVfG Rdnr. 7.

die Konsultations- und Beteiligungspflichten. Die dargestellten Regelungen beziehen sich nach ihrem Wortlaut auf behördliche Verfahren im Zusammenhang mit „spezifischen einzelnen Projekten“ und damit auf die Realisierung von konkreten Einzelvorhaben. Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 Seveso-III-RL bringt allerdings zum Ausdruck, dass eine Pflicht zur frühzeitigen und effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit auch besteht, wenn für solche Einzelvorhaben vorbereitende Pläne oder Programme erstellt werden. Art. 15 Seveso-III-RL knüpft damit an die unionsrechtliche Terminologie im Bereich der Umweltprüfungen an, die zwischen Projekten im Sinne der UVP-RL⁷⁵ und Plänen und Programmen im Sinne der SUP-RL⁷⁶ differenziert. Zwar gilt nach Art. 15 Abs. 6 UAbs. 3 Seveso-III-RL der betreffende Abs. 6 nicht für Pläne und Programme, für die – wie im Regelfall bei Bebauungsplänen – eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der SUP-RL durchgeführt wird. Dies erklärt sich aber daraus, dass Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 Seveso-III-RL auf das Instrumentarium der SUP-RL verweist und somit letztlich nur sicherstellt, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der SUP-RL auch dann durchgeführt wird, wenn eine solche nach der SUP-RL eigentlich nicht erforderlich wäre. In den übrigen Fällen ist die Regelung in Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 Seveso-III-RL dagegen funktionslos, was durch Art. 15 Abs. 6 UAbs. 3 Seveso-III-RL bestätigt wird.

Im Ergebnis folgt aus Art. 15 Seveso-III-RL daher, dass sowohl bei Plänen und Programmen im Sinne Art. 2 Buchst. a) SUP-RL als auch bei Entscheidungen über Projekte i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Buchst. a) UVP-RL eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden muss, wenn durch einen solchen Rechtsakt die Ansiedlung eines schutzbedürftigen Objekts in der Nachbarschaft zu einem Störfallbetrieb vorbereitet oder zugelassen wird.

I. Öffentlichkeitsbeteiligung im Bebauungsplanverfahren

Für den deutschen Gesetzgeber ergab sich aus diesen unionsrechtlichen Vorgaben für das Regelverfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen kein Handlungsbedarf, da dieses nach der Integrationslösung ohnehin eine an die Vorgaben der UVP- und SUP-RL angepasste Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Dieses Verfahren stand somit schon vor der BauGB-Novelle 2017

mit den Anforderungen des Art. 15 Seveso-III-RL in Einklang.

Änderungsbedarf bestand allerdings insoweit, als dass sowohl im vereinfachten Verfahren (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) als auch bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB) die Möglichkeit gegeben ist, von einer öffentlichen Auslegung i.S.v. § 3 Abs. 2 BauGB abzusehen und sich stattdessen auf die Einholung von Stellungnahmen der betroffenen Öffentlichkeit zu beschränken. Durch § 13b BauGB wurde diese Möglichkeit im Rahmen der BauGB-Novelle 2017 noch erweitert. Bei Maßnahmen im Umfeld eines Störfallbetriebs bestand daher bei diesen Verfahren ein potentieller Konflikt mit den Vorgaben des Art. 15 Seveso-III-RL. Diesen hat der Gesetzgeber im Zuge der BauGB-Novelle 2017 dahingehend aufgelöst, dass die Durchführung des vereinfachten Verfahrens bzw. die Aufstellung eines Bebauungsplans der Innenentwicklung gem. §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB ausgeschlossen ist, wenn bei der Planung § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG zu beachten ist.⁷⁷

Mit Blick auf die Planung von Schutzobjekten im angemessenen Anstand eines Störfallbetriebs folgt daraus, dass eine Gemeinde in diesen Fällen künftig immer auf das Regelverfahren für die Bauleitplanung zurückgreifen muss. Jedenfalls bei einem Angebotsbebauungsplan wird aus Sicht der planenden Gemeinde aber nicht immer klar sein, ob es überhaupt zur Ansiedlung eines schutzbedürftigen Objekts in dem Plangebiet kommen wird.⁷⁸ Nur dann greifen aber die Vorgaben des § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG und damit auch die verfahrens-

75 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

76 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

77 Entsprechend wurde auch die Möglichkeit, Satzungen nach §§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3, 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB zu erlassen, in störfallrelevanten Bereichen ausgeschlossen, da hier für das Verfahren ebenfalls die § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB gelten: Siehe dazu §§ 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3, 35 Abs. 6 Satz 3 Nr. 3 BauGB.

78 So steht z.B. bei Festsetzung eines Gewerbegebiets in einem Angebotsbebauungsplan häufig noch nicht fest, ob sich hier ein öffentlich genutztes Gebäude i.S.v. § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG ansiedeln wird.

rechtlichen Vorgaben in §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB. Es bleibt abzuwarten, welche Anforderungen die Rechtsprechung an die Prognoseentscheidung einer Gemeinde stellen wird. Vergleichbare Auslegungsfragen stellen sich aber schon bisher bei den Ausschlussgründen nach §§ 13 Abs. 1 Nr. 1, 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB, bei denen es – insbesondere wenn für ein Vorhaben eine allgemeine Vorprüfung i.S.v. § 7 Abs. 1 UVPG (§ 3c Satz 1 UVPG a.F.) vorgeschrieben ist – ebenfalls erforderlich ist, dass die planende Gemeinde eine Prognoseentscheidung vornimmt.⁷⁹ Die zu diesen Ausschlussgründen entwickelten Grundsätze lassen sich daher wohl in gewissem Umfang auf die Umsetzungsvorschriften zu Art. 15 Seveso-III-RL übertragen.⁸⁰

Zu weitgehend dürfte es allerdings sein, den Ausschlussgrund in §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB auf Angebotsbebauungspläne nicht anzuwenden, die zwar die Realisierung von schutzbedürftigen Objekten zulassen, dem Inhalt der Festsetzungen nach jedoch keinen konkreten Bezug zu einem solchen Vorhaben aufweisen.⁸¹ Denn zum einen ist fraglich, ob dem nicht ohnehin die Vorgaben in Art. 3 Abs. 5 SUP-RL entgegenstehen.⁸² Zum anderen knüpft Art. 15 Abs. 1 Buchst. c) Seveso-III-RL für die Öffentlichkeitsbeteiligung allein daran an, ob neue Entwicklungen in der Nachbarschaft zu einem Störfallbetrieb dazu führen, dass das Risiko eines schweren Unfalls durch die Standortauswahl oder aus sonstigen Gründen vergrößert oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmert werden. Dies ist aber nicht zwingend nur dann der Fall, wenn ein Schutzobjekt im Sicherheitsabstand ausdrücklich zugelassen wird.

Übertragen lässt sich dagegen wohl die Schlussfolgerung, dass der Ausschlussgrund nach §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB bereits dann greift, wenn das störfallrechtliche Abstandsgebot bei der Abwägung zu berücksichtigen ist.⁸³ Ob die störfallrechtlichen Belange von solchem Gewicht sind, dass sie die Realisierung des Vorhabens ausschließen, ist dagegen unerheblich.⁸⁴ Auch die Frage, ob es nach der Regelung in § 214 BauGB einen beachtlichen Verfahrensfehler darstellt, wenn eine Gemeinde fehlerhaft davon ausgeht, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Durchführung des jeweiligen Verfahrens erfüllt sind, dürfte bei § 13 Abs. 1 Nr. 1 BauGB und §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB

gleich zu beantworten sein. Denn in beiden Fällen ist ein solcher Verstoß für sich betrachtet nach § 214 Abs. 1 Satz 1 BauGB unbeachtlich, sodass es auf die Beachtlichkeit von etwaigen Folgefehlern ankommt.⁸⁵

II. Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorhabenzulassung

Wie eingangs dargestellt, beziehen sich die Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung gem. Art. 15 Seveso-III-RL vorrangig auf die Zulassung von Einzelvorhaben. Da das deutsche Verfahrensrecht bei Vorhabenzulassungen keine allgemeine Pflicht zur Durchführung einer (förmlichen) Öffentlichkeitsbeteiligung kennt,⁸⁶ resultiert daraus – auch mit Blick auf die Zulassung von schutzbedürfti-

79 Zur Struktur der Prognoseentscheidung nach § 7 UVPG (§ 3c UVPG a.F.): Dienes, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 3c Rdnr. 11 ff. Ist für die Zulassung eines schutzbedürftigen Objekts eine allgemeine Vorprüfung i.S.v. § 7 UVPG (§ 3c UVPG a.F.) durchzuführen, können sich wegen der Regelung in § 8 UVPG (§ 3d UVPG a.F.) auch Überschneidungen zwischen den Ausschlussgründen ergeben; ausführlicher zu dieser Regelung sogleich unter D.II.1.

80 Ein gerichtlich nur eingeschränkter Beurteilungsspielraum wie er von der Rechtsprechung bei der allgemeinen Vorprüfung anerkannt wird (siehe dazu bspw. OVG Münster, Urt. v. 10.04.2014 – 7 D 57/12.NE, juris, Rdnr. 56 f., m.w.N.) ist nach der Rechtsprechung des BVerwG für die Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes allerdings nicht anzuerkennen: BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 20.

81 So aber zu § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB: OVG Koblenz, Urt. v. 08.06.2011 – 1 C 11239/10, juris, Rdnr. 27; offengelassen dagegen von OVG Münster, Urt. v. 10.04.2014 – 7 D 57/12.NE, juris, Rdnr. 51 ff.

82 Allein der Umstand, dass durch einen Bebauungsplan kein UVP-pflichtiges Vorhaben zugelassen wird, dürfte nämlich nicht zwingend den Rückschluss zulassen, dass von dem Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen ausgehen. Nur unter diesen Voraussetzungen lässt Art. 3 Abs. 5 SUP-RL jedoch Einschränkungen bei der SUP-Pflicht zu: Ausführlicher dazu Bunge, NuR 2017, 447 (455).

83 OVG Münster, Urt. v. 10.04.2014 – 7 D 57/12.NE, juris, Rdnr. 62 f.

84 Dies ergibt sich letztlich auch unmittelbar aus dem Wortlaut von §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB; danach greift der Ausschlussgrund nämlich bereits, wenn bei der Planung die Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen zu beachten sind.

85 Vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 27.01.2016 – 7 D 130/14.NE, juris, Rdnr. 45 ff.

86 § 25 Abs. 3 VwVfG genügt hierfür schon deshalb nicht, weil der Regelungsgehalt dieser Vorschrift auf die Durchführung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger beschränkt ist. Eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung mit Beteiligungsrechten sieht die Regelung nicht vor.

gen Objekten – ein erheblicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

1. Verfahren bei UVP-(vorprüfungs-)pflichtigen Schutzobjekten

Die Zulassung von schutzbedürftigen Objekten fällt teilweise in den Anwendungsbereich des UVP-Rechts. Soweit nach Maßgabe des Bundes- oder Landesrechts eine UVP-(Vorprüfungs-)Pflicht besteht, liegt es daher nahe, die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben für die Durchführung von Umweltprüfungen mit den Vorgaben des Art. 15 Seveso-III-RL aufeinander abzustimmen.⁸⁷ Dies gilt vor allem deshalb, weil die Bedeutung störfallrechtlicher Themen für die UVP zuletzt mit der UVP-ÄnderungsRL⁸⁸ noch erweitert worden ist. Denn es war ein wesentliches Anliegen der Richtlinie, die Anfälligkeit von Vorhaben für schwere Unfälle und/oder Naturkatastrophen bei der UVP stärker zu berücksichtigen.⁸⁹ Dem wird auf Bundesebene – in Ergänzung zu den nachfolgend näher dargestellten Regelungen für die allgemeine Vorprüfung – durch die neu eingeführten Regelungen in § 2 Abs. 2 Satz 2 UVPG und Ziffer 8 zu Anlage 4 des UVPG Rechnung getragen. Besteht für ein Vorhaben eine unbedingte UVP-Pflicht ist dementsprechend zugleich sichergestellt, dass bei der Vorhabenzulassung eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, die den Vorgaben von Art. 15 Seveso-III-RL gerecht wird.

Muss dagegen lediglich eine allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht durchgeführt werden, besteht das Risiko, dass das betreffende Vorhaben ohne Durchführung einer UVP und damit auch ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, wenn die Zulassungsbehörde davon ausgeht, dass das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen haben kann. Der Bundesgesetzgeber hat vor diesem Hintergrund die Vermutungsregel des § 8 UVPG (§ 3d UVPG a.F.) in das UVPG aufgenommen.⁹⁰ Danach ist bei Durchführung einer allgemeinen Vorprüfung i.S.v. § 7 UVPG (§ 3c UVPG a.F.) davon auszugehen, dass von einem schutzbedürftigen Objekt, das innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes i.S.v. § 3 Abs. 5c BImSchG verwirklicht werden soll, erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgehen, wenn die Möglichkeit besteht, dass durch die Realisierung des Vorhabens das Risiko eines Störfalls i.S.v. § 2 Nr. 8

Störfall-VO geschaffen wird, die Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Störfalls erhöht oder dessen Folgen verschlimmert werden.⁹¹ Während die erste Tatbestandsvariante auf eine erstmalige Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstands zugeschnitten ist, geht es bei den übrigen Varianten um Konstellationen, in denen sich bereits schutzbedürftige Objekte im angemessenen Sicherheitsabstand befinden, die Realisierung des zur Genehmigung gestellten Vorhabens aber die Eintrittswahrscheinlichkeit oder die Auswirkungen eines Störfalls vergrößern würde.⁹² Der Einschätzungsspielraum, welcher der Zulassungsbehörde bei der Bewertung § 7 Abs. 1 UVPG (§ 3c Satz 1 UVPG a.F.) grundsätzlich zusteht, ist damit erheblich eingengt, sodass hier in aller Regel eine UVP durchzuführen sein wird.

Als Anwendungsbeispiele nennt die Gesetzesbegründung Vorhaben nach den Nr. 14 und 18 der Anlage 1 zum UVPG (z.B. Verkehrsvorhaben wie Bundeswasserstraßen bzw. Bundesautobahnen sowie Bauvorhaben wie Hotelkomplexe, Freizeitparks oder Einkaufszentren).⁹³ Bei Vorhaben nach Nr. 18 der Anlage 1 zum UVPG ist allerdings zu berücksichtigen, dass für diese bereits ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt worden ist, in dem die relevanten Umweltbelange u.U. bereits vollumfänglich abgearbeitet worden sind. Die Frage der Durchführung einer UVP im Baugenehmigungsverfahren stellt sich in diesen Konstellationen daher ggf. nicht mehr. Auch dann bedarf aber näherer Betrachtung, ob aufgrund des Störfallrechts im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist.⁹⁴

87 Eine solche Koordinierung der Verfahren ist in Art. 13 Abs. 4 Seveso-III-RL ausdrücklich vorgesehen; auch die UVP-RL hebt in ihrer aktuell geltenden Fassung das Ziel der Koordination bzw. Integration von Verfahren zur Prüfung von Umweltauswirkungen in Art. 2 Abs. 3 UVP-RL deutlicher hervor.

88 Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

89 Siehe Erwägungsgrund 15 der UVP-ÄnderungsRL.

90 Spiegelbildlich hierzu wurden auch die Kriterien für die Vorprüfung mit Ziffer 1.6.2 in Anlage 3 zum UVPG (Ziffer 1.5.2 zu Anlage 2 zum UVPG a.F.) um den Punkt Störfallanfälligkeit des Vorhabens ergänzt.

91 Dazu auch Uechtritz, DVBl 2017, 659 (665).

92 BT-Drucks. 17/9417, S. 31.

93 BT-Drucks. 17/9417, S. 31.

94 Zu Fragen der Verfahrensstufung sogleich unter D.III.

Dagegen hat bislang – soweit ersichtlich – nur ein Bundesland⁹⁵ die UVP-rechtlichen Bestimmungen im jeweiligen Landesrecht um störfallspezifische Belange ergänzt. Mit Blick auf die eindeutigen Vorgaben der UVP-RL in ihrer durch die UVP-ÄnderungsRL geänderten Fassung⁹⁶ dürfte jedoch im Ergebnis unzweifelhaft sein, dass auch die UVP-Regelungen in anderen Ländern so auszulegen sind, dass die Anfälligkeit eines Vorhabens für Störfallrisiken zu den erheblichen Umweltauswirkungen gehört, die im Rahmen einer Vorprüfung zu berücksichtigen und bei der Durchführung der UVP abzubilden sind.⁹⁷ Wenn auf diese Weise sichergestellt ist, dass bei Unterschreitungen des angemessenen Sicherheitsabstands eine UVP durchgeführt wird, wäre mit einer solchen unionsrechtskonformen Auslegung des Landesrechts zumindest für diese Vorhaben auch den Vorgaben des Art. 15 Seveso-III-RL hinreichend Rechnung getragen.

2. Verfahren bei sonstigen Schutzobjekten

In der Mehrzahl von Fällen fallen schutzbedürftige Objekte im Sinne des Störfallrechts nicht in den sachlichen Anwendungsbereich des UVP-Rechts. Regelmäßig bedarf es zu deren Zulassung daher nur der Durchführung eines einfachen bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens nach Maßgabe des Landesrechts. Es obliegt dann den Ländern, die Vorgaben des Art. 15 Seveso-III-RL im Rahmen der jeweiligen Landesbauordnung umzusetzen.⁹⁸

Entsprechende Regelungen finden sich bspw. in Sachsen (§ 70 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 SächsBO), Brandenburg (§ 70 Abs. 7 Nr. 1 BbgBauO), Bayern (Art. 66a Abs. 2 BayBO) oder Niedersachsen (§ 68 Abs. 5 NBauO). Es fällt auf, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen, an die die Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit anknüpft, unterschiedlich gewählt wurden.⁹⁹ So schreiben die Regelungen in Sachsen und Brandenburg eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits dann vor, wenn das schutzbedürftige Objekt im Achtungsabstand des Störfallbetriebs realisiert werden soll. Damit wird offenbar auf die Begrifflichkeiten im Leitfa- den KAS-18 Bezug genommen.¹⁰⁰ Dagegen greift Art. 66a Abs. 2 BayBO bei einer Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstands i.S.v. Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL. Da der angemessene Sicherheitsabstand im Regelfall geringer ist als der Achtungsabstand¹⁰¹, variiert damit auch

der Anwendungsbereich der landesrechtlichen Regelungen. Für Niedersachsen ist der Achtungsabstand in § 68 Abs. 5 Satz 2 NBauO einheitlich auf 200 m (für Betriebsbereiche einer Biogasanlage bzw. 2.000 m (für sonstige Betriebsbereiche) festgelegt. Es bedarf daher stets der Prüfung, wann landesrechtlich eine Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit besteht.

Obwohl die Frist zur Umsetzung der Seveso-III-RL bereits zum 01.06.2015 abgelaufen ist, haben noch nicht alle Bundesländer die notwendigen Anpassungen vorgenommen. So enthielt zwar der Referentenentwurf für eine novellierte nordrhein-westfälische Bauordnung eine solche Vorschrift. In der am 28.12.2016 noch unter der Vorgängerregierung verkündeten Fassung war diese Bestimmung aber ersatzlos gestrichen worden. Mittlerweile hat die neue Regierungskoalition beschlossen, dass wesentliche Bestimmungen der novellierten Bauordnung noch einmal überarbeitet werden sollen. Anders als ursprünglich vorgesehen, ist das Inkrafttreten der Novelle daher vom 01.01.2018 um ein Jahr auf den 01.01.2019 verschoben worden. Der von der neuen Landesregierung in diesem Zusammenhang am 21.12.2017 vorgestellte Referentenentwurf einer Landesbauordnung 2018 (BauO-E NRW)¹⁰²

95 Vgl. die mit § 8 UVPG (§ 3d UVPG a.F.) vergleichbare Regelung in § 4 Satz 2 ThürUVPG, deren Anwendungsbereich allerdings auf einige UVP-pflichtige Vorhaben beschränkt ist und z.B. Einkaufszentren nicht erfasst.

96 Siehe vor allem die durch die UVP-ÄnderungsRL geänderte Fassung von Art. 3 Abs. 2, Anhang III Ziffer 1 Buchst. f) sowie Anhang IV Ziffer 8 UVP-RL.

97 So empfiehlt z.B. das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in seinem Hinweis vom 15.07.2017 die unmittelbare Anwendung der UVP-ÄnderungsRL; abrufbar unter <https://service.hessen.de/html/files/VollzugshinweisezurunmittelbarenAnwendungderUVP-aendRL.pdf>.

98 Zum landesrechtlichen Umsetzungsbedarf auch Uechtritz, DVBl 2017, 659 (666 f.).

99 Vgl. zum Folgenden auch Uechtritz, DVBl 2017, 659 (667) unter Bezugnahme auf § 70 MBO-E.

100 So auch Uechtritz, DVBl 2017, 659 (667).

101 Zu diesen unterschiedlichen Begrifflichkeiten bereits oben unter C.I.

102 Die Regelungen sind Bestandteil des Referentenentwurfs für ein Artikelgesetz zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen – Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW); der Entwurf ist abrufbar unter https://www.mhkgb.nrw/Bau/bauaufsicht/Landesbauordnung/20171220-BauModGE---Gesetz-_zur-Verbaeandeanhoerung.pdf.

sieht nun wieder eine Regelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Unterschreitungen des angemessenen Sicherheitsabstands vor (71 Abs. 3 Satz 2 BauO-E NRW), die nach dem Entwurf nicht erst zum 01.01.2019, sondern bereits unmittelbar nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten soll. Derzeit ist daher davon auszugehen, dass die BauO NRW im Laufe des Jahres 2018 um eine Pflicht zur Durchführung der unionsrechtlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt werden wird.

Hieran schließt sich die Frage an, ob Zulassungsbehörden in Ländern, die ihrer Umsetzungspflicht nicht hinreichend nachgekommen sind, Art. 15 Seveso-III-RL unmittelbar anzuwenden haben und somit auch ohne landesrechtliche Grundlage zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet sind. Betrachtet man die Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit der UVP-RL, spricht viel dafür, dass dies im Ergebnis zu bejahen ist. Denn mit Blick auf die unionsrechtlich normierte Pflicht zur Durchführung einer UVP hat der EuGH bereits klargestellt, dass sich Dritte – auch wenn dies für den Vorhabenträger u.U. nachteilige Auswirkungen hat – unmittelbar auf die UVP-RL berufen können, wenn ein Mitgliedsstaat es unter Verstoß gegen die Richtlinie unterlässt, eine UVP durchzuführen.¹⁰³ Diese Rechtsprechung dürfte sich auf Art. 15 Seveso-III-RL übertragen lassen. Auch wenn die jeweilige Landesbauordnung eine solche Regelung nicht vorsieht, kann Zulassungsbehörden vor diesem Hintergrund grundsätzlich¹⁰⁴ nur empfohlen werden, in einem Baugenehmigungsverfahren, das die Genehmigung eines schutzbedürftigen Objekts im Umfeld eines Störfallbetriebs zum Gegenstand hat, die in Art. 15 Seveso-III-RL vorgesehenen Verfahrensschritte durchzuführen.

III. Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei gestuften Verfahren?

Häufig sind bis zur Realisierung eines Vorhabens mehrere Verfahrensstufen zu durchlaufen, die aufeinander aufbauen. Klassisches Beispiel ist eine Baugenehmigung, die auf Grundlage eines Bebauungsplans erteilt wird. Hier stellt sich die Frage, ob es genügt, wenn die nach Art. 15 Seveso-III-RL gebotene Öffentlichkeitsbeteiligung auf einer Verfahrensstufe (z.B. im Bebauungsplanverfahren) durchgeführt wird. Hierfür könnte sprechen, dass

Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) und b) Seveso-III-RL nach der Rechtsprechung des EuGH nicht verlangt, dass die materiell-rechtlichen Vorgaben des störfallrechtlichen Abstandsgebots auf der Planungs- *und* auf der Zulassungsebene berücksichtigt werden. Ausreichend sei vielmehr, dass entweder die planende Stelle oder die Zulassungsbehörde dem Abstandsgebot Rechnung trägt.¹⁰⁵ Dies könnte dafür sprechen, dass bei gestuften Verfahren nur in dem Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, in dem die materielle Entscheidung über die Einhaltung des Abstandsgebots getroffen werden soll. Denn bei Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung ohne korrespondierenden materiellen Entscheidungsgehalt würde die Beteiligung weitgehend leerlaufen.

1. Verzicht auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Bebauungsplanverfahren?

Mit Blick auf die Vorgaben des Unionsrechts dürfte allerdings zumindest eine verfahrensmäßige Verlagerung vom Bebauungsplan- auf das Baugenehmigungsverfahren ausscheiden. Denn Art. 15 Seveso-III-RL differenziert klar zwischen Plänen und Programmen (Abs. 6) und Zulassungen für spezifische Projekte (Abs. 2 bis 4), ohne eine Regelung vorzusehen, nach welcher die Öffentlichkeitsbeteiligung auf eine dieser Verfahrensstufen beschränkt werden darf. Zwar räumt Art. 15 Abs. 7 Seveso-III-RL den Mitgliedstaaten die Befugnis ein, die genauen Vorkehrungen für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit festzulegen. Es wäre aber zu weitgehend, daraus eine Befugnis der Mitgliedstaaten abzuleiten, wonach diese über den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung disponieren können. Dies entspricht der Rechtslage bei den unionsrechtlich geprägten Umweltprüfungen.¹⁰⁶ Folgerichtig sieht das BauGB auch nach der BauGB-Novelle 2017 einen solchen Vorbehalt nicht vor.

103 Siehe dazu bspw. EuGH, Urt. v. 07.01.2004 – C-201/02, juris, Rdnr. 54 ff.

104 Ausnahmen hiervon kommen allerdings in Betracht, wenn für das Vorhaben zuvor ein Bebauungsplan im Regelverfahren aufgestellt worden ist; zu dieser Fragestellung sogleich unter D.III.

105 Dazu näher sogleich unter E.IV.

106 Vgl. dazu Kment, in: Hoppe/Beckmann, UVPg, 4. Aufl. 2012, § 14f Rdnr. 38.

2. Verzicht auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren?

Damit stellt sich die Frage, ob umgekehrt eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Vorhabenzulassung – regelmäßig also im Baugenehmigungsverfahren – entbehrlich ist, wenn für das Vorhaben ein Bebauungsplan im Regelverfahren aufgestellt worden ist und dabei (auch) die das störfallrechtliche Abstandsgebot betreffenden Belange ermittelt und bewertet wurden.

Eine ähnliche Fragestellung tritt auch im Zusammenhang mit den ebenfalls unionsrechtlich geprägten Umweltprüfungen i.S.v. § 2 Abs. 10 UVPG auf. Obwohl weder das UVPG noch die landesrechtlichen Bestimmungen in den Landesbauordnungen hierzu explizite Regelungen enthalten, hat sich bei diesen Verfahren für die auch im vorliegenden Zusammenhang besonders relevanten Vorhaben i.S.v. Nr. 18 der Anlage 1 zum UVPG folgendes Verständnis herausgebildet:¹⁰⁷ Sofern der Bebauungsplan bereits ein konkretes Vorhaben zum Gegenstand hat und im Bebauungsplanverfahren die von dem Vorhaben berührten Umweltbelange unter Beteiligung der Öffentlichkeit umfassend ermittelt und bewertet werden, bedarf es auf Zulassungsebene grundsätzlich keiner erneuten Durchführung einer UVP, es sei denn, es liegen wesentliche neue Erkenntnisse vor oder die Ergebnisse des Bebauungsplanverfahrens sind wegen einer erheblichen zeitlichen Distanz nicht mehr verwertbar. Anderes gilt, wenn der Bebauungsplan nach dem Inhalt seiner Festsetzungen noch keinen Bezug zu einem konkreten Vorhaben aufweist bzw. einzelne Umweltbelange (z.B. Lärmschutz) auf die Zulassungsebene verlagert werden.¹⁰⁸ In diesem Fall kann es geboten sein, der Öffentlichkeit im Genehmigungsverfahren (erneut) die Möglichkeit zu geben, zu den Umweltbelangen im Hinblick auf das konkrete Vorhaben Stellung zu nehmen. Jedoch folgt aus § 39 Abs. 3 UVPG (§ 14f Abs. 3 UVPG a.F.) und § 50 Abs. 3 UVPG (§ 17 Abs. 3 UVPG a.F.), dass das Genehmigungsverfahren in diesen Fällen auf Umweltbelange beschränkt werden darf, die nicht bzw. nicht in dem auf der Genehmigungsebene erreichten Detailgrad Gegenstand des Bebauungsplanverfahrens waren.¹⁰⁹

Dieser Ansatz dürfte auch im Zusammenhang mit der störfallrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligung als sachgerechte Lösung anzusehen sein. Denn noch deutlicher als bei sonstigen Umwelt-

belangen betreffen die bei der Ansiedlung eines Schutzobjekts im Umfeld eines Störfallbetriebs zu ermittelnden Belange – jedenfalls bei den Vorhaben i.S.v. Nr. 18 der Anlage 1 zum UVPG – häufig allein die Wahl des Standortes für das Vorhaben. Hierüber wird bei Bebauungsplänen mit einem konkreten Vorhabenbezug abschließend im Bebauungsplanverfahren entschieden. Für eine vertiefende bzw. ergänzende Ermittlung im Rahmen des Zulassungsverfahrens dürfte dann im Regelfall kein mehr Raum sein. Im Anwendungsbereich des UVPG spricht für einen solchen Ansatz auch, dass der Bundesgesetzgeber mit der Integration der störfallrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in das UVPG zum Ausdruck gebracht hat, dass ein Gleichlauf zwischen der störfallrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligung und den Verfahren zur Prüfung von Umweltauswirkungen angestrebt wird. Dem würde es widersprechen, wenn man die Zulässigkeit von Verfahrensstufungen bei störfallrechtlichen Belangen anders behandelt als bei sonstigen Umweltbelangen. Wenn ein solches Vorgehen aber schon bei den in den Anwendungsbereich des UVPG fallenden Vorhaben möglich ist, die auch mit Blick auf das störfallrechtliche Abstandsgebot häufig problematischer sind, muss dies auch für solche Vorhaben gelten, für deren Durchführung keine UVP-(Vorprüfungs-)Pflicht besteht. Denn für eine weitergehende Differenzierung fehlt letztlich die notwendige sachliche Rechtfertigung.

Art. 15 Seveso-III-RL dürfte einer solchen Vorgehensweis nicht entgegenstehen. Bei einem konkreten Vorhabenbezug des Bebauungsplans stellt der Bebauungsplan nämlich gewissermaßen eine „Standortgenehmigung“ dar und lässt sich daher bereits als Entscheidung über ein spezifisches ein-

107 Die ursprünglich in § 17 Satz 2 UVPG a.F. ausdrücklich vorgesehene Beschränkung der UVP auf das Bebauungsplanverfahren wurde mit Inkrafttreten des EAG Bau vom Bundesgesetzgeber aufgegeben; diese Änderung sollte jedoch nicht zu einer generellen Belastung des nachfolgenden Baugenehmigungsverfahrens führen, sondern nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit für die Durchführung einer UVP im Baugenehmigungsverfahren schaffen: BT-Drucks. 15/2250, S. 97.

108 Vgl. ausführlicher zum Ganzen Wagner/Paßlick, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 17 Rdnr. 46; Schink, UPR 2004, 81 (91 f.); Rühl, UPR 2002, 129 (131).

109 Wagner/Paßlick, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 17 Rdnr. 187 ff.; Wulfhorst, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UVPG, § 2 Rdnr. 49 ff.

zernes Projekt i.S.v. Art. 15 Abs. 2 bis 4 Seveso-III-RL verstehen.¹¹⁰ Diesen Regelungen wäre daher auch hinreichend Rechnung getragen, wenn im Zulassungsverfahren keine (erneute) Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Problematisch könnte aber sein, dass die Mehrzahl der bisher zur Umsetzung von Art. 15 Seveso-III-RL erlassenen Vorschriften in den Landesbauordnungen einen entsprechenden Vorbehalt nicht enthalten.¹¹¹ Zwar wird man davon ausgehen können, dass die Landesgesetzgeber keine über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehende Öffentlichkeitsbeteiligung in das Baugenehmigungsverfahren einführen wollten. Im Wortlaut der Regelungen hat dies jedoch häufig keinen Niederschlag gefunden. Bis zu einer abschließenden Klärung dieser Frage durch die Rechtsprechung bzw. den jeweiligen Gesetzgeber verbleibt daher in den betreffenden Bundesländern das Restrisiko, dass eine Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Bebauungsplanverfahren als eine rechtswidrige Gestaltung des Baugenehmigungsverfahrens bewertet wird. Derzeit ist es daher bei solchen Fallkonstellationen empfehlenswert, auch im Baugenehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, wenn dieses Risiko ausgeschlossen werden soll.

E. Materiell-rechtliche Anforderungen des Abstandsgebots

Sofern die planende Gemeinde bzw. die Zulassungsbehörde – auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung – die Realisierung eines schutzbedürftigen Objekts im angemessenen Abstand ermöglichen möchte, muss sie sich mit den materiellen Anforderungen des störfallrechtlichen Abstandsgebots auseinandersetzen. Die normativen Anknüpfungspunkte hierfür sind auch nach Umsetzung der Seveso-III-RL unverändert geblieben: Während für die Bauleitplanung eine planerische Abwägung unter Berücksichtigung von § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG vorzunehmen ist, erfolgt die Umsetzung auf Ebene der Vorhabenzulassung über eine nachvollziehende Abwägung im Rahmen des Gebots der Rücksichtnahme. Auch in diesem Punkt ist daher zwischen Planung und Vorhabenzulassung zu differenzieren.

Unabhängig von der Verfahrensebene hängt der konkrete Inhalt des störfallrechtlichen Abstandsgebots nach der Rechtsprechung des BVerwG allerdings darüber hinaus davon ab, ob die Realisierung

des schutzbedürftigen Objekts dazu führen würde, dass erstmals eine Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstands erfolgt. Soweit dies der Fall ist, erweist sich die Realisierung des schutzbedürftigen Objekts grundsätzlich als unzulässig. Das BVerwG entnimmt Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) und b) Seveso-III-RL die Vorgabe, dass ein angemessener Abstand, der bisher eingehalten ist, in aller Regel auch in Zukunft gewahrt bleiben muss.¹¹² Existieren dagegen im angemessenen Sicherheitsabstand bereits weitere schutzbedürftige Objekte, liegt nach dieser Rechtsprechung eine störfallrechtliche Gemengelage vor, bei der eine Abwägung mit entgegenstehenden Belangen möglich ist.¹¹³ Für eine planende Gemeinde bzw. für die Zulassungsbehörde stellt sich daher häufig zunächst die Frage, ob eine störfallrechtliche Gemengelage gegeben ist. Im Folgenden wird deswegen zuerst dieser Frage nachgegangen, bevor im Anschluss weitere Gesichtspunkte der Abwägung beleuchtet werden.

I. Anforderungen an das Bestehen einer Gemengelage

In Rechtsprechung und Schrifttum wird – soweit ersichtlich – bislang nicht thematisiert, welche Bedingungen konkret erfüllt sein müssen, um von einer störfallrechtlichen Gemengelage auszugehen. Allgemein werden als Gemengelage überwiegend bebaute Gebiete bezeichnet, die von einem – häufig historisch entstandenen – Miteinander sich gegenseitig beeinträchtigender Nutzungen geprägt sind. Bezogen auf das Störfallrecht folgt daraus, dass insoweit auf ein Nebeneinander von Störfallbetrieben und schutzbedürftigen Objekten abzustellen ist.¹¹⁴

110 Mit diesem Ansatz wurde – vor Inkrafttreten der SUP-RL – von der überwiegenden Meinung auch die Einbeziehung von Bebauungsplänen in den Anwendungsbereich der UVP-RL begründet: Vgl. dazu Wagner/Paßlick, in: Hoppe/Beckmann, UVP, 4. Aufl. 2012, § 17 Rdnr. 9 ff.

111 Ausdrückliche gesetzliche Regelungen zu dieser Fragestellung finden sich derzeit in den maßgeblichen Bestimmungen der Bauordnungen von Baden-Württemberg und Niedersachsen: Danach ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Baugenehmigungsverfahren prinzipiell entbehrlich, wenn dem Abstandsgebot bereits auf der Ebene der Bauleitplanung Rechnung getragen worden ist. Dies entspricht der hier vertretenen Auffassung. Eine vergleichbare Regel sieht nun auch 71 Abs. 3 Satz 3 BauO-E NRW vor.

112 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 24.

113 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 25.

114 Vgl. Uechtritz/Farsbotter, BauR 2016, 48 (53); Grüner, UPR 2014, 161 (165).

Offen ist damit, ob maßgebliches Kriterium für das Bestehen einer Gemengelage in einem Gebiet allein die tatsächlich vorhandene Bebauung ist oder ob (auch) die bauplanungsrechtlich zulässige Art der baulichen Nutzung in die Bewertung einbezogen werden kann. Diese Frage stellt sich bspw., wenn es um die Überplanung eines unbebauten Geländes im angemessenen Abstand zu einem Störfallbetrieb geht, auf dem nach dem derzeit geltenden Planungsrecht bereits schutzbedürftige Objekte realisiert werden dürfen.

Für eine Berücksichtigung der Festsetzungen eines Bebauungsplanes ließe sich anführen, dass die Festsetzungen die Siedlungsstruktur in einem Gebiet in erheblichem Umfang vorprägen. Mit dem Bebauungsplan ist daher – insbesondere bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan – häufig bereits eine Vorentscheidung über die (künftige) bauliche Nutzung getroffen. Dies könnte dafür sprechen, die bauleitplanerischen Festsetzungen auch bei der Frage zu berücksichtigen, ob im jeweiligen Gebiet eine störfallrechtliche Gemengelage besteht.

Gegen eine solche Betrachtungsweise ist jedoch einzuwenden sein, dass der unter störfallrechtlichen Gesichtspunkten anzustrebende Idealzustand – nämlich die Einhaltung eines angemessenen Sicherheitsabstands – erst mit der Realisierung eines Schutzobjekts im Sicherheitsabstand aufgegeben wird. Erst dann scheint es aber gerechtfertigt, der Gemeinde einen weitergehenden Gestaltungsspielraum zu eröffnen. Hinzu kommt, dass die Steuerungswirkung eines Bebauungsplans im Umfeld eines Störfallbetriebs ohnehin häufig gering ist. Soweit das störfallrechtliche Abstandsgebot bei der planerischen Abwägung nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt wurde, muss – wenn es um die Realisierung von schutzbedürftigen Objekten geht – nämlich die Zulassungsbehörde dem Abstandsgebot bei der Zulassungsentscheidung Rechnung tragen.¹¹⁵ Jedenfalls in diesen Konstellationen, die vor allem bei älteren Bebauungsplänen häufig vorliegen, entfalten Bebauungspläne daher keine nennenswerte Vorprägung. Dies lässt es generell zweifelhaft erscheinen, das Bauplanungsrecht zur Begründung einer störfallrechtlichen Gemengelage heranzuziehen. Hierfür dürfte sich auch anführen lassen, dass die zuständige Generalanwältin beim EuGH im Rahmen der Auslegung des unionsrechtlichen Abstandsgebots ebenfalls nur den faktischen Bauungszusammenhang in ihre Erwägungen einbezogen hat.¹¹⁶

II. Berücksichtigung des Abstandsgebots in der Bauleitplanung

In einem Bebauungsplanverfahren ist das störfallrechtliche Abstandsgebot nach den eingangs dargestellten Grundsätzen gem. § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG im Rahmen der planerischen Abwägung als Abwägungsdirektive zu berücksichtigen. Das Abwägungsergebnis unterliegt dementsprechend nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.¹¹⁷ Der ursprüngliche Referentenentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Seveso-III-RL sah diesbezüglich allerdings noch weitergehende Konkretisierungen vor, durch die insbesondere die einzelnen Abwägungsschritte weiter konkretisiert worden wären. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens sind diese Regelungen jedoch ohne nähere Begründung ersatzlos gestrichen worden. Es bleibt damit insoweit bei der bisherigen Regelung in § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG.

1. Erstmalige Schaffung einer störfallrechtlichen Gemengelage

Führt die Realisierung des schutzbedürftigen Objekts dazu, dass der angemessene Sicherheitsabstand erstmalig unterschritten und somit im Ergebnis eine störfallrechtliche Gemengelage geschaffen wird, steht das Abstandsgebot einem solchen Vorhaben regelmäßig entgegen.¹¹⁸ Ein Bebauungsplan, der ein solches Vorhaben ermöglicht, verstößt damit im Regelfall gegen § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG und stellt sich dementsprechend als abwägungsfehlerhaft dar.

Aus Sicht einer planenden Gemeinde kann es daher erwägenswert sein, bereits bestehende Sicherheitsabstände mit den Mitteln der Bauleitplanung zu sichern. Zu diesem Zweck können Gemeinden zukünftig insbesondere auf das ebenfalls mit der BauGB-Novelle 2017 eingefügte Instrument des § 9 Abs. 2c BauGB zurückgreifen. Danach kann eine Gemeinde – ohne ein Baugebiet festsetzen zu müssen – für Gebiete, die sich in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs befinden, in einem Bebauungsplan festsetzen, dass bestimmte

115 Dazu sogleich unten unter E.

116 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston zu EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – Rs. C-53/10, Rdnr. 46 ff.

117 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 26.

118 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 24; siehe dazu bereits oben unter E.

Nutzungen, Arten von Nutzungen oder nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende bauliche Anlagen, zulässig, unzulässig oder nur ausnahmsweise zulässig sind, um dadurch die nachteiligen Folgen eines Störfalls zu vermeiden oder zu verringern. Unerheblich ist insoweit, ob das betreffende Gebiet dem unbeplanten Innenbereich zuzuordnen ist oder im Geltungsbereich eines einfachen oder qualifizierten Bebauungsplans liegt.¹¹⁹ Die Regelung weist somit hinsichtlich der Festsetzungsmöglichkeiten gewisse Parallelen zu § 1 Abs. 4 und 5 i.V.m. Abs. 9 BauNVO, geht aber sowohl im Anwendungsbereich als auch hinsichtlich der möglichen Feinjustierung deutlich über deren Regelungsgehalt hinaus.¹²⁰ So lässt sich auf Grundlage von § 9 Abs. 2c BauGB beispielsweise die Festsetzung treffen, dass bauliche Anlagen, die eine bestimmte Nutzeranzahl übersteigen, in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs generell unzulässig sind. Diese weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten haben den Gesetzgeber dazu veranlasst, den räumlichen Anwendungsbereich – anders als bei § 9 Abs. 2a und Abs. 2b BauGB – nicht nur auf den unbeplanten Innenbereich, sondern auch auf überplante Gebiete zu erstrecken.¹²¹

2. Überplanung einer bestehenden störfallrechtlichen Gemengelage

Wenn der angemessene Abstand im Plangebiet schon bisher gegenüber anderen schutzbedürftigen Objekten unterschritten wird, folgt daraus nicht, dass eine Planung, durch die (lediglich) die Realisierung eines weiteren Schutzobjekts im angemessenen Sicherheitsabstand ermöglicht wird, stets rechtlich unbedenklich ist. Das Bestehen einer störfallrechtlichen Gemengelage ist nach der Rechtsprechung des BVerwG nämlich nur Voraussetzung für die Eröffnung des Abwägungsspielraums, führt aber für sich betrachtet nicht dazu, dass vergleichbare oder geringfügigere Unterschreitungen des Sicherheitsabstands per se zulässig sind.¹²² Vielmehr ist auch dann im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, dass störfallbedingte Risiken nach Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) Seveso-III-RL bzw. § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG jedenfalls langfristig auch durch die Wahrung von Sicherheitsabständen minimiert werden sollen.¹²³ Dies bringt nicht zuletzt § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. j) BauGB zum Ausdruck, der mit der BauGB-Novelle 2017 eingefügt worden ist. Auch bei bestehenden Gemengelagen

kann es daher aus Sicht der Gemeinde sinnvoll sein, einen Bebauungsplan auf Grundlage von § 9 Abs. 2c BauGB aufzustellen, damit zumindest bei künftigen Vorhaben die Einhaltung der notwendigen Abständen gewährleistet ist.

Als abwägungsrelevante Belange, die eine Rückstellung des störfallrechtlichen Abstandsgebots rechtfertigen können, nennt das BVerwG die sog. sozioökonomischen Faktoren, wozu insbesondere soziale, ökologische oder wirtschaftliche Belange zu zählen seien.¹²⁴ Sozioökonomische Faktoren sind daher wohl alle Belange, die nicht schon als störfallspezifische Belange bei der Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands Berücksichtigung finden. Auch bei einer bauleitplanerischen Abwägung, bei der das störfallrechtliche Abstandsgebot Berücksichtigung finden muss, können deswegen – allgemeinen Grundsätzen entsprechend – prinzipiell alle der in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belange in die Abwägung eingestellt werden.

Städtebauliche Motive wie bspw. die Nachverdichtung zur Reduktion des Freiflächenverbrauchs und zur Auslastung der vorhandenen Infrastruktur sind deswegen ebenso geeignet, eine planerische Unterschreitung des Sicherheitsabstands zu einem Störfallbetrieb zu rechtfertigen, wie das Interesse an einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Belange im konkreten Fall von solchem Gewicht sind, dass sie eine Zurückstellung des störfallrechtlichen Abstandsgebots rechtfertigen. Die planende Gemeinde muss daher stets die mit der Planung verbundenen störfallbedingten Risiken ermitteln und bewerten und sich im Rahmen der Abwägung mit den Anforderungen des störfallrechtlichen Abstandsgebots auseinandersetzen. Besonderer Bedeutung dürfte dabei im Regelfall der Frage zukommen, warum das Vorhaben nicht an einer anderen Stelle außerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands realisiert werden kann.

119 Vgl. Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817 (821).

120 Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817 (821).

121 BT-Drucks. 18/10942, S. 45.

122 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 34; Petz, ZfBR 2015, 644 (651).

123 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 34.

124 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 19, 22; Petz, ZfBR 2015, 644 (651).

Noch nicht abschließend geklärt ist, ob der Umstand, dass das Schutzobjekt in einer störfallrechtlichen Gemengelage liegt, der planenden Gemeinde nicht nur einen Abwägungsspielraum eröffnet, sondern auch selbst einen abwägungsrelevanten Belang darstellt. Die Ausführungen des BVerwG könnten ein solches Verständnis zweifelhaft erscheinen lassen.¹²⁵ Im Ergebnis würde dies aber zu fragwürdigen Ergebnissen führen. Eine Abwägung zwischen sozioökonomischen Belangen auf der einen und dem störfallrechtlichen Abstandsgebot auf der anderen Seite setzt nämlich implizit voraus, dass die Gemeinde die Störfallrisiken, die durch die Realisierung des schutzbedürftigen Objekts im Sicherheitsabstand zum Störfall hervorgerufen werden, ermittelt und bewertet. Führt die Realisierung des Vorhabens nicht zu einer relevanten Zunahme von Störfallrisiken, weil andere Schutzobjekte bereits vergleichbaren Risiken ausgesetzt sind, erscheint es daher fragwürdig, diesem Belang bei der Abwägung keinerlei Bedeutung beizumessen.¹²⁶ Dies würde letztlich bedeuten, die dem Vorhaben zuzurechnende Risikoerhöhung bei der Abwägung auszublenden, was gerade bei einer planerischen Konfliktbewältigung wenig sachgerecht erscheint. Man wird die Ausführungen des BVerwG daher so verstehen können, dass – auch bei einer störfallrechtlichen Gemengelage – stets eine einzelfallbezogene Abwägung erfolgen muss.¹²⁷ Im Rahmen der Abwägung kann dann aber berücksichtigt werden, ob durch das Vorhaben signifikante (zusätzliche) Störfallrisiken hervorgerufen werden oder ob die Zunahme lediglich untergeordnete Bedeutung hat. Erstrecht als zulässig dürften sich demnach im Regelfall Planungen darstellen, durch die bestehende störfallrechtliche Konflikte nicht vollständig aufgelöst, aber zumindest abgemildert werden.¹²⁸

III. Berücksichtigung des Abstandsgebots bei der Vorhabenzulassung

Für die Ebene der Vorhabenzulassung gelten diese Grundsätze mit gewissen Einschränkungen entsprechend. Auch in diesem Zusammenhang ist daher eine erstmalige Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstands grundsätzlich unzulässig. Ein Abwägungsspielraum besteht deswegen auch auf Ebene der Vorhabenzulassung überhaupt nur bei störfallrechtlichen Gemengelagen. Normativer Anknüpfungspunkt ist hier jedoch nicht § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG, da die im Referentenentwurf der Bundesregierung vorgesehene Er-

weiterung des Anwendungsbereichs auf Vorhabenzulassungen ebenfalls keinen Eingang in das Gesetz gefunden hat. Der Anwendungsbereich von § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG ist daher auch nach der neuen Rechtslage auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen beschränkt.

Nach Maßgabe der vom BVerwG aufgestellten Grundsätze ist das störfallrechtliche Abstandsgebot bei Vorhabenzulassungen allerdings über das bauplanungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme zu berücksichtigen.¹²⁹ Normativer Anknüpfungspunkt sind daher – abhängig vom bauplanungsrechtlichen Kontext – die Regelungen in § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO, § 34 Abs. 1 BauGB oder in § 35 Abs. 3 BauGB. Ob dies dauerhaft den Vorgaben, die an eine rechtsklare Umsetzung von unionsrechtlichen Richtlinien zu stellen sind,¹³⁰ gerecht wird, erscheint durchaus fraglich. Für die Rechtspraxis hat diese Frage jedoch nur nachrangige Bedeutung.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG trifft die Zulassungsbehörde damit die Pflicht, das Erfordernis angemessener Sicherheitsabstände mittels einer nachvollziehenden Abwägung auf Basis des Gebots der Rücksichtnahme in die Entscheidung über die Erteilung der Vorhabenzulassung einzubeziehen. Behördliche Wertungsspielräume sind danach im Rahmen einer auf den Einzelfall bezogenen abwägenden Gegenüberstellung der jeweiligen störfallspezifischen und sozioökonomischen Faktoren zu berücksichtigen, deren Ergebnis als Vorgang der Rechtsanwendung voll gerichtlich überprüfbar ist.¹³¹ Die abwägungsrelevanten Belange sind aufgrund der unterschiedlichen rechtstechnischen Struktur der Abwägungsentscheidung allerdings im

125 Das BVerwG verweist insoweit darauf, dass das Kriterium der Vorbelastung im Störfallrecht unbrauchbar sei, da eine bestehende Vorbelastung Voraussetzung und nicht Grenze des Wertungsspielraums sei: BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 34.

126 Vgl. Uechtritz/Farsbotter, BauR 2016, 48 (53); Petz, ZfBR 2015, 644 (651).

127 So im Ergebnis auch OVG Münster, Beschl. v. 21.02.2012 – 2 B 15/12, juris, Rdnr. 30; VGH Kassel, Urt. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 79; Uechtritz/Farsbotter, BauR 2016, 48 (53).

128 Vgl. OVG Münster, Urt. v. 21.04.2015 – 2 D 78/13, juris, Rdnr. 151 ff.; Grüner, UPR 2014, 161 (165).

129 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 26, 35.

130 Dazu bspw. EuGH, Urt. v. 20.03.1996 – C-96/95, juris, Rdnr. 35, m.w.N.

131 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 26.

Zulassungsverfahren geringer als bei einer planerischen Abwägung.¹³² Die nachvollziehende Abwägung auf Grundlage des Rücksichtnamegebots ist nämlich zwingend auf eine auf das konkrete Vorhaben bezogene Gegenüberstellung der störfallrechtlichen Belange sowie der (privaten) Belange des Vorhabenträgers beschränkt.¹³³ In Anbetracht dessen werden bei Berücksichtigung der störfallrechtlichen Vorgaben im Baugenehmigungsverfahren häufig Konstellationen auftreten, in denen sich für das Ansiedlungsvorhaben nur wirtschaftliche Interessen des Vorhabenträgers anführen lassen. Ob diese Belange geeignet sind, die störfallrechtlichen Vorgaben zurückzustellen, hängt maßgeblich vom Einzelfall ab. Ein Zurückstellen des störfallrechtlichen Abstandsgebots aus multipolaren (insbesondere städtebaulichen) Motiven kann jedoch nur im Rahmen einer bauleitplanerischen Abwägung erfolgen.

IV. Berücksichtigung des Abstandsgebots bei gestuften Verfahren

Neben der verfahrensrechtlichen Dimension¹³⁴ stellt sich bei gestuften Verfahren auch in materiellrechtlicher Hinsicht die Frage, ob dem Abstandsgebots auf sämtlichen Verfahrensstufen Rechnung getragen werden muss. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist dies nicht der Fall. Denn Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) und b) Seveso-III-RL verlangen von den Mitgliedstaaten nur, dass die Vorgaben des störfallrechtlichen Abstandsgebots überhaupt berücksichtigt werden. Zu welchem Verfahrenszeitpunkt dies erfolge, könne aber von den Mitgliedstaaten frei bestimmt werden.¹³⁵ Der Referentenentwurf der Bundesregierung enthielt daher die Klarstellung, dass das störfallrechtliche Abstandsgebots auf der Ebene der Vorhabenzulassung nur insoweit zu berücksichtigen ist, als diesem auf Planungsebene noch nicht Rechnung getragen worden ist. In die beschlossene Gesetzesfassung ist diese Regelung jedoch nicht übernommen worden. Aus Sicht des Rechtsanwenders ist dies bedauerlich, weil damit die Möglichkeit verpasst wurde, in diesem Punkt eine rechtssichere Lösung für die Beteiligten zu schaffen. Die Frage, in welchem Umfang das störfallrechtliche Abstandsgebots bei mehrstufigen Verfahren zu berücksichtigen ist, lässt sich dementsprechend derzeit nur anhand allgemeiner Grundsätze beantworten.

Mit Blick auf die Bauleitplanung ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass die Störfallproblematik in gewissem Umfang auf die Zulas-

sungsebene verlagert werden darf. Eine planende Gemeinde hat somit insbesondere bei einem Angebotsbebauungsplan die Möglichkeit, die Bewältigung des störfallrechtlichen Konflikts (teilweise) auf die Zulassungsebene zu verschieben, wenn sichergestellt ist, dass die störfallrechtlichen Vorgaben dort ausreichend berücksichtigt werden. Die Grenzen, die sich aus dem Gebot der Konfliktverlagerung ergeben, sind jedoch auch hier zu beachten.¹³⁶ Es empfiehlt sich zudem, von dieser Möglichkeit schon deshalb allenfalls zurückhaltend Gebrauch zu machen, weil die Zahl der Belange, die für die Realisierung eines schutzbedürftigen Objekts im angemessenen Sicherheitsabstand streiten können, auf der Ebene der Vorhabenzulassung deutlich reduziert sind. Das störfallrechtliche Abstandsgebots sollte daher – soweit möglich – schon im Interesse größtmöglicher Gestaltungsfreiheit der Beteiligten vorrangig auf der Ebene Bauleitplanung berücksichtigt werden.

Soweit dem störfallrechtlichen Abstandsgebots auf der Planungsebene Rechnung getragen worden ist, stellt sich gewissermaßen umgekehrt die Frage, ob damit eine Berücksichtigung bei der Vorhabenzulassung über das Gebots der Rücksichtnahme (teilweise) entbehrlich ist. Dies wird man in gewissem Umfang bejahen können, auch wenn die im Referentenentwurf diesbezüglich vorgesehene Klarstellung nicht Eingang in § 50 Satz 1, 2. Alt. BImSchG gefunden hat. Stützen lässt sich dies nicht nur auf die Rechtsprechung des EuGH¹³⁷ und des BVerwG,¹³⁸ sondern auch auf allgemeine Erwägungen. Eine Konfliktbewältigung auf der Grundlage des Rücksichtnamegebots setzt nämlich voraus, dass der Bebauungsplan für eine solche Konfliktbewältigung noch offen ist.¹³⁹ Anderenfalls ist das Gebots der Rücksichtnahme „aufgezehrt“.¹⁴⁰

132 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 26, 35; VGH Kassel, Urt. v. 11.03.2015 – 4 A 654/13, juris, Rdnr. 66; Uechtritz/Farsbotter, BauR 2015, 1919 (1923).

133 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 35.

134 Siehe dazu bereits oben unter D.III.

135 EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – Rs. C 53/10, juris, Rdnr. 26.

136 Dazu auch Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 50 Rdnr. 28.

137 EuGH, Urt. v. 15.09.2011 – Rs. C 53/10, juris, Rdnr. 26, 50.

138 BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris, Rdnr. 23.

139 Siehe bspw. BVerwG, Urt. v. 02.09.2013 – 4 C 8/12, juris, Rdnr. 12, m.w.N.

140 Dazu auch Petz, ZfBR 2015, 644 (646 f.), m.w.N. aus der Rechtsprechung.

Dies erfordert allerdings, dass der Konflikt auf der Ebene der Planung auch tatsächlich gelöst und nicht – eventuell rechtswidrig¹⁴¹ – (teilweise) unbewältigt geblieben ist.

F. Rechtsschutzfragen

Mit dem Artikelgesetz zur Umsetzung der Seveso-III-RL sind auch die Rechtsschutzmöglichkeiten erweitert worden, mit denen Verstöße gegen das störfallrechtliche Abstandsgebot gerügt werden können. Zu diesem Zwecke wurde die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 URG um die Nummern 2a und 2b ergänzt. Durch die letztgenannte Regelung wurde der Anwendungsbereich des URG auf landesrechtliche Entscheidungen erweitert, durch die nicht UVP-pflichtige Vorhaben im angemessenen Sicherheitsabstand zu einem Störfallbetrieb zugelassen werden. Da der Anwendungsbereich des URG mittlerweile durch die nachfolgende umfassende Novelle auf sämtliche Bebauungspläne (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 URG) und (mit gewissen Einschränkungen) Vorhabenzulassungen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 URG) erweitert worden ist, hat die Bedeutung der dargestellten Anpassungen jedoch abgenommen.¹⁴² Verblieben ist dagegen die Notwendigkeit, prinzipiell danach zu differenzieren, ob der jeweilige Rechtsbehelf von einer Umweltvereinigung oder einer sonstigen Person bzw. Vereinigung eingelegt wurde.

I. Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen

Anerkannte und unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 URG auch nicht anerkannte Umweltvereinigungen können grundsätzlich sowohl einen Bebauungsplan als auch die Zulassungsentscheidung, durch die die Realisierung eines schutzbedürftigen Objekts im angemessenen Sicherheitsabstand ermöglicht wird, vollumfänglich gerichtlich überprüfen lassen, soweit nicht ausnahmsweise die jeweils anwendbaren Einschränkungen¹⁴³ für die Zulässigkeit (§ 2 Abs. 1 URG) bzw. Begründetheit (§ 2 Abs. 4 URG) eines solchen Rechtsbehelfs greifen.

Relevant dürfte in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage sein, inwieweit Fehler bei der Öffentlichkeitsbeteiligung die Aufhebung der jeweiligen Entscheidung rechtfertigen.¹⁴⁴ Diese Frage stellt sich bei Rechtsbehelfen von Umweltvereinigungen nicht nur für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b URG, sondern gem.

§ 4 Abs. 4 URG auch für Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 URG. Damit ist § 4 Abs. 1 bis 2 URG bei Rechtsbehelfen von Umweltvereinigungen sowohl auf Vorhabenzulassungen als auch auf Bebauungspläne vollumfänglich anwendbar. Unterlässt die planende Gemeinde bzw. die Zulassungsbehörde es vollständig, die durch Art. 15 Seveso-III-RL vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, ist darin ein absoluter Verfahrensfehler i.S.v. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 URG zu sehen, da der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Seveso-III-RL derselbe Stellenwert beizumessen ist wie den Öffentlichkeitsbeteiligungen nach § 18 UVPG bzw. § 10 BImSchG, die in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 URG explizit genannt sind. Fehler bei der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. die unzureichende Zugänglichmachung von Unterlagen) sind dagegen einer unterlassenen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ohne weiteres gleichzustellen. Bei diesen bedarf deswegen einer gesonderten Prüfung, ob im konkreten Einzelfall die Anforderungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 URG erfüllt sind oder ob es sich „lediglich“ um einen relativen Verfahrensfehler i.S.v. § 4 Abs. 1a URG handelt.¹⁴⁵

II. Rechtsbehelfe von anderen als Umweltvereinigungen

Außerhalb des Anwendungsbereichs von § 2 URG ist die Rechtslage dagegen weniger eindeutig. Denn hier bleibt es auch nach der jüngsten Entscheidung des EuGH¹⁴⁶ im Ausgangspunkt dabei,

141 Vgl. hierzu die Entscheidung BVerwG, Urt. v. 02.09.2013 – 4 C 8/12, juris, Rdnr. 20 f.

142 Da in den §§ 2 ff. URG viele Binnendifferenzierungen vorgenommen werden, ist gleichwohl stets zu prüfen, welche der in § 1 URG genannten Entscheidungskategorien anwendbar ist. Bebauungspläne fallen danach entweder unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 URG oder § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 URG während Zulassungen für schutzbedürftige Objekte im Umfeld eines Störfallbetriebs entweder von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 URG oder von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2b URG erfasst werden.

143 Dazu Keller, NVwZ 2017, 1080 (1080 ff.); Schlacke, NVwZ 2017, 905 (909).

144 Bislang hat – soweit ersichtlich – nur der VGH Kassel, Besch. v. 14.07.2016 – 3 B 896/16, juris, Rdnr. 13 f., diese Frage aufgeworfen, sie aber unter Hinweis auf den summarischen Charakter des Eilverfahrens offengelassen.

145 Zur Abgrenzung dieser Arten von Verfahrensfehlern bspw. BVerwG, Besch. v. 21.06.2016 – 9 B 65/15, juris, Rdnr. 8; BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5/14, juris, Rdnr. 37 ff.

146 Vgl. EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, juris, Rdnr. 32 f.

dass ein Rechtsbehelf nur dann zulässig ist, wenn sich der Kläger bzw. Antragsteller auf individuelle Rechtspositionen berufen kann. In diesem Zusammenhang stellt sich deshalb insbesondere die Frage, ob sich aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 URG, wonach § 4 Abs. 1 bis 2 URG auch auf Rechtsbehelfe von anderen als Umweltvereinigungen Anwendung finden, eine Klage- bzw. Antragsbefugnis ableiten lässt. Nach der Rechtsprechung des BVerwG und einiger Obergerichte soll § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 URG nur den Umfang der Sachprüfung regeln, nicht jedoch subjektive Rechtspositionen vermitteln.¹⁴⁷ Diese Ansicht ist jedoch nicht unumstritten.¹⁴⁸ Im Folgenden werden daher die Rechtsfolgen beider Ansichten eingehender erörtert.

1. Klage-/Antragsbefugnis bei Anerkennung subjektiver Verfahrensrechte

Geht man davon aus, dass sich zumindest¹⁴⁹ aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 URG i.V.m. § 4 Abs. 1 URG individuelle Rechte ableiten lassen, können Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich dieser Vorschrift fallen, von einer Person, die zur betroffenen Öffentlichkeit gehört,¹⁵⁰ allein unter Verweis auf einen entsprechenden Verstoß gegen unionsrechtliche fundierte Verfahrensvorschriften einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden.

Dies beträfe neben Zulassungsentscheidungen für UVP-pflichtige (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 URG) und die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 URG genannten Vorhaben auch die störfallrechtlich relevanten Zulassungen i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a und 2b URG. Für diese gilt § 4 Abs. 1 URG nämlich ohne weitergehende Einschränkungen unmittelbar. Auch bei Anfechtung einer Baugenehmigung, die ein schutzbedürftiges Objekt im angemessenen Sicherheitsabstand zu einem Störfallbetrieb zulässt, könnte ein Kläger seine Klagebefugnis daher bspw. (allein) durch die Behauptung darlegen, dass die in Art. 15 Seveso-III-RL durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung nicht (ordnungsgemäß)¹⁵¹ durchgeführt worden ist.

Mit Blick auf Bebauungspläne wäre die Rechtslage dagegen weniger eindeutig. § 4 URG findet bei Normenkontrollanträgen von anderen Personen bzw. Vereinigungen als Umweltvereinigungen nämlich nur in eingeschränktem Umfang Anwendung. Dies beruht drauf, dass § 4 Abs. 4 Satz 1 URG, der § 4 Abs. 1 bis 2 URG auch für Entscheidungen über Pläne und Programme i.S.v.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 URG für anwendbar erklärt, in seinem Anwendungsbereich ausdrücklich auf Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen beschränkt ist.¹⁵²

Speziell für Bebauungspläne muss daher differenziert werden: Bebauungspläne i.S.v. § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPG a.F.), durch die ein UVP-pflichtiges Vorhaben ermöglicht wird bzw. die einen Planfeststellungsbeschluss für ein solches Vorhaben ersetzen, fallen unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 URG, sodass die § 4 Abs. 1 bis 2 URG unmittelbar – d.h. unabhängig von der Regelung in § 4 Abs. 4 Satz 1 URG – gelten. Bei Anerkennung subjektiver Verfahrensrechte könnte sich die Antragsbefugnis zur Durchführung eines Normenkontrollverfahrens bei diesen Plänen¹⁵³ deswegen – ebenso wie bei Vorhabenzulassungen – allein aus der Verletzung von Verfahrensvorschriften ergeben. Bei Bebauungsplänen, die nicht unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 URG fallen, findet § 4 URG dagegen außerhalb von Verbandsklagen generell keine Anwendung. Selbst wenn man aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 URG i.V.m. § 4 Abs. 1 URG prinzipiell subjektive Verfahrensrechte ableitet, müsste der Antragsteller deswegen bei dieser Art von Bebauungsplänen weiterhin nach allge-

147 Dazu bspw. BVerwG, Urt. v. 02.10.2013 – 9 A 23/12, juris, Rdnr. 21; VGH München, Beschl. v. 22.08.2017 – 22 ZB 16.1445, juris, Rdnr. 13, jeweils m.w.N.

148 Für einen eigenständigen subjektiven Gehalt von § 4 Abs. 1 URG insb.: OVG Münster, Urt. v. 25.02.2015 – 8 A 959/10, juris, Rdnr. 53 ff., mit ausführlicher Darstellung des Meinungsstandes.

149 Bei relativen Verfahrensfehlern dürfte dagegen davon auszugehen sein, dass § 4 Abs. 1a URG nur klarstellende Funktion hat und deshalb keine eigenen Rechte verleiht: Keller, NVwZ 2017, 1080 (1082).

150 Zur betroffenen Öffentlichkeit zählt gem. § 2 Abs. 9 UVPG jede Person, deren Belange durch eine Zulassungsentscheidung oder einen Plan oder ein Programm berührt werden. Dies setzt wohl zumindest einen gewissen räumlichen Bezug zum Vorhaben voraus: OVG Münster, Urt. v. 25.02.2015 – 8 A 959/10, juris, Rdnr. 82; mit Blick auf das störfallrechtliche Abstandsgebot wird man darunter dementsprechend grds. alle Personen zu fassen haben, die typischerweise von den Auswirkungen eines Störfalls betroffen sein können.

151 Sofern dargelegt werden kann, dass der Fehler qualitativ unter § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 URG fallen könnte.

152 Zur Vereinbarkeit dieser Einschränkung mit Unions- und Völkerrecht: Schlacke, NVwZ 2017, 905 (910).

153 Gemeint sind Bebauungspläne, durch die bereits eine konkrete Standortentscheidung für eine UVP-pflichtiges Vorhaben getroffen wird: Appold, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 2 Rdnr. 88.

meinen Grundsätzen darlegen, dass seine rechtlichen Interessen bei der Abwägung berücksichtigt werden mussten.¹⁵⁴

2. Klage-/Antragsbefugnis bei fehlender Anerkennung subjektiver Verfahrensrechte

Folgt man dagegen der (derzeitigen) Rechtsprechung des BVerwG bedeutet dies, dass sich die erforderliche Klage- bzw. Antragsbefugnis weiterhin grundsätzlich nur aus materiellen Rechtspositionen ergeben kann. Speziell bei der Realisierung von Vorhaben im Umfeld eines Störfallbetriebs wäre deswegen vorrangig der betreffende Störfallbetrieb klage- bzw. antragsbefugt, da sich dessen Rechtsposition durch das Vorhaben unmittelbar verschlechtern kann.¹⁵⁵

Nicht geklärt ist dagegen, ob das störfallrechtliche Abstandsgebot auch anderen Personen, die im angemessenen Sicherheitsabstand zu dem Störfallbetrieb angesiedelt sind, eine materielle individuelle Rechtsposition einräumt. Begründen ließe sich dies ggf. damit, dass die Rettungschancen dieser Personen verschlechtert werden könnten, wenn ein weiteres (besonders schutzbedürftiges) Vorhaben im angemessenen Sicherheitsabstand realisiert wird.¹⁵⁶ Ein solches Verständnis ist jedoch wohl zu weitgehend, da das störfallrechtliche Abstandsgebot nicht individuelle Personen, sondern die Allgemeinheit vor Störfallrisiken schützen will. Auch ist fraglich, ob eine Verschlechterung der Rettungschance überhaupt zu befürchten ist, da bei weiteren Ansiedlungen im angemessenen Sicherheitsabstand auch die Zahl und Ausstattung der Rettungskräfte entsprechend angepasst werden müsste. Im Ergebnis sind die Rechtsschutzmöglichkeiten nach dieser Auffassung somit deutlich enger gefasst, da für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit i.S.v. § 2 Abs. 9 UVPG der Rechtsweg nur eröffnet ist, wenn diese sich zugleich auch auf materielle Rechtspositionen berufen können.

3. Aufhebungsanspruch bei absoluten Verfahrensfehlern

Einigkeit besteht dagegen dahingehend, dass § 4 Abs. 1 URG grundsätzlich¹⁵⁷ einen unbedingten Aufhebungsanspruch vermittelt. Auch ein zulässiger Rechtsbehelf einer anderen Person bzw. Vereinigung als einer Umweltvereinigung ist daher unabhängig von der Verletzung einer materiellen Rechtsposition begründet, wenn ein absoluter Verfahrensfehler im Sinne dieser Vorschrift vorliegt.

Hierin liegt gerade der Regelungsgehalt von § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 URG. Für Normenkontrollanträge hat dies allerdings keine eigenständige Bedeutung, da hier im Rahmen der Begründetheitsprüfung ohnehin eine objektive Rechtskontrolle erfolgt. Insoweit ist es daher auch ohne Belang, dass § 4 URG bei Normenkontrollanträgen von anderen Personen bzw. Vereinigungen lediglich in eingeschränktem Umfang Anwendung findet.

Bei Anfechtungsklagen verdrängt § 4 Abs. 1 URG dagegen in seinem Anwendungsbereich den Prüfungsmaßstab des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.¹⁵⁸ Auch nach der Rechtsprechung des BVerwG kann ein Drittanfechtungskläger daher – losgelöst von einer tatsächlichen Verletzung in materiellen Rechten – die Aufhebung einer Vorhabenzulassung verlangen, wenn der Kläger (aus anderen Gründen) als klagebefugt anzusehen ist und ein absoluter Verfahrensfehler vorliegt. Nach dieser Auffassung sind Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung somit entkoppelt. Damit wird es auch bei „normalen“ Drittanfechtungsklagen gegen Baugenehmigungen für schutzbedürftige Objekte im angemessenen Sicherheitsabstand zu einem Störfallbetrieb häufig auf die Frage ankommen, ob ein absoluter Verfahrensfehler i.S.v. § 4 Abs. 1 URG vorliegt.¹⁵⁹ Ein solcher verhilft einer (ggf. aus anderen Gründen) zulässigen Anfechtungsklage nämlich in der Regel zum Erfolg. Dies unterstreicht zugleich den Stellenwert, den Behörden und Vorhabenträger der ordnungsgemäßen Durchführung der durch Art. 15 Seveso-III-RL eingeführten Öffentlichkeitsbeteiligung beimessen sollten, auch wenn diese eventuell im jeweiligen Landesrecht noch nicht normativ verankert ist.

154 Zu den diesbezüglichen Anforderungen bspw.: Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl. 2016, § 10 Rdnr. 15, m.w.N. aus der Rechtsprechung.

155 Siehe nur VGH Kassel, Urt. v. 11.03.2015 – 4 A 654/13, juris, Rdnr. 19, bzgl. einer Baugenehmigung sowie VGH Kassel, Urt. v. 26.03.2015 – 4 C 1566/12.N, juris, Rdnr. 36, bzgl. eines Bebauungsplans.

156 Vgl. auch Schröer/Kümmel, NVwZ 2016, S. 1738 (1740 f.); in der Entscheidung VGH Kassel, Beschl. v. 14.07.2016 – 3 B 896/16, juris, Rdnr. 19, berücksichtigt das Gericht diesen Aspekt zumindest i.R.d. Interessenabwägung gem. § 80a Abs. 3 Satz 1 VwGO i.V.m. § 80a Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 1 VwGO.

157 Eine zusätzliche Heilungsmöglichkeit bietet in diesem Zusammenhang nun § 4 Abs. 1b Satz 1 URG.

158 Keller, NVwZ 2017, 1080 (1082).

159 Siehe dazu bereits oben unter F.I.

G. Fazit

Festzuhalten ist damit, dass das störfallrechtliche Abstandsgebot, das seine Grundlage in Art. 13 Abs. 2 Buchst. a) und b) Seveso-III-RL findet, die Praxis auch nach Anpassung der bundesrechtlichen Regelungen vor erhebliche Herausforderungen stellt. So ist es bislang nicht möglich, den Kreis der dem Abstandsgebot unterfallenden Schutzobjekte anhand fester Kriterien verlässlich zu bestimmen. Ebenso bereitet die Ermittlung des im Einzelfall angemessenen Sicherheitsabstands häufig Schwierigkeiten: Zwar besteht hier insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung nach der BauGB-Novelle 2017 rechtlich die Möglichkeit, dem Vorhabenträger bestimmte Schutzvorkehrungen aufzuerlegen und so eventuell den notwendigen Sicherheitsabstand zu reduzieren. Faktisch fehlen der planenden Gemeinde bislang aber nicht selten die notwendigen Informationen, um entsprechende Festsetzungen treffen zu können. Problematisch ist zudem, dass viele Landesgesetzgeber ihrer Umsetzungspflicht mit Blick auf die in Art. 15 Seveso-III-RL vorgeschriebene (störfallrechtliche) Öffentlichkeitsbeteiligung noch nicht

nachgekommen sind und dementsprechend auch vielen Bauaufsichtsbehörden das nötige Problembewusstsein in diesem Bereich fehlt. In Verbindung mit den erweiterten Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem URG führt dies dazu, dass Baugenehmigungen für schutzbedürftige Objekte im angemessenen Abstand zu einem Störfallbetrieb auch aufgrund verfahrensrechtlicher Vorschriften erheblichen Anfechtungsrisiken ausgesetzt sind. Hinsichtlich der materiell-rechtlichen Vorgaben des Abstandsgebots hat die Seveso-III-RL dagegen keine Veränderungen gebracht. Auch in diesem Punkt ist allerdings zu kritisieren, dass sich der Bundesgesetzgeber bei der Implementierung der Seveso-III-RL – in Kenntnis der bestehenden Auslegungsschwierigkeiten – bedauerlicherweise auf eine „1:1-Umsetzung“ des unionsrechtlich vorgegebenen Rahmens beschränkt und damit auf weitergehende Konkretisierungsbemühungen verzichtet hat. Es bleibt damit vor allem Wissenschaft und Praxis überlassen, hier Maßstäbe zu erarbeiten, um die gerade bei Investitionsentscheidungen dringend benötigte Rechtssicherheit zu gewährleisten.