Fachkommission Städtebau
der Bauministerkonferenz

ARBEITSHILFE

Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben

beschlossen am 11. März 2015

Inhalt

1 Anlass 3
2 Abstandsgebot des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie 3
2.1 Regelungsgegenstand 3
2.2 Schutzbedürftige Nutzung 4
3 Angemessener Abstand 5
3.1 Prüfschritte 5
3.2 Ermittlung des angemessenen Abstandes 5
3.2.1 Achtungsabstand und angemessener Abstand 5
3.2.1.1 Achtungsabstand 6
3.2.1.2 Angemessener Abstand 6
3.2.2 Ermittlung des angemessenen Abstands anhand störfallspezifischer Faktoren 6
3.2.3 Gutachten zur Abstandsermittlung 8
3.2.4 Mitwirkung der Immissionsschutzbehörden 9
3.2.5 Darlegungslast 9
4 Zulassung eines Vorhabens innerhalb des angemessenen Abstandes 10
4.1 Kein Verschlechterungsverbot 10
4.2 Zulassung von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) 10
4.2.1 Allgemeines 10
4.2.2 Nachvollziehende Abwägung 11
4.2.3 Grenzen des Gebots der Rücksichtnahme 14
4.3 Zulassung von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) 15
4.3.1 Bebauungspläne in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen 15
4.3.2 Bebauungspläne, bei denen das Abstandsgebot nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden sind 15
4.4 Zulassung von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) 16
4.5 Bauaufsichtliches Verfahren 16
4.5.1 Baugenehmigungsverfahren (§§ 63, 64 MBO) 16
4.5.2 Genehmigungsfreistellung (§ 62 MBO) 16
4.5.3 Verfahrensfreie Bauvorhaben nach § 61 MBO 17
4.6 Sonstiges 17
Anhang 1 Erläuterungen und Begriffserklärungen 18
Anhang 2 Schema Bauaufsichtliches Prüfverfahren 20

1 Anlass

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

Die Arbeitshilfe gibt Empfehlungen zur Anwendung der Seveso-II-Richtlinie in baurechtlichen Zulassungsverfahren im unbeplanten und beplanten Innenbereich sowie im Außenbereich und gibt Hinweise zur Frage des Planungsbedarfs. Ausführungen zur Berücksichtigung des Abstandsgebotes in der Bauleitplanung werden nicht gemacht[3].

An der Erstellung dieser Arbeitshilfe haben Vertreter des Rechtsausschusses (RUV) der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) mitgewirkt. Soweit kein Einvernehmen erzielt werden konnte, wird nachfolgend an den jeweiligen Stellen die abweichende Position der LAI gesondert dokumentiert.

Zwar ist die Seveso-II-Richtlinie mit Wirkung zum 1. Juni 2015 durch Art. 32 der am 13. August 2012 in Kraft getretenen Richtlinie 2012/18/EU (Seveso-III-Richtlinie)[4] aufgehoben worden. Der Inhalt des Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie entspricht aber bis auf einige redeaktionelle Änderungen dem Art. 13 Abs. 1 und 2 Seveso-III-Richtlinie.

2 Abstandsgebot des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie

2.1 Regelungsgegenstand

Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass in ihren Politiken der Flächenausweisungen oder Flächennutzung oder anderen einschlägigen Politiken sowie in den Durchführungsverfahren dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Be-

---

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

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

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

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

trieben einerseits und den in der Richtlinie genannten Schutzobjekten andererseits ein angemessener Abstand[5] gewahrt bleibt.

Diese Anforderungen wurden im Wesentlichen durch Ergänzung des § 50 BImSchG und Anpassungen des BauGB insbesondere in § 9 Abs.1 Nr. 24 umgesetzt. § 50 BImSchG wird als eine der Abwägung unterliegende Planungsdirektive für die Bauleitplanung[6] verstanden, ohne Anwendbarkeit im Vorhabengenehmigungsverfahren. Ebenso bezieht sich § 9 Abs.1 Nr. 24 BauGB nur auf die Bebauungsplanung.

2.2 Schutzbedürftige Nutzung

Nach dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-Richtlinie ist das Abstandsgebot nur für folgende schutzbedürftige Nutzungen zu beachten:

- Wohngebiete,
- öffentlich genutzte Gebäude und Gebiete,
- Freizeitgebiete (Seveso-III-Richtlinie: Erholungsgebiete),
- wichtige Verkehrswege (Seveso-III-Richtlinie: Hauptverkehrswege) (soweit wie möglich),
- sowie unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete.

Wohngebiete sind nicht ausschließlich im Sinne der Gebietskategorien der BauNVO zu verstehen. Abstrakt lassen sie sich dahingehend definieren, dass es sich um Flächen handeln muss, die zumindest überwiegend dem Wohnen dienen oder die in einer Weise genutzt werden, die unter Gesichtspunkten des Immissions- und Störfallschutzes ähnlich wie das Wohnen eines besonderen Schutzes bedürfen. Daher werden einzelne Wohngebäude in der Regel nur dann erfasst, wenn sie einem Wohngebiet vergleichbare Dimensionen aufweisen[7]. Zur abweichenden Position der LAI vgl. Fußnote[8].

Soweit aufgrund vorhandener Baulücken innerhalb des Achtungsabstandes[9] eines Störfallbetriebes in engem räumlichen Zusammenhang die Errichtung mehrerer Wohngebäude nach § 34 BauGB im Umfang eines Baugebietes möglich wäre, kann sich aus Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-Richtlinie eine Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB ergeben (vgl. Kapitel 4.2.3.).

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

- Anlagen für soziale, kirchliche, kulturelle, sportliche und gesundheitliche Zwecke (z. B. Schulen, Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser),

---

5 Soweit Art. 13 Abs. 2 Buchst. a Seveso-III-Richtlinie den Begriff „angemessener *Sicherheits*abstand" verwendet (Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-Richtlinie: „angemessener Abstand"), handelt es sich um eine sprachliche, den materiellen Regelungsgehalt der Vorschrift unberührt lassende Konkretisierung (Schoen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht III (Loseblatt), Stand: 1. August 2014, § 50 BImSchG, Rn. 50).

6 BVerwG, Urteil vom 19.04.2012 – 4 CN 3/11 –, BVerwGE 143, 24-38.

7 Ausführlich dazu Uechtritz, BauR 2014, S. 1098 ff., a.A. König, ZfBR 2014, 336 ff.

8 Zwar werden in Art. 12 Abs.1 Unterabs. 2 Seveso-II-Richtlinie einzelne Wohngebäude nicht ausdrücklich genannt. Der Umkehrschluss, diese würden deshalb grundsätzlich nicht vom Abstandsgebot der Richtlinie erfasst, wird von der LAI nicht geteilt. Wenn schon durch Planung das Abstandsgebot nicht hinreichend berücksichtigt worden ist, muss dies auf jeden Fall auf der Ebene des konkreten Zulassungsverfahrens nach Maßgabe des geltenden Rechts i. S. d. Auslegung durch das BVerwG (Urteil vom 20.12.2012, Az. 4 C 11.11, Fußnote 2) erfolgen.

9 Zum Achtungsabstand vgl. Kap. 3.2.1.1.

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

Keine öffentlich genutzten Gebäude und Anlagen sind

- Vorhaben innerhalb des Betriebsbereichs[10] (z. B. externe Labore mit geschulten Mitarbeitern),
- Wohngebäude, unabhängig davon, ob es sich um Ein- oder Mehrfamilienhäuser handelt.

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

3 Angemessener Abstand

3.1 Prüfschritte

Welcher Abstand „angemessen“ ist, ist weder im Unionsrecht noch im nationalen Recht geregelt. Damit obliegt es den zuständigen Genehmigungsbehörden und Gerichten, die angemessenen Abstände im jeweiligen Einzelfall anhand aller relevanten störfallspezifischen Faktoren festzulegen, soweit kein Bebauungsplan vorliegt oder aber zwar ein Bebauungsplan vorliegt, in diesem die Belange der Seveso-II-Richtlinie aber nicht abgearbeitet worden sind. Das erfordert eine Abschätzung nicht nur der Risiken und Schäden, sondern auch aller anderen in jedem Einzelfall relevanten störfallspezifischen Faktoren, die je nach den besonderen Gegebenheiten der Gebiete unterschiedlich ausfallen können[11].

Es muss deshalb in einem ersten Schritt (hierzu Kapitel 3.2) ermittelt werden, welcher Abstand „angemessen“ ist und ob das Vorhaben innerhalb dieses Abstands liegt. Ist der angemessene Abstand nicht eingehalten, muss die Bauaufsichtsbehörde in einem zweiten Schritt (siehe Kapitel 4.1) entscheiden, ob ein Unterschreiten des angemessenen Abstands vertretbar ist[12].

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

3.2 Ermittlung des angemessenen Abstandes

3.2.1 Achtungsabstand und angemessener Abstand

Der Leitfaden KAS-18[13] wurde zwar für die Bauleitplanung erarbeitet; die sich aus ihm ergebenden Abstandsempfehlungen und die Kriterien zur Ermittlung des Abstandes mit Detail-

---

[10] Erläuterungen hierzu finden sich in Anhang 1.

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

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

[13] 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

kenntnissen (angemessener Abstand) können nach dem Beschluss der Kommission für Anlagensicherheit vom 5./6. November 2013 aber auch im Genehmigungsverfahren herangezogen werden[14].

3.2.1.1 Achtungsabstand

Es ist zunächst zu prüfen, ob das Vorhaben außerhalb der Achtungsabstände nach Nr. 3.1 Leitfaden KAS-18 liegt. Ist das der Fall, kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass dem Abstandsgebot des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie entsprochen wird.

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

3.2.1.2 Angemessener Abstand

Der angemessene Abstand definiert sich nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts einzelfallbezogen „anhand aller relevanten störfallspezifischen Faktoren“[15].

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

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

Der im Einzelfall ermittelte angemessene Abstand wird meist geringer ausfallen als der pauschale Achtungsabstand nach dem Leitfaden KAS-18. Ein behördlicher Wertungsspielraum bei der Bestimmung des angemessenen Abstandes besteht nicht, vielmehr unterliegt die Ermittlung des angemessenen Abstandes der vollen Überprüfung durch die Gerichte[16]. Der Begriff der Angemessenheit unterliegt somit keiner Abwägung im Hinblick auf soziale, ökologische oder wirtschaftliche Belange (vgl. hierzu Prüfung im zweiten Schritt).

3.2.2 Ermittlung des angemessenen Abstands anhand störfallspezifischer Faktoren

Als störfallspezifische Faktoren, die im jeweiligen Einzelfall für die Festlegung des angemessenen Abstands im Sinne des Bundesverwaltungsgerichts relevant sein können, kommen sowohl anlagenspezifische als auch vorhabenspezifische Faktoren in Betracht. Dabei sind auch technische Maßnahmen zur Verminderung des Unfallrisikos oder zur weiteren Begrenzung möglicher Unfallfolgen zu berücksichtigen,

- sei es im Betriebsbereich, soweit diese dem Betreiber des Störfallbetriebs auferlegt werden können oder er sich freiwillig dazu bereit erklärt,
- sei es außerhalb des Betriebsbereichs, wie etwa Nutzungseinschränkungen oder besondere bauliche Anforderungen an das an den Störfallbetrieb heranrückende Vorhaben, sofern über diese Maßnahmen mögliche Schadensfolgen und damit auch die Angemessenheit des Abstands beeinflusst werden können[17].

Zu den störfallspezifischen Faktoren im Sinne der Rechtsprechung zählen sowohl Eigenschaften des Störfallbetriebes (anlagenspezifische Faktoren) als auch Eigenschaften des Neuansiedlungsvorhabens (vorhabenspezifische Faktoren).

Zu den anlagenspezifischen Faktoren gehören insbesondere:

BImSchG, 2. Überarbeitete Fassung, November 2010 (Leitfaden KAS-18), http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS_18.pdf.

[14] http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas/KAS_18_ErsteKorrektur.pdf

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

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

[17] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 18.

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

Zu den vorhabenspezifischen Faktoren können z. B. gehören:

- Art der beantragten schutzwürdigen Nutzung (wie Wohnen, Gewerbe),
- Intensität der beantragten schutzwürdigen Nutzung, z. B.:
  - Anzahl zeitgleich anwesender Personen und deren Aufenthaltsdauer,
  - Personendichte und Einzelgruppenstärke,
  - ganztägige oder zeitlich begrenzte Nutzung,
  - Mobilität der Personen, Zuordnung der Nutzungen in „beruflichen“ oder „privaten“ Bereich,
  - typische Nutzungssituation,
  - individuelle Handlungs-/Einsichtsfähigkeit der Personen (Erwachsene/Kinder mit / ohne Aufsicht),
  - Art und Dauer des Publikumsverkehrs,
  - Verhältnis ortskundiger Personen zu Ortsfremden,
  - besondere Schutzbedürftigkeit betroffener Personengruppen,
  - Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte am schutzbedürftigen Vorhaben eingreifen können,
- vorhabenbedingte Veränderungen, etwa die Verschlimmerung von Unfallfolgen,
- auswirkungsbegrenzende Maßnahmen, z. B.
  - bauliche Schutzmöglichkeiten (wie Dichtigkeit des Gebäudes gegenüber stofflicher Exposition, Übersichtlichkeit von Gebäuden/Arealen inkl. Qualität der Fluchtwege),
  - Eigensicherung (z. B. durch Schulung, Frühwarnsystem, Maßnahmen zur ersten Hilfe und zur Gefahrenabwehr),
  - Nutzungseinschränkungen des heranrückenden Vorhabens[19].

---

[18] Der Begriff des „schweren Unfalls“ gem. Art. 3 Nr. 5 Seveso II-RL (Art. 3 Nr. 13 Seveso III-RL), der auch vom BVerwG im Urteil vom 20. Dezember 2012, 4 C 11.11 sowie im Leitfaden KAS-18 verwendet wird, meint den „Störfall“ im deutschen Recht nach § 2 Nr. 3 StörfallV.

[19] **Abweichende Position der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz**: Der nach Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie zu berücksichtigende, angemessene Abstand wird in Deutschland nach den allgemein anerkannten Regeln des KAS-18-Leitfadens ermittelt. Die Ermittlung des Abstandes geht dabei stets von der Störfallanlage aus. Eine davon abweichende, auf etwaige Schutzvorkehrungen am neu zu genehmigenden Bauvorhaben bezogene Abstandsermittlung ist faktisch nicht möglich. Sie ist nach der Rechtsprechung auch rechtlich nicht erforderlich. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2012, 4 C 11.11 (Fußnote 2), Rn. 18 und Rn. 22, ist in dieser Hinsicht nicht eindeutig. Während nach der dortigen Rn. 18 auch „vorhabenbedingte Veränderungen“, „etwa Nutzungseinschränkungen oder besondere bauliche Anforderungen an das an den Störfallbetrieb heranrückende Vorhaben“ zu den „störfallspezifischen Faktoren“ zu subsumieren sein können, ist in Rn. 22 von dem „störfalltechnisch ermittelten angemessenen Abstand“ die Rede. Weiter heißt es dort, „störfallspezifische Faktoren“, zu denen das Gericht auch die vorhabenbedingten Veränderungen zählt, und „sozioökonomische Faktoren“ seien „in die Gleichung“ im Rahmen der Abwägung einzustellen. Damit bleibt letztlich in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts unklar, ob vorhabenbezogene Faktoren oder Veränderungen auf der ersten Stufe Gegenstand der Ermittlung des angemessenen Abstands sind oder ob diese erst auf der zweiten Stufe – wenn der hiernach allein nach (störfall-) anlagenspezifischen Faktoren ermittelte

3.2.3 Gutachten zur Abstandsermittlung

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

Die anlagenspezifischen Faktoren werden auch dann weitestgehend berücksichtigt, wenn die Abstände gemäß Leitfaden KAS-18 ermittelt werden:

- Die „Art der jeweiligen gefährlichen Stoffe" findet sich im stoffspezifischen Ansatz des KAS-18 Leitfadens wieder[20].
- Die „Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls" findet im deterministischen Ansatz des Leitfadens dadurch Berücksichtigung, dass sich die Größe der Ausgangsleckage für das Szenario aus einer Analyse des tatsächlichen deutschen Störfallgeschehens ergibt. Hierzu wurden u.a. meldepflichtige Ereignisse der letzten Jahrzehnte, die bei der Zentrale Melde- und Auswertestelle (ZEMA) beim Umweltbundesamt registriert werden, ausgewertet[21].
- Die „Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit" wird abgedeckt durch die Beurteilungswerte für das toxische Stoffpotential (ERPG-2, AEGL-2)[22], für die Wärmestrahlung bei Bränden (1,6 kw/m^2) und für die Druckwelle infolge einer Explosion (0,1 bar). Diese Werte bilden die Radien der Achtungsabstandskreise[23].
- Die „Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können", wird im deutschen Ansatz berücksichtigt, indem bei der Einzelfallbetrachtung die Zeitspanne des Stoffaustritts in der Praxis u.a. am Eintreffen der Notfallkräfte orientiert wird[24].

b) Bei Betriebsbereichen mit erweiterten Pflichten können für die Ermittlung des angemessenen Abstandes auch die Informationen aus dem Sicherheitsbericht nach § 9 Störfall-Verordnung (StörfallV - 12. BImSchV) verwendet werden. § 9 Abs. 1 Nr. 5 StörfallV bestimmt, dass der Betreiber in dem Sicherheitsbericht darlegen muss, dass ausreichende Informationen bereitgestellt werden, damit die zuständigen Behörden Entscheidungen über die Ansiedlung neuer Tätigkeiten oder Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebsbereiche treffen können. Gemäß § 9 Abs. 2 StörfallV muss der Sicherheitsbericht zum Umfeld des Betriebsbereichs insbesondere mindestens die folgenden in Anhang II aufgeführten Angaben und Informationen enthalten:

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

---

angemessene Abstand unterschritten wird – als Abwägungsmaterial bei der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen sind. Klar ist insofern lediglich, dass sie nicht gleichzeitig auf beiden Ebenen relevant sein können. Weil eine Berücksichtigung vorhabenspezifischer Faktoren nicht möglich und sachgerecht ist, ist daher aus immissionsschutzrechtlicher Sicht eine Einbeziehung dieser Faktoren allein auf der Ebene der Abwägung angezeigt.

[20] Leitfaden KAS-18, S. 20, Anhang 1.

[21] Leitfaden KAS-18, S. 11, 21.

[22] ERPG = Emergency Response Planning Guidelines; AEGL = Acute Exposure Thresold Level. Die ERPG-Werte werden zukünftig, sobald AEGL-Werte festgelegt sind, durch diese ersetzt.

[23] Leitfaden KAS-18, S. 21 ff., 2.2, 2.3 a) und b).

[24] Leitfaden KAS-18, S. 13.

c) Sofern allgemeine „städtische Gutachten“ oder sonstige entsprechende Darstellungen oder Karten mit eingezeichneten Abständen in Regional- und Flächennutzungsplänen vorliegen, genügt es, die vorhabenspezifischen Faktoren gegebenenfalls durch ein Einzel- oder Ergänzungsgutachten zu untersuchen. Damit können insbesondere auch vorhabenspezifische Notwendigkeiten betrachtet werden (z. B. die Einhausung von Parkplätzen oder die Ausstattung mit Lüftungsanlagen).

3.2.4 Mitwirkung der Immissionsschutzbehörden

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

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

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass das Konsultationsgebot des Art. 12 Abs. 2 Seveso-II-Richtlinie einen engen Informationsaustausch zwischen den mit der Thematik befassten Behörden, insbesondere den Baugenehmigungs- und Immissionsschutzbehörden, verlangt. So werden die Immissionsschutzbehörden jede Vergrößerung Veränderung der Abstände den Baugenehmigungsbehörden mitteilen, damit dies in laufenden Baugenehmigungsverfahren oder für künftige Fälle berücksichtigt werden kann.

3.2.5 Darlegungslast

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

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

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

4 Zulassung eines Vorhabens innerhalb des angemessenen Abstandes

4.1 Kein Verschlechterungsverbot

Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie gebietet nicht, alle Vorhaben abzulehnen, die die angemessenen Abstände zu existierenden Störfallbetrieben unterschreiten. Es gilt kein striktes „Verschlechterungsverbot" in dem Sinne, dass die Ansiedlung (weiterer) schutzbedürftiger Nutzungen in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebes schon deshalb ausscheidet, weil auf diese Weise die Folgen eines Dennoch-Störfalls gravierender ausfallen können als ohne die Ansiedlung. Eine Unterschreitung des störfallspezifisch ermittelten Abstands ist möglich, wenn im Einzelfall hinreichend gewichtige Belange für die Zulassung des Vorhabens streiten. In Betracht kommen insbesondere soziale, ökologische und wirtschaftliche Belange[25]. Dabei ist jedoch die erstmalige Zulassung einer schutzbedürftigen Nutzung innerhalb des angemessenen Abstandes in der Regel unzulässig, weil ein angemessener Abstand, der bisher eingehalten ist, auch in Zukunft - langfristig - gewahrt bleiben muss[26].

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

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

4.2.1 Allgemeines

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

Der EuGH hat Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie dahin ausgelegt, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, langfristig dem Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände zwischen einem Störfallbetrieb und öffentlich genutzten Gebäuden Rechnung zu tragen, auch von Baugenehmigungsbehörden bei gebundenen Entscheidungen über die Zulassung von Vorhaben zu beachten ist. Diesem unionsrechtlichen Erfordernis ist durch eine richtlinienkonforme Handhabung des in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltenen Rücksichtnahmegebots Geltung zu verschaffen[27]. In der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs hat ein Neuansiedlungsvorhaben somit auf die europarechtlich normierten Anforderungen des Störfallschutzes und die Belange des Störfallbetriebs Rücksicht zu nehmen.

Nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts ist in zwei Schritten vorzugehen:

In einem ersten Schritt ist zu ermitteln, welcher Abstand „angemessen" ist und ob das Neuansiedlungsvorhaben innerhalb dieser Abstandsgrenze liegt (zur Ermittlung des angemessenen Abstands vgl. Kapitel 3). Ist der angemessene Abstand nicht eingehalten, muss sich die Bauaufsichtsbehörde in einem zweiten Schritt darüber Gedanken machen, ob ein Unterschreiten des angemessenen Abstands im Einzelfall vertretbar ist[28]. Denn auch die Nichteinhaltung des angemessenen Abstands führt nicht zwingend zur Unzulässigkeit des Ansiedlungsvorhabens. Insbesondere wenn hinreichend gewichtige soziale, ökologische und wirtschaftliche (in der Terminologie des EuGH „sozioökonomische") Belange für die Zulassung

---

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

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

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

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

des Vorhabens sprechen, kommt eine Genehmigung dennoch in Betracht. Die Risiken der Ansiedlung innerhalb der angemessenen Abstände müssen allerdings im Genehmigungsverfahren gebührend gewürdigt werden. Darüber hat die Genehmigungsbehörde im Wege einer „nachvollziehenden Abwägung" zu entscheiden.

4.2.2 Nachvollziehende Abwägung

Das BVerwG versteht unter der „nachvollziehenden Abwägung" einen gerichtlich uneingeschränkt überprüfbaren Vorgang der Rechtsanwendung, der eine auf den Einzelfall ausgerichtete Gewichtsbestimmung verlangt. Welche Belange sich im Einzelfall durchsetzen, ist eine Frage ihres jeweiligen Gewichts und der Abwägung mit dem Vorhaben, zu dem es konkret in Beziehung zu setzen ist[29].

Das in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltene Rücksichtnahmegebot bietet eine geeignete Anknüpfung für die „nachvollziehende Abwägung"[30].

Es gelten somit die anerkannten Grundsätze bei der Prüfung des Rücksichtnahmegebots: Ziel des Rücksichtnahmegebots ist es, einander abträgliche Nutzungen in rücksichtsvoller Weise zuzuordnen sowie Spannungen und Störungen zu vermeiden.

Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls ab, namentlich davon, was dem Rücksichtnahmebegünstigten einerseits und dem Rücksichtnahmeverpflichteten andererseits nach Lage der Dinge zuzumuten ist[31]. Wo im Einzelfall die Zumutbarkeitsschwelle für den Rücksichtnahmebegünstigten verläuft, ist aufgrund der Abwägung zwischen den schutzwürdigen Rechtspositionen des Rücksichtnahmebegünstigten und denjenigen des Rücksichtnahmeverpflichteten zu beurteilen.

Gegeneinander abzuwägen sind die Schutzwürdigkeit des betroffenen Betriebs, die Intensität der Beeinträchtigung, die Interessen des Bauherrn und das, was beiden Seiten billigerweise zumutbar oder unzumutbar ist. Feste Regeln lassen sich dabei nicht aufstellen. Erforderlich ist eine Gesamtschau der von dem Vorhaben ausgehenden Beeinträchtigungen[32].

Zu beachten sind aber folgende Besonderheiten:

- Die erstmalige Schaffung einer störfallrechtlichen Gemengelage (erstmalige Zulassung einer schutzbedürftigen Nutzung innerhalb des angemessenen Abstands) ist im Regelfall unzulässig, weil ein angemessener Abstand, der bisher eingehalten ist, auch „langfristig" gewahrt bleiben muss[33].
- Eine bestehende Vorbelastung (= Existenz anderer schutzbedürftiger Nutzungen innerhalb des angemessenen Abstands) darf nicht zur Rechtfertigung der ausnahmsweisen Zulassung des neuen Vorhabens herangezogen werden. Die Vorbelastung ist vielmehr Voraussetzung dafür, dass überhaupt der Wertungsspielraum für das Regel-Ausnahmeverhältnis eröffnet wird[34].
- Ein Vorhaben, das den angemessenen Abstand unterschreitet, ist nur ausnahmsweise zulässig. Das Bundesverwaltungsgericht statuiert somit ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach die Ablehnung eines Baugesuchs für ein schutzbedürftiges Vorhaben innerhalb des angemessenen Abstands die Regel sein soll. Es bedarf somit einer besonderen Rechtfertigung, wenn ein Vorhaben trotz Unterschreitens des angemessenen Abstands zugelassen werden soll.

---

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

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

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

[32] BVerwG, Beschluss vom 10.01.2013 - 4 B 48.12 -, BauR 2013, 934.

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

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

- Die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots dürfen nicht überschritten werden[35].

Eine Unterschreitung des „störfalltechnisch“ ermittelten angemessenen Abstandes ist möglich, „wenn im Einzelfall hinreichend gewichtige Belange für die Zulassung des Vorhabens streiten. In Betracht kommen insbesondere soziale, ökologische und wirtschaftliche Belange („sozioökonomische Faktoren“)[36].

Zugunsten des Vorhabenträgers sind vor allem dessen individuelle, wohl meist wirtschaftlichen Gründe in die Wertung einzubeziehen. Im Rahmen dieser Wertung ist zu berücksichtigen, dass der Bauherr grundsätzlich ein schützenswertes Interesse daran hat, sein Grundeigentum durch Errichtung eines Vorhabens sinnvoll zu nutzen[37]. Dieses Interesse wiegt umso mehr, wenn sich die angestrebte Nutzung aufdrängt, etwa im Fall der Erweiterung einer bestehenden baulichen Anlage oder wenn alternative wirtschaftlich sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten ausscheiden[38].

Das Vorhaben ist unzulässig, wenn die Interessen des Betreibers des Störfallbetriebs die Interessen des Bauherrn überwiegen. Dabei wird das Hauptinteresse des Betreibers des Störfallbetriebs regelmäßig darauf gerichtet sein, vor der Anordnung weiterer Schutzmaßnahmen verschont zu bleiben und nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, seine Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG nicht einzuhalten. Eine Unterschreitung des angemessenen Abstands dürfte daher nicht hinnehmbar sein, wenn eine neu hinzukommende schutzbedürftige Nutzung dazu führt, dass es innerhalb eines Betriebsbereichs zusätzlicher Schutzvorkehrungen und sonstiger Maßnahmen bedarf, weil das neu hinzukommende Vorhaben im Hinblick auf die Auswirkungen eines Störfalls einen weitergehenden Schutzbedarf als die bisherige Bebauung auslöst[39]. [40]

Somit ist maßgeblich, ob die bislang von dem Betreiber des Störfallbetriebs nach § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV für den Eintritt eines Dennoch-Störfalls zu treffenden auswirkungsbegrenzenden Maßnahmen auch die Auswirkungen auf das neu hinzutretende Vorhaben abdecken. Nur wenn dies nicht der Fall ist, kommen eine nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG oder sogar ein – entschädigungspflichtiger - Widerruf der immissionsschutzrechtlichen Ge-

---

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

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

[37] OVG NRW, Beschluss vom 21.02.2012, - 2 B 15/12 -, juris Rn. 30, 32.

[38] Uechtritz, NVwZ 2013, 724, 725

[39] vgl. OVG NRW, Beschluss v. 21.02.2012 – 2 B 15/12 –, juris Rn 30.

[40] **Ergänzender Hinweis der der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz zu den vorstehenden Absätzen:**

Für das Bundesverwaltungsgericht bietet „das in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltene Rücksichtnahmegebot [...] eine geeignete Anknüpfung für die unionsrechtlich geforderte "nachvollziehende" Abwägung“ (BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, Az. 4 C 11.11, Fußnote 2, Rn. 31), wobei das Gericht unter Bezugnahme auf die Anforderungen aus Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie ausdrücklich „eine richtlinienkonforme Auslegung des in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltenen Rücksichtnahmegebots“ (BVerwG, wie vor, Rn. 28) fordert. Das Bundesverwaltungsgericht versteht „das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme [...] als wertungsoffenes Korrektiv (vgl. auch Berkemann, ZfBR 2010, 18 <30>:"planerisches Korrektiv"), das auch für störfallrechtlich vorgegebene Wertungen offensteht. Es erlaubt die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG geforderte abwägende Gegenüberstellung von störfallspezifischen und nicht störfallspezifischen, insbesondere "sozioökonomischen" Faktoren, um auf dieser Grundlage entscheiden zu können, ob im Einzelfall ein Unterschreiten des eigentlich erforderlichen "angemessenen" Abstands ausnahmsweise vertretbar ist“ (BVerwG, wie vor, Rn. 33). Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass das Bundesverwaltungsgericht § 34 BauGB über seine traditionelle Funktion hinaus für eine richtlinienkonforme Umsetzung von Art. 12 Seveso-II-Richtlinie öffnet und hierfür insbesondere störfallspezifische und nicht störfallspezifische, insbesondere "sozioökonomischen" Faktoren als zulässiges Abwägungsmaterial mobilisiert.

nehmigung nach § 21 BImSchG in Betracht[41]. Der Betreiber muss aber grundsätzlich unabhängig von der Zahl der Betroffenen alle Maßnahmen treffen, die zu ihrem Schutz erforderlich sind. Zusätzliche Betroffenheiten können allerdings, z. B. weil sie an anderer Stelle eintreten oder weil die bislang erforderlichen Schutzräume, Flucht- oder Rettungswege nicht mehr ausreichen, auch zusätzliche Vorkehrungen zur Begrenzung der Auswirkungen eines Störfalls erfordern[42].

Hält ein Störfallbetrieb geltende Anforderungen nicht ein und bedarf es daher ohnehin einer Nachrüstung, kann es, dem im Rücksichtnahmegebot angelegten Prinzip der Gegenseitigkeit folgend, in Betracht kommen, dass auch eine weitere schutzbedürftige Nutzung realisiert werden darf und bei dieser Nachrüstung berücksichtigt werden muss. Dabei wird man hier aber fordern müssen, dass der Träger des Vorhabens, das an den Betriebsbereich heranrücken soll, seine Obliegenheit zur Minderung der Gefahrensituation erfüllt hat[43].

Ebenso kann es eine Rolle spielen, ob ein störfallrelevantes Vorhaben „sehenden Auges" in der Nachbarschaft etwa eines Wohngebietes angesiedelt wurde und daher der Betreiber von vornherein damit rechnen musste, dass die schutzbedürftige Nutzung noch erweitert wird. In einem solchen Fall ist nicht die neue schutzbedürftige Nutzung als „Störer" einzuordnen, sondern ein vorhandener Betrieb, wenn er die Aufnahme von nach § 34 BauGB an sich zulässigen Nutzungen verhindert, obgleich in seinem Betrieb dann erforderliche Maßnahmen ohne weiteres möglich sind[44].

Unter Berücksichtigung des Schutzzweckes von Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie kann es jedenfalls in „Bagatellfällen" zulässig sein, bei der Entscheidung zu berücksichtigen, dass es nur in geringem Umfang zu einer Risikoerhöhung kommt. In Betracht kommen z. B. folgende Fälle, bei denen die Zahl der potentiell von einem Störfall Betroffenen sich nicht derart erhöht, dass der Störfallbetrieb weiterreichende auswirkungsbegrenzende Maßnahmen ergreifen müsste[45]:

- Es ist bereits eine intensive schutzbedürftige Nutzung vorhanden (Wohngebiet mit vielen Wohneinheiten), geplant ist die Ansiedlung eines kleineren öffentlich genutzten Gebäudes mit begrenztem Publikumsverkehr[46].
- Das neue Vorhaben ist vorrangig auf Personen ausgerichtet, die sich auch sonst im Risikobereich befinden (z. B. Einkaufsmöglichkeiten oder Einrichtungen der sozialen Infrastruktur für die nähere Umgebung).
- Das neue Vorhaben löst einen ähnlichen umfangreichen Besucherverkehr wie bereits vorhandene Einrichtungen aus, wird aber zu anderen Zeiten genutzt.

Zu Gunsten des Bauherrn kann auch zu berücksichtigen sein, wenn er den Ersatz oder die Änderung eines bestehenden Vorhabens beabsichtigt und sich dadurch das Gefahrenrisiko verringert[47].

---

[41] Bei Betriebsbereichen mit ausschließlich immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen (z.B. weil ein Mengenschwellenwert in Anhang I der 12. BImSchV, der gewissermaßen den Betriebsbereich geriert, kleiner ist als der zur Genehmigungspflicht führende Schwellenwert in der 4. BImSchV) sind §§ 24, 25 BImSchG Rechtsgrundlage für Anordnung und Untersagung.

[42] OVG NRW, Beschluss vom 21.02.2012, - 2 B 15/12 -, juris Rn. 30, 32.

[43] BVerwG, Urteil v. 23.09.1999 – 4 C 6.98 –, BVerwGE 109, 314, juris Rn. 30.

[44] Reidt, BauR 2012, 1182, 1188, unter Verweis auf BVerwG, Urteil v. 23.09.1999 – 4 C 6.98 –, BauR 2000 234; VGH München, Beschluss v. 03.08.2001 – 1 B 99.2106 –, BauR 2002 435; OVG NRW, Urteil v. 01.06.2011 – 2 A 2058/09 –, UPR 2011 451.

[45] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21.02.2012, - 2 B 15/12 -, juris Rn. 33.

[46] Uechtritz, NVwZ 2013, S. 725.

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

4.2.3 Grenzen des Gebots der Rücksichtnahme

Das BVerwG hat ausgeführt, dass die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots von vornherein überschritten sind, wenn die nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG zu berücksichtigenden „sozioökonomischen Faktoren“ den Rahmen der im Rücksichtnahmegebot abgebildeten gegenseitigen Interessenbeziehung zwischen Rücksichtnahmebegünstigten einerseits und Rücksichtnahmeverpflichteten andererseits verlassen. Dies liege insbesondere vor, wenn nicht individuelle, sondern städtebauliche Gründe für die Ansiedlung des Vorhabens sprechen bzw. städtebauliche Spannungen zu befürchten sind, die einer planerischen Bewältigung bedürfen[48].

Eine Berücksichtigung städtebaulicher Belange, die für das Bauvorhaben sprechen, als ausschlaggebendes Kriterium ist nicht möglich, da es bei dem Gebot der Rücksichtnahme um eine gegenseitige Abwägung privater Interessen geht. Städtebauliche Gründe sind jedoch öffentliche Belange und passen nicht in das bipolare Abwägungsprogramm des Rücksichtnahmegebots. Eine herausgehobene Berücksichtigung städtebaulicher Belange ist aber auch nicht erforderlich, da das Rücksichtnahmegebot ohnehin erst als Kriterium einzubeziehen ist, wenn ein Vorhaben aus städtebaulicher Sicht grundsätzlich zulässig ist. Daher kann sich der Bauherr zunächst darauf berufen, dass das Städtebaurecht für die Zulässigkeit seines Vorhabens spricht.

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

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts sind die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots überschritten, wenn Alternativstandorte für die Verwirklichung des Vorhabens in Frage stehen[49]. Dies kann sich nur danach beurteilen, ob dem Vorhabenträger zumutbare Alternativen zur Verfügung stehen.

Die Leistungsgrenzen des Rücksichtnahmegebots sind zudem überschritten, wenn eine rechtsfehlerfreie Konfliktbewältigung auf das Festsetzungsinstrumentarium der Bauleitplanung angewiesen ist. Wenn ein Neuansiedlungsvorhaben nach den vorstehenden Ausführungen einen Koordinierungsbedarf auslöst, dem nicht das Konditionalprogramm des Rechts der Vorhabenzulassung, sondern nur eine förmliche Planung Rechnung zu tragen vermag, ist die Baugenehmigung auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB zu versagen[50].

Ein qualifizierter (gesteigerter) Planungsbedarf besteht etwa, wenn die Genehmigungspraxis auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 und 2 BauGB städtebauliche Konflikte auslöst oder auszulösen droht, die eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erfordern. Die Gemeinde muss planerisch einschreiten, wenn ihre Einschätzung, die planersetzende Vorschrift des § 34 BauGB reiche zur Steuerung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung aus, eindeutig nicht mehr vertretbar ist[51].

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

---

[48] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 35.

[49] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 4), Rn. 35.

[50] BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, a.a.O. (Fußn. 2), Rn. 35.

[51] OVG NRW, Beschluss vom 21.02.2012, - 2 B 15/12 -, juris Rn. 17.

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

4.3.1 Bebauungspläne in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen

Das Abstandsgebot des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie ist auch bei der Zulässigkeit von Vorhaben in überplanten Gebieten nach § 30 BauGB zu berücksichtigen, wenn es nicht bereits im Bebauungsplanverfahren berücksichtigt wurde.

Bestehen Anhaltspunkte, dass ein Vorhaben innerhalb eines angemessenen Abstands verwirklicht werden soll, empfiehlt sich die Prüfung, ob dem Abstandsgebot bereits im Bebauungsplan Rechnung getragen wurde. Aus der Planbegründung sollte erkennbar sein, dass der Plangeber sich im erforderlichen Umfang damit auseinandergesetzt hat, welche schutzbedürftigen Gebiete nach § 50 Satz 1 BImSchG bezogen auf den Planungsfall und im Hinblick auf die Zuordnung von Flächen unterschiedlicher Nutzung zu betrachten waren. Ist dies der Fall, so ist für eine weitergehende „nachvollziehende Abwägung" (Kapitel 4.2.2) im Baugenehmigungsverfahren kein Raum mehr, da in der planerischen Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB die Belange mit eingeflossen sind. Etwas anderes gilt dann, wenn der Bebauungsplan die Konfliktbewältigung in das nachfolgende (Bau-) Genehmigungsverfahren verlagert hat.

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

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

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

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

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

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bietet das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot eine geeignete Anknüpfung für die Behandlung der Seveso-II–Problematik[52]. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob das Vorhaben nach § 15 BauNVO unzulässig ist, obwohl es den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widerspricht.

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

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

---

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

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

4.4 Zulassung von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)

Eine Zulassung eines Vorhabens im Außenbereich ist nur möglich, wenn bei privilegierten Vorhaben öffentliche Belange nicht entgegenstehen (§ 35 Abs. 1 BauGB) bzw. bei sonstigen Vorhaben nicht beeinträchtigt werden (§ 35 Abs. 2 BauGB). Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt nach § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB insbesondere vor, wenn das Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird. Schädliche Umwelteinwirkungen sind gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Diese immissionsschutzrechtliche Definition findet auch im Bauplanungsrecht Anwendung. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts finden die Grundsätze der Entscheidung vom 20. Dezember 2012 auch im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Belangs des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB, der eine besondere Ausprägung des nachbarlichen Gebots der Rücksichtnahme darstellt, entsprechende Anwendung[53]. Im Einzelnen wird auf die Ausführungen zur Zulassung eines Vorhabens nach § 34 BauGB verwiesen.

4.5 Bauaufsichtliches Verfahren

4.5.1 Baugenehmigungsverfahren (§§ 63, 64 MBO)

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

4.5.2 Genehmigungsfreistellung (§ 62 MBO)

In der Genehmigungsfreistellung erfolgt keine präventive Prüfung durch die Bauaufsichtsbehörde, soweit nicht die Gemeinde erklärt, dass das vereinfachte Baugenehmigungsverfahrens durchgeführt werden soll. Verlangt die Gemeinde nicht die Durchführung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens, kann der Bauherr spätestens einen Monat nach Einreichung der Unterlagen bei der Gemeinde mit dem Bau beginnen. Folge ist, dass der Bauherr selbst die Verantwortung für die materielle Rechtmäßigkeit seiner Baumaßnahme trägt.

Nach § 59 Abs. 2 MBO lässt die Genehmigungsfreiheit nach § 62 MBO die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse unberührt.

Nach § 58 Abs. 2 MBO haben die Bauaufsichtsbehörden u.a. bei der Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderli-

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

chen Maßnahmen treffen. Dazu gehören auch Untersagung der Nutzung und erforderlichenfalls die Anordnung der Beseitigung, soweit nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Den Bauaufsichtsbehörden steht zwar insoweit ein Ermessen zu. Nach der Rechtsprechung entspricht es aber regelmäßig einer sachgerechten Ermessensausübung, gegen materiell-rechtlich unzulässige bauliche Anlagen einzuschreiten (sog. intendiertes Ermessen).

Es liegt regelmäßig im Interesse der Bauherren, eine nachträgliche Änderung seiner baulichen Anlage oder deren Beseitigung zu vermeiden. Handelt es sich bei der geplanten baulichen Anlage um eine im Sinne des Kapitels 2.2. schutzbedürftige Bebauung und bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Seveso-II-Problematik im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens gelöst wurde, sollten

- die Gemeinden erklären, dass das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden soll,
- die Bauaufsichtsbehörden – soweit eine Erklärung der Gemeinde nicht erfolgt – von Amts wegen eine Beurteilung vornehmen und gegebenenfalls die Bauausführung untersagen.

4.5.3 Verfahrensfreie Bauvorhaben nach § 61 MBO

Bei den verfahrensfreien Bauvorhaben handelt es sich nicht um Vorhaben, die im Sinne des Art. 12 Seveso-II–Richtlinie Ursache von schweren Unfällen sein oder das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.

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

4.6 Sonstiges

Wird eine Baugenehmigung für ein i.S.d. Kapitels 2.2 schutzwürdiges Vorhaben innerhalb des angemessenen Abstands eines Störfallbetriebs erteilt werden, kann es im Hinblick auf baldige Rechtssicherheit ggf. sinnvoll sein, die Baugenehmigung auch dem betreffenden Störfallbetrieb zuzustellen.

Anhang 1 Erläuterungen und Begriffserklärungen

Erläuterungen zur Störfall-Verordnung - 12. BImSchV (StörfallV)[54]

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

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

Weitere Betreiberpflichten nach StörfallV sind bzw. können sein:

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

Darüber hinaus verpflichtet die StörfallV die zuständigen Behörden

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

Begriff „Dennoch-Störfall“

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

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

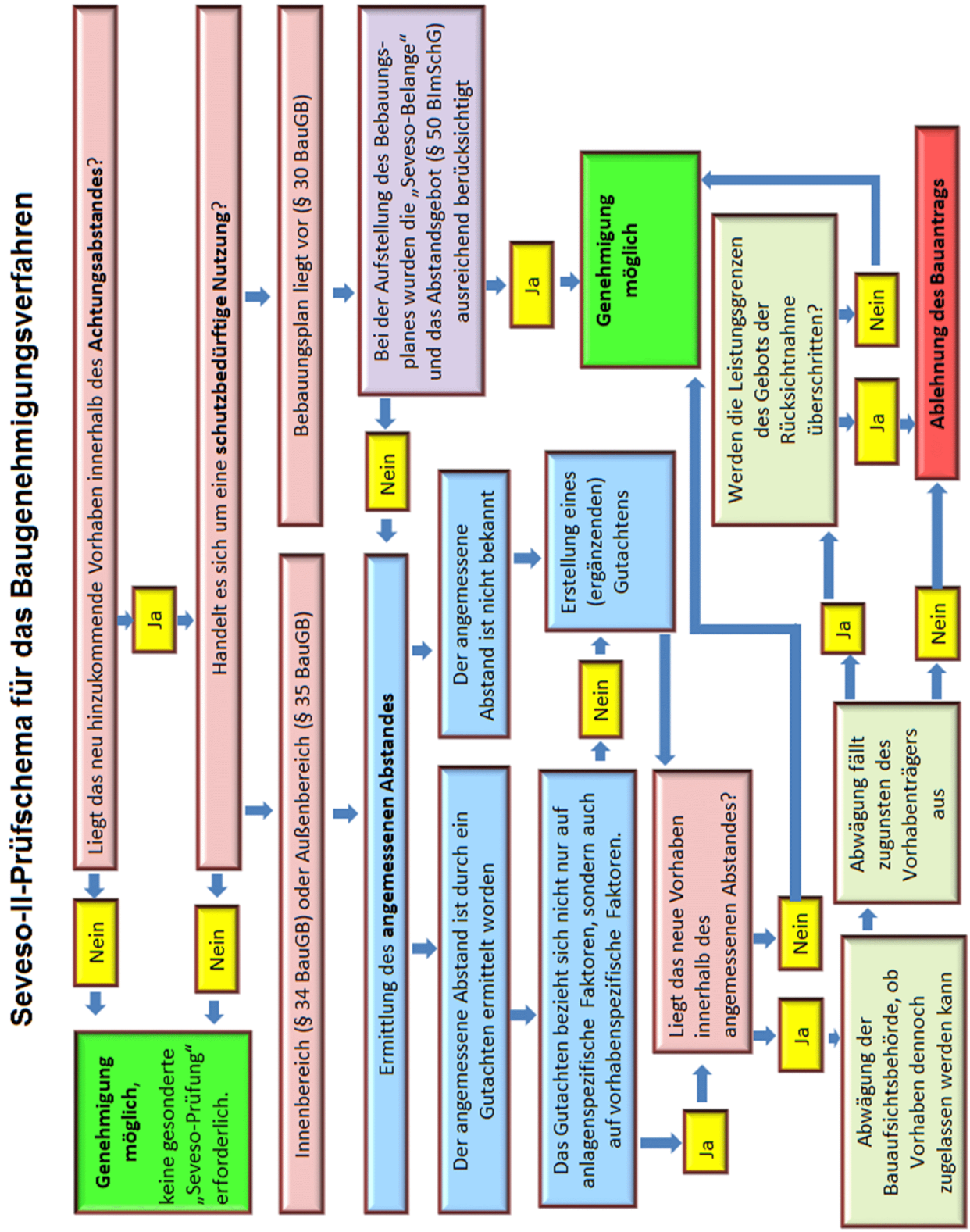
[54] Quelle Kap. 2.2 des Leitfadens KAS-18 sowie die Übersicht auf http://www.lanuv.nrw.de/anlagen/stoervord/stoervo.htm (zuletzt aufgerufen am 11. März 2015)

werdens mehrerer voneinander unabhängiger Gefahrenquellen eine vernünftigerweise auszuschließende Gefahrenquelle dar, die zu einem Dennoch-Störfall führen kann[55]“.

Begriff „Betriebsbereich“

Dieser Begriff ist in § 3 Abs. 5a BImSchG abschließend definiert. Danach ist ein Betriebsbereich der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Art. 3 Nr. 4 der Seveso II Richtlinie nach Anhang I der StörfallV in einer Menge oberhalb der dort genannten vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein können. Die Errichtung und der Betrieb der zugeordneten Anlagen oder Tätigkeiten sowie deren wesentliche Änderungen bedürfen in der Regel einer Genehmigung nach dem BImSchG. Betriebsbereiche sind z.B. Industriestandorte mit Produktionsanlagen der Chemischen Industrie sowie Lageranlagen, in denen gefährliche Stoffe oberhalb einer in der Seveso II-Richtlinie festgelegten Mengenschwelle vorhanden sind oder vorhanden sein können.

Bestandteile eines Betriebsbereichs sind auch nach Immissionsschutzrecht nicht genehmigungsbedürftige Anlagen.

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

Anhang 2 Schema Bauaufsichtliches Prüfverfahren