

Sicherheitsabstände als Standortrisiko für Immissionsschutzanlagen

Mathias Hellriegel

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Planungsrecht | 77 |
| 1.1. | Planungsrechtliche Anforderungen an Sicherheitsabstände ... | 77 |
| 1.2. | Überplanung bestehender Gemengelagen | 79 |
| 1.3. | Zwischenergebnis zum Planungsrecht..... | 83 |
| 2. | Störfallrecht | 83 |
| 2.1. | Die Einhaltung von Sicherheitsabständen als Betreiberpflicht..... | 84 |
| 2.2. | Verschärfung störfallrechtlicher Betreiberpflichten | 86 |
| 2.3. | Zwischenergebnis zum Störfallrecht..... | 88 |
| 3. | Fazit | 89 |

Unfälle wie in Seveso¹, Bhopal², Enschede³ oder zuletzt in Kolontar⁴ haben eindrucksvoll unter Beweis gestellt, dass von Anlagen, in denen mit gefährlichen Stoffen umgegangen wird, große Gefahren für deren Umgebung ausgehen. Bestmögliche Vorsorge gegen die Auswirkungen solcher Katastrophen bietet die räumliche Trennung von gefährlichen Anlagen und schutzwürdigen Nutzungen durch die Einhaltung ausreichender Sicherheitsabstände. Dies hat auch der europäische Gesetzgeber erkannt und deshalb in Art. 12 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Seveso-II-Richtlinie⁵ folgendes festgelegt:

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie deren Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden

¹ Unfall in der chemischen Fabrik Icmesa im italienischen Meda (20 km nördlich von Mailand) am 10.7.1976, bei dem Dioxin austrat, was zu einer Verseuchung der Umgebung und Evakuierung der anliegenden Gemeinden führte.

² Chemiekatastrophe im Werk der Union Carbide of India Limited am 3.12.1984, durch die Methylisocyanit in die Atmosphäre gelangte, was schon innerhalb der nächsten zwei bis drei Tage zu etwa 7.000 Todesfällen führte.

³ Explosion einer Feuerwerksfabrik am 13.5.2000 mit 22 Toten und über 900 Verletzten.

⁴ Austreten von ätzendem Bauxitschlamm aus dem Rückhaltebecken einer Aluminiumhütte in Westungarn am 4.10.2010 mit vier Toten und über 120 Verletzten.

⁵ Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. Nr. L 10 vom 14.1.1997, S. 13; geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG vom 16.12.2003, ABl. Nr. L 345 vom 31.12.2003, S. 97.

Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (soweit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen und empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt (...).

Wollte man dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift eine zwingende Verpflichtung zur Einhaltung eines Sicherheitsabstandes entnehmen, der störfallbedingte Gefahren für Leib und Leben sowie für Sachgüter von vornherein ausschließt, würde dies in der Praxis erhebliche Probleme aufwerfen.⁶ Zunächst liegen Störfallanlagen in dicht besiedelten Gebieten häufig in unmittelbarer Nähe zu sensiblen Nutzungen, insbesondere Wohngebieten;⁷ darüber hinaus streben Stadtplaner heute im Rahmen der Innenbereichsentwicklung die Nachverdichtung oder Erschließung freier Flächen inmitten bestehender Bebauung an, wodurch es zur Entstehung neuer störfallrechtlicher Konflikte kommen kann.⁸ In diesen Fällen wird die Einhaltung ausreichender Abstände oft nicht möglich sein, so dass immissionsschutzrechtlich existenzbedrohende Folgen für schon vorhandene Störfallbetriebe durch Nachforderungen bis hin zum Widerruf der Genehmigung im Raum stehen. Darüber hinaus würde die Ansiedlung schutzwürdiger Nutzungen in der Umgebung von Störfallanlagen wesentlich erschwert, was das Aus für viele Flächenkonversionsprojekte bedeuten und die Nachverdichtung in Ballungsräumen als städteplanerisches Ziel in Frage stellen würde.⁹

Die rechtliche Verbindlichkeit von Sicherheitsabständen zwischen Störfallanlagen und schutzwürdigen Nutzungen sowie ihrer Dimension waren in den letzten Jahren bereits Gegenstand mehrerer obergerichtlicher Entscheidungen.¹⁰ In der jüngsten Vergangenheit hat vor allem das – unlängst vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bestätigte¹¹ – Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Münster¹² zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans für das in Datteln geplante Großkraftwerk den Störfallschutz durch Abstandswahrung in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Am 3.12.2009 – dem 25. Jahrestag der Katastrophe von Bhopal – verhandelte das BVerwG in zwei Revisionsverfahren zur Auslegung des Abstandsgebots der Seveso-II-Richtlinie.¹³ Das Gericht hat hierzu jedoch keine eigene Entscheidung getroffen. Stattdessen hat es die Verfahren ausgesetzt und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob sich die Pflicht zur Abstandswahrung allein an Planungsträger richtet oder auch an

⁶ Vgl. Weidemann/Freytag StoffR 2004, 225.

⁷ Vgl. Louis/Wolf NuR 2007, 1

⁸ Weidemann DVBl. 2006, 1143/1144.

⁹ In diesem Sinne auch Moench/Hennig DVBl. 2009, 807.

¹⁰ Vgl. VGH München, Urt. v. 14.7.2006 – 1 BV 03.2179 u.a., ZfBR 2007, 362 ff.; VGH Kassel, Urt. v. 24.10.2006 – 12 A 2216/05, NVwZ 2007, 597 ff.; OVG Münster, Urt. v. 6.3.2008 – 10 D 103/06.NE, ZUR 2008, 434 ff.; VGH Kassel, Urt. v. 4.12.2008 – 4 A 882/08, UPR 2009, 115 ff.; VGH Kassel, Urt. v. 4.12.2008 – 4 A 884/08 (bisher unveröffentlicht).

¹¹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 16.3.2010 – 4 BN 66.09, ZUR 2010, 311 ff.

¹² Vgl. OVG Münster, Urt. v. 3.9.2009 – 10 D 121/07.NE, zitiert nach der Rechtsprechungsdatenbank NRW-Entscheidungen.

¹³ Revisionsverfahren zu den Urteilen des VGH Kassel vom 4.12.2008 (Fn. 10).

Baugenehmigungsbehörden, die eine Zulassungsentscheidung nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) treffen; außerdem soll der EuGH klären, ob sich aus einer solchen Bindung ein sofort wirkendes Verschlechterungsverbot ergibt.¹⁴ Vor diesem Hintergrund besteht Gelegenheit und Anlass, sich eingehend damit zu beschäftigen, ob nach Planungsrecht (dazu 1.) oder aufgrund von störfallrechtlichen Vorschriften (dazu 2.) eine Rechtspflicht zur Einhaltung von Sicherheitsabständen besteht.

1. Planungsrecht

Ein zwingendes Gebot jeder planerischen Abwägung ist die Bewältigung neu aufgeworfener oder bereits bestehender immissionsschutzrechtlicher Konflikte. Dies gilt auch für ein Nebeneinander von Störfallbetrieben und sensiblen Nutzungen. Damit stellt sich die Frage, ob der Plangeber zur Lösung störfallrechtlicher Konflikte die strikte Einhaltung angemessener Sicherheitsabstände festsetzen muss (dazu 1.) oder ob ihm hierzu – insbesondere bei der Überplanung bestehender Gemengelagen – planerische Alternativen zur Verfügung stehen (dazu 1.2.).

1.1. Planungsrechtliche Anforderungen an Sicherheitsabstände

Gemäß dem Grundsatz der zweckmäßigen Zuordnung von unverträglichen Nutzungen¹⁵ ist der Plangeber gehalten, ein Nebeneinander von Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen zu vermeiden.¹⁶ Diese Verpflichtung hat im Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) ihre ausdrückliche positivrechtliche Ausprägung erfahren, der Art. 12 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Seveso-II-Richtlinie in nationales Recht umsetzt. Danach sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von Störfällen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, soweit wie möglich vermieden werden.

a) Der immissionsschutzrechtliche Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 BImSchG beinhaltet allerdings keinen strikten Planungsleitsatz. Vielmehr ist in ihm ein Optimierungsgebot zu sehen, das im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 des BauGB durch andere gewichtige Belange überwunden werden kann.¹⁷

¹⁴ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 3. 12.2009 – 4 C 5.09, ZUR 2010, 139/142. Beim EuGH anhängig als Rs. C-53/10, vgl. ABl. EU Nr. C 113 v. 1.5.2010, S. 17.

¹⁵ Vgl. Söfker. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 1 Rn. 230.

¹⁶ So schon BVerwG, Urt. v. 5.7.1975 – IV C 50.72, NJW 1975, 70/75.

¹⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.3.1985 – 4 C 73.82, BVerwGE 71, 163/164 f.; Moench/Hennig DVBl. 2009, 807/808.

Allerdings misst das OVG Münster dem Störfallschutz im Rahmen der Abwägung ein besonders großes Gewicht bei: da Art. 1 der Seveso-II-Richtlinie das Gebot enthalte, wirksam ein hohes Schutzniveau vor Störfallauswirkungen sicherzustellen, sei bei der Auswahl zwischen mehreren Maßnahmen im Zweifel diejenige zu wählen, die das Gemeinschaftsrecht am effektivsten zur Geltung bringt.¹⁸ Daher soll die Festsetzung eines Sicherheitsabstands zwar nicht zwingend, aber doch im Regelfall erforderlich sein. Danach kann im Rahmen der Abwägung nur in Ausnahmefällen das Fehlen eines ausreichenden Sicherheitsabstandes kompensiert werden, was nach Ansicht des Gerichts insbesondere bei bestehenden Störfallanlagen durch die Festsetzung von Maßnahmen der Risikovorsorge in Betracht zu ziehen ist.¹⁹ Sofern jedoch die örtlichen Gegebenheiten die Einhaltung ausreichender Sicherheitsabstände zwischen Störfallanlagen und schutzwürdigen Nutzungen zulassen, insbesondere Alternativstandorte für eine der beiden Nutzungen zur Verfügung stehen, dürfte die Einhaltung von Sicherheitsabständen abwägungsfest sein.

Allerdings sind weder der Seveso-II-Richtlinie noch dem nationalen Recht allgemeinverbindliche Abstandsvorgaben oder Maßgaben zur Berechnung eines angemessenen Sicherheitsabstandes zu entnehmen; entsprechende Regelungen sind auch nicht in den Leitlinien der Europäischen Kommission zu Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie²⁰ zu finden. Abstandsvorgaben und Kriterien zur Abstandsberechnung für die Anwendung von § 50 Satz 1 BImSchG mit Blick auf Störfälle sind auch nicht in Verwaltungsvorschriften geregelt.²¹ Lediglich der Leitfaden der Störfall-Kommission und des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit (SFK/TAA)-GS-1²², der sich in der Praxis weitgehend durchgesetzt und grundsätzlich bewährt hat,²³ enthält Vorgaben für den Planungsgeber, anhand derer er einen angemessenen Sicherheitsabstand zum Schutz der geplanten Nutzungen vor Störfallauswirkungen ermitteln kann. Die dort enthaltenen Abstandsvorgaben sind zwar nicht rechtlich verbindlich, liefern dem Plangeber jedoch wertvolle Anhaltspunkte für die Abstandsermittlung im konkreten Fall.²⁴

¹⁸ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 6.3.2008 (Fn. 10), S. 435 f.; Urt. v. 3.9.2009 (Fn. 12), Rn. 145.

¹⁹ OVG Münster, Urt. v. 6.3.2008 (Fn. 10), S. 435; Urt. v. 3.9.2009 (Fn. 12), Rn. 173.

²⁰ *Land Use Planning Guidelines in the Context of Article 12 of the Seveso II Directive 96/82/EC as Amended by Directive 2003/105/EC – LUP.*

²¹ So beziehen sich z.B. die Abstandsklassen des Runderlasses des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6.6.2007 (Az. V-3 – 8804.25.1, *Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten und Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung und sonstige für den Immissionsschutz bedeutsame Abstände – Abstandserlass*, MBL NRW S. 659 ff.) allein auf Abstände zum Schutz vor Luftverunreinigungen und Lärm; vgl. VGH München (Fn. 10), S. 365 f.

²² Vgl. Leitfaden der Störfallkommission und des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 18.10.2005 *Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – SFK/TAA-GS-1.*

²³ Vgl. Jochum, Überprüfbarkeit der praktischen Anwendbarkeit des Leitfadens (SFK/TAA-GS-1) *Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzwürdigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG*, Umweltbundesamt (2009), Seite 28 f.

²⁴ Vgl. Moench/Hennig DVBl. 2009, 807/810; OVG Münster, Urt. v. 3.9.2009 (Fn. 12), Rn. 175.

b) Für die bauplanerische Festsetzung eines angemessenen Sicherheitsabstandes zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen stellt die Baunutzungsverordnung (BauNVO) dem Plangeber geeignete Instrumente zur Verfügung. So kann nach den §§ 2 ff. BauNVO die Ausweisung getrennter Baugebiete erfolgen, um ein unerwünschtes Nebeneinander von Baugebieten mit unverträglichen Nutzungen zu vermeiden. Dies ermöglicht es insbesondere, durch die abgestufte Ausweisung getrennter Baugebiete nach dem Grad ihrer – schon in der Reihenfolge des § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 BauNVO zum Ausdruck kommenden – Schutzwürdigkeit ein *Schalenmodell*²⁵ zu verwirklichen, das sowohl den Schutz sensibler Nutzungen als auch der Absicherung von Industrie- und Gewerbenutzungen Rechnung trägt.²⁶

Sofern getrennte Baugebietsausweisungen aufgrund von speziellen Planungsanforderungen und örtlichen Gegebenheiten nicht in Betracht kommen, ermöglichen Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO eine differenzierte Berücksichtigung der Zulässigkeit von Störfallbetrieben;²⁷ insbesondere kann auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO die Zusammenfassung störfallrechtlich relevanter Anlagen in einem Teilbereich des Baugebiets in einem angemessenen Abstand zu schutzbedürftigen Nutzungen erfolgen, um Konflikte zu vermeiden.²⁸ Damit hat der Plangeber die Möglichkeit, innerhalb eines Baugebiets eine Trennung von Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen zu erreichen.

c) Damit bleibt festzuhalten, dass zwar kein strikter Planungsleitsatz besteht, der den Plangeber zur Festsetzung angemessener Sicherheitsabstände zwischen Störfallanlagen und schutzwürdigen Nutzungen verpflichtet. Im Regelfall wird jedoch nur diese Variante abwägungsfehlerfrei sein, um dem gemeinschaftsrechtlichen Postulat und den tatsächlichen Gegebenheiten mit dem Verlangen nach einem wirksamen und hohen Störfallschutzniveau Rechnung zu tragen. Daher kann insbesondere bei Planungen, in denen die örtlichen Gegebenheiten die Einhaltung angemessener Abstände zulassen, nicht auf entsprechende Festsetzungen verzichtet werden. Da angemessene Sicherheitsabstände sowohl einen ausreichenden Störfallschutz gewährleisten als auch den Eintritt negativer Folgen für Störfallbetriebe verhindern, erfolgt auch ein angemessener planerischer Interessenausgleich zwischen den störfallrechtlich relevanten Nutzungsarten.

1.2. Überplanung bestehender Gemengelage

Soweit die Einhaltung von angemessenen Abständen in bestehenden Gemengelage zwischen Störfallbetrieben und schutzbedürftigen Nutzungen jedoch faktisch unmöglich ist, sieht auch das OVG Münster eine Festsetzung solcher Abstände nicht als erforderlich an. Stattdessen kann es insbesondere bei bestehenden

²⁵ Vgl. OVG Magdeburg, Urt. v. 21.2.2008 – 2 K 258/06, NJOZ 2008, 2560/2567.

²⁶ Vgl. zur besonderen Bedeutung der Abstufung von Baugebieten nach Schutzwürdigkeit und zulässigem Störgrad unter Immissionsschutzgesichtspunkten auch Söfker. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 1 Rn. 226.

²⁷ Vgl. Söfker. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 1 Rn. 230; Fickert/Fieseler, BauNVO, § 1 Rn. 74.

²⁸ Vgl. Roeser. In: König/Roeser/Stock: BauNVO, § 1 Rn. 47.

Anlagen ausreichend sein, das Fehlen eines angemessenen Abstandes oder dessen zu geringe Dimensionierung durch die Festsetzung von Maßnahmen der Risikoversorge zu kompensieren.²⁹ Damit kann vor allem bei der Überplanung vorhandener Gemengelagen abwägungsfehlerfrei auf die Festsetzung angemessener Sicherheitsabstände verzichtet werden.

a) Dieser Befund stimmt mit der Rechtsprechung überein, wonach der Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 BImSchG in bestehenden Gemengelagen keine strikte Geltung besitzt.³⁰ Stattdessen hat der Plangeber darauf zu achten, dass die vorhandene Konfliktsituation reduziert und gegebenenfalls durch Schutzauflagen verbessert wird.³¹ Dies folgt aus dem Grundsatz der *situationsbestimmten* Abwägung als Ausformung des Rücksichtnahmegebots, das differenzierende planerische Lösungen gestattet³² und dem insoweit ein Verschlechterungsverbot zu entnehmen ist.³³ Eine zwingende Pflicht zur Einhaltung von Sicherheitsabständen ergibt sich für die Überplanung bestehender Gemengelagen auch nicht aus dem Gemeinschaftsrecht. Denn Art. 12 Abs. 1 Unterabsatz 2 a.E. der Seveso-II-Richtlinie erachtet es als ausreichend, dass bei bestehenden Betrieben eine Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung durch zusätzliche technische Maßnahmen nach Art. 5 der Richtlinie ausgeschlossen wird.

Es ist dementsprechend allgemein anerkannt, dass die Überplanung von Gemengelagen ein Mittel zur Lösung immissionsschutzrechtlicher Konflikte benachbarter Nutzungen ist; dies gilt insbesondere auch, um den nur unzureichenden Schutz des Betreibers einer Störfallanlage gegen drohende gravierende immissionsschutzrechtliche Maßnahmen nach §§ 17, 21 BImSchG zu erhöhen.³⁴ Da in einer Vielzahl bestehender Gemengelagen eine Lösung störfallrechtlicher Nutzungskonflikte auf planungsrechtlicher oder immissionsschutzrechtlicher Grundlage möglich sein wird, wird es dagegen regelmäßig an qualifizierten städtebaulichen Belangen von derartigem Gewicht fehlen, die eine Pflicht zur Überplanung auslösen können.³⁵

Entscheidet sich der Plangeber für die Überplanung einer störfallrechtlichen Gemengelage, ergeben sich aus den Geboten der Rücksichtnahme und Konfliktbewältigung besondere Anforderungen an eine gerechte Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Insbesondere ist erforderlich, dass der Plangeber die Risikopotentiale vorhandener Anlagen und die deswegen erforderliche Störfallvorsorge

²⁹ Vgl. OVG Münster, Ur. v. 6.3.2008 (Fn. 10), S. 436.

³⁰ BVerwG, Ur. v. 20.1.1992 – 4 C 71.90, NVwZ 1992, 663; OVG Magdeburg (Fn. 19), S. 2568; VGH Kassel (Fn. 10), S. 119.

³¹ Vgl. Stüer, Der Bebauungsplan – Städtebaurecht in der Praxis, Rn. 230.

³² Krautzberger. In: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 111.

³³ Vgl. zur Überplanung insbesondere störfallrechtlich relevanter Gemengelagen Kapitel 2.3.1 SFK/TAA-GS-1 (Fn. 22).

³⁴ Vgl. Hüting/Hopp BauR 2004, 930/933.

³⁵ Vgl. zu den Anforderungen an das Bestehen einer strikten Planungspflicht BVerwG, Ur. v. 17.9.2003 – 4 C 14.01, NVwZ 2004, 220/220 ff.

ermittelt³⁶ sowie mögliche Verschlechterungen der immissionsschutzrechtlichen Lage des Störfallbetriebes³⁷ und die Eigentumsrechte der Wohngrundstücke in den Blick nimmt.³⁸

Sodann muss der Plangeber den störfallrechtlichen Konflikt im Bebauungsplan selbst lösen; eine Verlagerung planerischer Konflikte in nachfolgende Verwaltungsverfahren ist nur ausnahmsweise zulässig, falls die planerisch als notwendig erkannte Konfliktlösungsmaßnahme in anschließenden – immissionsschutz- oder baurechtlichen – Genehmigungsverfahren in Form einer Feinsteuerung sachgerecht und hinreichend sichergestellt ist.³⁹ Dies wird jedoch in bestehenden Gemengelage zwischen (bereits genehmigten) Störfallbetrieben und (ebenfalls bereits genehmigten) schutzwürdigen Bauungen im Regelfall nicht möglich sein;⁴⁰ der Plangeber darf damit die Lösung des störfallrechtlichen Konflikts nicht allein einem möglichen Einschreiten der Immissionsschutzbehörde gegen den Störfallbetrieb nach den §§ 17, 21 BImSchG überlassen. Es dürfte für eine Konfliktbewältigung auch nicht ausreichend sein, wenn der schutzwürdige Nachbar eines Störfallbetriebes im Wege einer privatrechtlichen Vereinbarung auf seine Abwehrrechte verzichtet.⁴¹ Etwas anderes könnte jedoch dann gelten, wenn der Nachbar über einen bloßen Verzicht hinaus sich durch einen privatrechtlichen oder öffentlichrechtlichen Vertrag dazu verpflichtet, anstelle des Betreibers der Störfallanlage Maßnahmen zur Begrenzung von Störfallauswirkungen zu treffen und dies dinglich oder durch Eintragung einer Baulast auch für seine Rechtsnachfolger sowie insolvenzfest absichert.

b) Das Bauplanungsrecht enthält auch die Instrumente, die eine Konfliktlösung in bestehenden Gemengelage von Störfallanlagen und sensiblen Nutzungen ermöglichen. Zunächst lässt § 1 Abs. 10 BauNVO eine so genannte *Fremdkörperfestsetzung* zu, die die dauerhafte Bestandssicherung von Nutzungen, die eigentlich gebietsfremden Charakter besitzen, erlaubt.⁴² Damit ist insbesondere in bestehenden Kleingemengelage die Absicherung bestehender Störfallbetriebe oder vorhandener sensibler Nutzungsarten möglich.⁴³

Da eine Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO nur eine planerische Bestandssicherung ohne materielle Verbesserung des Störfallschutzes bewirkt, werden in der Regel flankierende Festsetzungen von Schutzvorkehrungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB erforderlich sein.⁴⁴ Die Vorschrift dient vor allem dem

³⁶ OVG Münster, Urt. v. 6.3.2008 (Fn. 10), S. 434 f.; Urt. v. 3.9.2009 (Fn. 12), Rn. 139 ff.

³⁷ Vgl. BGH, Urt. v. 28.6.1984 – III ZR 35/83, NJW 1984, 2516; VGH München (Fn. 10), S. 364.

³⁸ OVG Magdeburg (Fn. 25), S. 2566 f.

³⁹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.7.1994 – 4 NB 25.94, NVwZ-RR 1995, 130/131; BVerwG, Urt. v. 18.3.2003 – 4 CN 3.02, NVwZ 2004, 229/230; OVG Münster, Urt. v. 7.3.2006 – 10 D 10/04.NE, ZfBR 2007, 64/67.

⁴⁰ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 3.9.2009 (Fn.12), Rn. 143.

⁴¹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.1.2002 – 4 BN 3.02, NuR 2002, 494.

⁴² Vgl. OVG Münster (Fn. 39), S. 66; OVG Magdeburg (Fn. 25), S. 2568 f.

⁴³ Vgl. Schwier, Handbuch der Bebauungsplan-Festsetzungen, S. 578.

⁴⁴ Vgl. OVG Berlin, Urt. v. 29.8.1983 – 2 A 3/81, NVwZ 1984, 188/189.

Zweck, die Störanfälligkeit von Anlagen und damit auch die Ziele der Seveso-II-Richtlinie zu berücksichtigen.⁴⁵ Variante 1 dieser Vorschrift ermächtigt den Plangeber, Schutzflächen von Bebauung freizuhalten oder ihre Nutzung zu regeln und dadurch insbesondere die Einhaltung eines Mindestabstands sicherzustellen.⁴⁶ Darüber hinaus erlaubt Variante 2 die Festsetzung von Flächen für Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des BImSchG; auf dieser Grundlage kann eine Erhöhung des Störfallschutzes in Gemengelage etwa durch die Festsetzung von Schutzwällen oder Schutzmauern erreicht werden.⁴⁷ Im übrigen ermöglicht § 9 Abs. 1 Nr. 24 Variante 3 BauGB die Festsetzung baulicher oder sonstiger technischer Vorkehrungen zum Schutz vor störfallrechtlichen Gefahren; dies umfasst sowohl aktive Schutzvorkehrungen an der Störfallanlage selbst als auch passive Schutzmaßnahmen an Wohngebäuden,⁴⁸ wie etwa Anforderungen an die Verwendung bestimmter – beispielsweise feuerfester – Baustoffe für Außenwände.⁴⁹ Dagegen ist es unzulässig, Einzelheiten des Betriebs der Störfallanlage wie etwa Art und Umfang der Produktion, Betriebsabläufe und Produktionsgestaltungen oder Regelungen der Betriebs- bzw. Produktionszeiten festzusetzen.⁵⁰ Auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB kann schließlich auch nicht über die Kostenerstattung für die Umsetzung entsprechender Vorkehrungen entschieden werden. Eine Kostenerstattung sowie weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Störfallschutzes – wie die Realisierung von Alarmsystemen oder Notfallplänen – können gegebenenfalls in einem ergänzenden städtebaulichen Vertrag geregelt werden.⁵¹

Sofern auch durch die Festsetzung von Schutzmaßnahmen keine Verbesserung des störfallrechtlichen Konfliktpotentials in bestehenden Gemengelage erzielt werden kann, kommt eine Überplanung dergestalt in Betracht, den Störfallbetrieb ohne weitere Festsetzungen in das Plangebiet der umgebenden schutzwürdigen Nutzungen einzubeziehen. Dadurch wird regelmäßig eine uneingeschränkte Betriebsfortführung nicht möglich sein, allerdings besteht für den Betreiber einer Störfallanlage dann die Möglichkeit einer Entschädigung nach den §§ 40 ff. BauGB.⁵²

c) Damit bleibt festzuhalten, dass das Bauplanungsrecht auch in bestehenden Gemengelage zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen Festsetzungsmöglichkeiten zur Konfliktlösung gemäß den Geboten der Rücksichtnahme

⁴⁵ BT-Drs. 15/2250, S. 48; Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 9 Rn. 139.

⁴⁶ Vgl. Schrödter. In: Schrödter: BauGB, § 9 Rn. 140.

⁴⁷ Zur Festsetzung von Lärmschutzwällen oder -wänden vgl. BVerwG, Beschl. v. 29.7.2004 – 4 BN 26.04, BauR 2005, 830; BVerwG, Beschl. v. 4.9.2003 – 4 C 76.03, BauR 2004, 1917 f. Siehe auch Moench/Hennig DVBl. 2009, 807/813.

⁴⁸ Vgl. Löhr. In: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB, § 9 Rn. 89.

⁴⁹ Vgl. Söfker. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 9 Rn. 208.

⁵⁰ Söfker. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 9 Rn. 209

⁵¹ Moench/Hennig DVBl. 2009, 807/813, Fn. 58.

⁵² Vgl. Breuer. In: Schrödter: BauGB, § 42 Rn. 51 (mit weiteren Nachweisen).

und Konfliktbewältigung zur Verfügung stellt. Dadurch kann sowohl eine Absicherung beider Nutzungsarten als auch eine Erhöhung des Störfallschutzes gewährleistet werden. Obwohl eine Pflicht zur Überplanung solcher Gemengelagen regelmäßig nicht bestehen dürfte, kann dadurch insbesondere dem Risiko existenzbedrohender Nachteile für den Störfallbetrieb begegnet werden. Darüber hinaus schließt der Störfallschutz auch Nachverdichtungen in Ballungsräumen und Flächenkonversionen nicht per se aus.

Falls sich der Plangeber für eine Überplanung entscheidet, muss er die betroffenen Belange und möglichen Konfliktlösungsmöglichkeiten ermitteln sowie untereinander und gegeneinander abwägen. Hierbei sollte ihn die Immissionsschutzbehörde durch eine ausführliche Stellungnahme nach § 4 Abs. 2 BauGB unterstützen, um eine Wirksamkeit des Bebauungsplans sicherzustellen.

1.3. Zwischenergebnis zum Planungsrecht

Damit bleibt als Zwischenergebnis festzuhalten, dass das Planungsrecht Instrumente zur Verfügung stellt, die sowohl die Sicherstellung eines ausreichenden Störfallschutzes als auch eine angemessene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen der Betreiber von Störfallanlagen ermöglichen. Bei Neuplanungen wird dies regelmäßig die Einhaltung eines angemessenen Sicherheitsabstands erfordern. Aber auch im Rahmen einer Überplanung bestehender Gemengelagen – wozu in der Regel keine Verpflichtung bestehen wird – kann der Plangeber ebenfalls einen den Geboten der Rücksichtnahme und Konfliktbewältigung entsprechenden Ausgleich zwischen der Gewährleistung des erforderlichen planerischen Störfallschutzniveaus und den Betreiberinteressen gewährleisten, insbesondere das Risiko eines immissionsschutzrechtlichen Eingreifens gegen Störfallbetriebe verringern. Verkennt der Plangeber diese Möglichkeit oder ergreift er sie nicht, wird regelmäßig ein Abwägungsfehler vorliegen, der wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 7 BauGB zur Rechtswidrigkeit des Bebauungsplans führt und die Unwirksamkeit des Planes nach sich ziehen wird.⁵³

2. Störfallrecht

Sofern keine planerische Bewältigung störfallrechtlicher Konflikte erfolgt, stellt sich die Frage nach immissionsschutzrechtlichen Konsequenzen bei einer Unterschreitung bestimmter Abstände zwischen Störfallanlagen und sensiblen Nutzungsarten in deren Umgebung. Zur Beantwortung dieser Fragestellung ist zu untersuchen, ob dem Störfallrecht eine Betreiberpflicht zur Einhaltung von Sicherheitsabständen zu entnehmen ist (dazu 2.1.) und ob eine solche Verpflichtung auch durch das nachträgliche Heranrücken schutzwürdiger Nutzungen an den Störfallbetrieb begründet werden kann (dazu 2.2.).

⁵³ Vgl. OVG Magdeburg (Fn. 25), S. 2560 ff.; OVG Münster Urt. v. 6.3.2008 (Fn. 10), S. 434 ff.; OVG Münster, Urt. v. 3.9.2009 (Fn. 12), Rn. 139 ff.

2.1. Die Einhaltung von Sicherheitsabständen als Betreiberpflicht

Rechtsgrundlage für die Forderung von Sicherheitsabständen können nur die störfallrechtlichen Betreiberpflichten als Konkretisierung der allgemeinen immissionsschutzrechtlichen Gefahrenabwehrpflicht bei genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG⁵⁴ und den §§ 3 ff. der Störfallverordnung (12. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV)) sein.⁵⁵ Mit Blick auf möglicherweise einzuhaltende Sicherheitsabstände könnte sich jedoch aus Art. 12 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Seveso-II-Richtlinie eine entsprechende Pflicht auch in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- oder Aufsichtsverfahren ergeben. Diese Frage gewinnt dadurch an zusätzlicher Bedeutung, dass das BVerwG für § 34 BauGB eine Bindung von Genehmigungsbehörden an das Abstandsgebot nicht zweifelsfrei ausschließen wollte und diese Frage in seinen Vorlagebeschluss an den EuGH aufgenommen hat.⁵⁶ Eine vorrangige Pflicht zur Abstandswahrung bei der gebundenen Genehmigung von Einzelvorhaben ergibt sich indes weder aus einer richtlinienkonformen Auslegung noch einer unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 12.⁵⁷ Denn bei einer gebundenen Genehmigungserteilung handelt es sich zunächst um keine *Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder andere einschlägige Politiken sowie deren Verfahren zur Durchführung dieser Politiken* im Sinne der Richtlinie. Solche Politiken und Verfahren erfordern eine Planung, die in ihrer Grundstruktur mit der Flächenausweisung im Allgemeinen oder der Festsetzung von Gebieten im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Seveso-II-Richtlinie vergleichbar ist.⁵⁸ Dies ist jedoch bei der gebundenen Genehmigung von Einzelvorhaben – und im Übrigen auch bei immissionsschutzrechtlichen Aufsichtsverfahren – nicht der Fall. Im Übrigen verlangt die Richtlinie die langfristige Umsetzung des Abstandsgebots, was gleichfalls für dessen planerische Dimension spricht.

a) Betrachtet man die störfallrechtlichen Betreiberpflichten, so ist dort die Einhaltung von Sicherheitsabständen nicht explizit genannt. Der Betreiber einer Störfallanlage ist zunächst nach § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV verpflichtet, die nach Art und Ausmaß erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Störfälle zu verhindern. Darüber hinaus ist der Störfallanlagenbetreiber gemäß Absatz 3

⁵⁴ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird unterstellt, dass es sich bei den Störfallanlagen um genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne von § 4 BImSchG i.V.m. der 4. BImSchV handelt.

⁵⁵ Vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 6.4.1984 – 7 OVG B 16/83, UPR 1984, 890; VGH Kassel, Urt. v. 21.2.2001 – 2 UE 2899/96, NVwZ 2002, 742; VGH Mannheim, Beschl. v. 29.6.1994 – 10 S 2510/93, NVwZ-RR 1995, 292/297; OVG Münster, Beschl. v. 18.7.1988 – 21 B 1092/88, NVwZ 1989, 172/173 f.; VGH München (Fn. 10), S. 364; VGH Kassel (Fn. 10), S. 120; Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 3 der 12. BImSchV Rn. 6; Weidemann DVBl. 2006, 1143/1145, Fn. 21.

⁵⁶ Vgl. BVerwG (Fn. 14).

⁵⁷ So im Ergebnis auch Weidemann DVBl. 2006, 1143/1145. Vor dem Vorlagebeschluss des BVerwG (Fn. 14) wurde die unmittelbare Anwendung von Art. 12 der Richtlinie lediglich für die Flugroutenplanung diskutiert (vgl. dazu Sellner/Scheidmann NVwZ 2004, 267 ff.), vom VGH Kassel (Fn. 10), S. 598, jedoch verworfen; vgl. auch VGH Kassel (Fn. 10), S. 120, gegen eine Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Uabs. 2 der Seveso-II-Richtlinie im Rahmen der 12. BImSchV.

⁵⁸ Vgl. VGH Kassel (Fn. 10), S. 598. In diesem Sinne auch Weidemann DVBl. 2006, 1143/1145.

der Vorschrift verpflichtet, vorbeugende Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich zu halten. Maßnahmen zur Erfüllung dieser Störfallverhinderungspflicht nach Abs. 1 und Auswirkungsbegrenzungspflicht nach Abs. 3 von § 3 der 12. BImSchV sind in §§ 4 und 5 der 12. BImSchV in beispielhafter, nicht abschließender Form genannt⁵⁹, ohne jedoch Sicherheitsabstände ausdrücklich zu fordern.⁶⁰

Ungeachtet der fehlenden Erwähnung von Sicherheitsabständen in den §§ 3, 4, 5 der 12. BImSchV ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass Sicherheitsabstände mögliche Maßnahmen sowohl zur Verhinderung von Störfällen als auch zur Begrenzung ihrer Auswirkungen darstellen können.⁶¹ Im Rahmen der Störfallverhinderungspflicht des § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV sind Sicherheitsabstände allerdings nachrangig zu technischen und organisatorischen Maßnahmen.⁶² Dagegen können im Rahmen der Auswirkungsbegrenzungspflicht nach § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV Sicherheitsabstände neben technischen und organisatorischen Maßnahmen in Erwägung gezogen werden.⁶³ Da bei der Anwendung von § 3 der 12. BImSchV das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten ist,⁶⁴ folgt aus dem darin enthaltenen Grundsatz des milderer Mittels jedoch auch im Rahmen des Absatz 3 der Vorschrift eine Nachrangigkeit von Sicherheitsabständen, falls eine ausreichende Begrenzung von Störfallauswirkungen auch durch technische oder organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden kann, die den Anlagenbetreiber weniger belasten.

b) Schon aus diesem Rangverhältnis von Sicherheitsabständen zu technischen und organisatorischen Maßnahmen im Rahmen von § 3 Abs. 1 und Abs. 3 der 12. BImSchV ergibt sich, dass es keine abstrakte störfallrechtliche Betreiberpflicht zur vorrangigen Einhaltung eines angemessenen Abstandes zu schutzwürdigen Nutzungen in der Umgebung gibt. Dies deckt sich mit der Forderung der Rechtsprechung, dass bei der Anwendung von § 3 Abs. 1 und Abs. 3 der 12. BImSchV die Bestimmung des erforderlichen Schutzniveaus und die Ermittlung der geeigneten Maßnahmen auf Grund einer anlagenbezogenen Einzelfallprüfung zu erfolgen hat.⁶⁵ Damit können ohne rechtssatzmäßige Festlegung verbindlicher

⁵⁹ VGH Kassel (Fn. 10), S. 744 f.

⁶⁰ Vgl. VG Lüneburg, Urt. v. 17.2.1999 – 7 A 134/97, NVwZ-RR 1999, 736/737. Auch störfallrechtliche Verwaltungsvorschriften oder Leitfäden enthalten keine Sicherheitsabstände, vgl. Gemeinsames Rundschreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz zum Vollzug der Störfallverordnung im Land Berlin vom 27.5.2004, Az. VIII C 17, ABl. Nr. 34 vom 29.7.2004, S. 3001 ff.; Abschlussbericht der Störfallkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 25.4.1994 „Sicherheitsabstände als Schadensvorsorge – SFK-GS-04“.

⁶¹ Zu § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV vgl. OVG Lüneburg (Fn. 55), S. 892; VGH Kassel (Fn. 55), S. 745; Repkewitz VerwArch 2006, 503/511; zu § 3 Abs. 3 der 12. BImSchV siehe OVG Lüneburg (Fn. 55), S. 892; VGH Kassel (Fn. 55), S. 745; OVG Münster (Fn. 55), S. 174; Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 3 der 12. BImSchV Rn. 6.

⁶² Vgl. OVG Lüneburg (Fn. 55), S. 892; VGH Kassel (Fn. 55), S. 744.

⁶³ Vgl. VGH Kassel (Fn. 55), S. 745.

⁶⁴ VGH Kassel (Fn. 55), S. 745 f.

⁶⁵ Vgl. erneut VGH Kassel (Fn. 55), S. 745 f..

Abstände⁶⁶ keine abstrakt schematisch festgelegten Sicherheitsabstände zur Anwendung gelangen, wie sie etwa im planungsrechtlichen Leitfaden SFK/TAA-GS-1 zur Anwendung von § 50 Satz 1 BImSchG enthalten sind.⁶⁷

Mit Blick auf die Tatsache, dass die im Rahmen der Einzelfallprüfung zu berücksichtigenden Umstände von Fall zu Fall erheblich voneinander abweichen können, kann die Berechnung eines Sicherheitsabstandes im Rahmen der störfallrechtlichen Betreiberpflichten nach § 3 Abs. 1 und Abs. 3 der 12. BImSchV auch nicht anhand der planungsrechtlichen Kriterien erfolgen, wie sie ebenfalls im Leitfaden SFK/TAA-GS-1 zu § 50 Satz 1 BImSchG zu finden sind.⁶⁸ Denn Maßstäbe für die Berechnung von Sicherheitsabständen bei der Anwendung des Planungsgrundsatzes aus § 50 Satz 1 BImSchG sind für die Beurteilung von Einzelvorhaben nur bedingt geeignet.⁶⁹ Dies wird der Tatsache gerecht, dass § 50 Satz 1 BImSchG mit der planerischen Gefahrenvorsorge andere Zielsetzungen verfolgt als die der Gefahrenabwehr dienenden Betreiberpflichten aus § 3 Abs. 1 und Abs. 3 der 12. BImSchV,⁷⁰ die keinen absoluten Schutz vor Störfällen gewährleisten sollen.⁷¹

c) Damit bleibt festzuhalten, dass keine generelle störfallrechtliche Betreiberpflicht zur Einhaltung bestimmter, allgemeinverbindlicher Sicherheitsabstände besteht. Demnach stellt auch die Unterschreitung von bestimmten Achtungsabständen nach Kapitel 3 oder 4 des Leitfadens SFK/TAA-GS-1 zu § 50 Satz 1 BImSchG keinen Verstoß gegen störfallrechtliche Betreiberpflichten, sondern allenfalls ein Indiz für die Erforderlichkeit einer einzelfallbezogenen Prüfung der Einhaltung des erforderlichen Störfallschutzniveaus dar. Eine Pflicht zur Einhaltung von Sicherheitsabständen trifft den Betreiber einer Störfallanlage lediglich dann, wenn eine einzelfallbezogene Prüfung zu dem Ergebnis kommt, dass die Betreiberpflichten aus § 3 Abs. 1 und/oder Abs. 3 der 12. BImSchV nicht auch durch technische oder organisatorische Maßnahmen erfüllt werden können.

2.2. Verschärfung störfallrechtlicher Betreiberpflichten

Da sich im Einzelfall eine Betreiberpflicht zur Einhaltung von Sicherheitsabständen aus § 3 Abs. 1 und Abs. 3 der 12. BImSchV ergeben kann, stellt sich die Frage, ob eine solche Pflicht auch durch das nachträgliche Heranrücken von schutzwürdigen Nutzungen an vorhandene (und genehmigte) Störfallbetriebe entstehen kann. Dies hängt davon ab, ob die störfallrechtlichen Betreiberpflichten dynamischer Natur sind. Die Antwort hierauf ist jedoch nicht nur im Zusammenhang mit Sicherheitsabständen von Relevanz, sondern unabhängig davon auch dafür maßgeblich, ob vom Betreiber nach Genehmigungserteilung zusätzliche technische oder organisatorische Maßnahmen verlangt werden können.

⁶⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.5.1987 – 4 C 33-35.83, NJW 1987, 2886.

⁶⁷ Vgl. z.B. die Achtungsabstände nach Kapitel 3 SFK/TAA-GS-1 (Fn. 22)

⁶⁸ Vgl. Kapitel 4 SFK/TAA-GS-1 (Fn. 22).

⁶⁹ Vgl. VGH München (Fn. 10), S. 365 f.; VGH Kassel (Fn. 10), S. 118. Dementsprechend geht auch Kapitel 2.3.2 SFK/TAA-GS-1 (Fn. 22) selbst davon aus, dass – neben den Achtungsabständen nach Kapitel 3 des Leitfadens – auch seine Kriterien für die planerische Abstandsermittlung in Kapitel 4 in konkreten immissionschutzrechtlichen Verfahren keine Anwendung finden.

⁷⁰ Vgl. OVG Lüneburg (Fn. 55), S. 892 f.

⁷¹ Vgl. VGH Mannheim (Fn. 55), S. 297; VGH Kassel (Fn. 10), S. 117.

a) Für die Gefahrenabwehrpflicht nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG ist allgemein anerkannt, dass sie dynamischer Natur ist und demnach in ihrer Reichweite auch nach Genehmigungserteilung von den jeweiligen Umständen abhängig ist.⁷² Nichts anderes kann für ihre störfallrechtlichen Konkretisierungen in § 3 Abs. 1 und Abs. 3 der 12. BImSchV gelten, deren Anforderungen während des gesamten Betriebszeitraums einzuhalten sind.⁷³ Eine Dynamisierung enthält das Störfallrecht zunächst bei Veränderungen des bei der Störfallverhinderung und Auswirkungsbegrenzung einzuhaltenden Standes der Technik, § 3 Abs. 4 der 12. BImSchV.⁷⁴ Aber auch nachträgliche tatsächliche Veränderungen in der Umgebung des Störfallbetriebes – insbesondere das Heranrücken einer schutzwürdigen Nutzung – können eine Verschärfung der störfallrechtlichen Betreiberpflichten bewirken.⁷⁵ In diesen Fällen besteht demnach kein Bestandsschutz für den Betreiber einer Störfallanlage.⁷⁶ Verschärfungen der Betreiberpflichten ergeben sich jedoch nur dann, wenn eine Einzelfallprüfung – unabhängig vom Nichteinhalten planerischer Abstandsempfehlungen – ein Unterschreiten des erforderlichen Störfallschutzniveaus ergibt.

b) Beim Heranrücken schutzwürdiger Nutzungen an einen Störfallbetrieb nach dessen Genehmigung stellt sich die Frage, ob aus Rücksichtnahmeerwägungen eine Duldungspflicht des Heranrückenden besteht, aufgrund des vorhandenen Betriebs ein geringeres Schutzniveau hinzunehmen. Solche Duldungspflichten sind bei Heranrücken immissionssensibler Nutzungen an emittierende Anlagen grundsätzlich anerkannt⁷⁷ und führen im Ergebnis dazu, dass in Gemengelage eine Mittelwertbildung für Immissionen erfolgen kann.⁷⁸ Mit Blick auf den Störfallschutz ist wegen der technischen Prägung des Störfallrechts eine solche Mittelwertbildung jedoch nicht möglich. Demnach soll nach der Rechtsprechung das Risiko nachträglicher Verschärfungen grundsätzlich zu Lasten des Anlagenbetreibers gehen, da dieser den wirtschaftlichen Nutzen aus der Verarbeitung gefährlicher Stoffe zieht.⁷⁹ Damit dürften Rücksichtnahmeerwägungen zugunsten des Betreibers wohl ausgeschlossen sein.

Umgekehrt dürfte sich – entsprechend allgemeiner immissionsschutzrechtlicher Grundsätze – zu seinen Lasten auswirken, wenn er es versäumt, das Heranrücken sensibler Nutzungen durch das Erheben von Rechtsbehelfen zu verhindern.⁸⁰ Damit kommt der Abwehr heranrückender Wohnbebauung für den Betreiber eines Störfallbetriebes zur Vermeidung nachträglicher Verschärfung seiner

⁷² Dietlein. In: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, § 5 BImSchG Rn. 6; Jarass, BImSchG, § 5 Rn. 2; Koch. In: Koch/Scheuing: GK zum BImSchG, § 17 Rn. 75.

⁷³ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 6.3.2008 (Fn. 10), S. 434.

⁷⁴ OVG Münster, Urteil vom 18.10.2002 – 21 A 417/99, BeckRS 2007, 20113.

⁷⁵ Vgl. Hansmann. In: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, § 5 BImSchG Rn. 62

⁷⁶ Vgl. VGH München (Fn. 10), S. 364.

⁷⁷ So schon BVerwG, Urt. v. 12.12.1975 – IV C 71.73, BVerwGE 50, 49/54.

⁷⁸ Vgl. BVerwG (Fn. 77), S. 54; BVerwG, Urt. v. 22.6.1990 – 4 C 6.87, NVwZ 1991, 64/65

⁷⁹ Vgl. VGH Kassel (Fn. 10), S. 600.

⁸⁰ Vgl. BVerwG (Fn. 78), S. 65; VGH Kassel, Urt. v. 4.11.1992 – 14 UE 21/88, NVwZ 1993, 1004/1006.

Betreiberpflichten entscheidende Bedeutung zu. Mit Blick auf entsprechende Abwehransprüche des Betreibers auf Grundlage des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots ist – insbesondere wegen des vom BVerwG für möglich erachteten sofortigen Verschlechterungsverbots⁸¹ – nicht ausgeschlossen, dass hierfür allein die Unterschreitung planungsrechtlicher Abstandsempfehlungen zu § 50 Satz 1 BImSchG ausreicht.⁸² Nach zutreffender Ansicht⁸³ vermittelt das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot jedoch auch unter Berücksichtigung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben einem Störfallbetrieb erst dann eine wehrfähige Abwehrposition gegen das Heranrücken schutzwürdiger Nutzungen, wenn es dadurch zu einer Verschärfung seiner störfallrechtlichen Betreiberpflichten kommt, i.e. er im Ergebnis zusätzliche technische oder organisatorische Maßnahmen ergreifen oder einen Sicherheitsabstand einhalten muss. Denn die Pflicht zur Einhaltung angemessener Abstände aus Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie dient lediglich dem Schutz der in der Vorschrift genannten Schutzgüter; Anhaltspunkte dafür, dass die Richtlinie auch Rechtspositionen zugunsten der Anlagenbetreiber begründet, sind dagegen nicht ersichtlich.⁸⁴ Im übrigen belegt schon Art. 12 Abs. 1 Unterabsatz a.E., dass bei bestehenden Anlagen nicht zwingend eine Abstandswahrung erforderlich ist, sondern dem Störfallschutz auch durch zusätzliche technische Maßnahmen Rechnung getragen werden kann.

Das Unterschreiten planerischer Abstandsempfehlungen, insbesondere nach Kapitel 3 und 4 des Leitfadens SFK/TAA-GS-1, sollte den Betreiber jedoch alarmieren und zur Prüfung der Einhaltung seiner störfallrechtlichen Betreiberpflichten veranlassen; in Bebauungsplanverfahren sollte er zusätzlich die Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde nach § 4 Abs. 2 BauGB gründlich auf mögliche störfallrechtliche Konsequenzen für seinen Betrieb prüfen.

c) Damit bleibt festzuhalten, dass die Betreiberpflichten nach § 3 Abs. 1 und Abs. 3 der 12. BImSchV dynamischer Natur sind. Der Betreiber einer Störfallanlage muss das nachträgliche Heranrücken einer schutzwürdigen Nutzung durch Erheben von Rechtsbehelfen vermeiden, um eine Verschärfung seiner störfallrechtlichen Betreiberpflichten zu verhindern.

2.3. Zwischenergebnis zum Störfallrecht

Damit bleibt als Zwischenergebnis festzuhalten, dass eine störfallrechtliche Betreiberpflicht zur Einhaltung allgemeinverbindlicher Sicherheitsabstände in den §§ 3 ff. der 12. BImSchV nicht verankert ist. Eine Verpflichtung zur Einhaltung eines in Einzelfall zu ermittelnden Abstandes kann sich allenfalls dann ergeben, wenn ein ausreichender Störfallschutz nicht durch technische oder organisatorische Maßnahmen sicherzustellen ist. Sofern das gesetzliche Schutzniveau

⁸¹ BVerwG (Fn. 14).

⁸² Die Möglichkeit einer Verletzung des Rücksichtnahmegebots im Falle des Unterschreitens eines angemessenen Sicherheitsabstandes nicht grundsätzlich ausschließend: VGH München (Fn. 10), S. 364. Mit Zweifeln daran, ob dem Betreiber einer Störfallanlage wegen seinen umfassenden Betreiberpflichten nach der 12. BImSchV überhaupt Abwehrrechte zustehen können, Moench/Hennig DVBl. 2009, 807/816.

⁸³ Vgl. VGH Kassel (Fn. 10), S. 117; VG Darmstadt, Urt. v. 27.11.2007 – 9 E 735/05, BeckRS 2008, 33391.

⁸⁴ Vgl. VGH Kassel (Fn. 10), S. 598.

unterschritten wird, wird die zuständige Behörde im Regelfall eine nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG oder – bei deren Unverhältnismäßigkeit – einen Widerruf der Genehmigung gemäß § 21 BImSchG erlassen müssen, sollte der Betreiber der Störfallanlage es versäumt haben, das Heranrücken einer schutzwürdigen Nutzung an seinen Betrieb durch Rechtsbehelfe zu verhindern.

3. Fazit

Es hat sich gezeigt, dass das Planungsrecht sowohl bei der Neuplanung als auch im Rahmen der Überplanung bestehender Gemengelagen auch über die Einhaltung von Sicherheitsabständen hinaus Instrumente zur Verfügung stellt, die einerseits einen ausreichenden Störfallschutz gewährleisten und andererseits das Risiko immissionsschutzrechtlicher Nachforderungen gegen Störfallbetriebe verringern. Auch wenn insbesondere die Überplanung bestehender Gemengelagen mit Störfallanlagen und schutzwürdigen Nutzungen besondere Sorgfalt im Rahmen der Abwägung verlangt, sollte von einer solchen Überplanung nicht leichtfertig abgesehen werden. Damit erweisen sich auch Befürchtungen mit Blick auf Flächenkonversion und Nachverdichtung in der Umgebung von Störfallbetrieben bei genauerer Betrachtung als unbegründet.⁸⁵ Bis zu einer Entscheidung des EuGH über den Vorlagebeschluss des BVerwG⁸⁶ bietet die Überplanung bestehender Gemengelagen insbesondere im unbepflanzten Innenbereich die Möglichkeit, der bis dahin bestehenden Rechtsunsicherheit mit Blick auf die Auswirkungen des gemeinschaftsrechtlichen Abstandsgebots auf § 34 BauGB wirksam entgegenzutreten.

⁸⁵ Vgl. Moench/Hennig DVBl. 2009, 807/817.

⁸⁶ BVerwG (Fn. 14).

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Immissionsschutz, Band 1

– **Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen** –

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Michael Hoppenberg

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2010

ISBN 978-3-935317-59-7

ISBN 978-3-935317-59-7 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky

Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2010

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dipl.-Ing. Ernst Thomé, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc. und Dr.-Ing. Stephanie Thiel

Erfassung und Layout: Nicole Bäker, Janin Burbott, Petra Dittmann, GINETTE Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Foto auf dem Buchdeckel: Nicole Bäker, Molchow

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.