

Prof. Dr. Martin Schulte und Dr. Martina Wohlan*

Die Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie im BImSchG

Probleme in der Praxis unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstands

I. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Seveso-III-Richtlinie¹ haben durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 30.11.2016² einige wesentliche Änderungen sowohl materiell-rechtlicher als auch verfahrensrechtlicher Art Eingang unter anderem in das BImSchG gefunden. Die wesentlichen Novellierungen sollen der Übersicht halber in Teil II. überblicksartig dargestellt werden.

Aufgrund der Tatsache, dass es in Deutschland zahlreiche Störfallbetriebe gibt³ und diese, insbesondere wenn es sich um traditionsreiche Bestandsanlagen handelt, gerade nicht „auf der grünen Wiese“ liegen, sondern Bestandteil der städtebaulichen Struktur sind und sich somit oftmals mitten im Stadtgebiet befinden, werfen die Seveso-III-bedingten Neuerungen des BImSchG bereits nach sehr kurzer Zeit eine nicht unerhebliche Anzahl von Problemen auf, was ihre praktische Anwendbarkeit bzw. Konkretisierung betrifft (hierzu im Einzelnen dann unter Teil III.).

So sind beispielsweise, was die materiell-rechtliche Ebene angeht, in § 3 BImSchG die Begriffe des angemessenen Sicherheitsabstands (Abs. 5c)⁴ und der benachbarten Schutzobjekte (Abs. 5d) auch für den Bereich des Immissionsschutzrechts eingeführt worden. Die genauen Faktoren anhand derer der angemessene Sicherheitsabstand bestimmt werden wird, sollen durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates in einer Technischen Anleitung Abstand (TA-Abstand) festgelegt werden. Was jedoch zwischenzeitlich bis zum Erlass der technischen Anleitung als Orientierungshilfe dienen kann, ist bislang noch ungeklärt. Ebenso wirft die Konkretisierung der einzelnen benachbarten Schutzobjekte in Abs. 5d Fragen auf: Ist hier beispielsweise der Rückgriff auf Schwellenwerte zulässig? Sind Einzelgebäude davon umfasst?

Auf verfahrensrechtlicher Ebene stellt sich das Problem, dass durch die neu eingeführten §§ 23a, 23b BImSchG für im Sinne des BImSchG genehmigungsfreie Anlagen plötzlich ein störfallrechtliches Genehmigungsverfahren eingeführt wird.

II. Wesentliche Änderungen des BImSchG

1. § 3 Abs. 5c und § 3 Abs. 5d BImSchG

Zentral für die Änderungen des BImSchG sind der mit § 3 Abs. 5c eingeführte Begriff des „angemessenen Sicherheits-

abstands“ sowie der Begriff des „benachbarten Schutzobjektes“, § 3 Abs. 5d BImSchG.

Dabei wird der angemessene Sicherheitsabstand legaldefiniert als

„der Abstand zwischen einem Betriebsbereich oder einer Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, und einem benachbarten Schutzobjekt, der zur gebotenen Begrenzung der Auswirkungen auf das benachbarte Schutzobjekt, welche durch schwere Unfälle im Sinne des Artikels 3 Nummer 13 der Richtlinie 2012/18/EU hervorgerufen werden können, beiträgt“⁵.

Benachbarte Schutzobjekte im Sinne des BImSchG sind

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

2. § 16a BImSchG

Neu in das BImSchG eingefügt im Rahmen der Umsetzungsrechtsvorgaben wurde auch § 16a BImSchG. Mit dieser Norm wird eine Genehmigungspflicht für störfallrelevante Änderungen einer genehmigungsbedürftigen Anlage eingeführt. § 16a BImSchG stellt somit eine im Verhältnis zur Genehmigungspflicht des § 16 BImSchG subsidiäre

* Herr Univ.-Prof. Dr. Martin Schulte ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung von Technik- und Umweltrecht sowie Direktor des Instituts für Technik- und Umweltrecht an der Juristischen Fakultät der TU Dresden. Frau Dr. Martina Wohlan ist Rechtsanwältin in der Kanzlei Petersen Hardraht Pruggmayer, Dresden.

1 Richtlinie 2012/18/EU.

2 BGBl. 2016 Teil I Nr. 57, S. 2749.

3 Vor allem in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg.

4 Darüber hinaus kommt dem angemessenen Sicherheitsabstand auch eine verfahrensrechtliche Dimension zu, wenn es um die Gewährleistung der Öffentlichkeitsbeteiligung in bestimmten Einzelzulassungsverfahren geht, vgl. §§ 19 Abs. 4 BImSchG.

5 Art. 3 Nr. 13 der Richtlinie 2012/18/EU definiert einen schweren Unfall als ein „Ereignis – z.B. eine Emission, einen Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes –, das sich aus unkontrollierten Vorgängen in einem unter diese Richtlinie fallenden Betrieb ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebs zu einer ersten Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe beteiligt sind“.

„Auffangänderungsgenehmigungspflicht“⁶ für störfallrelevante Änderungen des angemessenen Sicherheitsabstandes zu benachbarten Schutzobjekten auf.

3. § 19 Abs. 4 BImSchG

Aufgrund der neu eingeführten Regelung des Abs. 4 von § 19 BImSchG findet nunmehr für die störfallrelevante Errichtung und den Betrieb sowie die störfallrelevante Änderung von Anlagen, welche zur Unterschreitung des angemessenen Sicherheitsabstandes zu benachbarten Schutzobjekten führen, das förmliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Das vereinfachte Verfahren, welches § 19 BImSchG grundsätzlich regelt, ist somit für störfallrelevante Anlagen grundsätzlich ausgeschlossen. Für diese Anlagen ist nunmehr zwingend eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich.

4. § 23 a und § 23 b BImSchG

Die §§ 23a, 23b BImSchG führen eine Anzeige- und Genehmigungspflicht für bislang nicht genehmigungsbedürftige störfallrelevante Anlagen ein.

III. Einzelprobleme in der Praxis

1. Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes

Wie bereits oben unter II.1. dargelegt, wird in § 3 Abs. 5c S. 1 BImSchG definiert, was ein angemessener Sicherheits-

abstand ist. In S. 2 wird ergänzend ausgeführt, dass dieser anhand störfallspezifischer Faktoren zu ermitteln ist. Eine Konkretisierung dieser Faktoren erfolgt hingegen durch das BImSchG nicht. Stattdessen enthält § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BImSchG diesbezüglich eine Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften. Die störfallspezifischen Faktoren sollen also zukünftig in einer TA-Abstand konkretisiert werden. Es existieren mithin derzeit⁷ keinerlei verbindliche Vorgaben zur Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes, anhand derer die in § 3 Abs. 5c S. 2 BImSchG erwähnten störfallspezifischen Faktoren zusammengefasst und konkretisiert werden. Daher drängt sich unweigerlich gerade auch für den Bereich des Immissionsschutzrechtes in der Praxis die Frage auf, wie der angemessene Sicherheitsabstand in der Zwischenzeit bestimmt werden kann? Um sich der Beantwortung dieser Frage zu nähern, wird zunächst die hierzu ergangene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ausgewertet und anhand des Ergebnisses nach einer praktisch anwendbaren Methode gesucht.

a. Auswertung der Rechtsprechung

aa. „Mücksch“

Im Jahr 2015 urteilte der Hessische Verwaltungsgerichtshof im Fall „Mücksch“ und beendete damit einen über zehn Jahre laufenden Rechtsstreit.⁸

Dem Fall lag folgender Ausgangssachverhalt zugrunde: In einem Gewerbegebiet der Stadt Darmstadt verkaufte die Franz Mücksch OHG das als Schrott- und Metallrecycling-Anlage genutzte Grundstück der S Vermögensverwaltungs GmbH & Co.KG. Diese plante auf dem Gelände die Eröffnung eines Gartencenters mit Freiverkaufsflächen. Im Jahr 2005 erließ die Stadt Darmstadt einen Bauvorbescheid, mit welchem es die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens bestätigte.

Hiergegen wandte sich die Firma Merck KGaA mittels Drittwiderspruch. Die Firma Merck KGaA ist ein chemisch-pharmazeutisches Unternehmen, dessen Produktionsstätten in den Anwendungsbereich der Seveso-II-Richtlinie⁹ fallen.¹⁰

Dagegen richtete sich die Untätigkeitsklage der Franz Mücksch OHG mit dem Ziel der Zurückweisung des Drittwiderspruchs. Parallel zu diesem Verfahren erhob die S Vermögensverwaltungs GmbH & Co.KG Untätigkeitsklage auf Erteilung der Baugenehmigung. Beide Klagen wurden gemeinsam verhandelt.¹¹

Im Ergebnis wurde bis zum Bundesverwaltungsgericht, welches die Frage letztlich dem EuGH zur Entscheidung vorlegte, um die Frage gestritten, ob Art. 12 Seveso-II-Richtlinie¹² mit seinen Bestimmungen zum Sicherheitsabstand auch im Baugenehmigungsverfahren im Rahmen einer behördlichen gebundenen Entscheidung anzuwenden ist. Der EuGH entschied eindeutig und bejahte die Frage.¹³ Daraufhin verwies das BVerwG in seinem Urteil vom

6 Büge/Ziegler, in: BeckOK UmweltR, 43. Ed. 2017, § 16a BImSchG.

7 Bislang ist auch nicht absehbar, wann mit dem Erlass einer solchen Technischen Anleitung Abstand zu rechnen ist.

8 VGH Kassel, Urteil vom 11.3.2015 – 4 A 654/13.

9 Zur Übertragbarkeit der Grundsätze des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie auf Art. 13 Seveso-III-Richtlinie siehe unten unter Punkt III.1.c.; Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. 1997, L 10, S. 13) in der durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 (ABl. L 345, S. 97) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 96/82).

10 EuGH, Urteil vom 15.9.2011 – Rs. C-53/10 (Land Hessen gegen Franz Mücksch OHG), Rn. 14; Tauschek, „Das Abstandsgebot in Richtlinie 2012/18/EU („Seveso-III-Richtlinie“) und seine Auswirkungen auf die Erteilung von Baugenehmigungen“, Erlanger Schriften zum öffentlichen Recht, 2016, S. 62, Fn. 275.

11 VG Darmstadt, Urteil vom 27.11.2007 – 9 E 735/07.

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

13 EuGH, Urteil vom 15.9.2011 – Rs. C-53/10 (Land Hessen gegen Franz Mücksch OHG).

20.12.2012¹⁴ zurück an das VGH Kassel zur Tatsachenfeststellung. Mit Urteil vom 11.3.2015 wies der VGH Kassel die Klage auf Zurückweisung des Drittwiderspruchs ab, weil das Vorhaben des Gartencenters den angemessenen Abstand zum Störfallbetrieb der Merck KGaA im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 Seveso-II-Richtlinie nicht einhielt.¹⁵

Wie das BVerwG definiert der VGH Kassel den Begriff des angemessenen Abstandes als „technisch-fachlich bestimmbarer Fachbegriff“.¹⁶ Zur Bestimmung des angemessenen Abstandes im Einzelfall nutzte der VGH ein Gutachten des TÜV Nord aus dem Jahr 2006, welches in Anlehnung an die Abstandsempfehlungen des Leitfadens SFK/TAA-GS-1¹⁷ Achtungsgrenzen bestimmte. Das Gutachten, welches noch im Ausgangsverfahren vom VG Darmstadt in Auftrag gegeben wurde, sei eine „geeignete Grundlage für die gerichtliche Festlegung des angemessenen Abstandes“.¹⁸

Soweit es um die Bestimmung der angemessenen Abstandsgrenzen ging, hatte der VGH Kassel weder vom EuGH noch vom BVerwG explizite Vorgaben bekommen¹⁹: Der Begriff des angemessenen Abstandes sei nicht unionsrechtlich geregelt, müsse daher auf nationaler Ebene im Einzelfall festgelegt werden²⁰ und anhand der relevanten (störfall-) „spezifischen Faktoren“ bestimmt werden.²¹

Unter Anwendung dieser vom BVerwG aufgestellten Grundsätze stellte der VGH fest, dass „nach dem Leitfaden SFK/TAA-GS-1 die wesentlichen anlagebezogenen störfall-spezifischen Faktoren [...] bei der Bemessung des Achtungsabstandes zugrunde [liegen]“.²²

Der VGH hatte daher in beiden Verfahren das Gutachten des TÜV Nord als Grundlage genutzt, um den angemessenen Abstand zu bestimmen. Das Gutachten wiederum zog die Werte des Leitfadens SFK/TAA-GS-1 zur Bestimmung des Abstandes heran, was der VGH ausdrücklich als sachgerecht billigte.

bb. VGH Kassel, Urteil vom 26.3.2015

Den gleichen Weg wählte der VGH Kassel in seinem Urteil vom 26.3.2015 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens

gegen einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan.²³ Demnach berücksichtige der Leitfaden SFK/TAA-GS-1 die wesentlichen störfallspezifischen Faktoren, die bei der Bemessung des angemessenen Abstandes nach der Rechtsprechung des BVerwG einzubeziehen seien.²⁴ „Trotz des grundsätzlich deterministischen Ansatzes des Leitfadens SFK/TAA-GS-1 wird auch die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls bei einer Betrachtung auf der Grundlage des Leitfadens berücksichtigt.“²⁵

cc. VGH München, Urteil vom 14.7.2006

Ebenso hatte der VGH München²⁶ zur Bestimmung der Sicherheitsabstände zur Begrenzung von Störfällen bei einem geplanten Chemiewerk den Leitfaden SFK/TAA-GS-1 herangezogen. Nach eingehender Erläuterung des Leitfadens und dessen Aufbaus kam das Gericht zu dem Schluss, dass die Annahmen in dem Leitfaden sachgerecht und daher als Interpretationshilfe für die Frage des angemessenen Abstandes im Störfallrecht anwendbar sind.

dd. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Verwaltungsgerichtshöfe Hessens und Bayerns den Leitfaden KAS-18 als Nachfolger des Leitfadens SFK/TAA-GS-1 als Interpretationshilfe zur Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes im Sinne des Art. 13 Seveso-III-Richtlinie anwenden. Weder der EuGH noch das BVerwG haben zu dieser Vorgehensweise ausdrücklich Stellung genommen. Des Weiteren kann konstatiert werden, dass der Leitfaden KAS-18 den vom BVerwG aufgestellten Grundsätzen zur Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes entspricht. Insofern wurde die Anwendung als Interpretationshilfe, wenn auch nicht explizit anerkannt, so zumindest nicht ausgeschlossen.

b. Bestimmung des Abstandes unter Zuhilfenahme des KAS²⁷ 18-Leitfadens²⁸ als Interimslösung

Demnach könnte ein Lösungsansatz in der Anwendung des KAS-18 Leitfadens bestehen. Hierfür spricht vieles: So ist

14 BVerwG, Urteil vom 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris.

15 VGH Kassel, Urteil vom 11.3.2015 – 4 A 654/13, juris Rn. 27.

16 VGH Kassel, Urteil vom 11.3.2015 – 4 A 654/13, juris Rn. 28.

17 Leitfaden der Störfall-Kommission (SFK) und des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit (TAA) „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG vom 18. Oktober 2005 (SFK-TAA-GS 1)“, es handelt sich um eine Vorgängervorschrift des KAS-18.

18 VGH Kassel, Urteil vom 11.3.2015 – 4 A 654/13, juris Rn 32.

19 „Präzise, absolute und objektive Grenzen der ‚Gefahrenzone‘ um einen Störfallbetrieb kann es insoweit nicht geben“, BVerwG, Urteil vom 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris Rn. 20.

20 EuGH, Urteil vom 15.9.2011 – Rs. C-53/10 (Land Hessen gegen Franz Mücksch OHG), Rn. 45, 50; BVerwG, Urteil vom 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris Rn. 16.

21 EuGH, Urteil vom 15.9.2011 – Rs. C-53/10 (Land Hessen gegen Franz Mücksch OHG), Rn. 43; BVerwG, Urteil vom 20.12.2012 – 4 C 11/11, juris Rn. 17.

22 VGH Kassel, Urteil vom 11.3.2015 – 4 A 654/13, juris Rn. 36.

23 VGH Kassel, Urteil vom 26.3.2015 – 4 C 1566/12.N, juris

24 VGH Kassel, Urteil vom 26.3.2015 – 4 C 1566/12.N, juris Rn. 50.

25 VGH Kassel, Urteil vom 26.3.2015 – 4 C 1566/12.N, juris Rn. 51.

26 VGH München, Urteil vom 14.7.2006 – 1 BV 03.2179 u.a., BeckRS 2007, 20129.

27 Kommission für Anlagensicherheit.

28 Leitfaden Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereiche nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG, erarbeitet von der Arbeitsgruppe Fortschreibung des Leitfadens SFK/TAA-GS 1, November 2010 (Leitfaden KAS 18); derzeit zwei Korrekturen und Ergänzung durch KAS 32, abrufbar unter: http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas_pub.htm.

der Leitfaden bereits angesichts der Seveso-II-Richtlinie überarbeitet worden. Seveso-II enthielt in seinem zu Art. 13 Seveso-III fast wortlautgleichen Art. 12 jedoch schon das Abstandsgebot. Auch die Schutzziele der beiden Normen sind identisch: So sollen schwere Unfälle verhütet und ihre Folgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt begrenzt werden. Dass sich auch bei Art. 12 Seveso-II die Begrenzung der Unfallauswirkungen auf die Schutzgüter menschliche Gesundheit und die Umwelt bezieht, ergibt sich für Art. 12 aus dem Zusammenspiel der Sätze 1 und 2 des Abs. 1. Dort werden dann die entsprechenden Schutzgebiete aufgezählt, aus denen sich die Schutzgüter ergeben. Dass Art. 13 die Schutzgebiete noch um öffentlich genutzte Gebäude, Erholungsgebiete und Hauptverkehrswege erweitert, ändert an der Identität der Schutzziele nichts. Zu beachten ist jedoch, dass die Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes im Sinne von § 3 Abs. 5c BImSchG einzelfallbezogen anhand aller für diesen Störfall relevanten störfallspezifischen Faktoren zu erfolgen hat, der KAS 18-Leitfaden hingegen nicht alle erforderlichen Faktoren berücksichtigt, sondern lediglich diejenigen auf Seiten der Anlage. Deshalb sind im Rahmen der gutachterlichen Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes durch den Sachverständigen immer noch in einem zweiten Schritt die störfallspezifischen Faktoren auf Vorhabenseite und dessen Umgebung zu betrachten und zu berücksichtigen. Derartige Faktoren können beispielsweise die Größe des Vorhabens, die Schutzbedürftigkeit des Vorhabens (hierfür wiederum relevant: Anzahl der zeitgleich anwesenden Personen und ihre Aufenthaltsdauer, Art der Nutzung: beruflich oder privat usw.), die Lage des Vorhabens innerhalb des nach KAS 18 bestimmten Bereichs sowie die Übersichtlichkeit von Gebäuden bzw. eines Geländebereichs nebst Qualität der Fluchtwege etc. sein.²⁹

Der Leitfaden ist also nicht alleiniges Hilfsmittel zur Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes. Für die Verwendung des KAS 18-Leitfadens als Orientierungshilfe für die Konkretisierung der anlagenbezogenen störfallspezifischen Faktoren spricht aber zudem, dass die Bestim-

mung des angemessenen Sicherheitsabstandes unter Zuhilfenahme dieses Leitfadens eine sowohl von der Verwaltung als auch von den Verwaltungsgerichten anerkannte Methode ist.³⁰ Überdies ist die Praxis mit der Anwendung des KAS 18-Leitfadens vertraut,³¹ sodass diesbezüglich ein sicherer Umgang mit dem Leitfaden als gegeben vorausgesetzt werden darf.

Sieht man von der reinen Anlagenbezogenheit des KAS 18-Leitfadens einmal ab, die durch Ergänzung um vorhabenbezogene, störfallrelevante Kriterien für den Einzelfall überwunden werden kann, existieren jedoch auch zahlreiche Kritikpunkte: Der Leitfaden selbst enthält lediglich unverbindliche Empfehlungen³², selbst für die Modelle, anhand derer der Abstandswert bestimmt werden soll. Zudem werden einige natur- bzw. ingenieurwissenschaftliche Anforderungen, die für eine belastbare Abstandsbestimmung wesentlich sind, durch die Verwendung des Leitfadens nicht hinreichend erfüllt.³³

Aufgrund dieser Defizite kann die hier dargestellte Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes in zwei Schritten unter Verwendung des KAS 18-Leitfadens auch noch nicht die endgültige Lösung sein. Solange hierzu jedoch noch keine verbindlichen Vorgaben existieren, stellt die gutachterliche Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes für den konkreten Einzelfall unter Verwendung des KAS 18-Leitfadens und unter Berücksichtigung störfallrelevanter Faktoren auf Vorhabenseite eine mögliche und von der Rechtsprechung anerkannte Methode dar.

2. Einzelgebäude als benachbarte Schutzobjekte i.S.d. § 3 Abs. 5d

a. Auslegung der Norm

Eine im Zusammenhang mit dem angemessenen Sicherheitsabstand stehende, unionsrechtliche noch nicht geklärte und sich auch in der immissionsschutzrechtlichen Praxis häufig stellende Vorfrage liegt darin, ob und inwieweit Einzelgebäude relevante Schutzobjekte im Sinne von § 3 Abs. 5d BImSchG sein können. Diese Frage wird unter anderem immer dann relevant, wenn bei Bestandsbetrieben, die Anlagen im Sinne des § 3 Abs. 5 BImSchG sind, störfallrelevante Änderungen erfolgen sollen. Wenn diese Frage zu bejahen ist, so wäre für die zuvor geschilderte Fallkonstellation bereits die Einholung einer Genehmigung nach § 16a BImSchG erforderlich.

aa. Wortlaut

Betrachtet man den Wortlaut der Norm im Hinblick auf Wohngebäude, so muss konstatiert werden, dass dort lediglich von „dem Wohnen dienende[n] Gebiete[n]“ die Rede ist und somit einzelne Gebäude gerade nicht darunter fallen. Wohngebäude sind jedoch auch nicht unter Variante 2 (öffentlich genutzte Gebäude) zu fassen, weil darunter Gebäu-

29 Ausführlich hierzu siehe *Uechtritz/Farsbroter*, Städtebauliche Entwicklung im Umfeld von Störfallbetrieben, *BauR* 2015, 1919 (1927 f.); sowie *Jarass Cohen*, Baugenehmigungen und Störfallrecht, *NVwZ*, 2014, 902 (903).

30 Vgl. hierzu das Ergebnis der Rechtsprechungsauswertung unter III.1.b.

31 So auch *Farsbroter/Weise*, Der angemessene Sicherheitsabstand im Störfallrecht, *I+E*, 2017, 50 (63).

32 Der KAS 18-Leitfaden ist qualitativ betrachtet rechtlich nicht verbindlich: Er ist weder Rechtsnorm noch normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift – wie es im Regelfall die Technischen Anleitungen sind –, welche nach Rechtsprechung des BVerwG grundsätzlich quasi-normative Wirkung entfalten.

33 Zu den einzelnen Kritikpunkten sowie zu den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Anforderungen siehe *Farsbroter/Weise*, a.a.O., 61 ff.

de mit einem erheblichen Publikumsverkehr zu verstehen sind, Wohngebäude jedoch ausschließlich privaten Zwecken dienen und dort gerade kein Publikumsverkehr herrscht.

Unterstützt wird dieser Befund zumindest auf den ersten Blick durch die Historie des Richtlinien texts: Bereits 2003³⁴ hat der Europäische Gesetzgeber die öffentlich genutzten Gebiete um den Begriff der Gebäude ergänzt, während er jedoch bei den Wohngebieten auf diese Erweiterung verzichtete.³⁵

Nimmt man jedoch Sinn und Zweck des Abstandsgebots in den Blick, entstehen Zweifel, ob dieses Ergebnis pauschal für jegliche Art von Einzelgebäuden gilt.

bb. Sinn und Zweck/effet utile

Im Europarecht ist der Grundsatz der größtmöglichen praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) zu berücksichtigen. Danach ist der jeweilige Rechtssatz so auszulegen, dass er praktische Wirksamkeit erlangt und der Normzweck effizient erreicht wird.

Folglich sind einzelne Wohngebäude immer dann Schutzobjekt im Sinne von § 3 Abs. 5d, Var. 1 BImSchG, wenn die Bewohner aufgrund der Größe oder des Gebäudezuschnitts im konkreten Fall einem erhöhten Unfallrisiko ausgesetzt sind, die Unfallfolgen von ihren Auswirkungen her mit denen eines Wohngebietes also vergleichbare sind.³⁶

Auch bei der Auslegung von § 3 Abs. 5d Var. 2 BImSchG (öffentlich genutzte Gebäude) ist nach dem Grundsatz der größtmöglichen Wirksamkeit das Schutzziel des Abstandsgebots zu berücksichtigen. Nach Art. 13 Abs. 1 Seveso-III ist es unter anderem Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen für die menschliche Gesundheit und Umwelt zu begrenzen. Danach dürfen also nicht nur ausschließlich Gebäude/Ansiedlungen mit allgemeinem Publikumsverkehr erfasst werden. Dieses würde den Anwendungsbereich der Richtlinie zu stark einschränken, weil öffentlich genutzte Gebäude mit eingeschränktem Publikumsverkehr, wie Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Altenpflegeheime etc. dann gerade nicht Schutzobjekt sein könnten. Es vermag jedoch nicht dem Ziel der Richtlinie zu entsprechen, gerade diese besonders hilfsbedürftigen Personengruppen vom Anwendungsbereich auszuschließen. Deshalb sind vielmehr all jene Gebäude/Ansiedlungen darunter zu fassen, die ein tatsächliches Risikopotenzial in Bezug auf das Schutzziel von Art. 13 Seveso-III-Richtlinie aufweisen. Insofern spricht sehr viel dafür, öffentlich genutzte Gebäude anhand ihrer Schutzbedürftigkeit zu bestimmen.³⁷ Daher sind neben der Anzahl der Personen, die sich regelmäßig im Gebäude aufhalten, die Dauer ihres Aufenthalts sowie die Fläche bzw. die Beschaffenheit (übersichtliches oder unübersichtliches Gelände) der Anlage auch die Fähigkeit dieser Personen zur Selbstrettung bzw. zur Befolgung von Evakuierungsanweisungen maßgeblich, um das Maß der Schutzbedürftigkeit der Gebäude und damit das Vorliegen eines

Schutzobjektes im Sinne von § 3 Abs. 5d Var. 2 BImSchG zu bestimmen.³⁸

Aufgrund der Tatsache, dass mit Art. 13 Seveso-III ein übergeordnetes Schutzziel besteht und sich die Rechtsgebiete des Bauplanungsrechts und des BImSchG überschneiden, sind die benachbarten Schutzobjekte rechtsgebietsübergreifend einheitlich zu definieren.

b. Rückgriff auf Schwellenwerte?

Derzeit wird in den Gesetzentwürfen zur Änderung der landesrechtlichen Bauordnungen, die eine Novellierung vor dem Hintergrund der Umsetzung von Seveso-III vorsehen³⁹, bzw. in bereits novellierten Bauordnungen in Bezug auf das Wohnen die Schutzbedürftigkeit bei einer Größe des Bauvorhabens von insgesamt mehr als 5000 m² Bruttogrundfläche angenommen. In diesen Fällen soll eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Baugenehmigungsverfahren erfolgen.⁴⁰

Für die Schutzbedürftigkeit öffentlich genutzter Gebäude wird in den maßgeblichen Gesetzentwürfen die Schutzbedürftigkeit und mithin das Erfordernis einer Öffentlichkeitsbeteiligung aktuell bei einer Nutzung von mehr als 100 Besuchern zur gleichen Zeit gesehen.⁴¹

Solange der hier dargestellte Fragenkomplex unionsrechtlich noch nicht determiniert ist, bestehen keine Bedenken, diese Schwellenwerte als Anhaltspunkte für die Feststellung heranzuziehen, ob benachbarte Schutzobjekte im Sinne von § 3 Abs. 5d BImSchG vorliegen. Zu beachten ist dabei jedoch, dass sich die Anzahl der 100 Besucher nur auf Gebäude mit allgemeinem und nicht mit eingeschränktem Publikumsverkehr bezieht. Letztere werden nämlich von den vorliegenden Entwurfsfassungen der Bauordnungen unter einer gesonderten Ziffer erfasst.⁴² Diese Regelungstechnik ist jedoch nur folgerichtig, wenn man, wie unter III.2.b. dargestellt, von einer Bestimmung öffentlich genutzter Gebäude nach Schutzbedürftigkeit ausgeht.

34 RL 2003/105/EG vom 16.12.2003, ABl. L 345 vom 31.12.2003, 97 ff.

35 *Jarass Cohen*, NVwZ 2014, 902 (903).

36 Siehe hierzu auch *Jarass Cohen*, NVwZ 2014, 902 (904).

37 So zutreffend *Jarass Cohen*, NVwZ 2014, 902 (904).

38 Vgl. hierzu auch ebda; *Uechtritz*, „Seveso II“ im Baugenehmigungsverfahren: Herausforderungen für die Bauaufsichtsbehörden und die gerichtliche Kontrolle, BauR 2012, 1039 (1045); *Tauschek*, Das Abstandsgebote in Richtlinie 2012/18/EU („Seveso-III-Richtlinie“) und seine Auswirkungen auf die Erteilung von Baugenehmigungen, S. 26 f.

39 Z.B. in der Sächsischen Bauordnung; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Hamburgischen Bauordnung zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, Drucks. 21/9420 vom 13.6.2017.

40 § 70 Abs. 5 Nr. 1 SächsBO; § 59 Abs. 4 Nr. 1 Entwurf HBO.

41 § 70 Abs. 5 Nr. 2 SächsBO; § 59 Abs. 4 Nr. 2 Entwurf HBO.

42 § 70 Abs. 5 Nr. 3 SächsBO; § 59 Abs. 4 Nr. 3 Entwurf HBO.

3. Einführung eines Genehmigungsverfahrens für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

a. Regelung der §§ 23a, 23b

§ 23a BImSchG normiert sogar für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen ein Anzeigeverfahren, welches dem Anzeigeverfahren aus § 15 BImSchG nachgebildet ist. Danach ist nach § 23a Abs. 1 S. 1 BImSchG die „störfallrelevante Errichtung und der Betrieb oder die störfallrelevante Änderung einer nicht genehmigungsbedürftigen Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, ... der Behörde ... schriftlich anzuzeigen“. Die zuständige Behörde hat dann innerhalb von zwei Monaten⁴³ nach Eingang der Anzeige und der erforderlichen Unterlagen festzustellen, ob durch die störfallrelevante Errichtung und den Betrieb oder die störfallrelevante Änderung der Anlage der angemessene Sicherheitsabstand zu benachbarten Schutzobjekten erstmalig unterschritten wird, räumlich noch weiter unterschritten wird oder eine erhebliche Gefahrenerhöhung ausgelöst wird, § 23 Abs. 2 S. 1, 2 BImSchG.

Mit § 23b BImSchG wird ein Genehmigungserfordernis für nicht (!) genehmigungsbedürftige Anlagen für den Fall eingeführt, dass bei störfallrelevanten Errichtungen oder Änderungen der angemessene Sicherheitsabstand unterschritten wird. Dieses Genehmigungserfordernis entfällt nach § 23b Abs. 1 S. 2 BImSchG nur, soweit dem Gebot, den angemessenen Sicherheitsabstand zu wahren, bereits auf Ebene einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme durch verbindliche Vorgaben Rechnung getragen worden ist. Zudem handelt es sich um ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, § 23b Abs. 2 BImSchG.

b. Störfallrelevanz i.S.v. § 23b BImSchG

Besonders bedeutsam ist, wie Störfallrelevanz nun mit nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen korrelieren soll. § 23b Abs. 1 BImSchG regelt, dass die störfallrelevante Errichtung und der Betrieb oder die störfallrelevante Änderung einer nicht genehmigungsbedürftigen Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, einer störfallrechtlichen Genehmigung bedarf, wenn die Feststellung nach § 23a Abs. 2 S. 1 BImSchG ergibt, dass der angemessene Sicherheitsabstand erstmalig unterschritten, räumlich noch weiter unterschritten oder eine erhebliche Gefahrenerhöhung ausgelöst wird.

Ob es sich bei einem geplanten Vorhaben entweder um ein störfallrelevantes Vorhaben handelt oder ob eine Anzeige nach § 23a BImSchG notwendig ist oder ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 23b BImSchG erforderlich ist, muss dabei von der zuständigen Behörde ermittelt werden. Den Antragsteller trifft die Mitwirkungspflicht, der Behörde die für die Entscheidung erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. So entsteht ein zweistufiges Vorgehen, welches zu drei verschiedenen Konsequenzen führen kann:

1. Überprüfung der Störfallrelevanz des Vorhabens

Wird auf der ersten Stufe nachgewiesen, dass es sich um keine störfallrelevante Änderung handelt, so entfallen Anzeige und Genehmigungsverfahren. Der entsprechende Nachweis ist im Bauantrag zu führen.

Liegt eine Störfallrelevanz vor, so muss im Weiteren überprüft werden, ob ein Genehmigungsverfahren nach § 23b BImSchG erforderlich ist.

2. Überprüfung Erfordernis Genehmigungsverfahren

3. Unterschreitung Sicherheitsabstand/Erhebliche Gefahrenerhöhung

Wird bei einer störfallrelevanten Änderung oder störfallrelevanten Errichtung und Betrieb

- der angemessene Sicherheitsabstand zu benachbarten Schutzobjekten erstmalig unterschritten,
- der bereits unterschrittene Sicherheitsabstand räumlich noch weiter unterschritten oder
- eine erhebliche Gefahrenerhöhung ausgelöst,

so ist gemäß § 23b BImSchG ein störfallrechtliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Ergibt sich kein Erfordernis einer Genehmigung, so ist die störfallrelevante Änderung der Behörde gemäß § 23a BImSchG anzuzeigen. Wird bei einer störfallrelevanten Änderung kein Genehmigungsverfahren nach § 23b BImSchG durchgeführt, macht die zuständige Behörde dies öffentlich bekannt. Der Träger des Vorhabens darf die Errichtung und den Betrieb oder die Änderung vornehmen, sobald die zuständige Behörde ihm mitteilt, dass sein Vorhaben keiner Genehmigung bedarf.

Während die für die zweite Stufe zu beantwortenden Fragestellungen im Gesetz klar formuliert sind, ist die Frage der Bewertung, ob eine Störfallrelevanz vorliegt, dagegen noch offen. Bisher liegen hierzu weder Judikatur noch etwaige konkretisierende Regelwerke vor. Allerdings existieren schon Stellungnahmen von Behördenseite: So hat bspw. die Bezirksregierung Arnsberg eine Handreichung für Betreiber verfasst.⁴⁴ Darin finden sich acht Fragen formuliert, die – im jeweiligen Bejahensfalle – Störfallrelevanz untersetzen sollen: (1) so, wenn ein neuer Betriebsbereich angesiedelt werden soll, (2) durch den Genehmigungsantrag ein Pflichtenwechsel ausgelöst wird, (3) neue gefährliche Stoffe gehandhabt werden sollen (z.B. bei einer dadurch ausgelösten höheren Abstandsclassenach KAS 18), (4) Stoffmengen oder Massenströme signifikant erhöht werden bzw. (5)

43 Die Einführung dieser Frist dürfte im Hinblick auf die dreimonatige Bearbeitungsfrist für Bauanträge aus § 69 Abs. 4 SächsBO im Baugenehmigungsverfahren problematisch sein. Auch hierfür wird es einer praxisgerechten Lösung bedürfen.

44 Bezirksregierung Arnsberg, Information für Betreiber: Notwendige Angaben in Anzeigen und Genehmigungsanträgen für Betriebsbereiche zur Überprüfung, ob störfallrelevante Änderungen geplant sind, Veröffentlichungsstand: 30.5.2017 (Umdruck).

Druck und Temperatur signifikant geändert werden; ebensolches soll gelten, wenn (6) die Beurteilungen der störfallbestimmenden Parameter (z.B. toxikologische Beurteilungswerte) oder (7) die örtliche Lage der sicherheitsrelevanten Anlagenteile im Verhältnis zu benachbarten Schutzobjekten wesentlich verändert werden soll. Schließlich soll Störfallrelevanz gegeben sein, wenn ein Genehmigungsantrag (8) ein grundsätzlich anderes Verfahren bzw. eine grundsätzlich andere Lagerart beinhaltet.

Herangehensweise und Schlussfolgerungen der Vorlage der Bezirksregierung Arnsberg erscheinen den Verfassern schlüssig, sodass damit eine probate Bewertungsmatrix der Störfallrelevanz gegeben ist.

c. Umgang mit Bestandsanlagen

Klarstellend soll hier noch einmal darauf hingewiesen werden, dass sich die Anzeigepflicht des § 23a BImSchG ohne störfallrelevanten Anlass gerade nicht auf Altanlagen bezieht: Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, welche Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs sind, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Anzeigepflicht des § 23a Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 5b am 7.12.2016 bereits errichtet waren und betrieben wurden, sind also nicht nach § 23a Abs. 1 S. 1 anzeigepflichtig. Eine derartige Anzeigepflicht entsteht erst dann, wenn an einer solchen „Altanlage“ eine störfallrelevante Änderung vorgenommen wird.⁴⁵

Das in § 3 Abs. 5b BImSchG und infolgedessen auch in § 23a BImSchG aufgenommene Begriffspaar „Errichtung und Betrieb“ ist nicht losgelöst zu betrachten. „Betrieb“ ist im Zusammenhang mit dem Begriff „Errichtung“ zu lesen und wurde zu Klarstellungszwecken nachträglich eingefügt. Damit sollte verdeutlicht werden, dass die immissionschutzrechtliche Genehmigung nicht nur auf die Errichtung der Anlage begrenzt ist, sondern darüber hinaus ebenso den dann folgenden Betrieb umfasst. Mit dem Begriff der „störfallrelevanten Errichtung und Betrieb“ sind also ausschließlich Anlagen gemeint, die nach Inkrafttreten der Anzeigepflicht am 7.12.2016 errichtet werden und dann betrieben werden.⁴⁶

IV. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Verwendung des bzw. Orientierung am KAS 18-Leitfaden bei

der gutachterlichen Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes für den konkreten Einzelfall bei zusätzlicher Berücksichtigung störfallrelevanter Faktoren auf Vorhaben-seite – solange auf nationaler Ebene noch keine verbindlichen Vorgaben zur Bestimmung des angemessenen Sicherheitsabstandes existieren – eine mögliche und von der Rechtsprechung anerkannte Methode darstellt.

In Bezug auf § 3 Abs. 5d BImSchG hat die Bestimmung der benachbarten Schutzobjekte im Lichte des Europarechts zu erfolgen: Für den Bereich der Wohngebiete bedeutet dies, dass hier unter Umständen auch von der Dimensionierung her mit einem Wohngebiet vergleichbare Einzelgebäude umfasst sein können. Hinsichtlich öffentlich genutzter Gebäude ist nicht allein ein allgemeiner Publikumsverkehr maßgebend; vielmehr erfordert der Grundsatz der größtmöglichen Wirksamkeit des Europarechts eine Betrachtung anhand der Schutzbedürftigkeit der im Gebäude befindlichen Personen. Überdies bestehen derzeit aufgrund fehlender europarechtlicher Vorgaben keine Bedenken dagegen, für die Beurteilung, ob ein Einzelgebäude die Qualität eines Wohngebietes im Sinne von § 3 Abs. 5d BImSchG aufweist und ein Gebäude mit allgemeinem Publikumsverkehr ein öffentlich genutztes Gebäude im Sinne von § 3 Abs. 5d BImSchG ist, die für die Novellierungen der landesrechtlichen Bauordnungen vorgesehenen Schwellenwerte als Anhaltspunkte zu verwenden.

Hinsichtlich des durch die §§ 23a, 23b BImSchG neu eingeführten störfallrechtlichen Genehmigungsverfahrens nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen wird künftig verstärktes Augenmerk auf der Frage der „Störfallrelevanz“ liegen; zugleich kann die Befürchtung, dass durch die Ergänzung des § 3 Abs. 5b BImSchG um den Begriff „Betrieb“ auch Bestandsanlagen von der Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht umfasst wären, klar ausgeräumt werden. Die §§ 23a, 23b BImSchG beziehen sich eindeutig auf Anlagen, die nach dem 7.12.2016 errichtet worden sind.

Bereits dieser kurze Problemaufriss verdeutlicht, dass hier allein für den Bereich des Immissionsschutzrechts noch erheblicher Regelungs- bzw. Klärungsbedarf besteht. Es bleibt also mit Spannung zu erwarten, wie der europäische und auch der nationale Gesetzgeber darauf reagieren werden.

45 Büge/Ziegler, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 43. Ed., Stand: 1.5.2017, § 23a, Rn. 8.

46 BR-Drucks. 237/1/16, S. 3.