

Inhaltsübersicht

Erster Teil: Einführung	1
§ 1 Problemdarstellung und Gang der Untersuchung	1
§ 2 Grundzüge des Störfallrechts	6
Zweiter Teil: Rechtliche Vorgaben für den planerischen Störfallschutz .	43
§ 3 Planerischer Störfallschutz nach Art.12 Seveso II-RL	43
§ 4 Planerischer Störfallschutz nach § 50 S.1 BImSchG	100
§ 5 Verbindlichkeit der Anforderungen von § 50 S.1 BImSchG	153
§ 6 Mittel des planerischen Störfallschutzes	205
Dritter Teil: Auswirkungen von § 50 S.1 BImSchG auf das Raumplanungsrecht und Rechtsschutz	233
§ 7 Störfallschutz in der Bauleitplanung	235
§ 8 Störfallschutz in Raumordnung und Fachplanung	292
§ 9 Rechtsfolgen der Verletzung von § 50 S.1 BImSchG und Rechtsschutz .	318
Vierter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	351

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXI
Erster Teil: Einführung	1
§ 1 <i>Problemdarstellung und Gang der Untersuchung</i>	1
1. Problemdarstellung	1
2. Ziel und Gang der Untersuchung	3
§ 2 <i>Grundzüge des Störfallrechts</i>	6
1. Störfallrecht als Teil des technischen Sicherheitsrechts	6
a) Bedürfnis für einen rechtlichen Schutz vor den nachteiligen Auswirkungen der Technik	6
aa) Gefahrgeneigtheit der Technik	6
bb) Gefährdung von Mensch und Umwelt gleichermaßen	8
cc) Schutzauftrag für den Staat	9
b) Zugehörigkeit des Störfallrechts zum technischen Sicherheits- recht	11
aa) Störfallschutz als Teilgebiet des technischen Sicherheits- rechts	11
bb) Beziehungen zu anderen Rechtsgebieten	12
(1) Immissionsschutzrecht	13
(2) Atom- und Strahlenschutzrecht	14
(3) Katastrophenschutzrecht	14
(4) Umweltrecht	15
2. Rechtsquellen des Störfallrechts	16
a) Europarecht	16
aa) Seveso-RL	16
bb) Seveso II-RL	17
(1) Gründe für die Neuregelung	17
(2) Bedeutung für den Störfallschutz	19
b) Nationales Recht	20

aa) Bundes-Immissionsschutzgesetz	20
(1) Störfallschutz als Gesetzeszweck	20
(2) Realisierung des Störfallschutzes im Gesetz	22
bb) Störfall-Verordnung	23
3. Der Begriff des Störfalls	25
a) Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs	26
b) Hervorrufung eines gefahrstoffbezogenen Ereignisses	27
c) Hervorrufung einer ernsten Gefahr oder von Sachschäden	28
4. Planung als Instrument des Störfallschutzes	29
a) Direkte Verhaltenssteuerung als klassisches Instrument des Störfallschutzes	30
aa) Genehmigungsvorbehalt nach § 4 Abs.1 BImSchG	31
bb) Nachträgliche Eingriffsmöglichkeiten	32
(1) Genehmigungsbedürftige Anlagen	32
(2) Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	34
b) Planung als unverzichtbares Instrument des Störfallschutzes	35
aa) Wesensmerkmale der raumbezogenen Planung	35
bb) Vorsorge durch Planung	37
(1) Vorsorge als Prinzip des Störfallrechts	37
(2) Planung im Allgemeinen und § 50 S.1 BImSchG im Speziellen als Instrument der Vorsorge	39
cc) Systematische Gesamtbetrachtung aller Aspekte	40
(1) Einzelfallbezug der direkten Verhaltenssteuerung	41
(2) Systematische Gesamtbetrachtung im Rahmen der Raumplanung	41
Zweiter Teil: Rechtliche Vorgaben für den planerischen Störfallschutz	43
<i>§ 3 Planerischer Störfallschutz nach Art.12 Seveso II-RL</i>	<i>43</i>
A. Allgemeines	45
I. Entstehung der Vorschrift und Vorläufer	45
II. Regelungskompetenz der Union und Beschlussverfahren	47
1. Regelungskompetenz der Union	47
a) Art.192 Abs.1 AEUV als umweltrechtliche Rechtsgrundlage	48

b) Art.192 Abs.1 AEUV als Rechtsgrundlage für die Seveso II-RL	49
aa) Erfüllung der Voraussetzungen von Art.192 Abs.1 AEUV	49
(1) Erhaltung, Schutz und Qualitätsverbesserung der Umwelt	50
(2) Schutz der menschlichen Gesundheit	51
bb) Zulässigkeit raumbedeutsamer Regelungen in Art.12 Seveso II-RL	52
(1) Art.192 Abs.2 lit.b) AEUV als reine Verfahrens- norm	52
(2) Beachtlichkeit für die Wahl der Ermächtigungs- grundlage	54
2. Beschlussverfahren	55
a) Mitentscheidungsverfahren als Regelfall	55
b) Keine Erforderlichkeit eines einstimmigen Beschlusses gem. Art.192 Abs.2 AEUV	56
B. Anwendungsbereich	58
I. Umfasste Politiken	58
1. Politiken der Flächenausweisung und Flächennutzung	58
2. Andere einschlägige Politiken	59
3. Verfahren für die Durchführung dieser Politiken	61
II. Adressaten	62
C. Regelungsinhalt	64
I. Der Begriff des schweren Unfalls	64
1. Unkontrollierte Vorgänge in einem Betrieb	64
2. Hervorrufung eines gefahrstoffbezogenen Ereignisses	66
3. Ernste Gefahr für die menschliche Gesundheit oder Umwelt	66
II. Gebote des Art.12 Seveso II-RL	67
1. Berücksichtigungsgebot	67
2. Überwachungsgebot	68
a) Ansiedlung neuer Betriebe	68
b) Änderungen bestehender Betriebe im Sinne von Art.10 Seveso II-RL	69
c) Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe	69
3. Abstandsgebot	70

a) Zweck des Abstandsgebots: Folgenbegrenzung	71
aa) Wortlaut	71
bb) Historische Einordnung	71
cc) Innere Systematik des Abstandsgebots	72
dd) Sinn und Zweck	73
b) Schutzobjekte des Abstandsgebots	74
aa) Zu schützende Nutzungen	74
(1) Schutzobjekt Mensch	75
(2) Schutzobjekt Umwelt	76
bb) Fehlende Schutzobjektsqualität von Betrieben	77
(1) Seveso II-RL strebt keinen allumfassenden Schutz vor schweren Unfällen an	77
(2) Kein Schutz von Personen innerhalb der Betriebe durch Art.12 Seveso II-RL	78
(3) Vergleich mit Art.8 Seveso II-RL	79
c) Verbindlichkeit des Abstandsgebots	80
aa) Wortlaut	80
bb) Historische Auslegung	82
cc) Systematische Erwägungen	83
dd) Teleologische Auslegung	84
ee) Zwischenergebnis	85
d) Anforderungen des Abstandsgebots	87
aa) Ansiedlung neuer Betriebe	87
bb) Änderungen bestehender Betriebe	89
cc) Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe	91
(1) Sensible Nutzungen	91
(2) Gefährliche Nutzungen	93
dd) Zwischenergebnis	95
III. Zu vermeidende Folgen schwerer Unfälle	97
1. Kreis der erfassten Folgen	97
2. Intensität der Folgen	98
§ 4 Planerischer Störfallschutz nach § 50 S.1 BImSchG	100
A. Entstehungsgeschichte	100
1. Trennungsgrundsatz als Ausgangspunkt	100

2.	Gesetzgebungsgeschichte von § 50 S.1 BImSchG	102
a)	Entstehung der Vorschrift	102
b)	Ausweitung der Vorschrift um Aspekte des planerischen Störfallschutzes	103
B.	Anwendungsbereich	104
I.	Sachlicher Anwendungsbereich	104
1.	Raumbedeutsamkeit	105
a)	Raumbeanspruchung	105
b)	Raumbeeinflussung	106
2.	Planungen	108
3.	Maßnahmen	112
a)	Tatsächliche raumbedeutsame Maßnahmen	112
b)	Rechtliche raumbedeutsame Maßnahmen	112
aa)	Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben mit Entscheidungsspielraum	112
bb)	Gebundene Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben	114
cc)	Zulässigkeit von Bauvorhaben nach § 34 BauGB	115
dd)	Zulässigkeit von Bauvorhaben nach § 35 BauGB	118
4.	Keine Einschränkung durch andere Regelungen im Bundes- Immissionsschutzgesetz	119
a)	Kerntechnische Anlagen und Anlagen zur Landes- verteidigung	120
b)	Öffentliche Straßen, Eisen-, Magnetschwebe- und Straßenbahnen	122
c)	Flugplätze	123
5.	Umsetzungsdefizit gegenüber Art.12 Seveso II-RL?	125
II.	Personaler Anwendungsbereich	127
1.	Vornehmliche Adressierung an öffentlich-rechtliche Stellen	127
2.	Private Adressaten	128
C.	Regelungsinhalt	130
I.	Vermeidung von Auswirkungen schwerer Unfälle in Betriebs- bereichen	130
1.	Schwere Unfälle: Zulässigkeit der Verweisung auf Art.3 Nr.5 Seveso II-RL	130

a) Verweisungen auf Europarecht	131
b) Rechtmäßigkeit der Verweisung auf Art.3 Nr.5 Seveso II-RL	133
2. Betriebsbereiche	135
a) Räumlicher und betriebstechnischer Zusammenhang	136
b) Aufsicht eines Betreibers	138
c) Vorhandensein gefährlicher Stoffe	139
d) Ausnahmen	139
3. Auswirkungen	140
4. Pflicht zur planerischen Verhinderung von schweren Unfällen? .	142
II. Geschützte Gebiete	144
1. Ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete	144
a) Bestimmung primär anhand der planungsrechtlichen Situation	144
b) Ergänzende Betrachtung der tatsächlichen Situation	145
2. Sonstige schutzbedürftige Gebiete	147
a) Allgemeines	147
b) Die einzelnen Gebietstypen	148
3. Betriebsbereiche	151
<i>§ 5 Verbindlichkeit der Anforderungen von § 50 S.1 BImSchG</i>	153
I. Planerische Gestaltungsfreiheit und ihre Schranken	154
1. Planerische Gestaltungsfreiheit	154
2. Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit	156
a) Planrechtfertigung	156
b) Zwingende gesetzliche Vorgaben (Planungsleitsätze)	158
c) Abwägungsgebot	160
aa) Ermittlung und Einstellung	161
bb) Gewichtung	163
cc) Ausgleich	164
II. Bundesrechtliche Perspektive: § 50 S.1 BImSchG als Abwägungs- direktive bzw. Optimierungsgebot	164
1. Optimierungsgebote	167
a) Entwicklung durch das Bundesverwaltungsgericht	168

aa) Prägung der Begrifflichkeit	168
bb) Rezeption im Schrifttum und begriffliche Schwierigkeiten	169
b) Wirkung von Optimierungsgeboten	169
aa) Gewichtserhöhung	170
bb) Möglichst weitgehende Beachtung	171
c) Gegenüber Optimierungsgeboten geäußerte Kritik	174
aa) Begrenzte Steuerungsfähigkeit	174
bb) Eingeschränkte Praxistauglichkeit	175
d) Fazit	177
2. Abwägungsdirektiven	177
a) Abkehr des Bundesverwaltungsgerichts von der Bezeichnung Optimierungsgebot	177
b) Auswirkungen auf die Bedeutung in der Abwägung	179
3. Fazit	182
III. Europarechtliche Perspektive: Zwingender Charakter in Bezug auf den planerischen Störfallschutz	183
1. Diskrepanz zwischen europarechtlicher Vorgabe und deutscher Regelung	184
2. Richtlinienkonforme Auslegung von § 50 S.1 BImSchG	186
a) Die richtlinienkonforme Auslegung von nationalem Recht	187
aa) Rechtliche Grundlagen und Verpflichtete	187
bb) Voraussetzungen und Grenzen	188
(1) Erfasste Normen	188
(2) Nationale Auslegungsspielräume als Rahmen	189
(3) Verhältnis zu anderen Auslegungsmethoden	190
(4) Keine ausreichende Bestimmtheit erforderlich	191
(5) Auslegung auch zu Lasten Privater möglich	192
b) Auslegung von § 50 S.1 BImSchG	192
aa) Der Auslegung zugängliche Teile der Vorschrift	193
bb) Auslegung als zwingende gesetzliche Vorgabe	195
cc) Zulässigkeit einer solchen Auslegung	197
dd) Keine geeigneten alternativen Ansätze	199
ee) Notwendigkeit der Neuregelung	200
c) Fazit	202

§ 6 Mittel des planerischen Störfallschutzes	205
I. Räumliche Trennung der konfligierenden Nutzungen	206
1. Räumliche Trennung als einzige Möglichkeit der Zuordnung in bestimmten Planungssituationen	206
a) Hergebrachte Interpretation des Trennungsprinzips als ausnahmefähiger Grundsatz	206
b) Einhaltung von Abständen als teilweise einzig zulässiges Mittel	208
c) Zwingende Abstandseinhaltung fordernde Planungssituationen	209
aa) Neuplanungen von Betriebsbereichen	210
bb) Heranrückende schutzbedürftige Bebauung	210
2. Bestimmung des jeweils angemessenen Abstandes	212
a) Allgemeines	212
aa) Schutz von Mensch und Umwelt als entscheidender Faktor	212
bb) Zu erreichendes Schutzniveau	213
b) Beurteilungskriterien	215
aa) Abstandsempfehlungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe von SFK und TAA	216
(1) Überblick	216
(2) Bewertung	218
(a) Beurteilung des angestrebten Schutzniveaus	218
(b) Akzeptanz in der Planungspraxis und Verbesserungspotential	220
bb) Technische Datenbank gem. Art.12 Abs.1a Seveso II-RL	222
cc) Umweltaspekte	223
dd) Überschneidung mit anderen Abstandsvorgaben	224
II. Alternative Maßnahmen	225
1. In Frage kommende Planungssituationen	225
a) Änderung eines bestehenden Betriebsbereichs	226
b) Neue gefahrerhöhende Entwicklungen in der Umgebung eines bestehenden Betriebsbereichs	226
2. Einer Abstandswahrung entgegenstehende Faktoren	227

a) Keine Verhinderung durch kollidierende rechtliche Vorgaben	227
b) Tatsächliche Unmöglichkeit	228
3. Bestimmung der zu ergreifenden Maßnahmen	228
a) Charakter	229
b) Schutzobjekte und Schutzniveau	230
aa) Bevölkerung als alleiniges Schutzobjekt	230
bb) Schutzniveau: Keine Pflicht zur Absenkung der Gefährdung	230
Dritter Teil: Auswirkungen von § 50 S.1 BImSchG auf das Raum- planungsrecht und Rechtsschutz	233
<i>§ 7 Störfallschutz in der Bauleitplanung</i>	<i>235</i>
I. Allgemeines	235
1. Einleitende Überlegungen: Baugebietsspezifische Konkreti- sierung des Begriffs der schädlichen Umwelteinwirkungen	235
a) Schäden	236
b) Erhebliche Beeinträchtigungen	236
2. Einschlägigkeit der Bauleitplanung für den planerischen Störfallschutz	238
3. Verhältnis zu anderen Vorschriften	240
a) Konkretisierung von § 1 Abs.5, 6 BauGB durch § 50 S.1 BImSchG	240
b) Baugebietstypisierung als Ausprägung des Trennungs- prinzips	242
II. Störfallschutz durch Flächennutzungsplanung	242
1. Funktion des Flächennutzungsplans	242
2. Dem Störfallschutz dienende Darstellungsmöglichkeiten	244
a) Art der baulichen Nutzung (§ 5 Abs.2 Nr.1 BauGB)	245
b) Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder Schutz- vorkehrungen (§ 5 Abs.2 Nr.6 BauGB)	247
3. Bewertung der Bedeutung für den planerischen Störfallschutz	249
III. Störfallschutz durch Bebauungsplanung	250
1. Charakter des Bebauungsplans	250
2. Dem Störfallschutz dienende Regelungsmöglichkeiten	251

a)	Ausweisung von Baugebieten (§ 9 Abs.1 Nr.1 BauGB iVm BauNVO)	252
aa)	Betriebsbereiche regelmäßig nur in Industriegebieten zulässig	253
bb)	Baugebiete für schutzbedürftige Nutzungen	255
b)	Horizontale Gliederung nach § 1 Abs.4 BauNVO	255
aa)	Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung	256
bb)	Gliederung nach der Art der Betriebe und Anlagen	258
cc)	Gliederung nach besonderen Bedürfnissen	259
dd)	Gliederung nach besonderen Eigenschaften	260
ee)	Bewertung	262
c)	Schutzflächen, Flächen für besondere Schutzvorkehrungen sowie Schutzvorkehrungen (§ 9 Abs.1 Nr.24 BauGB)	263
aa)	Von der Bebauung freizuhaltende Schutzflächen und deren Nutzung	263
bb)	Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen	265
cc)	Bauliche und sonstige technische Vorkehrungen	266
dd)	Bewertung	269
d)	Einschlägigkeit von § 9 Abs.1 Nr.23 BauGB für den planerischen Störfallschutz?	269
e)	Sonstige Regelungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen	271
aa)	Feinsteuerung zulässiger Unterarten von Nutzungen (§ 1 Abs.9 BauNVO)	272
bb)	Erweiterter Bestandsschutz (§ 1 Abs.10 BauNVO)	273
cc)	Ausweisung von Sondergebieten	276
f)	Sonderfall: Der vorhabenbezogene Bebauungsplan	278
3.	Die Problematik der städtebaulichen Gemengelage	280
a)	Ausgangssituation	281
b)	Hergebrachte Grundsätze zur Überplanung von Gemengelagen	283
aa)	Verbesserungsgebot	284
bb)	Mittelwertrechtsprechung	285
c)	Planerischer Störfallschutz in Gemengelagen	288
aa)	Unübertragbarkeit der zum Immissionschutz entwickelten Grundsätze	288
(1)	Grundsätze zur Überplanung von Gemengelagen modifizieren Erheblichkeitsschwelle	288

(2) Abweichende Perspektive des Störfallrechts	288
bb) Planerischer Störfallschutz bei der Überplanung von Gemengelagen	289
§ 8 <i>Störfallschutz in Raumordnung und Fachplanung</i>	292
I. Planerischer Störfallschutz in der Raumordnung	292
1. Einschlägigkeit von Raumordnung und Landesplanung für den planerischen Störfallschutz	294
2. Verhältnis zu anderen Vorschriften	296
a) Konvergierende Vorschriften	296
b) Verhältnis zu § 50 S.1 BImSchG	297
3. Regelungsmöglichkeiten für den planerischen Störfallschutz in Raumordnungsplänen	298
a) Regelmäßig Beschränkung auf die Einhaltung von Abständen	298
b) Mögliche Festlegungen in Raumordnungsplänen	298
c) Rechtliche Qualifizierung von dem Störfallschutz dienenden Festlegungen	300
aa) Ziele und Grundsätze der Raumordnung und die von ihnen ausgehende Bindungswirkung	300
(1) Ziele der Raumordnung	300
(2) Grundsätze der Raumordnung	302
bb) Einordnung von Festlegungen zum planerischen Störfallschutz	303
(1) Ziele eigener Art?	303
(2) Inkompatibilität der europarechtlichen Vorgaben mit dem deutschen Planungsrecht	304
II. Planerischer Störfallschutz in der Fachplanung	305
1. Einschlägigkeit der Fachplanungen für den planerischen Störfallschutz	308
a) Abhängigkeit vom jeweiligen Planungsgegenstand	308
b) Störfallrechtlich relevante Fachplanungsvorhaben	309
aa) Betriebsbereiche	309
bb) Schutzbedürftige Nutzungen	310
(1) Verkehrsinfrastrukturvorhaben	310
(2) Nutzungsregelungen	311

2. Regelungsmöglichkeiten für den planerischen Störfallschutz . . .	312
a) Zumeist Beschränkung auf die Einhaltung von Abständen . . .	312
b) Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der Straßenplanung . . .	313
aa) Linienbestimmung	313
bb) Planfeststellung	314
c) Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der Schutzgebiets- ausweisung	316
<i>§ 9 Rechtsfolgen der Verletzung von § 50 S.1 BImSchG und Rechtsschutz . .</i>	<i>318</i>
I. Rechtsfolgen einer Verletzung von § 50 S.1 BImSchG	318
a) Verletzung im Rahmen der Bauleitplanung	318
b) Verletzung im Rahmen von Raumordnung, Landesplanung und Fachplanungen	320
c) Verletzung bei Planfeststellungen oder der Genehmigung von Einzelvorhaben	321
d) Verletzung bei sonstigen Maßnahmen	322
II. Rechtsschutz	322
1. Möglichkeiten der Rechtsverfolgung	322
a) Normenkontrolle (§ 47 VwGO)	323
aa) Von § 47 Abs.1 VwGO erfasste raumbedeutsame Planungen	324
(1) Bebauungspläne	324
(2) Ziele der Raumordnung und Flächennutzungspläne . .	324
bb) Antragsbefugnis	326
b) Anfechtungsklage (§ 42 Abs.1 VwGO)	328
aa) Angreifbare raumbedeutsame Maßnahmen	329
bb) Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts	329
c) Amtshaftung	331
aa) Bestehen einer Amtspflicht zur schonenden Zuordnung konfligierender Nutzungen	331
bb) Drittgerichtetheit dieser Amtspflicht	332
d) Maßnahmen der Aufsichtsbehörde	335
2. Subjektiv-rechtlicher Gehalt von § 50 S.1 BImSchG	336
a) Subjektive öffentliche Rechte im Allgemeinen	337
b) § 50 S.1 BImSchG als drittschützende Vorschrift	338

aa) Wortlaut spricht für Individualisierung der Vorschrift . . .	339
bb) Systematischer Zusammenhang mit den §§ 41 ff BImSchG	341
cc) Separierung von Nutzungen als typische Regelung des Nachbarschutzes	342
dd) Europarechtliche Aspekte	343
ee) Fazit: Ermöglichung von Individualrechtsschutz durch § 50 S.1 BImSchG	345
c) Kein subjektiv-öffentliches Recht für Gemeinden und Betreiber	346
aa) Keine Berechtigung von Gemeinden	346
bb) Keine Berechtigung von Betreibern	347
3. Gerichtliche Kontrolldichte bei § 50 S.1 BImSchG	348
a) Generell: Gesteigerte Kontrollintensität bei Abwägungs- direktiven	348
b) Vollständige Überprüfbarkeit im Hinblick auf die Einhaltung des störfallrechtlichen Trennungsgebots	349
Vierter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	351
Literaturverzeichnis	367
Sachverzeichnis	399