

**Erarbeitung und Formulierung von  
Festsetzungsvorschlägen für die Umsetzung der  
Abstandsempfehlungen für Anlagen, die einen Betriebsbereich  
i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden, nach den  
Vorgaben des BauGB und der BauNVO**

**Gutachten im Auftrag der  
Kommission für Anlagensicherheit (KAS)**

erstattet durch:  
Rechtsanwälte und Fachanwälte für Verwaltungsrecht  
**Prof. Dr. Olaf Reidt** und **Dr. Gernot Schiller**, Berlin



## Gliederung

A. Gegenstand der Begutachtung.....	1
B. Rechtliche Untersuchung .....	2
I. Allgemeine Anforderungen an die Bauleitplanung.....	2
1. Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 BImSchG als Abwägungsdirektive .....	2
2. Der Grundsatz der Konfliktbewältigung und Problemverlagerung in den Planvollzug.....	6
II. Der Katalog zulässiger Festsetzungsmöglichkeiten.....	9
1. Anlage und Betriebsbereich als Anknüpfungspunkt.....	10
a) Vorgaben des § 29 Abs. 1 BauGB .....	10
b) Bedeutung für die Festsetzungen zu Betriebsbereichen .....	11
2. Zulässigkeit von Betriebsbereichen i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG in den Baugebieten nach der BauNVO .....	12
3. Die planerische Feinsteuerung von GE- oder GI-Gebieten .....	13
a) Unzulässige Festsetzungen .....	13
aa) Festsetzungen zur Zulässigkeit von Betriebsbereichen .....	13
bb) Baugebietskontingentierungen.....	13
b) Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung oder nach der Art der Betriebe und Anlagen (§ 1 Abs. 4 BauNVO) .....	14
aa) „Störfallbetrieb“ oder „Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden“ keine Art der baulichen Nutzung (Nr. 1) .....	15
bb) Störfallrelevanz als besonderes Bedürfnis und Eigenschaft von Betrieben und Anlagen (Nr. 2).....	15
(1) Allgemeines .....	15
(2) Anknüpfen an Abstandsklassen .....	16
(3) Anknüpfen an die Einsatzstoffe und deren Mengen.....	19
cc) Grenzen der Gliederungsmöglichkeiten .....	21
c) Ausschluss bestimmter Arten von Nutzungen (§ 1 Abs. 5 BauNVO).....	22
d) Ausschluss bestimmter Arten baulicher Anlagen (§ 1 Abs. 9 BauNVO).....	22
aa) Gefährliche Stoffe oder Stoffmengen als bestimmter Typus.....	22
(1) Allgemeines .....	22
(2) Anknüpfen an die Störfallrelevanz .....	24

(3) Einsatzstoffe und deren Mengen.....	24
bb) Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe.....	26
cc) Wahrung der Zweckbestimmung.....	26
4. Feingliederung von Sondergebieten (§ 11 BauNVO).....	27
a) Allgemeines .....	27
b) Grenzen der Festsetzungsmöglichkeiten.....	28
5. Festsetzungen zu baulichen oder sonstigen technischen Vorkehrungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB).....	28
a) Vorkehrungen .....	28
b) Kombination mit Gliederungsfestsetzungen.....	29
6. Die planerische Feinsteuerung von schutzbedürftigen Nutzungen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen.....	29
a) Allgemeines .....	29
b) Planung von (neuen) Wohngebieten und anderen weitgehend einheitlich strukturierten Gebieten.....	30
c) Gliederungs- und Ausschlussmöglichkeiten insbesondere in Gewerbe- und Mischgebieten .....	31
aa) Gliederung gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO .....	33
bb) Ausschluss bestimmter schutzbedürftiger Nutzungen gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO .....	36
d) Bestandsregelungen, besonderes Städtebaurecht.....	37
aa) Bestandserhaltende Festsetzungen (§ 1 Abs. 10 BauNVO).....	38
bb) Besonderes Städtebaurecht .....	39
C. Festsetzungsbeispiele .....	40
I. Festsetzungsbeispiele für die Feinsteuerung von GE- oder GI-Gebieten .....	40
II. Festsetzungsbeispiele für schutzbedürftige Nutzungen in der Nähe von Betriebsbereichen .....	45

## A. Gegenstand der Begutachtung

Die Kommission für Anlagensicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (KAS) hat ihren Leitfaden „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung in schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“ im November 2010 in einer zweiten überarbeiteten Fassung verabschiedet (im folgenden KAS-Leitfaden). Im Zusammenhang mit der Erstellung der überarbeiteten Fassung des KAS-Leitfadens hat sich die Frage ergeben, auf welche Weise die Vorgaben des § 50 Satz 1 BImSchG auf der Ebene der Bauleitplanung umgesetzt werden können. Insbesondere geht es dabei um Festsetzungsmöglichkeiten für eine Feingliederung von Baugebieten in Bebauungsplänen. Dabei soll sowohl der Fall Berücksichtigung finden, dass neue Gewerbe- oder Industriegebiete für die Ansiedlung von Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, festgesetzt werden, als auch die Ausweisung von neuen Wohngebieten oder anderen schutzbedürftigen Gebieten in der Nähe von bestehenden Betriebsbereichen erfolgt.

## **B. Rechtliche Untersuchung**

### **I. Allgemeine Anforderungen an die Bauleitplanung**

Zentraler Begriff des Störfallrechts ist der Betriebsbereich. § 1 der 12. BImSchV knüpft an das Vorhandensein bestimmter Stoffmengen im Betriebsbereich und legt damit ein flächenhaftes Verständnis zugrunde. Gemäß § 3 Abs. 5a BImSchG ist der Betriebsbereich der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne der Richtlinie 96/82/EG (im Folgenden Seveso II-Richtlinie) in einer oder mehreren Anlagen ab einer bestimmten Menge tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden (§ 3 Abs. 5a BImSchG). Gemäß § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV muss der Betreiber die nach Art und Ausmaß der möglichen Gefahren erforderlichen Vorkehrungen treffen, um Störfälle zu verhindern. Bei nicht auszuschließenden Gefahrenquellen dürfen keine Situationen eintreten, die für die nächstgelegene schutzbedürftige Nutzung zu einer ernststen Gefahr führen. Vorbeugend muss der Betreiber schließlich alle Maßnahmen treffen, um die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich zu halten. Zum vorbeugenden Schutz schutzbedürftiger Gebiete in der Umgebung von Betriebsbereichen vor sog. „Dennoch-Störfällen“ sieht der KAS-Leitfaden sog. Achtungsabstände vor. Hierbei handelt es sich zwar nicht um rechtlich zwingend einzuhaltende Mindestabstände sondern um Empfehlungen der KAS. Sie beruhen aber auf den Erkenntnissen und Erfahrungen von Sachverständigen und haben insoweit die Bedeutung von allgemeinen Erfahrungssätzen und antizipierten generellen Sachverständigengutachten.

S. zu VDI-Richtlinien BVerwG, Beschluss vom 07.05.2007 – 4 B 5.07, BRS 71 Nr. 168; so auch früher zur TA Luft BVerwG, Urteil vom 17.02.1978 – I C 102.76, BVerwGE 55, 250 (256).

#### **1. Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 BImSchG als Abwägungsdirektive**

Gem. § 50 Satz 1 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass von schweren Unfällen im Sinne des Art. 3 Nr. 5 der Seveso II-Richtlinie in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffent-

lich 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. Der sogenannte „Trennungsgrundsatz“ stellt für die Bauleitplanung eine Abwägungsdirektive dar.

So BVerwG, Beschluss vom 16.03.2010 – 4 BN 66.09, NVwZ 2010, 1246 Rn. 46; Beschluss vom 05.12.2008 – 9 B 28.08, NVwZ 2009, 320 (324); Urteil vom 22.03.2007 – 4 CN 2.06, BVerwGE 128, 238 Rn. 14; Urteil vom 11.01.2001 – 4 A 13.99, NVwZ 2001, 1154 (1155); Urteil vom 28.01.1999 – 4 CN 5.98, BVerwGE 108, 248 (253).

Der Trennungsgrundsatz findet unabhängig davon Anwendung, welche Nutzung als erste vorhanden war. Er gilt daher nicht nur für die nachträgliche Planung von Gewerbe- oder Industriegebieten zur Unterbringung von Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, in der Umgebung von schutzbedürftigen Nutzungen sondern auch für nachträglich heranrückende schutzbedürftige Nutzungen etwa durch die Festsetzung von Wohngebieten.

Allg. Meinung, s. etwa OVG Münster, BauR 2007, 65 (66).

Es handelt sich beim Trennungsgrundsatz zwar um einen Belang von herausgehobener Bedeutung, der allerdings gleichwohl abwägungsfähig ist. Er kann daher durch andere Belange, denen im konkreten Planungsfall höheres Gewicht beigemessen wird, relativiert und entsprechend eingeschränkt werden.

BVerwG, Beschluss vom 07.07.2004 – 4 BN 16.04, BRS 67 Nr. 33; Urteil vom 05.07.1974 – 4 C 50.72, BVerwGE 45, 309 (329).

Dem Trennungsgrundsatz in Bezug auf Betriebsbereiche kann die planende Gemeinde auf unterschiedliche Art und Weise Rechnung tragen:

- Der Trennungsgrundsatz wird gewahrt, wenn der gebotene Achtungsabstand mittels räumlicher Trennung zwischen den beiden konfligierenden Nutzungen eingehalten wird.

So speziell zum Störfallschutz Hellriegel/Schmitt, NuR 2010, 98 (100); Mitschang, UPR 2011, 342 (344).

Für den zwischen Betriebsbereichen und schutzbedürftigen Nutzungen nach § 50 Satz 1 BImSchG einzuhaltenden Abstand bestehen weder unionsrechtliche Vorgaben in der Seveso II-Richtlinie noch nähere gesetzliche Konkretisierungen. Vielmehr ist der gebotene Achtungsabstand nach den Umständen des Einzelfalls zu bestimmen.

EuGH, Urteil vom 15.09.2011 – C-53/10, UPR 2011, 443 Rn. 43 f. sowie die Praxisanmerkung Reidt, a.a.O., 442 f.

- Die Gemeinde kann durch planerische Feinsteuerung sowohl für störfallrelevante Nutzungen als auch für schutzbedürftige Nutzungen gem. § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO potentielle Nutzungskonflikte so entschärfen, dass der im konkreten Planungsfall gebotene Achtungsabstand eingehalten wird.
- Im Bebauungsplan können Festsetzungen zu baulichen oder sonstigen technischen Maßnahmen sowohl für störfallrelevante Nutzungen als auch für schutzbedürftige Nutzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB erfolgen, so dass der ansonsten gebotene Achtungsabstand reduziert werden kann.

St. Rspr., s. etwa BVerwG, Urteil vom 22.03.2007 – 4 CN 2.06, BVerwGE 128, 238 Rn. 14.

- Bei vorrangigen öffentlichen Interessen kann die Unterschreitung eines bestimmten Achtungsabstandes abwägungsfehlerfrei sein. Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich auch bei Betriebsbereichen.

S. EuGH, Urteil vom 15.09.2011 – C-53/10, UPR 2011, 443, Rn. 44 f.; a.A. OVG Münster, Urteil vom 03.09.2009 – 10 D 121/07.NE, BauR 2010, 572 (576); Urteil vom 06.03.2008 – 10 D 103/06.NE, BRS 73 Nr. 33; Louis/Wolf, NuR 2007, 1 (4); Weidemann, DVBl. 2006, 1143 (1148); Kuschnerus, BauR 2011, 761 (763).

- In vorhandenen Gemengelagen gilt der Trennungsgrundsatz nur eingeschränkt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in Gebieten mit einer Bestandsbebauung, insbesondere einer solchen, bei der sich auf vergleichsweise engem Raum störfallrelevante und schutzbedürftige Nutzungen im Bestand befinden, eine räumliche Trennung durch Schutzabstände faktisch unmöglich ist. Dennoch kann und soll gerade auch in derartigen Konstellationen eine Planung, mit der berechnete städtebauliche Anliegen

verfolgt werden, nicht generell unzulässig sein, sofern sich eine planende Gemeinde mit der Gemengelage und auch etwaigen Möglichkeiten, diese in vertretbarer Weise aufzulösen, hinreichend befasst hat.

St. Rspr., s. BVerwG, Beschluss vom 08.03.2010 – 4 B 76.09, juris Rn. 7; Beschluss vom 20.01.1992 – 4 B 71.90, NVwZ 1992, 663 (664); Urteil vom 30.06.1989 – 4 C 16.88, BRS 49 Nr. 30; Beschluss vom 15.01.1980 – 4 B 265.79, BRS 36 Nr. 5.

Dies gilt auch für die Überplanung von Betriebsbereichen. Art. 12 Abs. 1 Seveso II-Richtlinie steht dem nicht entgegen, sofern keine Verschlechterung oder Verschlimmerung mit der Überplanung verbunden ist.

VGH Kassel, Urteil vom 13.01.2011 – 3 A 1987/09, juris, Rn. 53 ff.; s.a. Hellriegel/Schmitt, NuR 2010, 98 (100 f.).

Die o.g. Auslegung des § 50 Satz 1 BImSchG durch die Rechtsprechung steht mit den unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 Seveso II-Richtlinie im Einklang. Auch eine Feindifferenzierung nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO dient gerade dazu, die im konkreten Planungsfall gebotenen Achtungsabstände durch entsprechende Festsetzungen zu wahren. Die Vorschrift enthält zudem kein absolutes Verschlechterungsverbot, sondern sieht neben dem Erfordernis, langfristig einen angemessenen Abstand zu wahren, in Art. 12 Abs. 1 Satz 3, Art. 5 der Seveso II-Richtlinie auch die Möglichkeit vor, bei bestehenden Betriebsbereichen zusätzliche technische Maßnahmen zu ergreifen.

EuGH, Urteil vom 15.09.2011 – C-53/10, UPR 2011, 443 Rn. 46 ff.; ebenso schon im Vorlagebeschluss BVerwG, Beschluss vom 03.12.2009 – 4 C 5.09, BauR 2010, 726 Rn. 29.

Hieraus folgt, dass die Bemessung von angemessenen Achtungsabständen zwischen einem Betriebsbereich und schutzbedürftigen Gebieten auf unterschiedliche Weise möglich ist. Die Feindifferenzierungen nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO stellen dabei eine Möglichkeit zur Wahrung angemessener Achtungsabstände im konkreten Planungsfall dar.

## 2. Der Grundsatz der Konfliktbewältigung und Problemverlagerung in den Planvollzug

- a) Nach dem Grundsatz der Konfliktbewältigung, der im Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB seine Grundlage findet, muss jeder Bebauungsplan die von ihm geschaffenen oder zurechenbaren Konflikte lösen. Allerdings darf die Gemeinde von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan Abstand nehmen, wenn bei vorausschauender Betrachtung die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist. Dies gilt auch für Nutzungskonflikte, die aus der Errichtung und dem Betrieb eines Störfallbetriebs oder genauer: aus der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, resultieren.

BVerwG, Beschluss vom 16.03.2010 – 4 BN 66.09,  
NVwZ 2010, 1246 Rn. 27; Kuschnerus, BauR 2011, 761  
(764 f.); enger noch OVG Münster, Urteil vom 03.09.2009  
– 10 D 121/07.NE, juris, Rn. 137 ff. (insoweit nicht in  
BauR 2010, 572 abgedruckt).

Die Gemeinde muss sich zur Vermeidung eines Abwägungsausfalls allerdings bei ihrer Planungsentscheidung auch mit der Frage befassen, ob eine ausreichende Konfliktlösung sichergestellt werden kann. Dies ist der Fall, wenn im Bebauungsplanvollzug hinreichende Konfliktlösungsmechanismen bestehen, die ggf. bis zur Ablehnung eines Genehmigungsantrags reichen können, etwa weil bei einer dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterfallenden Anlage die Genehmigungsvoraussetzungen gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG nicht erfüllt sind, obgleich sie in dem festgesetzten Baugebiet (z.B. einem GI-Gebiet) zulässig ist. Dies ist so lange unbedenklich, wie trotz der Ablehnung von Genehmigungsanträgen die Erforderlichkeit des Bebauungsplans als solche (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) nicht in Frage gestellt ist. Aus dem Umstand, dass sich die Gemeinde zur Vermeidung eines Abwägungsausfalls mit diesen Konfliktlösungsmöglichkeiten befassen muss, folgt zugleich, dass allein das objektive Vorliegen derartiger Möglichkeiten nicht genügt, um einen Abwägungsausfall zu vermeiden.

- b) Nutzungskonflikte zwischen Betriebsbereichen und schutzwürdigen Nutzungen müssen daher nicht zwingend durch die Einhaltung von Schutzabständen gelöst werden. Es

kommen insbesondere auch technische Maßnahmen in Betracht. Art. 12 Abs. 1 der Seveso II-Richtlinie steht dem nicht entgegen. Bei der Frage, wann ein "angemessener Abstand" eingehalten wird, sind auch Konstruktionsmerkmale, Sicherheitsmaßnahmen und spezifische Aspekte der betreffenden Anlage einzubeziehen.

Schlussanträge der GA Sharpston v. 14.04.2011 in der Rechtssache C-53/10 – Land Hessen ./ Franz Mücksch OHG, Rn. 39, 47; Kuschnerus, BauR 2011, 761 (762 f.); Moench/Hennig, DVBl. 2009, 807 (811); Mitschang, UPR 2011, 281 (283); Hellriegel/Schmitt, NuR 2010, 98 (99, 101); a.A. Berkemann, ZfBR 2010, 18 (24 ff.).

Die Konfliktlösungsmaßnahmen müssen nach dem jeweiligen Fachrecht zulässig sein und in zulässiger Weise in der Zulassungsentscheidung als Nebenbestimmung (s. insbes. § 12 BImSchG) oder im Wege einer nachträglichen Anordnung (s. insbes. § 17 BImSchG) zu Lasten des Betreibers der Anlage angeordnet werden können. Im Extremfall kommt als Maßnahme der Konfliktlösung auch die Ablehnung eines immissionschutzrechtlichen Genehmigungsantrags in Frage, weil die störfallbezogenen Genehmigungsanforderungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 BImSchG nicht eingehalten werden (s. bereits vorstehend unter a)).

Vgl. auch Mitschang, UPR 2011, 342 (345).

Gerade letzteres kann den Konfliktlösungsbedarf auf der Ebene der Bauleitplanung deutlich reduzieren. Gleichwohl muss die Vollziehbarkeit des Bebauungsplans, wie ausgeführt, gewahrt bleiben, da er anderenfalls seinen planerisch-gestaltenden Auftrag nicht erfüllt und daher nicht i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist.

St. Rspr., s. nur BVerwG, Beschluss vom 14.06.2007 – 4 BN 21.07, BRS 71 Nr. 3 m.w.N.

Insoweit ist insbesondere zwischen folgenden Fällen zu differenzieren:

- Es wird ein Bebauungsplan (im Wesentlichen) für ein bestimmtes Einzelvorhaben („Störfallbetrieb“), das den Anforderungen der 12. BImSchV unterfällt, aufgestellt, wobei es keine Rolle spielt, ob es sich dabei um einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB) oder einen Angebotsbebauungsplan für ein Einzelvorhaben handelt: Hier muss in jedem Falle sichergestellt sein, dass eine Konfliktlösung im

Planvollzug möglich ist, da anderenfalls der Bebauungsplan nicht umgesetzt werden kann, er also nicht vollziehbar ist.

- Es wird ein Bebauungsplan für ein größeres Industriegebiet aufgestellt, in dem sich zwar Industriebetriebe ansiedeln sollen, der Plangeber allerdings nicht gezielt Ansiedlungsmöglichkeiten primär für Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, schaffen möchte: Hier kann es durchaus so sein, dass in Teilen des Plangebiets oder im Extremfall sogar im gesamten Plangebiet unter die 12. BImSchV fallende Vorhaben nicht oder nur mit großen Einschränkungen genehmigt werden. Gleichwohl ist der Planvollzug nicht gefährdet, wenn zumindest andere Industrieanlagen genehmigt werden können. Der Plan erfüllt in diesem Fall seinen planerisch-gestaltenden Auftrag. Dies wäre nur anders, wenn auch andere Industrieanlagen, die keinen Betriebsbereich bilden, nicht oder jedenfalls in weiten Teilen des Plangebiets nicht genehmigungsfähig sind.

Festzuhalten ist daher, dass auch in einem durch Bebauungsplan festgesetzten Industriegebiet (ohne besondere Gliederungsfestsetzungen) nicht stets und an jeder Stelle unter die 12. BImSchV fallende Vorhaben zulässig sein müssen. Insofern gilt nichts anderes als auch ansonsten bei emittierenden Anlagen: Sie müssen nicht stets und überall in einem Baugebiet genehmigungsfähig sein, solange dadurch der Vollzug des Bebauungsplans als solcher nicht in Frage gestellt ist. Allerdings sollte die Gemeinde dies in der Begründung ihres Bebauungsplans verdeutlichen, um die entsprechende Offenheit ihrer Planungsziele zu verdeutlichen und auf diese Weise einen Abwägungsmangel zu vermeiden. Auch die Seveso II-Richtlinie fordert keine abschließende Lösung im Bebauungsplan.

EuGH, Urteil vom 15.09.2011 – C-53/10, UPR 2011, 443  
Rn. 26.

- c) Dennoch kann selbst bei einem hinreichenden Konfliktlösungspotenzial im Planvollzug ein städtebaulicher Bedarf für eine Feingliederung bestehen:

Auf Flächen, auf denen Vorhaben im Sinne der 12. BImSchV in einem Industriegebiet angesiedelt werden können, dürfen - selbstverständlich - ohne Gliederungsfestsetzungen auch Nicht-Störfallbetriebe errichtet werden. Umgekehrt können allerdings auf Flächen, auf denen in einem Industriegebiet Nicht-Störfallbetriebe errichtet werden dürfen, nicht stets auch unter die 12. BImSchV fallende Anlagen errichtet werden. Daher besteht die

Gefahr, dass aufgrund der Ansiedlung von nicht unter die 12. BImSchV fallende Anlagen auf Flächen, die auch für Betriebsbereiche geeignet sind, die entsprechenden Flächen „vergeudet“ werden mit der weitergehenden Konsequenz, dass die noch verbleibenden Flächen möglicherweise ungenutzt bleiben, weil nur noch Nachfrage für Flächen besteht, die geeignet sind, um dort unter die 12. BImSchV fallende Anlagen anzusiedeln. Auch insofern gilt nichts anderes als beim Emissionsverhalten von Industrieanlagen. So kann es sinnvoll sein (und wird auch entsprechend praktiziert), dass Flächen für besonders geräuschemittierende Anlagen gezielt in den Bereichen eines Plangebiets vorgehalten werden, die weiter von der schutzbedürftigen Bebauung entfernt liegen, während die näher an die Wohnbebauung heranreichenden Bereiche weniger emittierenden Anlagen (z.B. für Verwaltungsgebäude u.ä.) vorbehalten sind.

Daraus folgt:

Gliederungsfestsetzungen können nicht nur dafür eingesetzt werden, um bestimmte Flächen eines Baugebiets von Betriebsbereichen i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG (grundsätzlich) freizuhalten. Sie können auch dazu dienen, bestimmte Flächen eines Baugebiets gezielt für sie vorzuhalten, um auf diese Weise eine sinnvolle und effiziente Bodennutzung zu gewährleisten.

## II. Der Katalog zulässiger Festsetzungsmöglichkeiten

Die Gemeinde ist bei der Ausübung ihrer Planungshoheit – außer bei der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans für den Geltungsbereich eines Vorhaben- und Erschließungsplans (s. § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB) – an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB gebunden. Ihr kommt hierbei also kein „Festsetzungsfindungsrecht“ zu.

St. Rspr., s. BVerwG, Urteil vom 30.08.2001 – 4 CN 9.00, BVerwGE 115, 77 (80); Urteil vom 08.10.1998 – 4 C 1.97, BVerwGE 107, 256 (261); Urteil vom 11.02.1993 – 4 C 18.91, BVerwGE 92, 56 (62).

Daher müssen sich die zu treffenden Festsetzungen stets auf eine hinreichende Rechtsgrundlage zurückführen lassen.

## 1. Anlage und Betriebsbereich als Anknüpfungspunkt

### a) Vorgaben des § 29 Abs. 1 BauGB

- aa) Mögliche Festsetzungen im Bebauungsplan müssen den Vorhabenbegriff des § 29 Abs. 1 BauGB beachten, da in der Regel nur ein Vorhaben in diesem Sinne anhand der Festsetzungen eines Bebauungsplans oder der weiteren bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände zu prüfen ist. Denn nach dieser Vorschrift finden die bauplanungsrechtlichen Vorschriften der §§ 30 bis 37 BauGB nur für die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen Anwendung. Der bauplanungsrechtliche Vorhabenbegriff ist demnach anlagenorientiert. Da der immissionsrechtliche Anlagenbegriff i.S. von § 3 Abs. 5 BImSchG weiter geht, sind bei Vorliegen einer immissionsschutzrechtlichen Anlage regelmäßig auch die Voraussetzungen einer baulichen Anlage erfüllt.

Sellner/Reidt/Ohms, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Auflage 2006, 1. Teil Rn. 229.

Hieraus folgt, dass Bebauungsplanfestsetzungen grundsätzlich an der jeweiligen Anlage anknüpfen müssen, also dem Vorhaben, das anhand der Festsetzungen eines Bebauungsplans zu prüfen ist. Eine rechtssichere Anknüpfung an den „Störfallbetrieb“ ist hingegen nicht ohne weiteres möglich. Weder das Immissionsschutzrecht noch das Bauplanungsrecht kennen diesen Begriff. Er liegt auch nicht der Seveso II-Richtlinie zugrunde. Der dort verwendete Begriff „Betrieb“ ist in das deutsche Recht durch den Begriff des Betriebsbereichs i.S. von § 3 Abs. 5a BImSchG umgesetzt worden.

- bb) Der Betriebsbereich umfasst gem. § 3 Abs. 5a BImSchG den gesamten unter der Aufsicht eines Betreibers stehenden Bereich (s. bereits oben unter I.). Er kann aus einer Anlage bzw. einem Vorhaben, aber auch aus mehreren Anlagen bzw. Vorhaben bestehen, solange der Bereich unter der Aufsicht eines Betreibers steht (s. Art. 3 Nr. 1 der Seveso II-Richtlinie).

S. zum Betriebsbereich auch VG Düsseldorf, Urteil vom 25.01.2011 – 3 K 7297/09, juris, Rn. 15.

Betreiber ist, wer den bestimmenden Einfluss auf den Betrieb und die ihm zugeordneten Anlagen besitzt. Der Betriebsbereich untersteht dabei nach überwiegender Auffassung

auch dann nur einem Betreiber, wenn die Bereiche unterschiedlichen juristischen Personen zuzurechnen sind, diese aber in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen (z.B. Konzerngesellschaften).

S. Jarass, BImSchG, 8. Auflage 2010, § 3 Rn. 88.

Dagegen scheidet das Vorliegen eines Betriebsbereichs bei unterschiedlichen Betreibern, z.B. in einem Industriepark, aus.

Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht,  
Band IV, Stand: 1. April 2011, § 1 12. BImSchV Rn. 15;  
Müggenborg, NVwZ 2000, 1096 (1097 f.); ders., DVBl.  
2001, 417 (423 f.).

Für das Bauplanungsrecht hat der Begriff „Betriebsbereich“ keine unmittelbare Bedeutung, da maßgeblich für die Prüfung anhand der Festsetzungen eines Bebauungsplans oder der sonstigen bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände die Begriffsbestimmungen in § 29 BauGB sind. Ein aus mehreren Anlagen bestehender Betriebsbereich ist daher als solcher nicht Gegenstand der bauplanungsrechtlichen Prüfung im Anlagenzulassungsverfahren (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG). Die Planfestsetzungen müssen vielmehr an das Einzelvorhaben bzw. die Anlage anknüpfen.

#### **b) Bedeutung für die Festsetzungen zu Betriebsbereichen**

Der Begriff „Betriebsbereich“ ist allerdings für das Bauplanungsrecht nicht bedeutungslos. Er ist das Bindeglied zum materiellen Störfallrecht, da die 12. BImSchV allein an den Betriebsbereich anknüpft. Würde etwa neben einer Anlage (= Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB), die die Mengenschwellen des Anhangs I der 12. BImSchV unterschreitet, eine weitere eigenständige Anlage desselben Betreibers (oder etwa einer Schwestergesellschaft) errichtet, die ebenfalls die Mengenschwellen unterschreitet, würden in einem Bebauungsplan enthaltene Gliederungsfestsetzungen, die an den Mengenschwellen des Anhangs I der 12. BImSchV anknüpfen, in Bezug auf die einzelnen Anlagen selbst dann nicht ohne weiteres greifen, wenn beide eigenständigen Anlagen gemeinsam die Mengenschwelle überschreiten, sofern es sich nicht um eine gemeinsame Anlage i.S.v. § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV handelt. Auf die Einzelanlage bzw. das einzelne Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB abstellende Planfestsetzungen, die der Erfüllung der Anforderungen des

§ 50 Satz 1 BImSchG bzw. der Seveso II-Richtlinie dienen sollen, laufen dann leer. Sie erreichen das mit der Planung angestrebte Planungsziel nicht oder jedenfalls nicht vollständig. Dies bedeutet, dass die in Betracht kommenden Planfestsetzungen diese Problematik zu berücksichtigen haben. Der Plangeber muss in den Blick nehmen, dass nicht nur Anlagen von Gliederungsfestsetzungen erfasst sein dürfen, die selbst einen Betriebsbereich bilden, sondern auch solche, die dies (nur) dann tun, wenn sie Bestandteil eines Betriebsbereichs i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG sind oder werden.

Planerisch nicht gelöst ist damit das Problem, dass möglicherweise zwei Anlagen durch unterschiedliche Betreiber, die jeweils die Mengenschwellen des Anhangs I der 12. BImSchV nur geringfügig unterschreiten, errichtet werden sollen. In diesem Fall liegt kein Betriebsbereich im Rechtssinne vor. Gleichwohl kann ein vergleichbares Gefährdungspotential bestehen. Eine solche Agglomerationsproblematik ist jedoch dem Städtebaurecht nicht unbekannt. Dies gilt namentlich für Angebotsbebauungspläne. Allerdings bestehen in derartigen Fällen zumindest noch die gerade auf solche Einzelfälle abzielenden Nachsteuerungsmöglichkeiten des § 15 Abs. 1 BauNVO sowie ergänzend die stets zu beachtenden Genehmigungsanforderungen des § 6 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG. Daher dürften gegen eine Planung, die diesen außerhalb des Störfallrechts im engeren Sinne liegenden Konflikt selbst nicht abschließend löst, keine generellen Bedenken bestehen.

## **2. Zulässigkeit von Betriebsbereichen i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG in den Baugebieten nach der BauNVO**

Eine erste (grobe) räumliche Steuerung erfolgt durch die Festsetzung des jeweiligen Baugebiets. Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden, sind – neben SO-Gebieten (s. hierzu noch unter 4.) – insbesondere in Industriegebieten (GI-Gebiete) zulässig.

S. VGH Kassel, Urteil v. 13.01.2011 – 3 A 1987/09, juris, Rn. 39; Mitschang, UPR 2011, 342 (345).

Es handelt sich dann zumeist um Anlagen, die nach Spalte 1 des Anhangs zur 4. BImSchV in einem förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zuzulassen sind und daher über einen entsprechenden Störungsgrad verfügen.

S. zu diesem Abgrenzungskriterium Fickert/Fieseler,  
BauNVO, 11. Auflage 2008, § 8 Rn. 6.

Ansonsten können Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, vor allem auch in einem GE-Gebiet angesiedelt werden.

### **3. Die planerische Feinsteuerung von GE- oder GI-Gebieten**

§ 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO sieht die Möglichkeit einer Feindifferenzierung von Baugebieten und damit auch von GE- oder GI-Gebieten vor.

#### **a) Unzulässige Festsetzungen**

##### **aa) Festsetzungen zur Zulässigkeit von Betriebsbereichen**

Nicht auf § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO gestützt werden können Festsetzungen zur Zulässigkeit von Betriebsbereichen. Da sich die bauplanungsrechtlichen Genehmigungstatbestände der §§ 30 ff. BauGB auf Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB beziehen und damit anlagenbezogen, nicht hingegen wie Betriebsbereiche i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG flächenbezogen sind (s. dazu unter 1., a)), scheidet der Betriebsbereich als unmittelbarer Anknüpfungspunkt aus.

##### **bb) Baugebietskontingentierungen**

Ebenfalls nicht auf § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO gestützt werden können Baugebietskontingentierungen wie z.B. Festsetzungen dahingehend, dass in einem bestimmten Baugebiet nur eine Höchstmenge bestimmter Stoffe eingesetzt werden darf. Für solche vorhabenunabhängigen Kontingentierungen, die sich grundsätzlich auf alle Grundstücke im Baugebiet beziehen, gibt es keine Rechtsgrundlage. Dadurch würde das Tor für sog. "Windhundrennen" potentieller Investoren und Bauantragsteller geöffnet inklusive der Möglichkeit, dass Grundeigentümer im Fall der Erschöpfung des Kontingents von der kontingentierten Nutzung ausgeschlossen sind. Dieses Ergebnis widerspricht dem der Baugebietstypologie (§§ 2 bis 9 BauNVO) zugrunde liegenden Regelungsansatz, nach dem im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Grunde jedes Baugrundstück für jede nach dem Nutzungskatalog der jeweiligen Baugebietsvorschrift zulässige Nutzung in Betracht kommen können soll. Dass die Grundstücke im Plangebiet zum Zeitpunkt des Erlasses

des Bebauungsplans nur einem Eigentümer gehören, ist unbeachtlich, da jederzeit ein Eigentümerwechsel möglich ist. Eine Stoffmengenobergrenze kommt daher nur in Betracht, wenn das Plangebiet nur ein Vorhaben zulässt.

So zu Verkaufsflächenobergrenzen im Einzelhandel grdl. BVerwG, Urteil vom 03.04.2008 – 4 CN 3.07, BVerwGE 131, 86 Rn. 14 ff.; ebenso BVerwG, Beschluss vom 09.02.2011 – 4 BN 43.10, BauR 2011, 1118 (1119); Urteil vom 24.03.2010 – 4 CN 3.09, NVwZ 2010, 782 Rn. 22 ff.; Beschluss vom 11.11.2009 – 4 BN 63.09, BauR 2010, 430.

Auch hieran zeigt sich im Übrigen, dass Planfestsetzungen an den einzelnen Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB anknüpfen müssen, nicht hingegen an bestimmten Flächen, so wie sie für einen Betriebsbereich charakteristisch sind.

**b) Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung oder nach der Art der Betriebe und Anlagen (§ 1 Abs. 4 BauNVO)**

§ 1 Abs. 4 Satz 1 BauNVO ermöglicht die Gliederung eines Baugebiets nach der Art der zulässigen Nutzung (Nr. 1) oder nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften (Nr. 2). Gliederung bedeutet, dass in einem Teil des Baugebiets bestimmte Anlagen zulässig, in dem restlichen Baugebiet hingegen unzulässig sind. So kann etwa ein GI-Gebiet dahingehend eingeschränkt werden, dass auf einer Teilfläche nur nicht erheblich störende Gewerbebetriebe angesiedelt werden dürfen, etwa weil diese Teilfläche in der Nähe eines Wohngebiets liegt. Ebenso können z.B. Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, ab einer bestimmten Abstandsklasse oder ab einer bestimmten Stoffmenge auf einer Teilfläche für allein zulässig erklärt werden.

Ein vollständiger Ausschluss von Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, in einem gesamten GE- oder GI-Gebiet kann als Gliederung nach § 1 Abs. 4 Satz 1 BauNVO ebenfalls zulässig sein. Dies setzt allerdings voraus, dass im Gemeindegebiet ein weiteres GE- oder GI-Gebiet vorhanden ist (sog. gebietsübergreifende Gliederung nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO).

S. BVerwG, Beschluss vom 18.12.1990 – 4 N 6.88, NVwZ 1991, 881 (882) für die Festsetzung von flächenbezogenen Schallleistungspegeln; OVG Koblenz, Urteil

vom 02.05.2011 – 8 C 11261/10, UPR 2011, 319 (319 f.)  
für die Festsetzung von Emissionskontingenten.

Fehlt es hieran, kommt ein kompletter Ausschluss mangels Gliederung des Baugebiets auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO nicht in Betracht.

**aa) „Störfallbetrieb“ oder „Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden“ keine Art der baulichen Nutzung (Nr. 1)**

Die Gliederung eines GE- oder GI-Gebiets kann in Bezug auf die hier relevanten Anlagen nicht nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauNVO erfolgen. Denn mit der Art der baulichen Nutzung sind dort nur die in den Katalogen der Baugebiete in der BauNVO genannten allgemeinen und ausnahmsweise zulässigen Nutzungen gemeint.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.1987 – 4 N 4.86, BVerwGE 77, 308 (313 f.); Urteil vom 22.05.1987 – 4 C 77.84, BVerwGE 77, 317 (319 f.); Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Auflage 2008, § 1 Rn. 79 f., 82, 86; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Band 5, Stand: 1. Juni 2011, § 1 BauNVO Rn. 53.

§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO kennt als eigenständige Nutzungsart in diesem Sinne keine „Störfallbetriebe“ oder „Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden“, sondern nur "Gewerbebetriebe aller Art". Entsprechendes gilt für § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO.

**bb) Störfallrelevanz als besonderes Bedürfnis und Eigenschaft von Betrieben und Anlagen (Nr. 2)**

§ 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO ermöglicht es, ein Baugebiet nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen zu gliedern.

**(1) Allgemeines**

Die Wahrung von Achtungsabständen (s. schon oben unter I) zwischen Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, und schutzbedürftigen Gebieten i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG stellt auf eine besondere Eigenschaft und ein besonderes Bedürfnis von Anlagen innerhalb dieser bereits bestehenden oder bei Realisierung des Vorhabens entstehenden Betriebsbereiche ab. Bei der Störfallrelevanz handelt es sich um einen betriebs- und anla-

genspezifischen Umstand, der für eine bestimmte Art von Betrieben und Anlagen kennzeichnend ist. In der Rechtsprechung seit langem anerkannt als besondere Eigenschaft von Betrieben und Anlagen ist deren Emissionsverhalten, d.h. deren Auswirkung auf die Umwelt.

BVerwG, Beschluss vom 18.12.1990 – 4 N 6.88, NVwZ 1991, 881 (882); Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Auflage 2008, § 1 Rn. 93 ff.; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Band 5, Stand: 1. Juni 2011, § 1 BauNVO Rn. 62 ff.; Reidt, in: Gelzer/Bracher/Reidt, Bauplanungsrecht, 7. Auflage 2004, Rn. 1662.

Dabei dürfte der Frage, ob ein Störfall überhaupt zu Immissionen führen kann,

s. nur Jarass, BImSchG, 8. Auflage 2010, § 5 Rn. 12 m.w.N.; Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band IV, Stand: 1. April 2011, Vorb. 12. BImSchV Rn. 8,

keine maßgebliche Bedeutung zukommen. § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO ist nicht beschränkt auf eine Regelung des Emissionsverhaltens. Vielmehr reicht es aus, dass das Gliederungsmerkmal an eine Eigenschaft der Anlage anknüpft.

Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Band 5, Stand: 1. Juni 2011, § 1 BauNVO Rn. 62; einschr. Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Auflage 2008, § 1 Rn. 93.

Dies ist bei der Lage einer Anlage innerhalb eines Betriebsbereichs der Fall, wie die Vorschriften der 12. BImSchV bestätigen, auch wenn die 12. BImSchV ihrerseits nicht an der Anlage sondern am Betriebsbereich anknüpft. Denn die Rechtsordnung leitet aus der Lage in einem bestehenden oder ggf. entstehenden Betriebsbereich spezifische Rechtsfolgen ab, die auf den besonderen Folgen eines schweren Anlagenunfalls beruhen und für sonstige Industrieanlagen nicht gelten.

## **(2) Anknüpfen an Abstandsklassen**

- (a) In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Einordnung in bestimmte Abstandsklassen, so wie sie insbesondere im Abstandserlass NRW 2007 erfolgt ist, als besondere Eigenschaft der betreffenden Betriebe und Anlagen anzusehen ist. Die im Abstandserlass NRW

enthaltenen Abstandsempfehlungen beruhen im Wesentlichen auf dem Vorsorgegedanken im Hinblick auf Luftschadstoffe und Lärmimmissionen.

OVG Münster, Beschluss vom 17.06.2009 – 8 B 1864/08, BauR 2009, 1560 (1561); Urteil vom 30.09.2005 – 7 D 142/04.NE, juris, Rn. 109 ff.; Urteil vom 07.10.1996 – 7a D 122/94.NE, BRS 58 Nr. 30; Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Auflage 2008, § 1 Rn. 74, 97.

Dies lässt sich rechtssystematisch auf die Achtungsabstände von Betriebsbereichen und die dort vorhandenen Anlagen übertragen. Im Abstandserlass NRW 2007 sind Betriebsbereiche nur informatorisch aufgenommen worden, da der Abstandserlass nur an den bestimmungsgemäßen Betrieb der Anlagen und damit nicht an Störfälle anknüpft. Im KAS-Leitfaden sind Betriebsbereiche nach dem eingesetzten gefährlichen Stoff in die Klassen I bis IV eingeteilt (Anhang 1 Bild 1). Die Klassenbildung beruht auf verschiedenen Kriterien (Toxizität, Wärmestrahlungsbelastung, Druckbelastung, stoffspezifische Eigenschaften) und knüpft damit an die spezifischen Folgen eines Störfalls aufgrund des Umgangs mit bestimmten gefährlichen Stoffen an. Sie stellt damit zugleich auf eine besondere betriebliche Eigenschaft und ein besonderes Bedürfnis ab.

Kuschnerus, Der sachgerechte Bebauungsplan, 4. Auflage 2010, Rn. 540; Mitschang, UPR 2011, 342 (346); Louis/Wolf, NuR 2007, 1 (4); s.a. Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Auflage 2008, § 1 Rn. 46.2, 91.

Eine Gliederung des Baugebiets anhand der Abstandsklassen begegnet vor diesem Hintergrund keinen durchgreifenden Bedenken. Dies gilt ungeachtet des Charakters des KAS-Leitfadens als bloße Empfehlung. Insofern gilt für den KAS-Leitfaden ähnliches wie etwa für den Abstandserlass NRW 2007. Zwar ist der Abstandserlass NRW 2007 von dem für den Umweltschutz zuständigen Landesministerium erlassen worden, während der KAS-Leitfaden von einer beratenden Kommission stammt. Bei beiden Regelwerken handelt es sich aber unabhängig vom Verfasser lediglich um sachverständige Orientierungshilfen, die der Bauleitplanung zugrunde gelegt werden können, nicht aber müssen. Aufgrund des Charakters einer Empfehlung kann die Gemeinde von beiden Regelwerken abweichen.

Zum Charakter des Abstandserlasses NRW als eine Empfehlung OVG Münster, Urteil vom 17.10.1996 – 7a D

122/94.NE, BRS 58 Nr. 30; zur rechtlichen Unverbindlichkeit des KAS-Leitfadens Moench/Hennig, DVBl. 2009, 807 (810); Hellriegel/Schmitt, NuR 2010, 98 (100).

- (b) Soweit die Rechtsprechung bei Festsetzungen eines Bebauungsplans, die auf DIN-Vorschriften Bezug nehmen, aus Publizitätsgründen fordert, die Gemeinde habe sicherzustellen, dass die Betroffenen von der in Bezug genommenen DIN-Vorschrift verlässlich und in zumutbarer Weise Kenntnis erlangen können,

BVerwG, Beschluss vom 29.07.2010 – 4 BN 21.10, NVwZ 2010, 1567 Rn. 9,

gilt dies zwar auch für den KAS-Leitfaden, weil auch dieser nicht in einem amtlichen Publikationsorgan verkündet worden ist. Hierfür genügt es aber, dass die Gemeinde den in Bezug genommenen KAS-Leitfaden zur Einsicht bereit hält und hierauf in der Bebauungsplanurkunde hinweist. Der KAS-Leitfaden ist zudem auf der Homepage der KAS eingestellt und kann kostenfrei heruntergeladen werden. Vergleichbare Probleme einer zumutbaren Kenntnisnahme wie bei DIN-Vorschriften bestehen demnach nicht.

- (c) Gegen die Inbezugnahme auf den KAS-Leitfaden in den Festsetzungen eines Bebauungsplans bestehen auch im Übrigen keine Bedenken. Insbesondere müssen die von den einzelnen Abstandsklassen erfassten Stoffe nicht in einer Art Positivliste in der textlichen Festsetzung des Bebauungsplans festgeschrieben werden.

So zum Abstandserlass OVG Münster, Urteil vom 17.10.1996 – 7a D 122/94.NE, BRS 58 Nr. 30.

Zur Vermeidung von Unklarheiten und von rechtlichen Risiken sollten Bezugnahmen jedoch deutlich als statische Verweisung, d.h. als konkrete Inbezugnahme auf eine bestimmte Fassung des KAS-Leitfadens gekennzeichnet werden. Gegen eine dynamische Verweisung auf die jeweils aktuelle Fassung des KAS-Leitfadens können sowohl einfachrechtliche wie auch verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, da die Gemeinde in ihre planerische Abwägung nur den Inhalt des aktuellen KAS-Leitfadens aufnehmen, nicht aber künftige Änderungen antizipieren kann.

S. BVerwG, Beschluss vom 21.11.2005 – 4 BN 36.05, BauR 2006, 491 (491 f.); s.a. BVerwG, Urteil vom

27.02.1992 – 4 C 43.87, BVerwGE 90, 57 (61); Urteil vom 05.12.1986 – 4 C 31.85, BVerwGE 75, 262 (266).

- (d) Da sich innerhalb der Abstandsklassen je nach Einsatzstoff Schwankungsbreiten ergeben, kann als Ausnahmetatbestand i.S. von § 31 Abs. 1 BauGB die Möglichkeit festgesetzt werden, dass der Vorhabenträger im Genehmigungsverfahren nachweist, dass die von ihm geplante Anlage trotz eines grundsätzlichen Ausschlusses aufgrund der Gliederungsfestsetzung im konkreten Fall unbedenklich ist (z.B. aufgrund besonderer baulicher oder technischer Vorkehrungen oder der aus Gründen des Störfallrechts Verwendung einer speziellen Produktionstechnik). In diesem Fall könnte dann das an sich ausgeschlossene Vorhaben ausnahmsweise zulässig sein.
- (e) Da nicht für alle Stoffe des Anhangs I der 12. BImSchV im KAS-Leitfaden ein Achtungsabstand gebildet worden ist, kann aufgrund einer Berechnung mit den im KAS-Leitfaden zu Grunde gelegten Randbedingungen mittels sog. Gefahrenindices (GI) eine Zuordnung dieser Stoffe zu einer Abstandsklasse vorgenommen werden (s. Anhang 1 des KAS-Leitfadens, 3: „Für andere Stoffe des Anhangs I der StörfallV kann entsprechend ihrer physikalischen und toxischen Eigenschaft mittels sog. Gefahrenindices (GI) eine Orientierung an den entsprechenden Leitstoffen wie folgt vorgenommen werden. ...“). Daran anknüpfend kann in der gliedernden Festsetzung eine Öffnungsklausel für Betriebe mit ähnlichem Gefährdungspotential bzw. mit einem entsprechenden Gefahrenindex aufgenommen werden. Eine derartige Festsetzung wird – zumal dann, wenn sich entsprechende Erläuterungen aus der Planbegründung ergeben – auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO regelmäßig als hinreichend bestimmt angesehen.

S. zum Abstandserlass NRW OVG Münster, Urteil vom 07.03.2006 – 10 D 43/03.NE, BRS 70 Nr. 21; Urteil vom 24.04.1996 – 11a D 6/93.NE, BRS 58 Nr. 34.

### **(3) Anknüpfen an die Einsatzstoffe und deren Mengen**

- (a) Eine Gliederung kann auch anhand der eingesetzten Stoffe und deren Menge vorgenommen werden. Da die Störfallrelevanz unmittelbar an den Einsatzstoff anknüpft, stellen die Einsatzstoffe eine besondere Eigenschaft von Anlagen (in einem Betriebsbereich) dar. So kann die Gemeinde gegenüber einer Gliederung anhand der Abstandsklassen differenzierter auf die Achtungsabstände eingehen, die für einzelne Stoffe relevant sind. Auf diese

Weise können übermäßige Beschränkungen der Grundstückseigentümer und Antragsteller durch eine zu weitgehende Festsetzung vermieden werden. Dies verdeutlichen die Abstandsempfehlungen in Anhang 1 des KAS-Leitfadens. Dort findet sich eine Einstufung in die vier Abstandsklassen (200 m, 500 m, 900 m, 1.500 m). Bei den aufgeführten einzelnen Stoffen wird allerdings deutlich, dass sie nicht alle das Abstandsmaß der jeweiligen Abstandsklasse vollständig ausschöpfen. So genügt etwa für Brom nach Maßgabe des KAS-Leitfadens (Anhang 2, 1.) ein Abstand von 448 m. Gleichwohl wird Brom in der Abstandsklasse II (500 m) geführt. Hier könnte, wenn nicht auf die Abstandsklassen sondern auf den konkreten Stoff abgestellt wird, im Rahmen der Gliederung des Plangebiets für den Betrieb von Anlagen, in denen die Mengenschwelle für Brom überschritten ist, anstelle der Abstandsklasse II (500 m) auf einen Abstand von lediglich 448 m abgestellt werden, d.h. die baulichen Ausnutzungsmöglichkeiten der Grundstückseigentümer würden aufgrund dieser detaillierteren Festsetzung stoffspezifisch erweitert.

Will die Gemeinde an einzelne Einsatzstoffe anknüpfen, muss sie allerdings beachten, dass die Festsetzung widerspruchsfrei ist. Da die Gliederung auf hinreichenden städtebaulichen Gründen beruhen muss (s. unter cc)), können nicht bestimmte Einsatzstoffe ausgeschlossen werden, wenn bei Anlagen mit anderen, jedoch zulässigen Einsatzstoffen ein vergleichbares Gefahrenpotential besteht. In diesem Fall kann es an der städtebaulichen Erforderlichkeit der Festsetzung fehlen, wenn sie nicht mit einer anderen Begründung gerechtfertigt werden kann (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Vgl. OVG Münster, Urteil vom 13.11.1993 – 11a D  
48/91.NE, BRS 54 Nr. 6.

- (b) Die Gemeinde kann grundsätzlich auch Mengenschwellen berücksichtigen, die nicht in der 12. BImSchV genannt werden. Anders als bei § 1 Abs. 9 BauNVO (s. noch unter c), aa), (3)) ist es für die Gliederungsmöglichkeit des § 1 Abs. 4 Satz 1 BauNVO nicht notwendig, dass das Gliederungskriterium einen bestimmten Anlagentypus umschreibt. Aufgrund der städtebaulichen Rechtfertigung können allerdings nicht beliebige Mengenschwellen gewählt werden, wenn sich hierin kein relevantes Gefährdungspotential widerspiegelt. In einem solchen Fall ist die mit der Gliederung verbundene räumliche Beschränkung von ansonsten zulässigen baulichen Nutzungen städtebaulich nicht erforderlich.

**cc) Grenzen der Gliederungsmöglichkeiten**

- (1) Ungeschriebene Grenze für die Gliederung ist, dass das Plangebiet seiner allgemeinen Zweckbestimmung nach noch dem Typus eines GE- oder GI-Gebiets entsprechen muss. Dies ist dann der Fall, wenn die für diesen Gebietstyp vorgesehene Hauptnutzung überwiegend zulässig bleibt.

St. Rspr., s. BVerwG, Beschluss vom 08.11.2004 – 4 BN 39.04, NVwZ 2005, 324 (326); Beschluss vom 22.12.1989 – 4 NB 32.89, NVwZ-RR 1990, 171; speziell für ein GI-Gebiet BVerwG, Beschluss vom 06.05.1993 – 4 NB 32.92, NVwZ 1994, 292 (292 f.).

Dies dürfte bei einer Gliederung und selbst bei einem teilweisen oder gar vollständigen Ausschluss von Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, unproblematisch sein. Die Rechtsprechung hat etwa die Einschränkung eines GE-Gebietes auf Betriebe, die nicht im Abstandserlass NRW 2007 genannt werden, für zulässig erachtet, da Gewerbebetriebe, die nicht im Abstandserlass genannt werden, weiterhin zulässig bleiben.

OVG Münster, Urteil vom 30.01.2009 – 7 D 11/08.NE, ZfBR 2009, 583 (585).

Entsprechendes gilt für die in einem GI-Gebiet anzusiedelnden Gewerbebetriebe, die nicht sämtlich Anlagen sein müssen, die einen Betriebsbereich bilden.

- (2) Im Weiteren muss die Gliederung des Baugebiets städtebaulich erforderlich sein (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Es bedarf ausreichender städtebaulicher Gründe für den Einsatz der Gliederungsmöglichkeit.

St. Rspr., s. BVerwG, Beschluss vom 06.05.1996 – 4 NB 16.96, BRS 58 Nr. 23; Reidt, in: Gelzer/Bracher/Reidt, Bauplanungsrecht, 7. Auflage 2004, Rn. 1658.

Dies wird regelmäßig voraussetzen, dass bei Zulassung einer bestimmten Anlage, die Bestandteil eines Betriebsbereichs wäre, die Achtungsabstände aus dem KAS-Leitfaden unterschritten würden. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass dies nicht zwangsläufig für das gesamte Baugebiet gilt. Etwa in den Teilen eines GI-Gebietes, in denen die Achtungsabstände gewahrt sind, kann jedenfalls mit der Begründung, diese stünden einem

Vorhaben entgegen, dessen Ausschluss nicht gerechtfertigt werden. Es bedarf dann einer räumlich differenzierenden Festsetzung. Entsprechendes gilt, wenn umgekehrt bestimmte Teile eines Baugebiets gezielt für Betriebsbereiche vorgehalten werden sollen.

**c) Ausschluss bestimmter Arten von Nutzungen (§ 1 Abs. 5 BauNVO)**

Eine Feingliederung durch Ausschluss bestimmter Arten von Nutzungen gem. § 1 Abs. 5 BauNVO scheidet aus, da Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, keine in der BauNVO genannte Nutzung sind (s. unter a), aa)).

**d) Ausschluss bestimmter Arten baulicher Anlagen (§ 1 Abs. 9 BauNVO)**

§ 1 Abs. 9 BauNVO gestattet eine gegenüber der Gliederung nach § 1 Abs. 5 BauNVO weitergehende Feingliederung, indem einzelne Unterarten von Nutzungen und Anlagen allgemein oder ausnahmsweise zugelassen bzw. ausgeschlossen werden.

S. nur Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Auflage 2008, § 1 Rn. 126.

Von § 1 Abs. 4 BauNVO unterscheidet sich Abs. 9 insbesondere dadurch, dass es nicht nur um die Gliederung eines Baugebiets oder im Falle von Gewerbe- oder Industriegebieten (§ 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO) um eine baugebietsübergreifende Gliederung innerhalb der Gemeinde geht (s. vorstehend unter b)), sondern darum, dass bestimmte Arten von baulichen oder sonstigen Anlagen generell ausgeschlossen oder für nur ausnahmsweise zulässig erklärt werden können. Es geht also bei § 1 Abs. 9 BauNVO nicht um eine Gliederung, sondern um einen Ausschluss.

**aa) Gefährliche Stoffe oder Stoffmengen als bestimmter Typus**

**(1) Allgemeines**

Das Gliederungskriterium "Arten baulicher Anlagen" bezieht sich auf Unterarten von Nutzungen. Es erfordert nach der Rechtsprechung, dass mit der Festsetzung ein bestimmter Typ von baulichen oder sonstigen Anlagen erfasst wird. Es muss sich dabei um eine abstrakt bestimmte oder jedenfalls bestimmbare Anlagenart handeln.

St. Rspr., s. BVerwG, Beschluss vom 26.07.2011 – 4 BN 9.11, juris, Rn. 5; Beschluss vom 06.05.1993 – 4 NB 32.92, NVwZ 1994, 292; Beschluss vom 15.08.1991 – 4 N 1/89, NVwZ 1992, 879 (881); Urteil vom 22.05.1987 – 4 C 77/84, BVerwGE 77, 317 (322).

Für die Umschreibung und Abgrenzung des Typs der Anlage lässt die Rechtsprechung Gattungsbezeichnungen oder ähnliche typisierende Beschreibungen, aber auch auf die Größe der Anlage bezogene Kriterien zu. Die gewählten Kriterien müssen jedoch eine ausreichende Abgrenzung von anderen Anlagentypen gewährleisten und sich auf einen Anlagentyp beziehen, der in der rechtlichen, sozialen oder ökonomischen Realität bereits vorhanden ist. Nicht ausreichend ist dagegen die bloße Anlagengröße, wenn diese weder generell noch unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse einen bestimmten Anlagentypus umschreibt.

S. etwa BVerwG, Urteil vom 22.05.1987 – 4 C 77/84, BVerwGE 77, 317 (321 f.); Söfker, in: Ernst/Zinkahn/-Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: 1. Juni 2011, § 1 BauNVO Rn. 102.

Erforderlich ist also, dass bauliche oder sonstige Anlagen, die von einer Festsetzung nach § 1 Abs. 9 BauNVO erfasst sein sollen, von anderen Typen von Anlagen hinreichend abgrenzbar sind. Diese Abgrenzung kann beispielsweise aufgrund einer Differenzierung nach marktüblichen Gegebenheiten erfolgen, so wie sie beispielsweise im Bereich des Einzelhandels für unterschiedliche Betriebsformen (z.B. Fachmarkt oder SB-Warenhaus) anzutreffen sind.

S. etwa BVerwG, Beschluss vom 8.11.2004 – 4 BN 39.04, NVwZ 2005, 324; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: 1. Juni 2011, § 1 BauNVO Rn. 102 m.w.N.

Ebenso kann die Differenzierung an unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen anknüpfen, die für bauliche oder sonstige Anlagen bestehen. So ist etwa im Rahmen von § 1 Abs. 9 BauNVO eine Unterscheidung danach zulässig, ob bestimmte Vorhaben einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen oder nicht, da sich aus der 4. BImSchV und deren Anhang eine hinreichende Typisierung und Unterscheidbarkeit ergibt.

VGH München, Beschluss vom 21.10.1996 – 20 CS  
96.1561 u. 96.3334, BauR 1997, 84.

Hingegen wäre etwa eine Anknüpfung daran, ob es sich um „abwasser-, staub- und lärmintensive Betriebe“ handelt, unzureichend, weil dies keine Kriterien sind, die einen bestimmten Anlagentyp dergestalt kennzeichnen, dass eine ausreichende Abgrenzung von anderen Typen von Anlagen möglich wäre.

VGH München, Beschluss vom 21.10.1996 – 20 CS  
96.1561 u. 96.3334, BauR 1997, 84.

## **(2) Anknüpfen an die Störfallrelevanz**

Den vorstehend umschriebenen Anforderungen ist genüge getan, wenn sich der Abschluss in den textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans auf Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden oder Teil eines Betriebsbereichs wären, im allgemeinen bezieht. Derartige Vorhaben sind ein in der Rechtswirklichkeit vorhandener Anlagentypus, da die 12. BImSchV an ihre Errichtung und ihren Betrieb spezifische Rechtsfolgen knüpft, die für andere Anlagen nicht bestehen. Eine hinreichende Abgrenzbarkeit und Unterscheidbarkeit von anderen Anlagen ist daher gewährleistet.

Eine weitergehende Differenzierung kann im Hinblick auf die Unterscheidung in § 1 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 nach Maßgabe des Anhangs I Spalte 4 und des Anhangs I Spalte 5 der 12. BImSchV vorgenommen werden. Danach ist auch eine Differenzierung zwischen Betriebsbereichen bzw. den dort in Betracht kommenden Anlagen, die den erweiterten Störfallpflichten unterliegen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, möglich. Denn der Verordnungsgeber knüpft auch insofern an die Überschreitung bestimmter festgelegter Mengenschwellen unterschiedliche Rechtspflichten. Für die Betreiber von Anlagen, die die Voraussetzungen des Anhangs I Spalte 5 der 12. BImSchV erfüllen, gelten erweiterte Betreiberpflichten (§§ 9 bis 12 der 12. BImSchV).

## **(3) Einsatzstoffe und deren Mengen**

Das Anknüpfen an die Einsatzstoffe und deren Mengen ist zulässig, wenn die Stoffe und Mengenschwellen aus Anhang I Spalte 4 oder Spalte 5 der 12. BImSchV verwendet werden. Dann geht es um die Differenzierung von Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden

(ggf. auch mit den erweiterten Betreiberpflichten nach den §§ 9 bis 12 der 12. BImSchV), und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Dabei handelt es sich um eine Differenzierung unterschiedlicher Anlagentypen, die es nach Maßgabe der gesetzlichen Anforderungen in der Realität gibt (s. unter (2)).

Dagegen bestehen hinsichtlich eines Ausschlusses von Betrieben, der allein an den von ihnen jeweils eingesetzten gefährlichen Stoffen und deren Mengen ansetzt, Bedenken. Wenn in einer chemischen Industrieanlage etwa Acetylen verarbeitet wird, ist es unbeachtlich, ob dies mit einer Menge von 10.000 oder 15.000 kg geschieht. Durch beide Mengen wird im Rechtssinne kein unterschiedlicher Anlagentypus beschrieben.

Zumindest Bedenken bestehen auch gegen eine Festsetzung, die „Anlagen mit einem ähnlichen Gefährdungspotential“ im Baugebiet ausschließt. Anders als im Rahmen der Gliederungsmöglichkeit des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, die an betriebliche Eigenschaften und Bedürfnisse anknüpfen (s. vorstehend unter b), bb), (2), (e)), wird mit dieser Festsetzung kein bestimmter Anlagentypus oder eine bestimmte Betriebsform anhand von Ausstattungsmerkmalen umschrieben. Die Zulässigkeit einer solchen Anlage hängt nicht von ihrem Anlagentypus und dessen Unterscheidbarkeit von anderen Anlagentypen ab, sondern vielmehr von den konkreten Auswirkungen auf das bestehende Umfeld.

So für eine Festsetzung zur ausnahmsweisen „Zulässigkeit von Anlagen, die nicht zu einer merkbaren Erhöhung der Immissionen (Lärm, Gerüche) in der näheren Umgebung führen“ OVG Münster, Urteil vom 27.11.2006 – 7 D 118/05.NE, BRS 70 Nr. 24; vgl. auch VGH München, Beschluss vom 21.10.1996 – 20 CS 96.1561 u.a., BauR 1997, 84 zu „abwasser-, staub- und lärmintensiven Betrieben“.

Das Störpotential der erfassten Anlagen muss im Einzelfall nachgewiesen werden. Es ist nicht mit einer bestimmten Betriebsform oder einem bestimmten Anlagentyp verknüpft.

Etwas anderes dürfte jedoch dann gelten, wenn die Anlage aufgrund der eingesetzten Stoffe einen Gefahrenindex aufweist, mit dem die Zuordnung zu einer bestimmten im Leitfaden genannten Abstandsklasse möglich ist. In diesem Fall ergibt sich aus der Zuordnung zu einer Abstandsklasse zugleich ein bestimmter Anlagentypus. Insoweit gilt

nichts anderes als bei einer Anknüpfung an Stoffe und Mengenschwellen aus Anhang I Spalte 4 und 5 der 12. BImSchV.

**bb) Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe**

Eine Feingliederung nach § 1 Abs. 9 BauNVO setzt voraus, dass besondere städtebauliche Gründe vorliegen. Dies bedeutet nicht, dass Gründe von besonders großem Gewicht vorliegen müssen. Es geht vielmehr um spezielle Gründe, die es rechtfertigen, gegenüber den anderen Festsetzungsmöglichkeiten eine noch detailliertere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzungen vorzunehmen. Notwendig sind also aufgrund der konkreten Planungssituation oder der örtlichen Gegebenheiten vorliegende Gründe.

BVerwG, Beschluss vom 10.11.2004 – 4 BN 33.04, BauR 2005, 818 (819); Beschluss vom 25.02.1997 – 4 NB 40.96, NVwZ 1997, 896 (898); Urteil vom 22.05.1987 – 4 C 77.84, BVerwGE 77, 317 (320 f.).

Die konkrete Planungssituation, also vor allem das Planungsziel, oder die örtlichen Umstände in dem Bereich, auf den sich die Planung bezieht, muss es rechtfertigen, bestimmte Nutzungen auszuschließen oder für nur ausnahmsweise zulässig zu erklären, obgleich sie nach der jeweils festgesetzten Baugebietsart an sich zulässig wären.

Wenn die Einsatzstoffe gemäß dem unter aa) dargestellten Anforderungen typusbildend sind und die Örtlichkeiten oder das gewollte Planungsziel eine entsprechende Differenzierung rechtfertigen, ist das der Fall, da aufgrund der unterschiedlichen Auswirkungen der Stoffe im Störfall ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Achtungsabstand besteht.

**cc) Wahrung der Zweckbestimmung**

Ebenso wie bei § 1 Abs. 4 BauNVO muss die Festsetzung nach § 1 Abs. 9 BauNVO die Zweckbestimmung des GE- oder GI-Gebietes wahren.

St. Rspr., s. nur BVerwG, Urteil vom 22.05.1987 – 4 C 77.84, BVerwGE 77, 317 (320).

Hierzu gelten die unter a), dd) gemachten Ausführungen.

#### 4. Feingliederung von Sondergebieten (§ 11 BauNVO)

##### a) Allgemeines

Für SO-Gebiete, die der Ansiedlung von Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, dienen, gilt die in § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO vorgesehene Möglichkeit zur Feingliederung eines Baugebiets nicht (s. § 1 Abs. 3 Satz 3 BauNVO). Hier können aber besondere Festsetzungen über die Art der Nutzung getroffen werden (s. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO). Sie können sich dabei auch auf das Emissionsverhalten beziehen.

BVerwG, Beschluss vom 20.05.2003 – 4 BN 57.02,  
 NVwZ 2003, 1259 (1260); Urteil vom 28.02.2002 – 4 CN  
 5.01, NVwZ 2002, 1114 (1115); Beschluss vom  
 10.08.1993 – 4 NB 2.93, NVwZ-RR 1994, 138.

Dies lässt sich auf Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, übertragen. Bei dem von ihnen ausgehenden Störpotential handelt es sich um eine Eigenschaft, die die Art der Nutzung solcher Anlagen betrifft.

Kuschnerus, BauR 2011, 761 (764); Mitschang, UPR  
 2011, 342 (345).

Gegenüber den Gliederungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 4 und 9 BauNVO ist die Gemeinde bei der Festsetzung eines Sondergebiets noch freier. Sie muss sich weder an die in den Baugebieten der §§ 2 bis 9 BauNVO genannten Nutzungsarten noch an die in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO für die normativ ausgestalteten Baugebiete eröffneten Differenzierungsmöglichkeiten halten. Vielmehr liegt die Definitionsmacht darüber, welche Anlagen zulässig oder ausnahmsweise zulassungsfähig sind, bei der Gemeinde. Sie kann die Art der baulichen Nutzung über die Möglichkeiten hinaus, die § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 9 BauNVO eröffnet, näher konkretisieren und zu diesem Zweck die Merkmale bestimmen, die ihr am besten geeignet erscheinen, um das von ihr verfolgte Planungsziel zu erreichen.

St. Rspr., s. etwa BVerwG, Urteil vom 28.02.2002 – 4 CN  
 5.01, NVwZ 2002, 1114 (1115).

**b) Grenzen der Festsetzungsmöglichkeiten**

Grenze ist jedoch das Erfordernis gem. § 11 Abs. 1 BauNVO, dass sich das Sondergebiet mit seiner Zweckbestimmung wesentlich von den Baugebieten der BauNVO unterscheiden muss. Dabei sind auch die Gliederungsmöglichkeiten, wie sie nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO bestehen, zu berücksichtigen.

BVerwG, Urteil vom 28.05.2009 – 4 CN 2.08, BVerwGE 134, 117 Rn. 10.

Gegenüber einem gegliederten Gewerbe- oder Industriegebiet bietet sich das Sondergebiet daher in erster Linie für die gezielte Unterbringung bestimmter Betriebsbereiche an. Bei der Zweckbestimmung kann die Gemeinde dann das Sondergebiet nach den geplanten Einsatzstoffen und Mengen „maßschneidern“. Die Bedenken, die bei § 1 Abs. 9 BauNVO gegen die Anknüpfung beliebiger Stoffmengen bestehen (s. unter 4., c), cc)), greifen hier nicht. Vielmehr kann sich hieraus gerade die hinreichende Unterscheidbarkeit des Sondergebiets ergeben.

Setzt die Gemeinde Stoffmengen als absolute Obergrenze fest, muss sie allerdings - ebenso wie bei der Gliederung eines GE- oder GI-Gebiet - beachten, dass hier kein unzulässiges „Windhundrennen“ einsetzt. Zulässig ist daher auch im Sondergebiet eine Stoffmengenobergrenze nur dann, wenn im Sondergebiet nur ein Vorhaben zulässig ist (s. unter a), aa)).

**5. Festsetzungen zu baulichen oder sonstigen technischen Vorkehrungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB)****a) Vorkehrungen**

§ 9 Abs. 1 Nr. 24 Alt. 3 BauGB ermöglicht Festsetzungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen durch bauliche oder sonstige technische Vorkehrungen. Störfälle können auch zu schädlichen Umwelteinwirkungen i.S. von § 3 Abs. 1 BImSchG führen.

S. Jarass, BImSchG, 8. Auflage 2010, § 5 Rn. 12, 27 m.w.N.

Zu denken ist hier an aktive Schutzmaßnahmen, d.h. solche, die an der Anlage des Störfallbetriebs ansetzen, wie auch an passive Schutzmaßnahmen an den Gebäuden der schutzbedürftigen Nutzung. Letzteren steht Art. 12 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 5 der Seveso II-Richtlinie nicht entgegen. Zwar sind danach lediglich zusätzliche technische Maßnahmen an bestehenden Anlagen in Betriebsbereichen vorgesehen. Dies bedeutet aber nicht, dass ein Nutzungskonflikt nicht auch durch Maßnahmen am Ort der schutzbedürftigen Nutzungen gelöst werden kann (zu möglichen Maßnahmen s. Nr. 3.3.1 des KAS-Leitfadens). Die betriebsbezogenen Details nach dem einschlägigen Stand der Sicherheitstechnik können dabei dem nachfolgenden Genehmigungsverfahren überlassen werden.

Kuschnerus, BauR 2011, 761 (764).

#### **b) Kombination mit Gliederungsfestsetzungen**

Festsetzungen zu baulichen oder sonstigen technischen Vorkehrungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB können mit den unter II. dargestellten Gliederungsmöglichkeiten verknüpft werden, etwa dahingehend, dass Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, in bestimmten Teilen eines festgesetzten GI-Gebietes ausgeschlossen sind, wenn sie nicht die festgesetzten baulichen oder sonstigen technischen Schutzvorkehrungen einhalten.

### **6. Die planerische Feinsteuerung von schutzbedürftigen Nutzungen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen**

#### **a) Allgemeines**

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen geht es um Planungsfälle, in denen Detailkenntnisse zu dem betreffenden Betriebsbereich bestehen. Daher kann auch in Fällen, in denen die Abstandsempfehlungen des KAS-Leitfadens unterschritten werden, aufgrund der Lage und Beschaffenheit eines vorhandenen Betriebsbereiches beurteilt werden, welcher Abstand im konkreten Planungsfall angemessen ist (vgl. Ziff. 3.2 des KAS-Leitfadens). Allerdings ist in der planerischen Abwägung auch die Frage in den Blick zu nehmen, ob und ggf. in welchem Umfang für Anlagen in Betriebsbereichen noch Änderungs- und ggf. auch Erweiterungsmöglichkeiten bestehen und ob diese Änderungs- oder Erweiterungsmöglichkeiten durch die Neupla-

nung eingeschränkt werden. Dies ist im Rahmen der planerischen Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) zu berücksichtigen. Einschränkungen für die zukünftige Nutzung von Grundstücksflächen innerhalb von Betriebsbereichen, die aus einer Bauleitplanung für schutzbedürftige Nutzungen in der Nachbarschaft resultieren, müssten das Ergebnis einer gerechten Abwägung i.S.v. § 1 Abs. 7 BauGB sein.

Auch für den neu zu beplanenden Bereich selbst ist vielfach die Frage zu stellen, ob bestehende Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, die nicht von dem durch erteilte Genehmigungen vermittelten Bestandsschutz umfasst sind, durch den aufzustellenden Bebauungsplan eingeschränkt werden. Dies gilt namentlich dann, wenn sich die Neuplanung nicht auf bisherige Außenbereichsflächen („grüne Wiese“) bezieht, sondern auf Gemengelagen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen.

**b) Planung von (neuen) Wohngebieten und anderen weitgehend einheitlich strukturierten Gebieten**

Geht es um die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Festsetzung von Gebieten, die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienen, insbesondere also von reinen oder allgemeinen Wohngebieten (§§ 3, 4 BauNVO), wird die Planung regelmäßig so zu erfolgen haben, dass die im konkreten Fall als angemessen angesehenen Achtungsabstände gewahrt werden, sofern nicht in der konkreten Planungssituation, etwa aufgrund der Immissionsbelastung, noch größere Abstände erforderlich sind als allein nach Maßgabe des Störfallrechts (vgl. vorstehend unter a)). Bei der Festsetzung der entsprechenden Baugebiete kommen ggf. auch Festsetzungen zu von Bebauung freizuhaltenen Schutzflächen in Betracht. Dies gilt ebenfalls im Hinblick auf Flächen für besondere Schutzvorkehrungen oder bauliche und sonstige technische Vorkehrungen an den neu zu errichtenden Gebäuden nach Maßgabe insbesondere von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (vgl. vorstehend unter 5.)).

Aufgrund des weitgehend einheitlich strukturierten Baugebietscharakters scheiden Gliederungsmöglichkeiten insbesondere nach § 1 Abs. 4 und Abs. 9 BauNVO (s. dazu vorstehend unter 3., b) und d)) bei reinen oder allgemeinen Wohngebieten weitgehend aus oder sind allenfalls in Einzelfällen sinnvoll. Dabei kommt hinzu, dass die Gliederungsmöglichkeiten gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO ohnehin nur bei Baugebieten gemäß den §§ 4

bis 9 BauNVO bestehen, also insbesondere nicht bei reinen Wohngebieten. § 1 Abs. 9 BauNVO gilt bei der Anwendung der Absätze 5 bis 8 des § 1 BauNVO. Hier sind daher insbesondere in reinen Wohngebieten die Ausschlussmöglichkeiten entsprechend den Bestimmungen in den Absätzen 5 bis 8 begrenzt.

Für die anderen unter § 50 Satz 1 BImSchG fallenden schutzbedürftigen Gebiete und die dort zulässigen Nutzungen gelten vergleichbare Erwägungen, wenn sie ähnlich wie allgemeine oder vor allem reine Wohngebiete sehr einheitlich und homogen strukturiert sind.

**c) Gliederungs- und Ausschlussmöglichkeiten insbesondere in Gewerbe- und Mischgebieten**

Wenn es um die Ausweisung von Baugebieten geht, die eher heterogen strukturiert sind und dabei sowohl Nutzungen umfassen, die i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG und Art. 12 Abs. 1 Seveso II-Richtlinie schutzbedürftig sind, als auch solche, bei denen dies nicht der Fall ist, stellt sich die Frage, ob die schutzbedürftige Nutzungen in dem gesamten Baugebiet oder in Teilen davon ausgeschlossen werden können. Ebenso ist zu fragen, ob eine Gliederung des Baugebiets dergestalt in Betracht kommt, dass schutzbedürftige Nutzungen so weit von Betriebsbereichen entfernt sein müssen, dass der im konkreten Planungsfall als angemessen bewertete Achtungsabstand gewahrt bleibt. Gerade dann, wenn es um vorhandene Betriebsbereiche in durch einen Bebauungsplan festgesetzten oder faktischen (§ 34 Abs. 2 BauGB) Industrie- oder Gewerbegebieten geht oder aber um eine nach § 34 Abs. 1 BauGB zu bewertende Bestandssituation, die vor allem störfallrelevante Nutzungen geprägt ist, kommt in der Nachbarschaft vor allem die Festsetzung von neuen Gewerbe- oder Industriegebieten in Betracht.

Anders kann dies allerdings dann sein, wenn es nicht um eine vollständige Neuplanung in der Nachbarschaft vorhandener Betriebsbereiche geht („grüne Wiese“), sondern um die Überplanung einer Gemengelage, um eine bereits bestehende Konfliktlage aufgrund der Existenz von Betriebsbereichen einerseits und von schutzbedürftigen Nutzungen andererseits planerisch im Hinblick auf Neubauvorhaben in den Griff zu bekommen, möglicherweise sogar für die Bestandssituation zu entschärfen. Hier wird sich vielfach auch die

Festsetzung eines Mischgebietes anbieten, wenn dies der vorhandenen Nutzungsstruktur eher entspricht als die Festsetzung eines Gewerbe- oder Industriegebietes.

Konkret stellt sich gleichwohl in beiden Fällen die Frage, ob in dem neu festzusetzenden Industrie- bzw. Gewerbegebiet oder Mischgebiet die Zulässigkeit von öffentlich genutzten Gebieten i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG bzw. von Örtlichkeiten mit Publikumsverkehr i.S.v. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 lit. c) Seveso II-Richtlinie ausgeschlossen werden kann (z.B. großflächige Einzelhandelsvorhaben, soweit sie nicht bereits nach § 11 Abs. 3 BauNVO unzulässig sind).

Vgl. insofern BVerwG, Beschluss vom 3.12.2009 –  
4 C 5.09, BauR 2010, 726 Rn. 23 zu einem Gartencenter  
im Innenbereich.

Bei einem entsprechenden Ausschluss handelt es sich dann nicht mehr um ein schutzbedürftiges Gebiet i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG. Entsprechendes gilt bei einer internen Gliederung des Baugebiets für den Bereich, in dem schutzbedürftige Nutzungen ausgeschlossen sind. In diesen Fällen sind zwar weiterhin z.B. kleine Einzelhandelsvorhaben zulässig, die für sich genommen schutzwürdig und auch schutzbedürftig sind, jedoch handelt es sich bei der beplanten (Teil-)fläche nicht mehr um ein ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienendes Gebiet oder ein sonstiges schutzbedürftiges Gebiet i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG.

Lassen die Planfestsetzungen daher trotz einer Ausschlussregelung für bestimmte Einzelvorhaben (z.B. großflächige Einzelhandelsbetriebe) die Möglichkeit zu, dass ein schutzbedürftiges Gebiet i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG im Planvollzug entsteht (z.B. durch die Agglomeration vieler kleiner Betriebe), stellt sich zwangsläufig die Frage, ob der Bebauungsplan das mit ihm verbundene Ziel, in der Nachbarschaft vorhandener Betriebsbereiche keine schutzbedürftigen Gebiete i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG (neu) entstehen zu lassen, erreicht oder ob er nicht, sofern dies nicht der Fall ist, rechtsfehlerhaft ist. Allerdings sind dabei auch die im Geltungsbereich von Bebauungsplänen bestehenden Nachsteuerungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, die sich vor allem aus § 15 Abs. 1 BauNVO ergeben. Danach sind bauliche und sonstige Anlagen im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Dies gilt auch dann, wenn die im Plangebiet an sich zulässigen Vorhaben Be-

lästigungen oder Störungen ausgesetzt wären, die nach der Eigenart des Baugebiets oder aufgrund seiner Umgebung unzumutbar sind. Derartige Korrekturen und Steuerungsmöglichkeiten im Planvollzug sind möglich, solange sie nicht soweit gehen, dass das dem Bebauungsplan zugrundeliegende Gesamtkonzept in Frage gestellt wird. Sie stellen also die Wirksamkeit eines Bebauungsplans nicht in Frage.

S. etwa BVerwG, Urteil vom 18.09.2003 – 4 CN 3.02, DVBl. 2004, 247; OVG Koblenz, Urteil vom 28.07.2011 - 1 A 10058/11, NVwZ-RR 2011, 968; Reidt, in: Gelzer/Bracher/Reidt, Bauplanungsrecht, 7. Aufl. 2004 Rn. 1217 ff.

#### **aa) Gliederung gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO**

- (1) Bei den Gliederungsmöglichkeiten gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO gilt wie für alle anderen Gliederungsmöglichkeiten auch, dass sie nur für die Zukunft Bedeutung haben. Zu messen ist an den Festsetzungen eines Bebauungsplans stets nur ein Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB, also vor allem die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen. Bestehende Vorhaben etwa in existierenden Gemengelage bleiben davon aufgrund des ihnen zukommenden Bestandsschutzes unberührt, auch wenn sie den Festsetzungen eines neuen Bebauungsplans widersprechen.
- (2) Für die Gliederung nach § 1 Abs. 4 BauNVO gelten die vorstehend unter 3., b) dargestellten Grundsätze in gleicher Weise. Daraus folgt zunächst, dass eine Gliederung nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauNVO ausscheidet. Die BauNVO kennt keine im Hinblick auf Störfallrisiken schutzbedürftigen Nutzungen oder Nutzungen, die einen bestimmten Abstand zu vorhandenen Betriebsbereichen benötigen.
- (3) § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO ermöglicht eine Gliederung nach der Art der Betriebe und Anlagen sowie deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften.

Es kann dabei für die Gliederungsmöglichkeit letztlich offen bleiben, ob es sich bei schutzbedürftigen Nutzungen im konkreten Fall um Betriebe oder Anlagen handelt. Der weitergehende Begriff der Anlage i.S.v. § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO entspricht dem bauplanungsrechtlichen Begriff der baulichen Anlage.

BVerwG, Urteil vom 12.12.1996 – 4 C 17.95, BVerwGE 102, 351 (353); s. vertiefend Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: 1. Juni 2011, § 1 Rn. 56 f.

Er ist also entsprechend weit, so dass bauliche Anlagen, die schutzbedürftigen Nutzungen i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG dienen, in jedem Fall davon umfasst werden.

- (4) Zu den besonderen Bedürfnissen i.S.v. § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO gehört u.a. die Schutzbedürftigkeit von Betrieben und Anlagen.

Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: 1. Juni 2011, § 1 Rn. 58; Fickert/Fieseler, Baunutzungsverordnung, 11. Aufl. 2008, § 1 Rn. 91.

- (5) Die Gliederungsmöglichkeiten gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO ändern nichts daran, dass die allgemeinen Bestimmtheitsanforderungen für Bebauungsplanfestsetzungen gewahrt sein müssen. Es bedarf daher einer hinreichenden Genauigkeit, um die Art von Betrieben und Anlagen zu bezeichnen, die aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit in bestimmten Teilen eines Plangebiets ausgeschlossen sein sollen. Dabei muss es sich gleichzeitig um eine allgemeine Festsetzung für Betriebe und Anlagen mit besonderen Bedürfnissen handeln, nicht hingegen um eine Regelung, die auf einen einzelnen konkreten Betrieb oder eine bestimmte Anlage zugeschnitten ist.

Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: 1. Juni 2011, § 1 Rn. 45.

- (a) Man kann daran denken, Vorhaben mit hohem Publikumsverkehr in einem Teil des festzusetzenden Baugebiets auszuschließen. Dies wäre zwar eine hinreichend allgemeine und einzelfallunabhängige Festsetzung, jedoch stellt sich die Frage, ob eine solche Festsetzung auch hinreichend bestimmt wäre. Der Begriff des hohen Publikumsverkehrs wird in anderen Bestimmungen des Bauplanungsrechts nicht verwandt. Zudem ist der Spielraum bei Beantwortung der Frage, was ein hoher Publikumsverkehr sein kann, erheblich. Überdies kann der Umfang des Publikumsverkehrs bei städtebaulich identischen Vorhaben (etwa aufgrund von Werbung, Marktstrategien u.s.w. sehr unterschiedlich sein.

Vgl. VGH München, Beschluss vom 21.10.1996 – 20 CS 96.1561 u. 96.3334, BauR 1997, 84, der bei dem Begriff

„abwasser-, staub- und lärmintensive Betriebe“ auf die bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten ausdrücklich hinweist.

Daher ist es zwar nicht ausgeschlossen, dass eine Gliederungsfestsetzung, durch die Vorhaben mit hohem Publikumsverkehr in einem Teilbereich eines Baugebiets (konkret: in dem einem Betriebsbereich nächstgelegenen Teil eines Baugebiets) ausgeschlossen werden, von der Rechtsprechung akzeptiert wird, weil sie einen erhöhten Schutzbedarf im Hinblick auf Dennoch-Störfälle haben, jedoch verbleiben insofern nicht unbeträchtliche Risiken. Diese könnten ggf. dadurch zumindest reduziert werden, dass eine solche Festsetzung um Beispiele angereichert wird (etwa großflächige Einzelhandelsbetriebe, Verwaltungsgebäude, Schank- und Speisewirtschaften ab einer bestimmten Größe bzw. Sitzplatzanzahl o.ä.).

- (b) Ebenfalls kommt die Möglichkeit in Betracht, in einem Teilbereich des Plangebiets solche Nutzungen auszuschließen, die einer Ansiedlung in schutzbedürftigen Gebieten i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG vorbehalten sind. Welchen Abstand diese schutzbedürftigen Gebiete von vorhandenen Betriebsbereichen haben sollen, entscheidet die Gemeinde durch ihre Planfestsetzungen, also insbesondere dadurch, in welcher Weise sie ein Baugebiet räumlich gliedert.

Es verbleibt allerdings die Frage, was im einzelnen unter dem Begriff der schutzbedürftigen Gebiete fällt und welche Nutzungen dies betrifft. Es liegt auf der Hand, dass mit einer solchen Formulierung ein Abstraktionsgrad verbunden ist, der dem des Begriffs „hoher Publikumsverkehr“ (s. (a)) mindestens entspricht. Daher ergeben sich dem Grunde nach auch ähnliche Probleme für die hinreichenden Bestimmtheit einer solchen Festsetzung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Begriff des schutzbedürftigen Gebiets in § 50 Satz 1 BImSchG verwendet wird. Es geht also anders als beim Begriff des „hohen Publikumsverkehrs“ um einen Rechtsbegriff. Ist dieser in der Rechtsnorm des § 50 Satz 1 BImSchG hinreichend bestimmt, woran insbesondere die Rechtsprechung - soweit ersichtlich - nicht zweifelt, kann dies in einem Bebauungsplan, der ebenfalls in Form einer Rechtsnorm (i.d.R. Satzung) erlassen wird, nicht anders sein. Der Umstand, dass der in § 50 BImSchG geregelte Trennungsgrundsatz abwägungsfähig ist (s. vorstehend unter I., 1.), ändert daran nichts. Denn abwägungsfähig ist nicht der Begriff des schutzbedürftigen

Gebietes sondern allein, wie mit der räumlichen Zuordnung von Betriebsbereichen und schutzbedürftigen Nutzungen umgegangen wird.

Gleichwohl ist zum einen darauf hinzuweisen, dass eine solche Festsetzung in Ermangelung praktischer Erfahrungen mit dem Risiko verknüpft wäre, dass sie durch die Rechtsprechung ungeachtet der vorstehenden Ausführungen für unwirksam, insbesondere für nicht hinreichend bestimmt, gehalten wird. Zum anderen hätte der Abstraktionsgrad zwangsläufig zur Folge, dass es im Planvollzug zu erheblichen Unsicherheiten und ggf. auch damit verbundenen rechtlichen Auseinandersetzungen kommen würde.

**bb) Ausschluss bestimmter schutzbedürftiger Nutzungen gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO**

- (1) Anders als der einer Baugebietsgliederung dienende § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO ermöglicht § 1 Abs. 9 BauNVO einen Ausschluss bestimmter Arten der in einem Baugebiet allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen (s. vorstehend unter 3., d)). Die Festsetzung muss sich allerdings zwingend auf bestimmte Arten von baulichen oder sonstigen Anlagen beziehen, also auf Unterarten der in den Baugebieten zulässigen Nutzungen, die sich hinreichend deutlich von anderen Anlagentypen abgrenzen lassen. Ebenso wie bei einer Gliederung nach § 1 Abs. 4 BauNVO (s. vorstehend unter aa) (1)) beziehen sich die Festsetzungen nach § 1 Abs. 9 BauNVO immer nur auf nach Inkrafttreten des Bebauungsplans anstehende zukünftige Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB, also auf die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen. Der Bestandsschutz für bestehende Vorhaben in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen bleibt unberührt.
- (2) Für die notwendige Abgrenzung von anderen Anlagentypen, die bei einer Gliederungsfestsetzung gemäß § 1 Abs. 9 BauGB erforderlich ist, dürfte es nicht genügen auf einen hohen Publikumsverkehr abzustellen (vgl. aa) (4)). Dabei handelt es sich nicht um einen bestimmten Anlagentyp. Denn Publikumsverkehr kann bei gänzlich unterschiedlichen baulichen oder sonstigen Anlagen auftreten. Dies gilt unbeschadet des weiteren Umstandes, dass der Begriff des hohen Publikumsverkehrs im Hinblick auf seine hinreichende Bestimmtheit zweifelhaft ist.

Vgl. VGH München, Beschluss vom 21.10.1996 – 20 CS 96.1561 u. 96.3334, BauR 1997, 84 zur Zulässigkeit eines

Ausschlusses von „abwasser-, staub- und lärmintensiven Betrieben“; s. auch vorstehend unter aa), (4), (a).

- (3) Ebenfalls scheidet es auf der Grundlage von § 1 Abs. 9 BauNVO aus, ganz allgemein bauliche oder sonstige Anlagen auszuschließen, die in schutzbedürftigen Gebieten i.S.v. § 50 Satz 1 BImSchG unterzubringen sind. Denn auch dies ist ein Kriterium, dass für gänzlich unterschiedliche bauliche oder sonstige Anlagen Bedeutung haben kann, also gerade keine ausreichende Abgrenzung gegenüber anderen Anlagentypen ermöglicht.
- (4) Zulässig ist es allerdings nach Maßgabe von § 1 Abs. 9 BauNVO, im Einzelnen bestimmte Arten von baulichen oder sonstigen Anlagen aufzuzählen, die in dem gesamten Baugebiet oder in einem Teil davon ausgeschlossen werden. Dies gilt auch für solche baulichen oder sonstigen Anlagen, die zwar an sich in dem festgesetzten Baugebiet zulässig wären, allerdings aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit gegenüber Dennoch-Störfällen in der konkreten Planungssituation ausgeschlossen werden sollen. Zu denken ist hier etwa an einen generellen Ausschluss oder die Aufnahme eines Ausnahmetatbestandes (§ 31 Abs. 1 BauGB) für großflächige Einzelhandelsbetriebe, Vergnügungsstätten (z.B. Diskotheken), Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Anlagen für Verwaltungen, Kirchen u.ä. Dabei gilt wie auch sonst bei Gliederungsfestsetzungen, dass bezogen auf das gesamte Baugebiet dessen Zweckbestimmung gewahrt bleiben muss (vgl. 3., d), cc)).

#### **d) Bestandsregelungen, besonderes Städtebaurecht**

Das wohl größte praktische Problem besteht in den Fällen, in denen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen bereits schutzbedürftige Nutzungen existieren. Diese Vorhaben bleiben im Rahmen des ihnen zukommenden Bestandsschutzes von einer Neuplanung unberührt. Festsetzungen eines Bebauungsplans mit Regelungen zum Ausschluss oder zur Gliederung bestimmter Nutzungen kommen also nur zur Anwendung, wenn es um ein neues Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB geht. Zahlreiche, auch für die planerische Abwägung bedeutsame, Konfliktfälle werden daher auf diese Weise nicht gelöst und sind durch die auf die Zukunft gerichtete kommunale Bauleitplanung zumeist auch kaum lösbar.

**aa) Bestandserhaltende Festsetzungen (§ 1 Abs. 10 BauNVO)**

Durch die Festsetzungen eines Bebauungsplans können einer schutzbedürftigen Nutzung die Entwicklungsmöglichkeiten genommen werden, wenn die betreffende Nutzung für die Zukunft ausgeschlossen wird. Bei bestehenden baulichen oder sonstigen Anlagen beschränken sich die Nutzungsmöglichkeiten des Grundstückseigentümers dann auf den durch den Bestandsschutz gezogenen Rahmen. Er wird „auf den Bestandsschutz gesetzt“. Bauliche Änderungen oder Nutzungsänderungen, die zwar der Typik des existierenden Vorhabens entsprechen, allerdings nicht im Einklang mit dem neu aufgestellten Bebauungsplan stehen, sind dann unzulässig. Daher kann sich insbesondere im Hinblick auf das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB die Frage ergeben, ob damit den Eigentümerinteressen hinreichend Rechnung getragen wird. In diesem Fall kann § 1 Abs. 10 BauNVO von Bedeutung sein.

Dabei handelt es sich um eine Regelung, mit der Nutzungskonflikte bei der Überplanung von vorhandenen Bebauungszusammenhängen bewältigt werden können. Es geht vorwiegend um die Fälle, in denen schon bestehende bauliche oder sonstige Anlagen es aufgrund ihres Bestandsschutzes nicht zulassen, der an sich wünschenswerten Trennung von sich gegenseitig beeinträchtigenden Nutzungen nachzukommen. In solchen Fällen ermöglicht es § 1 Abs. 10 BauNVO, Festsetzungen zu treffen, die Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen von vorhandenen baulichen oder sonstigen Anlagen für allgemein oder ausnahmsweise zulässig erklären, obgleich diese Anlagen nach der festgesetzten Gebietsart oder einem Ausschluss gem. § 1 Abs. 9 BauNVO an sich in dem Baugebiet unzulässig wären.

Vgl. etwa BayVGH, Urteil vom 23.12.1998 – 26 N 98.1675, BauR 1999, 873 (878).

Es handelt sich also um eine Regelung zur Erweiterung des Bestandsschutzes.

S. etwa OVG Münster, Urteil vom 8.02.2001 – 7 a D 169/98, BauR 2001, 1052.

Sie kann gerechtfertigt, im Einzelfall sogar geboten sein, um den Eigentümerinteressen in Bezug auf bestehende Nutzungen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen angemessener Rechnung zu tragen. Dies gilt namentlich für solche Erweiterungen, Änderungen,

Nutzungsänderungen und Erneuerungen, die die Bestandsnutzung in der Nachbarschaft eines Betriebsbereichs dauerhaft absichern, ohne dass eine bereits bestehende Konfliktslage weiter verschärft wird. Dies kann insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass für die Bestandsnutzungen, für die Festsetzungen i.S.v. § 1 Abs. 10 BauNVO beabsichtigt sind, nähere Bestimmungen über die zulässige Art und den zulässigen Umfang von Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen getroffen werden (§ 1 Abs. 10 Satz 2 BauNVO) oder aber nur ein Ausnahmetatbestand i.S.v. § 31 Abs. 1 BauGB festgesetzt wird.

#### **bb) Besonderes Städtebaurecht**

Während bestandserhaltende Festsetzungen gemäß § 1 Abs. 10 BauNVO (s. vorstehend unter aa)) eine vorhandene Gemengelage nicht auflösen sondern im Gegenteil sogar eher verfestigen, sind für allein mit der auf die Zukunft gerichteten Bauleitplanung nicht zu lösende Konflikte die Möglichkeiten des besonderen Städtebaurechts in Betracht zu ziehen. Zu denken ist dabei im Hinblick auf die Auflösung von Gemengelagen in erster Linie an städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB), Stadtumbaumaßnahmen (§ 171 a ff. BauGB) oder auch an die städtebaulichen Gebote gemäß den §§ 175 ff. BauGB. Diese Möglichkeiten beruhen in weiten Teilen auf der Beteiligung der Betroffenen und sind damit Ausdruck des kooperativen Städtebaurechts (s. etwa § 137 BauGB, § 171 c BauGB). Zudem stellen sich zusätzliche und deutlich über die bloße Bauleitplanung hinausgehende Fragen zur Finanzierung oder auch zur Entschädigung (s. etwa § 149 BauGB für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen oder auch § 179 BauGB im Falle von Rückbaugesboten).

## C. Festsetzungsbeispiele

Aus den vorstehenden rechtlichen Überlegungen ergeben sich verschiedene Festsetzungsmöglichkeiten für die planerische Feinsteuerung in GE- oder GI-Gebieten, aber auch für die Feinsteuerung von schutzbedürftigen Nutzungen in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es für die Rechtmäßigkeit der Bauleitplanung nicht genügt, wenn für eine Planfestsetzung eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage besteht und die Festsetzung hinreichend bestimmt ist. Planfestsetzungen sind vielmehr stets das Ergebnis eines Planungsprozesses, insbesondere einer im Rahmen der Bauleitplanung vorzunehmenden Abwägungsentscheidung (s. insbesondere § 1 Abs. 7, § 4 a Abs. 1 BauGB). Daher lassen sich die Rechtmäßigkeit der Planfestsetzungen und die Rechtmäßigkeit der Planungsentscheidung nicht voneinander trennen. Eine planende Gemeinde muss vertretbare und widerspruchsfreie planerische Erwägungen dazu angestellt haben, warum sie bestimmte Planfestsetzungen trifft. Diese Erwägungen müssen in der Begründung des Bebauungsplans (§ 9 Abs. 8, § 2 a BauGB) sowie in den übrigen Planaufstellungsvorgängen hinreichenden Niederschlag finden.

### I. Festsetzungsbeispiele für die Feinsteuerung von GE- oder GI-Gebieten

#### Beispiel 1:

Eine Gemeinde weist ein neues GI-Gebiet aus. Aufgrund eines benachbarten Wohngebietes und eines größeren Verkehrsweges sollen Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, sämtlich ausgeschlossen werden.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 9 BauNVO):

*„Ausgeschlossen sind Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären.“*

Hinzuweisen ist darauf, dass ein solcher genereller Ausschluss in einem Baugebiet regelmäßig nur dann in Betracht kommt, wenn in dem geplanten Baugebiet durchgängig die Abstandsempfehlungen des KAS-Leitfadens nicht eingehalten werden können. Ist

dies hingegen nur für Teilflächen oder für bestimmte Abstandsklassen der Fall, muss die Gemeinde klären, ob es nicht einer räumlich und/oder sachlich differenzierenden Festsetzung (vgl. insbesondere Beispiel 2) bedarf.

#### Beispiel 2:

Eine Gemeinde weist ein GI-Gebiet in der Nähe eines vorhandenen Wohngebiets aus (Entfernung 250 m). Es sollen alle Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, ausgeschlossen werden, bei denen ein größerer Achtungsabstand als 250 m empfohlen wird.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 9 BauNVO):

*„Ausgeschlossen sind alle Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären und die aufgrund der dort vorhandenen Stoffe den Klassen II bis IV des Leitfadens „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“ der Kommission für Anlagensicherheit (Fassung November 2010) zuzuordnen sind. Entsprechendes gilt für Anlagen, die aufgrund des Gefahrenindex der dort vorhandenen Stoffe den Abstandsklassen II bis IV zuzuordnen sind.“*

#### Beispiel 3:

Wie Beispiele 1 und 2; ausnahmsweise (§ 31 Abs. 1 BauGB) sollen Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, bei Nachweis bestimmter baulicher oder technischer Vorkehrungen zugelassen werden können.

Vorschlag für textliche Festsetzungen (§ 1 Abs. 9 BauNVO):

*„Ausgeschlossen sind Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Bestandteil eines solchen Betriebsbereichs wären. Ausnahmsweise können solche Anlagen zugelassen werden, wenn aufgrund baulicher oder technischer Maßnahmen ein geringerer Abstand zu schutzbedürftigen Gebieten ausreichend ist.“*

*„Ausgeschlossen sind alle Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären und die aufgrund der dort vorhandenen Stoffe den Klassen II bis IV des Leitfadens „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“ der Kommission für Anlagensicherheit (Fassung November 2010) zuzuordnen sind. Entsprechendes gilt für Anlagen, die aufgrund des Gefahrenindex der dort vorhandenen Stoffe den Abstandsklassen II bis IV zuzuordnen sind. Ausnahmsweise können solche Anlagen zugelassen werden, wenn aufgrund baulicher oder technischer Maßnahmen ein geringerer Abstand zu schutzbedürftigen Gebieten ausreichend ist.“*

Ob die Ausnahmevoraussetzungen gemäß § 31 Abs. 1 BauGB erfüllt sind, ist im Planvollzug, also anlässlich des erforderlichen Genehmigungsverfahrens zu klären. Die Gemeinde ist dabei auch im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach Maßgabe von § 36 BauGB zu beteiligen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.08.2004 – 4 C 16.03, NVwZ 2005, 83; Sellner/Reidt/Ohms, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Aufl. 2006, 1. Teil Rn. 318.

#### Beispiel 4:

Eine Gemeinde weist ein GI-Gebiet aus, das anhand der in den Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, eingesetzten gefährlichen Stoffe gegliedert werden soll. Das Teilgebiet 2 weist eine Entfernung zu einem vorhandenen Wohngebiet von weniger als 1.400 m auf. Im Teilbereich 1 sind keine Beschränkungen vorgesehen.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO):

*„Im Teilgebiet 2 sind alle Anlagen ausgeschlossen, in denen Acrolein oder Chlorwasserstoff vorhanden ist, soweit sie einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären. Entsprechendes gilt für Anlagen mit einem ähnlichen Gefährdungspotential.“*

Anders als bei § 1 Abs. 9 BauNVO ist bei einer Gliederungsfestsetzung gemäß § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO eine Einbeziehung „ähnlicher“ Anlagen in der Rechtsprechung anerkannt.

#### Beispiel 5:

Wie Beispiel 4; ausnahmsweise sollen die ausgeschlossenen Anlagen bei Nachweis bestimmter baulicher oder technischer Vorkehrungen auch im Teilgebiet 2 zugelassen werden können.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO):

*„Im Teilgebiet 2 sind alle Anlagen ausgeschlossen, in denen Acrolein oder Chlorwasserstoff vorhanden ist, soweit sie einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären. Entsprechendes gilt für Anlagen mit einem ähnlichen Gefährdungspotential. Ausnahmsweise können solche Anlagen zugelassen werden, wenn aufgrund baulicher oder technischer Maßnahmen ein geringerer Abstand zu schutzbedürftigen Gebieten ausreichend ist.“*

S. die ergänzende Erläuterung zu Beispiel 3 und Beispiel 4.

#### Beispiel 6:

Die Gemeinde will Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, in einem festgesetzten Gebiet nur zulassen, wenn sie bestimmte im Bebauungsplan festgelegte bauliche oder sonstige technische Vorkehrungen aufweisen. Es geht dabei zumeist um den eher seltenen Fall, dass bei Aufstellung des Bebauungsplans bereits bekannt ist, welche Anlage oder welche Anlagen im Plangebiet errichtet werden sollen, so dass die Möglichkeit besteht, darauf zugeschnittene bauliche oder sonstige technische Vorkehrungen festzusetzen.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB):

*„Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären, sind nur zulässig, wenn sie folgende baulichen oder sonstige technische Vorkehrungen erfüllen:*

- ...
- ...
- ... “

Beispiel 7:

Die Gemeinde will einen Teil eines neu festzusetzenden GI-Gebiets für Anlagen, die einen Betriebsbereich bilden, „reservieren“ (Teilgebiet 2), während in dem anderen Teil (Teilgebiet 1) derartige Anlagen ausgeschlossen werden sollen, weil dort die empfohlenen Achtungsabstände nicht eingehalten werden können.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO):

*„Im Teilgebiet 1 sind Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären, ausgeschlossen. Im Teilgebiet 2 sind nur Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären, zulässig.“*

Für die jeweiligen Teilgebiete oder auch andere von dem Bebauungsplan umfasste Flächen kommen noch weitere Gliederungs- oder Ausschlussfestsetzungen für die städtebauliche Feinsteuerung in Betracht.

## II. Festsetzungsbeispiele für schutzbedürftige Nutzungen in der Nähe von Betriebsbereichen

### Beispiel 1:

Eine Gemeinde weist ein neues GE-Gebiet aus. Aufgrund eines außerhalb des Plangebiets liegenden Betriebsbereichs sollen in einem Teil des Plangebiets Vorhaben mit hohem Publikumsverkehr ausgeschlossen werden.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO):

*„Im Teilgebiet 1 sind Vorhaben mit hohem Publikumsverkehr, wie großflächige Einzelhandelsbetriebe, Verwaltungsgebäude, Diskotheken, Kirchen, Schank- und Speisewirtschaften [mit mehr als ... Brutto-Grundfläche oder mehr als ... Sitzplätzen] ausgeschlossen.“*

Zu den Bedenken im Hinblick auf die hinreichende Bestimmtheit einer solchen Festsetzung s. vorstehend II., 6., c), aa), (4), (a).

### Beispiel 2:

Eine Gemeinde weist ein neues MI-Gebiet aus. Aufgrund eines außerhalb des Plangebiets liegenden Betriebsbereichs sollen in einem Teil des Plangebiets Vorhaben, die einem schutzbedürftigen Gebiet i.S. von § 50 Satz 1 BImSchG vorbehalten sind, ausgeschlossen werden.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO):

*„Im Teilgebiet 1 sind Vorhaben, die einem schutzbedürftigen Gebiet i.S. von § 50 Satz 1 BImSchG vorbehalten sind, ausgeschlossen.“*

Zu den praktischen Problemen einer solchen Festsetzung im Planvollzug s. vorstehend II., 6., c), aa), (4), (b).

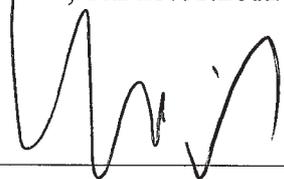
Beispiel 3:

Eine Gemeinde weist ein neues GE-Gebiet aus. Aufgrund eines außerhalb des Plangebiets liegenden Betriebsbereichs sollen im Plangebiet bestimmte Nutzungen aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit gegenüber Dennoch-Störfällen ausgeschlossen werden.

Vorschlag für eine textliche Festsetzung (§ 1 Abs. 9 BauNVO):

*„Im GE-Gebiet sind großflächige Einzelhandelsbetriebe, Vergnügungsstätten, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Anlagen für Verwaltungen ausgeschlossen.“*

Berlin, den 23.01.2012



Prof. Dr. Olaf Reidt



Dr. Gernot Schiller