

**Von der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz am 21. März 2007 zustimmend zur Kenntnis genommene Hinweise zur "Bauleitplanung in hochwassergefährdeten Bereichen sowie unter Berücksichtigung der Vorgaben aus Artikel 12 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie)"**

# **Bauleitplanung in hochwassergefährdeten Bereichen sowie unter Berücksichtigung der Vorgaben aus Artikel 12 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie)**

## **Vorbemerkung**

Im Zuge der Ressortabstimmung des Entwurfs des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte wurden u.a. Fragen der Bauleitplanung in hochwassergefährdeten Bereichen sowie unter Berücksichtigung der Vorgaben aus Artikel 12 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) erörtert. Dazu wird Folgendes festgestellt:

Bei Anwendung des neuen beschleunigten Verfahrens (§ 13a BauGB) kann von einer förmlichen Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB abgesehen werden. Davon unberührt bleibt die Verpflichtung, die Belange des Hochwasserschutzes (§ 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB) in der Abwägung zu berücksichtigen. Im beschleunigten Verfahren ebenfalls unberührt bleibt die Verpflichtung, die Umweltbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB sowie die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) in der Abwägung zu berücksichtigen.

Die nachfolgenden Hinweise zu diesen beiden Themenbereichen sollen einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug in den Gemeinden sicherstellen.

## **I. Bebauungsplanung in hochwassergefährdeten Bereichen**

Hochwasserschutzbelange sind in allen Verfahren der Bauleitplanung zu berücksichtigen.

Die Gemeinden sind im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB dazu verpflichtet, die im Planbereich relevanten Hochwasserschutzbelange zu ermitteln und zu bewerten. Zu diesen Belangen gehören entsprechend den Grundsätzen des Hochwasserschutzes (vgl. § 31a WHG) der Rückhalt von Hochwasser, die Gewährleistung eines schadlosen Wasserabflusses und die Vorbeugung vor Hochwasserschäden. Soweit diese Belange in Hochwasserschutzplänen der Länder konkretisiert sind, sind die Inhalte dieser Pläne zu berücksichtigen. Konkretisierungen dieser Belange ergeben sich aber bereits aus den Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes, die durch das jeweilige Landesrecht weiter spezifiziert werden.

Dies gilt insbesondere für die Bauleitplanung in nach § 31b des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) festgesetzten Überschwemmungsgebieten. Überschwemmungsgebiete sind Gebiete zwischen

oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden; sie werden durch Landesrecht festgesetzt. In Überschwemmungsgebieten dürfen gemäß § 31 b Abs. 4 S. 1 WHG keine neuen Baugebiete ausgewiesen werden, es sei denn es handelt sich bei den Bauvorhaben um Häfen oder Werften. Ausnahmen sind nur unter den engen Voraussetzungen des § 31 b Abs. 4 Satz 2 WHG möglich. Die dort genannten Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen, um eine Ausnahmeentscheidung der zuständigen Behörde zu ermöglichen. Dasselbe gilt für noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebieten, die ermittelt, in Kartenform dargestellt und vorläufig gesichert sind (vgl. § 31 b Abs. 5 WHG). Beschränkungen für die Bauleitplanung können sich auch für überschwemmungsgefährdete Gebiete ergeben (vgl. § 31 c Abs. 2 WHG).

Soweit diese Vorschriften des WHG nicht oder noch nicht zur Anwendung kommen, gilt die allgemeine Verpflichtung des § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB, die Belange des Hochwasserschutzes zu berücksichtigen. Dies gilt auch bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, also die – auch erstmalige – Überplanung *vorhandener* Ortsteile, wie zum Beispiel historischer Altstädte, und Umplanungen nach Aufgabe der früheren Nutzung, etwa zur Brachflächennutzung.

Festgesetzte Überschwemmungsgebiete sollen in den Bebauungsplan nachrichtlich übernommen, noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete sowie überschwemmungsgefährdete Gebiete im Bebauungsplan vermerkt werden (§ 9 Abs. 6a BauGB).

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange ordnungsgemäß zu beteiligen (vgl. §§ 3, 4 BauGB; § 13 Abs. 2 und 3, ggf. i.V.m. § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Fehlt es an einer zureichenden Ermittlung und Bewertung der von der Planung berührten Belange einschließlich der Hochwasserschutzbelange oder werden die Vorschriften zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung verletzt, kann dies die Unwirksamkeit des Bebauungsplans zur Folge haben (vgl. §§ 214, 215 BauGB).

## **II. Bebauungsplanung unter Berücksichtigung der Vorgaben aus Artikel 12 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie)**

### **Überblick und Fallkonstellationen**

Die Seveso-II-Richtlinie<sup>1</sup> dient dem Schutz vor von Betrieben ausgehenden Gefahren schwerer Unfälle (Störfälle); Artikel 12 der Richtlinie sieht für diese Fälle besondere Regelungen zur „Überwachung der Ansiedlung“ vor. Die Mitgliedstaaten sind danach verpflichtet, in den die Flächennutzung betreffenden Rechtsbereichen, das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, zu berücksichtigen. Insbesondere haben sie Vorgaben und Verfahren zu entwickeln, die sicherstellen, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben („Seveso-II-Betriebe“) und schützenswerten Gebieten ein angemessener Abstand gewahrt bleibt. Hierzu wird unter anderem ein Konsultationsverfahren gefordert, das alle fachlich betroffenen Behörden einbindet.

Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie wird im deutschen Recht vor allem durch das Immissionsschutzrecht und das Bauplanungsrecht umgesetzt. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die Anforderungen des § 50 BImSchG zu berücksichtigen:

#### *§ 50 BImSchG*

*Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Gebieten, in denen die in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden, ist bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen.*

Betroffen sind zwei wesentliche Fallkonstellationen: die Neuansiedlung oder Änderung von Seveso-II-Betrieben selbst sowie Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft.

### **Die Berücksichtigung der Gefahren schwerer Unfälle in der Bebauungsplanung**

In der Bebauungsplanung sind die Umweltauswirkungen einschließlich der Auswirkungen auf den Menschen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB – unabhängig von der Frage, ob im jeweils gewählten Verfahren eine förmliche Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB durchzuführen ist (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 1, ggf. i.V.m. § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB) – im Rahmen der

---

<sup>1</sup> Richtlinie des Rates 96/82/EG v. 9.12.1996, zul. geändert durch RL 2003/105/EG v. 16.12.2003 (Abl. EG Nr. L 345/97 vom 31.12.2003).

allgemein vorgeschriebenen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB umfassend zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sind im Rahmen der bei jeder Bebauungsplanung notwendigen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB insbesondere auch die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) zu berücksichtigen. Der Belang der Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung hat dabei eigenständige Bedeutung in Konstellationen, in denen Unfälle nicht völlig ausgeschlossen werden können. Dabei geht es vorrangig um solche Sachverhalte, die keine dauerhaften Gesundheitsgefährdungen mit sich bringen, die aber unversehens zu Gefahren oder sogar sofortigen Schäden führen können. Dies hat für die Bewältigung von Seveso-II-Problematiken eine besondere Bedeutung.

Bei der Festsetzung von Nutzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan sind gemäß § 50 BImSchG die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen in Betriebsbereichen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Seveso-II-Richtlinie hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden.

Dabei erlaubt der den Gemeinden nach § 1 Abs. 3 und § 1 Abs. 7 BauGB eingeräumte Planungsspielraum in den Grenzen sachgerechter Abwägung auch eine „planerische Zurückhaltung“: Die Gemeinde darf einzelne Fragen, die ihre Planung aufwirft, auch den späteren Zulassungsverfahren überlassen, die für die in dem Gebiet zulässigen Vorhaben durchgeführt werden müssen. Insbesondere im Verhältnis von Bauplanungsrecht und Immissionsschutzrecht gilt, dass es nicht Aufgabe der Bauleitplanung ist, Entscheidungen zu treffen, die nach den Bestimmungen des BImSchG dem jeweiligen Genehmigungsverfahren vorbehalten sind (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.02.1984, - 4 B 191/83 -, DVBl. 1984, S. 343).

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass ein Anspruch auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung besteht, soweit das Vorhaben den immissionsschutzrechtlichen und anderen relevanten Vorschriften, u.a. dem Bauplanungsrecht, entspricht (§ 6 BImSchG). Es muss insbesondere (gemäß § 3 Störfall-Verordnung) sichergestellt sein, dass ausreichende Vorkehrungen zur Verhinderung von Störfällen und zur Begrenzung der Auswirkungen dennoch eintretender Störfälle getroffen werden und die Anlage nach dem Stand der Sicherheitstechnik errichtet und betrieben wird. Das von der Seveso-II-Richtlinie darüber hinaus gesetzte Ziel, langfristig angemessene Abstände zwischen Seveso-II-Betrieben und schutzwürdigen Gebieten und Gebäuden zu

wahren, kann zumeist (Ausnahme: z.B. die sich aus dem Sprengstoffrecht ergebenden Abstandsvorgaben) nur im Rahmen der Bauleitplanung durchgesetzt werden.

Besondere Beachtung sollte einem möglichen „Heranwachsen“ von Bebauung an bestehende Betriebsbereiche geschenkt werden. Das heißt, bei Planungen in der direkten Nachbarschaft oder näheren Umgebung eines Betriebsbereichs ist besonders darauf zu achten, dass sensible Nutzungen wie Wohngebäude, Einkaufsparks, Krankenhäuser oder andere öffentlich genutzte Gebäude nur in angemessener Entfernung zugelassen werden. Dabei ist auch die zukünftige Entwicklung des Betriebsbereichs mit einer gegebenenfalls damit verbundenen Erhöhung des Gefahrenpotenzials – als berechtigtes Interesse des Betreibers – zu beachten.

### **Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan**

Zur Bewältigung von Seveso-II-Problematiken kommen folgende Festsetzungsmöglichkeiten vorrangig in Betracht:

- Art der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) i.V.m. den Gebietsfestsetzungen nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Bei der Anordnung verschiedener Baugebiete ist das Prinzip des gleitenden Übergangs zu beachten (allgemeines Wohngebiet – Mischgebiet – Gewerbegebiet – Industriegebiet). So widerspricht es im Regelfall dem Abwägungsgebot, etwa ein Industriegebiet unmittelbar neben einem Wohngebiet auszuweisen.

Innerhalb der einzelnen Baugebiete ist gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO eine Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung und nach der Art der Betriebe und Anlagen sowie deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften zulässig und geboten. Zur Sicherung angemessener Abstände können außerdem Nutzungen, die nach der BauNVO allgemein zulässig sind, für nicht zulässig oder ausnahmsweise zulässige Nutzungen für unzulässig erklärt werden (§ 1 Abs. 5, 6 Nr. 2 sowie für Teile von baulichen Anlagen Abs. 7 BauNVO). Soweit Betriebsbereiche Anlagen mit einem erheblichen Störgrad im Sinne des Städtebaurechts aufweisen, sind sie vorrangig in Industriegebieten anzusiedeln.

Möglich ist auch die Festsetzung eines sonstigen Sondergebiets nach § 11 BauNVO, sofern es sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheidet. In diesem Fall entfällt die Bindung an die in den §§ 2 bis 10 BauNVO aufgeführten Nutzungsarten und die Gliederungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 4 bis 9

BauNVO. Als praktikabel kann sich auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB erweisen.

- Festsetzung von Schutzflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB können im Bebauungsplan die von der Bebauung freizuhaltenen Schutzflächen und ihre Nutzung sowie die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des BImSchG festgesetzt werden. Dabei dient insbesondere das Tatbestandsmerkmal „sonstige Gefahren“ der Bewältigung von Seveso-II-Problematiken. Auf diese Weise kann zwischen gefährlichen Einrichtungen, wie z.B. Munitionslagern oder chemischen Fabriken, und anderen Nutzungen, etwa einer Wohnbebauung, ein Abstand gesichert werden, in dem sich Menschen zumindest nicht dauerhaft aufhalten.

Neben der Festsetzung einer Schutzfläche kann auch ihre Nutzung, z.B. als Grünfläche, festgesetzt werden. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB können auch Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft festgesetzt werden.

### **Die Beteiligung von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange und die Folgen fehlerhafter Beteiligung**

Die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange sind ordnungsgemäß zu beteiligen (vgl. §§ 3, 4 BauGB; § 13 Abs. 2 und 3, ggf. i.V.m. § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Fehlt es an einer zureichenden Ermittlung und Bewertung der von der Planung berührten Belange oder werden die Vorschriften zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung verletzt ist der Bebauungsplan in der Regel unwirksam (vgl. §§ 214, 215 BauGB).

### **Maßstäbe für Abstände zwischen Seveso-II-Betrieben und anderen Nutzungen**

Für die Frage, welche Abstände jeweils konkret geboten sind, sind vor allem die im Rahmen der Behördenbeteiligung abgegebenen Stellungnahmen der Immissionsschutzbehörden von Bedeutung.

Fachliche Anhaltspunkte hält auch der von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Störfall-Kommission und Technischem Ausschuss für Anlagensicherheit erarbeitete Leitfaden „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“ (SFK/TAA-GS-1, siehe [www.kas-bmu.de](http://www.kas-bmu.de)) bereit. Er enthält Vorschläge für Empfehlungen

für angemessene Abstände zwischen den Schutzobjekten und Betriebsbereichen, in denen mit bestimmten (beispielhaft ausgewählten) gefährlichen Stoffen umgegangen wird.

Fazit: Diese Grundsätze gelten für jede Aufstellung von Bebauungsplänen, in denen der Schutz vor von Betriebsbereichen ausgehenden Gefahren schwerer Unfälle (Störfälle im Sinne der Störfall-Verordnung) relevant ist, und zwar auch für Bebauungspläne der Innenentwicklung i.S.d. § 13a BauGB, die im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden.