

„Chancen und Grenzen der untergesetzlichen Standardisierung“

Thema Nr. 4: Abstandsregelungen im Gesamt- und Fachplanungsrecht

Rechtsanwältin Silvia Tolkmitt
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

MEHR FORTSCHRITT WAGEN

BÜNDNIS FÜR
FREIHEIT, GERECHTIGKEIT
UND NACHHALTIGKEIT

„Für die Windenergie an Land sollen zwei Prozent der Landesflächen ausgewiesen werden. (...)

(...)

Den Konflikt zwischen Windkraftausbau und Artenschutz wollen wir durch innovative technische Vermeidungsmaßnahmen entschärfen, u. a. durch Antikollisionssysteme. **Wir wollen die Abstände zu Drehfunkfeuern und Wetterradaren kurzfristig reduzieren.** Bei der Ausweisung von Tieffluggkorridoren soll der Windenergieausbau verstärkt berücksichtigt werden.“

[KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP]

NRW, Pressemitteilung 21.04.2021

„Wind. Wohngebiete. Wachstum: Der Dreiklang für Nordrhein-Westfalen. Es gilt, im dichtbesiedelten Nordrhein-Westfalen einen Ausgleich und einen gesellschaftlichen Konsens zu schaffen: Zwischen den berechtigten Interessen der Wohnbevölkerung und dem erforderlichen Ausbau der Windenergie. Mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen wird ein Schutzabstand von 1.000 Metern für bestimmte Wohngebiete auf der einen Seite und eine Stärkung der kommunalen Planungshoheit auf der anderen Seite erreicht,“ sagt Ina Scharrenbach, Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Kernstück der Neuregelung soll es sein, Windenergieanlagen im unbeplanten Außenbereich, die den Mindestabstand von 1.000 Metern zu Wohngebäuden in bestimmten Gebieten nicht einhalten, zu entprivilegieren.

10-H-Regelung, Mindestabstand zu Wohngebäuden, Gebot der Rücksichtnahme
**Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 9. Mai 2016 –
Vf. 14-VII-14, 3-VIII-15, 4-VIII-15**

Die durch den bayerischen Landesgesetzgeber normierte Festlegung des Mindestabstands zu allgemein zulässigen Wohngebäuden auf die 10-fache Anlagenhöhe überschreitet den bundesrechtlich eröffneten Gestaltungsrahmen nicht, zwar wird der räumliche Anwendungsbereich für den Privilegierungstatbestand erheblich eingeschränkt, nicht aber beseitigt. (amtlicher Leitsatz)

Kabinett gibt Startschuss für Änderung der Sächsischen Bauordnung

„Für den Bau von **Windenergieanlagen** sieht das Gesetz einen **Mindestabstand von 1 000 Metern zu Wohngebäuden** vor, u.a. auch zur nächstgelegenen Wohnbebauung im Außenbereich mit mehr als drei Wohneinheiten. **„Mit dieser Regelung haben wir einen Kompromiss gefunden, der zum einen die berechtigten Interessen der Anwohner an einem Schutz vor schädlichen oder belästigenden Auswirkungen von Windenergieanlagen berücksichtigt, zum anderen aber auch einen Ausbau der Windenergie ermöglicht und damit auch das Erreichen der vereinbarten Klimaschutzziele.“**

[Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung vom 01.06.2021]

Kabinett verabschiedet Neufassung der Sächsischen Bauordnung

„Für den Bau von **Windenergieanlagen** sieht das Gesetz einen **Mindestabstand von 1 000 Metern zu Wohnbebauung** vor. Im Außenbereich gilt diese Regel für fünf oder mehr Wohngebäude. **Von dem Mindestabstand kann abgewichen werden**, wenn es um das sogenannte Repowering bestehender Anlagen geht **oder wenn der Abstand im Außenbereich unterschritten werden soll**. In beiden Fällen ist dafür **aber die Zustimmung der Gemeinde erforderlich, die dazu einen Beschluss fassen muss.** **„Mit diesen Regeln erreichen wir zum einen, dass mehr Flächen für Windkraft zur Verfügung gestellt werden können als bisher. Zum anderen stärken wir aber die Entscheidungsmöglichkeiten vor Ort und damit die Akzeptanz. Ich bin fest davon überzeugt, dass der Ausbau der Windkraft nur mit den Menschen gelingen kann und nicht gegen sie,“** so Staatsminister Schmidt abschließend.“

[Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung vom 18.01.2022]

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

Richtlinie **96/82/EG** des Rates vom 09.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (**Seveso-II-Richtlinie**)

- Ausweitung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aufgrund weiterer Unglücke
- Geltung nicht mehr für bestimmte Anlagen, sondern für räumliche Komplexe (Betriebsbereiche)
- Forderung von Sicherheitstechnik und Sicherheitsmanagement
- behördliche Überwachung und Auflagen für die Betriebe; u. a. Einhaltung eines **angemessenen Abstandes zu Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebieten und zu naturschutzrechtlich wertvollen Gebieten**

Richtlinie **2003/105/EG** (Änderung RL 96/82/EG)

- Auflagen für die Betriebe; u. a. Einhaltung eines **angemessenen Abstandes zu Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen, Freizeitgebieten und zu naturschutzrechtlich wertvollen Gebieten**

Richtlinie **2012/18/EU** des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (**Seveso-III-Richtlinie**)

- weiterhin Auflagen für die Betriebe; u. a. Einhaltung eines **angemessenen Abstandes zu Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, Erholungsgebieten, Hauptverkehrswegen und zu naturschutzrechtlich wertvollen Gebieten**

EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-53/10

(Vorabentscheidungsersuchen BVerwG i. S. Franz Mücksch OHG; BVerwG 4 C 5.09)

- gemeinschaftsrechtliche Pflicht auch bei gebundener Entscheidung zu beachten (hier: Baugenehmigung für ein Vorhaben in einem § 34 BauGB-Gebiet)
- Nachfolgend: BVerwG, Urteil vom 20.12.2012, BVerwG 4 C 11.11 (Zurückverweisung), und VGH Hessen, Urteil vom 11.03.2015, Az. 4 A 654/13 (Vorhaben unzulässig)

§ 1 Abs. 6 Nr. 7j BauGB

6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen (...)

7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere (...)

j) unbeschadet des § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, die **Auswirkungen, die aufgrund der Anfälligkeit der nach dem Bebauungsplan zulässigen Vorhaben für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind**, auf die Belange nach den Buchstaben a bis d und i,

Was sind angemessene Abstände?

- Regelung obliegt den Mitgliedstaaten (Gemeinden bei Aufstellung von Bauleitplänen, sonst Genehmigungsbehörden)
- § 48 Abs. 1 Nr. 6 BImSchG: Ermächtigung zum Erlass einer „**TA Abstand**“
- EuGH und BVerwG: 2-stufiges Prüfverfahren

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

Glücksspielstaatsvertrag 2021

Im Jahre 2021 haben sich die Bundesländer auf den Glücksspielstaatsvertrag 2021 geeinigt, der am 01.07.2021 in Kraft getreten ist. Darin ist geregelt, was Anbieter und Spieler zu beachten haben. Der Vertrag sieht – zum Schutz der Spieler und wegen der Bekämpfung der Glücksspielsucht – ein zentrales, spielform-übergreifendes Sperrsystem vor, welches in erster Linie die Aufstellung von Geldspielgeräten betrifft.

Für Spielhallen gilt grundsätzlich, dass ein Abstand von 500 Metern zu einer anderen Spielhalle eingehalten werden muss. Dieser Abstand muss auch zu Kinder- und Jugendeinrichtungen eingehalten werden.

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 20.10.2020, 4 Bs 226/18

Leitsatz

1. Das Abstandsgebot gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG (juris: SpielhG HA) dürfte nicht gegen unionsrechtliche Bestimmungen verstoßen. (Rn.13)(Rn.14)

2. Das Abstandsgebot gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG (juris: SpielhG HA) dürfte auch nicht gegen das unions- und verfassungsrechtlich geprägte rechtliche Kohärenzgebot verstoßen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Erlaubnispraxis in anderen Bundesländern als auch sektorübergreifend. Eine relevante Inkohärenz in Bezug auf das Abstandsgebots lässt sich auch nicht im Hinblick auf die illegal betriebenen sog. „Casino-Games“ feststellen. Der Beschluss der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 8. September 2020 begründet keine Inkohärenz. Auch die Öffnungsklausel für Spielhallen in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021-Entwurf lässt nicht den Schluss zu, dass die geltenden Regelungen zum Abstandsgebot das Automatenspiel in Hamburg nicht mehr in kohärenter und systematischer Weise begrenzen. (Rn.23)(Rn.32)(Rn.48)

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 7. März 2017

- 1 BvR 1314/12 -
- 1 BvR 1630/12 -
- 1 BvR 1694/13 -
- 1 BvR 1874/13 -

1. Die Länder besitzen die ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung der gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielhallen (Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).
2. Das Verbot des Verbundes mehrerer Spielhallen an einem Standort, die Abstandsgebote, die Reduzierung der Gerätehöchstzahl je Spielhalle, die Aufsichtspflicht und die Übergangsregelungen im Glücksspielstaatsvertrag und den Gesetzen der Länder Berlin, Bayern und des Saarlandes sind mit dem Grundgesetz vereinbar.
3. Sofern der Staat auf Teilen des Spielmarktes auch eigene fiskalische Interessen verfolgt und die Glücksspielformen potentiell in Konkurrenz zueinander stehen, müssen staatliche Maßnahmen auf die Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtet sein.
4. Vor dem Abschluss eines Staatsvertrages zwischen den Ländern entfällt schutzwürdiges Vertrauen in die geltende Rechtslage bereits dann, wenn die geplanten Änderungen hinreichend öffentlich in konkreten Umrissen vorhersehbar sind.

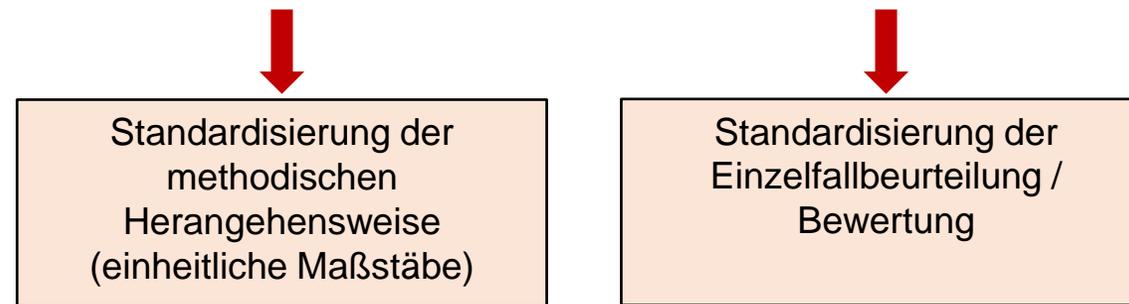
Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

1. Anforderungen an Standardisierungen
2. Überblick Abstandsregelungen
3. Planungsrechtlicher Instrumentenkasten
4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene
5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene
6. Persönliches Fazit

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

1. Anforderungen an Standardisierungen

- Orientierung am Stand der Wissenschaften – breiter Konsens bzw. Erprobung/Anwendung
- klare Vorgaben zur Entlastung der Einzelfallbeurteilung
- Typisierung von Fallgruppen
- Rationalisierung/Vereinfachung der Anwendung
- normative Konkretisierung (Verwaltungsvorschriften oder untergesetzliche Regelwerke)
- siehe dazu schon den Vortrag von Prof. Dr. Köck am 09.11.2021



Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

2. Überblick Abstandsregelungen

- **Bauordnungsrechtliche Abstandsfläche historisch:** Ordnung der Bebauung zwecks Gewährleistung von Zugang, Belichtung und Brandschutz
 - Zwölftafelgesetz der Stadt Rom (450 v. Chr.)
 - Sachsenspiegel (Eike von Repgow im Auftrage des Grafen Hoyer von Falkenstein (1211-1250) und Schwabenspiegel (1275/1276)
 - Städtische Regelungen zum Bauwesen (Basel 1285, Straßburg 1394)
 - § 95 Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen vom 01.07.1900

- **Bauordnungsrechtliche Abstandsfläche aktuell:** Ordnung der Bebauung zur Gewährleistung von Brandschutz und Belichtung
 - Änderung der SächsBO 2004: Reduzierung der Regelabstandsfläche von 1,0 H auf 0,4 H (mind. 3 m), Verzicht auf bisher mitverfolgte planungsrechtliche Motive

- **Bauordnungsrechtliche Abstandsregelungen:** Gewährleistung von Brandschutz
 - § 30 Abs. 2 SächsBO (Erforderlichkeit und Anordnung von Brandwänden)
 - § 32 Abs. 2 SächsBO (Anforderungen an Bedachungen)

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

2. Überblick Abstandsregelungen

- **Bestattungsrecht:** Standort- und Abstandsregeln zur Gewährleistung von Ruhe und Würde des Friedhofs
- **Störfallrecht:** angemessene Abstände zur Begrenzung der Folgen von Unfällen für Menschen und Umwelt
- **Immissionsschutzrecht:** Standort- und Abstandsregeln zum Schutz des Menschen vor unzumutbaren Umweltauswirkungen
- **Artenschutzrecht:** artspezifisch definierte Abstände zur Vermeidung des Eintritts des Tötungsverbotes und des Störungsverbotes
- **Städtebaurecht:** zweckmäßige räumliche Zuordnung von unterschiedlichen Nutzungen
- **Glückspielrecht:** ordnungsrechtliche Zielsetzung mit Blick auf die Gefahren der Spielsucht
- **Forstrecht:** Abstände zu Wäldern, Mooren und Heiden aus Gründen des Brandschutzes

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

2. Überblick Abstandsregelungen

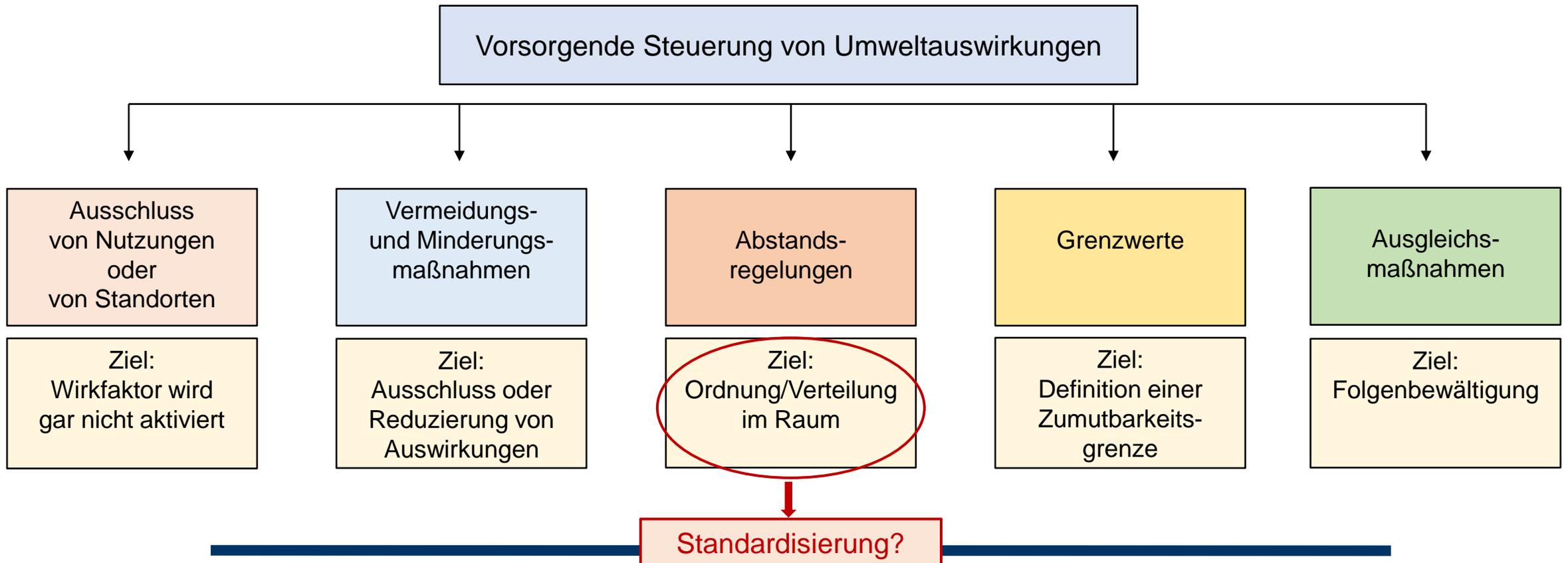
➤ Zwischenergebnis:

- Vielfältige Ziele und Motive für den Einsatz des Instruments Abstand/Abstandsfläche
- **ordnungsrechtlicher Ansatz:** verbindlich einzuhaltende Abstände aus Gründen der Sicherheit und Gefahrenabwehr → Abstände sind auf der Grundlage fachlicher Annahmen/Erfahrungen klar beziffert; Abweichungen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur bei Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möglich
- **planungsrechtlicher Ansatz:** angemessene Abstände als Mittel der Zuordnung von Flächen/Standorten zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen auf schutzbedürftige Nutzungen/Gebiete (Vorsorge) → Abstände bedürfen der Konkretisierung im Einzelfall; Abweichungen im Ergebnis einer Abwägung mit anderen gewichtigen öffentlichen Interessen möglich

↓
Standardisierung?

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

3. Planungsrechtlicher Instrumentenkasten



Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

3. Planungsrechtlicher Instrumentenkasten

Vorsorgende Steuerung von Umweltauswirkungen

Vermeidungs-
und Minderungs-
maßnahmen



Abstands-
regelungen



Grenzwerte

- Je mehr effektive Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen zum Einsatz kommen, um so weniger ist ein Regelungsbedarf über Abstandsregelungen gegeben
- Steuerung auf der Zulassungsebene reicht dann aus?

Ziel:
Ordnung/Verteilung
im Raum

- Je umfassender Grenzwerte für Umweltauswirkungen auf Schutzgüter definiert werden, um so weniger ist ein Regelungsbedarf über Abstandsregelungen gegeben
- Steuerung auf der Zulassungsebene reicht dann aus?

Standardisierung?

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Grundannahmen:

- Standardisierung ist grundsätzlich notwendig, um die rechtlichen Zulässigkeitsanforderungen erfüllen zu können (z. B. Natura 2000: hoher Schutzstandard, beste wissenschaftliche Erkenntnisse) + Leistungsfähigkeit und Beschleunigung der Zulassungsverfahren zu erreichen
- die Standardisierung der methodischen Herangehensweise für die Ermittlung einzuhaltender Abstände ist für die Zulassungsebene essentiell – sowohl bei der Verwendung von pauschalen Größen wie auch bei der Bestimmung angemessener Abstände im Einzelfall
- der Standardisierung der Einzelfallbeurteilung/Bewertung sind vielfach (noch) fachliche Wissens- und Erkenntnisgrenzen gesetzt
- komplette Regelwerke sind derzeit nicht realistisch

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel: angemessener Abstand nach Störfallrecht

- EuGH und BVerwG: 2-stufiges Prüfverfahren
 - Stufe 1: Ermittlung des angemessenen Abstandes anhand von störfallspezifischen Faktoren
 - Stufe 2: Berücksichtigung gewichtiger sozio-ökonomischer Belange
- § 48 Abs. 1 Nr. 6 BImSchG: Ermächtigung zum Erlass einer „**TA Abstand**“

(1) Die Bundesregierung erlässt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen des Bundes allgemeine Verwaltungsvorschriften, insbesondere über

(...)

6. angemessene Sicherheitsabstände gemäß § 3 Absatz 5c.

Bei der Festlegung der Anforderungen sind insbesondere mögliche Verlagerungen von nachteiligen Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes zu berücksichtigen; ein **hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt** ist zu gewährleisten.

(5c) Der angemessene Sicherheitsabstand im Sinne dieses Gesetzes ist der Abstand zwischen einem Betriebsbereich oder einer Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, und einem benachbarten Schutzobjekt, der zur gebotenen Begrenzung der Auswirkungen auf das benachbarte Schutzobjekt, welche durch schwere Unfälle im Sinne des Artikels 3 Nummer 13 der Richtlinie 2012/18/EU hervorgerufen werden können, beiträgt. **Der angemessene Sicherheitsabstand ist anhand störfallspezifischer Faktoren zu ermitteln.**

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel: angemessener Abstand nach Störfallrecht

- Eckpunkte Bund/Länder-Arbeitskreis (Stand 2017)
 - Ziel: Vermeidung von Einzelgutachten
 - Lösungsansatz:
 - Abstandsermittlung durch großzügige Zuordnung zu Abstandsklassen (vereinfachtes Verfahren); Verwertung der Erfahrungen mit dem KAS-Leitfaden
 - (seltener) Einzelfall: Abstandsermittlung durch Berechnung auf der Grundlage von Detailkenntnissen; Konventionen für konsistente Gutachten erforderlich; der so ermittelte Abstand hat dann Vorrang
 - Keine Untergrenze (Mindestabstand); aber Vorgabe einer Mindestleckgröße und dadurch faktisch doch Mindestabstand
 - Problem: Besondere Abstände in Bezug auf Naturschutz / besonders empfindliche Gebiete; stoffspezifische Festlegung scheidet nach dem Stand der Wissenschaft aus

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel: angemessener Abstand nach Störfallrecht

- Entwurf für einen TA Abstand, Handlungsempfehlungen des BMU 2019
 - Grundgedanke: bei Einhalten des angemessenen Sicherheitsabstandes ist in der Regel nicht davon auszugehen, dass für die in § 3 Absatz 5d BImSchG genannten Schutzobjekte ernste Gefahren hervorgerufen werden
 - bei Unterschreitung des Sicherheitsabstandes: im Einzelfall ermitteln, ob ernste Gefahren durch Störfälle zu besorgen sind
- Forschungsvorhaben des BfN „Planspiel TA Abstand“ (Abschlussbericht 2020)

„Im Ergebnis zeigten sich **Probleme bei der Anwendung der Handlungsempfehlungen**, die in der Praxis zu erwarten wären – einmal bei der Berechnung der angemessenen Sicherheitsabstände, vor allem aber bei ihrer Anwendung. Das Planspiel ergab neben einer Vielzahl von Hinweisen im Detail vor allem, dass im Hinblick auf die Koexistenz von kommunaler und betrieblicher Entwicklung in Gemengelagen **notwendige Flexibilität verloren ginge** und **zu Konflikten führende rechtliche Hürden** entstehen würden. Im Ergebnis werden Wege aufgezeigt, mit dieser Problematik umzugehen.“

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel: angemessener Abstand nach Störfallrecht

- Forschungsvorhaben des BfN „Planspiel TA Abstand“ (Abschlussbericht 2020)

„4.2.1. Grundsätzliche Empfehlungen

- Die TA Abstand zur Regelung des **Verfahrens zur Ermittlung aSa** soll **ausschließlich verfahrenlenkende Wirkung** haben.
- Die Ermittlung des aSa erfolgt in zwei Schritten, im ersten Schritt wird ein Prüfungsbereich festgelegt, in dem die Überwachung der Ansiedlung von schutzwürdigen Objekten erfolgt. Im zweiten Schritt wird bezogen auf das Schutzobjekt der aSa unter Würdigung der störfallspezifischen Faktoren festgelegt.
- Die Festlegung des Prüfungsbereichs hat keine materielle Auswirkung auf die Genehmigung von Anlagen und Vorhaben.
(...)
- **Die formelhafte Berechnung des aSa sollte nur einen Auffangtatbestand darstellen.** Die Zuordnung von aSa zu Anlagentypen sollte möglichst umfassend durch eine Erweiterung des Anhangs 1 der Vorschrift erfolgen.
- Für das Verfahren **zur Ermittlung von aSa für Schutzobjekte im Einzelfall** sollten Hinweise und Leitplanken (wie in KAS 18) gegeben werden. Diese konventionellen Festlegungen sind mit der Bauseite abzustimmen.
- Es wäre hilfreich, eine **Liste von konfliktmindernden Maßnahmen** auf Betreiberseite und am Schutzobjekt und deren rechtliche Umsetzbarkeit (z.B. bei welchen Stoffen bzw. Anlagenkonstellationen welche Maßnahme wirksam ist) zu erhalten. Diese müsste aber auf Bundesebene mit der Bauseite abgestimmt und umgesetzt werden.
(...)“

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel: angemessener Abstand nach Störfallrecht

- Aktuelle Beispiele aus der Rechtsprechung
 - OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.11.2021, 1 LA 160/19 (Schweinegestall in der Nähe eines Störfallbetriebes), Sachverständigen Gutachten unter Berücksichtigung anlagenspezifischer Sicherheitsvorkehrungen, Vergleich mit KAS-18
 - OVG Koblenz, Beschluss vom 19.04.2021, 8 B 11636/20 (Lager von Gefahrstoffen), Rücksichtnahmegebot, Achtungsabstand nach KAS-18
 - OVG Lüneburg, Beschluss vom 14.04.2021, 1 ME 140/20 (Neubau/Umbau Lebensmittelmarkt in der Nähe eines Störfallbetriebes), Gutachten TÜV Nord in Anlehnung an Leitfaden KAS-18 und Arbeitshilfe KAS-32, Unterschreitung des Abstandes nicht begründet
 - OVG Münster, Urteil vom 25.11.2020, 7 A 3893/19 (Erweiterung Discounter auf 800 qm Verkaufsfläche im angemessenen Sicherheitsabstand eines Betriebsbereiches), angemessener Abstand und Unterschreiten, bestehende Vorbelastung
 - VG Karlsruhe, Urteil vom 22.01.2020, 2 K 194/19 (Neubau Schnellrestaurant im angemessenen Sicherheitsabstand eines Betriebsbereiches), angemessener Abstand und Unterschreiten, Bestandsschutz
 - VGH Kassel, Beschluss vom 25.11.2019, 4 B 544/19 (Wohngebäude in der Nähe eines Störfallbetriebes), Einfügen, Rücksichtnahme, angemessener Abstand und Unterschreiten, bestehende Vorbelastungen

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel WEA - Artenschutz

- eine „TA Artenschutz“ ist unrealistisch (siehe den Vortrag von Dr. Hendrichke am 25.01.2022)
- Auf dem Weg zu einer **Fachkonvention** für die Prüfung des Tötungsrisikos nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG in Bezug auf Vögel?
 - Sondersitzung der Umweltministerkonferenz am 11.12.2020: „Standardisierter Bewertungsrahmen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA) – Signifikanzrahmen“

„Regelbereich, Regelabstand

Der Regelbereich ist die artspezifische, horizontal projizierte Kreisfläche um den Mittelpunkt des Turms bis zum jeweiligen Regelabstand. Artspezifische Regelabstände sind in Tabelle 1 genannt (Radius). Diese sind fachlich abgeleitet von regelmäßigen, artspezifischen Aktivitäten mit Bezug zum Brutplatz. Der Regelbereich begründet im Rahmen der Vorhabenzulassung keine Tabuzone, die Errichtung von WEA ist auf Basis einer vertieften Einzelfallprüfung möglich.“



Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel WEA - Artenschutz

- Auf dem Weg zu einer **Fachkonvention** für die Prüfung des Tötungsrisikos nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG in Bezug auf Vögel?

Herangehen gemäß Signifikanzrahmen 11.12.2020:

- Ziel: klare Bewertungsmaßstäbe
- derzeitiger Mindeststandard, Rahmen für die Standardsetzung auf Länderebene
- Liste kollisionsgefährdeter Brutvogelarten und artspezifische **Regelabstände**
- Regelbereich ist keine Tabuzone; sondern Einzelfallprüfung
- **Schritt 1: Regelvermutung** (Brutplatz innerhalb oder außerhalb **Regelbereich**)
- **Schritt 2: Einzelfallprüfung** (Erfassung und Bewertung anhand bestimmter Parameter (Abstand, Habitatpotential, Raumnutzung))
- Berücksichtigung von Schutzmaßnahmen
- ggf. Ausnahme

Herangehen gemäß Positionspapier BEW 02/2022:

- Ziel: klare Bewertungsmaßstäbe
- Methode: Wahrscheinlichkeitsbetrachtung und Signifikanzschwelle
- Ausgangspunkt: vorhabenunabhängiges Grundrisiko (aktuelle artspezifische Daten nötig; aufbauen auf Bernotat & Dierschke 2016)
- **Prüfschritt I:** Vorprüfung anhand bestimmter Kriterien (**Standort im Prüfbereich?**, Rotorfreier Raum und Flugaktivität?, Eignung als Nahrungshabitat?)
- **Prüfschritt II: Detailprüfung** mit Raumnutzungsanalyse und Wahrscheinlichkeitsberechnung, Vergleich dann mit Grundrisiko und Signifikanzschwelle
- Prüfschritt III: Berücksichtigung von Schutzmaßnahmen
- Prüfschritt IV: ggf. Ausnahme

Artunabhängiger
Prozentsatz; Bestimmung
unter Berücksichtigung
verschiedener Belange
(z. B. auch Klimaschutz)

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel WEA - Artenschutz

- Aktuelle Beispiele aus der Rechtsprechung
 - OVG Koblenz, Urteil vom 06.10.2020, 1 A 11357/19 (immissionsschutzrechtliche Genehmigung WEA), keine bestimmten Maßstäbe und Methoden für die Ermittlung des Tötungsrisikos (Rotmilan), Grenze des Erkenntnisstandes, Plausibilität der Einschätzung der Behörde, Orientierung an Leitfäden, Abstandsempfehlungen nach „Helgoländer Papier“, Abweichung im Einzelfall (Raumnutzung)
 - OVG Weimar, Beschluss vom 08.03.2021, 1 EO 439/20 (immissionsschutzrechtliche Genehmigung WEA), Prioritätsprinzip und Rücksichtnahme („Windklau“), Unterlagen für die artenschutzrechtliche Bewertung
 - OVG Greifswald, Beschluss vom 05.10.2021, 1 M 245/21 (immissionsschutzrechtliche Genehmigung WEA), Abstandsempfehlungen nach „Helgoländer Papier“ und Landes-Leitfaden, WEA im sog. Ausschlussbereich
 - VGH Kassel, Beschluss vom 11.01.2022, 3 B 2278/21.T (immissionsschutzrechtliche Genehmigung WEA), differenzierte gerichtliche Zwischenverfügung, Störungsverbot, Bau- und Betriebsphase

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel WEA - Wohnnutzung

- Vorschau: 4. Gesetz zur Änderung der Sächsischen Bauordnung (Referentenentwurf Sommer 2021)

„21. § 84 wird wie folgt gefasst:

„§ 84

Abweichungen von § 35 des Baugesetzbuches

- (1) § 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c des Baugesetzbuches ist nicht anzuwenden.
- (2) **§ 35 Absatz 1 Nummer 5 des Baugesetzbuches** findet auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, **nur Anwendung, wenn mindestens 1 000 Meter Abstand** eingehalten werden von der Mitte des Mastfußes der Windenergieanlage zu
 1. den nächstgelegenen Wohngebäuden in Gebieten mit Bebauungsplänen gemäß § 30 des Baugesetzbuches, sofern dort Wohngebäude nicht nur ausnahmsweise zulässig sind,
 2. den nächstgelegenen Wohngebäuden innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile gemäß § 34 des Baugesetzbuches, sofern dort Wohngebäude nicht nur ausnahmsweise zulässig sind, oder
 3. der nächstgelegenen Wohnbebauung im Außenbereich mit **mehr als drei Wohneinheiten.**“

Von dem Mindestabstand kann abgewichen werden, wenn es um das sogenannte Repowering bestehender Anlagen geht oder wenn der Abstand im Außenbereich unterschritten werden soll. **In beiden Fällen ist dafür aber die Zustimmung der Gemeinde erforderlich, die dazu einen Beschluss fassen muss.**

[Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung vom 18.01.2022]

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel Biogasanlagen

- neue TA Luft (siehe den Vortrag von Rechtsanwalt Kopp-Assenmacher am 09.12.2021)
 - Ziff. 5.4.1.15 u. 5.4.1.16 TA Luft 2021 (soweit nicht von Nummer 8.6.1 oder 8.6.2 des Anhangs 1 der 4. BImSchV erfasst)
 - Mindestabstand mit Blick auf Geruchsbelästigungen

„MINDESABSTAND

Bei Errichtung von Anlagen ist die Kenngröße der **zu erwartenden Geruchszusatzbelastung** nach Anhang 7 zu ermitteln. Die so ermittelte Geruchszusatzbelastung darf auf keiner Beurteilungsfläche in der nächsten vorhandenen oder in einem Bebauungsplan festgesetzten Wohnbebauung die **gebietstypischen Geruchsimmissionswerte gemäß Tabelle 22 des Anhangs 7** überschreiten. Darüber hinaus ist **bei der Ersterrichtung an einem Standort ein Abstand von mindestens 100m zur nächsten vorhandenen oder in einem Bebauungsplan festgesetzten Wohnbebauung** einzuhalten.“

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Beispiel Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Nutztieren

- neue TA Luft (siehe den Vortrag von Rechtsanwalt Kopp-Assenmacher am 09.12.2021)
 - Ziff. 5.4.7.1 TA Luft 2021 (Anlagen der Nummer)
 - Mindestabstand mit Blick auf Geruchsbelästigungen

„MINDESABSTAND

Bei Ersterrichtung von Anlagen ist die Kenngröße der **zu erwartenden Geruchszusatzbelastung** nach Anhang 7 zu ermitteln. Die so ermittelte Geruchszusatzbelastung darf auf keiner Beurteilungsfläche in der nächsten vorhandenen oder in einem Bebauungsplan festgesetzten Wohnbebauung den **gebietstypischen Geruchsimmissionswert gemäß Tabelle 22 des Anhangs 7** überschreiten. Darüber hinaus ist **bei der Ersterrichtung an einem Standort ein Abstand von 100 m** zur nächsten vorhandenen oder in einem Bebauungsplan festgesetzten Wohnbebauung einzuhalten. **Gegenüber stickstoffempfindlichen Pflanzen und Ökosystemen soll in der Regel ein Mindestabstand von 150 m nicht unterschritten werden.**“

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Zwischenergebnis:

- Abstandsregelungen sind ein seit langem praktiziertes Instrument zur vorsorgenden Steuerung von Umweltauswirkungen auf der Zulassungsebene.
- Eine „volle“ Standardisierung von Abstandsregelungen ist dann „unproblematisch“, wenn es sich entweder um fachlich klar definierte Sicherheitsabstände handelt oder wenn es um Abstände bezogen auf das gleiche Schutzgut geht.
- Im Fall von „angemessenen Abständen“ bedarf es zwingend der Standardisierung der methodischen Herangehensweise zur Gewährleistung einheitlicher Maßstäbe – bezogen auf das jeweils zu schützende Schutzgut und zur Entlastung der Zulässigkeitsprüfung. Bewährt hat sich eine Schrittfolge mit zwei Stufen: fachbezogene Abstandsbemessung, Unterschreitung bei Berücksichtigung anderer gewichtiger Belange. Eine Standardisierung der Bewertungsebene scheitert wahrscheinlich dauerhaft an der Grenze der Erfassungs- und Erkenntnismöglichkeiten.
- Standardisierung kann zur Akzeptabilität von Zulassungsentscheidungen beitragen. Akzeptabilität ist selbst aber kein zuverlässiger Parameter für eine Standardisierung.

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

➤ Zwischenergebnis:

„Mit dem dargelegten Regelungssystem des Gentechnikrechts wird der Gesetzgeber den **Anforderungen an die staatlichen Schutzpflichten** gerecht. Zwar erfasst Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen auch mögliche Schäden, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, weshalb noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotential besteht (Urteil vom 11. Dezember 2003 - BVerwG 7 C 19.02 - BVerwGE 119, 329). **Bei der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten kommt dem Gesetzgeber wie der vollziehenden Gewalt jedoch ein weiterer Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu, der auch Raum lässt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herzuleitenden Schutzpflichten des Gesetzgebers stehen solchen Vorschriften grundsätzlich nicht entgegen, die insoweit ein Restrisiko in Kauf nehmen, als sie Genehmigungen auch dann zulassen, wenn sich nicht völlig ausschließen lässt, dass künftig durch das Gebrauchmachen von der Genehmigung ein Schaden auftreten wird.** Vom Gesetzgeber im Hinblick auf seine Schutzpflicht eine Regelung zu fordern, die mit absoluter Sicherheit Gefährdungen ausschließt, die aus der Zulassung technischer Anlagen und ihrem Betrieb möglicherweise entstehen können, hieße die Grenzen menschlichen Erkenntnisvermögens verkennen und würde weithin jede staatliche Zulassung der Nutzung von Technik verbannen. **Maßstab ist insoweit die Abschätzung des Risikos anhand praktischer Vernunft** (BVerfG, Beschluss vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 - BVerfGK 14, 402 <407 f.>). Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft haben ihre Ursache in den Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens und sind als unentrinnbare und insofern sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen (BVerfG, Urteil vom 12. November 2008 a.a.O.). Die Schutzpflicht des Gesetzgebers endet regelmäßig dort, wo ein nach Beachtung der einschlägigen gesetzlichen Vorgaben verbleibendes Restrisiko praktisch nicht mehr quantifizierbar ist.“
[BVerwG, Urteil vom 19.04.2012, BVerwG 4 CN 3.11]

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Grundlagen:

- Raumordnung und Bauleitplanung bilden als überörtliche und örtliche Gesamtplanung eine **vertikale Planungshierarchie** (BVerwG, Urteil vom 17. September 2003, BVerwG 4 C 14.01)
- Nach § 1 Abs. 1 ROG ist es **Aufgabe der Raumordnung**, den Gesamttraum und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.
 - durch Raumordnungspläne
 - durch raumordnerische Zusammenarbeit
 - durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

Angestrebte
Ordnung
- Gegenstand der Raumordnung ist somit die **Gestaltung des Raumes** jenseits der Ortsebene **unter überörtlichen und überfachlichen Gesichtspunkten** (Koordinierung). Die typische Funktion der Raumordnung besteht darin, mit einem **leitbildgetragenen räumlichen Raster** für die anderen Planungen bestimmte Vorgaben zu setzen.

„Planung der
Planung“

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

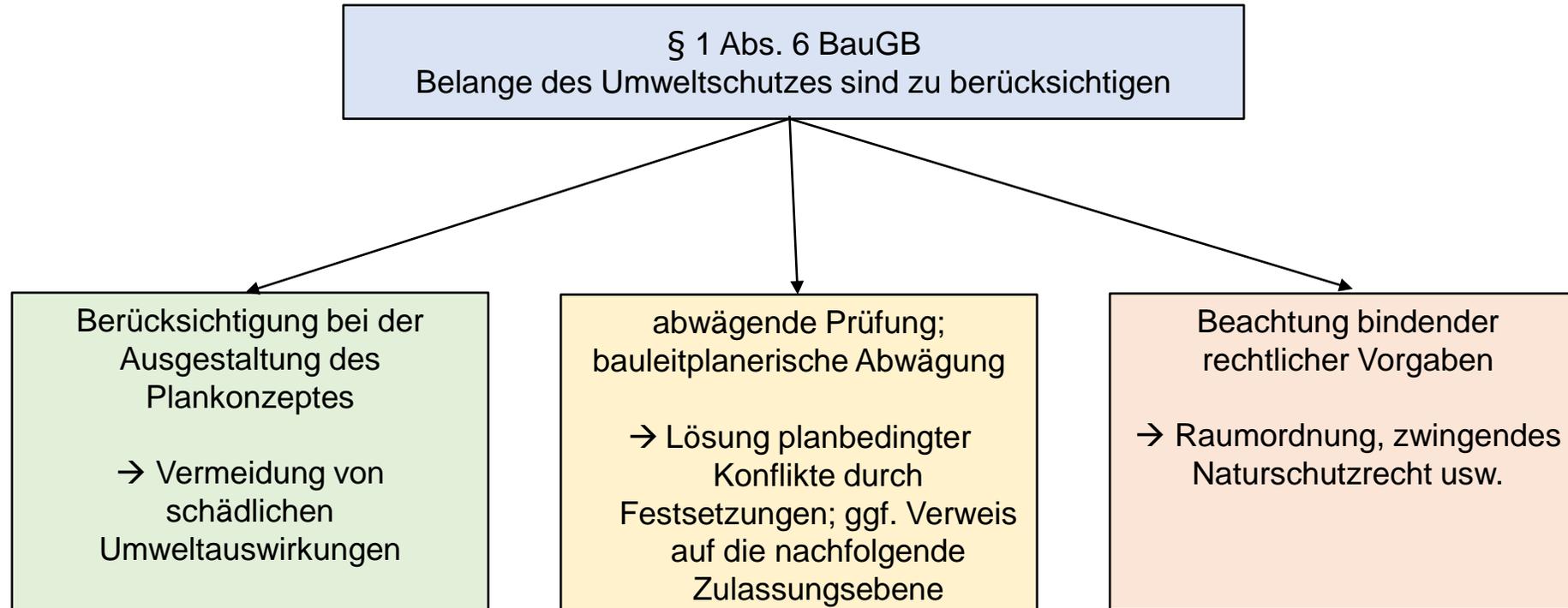
➤ Grundlagen:

- Nach § 1 Abs. 1 BauGB ist es **Aufgabe der Bauleitplanung**, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstück in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten.
 - durch vorbereitende Flächennutzungspläne
 - durch verbindliche Bebauungspläne
- Welche **Planungsziele** in der Bauleitplanung zulässig sind, hat der Bundesgesetzgeber in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB geregelt. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren **städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen** entspricht. (BVerwG, Urteil vom 10.09.2015, BVerwG 4 CN 8.14)
- Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung "anzupassen". Das bedeutet, dass die Gemeinden die Ziele der Raumordnung zwar je nach deren Aussageschärfe konkretisieren und ausgestalten, sich über sie aber nicht im Wege der Abwägung hinwegsetzen dürfen. (BVerwG, Beschluss vom 07.02.2005, BVerwG 4 BN 1.05)

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Bebauungsplan



Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

- Fokus Bebauungsplan
- Schritt 1: Wie erfolgt die Konfliktbewältigung durch das Fachrecht?
 - Welche Wirkfaktoren und Auswirkungen stehen planbedingt in Rede?
 - Welche Schutzgüter sind davon betroffen (ob und in welchem Ausmaß)?
 - Wie geht das Fachrecht mit diesen Auswirkungen um?
 - Welches Prüfprogramm gilt auf der Zulassungsebene?
 - Bei welcher Wirkintensität ist eine Beeinträchtigung anzunehmen?
 - Gibt es medizinisch (Mensch) oder fachlich (andere Schutzgüter) begründete Grenzwerte oder Abstände?
 - Welche Vorkehrungen zur Vermeidung sind Stand der Technik/allgemeine anerkannte Regeln der Technik?
 - Mit welchen Festsetzungen kann die Konfliktlösung herbeigeführt oder vorbereitend gesteuert werden?

Die
Zulassungsebene
vorausdenken!

„Von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan darf die Gemeinde 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 (...). Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung sind indes überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lassen wird (...). Eine Planung darf nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener auf der Ebene der Vorhabenzulassung letztlich ungelöst bleiben.“
[BVerwG, Urteil vom 19.04.2012, BVerwG 4 CN 3.11]

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

- Fokus Bebauungsplan
- Schritt 2: Beachtung des Trennungs- und Optimierungsgebots gemäß § 50 BImSchG

- Der Grundsatz der zweckmäßigen Zuordnung von unverträglichen Nutzungen ist ein wesentliches Element geordneter städtebaulicher Entwicklung und ein elementares Prinzip städtebaulicher Planung.

„Nach § 50 Satz 1 Alt. 1 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, zu denen auch die Aufstellung von Bebauungsplänen gehört, die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Dabei umfasst der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen nicht nur Gefahren im sicherheitsrechtlichen Sinne, sondern auch erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft. **Eine Bauleitplanung ist regelmäßig verfehlt, wenn sie unter Verstoß gegen den Trennungsgrundsatz dem Wohnen dienende Gebiete anderen Gebieten so zuordnet, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die Wohngebiete nicht soweit wie möglich vermieden werden (...).** Der Tatbestand des § 50 BImSchG ist deshalb auch dann eröffnet, wenn schädliche Umwelteinwirkungen in Rede stehen, die durch Instrumente der Konfliktbewältigung in einem der Planung nachfolgenden Verfahren beherrschbar sind.“
[BVerwG, Urteil vom 19.04.2012, BVerwG 4 CN 3.11]

Folge:
Rückkoppelung
in die
Zulassungsebene !

- Der Trennungsgrundsatz gemäß § 50 Satz 1 Alt. 1 BImSchG stellt kein zwingendes Gebot dar, sondern ist eine **Abwägungsdirektive**. Er kann im Rahmen der planerischen Abwägung durch andere Belange von hohem Gewicht überwunden werden.

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

- Fokus Bebauungsplan
- Beispiel: angemessener Abstand nach Störfallrecht

- Forschungsvorhaben des BfN „Planspiel TA Abstand“ (Abschlussbericht 2020)

„4.3. Offene Fragen / Lücken in der TA Abstand

(...)

- Wie ermöglicht man in Gemengelagen die Koexistenz von Betrieb und Kommune auf pragmatische Weise? Es erscheint schwer vorstellbar, dass eine Kommune in Zukunft für jedes einzelne Schutzobjekt innerhalb des aSa prüft, inwieweit eine baurechtliche Zulässigkeit besteht. Hier sind zum ersten die personellen Ressourcen der Bauverwaltung begrenzt. Zum zweiten erscheint die kommunalpolitische Dimension schwierig zu handeln. Und zum dritten wäre die Unwägbarkeit für Betriebe im Hinblick auf Erweiterungen / Änderungen groß. **Die Besorgnis generell: der Unterschied zwischen Gefahrenabwehr und Vorsorge verwischt sich, im Vorsorgebereich werden Anforderungen gestellt, die der Gefahrenabwehr zustehen. Ob dies durch eine Reduzierung der aSa-Werte möglich ist, ist fraglich. Vermutlich wäre es hilfreicher, pauschale Möglichkeiten der kommunalen Zulassungsprüfung zu eröffnen und die Begrifflichkeiten zu „entschärfen“ (z.B. „ernste Gefahr“). Wichtig erscheint, dass der aSa nicht als „harte Linie“ für den Ausschluss sensibler Nutzungen wahrgenommen wird, die nur im Ausnahmefall unterschritten werden darf.**
- (...)
- Wie schafft man Rechtssicherheit bei der Abwägung von Störfallgefahren gegen Nutzungswünsche? Geht man davon aus, dass ein probabilistisches Regelwerk mit risikobezogenen Grenzwerten im deutschen Störfallrecht nicht integrierbar ist, dann müssen jeweils im Einzelfall Betrachtungen durchgeführt werden, wie sie etwa auch bei KAS 18-Gutachten angestellt werden. **Damit das praktikabel möglich ist, sollte der aSa eher kleiner sein, damit die Anzahl von Abwägungsfällen für die Kommunen beherrschbar bleibt.** Außerdem wird eine Abstimmung zwischen Umwelt- und Bau-Ressort als hilfreich angesehen.
- (...)

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

4. „Chancen und Grenzen“ auf der Zulassungsebene

- **Fokus Bebauungsplan**
- **Beispiel: angemessener Abstand nach Störfallrecht**
 - Aktuelle Beispiele aus der Rechtsprechung
 - OVG Koblenz, Urteil vom 02.06.2020, 1 C 11674.19.00 (Normenkontrolle Bebauungsplan)
 - Kein Ermittlungsdefizit (§ 2 Abs. 3 BauGB): Industriebetriebe im räumlichen Umfeld und Achtungsabstand wurden berücksichtigt; Erweiterungsabsicht kein rechtlich geschütztes Interesse und wegen Nähe zur vorhandenen Wohnbebauung sowieso unzulässig
 - Kein Abwägungsfehler (§ 1 Abs. 7 BauGB): Achtungsabstand mit zeichnerischer Festsetzung Baugebiet zwar unterschritten, aber textliche Festsetzung nach § 9 Abs. 2c BauGB (öffentlich genutzte Gebäude im GE nur bei Nachweis zulässig, dass der angemessene Sicherheitsabstand nicht unterschritten wird (Einzelfallbetrachtung nach KAS-18))

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

- Fokus Bebauungsplan
- § 9 Abs. 2c BauGB

(2c) Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 und für Gebiete nach § 30 in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen nach § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes kann zur Vermeidung oder Verringerung der Folgen von Störfällen für bestimmte Nutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen **in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass diese zulässig, nicht zulässig oder nur ausnahmsweise zulässig sind**; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.

- zweckbezogener Bebauungsplan analog zu § 9 Abs. 2a BauGB (Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche) und § 9 Abs. 2b BauGB (Steuerung von Vergnügungsstätten)
- einfacher Bebauungsplan gem. § 30 Abs. 3 BauGB; anwendbar auf im Zusammenhang bebaute Ortsteile und auch für Gebiete, für die bereits ein Bebauungsplan existiert
- Beachte: Differenzierung nach Art, Maß und Nutzungsintensität zulässig!

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Flächennutzungsplan

- Die Funktion eines vorbereitenden Bauleitplans erschließt sich aus dem Entwicklungsgebot gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB: Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.
- Welche Darstellungen ein Flächennutzungsplan in seiner Funktion als vorbereitender Bebauungsplan enthalten darf und muss, ergibt sich aus § 5 BauGB: Darstellung der Art der Bodennutzung in Grundzügen, u. a.
 - für die Bebauung vorgesehene Flächen
 - Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge
 - Ausstattung des Gemeindegebietes mit bestimmten Anlagen
- Für die Zwecke des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB (Steuerung privilegierter Außenbereichsvorhaben durch positive Standortzuweisung) können sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden.

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Flächennutzungsplan, § 5 Abs. 1 BauGB

FNP ist lediglich als ein vorbereitender Plan konzipiert (vgl. § 1 Abs. 2 BauGB), dessen unmittelbare rechtliche Wirkungen sich auf den innergemeindlichen Bereich beschränken und inhaltlich im Anpassungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB erschöpfen.

„In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass der **Flächennutzungsplan aufgrund seiner geringeren Detailschärfe Gestaltungsspielräume offen lässt**, die auf der Ebene der gemeindlichen Bebauungsplanung ausgefüllt werden dürfen. Unter der Voraussetzung, dass die Grundzüge des Flächennutzungsplans unangetastet bleiben, gestattet das Entwicklungsgebot auch Abweichungen. Festsetzungen, die mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht vollständig übereinstimmen, indizieren nicht ohne weiteres einen Verstoß gegen das Entwicklungsgebot. Ob den Anforderungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB genügt ist, hängt davon ab, ob die **Konzeption, die ihm zugrunde** liegt, in sich schlüssig bleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 1975 - BVerwG 4 C 74.72 - BVerwGE 48, 70 <75>; Beschluss vom 12. Februar 2003 - BVerwG 4 BN 9.03 - Buchholz 406.11 § 8 BauGB Nr. 13 m.w.N.).“

[BVerwG, Beschluss vom 11.02.2004, BVerwG 4 BN 1.04]

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Flächennutzungsplan, § 5 Abs. 2b BauGB

„**§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB** stellt die Errichtung von Windenergieanlagen (sowie anderer Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB) im gemeindlichen Außenbereich unter einen **Planungsvorbehalt**, der sich an die Gemeinden als Träger der Flächennutzungsplanung und an die Träger der Raumordnungsplanung, insbesondere der Regionalplanung, richtet. Der Planungsvorbehalt setzt gebietsbezogene Festlegungen des Plangebers über die Konzentration von Windenergieanlagen an bestimmten Standorten voraus, durch die zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet angestrebt und festgeschrieben wird. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verleiht derartigen Festlegungen rechtliche Ausschlusswirkung gegenüber dem Bauantragsteller mit der Folge, dass Vorhaben außerhalb der Konzentrationszonen in der Regel unzulässig sind. In diesem Sinne bedingen die **negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen** einander. Der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan muss daher ein **schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept** zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Dagegen ist es einer Gemeinde verwehrt, den Flächennutzungsplan als Mittel zu benutzen, das ihr dazu dient, unter dem Deckmantel der Steuerung Windkraftanlagen in Wahrheit zu verhindern. Mit einer bloßen "Feigenblatt"-Planung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, darf sie es nicht bewenden lassen. **Vielmehr muss sie der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers Rechnung tragen und für die Windenergienutzung in substantieller Weise Raum schaffen** (vgl. Senatsurteile vom 17. Dezember 2002 - BVerwG 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 <295> und vom 13. März 2003 - BVerwG 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33).“

[BVerwG, Urteil vom 21.10.2004, BVerwG 4 C 2.04]

Folge:
Die Darstellungen des FNP schlagen unmittelbar auf die Vorhabenzulassung durch. Der FNP dient nicht mehr lediglich der vorbereitenden Darstellung. Vielmehr führen die Darstellungen im FNP eine unmittelbar wirksame Beachtungspflicht herbei. Der öffentliche Belang der Freihaltung des Außenbereichs von den privilegierten Vorhaben in den Ausschlusszonen genießt Vorrang vor der in § 35 Abs. 1 BauGB angeordneten Privilegierung

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Raumordnung

- Die vielfältigen Raumnutzungsansprüche bedürfen der Abstimmung auf verschiedenen Planungsebenen.

Strategie der zunehmenden Konkretisierung

„Das Raumplanungsrecht umfasst eine Abfolge von Planungsentscheidungen auf Bundes- und Landesebene mit fortschreitender Verdichtung auf Landes- und Regionalebene bis hin zu konkreten Festsetzungen auf Gemeindeebene. In diesem mehrstufigen System ist die gemeindliche Bauleitplanung der Landes- und Regionalplanung nachgeordnet; sie stellt die unterste Ebene in der Planungshierarchie dar.“

[BVerwG, Urteil vom 17. September 2003, BVerwG 4 C 14.01]

- Freiräume, die die Ziele der Raumordnung belassen, darf die Gemeinde eigenverantwortlich ausfüllen.

„Die Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) bedürfen regelmäßig der planerischen Umsetzung (und Konkretisierung) durch nachgeordnete Planungsträger, um ihren Ordnungs- und Entwicklungsauftrag auch gegenüber dem einzelnen Raumnutzer erfüllen zu können.“

[BVerwG, Urteil vom 17. September 2003, BVerwG 4 C 14.01]

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Raumordnung

- Die Raumordnung ist nicht den nachfolgenden örtlichen und fachspezifischen Planungen streng hierarchisch übergeordnet. Es handelt sich auch nicht um eine weisungsbefugte Instanz, die in örtliche Planungen hineinregieren oder örtliche Aspekte im Detail verbindlich vorgeben könnte.

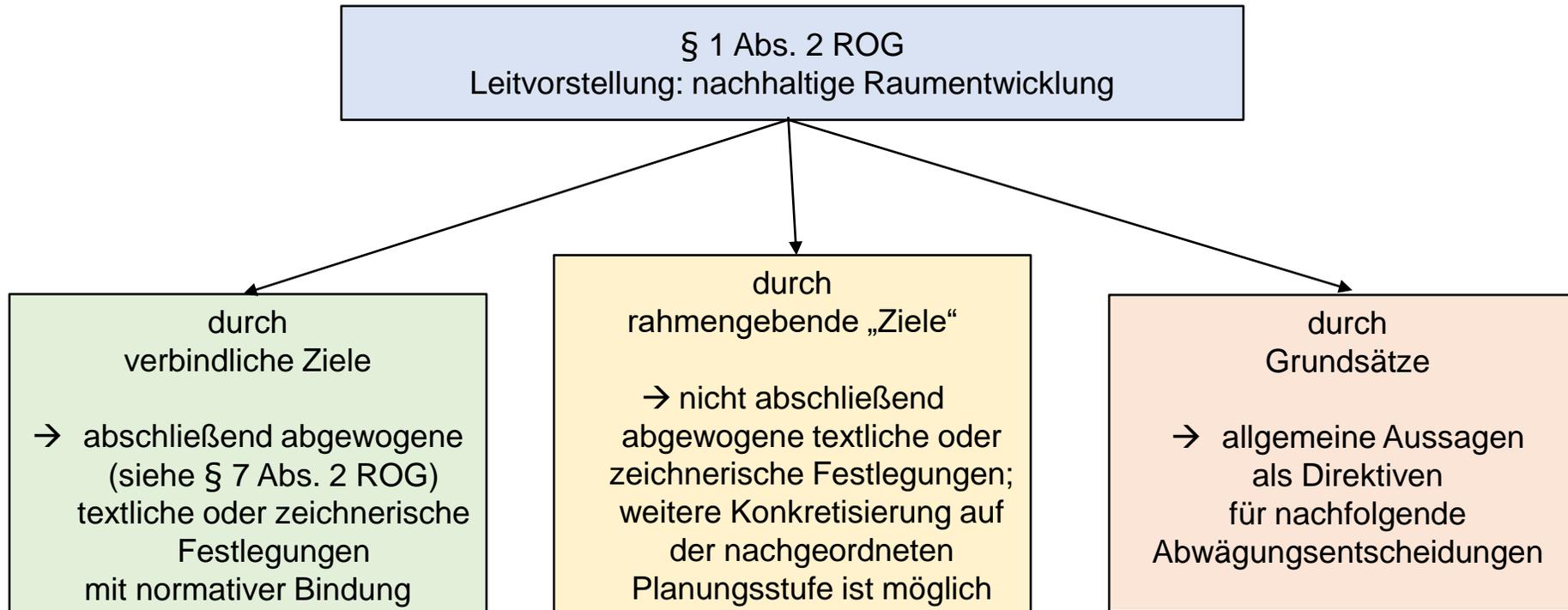
(siehe dazu auch die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Abgrenzung zwischen Bodenrecht und Raumordnungsrecht, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954, Az. 1 PBvV 2/52)

- Folglich ist es gemäß § 1 ROG "nur" Aufgabe der Raumordnung, künftige Entwicklungen zu steuern. Als Steuerungsinstrumente normiert § 3 ROG die Ziele und Grundsätze der Raumordnung.
- beachte aber § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB – Raumordnungsklausel (BVerwG, Urteil vom 16.04.2015, BVerwG 4 CN 6.14)

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Raumordnung



Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Fokus Raumordnung

- Eine abschließende Vorsteuerung durch die Regionalplanung ist grundsätzlich nur für raumbedeutsame Planungen und Vorhaben möglich und vorgesehen; § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.
- § 7 Abs. 2 ROG enthält kein allgemeines und unbeschränktes Abwägungsgebot, sondern ordnet eine Abwägung nur an, soweit die Belange auf der Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind.
- Nicht jeder Belang ist abwägungserheblich. Vielmehr muss die Frage, welche Belange als abwägungserheblich einzustufen sind, anhand des Gegenstands und Maßstabs der Raumordnungsplanung bestimmt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass durch Ziele der Raumordnung regelmäßig nur Teilaspekte eines räumlich komplexen Sachverhalts geregelt werden und das auch nur insoweit, als es aus raumordnerischer, überörtlicher und fachübergreifender Sichtebeue spezifisch erforderlich ist.

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

- Fokus Raumordnung
- Beispiel Freiraumschutz, Vorranggebiet für Natur und Landschaft

„Der Antragsgegnerin sind fachliche Beurteilungsspielräume und Einschätzungsprärogativen (...) hinsichtlich der Frage zuzugestehen, ob die Nutzung der Windenergie mit den in bestimmten Arten von Vorranggebieten jeweils vorrangigen Funktionen und Nutzungen nicht vereinbar ist. (...) Umgekehrt reicht es für die Annahme, bestimmte Arten von Vorranggebieten seien "harte Tabuzonen", aber auch nicht aus, nur eine regelhafte Unvereinbarkeit der Windenergienutzung mit den dort vorrangigen Funktionen und Nutzungen zu prognostizieren, sofern nicht aus den Merkmalen der jeweiligen Art des Vorranggebietes hergeleitet werden kann, dass theoretisch denkbare Ausnahmen von der Unvereinbarkeit auf Einzelfälle beschränkt bleiben, die durch individuelle Umstände geprägt sind. Die Unvereinbarkeit der in Vorranggebieten einer bestimmten Art vorrangigen Funktionen und Nutzungen einerseits sowie der Windenergienutzung andererseits muss sich also bereits aus der Charakteristik der vorrangigen Funktionen und Nutzungen herleiten lassen, ohne dass es einer näheren Betrachtung ihrer Ausprägungen im Einzelfall bedürfte. **Bezogen auf Vorranggebiete für Natur und Landschaft kann jedoch nicht ohne nähere Betrachtung der jeweiligen Ausprägung von Natur und Landschaft, namentlich der dort beheimateten Flora und Fauna sowie der Schönheit des vorhandenen Landschaftsbildes, beurteilt werden, ob eine Unvereinbarkeit mit der Windenergienutzung vorliegt. Insbesondere fehlt es hierfür auf der Ebene der Raumordnung an einer normativen Konkretisierung besonderer Schutzzwecke und dort verbotener Handlungen, an die sich anknüpfen ließe. (...)**“

[OVG Lüneburg, Urteil vom 23. Juni 2016, Az. 12 KN 64/14, für eine Einzelfallbetrachtung und die Frage, ob ein Flächennutzungsplan "Windenergieanlagen" im Widerspruch zu einem Vorranggebiet Natur und Landschaft steht]

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

- Fokus Raumordnung
- Beispiel Vorranggebiet Landwirtschaft

„Ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels oder eines Grundsatzes hat, hängt jedoch nicht von der Bezeichnung ab (vgl. hierzu § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG n.F.), sondern richtet sich nach dem materiellen Gehalt der Planaussage selbst (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. April 2003 - BVerwG 4 BN 25.03 - SächsVBI 2003, 192). Erfüllt eine planerische Regelung nicht die inhaltlichen Voraussetzungen, die nunmehr in § 3 Nr. 2 ROG n.F. umschrieben sind, so ist sie kein Ziel der Raumordnung. Anderslautende Bekundungen des Plangebers vermögen eine Planaussage, die lediglich die Merkmale eines Grundsatzes aufweist, nicht zu einem Ziel erstarken zu lassen.

(...)

So weist es darauf hin, dass die Nr. 5.1 RROP sich sachlich eng an die Nr. 2.5 des Landesentwicklungsprogramms anlehnt, aus der sich das landesplanerische Anliegen herauslesen lässt, die für eine landwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Flächen grundsätzlich als solche zu erhalten und nur unter bestimmten Voraussetzungen für anderweitige Zwecke in Anspruch zu nehmen. Daraus und aus der inhaltlichen Parallelität der auf der Landes- und der Regionalebene getroffenen Regelungen folgert die Vorinstanz, dass die in der Nr. 5.1.1 RROP erwähnte Vorrangfunktion lediglich als Gewichtungsvorgabe in der Abwägung mit den in der Nr. 5.1.3 RROP bezeichneten anderen öffentlichen Belangen zum Tragen kommen soll. **Gegen eine strikte Zielvorgabe spricht nach seiner Auffassung ferner der Gesichtspunkt, dass landwirtschaftliche Vorrangflächen in einer Größenordnung ausgewiesen worden sind, die darauf schließen lässt, dass insoweit eine abschließende Abwägung der unterschiedlichen Anforderungen an den Raum nicht stattgefunden hat.** Dies beruht nach der Darstellung der Vorinstanz darauf, dass die Abgrenzung ohne Rücksicht auf die konkreten Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden einseitig auf der Grundlage der Bodengüteklasseneinteilung in der Standortgruppenkarte des Geologischen Landesamtes vorgenommen wurde. “

[BVerwG, Urteil vom 18. September 2003, BVerwG 4 CN 20.02]

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

5. „Chancen und Grenzen“ auf der Planungsebene

➤ Zwischenergebnis:

- Abstandsregelungen sind auch schon ein praktikables Instrument zur vorsorgenden Steuerung von Umweltauswirkungen auf der Planungsebene.
- Nicht nur beim Einsatz von Abstandsregelungen auf der Planungsebene muss die nachfolgende Zulassungsebene zwingend „mit- und vorgedacht“ werden. Die vorhandenen Steuerungsinstrumente der Planungsebenen
 - Rahmengebende, ordnende Ziele der Raumordnung
 - Rahmensetzende, ordnende Festlegungen des FNP
 - differenzierte Festsetzungen im B-Plan
 - Beachtung des Trennungsgrundsatzes gemäß § 50 Satz 1 Alt. 1 BImSchG bei der Abwägungreichen für eine planerische Vorsorge gegen nachteilige Umweltauswirkungen aus. Die standortkonkrete Einzelfallprüfung kann der Zulassungsebene überlassen bleiben.
- Im Fall von „angemessenen Abständen“ bedarf es zwingend der Standardisierung der methodischen Herangehensweise zur Gewährleistung einheitlicher Maßstäbe – bezogen auf das jeweils zu schützende Schutzgut und zur Absicherung der Planungskonzepte.

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

6. Persönliches Fazit

- **Abstandsregelungen werden auch künftig als Instrument zur vorsorgenden Steuerung von Umweltauswirkungen zum Einsatz kommen. Dafür ist eine Standardisierung – methodisches Herangehen zur Bestimmung der Abstände - unerlässlich.**
- **Eine zu starke instrumentelle Fokussierung auf Abstandsregelungen und Abstände ist jedoch mit einer gewissen Einbuße in Bezug auf Flexibilität und Innovation verbunden. Die laufenden Standardisierungsbemühungen sollten sich deshalb verstärkt auch auf die Standardsetzung für Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen und für schutzgut- und wirksspezifische Grenzwerte ausrichten.**
- **Die Kombination von Abstandsregelungen/Abständen mit einer Konzentrationsplanung geht nicht nur über die Leistungsfähigkeit der Planungsträger hinaus, sondern schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten einer (umwelt-)verträglichen Raumnutzung sehr stark ein. Die räumliche Planung sollte sich deshalb wieder mehr auf die rahmengebende Ordnung und Entwicklung unter überörtlichen und überfachlichen Gesichtspunkten orientieren. Die Einzelfallprüfung kann auf der Zulassungsebene erfolgen.**
- **Abstandsregelungen und Abstände sind zur Umsetzung flankierender Politikziele (z. B. „Akzeptanz“) nicht geeignet.**

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht



Foto: Pixabay

**Vielen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit!**