

Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der Bauleitplanung am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie

**Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)
an der Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund**

**Vorgelegt von
Johanna Schoppengerd**

Februar 2015

Vorgelegt von
Johanna Schoppengerd

Februar 2015

Gutachter/innen:

Univ.-Prof.'in Dr. Sabine Baumgart
Fakultät Raumplanung, TU Dortmund

apl. Prof. Dr.-Ing. Stefan Greiving
Fakultät Raumplanung, TU Dortmund

Prüfer:

Univ.-Prof. Dr. Peter Tietz
Fakultät Raumplanung, TU Dortmund

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei den zahlreichen Personen bedanken, die mich bei der Erstellung der vorliegenden Dissertation in den letzten Jahren begleitet und unterstützt haben.

Prof'in Dr. Sabine Baumgart hat diese Arbeit als Betreuerin mit vielen hilfreichen Anregungen und Diskussionen sehr zum Fortschritt dieser Arbeit beigetragen und mir zur Erstellung der Dissertation den notwendigen Freiraum gewährt – dafür möchte mich herzlich bedanken! Mein Dank gilt auch dem zweiten Gutachter Prof. Dr. Stefan Greiving, der diese Arbeit ebenfalls sehr konstruktiv begleitet hat und Prof. Dr. Peter Titz für die Bereitschaft, die Aufgabe als dritter Prüfer zu übernehmen.

Die Arbeit entstand im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und im Rahmen meiner Tätigkeit für das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Forschungsprojekt „IRIS (Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung)“. Der DFG danke ich für die finanzielle Unterstützung der Forschung und meinen Kolleginnen und Kollegen am Fachgebiet und in der Fakultät für die vielen wertvollen Diskussionen und die Unterstützung in den letzten Jahren. Danken möchte ich auch den studentischen Hilfskräften am Fachgebiet für die Unterstützung bei der Transkription der Interviews.

Ohne die Bereitschaft der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in den Fallstudien und bei den Bezirksregierungen sowie der interviewten Experten hätte diese Arbeit nicht erstellt werden können. Für die sehr interessanten und offenen Gespräche und die Zeit, die sie mir geopfert haben, möchte ich mich daher ganz besonders bedanken.

Nicht zuletzt gilt der große Dank meinem Mann, meinen Eltern und Geschwistern sowie meinen Freundinnen und Freunden für viele hilfreiche Diskussionen, Anregungen und Aufmunterung in den vergangenen Jahren!

Dortmund, den 20.02.2015

Johanna Schoppengerd

Zusammenfassung

Diese Dissertation widmet sich am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie der Frage, wie die Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der kommunalen Praxis erfolgt und welche Einflussfaktoren dabei auf das Handeln der Planungsverwaltung wirken. Die Seveso-II-Richtlinie formuliert in Artikel 12 seit 1996 Anforderungen für die räumliche Planung, die im Kern auf eine Trennung von Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen abzielen. Die Umsetzung in deutsches Recht erfolgte über den Trennungsgrundsatz in § 50 des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Hinsichtlich der konkreten Anforderungen an die Bauleitplanung zeigen sich jedoch zahlreiche Auslegungsspielräume, die es in der praktischen Anwendung zu interpretieren gilt. Ziel der Dissertation ist es zu untersuchen, wie diese rechtlichen Anforderungen in der Bauleitplanung umgesetzt werden und wie bestehende Auslegungsspielräume in der praktischen Anwendung interpretiert werden. Dabei sollen die zentralen Einflussfaktoren bei der Auslegung von Rechtsnormen in der Bauleitplanung identifiziert und soll ihre Bedeutung aufgezeigt werden. Der Akteurszentrierte Institutionalismus dient dabei als Forschungsheuristik.

Aufbauend auf einer Literaturanalyse zu bereits bekannten Einflussfaktoren und auf den bestehenden rechtlichen Anforderungen werden die praktische Umsetzung und die relevanten Einflussfaktoren im Rahmen von sechs explorativen Fallstudien in NRW analysiert. Bei der Analyse der Umsetzung wird deutlich, dass sich die Implementation des planerischen Störfallschutzes in den letzten Jahren deutlich verändert hat. Als Wendepunkt kann ein Urteil des EuGH im Jahr 2011 zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in Baugenehmigungsverfahren identifiziert werden. Waren zuvor in allen Fallstudien für die Bauleitplanung große Umsetzungsdefizite festzustellen, so gewann die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes seit 2011 deutlich an Bedeutung. In der Analyse zeigen sich aber immer noch Unsicherheiten in der praktischen Anwendung aufgrund von Auslegungsspielräumen in den Rechtsvorschriften. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass in der Planungspraxis zunehmend neue Herangehensweisen und Routinen entwickelt wurden.

Mit Hilfe des Akteurszentrierten Institutionalismus kann bei der Analyse der Fallstudien eine Vielzahl von Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung identifiziert werden. Dies zeigt sich insbesondere im Bereich des institutionellen Kontexts, der Handlungsressourcen der Akteure sowie der Interaktionen zwischen den Akteuren. Zur Systematisierung werden die Faktoren im Weiteren unterschieden in solche, die sich auf die Frage auswirken, ob eine Vorschrift zur Anwendung kommt, und in jene, die sich darauf auswirken, wie eine Vorschrift angewendet wird. Diese werden dann hinsichtlich ihrer Wirkungsweise gruppiert. Daran anschließend werden Empfehlungen für die weitere Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung formuliert. Diese beziehen sich auf die Weiterentwicklung der rechtlichen Vorgaben und Arbeitshilfen, die Rolle der Bezirksregierungen und der Regionalplanungsbehörden sowie auf das Handeln der Gemeinden selbst. Abschließend werden offene Forschungsfragen und Themenstellungen für die weiterführende Forschung benannt.

Gliederung

Abbildungsverzeichnis.....	ix
Abkürzungsverzeichnis	xi
1. Einleitung.....	1
1.1. Problemstellung	1
1.2. Zielsetzung und Forschungsfragen	5
2. Methodischer Untersuchungsansatz.....	8
2.1. Forschungsdesign.....	8
2.2. Der Akteurszentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik	10
2.3. Aufbau der Arbeit	18
Teil I: Grundlagen und Stand der Forschung	23
3. Rechtsanwendung in der Bauleitplanung.....	25
3.1. Bedeutung des Planungsrechts für die Bauleitplanung	25
3.2. Exkurs: Handlungsspielräume bei der Anwendung von Rechtsvorschriften	27
3.3. Grenzen der Bauleitplanung	31
3.4. Rolle der Verwaltung bei der Aufstellung von Bauleitplänen	35
4. Einflussfaktoren auf die Anwendung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung	37
4.1. Institutioneller Kontext.....	40
4.1.1. Auswirkungen formeller Institutionen auf das Verwaltungshandeln.....	40
4.1.2. Auswirkungen informeller Institutionen auf das Verwaltungshandeln...	49
4.2. Nicht-institutioneller Kontext.....	52
4.2.1. Auswirkungen der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums auf das Verwaltungshandeln.....	52
4.2.2. Auswirkungen von Entwicklungstrends und Ereignissen auf das Verwaltungshandeln.....	54
4.3. Handlungsressourcen der Verwaltung	55
4.3.1. Ökonomisches Kapital.....	56
4.3.2. Sachliche Kompetenz.....	57
4.3.3. Soziales Kapital.....	61
4.3.4. Kommunikative Kompetenz.....	61
4.3.5. Exit-Optionen	62
4.3.6. Kombination der Handlungsressourcen und „situative Wirksamkeit“	62
4.4. Handlungsorientierungen der Verwaltung	63
4.5. Interaktionen der Verwaltung mit anderen Akteuren	67
4.5.1. Öffentliche Akteure.....	68
4.5.2. Private Akteure.....	72
4.5.3. Interaktionsformen zwischen den Akteuren.....	77

5.	Rechtliche Rahmenbedingungen und Anforderungen des planerischen Störfallschutzes	80
5.1.	Rechtliche Vorgaben zum planerischen Störfallschutz in Deutschland	80
5.1.1.	Regelungen zum planerischen Störfallschutz in der Seveso-II-Richtlinie.....	80
5.1.2.	Umsetzung der Regelungen zum planerischen Störfallschutz in deutsches Recht.....	88
5.2.	Bestehende Auslegungsspielräume	92
5.2.1.	Ermittlung der angemessenen Abstände.....	94
5.2.2.	Anwendung bei der Vorhabengenehmigung.....	102
5.2.3.	Definition der schützenswerten Nutzungen	107
5.2.4.	Abwägungsspielräume bei der Unterschreitung angemessener Abstände	111
5.3.	Anforderungen und Regelungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung	117
5.3.1.	Anforderungen an die Bestandsaufnahme im Rahmen der Bauleitplanung.....	119
5.3.2.	Regelungen in der vorbereitenden Bauleitplanung	123
5.3.3.	Regelungen in der verbindlichen Bauleitplanung.....	124
5.3.4.	Notwendige Prüfschritte in der Bauleitplanung	130
5.3.5.	Städtebauliche Verträge als ergänzendes Instrumentarium	131
6.	Zwischenfazit: Entwicklung eines Untersuchungsrahmens für die empirische Untersuchung	132
6.1.	Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse.....	132
6.2.	Untersuchungskategorien zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung.....	133
6.3.	Untersuchungskategorien für die Analyse der Einflussfaktoren auf die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung.....	136
Teil II: Empirische Untersuchung zur Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in der Bauleitplanung.....		141
7.	Methodische Vorgehensweise bei der empirischen Untersuchung.....	143
7.1.	Auswahl der Fallstudien	143
7.2.	Datenerhebung und Dokumentation.....	145
7.2.1.	Leitfadengestützte Experteninterviews	145
7.2.2.	Dokumentenanalyse	150
7.2.3.	Schriftliche Anfragen.....	151
7.2.4.	Seminarteilnahmen.....	151
7.3.	Auswertung der Forschungsdaten.....	152

8.	Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung	154
8.1.	Rahmenbedingungen des planerischen Störfallschutzes in NRW	154
8.1.1.	Anzahl und Lage der Betriebsbereiche in NRW	155
8.1.2.	Überwachung und Genehmigung der Betriebsbereiche	157
8.1.3.	Vorgaben der Landes- und Regionalplanung	158
8.2.	Räumliche Situation in den Fallstudien	161
8.3.	Organisatorische Zuständigkeiten und zentrale Akteure für die Umsetzung ..	163
8.4.	Bestandsaufnahme	164
8.4.1.	Ermittlung der Betriebsbereiche und der Achtungsabstände	166
8.4.2.	Ermittlung der angemessenen Abstände	168
8.5.	Vorbereitende Bauleitplanung	179
8.6.	Verbindliche Bauleitplanung	182
8.6.1.	Regelungen zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben	184
8.6.2.	Steuerung schutzwürdiger Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben	187
8.7.	Prüfung im Genehmigungsverfahren	190
8.7.1.	Genehmigung von schutzwürdigen Nutzungen	190
8.7.2.	Genehmigung von Betriebsbereichen	192
8.8.	Definition der schutzwürdigen Nutzungen	193
8.9.	Schlussfolgerung: Stand und Entwicklung der Umsetzung	196
9.	Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in den Fallstudien	198
9.1.	Einfluss des institutionellen Kontexts	198
9.1.1.	Einfluss formeller Institutionen	198
9.1.2.	Einfluss informeller Institutionen.....	206
9.2.	Einfluss nicht-institutioneller Rahmenbedingungen.....	209
9.2.1.	Einfluss der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums	209
9.2.2.	Einfluss von Entwicklungstrends und Ereignissen.....	211
9.3.	Einfluss der Handlungsressourcen.....	214
9.3.1.	Ökonomisches Kapital.....	214
9.3.2.	Sachliche Kompetenz.....	216
9.3.3.	Soziales Kapital.....	221
9.3.4.	Kommunikative Kompetenz.....	223
9.3.5.	Exit-Optionen	224
9.4.	Einfluss der Handlungsorientierungen	225
9.5.	Einfluss der Akteurskonstellationen und Interaktionen.....	230
9.5.1.	Öffentliche Akteure	230
9.5.2.	Private Akteure.....	233

Teil III: Schlussfolgerungen.....	241
10. Zusammenfassende Systematisierung der Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung	243
10.1. Einflussfaktoren auf die Berücksichtigung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung	243
10.2. Einflussfaktoren auf die Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung	247
11. Empfehlungen zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes.....	256
11.1. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der rechtlichen Vorgaben und Arbeitshilfen.....	257
11.2. Empfehlungen zur Rolle der Bezirksregierungen und der Regionalplanungsbehörden.....	261
11.3. Empfehlungen zur Anwendung in der kommunalen Praxis	264
12. Fazit	270
12.1. Resümee zu den zentralen Ergebnissen	270
12.2. Reflexion der Forschungsmethodik	272
12.3. Weiterer Forschungsbedarf	274
Quellenverzeichnisse.....	279
Expertengespräche.....	281
Schriftliche Anfragen.....	282
Fachseminare	282
Literatur	282
Rechtsvorschriften	295
Internet-Quellen	297
Anhang	299
1. Auswertung: Diskussionsthemen in Fachartikeln zum planerischen Störfallschutz (2003 - 2013).....	300
2. Interviewleitfaden Bezirksregierungen	304
3. Interviewleitfaden Fallstudien.....	305

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Das Modell des Akteurszentrierten Institutionalismus.....	10
Abb. 2: Konkretisierung des Untersuchungsansatzes des AI für die vorliegende Arbeit.....	11
Abb. 3: Aufbau der Arbeit.....	21
Abb. 4: Anforderungen an die Rechtsanwendung durch die Planungsverwaltung in der Bauleitplanung	36
Abb. 5: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen	49
Abb. 6: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen	52
Abb. 7: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums.....	53
Abb. 8: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der Entwicklungstrends und Ereignisse.....	55
Abb. 9: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich des ökonomischen Kapitals.....	57
Abb. 10: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der sachlichen Kompetenz	61
Abb. 11: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich des sozialen Kapitals	61
Abb. 12: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der Exit-Optionen	62
Abb. 13: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der Handlungsorientierungen	67
Abb. 14: Relevante öffentliche Akteure	72
Abb. 15: Beteiligungsparadoxon	73
Abb. 16: Identifizierte private Akteure	77
Abb. 17: Weiterentwicklung der Seveso-Richtlinie.....	81
Abb. 18: Multi-level safety concept der Seveso-II-Richtlinie.....	83
Abb. 19: Anzahl der publizierten Artikel zum Thema Störfallschutz in den ausgewählten Fachzeitschriften nach Jahren	93
Abb. 20: Verschiedene Störfallszenarien im Vergleich	97
Abb. 21: Achtungsabstände: Abstandsempfehlungen für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse	98
Abb. 22: Meilensteine in der Diskussion zur Abstandsermittlung in der räumlichen Planung.....	102
Abb. 23: Meilensteine in der Diskussion zur Prüfung des Störfallschutzes im Genehmigungsverfahren	106
Abb. 24: Meilensteine in der Diskussion zur Definition der schutzwürdigen Nutzungen	111
Abb. 25: Meilensteine in der Diskussion zur möglichen Abwägung des Störfallschutzes	116
Abb. 26: Zu berücksichtigende Fallkonstellationen	119
Abb. 27: Achtungsabstände ohne Detailkenntnisse der Störfallbetriebe in der Stadt Hanau.....	122
Abb. 28: Achtungsabstände mit Detailkenntnissen der Störfallbetriebe in der Stadt Hanau	122

Abb. 29: Handlungsalternativen bei der Festsetzung eines Industriegebiets nach § 9 BauNVO	127
Abb. 30: Handlungsalternativen bei der Festsetzung eines Gewerbegebiets nach § 8 BauNVO	128
Abb. 31: Prüfschritte in der Bauleitplanung	130
Abb. 32: Ablauf der empirischen Untersuchung	144
Abb. 33: Schrittweises Vorgehen bei der Inhaltsanalyse	153
Abb. 34: Entwicklung der Anzahl der Betriebsbereiche in NRW von 2005 bis 2013.....	155
Abb. 35: Lage der Betriebsbereiche in fünf Bezirksregierungen in NRW	156
Abb. 36: Verteilung der Betriebsbereiche nach Bezirksregierungen	156
Abb. 37: Ziele für die Entwicklung der Bereiche für Gewerbe und Industrie im Entwurf des Regionalplans Düsseldorf	160
Abb. 38: Typisierende Darstellung der räumlichen Situation in den Fallstudien	162
Abb. 39: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen.....	206
Abb. 40: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der informellen Institutionen.....	208
Abb. 41: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums	211
Abb. 42: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der Entwicklungstrends und Ereignisse	214
Abb. 43: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich des ökonomischen Kapitals	216
Abb. 44: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der sachlichen Kompetenz.....	221
Abb. 45: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich des sozialen Kapitals.....	223
Abb. 46: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der kommunikativen Kompetenz.....	224
Abb. 47: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der Exit-Optionen	225
Abb. 48: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der Handlungsorientierungen	230
Abb. 49: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der öffentlichen Akteure..	233
Abb. 50: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der privaten Akteure	240
Abb. 51: Direkte Einflussfaktoren auf die Berücksichtigung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung	244
Abb. 52: Direkte Einflussfaktoren auf die Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung.....	248

Abkürzungsverzeichnis

12. BImSchV	Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AI	Akteurszentrierter Institutionalismus
ARGEBAU	Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz
ASB	Allgemeine Siedlungsbereiche
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung)
BauR	Baurecht
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BR	Bezirksregierung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVT	Best-verfügbare Technik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DISR	Deutsches Institut für Stadt und Raum
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FNP	Flächennutzungsplan
GG	Grundgesetz
GIB	Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzung
IHK	Industrie- und Handelskammer
KABAS	Kartographische Abbildung der Betriebsbereiche und Anlagen nach Störfallverordnung
KAS	Kommission für Anlagensicherheit
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
LEP	Landesentwicklungsplan

MKULNV NRW	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NUR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NzBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RN	Randnummer
SFK	Störfallkommission
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StöV	Störfallverordnung
TA Luft	Technische Anleitung Luft
UNECE	Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (englisch: United Nations Economic Commission for Europe)
UPR	Umwelt und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustVU	Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz

1. Einleitung

Diese Arbeit widmet sich am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie der Frage, wie die Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der kommunalen Praxis erfolgt und welche Einflussfaktoren dabei auf das Handeln der Planungsverwaltung wirken. Im Folgenden wird zunächst die Problemstellung der Arbeit näher erläutert (Kapitel 1.1). Daran anschließend werden die Zielsetzung der Arbeit und die Forschungsfragen konkretisiert (Kapitel 1.2).

1.1. Problemstellung

Auch wenn in den letzten Jahren vermehrt über informelle Instrumente und neue Steuerungsformen diskutiert wurde (vgl. Klemme u. Selle 2008: 36ff.), ist die Bauleitplanung als formelles planungsrechtliches Instrument in der alltäglichen Planungspraxis weiterhin zentrale Grundlage für die kommunale Stadtplanung. Man kann sie als wichtigen Bestandteil der „unteren Schichten“ in Selles Schichtenmodell zum Planungsverständnis sehen. Dieses geht davon aus, dass sich die verschiedenen Planungsverständnisse im Laufe der Zeit nicht ablösen, sondern als Schichten überlagern und ergänzen (vgl. Selle 2005: 56ff.). Planungsrechtliche Instrumente zur Regulierung der Flächennutzung und das ehemalige Baupolizeirecht (heute Bauordnungsrecht) bilden dabei zusammen mit Regelungen zur Gefahrenabwehr seit Jahrhunderten zentrale Bausteine der unteren Schichten und wurden mit der Zeit immer weiter um neue Instrumente ergänzt. Die planungswissenschaftliche Forschung hat sich in den zurückliegenden Jahren vor allem mit dem „Neuen“ im Planungsverständnis beschäftigt (vgl. Klemme u. Selle 2008). Der Bauleitplanung und der Beziehung zwischen Planung und Rechtsvorschriften wurde bislang jedoch weniger Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Salet 2002: 26).

Über das Baugesetzbuch (BauGB) werden den Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung Handlungsspielräume eröffnet, aber gleichzeitig auch die Grenzen für das kommunale Handeln bestimmt. Grundsätzlich wirken Rechtsvorschriften hier somit zugleich als Handlungsressource, indem sie z.B. Eingriffe in das Privateigentum ermöglichen, und als Beschränkung von Planung, indem sie z.B. für Eingriffe in das Privateigentum strenge Voraussetzungen definieren.

Dabei werden von Bund und Land über Gesetzgebungsverfahren politische Zielsetzungen und gesellschaftliche Wertvorstellungen, die in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, umgesetzt. Beispielhaft hierfür kann die jüngste Novelle des Baugesetzbuchs zum Klimaschutz angeführt werden. Hierbei wird davon ausgegangen, dass rechtliche Rahmenbedingungen auch zu einem entsprechenden Handeln in den Planungsverwaltungen der Kommunen führen und so bestimmte politische Ziele und Anforderungen in der Planungspraxis umgesetzt werden können (vgl. ebd.: 32).

Bedeutung des Planungsrechts für die kommunale Planung

*Unterschiedliche
Anwendungsformen des
Planungsrechts*

In der kommunalen Planungspraxis ist dies jedoch so nicht eindeutig festzustellen. So finden beispielsweise neue gesetzliche Anforderungen nicht immer eine unmittelbare und einheitliche Anwendung in der Bauleitplanung. Klemme und Selle haben z.B. in den Forschungen zur Siedlungsflächenentwicklung festgestellt, dass *„Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen in vielen Fällen nicht zwangsläufig zu einer Änderung des Handelns in den Kommunen führen“* (Klemme u. Selle 2008: 106).

Bei der Anwendung von Rechtsvorschriften zeigen sich zwischen verschiedenen Kommunen durchaus große Unterschiede. So belegen Forschungen in Baden-Württemberg zur Anwendung des seit 2007 im BauGB eingeführten Bebauungsplans der Innenentwicklung (§ 13a BauGB), dass das neue Instrument bereits umfassend angewendet wird, es aber deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen gibt (vgl. Siedentop et al. 2010: 17-27). Festgestellt wurden z.B. Unterschiede zwischen ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen sowie zwischen Städten unterschiedlicher Größe (vgl. ebd.: 62). Die Untersuchung zeigte außerdem, dass es in der Anwendung zu unterschiedlichen Auslegungen der Rechtsvorschrift und teilweise auch zum fehlerhaften Gebrauch kommt: *„Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass in einer vergleichsweise kleinen Minderheit von Kommunen eine eher missbräuchliche Praxis zu beobachten ist. Ob diese als bewusst weite Auslegung der gesetzlich formulierten Anwendungsvoraussetzungen zu interpretieren ist oder hier auf die noch geringe Erfahrung der Planer mit § 13a zurückgeht, kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden.“* (ebd.: 63f.)

Unterschiede in der Rechtsanwendung sind also zum einem danach zu differenzieren, ob Rechtsvorschriften überhaupt angewendet werden, ob sie in ihrer Anwendung unterschiedlich ausgelegt werden und ob ihre Anwendung rechtskonform oder fehlerhaft ist.

*Rechtsanwendung als
Herausforderung für die
Planungsverwaltung*

Entscheidende Akteure bei der Anwendung von Rechtsvorschriften sind in der Regel die jeweiligen Planungsverwaltungen der Kommunen und die Lokalpolitik. Letztere gibt zentrale Ziele vor und fasst verfahrenleitende Beschlüsse. Insbesondere die Planungsverwaltungen, die mit der alltäglichen Anwendung betraut sind und die politischen Entscheidungen beratend vorbereiten, sehen sich bei der Frage der Rechtsanwendung vor verschiedenen Herausforderungen. So kann es sein, dass durch die Vielzahl an relevanten Rechtsnormen aus unterschiedlichen Fachgesetzen und zugehörigen Verordnungen, sowie aus dem Planungsrecht selbst, teilweise widersprüchliche Anforderungen und Zielvorstellungen formuliert werden. So wurde in den letzten Jahren im BauGB das Ziel der Innenentwicklung deutlich gestärkt, gleichzeitig finden sich aber im Immissionsschutzrecht Anforderungen, z.B. in technischen Regelwerken zum Lärmschutz, die bei innerstädtischen Standorten und in Gemengelage nur schwer erfüllt werden können. Diese unterschiedlichen Anforderungen sind in den jeweiligen Planungen auf kommunaler Ebene zusammenzuführen. Wie umfangreich sich die Belange darstellen, die dabei zu berück-

sichtigen sind, zeigt § 1 BauGB eindrücklich. In der praktischen Anwendung ist in der Vorbereitung der Abwägungsentscheidungen genau zu prüfen, welche Rechtsnormen strikt zu beachten sind und welche Belange sachgerecht abgewogen werden können.

Dieser ohnehin sehr komplexe Prozess wird durch die Tatsache erschwert, dass die rechtlichen Anforderungen kontinuierlich zunehmen (vgl. Klemme u. Selle 2008: 45; Rottmann 2009) und selbst in der praktischen Anwendung noch interpretiert und ausgelegt werden müssen (vgl. Scharmer 1992: 9), da sich häufig unbestimmte Rechtsbegriffe¹ in den jeweiligen Normen finden.

Die konkrete Anwendung von Rechtsvorschriften in den Planungsverwaltungen wird dabei von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Wie Scharmer bereits 1992 mit einer Studie zur Anwendung des Baurechtes im ungeplanten Innenbereich gezeigt hat, *„hängt auch die Wirkung einer Norm nicht allein von ihren Inhalten, vom normativen Befehl ab, sondern in wesentlichem Umfang auch von den allgemeinen und oder jeweiligen örtlichen Anwendungsbedingungen und von den Interessenlagen und Handlungsweisen ihrer Anwender und Adressaten.“* (ebd.: 9)

Erklärungsansätze zur unterschiedlichen Rechtsanwendung in der kommunalen Planung finden sich in Forschungsergebnissen der Rechtssoziologie und der Implementationsforschung, die ein Teil der Verwaltungswissenschaften ist.

Bisherige Forschungsergebnisse der Rechtssoziologie und der Implementationsforschung

Die Rechtssoziologie untersucht die soziale Wirklichkeit des Rechts. Gegenstand der Forschung sind die Entstehung des Rechts (genetische Rechtssoziologie) und die Wirkung des Rechts (operationale Rechtssoziologie) (vgl. Rehbinder 2009: 1f.). In der rechtssoziologischen Forschung wurden in den vergangenen Jahren diverse Studien zur Wirksamkeit des Rechts im Allgemeinen durchgeführt. Dabei wurden die Vollzugs- und Sanktionsinstanzen als ein wichtiger Einflussfaktor neben der Norm und dem Normgeber selbst benannt² (vgl. Raiser 2007: 255). Die Rolle der Verwaltung als Vollzugsinstanz wurde zwar als Einflussfaktor identifiziert, in der rechtssoziologischen Forschung selbst bislang aber kaum untersucht (vgl. Rehbinder 2009:157) und auch in vielen Modellen zur Wirksamkeit von Recht als Einflussfaktor wenig beachtet. Opps in der Rechtssoziologie viel beachtetes Modell ist zum Beispiel *„auf die Reaktionen der Bevölkerung ausgerichtet [...], die Durchführung der Gesetze von Seiten der staatlichen Exekutivorgane [wird] jedoch nicht berücksichtigt.“* (Raiser 2007: 255).

¹ Zur Definition von unbestimmten Rechtsbegriffen siehe Kapitel 3.2.

² Raiser identifiziert außerdem im Weiteren Einflussfaktoren, die

- „sich aus dem allgemeinen Rechtsbewusstsein der Bevölkerung und den anerkannten religiösen, moralischen und sozialen Normen und Wertvorstellungen ableiten,
- aus der Bezugsgruppe stammen, zu denen der Normaladressat gehört,
- in der Person des Normadressaten wurzeln.“ (Raiser 2007: 255)

Der Rolle der Vollzugsinstanzen wurde hingegen in der Implementationsforschung intensiv untersucht. Untersuchungen zur Implementationsforschung wurden vor allem in den 1970er-Jahren und bis in die 1990er-Jahre betrieben³. Dabei konzentrierten sich die Studien in der Implementationsforschung vielfach auf Vollzugsdefizite im Rahmen von gebundenen Entscheidungen (vgl. u.a. Damkowski 1981; Mayntz 1978; Winter 1975). Später folgten unter anderem auch Untersuchungen zur Rolle von Verhandlungsprozessen bei Vollzug des Wasserrechts (vgl. Dose 1997) und des Bauplanungsrechts (vgl. Bachmann 1993).

Zentrale Erkenntnis der Implementationsforschung war die Tatsache „daß es sich bei der Implementation von Gesetzen um einen Interaktionsprozess zwischen Akteuren des politisch-administrativen Systems und externen Normenadressaten handelt“ (ebd.: 5).

Fehlende Erkenntnisse zu Einflussfaktoren und Vollzugsdefiziten im Bereich der kommunalen Planung

Im Bereich des Bauplanungsrechts wurden mit Ausnahme einer Studie von Bachmann aus dem Jahr 1993 und einer Untersuchung von Kuhlmann aus dem Jahr 2003 bislang vor allem Studien durchgeführt, die die aktuelle Praxis der Rechtsanwendung und die damit verbundenen Wirkungen erfassen (vgl. u.a. Schäfer u. Schmidt-Eichstaedt 1984; Scharmer 1988). Explizite Untersuchungen zu Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung und zu Vollzugsdefiziten liegen kaum vor. Dies ist vor allem von Bedeutung, da Forschungsergebnisse aus anderen Rechtsbereichen, vor allem aus Forschungen zu gebundenen Entscheidungen⁴, nur begrenzt übertragen werden können, da in der kommunalen Planung vermutlich weitere Faktoren eine Rolle spielen. Kommunale Planungsprozesse stellen keine gebundenen Entscheidungen dar, sondern verfügen im Rahmen des Planungsermessens über einen Abwägungsspielraum, der im Rahmen politischer Beschlüsse auszufüllen ist. Dabei spielt auch die Beteiligung der Öffentlichkeit und anderer Behörden eine zentrale Rolle.

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücken soll im Weiteren der Fokus auf das Handeln der Verwaltung bei der Anwendung und Interpretation von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung gelegt werden. Um die Prozesse der Rechtsanwendung gezielt zu untersuchen, bedarf es der Auswahl eines Anwendungsbereichs, der für die Bauleitplanung Auslegungsspielräume beinhaltet und die Komplexität der Rechtsanwendung in der Bauleitplanung widerspiegelt.

Störfallschutz als beispielhafter Anwendungsbereich

Dazu wird für die vorliegende Arbeit der Aufgabenbereich des planerischen Störfallschutzes als Teil des gewerblichen Immissionsschutzes in der Bauleitplanung ausgewählt. Die zentralen Regelungen zum planerischen Störfallschutz gehen auf die sogenannte Seveso-

³ Siehe unter anderem: Rehbinder, Schelsky 1972; Wollmann (Hg.) 1980; Mayntz 1978. Zur Entwicklung der Implementationsforschung siehe Wollmann: 10-28.

⁴ Zur Definition der gebundenen Entscheidung siehe Kapitel 3.

II-Richtlinie (Richtlinie 96/82/EC) zurück. Neben technischen Anforderungen für Betriebe enthält die Seveso-II-Richtlinie auch Vorgaben für die räumliche Planung, die im deutschen Recht im Wesentlichen im § 50 des BImSchG – dem sogenannten Trennungsgrundsatz – umgesetzt wurden. (vgl. Mitschang 2011b: 281)

Die Kommunen sind verpflichtet, die dort enthaltenen Anforderungen in der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Diese Anforderungen an die räumliche Trennung von Störfallbetrieben⁵ und schützenswerten Nutzungen, wie z.B. dem Wohnen, ermöglichen bei der praktischen Anwendung jedoch noch einen erheblichen Auslegungsspielraum (vgl. ebd.: 284). Beobachtet man die derzeitige Anwendung der Seveso-II-Richtlinie in der Praxis, so lassen sich große Unterschiede in der Rechtsanwendung feststellen. Diese reichen von umfassenden kommunalen Strategien zum Störfallschutz bis hin zu einer weitgehenden Ignoranz des Themenfeldes. So wurde z.B. in Normenkontrollverfahren deutlich, dass die Aspekte des Störfallschutzes nicht ausreichend berücksichtigt wurden (vgl. OVG Münster, 03.09.2009).

Der Aufgabenbereich des planerischen Störfallschutzes eignet sich somit besonders gut für die Untersuchung, da hier Anforderungen aus dem Bereich des Immissionsschutzrechts und des Bauplanungsrechts zusammenzuführen sind und damit eine besondere Komplexität besteht. Für die kommunale Planung zeigen sich zahlreiche Auslegungsspielräume und der Aufgabenbereich besitzt zudem aufgrund einer viel beachteten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) aus dem Jahr 2011 zur Anwendung im Baugenehmigungsverfahren eine besondere Dynamik und Aktualität in der Planungspraxis.

1.2. Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zu untersuchen, wie Rechtsvorschriften zum planerischen Störfallschutz von der kommunalen Verwaltung in der Bauleitplanung umgesetzt werden und wie sich unterschiedliche Herangehensweisen und Interpretationen der Rechtsnormen erklären lassen. Die Rolle der Kommunalpolitik wird nur in ihrer Auswirkung auf das Planungshandeln der Verwaltung, und somit nur indirekt, einbezogen.

⁵ Im Folgenden wird der Begriff des Störfallbetriebes synonym zum Begriff des Betriebsbereichs nach §3(5a) BImSchG verwendet. Der Begriff des Betriebsbereichs nach §3(5a) BImSchG ist wie folgt definiert: „*Ein Betriebsbereich ist der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 3 Nummer 4 der Richtlinie 96/82/EG [...] in einer oder mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten einschließlich Lagerung im Sinne des Artikels 3 Nummer 8 der Richtlinie in den in Artikel 2 der Richtlinie bezeichneten Mengen tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden, soweit davon auszugehen ist, dass die genannten gefährlichen Stoffe bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfallen; ausgenommen sind die in Artikel 4 der Richtlinie 96/82/EG angeführten Einrichtungen, Gefahren und Tätigkeiten.*“

In der Untersuchung gilt es, die zentralen Einflussfaktoren bei der Auslegung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung zu identifizieren und ihre Bedeutung für die Bauleitplanung aufzuzeigen. Untersucht werden soll dabei der Prozess der Rechtsanwendung, jedoch nicht die spätere reale Wirkung der getroffenen Regelungen in der Bauleitplanung und damit z.B. nicht, wie sich bestimmte Festsetzung auf die spätere bauliche Entwicklung auswirken. Dies würde einen eigenen Forschungsbereich darstellen.

Diese Arbeit soll aus planungswissenschaftlicher Perspektive einen Beitrag zum tieferen Verständnis der Wechselwirkungen zwischen kommunalem Planungshandeln und Rechtsnormen vor dem Hintergrund vielfältiger Einflussfaktoren leisten. Hierbei sollen wichtige Erkenntnisse zur praktischen Anwendung von Rechtsnormen in der Bauleitplanung geliefert werden, z.B. zur Frage, wie eine Gesetzesnovelle eingeführt und begleitet oder wie Umsetzungsschwierigkeiten in der Bauleitplanung begegnet werden kann.

Zur Erreichung der Zielsetzung sieht die Arbeit vier zentrale Arbeitsziele und die Bearbeitung von vier zugehörigen Forschungsfragen vor:

Ziel 1: Erfassung der Rechtsanwendung von Vorgaben zum Störfallschutz in der Bauleitplanung

Erstes Arbeitsziel ist die Erfassung der konkreten Anwendung des planerischen Störfallschutzes. Bislang liegen kaum Erkenntnisse vor, wie Rechtsnormen zum planerischen Störfallschutz konkret angewendet werden. Bekannt sind lediglich einzelne Anwendungsbeispiele, die über Rechtsprechung, Werkberichte oder Forschungsvorhaben veröffentlicht wurden. Um Einflussfaktoren auf die Anwendung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung zu analysieren, bedarf es somit zuerst einer Erfassung verschiedener Anwendungsformen und einer Analyse von Unterschieden und Gemeinsamkeiten in der praktischen Anwendung. Dabei gilt es vor allem, verschiedene Anwendungsformen zu identifizieren und nicht vollständig generalisierbare Aussagen zu treffen. Von besonderem Interesse sind dabei die Bereiche, in denen die Rechtsvorschriften Auslegungsspielräume beinhalten. Daraus ergibt sich folgende Forschungsfrage:

Frage 1: Wie werden die Rechtsnormen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung praktisch angewendet?

Ziel 2: Ermittlung von Einflussfaktoren auf die Anwendung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung

Zweites Arbeitsziel ist die Ermittlung von Einflussfaktoren auf die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung. Hierzu finden sich bereits einige Ansätze in

der rechtssoziologischen Forschung, in der Implementationsforschung und in Studien zur Anwendung von Planungsrecht. Die bereits vorliegenden Kenntnisse gilt es aus planungswissenschaftlicher Perspektive weiter auszuwerten und zu systematisieren. Auf dieser Basis ist dann zu untersuchen, ob bei der Anwendung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung weitere Einflussfaktoren identifiziert werden können. Dies führt zu folgender Forschungsfrage:

Frage 2: Welche Faktoren beeinflussen die Anwendung rechtlicher Anforderungen zum planerischen Störfallschutz der Bauleitplanung?

Ziel 3: Systematisierung der identifizierten Einflussfaktoren

Basierend auf den oben ermittelten Einflussfaktoren und den Erkenntnissen über die Anwendung und Interpretation von Rechtsnormen im Bereich des planerischen Störfallschutzes ist das dritte Arbeitsziel die Systematisierung der identifizierten Einflussfaktoren und das Aufzeigen von Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen den Einflussfaktoren. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Einflussfaktoren, die ausschließlich für den Anwendungsbereich des planerischen Störfallschutzes von Bedeutung sind, und solchen von genereller Bedeutung für die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung.

Frage 3: Wie lassen sich die identifizierten Einflussfaktoren systematisieren?

Ziel 4: Empfehlungen zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung

Vierte Zielsetzung ist die Ableitung von Empfehlungen, die eine Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung unterstützen. Im Zusammenhang mit den Erkenntnissen zu den relevanten Einflussfaktoren können so wichtige Erkenntnisse zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung entwickelt werden. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang zum einen Empfehlungen, die sich an die direkte Planungspraxis in der Verwaltung richten, und zum anderen Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Rechtsnormen oder Arbeitshilfen.

Frage 4: Mit welchen Strategien und Maßnahmen kann die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung gefördert werden?

2. Methodischer Untersuchungsansatz

Nachdem die zentralen Zielsetzungen und Forschungsfragen der Arbeit aufgezeigt wurden, wird im Folgenden der methodische Untersuchungsansatz dargestellt. Dabei erfolgt zunächst eine Darstellung des grundlegenden Forschungsdesigns (Kapitel 2.1). Die detaillierte Vorgehensweise bei der empirischen Erhebung wird im zweiten Teil der Arbeit im Zusammenhang mit den Ergebnissen der empirischen Erhebung erläutert (siehe Kapitel 7). Nach dem Aufzeigen des Forschungsdesigns wird die zentrale Forschungsheuristik dieser Arbeit – der Akteurszentrierte Institutionalismus – eingeführt (Kapitel 2.2) und der Aufbau der Arbeit (Kapitel 2.3) erläutert.

2.1. Forschungsdesign

*Qualitativer, explorativer
Forschungsansatz*

Der Forschungsansatz ist interdisziplinär ausgerichtet und knüpft an die Implementationsforschung und die Rechtssoziologie an. Zur Untersuchung der Forschungsfragen wird dabei aufgrund der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes ein qualitativer, explorativer Forschungsansatz gewählt, der dem Prinzip der Offenheit folgt, jedoch auch an vorhandenes Wissen anknüpft:

„Offenheit bedeutet in dieser Präzisierung, nicht vorweg das untersuchte Feld mit fixen Hypothesen zu überziehen, es bedeutet, offen für das möglicherweise Neue zu sein und zu bleiben. Offenheit in der qualitativen Forschung heißt jedoch nicht, dass Forscher/innen im Hinblick auf den untersuchten Gegenstand, die Methodologie und die Methode bewusst ‘dumm’ bleiben, sich vorab also nicht informieren“ (Reichertz 2009 zitiert nach Lamnek 2005: 20)

Im Rahmen dieser Arbeit wird auf eine ex ante Hypothesenbildung verzichtet, um den Fokus in der empirischen Untersuchung nicht zu stark einzuschränken und dem explorativen Charakter gerecht zu werden. Als Basis für die empirische Untersuchung wird – wie auch oben von Reichertz gefordert – auf bereits vorhandenes Wissen und theoretische Ansätze zurückgegriffen. Als Forschungsheuristik für diese Arbeit wird der Akteurszentrierte Institutionalismus (AI) gewählt, der ein analytisches Modell darstellt, mit dessen Hilfe die empirische Analyse strukturiert werden kann (siehe hierzu im Weiteren Kapitel 2.2). Außerdem werden bereits vorliegende empirische Untersuchungen der Implementationsforschung und der Rechtssoziologie ausgewertet und die vorliegenden Erkenntnisse für die Konkretisierung der empirischen Untersuchung berücksichtigt.

*Fallstudienansatz als
Forschungsdesign*

Als Forschungsdesign für die empirische Untersuchung wird der Fallstudienansatz gewählt. Fallstudienansätze zielen auf die Durchdringung von Einzelfällen mit ihren Besonderheiten und nicht auf die Berücksichtigung aller oder einer möglichst großen Anzahl beliebiger Fälle (vgl. Kaiser 2014: 4). Fallstudien eignen sich nach Yin vor allem für

Forschungen, in denen Fragen nach dem „Wie“ und „Warum“ gestellt werden (vgl. Schimank 2007: 6). Yin beschreibt die Fälle, in denen ein Fallstudienansatz ein sinnvolles Forschungsdesign darstellt, wie folgt: *“A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.”* (ebd.: 13)

Für die vorliegende Forschung stellt der Fallstudienansatz somit ein geeignetes Forschungsdesign dar, da in der Forschung ein aktuelles Geschehen – die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung – untersucht wird und dabei die Fragen des „Wie“ (Wie wird der planerische Störfallschutz in der Planung angewendet?) und des „Warum“ (Welche Faktoren beeinflussen die Anwendung?) analysiert werden. Ziel ist es dabei, die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung am Beispiel der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Tiefe zu analysieren und die komplexen Prozesse in der kommunalen Planungsverwaltung zu untersuchen. Nach Patton sind Fallstudien für die Untersuchung solch komplexer Zusammenhänge besonders geeignet: *“Case studies become particularly useful where one needs to understand the same particular problem or situation in great depth, and where one can identify cases rich in information – rich in the sense that a great deal can be learned from few exemplars of the phenomenon in question.”* (1987: 19)

Ziel der Arbeit ist es nicht, die Untersuchungsergebnisse zu generalisieren, sondern es steht vielmehr die Analyse von Zusammenhängen in den Einzelfällen im Vordergrund (vgl. Kaiser 2014: 4). Besondere Bedeutung für das Forschungsdesign des Fallstudienansatzes hat deshalb die Fallstudienauswahl. Sie erfolgt als gezielte Auswahl und nicht, wie in vielen quantitativen Studien, über eine Zufallsauswahl. Als Fallstudien für diese Arbeit werden sechs Gemeinden im Untersuchungsraum Nordrhein-Westfalen (NRW) ausgewählt. Die genaue Vorgehensweise und Begründung der Auswahl wird in Kapitel 7.1 beschrieben.

Die empirische Untersuchung zur Auswahl und Analyse der Fallstudien erfolgt in Sinne der Triangulation mit einem Methodenmix aus leitfadengestützten Expertengesprächen, Dokumentenanalysen und Seminarbeobachtungen.

Da es die Fragestellung der Arbeit erfordert, in den Interviews zur Analyse der Fallstudien auch sensible Themen anzusprechen und „fehlerhaftes“ Verhalten der Akteure zu erfassen, erfolgt die Analyse der Fallstudien in anonymisierter Form.

Die Anwendung der Erhebungsmethoden und die Vorgehensweise bei der Dokumentation der Ergebnisse wird in Kapitel 7.2 näher erläutert.

2.2. Der Akteurszentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik

Der von Mayntz und Scharpf entwickelte Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus (AI) wird in der vorliegenden Arbeit als Forschungsheuristik verwendet, um die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der kommunalen Praxis zu erfassen und Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung durch die Planungsverwaltung zu analysieren (vgl. Mayntz u. Scharpf 1995). Ziel des AI ist es, das Handeln von Akteuren und die „*Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche*“ (ebd.: 39) zu untersuchen.

Der AI sieht das Handeln von Akteuren „*als Ergebnis der Interaktionen zwischen strategisch handelnden, aber begrenzt rationalen Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen weitgehend, aber nicht vollständig, durch Normen des institutionellen Rahmens bestimmt werden, innerhalb dessen sie agieren*“ (Scharpf 2006: 319). Das Modell wird zusammenfassend in der folgenden Abbildung dargestellt:

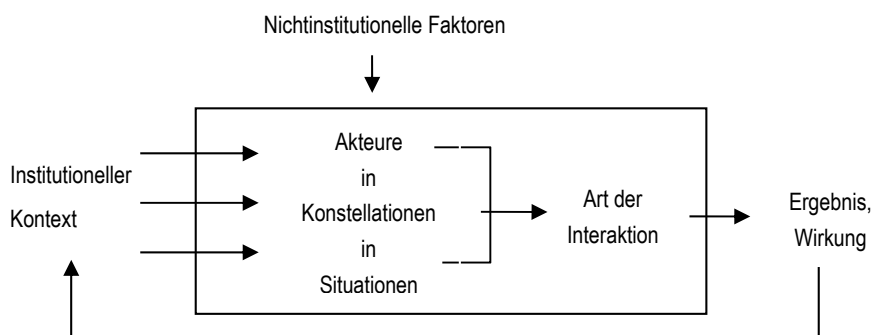


Abb. 1: Das Modell des Akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz u. Scharpf 1995: 45)

Für Diller steht beim Ansatz des AI folgende Kernfrage im Fokus des Untersuchungsansatzes: „*Inwieweit determiniert der institutionelle Kontext – was dagegen erklärt sich durch Situationen, Akteure und Akteurskonstellationen und die sich daraus ergebenden Interaktionsformen?*“ (Diller 2013: 9)

Hier zeigen sich große Parallelen zur zentralen Fragestellung der vorliegenden Arbeit, die auch danach fragt, welche Einflussfaktoren bei der Rechtsanwendung in der Bauleitplanung neben den Rechtsvorschriften selbst wirken. Der Ansatz des AI eignet sich somit sehr gut als Forschungsheuristik, um das Handeln von Akteuren bei der Anwendung von Rechtsvorschriften zu untersuchen. Der AI wurde zudem in den vergangenen Jahren mehrfach in der planungswissenschaftlichen Forschung genutzt (vgl. u.a. Kreuzer u. Scholz 2011, Fürst et al. 2003, Dopfer et al. 2011) und bildet somit eine Forschungsheuristik, die die Anschlussfähigkeit zu weiteren Forschungsansätzen gewährleistet.

Zentrale Untersuchungskategorien des AI sind der institutionelle und nicht-institutionelle Kontext, die Akteure mit ihren jeweiligen Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen sowie die Akteurskonstellationen und Interaktionen der Akteure.

In der folgenden Abbildung wird der Untersuchungsansatz für die vorliegende Arbeit basierend auf dem Modell des AI von Mayntz und Scharpf (siehe Abb. 1) konkretisiert und es werden die zentralen Untersuchungskategorien für die weitere Untersuchung dargestellt.

Entwicklung eines Untersuchungsansatzes

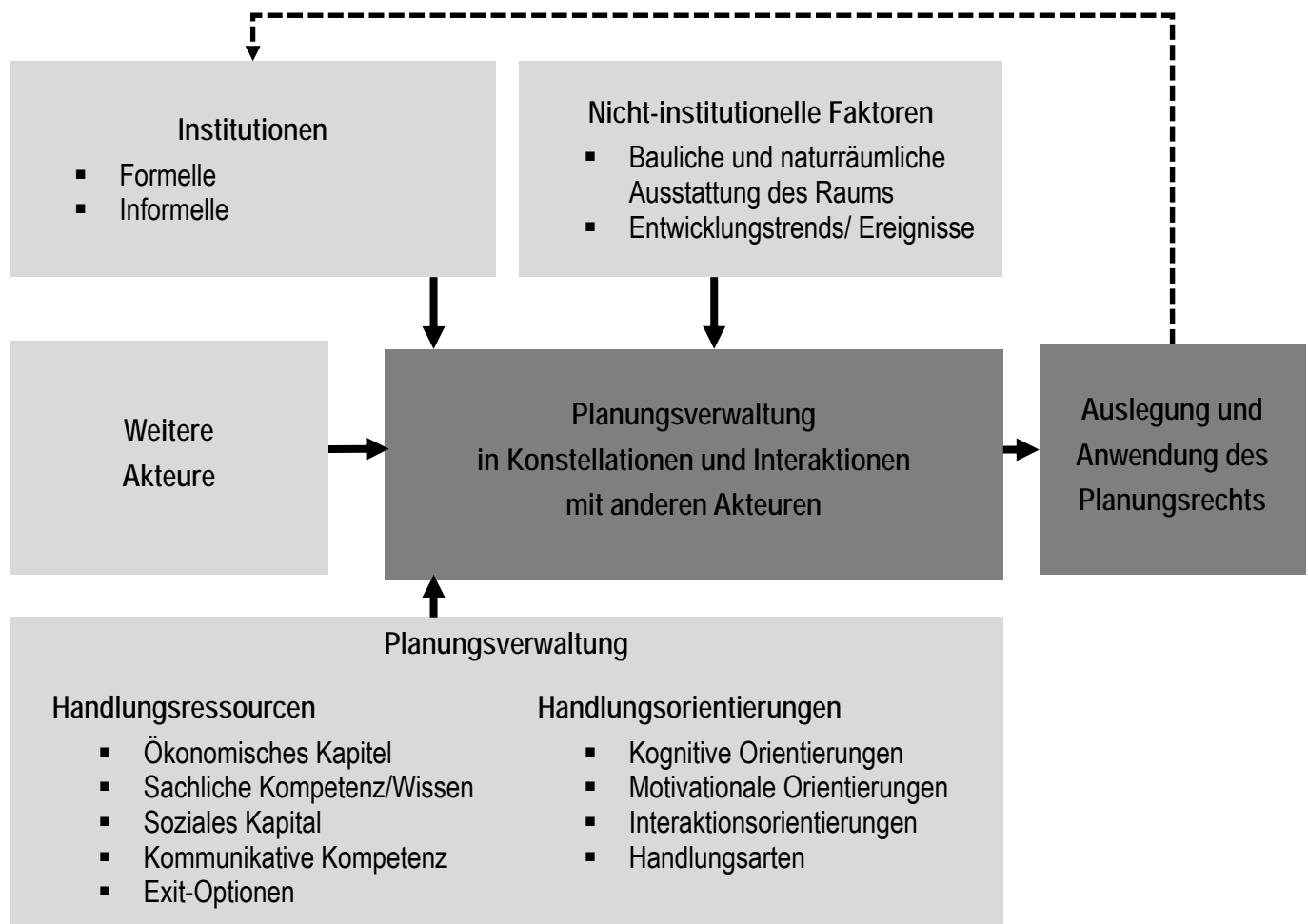


Abb. 2: Konkretisierung des Untersuchungsansatzes des AI für die vorliegende Arbeit (Eigene Darstellung)

Dabei wird die Planungsverwaltung als Akteur in den Mittelpunkt gestellt und die Einflussfaktoren auf das Handeln der Planungsverwaltung werden ausdifferenziert. Unterschieden wird zwischen Einflussfaktoren des Akteurs selbst (also seinen Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen) und externen Einflussfaktoren, die sich aus dem institutionellen und nicht-institutionellen Kontext sowie dem Handeln anderer Akteure ergeben. Zur Konkretisierung der Untersuchungskategorien wird dabei auf die Untersuchung von Kreuzer und Scholz (2011) zurückgegriffen, die den AI für das Themenfeld der altersge-

rechten Stadtentwicklung methodisch weiterentwickelt und einen Untersuchungsrahmen für das Handeln von Akteuren in der Stadtentwicklung erarbeitet haben.

Wie die jeweiligen Begriffe und Kategorien im Rahmen des Untersuchungsansatzes zu verstehen sind, wird im Folgenden kurz skizziert.

Institutionen Als Institutionen werden keine Organisationen, sondern formelle und informelle Normen verstanden (zum Beispiel Gesetze oder soziale Normen), die die Handlungsspielräume von Akteuren prägen und deren Handeln beeinflussen: *„Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muß, konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierung und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht.“* (Mayntz u. Scharpf 1995: 49)

Unter formellen Institutionen werden formelle Vereinbarungen verstanden, die sich etwa in Form von Gesetzen, Verordnungen oder Verträgen finden. Sie sind in der Regel schriftlich fixiert. Ausnahmen können z.B. mündliche Verträge darstellen. (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 78)

Weniger greifbar als die formellen Institutionen sind die informellen Institutionen. Scharpf zählt zu diesen auch *„soziale Normen, die von den Akteuren im allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird“* (Scharpf 2006: 77). Diese Normen werden im Folgenden als informelle Institutionen bezeichnet. Im Gegensatz zu den schriftlich fixierten formellen Institutionen sind informelle Institutionen vergleichsweise schwer zu erkennen und zu beschreiben. Informelle Institutionen können vor allem dann von Bedeutung sein, wenn sich trotz gleicher formeller Rahmenbedingungen unterschiedliche Handlungsweisen finden lassen (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 80).

Formelle und informelle Institutionen können sich auf verschiedene Regelungsbereiche beziehen. Mayntz und Scharpf unterscheiden dabei zwischen Regeln, die:

- *„für bestimmte Situationen (materielle) Verhaltens- und (formale) Verfahrensnormen festlegen;*
- *spezifizierten Adressaten die Verfügung über finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen gewähren oder untersagen;*
- *Relationen (insbesondere Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen) zwischen bestimmten Akteuren festlegen“* (Mayntz u. Scharpf 1995: 48).

Dabei geht das Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus davon aus, *„daß der institutionelle Kontext Handeln zwar ermöglicht und restringiert, aber nicht determiniert“* (ebd.: 43). Mayntz und Scharpf beziehen sich damit auf einen vergleichsweise engen

Institutionenbegriff, „*der erlaubt, das Handeln der Akteure als eigenständige Variable zu betrachten*“ (Mayntz 1995: 44), die nicht allein durch Institutionen „geschaffen“ wird. Indem Institutionen als Einflussfaktor auf Akteure wirken, werden sie im Modell von Mayntz und Scharpf als unabhängige Determinanten angesehen. Gleichzeitig gehen Mayntz und Scharpf aber auch davon aus, dass das Handeln der Akteure selbst die Institutionen verändern kann und somit eine Rückkoppelung stattfindet. Im Unterschied zu den Akteuren sind Institutionen jedoch nicht selbst handlungsfähig.

Neben dem institutionellen Kontext werden von Mayntz und Scharpf auch nicht-institutionelle Faktoren als Einflussfaktoren auf das Handeln von Akteuren benannt. Was darunter zu verstehen ist, wird von ihnen jedoch nicht konkreter definiert (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 81). Kreuzer und Scholz konkretisieren in ihrem Untersuchungsraaster den Begriff der nicht-institutionellen Faktoren über die Komponente der „prägenden Entwicklungstrends“ sowie der „baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raumes“, da diesen im Rahmen der Stadtentwicklung neben den Institutionen eine zentrale Bedeutung zukommt (vgl. ebd.: 81-83). Die Auseinandersetzung mit der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums ist seit jeher ein zentraler Gegenstand räumlicher Planung (vgl. ebd.: 82). Als Untersuchungskategorie umfassen sie z.B. Siedlungsstrukturen oder naturräumliche Gegebenheiten, wie z.B. die Topografie. Prägende Entwicklungstrends umfassen im Untersuchungsraaster von Kreuzer und Scholz vor allem die wirtschaftliche und demografische Entwicklung. Nicht erfasst werden jedoch konkrete Ereignisse, die sich nicht aus längerfristigen Entwicklungen ergeben. Da aber auch singuläre Ereignisse durchaus relevant für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes sein könnten (z.B. ein Unfall in einem Störfallbetrieb), wird der Bereich der prägenden Entwicklungstrends in der vorliegenden Arbeit um die Untersuchungskategorie der Ereignisse ergänzt.

*nicht-institutioneller
Kontext*

Akteure sind nach Mayntz und Scharpf in individuelle Akteure und komplexe Akteure zu unterscheiden. Um komplexe Akteure handelt es sich nach Scharpf dann, wenn „*die beteiligten Individuen die Absicht haben, ein gemeinsames Produkt zu schaffen oder ein gemeinsames Ziel zu erreichen*“ (Scharpf 2006: 101). Die komplexen Akteure gliedern sich wiederum in kollektive und korporative Akteure. Kollektive Akteure streben dabei zwar ein gleichgerichtetes Verhalten an, weisen aber keine formale Organisation auf. Korporative Akteure sind hingegen „*handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch [...] oder majoritär [...] entschieden werden kann*“ (Mayntz 1995: 49f.). Kommunale Verwaltungen, die den zentralen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit darstellen, können nach der Definition grundsätzlich als korporative Akteure verstanden werden. Scharpf weist darauf hin, dass sich korporative Akteure nicht nur aus Individuen zusammensetzen können, sondern auch aus weiteren

Akteure

untergeordneten korporativen Akteuren (vgl. Scharpf 2006: 101). Im Fall der kommunalen Verwaltung sind dies beispielsweise Fachämter in der Verwaltung wie das Stadtplanungsamt.

Handlungsressourcen Die verschiedenen Akteure verfügen jeweils über bestimmte Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen, die ihr Handeln beeinflussen (vgl. ebd.: 86). Als Handlungsressourcen werden Fähigkeiten verstanden, „die es ermöglichen, ein Ergebnis in bestimmter Hinsicht und zu einem gewissen Grad zu beeinflussen“ (ebd.: 86). Dazu zählen u.a. persönliche Merkmale, materielle und technologische Ressourcen sowie bestimmte Zugänge zu Informationen (vgl. ebd.: 86). Dabei besteht ein enger Zusammenhang zu den formalen Institutionen, da „über Institutionen finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen gewährt und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Akteuren festgelegt“ (Kreuzer u. Scholz 2011: 111) werden.

Für das Anwendungsfeld der Stadtentwicklung systematisieren Kreuzer und Scholz die Handlungsressourcen der Akteure in Anlehnung an die Kapitalarten von Bourdieu (Bourdieu 1992) und die Beachtungs- und Wohlfahrtswerte von Lasswell (Lasswell 1950) nach den Kategorien: formale Macht, ökonomisches Kapital, sachliche Kompetenz, soziales Kapital und kommunikative Kompetenz. Außerdem wird die „Möglichkeit eines Akteurs, aus einer Akteurskonstellation auszusteigen“ in Anlehnung an Schimank als Handlungsressource „Exit“ aufgeführt (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 113-119). Die jeweiligen Handlungsressourcen stehen dabei im Zusammenhang mit den instrumentellen Dimensionen der Belohnung und Bestrafung, die von Kreuzer und Scholz mit Bezug auf Schimank als eigene Untersuchungskategorie definiert werden. Diese Ergänzung um die instrumentelle Dimension als eigene Untersuchungskategorie wird für die vorliegende Arbeit jedoch nicht als sinnvoll erachtet, da sie zu starken Überschneidungen zwischen den Untersuchungskategorien führt. Gleiches gilt für die Untersuchungskategorie der formalen Macht, die sich bei der Rechtsanwendung in der Bauleitplanung im Wesentlichen aus den formalen Institutionen ableitet. Um auch hier Überschneidungen zwischen Untersuchungskategorien zu vermeiden, wird sie für die vorliegende Arbeit nicht als eigene Untersuchungskategorie genutzt. Als Untersuchungskategorien verwendet werden folgende Handlungsressourcen:

- ökonomisches Kapital,
- sachliche Kompetenz,
- soziales Kapital,
- kommunikative Kompetenz sowie
- Exit-Optionen.

Ökonomisches Kapital zeichnet sich dadurch aus, dass es unmittelbar in Geld konvertierbar ist (vgl. Bourdieu 1983: 185). Im Rahmen dieser Arbeit sollen somit unter ökonomi-

schem Kapital neben den finanziellen Mitteln z.B. auch die Verfügbarkeit über technische Ausrüstung oder auch personelle Ressourcen verstanden werden. In Bezug auf die personellen Ressourcen ist dabei jedoch zu unterscheiden zwischen der einsetzbaren Anzahl an Personal, die maßgeblich über finanzielle Mittel bestimmt wird, und der sachlichen Kompetenz der individuellen Mitarbeiter, die eine eigene Handlungsressource darstellt.

Sachliche Kompetenz begründet sich aus der Bildung der jeweiligen Akteure und deren Erfahrungswissen (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 116) und stellt für den Vollzug von Rechtsvorschriften einen bedeutenden Einflussfaktor dar. Neben dem Wissen über die rechtlichen Anforderungen und dem Erfahrungswissen zur praktischen Umsetzung kann auch die Verfügbarkeit von Informationen (z.B. über räumliche Gegebenheiten oder Wirkungszusammenhänge) die Anwendung von Rechtsvorschriften beeinflussen. Dieser Aspekt wird deshalb ergänzend zu Kreuzer und Scholz (2011) in der Untersuchungskategorie „Sachliche Kompetenz“ mit einbezogen.

Soziales Kapital bildet sich aus sozialen Beziehungen der Akteure, die sich für bestimmte Zwecke nutzen lassen. Das können beispielsweise der privilegierte Zugang zu Informationen oder auch wechselseitige Gefälligkeiten oder Unterstützungen sein. Soziales Kapital *„basiert auf Tauschbeziehungen im weiteren Sinne und gegenseitigem Vertrauen, Glaubwürdigkeit, Sympathie und Reputation“* (ebd.: 118). Die Stärke des sozialen Kapitals der einzelnen Akteure wird beeinflusst durch die Anzahl der sozialen Beziehungen, die sie zu anderen Akteuren unterhalten, und durch die jeweiligen verfügbaren Handlungsressourcen der Akteure zum Einbringen in Tauschbeziehungen. (vgl. ebd.: 116)

Eng verbunden mit dem sozialen Kapital ist die kommunikative Kompetenz als Handlungsressource. Kreuzer und Scholz verstehen unter kommunikativer Kompetenz die Fähigkeit, andere Akteure überzeugen zu können – eine Kompetenz, die in der Regeln stark von Individuen und weniger von Organisationen abhängig ist (vgl. ebd.: 118f.). Die Überzeugungskraft der Akteure wird auch von der jeweiligen Sachkompetenz beeinflusst. Zusätzlich spielen noch eine Vielzahl weiterer Aspekte eine Rolle: *„Zur kommunikativen Kompetenz gehört es, die Elemente der sprachlichen Codes zu beherrschen, unterschiedliche situative und kulturelle Kontexte einschätzen zu können, bei denen Rollenverhältnisse, Ziele und Wertvorstellungen beteiligter Akteure von Bedeutung sind. Ebenso trägt die Beherrschung von verbalen und nonverbalen Kommunikationsstrategien und -techniken dazu bei.“* (ebd.: 119)

„Exit“ als Handlungsressource bezeichnet die Möglichkeit, aus Akteurskonstellationen auszusteigen (vgl. Schimank 2007: 35). Diese Option umfasst neben dem Ausstieg aus Konstellationen auch die Androhung eines solchen Schrittes. (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 119)

Handlungsorientierungen

Neben den Handlungsressourcen wird in dem Modell von Mayntz und Scharpf das Handeln auch von den Handlungsorientierungen der Akteure beeinflusst. Insbesondere dann, wenn die Institutionen keine abschließenden Regelungen treffen, kommt den individuellen Handlungsorientierungen der Akteure eine besondere Bedeutung zu (vgl. Mayntz u. Scharpf 1995: 52). Sie spielen somit im Kontext dieser Arbeit eine zentrale Rolle, da das Handeln der kommunalen Planungsverwaltung im Bereich von rechtlichen Auslegungsspielräumen untersucht werden soll – also in einem Bereich, in dem die formale Institution keine abschließende Regelung trifft.

Mayntz und Scharpf unterscheiden zwischen kognitiven und motivationalen Aspekten sowie den Interaktionsorientierungen. *„Kognitive Orientierungen betreffen die Wahrnehmung der Handlungssituation und ihrer kausalen Struktur, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ergebnisse.“* (ebd.: 53) Sie umfassen die Wahrnehmung der Situation durch die Akteure mit ihrer kausalen Struktur, den verschiedenen Handlungsoptionen und deren möglichen Folgen (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 95).

Motivationale Orientierungen bezeichnen die *„Antriebsfaktoren sinnhafter Handlungen“* bzw. die *„Auswahlgesichtspunkte bei der Wahl zwischen Handlungsoptionen“* (Mayntz u. Scharpf 1995: 54). Beim Handeln korporativer Akteure spielen die handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten eine zentrale Rolle (vgl. ebd.: 52-54). Zwar beziehen sich Mayntz und Scharpf im Kern auf die Orientierungen korporativer Akteure, da aber auch die individuellen Akteure innerhalb der Verwaltung unterschiedliche Verhaltensweisen aufweisen, empfiehlt es sich, auch individuelle Handlungsantriebe zu berücksichtigen (vgl. Dopfer et al. 2011: 23f.). Schimank unterscheidet dabei, mit Bezug auf verschiedene soziologische Akteursmodelle, zwischen vier Arten von Handlungsantrieben:

- die Ausrichtung an sozialen Normen (*„Homo Sociologicus“*),
- die Ausrichtung des Handelns zugunsten der eigenen Nutzenmaximierung (*„Homo Oeconomicus“*),
- die emotionalen Handlungsantriebe (*„Emotional man“*)
- und die Behauptung der eigenen Identität (*„Identitätsbehaupter“*). (vgl. Schimank 2010: 47)⁶

Interaktionsorientierungen erfassen das grundlegende Verhältnis der Akteure zueinander. Sie werden als typisierte Interpretationen von Akteursbeziehungen verstanden (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 94 und Mayntz u. Scharpf 1995: 57). Mayntz und Scharpf nehmen eine typisierende Interpretation verschiedener Beziehungen zwischen Akteuren vor: *„Die wichtigsten dieser Interaktionsorientierungen definieren die Beziehung entweder als eine ‚feindliche‘, in der der Verlust des anderen als eigener Gewinn erscheint, eine ‚kompetiti-*

⁶ Zur weiteren Beschreibung der Akteursmodelle siehe ausführlich Schimank 2010: 49ff. und Kreuzer und Scholz 2011: 96ff.

ve', in der es um die Differenz zwischen eigenem und fremdem Gewinn geht, eine 'egoistisch-rationale', in der allein der eigene Gewinn zählt, und eine 'kooperative', in der das Streben nach gemeinsamem Nutzen dominiert." (Mayntz u. Scharpf 1995: 57)

Im Rahmen dieser Arbeit wird in Anlehnung an das Konzept der Polyrationalität (vgl. Davy 2004) davon ausgegangen, dass Akteure durchaus verschiedene Interaktionsorientierungen parallel verfolgen können und sich die Beziehungen zwischen zwei Akteuren z.B. in bestimmten Situationen als feindlich und in anderen Situationen als kooperativ entwickeln können.

Kreuzer und Scholz ergänzen die Handlungsorientierungen der Akteure mit Bezug auf Schimank noch um den Aspekt der Handlungsarten. Unterschieden wird dabei zwischen den Handlungsarten Routine und Entscheidung (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 95). Die Ergänzung wird für die vorliegende Untersuchung als sinnvoll erachtet, da sich bei der Rechtsanwendung in der Bauleitplanung bei den einzelnen Arbeitsschritten immer wieder auch Fragen von Routinen und des Umgangs mit Neuem stellen. Unter Routine verstehen Kreuzer und Scholz mit Bezug auf Schimank festgelegte Handlungsabläufe, die ein präzises „Wenn-dann“-Schema vorgeben und keine Gestaltungsspielräume aufweisen. Beim Handeln nach Routinen werden Handlungsalternativen von den Akteuren aufgrund beschränkter Ressourcen ausgeblendet, da es an Informationskapazität und Wissen fehlt, in jeder Situation alle theoretisch möglichen Handlungsalternativen in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Indem in Routinen gehandelt wird, kann der Akteur Handlungsressourcen „ansparen“. (vgl. ebd.: 109)

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass zwischen dem Handeln in Routinen und entscheidungsbasiertem Handeln keine klare Grenze zu ziehen ist. Vielmehr kann im realen Handeln der Akteure ein fließender Übergang zwischen diesen beiden Handlungsarten festgestellt werden und können sich Routinen aus entscheidungsbasiertem Handeln entwickeln.

Treten Situationen auf, in denen Routinen nicht eingesetzt werden können, können die an anderer Stelle durch Routinen frei gebliebenen Kapazitäten genutzt werden, um hier *„Handlungsalternativen zu sondieren und gegeneinander abzuwägen“* (ebd.: 109).

Aus dem Zusammentreffen verschiedener Akteure ergeben sich fallbezogen bestimmte Konstellationen und Interaktionsformen, die wiederum zu einem bestimmten Ergebnis oder einer Wirkung führen. (vgl. Mayntz 1995: 58-65). Diese Akteurskonstellationen werden dabei maßgeblich von den geltenden Institutionen geprägt. Sie beeinflussen für die jeweiligen Akteure die *„Beteiligung an Akteurskonstellationen und ihre strategischen Optionen in diesen“* (Scharpf 2006: 90).

Staaten bzw. staatliche Akteure verfügen dabei grundsätzlich aufgrund von geltenden Institutionen über hoheitliche Handlungsmöglichkeiten, die die Akteurskonstellationen

*Akteurskonstellationen
und Interaktionen*

prägen. Mayntz weist aber auch darauf hin, dass das Handeln im modernen Staat zunehmend auch von weiteren Governanceformen⁷ geprägt ist (vgl. Mayntz 2010: 39). So folgen beispielsweise Verwaltungen nicht mehr strikt dem Ideal des bürokratisch-hoheitlichen Handelns im Rahmen der gesetzlichen Regelungen, sondern ihre Handlungsspielräume werden durch „*Verhandlungen im Schatten des Rechts*“ (Treiber 2007: 282) ausweitete. Das Handeln der Verwaltung entspricht damit nicht mehr in Reinform der klassischen Verwaltung, die auf Hierarchie, Regelsteuerung und Rechtsstaatlichkeit basiert. Vielmehr „*verhandelt [die Verwaltung] zunehmend auch dort, wo sie eigentlich hoheitlich Recht vollziehen könnte*“ (Jann 1999: 537).

Neben Verhandlungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren sind nach Mayntz insbesondere auch netzwerkartige Strukturen als kooperative Elemente im modernen Staat von Bedeutung (vgl. Mayntz 2010: 40). Netzwerke sind nach Mayntz und Scharpf „*als auf größere Dauer angelegte Verhandlungssysteme*“ (Mayntz u. Scharpf 1995: 61) charakterisiert. Netzwerke zeichnen sich durch „*informelle, relativ stabile, nicht-hierarchische Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren*“ (Altrock et al. 2004: 191) aus. Die Akteure verfolgen dabei unterschiedliche, aber interdependente Interessen. Zentrale Voraussetzung für die Zusammenarbeit in Netzwerken ist die Erkenntnis, dass die eigenen Interessen über die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren erreicht werden können. Die unterschiedlichen Interessen werden durch Tausch und Verhandlung in Einklang gebracht. (vgl. ebd.: 191)

Vertrauen zwischen den Akteuren stellt dabei eine wichtige Basis dar und kann sich grundsätzlich positiv auf die Handlungsfähigkeit von Netzwerken auswirken (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 128f.). Bathelt und Glückler weisen aber auch darauf hin, dass sich „*ein Übermaß an Vertrauen hemmend auf Innovationsprozesse auswirkt*“ (Bathelt u. Glückler 2012: 235) kann, indem über enge Verbindungen zwischen den Akteuren die Offenheit eines Netzwerks beeinträchtigt wird (vgl. ebd.: 235-237).

2.3. Aufbau der Arbeit

Im ersten Kapitel wurden Problemstellung und Zielsetzung sowie die Forschungsfragen der Arbeit erläutert. Es folgten im zweiten Kapitel die Darstellung der methodischen Vorgehensweise sowie eine kurze Einführung in den AI, der als Forschungsheuristik im Rahmen der Arbeit verwendet wird.

⁷ Governance wird dabei nicht als normatives Konzept verstanden, sondern bezieht sich auf eine analytische Governance-Perspektive, wie sie auch von Benz u.a. vertreten wird: „*Analytisch ist es zweckmäßiger, Governance als Oberbegriff für sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu setzen und Hierarchie im Sinne von Government als ein solches Muster neben anderen zu verstehen*“ (Benz, Lütz et al. (Hg.) 2007: 13).

Im Anschluss daran folgen im ersten Teil der Arbeit die Darstellung zentraler Grundlagen und die Analyse des Stands der Forschung als Basis für die eigene empirische Untersuchung. In Kapitel 3 werden die zentralen Grundlagen zu Auslegungsspielräumen in der Bauleitplanung in Abgrenzung zu Ermessensspielräumen und zur Rolle der Verwaltung dargestellt. Zunächst wird die Bedeutung von Rechtsvorschriften in der kommunalen Planung aufgezeigt (Kapitel 3.1) und es wird im Rahmen eines Exkurses analysiert, welche unterschiedlichen Handlungsspielräume Rechtsvorschriften grundsätzlich einräumen können (Kapitel 3.2). Im Anschluss daran wird ausgeführt, in welchem Rahmen die Bauleitplanung Handlungsspielräume nutzen kann und welche Grenzen zu berücksichtigen sind (Kapitel 3.3). Abschließend wird die Rolle der Verwaltung bei der Rechtsanwendung in der Bauleitplanung näher erläutert (Kapitel 3.4).

Im Kapitel 4 wird der Stand der Forschung zu möglichen Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung ausgewertet. Zur Identifizierung der Einflussfaktoren erfolgt im Rahmen einer Literaturanalyse eine Querauswertung bereits vorliegender empirischer Studien der Rechtssoziologie und der Implementationsforschung im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts. Zur Systematisierung der verschiedenen Einflussfaktoren werden die in Kapitel 2 beschriebenen Untersuchungskategorien des AI genutzt.

Im Ergebnis werden bekannte Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung erörtert. Die bereits in anderen Studien identifizierten Einflussfaktoren bilden eine wichtige Basis für die Ableitung eines Untersuchungsrahmens für die empirische Untersuchung (Kapitel 6), da angenommen wird, dass sie auch für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes von Bedeutung sein können.

Nachdem in den Kapiteln 0 und 4 die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung und mögliche Einflussfaktoren auf diese behandelt wurden, fokussiert Kapitel 5 daran anschließend auf das Anwendungsbeispiel des planerischen Störfallschutzes. Hier werden auf Basis einer Literaturanalyse die zentralen rechtlichen Grundlagen der Seveso-II-Richtlinie und deren Umsetzung in deutsches Recht dargestellt (Kapitel 5.1) und bestehende Auslegungsspielräume (Kapitel 5.2) sowie die Anforderungen an die kommunale Planung (Kapitel 5.3) analysiert. Dabei ist dieses Kapitel nicht darauf angelegt, die rechtlichen Grundlagen in allen Facetten zu beleuchten. Dies ist an anderer Stelle bereits umfassend geschehen (vgl. Grüner 2010, Schoen 2013a). Ziel ist es vielmehr, aus der Fachdiskussion der vergangenen Jahre die zentralen Auslegungsspielräume und Anforderungen an die Bauleitplanung abzuleiten, da auf diese Bereiche vor dem Hintergrund der Forschungsfrage in der weiteren Untersuchung ein besonderes Augenmerk gelegt wird.

Basierend auf den Ergebnissen der Kapitel 4 und Kapitel 5 wird anschließend in Kapitel 6 ein Untersuchungsrahmen für die empirische Untersuchung abgeleitet. Dieser umfasst

zum einen Untersuchungskategorien zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung und zum anderen Untersuchungskategorien zur Analyse der Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung.

Im zweiten Teil der Arbeit folgt die empirische Untersuchung, die durch den in Kapitel 6 entwickelten Untersuchungsrahmen strukturiert wird. Einleitend wird in Kapitel 7 die methodische Vorgehensweise detailliert erläutert sowie die Auswahl der Fallstudien begründet. Im Anschluss werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung dargestellt. Zunächst wird die praktische Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung analysiert (Kapitel 8). Dabei steht die erste Forschungsfrage *„Wie werden die Rechtsnormen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung praktisch angewendet?“* im Fokus. Basierend auf der Darstellung der derzeitigen Umsetzung werden die Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung analysiert und in der Systematik der Untersuchungskategorien des AI dargestellt (Kapitel 9). Das Kapitel widmet sich der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage *„Welche Faktoren beeinflussen die Anwendung rechtlicher Anforderungen zum planerischen Störfallschutz der Bauleitplanung?“*

Im dritten Teil der Arbeit werden die zentralen Schlussfolgerungen aus der empirischen Untersuchung aufgezeigt. Kapitel 10 widmet sich zunächst der Beantwortung der dritten Forschungsfrage *„Wie lassen sich die identifizierten Einflussfaktoren systematisieren?“* Dabei wird unterschieden zwischen Einflussfaktoren, die sich auf die Berücksichtigung und die Auslegung von Rechtsvorschriften auswirken.

Basierend darauf, werden dann im Kapitel 11 Empfehlungen zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes entwickelt. Die Maßnahmen beziehen sich sowohl auf die Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen, als auch auf die Rolle der Regionalplanungsbehörden und Bezirksregierungen sowie auf das Handeln in der kommunalen Planung. Im Mittelpunkt steht hier also die Beantwortung der vierten Forschungsfrage *„Mit welchen Maßnahmen kann die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung gefördert werden?“*.

In Kapitel 12 – dem Fazit – erfolgt abschließend ein Resümee zu dem zentralen Forschungsergebnisse und eine Reflexion der Forschungsmethode. Als Basis für weitere Forschungsarbeiten wird außerdem der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

Der Aufbau der Arbeit lässt sich zusammenfassend in der folgenden Abbildung darstellen.



Abb. 3: Aufbau der Arbeit (Eigene Darstellung)

Teil I:
Grundlagen und Stand der Forschung

3. Rechtsanwendung in der Bauleitplanung

Ein Ziel der Arbeit ist es, Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung zu identifizieren und zu systematisieren. Als Grundlage wird dazu zunächst die generelle Bedeutung des Planungsrechts für die Bauleitplanung aufgezeigt (Kapitel 3.1). Ein besonderes Augenmerk wird dabei in einem kurzen Exkurs auf bestehende Handlungsspielräume in der Rechtsanwendung gelegt (Kapitel 3.2) sowie auf die rechtlichen Anforderungen und Grenzen, die Bauleitplanung im Rahmen des bestehenden Planungsermessens berücksichtigen muss (Kapitel 3.3), sowie auf die Rolle der Verwaltung als zentraler Akteur bei der Rechtsanwendung (Kapitel 3.4).

Nach der Darlegung der Handlungsspielräume und Grenzen der Bauleitplanung werden dann in Kapitel 4 mögliche Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung anhand der Untersuchungskategorien des Akteurszentrierten Institutionalismus dargestellt. Die Ergebnisse dieser beiden Kapitel bilden eine wichtige Basis für die Entwicklung des Untersuchungsrasters für die empirische Erhebung in Kapitel 6.

3.1. Bedeutung des Planungsrechts für die Bauleitplanung

Aufgabe der Bauleitplanung ist die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung in den Gemeinden. Grundsätzlich ermächtigt werden die Gemeinden dazu über Artikel 28 des Grundgesetzes (GG), der den Gemeinden das Recht zugesteht, *„alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“* Mit der Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch die Gemeinden geht auch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums einher, die über Artikel 14 GG grundsätzlich *„im Rahmen der Gesetze“* ermöglicht wird. Zentrale Gesetze für die Bauleitplanung, die die kommunale Planungshoheit des Artikels 28 GG konkretisieren und eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ermöglichen, sind das Baugesetzbuch (BauGB) mit den zugehörigen Verordnungen – der Baunutzungs- und Planzeichenverordnung (BauNVO). Das Baugesetzbuch richtet sich als Teil des Verwaltungsrechts nicht unmittelbar an den Staatsbürger, sondern an die Gemeinde als Träger der kommunalen Planungshoheit.

Das Baugesetzbuch sieht eine zweistufige Bauleitplanung vor: den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Bauleitplan, der im Grundsatz lediglich eine Behördenverbindlichkeit entfaltet⁸, und den Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan, der als Ortssatzung unmittelbare Wirkung gegenüber dem Bürger hat.

⁸ Eine Ausnahme hiervon stellt die Darstellung von Konzentrationszonen für Windenergie nach § 35(3) Satz 3 BauGB dar, die sich unmittelbar auf die Vorhabengenehmigung auswirkt.

Eröffnung und Beschränkung von Handlungsmöglichkeiten

Die gesetzlichen Grundlagen haben für die Bauleitplanung dabei eine wichtige Doppelfunktion. Sie stellen zum einen eine wichtige Handlungsressource für die kommunale Planung dar, das heißt, sie ermöglichen einen Eingriff ins Privateigentum. Gleichzeitig beschränkt das Planungsrecht aber auch die Handlungsspielräume der Bauleitplanung, das heißt, der Rahmen für einen Eingriff ins Eigentum wird klar definiert (vgl. Wollmann 2008: 193). Der § 2(1) BauGB sieht beispielsweise vor, dass die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen sind. Der kommunalen Planung wird somit ein Handlungsspielraum eröffnet. Gleichzeitig beschränkt das BauGB in § 1(3) den Handlungsspielraum der Gemeinden für die Bauleitplanung auf die Fälle, in denen die Bauleitplanung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.⁹

Gleichzeitigkeit von Rechtsanwendung und Rechtssetzung

Indem das Baugesetzbuch den Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Möglichkeit eröffnet, Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen und die Bebauungspläne als Satzung zu erlassen, ist die Gemeinde für die Rechtsanwendung des Baugesetzbuches zuständig und nimmt über den Satzungsbeschluss gleichzeitig die Aufgabe der Rechtssetzung wahr.

Damit unterscheidet sich die Aufstellung von Bauleitplänen maßgeblich von gebundenen Genehmigungsentscheidungen. In der BauO NRW formuliert z.B. § 75 *„Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.“* Im Gegensatz zur Bauleitplanung bestehen hierbei keine expliziten Handlungsspielräume der Verwaltung. Baugenehmigungen gehören nicht zu den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, sondern stellen *„Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“* dar, die vom Land mit der Landesbauordnung an die Kommunen übertragen werden (vgl. Naßmacher u. Naßmacher 2007: 113f.).

Den Gemeinden kommt bei der Aufstellung von Bauleitplänen grundsätzlich ein Planungsermessen zu. Was genau darunter zu verstehen ist und welche Handlungsspielräume grundsätzlich im Rahmen von Rechtsvorschriften eingeräumt werden können, wird im folgenden Kapitel vertiefend in einem kurzen Exkurs als wichtige Grundlage für die weiteren Betrachtungen behandelt. Daran anschließend wird aufgezeigt, in welchen Grenzen die Bauleitplanung ihr Planungsermessen ausüben kann (Kapitel 3.3) und welche besondere Rolle der Verwaltung dabei zukommt (Kapitel 3.4).

⁹ Zur Eigentumsgarantie siehe ausführlich Axer 2014: RN 37ff., zur kommunalen Planungshoheit siehe ausführlich Battis 2014b: RN 20ff.

3.2. Exkurs: Handlungsspielräume bei der Anwendung von Rechtsvorschriften

Legt man ein Verwaltungshandeln zugrunde, welches im klassischen Verständnis von Max Weber u.a. auf Hierarchie und Regelgebundenheit basiert¹⁰, werden die Handlungsspielräume in der Rechtsanwendung maßgeblich von der Art und Weise der gesetzlichen Programmierung bestimmt. Dabei kann grundsätzlich zwischen zwei unterschiedlichen Programmierungsformen unterschieden werden: der konditionalen Programmierung und der Zweckprogrammierung. Konditional programmierte Regelungen legen nach einem „Wenn-dann“-Schema Handlungsanweisungen fest, wonach bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen eine bestimmte Entscheidung zu treffen ist (vgl. Voigt 1988: 104). Typisches Beispiel für eine konditionale Programmierung sind gebundene Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren: *„Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.“* (§ 75 BauO NRW)

Konditionale Programmierung und Zweckprogrammierung

Rechtsvorschriften mit einer Zweckprogrammierung hingegen legen Ziele bzw. Zwecke fest, die erreicht werden sollen. Die genaue Vorgehensweise, wie das jeweilige Ziel zu erreichen ist, wird dabei jedoch nicht vorgegeben (vgl. ebd.: 104). Mit einer Zweckprogrammierung *„wird der Tatsache Rechnung getragen, daß sich insbesondere planende und gestaltende Aufgaben der Verwaltung nicht im Voraus abschließend vorprogrammieren lassen“* (ebd.). Beispiel für eine solche Zweckprogrammierung sind die im § 1 BauGB enthaltenen Aufgaben und Grundsätze der Bauleitplanung, z.B. die Zielsetzung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.

In der praktischen Anwendung finden sich häufig Mischformen der beiden Programmierungsformen (vgl. ebd.: 104f.), so auch im Baugesetzbuch. Dort finden sich zahlreiche Formen der Zweckprogrammierung. Diese werden jedoch kombiniert mit Formen der konditionalen Programmierung, z.B. bei den Anwendungsvoraussetzungen für Planverfahren nach § 13a BauGB.

Sowohl Rechtsvorschriften mit einer Zweckprogrammierung als auch solche mit einer konditionalen Programmierung eröffnen in der praktischen Anwendung Handlungsspielräume. Zweckprogrammierungen beinhalten für den Rechtsanwender jedoch wesentlich mehr Freiräume als die Konditionalprogrammierungen, da sie lediglich ein zu erreichendes Ziel definieren (vgl. Reh binder 2009: 158). Aber auch konditionale Programmierungen können in beschränktem Rahmen Spielräume eröffnen – vor allem dann, wenn in ihnen unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden.

Ermessensspielräume

Von Ermessen spricht man dann, wenn eine Norm der Verwaltung einen expliziten Handlungsspielraum einräumt, der sich der gerichtlichen Kontrolle entzieht. Dieser kann insbe-

Ermessen

¹⁰ Zur Begriff der Verwaltung bei Max Weber siehe ausführlich: Weber 2002.

sondere durch eine konditionale Programmierung eingeräumt werden (vgl. Stürer 2009: RN 1311). Grundsätzliche Anforderungen an eine Ermessensentscheidung der Verwaltung sind in § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) niedergelegt: *„Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.“* Das Ermessen kann sich dabei auf die Frage beziehen, ob die Verwaltung tätig wird (Erschließungsermessen) oder wie sie tätig wird (Auswahlermessen) (vgl. Aschke 2014: RN 4). Die klassische Ermessensentscheidung im Verwaltungsrecht ist zu unterscheiden von normativem Ermessen und dem Planungsermessen, welche in der Regel nicht allein von Verwaltungen ausgeführt werden, sondern einer politischen Beschlussfassung, z.B. über den Gemeinderat, bedürfen.

Normatives Ermessen Das normative Ermessen bezieht sich auf den normgeberischen Gestaltungsspielraum beim Erlass von Satzungen, die beispielsweise von Kommunen im Rahmen ihrer Satzungshoheit gemäß Artikel 28 GG ausgeübt werden kann (vgl. ebd.: RN 32). Dazu zählt unter anderem auch der Beschluss von Bebauungsplänen, die als kommunale Satzung erlassen werden. Ergänzend zum normativen Ermessen besteht im Rahmen der Bauleitplanung auch ein Planungsermessen.

Planungsermessen Unter Planungsermessen versteht man einen vom Gesetz eingeräumten *„weiten, durch das Abwägungsgebot strukturierten Spielraum“* (ebd.: RN 28). Der Begriff wird auch umschrieben mit der planerischen Gestaltungsfreiheit. Die Bauleitplanung ist ein klassisches Beispiel für ein eingeräumtes Planungsermessen. Planungsnormen folgen dabei aufgrund der komplexen Aufgaben und Entscheidungsvorgänge nicht dem „Wenn-dann“-Schema der konditionalen Programmierung, sondern geben in Form einer Zweckprogrammierung bestimmte Aufgaben und Ziele vor (siehe oben). Der Entscheidungsvorgang wird über das Abwägungsgebot strukturiert (siehe hierzu Kapitel 3.3). (vgl. ebd.: RN 28-29).

Auch wenn sich die jeweiligen Ermessensentscheidungen grundsätzlich der gerichtlichen Kontrolle entziehen und ein „Letztentscheidungsrecht“ beinhalten, müssen sie dennoch rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht werden und rechtliche Grenzen der Entscheidungsfreiheit berücksichtigen. In Kapitel 3.3 werden die zentralen rechtlichen Grenzen dargestellt, die im Rahmen des Planungsermessens in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Neben diesen expliziten Ermessensspielräumen, die der Gesetzgeber bewusst einräumt, bestehen in der Rechtsanwendung außerdem Handlungsspielräume bei Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe.

Unbestimmte Rechtsbegriffe

Unter unbestimmten Rechtsbegriffen versteht man Begriffe in einem Gesetz „*deren Bedeutung in besonderem Maß unklar ist und der wertenden Konkretisierung im Einzelfall bedarf*“ (ebd.: RN 22). Unbestimmte Rechtsbegriffe werden vom Gesetzgeber vor allem bei der Regelung komplexer Sachverhalte angewendet, bei denen nicht jeder Einzelfall im Gesetzestext exakt erfasst werden kann. Sie bieten damit den Vollzugsinstanzen im jeweiligen Einzelfall Auslegungsspielräume. Im BauGB finden sich eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen, wie z.B. die Begriffe „gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ oder „städtebauliche Ordnung“. Die Begriffe bedürfen einer „*Auslegung und wertenden Konkretisierung durch Verwaltung und Gerichte*“ (ebd.: RN 24). Solange gerichtliche Entscheidungen zur Interpretation noch nicht vorliegen, müssen die Interpretationsspielräume von der Verwaltung in eigener Verantwortung ausgefüllt werden (vgl. ebd.: RN 24). Die Rolle der Gerichte als Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung wird in Kapitel 4.1.1 ausführlicher beleuchtet.

Definition und Funktion des unbestimmten Rechtsbegriffs

Diese Interpretation durch die Verwaltung unterliegt in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle (vgl. ebd.: RN 25). Der Verwaltung steht hier, anders als bei einer Ermessensentscheidung, „*kein Entscheidungsspielraum iS einer der gerichtlichen Prüfung entzogenen Letztentscheidungskompetenz zu*“ (ebd.: RN 25). Die Tatsache, dass die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in vollem Umfang gerichtlich überprüft werden kann, stellt einen wesentlichen Unterschied zum Ermessen (inkl. dem normativen Ermessen und dem Planungsermessen) dar (vgl. ebd. RN 25).

Zur Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe können verschiedene Auslegungsmethoden herangezogen werden, wobei unterschieden werden kann zwischen

Auslegungsmethoden

- der grammatischen Auslegung, die sich an dem Wortlaut des Gesetzes orientiert,
- der systematischen Auslegung, die auf den Bedeutungszusammenhang der Regelung abstellt,
- der teleologischen Auslegung, die den Sinn und Zweck der Vorschrift in den Mittelpunkt stellt,
- und der historischen Auslegung, die zur Interpretation die Entstehungsgeschichte des Gesetzes heranzieht.

(Zu den verschiedenen Auslegungsmethoden siehe ausführlich Schmidt 2013: 99ff.)

Hilfestellungen der Auslegungen von unbestimmten Rechtsbegriffen finden sich in der Praxis u.a. in Verwaltungsvorschriften. Verwaltungsvorschriften, die festlegen, wie bestimmte Rechtsbegriffe auszulegen sind, sind dabei jedoch für die Gerichte nicht verbindlich. „*Solche `norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften` sind nur im Innenverhältnis für die Mitarbeiter der Behörden verbindlich.*“ (Aschke 2014 RN 25)

Bedeutung von Verwaltungsvorschriften

Derartige Vorschriften können von Bundes- und Landesverwaltung in Form von „Erlassen“, „Richtlinien“ oder „Rundschreiben“ verfasst werden und haben, obwohl sie nicht die Qualität einer Rechtsnorm aufweisen, für die Praxis häufig erhebliche Bedeutung (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2005: 10).

Bedeutung von technischen Regelwerken und Normen

Weitere Anhaltspunkte zur Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften finden sich in technischen Regelwerken und Normen, über die z.B. bestimmte Richtwerte oder rechnerische Ermittlungsverfahren definiert werden. Diese Regelwerke und Normen werden zum Beispiel im Deutschen Institut für Normung (DIN) erarbeitet und werden somit nicht im Rahmen von formal vorgegebenen Verfahren legitimiert, sondern entstehen in einem Selbstregulierungsprozess (vgl. Di Fabio 1997: 245). Diese Regelwerke sind somit auch nicht rechtlich verbindlich, und es ist von den Kommunen zu beurteilen, ob eine Anwendung im jeweiligen Einzelfall angemessen ist.

Technische Regelwerke können jedoch auch als antizipierte Sachverständigengutachten von den Gerichten anerkannt werden. Unter antizipierten Sachverständigengutachten versteht man „Grenzwerte, Risikoanalysen und Prognosen, die von Sachverständigen in technischen Anleitungen für eine Vielzahl von Fällen erarbeitet wurden“ (Hegele 1993: 75). Typisches Beispiel für ein antizipiertes Sachverständigengutachten, welches von der Rechtsprechung anerkannt wurde, ist die Technische Anleitung Luft (TA Luft).

Die antizipierten Sachverständigengutachten bringen in der Praxis bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe eine größere Verlässlichkeit mit sich. Sie können rechtsdogmatisch jedoch Probleme aufwerfen, da hier teilweise Institutionen die jeweiligen Normen im oben angesprochenen Prozess der Selbstregulierung erarbeiten, die nicht immer die an ein Gutachten zu stellenden Anforderungen der Objektivität und Unparteilichkeit erfüllen (siehe hierzu ausführlich Rittstieg 1983).

Risiken der Rechtsauslegung

Die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist für den Rechtsanwender mit bestimmten Risiken verbunden (vgl. Dammann 1997: 42). Sind unbestimmte Rechtsbegriffe noch nicht gerichtlich ausgelegt, birgt die Interpretation dieser Begriffe immer das Risiko¹¹, dass der Begriff womöglich später durch Gerichte anders ausgelegt und die eigene Entscheidung illegalisiert wird. Damman weist jedoch darauf hin, dass es sich bei rechtlichen Risiken regelmäßig um „*transitorische Risiken*“ handelt, das heißt, dass es nicht vorrangig auf den Schaden im Rechtssystem ankommt (z.B. die Aufhebung eines Bebau-

¹¹ Der Begriff Risiko wird in verschiedenen Fachdisziplinen unterschiedlich definiert. Hier wird der Begriff Risiko im Weiteren als entscheidungsbezogener Risikobegriff nach Greiving wie folgt definiert: „*Einem Risiko liegt stets eine Art von Gefahr zugrunde. Gefahr wurde als der Tatbestand einer objektiven Bedrohung durch ein zukünftiges Ereignis definiert, wobei die Gefährdung (»hazard«) mit einer bestimmten Eintrittswahrscheinlichkeit auftritt. Zum Risiko wird eine Gefahr durch die zu erwartenden Schäden (bzw. Folgen des Ereignisses, Vulnerabilität) und die Möglichkeit, den Eintritt und das Ausmaß der Folgen eines Ereignisses durch Entscheidungen beeinflussen zu können.*“ (Greiving 2002: 91-91)

ungsplans im Normenkontrollverfahren), sondern vielmehr auf die damit verbundenen finanziellen Schäden oder den Ansehensverlust. (vgl. ebd.: 43f.).

3.3. Grenzen der Bauleitplanung

Wie bereits oben ausgeführt, verfügt die Bauleitplanung im Rahmen des Planungsermessens über einen eigenständigen Gestaltungsspielraum. Gleichzeitig weist das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) aber auch auf die Grenzen hin, denen die planerische Gestaltungsfreiheit unterliegt (vgl. BVerwG 12.12.1969). Die zentralen Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit sollen im Folgenden kurz skizziert werden. Ziel ist es dabei nicht, die Grundlagen der Bauleitplanung umfassend darzustellen, weil dies an anderer Stelle bereits ausführlich erfolgt ist (vgl. u.a. Kuschnerus 2010; Schmidt-Eichstaedt 2005). Vielmehr soll hier in einem kurzen Überblick aufgezeigt werden, welchen Anforderungen die Bauleitplanung gerecht werden muss und wie das Planungsermessen begrenzt wird.

Die zentralen Handlungsspielräume und Grenzen für die Bauleitplanung werden über das Baugesetzbuch definiert. Seine planungsrechtlichen Regelungen enthalten dabei sowohl materielle als auch formelle Regelungen. Materielle Regelungen haben inhaltliche Regelungen zum Gegenstand, formelle Regelungen beinhalten Vorschriften zum Verfahren (vgl. Baer 2011: 190).

*Formelle und materielle
Regelungen des BauGB*

Zentrale materielle Regelung der Bauleitplanung ist die Beschränkung auf ihren Aufgabenbereich, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe [des Baugesetzbuches] vorzubereiten und zu leiten“. Dies wird in § 1 BauGB definiert. Die Bauleitplanung ist damit beschränkt auf die städtebaulich relevanten Regelungen zur Bodennutzung, ohne dass diese im Gesetz näher definiert werden. Der § 1(6) BauGB listet aber beispielhaft eine Vielzahl von Belangen auf, z.B. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, die Belange der Baukultur sowie solche des Umweltschutzes und der örtlichen Wirtschaft (vgl. Kuschnerus 2010: 31). Diese Beispiele zeigen, dass der Aufgabenbereich damit zwar grundsätzlich weit gefasst ist, jedoch immer auf städtebaulich relevante Belange beschränkt wird. Regelungen, die sich z.B. ausschließlich auf bauordnungsrechtliche Regelungen beziehen, sind hingegen Gegenstand des Bauordnungsrechts¹².

*Beschränkung auf
städtebauliche Regelungen*

¹² Diese Trennung geht zurück auf das Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts, welches sich 1954 grundsätzlich zur Kompetenzverteilung im Bereich des Baurechts zwischen Bund und Ländern und zur Trennung von Städtebaurecht und Bauordnungsrecht geäußert hat (vgl. Kuschnerus 2010: 19-20).

Gebot der Planrechtfertigung und der planerischen Zurückhaltung

Zu den weiteren zentralen Grenzen der Bauleitplanung zählt das „Gebot der Planrechtfertigung“, welches für die Bauleitplanung in § 3(1) Satz 1 BauGB zum Ausdruck gebracht wird: *„Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“* Daraus ergibt sich zum einen eine Planungsverpflichtung für die Gemeinde, wenn die *„städtebauliche Entwicklung und Ordnung“* dies erfordert, gleichzeitig wird die Bauleitplanung damit aber auch auf genau diese Fälle beschränkt, *„willkürliche oder z. B. ausschließlich im privaten Interesse, d. h. nicht mindestens auch im Allgemeininteresse liegende Planungen, sind unzulässig“* (Krautzberger 2014a: RN 18).

Abwägung

Wie die verschiedenen Belange im Rahmen der Planung zu berücksichtigen sind und ob eine Planung erforderlich ist, ist in der Bauleitplanung im Rahmen der Abwägung zu prüfen. Die Abwägung stellt das *„zentrale Gebot rechtsstaatlicher Planung“* (Battis 2014: RN 87) dar. Hier gilt es die verschiedenen Belange zusammenzuführen.

Gemäß § 1(7) BauGB sind die öffentlichen und privaten Belange bei der Aufstellung der Bauleitpläne gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das BVerwG hat in einem Grundsatzurteil vom 12.12.1969 zentrale Anforderungen an die Abwägung formuliert: *„Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.“* (BVerwG 12.12.1969)

Das Abwägungsgebot steht damit in einem besonders engen Wechselverhältnis zum Planungsermessen der Gemeinden, da es den Vorgang der Ermessenentscheidung maßgeblich strukturiert. Die letztendliche Abwägungsentscheidung erfolgt dann im Rahmen der Beschlussfassung durch den Stadt- bzw. Gemeinderat (vgl. Söfker 2014b: RN 185).

Eng verbunden mit dem Abwägungsgebot ist das Gebot der Konfliktvermeidung, welches besagt, *„dass die von der Planung aufgeworfenen Fragen bzw. Konflikte grundsätzlich einer Lösung bedürfen“* (vgl. Krautzberger 2014a: 28, siehe hierzu später ausführlich Kapitel 5.3).

Anpassung an die Ziele der Raumordnung

Die planerische Abwägung stößt an Grenzen, wenn *„zwingende Rechtssätze“* (Planungsleitsätze) vorliegen, die im Rahmen der Bauleitplanung einzuhalten sind (vgl. Stürer 2009: RN 1313). Eine wichtige Bindung für die Abwägung stellen dabei die Ziele der Raumordnung dar. Gemäß § 1 (4) BauGB sind die Bauleitpläne *„den Zielen der Raumordnung anzupassen“*. Gemäß § 3 (1) Nr. 2 BauGB sind Ziele der Raumordnung *„verbindliche“*

Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen [...] textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“.

Neben verbindlichen Zielen der Regionalplanung können auch zwingende fachgesetzliche Regelungen Planungsleitsätze darstellen, die in der Abwägung nicht überwunden werden können (vgl. Stür 2009: RN 1313). Typische Gesetze, die im Rahmen der Bauleitplanung von Bedeutung sein können, sind z.B. das Denkmalrecht, das Wasserrecht oder das Naturschutzrecht. Die relevanten Regelungen variieren dabei jedoch von Planungsfall zu Planungsfall.

Verbindliche Vorgaben des Fachrechts

Von den verbindlichen Planungsleitsätzen sind *„Normen zu unterscheiden, die lediglich eine Berücksichtigung im Rahmen der Bauleitplanung verlangen und durch Abwägung überwindbar sind (Berücksichtigungsregelungen).“* (ebd.: RN 1314)

Berücksichtigungs- und Optimierungsgebote

Zu unterscheiden ist dabei zwischen Berücksichtigungsgeboten und Optimierungsgeboten bzw. Abwägungsdirektiven. Berücksichtigungsgebote fordern eine Berücksichtigung bestimmter Ziele im Rahmen der Abwägung, ihnen kommt dabei aber kein besonderes Gewicht zu. Optimierungsgebote hingegen haben in der Abwägung ein besonderes Gewicht und verlangen *„eine qualifizierte, möglichst weitgehende Berücksichtigung“* (ebd.: RN 1314).

Die Berücksichtigung von verbindlichen Vorgaben in Fachgesetzen steht auch in einem Zusammenhang mit der Anforderung der Vollzugsfähigkeit der Bauleitplanung, die insbesondere für die verbindliche Bauleitplanung von Bedeutung ist. Diese Anforderung geht zurück auf die Rechtsprechung des BVerwG. Das Gericht leitet die Anforderung an die Vollzugsfähigkeit der Planung ab aus § 1(3) BauGB zur Erforderlichkeit der Planung: *„§ 1 Absatz III BauGB ist ferner verletzt, wenn ein Bebauungsplan, der aus tatsächlichen oder Rechtsgründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt, die Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung nicht zu erfüllen vermag und deshalb gegen das Gebot der Erforderlichkeit der Planung verstößt.“* (BVerwG 21.03.2002)

Vollzugsfähigkeit der Planung

Aus der Rechtsprechung ergibt sich die Anforderung, dass weder rechtliche Hürden noch reale Tatsachen die Vollzugsfähigkeit einer Planung beeinträchtigen dürfen (vgl. hierzu ausführlicher Kuschnerus 2010: 34-36).

Über die Anforderung zur Vollzugsfähigkeit besteht insbesondere in der verbindlichen Bauleitplanung eine enge Wechselwirkung zur Baugenehmigungsebene. Zwar handelt es sich bei der Bauleitplanung und der Baugenehmigung um zwei grundlegend unterschiedliche Rechtsbereiche, diese sind jedoch eng miteinander verzahnt. Genehmigungsverfahren stellen, wie bereits oben ausgeführt, im Unterschied zum Verfahren der Bauleitplanung gebundene Entscheidungen dar. Wechselwirkungen bestehen neben der Anforderung an

Wechselwirkungen zur Baugenehmigungsebene

die Vollzugsfähigkeit dadurch, dass auf der Baugenehmigungsebene ein Planerfordernis entstehen kann, wenn beispielsweise ein Bauvorhaben städtebaulich sinnvoll ist, es aber im Rahmen des geltenden Planungsrechts, z.B. nach § 34 BauGB, nicht genehmigt werden kann.

Anforderungen an das Aufstellungsverfahren

Zur Aufstellung der Bauleitpläne sieht das Baugesetzbuch ein formales Aufstellungsverfahren vor. Die grundlegenden Regelungen hierzu (§§ 2-4c BauGB) umfassen Vorschriften zur Abstimmung mit den Nachbargemeinden und zur Durchführung der Umweltprüfung (§§ 2 und 2a BauGB), sowie zur Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 3 BauGB) und der Behörden (§ 4 BauGB). Dabei sieht das Baugesetzbuch mit der frühzeitigen Beteiligung und der Offenlage grundsätzlich eine zweistufige Beteiligung vor.¹³

Anforderungen der Öffentlichkeit

Im Rahmen der vorgeschriebenen zweistufigen Öffentlichkeitsbeteiligung können von den Bürgerinnen und Bürgern im Planverfahren Anforderungen an die Planung formuliert und private Belange eingebracht werden, die es im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen gilt. Private Belange beschränken sich dabei „*nicht auf subjektiv-öffentliche Rechte oder auf die durch Art. 14 GG bzw. Art. 2 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich geschützten Positionen*“ (Krautzberger 2014a: RN 55), sondern umfassen alle privaten Interessen. Die Interessen müssen jedoch für die Gemeinde erkennbar sein. Dies kann ein Interesse sein, das im Planaufstellungsverfahren vorgebracht wurde oder „*sich unabhängig hiervon nach Lage der Dinge für die Gemeinde `aufdrängen` musste. Was die Gemeinde nicht `sieht` und was sie nach den gegebenen Umständen auch nicht zu `sehen braucht`, kann vernünftigerweise bei der Abwägung nicht berücksichtigt werden.*“ (ebd.: RN 55)

Daraus ergibt sich zwar keine unmittelbare Pflicht zur Beteiligung für den einzelnen Bürger, aber durchaus die Notwendigkeit, eigene Interessen in das Planverfahren einzubringen, sofern sie im Rahmen der Planung Berücksichtigung finden sollen (vgl. ebd.: RN 55).

Anforderungen der Träger öffentlicher Belange

Ebenso wie die Öffentlichkeit können auch die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ihre Interessen ins Planverfahren einbringen. Sie sind zu beteiligen „*wenn ihre Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden*“ (Krautzberger 2014b: 31). Dabei kann es sich um eigene Planungen handeln, z.B. den Neubau einer Stromtrasse oder auch Hinweise auf besondere Problemlagen im Plangebiet, die im Zuständigkeitsbereich der Behörde liegen, z.B. das Vorkommen von Altlasten. Da die Gemeinden häufig nicht abschätzen können, ob eine Betroffenheit der jeweiligen Behörden oder Träger öffentlicher Belange vorliegt, empfiehlt es sich, den Kreis der Beteiligten möglichst weit zu fassen, denn die Beteiligung erfüllt – ebenso wie die Beteiligung der Öffentlichkeit – eine wichtige Funktion bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials. (vgl. ebd.: RN 31-35)

¹³ Zur ausführlichen Darstellung des Aufstellungsverfahrens siehe Krautzberger 2014b: RN 31-102.

Die Ausführungen haben gezeigt, dass im Rahmen der Bauleitplanung eine Vielzahl von Grenzen und Anforderungen zusammenzuführen ist. Dieser ohnehin sehr komplexe Prozess wird erschwert durch die Tatsache, dass die rechtlichen Grenzen und Anforderungen wiederum unbestimmte Rechtsbegriffe beinhalten (z.B. Formulierungen wie „*soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist*“, die es in der kommunalen Praxis auszulegen gilt. Eine maßgebliche Rolle kommt dabei der Verwaltung zu. Im Folgenden wird die Rolle der Verwaltung in ihrem Wechselspiel mit der Politik näher charakterisiert.

3.4. Rolle der Verwaltung bei der Aufstellung von Bauleitplänen

Innerhalb der Gemeinde sind grundsätzlich der Rat als „*parlamentarisches Gremium*“ für die Programmauswahl und die Verwaltung für den Programmvollzug zuständig (vgl. Naßmacher u. Naßmacher 2007: 210). Bezogen auf die Bauleitplanung heißt das, dass verfahrensleitende Beschlüsse vom Rat oder den zugehörigen Ausschüssen zu fassen sind und die Verwaltung für die Durchführung der Planverfahren zuständig ist. Die Verwaltung ist allerdings auch maßgeblich an der Vorbereitung der Beschlüsse beteiligt, indem sie z.B. an der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials mitwirkt und die Beschlussvorschläge ausarbeitet.

*Aufgabenverteilung
innerhalb der Gemeinde*

Zahlreiche empirische Studien haben aber immer wieder festgestellt, dass die politischen Entscheidungen in einem hohen Maße von der Verwaltung vorstrukturiert und von ihr grundlegende Vorentscheidungen getroffen werden: „*Präsentiert sie [die Verwaltung] den politischen Gremien ihre Vorlage, so stellt die in der Regel nicht alle (theoretisch) denkbaren Entscheidungsalternativen vor, sondern präsentiert, v.a. bei langfristigen Planungen, Ergebnisse oder Zwischenstände verwaltungsinterner Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse.*“ (vgl. Bachmann 1993: 88)

Vorlagen der Verwaltung dienen der Politik als wichtige Entscheidungsgrundlage. In der kommunalwissenschaftlichen Forschung wurde beobachtet, dass Änderungen an den Beschlussvorschlägen eher selten sind: „*Dennoch ist die Durchschlagskraft entscheidungsreifer Verwaltungsvorlagen so stark, dass die meisten Verwaltungsvorlagen die Ausschüsse allenfalls mit marginalen Veränderungen passieren. Häufig kann sogar in den Ausschüssen keine große Auseinandersetzung über die Vorlagen mehr erwartet werden.*“ (vgl. Naßmacher u. Naßmacher 2007: 241)

Fragen der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung finden somit vor allem im Rahmen der Vorarbeiten durch die Verwaltung statt. Der Verwaltung kommt also bei der Rechtsanwendung in der kommunalen Planung eine zentrale Rolle zu. Ihr Handeln steht deshalb im Folgenden im Fokus der Untersuchung. Dabei müssen von der Verwaltung bei der Vorbereitung der Abwägungsentscheidung und der Durchführung des Bauleitplanverfahrens eine

Vielzahl von Vorgaben beachtet werden (siehe Abb. 4). Dies stellt für die Planungsverwaltungen eine große Herausforderung dar.

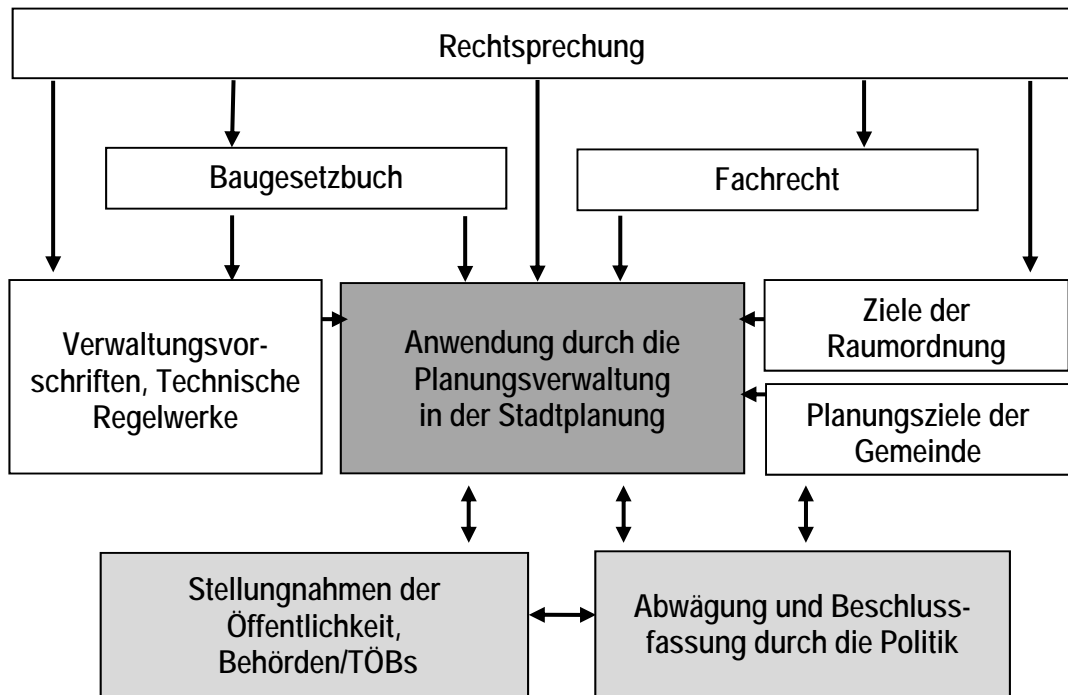


Abb. 4: Anforderungen an die Rechtsanwendung durch die Planungsverwaltung in der Bauleitplanung (Eigene Darstellung)

Fehlerhafte Rechtsanwendung

In der praktischen Umsetzung kann es mitunter auch zu einer fehlerhaften Rechtsanwendung kommen. In der Bauleitplanung kann sich dies beziehen auf:

- die Nichtanwendung bindender materieller Vorgaben,
- die Nichtanwendung bindender Verfahrensvorschriften,
- die Missachtung des Abwägungsgebots (Abwägungsausfall, Abwägungsfehleinschätzung, Abwägungsdisproportionalität),
- die Missachtung des Planungserfordernisses,
- die fehlerhafte Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe.

Bislang ungeklärt ist die Frage, worin Ursachen für eine fehlerhafte Rechtsanwendung liegen können. Ungeklärt ist ebenso, durch welche Einflussfaktoren die Rechtsanwendung der Verwaltung bestimmt wird und wie die Verwaltung mit Auslegungsspielräumen des Rechts in der Praxis umgeht. Dies gilt es im Weiteren mit Hilfe des Akteurszentrierten Institutionalismus (AI) näher zu analysieren. Im Rahmen des AI werden dabei sowohl die oben aufgeführten Anforderungen berücksichtigt, als auch weitere Bereiche von Einflussfaktoren untersucht, wie z.B. die Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen der Akteure in der Verwaltung.

4. Einflussfaktoren auf die Anwendung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung

Ein Ziel der Arbeit ist es, Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung zu identifizieren und zu systematisieren. Als Basis für die nachfolgende empirische Untersuchung werden in diesem Kapitel mögliche Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung anhand bislang vorliegender Forschungsergebnisse analysiert.

Auch wenn Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der kommunalen Planung in bisherigen Untersuchungen bislang noch nicht systematisch erfasst wurden, so lassen sich in bereits vorliegenden empirischen Studien jedoch zahlreiche Hinweise auf mögliche Einflussfaktoren identifizieren, die im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden. Zur Systematisierung werden die Untersuchungskategorien des Akteurszentrierten Institutionalismus (AI) genutzt, der für die Arbeit die zentrale Forschungsheuristik darstellt. Die grundlegenden, in Kapitel 2.2 bereits erläuterten Untersuchungskategorien werden im Folgenden genutzt, um bereits bekannte Einflussfaktoren aus vorliegenden empirischen Studien zu strukturieren. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei das Handeln der Verwaltung bei der Anwendung von Rechtsvorschriften und die Frage, welche Institutionen, Handlungsressourcen, Handlungsorientierungen und Interaktionen mit anderen Akteuren auf das Handeln der Verwaltung einwirken.

Bei der Auswertung bereits vorliegender Studien wurde vor allem auf Untersuchungen der Implementationsforschung und Rechtssoziologie im deutschen Raum zurückgegriffen. Internationale Studien wurden nicht umfassend ausgewertet, da die möglichen Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung stark abhängig vom jeweiligen Rechtssystem und Staatsaufbau sind. Ebenfalls nicht ausgewertet wurden Studien zur Implementation von informellen Planungen. Zwar wird angenommen, dass diese Studien auch Ergebnisse zur Rolle der Verwaltung und zur Implementation von Plänen enthalten, dass eine vollständige Auswertung jedoch den Umfang dieser Arbeit sprengen würde. Von besonderer Bedeutung für diese Arbeit sind die Studien, die sich unmittelbar mit der Anwendung des Bauplanungsrechts in Deutschland auseinandergesetzt haben. Diese beziehen sich vor allem auf den Zeitraum ab Mitte der 1980er-Jahre bis in die 1990er-Jahre.

Auswahl vorliegender Studien

Stich, Porger und Steinbach haben bereits 1983 eine Studie zum Planen und Bauen in Gemengelagen veröffentlicht. Anhand einer Analyse verschiedener Fallbeispiele (z.B. zu Planungen in gewerblich-industriellen Gemengelagen und ergänzenden Expertengesprächen) wurde hier unter anderem die Bedeutung des Planungsrechts für die Planung in Gemengelagen aufgezeigt.

Empirische Arbeiten zum Vollzug des Bau- und Planungsrechts

Schäfer und Schmidt-Eichstadt haben 1984 eine breit angelegte Befragung zu praktischen Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz vorgelegt. Die Studie beschreibt dabei vornehm-

lich die damalige Umsetzung des Bundesbaugesetzes. Eine umfassende Untersuchung zur Anwendung des Bauplanungsrechts im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren haben Scharmer, Wollmann und Argast fast zeitgleich 1985 veröffentlicht (Wollmann 1985). In sieben Fallstudien wurden anhand von Dokumentenanalysen und Interviews der Vollzug von bauplanerischen Vorschriften in Baugenehmigungsverfahren und Probleme bei der Rechtsanwendung untersucht. Ergänzend wurde eine Befragung von Experten und höheren Verwaltungsbehörden vorgenommen. Die Studie stellt in erster Linie die Anwendung der Rechtsvorschriften dar und zeigt deren Probleme beim Vollzug auf.

Bachmann (1993) beschäftigt sich in seiner Studie „Verhandlungen (mit) der Bauverwaltung“ umfassend mit Verhandlungsprozessen in Bauleitplanungs- und Baugenehmigungsverfahren. In der qualitativen Studie werden – mit Hilfe von Dokumentenanalyse und Interviews mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung – Verhandlungsprozesse bei der Anwendung des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts analysiert. Die Studie gibt insbesondere Hinweise auf informelle Entscheidungsprozesse und Interaktionen zwischen den Akteuren.

Greiving hat 1998 die Studie „Bauleitplanung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität“ vorgelegt. Darin wird anhand einer schriftlichen Befragung, von Experteninterviews und der Analyse von zwölf Fallstudien u.a. untersucht, wie das Planmäßigkeitprinzip in der kommunalen Planung umgesetzt wird.

Kuhlmann hat in der 2003 veröffentlichten Studie „Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland“ am Beispiel der lokalen Bauverwaltung untersucht, inwieweit sich der Gesetzesvollzug in Ostdeutschland nach der Wende dem Typ der „verhandelnden Verwaltung“ angenähert hat. Dazu wurden Expertengespräche geführt und kommunale Fallstudien in zwei Kreisen und zwei Gemeinden untersucht. Analysiert wurden auch Determinanten der Rechtsanwendung, jedoch vor dem sehr spezifischen Hintergrund der Transformationsprozesse in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung.

Zur Bedeutung von Normenkontrollverfahren in der Bauleitplanung liegen zwei umfangreiche Studien vor: Scharmer hat 1988 eine bundesweite Analyse von Normenkontrollentscheidungen vorgenommen. Voge schließt 1993 mit der Analyse von Normenkontrollverfahren in NRW daran an. Beide Studien stellen Inhalte und Anzahl von Normenkontrollverfahren dar und liefern einige Hinweise auf Fehlerursachen und Folgen von Gerichtsentscheidungen für die kommunale Planung.

Umfassende Studien zur Anwendung des bestehenden Bau- und Planungsrechts wurden in der jüngeren Vergangenheit nicht durchgeführt. Jüngere praxisbezogene Forschungs-

vorhaben umfassten vielmehr Planspiele zu BauGB-Novellen (vgl. Bunzel 2001; Bunzel 2006) und Untersuchungen zu einer möglichen Novelle bzw. Neustrukturierung der BauNVO (vgl. Bunzel et al. 2014).

Dennoch finden sich einzelne Arbeiten, die sich mit Teilaspekten oder einzelnen Vorschriften beschäftigen; so beispielsweise Studien zur Anwendung von Verfahren nach § 13 a BauGB (Siedentop et al. 2010), zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (Dopfer et al. 2009) und zur Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Durchführung der Umweltprüfung im Rahmen der Bauleitplanung (Regener 2009).

Neben Studien, die sich unmittelbar mit der Anwendung des Bauplanungsrechts beschäftigt haben, wurden auch empirische Studien im Bereich des Immissionsschutz- und Umweltrechts ausgewertet, weil hier aufgrund des für diese Arbeit ausgewählten Anwendungsbeispiels des planerischen Störfallschutzes mit seinen zentralen Regelungen im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) eine inhaltliche Nähe der Rechtsmaterie besteht. Zu nennen ist insbesondere eine grundlegende Studie der Implementationsforschung von Mayntz im Jahr 1978, die intensiv Vollzugsprobleme im Bereich des Immissionsschutzrechts analysiert und frühzeitig Hinweise auf Verhandlungsprozesse in Genehmigungsverfahren gab. In der Folge gab es zahlreiche Studien, die sich mit Vollzugsproblemen und Verhandlungsprozessen auseinandergesetzt haben, u.a. die Studien von (Dose 1997; Hucke 1996).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei diesen Studien im Wesentlichen um die Analyse von gebundenen Genehmigungsentscheidungen handelt und nicht um die Analyse von Rechtsanwendung in Planungsprozessen. Aufgrund der bereits ausgeführten starken Wechselwirkungen zwischen Genehmigungs- und Planungsprozessen sind die Ergebnisse für die vorliegende Arbeit dennoch von Bedeutung.

Bei der Analyse der bisherigen Forschungsergebnisse ist insbesondere bei den älteren Studien zu beachten, dass sich die rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stetig verändert haben und sich Forschungsergebnisse der Vergangenheit nur noch bedingt auf die heutigen Rahmenbedingungen übertragen lassen. Beispielsweise muss bei Erkenntnissen zur Rolle der höheren Verwaltungsbehörden berücksichtigt werden, dass heutzutage bestimmte Genehmigungspflichten (z.B. für Bebauungspläne) nur noch für Ausnahmefälle bestehen (vgl. § 10(2) BauGB). Vor diesem Hintergrund ist eine schematische Übertragung der Einflussfaktoren früherer Forschungsergebnisse auf die vorliegende Untersuchung nicht möglich. Gleichwohl können die bisherigen Forschungsergebnisse Hinweise auf grundsätzlich mögliche Einflussfaktoren geben, die es dann in der eigenen empirischen Untersuchung zu überprüfen gilt.

*Empirische Studien zum
Vollzug des Umwelt- und
Immissionsschutzrechts*

*Mögliche Übertragbar-
keit der Ergebnisse*

Im Folgenden wird anhand des in Kapitel 2.2 abgeleiteten und in Abb. 2 zusammenfassend dargestellten Untersuchungsansatzes der Stand der Forschung ausgewertet.

4.1. Institutioneller Kontext

Im Folgenden wird anhand der Auswertung der eingangs genannten Studien aufgezeigt, welchen Einfluss formelle und informelle Institutionen auf das Handeln der Verwaltung bei der Anwendung von Rechtsvorschriften haben können. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass Institutionen nicht nur als Einflussfaktor auf die Akteure wirken, sondern auch von unterschiedlichen Akteuren geschaffen bzw. beeinflusst werden.

4.1.1. Auswirkungen formeller Institutionen auf das Verwaltungshandeln

Einfluss der Rechtsvorschriften selbst

Wichtige Einflussfaktoren auf die Umsetzung von Rechtsvorschriften sind die Normen selbst. Welche Handlungsspielräume sich für Rechtsvorschriften dabei grundsätzlich aus der Art der Programmierung oder durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe eröffnen, wurde bereits in Kapitel 3.2 ausführlich erläutert. Im Folgenden soll dargelegt werden, wie sich diese Einflussmöglichkeiten in empirischen Studien ausgewirkt haben.

Komplexität und Unklarheit rechtlicher Anforderungen

Die Komplexität der rechtlichen Anforderungen sowie unklare Anforderungen von Gesetzen, die sich insbesondere durch unbestimmte Rechtsbegriffe ergeben, haben sich in zahlreichen empirischen Studien immer wieder als ein negativer Einflussfaktor auf den Vollzug von Rechtsvorschriften erwiesen (vgl. Dose 1997: 405; Jann 1999: 537; Scharmer 1992: 153, 134; Voge 1993: 30; Dopfer et al. 2009: 271f.). Als besonders problematisch haben sich in den angeführten früheren Studien diesbezüglich die zahlreichen Vorschriften des Baunebenrechts herausgestellt, die es im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren zu berücksichtigen gilt. (vgl. Bachmann 1993: 57)

Komplexe rechtliche Regelungen können mitunter zu dem Versuch führen, die Anwendung von Rechtsvorschriften zu umgehen. Scharmer (vgl. Scharmer 1985: 22) hat beobachtet, dass die aufgrund der rechtlichen Anforderungen komplizierten, aufwändigen und zeitraubenden Aufstellungsverfahren von Bebauungsplänen ein Planungshemmnis für Gemeinden darstellen. Daher unterbleibt die Aufstellung von Bebauungsplänen mitunter.

Für die praktische Anwendung sind auch widersprüchliche Zielsetzungen in den Rechtsnormen, die bei der Anwendung in Einklang gebracht werden müssen, problematisch (vgl. Scharmer 1988: 67-74). Besondere Schwierigkeiten ergeben sich für die Behörden in Bereichen, in denen Querschnittsaufgaben wie die der Bauleitplanung vorliegen, da hier

eine Vielzahl verschiedener gesetzlicher Grundlagen und Belange zu berücksichtigen ist (vgl. Stich et al. 1983: 153).

Einfluss auf die Anwendung von Rechtsvorschriften hat jedoch nicht nur die Ausgestaltung der Norm selbst, sondern auch die Anzahl rechtlichen Änderungen (vgl. Bachmann 1993: 56). Novellen und der Erlass neuer Rechtsvorschriften können den Vollzug erschweren, da es für den Rechtsanwender immer schwieriger wird, den Überblick über die aktuell geltenden rechtlichen Regelungen zu behalten (vgl. ebd.: 267). Der frühere Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Franßen hat darauf hingewiesen, dass Vollzugsprobleme *„durch das ständige Drehen an der Regulierungsschraube nicht behoben, sondern nur vermehrt werden“* (Franßen 1995: 339). Befürwortet werden hingegen in der Planungspraxis rechtliche Änderungen, die der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit dienen (vgl. Stich et al. 1983: 155).

Einfluss von rechtlichen Änderungen

Von der Verabschiedung neuer rechtlicher Regelungen durch die Legislative bis zur rechtssicheren Anwendung bedarf es Zeit. Bei der Anwendung des § 34 BauGB wurde festgestellt, dass sich nach einer wesentlichen Novelle im Jahr 1976, als der Begriff der Unbedenklichkeit durch den des Einfügens ersetzt wurde, anfänglich Unsicherheiten in der praktischen Anwendung bestanden. Die Anwendung hat sich in den Folgejahren aber eingespielt (vgl. Scharmer 1985: 38).

Auch Schmitt-Eichstädt weist darauf hin, dass der Gesetzgeber zu selten berücksichtigt, *„daß ein Gesetz nicht allein dadurch wirksam wird, daß es im Gesetzesblatt steht. Die Mitarbeiter in den betroffenen Verwaltungen benötigen einige Zeit, um ein neues Gesetz – oder häufiger noch – eine geänderte Vorschrift wahrzunehmen, sich mit ihr vertraut zu machen.“* (Schmidt-Eichstaedt 1999: 620)

Hinsichtlich der Komplexität und Anzahl der Rechtsvorschriften ist jedoch zu beachten, dass nicht generell von einer Überforderung der Verwaltungsmitarbeiter gesprochen werden kann. So hat Bachmann in Untersuchungen zu Verhandlungsprozessen in der Bauverwaltung in drei Fallstudien eine relative Zufriedenheit der Mitarbeiter sowohl im Bereich der Bauordnung als auch in der Stadtplanung mit den jeweiligen Rechtsnormen festgestellt. Ein Mangel an Vorschriften wird indes auch nicht beklagt (vgl. Bachmann 1993: 265f.). In der eigenen empirischen Untersuchung ist somit ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, ob eine Überforderung der Rechtsanwender festgestellt werden kann – und wenn ja, welche Faktoren sie auslösen.

*Einfluss von höheren
Verwaltungsbehörden*

Die Aktivitäten der höheren Verwaltungsbehörden sind ein wichtiger Einflussfaktor im Bereich des institutionellen Kontexts. Die Verwaltungsbehörden können Kontrollfunktionen ausüben und normenkonkretisierende Verwaltungsvorschriften erlassen, sie können aber auch beratend tätig werden (vgl. Wollmann 1985: 55ff.).

Einflussnahme über die Kontrollfunktion kann z.B. über die Genehmigung der Flächennutzungspläne ausgeübt werden. In bisherigen empirischen Studien wurde z.B. festgestellt, dass die Genehmigungsbehörden in großer Zahl über Auflagen zur Genehmigung auch Einfluss auf die Planinhalte genommen haben (vgl. Schäfer u. Schmidt-Eichstaedt 1984: 60) und auf Mängel in der Abwägung hinweisen (vgl. Greiving 1998: 157). Aus Analysen von Normenkontrollverfahren geht zudem hervor, dass auch über die damals noch bestehende Genehmigungspflicht von Bebauungsplänen durch die höheren Verwaltungsbehörden Einfluss auf die Rechtsanwendung ausgeübt wurde (vgl. Voge 1993: 27; Scharmer 1988: 40–42). Gleichwohl weist Wollmann darauf hin, dass die Intensität der Prüfung sich zwischen den einzelnen Behörden stark unterscheidet und vom Rollenverständnis der Behörden abhängig ist (vgl. Wollmann 1985: 55; zum Einfluss der Rollenverständnisse von Behörden siehe auch Kapitel 4.4).

Greiving weist zudem darauf hin, dass frühzeitige Abstimmungen mit den Aufsichtsbehörden spätere Probleme im formalen Verfahren minimieren können (vgl. Greiving 1998: 247). Bezüglich des aktuellen Einflusses der Aufsichtsbehörden ist jedoch zu beachten, dass zahlreiche Genehmigungspflichten, über die früher Einfluss auf die kommunalen Entscheidungen genommen werden konnte (vgl. Scharmer 1985: 55), heute nicht mehr bestehen (z.B. Genehmigungspflicht der Bebauungspläne, Zustimmung zu Befreiungen).

Lau hat 2012 in einer Untersuchung zur Rolle der Kommunalaufsicht hinsichtlich des Schutzes von Natur und Landschaft in der Bauleitplanung festgestellt, dass von repressiven Aufsichtsmitteln nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird und dass der Aufsichtsbehörde bekannte Rechtsverstöße nur selten (in etwa 20 % der Fälle) zur Ahndung kommen (vgl. Lau 2012a: 338).

Vielmehr nehmen die höheren Verwaltungsbehörden neben der reinen Aufsichtsfunktion häufig auch eine beratende Funktion wahr. Lau hat darauf hingewiesen, dass 70 % der befragten Behörden bei der Aufstellung von Bauleitplänen beratend tätig werden. Die Beratung wird dabei sowohl von den Kommunen nachgefragt, als auch aktiv von den Aufsichtsbehörden angeboten. Besonders hoher Beratungsbedarf bestand dabei bei den kreisangehörigen Kommunen (vgl. ebd.: 336f.).

Wollmann beschreibt dies unter dem Stichwort „Servicefunktion“ der höheren Verwaltungsbehörden. Die höheren Verwaltungsbehörden informieren die Gemeinden häufig über die aktuelle Rechtsprechung und Gesetzgebung. Diese Funktion ist nach den Analysen von Wollmann vor allem für Klein- und Mittelstädte von Bedeutung (vgl. Wollmann 1985: 56).

Die Gerichte haben eine wichtige Kontrollfunktion bei der Rechtsanwendung in der kommunalen Planung und beeinflussen so direkt und indirekt die Rechtsanwendung. Eine direkte Beeinflussung findet über (mögliche) Klageverfahren statt. Bebauungspläne können im Rahmen von Normenkontrollklagen nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angefochten werden, sofern der Kläger geltend machen kann, durch den Bebauungsplan in seinen Rechten verletzt zu sein und seine Interessen bereits im Rahmen der Offenlage ins Planverfahren eingebracht zu haben (Präklusionswirkung). Bei Baugenehmigungen besteht die Möglichkeit, gegen den Verwaltungsakt im Rahmen einer Anfechtungsklage nach § 42 VwGO vorzugehen, sofern der Kläger in seinem individuellen Recht verletzt ist. Wird von den Gerichten eine Rechtsverletzung festgestellt, kommt es zur Aufhebung der Baugenehmigung bzw. werden Bebauungspläne für unwirksam erklärt. Die wirksame Kontrolle findet also nur unter zwei Voraussetzungen statt: Zum einen muss es einen Kläger geben, der gewillt ist, gegen die Satzung oder die Baugenehmigung vorzugehen; zum anderen muss dieser Kläger auch klagebefugt sein.¹⁴ Empirische Untersuchungen von Kuhlmann haben gezeigt, dass diese Voraussetzungen die Kontrolldichte erheblich einschränken können (vgl. Kuhlmann 2003: 280).

Einfluss der Rechtsprechung durch unmittelbare Kontrolle

Dennoch kann bereits die Androhung von Klagen Einfluss auf die Rechtsanwendung haben. Scharmer hat festgestellt, dass drohende Klagen durchaus die Rechtsanwendung in der Verwaltung beeinflussen: *„Das Risiko einer späteren Überprüfung des Bebauungsplans durch die Rechtsprechung erhöht die Aufmerksamkeit der Verwaltungsmitarbeiter im Planungsprozess. Auf der anderen Seite weisen die Gesprächspartner aber auch darauf hin, daß ein wesentlicher Effekt der strengen, teilweise formalistischen Planüberprüfung sich nicht in besserer Planung und besseren materiellen Ergebnissen, sondern in besserer formaler Absicherung der Planung niederschlägt. Gerade in Großstadtverwaltungen werden erhebliche Personalkapazitäten dafür eingesetzt, um Bebauungspläne gerichtsfest zu machen.“* (Scharmer 1988: 144f.)

Einfluss der Rechtsprechung durch Androhung von Klagen

Scharmer hat in seiner Analyse von Genehmigungsentscheidungen auch beobachtet, dass großzügige Genehmigungen nach § 34 BauGB unterbleiben, wenn aus der Nachbarschaft mit einer Klage gedroht wird (vgl. Scharmer 1985: 41). In empirischen Forschungen zur Gemengelageproblematik wurde zudem beobachtet, dass die bloße Klageandrohung zu einer Lähmung der Verwaltungsaktivitäten führen kann, da die Verwaltung begründet oder unbegründet befürchtet, vor Gericht zu unterliegen (vgl. Stich et al. 1983: 161).

Mögliche Klageverfahren können auch zu einer Art Rechtsbeugung durch die Kommunen führen, um Klagemöglichkeiten zu verhindern, z.B. indem sie Bebauungspläne bewusst im

¹⁴ Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten im Detail siehe Kuschnerus 2010: 537ff; Schmidt-Eichstaedt 2005: 62ff.

Verfahrensstand nach § 33 BauGB¹⁵ belassen oder Pläne nach dem Satzungsbeschluss nicht nach § 10(3) BauGB öffentlich bekannt machen, um so die Möglichkeit der Normenkontrollklage zu umgehen (vgl. Scharmer 1985: 37).

Gerichtliche Entscheidungen werden von den Verwaltungsmitarbeitern in den Gemeinden oft als unkalkulierbar wahrgenommen (vgl. Stich et al. 1983: 161). Dies kann zum Teil dadurch erklärt werden, dass im Entscheidungsverhalten der Gerichte erhebliche Unterschiede festgestellt wurden (vgl. Scharmer 1988: 44f.). Solche Unterschiede zeigen sich in der aktuellen Rechtsprechung beispielsweise auch zwischen dem 2. Senat und dem 10. Senat des OVG Münster in der Frage, welche Anforderungen an die Bestimmtheit von Lärmkontingentierungen zu stellen sind (vgl. OVG Münster 09.11.2012).

Drohende Klageverfahren haben in der Vergangenheit als Einflussfaktor an Bedeutung gewonnen. Bereits 1993 wurde anhand einer Analyse von Normenkontrollverfahren festgestellt, dass eine zunehmende Klagebereitschaft in der Bevölkerung vorzufinden ist und planerische Entscheidungen von der Bevölkerung zunehmend stärker hinterfragt werden (vgl. Voge 1993: 23). Wollmann weist zudem auf einen Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein spezialisierter Rechtsanwälte und Rechtsschutzversicherungen einerseits und der Klagefreudigkeit von Bürgern andererseits hin (vgl. Wollmann 1985).

*Einfluss der
Rechtsprechung durch
Auslegung der Rechts-
vorschriften*

Neben der unmittelbaren Kontrolle bestimmter (Plan-)Vorhaben erfüllen die Gerichte zudem eine wichtige Funktion bei der Interpretation von Rechtsvorschriften, wie z.B. bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (siehe hierzu Kapitel 3.2). Somit beeinflussen sie die Rechtsanwendung in den Kommunen ebenfalls unmittelbar. Ergänzend zu den Gesetzen kommt den Gerichtsentscheidungen folglich eine Programmierungsfunktion zu, die vor allem über die Formulierung von Leitsätzen und über Urteilsbegründungen vorgenommen wird (vgl. Schäfer 1987: 283). Durch die Rechtsprechung werden über die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe neue Anforderungen für die Planungspraxis definiert. Der Rechtsprechung kann dabei eine Rolle als „*Quasigesetzgeber*“ (vgl. Schäfer u. Schmidt-Eichstaedt 1984: 320) zukommen und die Entscheidungen können eine erhebliche Fernwirkung aufweisen.

Besondere Bedeutung haben dabei die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts: *„Die Veröffentlichung der Entscheidungen in der Fachpresse, ihre Darstellung und Kommentierung in Aufsätzen und Vorträgen, ihre – in der Regel kritiklose – Aufnahme in Kommentare und Lehrbücher, ihre Verarbeitung und Verbreitung in Ländererlassen und Rundschreiben von Regierungspräsidenten und städtischen Rechtsämtern führen dazu, daß Interpretationen und Rechtschöpfungen des BVerwG zunächst von Rechtsexperten in Gerichten, Aufsichtsbehörden, Anwaltskanzleien und Rechtsämtern aufgenommen und –*

¹⁵ Nach § 33 BauGB können Vorhaben unter bestimmten Voraussetzungen bereits während des Planaufstellungsverfahrens nach der Offenlage des Plans zugelassen werden; siehe im Detail § 33 BauGB.

wenn auch zeitlich verschoben – nach und nach von Vollzugsbehörden für künftige Fälle umgesetzt werden.“ (Scharmer 1987: 309)

Wollmann weist darauf hin, dass Entscheidungen der Gerichte *„sich in der kommunalen Praxis teilweise `wie Lauffeuer` verbreiten und Handlungsunsicherheit auslösen.“* (Wollmann 1985: 58)

Mayntz hat festgestellt, dass Vollzugsbehörden im Bereich des gewerblichen Immissions-schutzes bei fehlender ministerieller Steuerung verstärkt auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zurückgreifen (vgl. Mayntz 1978: 52). Gleiches hat auch Bachmann in den Planungsverwaltungen beobachtet (vgl. Bachmann 1993: 272). In Studien zur Planung in Gemengelagen hatten Behördenmitarbeiter hingegen mitgeteilt, obergerichtliche Rechtsprechung nur ansatzweise zu verfolgen. Begründet wurde dies mit fehlenden zeitlichen Ressourcen und der mangelnden Verfügbarkeit der Urteile in der Behörde (siehe hierzu auch Kapitel 4.3). Als Folge hiervon wurden die zentralen Inhalte der Rechtsprechung in der kommunalen Verwaltung vor allem über deren Behandlung im Rahmen von Erlassen und Verwaltungsvorschriften wahrgenommen. Vielfach waren bestimmte Schlagworte oder Leitsätze bekannt, es fehlte jedoch an tiefergehenden Kenntnissen über den Kontext und Hintergrund der jeweiligen Rechtsprechung (vgl. Stich et al. 1983: 162; Schäfer 1987: 291).

Als ein Grund für Verfahrensfehler wurden in Untersuchungen zum Vollzug des Bundesbaugesetzes ständig sich ändernde Anforderungen der Rechtsprechung angeführt (vgl. Schäfer u. Schmidt-Eichstaedt 1984: 92). Untersuchungen zu Normenkontrollverfahren haben festgestellt, dass durch die von der Rechtsprechung definierten Anforderungen und durch das „Damoklesschwert“ der Normenkontrolle die Planverfahren für die Kommunen komplexer werden und teilweise eine „übertriebene Akribie“ in den Planverfahren vorzufinden ist. Die komplexen Anforderungen und rechtlichen Unsicherheiten führen auch dazu, dass in einigen Kommunen auf die Aufstellung von Bebauungsplänen verzichtet wird bzw. sehr enge Abgrenzungen von Plangebieten vorgenommen werden und somit den Anforderungen des Planerfordernisses nicht ausreichend Rechnung getragen wird (vgl. Voge 1993: 8, 23-25).

Besonders kritisch für die praktische Anwendung ist die Übertragung von Anforderungen der aktuellen Rechtsprechung auf Pläne, die bereits zuvor beschlossen wurden (vgl. ebd.: 28f.). Dies kann rückwirkend zu einer verdeckten Nichtigkeit¹⁶ von Plänen führen (vgl. Wollmann 1985: 59f.)

¹⁶ 1985 wurde noch zwischen der Nichtigkeit eines Planes und der Unwirksamkeit eines Planes unterschieden. Diese Unterscheidung wurde im Zuge der Novelle des EAG Bau 2004 aufgehoben. Heute können Bebauungspläne nur noch für unwirksam erklärt werden. (vgl. Kuschnerus 2010: 544-545.)

Insgesamt zeigt sich in den bisherigen empirischen Studien ein starker Einfluss der Rechtsprechung auf die praktische Anwendung des Planungsrechts. In der eigenen empirischen Untersuchung ist somit zu überprüfen, ob sich der Einfluss der Rechtsprechung bestätigt und in welchen Bereichen er besonders ausgeprägt ist.

Einfluss der Landes- und Regionalplanung

Wie in Kapitel 3.3 dargestellt, werden von der Regionalplanung die Ziele der Raumordnung als verbindliche Vorgaben für die Bauleitplanung formuliert. Die verbindlichen Festlegungen der Landes- und Regionalplanung wirken in der Phase des Planvollzugs als hierarchische Steuerung auf die kommunale Planungshoheit ein. In der Phase der Planaufstellung sind hingegen auch die Kommunen in die Planaufstellung einzubinden (Gegenstromprinzip). Sie können also die geltenden formalen Institutionen mitgestalten. (vgl. Zaspel 2012: 90f.)¹⁷

Wie stark die Landes- und Regionalplanung die Entwicklung in den Gemeinden steuert, hängt naturgemäß von den Festlegungen der Pläne selbst ab. Die Intensität der Steuerung unterscheidet sich dabei stark zwischen den einzelnen Bundesländern (vgl. ebd.: 63ff.). Zaspel hat in einer vergleichenden Analyse zwischen den Regionen München und Düsseldorf zur Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente auf die Gewerbeflächenpolitik aufgezeigt, dass sich darüber hinaus auch die Durchsetzungsmöglichkeiten der Regionalplanung im späteren Vollzug und die Organisation der Regionalplanung auf die Steuerungseffektivität der Regionalplanung auswirken. (vgl. ebd.: 215ff.)

Ob sich die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung auch auf die Rechtsauslegung auswirken, konnte bislang noch nicht eindeutig festgestellt werden. Denkbar ist aber beispielsweise, dass Gemeinden durch eine weite Interpretation der Zulässigkeitskriterien nach § 34 BauGB Vorhaben ohne Planverfahren genehmigen, um andernfalls erforderliche Bauleitplanverfahren und die damit verbundene Abstimmung mit der Regionalplanung zu vermeiden.

Planungsziele der Gemeinden

Formelle Institutionen für das Handeln der Verwaltung können sich auch aus planerischen Zielsetzungen auf kommunaler Ebene in Form einer Selbstbindung ergeben. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den formal beschlossenen Zielen und Planinhalten mit einer Bindungswirkung für die Bauleitplanung einerseits und Zielen und Planinhalten andererseits, die zwar schriftlich niedergelegt sind, aber keine formale Bindungswirkung entfalten. Empirische Studien zeigen, dass die Steuerungswirkung der kommunalen Planungen und Planungsziele nicht immer eindeutig festgestellt werden kann. In Forschungen zur Umsetzung des Bundesbaugesetzes wurde festgestellt, dass bei der Berücksichtigung von gemeindlichen Entwicklungsplanungen in der verbindlichen Bauleitplanung nicht zwischen formal beschlossenen bzw. nicht formal beschlossenen Entwicklungskonzepten und

¹⁷ Zu den unterschiedlichen Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen siehe ausführlich Zaspel 2012: 85ff.

unterschieden wird, obwohl diese unterschiedliche formale Bindungswirkungen aufweisen. Die befragten Kommunen gaben jeweils zu 58 % an, die Entwicklungskonzepte nicht zu berücksichtigen. Als Grund für die Nicht-Berücksichtigung wurde unter anderem die fehlende Aktualität der Entwicklungskonzepte genannt (vgl. Schäfer u. Schmidt-Eichstaedt 1984: 108). Greiving hat außerdem beobachtet, dass einzelne Kommunen bewusst auf die Entwicklung langfristiger Konzepte verzichten, um sich nicht selbst zu binden: *„Jede Bindung an langfristige Ziele wird der Offenhaltung von Entwicklungsmöglichkeiten zugunsten der Flächenverfügbarkeit von Investoren untergeordnet.“* (Greiving 1998: 245)

In diesem Zusammenhang ist auch von Interesse, inwieweit das Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan in der verbindlichen Bauleitplanung berücksichtigt wird. Greiving hat dazu festgestellt, dass auch der Flächennutzungsplan als formelle Planung nur eine begrenzte Steuerungswirkung für die nachgeordnete verbindliche Bauleitplanung aufweist: *„Im großen und ganzen vollzieht sich die Siedlungsentwicklung in den untersuchten Kommunen jedoch offensichtlich ohne die Entwicklung aus einer gesamtgemeindlichen, förmlichen Planung, sondern wird aufgrund projekt- und einzelfallbezogener Überlegungen vorangetrieben.“* (ebd.: 244)

Greiving hat zudem auf das Problem hingewiesen, dass in der Planungspraxis einiger Kommunen informelle Planungen den Flächennutzungsplan ersetzen sollen, was erhebliche *„Konflikte mit der Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Legitimation und der Planmäßigkeit der Planung“* (ebd.: 248) mit sich bringt.

Aktuelle Planungsziele der Gemeinde können sich indes sehr wohl auf die Rechtsanwendung auswirken, z.B. auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. In Untersuchungen zur Anwendung des § 34 BauGB wurde z.B. festgestellt, dass die Auslegung des früheren Kriteriums der „Unbedenklichkeit“ eines Bauvorhabens und heute die Auslegung des Begriffes des „Einfügens“ von kommunalen planerischen Zielvorstellungen beeinflusst werden kann. Es wurde beobachtet, dass das Erfordernis des „Einfügens“ in Fällen, bei denen Projekte nicht den Planungszielen der Gemeinden entsprachen, teilweise enger und bei erwünschten Projekten eher weiter ausgelegt wurde (vgl. Scharmer 1985).

Eine Beeinflussung der Rechtsanwendung durch kommunalpolitische Ziele hat Scharmer auch bei der Ursachenanalyse für fehlerhafte Bebauungspläne im Bereich der Abwägung festgestellt: *„Abwägungsfehler beruhten häufig darauf, dass kommunalpolitische Ziele nach Ansicht der Gerichte zu Unrecht gegenüber entgegenstehenden Belangen betroffener Grundstückseigentümer den Vorzug erhalten hatten.“* (Scharmer 1988: 10f.)

In der eigenen empirischen Untersuchung ist somit zu überprüfen, ob sich planerische Ziele auf die Rechtsanwendung auswirken und ob dabei Unterschiede festgestellt werden können.

Organisationsstruktur Formelle Institutionen regeln auch die Aufgabenverteilung und Organisation innerhalb der Verwaltung. Kuhlmann hat festgestellt, dass „den binnenorganisatorischen Strukturen sowie den Verfahrensabläufen in der Bauverwaltung eine maßgebliche Bedeutung als institutionelle Bestimmungsfaktoren der kommunalen Rechtsanwendung“ (Kuhlmann 2003: 174) zukommt. In der kommunalen Praxis findet sich dabei eine Vielzahl verschiedener Organisationsstrukturen, da die internen Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe von den Kommunen selbst gestaltet werden können (vgl. ebd.: 174).

Koordinationsprobleme zwischen den Behörden bzw. den Akteuren innerhalb einer Behörde können zu Problemen im Vollzug von Rechtsvorschriften führen (vgl. Reh binder 2009: 159). Dambowski hat beispielsweise anhand der Analyse eines Giftmüllskandals festgestellt, dass zersplitterte Zuständigkeiten zu isolierten Betrachtungsweisen führen können. In solchen Fällen kann auch zu viel Kommunikation (z.B. das umfangreiche Versenden von Vermerken an eine Vielzahl von Beteiligten) dazu führen, dass sich keiner der Akteure in der Verwaltung mehr zuständig fühlt (vgl. Damkowski 1981: 221, 229).

Die Größe der Verwaltung kann ebenfalls Einfluss auf die Umsetzung von Rechtsvorschriften haben. In Bezug auf die Durchführung von Bebauungsplanverfahren hat Scharmer in einer Untersuchung von sieben Fallstudien festgestellt, dass die kleinste und die größte Gemeinde Schwierigkeiten bei der Durchführung förmlicher Planverfahren benannten. Als mögliche Erklärung führt er an, dass sehr kleine Verwaltungen nicht über ein ausreichend spezialisiertes Personal verfügen (siehe hierzu auch Kapitel 4.3) und dass sehr große Gemeinden wiederum eine zu ausdifferenzierte Verwaltungsstruktur aufweisen, die die Zusammenarbeit sehr komplex werden lässt (vgl. Scharmer 1985: 27).

Kuhlmann hat in Bezug auf die Bauaufsichtsbehörden zudem festgestellt, dass Organisationsstrukturen, die eine größere Nähe zu „*interessengeladenen lokalen Arenen*“ aufweisen, stärker der Einflussnahme aus anderen Bereichen ausgesetzt sind und sich in ihren Entscheidungen weniger am Legalitätsprinzip orientieren (vgl. Kuhlmann 2003: 200).

In der empirischen Untersuchung ist demnach zu überprüfen, ob sich organisatorische Regelungen und Strukturen auf die Rechtsanwendung auswirken und welche Faktoren begünstigenden und behindernden Einfluss haben.

Zusammenfassend lassen sich folgende Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen feststellen:

Zusammenfassung der Einflussfaktoren

Formelle Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechtsvorschriften (Ausgestaltung, Komplexität, Novellen) ▪ Höhere Verwaltungsbehörden (Erlasse, Kontrolle, Beratung) ▪ Rechtsprechung (unmittelbare Kontrolle, Auslegung, Androhung von Klagen) ▪ Planungsziele der Gemeinde ▪ Übergeordnete Planung (z.B. Regionalplanung, LEP) ▪ Regelungen zur Aufgaben- und Kompetenzverteilung in der Verwaltung
------------------------	---

Abb. 5: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen (Eigene Darstellung)

4.1.2. Auswirkungen informeller Institutionen auf das Verwaltungshandeln

Informelle Institutionen sind, wie bereits in Kapitel 2.2 ausgeführt, vergleichsweise schwer zu erfassen, da sie nicht schriftlich fixiert sind. In vorliegenden empirischen Studien finden sich dennoch einige Erkenntnisse, die auf die Bedeutung informeller Institutionen bei der Anwendung von Rechtsvorschriften hinweisen.

Klemme und Selle stellen in ihren Forschungen zur Siedlungsflächenentwicklung örtliche Unterschiede in der Anwendung neuer Rechtsvorschriften fest und weisen auf die Bedeutung lokaler Planungskulturen hin: *„Selbst die Auswirkungen der Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen werden offensichtlich durch lokale Politik- und Planungskulturen ‚gefiltert‘ und führen mithin zu regions- und ortsspezifischen Resultaten“* (Klemme u. Selle 2008: 106). So beschreiben sie unter anderem beispielhaft deutliche Unterschiede in der Anwendung der Flächennutzungsplanung zwischen norddeutschen und süddeutschen Kommunen. Eine Erklärung für das Zustandekommen solcher Unterschiede konnte im Rahmen ihrer Forschung jedoch nicht geliefert werden. (vgl. ebd.: 108f.)

Planungskultur

Die „politische Kultur einer Gemeinde“ wurde auch bei Untersuchungen zu Normenkontrollverfahren als eine wichtige Ursache für die Fehleranfälligkeit von Bebauungsplänen identifiziert. Festgestellt wurde beispielsweise, dass von der Kommunalpolitik sachfremde Argumente in Planverfahren angebracht wurden oder interne Probleme in der Arbeitsorganisation einer Verwaltung die effektive Bearbeitung von Planverfahren behinderten (vgl. Voge 1993: 27).

Ebenso hat Scharmer in seiner Analyse zum praktischen Vollzug des Städtebaurechts festgestellt, dass die jeweilige kommunale Planungskultur die Anwendung des Städtebau-

rechts beeinflusst. Die lokalpolitische Situation stellt dabei einen wichtigen Einflussfaktor auf die kommunale Planungskultur dar: *„Wichtig für die Frage, ob sich die Verwaltung für ‚planen oder kungeln‘ entscheidet, sind die politischen Mehrheitsverhältnisse im Rat, die Aufmerksamkeit und Kritikbereitschaft der örtlichen Presse sowie tradierte Formen der Konfliktverarbeitung in der Gemeinde oder Region.“* (Scharmer 1985: 26f.)

Nach den Untersuchungen von Scharmer stellen auch das Selbstverständnis und die Grundüberzeugungen der Akteure (siehe Kapitel 4.4), die Größe und Struktur der Gemeindeverwaltung (siehe Kapitel 4.1.1), die stadtökonomische Situation (siehe Kapitel 4.2) und die Effektivität rechtlicher Kontrollmechanismen (siehe Kapitel 4.1.1) wichtige Einflussfaktoren auf die kommunale Planungskultur dar, die sich auch wechselseitig beeinflussen können (vgl. ebd.: 27).

Hier zeigt sich die Vielschichtigkeit des Begriffs der Planungskultur. In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Verständnissen und Definitionen des Begriffs (siehe zur Darstellung der verschiedenen Begriffsverständnisse Levin-Keitel u. Sondermann 2014: 182). Betrachtet man die von Scharmer genannten Faktoren, durch die sich die kommunale Planungskultur bildet, so wird deutlich, dass diese Überschneidungen zu den Untersuchungskategorien des AI aufweisen und der Begriff Planungskultur nicht für sich allein als Einflussfaktor begriffen werden kann, sondern vielmehr eine eigene Forschungsheuristik darstellt. Vor diesem Hintergrund soll für die vorliegende Arbeit der Begriff der Planungskultur nicht als ein einzelner Einflussfaktor definiert werden.

In den bisherigen empirischen Studien zeigen sich weitere informelle Institutionen, die sich auf die Rechtsanwendung auswirken.

Informelle Zuständigkeiten Breunung stellt in einer Analyse von vereinfachten Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG fest, dass die zuständige Genehmigungsbehörde in Fällen, bei denen sie nicht zugleich die zuständige Fachbehörde ist, auf die Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Fachbehörden angewiesen ist. Dabei wurde im Falle von Baden-Württemberg beobachtet, dass sich eine informelle Form der Zusammenarbeit entwickelt hat, bei der die formal zuständige Genehmigungsbehörde wichtige Entscheidungen der Fachbehörde überlässt und diese nur noch formal umsetzt. (vgl. Breunung 1999: 542f.)

Informelle Routinen Im Rahmen von Bauleitplanverfahren kann auch beobachtet werden, dass viele Gemeinden bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren eigene Vorgehensweisen in rechtlich nicht geregelten Bereichen entwickeln. So weist Schäfer zum Beispiel darauf hin, dass sich in den meisten Gemeinden Routinen bzw. Regelverfahren für die frühzeitige Bürgerbeteiligung entwickelt haben, die die offenen Vorgaben des BauGB konkretisieren. Diese Konkretisierungen beziehen sich u.a. auf die Art und Weise der Beteiligung (Auslegung

oder öffentliche Veranstaltung, Dauer usw.) oder auf die Frage, wie konkret die vorgestellte Planung bereits sein sollte. (vgl. Schäfer 1989: 248f.)

In der eigenen empirischen Untersuchung ist daher ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, ob sich informelle Zuständigkeiten bzw. informelle Routinen entwickelt haben, die die Rechtsanwendung beeinflussen.

An der Grenze zu einem Implementationsdefizit befindet sich die „informelle Vorschriften-Reduzierung“. Wollmann hat beobachtet, dass es in Baugenehmigungsverfahren zu einer informellen „Korrektur“ von Rechtsvorschriften kommen kann, wenn sich die strikte Anwendung von Vorschriften als handlungsbelastend oder verhindernd erweisen könnte. *„Solche Handlungsstrategien, in denen sich die Praxis gewissermaßen klüger als der Gesetzgeber erweist, sind solange als Innovationsleistung und Korrektiv der Baugenehmigungspraxis zu würdigen und zu akzeptieren, wie durch solches Vorgehen ‚brauchbarer Illegalität‘ (Niklas Luhmann) nicht unverzichtbare rechtsstaatliche Grundsätze öffentlichen Handels im allgemeinen und baurechtlichen Verfahren im besonderen verletzt werden.“* (Wollmann 1985: 68)

Informelle Vorschriften-Reduzierung

Als Beispiel führt Wollmann u.a. eine weite Auslegung des Begriffs des „Einfügens“ bei Genehmigungsentscheidungen nach § 34 BauGB an, um Bauvorhaben zu verwirklichen, die bei einer rechtskonformen Auslegung nicht genehmigungsfähig gewesen wären. Wollmann weist auch darauf hin, dass eine solche Form des informellen Handels rechtsstaatlichen Grundsätzen wie dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen kann. (vgl. ebd.: 69) Die informelle Vorschriften-Reduzierung ist eng verbunden mit der Frage, ob sich die Menge und Komplexität der Rechtsvorschriften auf ihre Anwendung auswirkt. In der empirischen Untersuchung ist somit besonders auf Zusammenhänge zwischen beiden Bereichen zu achten.

Ob sich informelle Institutionen herausbilden oder Bestand haben, hängt auch mit den personellen Kontinuitäten und Diskontinuitäten in einer Verwaltung zusammen. So hat Kuhlmann zum Beispiel anhand der Transformationsprozesse in ostdeutschen Bauverwaltungen nach der Wende beobachtet, dass sich übliche Vorgehensweisen aus der DDR-Zeit auch nach der Wende u.a. über personelle Kontinuitäten fortgesetzt haben (vgl. Kuhlmann 2003: 225-235).

Personelle Kontinuitäten/Diskontinuitäten

Allgemeine städtebauliche Leitbilder und gesellschaftliche Wertvorstellungen können auch die Interpretation von Rechtsvorschriften beeinflussen. Bachmann hat in Fallstudien zu Verhandlungsprozessen in der Bauverwaltung beobachtet, dass die Bedeutung dieser Einflussfaktoren insbesondere in den Planungsämtern gesehen wird. So äußerte ein Interviewpartner in der Untersuchung von Bachmann: *„Städtebauliche Leitbilder bestim-*

Städtebauliche Leitbilder und Wertvorstellungen

men vor allem die Art und Richtung, in der die Entscheidungsspielräume genutzt werden“ (Bachmann 1993: 273).

Aufgrund der Schwierigkeit, informelle Institutionen zu erheben, kann angenommen werden, dass neben den bereits identifizierten Einflussfaktoren noch weitere informelle Institutionen von Bedeutung sein können. Hier kommt also dem explorativen Charakter der eigenen Erhebung eine besondere Bedeutung zu.

Zusammenfassung der Einflussfaktoren

Zusammenfassend lassen sich im Bereich der informellen Institutionen folgende Einflussfaktoren feststellen:

Informelle Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informelle Zuständigkeiten ▪ Informelle Routinen ▪ Informelle Vorschriften-Reduzierung ▪ Personelle Kontinuitäten/Diskontinuitäten ▪ Städtebauliche Leitbilder und Wertvorstellungen
--------------------------	--

Abb. 6: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen (Eigene Darstellung)

4.2. Nicht-institutioneller Kontext

Nicht-institutionelle Faktoren stellen einen weiteren Einflussfaktor auf das Handeln der Verwaltung dar. In der vorliegenden Arbeit wird zur Systematisierung der Faktoren auf die Untersuchungskategorien „Bauliche und naturräumliche Ausstattung“ und „Prägende Entwicklungstrends“ von Kreuzer und Scholz (2011) zurückgegriffen.

4.2.1. Auswirkungen der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums auf das Verwaltungshandeln

Prozesse der Stadtentwicklung werden selbstverständlich von der baulichen und naturräumlichen Ausstattung mitgeprägt (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 82). Empirische Ergebnisse deuten auch auf einen direkten Einfluss der baulichen Ausstattung des Raums auf die Rechtsanwendung hin.

Komplexe räumliche Problemlagen

So können sich beispielsweise komplexe räumliche Problemlagen auf die Anwendung von Planungsrecht auswirken. Scharmer hat in Forschungen zur Umsetzung des Städtebaurechts darauf hingewiesen, dass bestehende Gemengelage ein Planungshemmnis für Gemeinden darstellen können (Scharmer 1985: 22) und Bebauungspläne im Bereich von Gemengelage besonderes fehleranfällig in Normenkontrollverfahren waren. (vgl. Scharmer 1988: 74). Auch Kuhlmann beschreibt, dass die Überplanung von Gemengelage eine

besondere Herausforderung darstellt, und dass Genehmigungsverfahren nach § 34 BauGB im Bereich von Gemengelagen besonders intensiv von „*Verhandlung und Gesprächen zwischen den Beteiligten*“ begleitet wurden (vgl. Kuhlmann 2003: 167).

Direkte Hinweise bezüglich des Einflusses der naturräumlichen Ausstattung des Raums auf die Rechtsanwendung konnten in den bisherigen empirischen Studien nicht identifiziert werden. Da die naturräumliche Ausstattung des Raums ebenfalls zu komplexen Problemlagen für die räumliche Planung führen kann, ist anzunehmen, dass sie auch ähnliche Einflüsse auf die Rechtsanwendung haben kann.

Ein eher indirekter Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung kann die Wahrnehmbarkeit von Missständen in der natürlichen und baulichen Umgebung sein. In Forschungen zum Vollzug des Immissionsschutzrechts wurde festgestellt, dass für den Vollzug Beschwerden aus der Bevölkerung von zentraler Bedeutung sind (siehe unten). Solche Beschwerden setzen jedoch voraus, dass die Missstände von der Bevölkerung auch wahrgenommen werden können, beispielsweise über eine Geruchsbelästigung. In Bereichen, in denen z.B. Verstöße nicht „sichtbar“ sind, kommt es auch zu weniger Beschwerden aus der Bevölkerung (vgl. Mayntz 1978: 61, zur Wahrnehmbarkeit siehe auch Kapitel 4.4).

Für die Frage, ob es letztendlich zu Beschwerden aus der Bevölkerung kommt, sind jedoch auch weitere Faktoren, wie z.B. die Handlungsressourcen der Bevölkerung, von Bedeutung¹⁸.

Diese ersten Hinweise auf Einflussfaktoren im Bereich der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums sind in der eigenen empirischen Untersuchung weiter zu vertiefen und im Sinne der explorativen Untersuchung ggf. weiter zu ergänzen.

Zusammenfassend lassen sich im Bereich der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums folgende Einflussfaktoren feststellen:



Abb. 7: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums (Eigene Darstellung)

Wahrnehmbarkeit von Missständen

Zusammenfassung der Einflussfaktoren

¹⁸ Sie hierzu ausführlich Köckler 2011.

4.2.2. Auswirkungen von Entwicklungstrends und Ereignissen auf das Verwaltungshandeln

Wirtschaftssituation Der Einfluss der Entwicklungstrends auf die Rechtsanwendung zeigt sich in den bisherigen Studien vor allem im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung. In den Forschungen von Mayntz zur Implementation des BImSchG im Bereich der Luftreinhaltung und der Umsetzung des Wasserhaushaltsgesetzes wurde nachgewiesen, dass auch wirtschaftliche Gesichtspunkte Einfluss auf Genehmigungsentscheidungen hatten, da man z.B. örtlich bedeutenden Unternehmen nicht schaden wollte. Ermöglicht wurde dies z.B. durch eine „weite“ Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe (wie dem „Stand der Technik“) oder durch die Gewährung von Übergangsfristen. (vgl. Mayntz 1978: 36f., 59)

Winter hat beim Vollzug des Wasserrechts ebenfalls festgestellt, dass die potenzielle wirtschaftliche Gefährdung eines Unternehmens dazu führen kann, dass gesetzliche Regelungen nicht vollzogen werden, um beispielsweise örtliche Arbeitsplätze nicht zu gefährden (vgl. Winter 1975: 34). Auch Bachmann hat in drei Fallstudien beobachtet, dass Aspekte der Wirtschaftsförderung die Rechtsanwendung beeinflussen, indem z.B. Verfahren beschleunigt werden (vgl. Bachmann 1993: 274). Der Einfluss der wirtschaftlichen Situation kann verstärkt werden, indem Unternehmen ihre Interessen aktiv in den Planungsprozess oder das Genehmigungsverfahren einbringen (siehe zur Bedeutung der Unternehmen als Akteur Kapitel 4.5.2).

Scharmer weist außerdem darauf hin, dass die stadtökonomische Situation Einfluss auf die Verhandlungsposition einer Gemeinde gegenüber Investoren hat (vgl. Scharmer 1985: 27). So verfügen zum Beispiel Städte mit einer guten wirtschaftlichen Lage über eine bessere Verhandlungsposition als Städte, die aufgrund einer schlechten wirtschaftlichen Ausgangssituation dringend auf Neuansiedlungen bzw. auf den Erhalt von Unternehmen angewiesen sind.

Auch für die eigene empirische Untersuchung wird vermutet, dass der Einfluss der örtlichen Wirtschaft von Bedeutung ist, da bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes starke Wechselwirkungen zu örtlichen Unternehmen und der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde bestehen. Im Detail ist zu prüfen, wie sich dieser Zusammenhang auswirkt.

Entwicklung der Bautätigkeit Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung einer Gemeinde steht auch das Volumen der Bautätigkeit. Dies kann sich auf die Rechtsanwendung auswirken, da es einen erheblichen Einfluss auf die Aufgabenentwicklung der Bauordnungsämter wie auch der Planungsämter haben kann. Kuhlmann hat beobachtet, dass die hohe Bautätigkeit nach der Wende in Ostdeutschland einen „institutionellen Stress“ ausgelöst hat (vgl. Kuhlmann 2003: 170) und weist darauf hin, „dass die Qualität

administrativer Rechtsanwendung auch vom Antragsvolumen sowie vom bauaufsichtlichen Tätigkeitsumfang und -profil abhängt (ebd.: 165). Dieser Einflussfaktor steht in einem engen Wechselverhältnis zu den Ressourcen der Verwaltung (siehe hierzu näher Kapitel 4.3).

Losgelöst von allgemeinen Trends können auch konkrete Ereignisse der Anlass für die Anwendung von Planungsrecht sein. Dazu gehören beispielsweise ein bestimmtes Projekt, welches von einem Investor angestrebt wird, ebenso wie Projekte, die die Gemeinde selbst verfolgt. Hierbei kann es sich um umfassende Planungsprojekte handeln (wie z.B. die Entwicklung eines Baugebiets) oder auch um einzelne Bauvorhaben (wie z.B. den Ansiedlungswunsch eines Unternehmens). Scharmer hat bereits 1985 festgestellt, dass Bebauungsplanverfahren überwiegend als Reaktion auf konkrete Anlässe betrieben werden und dass sich in dem Bereich ein deutlicher Wandel gegenüber den 1950er-Jahren vollzogen hat, als von den Gemeinden noch vermehrt großräumige, langfristige Planung betrieben wurde (vgl. Scharmer 1985: 26). Eine besondere Bedeutung können in diesem Zusammenhang auch Großveranstaltungen oder besondere Ereignisse wie eine internationale Bauausstellung oder Gartenschauen haben.

Planungsprojekte

Zusammenfassend lassen sich im Bereich der Entwicklungstrends und Ereignisse folgende Einflussfaktoren feststellen:

Zusammenfassung

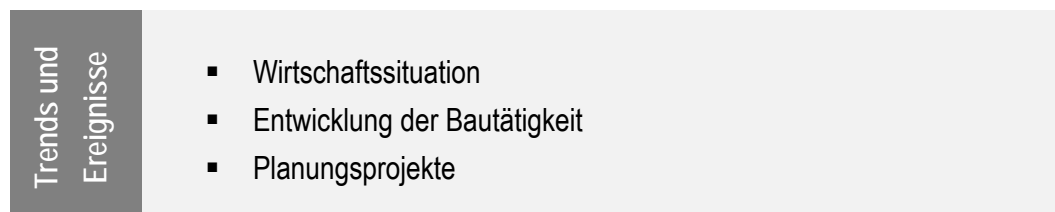


Abb. 8: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der Entwicklungstrends und Ereignisse (Eigene Darstellung)

4.3. Handlungsressourcen der Verwaltung

Handlungsressourcen stellen einen wichtigen Einflussfaktor für das Handeln von Akteuren dar. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche konkreten Einflüsse in früheren empirischen Studien identifiziert werden konnten. Dazu werden die in Kapitel 2.2 erläuterten Kategorien ökonomisches Kapital, sachliche Kompetenz, soziales Kapital und kommunikative Kompetenz sowie die „Exit-Option“, d.h. die „*Möglichkeit eines Akteurs, aus einer Akteurskonstellation auszusteigen*“ (Kreuzer u. Scholz 2011: 119f.) genutzt. Abschließend werden Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Handlungsressourcen aufgezeigt.

4.3.1. Ökonomisches Kapital

Personelle Ressourcen Der Einfluss personeller Ressourcen auf die Rechtsanwendung wurde in zahlreichen Studien nachgewiesen (vgl. u.a. Dose 1997: 405; Scharmer 1988: 88; Hucke 1996: 67; Mayntz 1978: 38; Dopfer et al. 2009: 272).

In Forschungen zur Umsetzung des Bundesbaugesetzes wurde beispielsweise festgestellt, dass die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen aufgrund fehlender Personalkapazitäten in Einzelfällen unterblieben ist (vgl. Schäfer u. Schmidt-Eichstaedt 1984: 106). Gleiches hat auch Greiving bei der Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen festgestellt (vgl. Greiving 1998: 246). Besondere Engpässe werden dabei in kleinen Städten beobachtet (vgl. Bachmann 1993: 269; Greiving 1998: 246): Liegen personelle Engpässe vor, gewinnt die Beauftragung von Planungsbüros an Bedeutung, um die personellen Engpässe zu kompensieren (vgl. BBR 2005: 7 und siehe auch Ausführungen zu privaten Akteuren in Kapitel 4.5.2).

Die Verfügbarkeit von Personal stellt keine Garantie für die rechtssichere Anwendung von Planungsrecht dar: Bachmann hat beispielsweise beobachtet, dass in einer Großstadt mit guter Personalausstattung überdurchschnittlich viele Bebauungspläne rechtliche Mängel aufwiesen (vgl. Bachmann 1993: 269). Wollmann beschreibt hingegen ein klares Kompetenzgefälle von Großstädten zu kleinen Gemeinden (vgl. Wollmann 1985: 64f.).

Technische Ausstattung Neben der personellen kann auch die technische Ausstattung der Behörden die Umsetzung von Rechtsvorschriften beeinflussen. Mayntz sieht neben dem Defizit an personellen Ressourcen den Mangel an technischen Hilfsmitteln als einen zentralen Grund für festgestellte Mängel in der Überwachung von Vorschriften zur Luftreinhaltung an (vgl. Mayntz 1978: 38). In Planverfahren kann die notwendige Erarbeitung technischer Grundlagen (z.B. im Rahmen der Bestandsaufnahme) ebenfalls ein Einflussfaktor auf die Dauer von Bauleitplanverfahren sein (vgl. Scharmer 1985: 24).

Finanzielle Ressourcen Finanzielle Ressourcen der Verwaltungen können sich ebenso auf die Rechtsanwendung auswirken. So beschreibt z.B. Wollmann Fälle, bei denen Ortsbesichtigungen für Genehmigungen nach § 34 BauGB unterblieben sind, da keine finanziellen Mittel für Ortsbesichtigungen zur Verfügung standen (vgl. Wollmann 1985: 65). Für die zuvor beschriebene Kompensation personeller Engpässe durch die Beauftragung von Planungsbüros sind finanzielle Ressourcen ebenso von Bedeutung wie für den Umfang an technischer und personeller Ausstattung.

Grundeigentum Zumindest für den praktischen Vollzug der Bauleitplanung ist die Frage, ob Entwicklungsflächen aktiviert werden können, von großer Bedeutung (vgl. Greiving 1998: 252). Empirische Nachweise, dass sich die Verfügbarkeit von Flächen oder die Eigentumsverhältnisse auf die Auslegung des Planungsrechts auswirken, liegen nicht eindeutig vor. Denkbar ist

jedoch, dass sich die Verfügbarkeit von Flächen oder städtisches Eigentum an potenziellen Entwicklungsflächen auch auf die Auslegung von Planungsrecht auswirkt, indem z.B. die Voraussetzungen für die Durchführung eines Verfahrens nach § 13a BauGB großzügig interpretiert werden oder keine sachgerechte Abwägung erfolgt (vgl. ebd.: 253)

Zusammenfassend lassen sich im Bereich des ökonomischen Kapitals folgende Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung feststellen:

Zusammenfassung

Ökonomisches Kapital	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personelle Ressourcen ▪ Technische Ausstattung ▪ Finanzielle Ressourcen ▪ Grundeigentum der Gemeinde
-------------------------	---

Abb. 9: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich des ökonomischen Kapitals (Eigene Darstellung)

4.3.2. Sachliche Kompetenz

Grundvoraussetzung für die Rechtsanwendung ist die ausreichende Kenntnis der Rechtsvorschriften selbst. In den empirischen Studien der Vergangenheit wurde allerdings immer wieder eine mangelnde Information der Verwaltung über rechtliche Anforderungen festgestellt (vgl. Damkowski 1981: 224; Stich et al. 1983). Mangelnde Kenntnisse über die rechtlichen Anforderungen wirken sich negativ auf die Umsetzung von Rechtsvorschriften aus: „Aus der zunehmenden Verfeinerung und Verästelung der bauplanungsrechtlichen Dogmatik folgt eine tendenzielle Überforderung der kommunalen Verwaltungen beim Vollzug dieses Rechts. Ein beachtlicher Teil von Fehlern im Bebauungsplan, vor allem die Verfahrensfehler, läßt sich nur mit mangelnder Information der planenden Verwaltung über die Anforderungen der Rechtsprechung erklären.“ (Scharmer 1988: 89)

Kenntnisse der Rechtsvorschriften und Rechtsprechung

Von Bedeutung für das Wissen über die Rechtsvorschriften sind Informationsmöglichkeiten der Verwaltungsmitarbeiter, um die jeweilige Sachkompetenz erweitern zu können. Bachmann hat in drei Fallstudien zu Verhandlungsprozessen in der Bauverwaltung folgende Informationsquellen identifiziert (vgl. Bachmann 1993: 267f.):

Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten

- Gesetzeskommentare und sonstige Literatur,
- Informationen seitens der kommunalen Spitzenverbände,
- Austausch mit Kollegen innerhalb der Verwaltung,
- Informationen des Rechtsamts,
- Austausch mit Kollegen aus anderen Städten im Rahmen regelmäßiger, institutionalisierter Treffen,
- Austausch mit der Kreisverwaltung oder den Bezirksregierungen,

- Externe Fortbildungsveranstaltungen,
- Ortsansässige Anwälte (v.a. in Fragen des Privatrechts).

Fortbildungsveranstaltungen wird dabei in der Praxis eine besondere Bedeutung beigegeben (vgl. Wollmann 1985: 64). Da die knappen finanziellen Mittel in den Kommunalverwaltungen nicht immer eine Teilnahme an externen Veranstaltungen zulassen, kommt auch internen Fortbildungen eine hohe Bedeutung zu. Diese können auf der Ebene der Abteilungs- oder Amtsleiter stattfinden oder auch Veranstaltungen mit allen Sachbearbeitern umfassen (vgl. ebd.: 64).

Bezüglich der ausreichenden Fortbildung und Information der Mitarbeiter wurden in verschiedenen Studien in der Vergangenheit qualitative Mängel festgestellt (vgl. u.a. Bachmann 1993: 271; Stich et al. 1983: 156).

In einer im Jahr 1995 von Engelsberger durchgeführten Befragung zur Umsetzung europäischer Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes gaben nur 36 % der befragten Behördenmitarbeiter an, dass die relevanten EG-Umweltrichtlinien in der Behörde vollständig vorhanden sind. Kommentare oder Lehrbücher waren nach Einschätzung der Mitarbeiter auch nur in 19 % der befragten Behörden ausreichend (4 %) oder annähernd ausreichend (15 %) vorhanden. (vgl. Engelsberger 1998: 166-170)

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass heutzutage zumindest die Verfügbarkeit der Gesetzestexte über das Internet gegeben ist. Die eigene Erfahrung in der kommunalen Praxis zeigt zudem, dass sehr viele Planungsverwaltungen digitale Datenbanken zur Informationsbeschaffung nutzen.

Behördenmitarbeiter führten im Rahmen einer Evaluierung der Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Defizite in den Aus- und Fortbildungsangeboten als einen Grund für Vollzugsdefizite bei der Umsetzung der UVP an¹⁹. Verfügbare Arbeitshilfen wurden zudem als wenig praxistauglich bewertet (vgl. Dopfer et al. 2009: 271). Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die Qualität der untersuchten UVP im Zeitraum von 1999 bis 2007 leicht abgenommen hat. Dies stellt die Wirksamkeit vorliegender wissenschaftlicher Erkenntnisse zu bestehenden Defiziten und vorliegender Leitfäden für die praktische Anwendung infrage (vgl. ebd.: 270).

Da die Beschaffung von Literatur und die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen oft mit finanziellen Aufwendungen verbunden sind, besteht hier eine starke Wechselwirkung zum Einflussfaktor der finanziellen Ressourcen.

¹⁹ Auch in einer Befragung von Engelsberger 1995 zur Umsetzung europäischer Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes gaben fast 65% der Befragten an, dass Weiterbildungsmöglichkeiten zum europäischen (Umwelt-)Recht gar nicht oder nur in unzureichendem Maße bestehen (vgl. Engelsberger 1998: 166-170).

Insgesamt kann der Einfluss der Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen für die weitere Untersuchung danach unterschieden werden, ob Informationsmöglichkeiten zur Verfügungen stehen, wie zugänglich sie sind und welche Qualität sie aufweisen.

Fraglich ist, inwieweit die formale Qualifikation der Verwaltungsmitarbeiter von Bedeutung ist. Breunung hat in einer Studie zum Vollzug vereinfachter Genehmigungsverfahren festgestellt, dass die formale Qualifikation des Personals keinen besonderen Einfluss auf den Vollzug hatte: *„Die mit dem Gesetzesvollzug betrauten Verwaltungsfachleute und Techniker unterscheiden sich in diesem Punkte nicht grundsätzlich, etwa in der Weise, daß Verwaltungsfachleute in Anbetracht ihrer gründlicheren juristischen Ausbildung ‚gesetzes-treuer‘ wären als das naturwissenschaftlich-technische Personal mit lediglich bereichsbezogenen rechtlichen Zusatzkenntnissen.“* (Breunung 1999: 547) *Ausbildung*

Kuhlmann hingegen hat festgestellt, dass in der Nachwendezeit in Ostdeutschland die Fachdisziplin der Mitarbeiter einen Einfluss auf die Rechtsanwendung hatte: *„So erhielt die Rechtsanwendung in einigen ostdeutschen Kommunalverwaltungen (vor allem im Land Brandenburg) einen entscheidenden Auftrieb dadurch, dass juristisch qualifiziertes Personal, teils aus Westdeutschland kommend, eingestellt wurde, welches stärker, als dies in den technisch und planerisch orientierten Fachämtern der Fall ist, die rechtliche Qualität von Baugenehmigungsentscheidungen im Auge behält.“* (Kuhlmann 2003: 269)

Ergänzend zu den Beobachtungen von Breunung und Kuhlmann hat Bachmann in drei Fallstudien festgestellt, dass Mitarbeiter ihre mangelnde juristische Ausbildung, insbesondere im Bereich des Baurechts, beklagen (vgl. Bachmann 1993: 268). Dies wird von Wollmann bestätigt, der ebenfalls fehlende juristische Kenntnisse bei technisch ausgebildeten Mitarbeitern in den Bauordnungsbehörden beobachtet hat (vgl. Wollmann 1985: 64).

Zur Bedeutung des Erfahrungswissens finden sich ebenfalls widersprüchliche Hinweise in den bisherigen Forschungsergebnissen. Wie bereits ausgeführt, haben Evaluierungen zur Umsetzung der UVP gezeigt, dass die Qualität der untersuchten UVP im Zeitverlauf leicht abgenommen hat. In dem Zusammenhang wurde auch festgestellt, dass UVP-Verfahren, die von erfahrenen Mitarbeitern bearbeitet wurden, kaum eine bessere Qualität aufweisen als solche, die von wenig erfahrenen Mitarbeitern bearbeitet wurden. (vgl. Dopfer et al. 2009: 270) *Erfahrungswissen*

Es wurde aber auch beobachtet, dass sich die sachliche Kompetenz in den planenden Gemeinden weiter entwickelt hat: Waren in den Untersuchungen von Scharmer zu Normenkontrollverfahren im Jahr 1988 Verfahrensfehler eine der Hauptursachen für die Nichtigkeit von Bebauungsplänen, so stellt Voge einige Jahre später fest, dass diese Fehlerursache deutlich abgenommen hat und die Gemeinden zunehmend mit den verfahrensrechtlichen Anforderungen vertraut sind (vgl. Voge 1993: 22).

Bachmann hat in Fallstudienanalysen beobachtet, dass – nach Selbsteinschätzung der Mitarbeiter – Defizite in der juristischen Ausbildung mit Erfahrungswissen kompensiert, jedoch nicht vollständig ersetzt werden können (vgl. Bachmann 1993: 268). Kuhlmann misst dem „learning by doing“ ebenfalls erhebliche Bedeutung für die Kompetenzentwicklung der Bauverwaltungen in Ostdeutschland bei (vgl. Kuhlmann 2003: 269).

Aufgrund dieser vielschichtigen Hinweise in den bisherigen empirischen Untersuchungen ist bei der eigenen empirischen Untersuchung zu prüfen, welche Bedeutung der Ausbildung bzw. der formalen Qualifikation und dem Erfahrungswissen bei der Rechtsanwendung zukommt.

Information über räumliche und technische Rahmenbedingungen

Im Bereich des Gewässerschutzes hat sich z.B. gezeigt, dass fehlendes Wissen (etwa über die Vorbelastung von Gewässern) zu einer mangelnden Berücksichtigung solcher Aspekte führt (vgl. Mayntz 1978: 60).

Es hat sich auch gezeigt, dass die Behörden nicht immer über die notwendigen Informationen zum Stand der Technik verfügen und die Unternehmen diesbezüglich einen Informationsvorsprung haben. Dieser Umstand beeinträchtigt wiederum die Durchsetzungschancen der Behörden (vgl. ebd.: 47). Dieses Informationsdefizit der Behörden sollte sich mittlerweile aufgrund von Merkblättern zur best-verfügbaren Technik (BVT-Merkblätter), die aufgrund der Richtlinie 2010/75/EU über Industrie-Emissionen in einem kontinuierlichen Prozess erstellt werden, verbessert haben.

Da sich die bisherigen Hinweise im Hinblick auf den Einfluss der Informationen über räumliche und technische Rahmenbedingungen nur auf gebundene Entscheidungen im Bereich des Immissionsschutzrechtes beziehen, ist im Weiteren insbesondere zu prüfen, ob und welche Hinweise sich auf einen möglichen Einfluss im Bereich der Bauleitplanung zeigen.

Beauftragung externer Fachexpertise

Zur Erweiterung der eigenen sachlichen Kompetenz kann auch die Beauftragung externer Fachexpertise, z.B. von externen Planungsbüros oder Gutachtern, genutzt werden. Ihre Rolle wird in Kapitel 4.5.2 näher beleuchtet.

Zusammenfassend lassen sich im Bereich der sachlichen Kompetenz folgende Einflussfaktoren feststellen: *Zusammenfassung*

Sachliche Kompetenz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kenntnisse über Rechtsvorschriften und Rechtsprechung ▪ Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten ▪ Ausbildung ▪ Erfahrungswissen ▪ Informationen über räumliche und technische Rahmenbedingungen ▪ Beauftragung externer Fachexpertise
------------------------	--

Abb. 10: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der sachlichen Kompetenz (Eigene Darstellung)

4.3.3. Soziales Kapital

In Stadtentwicklungsprozessen spielt soziales Kapital eine große Rolle (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 116), aber auch bei der Anwendung von Rechtsvorschriften kann es einen Einflussfaktor darstellen.

In den Forschungen von Bachmann zu Verhandlungsprozessen in der Bauverwaltung wurde festgestellt, dass z.B. persönliche Kontakte zu Kollegen und/oder Mitarbeitern anderer Städte eine wichtige Informationsquelle darstellen (vgl. Bachmann 1993: 267f.) und gute persönliche Beziehungen die Zusammenarbeit vereinfachen (vgl. ebd.: 281). Als Einflussfaktoren auf die sozialen Beziehungen wurden „*persönliche Sympathien oder Antipathien, ähnliche oder konträre Auffassung in Sach- und Verfahrensfragen, eventuelle Erfahrungen außerhalb des beruflichen Umfelds*“ (ebd.: 281) sowie die Sozialisation über die berufliche Ausbildung und die grundsätzliche Einstellung zur Rechtstreue festgestellt (vgl. ebd.: 281).

Zusammenfassend lassen sich im Bereich des sozialen Kapitals folgende Einflussfaktoren feststellen: *Zusammenfassung*

Soziales Kapital	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persönliche Kontakte zu Kollegen ▪ Persönliche Kontakte zu externen Akteuren
---------------------	---

Abb. 11: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich des sozialen Kapitals (Eigene Darstellung)

4.3.4. Kommunikative Kompetenz

Zum Einfluss der kommunikativen Kompetenz auf die Umsetzung von Rechtsvorschriften in der kommunalen Planung liegen bislang keine direkten empirischen Hinweise vor. Es ist jedoch grundsätzlich vorstellbar, dass z.B. die Fähigkeit, komplexe rechtliche Zusammen-

hänge an Kollegen, Investoren oder Politiker zu vermitteln oder Standpunkte vor Gericht zu vertreten, Einfluss auf die Umsetzung von Rechtsvorschriften haben kann.

4.3.5. Exit-Optionen

Als Einflussfaktor auf die Anwendung von Planungsrecht sind Exit-Optionen nur von untergeordneter Bedeutung, da zahlreiche Akteurskonstellationen durch formale Institutionen vorgegeben werden (z.B. die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Bauleitplanverfahren und die Rolle der Gerichtsbarkeit). Allerdings wurden in den bisherigen empirischen Untersuchungen auch solche informellen Akteurskonstellationen festgestellt, die grundsätzlich einen Ausstieg einzelner Akteure ermöglichen würden. Zu nennen sind hier z.B. die informellen „Vorentscheider“ (siehe hierzu Kapitel 4.5).

Von Bedeutung ist diese Handlungsressource außerdem bei der Interaktion der Verwaltung mit Unternehmen und Investoren, da diese z.B. mit der Beendigung eines Projekts oder mit Standortverlagerungen drohen können (siehe hierzu auch Kapitel 4.5.2). Der Planungsträger wiederum kann Investoren mit der Nicht-Aufstellung eines Bebauungsplans drohen und verfügt damit ebenfalls über eine Exit-Option.

Zusammenfassung Zusammenfassend lassen sich im Bereich Handlungsressource Exit-Option folgende Einflussfaktoren feststellen:

Exit- Option	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausstieg aus informellen Akteurskonstellationen ▪ Standortverlagerungen ▪ Stopp von Planungsprojekten/Planverfahren
-----------------	---

Abb. 12: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der Exit-Optionen (Eigene Darstellung)

4.3.6. Kombination der Handlungsressourcen und „situative Wirksamkeit“

Für einen wirksamen Einsatz der Ressourcen ist es von zentraler Bedeutung, dass die Ressourcen gemeinsam eingesetzt und kombiniert werden können. Liegen Ressourcen nur in einzelnen Bereichen vor, kann es zu Problemen kommen. So hat Mayntz beispielsweise festgestellt, dass die Trennung von rechtlicher Entscheidungskompetenz (also der formalen Macht) und technischem Fachwissen zu Problemen im Gesetzesvollzug führen kann. Es wurde beobachtet, dass die Trennung bei den Behörden mit rechtlicher Entscheidungskompetenz zu reaktiven Verhaltensweisen führt: Behörden, welche über das technische Fachwissen verfügen, treffen verstärkt informelle Absprachen, da sie keine formelle Entscheidungskompetenz besitzen. (vgl. Mayntz 1978: 48f.)

Handlungsressourcen sind nicht in jeder Situation in gleichem Maße wirksam, sondern unterscheiden sich in ihrer faktischen Wirksamkeit von Situation zu Situation (vgl. Mayntz u. Scharpf 1995: 59). Diese „situative Wirksamkeit“ der Handlungsressourcen wird beeinflusst von den Handlungsressourcen und Zielen der anderen beteiligten Akteure (vgl. Kreuzer u. Scholz 2011: 137). So wird z.B. die Handlungsressource der Verwaltung, mit der Einstellung eines Bebauungsplanverfahrens zu drohen, dadurch beeinflusst, inwieweit die anderen Akteure ein Interesse an der Aufstellung des Bebauungsplans haben bzw. ob sie über alternative Handlungsmöglichkeiten verfügen.

4.4. Handlungsorientierungen der Verwaltung

Den Handlungsorientierungen der Akteure kommt bei der Anwendung von Rechtsvorschriften immer dann eine besondere Bedeutung zu, wenn die formalen Institutionen das Handeln nicht abschließend definieren (siehe Kapitel 2.2), wenn beispielsweise unbestimmte Rechtsbegriffe ausgelegt werden müssen. In der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, dass es methodisch besonders schwierig ist, Handlungsorientierungen zu erfassen, da sie weniger greifbar sind als z.B. die konkreten Handlungsressourcen der Akteure und deshalb nicht direkt beobachtet werden können. (vgl. Scharpf 2006: 111, Kreuzer u. Scholz 2011: 94).

Handlungsorientierungen der Verwaltung wurden in den ausgewerteten empirischen Studien nicht explizit untersucht. Dies liegt sicherlich darin begründet, dass Handlungsorientierungen vor allem auch Gegenstand psychologischer Forschungen sind, die nicht zum Untersuchungsumfang der Studien und dieser Arbeit zählen.

In einigen der ausgewerteten empirischen Studien konnten jedoch Hinweise auf Handlungsorientierungen identifiziert werden. Da diese den Aspekt der Handlungsorientierungen allerdings nicht umfassend untersucht haben, ist eine eindeutige Zuordnung zu den in Kapitel 2.2 aufgeführten Kategorien der kognitiven Orientierungen, der motivationalen Orientierungen und der Interaktionsorientierungen sowie zu den Handlungsarten Routine und Entscheidung nicht eindeutig möglich. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zwar die identifizierten Hinweise auf mögliche Handlungsorientierungen dargestellt, auf eine Zuordnung zu den verschiedenen Untersuchungskategorien wird aber verzichtet.

Für die Anwendung von Recht hat sich die grundlegende Einstellung zu rechtlichen Regelungen als wichtiger Einflussfaktor erwiesen. Kuhlmann hat beispielsweise in ihrer Studie zum Gesetzesvollzug in ostdeutschen Kommunen festgestellt, dass Mitarbeiter in der Verwaltung mit technischem Hintergrund hier das Ziel verfolgten, „*pragmatisch-flexible Problemlösungen herbeizuführen*“ und nicht „*strikt normsubsumierend Recht zu vollziehen*“ und sich dabei „*eher mit der Sache identifizierten als am Recht orientierter*“ (Kuhlmann 2004: 231). Bachmann hat ebenfalls auf grundsätzliche Unterschiede in der Einstellung

*Einstellungen zur
Rechtsauslegung*

zum Recht hingewiesen und festgestellt, dass es zu Konflikten zwischen Mitarbeitern kommen kann, deren Handlungsorientierungen sich hier grundlegend unterscheiden (vgl. Bachmann 1993: 281).

Fachliche Problemorientierung In diesem Zusammenhang kann auch die fachliche Problemorientierung der Verwaltungsmitarbeiter von Bedeutung sein. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass die Durchsetzung der eigenen fachlichen Ziele (hier des Gewässerschutzes) oberste Priorität hat und die Bereitschaft, Kompromisse bei Zielkonflikten einzugehen, gering ist (vgl. Mayntz 1978: 70).

Kooperative Orientierungen Für andere Akteure stehen eher kooperative Orientierungen bei der Interaktion mit anderen Akteuren im Vordergrund: *„Obwohl bei den Interviews auch legalistische Orientierungen zum Ausdruck kamen, fällt doch der erfolgsorientierte Pragmatismus der Behörden auf, der vor allem darin zum Ausdruck kommt, daß die Kombination von Anforderungsdruck, erfahrener eigener Durchsetzungsschwäche und Ressourcenknappheit nicht zur Resignation, sondern zur Entwicklung von Handlungsstrategien geführt hat, die zur Konfliktreduktion und zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand beitragen und damit den Handlungsspielraum der Behörde unter den genannten restriktiven Bedingungen erweitern.“* (Mayntz 1978: 44f.) Folge einer solchen Orientierung sind möglichst kooperative Beziehungen zu den Unternehmen und eine geringe Nutzung behördlicher Zwangsmittel. Die Kooperationsbereitschaft der Behördenmitarbeiter wird verstärkt durch *„eine auffällige Abneigung, die Rolle der mit Befehl, Zwang und Strafe vorgehenden Staatsmacht zu spielen“* (ebd.: 45) und durch die Tatsache, dass auch andere Ziele neben dem Umweltschutz als legitim angesehen werden. (vgl. ebd.: 44f.)

Eine starke Ausrichtung auf ein kooperatives Vorgehen bis hin zu einem „Zwang zum Konsens“ wurde auch von Winter beim Vollzug des Wasserrechts gegenüber privaten Unternehmen festgestellt (vgl. Winter 1975: 36) sowie von Stich u.a. in Forschungen zur Gemengelagenproblematik, die in einigen Fällen beobachteten, dass bei drohenden Klagen möglichst einvernehmliche Einigungen angestrebt werden (vgl. Stich et al. 1983: 156).

Forschungen zur Umsetzung des Städtebaurechts haben ebenfalls gezeigt, dass Interaktionsorientierungen einen Einfluss auf die Rechtsanwendung haben können. Wollmann beschreibt unterschiedlich intensive Prüfungen der höheren Verwaltungsbehörde bei der Genehmigung von Bauleitplänen und führt dies darauf zurück *„ob sich die Mittelinstanz in der Prüfung kommunaler Baupläne `rechtsaufsichtlich` in dem strikten Sinne versteht, [...] oder ob sie sich als ein Akteur und Handlungspartner begreift, der – über die rechtsaufsichtliche Aufgabe hinaus – an den kommunalen Bauleitplanungen beratend und `planerisch mitdenkend` mitwirkt.“* (Wollmann 1985: 55)

Auch Scharmer beschreibt diese Unterscheide und weist darauf hin, dass die Interaktionsorientierung anderer Akteure ebenso von Bedeutung ist: *„Die Kontrolle ist umso dichter, je rigider, distanzierter und politisch unbeeinflussbarer die höhere Verwaltungsbehörde bzw. die Kreisverwaltung und je höher die Prozessbereitschaft und der ‚Widerspruchsgeist‘ betroffener Bürger ist.“* (Scharmer 1985: 27)

In Untersuchungen zur Umsetzung des Städtebaurechts wurde deutlich, dass z.B. die Frage, ob man sich in einem Zweifelsfall für ein Genehmigungsverfahren nach § 34 BauGB oder für die Aufstellung eines Bebauungsplans mit Bürgerbeteiligung entscheidet, von normativen Grundeinstellungen beeinflusst wird. Solche normativen Grundeinstellungen spielen zum Beispiel bei der Beantwortung der Frage, ob es für sinnvoll erachtet wird, Konflikte öffentlich und frühzeitig auszutragen oder ob man Konflikten lieber aus den Weg geht (vgl. ebd.: 23) eine Rolle oder auch in grundsätzlichen Einstellungen zum Nutzen von Bauleitplanung (vgl. ebd.: 26f.).

Die Frage nach dem Nutzen deutet auch auf eine Handlungsorientierung hin, die sich am Prinzip der Nutzenmaximierung ausrichtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass jedem Akteur nur eine begrenzte Menge an Ressourcen zur Verfügung steht: *„Sein Wollen übersteigt meist sein Können“* (Schimank 2010: 89). Stehen verschiedene Handlungsalternativen zur Auswahl, werden von den Akteuren Kosten-/Nutzenbilanzierungen vorgenommen und wird die Handlungsalternative gewählt, *„die den subjektiv erwarteten Nutzen bei abnehmenden Grenznutzen maximiert“* (ebd.: 94). In Bezug auf das oben angeführte Beispiel bedeutet dies, dass wenn ein Akteur dem Prinzip der Nutzenmaximierung folgt, die Aufstellung eines Bebauungsplans unterlassen wird, wenn dieser vergleichsweise wenig Nutzen im Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen erzielt und gleichzeitig alternative Handlungsmöglichkeiten mit einer besseren Kosten-/Nutzenbilanz zur Verfügung stehen.

Ähnliche Beobachtungen konnten bei der Anwendung rechtlicher Sanktionen im Rahmen von gebundenen Entscheidungen gemacht werden. So wurde beobachtet, dass Behörden im Bereich des Gewässerschutzes formelle Sanktionen nur begrenzt einsetzen, da deren Anwendung sehr aufwändig ist und sie oft als wirkungslos angesehen werden (vgl. Mayntz 1978: 66). Bezüglich der Anwendung nachträglicher Anordnungen nach § 17 BImSchG wurde für den Bereich der Luftreinhaltung festgestellt, dass *„die Immissionsschutzbehörden dazu neigen, nachträgliche Anordnungen nur in den Fällen zu erlassen, die in angemessener Frist einen erfolgreichen Abschluss versprechen“* (ebd.: 40). Es kann hier zu erheblichen Verzögerungen kommen, wenn die Betreiber ihre Rechtsmittel gegen die Anordnung ausschöpfen. Außerdem kann es mit Blick auf den jeweiligen Einzelfall für die

Einstellungen zum Nutzen von Bauleitplanung und Beteiligung

Einstellungen zur Effektivität formeller Sanktionen

Behörde schwierig sein, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die technische Möglichkeit einer Sanierung nachzuweisen. (vgl. ebd.: 39f.)

Routineentscheidungen Die begrenzte Verfügbarkeit von Handlungsressourcen kann auch zur Herausbildung von Routineentscheidungen führen. Insbesondere bei der Anwendung von Rechtsnormen mit einer Zweckprogrammierung ist im konkreten Anwendungsfall eine Vielzahl von Entscheidungen zu treffen, die sich in der Praxis oft als Routineentscheidungen darstellen (vgl. Hücke 1996: 63). Es können sich bei der praktischen Anwendung auch informelle Institutionen herausbilden, die die Routineentscheidung strukturieren, z.B. übliche Vorgehensweisen bei der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe hierzu Kapitel 4.1.2).

Wahrnehmung von Problemen Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung kann die Problemwahrnehmung der Akteure sein. Scharmer beschreibt z.B., dass sich die Rechtsanwendung des § 34 BauGB verändert, je stärker die intensive und oft ungesteuerte Bautätigkeit der 1970er-Jahre als Problem wahrgenommen wurde. Dies führte im Ergebnis zu einer zunehmend engeren Auslegung des § 34 BauGB (vgl. Scharmer 1985: 39).

Wahrnehmung von Risiken Auch die Frage, wie Risiken von den Akteuren wahrgenommen und bewertet werden, kann ein wichtiger Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung sein, da der Umgang mit Risiken einen wichtigen Aspekt bei der Rechtsanwendung darstellt (siehe hierzu Kapitel 3.2). Risiken treten in der Bauleitplanung aber auch in weiteren Zusammenhängen auf (z.B. beim Umgang mit technischen Risiken).

Der Umgang mit Risiken unterscheidet sich je nach deren Ausprägung und der Person, die das Risiko bewertet, grundlegend. Die psychologisch-kognitive Risikoforschung hat dabei verschiedene Einflussfaktoren ermittelt, die die individuelle Risikowahrnehmung beeinflussen können. Wichtige Faktoren für die individuelle Risikobewertung sind dabei die Frage, wer die Verursacher von Risiken sind, ob Risiken freiwillig oder unfreiwillig übernommen werden, ob es sich um vertraute oder neue Risiken handelt und wie kontrollierbar Risiken sind, aber auch wie sich die zuständigen Behörden verhalten. Eine Rolle spielen zudem individuelle Faktoren, wie die Lebenssituation der Betroffenen und die Frage, ob Ereignisse mit Signalwirkung vorkommen. (vgl. Greiving 2002: 48) So steigt z.B. *„die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit von Risiken an, wenn kurz zuvor ein Schaden eingetreten ist“* (ebd.: 44).

Zusammenfassend lassen sich im Bereich Handlungsorientierungen folgende Einflussfaktoren feststellen:

Zusammenfassung

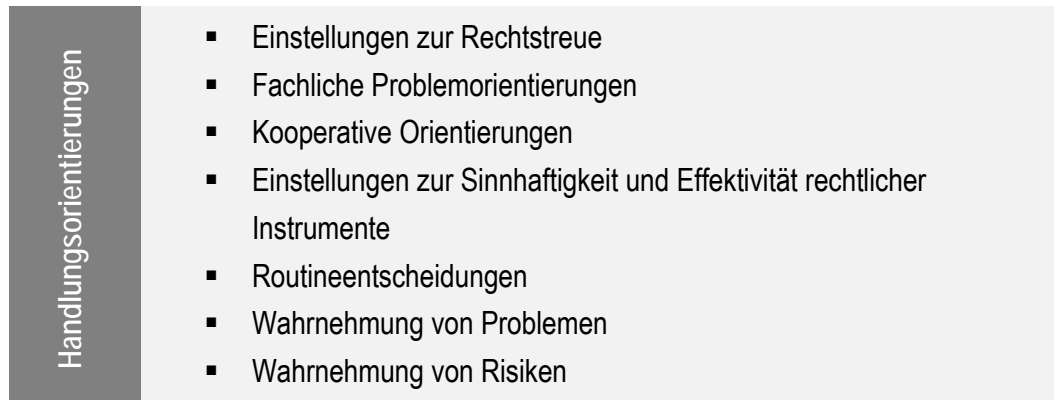


Abb. 13: Identifizierte Einflussfaktoren im Bereich der Handlungsorientierungen (Eigene Darstellung)

4.5. Interaktionen der Verwaltung mit anderen Akteuren

Interaktionen mit anderen Akteuren haben auf den Vollzug planungsrechtlicher Vorschriften einen zentralen Einfluss und dienen gleichzeitig der Umsetzung von Rechtsvorschriften, da im Baugesetzbuch, wie bereits in Kapitel 3.3 erläutert, die Interaktion mit anderen Akteuren u.a. im Rahmen der Beteiligungsprozesse vorgeschrieben ist.

Für die Bauleitplanung ergeben sich, schon allein aus den rechtlichen Anforderungen heraus, die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange als wichtige Akteursgruppen. Der Begriff Öffentlichkeit wird im Baugesetzbuch nicht näher definiert. Unter diesem Begriff wird eine Vielzahl von Akteuren zusammengefasst: Er umfasst im Sinne des § 3 BauGB sowohl die betroffenen Grundstückseigentümer als auch die interessierte Bürgerschaft und Interessenverbände (siehe hierzu Kapitel 3.3). Daneben sieht das Baugesetzbuch im Rahmen von Vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nach § 12 BauGB und Städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB auch die Zusammenarbeit mit Investoren vor. Die Öffentlichkeit im Sinne des BauGB umfasst demnach sowohl natürliche als auch juristische Personen, die ihre Interessen ins Planverfahren einbringen möchten.

Darüber hinaus kommt den höheren Verwaltungsbehörden als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde sowie den Verwaltungsgerichten eine Rolle als Akteur in der Bauleitplanung zu (vgl. Wollmann 1985: 49). Neben den bereits im BauGB benannten Akteuren können in der praktischen Umsetzung weitere Akteure von Bedeutung sein. Zu nennen sind hier insbesondere die örtlichen Medien sowie Fachanwälte, Gutachter und Planungsbüros.

Im Folgenden wird die Rolle der verschiedenen Akteure, mit denen die Verwaltung bei der Rechtsanwendung interagiert, näher untersucht. Dabei soll unterschieden werden zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Diese Systematisierung wird für die vorliegende Fragestellung als sinnvoll erachtet, da sich die Handlungslogiken privater und öffentlicher Akteure bei der Rechtsanwendung deutlich voneinander unterscheiden (vgl. Trute et al. 2007: 242).

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei der Einfluss, den die Akteure auf das Verwaltungshandeln bei der Anwendung von Rechtsvorschriften nehmen – und weniger das eigenständige Handeln der Akteure und die dahinter liegenden Motive und Einflussfaktoren. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Akteure, ebenso wie die Verwaltung, in ihrem Handeln von verschiedenen Einflussfaktoren bestimmt werden.

Im Anschluss an die Betrachtung der einzelnen Akteure werden in Kapitel 4.5.3 die Interaktionen zwischen den Akteuren näher betrachtet. Dabei wird ein Hauptaugenmerk auf das informelle Handeln gelegt.

4.5.1. Öffentliche Akteure

Die zentralen öffentlichen Akteure, die Einfluss auf die Rechtsanwendung in der Verwaltung ausüben können, sind die Akteure der Kommunalpolitik, die Träger öffentlicher Belange, die Regionalplanung sowie die höheren Verwaltungsbehörden und Gerichte. Die Rolle der Gerichte, der Regionalplanung und der höheren Verwaltungsbehörden wurde bereits umfassend im Kapitel 4.1.1 dargestellt.

Kommunalpolitik Von großer Bedeutung für die kommunale Planung ist die Interaktion mit der Politik. Insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung kommt dem Stadt- bzw. dem Gemeinderat als beschlussfassendes Gremium eine zentrale Rolle zu (siehe hierzu auch Kapitel 3.4). Für die hier vorliegende Fragestellung ist von Interesse, wie das Handeln der politischen Akteure das Handeln der Verwaltung beeinflusst und in welchen Bereichen die Verwaltung eigenständig agiert. Dabei ist vor allem von Bedeutung, welchen Einfluss die Kommunalpolitik auf das Handeln der Verwaltung hat, beispielsweise in Form von Ratsbeschlüssen; weniger relevant ist im Kontext dieser Arbeit die Frage, wie die Beschlüsse bzw. Entscheidungen entstanden sind. Die Handlungslogiken parlamentarischer und parteipolitischer Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene werden daher hier nicht vertieft behandelt. (siehe dazu ausführlich u.a. Naßmacher u. Naßmacher 2007: 25ff.; Bogumil 2002).

Von zentraler Bedeutung für die Fragestellung dieser Arbeit ist allerdings die Rollenverteilung in Entscheidungsprozessen zwischen der Verwaltung und der Politik. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die Verwaltung Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse

nehmen kann, indem sie beispielsweise bestimmte Informationen bereitstellt oder über Verwaltungsvorlagen Beschlussvorschläge unterbreitet. In Kapitel 3.4 wurde hierzu bereits ausgeführt, dass die politischen Entscheidungen in einem hohen Maße von der Verwaltung vorstrukturiert werden und grundlegende Vorentscheidungen von der Verwaltung getroffen werden (siehe hierzu im Weiteren auch die Rolle der Vorentscheider in Kapitel 4).

Über städtebauliche Zielsetzungen und stadtentwicklungspolitische Themen finden aber häufig auch kommunalpolitische Diskussionen statt. Scharmer hat in einer Rechtstatsachenuntersuchung zum Städtebaurecht darauf hingewiesen, dass Fragen der Stadtentwicklung und damit auch die Bauleitplanverfahren einen zentralen Bereich lokaler Politik bilden und die Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen politischen Einstellungen schwierig und zeitintensiv sein können. Konflikte in politischen Gremien wurden aber nicht als grundsätzliches Planungshemmnis gesehen. (vgl. Scharmer 1985: 22)

Die Anwendung von Planungsrecht, z.B. die Aufstellung eines Bebauungsplans, kann sowohl von der Politik als auch von der Verwaltung angestoßen werden. In einer Studie zur Umsetzung des Bundesbaugesetzes in den frühen 1980er-Jahren wurde beispielsweise festgestellt, dass der Anstoß zur Aufstellung eines Bebauungsplans in 43 % der untersuchten Fälle von der Verwaltung ausging. Die Kommunalpolitik regte in 49 % der Fälle einen Plan an, andere Akteure wie private Investoren hingegen nur ca. 5 %. (vgl. Schäfer u. Schmidt-Eichstaedt 1984: 89) Zwar kann angenommen werden, dass u.a. aufgrund der Einführung des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB heute Bauleitpläne zunehmend auch von Investoren angestoßen wird, Politik und Verwaltung spielen aber nach eigenen Erfahrungen weiterhin eine bedeutende Rolle.

Greiving hat festgestellt, dass sich das politische Handeln in der Regel auf kurzfristige Entwicklungen bezieht; langfristige Zielsetzungen werden hingegen weitgehend den Verwaltungen überlassen (vgl. Greiving 1998: 245, 250). Von der Politik wird dabei nicht nur Einfluss auf die planerischen Zielsetzungen genommen. Aufgrund hoher politischer Prioritäten kann z.B. auch die Dauer von Planverfahren und damit die Anwendung von Planungsrecht beeinflusst werden. (vgl. Scharmer 1985: 23)

Scharmer hat in seinen Analysen von Normenkontrollverfahren beobachtet (vgl. Scharmer 1988: 97f.), dass in einigen Fällen politische Einflussnahme ursächlich für fehlerhafte Bebauungspläne war (siehe hierzu auch Kapitel 4). Dabei konnten drei unterschiedliche Formen der Einflussnahme identifiziert werden: Zunächst fanden sich seltene Fälle von Gefälligkeitsplanungen oder Begünstigungen, des Weiteren wurden Fälle von Entscheidungsschwächen kommunaler Gremien beobachtet, bei denen eine Belastung einzelner Eigentümer möglichst vermieden werden sollte und es so zu unsachgemäßen Entschei-

dungen kam. Darüber hinaus finden sich noch die „zahlreicheren Fälle, in denen Bauprojekte kommunalpolitisch von so hohem Rang sind, daß nur wenig Bereitschaft besteht, negative Folgewirkungen und entgegenstehende Belange mit dem erforderlichen Gewicht in die Abwägung einzustellen. In diesen Fällen geht es meist nicht um die einseitige Begünstigung einzelner Grundstückseigentümer, sondern darum, kommunalpolitisch als wichtig erkannte Ziele auch dann zu erreichen, wenn der Weg dorthin durch `Grauzonen des Rechts´ führt.“ (ebd.: 97f.)

Die Interaktion in Planverfahren ist zu unterscheiden von möglichen Interaktionen zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen von gebundenen Entscheidungen, die von ihrem Wesen her nur den Hoheitsbereich der Verwaltung betreffen. Naturgemäß findet hier weniger eine unmittelbare Interaktion mit der Politik statt.

Ob die Politik auch im Rahmen von gebundenen Genehmigungsentscheidungen beteiligt wird, unterscheidet sich stark von Stadt zu Stadt. So hat Scharmer in Bezug auf Baugenehmigungsverfahren sehr unterschiedliche Vorgehensweisen festgestellt: In einigen Kommunen werden Bauanträge in den Planungsausschüssen beraten, in anderen gehört die Bearbeitung der Bauanträge zum laufenden Geschäft der Verwaltung (vgl. Scharmer 1985: 29). Wollmann weist darauf hin, dass kommunalpolitische Gremien vor allem bei städtebaulich wichtigen Vorhaben einbezogen werden (vgl. Wollmann 1985: 65).

Scharmer hat insbesondere im Bereich der Befreiungen und der Genehmigungen nach § 34 BauGB festgestellt, dass politische Erwägungen Genehmigungsentscheidungen beeinflussen können (z.B. in der Frage, ob ein Vorhaben noch nach § 34 BauGB genehmigt werden kann oder ob die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist) (vgl. Scharmer 1985: 41). Puchert hingegen hat am Beispiel der Genehmigungspraxis von Windenergieanlagen festgestellt, dass die Akteure der Kommunalpolitik hier in der Regel der Fachkompetenz der Verwaltung vertrauen (vgl. Puchert: 189).

Die bisherigen empirischen Ergebnisse zeigen also vielfältige Einflüsse der Kommunalpolitik. In der eigenen empirischen Untersuchung ist zu prüfen, worin diese Einflüsse bestehen und ob sie von der Politik oder der Verwaltung ausgehen, wenn die Politik aktiv einbezogen wird.

Träger öffentlicher Belange Von zentraler Bedeutung für den Vollzug von Rechtsvorschriften ist die Zusammenarbeit mit den Trägern öffentlicher Belange, den TÖB (siehe hierzu aus Kapitel 3.3). Diese Zusammenarbeit kann in informellen Abstimmungsprozessen oder über die formale Beteiligung in Planverfahren erfolgen. Rösler u.a. haben z.B. festgestellt, dass es in Bauleitplanverfahren im Vorfeld der formalen Beteiligungsverfahren häufig schon zu Abstimmungsprozessen zwischen der Planungsverwaltung und dem Umweltamt kommt. Andere Fachämter, wie z.B. das Gesundheitsamt, werden hingegen oft erst im formalen

Verfahren beteiligt und es kommt hier zu weniger intensiven Abstimmungsprozessen (vgl. Rösler et al. 2005: 15).

Über die Zusammenarbeit mit den TÖB kann grundsätzlich deren sachliche Kompetenz und Wissen genutzt werden (zur Bedeutung der sachlichen Kompetenz siehe Kapitel 4.3.2). In einer Evaluierung zur Umsetzung des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung wurde deutlich, dass eine frühzeitige Einbindung von Fachbehörden die Qualität der UVP positiv beeinflusst und die Fachbehörden insgesamt über Stellungnahmen im Verfahren großen Einfluss nehmen können. Besondere Bedeutung haben dabei diejenigen Fachbehörden, die über besonderes Fachwissen verfügen, z.B. über eine besondere Raumkenntnis oder technisches Fachwissen. Voraussetzung ist allerdings, dass sie über die notwendige Kapazität verfügen. (vgl. Dopfer et al. 2009: 270)

Ein negativer Einfluss auf den Vollzug von Rechtsvorschriften kann beobachtet werden, wenn es zu keiner oder zu einer späten Zusammenarbeit im Planverfahren kommt (z.B. wenn Immissionsschutzbehörden in Bauleitplanverfahren nicht oder zu spät beteiligt werden oder an Scoping-Terminen zur UVP nicht beteiligt sind) (vgl. Mayntz 1978: 50; Dopfer et al. 2009: 270).

In verschiedenen Fallstudien wurde aber auch auf Probleme in der Zusammenarbeit hingewiesen: Gemeinden, die nicht selbst über entsprechendes Fachpersonal verfügen, haben teilweise Schwierigkeiten, die rechtlichen Grundlagen und Inhalte der Stellungnahmen von Fachbehörden zu verstehen und mit ihnen in der Abwägung sachgerecht umzugehen (vgl. Stich et al. 1983: 153).

In der Evaluierung der UVP-Verfahren wurde auch festgestellt, dass Entscheidungskompetenzen aufgrund mangelnder Fachkenntnisse an die Fachbehörden abgetreten werden: *„Da die Mitarbeiter in den zuständigen Behörden nach eigenem Bekunden oftmals weder über ausreichende Fachkenntnisse noch über ausreichende Arbeitskapazitäten verfügen, verlassen sie sich bei der Prüfung der Antragsunterlagen in hohem Maße auf die Aussagen der beteiligten Fachbehörden: Wenn von diesen keine Einwände oder Ergänzungen kommen, gehen sie davon aus, dass die Angaben in den Antragsunterlagen vollständig und sachlich richtig sind.“* (Dopfer et al. 2009: 270)

Wie sich das Verhältnis zu den Fachbehörden darstellt, wann sie einbezogen werden und wie sich diese Interaktion auswirkt, ist also ein wichtiger Aspekt, den es in der empirischen Untersuchung zu berücksichtigen gilt.

Zusammenfassung Zusammenfassend lassen sich folgende relevanten öffentlichen Akteure feststellen:

öffentliche Akteure	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunalpolitik ▪ Träger öffentlicher Belange/Fachbehörden ▪ höhere Verwaltungsbehörden ▪ Regionalplanung (siehe Kapitel 4.1.1) ▪ Gerichte (siehe Kapitel 4.1.1)
------------------------	--

Abb. 14: Relevante öffentliche Akteure (Eigene Darstellung)

4.5.2. Private Akteure

Die Interaktion mit privaten Akteuren stellt einen wichtigen Einflussfaktor bei der Rechtsanwendung dar. Private Akteure können unmittelbarer Adressat der Rechtsanwendung sein (z.B. im Rahmen von baurechtlichen Genehmigungsverfahren) und sie können spezifische Interessen verfolgen, die sie beispielsweise in Bauleitplanverfahren im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen können. In beiden Fällen kommt es zu Interaktionen zwischen der Verwaltung und privaten Akteuren, die die Rechtsanwendung beeinflussen können.

Dabei kann es sich – ebenso wie in der Interaktion mit den Fachbehörden – um Interaktionen handeln, die aufgrund formaler Institutionen erfolgen: So ist die Öffentlichkeit in der Bauleitplanung z.B. nach den Vorschriften des § 3 BauGB zu beteiligen. Darüber hinaus gibt es noch informelle Formen der Interaktion.

Bürger/Öffentlichkeit Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung²⁰ nach § 3 BauGB werden die Bürger über beabsichtigte Planungen informiert und können ihre Belange und Anregungen in die Bauleitplanverfahren einbringen²¹. Die Belange sind von der Verwaltung in der Vorbereitung der Abwägung zu berücksichtigen. In bislang vorliegenden Untersuchungen wird darauf hingewiesen, dass die individuelle Betroffenheit die Beteiligung an Planverfahren beeinflusst.

Greiving hat hierzu festgestellt: *„Je weiter sich die Abstraktionsebene und Zeitschiene, auf der sich Planung bewegt, von konkreteren grundstücksbezogenen und zeitnah verwirklichungsfähigen Aussagen entfernt, desto geringer ist das Interesse in der Bevölkerung.“* (Greiving 1998: 251) Auch Bachmann hat in seinen Forschungen zu Verhandlungen in der Bauverwaltung festgestellt, dass Interaktionen zwischen privaten Akteuren und der Verwal-

²⁰ Seit der BauGB-Novelle 2004 wurde der Begriff der Bürgerbeteiligung im BauGB durch den Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt.

²¹ In der Literatur werden Beteiligungsverfahren anhand des Grades der Teilhabe an Entscheidungsprozessen unterschiedlich systematisiert. Unterscheidet man nach Regner die verschiedenen Formen der Beteiligung stark vereinfacht in den Kategorien Information, Konsultation und Kooperation, so ist die Beteiligung im Bauleitplanverfahren der Information und Konsultation zuzurechnen. Siehe hierzu ausführlich: Regener 2009: 57ff.

tung außerhalb öffentlicher Veranstaltungen vor allem bei einer starken direkten Betroffenheit erfolgen (vgl. Bachmann 1993: 282).

Der Einflussnahme der Bürger auf ein Planverfahren steht damit in einem Wechselspiel zu seinem Fortschritt. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang das Beteiligungsparadoxon beschrieben. Es besagt, dass sich Bürger zu Beginn eines Planungsprozesses, wenn die Einflussnahme noch relativ groß ist, vergleichsweise wenig in Planungsprozesse einbringen. Die Beteiligung steigt mit der zunehmenden Konkretisierung der Planung, mit der sich gleichzeitig die Möglichkeiten der Einflussnahme jedoch verringern (siehe Abb. 15).

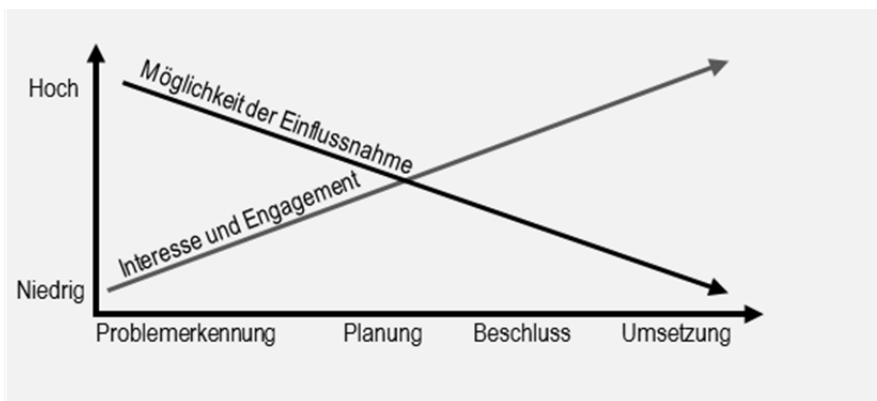


Abb. 15: Beteiligungsparadoxon (Eigene Darstellung basierend auf Reinert u. Sinnig 1997)

Neben der Konkretheit bzw. dem Verfahrenszeitpunkt beeinflussen auch die Art und Weise der Information über die Planung, die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens sowie das Fachwissen und das Verfahrensverständnis der Beteiligten die Frage, wie Bürger sich im Planverfahren beteiligen (können) (vgl. Regener 2009: 73-80)²². In der Folge kann die Verwaltung über die Ausgestaltung des Planverfahrens in einem gewissen Rahmen die Mitwirkung der Bürgerschaft in einem Planverfahren beeinflussen (z.B. über die Frage, wie umfassend die Öffentlichkeit über Beteiligungsmöglichkeiten informiert wird und bis zu welchem Grad sie an Entscheidungen mitwirken kann).

Zwar kann auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse festgestellt werden, dass Bürger eine Rolle in Planverfahren spielen und auch ihre Interessen einbringen; unklar ist jedoch, ob dies auch die Rechtsanwendung und -auslegung in der Verwaltung beeinflusst. Es stellt sich z.B. die Frage, ob unbestimmte Rechtsbegriffe von den Verwaltungsmitarbeitern enger oder weiter ausgelegt werden, weil Bürger ihre Interessen in unterschiedlichem Umfang in das Planverfahren einbringen.

²² Zur Fähigkeit, sich in Beteiligungsprozesse einzubringen, siehe auch Köckler 2011: 99ff.

In Kapitel 4.1.1 wurde bereits aufgeführt, welche Bedeutung die Androhung von Klagen durch die Bürger haben kann. Weitere Anhaltspunkte für einen Zusammenhang zwischen Aktivitäten aus der Bürgerschaft und der Auslegung von Rechtsvorschriften finden sich in den Untersuchungen zur Umsetzung des Immissionsschutzrechts. Hierin wurde nachgewiesen, dass mitunter behördliche Kontrollen nur durch Beschwerden aus der Bürgerschaft ausgelöst wurden – vor allem dann, wenn insgesamt keine ausreichenden personellen Ressourcen zur Verfügung stehen (vgl. Mayntz 1978: 38). Ein eindeutiger Zusammenhang lässt sich jedoch nicht in allen Forschungsergebnissen feststellen. Es wurden auch einzelne Fälle beobachtet, in denen Behörden zwar von Bürgern über Missstände informiert wurden, diese Hinweise aber nicht weiter verfolgten, so z.B. beim Hamburger Giftmüllskandal in den späten 1970er-Jahren (vgl. Damkowski 1981: 223).

*Umwelt- und
Interessensverbände,
Bürgerinitiativen*

Die oben dargelegten Einflussmöglichkeiten der Bürgerschaft können im Grundsatz auch von Interessenorganisationen wahrgenommen werden. In einer Befragung von Engelsberger 1995 zur Umsetzung europäischer Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes wurden – neben Unternehmen und kommunalpolitischen Akteuren – Umweltschutzverbände bzw. Bürgerinitiativen als wichtige Quellen außerbehördlicher Einflussnahme genannt. (Engelsberger 1998: 220-222)

Interessenorganisationen sind nach Walter (Walter 2002: 204) vor allem an der Vorformulierung und Gestaltung staatlicher Entscheidungen beteiligt und dienen der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen zwischen den turnusgemäßen Wahlen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Interessensverbänden (z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Umweltverbände), öffentlich-rechtlichen Körperschaften (z.B. Kammern und Innungen), die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, und lokalen Vereinen sowie selbst organisierten Gruppen wie Bürgerinitiativen. Letztere können auch durch Zusammenschlüsse einen höheren Organisationsgrad erreichen und über das Verbandsklagerecht auch direkten Einfluss nehmen. (vgl. ebd.: 204)

Interessensverbänden wie den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die im Rahmen von Planverfahren als TÖB zu beteiligen sind, kommt dabei insofern eine besondere Rolle zu, da sie aktiv von der Kommune informiert werden müssen. Organisationen, die nicht als TÖB anerkannt sind, können allerdings auch im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ihre Interessen einbringen (siehe hierzu Kapitel 3.3). Sie verfügen dabei grundsätzlich über die gleichen Einflussmöglichkeiten wie die Bürgerschaft. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sie als Verband nur über beschränkte Klagerechte verfügen (siehe hierzu ausführlich Seibert 2013).

*Einfluss von Investoren
und Unternehmen*

Investoren und Unternehmen stellen ebenfalls wichtige Akteure in Stadtentwicklungsprozessen dar. Sie können zum einen als Projektträger unmittelbar an Stadtentwicklungsprojekten beteiligt sein. Zum anderen können sie, ebenso wie die Bürger, Adressat planungs-

rechtlicher Regelungen sein. Investoren und Unternehmen kommen jedoch über die Androhung von Klagen hinaus weitere Einflussmöglichkeiten zu.

In Studien zur Genehmigungspraxis von Windenergieanlagen wurde z.B. beobachtet, dass Unternehmen versuchten, Druck auf Genehmigungsentscheidungen auszuüben, indem der Wirtschaftsstandort infrage gestellt und mit Abwanderung gedroht wurde (vgl. Puchert: 202, siehe hierzu auch Kapitel 4.3.5). Über die Inaussichtstellung von Spendenzahlungen wird mitunter ebenfalls versucht, Einfluss auf Planungsentscheidungen zu nehmen (vgl. ebd.: 201).

Auch Walter (2002: 202) hat im Rahmen einer Analyse kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse auf die besondere Stellung von Unternehmen hingewiesen. Die Unternehmen haben als Gewerbesteuerzahler und Arbeitgeber einen maßgeblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde und verfügen durch die grundsätzliche Möglichkeit der Standortverlagerung über die spezielle Handlungsressource „Exit-Optionen“ (siehe hierzu Kapitel 4.3.5). Dies kann zu einer unternehmerfreundlichen Anwendung des Planungsrechts führen: *„In der Praxis sieht das so aus, dass die Stadtväter geeignete Gewerbeflächen für die Bebauung ausweisen und die planungsrechtlichen Voraussetzungen für betriebliche Bauvorhaben schaffen. Über Steuern, Gebühren und Leistungsentgelte werden günstige Bedingungen für ansiedlungsbereite Betriebe geschaffen, um damit an deren wirtschaftlichen Erfolg anzuknüpfen.“* (ebd.: 202)

Kuhlmann hat dazu (u.a. am Beispiel eines Vorhaben- und Erschließungsplans für ein Gewerbezentrum) beobachtet, dass von Investoren erheblicher Einfluss auf die Abwägungsentscheidung genommen wurde. In dem beschriebenen Fall führte das letztendlich zu einem erheblichen Abwägungsfehler der Gemeinde und zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans. (vgl. Kuhlmann 2003: 270f.)

Im Rahmen von gebundenen Entscheidungen können Unternehmen ebenfalls Einfluss auf die Rechtsanwendung nehmen (insbesondere dann, wenn sie selbst als Antragsteller bzw. Bauherr auftreten). In Forschungen zum Vollzug des Wasserrechts wurde beispielsweise beobachtet, dass über die (Nicht-)Bereitstellung notwendiger Informationen, das Hinterfragen behördlichen Vorgehens und die Formulierung betrieblicher Interessen Einfluss auf das Genehmigungsverfahren genommen wurde. (vgl. Winter 1975: 35)

Einen weiteren wichtigen Einflussfaktor stellen die Medien dar. Die lokalen Medien fungieren in kommunalen Entscheidungsprozessen als Mittler zwischen politischen Prozessen und der Bevölkerung. Sie können damit über ihre Berichterstattung Einfluss ausüben, da sie eine der wichtigsten Informationsquellen für den Bürger auf lokaler Ebene darstellen (Walter 2002: 198).

Medien

Voraussetzung für die Berichterstattung in den Medien ist der freie Informationszugang, *„d.h. die Journalisten sind darauf angewiesen, von den Politikern oder der Verwaltung*

Informationen zu bekommen. Wird dies verweigert, ist die Einflussnahme bzw. Kontrolle der lokalen Medien begrenzt.“ (Walter 2002: 201). Die Verwaltung kann hier also – ebenso wie bei der Beteiligung der Bürger – über die (Nicht-)Weitergabe von Informationen die Einflussnahme der Medien bedingt selbst mitsteuern.

Die Frage, ob sich Medien einem bestimmten Thema widmen und wenn ja, in welcher Form sie sich positionieren, kann die Rechtsanwendung in der Verwaltung beeinflussen. Scharmer hat beispielsweise festgestellt das *„die Aufmerksamkeit und Kritikbereitschaft der örtlichen Presse“* (Scharmer 1985: 26f.) sich auf die Frage auswirkt, ob in Grenzfällen Bauvorhaben noch nach § 34 BauGB genehmigt werden oder Bebauungspläne aufgestellt werden.

Die Ausführungen zu den verschiedenen privaten Akteuren machen deutlich, dass die Akteure über unterschiedliche Stellungen und Einflussmöglichkeiten verfügen. In der empirischen Untersuchung ist zu untersuchen, ob daraus auch unterschiedlich starke Einflüsse auf das Handeln der Verwaltung resultieren bzw. wie die Verwaltung die verschiedenen Akteure wahrnimmt.

Planungsbüros, Fachanwälte und Gutachter

Eine Sonderrolle unter den privaten Akteuren nehmen Planungsbüros, Fachanwälte und Gutachter ein. Gemeinden bedienen sich bei der Aufstellung von Bauleitplänen mitunter externer Hilfe. Dies kann über die Beauftragung von Planungsbüros, Gutachtern und Fachanwälten erfolgen. In welchem Maße Verwaltungstätigkeiten an Dritte abgegeben werden, unterscheidet sich stark von Gemeinde zu Gemeinde und ist abhängig von eigenen personellen und finanziellen Ressourcen sowie von den planerischen Aufgaben, die zu bewältigen sind. Rüdiger hat u.a. festgestellt, dass Gutachten vor allem im Bereich Verkehr, Immissionsschutz und Einzelhandel vergeben werden und dass mit zunehmender Stadtgröße auch die Vergabe dieser Gutachten zunimmt (vgl. Rüdiger 2009: 386).

Scharmer hat bei der Analyse von Normenkontrollentscheidungen festgestellt, dass durch externe Fachexpertise fehlender Sachverstand in der Verwaltung kompensiert werden konnte und sich dies positiv auf die Rechtssicherheit der Bauleitpläne ausgewirkt hat (vgl. Scharmer 1988: 41). Dieser positive Einfluss externer Fachexpertise setzt jedoch voraus, dass die beauftragten Büros und Gutachter über die entsprechende fachliche Qualifikation verfügen und der Kommune ausreichende finanzielle Ressourcen für die Beauftragung zur Verfügung stehen (siehe Kapitel 4.3.1).

Zusammenfassend lassen sich folgende relevanten privaten Akteure feststellen:

Zusammenfassung

Private Akteure	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bürger ▪ Umwelt- und Interessensverbände, Bürgerinitiativen ▪ Investoren und Unternehmen ▪ Medien ▪ Planungsbüros, Fachanwälte und Gutachter
-----------------	--

Abb. 16: Identifizierte private Akteure (Eigene Darstellung)

4.5.3. Interaktionsformen zwischen den Akteuren

In den bisherigen Ausführungen ist bereits deutlich geworden, dass die Interaktionen mit anderen Akteuren das Verwaltungshandeln deutlich prägen. Dies kann über die Einflussnahme von Aufsichtsbehörden im Rahmen von formalen Institutionen geschehen, aber auch über weitere Formen der Interaktion. Im Folgenden sollen dabei besonders typische Interaktionsformen, die sich in der bisherigen Forschung gezeigt haben, dargestellt werden.

Betrachtet man die Interaktion der Akteure mit der Verwaltung, so lassen sich vor allem klassisch hierarchisch strukturierte Interaktionen und kooperative Interaktionen in Verhandlungsprozessen und Netzwerken beobachten, denen auch Mayntz im modernen Staat eine besondere Bedeutung beimisst (siehe hierzu Kapitel 2.2).

Hierarchische Strukturen finden sich z.B. bei der Interaktion mit Aufsichtsbehörden und Gerichten, wie sie bereits in Kapitel 4.1.1 ausgeführt wurden. Über diese Hierarchie kann, wie bereits erläutert, eine Kontrollfunktion ausgeübt und so die Rechtsanwendung durch die Verwaltung beeinflusst werden. Dabei kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass dies einen positiven Einfluss auf die Rechtsanwendung hat.

Interaktionen in hierarchischen Strukturen

Hierarchische Strukturen innerhalb von Verwaltungen können aber auch Gegenteiliges bewirken. Kuhlmann beschreibt Fälle, bei denen hierarchische Strukturen genutzt wurden, um eine Rechtsbeugung anzuordnen. So hat sie vereinzelt beobachtet, dass rechtswidrige, aber politisch gewollte Baugenehmigungen von den Bürgermeister*innen „angewiesen“ wurden. Die Mitarbeiter in der Verwaltung fordern in solchen Fällen diese Weisung durchaus auch bewusst ein, um die Verantwortung für eine rechtswidrige Entscheidung damit auf die höhere Ebene zu übertragen. (vgl. Kuhlmann 2003: 282f.)

Die in der Literatur immer wieder beschriebenen informellen Vorentscheidungsprozesse sind von großer Bedeutung in kommunalen Entscheidungsprozessen. Damit werden informelle Abstimmungsprozesse zu Verwaltungsvorlagen zwischen zentralen Akteuren in der Verwaltung (z.B. Dezernenten und Amtsleiter) und wichtigen politischen Vertretern (z.B. Ausschuss- oder Fraktionsvorsitzende) bezeichnet, die jenseits des formal vorgesehenen Entscheidungsprozesses (Vorbereitung der Vorlage durch die Verwaltung, Ent-

Netzwerke

scheidung über die Vorlage durch die Politik) stattfinden. (vgl. Naßmacher u. Naßmacher 2007: 237, 245; Banner 1972: 166ff.)

Zwischen den beiden Akteursgruppen bestehen wechselseitige Interessen: *„Der politisch einflussreiche Ratsvertreter braucht Informationen und findet sie in der Verwaltung. Der Verwaltungsmanager andererseits sucht den Kontakt, um sein Vorhaben rechtzeitig politisch abzusichern.“* (Banner 1972: 165) Der Personenkreis ist dabei nicht fest bestimmt, sondern ändert sich von Fall zu Fall (vgl. Naßmacher u. Naßmacher 2007: 244). Nach Naßmacher werden über die Vorentscheiderstrukturen zwei wichtige Funktionen erfüllt: *„Im kommunalpolitischen Entscheidungssystem*

- *reduziert die kommunalpolitische Führungsgruppe den zeitlichen Aufwand für die Vorbereitung politischer Einzelentscheidungen auf ein erträgliches Maß und*
- *als Kleingruppe vermag sie die Vorbereitungsarbeit so lange abzuschirmen, bis das entwickelte Konzept den Unwägbarkeiten der öffentlichen Diskussion standhalten kann.“* (ebd.: 244)

Vorverhandlungen mit Privaten

Auch zwischen privaten Akteuren und der Verwaltung finden informelle Abstimmungsprozesse statt, die Einfluss auf die Anwendung von Rechtsvorschriften haben. In der Literatur werden verschiedene Formen von Vorverhandlungen beschrieben (vgl. u.a. Bachmann 1993; Gawron 1987: 269). Diese finden sowohl im Rahmen von gebundenen Entscheidungen als auch im Rahmen der Bauleitplanung statt.

In Planverfahren wurden schon frühzeitig Vorverhandlungen nachgewiesen. Scharmer beschreibt bereits 1985 zahlreiche Fälle, in denen Gemeinden parallel zu förmlichen Bauleitplanverfahren in Verhandlungen mit potenziellen Investoren treten, um die spätere Planumsetzung abzusichern (vgl. Scharmer 1985: 30). Gleiches hat auch Bachmann in späteren Untersuchungen festgestellt (vgl. Bachmann 1993: 284).

Diese Praxis wurde bereits frühzeitig von den Gerichten anerkannt, sofern die abschließende Abwägung dem Rat vorbehalten bleibt. So wird im sogenannten Flachglasurteil ausgeführt: *„Dem Planverf. vorgeschaltete Besprechungen, Abstimmungen, Zusagen, Verträge u. a. m. können gerade unerlässlich sein, um überhaupt sachgerecht planen und eine angemessene, effektive Realisierung dieser Planung gewährleisten zu können. Das alles pauschal als gesetzwidrig abtun zu wollen, ginge an der Realität der Planungsvorgänge vorbei.“* (BVerwG 05.07.1974)

Zwischenzeitlich hat diese Planungspraxis auch durch die Einführung des Instruments des Städtebaulichen Vertrags in § 11 BauGB und des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans in § 12 BauGB ebenfalls Niederschlag ins Baugesetzbuch gefunden.

Im Rahmen von gebundenen Entscheidungen kann es auch zu informellen Aushandlungsprozessen zwischen Verwaltung und Unternehmen kommen. Mayntz hat diese z.B. im Rahmen von gebundenen Genehmigungsentscheidungen nach dem BImSchG beobachtet: *„Diese Vorverhandlungen, die etwa so lange dauern wie die förmlichen Verfahren, dienen nicht der Information der Antragsteller; in der Regel werden dabei vielmehr alle Einzelheiten des Verfahrens inhaltlich geklärt und vorentschieden. Die Funktion der Vorverhandlungen ist es, die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens vor Eintritt ins förmliche Verfahren sicherzustellen, wobei vor allem geprüft wird, ob und mittels welcher Auflagen die Voraussetzungen für eine Genehmigung zu schaffen sind. Förmliche Ablehnungsbescheide werden entsprechend selten erteilt.“* (Mayntz 1978: 35f.)

Dieses Vorgehen dient primär der Konfliktvermeidung und wird von den Behörden mit Vereinfachung und Verfahrensbeschleunigung begründet (vgl. ebd.: 36). Ähnliche Prozesse wurden von Wollmann auch für die Bauantragsverfahren beobachtet. Nach Wollmann *„erweist sich das Baugenehmigungsverfahren als ein ständiger Kommunikations-, Abstimmungs-, und Aushandlungsprozess“* (Wollmann 1985: 67). Ebenso finden sich in anderen Studien Hinweise auf Absprachen zwischen Behörden und Antragsteller (vgl. Engelsberger 1998: 227-229; Cansier 2000; Breunung 1999: 546; Mayntz 1978: 59). Die von Engelsberger im Jahr 1995 zum Vollzug des europäischen Umweltrechts befragten Behörden schätzten Kooperationen mit den Betrieben überwiegend als effektiv und verfahrensbeschleunigend ein (vgl. Engelsberger 1998: 227-229).

In der Literatur wurde dies z.B. in Bezug auf Vorverhandlungen mit Privaten im Rahmen von gebundenen Entscheidungen zunächst kritisch eingeschätzt, und es wurde die Frage aufgeworfen, ob sie zu einem Implementationsdefizit führen können. Im Zuge der normativen Governance-Diskussion²³ seit Ende der 1990er-Jahre haben jedoch die Leitbilder des *„aktivierenden Staats“* und der *„Bürgerkommune“* große Aufmerksamkeit erlangt und in dem Zuge wurden auch Formen des *„kooperativen Verwaltungshandelns“* als Steuerungsform anerkannt (vgl. Kuhlmann 2004: 221). Kritiker merken aber auch an, dass die kooperativen Beziehungen im Einzelfall rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen widersprechen können (vgl. Reh binder 2009: 162).

In der weiteren empirischen Analyse ist ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, wo sich klassisches bürokratisch-hoheitliches Handeln im Sinne von (reinem) Government zeigt und wo, ersetzend oder ergänzend, informelle Abstimmungs- und Kooperationsprozesse zwischen der Verwaltung und anderen Akteuren vorzufinden sind. In Bezug auf diese Prozesse ist dann auch die Frage zu stellen, wie diese Prozesse im Einzelfall vor dem Hintergrund von rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen zu beurteilen sind.

²³ Zur Entwicklung der Governance Diskussion siehe ausführlich Benz, Lütz et al. (Hg.): 10ff.

5. Rechtliche Rahmenbedingungen und Anforderungen des planerischen Störfallschutzes

Nach einer kurzen Einführung in die zentralen rechtlichen Vorgaben zum planerischen Störfallschutz (Kapitel 5.1) werden im Folgenden die in den rechtlichen Regelungen bestehenden Auslegungsspielräume (Kapitel 5.2) und die Anforderungen an die kommunale Planung sowie bestehende Regelungsmöglichkeiten (Kapitel 5.3) herausgearbeitet. Sie bilden damit eine wichtige Grundlage für die weitere Analyse der kommunalen Praxis, in der gezielt untersucht werden soll, ob und wie die Auslegungsspielräume gefüllt und die Anforderungen an die kommunale Planung umgesetzt werden.

5.1. Rechtliche Vorgaben zum planerischen Störfallschutz in Deutschland

Die wesentlichen Regelungen zum planerischen Störfallschutz in Deutschland gehen auf die europäische Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen zurück, die die Europäische Union (EU) im Rahmen ihrer Kompetenz zur Regelung von Umweltbelangen erlassen hat²⁴. Da europäische Richtlinien immer einer Umsetzung in nationales Recht bedürfen, werden im Folgenden zunächst die zentralen Inhalte zum planerischen Störfallschutz auf europäischer Ebene dargestellt (Kapitel 5.1.1) und wird dann die Umsetzung in deutsches Recht (Kapitel 5.1.2) aufgezeigt.

5.1.1. Regelungen zum planerischen Störfallschutz in der Seveso-II-Richtlinie

Entstehung der Richtlinie

Im 20. Jahrhundert ereigneten sich weltweit mehrere schwere Unfälle in der chemischen Industrie, unter anderem 1976 im italienischen Seveso. Die Unfälle haben gezeigt, dass Betriebe und Anlagen, die mit gefährlichen Stoffen arbeiten, große Gefahren für ihre Umgebung mit sich bringen (vgl. Hellriegel u. Schmitt 2010: 99). Um solche Katastrophen in Zukunft zu verhindern, hat die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1982 die erste Seveso-Richtlinie (82/501/EWG) erlassen (vgl. Website Europäische Kommission). Diese konzentrierte sich jedoch zunächst auf die technische Anlagensicherheit (vgl. Louis u. Wolf 2007: 1).

Das Störfallrecht ist damit Teil des technischen Sicherheitsrechts²⁵. Dieses umfasst dabei *„alle Normen, die primär dem Schutz von Leben, Gesundheit, Sachgütern und Umwelt vor*

²⁴ Diese Regelungskompetenz stützte sich ursprünglich im Wesentlichen auf Artikel 130 (1) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und ist seit dem Vertrag von Lissabon in Artikel 192 (1) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu finden (vgl. hierzu ausführlich Grüner 2010: 47-58).

²⁵ Mit dem technischen Sicherheitsrecht kommt der Gesetzgeber seiner Verpflichtung nach, Mensch und Umwelt vor Technikgefahren zu schützen. Diese Verpflichtung ergibt sich bereits aus den Grundrechten, wie z.B. dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, sowie den Staatszielen des Artikels 20 GG. (vgl. Grüner 2010: 9-11)

den Gefahren der Technik dienen. Es handelt sich also vorrangig um ein spezifisches Gefahrenabwehrrecht." (Grüner 2010: 11)²⁶

In den folgenden Jahren traten weitere Unfälle in der chemischen Industrie auf, unter anderem 1986 in Basel und im indischen Bhopal. Insbesondere durch das Unglück in Bhopal wurde deutlich, dass die räumliche Trennung von gefährlichen Anlagen und schutzwürdigen Nutzungen einen zentralen Bereich der Katastrophenvorsorge darstellt (vgl. Mitschang 2011b: 281; Hellriegel u. Schmitt 2010: 99). Erste Regelungen zur räumlichen Trennung waren im europäischen Recht bereits in der Konvention der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) vom 17.03.1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen enthalten (vgl. Grüner 2010: 46). Die EU reagierte im Jahr 1996 mit dem Erlass der Seveso II-Richtlinie (Richtlinie 96/82/EG), die die erste Seveso-Richtlinie ersetzte. In der Richtlinie wurden erstmals Vorschriften zur räumlichen Planung aufgenommen, die im Kern auf eine Trennung von Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen abzielen (vgl. Louis u. Wolf 2007: 1).

1982	Erlass der Seveso-I-Richtlinie (82/501/EWG)
1996	Erlass der Seveso-II-Richtlinie (96/82/EG)
2003	Änderung der Seveso-II-Richtlinie (2003/105/EG)
2012	Seveso-III-Richtlinie (2012/18/EU)

Abb. 17: Weiterentwicklung der Seveso-Richtlinie (Eigene Darstellung)

Eine weitere Anpassung der Seveso-II-Richtlinie (2003/105/EG) erfolgte 2003 im Zusammenhang mit neuen Erkenntnissen aus weiteren Industrieunfällen, z.B. im Jahr 2000 im niederländischen Enschede (vgl. Website Europäische Kommission). Im Zuge der Änderung wurde unter anderem der Katalog an schutzwürdigen Nutzungen um öffentlich genutzte Gebäude und wichtige Verkehrswege erweitert (vgl. Mitschang 2011b: 281).

²⁶ Die Gefahrenabwehr und der damit verbundene Gefahrenbegriff geht auf das Polizeirecht zurück und wird noch heute in Anlehnung an das Verständnis des Preußischen Verwaltungsgerichts definiert. „Eine Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden, d.h. zu einer nicht unerheblichen Beeinträchtigung eines rechtlich geschützten Gutes, führt.“ (SRU 1999: 62) Gefahren umfassen dabei den Bereich, der vom Recht als nicht hinnehmbar definiert wird, wo der Staat also zur Gefahrenabwehr verpflichtet ist. Diese Definition von Gefahr beinhaltet also eine normative Aussage und unterscheidet sich damit deutlich von der Definition des Gefahrenbegriffs nach Greiving (siehe Fußnote 11). Risiken, die unterhalb der Gefahrenschwelle liegen, sind im rechtlichen Sinne der Vorsorge und nicht der Gefahrenabwehr zuzurechnen. (vgl. SRU 1999: 62f.) Die Gefahr setzt immer „eine hinreichend große Schädigungswahrscheinlichkeit“ voraus. Im Gegensatz dazu steht das Restrisiko, „welches das von der Rechtsordnung erlaubte und daher gesellschaftlich hinzunehmende Risiko bezeichnet. Das Restrisiko ist dadurch gekennzeichnet, daß die Möglichkeit eines künftigen Schadensereignisses zwar praktisch, aber nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden kann (BVerfGE 49, 89, 136 – Kalkar).“ SRU 1999: 53)

2012 wurde die Richtlinie erneut novelliert und als Seveso-III-Richtlinie (2012/18/EU) neu gefasst. Die Regelungen zur räumlichen Planung blieben aber weitestgehend unverändert und finden sich zukünftig in Artikel 13 der Seveso-III-Richtlinie. Ergänzend zu den bestehenden Regelungen sieht Artikel 15 allerdings zukünftig eine Beteiligung der Öffentlichkeit für Entscheidungsverfahren vor, sofern das Abstandsgebot des Artikels 13 betroffen ist. (vgl. Grüner 2014: 166)²⁷

Die Seveso-III-Richtlinie ist jedoch bislang nicht in deutsches Recht umgesetzt. Eine Umsetzung muss bis Mitte 2015 erfolgen. Da in der vorliegenden Arbeit die praktische Umsetzung in der kommunalen Planung untersucht werden soll, beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die derzeit noch gültige Seveso-II-Richtlinie, da diese das derzeitige Handeln in den Kommunen bestimmt.

Zielsetzung und Adressat der Richtlinie

Als Zielsetzung der Seveso-II-Richtlinie wird in Artikel 1 die Verhütung schwerer Unfälle sowie die Begrenzung von Unfallfolgen bei dennoch stattfindenden Unfällen sowohl für den Mensch als auch die Umwelt definiert. Der Begriff des schweren Unfalls wird in Artikel 3 Nr. 5 der Seveso-II-Richtlinie wie folgt definiert: *„ein Ereignis – z.B. eine Emission, ein Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes –, das sich aus unkontrollierten Vorgängen in einem unter diese Richtlinie fallenden Betrieb ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebs zu einer ernsten Gefahr für die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe beteiligt sind“*. Maßgeblich für die Definition des schweren Unfalls ist dabei das jeweilige Ereignis mit seinen Folgen und beteiligten Stoffen. Es spielt jedoch keine Rolle für die Definition, ob der Unfall innerhalb oder außerhalb des Betriebes verursacht wurde (vgl. Sellner u. Scheidmann 2004: 268).

Die unmittelbaren Adressat der Richtlinie sind der jeweilige Mitgliedstaat der EU und seine staatlichen Gewalten. Eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung der Richtlinie kommt laut Sellner und Scheidmann (2004) den *„Ländern und Kommunen als Körperschaften der Planungsbehörden“* zu. (vgl. ebd.: 268).

Anwendungsbereich

Die Richtlinie bezieht sich nur auf ausgewählte Betriebe, die ein besonderes Gefahrenpotenzial aufweisen. Als Anwendungsbereich der Richtlinie wird in Artikel 2 definiert, dass die Richtlinie für Betriebe gilt, in denen gefährliche Stoffe in bestimmten Mengen vorhanden sind. Ausgenommen vom Anwendungsbereich der Richtlinie werden in Artikel 4 ausdrücklich militärische Einrichtungen, Gefahren, die durch ionisierende Strahlung entstehen, die

²⁷ Die zentralen Änderungen beziehen sich neben den neuen Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Anpassung der Stofflisten und eine Erweiterung der Informations- und Inspektionspflichten. Außerdem sieht Artikel 24 der Seveso-III-Richtlinie ein Befugnis für die europäische Kommission vor, die Leitlinien zu den erforderlichen Sicherheitsabständen (angemessene Abstände nach der Seveso-II-Richtlinie) weiter auszuarbeiten. (vgl. Scheidmann 2013).

Beförderung gefährlicher Stoffe sowie deren zeitlich begrenzte Zwischenlagerung sowie die Erkundung und Gewinnung von Mineralien und Abfalldeponien. Diese Regelung führt zu einer Trennung des Störfallrechts im engeren und weiteren Sinne. Dabei behandelt die Seveso-II-Richtlinie den Störfallschutz im engeren Sinne. Der Störfallschutz im weiteren Sinne umfasst die weiteren Rechtsnormen, die *„Anforderungen an die Sicherheit technischer Anlagen mit besonderem Katastrophenpotenzial stellen“* (Köck 2012a: 1355). Dazu zählt Köck zum Beispiel rechtliche Regelungen zum Atomrecht oder zur Gentechnik, die von der Seveso-II-Richtlinie nicht erfasst werden. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf das Störfallrecht im engeren Sinne.

Den Begriff des Betriebs definiert Artikel 3 Nr. 1 als: *„den gesamten unter der Aufsicht eines Betreibers stehenden Bereich, in dem gefährliche Stoffe in einer oder in mehreren Anlagen, einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten, vorhanden sind“*. Die Art der relevanten Stoffe und ihre jeweiligen Mengenschwellen werden im Anhang I der Richtlinie benannt. Dabei wird zwischen zwei Mengenschwellen unterschieden: Mengenschwellen der unteren Klasse (Spalte II) lösen für die Betriebe störfallrechtliche Grundpflichten aus, Mengenschwellen der oberen Klasse (Spalte III) erweiterte Pflichten. (vgl. ebd.: 156)

Die Seveso-II-Richtlinie verfolgt dabei insgesamt ein sogenanntes „multi-level safety concept“ (vgl. Christou 2011: 12), welches auf die sichere Anlagentechnik und deren sicheren Betrieb abstellt, aber auch Regelungen zum Katastrophenschutz sowie zur Flächennutzung beinhaltet (siehe Abb. 18).

multi-level safety concept

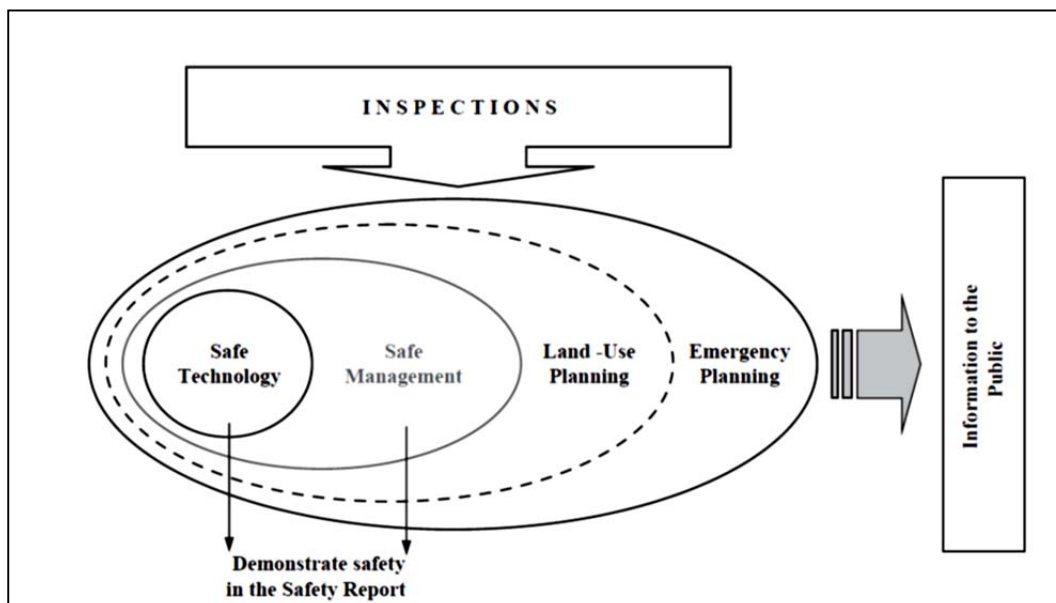


Abb. 18: Multi-level safety concept der Seveso-II-Richtlinie (Quelle: ebd.: 12)

Die Regelungen zur Anlagentechnik und zum Betrieb der Anlagen und richten sich im Kern an die Betreiber der Betriebsbereiche und dienen der klassischen Gefahrenabwehr (siehe hierzu Fußnote 26). Sie stellen eine Betreiberpflicht dar, ebenso wie die Regelungen zum Katastrophenschutz. Aufgabe der Behörden ist es, die Einhaltung der Betreiberpflichten zu kontrollieren. Die Anforderungen zur Flächennutzung richten sich hingegen direkt an die öffentlichen Planungsträger und dienen der Gefahrenvorsorge (vgl. Weidemann 2014).

Das Konzept umfasst dabei verschiedene Maßnahmen zur Risikosteuerung, die von Maßnahmen an der Risikoquelle über Maßnahmen zum Ausbreitungspfad bis hin zu Maßnahmen am Schutzgut reichen (vgl. Greiving 2002: 124). Maßnahmen an der Risikoquelle können dabei im Wesentlichen über die Anlagentechnik und den Betrieb der Anlagen realisiert werden, beispielsweise über eine Mengenbegrenzung gefährlicher Stoffe oder über Einhausungen von Abfüllanlagen, die im Falle eines Unfalls die Ausbreitung gefährlicher Stoffe verhindern. Maßnahmen am Schutzgut können vorrangig über die Regelungen zum Katastrophenschutz und zur Flächennutzung realisiert werden, indem beispielsweise die Exposition schutzwürdiger Nutzungen über Regelungen zur Flächennutzung oder Evakuierungsmaßnahmen im Falle eines Störfalls reduziert wird.

Regelungen zur Anlagensicherheit und zum Katastrophenschutz

Die Regelungen zur technischen Anlagensicherheit und zum Katastrophenschutz stellen dabei den zentralen Regelungsbereich der Richtlinie dar. Laut Artikel 5 müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, *„dass der Betreiber verpflichtet ist, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt zu begrenzen“* und dies jederzeit, insbesondere bei Kontrollen, nachzuweisen. Darüber hinaus begründet die Richtlinie in Artikel 6 Mitteilungspflichten der Betriebe gegenüber den zuständigen Behörden und fordert in Artikel 7 die Erarbeitung eines Konzepts zur Verhütung schwerer Unfälle. Artikel 8 verlangt eine Zusammenarbeit von Betrieben, sofern durch die verwendeten Stoffe Domino-Effekte ausgelöst werden können. Für den Fall eines schweren Unfalls regelt Artikel 14 die Informations- und Unterrichtspflichten gegenüber den Behörden.

Betriebe mit erweiterten Pflichten haben zudem einen Sicherheitsbericht (Artikel 9) und Notfallpläne zu erstellen (Artikel 11) sowie über Notfallmaßnahmen zu informieren (Artikel 13). Kommt es zu Änderungen in den Betrieben, sind ggf. die Konzepte zur Verhütung schwerer Unfälle und – soweit vorhanden – die Sicherheitsberichte anzupassen (Artikel 10). Sollten die getroffenen Maßnahmen zur Verhütung schwerer Unfälle in einem Betrieb unzureichend sein, formuliert Artikel 17 ein Verbot der Weiterführung des Betriebs.

Ergänzend zu den Betreiberpflichten werden in der Richtlinie auch die Pflichten für die Behörden der Mitgliedstaaten definiert. Artikel 15 begründet im Falle eines schweren Unfalls eine Unterrichtspflicht der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission.

Außerdem besteht nach Artikel 19 eine Verpflichtung zum Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und zur Einrichtung eines Informationssystems über eingetretene schwere Unfälle durch die Kommission. Die Mitgliedstaaten werden zudem in Artikel 18 verpflichtet, ein System von Inspektionen und sonstigen Kontrollmaßnahmen einzurichten.

Die Regelungen zur räumlichen Planung finden sich in Artikel 12 der Richtlinie – im Englischen mit „land-use-planning“ betitelt und in der deutschen Übersetzung missverständlich mit „Überwachung der Ansiedlung“ benannt, womit hier der Aspekt der räumlichen Planung nicht deutlich benannt wird.

Regelungen zur räumlichen Planung

Zielsetzung des Artikels 12 ist es, durch räumliche Trennung schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen zu begrenzen. Deshalb werden in Artikel 12 drei sich ergänzende Gebote formuliert: das Berücksichtigungsgebot, das Überwachungsgebot und das Abstandsgebot, die zusammen ein einheitliches Konzept ergeben (vgl. Sellner u. Scheidmann 2004: 268).

Das Berücksichtigungsgebot in Artikel 12(1) Satz 1 verlangt von den Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, „daß in ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet.“ Artikel 12 nimmt dabei Bezug auf die zwei grundlegenden Zielsetzungen der Richtlinie: die Verhütung schwerer Unfälle und die Begrenzung der Folgen von dennoch auftretenden Unfällen und fordert die Berücksichtigung der Ziele sowohl bei der Flächenausweisung und Flächennutzung als auch bei anderen einschlägigen Handlungen. Wie die Berücksichtigung im Detail zu erfolgen hat, wird über das Überwachungs- und das Abstandsgebot konkretisiert.

Berücksichtigungsgebot

In Artikel 12(1) Satz 2 wird näher bestimmt, welche Entwicklungen zu berücksichtigen sind. Im sogenannten Überwachungsgebot wird formuliert:

Überwachungsgebot

„Dazu überwachen sie

- a) die Ansiedlung neuer Betriebe,
- b) Änderungen bestehender Betriebe im Sinne des Artikels 10,
- c) neue Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe wie beispielsweise Verkehrswege, Örtlichkeiten mit Publikumsverkehr, Wohngebiete, wenn diese Ansiedlungen oder Maßnahmen das Risiko²⁸ eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können.“

²⁸ Der Begriff Risiko wird in der Seveso-II-Richtlinie in Artikel 3 Nr. 7, abweichend von der in Fußnote 11 erfolgten Begriffsdefinition, wie folgt definiert: Risiko ist „die Wahrscheinlichkeit, daß innerhalb einer bestimmten Zeitspanne oder unter bestimmten Umständen eine bestimmte Wirkung eintritt“.

In der Richtlinie werden drei Fallkonstellationen aufgeführt, die alle mit einem Betrieb im Sinne von Artikel 3 Nr. 1 im Zusammenhang stehen und das Risiko von schweren Unfällen erhöhen können. Dazu zählen neben der erfassten Ansiedlung neuer Betriebe auch Änderungen an bestehenden Betrieben. Zum Beispiel können Erweiterungen von Anlagen oder veränderte Einsatzstoffe und Produktionsprozesse zu einer Erhöhung des Risikos beitragen. Neben den Fällen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb stehen, werden aber auch Entwicklungen im Umfeld der Betriebe erfasst, denn auch diese können das Unfallrisiko erhöhen, indem sich z.B. mehr Personen in einem potenziellen Gefahrenbereich aufhalten (vgl. Grüner 2010: 69).

Die Formulierung „überwachen“ bezieht sich dabei nicht nur – wie sonst im deutschen Störfallrecht – auf eine planmäßige und systematische Überprüfung, sondern umfasst vielmehr eine „planende Staatstätigkeit“. Dies bedeutet, dass die im Überwachungsgebot aufgeführten Entwicklungen im Rahmen der Planung zu berücksichtigen sind (Sellner u. Scheidmann 2004: 269). Artikel 12(1) fordert folglich in Satz 1 die Überwachung in den „Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken“ und bezieht in Satz 3 auch die „Verfahren für die Durchführung dieser Politiken“ mit ein.

Abstandsgebot Artikel 12(1) Satz 3, das sogenannte Abstandsgebot, fordert von den Mitgliedstaaten dafür zu sorgen *„dass in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt und dass bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt.“*

Das Abstandsgebot richtet sich auf Abstände zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen. Die schutzwürdigen Nutzungen werden in Artikel 12(1) Satz 3 abschließend benannt. Es handelt sich dabei um Gebiete, *„an denen sich typischerweise viele Menschen aufhalten bzw. die aus Gesichtspunkten des Umweltschutzes besonders schützenswert sind. Eine Gefahr für den Betrieb kann von ihnen nicht ausgehen.“* (Grüner 2010: 73). Weidmann weist darauf hin, dass *„die Wahrung von Abständen [...] keine Maßnahme [ist], die Unfälle verhütet; sie kann nur Unfallfolgen vermeiden und vermindern“* (Weidemann 2006: 1145). Das Abstandsgebot zielt also im Kern auf die Verringerung von Auswirkungen möglicher Unfälle ab (siehe auch Grüner 2010: 73f.). Personen in den Störfallbetrieben werden vom Schutzziel des Abstandsgebots nicht erfasst (vgl. ebd.: 78).

Auch nicht erfasst werden Abstände zu anderen Störfallbetrieben. Hierzu finden sich aber in Artikel 8 („Domino-Effekt“, siehe oben) entsprechende Regelungen in der Seveso-II-Richtlinie, die vor allem der Verringerung der Unfallgefahr dienen (vgl. ebd.: 79, 93f.).

Die Richtlinie fordert, dass dem Erfordernis angemessener Abstände langfristig Rechnung zu tragen ist. Sie bezieht sich dabei nicht auf bestehende Situationen, sondern auf zukünftige Entwicklungen. Ob sich aus dem Wortlaut „langfristig“ auch ableiten lässt, dass die Anforderungen bei Neuplanungen vorübergehend nicht erfüllt werden müssen, ist strittig und wirft Fragen der Verbindlichkeit der Richtlinie auf, die es im Weiteren näher zu betrachten gilt (siehe Kapitel 5.2.4). (vgl. ebd.: 80ff.)

Genaue Angaben zur Festlegung der angemessenen Abstände macht die Richtlinie nicht. Weder wird ein Rechenverfahren zur Ermittlung der Abstände benannt, noch sind Faktoren aufgeführt, die bei der Bestimmung der Abstände zu berücksichtigen wären (vgl. Moench u. Hennig 2009: 807). Auch liegen auf europäischer Ebene keine Erlasse oder Ähnliches zu dieser Frage vor. Wie dies im deutschen Recht und der praktischen Anwendung konkret ausgestaltet wird, ist im Weiteren zu prüfen.

Können bei bestehenden Störfallbetrieben die erforderlichen Abstände nicht eingehalten werden (vgl. Grüner 2010: 90), fordert Artikel 12(1) Satz 3, dass *„zusätzliche technische Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt“*. Damit wird Bestandssituationen Rechnung getragen, in denen sich bei Änderungen an den Betrieben oder bei Erweiterungen die erforderlichen Abstände nicht umsetzen lassen und so einem faktischen Änderungsverbot im Bestand entgegenwirkt. Die Richtlinie formuliert dabei zwar ein Verschlechterungsverbot, fordert aber keine strikte Verbesserung des Gefährdungsniveaus. (vgl. ebd.: 89-91).

Ergänzend zu den drei Geboten im ersten Absatz des Artikels 12 werden in Absatz 1a Regelungen zur Einrichtung einer Datenbank durch die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gefordert sowie in Absatz 2 die Einrichtung geeigneter Konsultationsverfahren in den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

Die Ausführungen zeigen deutlich, dass sich im Richtlinien text des Artikels 12 noch Auslegungsspielräume finden. Berkemann weist dabei insbesondere auf unbestimmte Rechtsbegriffe im Richtlinien text hin: *„Es sind die Worte „Politiken“ (engl. policies; franz. politiques), „langfristig“ (engl. in the long term; franz. à long terme) und „angemessener Abstand“ (engl. appropriate distances; franz. distances appropriées). Jeder dieser Ausdrücke enthält eine interpretatorische Unschärfe.“* (Berkemann 2010: 24). Außerdem besteht Interpretationsspielraum in der Frage, wie genau die schützenswerten Nutzungen abzugrenzen sind.

Auslegungs- und Ermessensspielräume des Artikels 12

Im Ergebnis ergeben sich Auslegungsspielräume bei:

- der Festlegung der angemessenen Abstände,
- der Abgrenzung der schutzbedürftigen Nutzungen,
- dem Anwendungsbereich der erfassten „Politiken“,
- der Verbindlichkeit der Regelungen,
- technischen Maßnahmen an bestehenden Betrieben.

Die bestehenden Auslegungsspielräume gilt es also im Weiteren durch die Umsetzung in nationales Recht und in der praktischen Anwendung zu konkretisieren. Verbindliche Interpretationshilfen auf europäischer Ebene liegen hierzu nicht vor, so dass sich hier in der Vergangenheit sehr unterschiedliche Ansätze etabliert haben: *„Due to historical, administrative, cultural and other reasons, these European Union's Member States which have consolidated procedures for addressing this issue, have employed different approaches, methods and criteria, with a potential for great divergence in the resulting land-use planning decisions.“* (Christou et al. 2011: 219)

Eine umfassende Analyse der verschiedenen europäischen Ansätze kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen²⁹. Vielmehr ist für die Fragestellung der Arbeit von Bedeutung, wie die Richtlinie in Deutschland implementiert wird. Im Folgenden wird somit aufgezeigt, wie die Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht erfolgt ist und wie die Auslegungsspielräume gefüllt werden.

5.1.2. Umsetzung der Regelungen zum planerischen Störfallschutz in deutsches Recht

Die Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in deutsches Recht hatte bis zum 03.02.1999 zu erfolgen (vgl. Mitschang 2011b: 283). Zentrale Rechtsgrundlage für die Umsetzung ist das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) mit seinen zugehörigen Verordnungen. Die wesentliche Umsetzung erfolgte zum einem für den Bereich des Gefahrstoffrechts über die 12. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz (12. BImSchV), die sogenannte Störfallverordnung, und zum anderem für den Bereich der Planung über eine Änderung des § 50 BImSchG (vgl. Steiff 2007: 364). Außerdem finden sich in den §§ 51a und 58a-d BImSchG organisatorische Regelungen zum Störfallschutz, wie z.B. die Einrichtung der Kommission für Anlagensicherheit (vgl. Grüner 2010: 22).

Geltungsbereich der Störfallverordnung

Die Störfallverordnung gilt für Betriebsbereiche im Sinne des § 3 (5a) BImSchG, in denen gefährliche Stoffe in bestimmten Mengen vorhanden sind. Die Definition von Betriebsbereichen bezieht sich auf die Definition des Betriebs in Artikel 3 Nr. 1 der Seveso-II-

²⁹ Siehe hierzu ausführlich Basta, Struckel et al. 2008.

Richtlinie und benennt drei Elemente, die den Betriebsbereich charakterisieren (vgl. ebd.: 136):

- das Vorliegen eines räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhangs,
- einen unter der Aufsicht eines Betreibers stehenden Bereich,
- das Vorhandensein gefährlicher Stoffe.

Betriebsbereiche werden in der Literatur häufig auch als „Störfallbetriebe“ bezeichnet und diese Begriffe werden auch in der vorliegenden Arbeit synonym benutzt.

Die Mengenschwellen der gefährlichen Stoffe werden in Anhang 1 der Störfallverordnung definiert, die analog zur Seveso-II-Richtlinie zwei Mengenschwellen vorsieht. Für alle Betriebsbereiche, die unter diese Mengenschwellen fallen, gelten die sogenannten Grundpflichten, die in der Störfallverordnung in den §§ 3-8 näher definiert werden.

In § 3 der Störfallverordnung werden für alle Betriebsbereiche die allgemeinen Betreiberpflichten definiert. § 3(1) der Störfallverordnung formuliert die grundsätzliche Anforderung, dass der Betreiber *„die nach Art und Ausmaß der möglichen Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen [hat], um Störfälle zu verhindern“*. Dabei sind nach § 3(2) der Störfallverordnung Gefahrenquellen oder Eingriffe zu berücksichtigen, die als Störfallursachen vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden können. Ein absoluter Schutz gegen Störfälle wird also nicht verlangt. Sollte es trotz der getroffenen Schutzvorkehrungen aus irgendeinem Grund doch zu einem Störfall kommen, dem sogenannten Dennoch-Störfall, sieht § 3(3) der Störfallverordnung die Verpflichtung vor, zusätzliche *„vorbeugende Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich zu halten“*. Die Maßnahmen werden auf Grundlage sogenannter Dennoch-Szenarien entwickelt, die auf angenommenen Dennoch-Störfällen aufbauen und u.a. die Basis für die Katastrophenschutzplanung bilden. (vgl. KAS 2010: 10)

Betreiberpflichten

In den §§ 4-8 der Störfallverordnung werden für alle Betriebsbereiche die Betreiberpflichten konkretisiert und ergänzt. Dazu zählen die Pflichten, die auch schon in der Seveso-II-Richtlinie definiert wurden, wie z.B. die Ausarbeitung eines Konzepts zur Verhinderung von Störfällen. Für Betriebe der oberen Mengenschwellen sieht die Störfallverordnung in den §§ 9-12 analog zur Seveso-II-Richtlinie erweiterte Betreiberpflichten vor, wie z.B. die Erarbeitung von Sicherheitsberichten.

Außerdem müssen gemäß § 3(4) der Störfallverordnung *„die Beschaffenheit und der Betrieb der Anlagen des Betriebsbereichs [...] dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechen“*. Dabei handelt es sich um eine dynamische Betreiberpflicht, da bei einer Fortentwicklung des Standes der Sicherheitstechnik auch die jeweiligen Anlagen nachzurüsten sind (vgl. Hansmann 2013: RN 27).

Dynamische Betreiberpflichten

Außerdem stellen alle Betriebsbereiche genehmigungspflichtige Anlagen nach § 5 BImSchG dar. Das heißt, die Errichtung von Betriebsbereichen und Änderungen in den Betriebsbereichen sind nach dem BImSchG zu genehmigen und zu betreiben. Damit verbunden sind auch die dynamischen Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG. Daraus ergibt sich, dass für genehmigungspflichtige Anlagen nach § 5 BImSchG kein unantastbarer Bestandsschutz besteht. Vielmehr muss der Betreiber einer Anlage diese nach dem jeweiligen Stand der Technik betreiben. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kommen unter gewissen Umständen nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG in Betracht (vgl. Kuschnerus 2011: 604).

*Umsetzung des
Artikels 12*

Die Umsetzung des Artikels 12 der Seveso-II-Richtlinie erfolgte in § 50 BImSchG. Bislang waren hier schon Regelungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen enthalten, die dann um die Aspekte des Störfallschutzes ergänzt wurden. Die beiden Bereiche werden unterschieden in das Immissionsschutzrecht im engeren und im weiteren Sinne: *„Die Unterscheidung zwischen den schädlichen Umwelteinwirkungen einerseits und den sonstigen Einwirkungen andererseits markiert die Grenzlinie zwischen dem Immissionsschutzrecht im engeren Sinne und dem Störfallrecht als Bestandteil des Immissionsschutzrechts im weiteren Sinne“* (Schoen 2013a: RN 39).

§ 50 BImSchG regelt: *„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.“*

*Begriff des schweren
Unfalls*

§ 50 BImSchG bezieht sich auf den Begriff des schweren Unfalls im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Seveso-II-Richtlinie und nicht auf den Störfallbegriff der Störfallverordnung. Die Definition des Störfallbegriffs in § 2 Nr. 3 der Störfallverordnung stimmt in ihren Kernelementen jedoch mit dem Begriff des schweren Unfalls der Seveso-II-Richtlinie überein, sodass die Begriffe „Störfall“ und „schwerer Unfall“ synonym verwendet werden können (vgl. ebd.: RN 41).

Beide Definitionen enthalten drei Elemente, die durch ihren kumulativen und kausalen Zusammenhang den Begriff des Störfalls charakterisieren (vgl. Grüner 2010: 25-29; Köck 2012a: 1354):

- eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs eines Betriebsbereichs oder einer Anlage,
- ein Ereignis, an dem gefährliche Stoffe beteiligt sind, und
- eine dadurch verursachte ernste Gefahr.

Paragraf 50 BImSchG benennt die schutzbedürftigen Gebiete, anders als Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie, nicht abschließend. Neben den explizit genannten Gebieten (siehe oben) werden über die Formulierung „*sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete*“ in § 50 BImSchG darüber hinaus auch weitere schutzbedürftige Gebiete erfasst. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Interpretationsspielräume, die die Seveso-II-Richtlinie bezüglich der Definition der schutzwürdigen Nutzungen bietet, durch die deutsche Regelung nicht gefüllt wurden, sondern durch die nicht abschließende Aufzählung vielmehr noch erweitert wurden (siehe Kapitel 5.2.3).

*Schutzbedürftige
Gebiete*

Paragraf 50 BImSchG bezieht sich ausschließlich auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen. Der Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ist in § 3 (1) Nr. 3 ROG definiert als „*Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel*“.

Anwendungsbereich

Schoen (vgl. Schoen 2013a: RN 69) führt im Kommentar zu § 50 BImSchG aus, dass man unter dem Begriff „Raumbedeutsame Planungen“ folgende Planungen einstufen kann:

- Bauleitplanung,
- Bestimmung der Linienführung von Bundesfernstraßen und von Bundeswasserstraßen,
- Landschaftsplanung und die Unterschutzstellung bestimmter Teile von Natur und Landschaft,
- wasserwirtschaftliche Planungen und die Abfallwirtschaftsplanung.

Planfeststellungen und Plangenehmigungen lassen sich den raumbedeutsamen Maßnahmen zuordnen (vgl. (ebd.: RN 70). Ob auch Baugenehmigungen zu den raumbedeutsamen Maßnahmen zählen, ist im Einzelfall zu prüfen (ebd.: RN 76). Insgesamt weist der Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen noch Interpretationsspielräume vor allem bezüglich konkreter Vorhaben auf. Durch die Umsetzung in deutsches Recht wurde in der Vergangenheit vor allem die Frage aufgeworfen, wann der § 50 BImSchG und die Seveso-II-Richtlinie auf Ebene der Vorhabengenehmigung zu betrachten ist (siehe hierzu im Detail Kapitel 5.1).

Die Inhalte des § 50 BImSchG lassen sich insgesamt als Abwägungsdirektive (früher bezeichnet als Optimierungsgebot) verstehen. Dies begründet sich laut Schoen (vgl. ebd.: RN 30) schon aus dem Wortlaut des § 50 BImSchG, der fordert, dass schädliche Umwelt-

*Verbindlichkeit des
Trennungsgrundsatzes*

einwirkungen und Auswirkungen von schweren Unfällen soweit wie möglich zu vermeiden sind. Das Verständnis als Abwägungsdirektive führt zwar zu einem besonderen Gewicht des Belangs in der Abwägung (vgl. BVerwG 28.01.1999), allerdings sind Abwägungsdirektiven nicht strikt bindend und können in der Abwägung auch durch andere gewichtige Belange überwunden werden (vgl. BVerwG 19.04.2012).

Durch die Integration in den § 50 BImSchG und sein Verständnis als Abwägungsdirektive wurde in der Vergangenheit eine Diskussion angestoßen, die sich mit der Frage auseinandergesetzt hat, ob Artikel 12 auch der Abwägung unterliegt oder strikte Gültigkeit beansprucht und folglich die Umsetzung über den § 50 BImSchG den Vorgaben des EU-Rechts nicht entspricht (siehe hierzu ausführlich Kapitel 5.2.4).

Ermittlung der angemessenen Abstände Zentraler Inhalt des Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie und des § 50 BImSchG ist die Einhaltung angemessener Abstände. Ebenso wie in der Seveso-II-Richtlinie wird jedoch auch die Ermittlung der angemessenen Abstände von § 50 BImSchG nicht näher definiert. Andere rechtsverbindliche Regelungen wurden hierzu vom Gesetzgeber bislang auch nicht erlassen. 2005 wurden jedoch von der damaligen Störfallkommission erstmals Empfehlungen zur Ermittlung der angemessenen Abstände in der Bauleitplanung formuliert und 2010 von der Nachfolgeorganisation, der Kommission für Anlagensicherheit (KAS), unter dem Titel „KAS-18 Leitfaden, Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“ fortgeschrieben. Mit der Ermittlung der Abstände sind jedoch immer noch offene Fragen verbunden (siehe hierzu Kapitel 5.2.1).

Die Ausführungen zeigen insgesamt, dass die Umsetzung in deutsches Recht nicht substanziell zur Klärung von Auslegungsspielräumen beigetragen hat, sondern vielmehr in Teilbereichen noch neue Fragen aufgeworfen wurden, beispielsweise zur Beschränkung des § 50 BImSchG auf raumbedeutsame Maßnahmen. Im Folgenden sollen die zentralen Auslegungsspielräume näher definiert und untersucht werden.

5.2. Bestehende Auslegungsspielräume

Um die zentralen Auslegungsspielräume in den gesetzlichen Regelungen zum planerischen Störfallschutz zu identifizieren, wurden im Rahmen dieser Arbeit neben einer Analyse der gesetzlichen Regelungen systematisch Fachartikel zum planerischen Störfallschutz aus den Jahren 2003 bis 2013 ausgewertet. Ziel der Auswertung war es, zu erfassen, welche Themen in der deutschen Fachliteratur zur Umsetzung des Artikels 12 in Deutschland diskutiert wurden und wo sich in der Diskussion Auslegungsspielräume zeigen.

Für die Analyse wurden die Archive von acht einschlägigen Fachzeitschriften³⁰ nach den Stichwörtern „Störfallschutz“ und „Seveso“ durchsucht und aus den Treffern diejenigen Artikel ausgewählt, die sich seit dem Erlass der Seveso-II-Richtlinie explizit mit Artikel 12 und seiner Umsetzung in Deutschland auseinandersetzten. Im Ergebnis wurden 31 relevante Artikel identifiziert, die jedoch überwiegend erst seit 2011 erschienen sind (siehe Abb. 19).

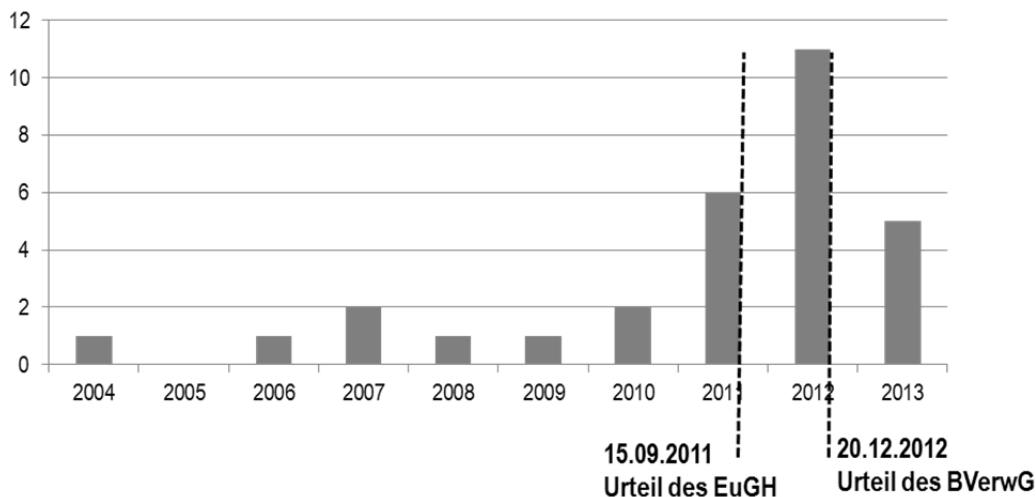


Abb. 19: Anzahl der publizierten Artikel zum Thema Störfallschutz in den ausgewählten Fachzeitschriften nach Jahren (Eigene Darstellung)

Die Häufung der Artikel lässt sich unter anderem auf ein aktuelles Gerichtsverfahren zur Prüfung des Störfallschutzes im Rahmen von Baugenehmigungen im ungeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB zurückführen, den Mücksch-Fall³¹. Der Fall wurde am 03.12.2009 vom BVerwG dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Entscheidung vorgelegt und dort am 15.09.2011 entschieden. Im Zusammenhang hiermit und dem darauf folgenden Urteil des BVerwG am 20.12.2012 ist eine deutliche Zunahme an einschlägigen Fachartikeln zu beobachten.

Die 31 Artikel wurden einer inhaltlichen Analyse unterzogen. Für jeden Artikel wurde vermerkt, welche zentralen Themen diskutiert wurden (siehe Anhang 1). Die Analyse der Artikel hat deutlich gezeigt, dass bestimmte Themen besonders häufig diskutiert wurden. Als zentral haben sich dabei die folgenden vier Themen herausgestellt:

- die Ermittlung bzw. Festlegung der angemessenen Abstände,
- die Definition der schützenswerten Nutzungen,

³⁰ Ausgewertet wurden: Baurecht (BauR), Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL), Natur und Recht (NUR), Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NzBau), Umwelt und Planungsrecht (UPR), Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)

³¹ Im verhandelten Fall wurde von einem Störfallbetrieb gegen eine erteilte Baugenehmigung nach § 34 BauGB für ein Gartencenter innerhalb der angemessenen Abstände des Störfallbetriebs geklagt.

- die Anwendung in Baugenehmigungsverfahren und im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung sowie
- Abwägungsspielräume bei der Unterschreitung angemessener Abstände, insbesondere in Gemengelagen.

Die diskutierten Themen stellen allesamt Auslegungsspielräume in der Richtlinie dar und decken sich mit den Auslegungsspielräumen, die bereits in Kapitel 5.1 identifiziert wurden.

Darüber hinaus wurden auch in einzelnen Artikeln weitere Themen angesprochen, z.B. die Rolle des Artikels 12 bei der Planung von Flugrouten, die im Weiteren aber nicht näher behandelt werden, da sie für die kommunale Planung keine unmittelbare Relevanz aufweisen.

Nicht diskutiert wurde in den analysierten Artikeln hingegen die Umsetzung technischer Maßnahmen an bestehenden Betrieben, obwohl auch hierzu die Richtlinie keine klaren Vorgaben macht.

Bei der inhaltlichen Analyse der Artikel hat sich insgesamt herausgestellt, dass die Diskussion in allen vier Auslegungsspielräumen durch die jüngst erfolgte Rechtsprechung des EuGH und die damit verbundene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Mücksch-Fall stark beeinflusst wurde. Die Diskussion lässt sich daher in drei zentrale Phasen einteilen:

- Diskussion vor dem Urteil des EuGH am 15. September 2011,
- Diskussion zwischen dem Urteil des EuGH am 15. September 2011 und dem Urteil des BVerwG am 20. Dezember 2012,
- Diskussion nach dem Urteil des BVerwG am 20. Dezember 2012.

Im Folgenden sollen nun für die vier intensiv diskutierten Auslegungsspielräume die unterschiedlichen inhaltlichen Positionen in der Diskussion und wichtige Meilensteine im zeitlichen Verlauf aufgezeigt werden. Dabei werden auch Zwischenergebnisse und vorübergehend vorherrschende Meinungen dargestellt. Dies stellt für die spätere Analyse der kommunalen Praxis eine wichtige Basis dar, da das Handeln in den Kommunen auch vor dem Hintergrund des jeweiligen zeitlichen Standes der Fachdiskussion bzw. der Rechtsprechung zu sehen ist.

5.2.1. Ermittlung der angemessenen Abstände

Die Richtlinie selbst und deren Umsetzung in deutsches Recht geben keine klare Vorgehensweise zur Ermittlung der angemessenen Abstände vor (siehe Kapitel 5.1). Die Entscheidung über die angemessenen Abstände ist somit jeweils für den Einzelfall zu treffen und obliegt den zuständigen öffentlichen Stellen (vgl. Grüner 2010: 215).

Insbesondere in den ersten Jahren nach Erlass der Seveso-II-Richtlinie bestanden große Interpretationsspielräume. Erste Hinweise zur Ermittlung lieferte 2001 ein Urteil des VGH Kassel (VGH Kassel 23.01.2001): Im Zuge einer Entscheidung zur Zulassung eines Flüssiggas-Tanklagers setzte sich das Gericht auch mit dem Erfordernis von Sicherheitsabständen auseinander. Zwar handelte es sich dabei um die Festlegung von Sicherheitsabständen im Genehmigungsverfahren, die Ausführungen sind aber nach Grüner auch auf den planerischen Störfallschutz übertragbar (vgl. Grüner 2010: 215). Das Gericht betonte dabei die erforderliche Betrachtung des Einzelfalls:

„Die Reichweite von Sicherheitsabständen zur Begrenzung von Störfallauswirkungen ist deshalb in erster Linie danach zu bestimmen, mit welchen Auswirkungen bei Störfällen nach der konkreten Beschaffenheit und Lage der zu genehmigenden Anlage zu rechnen ist, und nicht danach, welche Störfallauswirkungen bei anderen Anlagen bereits aufgetreten sind bzw. mit welchen Störfallfolgen nach einer abstrakt-statistischen Betrachtung gerechnet werden kann.“ (VGH Kassel 23.01.2001: RN 47)

Eine Konkretisierung der bestehenden Interpretationsspielräume erfolgte im Jahr 2005. Die frühere Störfallkommission der Bundesregierung erarbeitete in paritätischer Besetzung mit Vertretern der Industrie und Umweltverbänden Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung, die erstmals 2005 als Leitfaden SFK/TAA-GS-1 veröffentlicht wurden. 2010 wurde nach einer Evaluierung des bestehenden Leitfadens von der Nachfolgeorganisation, der Kommission für Anlagensicherheit (KAS), eine Fortschreibung unter dem Titel „KAS-18 Leitfaden, Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG“ publiziert. Die Inhalte des Leitfadens wurden in der Überarbeitungsphase intensiv mit Vertretern der Planungsbehörden diskutiert. Das Ergebnis wurde von der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) mitgetragen. (vgl. König u. Dairmont 2012: 287)

*Abstandsempfehlungen
der KAS*

Der Leitfaden arbeitet mit einem deterministischen Ansatz. Dieser Ansatz ist zu unterscheiden von probabilistischen Ansätzen, die überwiegend in den anderen EU-Staaten verfolgt werden. Probabilistische Ansätze ermitteln die Wahrscheinlichkeit, mit der es zu einem Störfall kommen wird, und stellen dies einem hinzunehmenden Risiko³² gegenüber (vgl. Berkemann 2010: 25f.). In der Schweiz wird ein solches Modell angewendet, in dem beispielsweise festgelegt wird, dass für ein Schadensereignis mit maximal zehn Todesfällen die akzeptable jährliche Auftretenswahrscheinlichkeit bei 10^{-5} (also einmal in 10.000 Jahren) liegt (vgl. Hender 2012: 537). Deterministische Ansätze verfahren hingegen nach einem ursachenbezogenen „Wenn-Dann“-Prinzip. Zur Ermittlung der angemessenen Abstän-

*Determinismus und
Probabilistik*

³² Risiko wird in diesem Zusammenhang definiert als Schadensausmaß, multipliziert mit der Eintrittshäufigkeit.

de nehmen sie dabei an, dass der an sich zu vermeidende Störfall „dennoch“ stattfindet und entwickeln auf Basis von Wirkungsketten Szenarien für die angenommenen Dennoch-Störfälle.

Konvention der KAS Im Rahmen dieses deterministischen Ansatzes arbeitet der KAS-18-Leitfaden grundsätzlich mit verschiedenen Szenarien für die Freisetzung toxischer Stoffe sowie für Brände und Gaswolkenexplosionen mit unmittelbarer Zündung in den Betriebsbereichen. Für die Freisetzung von Stoffen wird nach dem KAS-18-Leitfaden in der Regel eine Austrittsfläche von 490 mm² festgelegt. Extremereignisse, wie das Spontanversagen von Behältern oder der Abriss größerer Rohrleitungen, werden aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen an Störfallbetriebe in den Szenarien nicht berücksichtigt. (vgl. KAS 2010: 11-13)

Ausgehend von diesen Annahmen zur Stofffreisetzung wird die Ausbreitung der gefährlichen Stoffe über die Luft anhand von Modellen berechnet, die im Leitfaden vorgegeben werden, und es wird der Abstand ermittelt, bei dem die Konzentration der Stoffe in der Luft ein unbedenkliches Maß erreicht. (vgl. Hellriegel u. Farsbotter 2013: 1120)

Auf Basis dieser Szenarien werden Abstandsempfehlungen für Abstände zwischen Störfallbetrieben und dem Schutzobjekt Mensch festgelegt. Keine Berücksichtigung findet dabei das mögliche Schadensausmaß, das die Exposition der schutzwürdigen Nutzungen in die Betrachtung einbeziehen würde (z.B. die Anzahl von Einwohnern in einem betroffenen Gebiet). Somit findet auch keine Ermittlung des bestehenden Risikos statt, sondern lediglich die Abschätzung der möglichen Gefährdung, die von einem Betriebsbereich ausgehen kann (zur Definition des Risikobegriffs siehe Fußnote 11 in Kapitel 3.2).

Abgrenzung zu anderen Störfallszenarien Die Dennoch-Szenarien nach der Konvention des KAS-18-Leitfadens sind abzugrenzen von den Szenarien, die sich auf vernünftigerweise nicht auszuschließende Gefahrenquellen beziehen und die Grundlage für Sicherheitsmaßnahmen nach § 3(2) StöV zur Verhinderung von Störfällen darstellen und die der Gefahrenabwehr dienen. Ebenso sind die Szenarien des KAS-18-Leitfadens abzugrenzen von den Dennoch-Szenarien nach § 3(3) StöV, die u.a. auch die Grundlage für die Notfallplanung bilden. Dennoch-Szenarien nach § 3(3) StöV beziehen sich auf vernünftigerweise auszuschließende Gefahrenquellen und dienen der Festlegung von auswirkungsbegrenzenden Maßnahmen für die Notfallplanung. Hier wird beispielsweise angenommen, dass die nach § 3(2) StöV festgelegten Schutzmaßnahmen versagen. Bei diesen Szenarien werden Leckagen bis hin zum Verlust des größten Behälterinventars und damit die größtmöglichen Austrittsmengen für gefährliche Stoffe angenommen, sodass die Notfallplanung am schlimmst möglichen Fall ausgerichtet wird. (vgl. KAS 2010: 10; Dairmont 2009: 23f.)

In den Szenarien nach der Konvention des KAS-18-Leitfadens werden zwar auch vernünftigerweise auszuschließende Störfälle angenommen (Dennoch-Störfälle), es werden

jedoch geringere Austrittsmengen als bei der Notfallplanung festgelegt. Die Szenarien nach der Konvention der KAS sind somit unwahrscheinlicher als die Szenarien, die die Grundlage für die Festlegung der Maßnahmen nach § 3(2) StöV bilden, und wahrscheinlicher als die Szenarien, die für die Notfallplanung entwickelt werden. (vgl. KAS 2010: 10, siehe Abb. 20)

In gewisser Weise findet also auch im deterministischen Ansatz des KAS-18-Leitfadens eine Betrachtung der Wahrscheinlichkeit statt, die jedoch nicht mit einem probabilistischen Ansatz gleichzusetzen ist und nicht rechnerisch ermittelt wird.

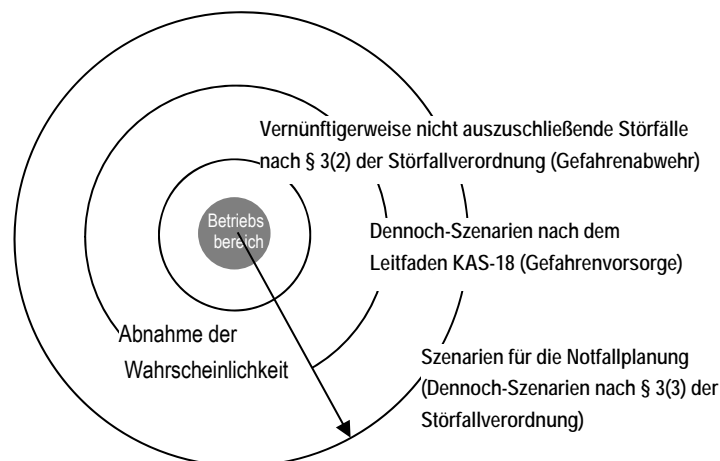


Abb. 20: Verschiedene Störfallszenarien im Vergleich (Eigene Darstellung)

Der Leitfaden KAS-18 unterscheidet zwischen Bauleitplanung mit und ohne Detailkenntnisse. Bauleitplanung *ohne* Detailkenntnisse bezeichnet dabei Situationen, in denen die Betriebsbereiche noch nicht vorhanden sind, in der Zukunft aber potenziell zulässig wären. Die Bauleitplanung *mit* Detailkenntnissen bezieht sich auf Situationen, in denen Betriebsbereiche bereits vorhanden sind und somit Detailwissen zu den betroffenen Betriebsbereichen vorliegt.

Für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse wird mit typisierenden Abstandsklassen gearbeitet. In seiner inhaltlichen Struktur ähnelt der Leitfaden KAS-18 damit dem Abstandserlass NRW (vgl. Schoen 2013a: RN 146). Der Leitfaden definiert, in Abhängigkeit der vorhandenen Stoffe in den Betriebsbereichen, für vier Abstandsklassen von 200 m (Abstandsklasse I) bis hin zu 1500 m (Abstandsklasse IV) sogenannte Achtungsabstände (siehe Abb. 21).

Diese Abstandsempfehlungen, die im Rahmen der Bauleitplanung berücksichtigt werden sollen, solange keine detaillierten Kenntnisse über Betriebsbereiche vorliegen, werden als Achtungsabstände bezeichnet.

*Bauleitplanung ohne
Detailkenntnisse -
Achtungsabstände*

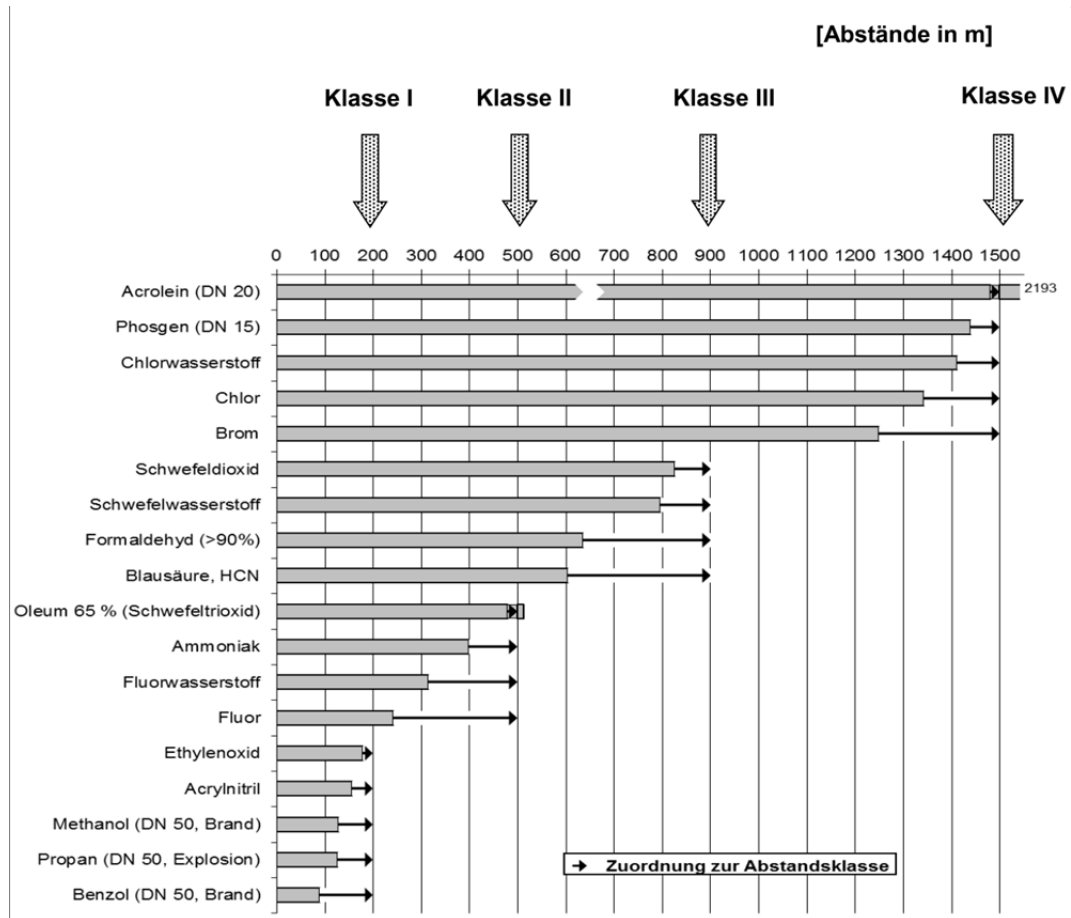


Abb. 21: Achtungsabstände: Abstandsempfehlungen für die Bauleitplanung ohne Detailkenntnisse (ebd.): 21)

*Bauleitplanung mit
Detailkenntnissen -
angemessene Abstände*

Für Planungen im Umfeld von Betriebsbereichen kann eine genauere Beurteilung vorgenommen werden, sofern Detailkenntnisse über die betroffenen Betriebsbereiche vorliegen, insbesondere wenn die Betriebsbereiche bereits vorhanden sind. Für solche Fälle gibt der Leitfaden Empfehlungen für die Ermittlung der angemessenen Abstände (vgl. KAS 2010: 12-14 sowie Anhang 2-4). Dabei werden zur Ermittlung des angemessenen Abstands die individuelle Situation und die störfallspezifischen Faktoren des Betriebsbereichs berücksichtigt. Gar nicht werden störfallspezifische Faktoren auf Seiten der schutzwürdigen Nutzung (z.B. technische Schutzvorkehrungen an Gebäuden) und nur rudimentär wird die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts berücksichtigt (vgl. Hellriegel u. Farsbotter 2013: 1120). Die so ermittelten Abstände werden als angemessene Abstände bezeichnet.

In den folgenden Ausführungen und der empirischen Untersuchung ist also deutlich zu unterscheiden zwischen den „Achtungsabständen“, die ohne Detailkenntnisse ermittelt werden, und den „angemessenen Abständen“, die anhand der konkreten Situationen in den Betriebsbereichen berechnet werden.

Beim KAS-18-Leitfaden handelt es sich zwar lediglich um Empfehlungen zur Ermittlung der angemessenen Abstände, der Leitfaden wird aber in der Regel von der Rechtsprechung und in der Literatur anerkannt (vgl. Schoen 2013a: RN 147). Hellriegel und Farsbotter führen hierzu aus: *„Dieser Leitfaden bietet einen wesentlichen ersten Anhaltspunkt, in welchem Rahmen sich der angemessene Abstand bewegen soll. Er stellt derzeit, trotz formal fehlender Bindungswirkung und Legitimation, einen auch in der Literatur und Rechtsprechung akzeptierten De-facto-Standard zur Ermittlung des angemessenen Abstands dar.“* (Hellriegel u. Farsbotter 2013: 1120)

Akzeptanz des Leitfadens KAS-18

Der EuGH hat sich in seiner Entscheidung zum Mücksch-Fall vom September 2011 auch mit der Frage der Abstandsermittlung befasst. Er gesteht dabei ausdrücklich Wertungsspielräume bei der Ermittlung der Abstände zu, die nach Auffassung des Gerichts für den jeweiligen Einzelfall zu beurteilen ist. Dabei können nach Auffassung des Gerichts u.a. folgende Faktoren eine Rolle spielen:

Anforderungen aus der Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG

- die Art der jeweiligen gefährlichen Stoffe,
- die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls in einem Betriebsbereich,
- die Folgen eines etwaigen Unfalls für die menschliche Gesundheit und die Umwelt,
- die Art der neuen Ansiedlung oder die Intensität ihrer öffentlichen Nutzung,
- die Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können.

(vgl. EuGH 15.09.2011: RN 44)

Der Europäische Gerichtshof führt dabei auch Faktoren auf, die bislang in der Konvention der KAS nicht berücksichtigt werden wie z.B. die Intensität der öffentlichen Nutzung und die Leichtigkeit, mit der Notfallkräfte bei einem Unfall eingreifen können. Außerdem fordert das Gericht, die Folgen eines möglichen Unfalls in die Beurteilung mit einzubeziehen und fordert damit auch eine Beurteilung des bestehenden Risikos.

Das BVerwG schließt sich der Auffassung an, dass bei der Abstandsermittlung diese verschiedenen störfallspezifischen Faktoren eine Rolle spielen können, hat jedoch in seiner Entscheidung vom 20.12.2012 im ersten Leitsatz klargestellt: *„Der Begriff des ‘angemessenen’ Abstands i. S. des Art. 12 I der Richtlinie 96/82/EG ist ein zwar unbestimmter, aber anhand störfallspezifischer Faktoren technisch-fachlich bestimmbarer Rechtsbegriff. Die behördliche Festlegung des angemessenen Abstands unterliegt der vollen gerichtlichen Überprüfung; ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum kommt der Genehmigungsbehörde insoweit nicht zu.“* (BVerwG 20.12.2012). Das Gericht sieht den vom EuGH zugestandenen Wertungsspielraum somit noch nicht bei der Ermittlung der angemessenen Abstände, sondern beschränkt den Beurteilungs- oder Ermessensspielraum auf die Berücksichtigung der angemessenen Abstände im weiteren Verfahren. König (vgl. 2014: 337) weist darauf hin, dass diese Differenz auch auf ein unterschiedliches Begriffsverständnis zurückgeführt werden kann. In der Rechtsprechung des EuGH wird (nicht wie

Berücksichtigung störfallspezifischer Faktoren

im deutschen Recht) zwischen Ermessen, Planungsermessen und Beurteilungsspielräumen unterschieden, und die Begriffe werden vom EuGH nicht einheitlich verwendet. Der Begriff des Wertungsspielraums ist also nicht unbedingt gleichzusetzen mit dem Begriff des Beurteilungs- oder Ermessensspielraums: *„Während das Ermessen nach deutscher Dogmatik nur die Rechtsfolgenseite betrifft und dem hiesigen Rechtsanwender auf der Tatbestandsseite allenfalls unbestimmte Gesetzesbegriffe begegnen, hat der Europäische Gerichtshof schon früh den beides umfassenden Begriff der Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Verwaltung geprägt.“* (ebd.: 337)

Bei der Ermittlung der angemessenen Abstände handelt es sich *„zunächst einmal um die Feststellung des Tatbestands und nicht um die Auswahl der Rechtsfolge“* (ebd.: 337). Dies ist nach dem deutschen Verständnis nicht dem Ermessen zuzuordnen, kann aber sehr wohl nach dem Verständnis des EuGH als Wertungsspielraum gesehen werden, da bei der Ermittlung der Abstände eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen ist.

Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit

In der Entscheidung des EuGH und des BVerwG zum Mücksch-Fall wurden die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls und die Unfallfolgen explizit als Faktoren genannt, die bei der Ermittlung der angemessenen Abstände zu berücksichtigen sind. Dadurch wurde die Frage aufgeworfen, wie sich dies mit den Vorgaben des KAS-Leitfadens vereinbaren lässt. Hellriegel und Farsbotter hinterfragen in diesem Zusammenhang grundsätzlich den bisherigen deterministischen Ansatz des KAS-Leitfadens, da dieser die Eintrittswahrscheinlichkeit nicht mit berücksichtigt: *„Ob dieser so genannte deterministische (im Unterschied zum probabilistischen, d. h. an Wahrscheinlichkeiten orientierten) Ansatz, der bis dato ein Grundprinzip des deutschen Anlagensicherheitsrechts (mit Ausnahme des Regelungsbereichs des Atomgesetzes) bildet, langfristig Bestand haben wird, muss bezweifelt werden, denn das BVerwG und der EuGH haben ausdrücklich klargestellt, dass dieser Faktor zu berücksichtigen ist.“* (Hellriegel u. Farsbotter 2013: 1120)

Um den Anforderungen der Rechtsprechung gerecht zu werden, empfehlen Hellriegel und Farsbotter den Faktor „Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts“ und andere in der Konvention der KAS nicht berücksichtigte störfallspezifische Faktoren in einer ergänzenden qualitativen Prüfung zu berücksichtigen. Das können z.B. die störfallspezifischen Faktoren auf Seiten der schutzwürdigen Nutzung sein, aber auch die Nähe zu Rettungskräften oder bestimmte technische Schutzmaßnahmen. (vgl. ebd.: 1120)

Ungeklärt ist bislang jedoch, wie das Ergebnis der qualitativen Bewertung mit dem quantitativ ermittelten angemessenen Abstand zusammengebracht werden kann.

Unterschiedliche angemessene Abstände

Die Berücksichtigung von Faktoren auf Seiten der schutzwürdigen Nutzung hat in der Fachdiskussion die Frage aufgeworfen, ob der angemessene Abstand eines Betriebsbereichs sich je nach schutzwürdiger Nutzung unterscheidet. Die Auffassung, dass ein

Betriebsbereich unterschiedliche angemessene Abstände aufweisen kann, wurde u.a. in einem Entwurf einer Arbeitshilfe³³ der ARGEBAU vertreten, die bislang jedoch nicht verabschiedet wurde (vgl. Ulrich Staiger 2014). König spricht sich hingegen gegen unterschiedliche angemessene Abstände für einen Betriebsbereich aus. Die Berücksichtigung von Schutzvorkehrungen ist aus seiner Sicht Teil der Abwägungsentscheidung. (König 2014: 340)

Strittig ist in der Diskussion also nicht die Frage, ob Faktoren auf Seiten der schutzwürdigen Nutzung zu berücksichtigen sind. Vielmehr geht es darum, ob dies der Ermittlung der angemessenen Abstände zuzuordnen ist (und damit der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt!) oder ob die Berücksichtigung von Faktoren auf Seiten der schutzwürdigen Nutzung Teil der Abwägungsentscheidung ist.

Ebenso ungeklärt ist die Frage, wie angemessene Abstände zu unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen oder besonders empfindlichen Gebiete festgelegt werden können, da der bislang vorliegende Leitfaden das KAS nur den Menschen als Schutzobjekt betrachtet. Er kann also für die Bestimmung von angemessenen Abständen zu Gebieten, die für den Naturschutz besonders wertvoll oder besonders empfindlich sind, nicht genutzt werden. (Schoen 2013a: 149; Louis u. Wolf 2007: 5)

*Berücksichtigung von
Gebieten für den
Naturschutz*

In der KAS arbeitet die Arbeitsgruppe „Natur“ an einer Klärung dieser Fragestellung. In einem ersten Schritt wurden im Rahmen eines Gutachtens Ansätze anderer EU-Staaten und der Schweiz untersucht. Aus Sicht der Gutachter ist es im Weiteren erforderlich, einen Handlungsleitfaden zur Ermittlung der angemessenen Abstände zu Schutzgebieten zu erstellen (vgl. Bozsoki et al. 2014: 78).

Für die weitere Analyse lässt sich zusammenfassend feststellen, dass bis zum ersten Leitfaden SFK/TAA-GS-1 im Jahr 2005 kaum Anhaltspunkte zur Ermittlung der angemessenen Abstände vorlagen. Heute wird auf Basis des Leitfadens KAS-18 differenziert zwischen den Achtungsabständen als erste Orientierungshilfe und den angemessenen Abständen, die für den konkreten Einzelfall zu ermitteln sind. Der vorliegende Leitfaden der KAS ist zur Ermittlung der Abstände allgemein anerkannt, rechtsverbindliche Vorgaben zur Ermittlung der Abstände liegen bislang jedoch nicht vor.

Zusammenfassung

Im September 2011 wurde durch das Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall deutlich, dass über den Leitfaden KAS-18 hinaus auch das Risiko eines Unfalls in die Bewertung einzu beziehen ist, indem die Unfallfolgen und weitere störfallspezifische Faktoren sowie die Eintrittswahrscheinlichkeit bei der Ermittlung der angemessenen Abstände berücksichtigt werden. Durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Dezember 2012 wurde

³³ „Berücksichtigung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie im baurechtlichen Genehmigungsverfahren in der Umgebung von unter die Richtlinie fallenden Betrieben“

zudem klargestellt, dass die Ermittlung der angemessenen Abstände der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Die wichtigsten Meilensteine der Diskussion sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

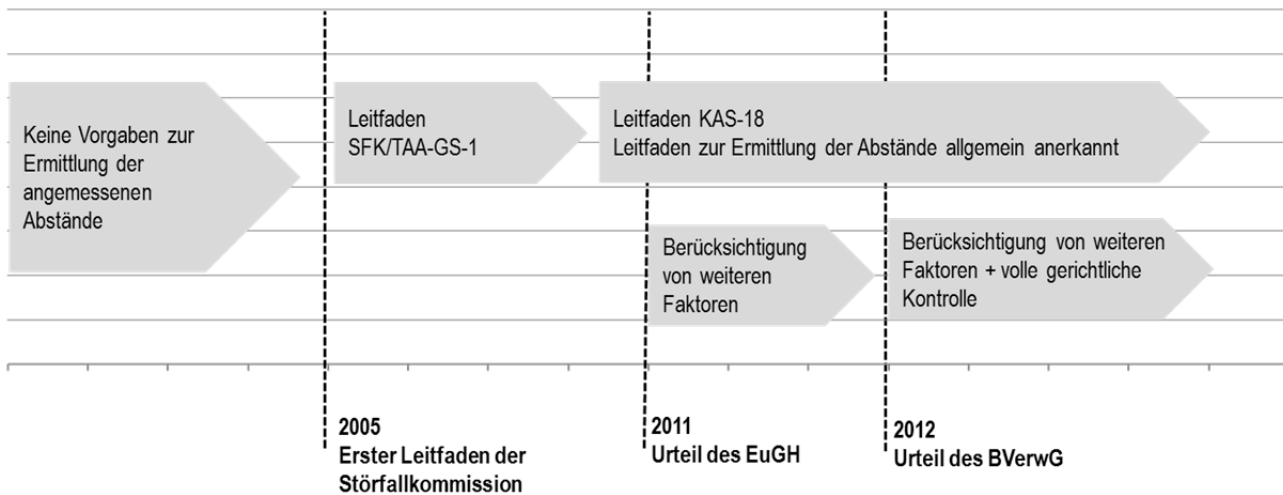


Abb. 22: Meilensteine in der Diskussion zur Abstandsermittlung in der räumlichen Planung (Eigene Darstellung)

5.2.2. Anwendung bei der Vorhabengenehmigung

Ob die Belange des Störfallschutzes auch im Rahmen von Vorhabengenehmigungen zu prüfen sind, stellte die zentrale Frage des Müksch-Falls und der Entscheidung durch den EuGH dar und wurde in der Literatur intensiv diskutiert. Vor der Entscheidung des EuGH war diese Frage sehr strittig. Berkemann stellte hierzu 2010 zusammenfassend fest „Ganz offen ist die Frage der Umsetzung in Bereichen, die nicht einer Planung unterliegen. Das ist bei Vorhaben nach §§ 34,35 BauGB der Fall. Hier besteht bei nur grober Durchsicht des Schrifttums und der Rechtsprechung ein interpretatorisches Chaos.“ (Berkemann 2010: 20)

Aufgeworfen wurde die Frage im Grundsatz bereits durch unterschiedliche Formulierungen zum Anwendungsbereich in Artikel 12 der Seveso-Richtlinie und in § 50 BImSchG. Artikel 12 fordert die Berücksichtigung der Belange des Störfallschutzes in der „Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken“. § 50 BImSchG hingegen bezieht sich ausschließlich auf raumbedeutsame Planung und Maßnahmen (siehe Kapitel 5.1).

Argumente für eine Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren

Sellner und Scheidmann äußerten sich bereits 2004 zu dieser Frage und vertraten die Meinung: „zu den Politiken der Flächennutzung sind zum anderen aber insbesondere auch die Genehmigungen für Vorhaben im Raum zu zählen, vorrangig Planfeststellungen, aber

auch Baugenehmigungen im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im Außenbereich (§ 35 BauGB)“ (Sellner u. Scheidmann 2004: 269). Auch nach Grüner (Grüner 2010: 58f.) ist unter den Politiken der Flächenausweisung und Flächennutzung das „raumbezogene Planungsrecht der Mitgliedstaaten im weitesten Sinne“ zu verstehen, welches auch die Ebene der Vorhabengenehmigungen beinhaltet. Berkemann weist außerdem darauf hin, dass die Richtlinie auf einen zu erreichenden Zustand abzielt und es dem Gemeinschaftsrecht „gleichgültig“ ist, mit welcher Politik und in welchen innerstaatlichen Verfahren die Zielsetzung umgesetzt wird (vgl. Berkemann 2010: 22f.). Ebenso schließt Weidmann eine Prüfung im Genehmigungsverfahren nicht aus und sieht zumindest bei öffentlichen Gebäuden eine Prüfpflicht über das Gebot der Rücksichtnahme, da diese nach seiner Auffassung auch als raumbedeutsame Maßnahme einzustufen sind und somit die Anforderungen des § 50 BImSchG greifen (vgl. Weidemann 2006: 1148f.).

Der im Oktober 2005 erschienene Leitfaden SFK/TAA-GS-1 der Störfallkommission, der erstmals Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung und schutzbedürftigen Gebieten gibt, bezieht sich hingegen ausdrücklich nur auf die Bauleitplanung und nicht auf die Genehmigung von Einzelvorhaben (vgl. SFK 2005). Gleiches gilt für den nachfolgenden Leitfaden der KAS aus dem Jahr 2010 (vgl. KAS 2010).

Argumente gegen eine Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren

Auch in der Rechtsprechung wurde zunächst die Auffassung vertreten, dass § 50 BImSchG in Genehmigungsverfahren nicht anzuwenden ist. So haben das VG Darmstadt und der VGH Kassel im Mücksch-Fall, bei dem die Genehmigung nach § 34 BauGB für ein Gartencenter im Umfeld eines Störfallbetriebs entschieden wurde, die Auffassung vertreten, dass § 50 BImSchG in Baugenehmigungsverfahren nach § 34 BauGB keine Anwendung findet und dass das Gebot der Rücksichtnahme nicht durch ein Bauvorhaben im Einwirkungsbereich eines Störfallbetriebes verletzt wird, sofern der Betrieb nicht mit nachträglichen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen rechnen muss (vgl. VG Darmstadt 27.11.2007; VGH Kassel 04.12.2008; Schröder 2008).

Vom BVerwG als Revisionsinstanz wurde diese klare Auffassung jedoch infrage gestellt. Am 03.12.2009 hat das BVerwG beschlossen, das Verfahren zunächst auszusetzen, und hat den EuGH um die Klärung mehrerer Fragen zur Vorabentscheidung gebeten; darunter an erster Stelle die Frage, ob sich die Verpflichtung, angemessenen Abständen langfristig Rechnung zu tragen, auch an Baugenehmigungsbehörden richtet, die bei der Zulassung von Vorhaben gebundene Entscheidungen treffen müssen. (vgl. BVerwG 03.12.2009)

Der EuGH hat am 15.09.2011 zu den Fragen des BVerwG entschieden, dass die Verpflichtung, angemessenen Abständen langfristig Rechnung zu tragen, „auch von einer Behörde wie der für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständigen Stadt Darmstadt (Deutsch-

Klärung durch den Europäischen Gerichtshof

land) zu beachten ist, und zwar auch dann, wenn sie in Ausübung dieser Zuständigkeit eine gebundene Entscheidung zu erlassen hat“ (EuGH 15.09.2011: Leitsatz 1). Das Gericht hat dazu in der Begründung ausgeführt, dass das Abstandserfordernis auch im Rahmen der „Verfahren für die Durchführung dieser Politiken“ zu berücksichtigen ist, sofern dies nicht schon in vorherigen Planverfahren berücksichtigt wurde. In welchen Verfahren die Berücksichtigung erfolgt, bleibt den Mitgliedstaaten überlassen: *„Insoweit schreibt die Richtlinie den Behörden der Mitgliedstaaten nur vor, dass das fragliche Erfordernis zu irgendeinem Zeitpunkt des Verfahrens zur Durchführung der Pläne oder Politiken zur Flächennutzung oder Flächenausweisung beachtet werden muss, der aber von den Mitgliedstaaten frei bestimmt werden kann“* (EuGH 15.09.2011: RN 26).

Nach dem Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall finden sich in der Literatur zahlreiche Artikel, die sich mit der Frage auseinandersetzen, wie die Entscheidung im Baugenehmigungsverfahren berücksichtigt werden kann (siehe u.a. Schröer u. Kullick 2011; Reidt 2011; Uechtritz 2012; Schmitt u. Kreuz 2012; Kukk 2012; König u. Dairmont 2012; Lau 2012b; Köck 2012a; Kraus 2012). Dabei wurden im Kern zwei verschiedene Varianten diskutiert: zum einem eine Prüfung über das Gebot der Rücksichtnahme (u.a. Schröer u. Kümmel 2011), zum anderem eine Prüfung über die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (u.a. Hendler 2012).

*Prüfung im Rahmen von
§ 34 BauGB*

Eine Klärung in dieser Frage erfolgte, zumindest für den § 34 BauGB, durch das Urteil des BVerwG zum Mücksch-Fall vom 20.12.2012. Es wurde entschieden, dass der Störfall-schutz zukünftig im Rahmen des Gebots der Rücksichtnahme zu prüfen ist: *„Den Anforderungen, die Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG an die Zulassung von Vorhaben in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs stellt, ist durch eine richtlinienkonforme Auslegung des in § 34 Abs. 1 BauGB enthaltenen Rücksichtnahmegebots Rechnung zu tragen.“* (BVerwG 20.12.2012: RN 28). Im Rahmen der Prüfung kann nach Auffassung des Gerichts auch eine „nachvollziehende Abwägung“ von störfallspezifischen Faktoren erfolgen (siehe hierzu Kapitel 5.2.4).

Grenzen für die Zulassung nach § 34 BauGB sieht das Gericht jedoch dann, wenn nicht-störfallspezifische, sozioökonomische Faktoren in die Abwägung einbezogen werden oder durch Neuansiedlungen städtebauliche Spannungen ausgelöst werden, die in einer nachvollziehenden Abwägung nicht bewältigt werden können. In diesen Fällen kann eine Genehmigung nach § 34 BauGB nicht erteilt werden, vielmehr besteht ein Planungserfordernis: *„Eine Vorhabenzulassung auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB ist abzulehnen, wenn die zu berücksichtigenden nicht störfallspezifischen Faktoren den Rahmen der im Rücksichtnahmegebot abgebildeten gegenseitigen Interessenbeziehung überschrei-*

ten und das Vorhaben deshalb einen Koordinierungsbedarf auslöst, der nur im Wege einer förmlichen Planung bewältigt werden kann.“ (BVerwG 20.12.2012: RN 35).

Nicht abschließend durch die Rechtsprechung geklärt ist die Frage, wie analog die Berücksichtigung in Genehmigungsverfahren nach § 35 BauGB im Außenbereich und nach § 30 BauGB im Geltungsbereich von Bebauungsplänen zu erfolgen hat. Dass grundsätzlich eine Prüfung zu erfolgen hat, wird jedoch aufgrund der Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG zum Mücksch-Fall im Prinzip in der Literatur nicht mehr infrage gestellt.

Prüfung im Rahmen von §§ 30 und 35 BauGB

Relativ klar scheint die Berücksichtigung bei Genehmigungen im Außenbereich nach § 35 BauGB. Hier wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass der Störfallschutz einen öffentlichen Belang im Sinne des § 35(3) BauGB darstellt, der dem Vorhaben nicht entgegenstehen darf (vgl. u.a. Moench u. Hennig 2009: 815; Uechtritz 2014: 1099). Diese Auffassung wurde zudem auch von Bundesverwaltungsrichter Petz im Rahmen eines Fachseminars vertreten (vgl. Petz 2013) und scheint insgesamt plausibel.

Bei Genehmigungen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) stellt sich die Frage der Berücksichtigung immer dann, wenn die Belange des Störfallschutzes im Bebauungsplanverfahren noch nicht abschließend berücksichtigt wurden. Dies ergibt sich aus dem EuGH-Urteil, in dem gefordert wird, dass das Abstandserfordernis des Störfallschutzes „zu irgendeinem Zeitpunkt des Verfahrens zur Durchführung der Pläne oder Politiken zur Flächennutzung oder Flächenausweisung beachtet werden muss“ (EuGH 15.09.2011: RN 26). Denkbar ist hier ebenfalls eine Berücksichtigung über das Gebot der Rücksichtnahme (vgl. Petz 2013).

Unklarheit herrscht in den Genehmigungsverfahren vor allem noch in der Frage, welche Nutzungen als schutzwürdige Nutzungen im Genehmigungsverfahren zu betrachten sind (siehe hierzu Kapitel 5.2.3).

Ebenso wie in den Baugenehmigungsverfahren ergibt sich aus dem Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall auch für die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren über § 6(1) Nr. 2 BImSchG die Verpflichtung, das Abstandserfordernis zu prüfen, da hier auch die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens zu prüfen ist. Bei der Einhaltung des Abstandsgebots handelt es sich jedoch nicht um eine Betreiberpflicht nach § 5 BImSchG, sondern um eine sonstige öffentliche Vorschrift, die im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Prüfung zu berücksichtigen ist. (vgl. Weidemann 2014: 796).

Prüfung im immissions-schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Vor dem Hintergrund dieser aktuellen Rechtsprechung wurde der KAS-18-Leitfaden ergänzt. In Kapitel 2.1.3 zur Anwendbarkeit des Leitfadens wird jetzt klargestellt: „Der

Ausschuss für Rechtsfragen, Umsetzung und Vollzug der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) hat in seinem Beschluss vom 26.06.2012 festgestellt, dass auch in Genehmigungsverfahren nach §§ 4 und 16 BImSchG die Ermittlung angemessener Abstände notwendig sein kann. Außerdem wurde festgestellt, dass der Artikel 12 im Falle der Änderung von Betriebsbereichen ergänzend zum § 3 (3) der Störfall-Verordnung einen zusätzlichen Prüfpunkt darstellt.“

Strittig ist allerdings die Frage, in welchen Fällen eine Abstandsermittlung bei Änderungen in bestehenden Betrieben erfolgen muss und ob die Nicht-Einhaltung der angemessenen Abstände bei bestehenden Betrieben zur Versagung einer beantragten Änderung führen kann. Wiedemann hält dies nur in den Fällen für sachgemäß, bei denen sich das Gefährdungspotenzial in einem bestehenden Betriebsbereich erhöht. (vgl. ebd.: 796-798)

Zusammenfassung Für die weitere Analyse lässt sich zusammenfassend feststellen, dass bis September 2011 die Anwendung im Genehmigungsverfahren vollkommen strittig war. Ab September 2011 wurde durch das Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall geklärt, dass das Abstandserfordernis im Rahmen von Genehmigungsverfahren zu prüfen ist, sofern es nicht schon auf den vorherigen Planungsebenen abschließend behandelt wurde. Ergänzend dazu hat das BVerwG im Dezember 2012 entschieden, dass die Prüfung im § 34 BauGB über das Gebot der Rücksichtnahme zu erfolgen hat. In der Literatur wird allgemein angenommen, dass die Berücksichtigung auch auf andere Genehmigungsverfahren zu übertragen ist, eine abschließende Rechtsprechung liegt hierzu aber noch nicht vor. Für die Baugenehmigungsbehörden ist es außerdem unklar, wie genau die schutzwürdigen Nutzungen zu definieren sind, bei denen eine Prüfung zu erfolgen hat (siehe hierzu Kapitel 5.2.3). Die wichtigsten Meilensteine der Diskussion zeigt Abb. 23 zusammenfassend.

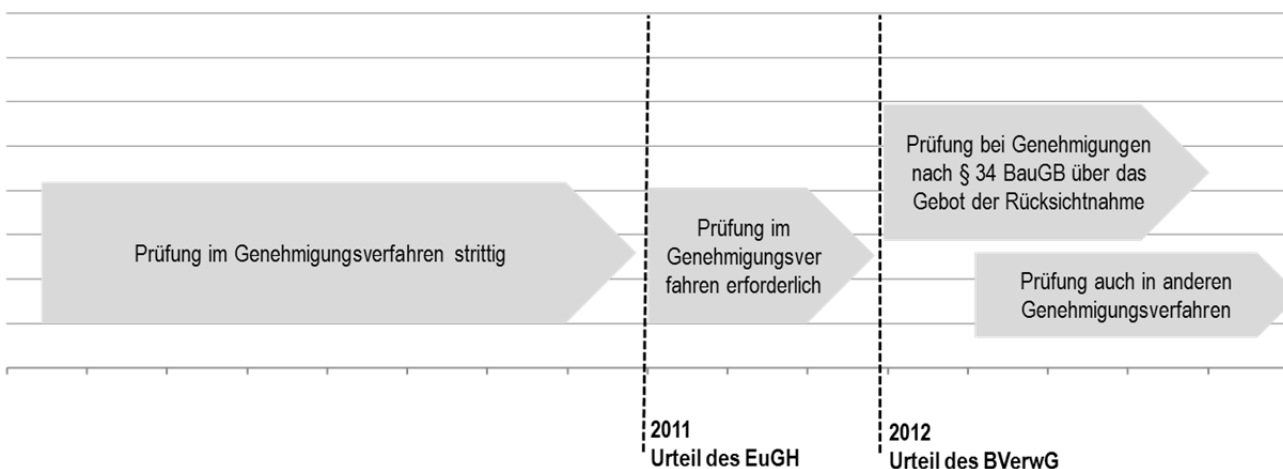


Abb. 23: Meilensteine in der Diskussion zur Prüfung des Störfallschutzes im Genehmigungsverfahren (Eigene Darstellung)

5.2.3. Definition der schützenswerten Nutzungen

Bis zur Rechtsprechung des EuGH zum Mücksch-Fall im Jahr 2011 wurde der Definition der schutzwürdigen Nutzungen in der Literatur relativ wenig Beachtung geschenkt. So finden sich zum Beispiel im einschlägigen Kommentar von Schoen zum § 50 BImSchG erst seit der 69. Ergänzungslieferung vom April 2013 ausführliche Betrachtungen der verschiedenen Nutzungen (vgl. Schoen 2013b). Zuvor beinhaltete der Kommentar lediglich kurze Ausführungen zu Wohngebieten und sonstigen schutzbedürftigen Gebieten. Auch in den analysierten Fachaufsätzen wurde das Thema explizit erst seit 2012 diskutiert (vgl. u.a. Hendler 2012: 534; Kraus 2012: 325ff.; Uechtritz 2012: 1044f.; Otting u. Olgemöller 2013: 139). Ins Blickfeld rückte das Thema vor allem über die Frage, welche einzelnen Nutzungen in Baugenehmigungsverfahren als schützenswert anzusehen sind, und wurde dann auch 2014 von Uechtritz umfassend in einem Aufsatz betrachtet (vgl. Uechtritz 2014).

Relative Klarheit herrscht bezüglich der Wohnnutzungen. Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie benennt „Wohngebiete“ und § 50 BImSchG „ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete“ als schützenswerte Nutzungen. Unstrittig in der Literatur ist, dass gemäß der BauNVO planungsrechtlich festgesetzte Gebiete, die dem Wohnen dienen, hier erfasst werden: *„Erfasst werden demnach neben den reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten (§§ 3–4a BauNVO) auch Kleinsiedlungsgebiete im Sinne des § 2 BauNVO sowie – bei entsprechender Zweckbestimmung – der Erholung dienende Sondergebiete im Sinne des § 10 BauNVO.“* (Schoen 2013a: RN 105)

Wohngebiete

Fraglich ist die Beurteilung von Dorf- und Mischgebieten gemäß §§ 5 und 6 BauNVO. Grundsätzlich dienen sie nach ihrem in der BauNVO definierten Nutzungszweck nicht überwiegend dem Wohnen. In der Realität finden sich jedoch immer wieder Gebiete, in denen aufgrund der realen baulichen Entwicklung Wohnen vorherrscht. Ist dies der Fall, so ist auch eine Beurteilung der Schutzwürdigkeit aufgrund der tatsächlich vorhandenen Wohnnutzung vorzunehmen (vgl. Tophoven 2014: RN 10; Schoen 2013a: RN 105)

Gegensätzliche Meinungen gibt es in der Literatur zu der Frage, ab welcher Größenordnung Wohnnutzungen erfasst werden. Otting und Olgemöller argumentieren, dass sich aus der Bezeichnung Wohngebiete ableiten lässt, *„dass einzelne Wohnbauvorhaben dem Anwendungsbereich nicht unterfallen“* (Otting u. Olgemöller 2013: 1397). Ebenso argumentiert Weidemann (vgl. Weidemann 2014: 794). Kraus hingegen scheint anzunehmen, dass auch einzelne Wohnbauvorhaben erfasst sein können (vgl. Kraus 2012: 327ff.). Auch die Zurückweisung einer Nichtzulassungsbeschwerde durch das BVerwG zu einem Urteil des OVG Münster, welches sich mit der Anwendung der Seveso-II-Richtlinie in Bezug auf ein einzelnes Wohngebäude im Außenbereich auseinandersetzt, könnte diesen Rück-

schluss zulassen (vgl. BVerwG 28.03.2013). Auch Uechtritz widmet sich dieser Frage ausführlich und stellt unterschiedliche Vorgehensweisen in der praktischen Anwendung dar, die von der Berücksichtigung ab 20 Wohneinheiten (Land Hamburg) bis hin zur Betrachtung jedes Dachgeschossausbaus (Land Berlin) reichen. Im Ergebnis kommt er zu einer differenzierten Beurteilung und vertritt grundsätzlich die Auffassung, dass einzelne Wohngebäude kein Schutzobjekt im Sinne der Richtlinie darstellen, da sich die Richtlinie in ihrem Wortlaut explizit auf Gebiete als Schutzobjekt bezieht. Er schränkt dies jedoch für die Fälle ein, wo aufgrund mehrerer Einzelvorhaben ganze Wohngebiete entstehen können, z.B. im Rahmen eines bislang nicht vollzogenen Bebauungsplans. (vgl. Uechtritz 2014)

Auch Jarass Cohen spricht sich für eine differenzierte Betrachtung von Wohnbauvorhaben aus und weist darauf hin, dass das Unfallrisiko und die Evakuierungsbedingungen dabei als Kriterien einbezogen werden sollten (vgl. Jarass Cohen 2014: 904).

Öffentlich genutzte Gebiete und Gebäude

Unklarheit besteht in der Literatur auch über die Definition öffentlich genutzter Gebiete und Gebäude. Grundsätzlich führt Schoen hierzu aus, dass solche vorliegen, „*wenn eine Fläche kraft ihrer rechtlichen Bestimmung oder tatsächlichen Nutzung in besonderem Maße öffentlichen Zwecken dient*“ (Schoen 2013a: RN 107). Dies können zum Beispiel öffentliche Parkanlagen, Friedhöfe oder Hochschulgebiete sein. In der Praxis ist hier jedoch die Abgrenzung zu Flächen, die nicht im besonderen Maße öffentlichen Zwecken dienen, nicht immer eindeutig.

Eine ähnliche Abgrenzungsproblematik zeigt sich bezüglich der öffentlichen Gebäude. In der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG und des EuGH zum Müsch-Fall findet sich zur Definition des öffentlichen Gebäudes keine Erläuterung, da es im vorliegenden Fall unstrittig war, dass mit dem geplanten Gartencenter ein öffentlich genutztes Gebäude vorlag (vgl. Uechtritz 2012: 1045). In der Fachliteratur geht man derzeit insgesamt von einem weit gefassten Begriff des öffentlichen Gebäudes aus. Als entscheidend wird hier nicht angesehen, ob das Gebäude einem öffentlichen Zweck dient, sondern vielmehr, ob es öffentlich genutzt wird bzw. Publikumsverkehr aufweist. Als öffentliche Gebäude werden in diesem Zusammenhang z.B. Krankenhäuser, Schulen, Kindergärten und Einzelhandelsbetriebe angesehen (vgl. ebd.: 1045; Schoen 2013a: RN 113; Jarass 2013: RN 15). Unklar ist jedoch die Abgrenzung im Einzelnen. Uechtritz kommt zu dem Schluss: „*Nicht zu verkennen ist auch, dass das Kriterium ‘Publikumsverkehr’ in seiner Handhabung zur Bestimmung eines Schutzobjekts im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten kann: Es mag bei bestimmten gewerblichen, aber auch freiberuflichen Nutzungen (Arztpraxis, Rechtsanwaltskanzlei), aber auch bei bestimmten Verwaltungseinrichtungen zweifelhaft sein, ob ein Publikumsverkehr vorliegt.*“ (Uechtritz 2014: 1106)

Uechtritz hält es für erforderlich, anhand des Kriteriums Publikumsverkehr jeweils im Einzelfalls zu überprüfen, ob ein öffentlich genutztes Gebäude vorliegt (vgl. ebd.: 1106).

Die Berücksichtigung wichtiger Verkehrswege und die Frage, wann diese als schützenswerte Nutzungen zu berücksichtigen sind, wurden relativ frühzeitig im Zuge von Gerichtsentscheidungen zum Ausbau des Frankfurter Flughafens diskutiert. Hier galt es zu entscheiden, ob auch Flugrouten als wichtige Verkehrswege zu berücksichtigen sind. Verkehrswege zeichnen sich jedoch nach Auffassung des VGH Kassel unter anderem durch einen Flächenbezug aus: *„Schon nach allgemeinem Sprachgebrauch ist unter einem Verkehrsweg ein körperlich-gegenständlicher Bereich als Teil der Erdoberfläche zu verstehen, der hergestellt wird oder in der Natur vorhanden ist, und der der Abwicklung von Verkehrsabläufen – in der Regel nach bestimmten Verkehrsregeln – dient.“* (VGH Kassel 24.10.2006). Dabei wurden Flugrouten vom Gericht – im Gegensatz zu Schienenverkehr, Schiffsverkehr und Straßenverkehr – aufgrund des fehlenden Flächenbezugs nicht als Verkehrswege anerkannt (vgl. auch Grüner u. Müller 2011: 110).

Unstrittig hingegen ist, dass Schienen-, Schiffs- und Straßenverkehr grundsätzlich als Verkehrswege zu sehen sind. Komplizierter ist die Frage, ab wann ein „wichtiger“ Verkehrsweg vorliegt. In der Literatur und Rechtsprechung wird dabei die Auffassung vertreten, dass unter wichtigen Verkehrswegen solche von überörtlicher Bedeutung zu verstehen sind (vgl. OVG Münster 06.03.2008; Schoen 2013a: RN 108). Dieses Verständnis deckt sich mit der Neufassung des Artikels 12 in der Seveso-III-Richtlinie als Artikel 13, in dem von Hauptverkehrswege gesprochen wird (vgl. ebd.: RN 108).

In einem Dokument der EU Kommission, in der Fragen der Mitgliedstaaten zur Auslegung der Seveso-II-Richtlinie beantwortet wurden, wurde 2006 zur Definition der wichtigen Verkehrswege darauf hingewiesen, dass die Definition grundsätzlich immer von individuellen Gegebenheiten abhängt und die Frequenz eines Verkehrsweges als Beurteilungsmaßstab herangezogen werden kann. In diesem Dokument (vgl. EU Kommission 2006: 16) werden Untergrenzen angegeben, unterhalb derer Verkehrswege *nicht* als wichtige Verkehrswege zu betrachten sind. Diese Grenzen liegen für Straßen bei 10.000 PKW und für Schienenstrecken bei 50 Personenzügen in 24 Stunden. Ebenso werden Grenzen angegeben, ab wann ein Verkehrsweg grundsätzlich als wichtiger Verkehrsweg zu betrachten ist: Für Autobahnen gilt dies bei mehr als 200.000 PKW am Tag oder 7.000 PKW in der Spitzenstunde, für sonstige Straßen mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit unter 100 km/h bei mehr als 100.000 PKW am Tag oder 4.000 PKW in der Spitzenstunde und bei Schienenstrecken bei mehr als 250 Personenzügen am Tag oder 60 Personenzügen in der Spitzenstunde. Diese Angaben sind jedoch lediglich als Orientierungshilfe zu verstehen und nicht verpflichtend, sie *„schließen eine andere vernünftige Auslegung nicht aus“* (KAS 2010: 6).

- Freizeitgebiete* Deutlich weniger Anhaltspunkte liegen zur Definition und Abgrenzung der Freizeitgebiete vor. Allgemein werden darunter in der Literatur Flächen verstanden, „die vornehmlich dem Erholungsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung tragen“ (Schoen 2013a: RN 110). In Anlehnung an § 9 (1) Nr. 15 BauGB zählt Schoen dazu auch Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze. Auch Ferienhausgebiete und Kleingärten können zu den Freizeitgebieten zählen. (vgl. ebd.: RN 110).
- Stellt man die Erholungsfunktion eines Gebietes in den Mittelpunkt, so sind sicher auch Kirmes- und Festplätze, Vergnügungsparks und Ähnliches zu den Freizeitgebieten zu zählen. Dabei sind durchaus Schnittmengen zur öffentlich genutzten Gebieten und Gebäuden zu sehen, z.B. bei Sportstadien und Veranstaltungshallen. Unklar für die praktische Anwendung ist, ab welcher Größe z.B. Sport- und Spielplätze als Freizeitgebiete einzustufen sind und ob z.B. bei Festplätzen eine dauerhafte Nutzung vorliegen muss.
- Naturschutzrelevante Gebiete* Nicht ganz eindeutig ist auch die Definition der unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen oder besonders empfindlichen Gebiete. Unstrittig in der Literatur ist, dass ein Gebiet für den Naturschutz besonders wertvoll oder besonders empfindlich ist, „wenn es kraft seiner formalen Einordnung eine besondere Bedeutung für den Natur- und Landschaftsschutz hat. Neben den Naturschutzgebieten sind hier auch Naturparke, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Schutzwaldgebiete und Wasserschutzgebiete erfasst“ (ebd.: 112). Louis und Wolf (2007) sehen darüber hinaus auch Gebiete als relevant an, die nicht formal unter Schutz gestellt sind, aber real eine Schutzbedürftigkeit aufweisen. Sie weisen zudem darauf hin, dass die Ausweisung von Schutzgebieten nur bedingt einen planerischen Akt darstellt und dass sich Lage und Abgrenzung von Schutzgebieten in der Regel aus dem jeweiligen Zustand des Naturraums ergeben. (vgl. ebd.: 5)
- Sonstige Gebiete* Die Aufzählung der schutzbedürftigen Gebiete ist, wie bereits ausgeführt, nicht abschließend. Es kommen also über die bereits erläuterten Gebiete hinaus auch sonstige Gebiete als schutzwürdige Nutzungen in Betracht. Schoen (2013a: RN 114) misst dem jedoch kaum praktische Bedeutung zu, da die genannten Beispiele schon sehr umfassend sind. Als mögliche sonstige Gebiete führt er Dorf- und Mischgebiete an, sofern sie nicht ohnehin aufgrund der realen Gegebenheiten als Wohngebiet einzustufen sind. Auch Gewerbegebiete können, je nach Nutzung, als schutzbedürftig gelten.
- Neben der Frage, ab wann die bestimmten Gebiete als schutzwürdig einzustufen sind, ist bei der Ermittlung der angemessenen Abstände auch die Frage der individuellen Schutzbedürftigkeit der einzelnen Nutzungen zu diskutieren, da davon auszugehen ist, dass nicht alle schutzwürdigen Nutzungen im Falle eines Störfalles als gleichermaßen empfindlich einzustufen sind (vgl. Hellriegel u. Farsbotter 2013: 1121; siehe hierzu Kapitel 5.2.1).

Abschließend lässt sich feststellen, dass noch erhebliche Unklarheiten in der Definition und Abgrenzung der schutzbedürftigen Nutzungen bestehen. Diese Frage stellt vor allem auf der Ebene der Vorhabengenehmigung eine erhebliche Unsicherheit für die praktische Anwendung dar. Eine Klärung durch die Rechtsprechung erfolgte im Müksch-Fall in dieser Frage nicht, vielmehr wurden neue Fragen aufgeworfen. Dies zeigt Abb. 24 zusammenfassend. Wie mit dieser Unsicherheit in der praktischen Anwendung verfahren wird, ist im Weiteren im Rahmen der kommunalen Fallstudien zu untersuchen.

Zusammenfassung

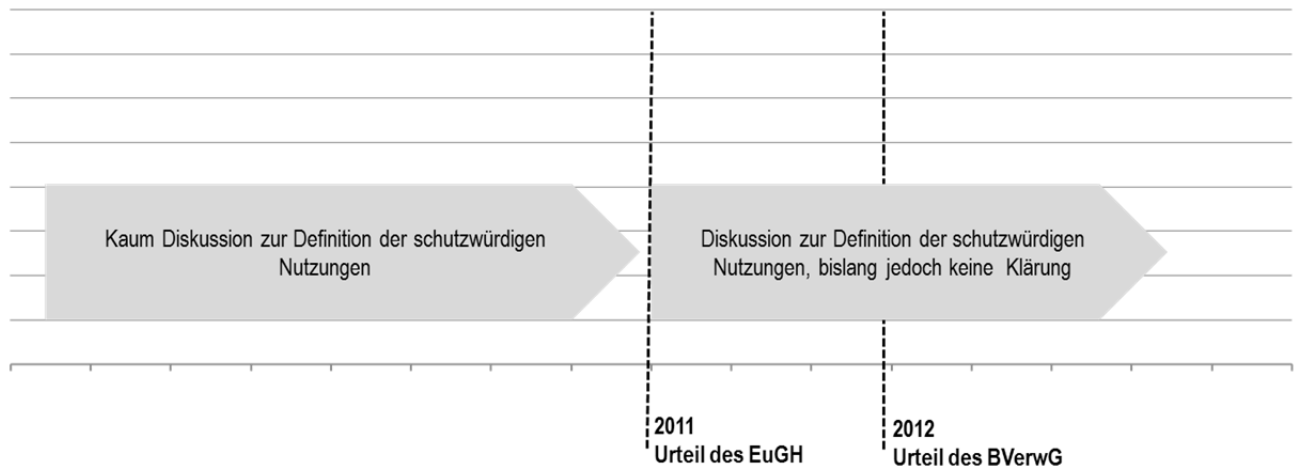


Abb. 24: Meilensteine in der Diskussion zur Definition der schutzwürdigen Nutzungen (Eigene Darstellung)

5.2.4. Abwägungsspielräume bei der Unterschreitung angemessener Abstände

Gegenstand intensiver Diskussionen war bis zur Entscheidung des EuGH zum Müksch-Fall auch die Frage, inwieweit die Anforderungen der Seveso-Richtlinie grundsätzlich der Abwägung unterliegen, ob sie also einem Planungsermessen zugänglich sind oder ob sie einen bindenden Planungsleitsatz darstellen. Damit verbunden wurde die Diskussion, ob die Umsetzung in deutsches Recht über § 50 BImSchG, der nach vorherrschender Meinung als Abwägungsdirektive zu verstehen ist (siehe Kapitel 5.1.2), EU-konform ist.

Moench und Hennig sahen 2009 mit Blick auf den Wortlaut des Artikels 12 Abwägungsspielräume, die die Richtlinie selbst eröffnet: *„Über die Begriffe des `angemessenen Abstands` und des `Rechnungstragens` nimmt Art. 12 eine doppelte Relativierung vor: Bereits bei der Ermittlung des `angemessenen Abstands` können zahlreiche Faktoren berücksichtigt werden, etwa die spezifische Vulnerabilität einer Nutzungsart oder besondere Schutzvorkehrungen. Und dem so ermittelte [sic] angemessenen Abstand ist (nur) `Rechnung zu tragen`, d.h. im Einzelfall können andere (externe) Belange u.U. eine Unterschreitung rechtfertigen.“* (Moench u. Hennig 2009: 809-810)

Positionen für einen Abwägungsspielraum

Die Umsetzung über § 50 BImSchG als Abwägungsdirektive ist vor diesem Hintergrund für Moench und Hennig richtlinienkonform, d.h. eine diesbezügliche Auslegung des Paragraphen ist nicht erforderlich (vgl. ebd.: 809f.).

Abwägungsspielräume wurden vor dem Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall im September 2011 im Grundsatz auch von Mitschang 2011b; Hellriegel u. Schmitt 2010; Louis u. Wolf 2007 und Sellner u. Scheidmann 2004 gesehen und auch in der Rechtsprechung (u.a. OVG Münster 06.03.2008; OVG Münster, 03.09.2009; VGH Kassel 21.08.2009) zugestanden.

Dabei wurde von den Gerichten allerdings dem Belang des Störfallschutzes ein besonders hohes Gewicht in der Abwägung zugemessen: *„Diese aus § 50 BImSchG sich ergebenden Anforderungen an die Bauleitplanung unterliegen zwar grundsätzlich der Abwägung, sind jedoch von so hohem Gewicht, dass sie nur in seltenen Ausnahmefällen im Rahmen der Abwägung überwunden werden können.“* (OVG Münster 06.03.2008: 436)

*Positionen gegen einen
Abwägungsspielraum*

Bis zur Entscheidung des EuGH zum Mücksch-Fall im September 2011 wurde, im Gegensatz zur oben aufgeführten Argumentation, vielfach jedoch auch die Auffassung vertreten, dass ein Abwägungsspielraum nicht bestehe, sondern es sich bei der Vorschrift um einen bindenden Planungsleitsatz handle. Grüner sieht im Wort „Erfordernis“ eine strikte Verbindlichkeit und argumentiert, dass eine Abwägung bereits durch den Richtliniengeber auf abstrakter Ebene erfolgt sei. Dies wird nach seiner Auffassung deutlich durch die Einschränkung „soweit wie möglich“, die die Richtlinie in Bezug auf die wichtigen Verkehrswege enthält (vgl. Grüner 2010: 80–87). Grüner schlussfolgert im Ergebnis: *„Das Abstandsgebot aus Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 Seveso-II-RL ist also als starre Vorgabe zu betrachten. Dieses Ergebnis gilt gleichsam für die Neuansiedlung von Betrieben wie für die Entwicklungen im Umfeld bestehender Betriebe. [...] Mithin enthält das Abstandsgebot auch bei Entwicklungen im Zusammenhang mit bereits bestehenden Betrieben eine absolute Forderung, die nicht von anderen Erwägungen außer Kraft gesetzt werden kann.“* (ebd.: 85)

Zum selben Schluss kommt auch Berkemann, der die Forderung nach einem angemessenen Abstand als „hartes“ Kriterium einstuft, welches *„durch eine interessenbezogene ‚planerische‘ Abwägung nicht überwunden werden“* (Berkemann 2010: 27) kann. Die Richtlinie enthält zudem nach seiner Auffassung ein Verschlechterungsverbot (vgl. ebd.: 31f.). Aufgrund der Umsetzung in deutsches Recht über § 50 BImSchG als Abwägungsdirektive war die Umsetzung aus Sicht von Berkemann damit unvollständig und eine richtlinienkonforme Auslegung zu berücksichtigen (vgl. ebd.: 28).

*Klärung durch den
europäischen
Gerichtshof*

Klärung in dieser Frage erfolgte durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im September 2011. Das Gericht räumt in der Urteilsbegründung einen Wertungsspielraum hinsichtlich der Unterschreitung der angemessenen Abstände ein und schließt ein striktes Verschlechterungsverbot aus: *„Dieser Wertungsspielraum ist dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 zu entnehmen, da die Mitgliedstaaten zwar dafür sorgen müssen, dass bei ihren*

Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung das Erfordernis der Wahrung angemessener Abstände berücksichtigt wird, doch verlangt diese Bestimmung nur, dass der Abstandswahrung bei diesen Politiken `Rechnung getragen wird`. Weder die Wendung `dem Erfordernis Rechnung [tragen, dass ...] ein angemessener Abstand gewahrt bleibt`, noch der übrige Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 oder ihr 22. Erwägungsgrund können aber so ausgelegt werden, dass danach alle Vorhaben abgelehnt werden müssten, die die angemessenen Abstände unterschreiten.“ (EuGH 15.09.2011: RN 41f.)

Wertungsspielräume sieht das Gericht dabei in zwei Bereichen. Den ersten Wertungsspielraum räumt das Gericht bei der Ermittlung der angemessenen Abstände ein (siehe hierzu Kapitel 5.2.1). Neben einem Wertungsspielraum bei der Festlegung der angemessenen Abstände gesteht das Gericht darüber hinaus auch die Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren und bei der möglichen Unterschreitung der angemessenen Abstände zu. Ein striktes Verschlechterungsgebot sieht das Gericht nicht. (vgl. EuGH 15.09.2011: RN 44ff.)

Auch wenn sich der EuGH im Urteil zum Mücksch-Fall mit der Zulassungsentscheidung nach § 34 BauGB auseinandergesetzt hat, so wird allgemein davon ausgegangen, dass sich diese Äußerungen auch auf Planungsentscheidungen übertragen lassen (vgl. Schoen 2013a: RN 47). Die Ausführungen des EuGH zur Abwägung entsprechen inhaltlich der bestehenden Umsetzung in deutsches Recht über § 50 BImSchG als Abwägungsdirektive (vgl. Köck 2012b: 421).

Das BVerwG hingegen sieht in der darauf folgenden Rechtsprechung den Wertungsspielraum ausschließlich im Hinblick auf die Unterschreitung der angemessenen Abstände. Der angemessene Abstand sei ein technisch-fachlicher Begriff, bei dessen Festlegung kein Wertungsspielraum bestehe, sondern dessen Festlegung der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliege (siehe Kapitel 5.2.1). Wertungsspielräume sieht das Gericht, wenn der ermittelte angemessene Abstand unterschritten werden soll: *„Die Richtlinie gestattet es, den störfallspezifisch ermittelten angemessenen Abstand zu unterschreiten, wenn im Einzelfall hinreichend gewichtige nicht störfallspezifische Belange – insbesondere solche sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Art („sozioökonomische Faktoren“) – für die Zulassung des Vorhabens streiten.“* (BVerwG 20.12.2012: 2 Leitsatz)

Unklar ist aber weiterhin, in welchem Umfang Abwägungsspielräume bestehen. Zu unterscheiden ist dabei deutlich zwischen gebundenen Entscheidungen und Planverfahren, in denen ein Planungsermessen ausgeübt werden kann (siehe Kapitel 3.1).

- Nachvollziehende Abwägung im Rahmen von gebundenen Entscheidungen* Für gebundene Entscheidungen, bei denen eigentlich keine Abwägungsentscheidungen möglich sind, sieht das BVerwG eine „nachvollziehende Abwägung“ vor, die vom Gericht verstanden wird als *„Vorgang der Rechtsanwendung, der eine auf den Einzelfall ausgerichtete Gewichtsbestimmung verlangt“* (BVerwG 20.12.2012: RN 26). Sie unterscheidet sich von der planerischen Abwägung als „rechtsgleitete“ politische Entscheidung, da in der „nachvollziehenden Abwägung“ lediglich eine sachgeleitete Wertung vorgenommen wird, die der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt. (vgl. BVerwG 20.12.2012: RN 26)
- Die „nachvollziehende Abwägung“ ist allerdings begrenzt leistungsfähig. Nach Auffassung des BVerwG wird die Leistungsfähigkeit überschritten sein, wenn die *„zu berücksichtigenden ‘sozioökonomischen Faktoren’ den Rahmen der im Rücksichtnahmegebot abgebildeten gegenseitigen Interessenbeziehung zwischen Rücksichtnahmebegünstigten einerseits und Rücksichtnahmeverpflichteten andererseits verlassen“* (BVerwG 20.12.2012: RN 35). Dies kann der Fall sein, wenn über individuelle Gründe hinaus auch städtebauliche Gründe für die Zulassung eines Vorhabens innerhalb der angemessenen Abstände anzuführen sind, Alternativstandorte zur Disposition stehen oder *„ein Neuansiedlungsvorhaben städtebauliche Spannungen bewirkt, die im Wege einer ‘nachvollziehenden’ Abwägung nicht beseitigt werden können, sondern einer planerischen Bewältigung bedürftig“* (BVerwG 20.12.2012: RN 35), sowie wenn für eine Konfliktbewältigung Festsetzungen in einem Bebauungsplan erforderlich wären. In solchen Fällen kann ein Vorhaben nicht im Rahmen von § 34 BauGB und wohl auch nicht im Rahmen von anderen gebundenen Entscheidungen zugelassen werden. Vielmehr besteht hier ein Planungserfordernis. (vgl. BVerwG 20.12.2012: RN 35)
- Abwägung im Rahmen von Planverfahren* In Planverfahren bestehen im Gegensatz zu gebundenen Entscheidungen größere Spielräume in der Abwägung, da der Abwägungsvorgang selbst zentraler Bestandteil der Bauleitplanung ist (siehe hierzu Kapitel 3). Die Wertungsspielräume, die die Richtlinie bietet, können im Rahmen des Abwägungsgebots gemäß § 1 (7) BauGB bearbeitet werden, da hier der Trennungsgrundsatz als Abwägungsdirektive zu beachten ist. Im Gegensatz zur „nachvollziehenden Abwägung“ unterliegen die Ergebnisse der Abwägung im Bauleitplanverfahren nur der eingeschränkten richterlichen Kontrolle. (vgl. BVerwG 20.12.2012: RN 26)
- Abwägungsspielräume* Das BVerwG unterscheidet mit Blick auf die Abwägungsspielräume deutlich zwischen erstmalig geschaffenen und bereits bestehenden Gemengelagen. Nach Auffassung des BVerwG wird *„die erstmalige Schaffung einer Gemengelage [...] im Regelfall unzulässig sein, weil ein angemessener Abstand, der bisher eingehalten ist, auch in Zukunft – langfristig – gewahrt bleiben muss“* (BVerwG 20.12.2012: RN 24). Auch für Neuplanungen werden in der Literatur nur geringe Abwägungsspielräume gesehen. So argumentiert Köck: *„Bei Neuplanungen geschützter Nutzungen auf der ‘grünen Wiese’ ergibt sich aus § 50*

BlmSchG, dass angemessene Abstände zu Störfallbetrieben strikt eingehalten werden müssen, weil i. d. R. keine Gründe vorliegen werden, die es rechtfertigen können abzuweichen.“ (Köck 2012b: 421).

In bestehenden Gemengelagen hingegen sieht das BVerwG einen Abwägungsspielraum. Hier *„greift der Wertungsspielraum, den der EuGH den Genehmigungsbehörden im Rahmen des Erfordernisses, der Wahrung angemessener Abstände Rechnung zu tragen, zuerkannt hat.* (BVerwG 20.12.2012: RN 24). Dies deckt sich mit der bisherigen Rechtsprechung zur Anwendung des Trennungsgrundsatzes in Gemengelagen, in der vorherrschend die Meinung vertreten wird, dass der Trennungssatz hier keine strikte Geltung beansprucht (siehe dazu Schoen 2013a: RN 126 mit zahlreichen Nachweisen).

*Abwägungsspielräume
in Gemengelagen*

Sollen die angemessenen Abstände unterschritten werden, ist zunächst zu prüfen, ob alternative Handlungsmöglichkeiten bestehen, um das erhöhte Störfallrisiko für die betroffenen schutzbedürftigen Gebiete zu mindern. Infrage kommen dabei z.B. Festsetzungen im Bebauungsplan zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren nach § 9(1) Nr. 24 BauGB (siehe Kapitel 5.3.3). Nur wenn alternative Maßnahmen nicht möglich sind, kann in einem letzten Schritt geprüft werden, ob das zu erzielende Schutzniveau für die schutzbedürftigen Nutzungen im Rahmen der Abwägung abgesenkt wird. (vgl. ebd.: RN 151f.)

Dies kommt aber nur in Betracht, wenn dafür hinreichende Gründe vorliegen. Reidt führt dazu an: *„Zu denken ist dabei etwa an das allgemeine Interesse an der betreffenden Nutzung, die soziale Adäquanz und Akzeptanz der Nutzung sowie die zeitliche Priorität der einen oder anderen Nutzung. Insofern gelten ähnliche Überlegungen, wie sie die Rechtsprechung für die Zwischenwertbildung im Lärmschutz entwickelt hat. Auch dort geht es um eine wertende Gesamtbetrachtung, durch die das Gebot der wechselseitigen nachbarlichen Rücksichtnahme konkretisiert wird“* (Reidt 2008: 1194f.). Für die konkrete Auslegung fehlt es jedoch bislang für den Bereich des Störfallschutzes an gefestigter Rechtsprechung oder technischen Regelwerken. (vgl. ebd.: 1195).

Erfolgt eine Abwägung, so ist stets darauf zu achten, dass es dabei *„eines Augenmaßes in jeder Richtung bedarf. Die unterschiedlichen Interessen sind zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen“* (ebd.: 1195). Zudem besteht eine erhöhte Begründungspflicht für den Planungsträger. Sollte ein Interessenausgleich im Rahmen der Abwägung nicht gewährleistet werden, liegt ein Abwägungsfehler vor. (vgl. Schoen 2013a: RN 152, siehe auch Kapitel 5.3)

Aus der Möglichkeit, in bestimmten Einzelfällen über die Abwägung eine Absenkung des Schutzniveaus vorzunehmen, entsteht aber im Umkehrschluss keine Verpflichtung, dies planerisch auch umzusetzen. Im Rahmen der Planungshoheit kann es auch ein gerechtes

Ergebnis der Abwägung sein, Planungen zurückzustellen. § 50 BImSchG zwingt den Planungsträger keinesfalls, „*seine planerische Gestaltungsfreiheit bis zu ihren äußersten Grenzen zu Gunsten des Störfallbetriebes auszuschöpfen*“ (ebd.: RN 152)

Zusammenfassung Für die weitere Analyse lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Frage, ob die Forderung nach angemessenen Abständen abgewogen werden kann, bis September 2011 in der Literatur strittig war. Im September 2011 klärte der EuGH in der Rechtsprechung zum Mücksch-Fall, dass Wertungsspielräume bei der Festlegung und der Einhaltung der angemessenen Abstände bestehen und auch sozioökonomische Faktoren unter gewissen Umständen in dieser Abwägung berücksichtigt werden können. Das Urteil des BVerwG im Dezember 2012 führte aus, dass der Wertungsspielraum nur bei der Unterschreitung der angemessenen Abstände besteht. Im Genehmigungsverfahren kann nach Auffassung des Gerichts eine „nachvollziehende Abwägung“ erfolgen, die aber im Unterschied zur Abwägung im Planverfahren eine beschränkte Leistungsfähigkeit aufweist und der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Bislang nicht abschließend geklärt ist, wie weit die Abwägungsspielräume in Gemengelagen ausgelegt werden können. Es fehlt an gefestigter Rechtsprechung oder technischen Regelwerken.

Die zentralen Meilensteine in der Diskussion werden zusammenfassend in Abb. 25 dargestellt.

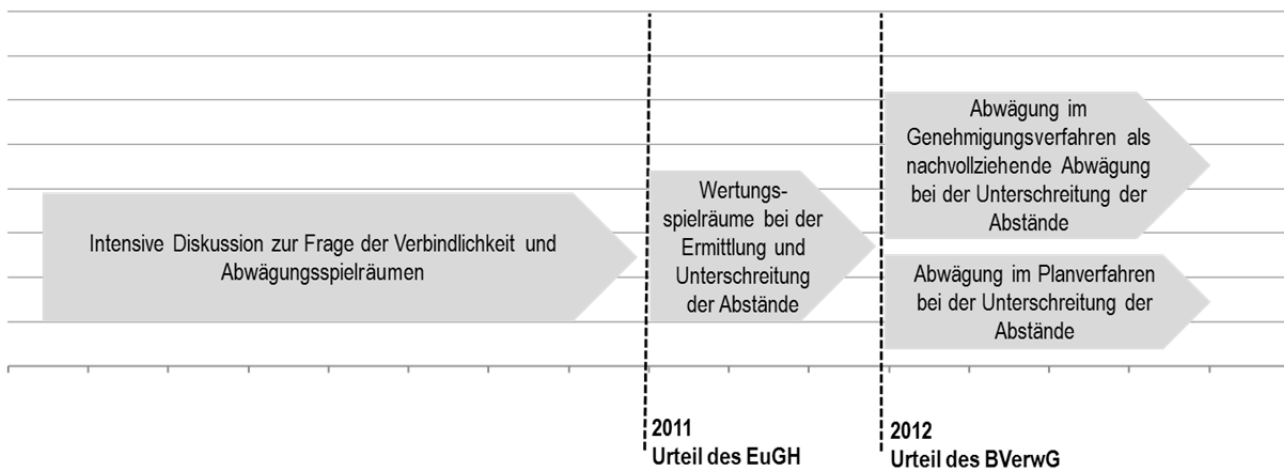


Abb. 25: Meilensteine in der Diskussion zur möglichen Abwägung des Störfallschutzes (Eigene Darstellung)

5.3. Anforderungen und Regelungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung

Paragraf 50 BImSchG ist, wie in Kapitel 5.2.4 bereits ausgeführt, als Abwägungsdirektive in der Bauleitplanung zu berücksichtigen und stellt eine materiell-rechtliche Grenze der kommunalen Planungshoheit dar (siehe hierzu auch Kapitel 3). Ziel der Bauleitplanung ist es außerdem gemäß § 1(5) BauGB unter anderem, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Ergänzend zu den Zielen der Bauleitplanung werden in § 1(6) BauGB die Belange benannt, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Dazu zählen unter anderem auch die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung sowie die Belange des Umweltschutzes. Die Belange korrelieren unmittelbar mit den in § 1(5) BauGB genannten Zielen der Bauleitplanung und verlangen eine Berücksichtigung des Störfallschutzes im Rahmen der Bauleitplanung (vgl. Mitschang 2011b: 284). Wird der Belang des Störfallschutzes in der Bauleitplanung nicht berücksichtigt, liegt folglich ein Abwägungsausfall vor (vgl. Reitberger 2012: 157).

Störfallschutz als Abwägungsinhalt

Die Ziele des Störfallschutzes stehen aber durchaus auch im Konflikt mit anderen Zielen und Belangen, die im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Zu nennen sind dabei vor allem der in § 1(5) BauGB formulierte Vorrang der Innenentwicklung sowie die in § 1a(2) BauGB formulierte Bodenschutzklausel, die einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden fordert.

Der Interessenausgleich zwischen diesen Zielen erfolgt im Rahmen der Abwägung. Dabei kann auch einzelnen Belangen ein Vorrang eingeräumt werden, sofern die Anforderungen an eine gerechte Abwägung gewahrt werden. Dies gehört nach der Auffassung des BVerwG zum Wesen der planerischen Gestaltungsfreiheit: *„Innerhalb jenes Rahmens ist nämlich das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange überhaupt kein nachvollziehbarer Vorgang der Abwägung, sondern eine geradezu elementare planerische Entscheidung, die zum Ausdruck bringt, wie und in welcher Richtung sich eine Gemeinde städtebaulich geordnet fortentwickeln will.“* (BVerwG 12.12.1969)

Wie bereits in Kapitel 5.2.4 ausgeführt, kommt dem Störfallschutz jedoch ein besonderes Gewicht in der Abwägung zu und bestehen Abwägungsspielräume nur in bestimmten Situationen, z.B. beim Vorliegen einer Gemengelage.

Von besonderer Bedeutung für die Abwägung ist das von der Rechtsprechung entwickelte Gebot der planerischen Konfliktbewältigung (vgl. Kuschnerus 2010: 182). Das BVerwG hat hierzu ausgeführt: *„Die Planung darf nicht dazu führen, daß Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener letztlich ungelöst bleiben“* (BVerwG 14.07.1994: 131).

Gebot der planerischen Konfliktbewältigung und Gebot der planerischen Zurückhaltung

Allerdings führt das Gericht auch aus, dass eine Verlagerung von Problemlösungen in nachfolgende Genehmigungsverfahren nicht vollständig ausgeschlossen ist: *„Von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan darf die Gemeinde Abstand nehmen, wenn 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 offengelassene Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lassen wird“.*

Eine solche Konfliktverlagerung ist grundsätzlich auch bei möglichen Nutzungskonflikten mit Störfallbetrieben zulässig, setzt aber voraus, dass auf der Ebene der Vorhabengenehmigung eine Lösung sichergestellt ist. Das BVerwG hat dazu ausgeführt: *„Soll ein Bebauungsplan die Errichtung und den Betrieb eines Störfallbetriebs ermöglichen und befinden sich in der Nähe der hierfür vorgesehenen Fläche schutzbedürftige Nutzungen, darf die Gemeinde die Lösung eines daraus möglicherweise resultierenden Nutzungskonflikts nur dann in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verweisen, wenn dieser Konflikt dort bei vorausschauender Betrachtung sachgerecht gelöst werden kann.“* (BVerwG 16.03.2010: 1246)

Eng verbunden mit dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung ist das Gebot der planerischen Zurückhaltung. Dies ermöglicht dem Plangeber, *„Konflikte, die auf der Vollzugsebene bewältigt werden können, nicht schon auf der planerischen Ebene lösen zu müssen“* (Mitschang 2011b: 285)³⁴.

Grundsätzlich ist also eine Konfliktverlagerung im Rahmen der Bauleitplanung auf die Ebene der Vorhabengenehmigung zulässig. Die Belange des Störfallschutzes sind aber zumindest soweit zu prüfen und ggf. zu regeln, dass eine sachgerechte Konfliktlösung auf der Vorhabenebene sichergestellt ist und der Vollzug des Bebauungsplans gewährleistet ist, sodass er nicht an späteren Hindernissen im Genehmigungsverfahren scheitert (vgl. Kuschnerus 2011: 608).

Mögliche Maßnahmen, die auf die Ebene der Vorhabengenehmigung verlagert werden können, können zum Beispiel vertragliche Regelungen oder auf das konkrete Vorhaben angepasste bauliche und technische Schutzvorkehrungen sein, die als Auflage im Genehmigungsverfahren festgelegt werden (vgl. Mitschang 2011b: 285).

Planungsfälle Die Belange des Störfallschutzes sind dabei sowohl bei der Planung schutzwürdiger Nutzungen als auch bei der Planung von Störfallbetrieben zu berücksichtigen. Abb. 26 zeigt auf, welche verschiedenen Fallkonstellationen dabei in der Bauleitplanung auftreten können.

³⁴ Siehe hierzu ausführlich Kuschnerus 2010 182 ff.

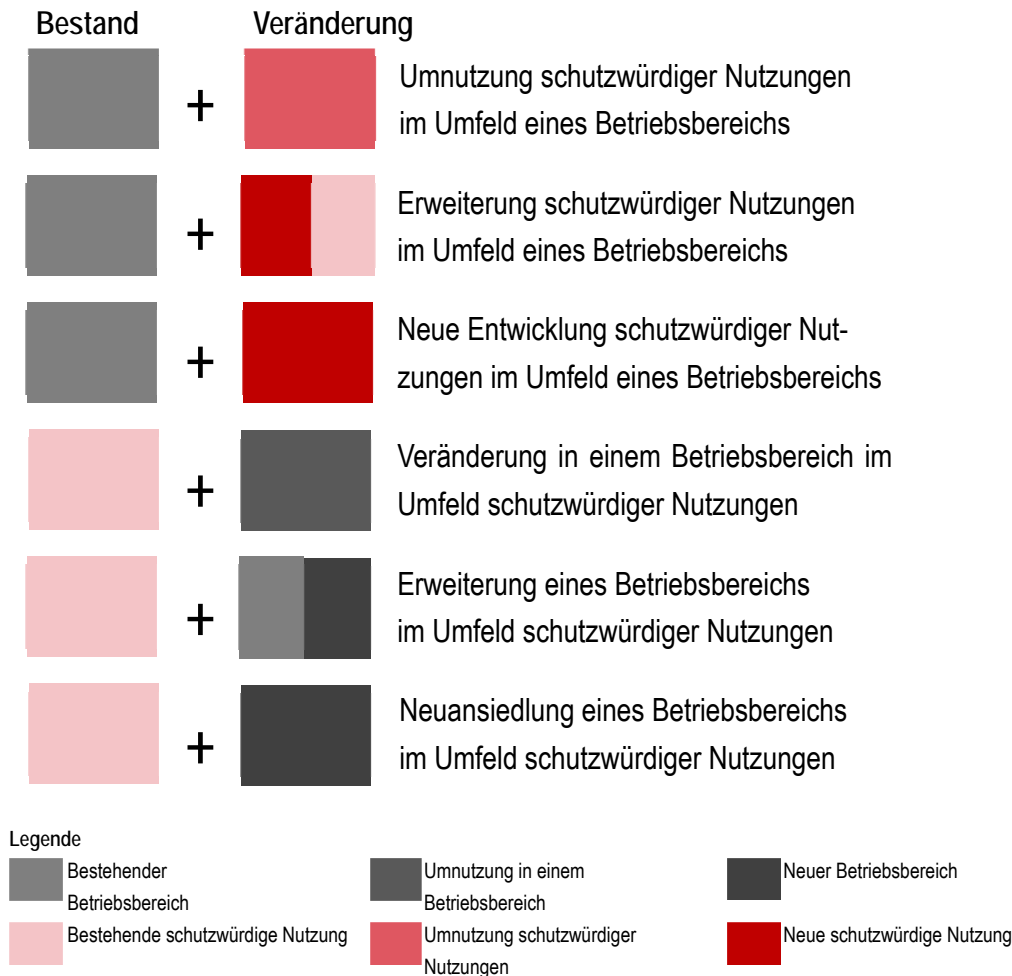


Abb. 26: Zu berücksichtigende Fallkonstellationen (Eigene Darstellung)

Im Folgenden soll nun aufgezeigt werden, welche konkreten Anforderungen an die Bestandsaufnahme sich im Rahmen der Bauleitplanung ergeben (Kapitel 5.3.1), welche Regelungsmöglichkeiten in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung bestehen (Kapitel 5.3.2 und 5.3.3), welche Prüfschritte im Rahmen der Bauleitplanung vorzunehmen sind (Kapitel 5.3.4) und wie das Instrument des städtebaulichen Vertrages ergänzend eingesetzt werden kann (Kapitel 5.3.5).

5.3.1. Anforderungen an die Bestandsaufnahme im Rahmen der Bauleitplanung

Um die Anforderungen des Störfallschutzes in der kommunalen Planung zu berücksichtigen, ist eine Kenntnis über das Vorliegen von Betriebsbereichen unerlässlich.

Für die Bauleitplanverfahren ergibt sich die Pflicht zur Bestandsaufnahme schon über das Abwägungsgebot. Wichtiger Bestandteil des Abwägungsgebots ist die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, da „alle erforderlichen Gesichtspunkte in die Abwägung einbezogen“ (Söfker 2014b: RN 185) werden müssen.

Bestandsaufnahme als Bestandteil der Abwägung

Das BVerwG hat bereits mit Urteil vom 12.12.1969 klargestellt, dass das Gebot der gerechten Abwägung verletzt ist, wenn unter anderem „in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss“ (BVerwG zitiert nach Söfker 2014b: RN 185). 2004 wurde im Zuge des Europarechtsanpassungsgesetzes hierzu eine explizite Regelung ins BauGB aufgenommen. § 2(3) BauGB bestimmt seitdem, dass im Bauleitplanverfahren „die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten“ sind. Zur Ermittlung der Belange des Umweltschutzes ist ebenfalls seit der Novelle 2004 gemäß § 2(4) BauGB für die Regelverfahren der Bauleitplanung ein Umweltbericht zu erstellen.

Beteiligung der Immissionsschutzbehörden

Die Ermittlung des Abwägungsmaterials im Bauleitplanverfahren ist dabei in erster Linie Aufgabe der Gemeinde. Dabei spielt die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eine zentrale Rolle bei der Zusammenstellung der Abwägungsbelange (vgl. Söfker 2014c: RN 142). Insbesondere die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange dient „in erster Linie der Beschaffung, Vervollständigung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials“ (Krautzberger 2014c: RN 1). Im Hinblick auf den Störfallschutz kommt dabei der Beteiligung der zuständigen Immissionsschutzbehörden eine große Bedeutung zu. Die Gemeinden müssen, wie bereits in Kapitel 3.3 ausgeführt, gemäß § 4(1) BauGB die Behörden beteiligen, „deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann“. Dabei können nur die Behörden unberücksichtigt bleiben, „die mit ausreichender Sicherheit Abwägungsrelevantes nicht vorbringen werden“ (ebd.: RN 8). Sofern also nicht gesichert ausgeschlossen werden kann, dass eine Betroffenheit von Betriebsbereichen vorliegt, sollten die Gemeinden im Zuge der Behördenbeteiligung die zuständigen Immissionsschutzbehörden um Stellungnahme bitten.

Wichtige Belange für die Abwägung können im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 BauGB auch von den Unternehmen/Betriebsbereichen selbst und von Bürgern im Umfeld der Betriebsbereiche vorgebracht werden (siehe hierzu Kapitel 3.3).

Inhaltlicher Umfang der Bestandsaufnahme

Erfolgt die Bestandsaufnahme, so sind dabei neben den Standorten im jeweiligen Gemeindegebiet auch Standorte in den Nachbargemeinden mit zu berücksichtigen, da die Achtungsabstände bzw. die angemessenen Abstände nicht an der Gemeindegrenze enden. Zur Ermittlung der jeweiligen Betriebsbereiche wird in der Regel eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Immissionsschutzbehörden erforderlich, da diese über die aktuellen Kenntnisse zu den Betriebsbereichen verfügen. Aufgrund der Tatsache, dass die jeweiligen Betriebsbereiche jedoch jederzeit Änderungen unterliegen können, ergibt sich das Erfordernis, die Informationen kontinuierlich zu aktualisieren.

Neben den Betriebsstandorten sind auch die Achtungsabstände zu ermitteln, um für konkrete Planungsvorhaben beurteilen zu können, ob eine eventuelle Betroffenheit vorliegt. Bei Planvorhaben innerhalb der Achtungsabstände wird, sofern das Vorhaben weiter verfolgt werden soll, eine konkrete Ermittlung der angemessenen Abstände erforderlich (siehe hierzu Kapitel 5.2.1.)

Von Zahn und Stürmer (Zahn u. Stürmer 2013) empfehlen, die Aspekte des Störfallschutzes im Rahmen der Umweltprüfung unter dem Schutzgut Mensch aufzubereiten und darzustellen. Neben der konkreten Prüfung im jeweiligen Planungsfall empfehlen sie darüber hinaus auch eine prophylaktische Erstellung von Sachverständigengutachten, die die Aspekte des Störfallschutzes in einer allgemeinen Planungsgrundlage umfassend zusammenstellen und die angemessenen Abstände für die vorliegenden Betriebsbereiche ermitteln (vgl. ebd.: 56). Ob die Kommune das Vorliegen von Betriebsbereichen und die erforderlichen Abstände im jeweiligen Planungsfall überprüft oder eine generelle Bestandsaufnahme zu relevanten Betriebsbereichen erstellt, ist dabei jedoch vom Gesetz nicht vorgegeben und bleibt den Kommunen überlassen.

*Integration in die
Umweltprüfung*

Eine umfassende Bestandsaufnahme, inklusive der Ermittlung der angemessenen Abstände für ein gesamtes Stadtgebiet, wurde in Deutschland erstmals im Jahr 2008 für die Stadt Hanau durchgeführt. In einem ersten Schritt wurden die jeweiligen Achtungsabstände ohne Detailkenntnisse in einem Plan zusammengestellt (siehe Abb. 27). Dabei wurde deutlich, dass ein Großteil des Stadtgebiets inklusive wichtiger Entwicklungsflächen von den Abständen überdeckt war (vgl. Website Stadt Hanau).

*Anwendungsbeispiel
stadtweite Bestands-
aufnahme*

In einem nächsten Schritt wurde vom TÜV Nord in Anlehnung an den Leitfaden SFK-TAAGS-1 eine Ermittlung der Abstände mit Detailkenntnissen durchgeführt (siehe Abb. 28). Dabei hat sich teilweise eine deutliche Reduzierung der erforderlichen Abstände ergeben und es „wurden in erheblichem Umfang stadtplanerische Spielräume wieder zurück gewonnen“ (Website Stadt Hanau).

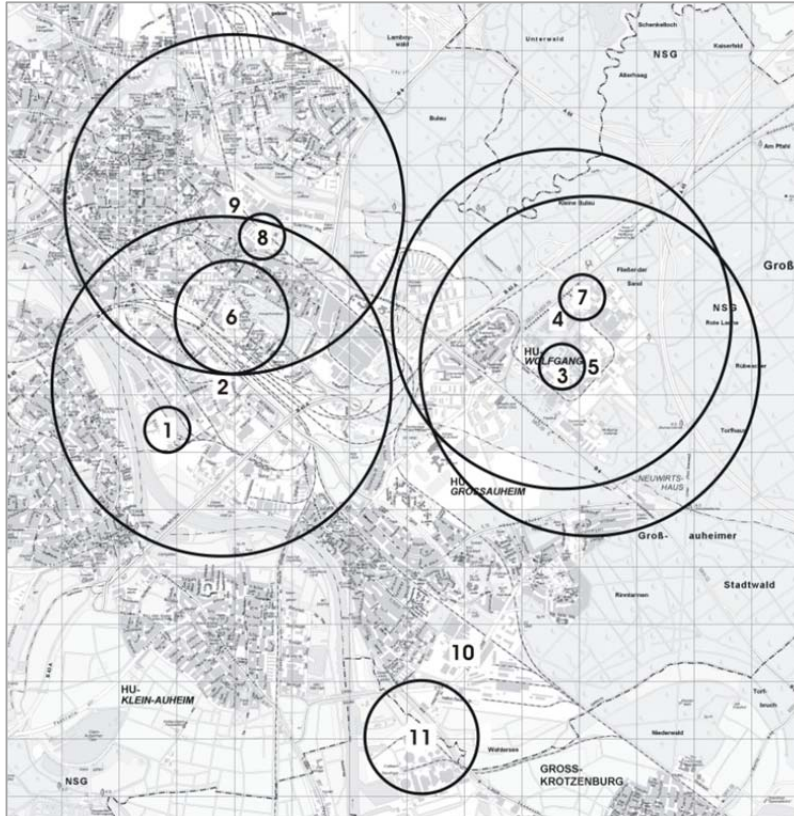


Abb. 27: Achtungsabstände ohne Detailkenntnisse der Störfallbetriebe in der Stadt Hanau (TÜV Nord 2008: 5)

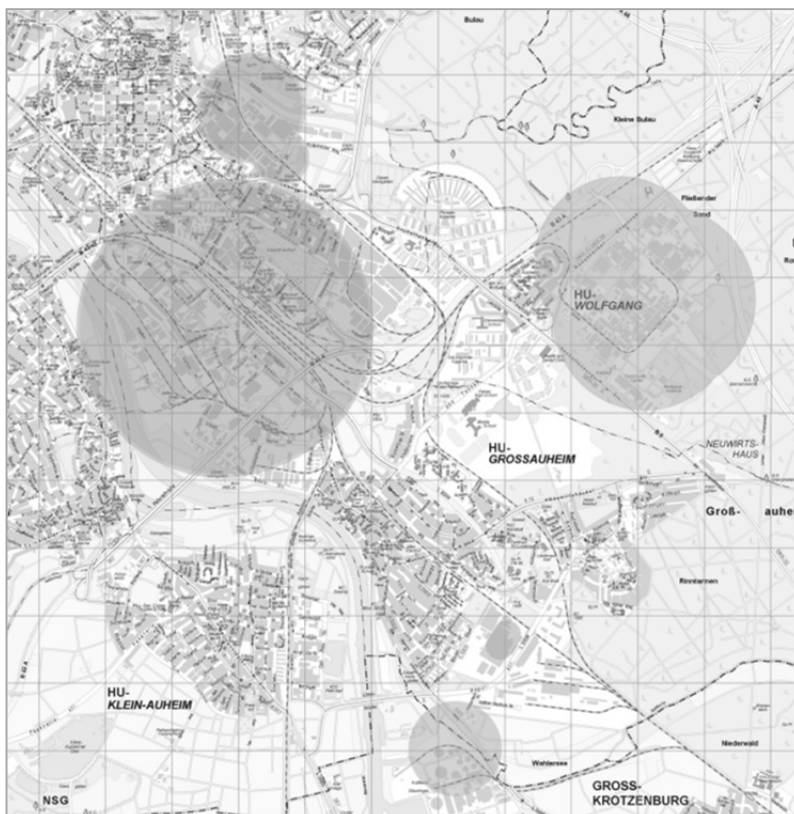


Abb. 28: Achtungsabstände mit Detailkenntnissen der Störfallbetriebe in der Stadt Hanau (TÜV Nord 2008: 5)

5.3.2. Regelungen in der vorbereitenden Bauleitplanung

Dem Flächennutzungsplan kommt über die Darstellung der Grundzüge der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und der sich daraus ergebenden Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde eine wichtige Rolle für den planerischen Störfallschutz zu.

Im § 5(2) BauGB werden zulässige Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan aufgeführt. Dazu zählen unter anderem Darstellungen zu Art und Maß der Nutzung, zu Grünflächen, Flächen für den überörtlichen Verkehr und auch zu Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen. Die Liste der Darstellungsmöglichkeiten ist jedoch nicht abschließend, sodass die planenden Gemeinden, soweit erforderlich, weitere Darstellungen in den Flächennutzungsplan aufnehmen können. Dabei ist zu beachten, dass der Flächennutzungsplan die Grundzüge der Bodennutzung darstellen muss, aber auch nicht über die Darstellung der Grundzüge hinausgehen darf (vgl. Söfker 2014a: RN 12). Die Darstellungen müssen hinreichend bestimmt und eindeutig sein. Ebenso dürfen nur solche Darstellungen aufgenommen werden, die sich auch später im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung über den abschließenden Festsetzungskatalog des § 9(1) BauGB umsetzen lassen, da sonst in der verbindlichen Bauleitplanung das Entwicklungsgebot gemäß § 8(2) BauGB nicht erfüllt werden könnte (vgl. Grüner 2010: 245).

Mögliche Darstellungen

Besondere Relevanz für den Störfallschutz haben die aufgeführten Darstellungen zur Art der Nutzung nach § 5(2) Nr. 1 BauGB und Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder nach Nutzungsvorkehrungen § 5(2) Nr. 6 BauGB (vgl. Mitschang 2011a: 343 und Grüner 2010: 244-249)

Durch die Darstellungen zur Art der Nutzung im Flächennutzungsplan können Aussagen über die Zuordnung von schützenswerten Baugebieten zu bestehenden Betriebsbereichen oder zu Gebieten, in denen die Ansiedlung von Betriebsbereichen möglich ist, getroffen werden. Grüner stellt hierzu fest: *„Die Gliederung des Gemeindegebiets in verschiedene Bauflächen bzw. -gebiete ist ein wesentliches Element des planerischen Störfallschutzes nach § 50 S.1 BImSchG.“* (ebd.: 246)

Art der Nutzung

Bei der Neuaufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen sind der Trennungsgrundsatz und die Belange des Störfallschutzes somit bei der Darstellung der Art der Nutzung zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Ausweisung neuer Bauflächen, aber auch für solche, die im Flächennutzungsplan bereits dargestellt und noch nicht umgesetzt sind. Hier kann den Erfordernissen einer mitunter großräumigen Trennung von Betriebsbereichen und schützenswerten Nutzungen noch am ehesten nachgekommen werden, da der Flächennutzungsplan das gesamte Gemeindegebiet umfasst und sich nicht, wie der Bebauungsplan, auf Teilbereiche beschränkt.

Im Flächennutzungsplan kann sowohl die allgemeine Art der Nutzung über Bauflächen als auch die besondere Art der baulichen Nutzung über Baugebiete erfolgen. Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, von welcher Art der Darstellung Gebrauch gemacht wird. Mit Blick auf den Störfallschutz kann es z.B. durchaus planerisch sinnvoll sein, statt einer allgemeinen Darstellung als gewerbliche Baufläche eine Unterscheidung zwischen Industrie- und Gewerbegebieten vorzunehmen. (vgl. Mitschang 2011a: 343)

*Flächen für Nutzungs-
beschränkungen oder
Nutzungsvorkehrungen*

Im § 5(2) BauGB werden Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen als Darstellungsmöglichkeit aufgeführt. Zwar handelt es sich bei den Auswirkungen von Störfällen nicht um schädliche Umwelteinwirkungen, da die Nennung der Darstellungsmöglichkeiten in § 5(2) BauGB nicht abschließend ist, besteht auch die Möglichkeit, Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen Einwirkungen schwerer Unfälle darzustellen. Das könnten beispielsweise flächenbezogene Nutzungsbeschränkungen oder Schutzvorkehrungen sein. Dabei müssen noch nicht zwingend die konkreten Maßnahmen dargestellt werden, da es auf Ebene des Flächennutzungsplans vorrangig um die Sicherung der erforderlichen Flächen geht. Detailregelungen können dann oft besser auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung getroffen werden. (vgl. ebd.: 343 und Grüner 2010: 247-249)

Darstellungen zu Nutzungsbeschränkungen überlagern dabei immer diejenigen anderer Nutzungen, z.B. die einer gewerblichen Baufläche. Schutzvorkehrungen können hingegen kann sowohl als selbstständige als auch als überlagernde Darstellung erfolgen. (vgl. Löh: RN 25)

5.3.3. Regelungen in der verbindlichen Bauleitplanung

Besondere Bedeutung kommt bei der Umsetzung des Störfallschutzes den Regelungsmöglichkeiten in der verbindlichen Bauleitplanung zu.

In der verbindlichen Bauleitplanung stehen dabei verschiedene Bebauungsplantypen zur Verfügung. Grundsätzlich und unabhängig vom Typ des Bebauungsplans ist bei jeder Neuaufstellung oder Änderung eines bestehenden Bebauungsplans der Störfallschutz zu prüfen. Unterschiede mit Blick auf den Störfallschutz bestehen vor allem bei den unterschiedlichen Festsetzungsmöglichkeiten des vorhabenbezogenen Bebauungsplans im Vergleich zu den klassischen Angebotsbebauungsplänen, die an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB gebunden sind.

§ 9(1) BauGB sieht eine Vielzahl von Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan vor. Besondere Bedeutung für die Regelungen zum planerischen Störfallschutz haben dabei

Festsetzungen zur Art der Nutzung nach § 9(1) Nr. 1 BauGB sowie Regelungen zu Schutzflächen und technischen Vorkehrungen nach § 9(1) Nr. 24 BauGB.

Festsetzungen zur Art der Nutzung sind, wie auch schon auf Ebene der Flächennutzungsplanung, von zentraler Bedeutung für den planerischen Störfallschutz. Das Festsetzungsinstrumentarium des Bebauungsplans sieht hier eine Vielzahl von Steuerungsmöglichkeiten vor (siehe hierzu ausführlich Reidt u. Schiller 2012). Über die Festsetzung zur Art der Nutzung wird zum einem geregelt, welche Nutzungen sich innerhalb des Plangebiets ansiedeln dürfen, und zum anderem auch, welche Schutzbedürftigkeit sie aufweisen (vgl. Mitschang 2011a: 344). Regelungen zur Art der Nutzungen können sich somit auf die mögliche Ansiedlung von Störfallbetrieben beziehen, als auch auf die Ansiedlung schutzwürdiger Nutzungen.

Festsetzungen zur Art der Nutzung

Durch die räumliche Zuordnung der einzelnen Gebiete kann den Belangen des Störfallschutzes grundsätzlich Rechnung getragen und eine räumliche Trennung von Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen in der Planung abgesichert werden, z.B. keine Ausweisung allgemeiner Wohngebiete neben Industriegebieten. Über die einfache Zuordnung der verschiedenen Baugebiete der BauNVO wird sich jedoch in den meisten Fällen keine abschließende Problemlösung erreichen lassen. So würde z.B. die Festsetzung eines Industriegebiets einen potenziellen Achtungsabstand von 1500 m auslösen, in dessen Umfeld keine Gebiete festgesetzt werden könnten, in denen schutzwürdige Nutzungen zulässig sind.

Um in einem solchen Planungsfall zu einer Problemlösung zu kommen, sind detaillierte Festsetzungen zur Art der Nutzung und ggf. auch eine Verlagerung ins Baugenehmigungsverfahren notwendig. Sofern eine Lösung über Festsetzungen im Bebauungsplan erzielt werden soll, kommt insbesondere eine Feinsteuerung der Baugebiete der BauNVO in Betracht. Der § 1 (4) BauNVO ermöglicht eine Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung sowie nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften. So können z.B. bestimmte Nutzungsarten oder Arten von Betrieben nur auf Teilflächen in einem Baugebiet zugelassen werden. Für Gewerbe- und Industriegebiete ist die Gliederung auch im Verhältnis zu anderen Gebieten im Gemeindegebiet möglich. (vgl. Kuschnerus 2010: 422ff.)

Feingliederung nach der BauNVO

Störfallbetriebe stellen selbst keine eigenständige Art der Nutzung dar. Vielmehr handelt es sich bei der Zugehörigkeit einer Anlage zu einem Betriebsbereich um die „Eigenschaft eines Betriebs“ (vgl. ebd.: 281 und Reidt u. Schiller 2012: 16).

Festsetzungen zur Eigenschaft der Betriebe können außerdem mit Hilfe von Abstandsklassen getroffen werden. Umfangreiche Erfahrungen bestehen hier z.B. mit dem Ab-

standserlass NRW, der jedoch in den Gliederungsklassen die Aspekte des Störfallschutzes nicht systematisch berücksichtigt, sondern sich auf den Immissionsschutz im engeren Sinne (Lärm, Gerüche usw.) bezieht (vgl. Mitschang 2011a: 346). Reidt und Schiller empfehlen deshalb für eine Gliederung nach Abstandsklassen, auf die Klassifizierung im Leitfaden der KAS zurückzugreifen, die jedoch aufgrund ihrer fehlenden Rechtsverbindlichkeit nur als Empfehlungen zu sehen sind. Aus Publizitätsgründen sollte die Gemeinde dann den Leitfaden zur Einsicht bereithalten. (vgl. Reidt u. Schiller 2012: 15-21)
Festsetzungsbeispiele und Erläuterungen dazu finden sich bei Reidt und Schiller und werden hier nicht vollständig dargestellt (siehe im Detail ebd.: 40-44).

Alternativ kann auch an bestimmte Einsatzstoffe und Mengen angeknüpft werden. Die Einsatzstoffe würden in einem solchen Fall eine spezielle Eigenschaft der Betriebe darstellen, was eine noch feinere Steuerung ermöglicht als über die Abstandsklassen. Sinnvoll kann dies z.B. für Stoffe sein, deren individuelle Achtungsabstände sich im unteren Bereich einer Klasse bewegen. (vgl. ebd.: 19f.)

Sofern die Zweckbestimmung der Baugebiete gewahrt bleibt, können nach § 1(5) BauNVO und § 1(6) BauNVO auch einzelne allgemein oder ausnahmsweise zulässige Nutzungen in einem Gebiet vollständig ausgeschlossen werden (vgl. Kuschnerus 2010: 427-432). Der § 1(9) BauNVO ermöglicht zudem beim Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe den Ausschluss bestimmter Arten baulicher Anlagen. Der Störfallschutz kann grundsätzlich als besonderer städtebaulicher Grund angesehen werden (vgl. Mitschang 2011a: 346). Voraussetzung für eine solche Festsetzung ist, dass sich die Anlagenart abstrakt bestimmen lässt und einen eigenen, von anderen hinreichend abzugrenzenden Typ bildet. Reidt und Schiller führen aus, dass die vorstehenden Anforderungen erfüllt werden, wenn ein solcher Ausschluss sich auf Anlagen beziehen würde, die einen Betriebsbereich bilden. Reidt und Schiller schlagen u.a. folgende Festsetzung zur Feingliederung vor: *„Ausgeschlossen sind Anlagen, die einen Betriebsbereich i.S.v. § 3 Abs. 5a BImSchG bilden oder Teil eines solchen Betriebsbereichs wären.“* (Redt u. Schiller 2012: 40) Denkbar ist auch eine Differenzierung nach Betrieben mit Grundpflichten oder erweiterten Betreiberpflichten. (vgl. ebd.: 22-26)

Außerdem sieht die BauNVO eine spezielle Regelung für vorhandene bauliche Anlagen in überwiegend bebauten Gebieten vor, die durch eine Neuplanung zukünftig unzulässig werden. § 1(10) BauNVO ermöglicht es, dass im Bebauungsplan festgesetzt werden kann *„daß Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen dieser Anlagen allgemein zulässig sind oder ausnahmsweise zugelassen werden können. Im Bebauungsplan können nähere Bestimmungen über die Zulässigkeit getroffen werden.“* Voraus-

setzung ist, wie auch bei den übrigen Regelungen der BauNVO zur Feinsteuerung, dass die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

Sollen Störfallbetriebe zugelassen oder abgesichert werden, kommt insbesondere die Festsetzung von Industriegebieten gemäß § 9 BauNVO und von sonstigen Sondergebieten gemäß § 11 BauNVO sowie die sogenannte Fremdkörperfestsetzung nach § 1(10) BauNVO für bestehende Störfallbetriebe infrage (vgl. Mitschang 2011a: 345). Eine besondere Rolle für die mögliche Feingliederung spielt hier, wie oben ausgeführt, eine Gliederung nach den Eigenschaften der Betriebe oder der Ausschluss bestimmter Arten baulicher Anlagen.

Anwendung bei der Planung von Störfallbetrieben

Setzt die Gemeinde z.B. ein Industriegebiet fest, so ist es jedoch nicht zwingend erforderlich, hier abschließende Regelungen zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben zu treffen (siehe Abb. 29). Denkbar ist in solch einem Fall auch eine Verlagerung auf das nachgeordnete Genehmigungsverfahren, in dem auch die Einhaltung der angemessenen Abstände zu überprüfen ist (siehe hierzu Kapitel 5.1). Hier kann dann im Einzelfall entschieden werden, ob ein bestimmter Störfallbetrieb am Standort zugelassen werden kann. Dabei ist jedoch immer darauf zu achten, dass der Vollzug des Bebauungsplanes gewährleistet ist, d.h. weitere Nutzungen zulässig sind, die am Standort in jedem Falle realisiert werden können. (vgl. Reidt u. Schiller 2012: 6f.; Mitschang 2011a: 345)

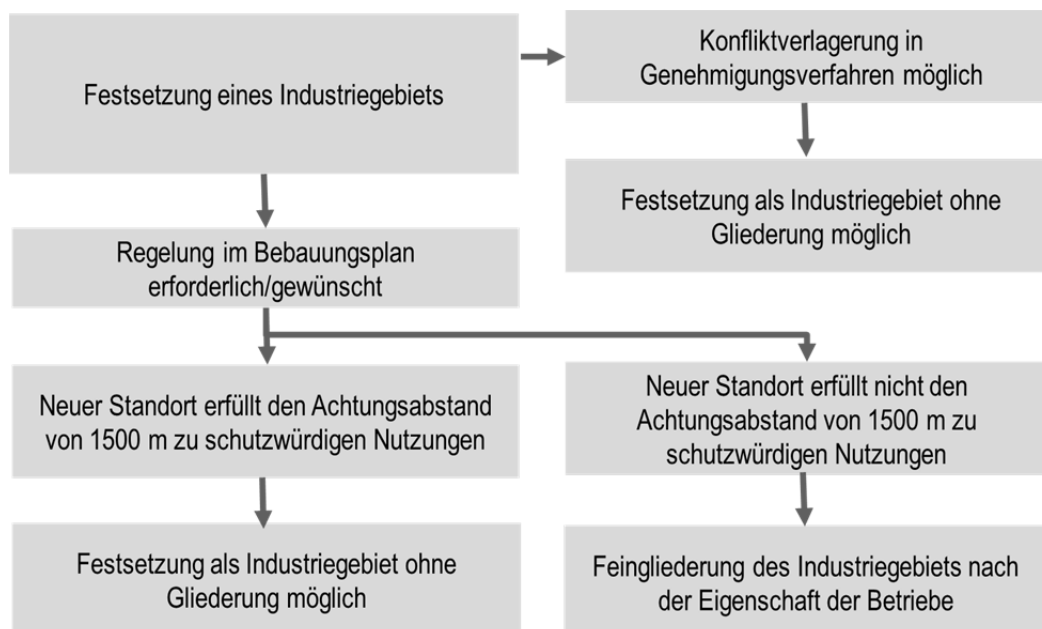


Abb. 29: Handlungsalternativen bei der Festsetzung eines Industriegebiets nach § 9 BauNVO (Eigene Darstellung)

Sollte sich die Gemeinde für eine Verlagerung der Konfliktlösung in das Genehmigungsverfahren entscheiden, so ist in der jeweiligen Begründung zum Bebauungsplan auf diesen Sachverhalt einzugehen und darauf hinzuweisen, dass Störfallbetriebe nicht mit Sicherheit im gesamten Plangebiet zulässig sind und eine Prüfung auf der Ebene der Vorhabengenehmigung erforderlich ist. (vgl. Reidt u. Schiller 2012: 8)

Eine Steuerung über den Bebauungsplan ist dann sinnvoll, wenn die Gemeinde für den Standort ein bestimmtes planerisches Ziel zur Ansiedlung von Störfallbetrieben verfolgt (vgl. Mitschang 2011a: 345), z.B. die gezielte Errichtung von Störfallbetrieben. Ist die Ansiedlung von Störfallbetrieben explizit gewünscht, kann es sinnvoll sein, in einem Industriegebiet eine Feingliederung in der Art vorzunehmen, dass bestimmte Bereiche den Störfallbetrieben vorbehalten werden, damit diese Flächen nicht von anderen Industriebetrieben in Anspruch genommen werden. Dies kann vor allem deshalb planerisch gerechtfertigt sein, weil entsprechend geeignete Flächen in der Regel nicht in großem Umfang vorhanden sind. (vgl. Reidt u. Schiller 2012: 8f.)

Anwendung bei der Planung der schutzwürdigen Nutzungen

Als schutzwürdige Nutzung wird eine Vielzahl von Nutzungen erfasst. In Kapitel 5.2.3 wurde die Definition der jeweiligen Nutzungen erörtert. In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass in fast allen Baugebietstypen der BauNVO schutzwürdige Nutzungen zugelassen werden können. Ausgenommen hiervon sind nur die Industriegebiete (vgl. Mitschang 2011a: 344).

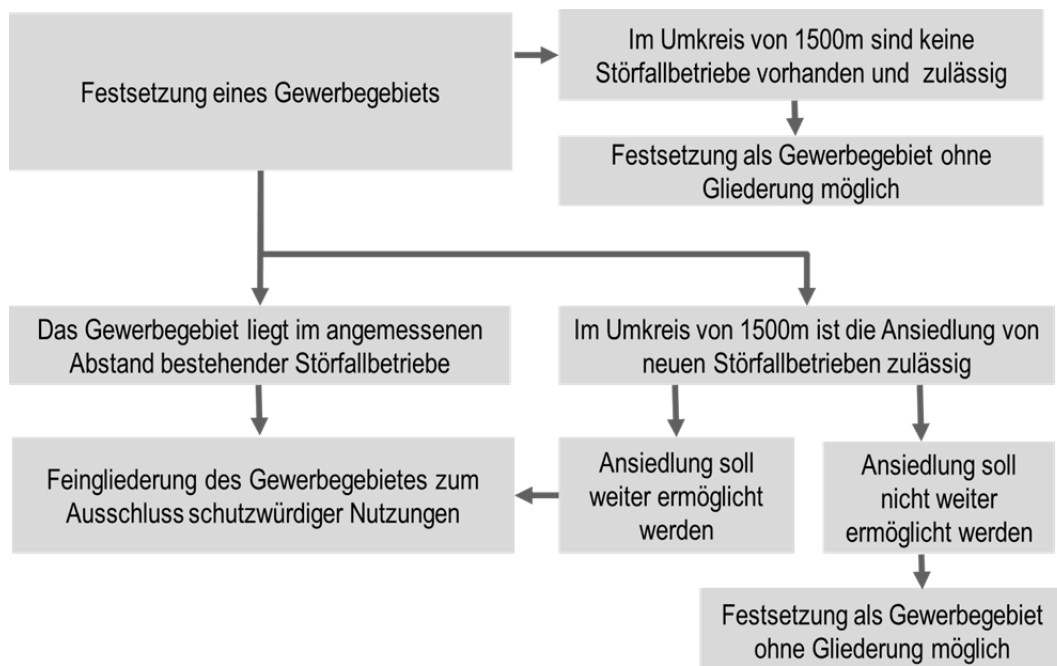


Abb. 30: Handlungsalternativen bei der Festsetzung eines Gewerbegebiets nach § 8 BauNVO (Eigene Darstellung)

Vor diesem Hintergrund sollten im Umfeld von Störfallbetrieben auch für die zulässigen schutzwürdigen Nutzungen detaillierte Regelungen getroffen werden. Dazu bietet sich vor allem der Ausschluss von allgemein und ausnahmsweise zulässigen Nutzungen nach § 1(5) BauNVO und § 1(6) BauNVO sowie der Ausschluss bestimmter Arten von Betrieben nach § 1(9) BauNVO an. Sollen z.B. Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO als Puffer zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen fungieren, so kann im Rahmen der Feingliederung ein Ausschluss der schutzwürdigen Nutzungen erfolgen (siehe Abb. 30). So sollte in einem solchem Fall beispielsweise Einzelhandel in den entsprechenden Gewerbegebieten ausgeschlossen werden, da diese Betriebe als öffentlich genutzte Gebäude zu den schutzwürdigen Nutzungen zählen (siehe Kapitel 5.2.3).

Die Konfliktlösung zwischen Störfallbetrieben und schützenswerten Nutzungen kann nicht nur durch räumliche Abstände erfolgen. Alternativ kommen auch technische Maßnahmen in Betracht (vgl. Reidt u. Schiller 2012: 7). § 9(1) Nr. 24 BauGB ermöglicht im Bebauungsplan Festsetzungen über *„die von der Bebauung freizuhaltenen Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen“*.

Festsetzung technischer Maßnahmen

Grundsätzlich möglich ist dabei die Festsetzung von Schutzmaßnahmen an den Störfallbetrieben selbst, aber auch die Festsetzung passiver Maßnahmen an den schutzbedürftigen Nutzungen (vgl. ebd.: 28f.). Über die Festsetzung bestimmter technischer Maßnahmen können unter Umständen auch die angemessenen Abstände des jeweiligen Störfallbetriebs reduziert werden und so eine Konfliktlösung erreicht werden. Die Festsetzung von Schutzflächen hat hingegen nach Einschätzung von Mitschang geringe praktische Bedeutung für den Störfallschutz. Die Schutzflächen bilden in der praktischen Umsetzung „Zwischenräume“ ohne unmittelbare Nutzung (vgl. Mitschang 2011a: 347).

Einen Sonderfall in Bezug auf das Festsetzungsinstrumentarium stellt der vorhabenbezogene Bebauungsplan gemäß § 12 BauGB dar, da hier der Plangeber nicht an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB gebunden ist und detaillierte Kenntnisse über das zu verwirklichende Vorhaben vorliegen. In diesen Fällen können Festsetzungen maßgeschneidert für das jeweilige Vorhaben getroffen werden. Allerdings muss hier im Gegenzug auch auf der Ebene des Bebauungsplans sichergestellt sein, dass für das jeweilige Vorhaben eine Konfliktlösung möglich ist (vgl. Reidt u. Schiller 2012: 7f.). Vorhabenbezogene Bebauungspläne kommen dabei sowohl für die Planung schutzwürdiger Nutzungen als auch für die Planung von Störfallbetrieben in Betracht.

Vorhabenbezogene Bebauungspläne

Wechselwirkungen zu Genehmigungsverfahren

Zwischen der verbindlichen Bauleitplanung und der Ebene der Vorhabengenehmigung besteht ein enges Wechselverhältnis. Bebauungspläne bilden die unmittelbare Grundlage für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben. Die Festsetzungen des Bebauungsplans müssen so gestaltet sein, dass der Bebauungsplan auch auf der Ebene der Vorhabengenehmigung vollziehbar ist.

Weitere Wechselwirkungen ergeben sich aus der Tatsache, dass der Störfallschutz auf einer der beiden Ebenen geprüft werden muss. Werden die Belange des planerischen Störfallschutzes im Bebauungsplan abschließend behandelt, ist im Genehmigungsverfahren keine erneute Prüfung der angemessenen Abstände erforderlich. Es besteht aber auch die Möglichkeit der Konfliktverlagerung vom Bebauungsplan auf die Vorhabenebene (siehe oben). Einen Sonderfall stellen in diesem Zusammenhang ältere Bebauungspläne dar, bei denen keine Prüfung des planerischen Störfallschutzes stattgefunden hat. In diesen Fällen muss die Prüfung vollständig auf der Ebene der Vorhabengenehmigung erfolgen.

Außerdem kann durch konkrete Baugenehmigungsverfahren ein Planerfordernis ausgelöst werden (siehe Kapitel 5.1).

5.3.4. Notwendige Prüfschritte in der Bauleitplanung

Aus den Anforderungen an die Ermittlung der Abstände, den Regelungsmöglichkeiten und dem Abwägungsgebot ergeben sich eine Reihe von Prüfschritten, die im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Dies sind zusammenfassend in der folgenden Abbildung dargestellt:

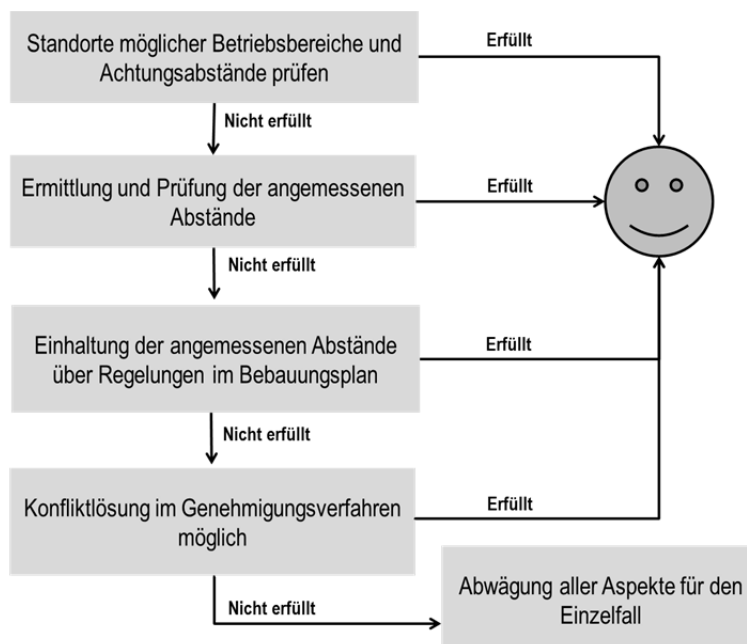


Abb. 31: Prüfschritte in der Bauleitplanung (Eigene Darstellung)

5.3.5. Städtebauliche Verträge als ergänzendes Instrumentarium

Festsetzungen im Bebauungsplan greifen immer nur in zukünftigen Genehmigungsverfahren und bewirken keine Veränderung am vorhandenen baulichen Bestand. Vor diesem Hintergrund kann es sinnvoll sein, ergänzende Regelungen in einem städtebaulichen Vertrag zu vereinbaren, die auch Verpflichtungen für vorhandene bauliche Anlagen enthalten können. Eine Besonderheit stellen dabei vertragliche Vereinbarungen über zukünftige städtebauliche Planungen dar. Dies soll an einen Beispiel aus Ingelheim am Rhein verdeutlicht werden.

In Ingelheim wurde zur einvernehmlichen Lösung von Nutzungskonflikten zwischen dem Störfallbetrieb Boehringer Ingelheim und schutzwürdigen Nutzungen im Umfeld ein städtebaulicher Vertrag zwischen der Stadt Ingelheim und dem Unternehmen geschlossen. In diesem Vertrag verpflichtet sich zum einen das Unternehmen, *„die Handhabung störfall-relevanter Stoffe oberhalb der einschlägigen Mengenschwellen auf einen definierten Kern des Betriebsgeländes (sog. Baufeld Chemie)“* zu beschränken. Zum anderen stellt die Stadt im Gegenzug sicher, *„dass es innerhalb der definierten Achtungsabstände von 500 m um das Baufeld Chemie zu keiner relevanten Neuansiedlung oder Verdichtung öffentlichkeitsbezogener Nutzungen kommt.“* (Stadt Ingelheim am Rhein u. Boehringer Ingelheim Pharma GmbH & Co. KG 2009)

Zwar kann ein Anspruch auf Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 1(3) BauGB grundsätzlich nicht durch einen Vertrag begründet werden. Nach dem Flachglasurteil, auf das sich die Stadt Ingelheim in dem städtebaulichen Vertrag beruft, können jedoch Planentscheidungen vorweggenommen werden, sofern *„die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich gerechtfertigt war, bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt wurde und die vorweggenommene Entscheidung auch inhaltlich nicht zu beanstanden ist“* (BVerwG 05.07.1974).

Die Stadt Ingelheim sieht hier eine besondere Fallgestaltung, die eine Vorwegnahme der Planentscheidungen rechtfertigt, da die es sich um eine freiwillige Selbstbeschränkung des Unternehmens handelt und *„die zur effektiven Verhinderung schwerer Unfälle angemessenen Achtungsabstände von 500 m zwischen dem definierten Kern des Betriebsgeländes für „Störfallanlagen“ (sog. Baufeld Chemie) und öffentlichkeitsbezogenen Nutzungen nur dann realisierbar ist [sic], wenn er [sic] vertraglich festgeschrieben wird“*. (Stadt Ingelheim am Rhein u. Boehringer Ingelheim Pharma GmbH & Co. KG 2009)

6. Zwischenfazit: Entwicklung eines Untersuchungsrahmens für die empirische Untersuchung

Im Folgenden soll ein Untersuchungsrahmen für die empirische Analyse entwickelt werden, der vorrangig der Untersuchung der ersten beiden Forschungsfragen dient:

- Wie werden die Rechtsnormen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung praktisch angewendet?
- Welche Faktoren beeinflussen die Anwendung rechtlicher Anforderungen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung?

Zentrale Grundlage für die Entwicklung des Untersuchungsrahmens bilden die bisherigen Ausführungen zu den möglichen Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung (Kapitel 4) und die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Anforderungen des planerischen Störfallschutzes (Kapitel 5). Die wesentlichen Ergebnisse werden im Folgenden kurz zusammengefasst (Kapitel 6.1). Daran anschließend werden Untersuchungskategorien für die Analyse der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung (Kapitel 6.2) und für die Analyse der Einflussfaktoren (Kapitel 6.3) abgeleitet.

6.1. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse

Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung

In Kapitel 4 wurden mit Hilfe bereits vorliegender empirischer Studien konkrete Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in den jeweiligen Untersuchungskategorien analysiert und diese konkretisiert. Der Akteurszentrierte Institutionalismus (AI) hat sich dabei als Forschungsheuristik für die systematische Erfassung von Einflussfaktoren bewährt.

Anhand der ausgewerteten Studien konnten vor allem im Bereich des institutionellen Kontexts, der Handlungsressourcen der Akteure und der Interaktionen zwischen den Akteuren zahlreiche Einflüsse auf die Rechtsanwendung ermittelt werden. Diese zeigten sich besonders deutlich bei:

- der Ausgestaltung der Rechtsvorschriften,
- dem Einfluss der Rechtsprechung,
- den personellen Ressourcen der Verwaltung,
- der sachlichen Kompetenz der Verwaltung und
- der Interaktion mit den Trägern öffentlicher Belange.

Aber auch in den Untersuchungskategorien der nicht-institutionellen Faktoren und der Handlungsorientierungen konnten erste Hinweise auf mögliche Einflussfaktoren identifiziert werden. Die Vielzahl möglicher Einflussfaktoren stellt eine zentrale Grundlage für die Entwicklung eines Untersuchungsrahmens für die Analyse möglicher Einflussfaktoren in der empirischen Untersuchung dar. In Kapitel 6.3 werden diese im Detail aufgezeigt.

Als Basis für die empirische Untersuchung der ersten Forschungsfrage wurden in Kapitel 5 die rechtlichen Grundlagen des planerischen Störfallschutzes dargestellt, vorhandene Auslegungsspielräume analysiert und die bestehenden Anforderungen an die Bauleitplanung herausgearbeitet. Dabei wurde deutlich, dass für die praktische Anwendung eine Vielzahl von Auslegungsspielräumen vorhanden ist. Im Detail wurden folgende Auslegungsspielräume identifiziert:

- die Ermittlung bzw. Festlegung der angemessenen Abstände,
- die Definition der schützenswerten Nutzungen,
- die Anwendung in Baugenehmigungsverfahren und im Rahmen der immissionschutzrechtlichen Genehmigung,
- Abwägungsspielräume bei der Unterschreitung der angemessenen Abstände, insbesondere in Gemengelagen.

Im Weiteren wurde aufgezeigt, dass die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Grundvoraussetzung für die Berücksichtigung in der Bauleitplanung ist die Bestandsaufnahme zur Lage der Betriebsbereiche und der erforderlichen Abstände. Im Rahmen der Bauleitplanung bestehen verschiedene Steuerungsmöglichkeiten, um dem Belang des planerischen Störfallschutzes Rechnung zu tragen. Die wichtigsten beziehen sich in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung auf Regelungen zur Zuordnung der verschiedenen Nutzungen. In der verbindlichen Bauleitplanung können darüber hinaus auch technische Maßnahmen von Bedeutung sein.

In der empirischen Untersuchung ist im Weiteren zu analysieren, wie die bestehenden Auslegungsspielräume in der Planungspraxis interpretiert werden und wie den Anforderungen des planerischen Störfallschutzes Rechnung getragen wird. Dazu werden im Folgenden Untersuchungskategorien für die empirische Untersuchung abgeleitet.

6.2. Untersuchungskategorien zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung

In der empirischen Analyse gilt es zu untersuchen, wie die bestehenden Anforderungen zum planerischen Störfallschutz in der Praxis umgesetzt und wie die bestehenden Auslegungsspielräume in der Planungspraxis gefüllt werden. Da die Anforderungen an die Bauleitplanung und die Auslegungsspielräume Schnittmengen aufweisen, werden sie hier zu kombinierten Untersuchungskategorien zusammengeführt, die im Folgenden näher erläutert werden.

Bestandsaufnahme und Ermittlung der angemessenen Abstände Die Bestandsaufnahme der Betriebsbereiche stellt eine zentrale Anforderung für die Bauleitplanung dar (siehe Kapitel 5.3.1), da sie die Grundvoraussetzung für jede weitere Berücksichtigung in der Bauleitplanung ist. Damit einher geht auch die Ermittlung der Achtungsabstände und (soweit erforderlich) der angemessenen Abstände. Deren Ermittlung wurde in Kapitel 5.2.1 als ein zentraler Auslegungsspielraum identifiziert und so gilt es ihn in der in der empirischen Untersuchung besonders zu berücksichtigen.

Für die weitere Untersuchung lassen sich folgende zentrale Fragen ableiten:

- Welche Kenntnisse liegen über die Betriebsbereiche vor?
- Wie wurden die Kenntnisse ermittelt (insbesondere die der angemessenen Abstände)?

Umsetzung in der Bauleitplanung Neben der Bestandsaufnahme stellt die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung selbst ein wichtiges Untersuchungsfeld dar, da hier der Belang des planerischen Störfallschutzes zu berücksichtigen ist. Für die Anwendung in der Bauleitplanung stellt die Frage, ob bezüglich der Anforderungen des planerischen Störfallschutzes Abwägungsspielräume bestehen, einen zentralen Auslegungsspielraum dar (siehe Kapitel 5.2.4). Somit ist im Rahmen der Untersuchung ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, ob bzw. welche Abwägungsspielräume von den Akteuren im Rahmen der Bauleitplanung gesehen werden. In der empirischen Untersuchung ist aufgrund des unterschiedlichen Charakters der Pläne und der verschiedenen Regelungsmöglichkeiten (siehe Kapitel 5.3.2 und 5.3.3) zwischen der Umsetzung in der vorbereitenden und der verbindlichen Bauleitplanung zu unterscheiden.

Umsetzung in der vorbereitenden Bauleitplanung Zur Umsetzung in der vorbereitenden Bauleitplanung ergeben sich folgende zentrale Fragen für die empirische Erhebung:

- Wurden die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans und bei Änderungen des Flächennutzungsplans berücksichtigt?
- Erfolgt Darstellungen im Flächennutzungsplan, die sich aus den Anforderungen des planerischen Störfallschutz ergeben? Wenn ja, welche?
- Erfolgte eine Abschtung auf die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung?
- Wie werden die Abwägungsspielräume beurteilt? Wurde schon einmal eine Unterschreitung der angemessenen Abstände im Rahmen der Abwägung begründet?

Umsetzung in der verbindlichen Bauleitplanung Ebenso wie für die vorbereitende Bauleitplanung ist auch für die verbindliche Bauleitplanung zu untersuchen, ob und wie der planerische Störfallschutz umgesetzt wird. Da auf der Ebene des Bebauungsplans deutlich mehr Regelungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (siehe Kapitel 5.3.3), sind auch diese im Detail zu betrachten.

Folgende Fragen stehen dabei im Fokus:

- Wurden die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes bei der Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen berücksichtigt?
- Erfolgt Festsetzungen in Bebauungsplänen, die sich aus den Anforderungen des planerischen Störfallschutzes ergeben (Nutzungsausschlüsse, Schutzmaßnahmen usw.)?
- Wurden Regelungen zum planerischen Störfallschutz in städtebaulichen Verträgen getroffen?
- Erfolgte eine Abschichtung auf die Ebene der Baugenehmigung?
- Wie werden die Abwägungsspielräume beurteilt? Wurde schon einmal eine Unterschreitung der angemessenen Abstände im Rahmen der Abwägung begründet?

Aufgrund der Abschichtungsmöglichkeiten vom Bebauungsplan auf das Genehmigungsverfahren besteht hier eine enge Wechselwirkung, die für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes von besonderer Bedeutung ist. Die Frage, ob der planerische Störfallschutz im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen ist, hat sich zudem in der Analyse der Auslegungsspielräume als lange Zeit ungeklärte Frage herausgestellt (siehe Kapitel 5.1). Vor diesem Hintergrund soll in der empirischen Untersuchung neben der Bauleitplanung auch die Ebene der Vorhabengenehmigung berücksichtigt werden. Dabei soll jedoch keine umfassende Untersuchung der Genehmigungsverfahren erfolgen, sondern es sollen die relevanten Schnittstellen zur Bauleitplanung analysiert werden. Zentrale Fragen sind dabei:

Wechselwirkungen zu Genehmigungsverfahren

- Wird der planerische Störfallschutz in den Genehmigungsverfahren geprüft?
- Welche Vorhaben werden in die Prüfung einbezogen?
- Lösten gescheiterte Genehmigungsverfahren ein Planerfordernis aus?

Dabei sind sowohl die Genehmigungen nach dem Bauordnungsrecht als auch die Genehmigungsverfahren für die Betriebsbereiche nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz von Bedeutung, weil in beiden Verfahren Wechselwirkungen zur Bauleitplanung bestehen.

Eng verbunden mit der Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren wie auch im Rahmen der Bauleitplanung ist die Frage nach der Definition der schutzwürdigen Nutzungen, da diese sich als ein zentraler Auslegungsspielraum herausgestellt haben (siehe Kapitel 5.2.3). Die Definition der schutzwürdigen Nutzungen wird als eigene Untersuchungskategorie definiert und z.B. nicht im Kontext der verbindlichen Bauleitplanung behandelt, da sie für alle Anwendungsbereiche relevant ist. Bei der Analyse der praktischen Umsetzung ist zu fragen:

Definition der schutzwürdigen Nutzungen

- Werden die schutzwürdigen Nutzungen in der praktischen Anwendung näher definiert?

- Wenn ja: Wie werden die schutzwürdigen Nutzungen in der praktischen Anwendung definiert?

*Rahmenbedingungen
und organisatorische
Zuständigkeiten*

Neben der Umsetzung in der Bauleitplanung sind außerdem die Anzahl und Lage der Störfallbetriebe als räumliche Rahmenbedingung und die organisatorischen Zuständigkeiten für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes von Bedeutung. Sie bilden den zentralen Rahmen, in dem die Umsetzung in der Bauleitplanung erfolgt. Dabei sind, auch mit Blick auf die spätere Analyse der Einflussfaktoren, folgende Fragen relevant:

- Wie viele Störfallbetriebe befinden sich in NRW und in den jeweiligen Fallstudien und wie sind sie räumlich verteilt?
- Welche Ämter bzw. Behörden sind an der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes beteiligt?
- Welche Aufgaben nehmen die einzelnen Ämter und Behörden bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes wahr?

Bei der Untersuchung der oben aufgeführten Fragen ist jeweils zu untersuchen, inwieweit die rechtlichen Anforderungen erfüllt und wie die Auslegungsspielräume in der kommunalen Praxis interpretiert werden. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang auch neue Definitionen, Verfahrensweisen und Methoden, die in der kommunalen Praxis entwickelt wurden. Da sich die Anforderungen an die praktische Umsetzung in den letzten Jahren, insbesondere im Bereich der Genehmigungsverfahren, geändert haben (siehe Kapitel 5.2), ist das jeweilige Handeln vor dem Hintergrund der jeweiligen Fachdiskussion zu sehen und auch die zeitliche Veränderung in der Umsetzung zu betrachten.

6.3. Untersuchungskategorien für die Analyse der Einflussfaktoren auf die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung

Die Untersuchungskategorien für die Analyse der Einflussfaktoren ergeben sich im Kern aus der grundlegenden Forschungsheuristik für die Arbeit: dem Akteurszentrierten Institutionalismus (AI) und den in Kapitel 4 identifizierten Einflussfaktoren.

Sie werden ergänzt durch spezifische Aspekte, die für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes von Bedeutung sind und die in Kapitel 5 aufgezeigt wurden. Die bislang identifizierten Einflussfaktoren sind jedoch nicht als abschließend bzw. vollständig zu verstehen. Vielmehr geben sie erste Hinweise auf mögliche Faktoren, die es über eigene empirische Erhebungen zu überprüfen und zu ergänzen gilt.

Im Bereich des institutionellen Kontexts zeigen sich sowohl im Bereich der formellen als auch der informellen Institutionen Einflüsse auf die Rechtsanwendung.

*Institutioneller Kontext:
formelle Institutionen*

Die formellen Institutionen sind von besonderer Bedeutung, da zu ihnen auch die Rechtsvorschriften selbst zählen, die es umzusetzen gilt. Bei der Analyse der bisherigen empirischen Studien hat sich gezeigt, dass die Ausgestaltung der Rechtsvorschriften, ihre Komplexität und mögliche Widersprüche zwischen den Vorschriften sowie unklare Anforderungen der Rechtsvorschriften die Rechtsanwendung beeinflussen können. In Kapitel 5 wurde vor diesem Hintergrund detailliert herausgearbeitet, welche Anforderungen und Auslegungsspielräume für den Bereich des planerischen Störfallschutzes bestehen, um darauf aufbauend detaillierte Untersuchungsfragen in Kapitel 6.2 abzuleiten und die aktuelle Umsetzung zu untersuchen. Ergänzend dazu ist bei der Analyse der Einflussfaktoren auch zu fragen, ob z.B. die Komplexität und Menge der rechtlichen Anforderungen Einfluss auf die Rechtsanwendung genommen hat.

Neben den Rechtsvorschriften sind, wie die Ausführungen in Kapitel 4 gezeigt haben, weitere formelle Institutionen als Einflussfaktoren von Bedeutung. Als weiterer Einflussfaktor hat sich in den bisherigen Ausführungen die Rechtsprechung gezeigt, insbesondere als Einflussfaktor auf die Rechtsauslegung. In Kapitel 5 ist deutlich geworden, dass die Rechtsprechung des EuGH zum Mücksch-Fall im Jahr 2011 und das nachfolgende Urteil des BVerwG im Jahr 2012 die Diskussion um die Auslegung der Seveso-II-Richtlinie zumindest in der Literatur maßgeblich beeinflusst hat. In der empirischen Untersuchung ist zu prüfen, wie sich dieser Einflussfaktor auf die praktische Anwendung auswirkt. Neben der Rechtsprechung wurden aber auch Erlasse und Arbeitshilfen als mögliche Einflussfaktoren erkannt. Für die Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie ist dabei vor allem der Leitfaden KAS-18 zur Ermittlung der angemessenen Abstände von Bedeutung.

Ferner wurden in Kapitel 4 bereits die Rolle der Aufsichtsbehörden, die Vorgaben der Regionalplanung sowie Planungsziele der Gemeinden, Planinhalte und organisatorische Regelungen als mögliche Einflussfaktoren identifiziert, die im Rahmen der empirischen Untersuchung näher zu beleuchten sind.

Von Bedeutung sind auch Regelungen zur Behördenbeteiligung. Diese können als formelle Institutionen ausgestaltet sein oder sich als informelle Institutionen darstellen.

*Institutioneller Kontext:
informelle Institutionen*

Als weitere informelle Institutionen, die die Rechtsanwendung beeinflussen können, wurden städtebauliche Leitbilder und Wertvorstellungen, aber auch informelle Routinen und personelle Kontinuitäten und Diskontinuitäten identifiziert. Von Bedeutung sein kann des Weiteren die „informelle Vorschriftenreduzierung“, die eine starke Wechselwirkung zur Menge und Komplexität von Rechtsvorschriften aufweisen kann.

Da Institutionen dadurch charakterisiert sind, dass sie nicht schriftlich niedergelegt sind, ist es besonders schwer, sie zu erfassen und ihre Auswirkung zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund wird angenommen, dass die bislang identifizierten möglichen Einflussfaktoren

nur erste Hinweise geben, dass darüber hinaus aber weitere Einflussfaktoren von Bedeutung sein können, die bislang noch nicht erfasst wurden. In der empirischen Untersuchung ist somit im Sinne des explorativen Charakters ein Augenmerk auf weitere Einflussfaktoren im Bereich der informellen Institutionen zu richten. Allerdings besteht auch hier weiterhin die Schwierigkeit, dass informelle Institutionen nur schwer erfasst werden können.

*Nicht-institutioneller
Kontext: bauliche und
naturräumliche
Ausstattung des Raums*

Die Ausführungen in Kapitel 4 haben gezeigt, dass sowohl die räumlich-stadtstrukturellen Gegebenheiten als auch Entwicklungstrends und konkrete Ereignisse die Rechtsauslegung beeinflussen können. Im Bereich der räumlich-stadtstrukturellen Gegebenheiten haben sich vor allem komplexe räumliche Problemlagen als ein Einflussfaktor herausgestellt. Mit Blick auf den planerischen Störfallschutz sind für räumliche Problemlagen vor allem die Zahl der Betriebsbereiche sowie ihre Lage im Siedlungsbereich und hier insbesondere die Nähe zu schutzwürdigen Nutzungen von Bedeutung. Darüber hinaus kann es beispielsweise auch eine Rolle spielen, ob sich die Betriebsbereiche in Bereichen befinden, in denen weitere räumliche Risiken, z.B. die Gefährdung durch Hochwasser, vorliegen.

Anhand der bisherigen empirischen Ergebnisse, die in Kapitel 4 analysiert wurden, hat sich außerdem die „Wahrnehmbarkeit“ von Problemen als Einflussfaktor gezeigt. Dies könnte auch für den Bereich des Störfallschutzes eine besondere Bedeutung haben, da Störfallbetriebe oftmals nicht unmittelbar als solche zu erkennen sind.

*Nicht-institutioneller
Kontext: Entwicklungstrends
und Ereignisse*

Im Bereich der Entwicklungstrends haben sich insbesondere die wirtschaftliche Situation und die Menge der Bautätigkeiten als mögliche Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung gezeigt. Erste empirische Ergebnisse früherer Studien zeigen, dass auch konkrete Ereignisse, wie z.B. bestimmte Projekte, einen Einfluss auf die Rechtsanwendung haben können. Die in Kapitel 2.2 vorgenommene Erweiterung der Untersuchungskategorien wird vor diesem Hintergrund als sinnvoll erachtet. Insbesondere im Bereich des Störfallschutzes könnten in diesem Zusammenhang Störfälle oder technische Störungen an den Betrieben von Bedeutung sein.

*Handlungsressourcen
der Verwaltung*

Die Handlungsressourcen der Verwaltung wurden in diversen empirischen Studien als wichtiger Einflussfaktor identifiziert. Identifiziert wurden dabei vor allem negative Auswirkungen auf die Rechtsanwendung bei vorliegendem Ressourcenmangel.

Im Bereich des ökonomischen Kapitals konnten in den bisherigen Studien die personellen Ressourcen, aber auch die technische Ausstattung sowie die finanziellen Ressourcen als Einflussfaktoren identifiziert werden. Bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes könnten die finanziellen Ressourcen vor allem dann eine Rolle spielen, wenn die Vergabe externer Gutachten zur Ermittlung der angemessenen Abstände erforderlich ist. Die finanziellen Ressourcen beeinflussen aber auch die personelle und technische Ausstat-

tung. Ferner wird vermutet, dass auch das Grundeigentum einer Gemeinde die Rechtsanwendung beeinflussen kann.

Neben dem ökonomischen Kapital ist auch die sachliche Kompetenz von zentraler Bedeutung für die Rechtsanwendung. Grundvoraussetzung für die Rechtsanwendung sind die Kenntnisse über die geltenden Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung. In diesem Zusammenhang spielt die Möglichkeit der Wissensbeschaffung in Form von Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten als Einflussfaktor eine große Rolle. Aber auch die Ausbildung bzw. formale Qualifikation und das Erfahrungswissen der Akteure kann die Rechtsanwendung beeinflussen. Im Kontext des planerischen Störfallschutzes könnte neben den Kenntnissen über die rechtlichen Anforderungen auch das Wissen über räumliche und technische Rahmenbedingungen (insbesondere die Kenntnisse über die Standorte der Betriebsbereiche und ihre erforderlichen Abstände) die Rechtsanwendung beeinflussen.

Liegt in der Verwaltung selbst nicht das erforderliche Wissen vor, stellt auch die Beauftragung und Qualifikation externer Fachexpertise (Gutachter, Planungsbüros etc.) einen möglichen Einflussfaktor dar. Hier zeigen sich deutliche Wechselwirkungen zur Handlungsressource des ökonomischen Kapitals.

Weniger greifbar, aber auch von Bedeutung, ist das soziale Kapital als Handlungsressource. Persönliche Kontakte, aber auch Vertrauen und Misstrauen zwischen den Akteuren, können nach den bisher gewonnenen empirischen Ergebnissen als Einflussfaktoren von Bedeutung sein. Ebenfalls wenig greifbar ist die kommunikative Kompetenz. Hier zeigen die theoretischen Überlegungen, dass die Art der Kommunikation und die Überzeugungskraft der Akteure einen möglichen Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung darstellen könnten. Empirische Nachweise liegen hierzu jedoch noch nicht vor.

Im Bereich der Exit-Optionen haben sich hingegen in den empirischen Studien erste mögliche Einflussfaktoren gezeigt. So besteht in Bauleitplanverfahren die Möglichkeit der Konfliktverlagerung in das Genehmigungsverfahren, ebenso wie die Möglichkeit, Planverfahren zu stoppen oder dies gegenüber Dritten zumindest anzudrohen. Für Unternehmen wiederum besteht die Möglichkeit, mit Standortverlagerungen zu drohen oder diese auch zu realisieren.

Auch bei den Handlungsorientierungen konnten erste Hinweise auf mögliche Einflussfaktoren identifiziert werden. So haben sich die Einstellungen zur Rechtstreue oder die fachliche Problemorientierung als Einflussfaktoren gezeigt. Aber auch Einstellungen zur Effektivität rechtlicher Instrumente oder kooperative Orientierungen können sich auf die Rechtsanwendung auswirken, ebenso wie Routineentscheidungen oder die Wahrnehmung von Problemen und Risiken.

Bei der Analyse von Handlungsorientierungen ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese sehr schwer zu erfassen sind und eher Gegenstand psychologischer Forschungen wären.

Handlungsorientierungen

In der eigenen empirischen Untersuchung sollen mögliche Handlungsorientierungen zwar weiterhin mitberücksichtigt werden. Da eine intensive Untersuchung von Handlungsorientierungen jedoch psychologischer Forschungsansätze bedürfte, stehen sie in der eigenen empirischen Erhebung nicht im Mittelpunkt. In dieser Arbeit sollen lediglich Hinweise auf mögliche Handlungsorientierungen erfasst werden.

Akteure und Interaktionsformen

Die Ausführungen zum möglichen Einfluss der öffentlichen und privaten Akteure haben gezeigt, dass hier eine Vielzahl von Akteuren von Bedeutung sein kann. Für den Bereich des planerischen Störfallschutzes ist im Bereich der privaten Akteure ein besonderes Augenmerk auf die Interaktion mit den Störfallbetrieben zu richten. Aber auch die Interaktion mit weiteren privaten und öffentlichen Akteuren ist zu untersuchen. Dabei muss zum einen gefragt werden, wie einzelne Akteure das Handeln der Verwaltung beeinflussen, und zum anderen auch, in welcher Form Interaktionen stattfinden.

Teil II:
Empirische Untersuchung zur
Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in
der Bauleitplanung

7. Methodische Vorgehensweise bei der empirischen Untersuchung

Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, basiert das Forschungsdesign für die empirische Untersuchung auf einem Fallstudienansatz und einem Methodenmix aus leitfadengestützten Experteninterviews, Dokumentenanalysen und Seminarbeobachtungen. Die empirische Untersuchung lässt sich dabei in zwei Phasen unterscheiden: eine erste empirische Phase, die primär der Fallstudienauswahl dient, und eine zweite empirische Phase zur Untersuchung der Fallstudien selbst.

Im Folgenden wird die Auswahl der Fallstudien und die Vorgehensweise bei der empirischen Erhebung und Auswertung der Daten näher dargestellt.

7.1. Auswahl der Fallstudien

In Kapitel 2.1 wurde bereits erläutert, dass im Rahmen dieser Arbeit eine gezielte Fallstudienauswahl erfolgt. Für die Auswahl von Fallstudien schlägt Yin (1994: 46) vor, Fallstudien auszuwählen, die entweder ähnliche Ergebnisse versprechen oder die voraussehbar gegenteilige Ergebnisse produzieren. Für die vorliegende Arbeit wird eine Kombination dieser beiden Herangehensweisen gewählt, um die Vorteile beider Ansätze zu nutzen.

Die Fallstudien wurden dabei in zwei Schritten ausgewählt. Im ersten Schritt wurde das Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) als Untersuchungsraum für die Fallstudien festgelegt. Die Begründung dafür ist, dass NRW bundesweit über die meisten Betriebsbereiche nach der Störfallverordnung verfügt (siehe hierzu Kapitel 8.1.1). Es wird somit angenommen, dass sich hier eine Vielzahl von Anwendungsfällen finden lässt. Auch weil sich die Bundesländer im Hinblick auf die organisatorischen Zuständigkeiten für die Betriebsbereiche unterscheiden, wird die Untersuchung auf ein Bundesland beschränkt, sodass sich die äußeren organisatorischen Rahmenbedingungen zwischen den einzelnen kommunalen Fallstudien nicht unterscheiden.

In einem zweiten Schritt wurden sechs kommunale Fallstudien innerhalb von NRW ausgewählt. Dazu wurden in der ersten empirischen Phase (siehe Abb. 32) zunächst Expertengespräche im Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW, im Landesumweltamt und mit den Dezernaten 35 (Städtebau) und 53 (Immissionsschutz) der fünf Bezirksregierungen in NRW geführt. Parallel wurden verschiedene Fachseminare zum Thema planerischer Störfallschutz in NRW besucht, auf denen aktuelle kommunale Fallbeispiele, Fragen und Probleme diskutiert wurden. Ziel der ersten Erhebung war es, einen umfassenden Überblick über die derzeitige Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung in NRW zu erlangen und auf dieser Basis die kommunalen Fallstudien auszuwählen.

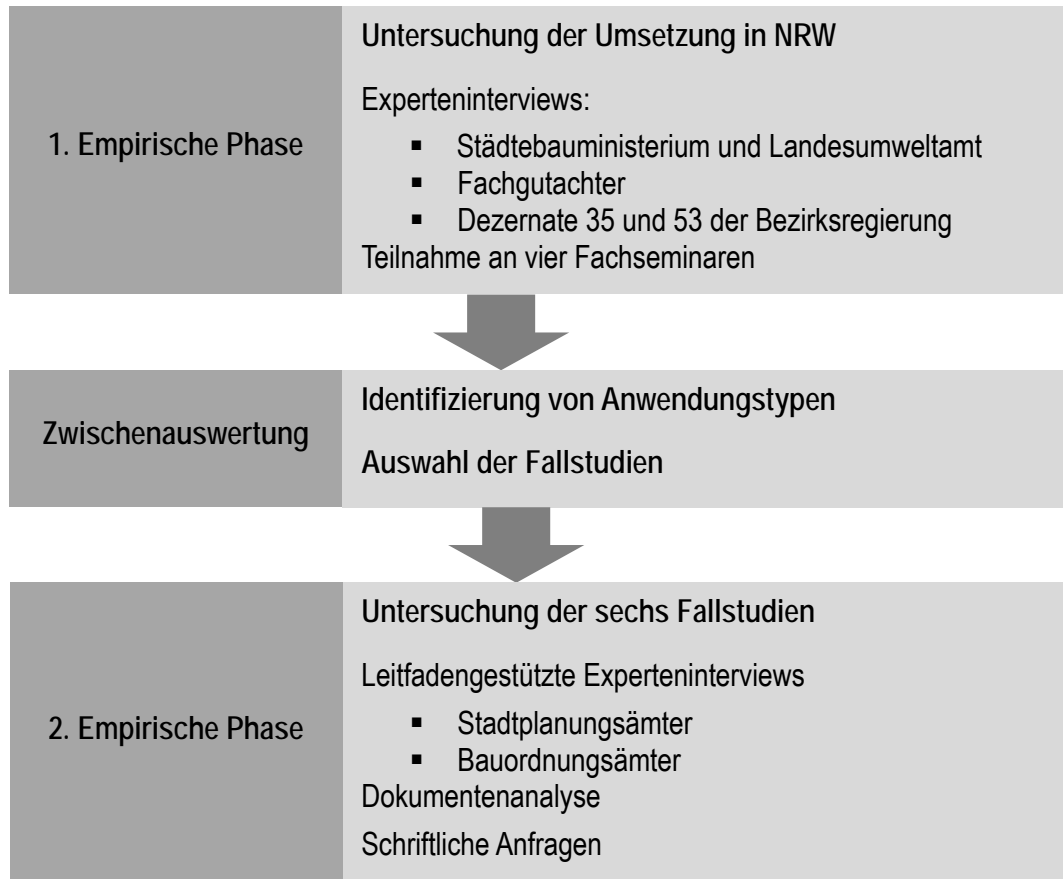


Abb. 32: Ablauf der empirischen Untersuchung (Eigene Darstellung)

Als Ergebnis konnten unter den Gemeinden, die überhaupt über Betriebsbereiche verfügen, hinsichtlich der Anzahl der Betriebsbereiche und der Art der Bestandserhebung typische Fallkonstellationen identifiziert werden, die die weitere Grundlage für die Auswahl der Fallstudien darstellten. Dabei wurde als Merkmal für die Typisierung zum einen die Anzahl der Betriebsbereiche in einer Gemeinde gewählt, da dies einen erheblichen Einfluss auf die räumliche Problemlage in den Gemeinden hat. Zum anderen wurde die Art und Weise, wie die Kommunen die Bestandserhebung zum Thema Störfallschutz vornehmen, als Auswahlkriterium bestimmt, da dies einer der zentralen Unterschiede zwischen den verschiedenen kommunalen Vorgehensweisen war, der bereits in der ersten empirischen Phase zu erkennen war.

Beide Kriterien sind außerdem als Auswahlkriterien geeignet, da die erforderlichen Informationen für die Auswahl der Fallstudien aus den Ergebnissen der ersten empirischen Phase bereits vorlagen. Identifiziert wurden anhand der Kriterien die folgenden vier Typen:

Typ A: Gemeinden, die über mehr als drei Betriebsbereiche verfügen und eine gesamtstädtische Ermittlung der angemessenen Abstände vornehmen.

Typ B: Gemeinden, die über mehr als drei Betriebsbereiche verfügen und keine gesamtstädtische Ermittlung der angemessenen Abstände vornehmen, sondern diese fallbezogen ermitteln.

Typ C: Gemeinden, die über maximal drei Betriebsbereiche verfügen und keine gesamtstädtische Ermittlung der angemessenen Abstände vornehmen, sondern diese fallbezogen ermitteln.

Typ D: Gemeinden, die keine Kenntnis über ihre Betriebsbereiche haben.

Für die weitere Analyse der Fallstudien wurden je zwei Fallstudien in den ersten drei Typen ausgewählt. Der Typ D wurde nicht berücksichtigt, da in einer Kommune, die bislang keine Kenntnis von ihren Betriebsbereichen hat, auch keine Analyse der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes erfolgt sein kann.

Bei der Auswahl der sechs Fallstudien gemäß den drei Typen A-C wurde darauf geachtet, dass die Gemeinden in Hinblick auf mögliche Einflussfaktoren, wie z.B. die räumliche Lage, die Zugehörigkeit zu einer Bezirksregierung, die wirtschaftliche Situation und die Aktualität des Flächennutzungsplans möglichst unterschiedliche Rahmenbedingungen aufweisen, um hier eine möglichst große Varianz möglicher Einflussfaktoren abzudecken. Außerdem wurden Städte mit herausragenden Merkmalen, die die im Rahmen dieser Arbeit notwendige Anonymisierung unmöglich machen, als Fallstudien ausgeschlossen.

7.2. Datenerhebung und Dokumentation

Im Rahmen der empirischen Untersuchungen wurden im Sinne einer Triangulation (vgl. Lamnek 2005: 278ff.) vier unterschiedliche Erhebungsmethoden eingesetzt:

Methodenmix

- Expertengespräche,
- Dokumentenanalyse,
- Schriftliche Anfragen,
- Seminarbeobachtungen.

Die Datenerhebung und Dokumentation wird im Folgenden näher beschrieben.

7.2.1. Leitfadengestützte Experteninterviews

Leitfadengestützte Experteninterviews stellen für die vorliegende empirische Untersuchung die zentrale Erkenntnisquelle dar. Sowohl die Analyse der derzeitigen Umsetzung des planerischen Störfallschutzes als auch die Analyse von Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung beziehen sich auf Sachverhalte, die nur bedingt in Dokumenten schriftlich

niederlegt sind. Somit können allein die beteiligten Akteure als Experten Auskunft über bestimmte Handlungsabläufe, Entscheidungsmotive und Ähnliches geben. Der Experte wird im Rahmen der Experteninterviews vorrangig als „Lieferant von Informationen“ (Kaiser 2014: 2) befragt. Als Experte kann nach Meuser und Nagel grundsätzlich gelten, „*wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt*“ (Meuser u. Nagel 2005: 73).

Auswahl der Gesprächspartner

Vor dem Hintergrund dieser Definition wurden für die vorliegende Untersuchung Interviewpartner ausgewählt, die aktiv an der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in NRW mitwirken. Dabei wurden grundsätzlich drei Gruppen von Experten unterschieden.

Die erste Gruppe umfasste Experten, die im Rahmen ihrer Tätigkeit Einblicke in das Handeln von verschiedenen Kommunen in ganz NRW haben. Dazu zählten konkret zwei Mitarbeiter des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW, ein Mitarbeiter des Landesumweltamts, ein Fachgutachter des TÜV-Nord sowie ein Veranstalter von Fachseminaren. Die Gespräche mit dieser Expertengruppe wurden in der ersten empirischen Phase der Arbeit geführt.

Parallel dazu wurden als zweite Gruppe Gespräche mit Mitarbeitern der fünf Bezirksregierungen in NRW geführt. Dies waren jeweils Mitarbeiter der Dezernate 35 und 53³⁵, da diese zum einen über die Genehmigung der Flächennutzungspläne (Dezernat 35) und die Beteiligung als TÖB in Bauleitplanverfahren (Dezernat 53) einen breiten Einblick in die kommunale Bauleitplanung haben und zum anderen als zuständige Genehmigungsbehörde für die Betriebsbereiche (Dezernat 53) über Detailwissen zur Situation der Störfallbetriebe verfügen.

Ziel der Gespräche war es, einen möglichst breiten Einblick in verschiedene Anwendungsfälle in NRW zu erhalten und typische Anwendungsfälle zu ermitteln, die als Basis für die Auswahl der kommunalen Fallstudien dienen konnten (siehe oben).

Die dritte Gruppe umfasste die Experten, die in der kommunalen Verwaltung an der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes mitwirken. In den sechs Fallstudien wurde jeweils ein Gesprächspartner aus dem Bereich Stadtplanung und Bauordnung interviewt. In wenigen Fällen war dies ein und dieselbe Person. In einem Fall wurden aufgrund ausdifferenzierter Zuständigkeiten verschiedene Mitarbeiter in den Ämtern befragt, die an der Umsetzung beteiligt waren. Die Interviews in den Fallstudien wurden dabei bewusst auf die Akteure in der Verwaltung beschränkt, da das Verwaltungshandeln im Fokus dieser Arbeit steht. Interaktionen mit anderen Akteuren wurden jedoch in den Gesprächen mit den Verwaltungsmitarbeitern abgefragt, um zu erfassen, ob dies aus Sicht der Verwaltung einen relevanten Einfluss auf ihre eigene Tätigkeit hatte.

³⁵ In einem Fall wurde nur ein Gespräch mit dem Dezernat 53 geführt.

Für die Durchführung der Experteninterviews wurden, basierend auf Untersuchungskategorien, die im Zwischenfazit entwickelt wurden (siehe Kapitel 6), Interviewleitfäden erstellt (siehe Anhang 2 und 3). Diese Leitfäden wurden nach den drei Gruppen der Gesprächspartner unterschieden. Für die Gespräche mit den kommunalen Akteuren und für die Interviews mit den Mitarbeitern der Bezirksregierung konnten jeweils weitestgehend ähnliche Leitfäden verwendet werden. Bei den Gesprächen der ersten Gruppe unterschieden sich die Tätigkeitsbereiche der Experten allerdings sehr stark, so dass die Leitfäden jeweils individuell angepasst wurden (vgl. Gläser u. Laudel 2008: 150). Einige zentrale Fragen, z.B. Einschätzungen zum derzeitigen Umsetzungsstand des planerischen Störfall-schutzes, wurden allen Gesprächspartnern gestellt.

*Erstellung und Aufbau
der Interviewleitfäden*

Die Fragen in den Interviewleitfäden können unterschieden werden in Fragen, die das Erzählen anregen, und Detailfragen, die zu kurzen Antworten führen (vgl. ebd.: 125). In den Leitfäden finden sich sowohl offene Einstiegsfragen zu einem Themenkomplex (Erzählenanregungen) als auch konkrete Nachfragen zu spezifischen Themenfeldern (Detailfragen). Über die offenen Einstiegsfragen wurde dem Gesprächspartner zunächst die Möglichkeit geben, ein Themenfeld aus seiner Sicht darzustellen und eigene Schwerpunkte in den Erläuterungen zu setzen. Häufig wurden in diesem Rahmen bereits die konkreten Nachfragen mit beantwortet. War dies nicht der Fall, wurde gezielt nachgefragt. Außerdem ergaben sich über die offene Form der Fragen auch neue Aspekte oder Schwerpunktsetzungen, sodass hier in einem großen Maße dem explorativen Charakter der Untersuchung und dem Prinzip der Offenheit Rechnung getragen werden konnte.

Bei den Fragen handelte es sich überwiegend um „Faktfragen“, die sich auf die Erfahrungen des Experten oder auf deren Wissen beziehen. „Meinungsfragen“ wurden nur zu einem geringen Teil gestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Inhalte von Meinungsfragen nicht überprüft werden können und die Gefahr von „sozial erwünschten Antworten“ hier größer ist als bei „Faktfragen“ (vgl. ebd.: 123).

Ergaben sich in den Interviews neue Themenkomplexe, so wurde der Leitfaden entsprechend ergänzt und die Themen wurden in den folgenden Interviews mit abgefragt, um auch hier dem Prinzip der Offenheit des Forschungsprozesses Rechnung zu tragen.

Die Interviewpartner wurden in der Regel per E-Mail angefragt. Darin wurden ihnen der Hintergrund des Forschungsvorhabens, die Forschungsfrage sowie der Umgang mit den Gesprächsergebnissen erläutert, um den Anforderungen an die „informierte Einwilligung“ (vgl. ebd.: 53) Rechnung zu tragen. Die Gesprächspartner in den kommunalen Fallstudien wurden außerdem über die Art und Weise der Anonymisierung informiert. Die Resonanz auf die Interviewanfragen war überwiegend positiv, teilweise schlugen die angefragten Experten weitere Personen als Gesprächspartner vor.

*Durchführung der
Interviews*

Die Gespräche mit den Experten der ersten beiden Gruppen wurden bis auf eine Ausnahme im Mai und Juni 2014 durchgeführt. Die Gespräche mit den Mitarbeitern der kommunalen Fallstudien folgten, bis auf eine Ausnahme, im August und September 2014. Dabei wurden mehrfach „Gruppengespräche“ durchgeführt, indem mehrere Akteure einer Institution zusammen interviewt wurden. Dies hatte den Vorteil, dass Unstimmigkeiten und Widersprüche zwischen den Akteuren unmittelbar geklärt werden konnten, beinhaltete jedoch auch die Gefahr, dass sich die Akteure gegenseitig beeinflussen. Die Gespräche dauerten in der Regel ca. eineinhalb Stunden, gelegentlich auch zwei bis drei Stunden.

Zu Beginn des Gesprächs wurde mit dem Interviewpartner nochmals der Hintergrund der Forschung und der Umgang mit den Gesprächsergebnissen erläutert und die Möglichkeit der Tonaufzeichnung erörtert. Bis auf einen Fall stimmten die Interviewpartner einer Aufzeichnung zu. Dem Gesprächspartner wurde zugesichert, die Tonaufnahme nach der Fertigstellung der Gesprächsprotokolle zu vernichten. Mit den Gesprächspartnern der kommunalen Fallstudien wurde außerdem die Anonymisierung der Gesprächsinhalte erörtert. Für mehrere Gesprächspartner in den Fallstudien war die Anonymisierung eine wichtige Voraussetzung, um über bestimmte Sachverhalte berichten zu können. In einem Fall wurde außerdem auf Wunsch der Interviewpartner vereinbart, die bei der Veröffentlichung der Arbeit verwendeten Aussagen nochmals hinsichtlich einer ausreichenden Anonymisierung abzustimmen.

Eingeleitet wurden die Gespräche dann in der Regel mit einer offenen Frage zum Umsetzungsstand in den Gemeinden oder zur Beschreibung der eigenen Tätigkeit. Dabei wurden möglichst einfache Fragen gewählt, um dem Interviewpartner einen leichten Einstieg in die Gesprächssituation zu geben. Im weiteren Gesprächsverlauf wurden dann die Fragen aus dem Interviewleitfaden thematisiert. Ihre Reihenfolge wurde jedoch, wie von Gläser und Laudel empfohlen, dem Gesprächsverlauf angepasst, indem Fragen in abgewandelter Form zugunsten eines natürlichen Gesprächsverlaufs gestellt wurden (vgl. ebd.: 174).

Die Neutralität der Fragen ist entscheidend für die Qualität der Interviewergebnisse (vgl. ebd.: 135ff.). Bei der Gesprächsführung wurden grundsätzlich Meinungsäußerungen zu bestimmten Fragestellungen und Suggestivfragen vermieden, um den Interviewpartner nicht zu beeinflussen. Sofern in den Fragen Beispiele zur Illustration nötig waren, wurde versucht, wie von Gläser und Laudel empfohlen, verschiedene Beispiele zu nennen, die unterschiedliche Dimensionen abdecken (vgl. ebd.: 140).

Aufgrund der Komplexität der Interviewsituation sind Fehler in der Interviewführung jedoch nicht vollständig vermeidbar und „die *Rolle des neutral fragenden, interessierten, vorinformierten Laien, der ein möglichst natürliches Gespräch mit dem Interviewpartner führt, gerät im Verlauf des Interviews immer wieder in Gefahr*“ (ebd.: 187). Teilweise war z.B. die Äußerung eigener Meinungen nicht vermeidbar, weil Interviewpartner direkt nach der Auffassung des Interviewers fragten oder sich in einigen Fällen zum Ende des Gesprächs

ein Fachdiskurs zu einem Thema entwickelte bzw. eine „fehlerhafte Fragetechnik“ angewandt wurde, indem z.B. suggestive Fragen gestellt wurden. Um Fehler in der Interviewtechnik zu reduzieren, wurde nach den Gesprächen die Fragetechnik nochmals analysiert (vgl. ebd.: 187). Die real gestellten Fragen wurden zudem in den Protokollen festgehalten. Bei der Auswertung konnte somit die Art der Frage und eine mögliche Beeinflussung berücksichtigt werden.

Die Aussagen der Interviewpartner deckten sich dabei im Wesentlichen mit den Aussagen der Dokumentenanalyse. Außerdem wurden, vor allem in den anonymisierten Gesprächen, in den Fallstudien von den Gesprächspartnern auch vertrauliche Sachverhalte berichtet. Einschränkend hat sich in einigen Gesprächen die Tatsache gezeigt, dass einige Interviewpartner erst seit wenigen Jahren in der Gemeinde tätig waren und so wenig über länger zurückliegende Sachverhalte berichten konnten.

Anhand von Tonbandaufzeichnungen wurden die Ergebnisse der Expertengespräche mit Unterstützung studentischer Hilfskräfte transkribiert und sorgfältig mit Hilfe der Tonbandaufzeichnung kontrolliert. Allgemein akzeptierte Regeln für die Transkription von Expertengesprächen liegen bislang nicht vor, vielmehr sind sie je nach Untersuchungsziel anzupassen und zu entwickeln (vgl. ebd.: 193). Da für die vorliegende Fragestellung vor allem der Inhalt des Gesagten von Bedeutung ist und nicht die exakte Formulierung der Äußerungen, wurden die Transkripte aus Gründen der besseren Lesbarkeit in ihrem Wortlaut angepasst. Dabei wurden folgende Transkriptionsregeln angewandt:

- Unverständliche Sätze werden, sofern sich der Inhalt aus dem Kontext erschließt, in eine verständliche Form gebracht.
- Einzelne Wörter und Satzabbrüche ohne inhaltliche Aussage werden ausgelassen.
- Wird auf Gesetzesquellen Bezug genommen, wird die korrekte Angabe um die Nummer des Paragraphen und das Gesetz ergänzt.
- Wird auf Institutionen Bezug genommen, wird der vollständige Name bzw. die bekannte Abkürzung, z.B. BMU für Bundesumweltministerium, verwendet.
- Es wird die Standardorthografie/Schriftsprache verwendet, z.B. „hast du“ statt „haste“.
- Nicht verbale Äußerungen werden nur in Ausnahmefällen aufgenommen, wenn sie der Aussage eine andere Bedeutung geben.
- Pausen, Störungen und Nebengeräusche werden nicht aufgenommen.
- Wird stark vom Inhalt abgeschweift, werden die Passagen ausgelassen und mit Auslassungszeichen gekennzeichnet.
- In anonymisierten Gesprächen werden Personen-, Straßen-, Stadt-, und Unternehmensnamen sowie spezifische Bezeichnungen bestimmter Projekte oder Arbeitsbereiche, die Rückschlüsse auf die Personen zulassen können, durch Umschreibungen bzw. A., B., C. etc. ersetzt.

*Dokumentation der
Experteninterviews*

Die Protokolle stellen somit kein vollständiges Abbild der realen Interviewsituation dar. Sofern die Gespräche nicht anonymisiert wurden, wurden sie dem Interviewpartner zur Abstimmung und Freigabe nochmals zugesandt. Hier wurden, ergänzend zu den oben beschriebenen Transkriptionsregeln, die Sätze grammatikalisch in eine korrekte Form gebracht, um die Lesbarkeit für den Interviewpartner zu verbessern. Im Zuge der Abstimmung wurden in einigen Fällen weitere Änderungen in Form von Streichungen oder Umformulierungen durch die Interviewpartner vorgenommen.

Diese bezogen sich überwiegend auf einzelne Formulierungen oder Klarstellungen und haben die grundsätzliche Aussagekraft der Interviews nicht verändert. Nur in wenigen Fällen wurden relevante Aussagen zurückgenommen.

7.2.2. Dokumentenanalyse

Zur Analyse der Fallstudien wurden neben den Expertengesprächen bereits im Vorfeld zu den Gesprächen Dokumentenanalysen durchgeführt. Diese dienen zum einen dazu, sich vor den Interviews auf die spezifische Situation vorzubereiten und haben zum anderen den Zweck, ergänzende Informationen zu erlangen und Aussagen der Experten zu überprüfen.

Vor den Interviews in den Fallstudien wurden folgende Analysen durchgeführt:

- Auswertung von öffentlich zugänglichen Planungsdokumenten in den Fallstudien, insbesondere der Bebauungspläne und Flächennutzungspläne,
- Auswertung der Regionalpläne für die Regionen der Fallstudien,
- Auswertung der Vorlagen und Sitzungsprotokolle der kommunalpolitischen Gremien in den Fallstudien,
- Auswertung der digitalen Archive der Lokalpresse in den Fallstudien.

Ausgewertet wurde jeweils, ob das Thema des planerischen Störfallschutzes explizit behandelt wurde – und wenn ja, in welcher Form. Ergänzend dazu wurden grundlegende wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen in den Städten sowie der Aufbau der Verwaltung analysiert. Stichtag für die ausgewerteten Dokumente stellten die jeweiligen Expertengespräche in den Fallstudien dar. Dokumente, die nach den Expertengesprächen veröffentlicht wurden, wurden in der Auswertung nicht mehr berücksichtigt.

Dokumentation der Dokumentenanalyse

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse wurden mit jeweiligen Quellenangaben in Steckbriefen zu den Fallstudien festgehalten. Da die Daten direkte Rückschlüsse auf die Fallstudien zulassen, wurden sie nicht vollständig in die Arbeit übernommen, sondern wurden ebenso wie die Interviewprotokolle nach bestimmten Merkmalen ausgewertet (siehe unten) und die Ergebnisse nur in anonymisierter Form verwendet.

7.2.3. Schriftliche Anfragen

Ergänzend zur Auswertung der Regionalpläne für die Regionen der Fallstudien erfolgten zusätzlich schriftliche Anfragen bei den Regionalplanungsbehörden. Dies war erforderlich, da aus den analysierten Dokumenten bis auf einen Fall nicht ersichtlich war, wie der planerische Störfallschutz im Zuge der Regionalplanung zukünftig berücksichtigt werden soll. Im Januar 2015 wurden vier verschiedene Regionalplanungsbehörden per E-Mail angeschrieben. In dem Anschreiben wurden der Hintergrund der Forschungsarbeit sowie die Ergebnisse der bisherigen Analyse der vorliegenden Regionalpläne kurz dargestellt und es wurde abgefragt, welche Vorgehensweisen von der jeweiligen Regionalplanungsbehörde auf der Ebene der Regionalplanung als sinnvoll erachtet werden und welche zukünftigen Vorgehensweisen verfolgt werden sollen.

Alle angeschriebenen Regionalplanungsbehörden äußerten sich zum Sachverhalt. Die Rückmeldung erfolgte in den meisten Fällen per E-Mail, in einem Fall telefonisch. Die Ergebnisse wurden in Form eines Ergebnisprotokolls bzw. in Form der schriftlichen E-Mail Antworten festgehalten.

7.2.4. Seminarteilnahmen

Als Ergänzung zu den Expertengesprächen, Dokumentenanalysen und schriftlichen Anfragen wurden Fachseminare besucht. Dabei handelt es sich nicht um eine klassische teilnehmende Beobachtung, die auf das Verstehen von Kulturen und das Handeln von Personen abzielt (vgl. Lamnek 2005: 547ff.), sondern es stand die Erfassung von inhaltlichen Diskussionsthemen und Wissen im Vordergrund.

Im Rahmen der Seminarteilnahme wurden die zentralen Diskussionsthemen der Vorträge und der Diskussion mit den Teilnehmern erfasst. Dies diente vorrangig dazu, aktuelle, in der Literatur (noch) nicht dokumentierte strittige Punkte, Auslegungsspielräume und typische Umsetzungsstrategien in der praktischen Anwendung zu identifizieren.

Besucht wurden Fortbildungsveranstaltungen, die in NRW in unregelmäßigen Abständen von verschiedenen Veranstaltern zum planerischen Störfallschutz durchgeführt werden. Bei der Auswahl der Veranstaltungen wurde eine möglichst große Zeitspanne abgedeckt, um auch zeitliche Veränderungen im Verlauf der Fachdiskussion zu erfassen. Besucht wurden vier Seminare im Zeitraum von Juli 2012 bis September 2014:

- Krefeld, Juli 2012: Störfallbetriebe in der Planungspraxis – Konfliktbewältigung in Gemengelage. Veranstalter: Deutsches Institut für Stadt und Raum (DISR)/IHK Mittlerer Niederrhein,
- Münster, November 2013: Industrieanlagen im Bau- und Immissionsschutzrecht. Veranstalter: Zentralinstitut für Raumplanung,
- Düsseldorf, Mai 2014: Auswirkungen von Fachgesetzen und Rechtsprechung auf Bauleitplanung und Vorhabenzulassung. Veranstalter: DISR,

- Dortmund, September 2014: Störfallbetriebe in der Bauleitplanung und im Genehmigungsverfahren. Veranstalter: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw).

Dokumentation der Seminarbeobachtungen

Die Beobachtungen der Diskussionen auf den Seminaren wurden in Beobachtungsprotokollen festgehalten. Die Inhalte der Protokolle wurden anhand folgender Leitfragen erstellt:

- Was wird diskutiert (Themen/Fälle)?
- Wer diskutiert (Akteur/Institution)?
- Wo besteht Sicherheit/Unsicherheit über Sachverhalte?
- Werden gegensätzliche Meinungen vertreten?
- Wie reagieren die Zuhörer auf die Aussagen in den Vorträgen/Fragen/Antworten?

Ergänzend zu den eigenen Aufzeichnungen wurden die Seminarunterlagen (Folien der Vorträge, Teilnehmerlisten) in die Protokolle aufgenommen.

7.3. Auswertung der Forschungsdaten

Die erhobenen Daten werden mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet, die in den Grundzügen nach Mayring aufgebaut wird (vgl. Mayring 2010), jedoch an die methodische Vorgehensweise dieser Arbeit angepasst wird. Ziel der Inhaltsanalyse nach Mayring ist es, „fixierte Kommunikation“ systematisch sowie regel- und theoriegeleitet zu analysieren, mit dem Ziel, „Rückschlüsse auf bestimmte Aspekte der Kommunikation zu ziehen“ (ebd.: 13). Mayring unterscheidet dabei nach der Art der Interpretation drei Grundformen der Inhaltsanalyse: die Zusammenfassung, die Explikation und die Strukturierung, die wiederum weitere Unterformen aufweisen (vgl. ebd.: 65).

In der vorliegenden Arbeit wird eine inhaltliche Strukturierung des Materials vorgenommen. Dies hat zum Ziel, „bestimmte Themen, Inhalte, Aspekte aus dem Material herauszufiltern“ (ebd.: 98).³⁶

Zentrales Element der Analyse stellt die Entwicklung eines Kategoriensystems dar, welches nach Mayring aus der Theorie abgeleitet wird. Abweichend von Mayring wird jedoch bei der Analyse nicht rein theoriegeleitet vorgegangen, sondern es werden bei der Auswertung des Materials induktive Elemente ergänzt (vgl. Kuckartz 2009: 73ff.), da der Forschungsansatz dieser Arbeit auch das Ziel verfolgt, aus der empirischen Untersuchung neue theoretische Ansätze abzuleiten.

Die Entwicklung des Kategoriensystems stützt sich jedoch im Grundsatz auf die zentralen Untersuchungskategorien, die in Kapitel 6 aus der Theorie hergeleitet wurden, und ent-

³⁶ Im Gegensatz dazu erfolgt bei der Explikation die Interpretation unklarer Textstellen mit Hilfe von zusätzlichem Material und bei der Zusammenfassung eine Reduzierung des Materials auf seine Kernaussagen.

spricht dabei im Grundsatz dem Vorgehen nach Mayring. Im Detail wurden die Entwicklung des Kategoriensystems und die Auswertung wie folgt vorgenommen:

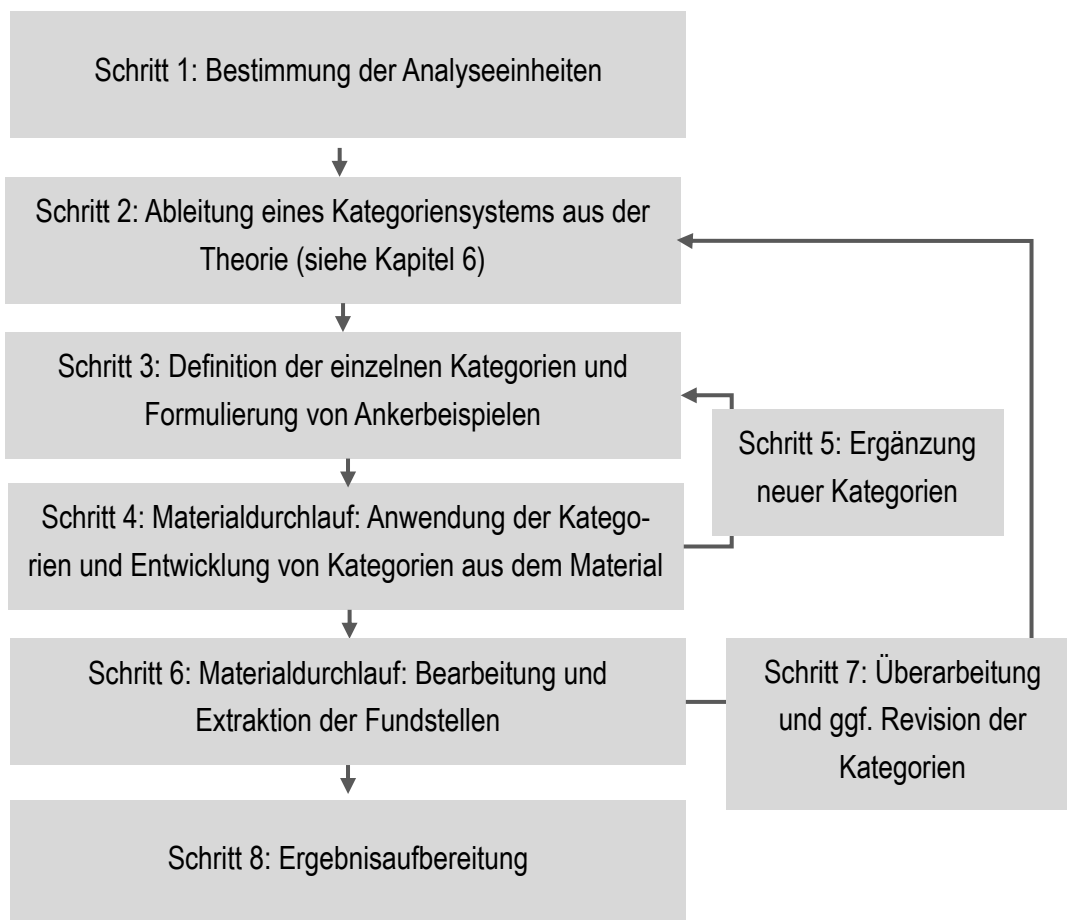


Abb. 33: Schrittweises Vorgehen bei der Inhaltsanalyse (Eigene Darstellung in Anlehnung an Mayring 2010: 93 mit eigenen Ergänzungen)

Die Auswertung der Fallstudien erfolgte dabei in anonymisierter Form (siehe Kapitel 2.1). Um eine echte Anonymisierung zu gewährleisten, reicht es jedoch nicht aus, Namen und Ortsbezeichnungen zu ersetzen, da aufgrund spezifischer Besonderheiten in den jeweiligen Fallstudien und auch aus zusammenhängenden Schilderungen Rückschlüsse auf die jeweilige Fallstudie gezogen werden können. Vor diesem Hintergrund werden die Forschungsergebnisse der Fallstudien merkmalsbezogen ausgewertet und es wird auf eine zusammenhängende Darstellung der einzelnen Fallstudien verzichtet. Zudem werden die inhaltlichen Aussagen zu den Fallstudien nur den jeweiligen Typen und nicht den individuellen Fallstudien zugeordnet. Zeigen sich wichtige Wechselwirkungen zwischen den Merkmalen, so wird auf diese in der Auswertung hingewiesen.

Zwar gehen durch die anonymisierte Form der Auswertung auch Detailinformationen verloren, dem steht aber gegenüber, dass die interviewten Akteure in den Gesprächen freier über ihre Vorgehensweise bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes berichten konnten und so Themen angesprochen wurden, die bei einer nicht-anonymisierten Auswertung verborgen geblieben wären.

8. Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung

Im Folgenden wird die praktische Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung analysiert. Das Kapitel dient damit im Kern der Beantwortung der ersten Forschungsfrage: „Wie werden die Rechtsnormen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung praktisch angewendet?“.

In der Literatur wurde schon frühzeitig von einigen Autoren auf Umsetzungsdefizite im Bereich des planerischen Störfallschutzes hingewiesen (u.a. Moench u. Hennig 2009: 807). Eine systematische Darstellung oder umfassende Analyse der praktischen Umsetzung ist jedoch bislang nicht erfolgt. Es sind bislang lediglich zwei Untersuchungen zur praktischen Umsetzung bekannt: 2008 wurde die praktische Anwendung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung im Rahmen einer Diplomarbeit (Wessels 2008) anhand dreier Fallstudien in NRW und Hessen untersucht. 2009 folgte eine bundesweite Untersuchung im Auftrag des Umweltbundesamtes (Jochum 2009), die anhand von 17 Fallbeispielen allerdings nur die praktische Anwendbarkeit des Leitfadens SFK/TAA-GS-1 (siehe Kapitel 5.2.1) überprüft hat.

Vor diesem Hintergrund stützen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf die eigene empirische Untersuchung. Zentrale Ergebnisse ergeben sich aus der Analyse der Fallstudien. Aber auch über die Gespräche mit den Vertretern der Bezirksregierung und über die Seminarbeobachtungen konnten wertvolle Erkenntnisse zur kommunalen Praxis gewonnen werden, die die Ergebnisse aus den Fallstudien ergänzen und einordnen³⁷. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse aufgrund des qualitativen Forschungsansatzes keinesfalls einen repräsentativen Charakter haben.

8.1. Rahmenbedingungen des planerischen Störfallschutzes in NRW

Vor der Analyse der kommunalen Fallstudien werden zunächst zentrale Rahmenbedingungen für den planerischen Störfallschutz in NRW aufgezeigt, da diese einen wichtigen Kontext für die jeweiligen Fallstudien darstellen. Neben der Anzahl und Lage der Betriebsbereiche in NRW (Kapitel 8.1.1) sind dies vor allem die organisatorischen Zuständigkeiten zur Überwachung und Genehmigung der Betriebsbereiche (Kapitel 8.1.2) und die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung (Kapitel 8.1.3).

³⁷ Aus Gründen der Anonymisierung erfolgt bei den Aussagen zu den Fallstudien in der veröffentlichten Fassung der Arbeit keine Zuordnung zu den einzelnen Interviewprotokollen. Die Aussagen der Experten und der Mitarbeiter der Bezirksregierungen werden jedoch nicht anonymisiert und die genauen Fundstellen in den jeweiligen Interviewprotokollen angegeben.

8.1.1. Anzahl und Lage der Betriebsbereiche in NRW

In NRW befindet sich etwa ein Viertel aller Betriebsbereiche in Deutschland (ca. 600 von 2.400 Bereichen). Diese setzen sich jeweils zur Hälfte aus Betriebsbereichen mit Grundpflichten und solchen mit erweiterten Pflichten zusammen (zum Unterschied siehe Kapitel 5.1.2). Seit 2011 konnte ein deutlicher Anstieg der Betriebsbereiche beobachtet werden (siehe Abb. 34), der unter anderem „auf neue Betriebsbereiche mit Anlagen zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen einschl. der Biogasanlagen“ (Website MKULNV NRW: 16) zurückzuführen ist.

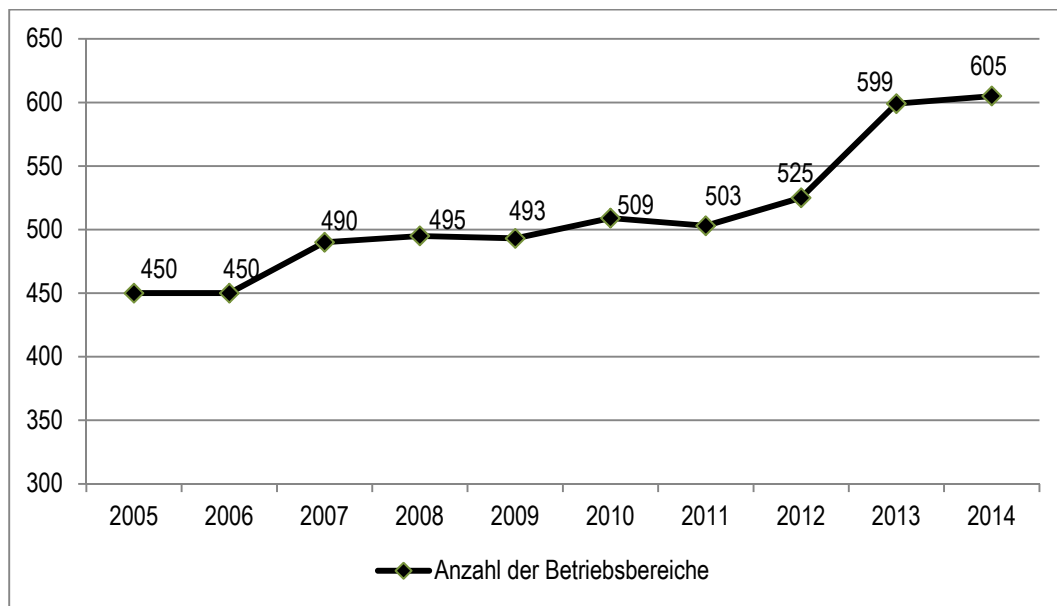


Abb. 34: Entwicklung der Anzahl der Betriebsbereiche in NRW von 2005 bis 2013 (Eigene Darstellung auf Basis Website LANUV b)

Innerhalb von NRW zeigen sich große Unterschiede in der Verteilung der Betriebsbereiche (siehe Abb. 35). Eine Konzentration von Betriebsbereichen findet sich in altindustriellen Regionen wie dem Ruhrgebiet und entlang des Rheins, doch verteilen sich die Standorte grundsätzlich über ganz NRW und sie befinden sich auch in eher ländlichen Regionen wie am Niederrhein.

Aufgrund der räumlichen Schwerpunkte in der Verteilung der Anlagen sind die Bezirksregierungen in unterschiedlichem Maße betroffen. Die größte Anzahl von Anlagen befindet sich mit insgesamt 179 Anlagen im Regierungsbezirk Düsseldorf, die geringste Anzahl mit 67 Anlagen im Regierungsbezirk Detmold. (vgl. Website LANUV a)

Für die Betroffenheit in den Gemeinden ist jedoch nicht nur die Anzahl der Betriebsbereiche entscheidend, sondern auch deren Lage im Siedlungsgefüge und die Größe der Achtungsabstände bzw. der angemessenen Abstände (siehe hierzu Kapitel 8.2).

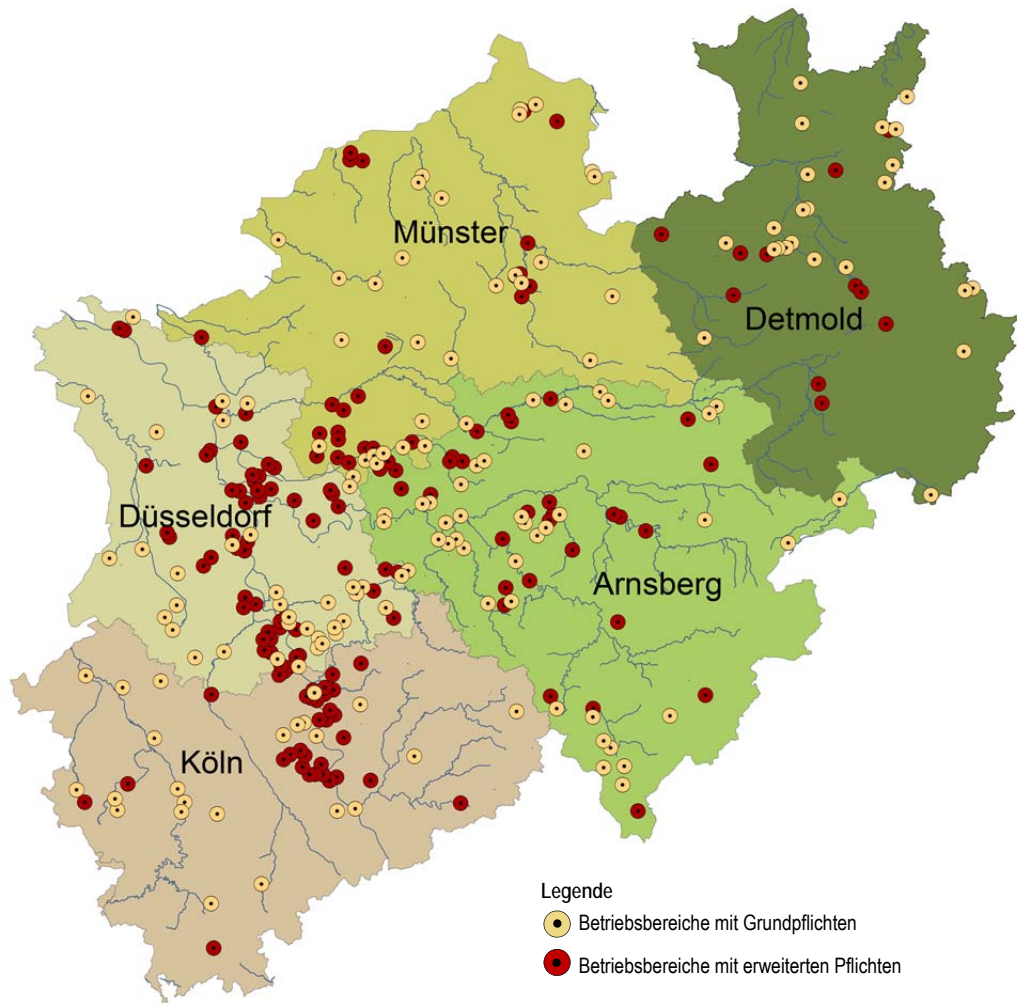


Abb. 35: Lage der Betriebsbereiche in fünf Bezirksregierungen in NRW, Stand 02/2014 (Darstellung Lars Sievers basierend Website LANUV a)

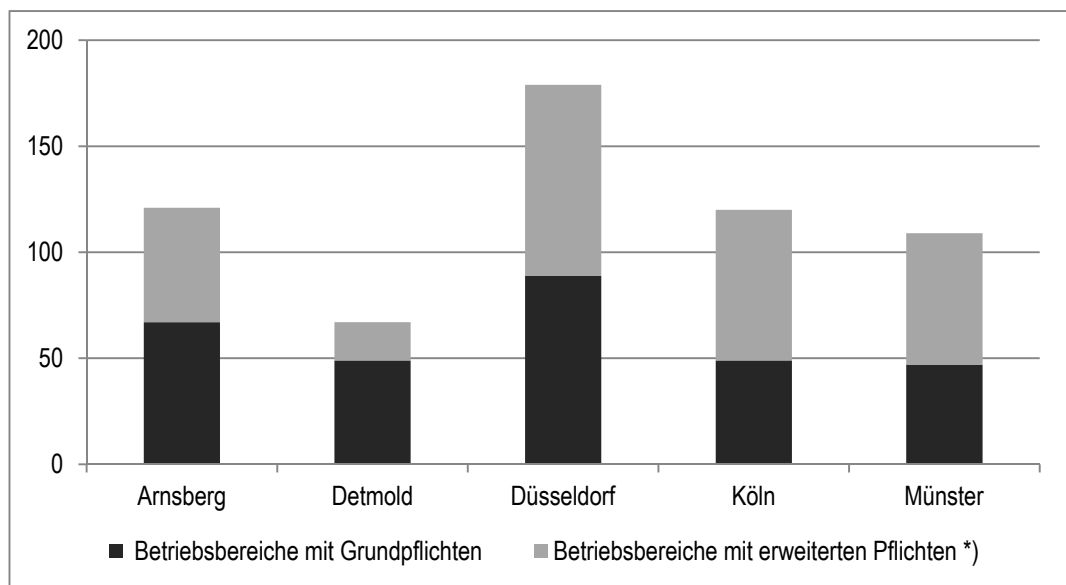


Abb. 36: Verteilung der Betriebsbereiche nach Bezirksregierungen, Stand 02/2014 (Eigene Darstellung auf Basis von ebd.)

8.1.2. Überwachung und Genehmigung der Betriebsbereiche

Zuständig für die Genehmigung und die Überwachung der Betriebsbereiche sind in NRW seit 2008 die Bezirksregierungen als Obere Immissionsschutzbehörde (Dezernat 53). Bis dahin lag die Zuständigkeit bei den Landesumweltämtern. Durch das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts, welches am 7.12.2007 beschlossen wurde, wurden zwar die Zuständigkeiten für das Umweltrecht weitgehend kommunalisiert und die Kreise bzw. kreisfreien Städte grundsätzlich als Untere Immissionsschutzbehörden festgelegt, sofern in der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU) nichts anderes bestimmt ist. Für alle Anlagen innerhalb eines Betriebsbereiches nach § 1 der 12. BImSchV sieht Anhang 1 ZustVU jedoch eine Zuständigkeit der Oberen Immissionsschutzbehörden vor.

*Zuständigkeit der
Bezirksregierung*

Unterstützt werden die Oberen Immissionsschutzbehörden vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV). Der Arbeitsbereich „Anlagensicherheit“ führt unter anderem die Datenbank „Kartographische Abbildung der Betriebsbereiche und Anlagen nach Störfallverordnung“ (KABAS).

*Arbeitsbereich Anlagen-
sicherheit des LANUV*

In der Datenbank sind die Standorte der Betriebsbereiche sowie die Achtungsabstände für die Betriebsbereiche enthalten. Sofern eine Ermittlung der angemessenen Abstände erfolgt ist, werden die Achtungsabstände in der Datenbank entsprechend konkretisiert. Bis zum 25.07.2014 konnten die Informationen der Datenbank von den Gemeinden ausschließlich über die Bezirksregierung oder eine Anfrage beim LANUV abgerufen werden. (vgl. Interview LANUV: 23)

Datenbank KABAS

Mit Schreiben vom 25.07.2014 an die Gemeinden in NRW hat das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW mitgeteilt, dass für die Gemeinden zukünftig auch direkte Zugänge eingerichtet werden können, über die sie die erforderlichen Informationen für ihr Gemeindegebiet selbst abrufen können.

Zukünftig sollen für die Gemeinden und Kreise folgende Informationen in der Datenbank KABAS hinterlegt werden:

- Standorte der Betriebsbereiche in den Gemeinden bzw. Kreisen sowie Standorte im Umkreis von 2 km,
- Achtungsabstände und, soweit vorhanden, die angemessenen Abstände,
- abstandsauslösende Stoffe,
- weitere nach dem BImSchG genehmigungspflichtige Anlagen in der Gemeinde bzw. dem Kreis,
- Kontaktdaten und Ansprechpartner beim Betreiber der Anlagen,
- Ansprechpartner bei der Bezirksregierung.

Verfügbare Information
zur Ermittlung der
angemessenen
Abstände

Ergänzend dazu verfügen die Dezernate 53 in den Genehmigungsunterlagen über Informationen zu den Betrieben. Diese beinhalten jedoch in der Regel nicht alle für die Ermittlung der angemessenen Abstände erforderlichen Daten, da sich die Genehmigungen jeweils auf einzelne Anlagen und nicht auf den gesamten Betriebsbereich beziehen: *„Viele Genehmigungen erfassen nicht den ganzen Sachverhalt. Wir haben da einen Konflikt. Unsere Genehmigungen sind anlagenbezogen. Die Störfallverordnung ist jedoch bezogen auf den Betriebsbereich. Deswegen wird die einzelne Genehmigung zwar nützlich, aber eben nicht zielführend. Weil man darüber nicht den ganzen Betriebsbereich betrachten kann.“* (BR Arnsberg: 132)

Zur Erstellung der Gutachten sind somit in der Regel ergänzende Informationen der Betreiber erforderlich (Interview Farsbotter: 51-53; BR Arnsberg: 132).

8.1.3. Vorgaben der Landes- und Regionalplanung

Die Landes- und Regionalplanung in NRW verfügt grundsätzlich mit einer Kombination aus positivplanerischen und negativplanerischen Instrumenten über vergleichsweise intensive Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Siedlungsentwicklung (vgl. Zaspel 2012: 137ff.). Über die Darstellung von allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB) kann in den Regionalplänen auch Einfluss auf die räumliche Zuordnung von Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen genommen werden. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Festlegungen zum planerischen Störfallschutz in den derzeit gültigen Plänen für die Fallstudien enthalten sind.

Vorgaben der
Landesplanung

Im derzeit gültigen Landesentwicklungsplan (LEP) des Landes NRW aus dem Jahr 1995 finden sich keine Ziele und Grundsätze zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes, da der Plan vor dem Erlass der Seveso-II-Richtlinie (1996) aufgestellt wurde (vgl. Landesplanungsbehörde 1995). Im aktuellen Entwurf des neuen LEP des Landes NRW wird der Störfallschutz zwar ebenfalls nicht explizit benannt, es findet sich aber folgender Grundsatz zum Umgebungsschutz für Gewerbe- und Industriebetriebe: *„6.3-2 Grundsatz Umgebungsschutz: Regional- und Bauleitplanung sollen dafür Sorge tragen, dass durch das Heranrücken anderer Nutzungen die Entwicklungsmöglichkeiten für emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe innerhalb bestehender Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen nicht beeinträchtigt werden.“* (Landesplanungsbehörde 2013)

In den Erläuterungen zu diesem Grundsatz wird Bezug genommen auf den § 50 BImSchG. Darüber hinaus finden sich im Entwurf des neuen LEP zahlreiche Ziele und Grundsätze, die sich indirekt auf die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes auswirken. Zu nennen sind hier vor allem Zielsetzungen, die auf eine kompakte Siedlungsentwicklung und einen Vorrang der Innenentwicklung abzielen und die somit zu Zielkonflikten bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes führen können. (vgl. ebd.)

Im Rahmen der empirischen Erhebungen wurden die aktuell gültigen Regionalpläne für die Fallstudien ausgewertet. Dabei handelte es sich um vier Regionalpläne der Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf und Münster aus den Jahren 1999-2011.

Vorgaben der Regionalplanung in den Fallstudien

In den Regionalplänen finden sich über die Darstellung von GIB und ASB sowie über textliche Ziele zur Entwicklung von Industrie- und Gewerbeflächen Festlegungen, die sich auf die Ansiedlung schutzwürdiger Nutzungen und Störfallbetriebe auswirken können. Keiner der vier Regionalpläne behandelte jedoch das Thema des planerischen Störfallschutzes explizit in den Zielen und Grundsätzen oder in der Begründung.

Eine intensive Auseinandersetzung mit dem Belang des planerischen Störfallschutzes erfolgt jedoch aktuell im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans Düsseldorf, dessen Entwurf sich vom 31.10.2014 bis zum 31.03.2015 in der Offenlage befindet. Ausgehend von der Erkenntnis, dass es „an verfügbaren Gewerbe- und Industrieflächen für Betriebe fehlt, die negative Umweltauswirkungen oder einen besonderen Platzbedarf haben (‘Emittenten’, z.B. Industrie- und Störfallbetriebe, flächenintensive Gewerbebetriebe)“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2014: 43f.), wurden detaillierte Regelungen zur Zuordnung gewerblicher Flächen und schutzwürdiger Nutzungen getroffen, die darauf abzielen, Entwicklungsmöglichkeiten für emittierende Betriebe in den GIB zu sichern (siehe hierzu im Detail Abb. 37)

Zukünftige Steuerung des planerischen Störfallschutzes im Rahmen der Regionalplanung

Bei der Ausweisung neuer ASB-Flächen wurde außerdem überprüft, ob die Fläche in einem Achtungsabstand von bestehenden Störfallbetrieben liegt. Lag ein ASB innerhalb eines Achtungsabstands, erfolgte allerdings keine detaillierte Ermittlung der angemessenen Abstände auf der Ebene der Regionalplanung, sondern die betroffenen Flächen wurden mit folgendem Hinweis versehen: „Ergänzend zu den Erkenntnissen aus dem Umweltbericht und der Umweltprüfung hat sich im Rahmen der Hausabstimmung ergeben, dass Teile des Plangebietes innerhalb des Achtungsabstandes eines Betriebsbereiches nach der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) liegen. Im weiteren Bauleitplanverfahren bzw. in einer Umweltprüfung auf nachfolgenden Planungsebenen ist der angemessene Abstand gutachterlich zu ermitteln.“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2014)

Es findet hier also eine Abschtichtung des Belanges auf die Ebene der Bauleitplanung statt. Im Unterschied zu den früheren Regionalplänen findet jedoch eine Bestandsaufnahme der Achtungsabstände statt, und es wird hier explizit auf den Belang des planerischen Störfallschutzes hingewiesen. Mit diesem Vorgehen wird sichergestellt, dass eine potenzielle Betroffenheit von Entwicklungsflächen auf der Ebene der Bauleitplanung bekannt ist.

Wie sich diese im Entwurf vorliegenden Festlegungen auf die kommunale Praxis auswirken, kann derzeit jedoch noch nicht beurteilt werden, da der Plan noch nicht wirksam ist.

Z1 In den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) können emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe angesiedelt, in ihrem Bestand gesichert und erweitert werden. Soweit für diese Bereiche Bauleitpläne aufgestellt werden, sind sie als

- gewerbliche Bauflächen im Sinne von § 1 BauNVO,
- Industriegebiete im Sinne von § 9 BauNVO oder
- Gewerbegebiete im Sinne von § 8 BauNVO, soweit sie der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben dienen, darzustellen bzw. festzusetzen.
- Sonderbauflächen und Sondergebiete sind zulässig, soweit deren Zweckbestimmung mit den in Satz 2 genannten Bauflächen bzw. Baugebieten vergleichbar ist.

Ausnahmsweise können auch Gewerbegebiete im Sinne von § 8 BauNVO, die nur vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben dienen, festgesetzt werden, wenn sie der Gliederung der Baugebiete zueinander dienen. Im GIB ansässige emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe dürfen dabei nicht beeinträchtigt werden. Bestehende Nutzungen und planungsrechtlich bereits gesicherte Bauflächen und Baugebiete haben Bestandsschutz. Die Regelungen zum Bestandsschutz für Einzelhandelsvorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO erfolgen in Kap. 3.4.

Z2 Bauflächen und Baugebiete für die Unterbringung von wohnverträglichen Gewerbebetrieben sind in den ASB und ASB mit der Zweckbindung Gewerbe (ASB-GE) unterzubringen. Ausnahmsweise können sie auch in den GIB unter den in Ziel 1 genannten Voraussetzungen und in den zeichnerisch nicht als Siedlungsraum dargestellten Ortsteilen im Sinne von Kap. 3.1.1. Ziel 1 zur Erweiterung bereits ansässiger Betriebe geplant werden.

Z3 In den ASB mit der Zweckbindung Gewerbe (ASB-GE) sind Wohnbauflächen, Wohngebiete, gemischte Bauflächen, Dorf-, Misch- und Kerngebiete im Sinne der BauNVO sowie andere, mit einer gewerblichen Nutzung konkurrierende Nutzungen, ausgeschlossen. Sonderbauflächen und Sondergebiete sind zulässig, soweit deren Zweckbestimmung mit einer gewerblichen Nutzung im Sinne von § 8 BauNVO vergleichbar ist. Bestehende Nutzungen und bereits bestehende in Satz 1 und 2 genannte Bauflächen und Baugebiete haben Bestandsschutz. Die Regelungen für Einzelhandelsvorhaben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO erfolgen in Kap. 3.4.

Abb. 37: Ziele für die Entwicklung der Bereiche für Gewerbe und Industrie im Entwurf des Regionalplans Düsseldorf (Stand 2014)

Von den anderen zuständigen Regionalplanungsbehörden (Arnsberg, Detmold, Münster, RVR) liegen der derzeit noch keine öffentlichen Planungsdokumente vor, aus denen ersichtlich wird, wie der planerische Störfallschutz zukünftig berücksichtigt werden soll. Die Regionalplanungsbehörden beabsichtigen jedoch, den planerischen Störfallschutz zukünftig im Planverfahren zu behandeln. Erste Überlegungen reichen dabei von einer Berücksichtigung bei der Ausweisung von GIB-Flächen (vgl. Anfrage BR Münster) bis hin zu einer vollständigen Bestandsaufnahme der Störfallbetriebe mit Hilfe der KABAS Datenbank und

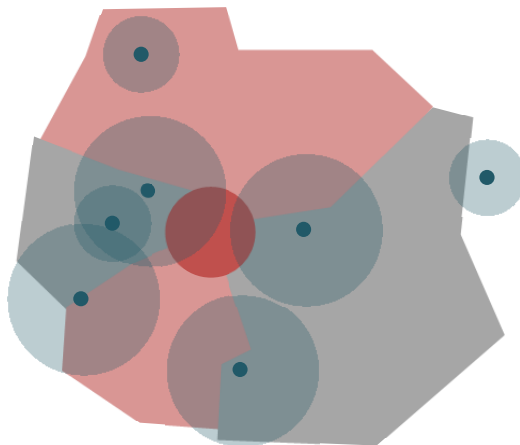
einer Überprüfung der Neudarstellungen von GIB- und ASB-Flächen (vgl. Anfrage BR Arnsberg).

8.2. Räumliche Situation in den Fallstudien

Aufgrund der anonymisierten Auswertung der Fallstudien (siehe hierzu Kapitel 7.3) kann die räumliche Ausgangssituation nicht im Detail für die einzelnen Fallstudien beschrieben werden. Allerdings lässt sich die Lage der Betriebsbereiche und Problemsituationen in den Fallstudien typisierend beschreiben. Zentrale Kriterien sind dabei Anzahl und Lage der Betriebsbereiche, die Größe der Achtungsabstände und die Frage, wie viele schutzwürdige Nutzungen bzw. potenzielle Entwicklungsflächen für Wohngebiete innerhalb der Abstände liegen.

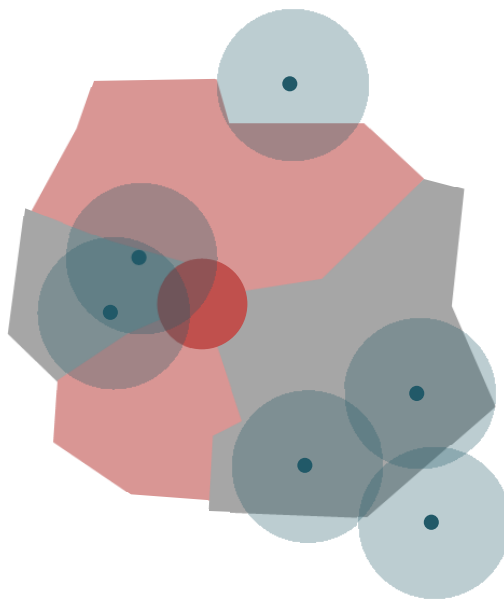
Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch in Gebieten, die überwiegend gewerblich geprägt sind, einzelne schutzwürdige Nutzungen vorhanden sein können bzw. angesiedelt werden sollen. Typische, in vielen Fallstudien genannte Beispiele sind z.B. Einzelhandelsbetriebe. Von Bedeutung sein können aber beispielsweise auch Bildungs- und Freizeiteinrichtungen oder auch religiöse Einrichtungen wie Moscheen, die von vielen Städten in der Vergangenheit in Gewerbegebieten angesiedelt wurden.

Die Übersicht zeigt deutlich, dass sich der Grad der Betroffenheit zwischen den Fallstudien deutlich unterscheidet. In den Expertengesprächen und den Diskussionen auf Seminaren wurde außerdem von einigen wenigen Gemeinden in NRW berichtet, deren Siedlungsbereiche fast vollständig von Achtungsabständen erfasst werden. Diametral dazu gibt es aber auch Gemeinden, die kaum eine Betroffenheit aufweisen, z.B. wenn die Störfallbetriebe ausschließlich im Außenbereich liegen oder gar keine vorhanden sind.



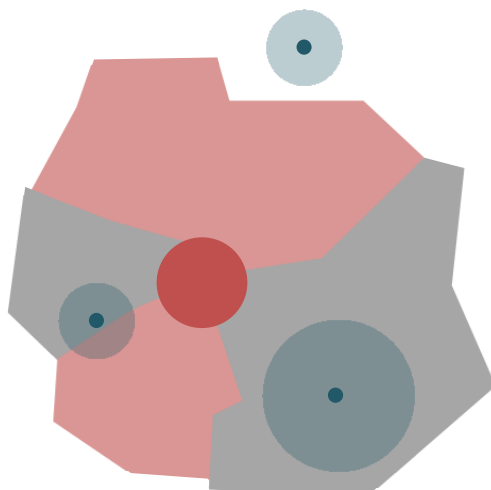
Situation 1: Großgemengelage

Die beiden Fallstudien des Typs A und eine Fallstudie des Typs B weisen eine Vielzahl von Gemengelagen im Stadtgebiet auf. Große Teile des Stadtgebiets sind von Achtungsabständen überdeckt. Darin liegen Teile des Zentrums sowie zahlreiche schutzwürdige Nutzungen und wichtige Entwicklungsflächen für schutzwürdige Nutzungen.



Situation 2: Kleingemengelage

Eine der beiden Fallstudien des Typs B verfügt über zahlreiche Betriebsbereiche, die Achtungsabstände sind jedoch nicht vollständig bekannt. Nimmt man maximale Abstände von 1.500 m an, überdecken die Abstände aufgrund der Lage der Betriebe nur kleine Teile des Stadtzentrums und wenige Flächen mit schutzwürdigen Nutzungen. Entwicklungsflächen für schutzwürdige Nutzungen liegen außerhalb der Achtungsabstände.



Situation 3: Einzelstandorte

In den Gemeinden des Typs C finden sich per Definition nur wenige Betriebsbereiche. Diese liegen in den beiden Fallstudien überwiegend im Außenbereich und in Gewerbegebieten. Bereiche, in denen überwiegend schutzwürdige Nutzungen vorhanden sind, liegen nur zu einem geringen Anteil in den Achtungsabständen. Entwicklungsflächen für neue Wohngebiete liegen außerhalb der Achtungsabstände.

Legende



Abb. 38: Typisierende Darstellung der räumlichen Situation in den Fallstudien (Eigene Darstellung)

8.3. Organisatorische Zuständigkeiten und zentrale Akteure für die Umsetzung

Die Analyse der Fallstudien hat gezeigt, dass die Zuständigkeiten in den Gemeinden unterschiedlich organisiert sind. Zwar ergibt sich grundsätzlich aus den Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Bauleitplanverfahren und die Baugenehmigungsverfahren die Verpflichtung, in diesem Rahmen auch den planerischen Störfallschutz zu berücksichtigen, in einigen Fallstudien gibt es jedoch darüber hinaus zentrale Ansprechpartner³⁸ für den planerischen Störfallschutz.

Besonders eindeutig festzustellen war dies in den beiden Fallstudien des Typs A. Dort wurde jeweils die Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens von einem Sachbearbeiter in der verbindlichen Bauleitplanung koordiniert. Neben der reinen Betreuung der Gutachtenerstellung haben die beiden zuständigen Sachbearbeiter darüber hinaus aber auch weitere Aufgaben im Bereich des planerischen Störfallschutzes wahrgenommen und sich hierfür als zentrale Ansprechpartner etabliert. Sie wurden z.B. in Entscheidungen zu Baugenehmigungsverfahren eingebunden.

Zentrale Zuständigkeit eines Sachbearbeiters in der verbindlichen Bauleitplanung

In einer der beiden Fallstudien des Typs A erfolgte außerdem eine intensive Kooperation mit der Wirtschaftsförderung, die insbesondere im Rahmen der Gutachtenerstellung eingebunden wurde, um den Kontakt zu den Störfallbetrieben herzustellen.

Eine Einbindung des Umweltamtes erfolgte in beiden Fallstudien nur im begrenzten Rahmen über informelle Abstimmungsprozesse. In beiden Fällen hat sich die Zuständigkeit der Bauleitplanung dadurch ergeben, dass das Umweltamt und andere Ämter die Zuständigkeit ablehnten und sich aus der Bauleitplanung die Notwendigkeit der Gutachtenerstellung ergab. Einer der Akteure formulierte es so: „Im Prinzip sind wir zuständig, weil wir als letztes "Wir nicht!" gerufen haben. Und wir natürlich den Bebauungsplan mit nach vorne bringen mussten.“

Auch in einer Fallstudie des Typs B wurde einem Mitarbeiter in der Bauleitplanung die zentrale Zuständigkeit für die Bestandsaufnahme übertragen, der auch bereits für die Bearbeitung weiterer Umweltbelange in der Bauleitplanung zuständig ist. Da die grundsätzliche Zuständigkeit erst kurz vor dem Expertengespräch veranlasst wurde und die Bestandsaufnahme noch nicht erfolgt ist, kann noch nicht festgestellt werden, ob sich im künftigen Alltagsgeschäft daraus weitere Aufgaben ergeben.

Im Gegensatz dazu hat das Umweltamt in einer Fallstudie des Typs B die Zuständigkeit für die erste Bestandserhebung, und das Umweltamt wird auch bei der Erstellung von Gutachten eingebunden. Die weitere Bearbeitung der Belange des Störfallschutzes erfolgt in der Fallstudie jedoch im Rahmen der zuständigen Ämter bzw. der Abteilungen für die Bauleit-

Individuelle Zuständigkeiten

³⁸ Aus Gründen der Anonymisierung wird im Folgenden immer die männliche Form verwendet. Diese umfasst sowohl männliche als auch weibliche Personen.

planung und die Bauordnung. Sofern Gutachten oder eine aktuelle KABAS-Anfrage erforderlich sind, erfolgt dies in den zuständigen Ämtern. Im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung hat sich auf informeller Ebene eine Person als zentraler Ansprechpartner etabliert, die auch von anderen Ämtern bei Fragen zum planerischen Störfallschutz zu Rate gezogen wird.

Ähnlich sind die Zuständigkeiten in den Fallstudien des Typs C organisiert. Hier erfolgte jeweils eine zentrale Bestandserfassung, deren Ergebnisse in der Bauleitplanung und Bauordnung genutzt werden. Liegt eine Betroffenheit vor, wird die weitere Bestandserhebung, z.B. die Erstellung von Gutachten, im Rahmen der jeweiligen Verfahren organisiert.

Kooperation mit der Feuerwehr

In einigen Fallstudien wurde davon berichtet, dass bezüglich des planerischen Störfallschutzes Kontakt mit der Feuerwehr besteht. In welcher Form bzw. zu welchem Zweck eine Einbindung der Feuerwehr stattfindet, ist jedoch unterschiedlich. Berichtet wurde über:

- Information der Feuerwehr über Ergebnisse der gesamtstädtischen Gutachten,
- Unterstützung bei der Bestandsaufnahme,
- Beteiligung im Planverfahren.

In einer Fallstudie des Typs A bestand von Seiten der Bauordnung außerdem die Hoffnung, dass die Feuerwehr konkrete Aussagen zum Gefährdungspotenzial im Baugenehmigungsverfahren tätigen kann und so fachlich die Abwägung unterstützen könnte. In Abstimmungsgesprächen mit der Feuerwehr hat sich dies allerdings als nicht praktikabel erwiesen, da die Feuerwehr nicht über die hierfür notwendigen Informationen verfügt.

8.4. Bestandsaufnahme

Entwicklung des Wissensstands

Wie in Kapitel 5.3.1 bereits ausgeführt, stellt die Bestandsaufnahme eine zentrale Grundlage für die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung dar. Dies hat sich auch in der empirischen Untersuchung bestätigt. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass sich die Vorgehensweisen bei der Bestandsaufnahme stark unterscheiden und das Thema für viele Gemeinden lange Zeit mit Unsicherheiten behaftet war oder immer noch ist. Insgesamt lässt sich allerdings feststellen, dass in der Planungspraxis zunehmend praktikable Herangehensweisen für die Bestandsaufnahme entwickelt wurden. Im Rahmen der Seminarteilnahmen konnte beobachtet werden, dass sich 2012 für viele Kommunen noch sehr grundsätzliche Fragen zur Bestandsaufnahme stellten: Wer verfügt über welche Informationen, wie bekomme ich die erforderlichen Informationen? In den folgenden Seminaren nahmen Fragen dieser Art jedoch ab. Stattdessen wurde in den Seminaren im Jahr 2014 über Detailfragen der Bestandserhebung diskutiert. (vgl. Seminar 4)

Diese Beobachtung deckt sich auch mit den Aussagen der Experten wie auch der Mitarbeiter in den Bezirksregierungen. Generell wurde darüber berichtet, dass der Informationsgrad der Gemeinden über die Betriebsbereiche in den letzten Jahren stark zugenommen hat und Informationen bei den Dezernaten 53 vermehrt nachgefragt werden (vgl. BR Arnsberg: 16).

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen zeigen aber auch, dass man immer noch nicht mit Sicherheit sagen kann, dass alle Gemeinden über die vorliegenden Informationen zu den im Gemeindegebiet liegenden Betriebsbereichen verfügen und diese in allen zuständigen Organisationseinheiten der Verwaltung vorhanden sind. Befürchtungen in diese Richtung wurden auch von einigen Bezirksregierungen geäußert (vgl. BR Arnsberg 10; BR Münster: 18, BR Detmold: 66, 68). Die Aussagen in vielen Gesprächen waren hierzu allerdings auch widersprüchlich. Teilweise wurde angenommen, die Standorte wären bekannt, und einige Minuten später wurde geäußert, man wäre sich da nicht so sicher (vgl. BR Detmold: 46, 68; BR Arnsberg: 10, 80).

Eine zentrale Rolle bei der Bestandsaufnahme spielen die Dezernate 53 der Bezirksregierungen und das LANUV, da diese, wie in Kapitel 8.1.2 erläutert, über die vorliegenden Informationen zu den Betriebsbereichen verfügen. (vgl. BR Arnsberg: 31)

Bezirksregierung und LANUV als zentrale Informationsquelle

Die Sicherheitsberichte der Unternehmen sind hingegen nur sehr eingeschränkt als Informationsquelle geeignet, da sie in der Regel nicht die erforderlichen Informationen zu den angemessenen Abständen enthalten.

Die Informationen der Bezirksregierung bzw. der Datenbank KABAS zum Bestand der Störfallbetriebe sind für die Kommunen von zentraler Bedeutung, da Störfallbetriebe nicht anhand von Emissionen, die von ihnen ausgehen, erkannt werden können. Auf diese Problematik wiesen mehrere Gesprächspartner hin. Ein Sachbearbeiter im Bauordnungsamt formulierte dies so: „*ob die Betriebe stinken oder laut sind hat mit der Frage, ob sie ein Störfallbetrieb sind, ja gar nichts zu tun.*“

Allerdings werden die Gemeinden in den Genehmigungsverfahren eines Störfallbetriebes beteiligt, so dass sie zumindest von neuen Genehmigungen automatisch Kenntnis erhalten. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Betriebe durch Änderungen in der Störfallverordnung (z.B. Änderung der Stofflisten oder Mengenschwellen) auch „nachträglich“ zu Störfallbetrieben werden können, ohne dass eine Änderung am Betrieb vorgenommen wird (siehe auch Kapitel 5).

Bei den Informationsmöglichkeiten für die Gemeinden ist auch zu berücksichtigen, dass der Zugang zur Datenbank KABAS für die Gemeinden erst mit Schreiben vom 25.07.2014 freigeschaltet wurde, er also zum Zeitpunkt der empirischen Erhebung noch nicht gegeben war. Die Interviews wurden zwar erst ab Mitte August geführt, das Schreiben zur Freischal-

tung hatte allerdings die meisten Gesprächspartner über den Dienstweg gerade erst erreicht oder lag ihnen noch nicht vor, sodass die Datenbank noch von keinem Interviewpartner genutzt wurde. Der neu geschaffene Zugang wurde von den Interviewpartnern aber einhellig begrüßt und in diesem Zusammenhang festgestellt, dass sich damit viele bisherige Verfahren der Bestandsaufnahme zum Teil erledigen.

Wie die Bestandserhebung im Detail in den Fallstudien erfolgt ist, wird im Folgenden näher dargestellt. Dabei können grundsätzlich zwei Schritte der Bestandserhebung unterschieden werden: die Ermittlung der Betriebsbereiche mit den Achtungsabständen und, sofern erforderlich, die anschließende Ermittlung der angemessenen Abstände.

8.4.1. Ermittlung der Betriebsbereiche und der Achtungsabstände

In allen sechs Fallstudien wurde eine Ermittlung der Betriebsbereiche vorgenommen. Die Zeitpunkte, Anlässe und Vorgehensweisen unterschieden sich jedoch teilweise stark zwischen den Fallstudien.

*Abfrage der Standorte
und Achtungsabstände
über die KABAS
Datenbank*

In fünf der sechs Fallstudien wurden die Betriebsbereiche und ihre Achtungsabstände mit Hilfe der Bezirksregierung und einer Abfrage der KABAS Datenbank ermittelt. In den beiden Fallstudien des Typs A erfolgte die Ermittlung Ende 2011 bzw. Anfang 2012. In einer der Fallstudien wurde dies unmittelbar durch das Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall ausgelöst, in der anderen Fallstudie des Typs A durch eine Stellungnahme der Bezirksregierung in einem laufenden Bauantragsverfahren. In den beiden Fallstudien des Typs C konnte der Anlass bzw. Zeitpunkt der Ermittlung nicht mehr genau festgestellt werden, wobei in einer der Fallstudien der Gesprächspartner aber vermutete, dass dieser erst wenige Jahre zurückliegt. In einer Fallstudie des Typs B erfolgte die Ermittlung der Betriebsbereiche anlässlich der Vorarbeiten für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans bereits einige Jahre vor dem EuGH-Urteil³⁹.

In fünf Fallstudien wurden die Ergebnisse dieser ersten Bestandsermittlung jeweils in Übersichtskarten für das Stadtgebiet zusammengestellt, sodass anhand der Karte auf einen Blick ermittelt werden kann, wo die Störfallbetriebe liegen und welche Teile des Gemeindegebiets von Achtungsabständen überdeckt sind.

Die Ergebnisse werden jedoch nicht in allen Fällen allen betroffenen Fachabteilungen zur Verfügung gestellt. In einem Fall wurde im Rahmen des Expertengesprächs darüber diskutiert, in welchem Umfang die Ergebnisse in das städtische GIS-System eingepflegt werden sollen, da sie aufgrund der pauschalen Festlegung ohne Detailkenntnisse über den Betriebsbereich mit großer Unsicherheit behaftet sind. Im Rahmen der Flächennutzungs-

³⁹ Auf die Angaben genauer Jahreszahlen wird im Folgenden aus Gründen der Anonymisierung verzichtet.

planung und in der Bauordnung lagen die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur internen Nutzung vor.

Eine aktive Information der Öffentlichkeit und der Politik über die Achtungsabstände erfolgte in den Fallstudien nicht. Im Fall der FNP-Neuaufstellung wurden allerdings die Standorte der Betriebsbereiche in die öffentlich zugänglichen Planungsunterlagen aufgenommen und Entwicklungsflächen innerhalb der Achtungsabstände werden mit einem Hinweis versehen. In mehreren Fallstudien erfolgte jedoch eine Information der Öffentlichkeit, nachdem eine fallbezogene Ermittlung der angemessenen Abstände im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens vorgenommen wurde. Auch in den Kommunen, die gesamtstädtische Gutachten erstellten, wurden hierzu erste Überlegungen angestellt (siehe Kapitel 8.4.2).

In einer Fallstudie des Typs B wurde abweichend dazu berichtet, dass anlässlich des EuGH-Urteils zum Mücksch-Fall vom Leiter des Bauordnungsamts eine Anfrage zu möglichen Störfallbetrieben im Stadtgebiet an die Bezirksregierung gestellt wurde, dass diese jedoch nicht erfolgreich war. Dies steht im Widerspruch zu den Aussagen der zuständigen Bezirksregierung und den positiven Erfahrungen anderer Kommunen. Bedingt erklärt werden kann die erfolglose Anfrage vielleicht dadurch, dass das Anschreiben der Gemeinde an das Dezernat 35 und nicht an das zuständige Dezernat 53 gerichtet worden war.

Erfolglose Anfrage bei der Bezirksregierung und Ermittlung über die Feuerwehr

Auch eine Anfrage der Gemeinde bei der Unteren Immissionsschutzbehörde war erfolglos. Letztendlich konnte die Gemeinde die Standorte über die örtliche Feuerwehr bzw. den Katastrophenschutz ermitteln. Eine vollständige Aussage zu den Standorten mit ihren Achtungsabständen lag der Gemeinde bis zum Herbst 2014 jedoch nicht vor. Anlässlich des Expertengesprächs wurde vom Leiter des Stadtplanungsamts eine erneute Anfrage an die Bezirksregierung gestellt.

Die Freischaltung der Datenbank KABAS und die Existenz der Datenbank waren den Interviewpartnern in der Fallstudie noch nicht bekannt. Ziel des Stadtplanungsamtes ist es auch hier, eine Gesamtkarte für das Gemeindegebiet zu erstellen, in der die Achtungsabstände dargestellt sind. Die Karte soll zunächst verwaltungsintern genutzt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den meisten Gemeinden eine Bestandsermittlung erst nach 2011 erfolgte. Vor der Veröffentlichung des ersten Leitfadens SFK/TAA-GS-1 im Jahr 2005 fand in keiner der Fallstudien eine Bestandserhebung statt.

Konkretisierung der Abstände mit Hilfe von Genehmigungsunterlagen

Genutzt werden die Achtungsabstände in den Kommunen im Rahmen der Baugenehmigungsverfahren und der Bauleitplanung, um eine mögliche Betroffenheit von Vorhaben zu prüfen. Sofern schutzwürdige Nutzungen in den Achtungsabständen zugelassen werden sollen, erfordert dies in der Regel eine weitergehende Bestandsermittlung. Einige Kommunen versuchen dabei, die Erstellung von Gutachten zu vermeiden und hilfsweise mit Informationen aus den Betriebsgenehmigungen oder über Auskünfte von den Bezirksregierungen zu konkreten Aussagen zu kommen.

In den Fallstudien wurde berichtet, dass mit Hilfe der Bezirksregierung z.B. die Lage der störfallrelevanten Bereiche auf einem Betriebsgelände konkretisiert werden konnte. Liegen die Bereiche z.B. nur in einem Teilbereich des Geländes, können sich allein darüber die Achtungsabstände reduzieren.

Als Problem wurde in diesem Zusammenhang angesprochen, dass in den Genehmigungsunterlagen nicht die erforderlichen Informationen vorhanden bzw. die vorliegenden Informationen teilweise fehlerhaft sind. Dies betrifft auch die KABAS Datenbank. Geschildert wurde z.B. ein Fall, in dem das Verwaltungsgebäude eines Unternehmens als Betriebsbereich geführt wurde, die relevante Lagerstätte für gefährliche Stoffe in einiger Entfernung vom Standort aber in der KABAS Datenbank nicht verzeichnet war.

8.4.2. Ermittlung der angemessenen Abstände

Die Ermittlung der angemessenen Abstände erfolgt grundsätzlich im Rahmen von Fachgutachten. Dabei haben sich bei der Untersuchung der Fallstudien und in den Expertengesprächen (vgl. u.a. Interview Farsbotter; BR Düsseldorf: 122) zwei unterschiedliche Herangehensweisen herauskristallisiert, wie die angemessenen Abstände ermittelt werden:

- Ermittlung der angemessenen Abstände aufgrund konkreter Vorhaben im Rahmen der Bauleitplanung oder im Genehmigungsverfahren,
- Ermittlung der Abstände im Rahmen von Gutachten für das gesamte Stadtgebiet.

Bedeutung des Leitfadens KAS-18

Bei den meisten Gutachten handelt es sich zwar um Einzelfallgutachten (vgl. Interview LANUV: 43), in den letzten Jahren werden aber zunehmend auch gesamtstädtische Gutachten erstellt. Für die Erstellung der Gutachten ist der Leitfaden KAS-18 als Arbeitshilfe in der Praxis ebenso anerkannt wie in der Literatur und Rechtsprechung (Interview LANUV: 139, Interview Farsbotter: 67, 69; Jochum 2009: 29) und wird von den Gutachtern bei der Erstellung der Gutachten befolgt: *„Wir arbeiten ganz streng nach Leitfaden. [...] Der Leitfaden ist zwar keine Norm und schreibt auch, dass es anders möglich wäre. Aber wenn man die Ansprüche des BVerwGs oder des EuGH einer vollen Überprüfbarkeit der Berechnungen zu Grunde legt, haben wir im Moment nichts anderes. [...] Also wir empfehlen auch in Fachkreisen,*

auch für unsere Kollegen, immer wieder, dass sie sich ganz streng an dem Leitfaden orientieren sollen." (vgl. Interview Farsbotter: 67-71)

Dass der Leitfaden die zentrale Basis für die Ermittlung der angemessenen Abstände darstellt, zeigt sich auch an der Tatsache, dass vor dem Erscheinen des ersten Leitfadens im Jahr 2005 kaum Ermittlungen der angemessenen Abstände vorgenommen wurden. (vgl. Interview Farsbotter: 87; Jochum 2009: 3). Bei der praktischen Anwendung des Leitfadens KAS-18 treten im Detail jedoch immer wieder offene Fragen und Unklarheiten auf, die im Folgenden noch näher beleuchtet werden.

Die meisten Gutachten zur Ermittlung der angemessenen Abstände werden nach Einschätzung eines Fachgutachters aufgrund heranrückender schutzwürdiger Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben erstellt (vgl. Interview Farsbotter: 51). Die Vorhabenträger und die Gemeinden haben dabei das Interesse, dass die angemessenen Abstände möglichst gering ausfallen und die geplanten Vorhaben außerhalb dieser Bereiche liegen. Die Störfallbetriebe hingegen verfolgen mitunter auch das Ziel, dass die angemessenen Abstände ausreichend groß dimensioniert werden, um künftige Einschränkungen für die betriebliche Entwicklung zu vermeiden bzw. Erweiterungsmöglichkeiten offen zu halten. (vgl. Interview Farsbotter: 22)

Anlass und Ziel der Abstandsermittlung

Im Zusammenhang mit der Gutachtenerstellung wurde immer wieder auf die mangelnde Verfügbarkeit der Gutachter hingewiesen (vgl. BR Köln: 136). Sowohl die Erstellung der Gutachten als auch die Kontrolle der Gutachter erfordert ein hoch spezialisiertes Wissen. Dies stellt die Gemeinden vor die doppelte Herausforderung, mit dem Mangel an verfügbaren Gutachtern umgehen zu müssen und zudem nicht über das notwendige Spezialwissen zu verfügen, um eine Kontrolle der Gutachten vorzunehmen. Ein Mitarbeiter in der Bauleitplanung formulierte es wie folgt: *„Ich muss offen zugeben, dass wäre für mich alleine ohne fachliche Unterstützung nicht zu leisten gewesen. Ich bin kein Physiker oder Chemiker.“*

Verfügbarkeit und Spezialisierung der Gutachter

Unterstützt werden die Gemeinden jedoch in der Regel von den Dezernaten 53 der Bezirksregierung, die aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Überwachung und Genehmigung der Betriebsbereiche über ein spezialisiertes Wissen über die Betriebe verfügen und die die Eingangsdaten zu den Betrieben prüfen können. Außerdem wird der Arbeitsbereich „Anlagensicherheit“ des LANUV unterstützend tätig, der auch die Ausbreitungsberechnungen der Gutachter überprüfen kann. (vgl. BR Düsseldorf: 184; BR Detmold: 51)

Zusammenarbeit mit den Bezirksregierungen und dem LANUV

Im Folgenden werden die fallbezogenen Abstandsermittlungen und die Erstellung gesamtstädtischer Gutachten näher betrachtet und daran anschließend die Unsicherheiten und Schwierigkeiten aufgezeigt, die bei der Berechnung der angemessenen Abstände in der Praxis derzeit bestehen.

Fallbezogene Ermittlung der angemessenen Abstände

Die ersten Gutachten zur Ermittlung angemessener Abstände waren fallbezogen (vgl. Jochum 2009; Wessels 2008). Auch heute noch hat die fallbezogene Ermittlung der angemessenen Abstände eine große Bedeutung (vgl. Interview LANUV: 43). Dies hat sich auch in der Analyse der Fallstudien bestätigt. In den Fallstudien ohne gesamtstädtisches Gutachten wurde eine fallbezogene Ermittlung für sinnvoll erachtet, in drei Fallstudien wurden bereits fallbezogene Gutachten erstellt.

Auftraggeber für fallbezogene Gutachten

Erstellt wurden die fallbezogenen Gutachten in den Fallstudien für Bebauungsplanverfahren oder Bauanträge, die schutzwürdige Nutzungen zulassen und im Achtungsabstand eines Betriebsbereichs liegen. Bezüglich der Auftragsvergabe besteht der zentrale Unterschied zwischen Bauleitplanverfahren und Baugenehmigungsverfahren darin, dass im Bauantragsverfahren der Antragsteller nachweislich ist. Das heißt, der Bauherr muss ein Gutachten erstellen lassen und mit dem Bauantrag einreichen. Im Rahmen der Bauleitplanung ist zunächst die Gemeinde für die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials zuständig.

Die Erstellung der Gutachten durch den Antragsteller im Baugenehmigungsverfahren führt für die Gemeinde zu keinen Kosten. Allerdings sahen Mitarbeiter in den Baugenehmigungsbehörden die Schwierigkeit, dass die Bauherren mit der Materie wenig vertraut sind und die Beauftragung und Erstellung eines solchen Gutachtens ohne Unterstützung der Verwaltung zu Problemen führen kann, wenn dafür zum Beispiel spezielle Informationen von den Unternehmen erforderlich sind: *„Das heißt, er muss quasi ein Gutachten liefern, das sich auf einen Betrieb bezieht. Das sind ja Betriebsinformationen, die er gar nicht kriegt. Der kann letzten Endes gar nicht so ein Gutachten machen.“*

Auch im Rahmen der Bauleitplanung kann es zu einer Kostenübernahme für Gutachten kommen. In mehreren Fallstudien wurde darüber berichtet, dass bei Planverfahren, die für ein Vorhaben eines privaten Investors durchgeführt werden, die Gutachten von den privaten Investoren beauftragt und bezahlt werden.

Prozess der Gutachten-erstellung

Für den Prozess der Gutachtenerstellung wurde in mehreren Fallstudien und von den Experten auf die Bedeutung der frühzeitigen Kontaktaufnahme zu den Störfallbetrieben hingewiesen. Dabei hat es sich als sinnvoll herausgestellt, wenn zunächst eine Kontaktaufnahme über die Stadt erfolgt und dem Unternehmen der Zweck des Gutachtens erläutert wird. Dabei kann die Wirtschaftsförderung eine wichtige Mittlerrolle einnehmen, da sie häufig über gute Kontakte zu den Betrieben verfügt (vgl. Interview Farsbotter: 53). Im Erstgespräch mit dem Unternehmen ist der Hinweis von besonderer Bedeutung, dass über die Ermittlung der angemessenen Abstände auch für das Unternehmen Planungssicherheit geschaffen wird.

In einigen Fällen wurde auch von „Startgesprächen“ berichtet, die gemeinsam mit den Störfallbetrieben, dem Gutachter, Vertretern der Kommune und ggf. Mitarbeitern der Bezirksregierung durchgeführt wurden, um frühzeitig Aufgabenstellung und Rahmenbedingungen für die Erstellung der Gutachten zu klären. Für den Fachgutachter vom TÜV Nord stellt ein solches „Startgespräch“ die Grundvoraussetzung für die Erstellung eines Gutachtens dar.

Für den Prozess der Gutachtenerstellung sind die Gutachter auf die Informationsbereitschaft der Betriebe angewiesen. Deshalb findet im Zuge der weiteren Gutachtenerstellung in der Regel eine Bestandsaufnahme der Gutachter in Zusammenarbeit mit den Unternehmen statt. Diese gestaltet sich nach Einschätzung des Fachgutachters (vgl. Interview Farsbotter: 56), der Bezirksregierungen und der Kommunen fast immer positiv.

Der Fachgutachter wies darauf hin, dass aus seiner Sicht zwei Aspekte zentral sind, um das Vertrauen der Unternehmen zu gewinnen und sie zur Mitarbeit zu bewegen: *„Die Betreiber bekommen das Gutachten als erstes. Die bekommen nicht die Bewertung des Vorhabens, aber alles, was ihre Anlage betrifft. Also alles, was dann am Ende zu 750 m Abstand führt, bekommen die als erstes und haben die Möglichkeit zu diskutieren, zu hinterfragen oder was auch immer. Das ist eine elementare Voraussetzung für die Mitarbeit. Und wir haben eine zweite ganz wichtige Voraussetzung [...]. Auch wenn die Kommunen das nicht gerne hören, wir machen keine sicherheitstechnische Überprüfung“* (Interview Farsbotter: 57)

Diese Vorgehensweise verfolgen jedoch nicht alle Gutachter. In einer Fallstudie wurde z.B. von einem Fall berichtet, in dem der Gutachter Mängel in den Sicherheitsberichten und zum Teil auch fehlerhafte Aussagen über das Unternehmen in das Gutachten aufgenommen hat und das Gutachten nicht zuerst mit dem Unternehmen abgestimmt wurde.

Nach der Erarbeitung des Gutachtens erfolgt in der Regel eine Abstimmung der Ergebnisse mit der Bezirksregierung als zuständige Genehmigungsbehörde für den Betriebsbereich. Teilweise wird außerdem das LANUV mit eingebunden, um die Ausbreitungsberechnungen zu überprüfen (vgl. BR Arnsberg: 89; Interview LANUV: 35).

Da sich die Gutachten immer auf ein konkretes Projekt beziehen, sind ihre Ergebnisse nur bedingt auf weitere Vorhaben in der Umgebung übertragbar, insbesondere dann, wenn die Vorhaben in einer anderen Himmelsrichtung liegen (vgl. Bezirksregierung Arnsberg: 14). Ein Mitarbeiter der Bezirksregierung Detmold beschrieb dies wie folgt: *„Dieses Gutachten ist jedoch ganz speziell nur in eine Richtung gemacht worden. Sozusagen nur ein Kreissegment. Da ist keine rundum Beobachtung gemacht worden, das hat nämlich ein Vorhabenträger bezahlt. Der hat bloß in Richtung seines Vorhabens geschaut. Jetzt war natürlich die Frage der Stadt oder Gemeinde, ob sie das Gutachten auch für die anderen*

*Projektbezogene
Aussagekraft der
Gutachten*

Richtungen verwenden könnten. Eher nicht, würde ich da sagen. Weil ein Gutachten schon auf Einzelheiten eingehen und Ausbreitungsrechnungen anstellen soll. Die kann man von einem Kreissegment natürlich nicht in einen 360-Grad-Zirkel schlagen.“ (BR Detmold: 20)

In einer Fallstudie wurden Überlegungen angestellt, ob es in solchen Fällen sinnvoll sein kann, den Umfang des Gutachtens auf eine 360-Grad-Betrachtung zu erweitern und die Mehrkosten über den städtischen Haushalt zu finanzieren, da die Mehrkosten geringer sind als die Erstellung vollständiger neuer Gutachten.

Stadtweite Gutachten

In den letzten Jahren wurden zunehmend Gutachten erarbeitet, die die angemessenen Abstände für die Betriebsbereiche in einem Stadtgebiet zusammengefasst ermitteln. Wie bereits in Kapitel 5.3.1 beschrieben, wurde das erste Gutachten dieser Art im Jahr 2008 in der Stadt Hanau erstellt. In NRW wurde das erste umfassende Gutachten für einen Teil des Düsseldorfer Stadtgebiets im Jahr 2009 beauftragt. In den folgenden Jahren wurde auch das übrige Stadtgebiet begutachtet, so dass seit Mitte 2013 eine gesamtstädtische Betrachtung vorliegt. (vgl. Stadt Düsseldorf 2014: 5)

Die Düsseldorfer Vorgehensweise wurde in NRW auf mehreren Seminaren vorgestellt (vgl. u.a. Seminar 1). In den folgenden Jahren, insbesondere nach der Rechtsprechung des EuGH zum Mücksch-Fall, wurden gesamtstädtische Gutachten in mindestens sieben Fällen erstellt bzw. werden derzeit erarbeitet. Dabei handelt es sich um Gemeinden, die der räumlichen Situation der Großgemengelage zuzuordnen sind. Die Fälle konnten über die Gespräche mit den Bezirksregierungen identifiziert werden, da die Bezirksregierungen in der Regel in die Erstellung der Gutachten eingebunden sind und somit einen Überblick über die bereits erstellten Gutachten haben. Auffällig war, dass in den Gesprächen mit den Bezirksregierungen und in den Fallstudien immer wieder auf das Düsseldorfer Vorgehen Bezug genommen wurde. Aus Sicht des Fachgutachters besteht der Vorteil der gesamtstädtischen Begutachtung darin, dass die Betriebsbereiche nach denselben Maßstäben begutachtet werden. (vgl. Interview Farsbotter: 16)

Gründe für die Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens

Die Erstellung der gesamtstädtischen Gutachten in den Fallstudien des Typs A erfolgte nach dem EuGH Urteil zum Mücksch-Fall. In den beiden untersuchten Fallstudien war die komplexe Problemlage Anlass zur Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens. In beiden Gemeinden wurde über eine Ermittlung der Achtungsabstände festgestellt, dass große Teile des Stadtgebiets von den Achtungsabständen überdeckt sind, darunter auch einige wichtige Entwicklungsflächen und Teile der Innenstadtlagen. In einem Fall waren Entwicklungsflächen betroffen, die sich im städtischen Eigentum befanden.

Aufgrund der komplexen Problemlage hielten die beiden Städte eine zusammenfassende Begutachtung für erforderlich: *„Wir konnten das jetzt nicht immer im Rahmen des Einzelgutachtens weiterlaufen lassen, sondern mussten wir hier ein zentralstädtisches Gutachten machen. Um einfach eine Leitlinie zu wissen. Für die Bauleitplanung, aber auch für die Bauordnung.“*

Die Untersuchung der Fallstudien des Typs B hat aber gezeigt, dass diese komplexe räumliche Problemlage nicht immer zur Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens führt. Obwohl eine der beiden Fallstudien des Typs B eine vergleichbare Problemlage aufweist, wird dort diskutiert auf die Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens bewusst zu verzichten, weil dieser Weg aus Sicht der Gemeinde mit höheren Kosten verbunden wäre und die alternative Vorgehensweise, die Achtungsabstände für das Gemeindegebiet zu ermitteln und Gutachten nur dann zu beauftragen, wenn aufgrund konkreter Vorhaben die angemessenen Abstände benötigt werden, ebenso praktikabel ist. Außerdem wurde angemerkt, dass auch ein zusätzlicher Aufwand betrieben werden müsste, um ein gesamtstädtisches Gutachten immer aktuell zu halten.

Nachdem die grundsätzliche Entscheidung getroffen wurde, ein gesamtstädtisches Gutachten zu beauftragen, war zunächst der Untersuchungsumfang zu ermitteln, die Finanzierung des Gutachtens zu klären und die Auswahl eines Gutachters vorzunehmen. Im weiteren Prozess folgte dann eine erste Information der Störfallbetriebe, die Bestandsaufnahme und Ermittlung der Abstände sowie die Abstimmung des Gutachtens mit der Bezirksregierung und dem LANUV. Wie die Akteure in den Fallstudien die jeweiligen Arbeitsschritte bearbeitet haben, wird im Folgenden näher erläutert.

Prozess der Gutachtenerstellung

Die Auswahl der Gutachter wurde in beiden Fallstudien des Typs A als schwierig beschrieben. Genannt wurden die begrenzte Verfügbarkeit an Gutachtern und die Schwierigkeit, das Anforderungsprofil an den Gutachter zu bestimmen. In beiden Fallstudien wurde die Datenbank „ReSyMeSa – Recherchesystem Messstellen und Sachverständige“ des Landes Brandenburg für die Auswahl möglicher Gutachter genutzt. In einer Fallstudie wurde außerdem Kontakt mit der Stadt Düsseldorf aufgenommen, um sich dort hinsichtlich der an einen Gutachter zu stellenden Anforderungen zu informieren. In beiden Fallstudien wurden dann mehrere Gutachter zur Angebotsabgabe aufgefordert. Der Rücklauf war jedoch aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit begrenzt. In einer Fallstudie wurde berichtet, dass von acht möglichen Gutachtern nur noch vier ein Angebot abgegeben haben. Letztendlich wurden in beiden Fallstudien Gutachter beauftragt, die schon aus anderen Zusammenhängen bekannt waren. Gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit waren für beide Kommunen neben den Kosten und angebotenen Leistungen ein Entscheidungskriterium.

Auswahl der Gutachter

Finanzierung des Gutachtens In beiden Fallstudien des Typs A wurden die Gutachten von der Wirtschaftsförderung finanziert, in einem Fall mit einer geringen Teilfinanzierung über das städtische Gebäudemanagement. Die Gesprächspartner in den Fallstudien haben alle darüber berichtet, dass es längerer Abstimmungsprozesse bedurfte, um die Finanzierung der Gutachten sicherzustellen, da in beiden Kommunen eine angespannte Haushaltslage herrschte.

Festlegung des Untersuchungsrahmens In engem Zusammenhang mit der Finanzierung der Gutachten stand auch die Festlegung des Untersuchungsrahmens, da dieser auch maßgeblich die Kosten für die Gutachten beeinflusst. Der Untersuchungsrahmen der Gutachten unterscheidet sich zwischen den beiden Fallstudien des Typs A. In einem Fall wurden alle Betriebsbereiche im Gemeindegebiet in die Untersuchung einbezogen. In der zweiten Fallstudie wurden Betriebsbereiche nicht begutachtet, die aufgrund ihrer Lage bzw. der Größe der Achtungsabstände keine Siedlungsbereiche bzw. Entwicklungsflächen erfassten, da es in diesem Falle nicht für erforderlich gehalten wurde, die angemessenen Abstände zu ermitteln. Außerdem wurde in dieser Fallstudie aus Kostengründen auch der Untersuchungsumfang in den Betrieben beschränkt, indem nur für zwei Betriebe die angemessenen Abstände vom genauen Standort der relevanten Stoffe innerhalb des Betriebsbereichs ermittelt wurden und für die übrigen nur von der Grenze des Betriebsbereiches aus.

Information der Störfallbetriebe In beiden Fallstudien fand eine frühzeitige und umfassende Information der Störfallbetriebe statt. Dies wurde von den Gesprächspartnern, ebenso wie bei der Erstellung der fallbezogenen Gutachten, als wichtige Maßnahme beschrieben, um die Unternehmen zu überzeugen, an der Erstellung der Gutachten mitzuwirken. In einer Fallstudie wurden dazu die größeren Betriebe von der Verwaltung aufgesucht und über das Vorgehen informiert. An den Gesprächen beteiligt waren der zuständige Dezernent, ein Vertreter der Wirtschaftsförderung und der für das Gutachten zuständige Sachbearbeiter. In einem Fall wurde das Gespräch ausschließlich von der Wirtschaftsförderung geführt.

In der anderen Fallstudie wurde eine zentrale Informationsveranstaltung durchgeführt, um die Unternehmen über Ziele und Zwecke der Gutachtenerstellung zu informieren und das Vorgehen zu diskutieren: *„Wir haben die Firmen eingeladen und haben mit denen einen ersten kleinen Workshop gemacht und erläutert, was wir vorhaben.“*

Auf diese Art und Weise gelang es in beiden Fallstudien, die Unternehmen für eine Zusammenarbeit bei der Gutachtenerstellung zu gewinnen, sodass im weiteren Prozess der Gutachtenerstellung diesbezüglich keine Schwierigkeiten auftraten.

Bestandsaufnahme und Ermittlung der Abstände Die Bestandsaufnahme und Ermittlung der Abstände erfolgte dann über den Gutachter in Zusammenarbeit mit den Unternehmen. Die Verwaltung war dabei nur punktuell beteiligt. Ein zuständiger Sachbearbeiter wies darauf hin, dass dies auch dazu diene, dass die

Unternehmen vertrauensvoll mit dem Gutachter zusammenarbeiten können: *„Die [Gespräche] liefen zum Teil bilateral ohne unsere Beteiligung, sodass die Firmen auch ganz offen sprechen konnten, das war uns ganz wichtig.“*

Von den zuständigen Sachbearbeitern in der Verwaltung wurde in den Gesprächen mehrfach darauf hingewiesen, dass für eine intensive inhaltliche Abstimmung und Begleitung des Gutachtens zudem nicht der notwendige Sachverstand in der Verwaltung vorhanden ist. Darin wurde ein wesentlicher Unterschied zu anderen Fachgutachten gesehen: *„Beim Bodenschutz, beim Lärm und bei sonstigen Themen, da haben wir Fachleute im Haus. Da gibt es die Bodenschutzbehörde, die prüft das Altlastengutachten [...]. Hier gibt es zum Störfallschutz eigentlich keinen, der Ahnung hat, der das gelernt hat.“*

Aufgrund der mangelnden Fachkompetenz in der Verwaltung wurde in beiden Fallstudien das Dezernat 53 bei der jeweiligen Bezirksregierung eingebunden. Wie oben bereits beschrieben, erfolgte eine Kontrolle der Gutachten in Zusammenarbeit mit dem LANUV. In einer der beiden Fallstudien wurden vom LANUV in diesem Rahmen einige grundsätzliche Fragen zur Vorgehensweise bei der Gutachtenerstellung aufgeworfen (siehe dazu ausführlich den folgenden Abschnitt). Zum Zeitpunkt der Erhebung war der Diskussionsprozess noch nicht abgeschlossen. Insgesamt wurde so die Fertigstellung des Gutachtens verzögert.

In beiden Fallstudien waren die Gutachten noch nicht endgültig abgeschlossen, die Ergebnisse werden jedoch zukünftig als Beurteilungsgrundlage für die Bauleitplanung und in den Genehmigungsverfahren genutzt werden. In einer der beiden Fallstudien war außerdem vorgesehen, die Ergebnisse des Gutachtens der Feuerwehr als Basis für Notfallplanungen zur Verfügung zu stellen und die Untere Immissionsschutzbehörde zu informieren. Außerdem wurde in der Fallstudie überlegt, die Ergebnisse auch der Öffentlichkeit über den Geodatenserver zugänglich zu machen und aktiv die Presse zu informieren. In der anderen Fallstudie bestand bezüglich der Information der Öffentlichkeit noch eine große Unsicherheit. Bedenken bestanden vor allen darin, dass man die Bevölkerung nicht verunsichern wollte: *„Die Frage ist tatsächlich, ob man die Bürger hier verunsichern möchte. Wichtig ist ja, dass wir unsere Hausaufgaben machen und das seriös abarbeiten.“*

Umgang mit den Ergebnissen

Die dauerhafte Aktualisierung und Pflege der Gutachten wurde in beiden Fallstudien als Aufgabe erkannt. Dies sollte allerdings über die Informationen aus dem Verfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz möglich sein, da auch dort zukünftig eine Ermittlung der angemessenen Abstände erfolgt (vgl. BR Köln: 92).

Dauerhafte Aktualisierung der Gutachten

Schwierigkeiten bei der Berechnung der angemessenen Abstände

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass sich bei der Ermittlung der angemessenen Abstände in der praktischen Anwendung trotz des bestehenden Leitfadens KAS-18 noch zahlreiche offene Fragen und Schwierigkeiten zeigen. Diese lassen sich in drei zentrale Bereiche unterteilen:

- Unklarheiten bei der Berechnung der angemessenen Abstände nach dem KAS-Leitfaden,
- Berücksichtigung der Anforderungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts, die über den KAS-Leitfaden hinausgehen,
- Ermittlung von Abständen zu unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten.

Unklarheiten bei der Berechnung der angemessenen Abstände nach dem KAS-Leitfaden

In mehreren Fallstudien wurde von Unklarheiten bei der Abstandsberechnung nach dem Leitfaden KAS-18 berichtet. Dies deckt sich mit den Aussagen des Fachgutachters, der bei der Abstandsberechnung nach dem Leitfaden KAS-18 „immense Spielräume“ sieht (vgl. Interview Farsbotter: 71). In den Interviews wurde dabei auf verschiedene Spielräume und Unklarheiten hingewiesen:

- Annahmen zu den Leck-Größen und der Ausbreitung der Stoffe (vgl. Interview Farsbotter: 73),
- Verwendung unterschiedlicher toxikologischer Kurzzeit-Grenzwerte (z.B. ERPG oder AEGL Werte)⁴⁰ (vgl. BR Düsseldorf: 186, 190),
- Verwendung von Mindestabständen zu Betriebsbereichen⁴¹,
- Berücksichtigung von Trümmerwurf⁴² (vgl. BR Köln 116),
- Umgang mit topografischen Besonderheiten,
- Umgang mit besonderen Betrieben, z.B. Biogasanlagen (vgl. Interview LANUV: 115),
- Umgang mit Altgenehmigungen (vgl. Interview LANUV: 116ff.; Farsbotter: 169).

Die aufgeführten Punkte sind jedoch nicht als abschließende Liste zu verstehen, da je nach Fallkonstellation und örtlichen Gegebenheiten weitere Unklarheiten auftreten können. Ein Mitglied der KAS wies im Rahmen des Expertengesprächs auch darauf hin, dass in der

⁴⁰ Der Leitfaden KAS-18 sieht zur Beurteilung grundsätzlich die toxikologischen Kurzzeitgrenzwerte nach dem ERPG-System (Emergency Response Planning Guidelines) vor, die von der American Industrial Hygiene Association entwickelt werden. Liegen keine ERPG-Werte vor, kann nach dem Leitfaden auch auf die Werte nach dem AEGL-System (Acute Exposure Guideline Levels) zurückgegriffen werden (vgl. KAS 2010: 24). Die AEGL-Werte beziehen sich auch auf den Schutz empfindlicher Personengruppen. In bestimmten Fällen wurde vor diesem Hintergrund vom LANUV die Verwendung von AEGL-Werten gefordert, obwohl auch ERPG-Werte zur Verfügung standen.

⁴¹ Der Leitfaden sieht keine Berücksichtigung von Mindestabständen vor. In einer Fallstudie wurde gemeinsam mit dem Gutachter die Verwendung von Mindestabständen von 50 m festgelegt.

⁴² Trümmerwurf wird vom aktuellen KAS-18-Leitfaden nicht berücksichtigt, in einigen Fällen aber ergänzend vom LANUV gefordert (vgl. Seminar 4).

KAS bereits einige Unklarheiten bekannt sind und hier kontinuierlich an Lösungen gearbeitet wird (vgl. Interview LANUV: 124). Im November 2014 wurde hierzu als Ergebnis die Arbeitshilfe „Szenarienspezifische Fragestellungen zum Leitfaden KAS 18“ von der KAS veröffentlicht (vgl. KAS 2014).

Die Liste zeigt jedoch eindeutig, dass zum Zeitpunkt der Erhebung in der praktischen Anwendung derzeit noch viele Unsicherheiten bestanden. Wie damit umzugehen ist, wurde in der praktischen Anwendung in der Regel im Rahmen der Abstimmung der Gutachten mit der Bezirksregierung und dem LANUV diskutiert.

Besonders stark kann sich der Umgang mit unspezifischen und sehr umfassenden Altgenehmigungen auf die Abstandsermittlung auswirken, da sie die Bestimmung der angemessenen Abstände fast unmöglich macht: *„Wie wollen Sie den angemessenen Abstand für einen Betrieb berechnen, dessen Basisgenehmigung von 1924 ist, worin steht, dass der Betrieb alles herstellen darf außer Sprengstoffe.“* (Interview Farsbotter: 169)

Diese Problematik zeigte sich in einer Fallstudie besonders intensiv. Da es nach Einschätzung des Gutachters hier weder praktikabel war, sich nur auf die derzeit im Betrieb verwendeten Stoffe zu beziehen, noch die sehr offene Genehmigung zugrunde zu legen, wurde in diesem Fall ein Mittelweg gewählt. Auf weitere Details zu den angewendeten Lösung kann hier jedoch aus Gründen der Anonymisierung nicht näher eingegangen werden.

In Kapitel 5.2.1 wurde bereits erläutert, dass die aktuellen Anforderungen des Urteils des BVerwG vom 20.12.2012 vorsehen, dass bei der Ermittlung der angemessenen Abstände auch die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Unfalls berücksichtigt werden muss, dass dies im Rahmen der Abstandsermittlung nach dem Leitfaden KAS-18 aber bislang nicht erfolgt. In der praktischen Umsetzung spielt diese Frage jedoch bislang kaum eine Rolle. Angesprochen wurde das Thema lediglich vom Fachgutachter und von Mitarbeitern einer Bezirksregierung. (vgl. Interview Farsbotter: 109-126; BR Düsseldorf: 166-169)

Berücksichtigung der Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts

Ebenfalls vom Gericht gefordert und im Leitfaden KAS-18 nicht umgesetzt ist die Berücksichtigung der Unfallfolgen und damit verbunden die Empfindlichkeit der schutzwürdigen Nutzungen. Anders als die Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit eines Unfalls wird die Frage, wie schutzbedürftig ein Vorhaben ist, nach Einschätzung des Fachgutachters zunehmend diskutiert: *„Was zugenommen hat, sind die Anfragen zur Verträglichkeitsbeurteilung. Das ist ja der nächste Schritt nach dieser Frage des angemessenen Abstands. Die Beurteilung, wie schutzbedürftig ein Vorhaben ist, ist ja der nächste Schritt und das nimmt jetzt zu.“* (vgl. Interview Farsbotter: 91)

Im Rahmen einer Projektgruppe der Fachkommission Städtebau der ARGEBAU⁴³ wurden 2014 Kriterien zur qualitativen Beurteilung der Schutzbedürftigkeit von Vorhaben erarbeitet, jedoch bis Februar 2015 noch nicht offiziell beschlossen. In einer Entwurfsfassung wurden u.a. die Anzahl zeitgleich anwesender Personen und deren Aufenthaltsdauer, die individuelle Handlungs-/Einsichtsfähigkeit der Personen (Erwachsene/Kinder mit / ohne Aufsicht) oder auch die Art und Dauer des Publikumsverkehrs als mögliche Kriterien benannt. Außerdem wurden auswirkungsbegrenzende Maßnahmen, wie bauliche Schutzmaßnahmen, als vorhabenspezifische Faktoren für schutzwürdige Nutzungen aufgeführt. (vgl. Ulrich Staiger 2014).

Die Bedeutung der Frage, wie die Schutzbedürftigkeit berücksichtigt werden kann, zeigte sich auch in mehreren Fallstudien, in denen hierüber diskutiert wurde, wenn sich Vorhaben innerhalb der angemessenen Abstände befanden. Im Fokus der Diskussion standen dabei Überlegungen zur Durchführung auswirkungsbegrenzender Maßnahmen, z.B. die Einrichtung von Schutzräumen, um die Schutzbedürftigkeit eines Vorhabens zu reduzieren. Allerdings ist auch festzustellen, dass hier in der Anwendung noch große Unsicherheiten herrschen, vor allem in der Frage, welche Maßnahmen geeignet sein können und wie diese praktisch umzusetzen sind. Aus Sicht der Verwaltungen, die hierzu schon Überlegungen anstellten, ist dabei in jedem Fall die Zusammenarbeit mit einem Gutachter erforderlich.

Bei der Erstellung von Gutachten wurden in diesem Zusammenhang allerdings auch Schwierigkeiten gesehen, da bislang noch keine Vorgaben und Standortlösungen vorhanden sind und die Inhalte und der Aufbau der Gutachten für den jeweiligen Einzelfall entwickelt werden müssen.

Hinzu kommt, dass es aus Sicht des Fachgutachters nur wenige geeignete Maßnahmen gibt, um die Schutzbedürftigkeit eines Vorhabens zu beeinflussen, die auch von den zukünftigen Nutzern akzeptiert werden: *„Es gibt beispielsweise für Wohnhäuser keine ernsthaften praktikablen, vom Nutzer akzeptierten Schutzmöglichkeiten. Von Sonderbauvorhaben abgesehen - also beispielsweise eine Veranstaltungshalle, die neben einem Chlorklager liegt -, da könnte ich Gasdetektoren in die technische Lüftung der Anlage einbauen. Wenn da Chlor registriert wird, schlägt der Detektor aus, schaltet die Lüftung ab und die Leute bleiben eben eine dreiviertel Stunde drin. Das könnte ich mir vorstellen. Aber für das, worüber wir meistens reden, nämlich ein Aldi um die Ecke, also das Typische, was gebaut werden soll, oder ein kleines Wohngebiet, da ist das `Unsinn`. Das Haus bekommt man doch nicht verkauft.“* (Interview Farsbotter: 24)

⁴³ Die Fachkommission Städtebau der ARGEBAU beschloss im März 2013 die Einsetzung einer Projektgruppe „Anwendung der Seveso-II-Richtlinie im Baugenehmigungsverfahren, insbesondere im unbeplanten Innenbereich“.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich in der Praxis erste Ansätze einer qualitativen Bewertung des möglichen Risikos finden. Eine quantitative Bewertung des Risikos, wie sie in probabilistischen Ansätzen erfolgt, findet jedoch nicht statt. Dies wurde von einem Experten des LANUV auch mit fehlenden Festlegungen zu einem akzeptierten Risiko begründet: *„In Deutschland verwenden wir eben die Probabilistik und die Risikobetrachtung nicht, unter anderem weil es hier noch kein akzeptiertes Risiko gibt. Holland und Frankreich kennen das schon. Andere EU-Staaten haben irgendwo per Dekret, per Gesetz festgelegt, dass ein bestimmtes Gruppenrisiko zu tragen ist, und da die Grenze gesetzt. In Deutschland geht das zurzeit noch nicht.“* (Interview LANUV: 147)

Wie in Kapitel 5.2.1 bereits ausgeführt, bezieht sich der Leitfaden KAS-18 nur auf das Schutzgut Mensch. Die ebenfalls relevanten schutzbedürftigen Gebiete für den Naturschutz werden im Leitfaden KAS-18 nicht berücksichtigt und es liegen auch keine anderen Arbeitshilfen zur Abstandsermittlung vor. In den Fallstudien spielte diese Thematik allerdings keine besondere Rolle, was wahrscheinlich auch darauf zurückzuführen ist, dass hier jeweils heranrückende Nutzungen an Störfallbetriebe im Fokus standen. Thematisiert wurde diese Frage jedoch im Rahmen eines Fachseminars im September 2014. Dort wurde in der Diskussion die Frage aufgeworfen, wie bei der Neuplanung eines Industriegebiets Naturschutzgebiete in der Umgebung zu berücksichtigen und welche Abstände erforderlich sind. In der weiteren Diskussion konnte keine praktikable Vorgehensweise aufgezeigt werden. Benannt wurden aber folgende Probleme und Unsicherheiten: die fehlenden Vorgaben im Sinne eines Leitfadens, die sich stark unterscheidenden Ansprüche der Schutzgebiete und das fehlende Grundlagenwissen über die möglichen Wirkungszusammenhänge bei Flora und Fauna. (vgl. Seminar 4)

Ermittlung von Abständen zu Schutzgebieten

8.5. Vorbereitende Bauleitplanung

Wie bereits in Kapitel 5.3.2 ausgeführt, ist der planerische Störfallschutz im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung zu prüfen. Auf der Ebene des FNP ist dies bei der Ausweisung neuer Bauflächen für schutzwürdige Nutzungen oder für die Ansiedlung von Störfallbetrieben von Bedeutung. Ebenso sind bestehende Darstellungen für diese Nutzungen zu überprüfen, sofern die Flächen noch nicht vollständig bebaut sind.

In der praktischen Anwendung zeigen sich hinsichtlich der Berücksichtigung große Unterschiede. Vereinzelt finden sich Beispiele, die sich schon sehr frühzeitig dem Thema gewidmet haben. In den Fachseminaren wurden aber auch noch sehr grundsätzliche Fragen zur Berücksichtigung in der Flächennutzungsplanung diskutiert (vgl. Seminar 1). Auch die Gespräche mit den Bezirksregierungen haben gezeigt, dass der Belang erst in den letzten Jahren, insbesondere seit dem Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall, vermehrt

im Zuge der Genehmigungen durch das Dezernat 35 geprüft wird. Die Prüfung wurde inzwischen in drei Bezirksregierungen in die „Standardprüfung“ integriert (vgl. BR Köln: 18; BR Arnsberg: 62-68; BR Düsseldorf: 36-37). In den Bezirksregierungen Detmold und Münster erfolgte bislang jedoch noch keine gesonderte Prüfung des planerischen Störfallschutzes durch das Dezernat 35 im Rahmen der FNP-Genehmigungen, sofern in den Planunterlagen keine Hinweise vorlagen. Hier wurde von den Bezirksregierungen vielmehr darauf abgestellt, dass die Gemeinden im Zuge der Aufstellungsverfahren das Dezernat 53 beteiligen (vgl. BR Münster: 9; BR Detmold: 30-33, 100-101).

In Einzelfällen wurde davon berichtet, dass Gemeinden den Belang bei Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen in den letzten Jahren nicht berücksichtigt haben und die Bezirksregierungen daraufhin im Zuge der Genehmigungsverfahren veranlassten, dass der Belang nachträglich eingearbeitet wurde (vgl. BR Arnsberg: 115-119; BR Düsseldorf: 36f.).

Auch in den Fallstudien zeigte sich bezüglich der Berücksichtigung im Flächennutzungsplan ein sehr diverses Bild.

Prüfung des Störfallschutzes im Rahmen des FNP

In einer Fallstudie des Typs C wurde der Belang des planerischen Störfallschutzes explizit bei der Neuaufstellung des FNP kurz nach dem Urteil des EuGH berücksichtigt. Die Bestandsaufnahme und Bewertung erfolgte anhand der Achtungsabstände aus der Datenbank KABAS. Berücksichtigt wurden dabei auch Betriebe in den Nachbargemeinden. Die Behandlung des Belangs erfolgte im Rahmen der Umweltprüfung. Geprüft wurde, ob bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans durch die Ausweisung von Industriegebieten neue Ansiedlungsmöglichkeiten für Störfallbetriebe geschaffen werden und ob Konflikte durch das Heranrücken von schutzbedürftigen Nutzungen an bereits vorhandene Störfallbetriebe entstehen können.

Hinsichtlich der Schaffung neuer Ansiedlungsmöglichkeiten wurde bei der Neuaufstellung des FNP ein bestehendes Industriegebiet erweitert. Im Umfeld der Achtungsabstände befanden sich bereits schutzwürdige Nutzungen. Die erforderliche Konfliktlösung bezüglich der möglichen Ansiedlung von Störfallbetrieben wurde auf das Baugenehmigungsverfahren verlagert. Die Neuansiedlung schutzwürdiger Nutzungen wurde im Rahmen der Neuaufstellung innerhalb der Achtungsabstände nicht vorgesehen. Allerdings erfolgte in einigen Teilbereichen eine erstmalige Darstellung von schutzbedürftigen Nutzungen in den Achtungsabständen, die schon im Bestand vorhanden sind.

Im Rahmen der Expertengespräche wurde von einem Leiter des Stadtplanungsamts darauf hingewiesen, dass die Prüfung des planerischen Störfallschutzes erst mit Vorliegen des EuGH-Urteils zum Mücksch-Fall – und damit zum Ende des eigenen Verfahrens – vorgenommen wurde: *„Das ist da relativ schnell aus der Bauordnungsschiene in die Diskussion geraten und dann ist das da miteingebaut worden. [...] Das Thema lässt sich*

relativ leicht bewältigen, weil unsere Betriebe kleine Abstandsbereiche haben und günstig liegen“.

Ebenfalls geprüft wird der planerische Störfallschutz bei einer aktuell erfolgenden Neuaufstellung des FNP in einer Fallstudie des Typs B. Hier wurden anlässlich der Neuaufstellung die Standorte und Achtungsabstände der Betriebsbereiche bereits einige Jahre vor dem EuGH-Urteil ermittelt und vom Umweltamt Ziele zum Umgang mit Störfallbetrieben formuliert, die darauf abzielen, bestehende Gemengelagen langfristig zu entflechten und die Entstehung neuer Gemengelagen zu vermeiden. Die Belange des planerischen Störfallschutzes werden neben Belangen der Wirtschaft, des Bodenschutzes und vielen anderen in die Abwägung eingestellt. Aus Sicht der Stadtplanung stellt die räumliche Entflechtung der Gemengelagen dabei eine besondere Schwierigkeit dar und wird im Rahmen des Flächennutzungsplans nur bedingt verfolgt.

Die Darstellung der gewerblichen Bauflächen soll nach jetzigem Planungsstand zwischen Gewerbe- und Industriegebieten differenziert werden. Eine Neuausweisung von Industriegebieten ist jedoch nicht beabsichtigt, da die Prüfung möglicher Potenzialflächen ergeben hat, dass im Stadtgebiet aufgrund bestehender Restriktionen keine geeigneten Flächen verfügbar sind.

Bei der Ausweisung neuer schutzbedürftiger Nutzungen innerhalb der Achtungsabstände ist derzeit eine Abschichtung auf die Ebene des Bebauungsplans vorgesehen. Grundsätzlich kann bei dieser Vorgehensweise nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Flächen später nicht realisiert werden können. Da nach derzeitigem Planungsstand aber nur einzelne Flächen davon betroffen sind, ist das Vorgehen aus Sicht der zuständigen Bearbeiter vertretbar, da die Grundkonzeption der Flächennutzungsplanung dadurch nicht infrage gestellt wird.

Geplant ist allerdings, die betroffenen Flächen mit einem „Vermerk“ zu kennzeichnen und damit für die nachfolgende verbindliche Bauleitplanung deutlich zu machen, dass hier noch eine Detailbetrachtung zu erfolgen hat. Ungeklärt ist allerdings noch, inwieweit darüber die Achtungsabstände öffentlich gemacht werden sollen.

Nur indirekt berücksichtigt wurde der planerische Störfallschutz im Rahmen der Neuaufstellung des FNP in einer Fallstudie des Typs A, die vor ca. zehn Jahren abgeschlossen wurde. Allerdings wurde im Zuge der Neuaufstellung grundsätzlich das Ziel formuliert, innerstädtische Gemengelagen über die Verlagerung von Unternehmen zu entflechten. Hier wird dem Belang des Störfallschutzes somit indirekt Rechnung getragen, eine explizite Behandlung und eine Bestandsaufnahme sind jedoch nicht erfolgt.

*Indirekte
Berücksichtigung*

*Keine Berücksichtigung
im FNP*

In der zweiten Fallstudie des Typs A wurde der planerische Störfallschutz bei der Neuaufstellung des FNP nicht berücksichtigt. Der Plan stammt allerdings aus den 1970er Jahren, als rechtliche Anforderungen zum planerischen Störfallschutz noch nicht existierten. Die Dokumentenanalyse sowie die Expertengespräche haben auch gezeigt, dass in den aktuellen Änderungsverfahren zum Flächennutzungsplan der Belang des planerischen Störfallschutzes nicht explizit geprüft wird. Aus Sicht des zuständigen Sachbearbeiters für das gesamtstädtische Gutachten sollte dies aber nach Vorlage des Gutachtens erfolgen. Das genaue Vorgehen ist noch innerhalb der Verwaltung abzustimmen.

Ebenfalls keine Berücksichtigung findet der Belang des Störfallschutzes in einer Fallstudie des Typs B in einem aktuellen Aufstellungsverfahren. Der Umweltbericht für das Verfahren wurde bereits von der Verwaltung erarbeitet, das Thema dort aber nicht geprüft. Auch im Rahmen dieses Verfahrens werden z.B. neue Wohnbauflächen ausgewiesen, die eine Prüfung erforderlich machen würden. Die Verwaltung hat zwar Kenntnis über die Standorte der Betriebsbereiche, ihr liegen jedoch bislang keine Achtungsabstände vor. Da das Planungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist und bislang noch keine Beteiligungsschritte erfolgt sind, kann keine Aussage dazu getroffen werden, ob der Belang von den Trägern öffentlicher Belange eingebracht oder von der Verwaltung noch in die Prüfung einbezogen wird.

In der zweiten Fallstudie des Typ C wurde der planerische Störfallschutz bei der Aufstellung des FNP ebenfalls nicht behandelt. Der dort wirksame FNP wurde vor nicht ganz zehn Jahren aufgestellt. Hier galten die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes bereits seit vielen Jahren und es lagen auch seit 2005 Empfehlungen zur Ermittlung der Abstände vor. Im Rahmen des FNP-Verfahrens fand jedoch keine Bestandserhebung und in der Folge auch keine weitere Berücksichtigung statt. Da im Zuge der FNP-Neuaufstellung jedoch neue gewerbliche Bauflächen und Wohnbauflächen ausgewiesen wurden, hätte zumindest hier eine Betrachtung erfolgen müssen. Im Expertengespräch wurde bestätigt, dass das Thema bei der Aufstellung des FNP keine Rolle gespielt habe, d.h. der Belang wurde im Verfahren auch von keinem TÖB oder aus der Öffentlichkeit eingebracht und die Vorgehensweise bei der Genehmigung des FNP nicht beanstandet.

Insgesamt zeigt sich bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Flächennutzungsplanung eine große Bandbreite von einer rechtssicheren Anwendung bis hin zur Missachtung der Vorschriften des planerischen Störfallschutzes.

8.6. Verbindliche Bauleitplanung

Die Untersuchung der Fallstudie hat gezeigt, dass der planerische Störfallschutz in der verbindlichen Bauleitplanung in der Vergangenheit lange Zeit nur begrenzt Beachtung

gefunden hat. In nur zwei Fallstudien wurden bereits vor dem EuGH-Urteil zum Mücksch-Fall im Jahr 2011 Festsetzungen zum planerischen Störfallschutz getroffen bzw. wurde der Belang in der Abwägung berücksichtigt. Obwohl das Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall an der Rechtslage für die Bauleitplanung im Prinzip nichts geändert hat, konnte in den Fallstudien beobachtet werden, dass erst ab 2011 der Belang des planerischen Störfallschutzes in der verbindlichen Bauleitplanung zunehmend Berücksichtigung fand.

Ab dem Jahr 2011 finden sich dann, mit einer Ausnahme, in allen Fallstudien Fälle, bei denen in der verbindlichen Bauleitplanung der planerische Störfallschutz behandelt wurde. In der Gemeinde, die im Bereich des Störfallschutzes bisher noch nicht aktiv geworden ist, lagen zum Zeitpunkt der Untersuchung im August/September 2014 genauere Kenntnisse über die Achtungsabstände der Betriebsbereiche auch noch nicht vor.

Grundvoraussetzung für die Berücksichtigung ist, dass in der Gemeinde die Kenntnis von einer konkreten Betroffenheit vorliegt. Dies kann zum einen über eine bereits erfolgte Bestandsaufnahme gesichert sein (siehe hierzu Kapitel 8.4) oder durch die Beteiligung im Planverfahren, in dem von der Bezirksregierung oder auch von den Störfallbetrieben auf den Belang des Störfallschutzes hingewiesen wird.

Die Analyse der Fallstudien und die Analyse der Fachseminare sowie der Expertengespräche haben gezeigt, dass sich die Planungsprojekte, die derzeit im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung zu bewältigen sind, überwiegend den folgenden Planungsaufgaben zugeordnet werden können:

Planungsaufgaben

- I. Planung von Wohnnutzungen im Innenbereich innerhalb von Achtungsabständen oder angemessenen Abständen;
- II. Neuansiedlung oder Erweiterung sozialer Infrastruktur (z.B. Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten) innerhalb von Achtungsabständen bzw. angemessenen Abständen bestehender Störfallbetriebe (einen Sonderfall stellen dabei Betriebskindergärten von Störfallbetrieben dar);
- III. Planung von Wohnprojekten oder Hotelstandorten in bestehenden Häfen, in denen (noch) Störfallbetriebe ansässig sind;
- IV. Neuansiedlung oder Erweiterung von Einzelhandelsprojekten innerhalb von Achtungsabständen oder angemessenen Abständen – entweder im Innenbereich oder in bestehenden Gewerbegebieten, die als „Puffer“ zwischen Industriegebieten und Wohngebieten fungieren;
- V. rechtskräftige und noch nicht vollständig realisierte Bebauungspläne innerhalb von Achtungsabständen oder angemessenen Abständen eines Störfallbetriebes, die die Ansiedlung schutzwürdiger Nutzungen zulassen;

- VI. Planung von Gewerbegebieten innerhalb von Achtungsabständen oder angemessenen Abständen;
- VII. Planung von Industriegebieten, in deren Umfeld (Radius von 1500 m) schutzwürdige Nutzungen vorhanden sind;
- VIII. Neuansiedlung oder Erweiterung einzelner Störfallbetriebe, beispielsweise von Kraftwerken, in deren Umfeld (Radius von 1500 m) schutzwürdige Nutzungen vorhanden sind;
- IX. rechtskräftige und noch nicht vollständig realisierte Bebauungspläne, die Industrienutzungen uneingeschränkt zulassen und in deren Umfeld (Radius von 1500 m) schutzwürdige Nutzungen vorhanden sind.

Je nach Planungsaufgabe kann es dabei zu starken Zielkonflikten mit dem Ziel der Innenentwicklung und des flächensparenden Bauens kommen. Diese zeigen sich verstärkt in den Gemeinden, die dem Typ der Großgemengelage zuzuordnen sind, da hier zentrale Flächen der Innenentwicklung besonders häufig innerhalb der Achtungsabstände bzw. innerhalb der angemessenen Abstände liegen.

Hinsichtlich der möglichen Festsetzungen zur Regelung des planerischen Störfallschutzes ist dabei grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Bebauungsplänen, die mit Nutzungen an einen bestehenden Störfallbetrieb heranrücken (Planungsaufgabe I-VI) und Bebauungsplänen, die die Ansiedlung von Störfallbetrieben ermöglichen können (Planungsaufgabe VII-IX).

In der Analyse der Fallstudien haben sich dabei vor allem Planungsfälle gezeigt, bei denen die Planung bzw. Zulässigkeit von schutzwürdigen Nutzungen in den Achtungsabständen bzw. den angemessenen Abständen im Fokus stand. Welche unterschiedlichen Herangehensweisen sich in der Planungspraxis der Fallstudien bislang zum Umgang mit den Steuerungsmöglichkeiten in der verbindlichen Bauleitplanung zeigen, wird im Folgenden dargestellt.

8.6.1. Regelungen zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben

Die Frage, wie die Zulässigkeit von Störfallbetrieben in der verbindlichen Bauleitplanung gesteuert wird, wurde in den Fallstudien unterschiedlich gehandhabt. Relevanz hat dies im Wesentlichen bei der Planung von Industriegebieten nach § 9 BauNVO. Dabei konnten grundsätzlich zwei planerische Ansätze unterschieden werden:

- Regelungen im Rahmen der Bebauungspläne zur Steuerung von Störfallbetrieben,
- keine Regelungen im Bebauungsplan und Verlagerung auf die Baugenehmigungsebene.

Die beiden Fallstudien des Typs A haben sich für die Konfliktregelung im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung entschieden. Eine der beiden Fallstudien steuerte bereits einige Jahre vor dem EuGH-Urteil die Ansiedlung von Störfallbetrieben bei der Neuausweisung von Industriegebieten (Planungsaufgabe VII). Auslöser war eine Stellungnahme des damaligen staatlichen Umweltamts, die in einem Planverfahren auf den Regelungsbedarf hingewiesen hatte. Eine Konfliktverlagerung in das Genehmigungsverfahren wurde in der Fallstudie als nicht sinnvoll erachtet, da grundsätzliche Anforderungen des Trennungsgrundsatzes im Rahmen der Bauleitplanung gelöst werden sollten.

*Steuerung im
Bebauungsplan*

Für die zweite Fallstudie ist festzustellen, dass eine explizite Regelung zur beschränkten Zulässigkeit von Störfallbetrieben erstmals in der jüngsten Vergangenheit in einen Bebauungsplan für eine großflächige Entwicklung von Gewerbeflächen aufgenommen wurde (Planungsaufgabe VII). Angeregt wurde diese Regelung damals vom zuständigen Sachbearbeiter für das gesamtstädtische Gutachten. Im Zuge des Planverfahrens erfolgten Abstimmungsgespräche mit der Wirtschaftsförderung und der Bezirksregierung hinsichtlich der Frage, ob Störfallbetriebe an dem betreffenden Standort zugelassen werden sollen und können. Erarbeitet wurden die konkreten Festsetzungsvorschläge von einem Planungsbüro, welches sich in der Region auch schon in anderen Städten mit dieser Thematik befasst hatte.

Bei den Festsetzungen wurde jeweils auf die Systematik des Gutachtens von Reidt und Schiller (2012) zurückgegriffen. Von Problemen bei der Anwendung der Festsetzungsmöglichkeiten wurde in beiden Fallstudien nicht berichtet.

In einer der Fallstudien des Typs C erfolgte fallbezogen eine Verlagerung ins Genehmigungsverfahren bzw. ein Ausschluss von Störfallbetrieben im Bebauungsplan. In der Gemeinde findet sich kurz nach dem EuGH-Urteil der erste Bebauungsplan, der das Thema Störfallschutz behandelt. Dabei handelt es sich um die Überplanung eines bestehenden Industrie- und Gewerbegebiets. Mit Bezug auf das bereits überwiegend bebaute Plangebiet fand hier keine Steuerung zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben statt, sondern es erfolgte eine Verlagerung in das Genehmigungsverfahren. In den folgenden Jahren finden sich drei weitere Bebauungspläne, die den Belang des planerischen Störfallschutzes explizit geprüft haben, darunter zwei Gewerbegebiete, in denen keine weiteren Regelungen erforderlich sind, und ein Industriegebiet (Planungsaufgabe VII), in dem Störfallbetriebe nur ausnahmsweise zugelassen wurden. Zusätzlich findet im Bebauungsplan eine Gliederung nach dem Abstandserlass statt, um auch den Anforderungen des sonstigen Immissionsschutzes gerecht zu werden.

*Ausschluss von Störfall-
betrieben oder Verlage-
rung in das Genehmi-
gungsverfahren*

Im Expertengespräch mit dem Amtsleiter und einem Sachbearbeiter aus der Bauleitplanung wurde erklärt, dass der planerische Störfallschutz erstmals in einem aktuellen Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurde. Auslöser dafür, sich dem Thema zu widmen, war nach Ansicht des Sachbearbeiters eine Informationsveranstaltung, die im Jahr 2012

bei der Bezirksregierung durchgeführt wurde und die zentralen Grundlagen und Anforderungen des planerischen Störfallschutzes aufgezeigt. Die langjährige Nichtbeachtung wurde vom Sachbearbeiter in der Bauleitplanung auch auf die geringe Anzahl der Betriebe zurückgeführt.

Das fehlende Wissen über bereits vorhandene Bebauungspläne, die den Belang des Störfallschutzes behandeln, kann zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass der lange Jahre zuständige Leiter der Abteilung Bauleitplanung heute nicht mehr in der Gemeinde arbeitet und mit seinem Ausscheiden auch sein Erfahrungswissen nicht mehr verfügbar ist. Außerdem wurden alle Pläne, die den Belang des planerischen Störfallschutzes behandelt haben, von einem externen Planungsbüro bearbeitet.

*Verlagerung ins
Genehmigungsverfahren*

Eine Gemeinde des Typs B hat noch keine klare Strategie entwickelt, wie und ob die Ansiedlung von Störfallbetrieben zukünftig in der verbindlichen Bauleitplanung gesteuert werden soll. Offen ist vor allem der Umgang mit bereits bestehenden Industriegebieten (Planungsaufgabe IX). Hier wurden im Expertengespräch Überlegungen geäußert, zukünftig eine Änderung bestehender Bebauungspläne vorzunehmen und in Bereichen, in denen noch keine Störfallbetriebe vorhanden sind, zukünftig deren Ansiedlung auszuschließen. Das Vorgehen wurde jedoch vor dem Hintergrund der begrenzten Personalkapazitäten und angesichts des hohen Arbeitsaufwands als wenig realistisch eingeschätzt. Außerdem wurde die Frage aufgeworfen, ob eine solche Steuerung überhaupt notwendig sei, da an vielen Standorten aufgrund von vorhandenen schutzwürdigen Nutzungen in der Umgebung ohnehin keine Störfallbetriebe mehr genehmigt werden können und somit eine Klärung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens möglich ist.

Auch in einer Fallstudie des Typs C wurde bislang keine Steuerung von Störfallbetrieben im Rahmen der Bauleitplanung vorgenommen. Die Strategie, eine Verlagerung auf die Genehmigungsebene vorzunehmen, scheint praktikabel, sofern im Rahmen der Genehmigungsverfahren die angemessenen Abstände überprüft werden (siehe hierzu Kapitel 8.7.2).

*Umgang mit bestehen-
den GI/GE-Standorten*

Auch in anderen Expertengesprächen wurde die Frage aufgeworfen, ob man für bestehende Industriegebiete, in denen bislang keine Regelungen zum Störfallschutz bestehen, nachträglich Regelungen treffen sollte (Planungsaufgabe IX). Dabei wurde allerdings auch hier darauf hingewiesen, dass dies erhebliche personelle Kapazitäten erfordern würde und in diesem Fall ggf. eine Verlagerung ins Genehmigungsverfahren ausreichend ist.

Hinsichtlich der Frage, ob Regelungen zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben getroffen werden, wird in der kommunalen Planungspraxis also deutlich unterschieden, ob es sich um bereits bestehende Bebauungspläne handelt (Planungsaufgabe IX), die in einem separaten Planverfahren zu ändern wären, oder ob im Zuge von Neuaufstellungen von

Bebauungsplänen Regelungen zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben ins Planverfahren integriert werden (Planungsaufgabe VII/VIII).

8.6.2. Steuerung schutzwürdiger Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben

Grundsätzlich ist die Neuansiedlung schutzwürdiger Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben innerhalb der angemessenen Abstände zu vermeiden. Die Planung schutzwürdiger Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben (Planungsfälle I-IV) war vor allem in solchen Gemeinden von Bedeutung, in denen die Störfallbetriebe im Siedlungsbereich liegen und zugleich große Achtungsabstände bzw. angemessene Abstände aufweisen. Berücksichtigung fand dies in den Fallstudien aber erst nach 2011.

Grundsätzlich wurde in allen Gemeinden angestrebt, dass neue geplante schutzwürdige Nutzungen sich nicht innerhalb eines angemessenen Abstands befinden. Lagen Planungen für schutzwürdige Nutzungen innerhalb der Achtungsabstände vor, wurden in der Regel in einem ersten Schritt die angemessenen Abstände ermittelt, um zu prüfen, ob sich das Vorhaben überhaupt im angemessenen Abstand befindet (siehe hierzu Kapitel 8.4.2). Häufig wurde in den Fallstudien und auf Seminaren davon berichtet, dass die angemessenen Abstände gegenüber den Achtungsabständen geringer ausfallen und die geplanten Vorhaben dann nicht mehr in den angemessenen Abständen liegen (vgl. u.a: Seminar 1). Ist dies der Fall, kann der Belang des Störfallschutzes über die Ermittlung der angemessenen Abstände im Planverfahren sehr gut berücksichtigt werden, da kein Konflikt mehr vorliegt. Weitere Festsetzungen werden dann nicht erforderlich.

Liegt das Vorhaben weiterhin innerhalb der angemessenen Abstände, so wurden als zweiter Schritt in der Praxis drei weitere Herangehensweisen beobachtet:

- Reduzierung der angemessenen Abstände über technische Maßnahmen,
- Ausschluss der schutzwürdigen Nutzungen,
- Unterschreitung der angemessenen Abstände im Rahmen der Abwägung.

Die angemessenen Abstände können grundsätzlich über technische Maßnahmen an den Störfallbetrieben oder auch an den schutzwürdigen Nutzungen reduziert werden. Technische Maßnahmen an den Störfallbetrieben sind dabei nach Einschätzung des Gutachters besonders gut geeignet, Maßnahmen an den schutzwürdigen Nutzungen hingegen nur bedingt, wie bereits oben ausgeführt wurde. In zwei Fallstudien wurde allerdings intensiv über die Möglichkeit technischer Maßnahmen an den schutzwürdigen Nutzungen diskutiert, z.B. über die Einrichtung von Schutzräumen (siehe oben).

Technische Maßnahmen an den Betrieben wurden in den sechs Fallstudien nicht realisiert. In den Expertengesprächen wurde aber von mehreren Fällen in anderen Gemeinden berichtet, in denen es zu Vereinbarungen zwischen Investoren, die eine schutzwürdige

*Reduzierung der
angemessenen
Abstände über
technische
Maßnahmen*

Nutzung innerhalb eines angemessenen Abstands realisieren wollen, und Störfallbetrieben kam. Die beiden Akteure verständigten sich dann auf die Durchführung bestimmter technischer Maßnahmen am Störfallbetrieb, die die angemessenen Abstände reduzieren und deren Kosten vom Investor übernommen wurden. Dabei handelte es sich jedoch um rein privatrechtliche Vereinbarungen und nicht um eine planungsrechtliche Steuerung (vgl. Interview Farsbotter: 25; Interview LANUV: 69)

Ausschluss der schutzwürdigen Nutzungen

Der Ausschluss schutzwürdiger Nutzungen kommt vor allem dann in Betracht, wenn sie nur als begleitende Nutzung zugelassen werden sollen und ihr Ausschluss nicht die zentralen Ziele der Planung beeinträchtigt. Klassisches Beispiel ist die Planung von Gewerbegebieten (Planungsaufgabe VI). In Kapitel 5.3.3 wurde bereits erläutert, dass hier der Ausschluss schutzwürdiger Nutzungen angezeigt sein kann, wenn man sich innerhalb der angemessenen Abstände eines Störfallbetriebs befindet. Dieses Vorgehen wurde in den zwei Fallstudien des Typs A zukünftig für sinnvoll erachtet. Umgesetzt wurde es jedoch bislang nur bedingt in einer Fallstudie, bei dem Einzelhandel in einem Gewerbegebiet ausgeschlossen wurde. Dafür war allerdings der Störfallschutz nicht ursächlich, sondern vielmehr die allgemeine Steuerung des Einzelhandels.

Zielt man auf den Ausschluss einzelner schutzwürdiger Nutzungen ab, stellt sich in der praktischen Anwendung allerdings auch die Frage, wie die schutzwürdigen Nutzungen genau zu definieren sind (siehe hierzu Kapitel 8.8).

Unterschreitung der angemessenen Abstände im Rahmen der Abwägung

In den Fallstudien gab es aber auch ein Planvorhaben, welches innerhalb der angemessenen Abstände lag. Hier wurde im Rahmen der Abwägung eine Unterschreitung der angemessenen Abstände begründet. Es handelte sich dabei um einen Vorhabenbezogenen Bebauungsplan für ein neues Wohngebiet in begehrter innerstädtischer Lage (Planungsaufgabe I). Im Zuge des Planverfahrens wurde das Dezernat 53 beteiligt, welches dann auf die Lage des Vorhabens in den Achtungsabständen hinwies. Der Investor beauftragte in der Folge ein Gutachten zur Ermittlung der angemessenen Abstände. Das Vorhaben lag im Ergebnis aber immer noch innerhalb der angemessenen Abstände.

Der Belang des Störfallschutzes wurde im Rahmen der Abwägung jedoch gegenüber anderen Belangen zurückgestellt. Als Argumente in der Abwägung wurden u.a. angeführt, dass die Bebauung nicht erstmals an den Störfallbetrieb heranrückt, sondern sich im Umfeld schon eine Vielzahl schutzwürdiger Nutzungen befinden und somit zusätzliche Anforderungen für den Störfallbetrieb nicht zu erwarten sind. Ergänzend dazu wurde eine Vielzahl von Argumenten angeführt, die sich auf mögliche technische Schutzmaßnahmen, alternative Entwicklungsflächen, den bestehenden Bedarf für die schutzwürdige Nutzung sowie das vorliegende Gefährdungspotenzial bzw. die Verschlimmerung möglicher Unfallfolgen bezogen. Auf die weiteren Detailargumente kann jedoch an dieser Stelle aus Gründen der Anonymisierung nicht eingegangen werden.

Die Abwägung wurde im Vorfeld intensiv mit dem betroffenen Störfallbetrieb abgestimmt. Stellungnahmen wurden vom Unternehmen im weiteren Verfahren nicht mehr abgeben.

Andere Gemeinden schätzen die Abwägungsmöglichkeiten zur Unterschreitung der angemessenen Abstände als geringer ein. Hier wurde es als zentral angesehen, dass bei Zulassung eines Vorhabens in den angemessenen Abständen über Schutzmaßnahmen sicherzustellen ist, dass es zu keiner Zunahme der Gefährdung kommt: *„Wir müssen zu einer sauberen Abwägung kommen, und die haben wir natürlich nur, wenn wir rechtfertigen können, dass wir keine Person einer erhöhten Gefahr aussetzen oder keine weitere Person einer Gefahr aussetzen.“*

Kritisch wurde dabei vor allem gesehen, dass man das Leben von Menschen gegenüber sozioökonomischen Faktoren in der Abwägung gewichten muss: *„Auf der einen Seite hat man dann wirtschaftliche oder auch städtebauliche Vorteile, und auf der anderen Seite gefährde ich das Leben von Menschen – und im Zweifel eine relativ große Zahl von Menschen. Wie viel man da sachgerecht abwägen kann, das sehe ich erst mal relativ skeptisch, denn das Leben von Menschen kann man erst mal relativ schlecht in der Abwägung leichthin übergehen.“*

Unsicherheiten bestehen in den Gemeinden noch hinsichtlich der Frage, wie mit bestehenden und noch nicht ausgeschöpften Baurechten für schutzwürdige Nutzungen umzugehen ist (Planungsaufgabe V).

Aus Sicht eines Bauordnungsamtsleiters besteht hier unter Umständen ein Planungserfordernis: *„Wobei natürlich die Planung prüfen muss, ob nicht Planungserfordernis besteht und sie einen Aufstellungsbeschluss machen müssen, wenn sich hier eine Störfallsituation zeigt und man den Bebauungsplan heute so nicht mehr aufstellen würde.“*

In einer anderen Fallstudie wurden auch von Seiten des Planungsamts Überlegungen in diese Richtung gehend angestellt. Dort wurde diskutiert, die bestehenden Bebauungspläne zu überprüfen, und die Pläne, die schutzwürdige Nutzungen innerhalb der angemessenen Abstände zulassen und noch in größerem Umfang nicht bebaut sind, zu ändern bzw. aufzuheben, sofern dies nicht mehr zu einem Planungsschaden führt. Allerdings wurde aus Sicht der Verwaltung angezweifelt, dass eine Rücknahme von Baurechten politisch durchzusetzen ist.

In den Fallstudien wurde von keinem Vorhaben berichtet, welches aufgrund des Störfallschutzes nicht realisiert werden konnte. Allerdings sind in NRW auch andere Fälle bekannt. In einem Fall konnte ein Vorhaben für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb aufgrund des Störfallschutzes nicht realisiert werden, da es in unmittelbarer Nachbarschaft zu mehreren Störfallbetrieben lag (vgl. Käding 2013).

Umgang mit nicht ausgeschöpften Baurechten für schutzwürdige Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben

Zurückstellung von Projekten

8.7. Prüfung im Genehmigungsverfahren

Seit dem Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall im September 2011 und dem Urteil des BVerwG im Dezember 2012 ist höchstrichterlich geklärt, dass auch in Baugenehmigungsverfahren nach § 34 BauGB eine Prüfung des planerischen Störfallschutzes zu erfolgen hat. Ferner wird, wie in Kapitel 5.1 ausgeführt, in der Literatur angenommen, dass diese Anforderung auch auf andere Genehmigungsverfahren zu übertragen ist. Dabei ist in der praktischen Anwendung grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Baugenehmigungsverfahren nach der BauO NRW und Genehmigungsverfahren für Betriebsbereiche nach dem BImSchG. Wie sich die Anwendung in den beiden Bereichen in der Praxis darstellt, wird im Folgenden näher erläutert.

8.7.1. Genehmigung von schutzwürdigen Nutzungen

Die Interviews mit den Vertretern der Bauordnungsämter zeigen deutlich, dass die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes in der Praxis grundsätzlich bekannt sind und zunehmend Niederschlag in der praktischen Anwendung finden. Dies bestätigen auch die Interviews mit den Vertretern der Bezirksregierung. Hier wurde mehrfach berichtet, dass die Dezernate 53 vermehrt im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren um Stellungnahmen gebeten werden (vgl. BR Arnsberg: 66, BR Düsseldorf: 62, BR Münster: 17). Es wurden allerdings auch Zweifel geäußert, ob bereits alle kommunalen Bauaufsichtsbehörden das Thema verinnerlicht haben (vgl. BR Detmold: 118).

Im Februar und März 2012 wurden die Bauaufsichtsbehörden vom nordrhein-westfälischen Bauministerium im Rahmen der jährlichen Dienstbesprechungen über die aus dem Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall sich ergebenden Anforderungen informiert.

Die Übertragung der Anforderungen aus der Rechtsprechung für Genehmigungsverfahren nach § 34 BauGB auf Genehmigungsverfahren nach §§ 35 und 30 BauGB, sofern noch keine Prüfung in der Bauleitplanung stattgefunden hat, wurde in den Fallstudien nicht infrage gestellt. Auch die Tatsache, dass Bauherren erforderliche Gutachten mit dem Bauantrag einreichen müssen, wurde in der Praxis als eindeutig bewertet. Allerdings wurde in einigen Gesprächen darauf hingewiesen, dass die Erstellung von Gutachten für den Antragsteller mit Schwierigkeiten verbunden sein kann (siehe Kapitel 8.4.2). Als besonders problematisch wurden Fälle eingeschätzt, in denen bereits Baurechte im Rahmen eines Bebauungsplanes bestehen und der Antragsteller ein zusätzliches Gutachten erstellen muss, weil der Bebauungsplan den Belang des planerischen Störfallschutzes seinerzeit noch nicht berücksichtigt hat.

In drei der sechs Fallstudien finden sich in der Bauordnung inzwischen routinierte Prüfverfahren für die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in den Baugenehmigungsverfahren, indem z.B. der Belang in das Prüfraster integriert wurde und die vorliegenden Informationen über die Abstände in das geografische Informationssystem aufgenommen wurden: *„Bei dieser Betrachtung machen wir das so, wie es das Bundesverwaltungsgericht vorsieht, nämlich die Einordnung ins Planungsrecht: Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme. So habe ich es auch administriert in unserem Verfahren. Das ist somit immer Bestandteil unserer Prüfung. Gleichzeitig haben wir in unserem geografischen Informationssystem auch die Abstände drin. Im Regelfall die Achtungsabstände, wo aber auch schon angemessene Abstände bekannt sind, sind die dann auch drin.“*

Entwicklung von PrüfROUTINEN

In den beiden Fallstudien des Typs A waren diese Routinen derzeit noch in der Diskussion. Grundsätzlich war in beiden Fallstudien unstrittig, dass der Belang zu prüfen ist. Ungeklärt war jedoch noch die Frage, wer letztlich die Prüfung vorzunehmen hat.

Unsicherheiten bestehen in allen Fallstudien noch in der Frage, welche Nutzungen ab welcher Größenordnung als schutzwürdige Nutzungen einzustufen sind (siehe hierzu ausführlich Kapitel 8.8). Auch die Frage, wie mit Vorhaben umzugehen ist, die innerhalb der Achtungsabstände oder der angemessenen Abstände liegen, wirft in der Praxis einige offene Fragen auf, die sich vor allem auf den Prozess der Abwägung im Genehmigungsverfahren beziehen.

Die vom BVerwG eröffnete Möglichkeit der nachvollziehenden Abwägung wurde von einigen Gesprächspartnern in der Bauordnung als Herausforderung angesehen, da sie nicht dem gewohnten Vorgehen bei gebundenen Entscheidungen entspricht: *„Und verfahrenstechnisch sind wir in der Bauaufsicht nicht so mit Abwägungen befasst. Das ist nicht das klassische Prüfen, ob das einer Vorschrift entspricht, sondern man hat einen Zwischenraum, den man mit Inhalt füllen muss.“* Andere Gesprächspartner aus der Bauordnung sahen dies jedoch nicht so, da die nachvollziehende Abwägung z.B. auch aus dem Denkmalrecht schon bekannt ist. Einige Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass Unsicherheiten bei der Beurteilung der Sachverhalte bestehen, z.B. in welchen Fällen Bauanträge aufgrund des Störfallschutzes abzulehnen sind, und wünschten sich in diesem Zusammenhang Unterstützung vom Dezernat 53 der Bezirksregierung.

Nachvollziehende Abwägung in Baugenehmigungsverfahren

Um stadtweit eine einheitliche Vorgehensweise mit dem Umgang von Bauanträgen innerhalb der angemessenen Abstände zu entwickeln, wurde in einer Fallstudie des Typs A entschieden, dass zunächst einige Fälle auf der Ebene der Amtsleitung zu entscheiden sind: *„Wir haben jetzt gesagt, die ersten 20 Fälle entscheiden wir auf Amtsleiter Ebene, damit wir das bündeln. Damit wir auch die Erfahrung sammeln und nicht verschiedene Entscheidungen kriegen. Der eine macht das rechts herum, der andere links herum.“*

Das heißt, wir wollen gucken, wie wir gesamtstädtisch mit diesem Thema umgehen. Wenn wir eine Routine entwickelt haben, nach 20 oder vielleicht mehr Fällen, dann wird hier im Amt entschieden, wo es richtig verortet ist, wie viel Gehirnschmalz da eigentlich einfließen muss und ob das der Sachbearbeiter entscheiden kann oder es ein Teamleiter machen muss.“

Zulassung von Vorhaben innerhalb der Achtungsabstände

Liegt ein Vorhaben in den Achtungsabständen und sind die angemessenen Abstände nicht bekannt, so sind nach der Rechtsprechung des BVerwG zunächst die angemessenen Abstände zu ermitteln (Siehe hierzu Kapitel 5.1). Diese klare Abfolge wurde jedoch nicht in allen Fallstudien praktiziert. Es wurden zwei Fälle berichtet, bei denen Vorhaben innerhalb der Achtungsabstände zugelassen wurden, ohne zuvor eine Ermittlung der angemessenen Abstände vorzunehmen. Dabei bestand in den Fallstudien auch eine Unsicherheit darüber, wann Gutachten zu fordern sind. Die vom BVerwG vorgesehene strikte Trennung zwischen der Ermittlung der angemessenen Abstände und der anschließenden Möglichkeit der nachvollziehenden Abwägung wurde hier durchbrochen. Zwar entspricht diese Vorgehensweise nicht den Vorgaben des BVerwG, sie kann aber in Einzelfällen durchaus eine pragmatische Lösung darstellen. Um hier zu einem rechtssicheren Vorgehen zu kommen, ist es aber unerlässlich, genau zu dokumentieren, welche Erkenntnisse zu Sachverhalten für die Entscheidung ausschlaggebend waren und warum auf die Erstellung eines Gutachtens verzichtet wurde. Sollte sich jedoch herausstellen, dass weitergehende Erkenntnisse zu den angemessenen Abständen erforderlich sind und diese die Entscheidung beeinflussen würden, stellt dieses Vorgehen keinen geeigneten Weg dar.

8.7.2. Genehmigung von Betriebsbereichen

Pflicht zur Prüfung in den Verfahren nach dem BImSchG

Seit dem Urteil des EuGH zum Mücksch-Fall sind die angemessenen Abstände, wie in Kapitel 5.1 bereits ausgeführt, auch bei den Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG für Betriebsbereiche zu prüfen. Dies betrifft in jedem Fall die erstmalige Genehmigung von Betriebsbereichen. Bei Änderungen innerhalb von bestehenden Betriebsbereichen ist die Anwendung in der Literatur umstritten. Für die Änderungsverfahren liegen in der Praxis derzeit zwei unterschiedliche Herangehensweisen vor, in welchen Fällen die angemessenen Abstände zu ermitteln sind: *„Die KAS wurde vom Ausschuss Immissionschutz/Störfallvorsorge der LAI gebeten, eine Arbeitshilfe zu erstellen. Es haben sich zwei Auffassungen herauskristallisiert. Die eine geht in die Richtung, dass man sich auf die Fälle, bei denen nicht auszuschließen ist, dass sich die Gefährdung erhöht, beschränken kann. Um das eben auch ein bisschen vernünftig einzugrenzen, ganz pragmatisch gesehen. Nach der Gegenauffassung sind in jedem Fall die Abstände zu ermitteln und zu bewerten, um eben auch bestehende Situationen berücksichtigen zu können. Die beiden Papiere sind dann von der KAS als Antwort an den Länderausschuss gegeben worden,*

ohne eindeutigen Beschluss. Nach Auskunft des Rechtsausschusses entsprechen beide Papiere juristisch gesehen der EuGH-Entscheidung. Damit sind beide Vorgehensweisen möglich.“ (vgl. Interview LANUV: 51)

In den Gesprächen mit den Dezernaten 53 wurde übereinstimmend bestätigt, dass die Anforderungen des Artikels 12 der Seveso-II-Richtlinie nun Gegenstand der Genehmigungsverfahren sind. Bezüglich des Vorgehens im Rahmen von Änderungsverfahren in bestehenden Betriebsbereichen bezogen sich alle Gesprächspartner auf das oben angesprochene Arbeitspapier der KAS. Vier der fünf Bezirksregierungen verfolgen den Ansatz, die Abstände nur dann zu prüfen, wenn es zu einer Erhöhung der Gefahr kommt. (vgl. BR Köln: 51; BR Düsseldorf: 58; BR Detmold: 79; BR Arnsberg: 32-36)

Nur die Bezirksregierung Münster verfolgt den Ansatz, die angemessenen Abstände so oft wie möglich zu ermitteln: *„Wir wenden nach Möglichkeit die zweite Variante an. Das hat den Vorteil, dass wir immer mehr Aussagen zu den angemessenen Abständen in den Betriebsbereichen erhalten.“* (vgl. BR Münster: 39)

Die Tatsache, dass in den Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG bis zur Rechtsprechung des EuGH zum Mücksch-Fall keine Ermittlung der angemessenen Abstände vorgenommen wurde, war auf Seiten der Bauleitplanung nicht immer bekannt. Hier wurde mitunter angenommen, dass die Genehmigungsbehörden über die Informationen zu den angemessenen Abständen verfügen. Ein Gesprächspartner in den Fallstudien wies darauf hin, dass dies zu unterschiedlichen Anforderungen geführt hat: *„Okay, das ist natürlich dann irgendwie absurd, weil man dann den an die Bauleitplanung heranrückenden Betrieb nicht nach den gleichen Maßstäben geprüft hätte wie umgekehrt.“*

8.8. Definition der schutzwürdigen Nutzungen

Die Frage, wie die schutzwürdigen Nutzungen definiert und abgegrenzt werden, hat in der Planungspraxis ebenso wie in der Fachliteratur (siehe hierzu Kapitel 5.2.3) zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie wurde allerdings auch schon 2009 in der Untersuchung des Umweltbundesamts von den Akteuren in den Bau- und Planungsverwaltungen als klärungsbedürftige Frage angesprochen (vgl. Jochum 2009: 27). Aktuell stellt sich diese Frage vor allem im Bereich der Bauordnung bei einer Vielzahl von Bauanträgen, aber auch für die Planung sind sie von Bedeutung, z.B. wenn Nutzungsausschlüsse von schutzwürdigen Nutzungen in einem Bebauungsplan vorgenommen werden sollen. Die zunehmende Bedeutung der Frage für die praktische Anwendung zeigt sich deutlich in den Diskussionen der besuchten Seminare. Im Seminar im Jahr 2012 wurde diese Frage noch gar nicht thematisiert, 2014 nahm sie hingegen viel Raum in den Diskussionen ein (vgl. Seminar 4).

Praktische Umsetzung in den Dezernaten 53

*Stand der Diskussion in
den Fallstudien*

Der Diskussionsprozess in den Fallstudien ist sehr unterschiedlich vorangeschritten. In einigen Gemeinden wurde die grundsätzliche Schwierigkeit der Definition und Abgrenzung erkannt. Es wurde jedoch noch keine klare Vorgehensweise entwickelt, sondern man würde diese Fragen im Einzelfall prüfen.

In anderen Fallstudien wurden schon Detailfragen diskutiert, abschließende Definitionen und eindeutige Abgrenzungen lagen aber in keiner der Fallstudien vor.

Insgesamt wurde von zahlreichen Gesprächspartnern der Wunsch nach einer klaren Definition von Seiten des Gesetzgebers geäußert und die Hamburger und Berliner Vorgehensweise häufig als Referenz genutzt: *„Dieses Thema wird noch große Fragen aufwerfen. Da haben es die Hamburger einfacher und die Berliner vielleicht auch, weil sie wissen, was sie tun müssen. Wir wissen es derzeit nicht, weil uns die Landesregierung derzeit damit alleine lässt.“*

Dass hier bislang in der Praxis noch keine klare Abgrenzung vorliegt, zeigte sich auch im Arbeitskreis der Bauaufsichtsbehörden: *„Zu der Frage, wie man da jetzt eine Abgrenzung finden kann, ist die Diskussion fast fruchtlos geendet, weil jede Abgrenzung nur eingeschränkt belastbar ist“*. Auch in der Projektgruppe der ARGEBAU wurde diese Frage sehr kontrovers diskutiert und bislang kein abschließender Beschluss gefasst (vgl. Ulrich Staiger 2014)

Grundsätzlich kann in der Diskussion zur Definition der schutzwürdigen Nutzungen unterschieden werden zwischen der Frage, welche Art von Nutzungen als schutzwürdig einzustufen ist, und der Frage, ab welcher Größe eine Nutzung als schutzwürdige Nutzung zu berücksichtigen ist.

*Abgrenzung der
Nutzungsarten*

Schwierigkeiten bei der Definition der Nutzungen wurden vielfach im Zusammenhang mit den öffentlich genutzten Gebäuden thematisiert. Problem der Abgrenzung, was ein öffentliches Gebäude ist und was nicht, bestehen in den Fallstudien vor allem im Bereich der gewerblichen Nutzung. In einer Fallstudie wurde z.B. vom Leiter des Bauordnungsamts die Frage aufgeworfen, ab wann ein Verwaltungsgebäude als schutzwürdige Nutzung einzustufen ist: *„Was sind Verwaltungsgebäude? Wenn ich jetzt eine öffentliche Verwaltung habe, wo Öffentlichkeit hinkommt, das ist ja was anderes, als wenn ich das Verwaltungsgebäude für einen Industriebetrieb habe. Und auch da muss ich vielleicht auch unterscheiden. Ist es das Verwaltungsgebäude für einen Konzern oder ist es nur für die Leute, die dort an dem Standort in dem Büro arbeiten?“*

Als Kriterium, ob ein Gebäude als öffentliches Gebäude einzustufen ist, wurde vom Gesprächspartner das Kriterium des Publikumsverkehrs genannt. Bedient man sich dieser Abgrenzung, führt dies allerdings im Rahmen der Bauleitplanung zu der Problematik, dass der Publikumsverkehr keine Nutzungsart ist, die im Rahmen der Steuerung der zulässigen

Nutzungen nach der BauNVO ausgeschlossen werden kann. Dies wirft dann insbesondere für die Steuerung zulässiger Nutzungen in Gewerbegebieten weitere Fragen auf.

Thematisiert wurde in den Gesprächen auch die Frage, wie mit Nebenlagen von schutzwürdigen Nutzungen umzugehen ist, z.B. mit größeren Parkplätzen oder Parkhäusern, und wie Verkehrswege zu beurteilen sind, die sich jeweils aus konkreten Projekten ergaben. Kriterien zur Beurteilung wurden dabei aber noch nicht genannt.

Unstrittig war hingegen die Betrachtung von Wohnnutzungen als schützenswerte Nutzungen. Hier stellt sich jedoch in der praktischen Anwendung in besonderem Maße die Frage, ab welcher Größenordnung Wohnbauvorhaben in der Prüfung zu berücksichtigen sind. Dies ist vor allem für die Baugenehmigungsverfahren relevant, spielt aber auch im Rahmen der Bauleitplanung eine Rolle, z.B. bei Plänen, die nur untergeordnet Wohnnutzungen zulassen oder Erweiterungsmöglichkeiten im Bestand vorsehen.

Größenordnung der Berücksichtigung schützenswerter Nutzungen

Intensiv diskutiert wurde die Frage in den Fallstudien aber vor allem im Kontext der Baugenehmigungsverfahren. In mehreren Bauaufsichtsbehörden wurde jedoch noch keine klare Grenze festgelegt, ab welcher Größenordnung der planerische Störfallschutz im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen ist. Es wurde darauf verwiesen, dass man das im jeweiligen Einzelfall entscheiden müsse bzw. eine Leitlinie noch zu entwickeln sei. Dabei wurde eine mögliche Bandbreite vom Dachgeschossausbau bis hin zu Wohngebieten mit mehreren Wohneinheiten gesehen.

In einer Fallstudie des Typs C sprach sich der Leiter der Bauordnung insgesamt für eine umfassende Prüfung von Bauanträgen aus, wies aber auch explizit auf die Möglichkeit hin, dann im Rahmen der Prüfung im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen: *„Es erscheint mir einfacher, es weitgehend zu fassen und dann im Einzelfall zu sagen, dass es nicht schlimm ist, als es jetzt gar nicht zu behandeln.“*

In anderen Kommunen wurde hingegen die Strategie verfolgt, nicht alle Bauvorhaben einer detaillierten Prüfung zu unterziehen, sondern sich auf die „größeren“ Vorhaben zu beschränken. Einzelne Mehrfamilienhäuser oder Einfamilienhäuser in einem bereits bestehenden Baugebiet werden hier nicht in die Prüfung einbezogen: *„Wenn da jetzt schon ein riesengroßes Gebiet ist und da wird jetzt ein Mehrfamilienhaus gebaut – nach meiner Meinung hat das keine Relevanz.“*

Neben inhaltlichen Argumenten wurde diese Vorgehensweise auch mit personellen Kapazitäten begründet: *„Das ist auch schlichtweg gar nicht leistbar. Also sich jeden Bauantrag durchzugucken, also zumindest mit dem Personalbestand... Man muss ja auch noch was anderes machen.“*

Anders wird der Sachverhalt in den Fallstudien jedoch beurteilt, wenn das Vorhaben erstmalig an einen Störfallbetrieb heranrückt. In einem solchen Fall wird eine Verletzung des Gebots der Rücksichtnahme gesehen.

8.9. Schlussfolgerung: Stand und Entwicklung der Umsetzung

Die Analyse der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung hat in den letzten Jahren deutliche Veränderungen gezeigt. Besonders auffällig ist dabei, dass bis zur Rechtsprechung des EuGH zum Mücksch-Fall große Umsetzungsdefizite bei der Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in den kommunalen Fallstudien festzustellen waren und die Interviews mit Experten und Vertretern der Bezirksregierung darauf hindeuten, dass die Situation in vielen anderen Gemeinden in NRW vergleichbar ist.

In den Fallstudien zeigten sich die Umsetzungsdefizite darin, dass die Standorte der Betriebsbereiche überwiegend nicht bekannt waren und der planerische Störfallschutz weder bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen noch bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Berücksichtigung fand. Eine Ausnahme stellt hier lediglich eine Fallstudie dar, in der bereits frühzeitig der Belang des planerischen Störfallschutzes im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans bearbeitet wurde, sowie eine weitere Fallstudie, in der, ausgelöst durch eine Stellungnahme des damaligen staatlichen Umweltamts, zumindest in Bebauungsplänen die Ansiedlung von Störfallbetrieben gesteuert wurde. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine punktuelle Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes. Umfassende Konzepte zur Berücksichtigung des Belangs lagen in keiner der untersuchten Fallstudien vor.

Nach der Rechtsprechung des EuGH zum Mücksch-Fall hat sich die Umsetzung intensiviert. Zum Zeitpunkt der Erhebung hatten alle bis auf eine Fallstudie Kenntnisse über die relevanten Betriebsbereiche mit ihren Achtungsabständen bzw. ihren angemessenen Abständen. In den Fallstudien haben sich dabei verschiedene Herangehensweisen der Bestandsaufnahme entwickelt und es werden zunehmend weitere Fragen der Rechtsauslegung diskutiert. Da diese Diskussionen jedoch erst seit Kurzem geführt werden, konnten in den meisten Fallstudien derzeit noch keine klaren Vorgehensweisen identifiziert werden. Vielmehr wurden in den Fallstudien noch viele offene Fragen benannt, die es in Zukunft zu diskutieren gilt. Darunter auch viele Fragen, die sich aus den in Kapitel 5.2 identifizierten Auslegungsspielräumen ergeben. Überraschend war dabei, dass sich auch bei der Anwendung des Leitfadens KAS-18 noch zahlreiche unklare Vorgehensweisen gezeigt haben, die es in der praktischen Anwendung zu entscheiden gilt.

Besondere inhaltliche Herausforderungen zeigen sich in den Gemeinden, deren räumliche Situation sich als „Großgemengelage“ beschreiben lässt, da hier eine Vielzahl von Pla-

nungsprojekten betroffen sind und sich vielfach intensive Zielkonflikte mit anderen Planungszielen, insbesondere dem Ziel der Innenentwicklung, ergeben.

Da die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes erst in den letzten Jahren verstärkt Beachtung findet, kann bei der folgenden Untersuchung der Einflussfaktoren vor allem untersucht werden, welche Umstände die Frage beeinflussen, ob der planerische Störfallschutz überhaupt Berücksichtigung findet. Zu der Frage, was den Umgang mit Auslegungsspielräumen beeinflusst, also wie der planerische Störfallschutz im Detail umgesetzt wird, liegen nur einige erste Erkenntnisse in den Fallstudien vor, da die Diskussionsprozesse zu den Auslegungsspielräumen in den Fallstudien erst am Anfang stehen und erste wenige Entscheidungen zu offenen Fragen getroffen wurden.

9. Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in den Fallstudien

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in den Fallstudien identifiziert werden konnten. Die Analyse der Einflussfaktoren wird mit Hilfe der Untersuchungskategorien des Akteurszentrierten Institutionalismus (AI) und der bereits in Kapitel 4 identifizierten Einflussfaktoren strukturiert. In den bisherigen Ausführungen konnten vor allem im Bereich des institutionellen Kontexts, der Handlungsressourcen der Akteure und der Interaktionen zwischen den Akteuren zahlreiche Einflüsse auf die Rechtsanwendung identifiziert werden. Erste Hinweise zeigten sich auch in den Untersuchungskategorien der nicht-institutionellen Faktoren und der Handlungsorientierungen.

Bei der weiteren Analyse der Einflussfaktoren ist grundsätzlich zwischen zwei Einflussbereichen zu unterscheiden: Erstens, ob die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes in der Praxis umgesetzt werden, und zweitens, inwieweit die Art und Weise der Rechtsanwendung beeinflusst wird.

9.1. Einfluss des institutionellen Kontexts

In Kapitel 4.1 wurde aufgezeigt, dass neben den Rechtsvorschriften selbst (als zentrale formelle Institution) auch weitere formelle und informelle Institutionen die Rechtsanwendung beeinflussen können. Im Folgenden wird analysiert, wie sich diese Institutionen auf die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes ausgewirkt haben.

9.1.1. Einfluss formeller Institutionen

*Komplexität und Menge
der Rechtsvorschriften*

Die Komplexität rechtlicher Anforderungen und die Menge der zu berücksichtigenden Vorschriften wurden von den Gesprächspartnern als Herausforderung für den Planungsalltag gesehen. Die Erkenntnisse in den Fallstudien stimmen diesbezüglich mit den bereits vorliegenden Erkenntnissen aus früheren Untersuchungen überein (siehe Kapitel 4.1.1). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Komplexität der rechtlichen Anforderungen zwar bereits in den frühen Studien der 1980er-Jahre thematisiert wurde, in den Gesprächen über die aktuelle Situation aber immer wieder auch auf die Zunahme der rechtlichen Anforderungen hingewiesen wurde: *„Es werden immer mehr Themen, das war auch mein erster Gedanke beim Störfall. Was denn noch alles, bitteschön? Was sollen wir denn noch leisten? Früher waren die Begründungen zwei Seiten lang. Dahin will ich jetzt auch nicht wieder zurück. Das ist jetzt anders. Und was kommt denn als nächstes? Okay, jetzt haben wir das Thema Störfall. Das haben wir auch jetzt halbwegs umschiff. [...] Irgendwas kommt bestimmt wieder.“*

In dem Zusammenhang wiesen Gesprächspartner auch darauf hin, dass die Menge und Komplexität der rechtlichen Anforderungen dazu führt, dass der Einzelne nicht alle Vor-

schriften präsent hat, sondern sich diese fallbezogen aneignet: *„Deswegen denke ich, es gibt von solchen und ähnlichen Thematiken Dutzende. [...] Und diese Hoffnung, man würde sich ein Wissen aneignen, das man dann in dem Moment abrufen kann, wo es gebraucht wird, das geht überhaupt nicht. [...] Das heißt, was man eigentlich nur machen kann, [...] dass man also immer drauf achten muss, aber nie die Hoffnung haben kann, man könnte ein großes Maß an Wissen abspeichern und auf alle Eventualitäten unmittelbar reagieren zu können. [...] Was das aber konkret heißt, [...] das würden wir dann abarbeiten vor dem Hintergrund eines konkreten Falles. [...] Aber alles zu speichern, das ist unmöglich.“*

Die Menge und Komplexität der bestehenden Rechtsvorschriften würde demnach dazu führen, dass die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter nicht alle rechtlichen Anforderungen im Detail kennen, sondern sich diese von Fall zu Fall aneignen. Ob eine rechtliche Regelung vor Ort Beachtung findet, wird dann einerseits durch das Wissen über die grundsätzliche Existenz einer Regel, andererseits über die Herstellung eines Zusammenhangs zum jeweiligen Planungsfall beeinflusst.

In allen Fallstudien wurde der Belang des planerischen Störfallschutzes lange Jahre nur begrenzt oder gar nicht in der Planung berücksichtigt. Daher wird angenommen, dass dies auch dadurch verursacht wurde, dass die Vorschrift mit ihren Anforderungen nicht bekannt war bzw. eine Relevanz für vorliegende Planungen nicht gesehen wurde. Diese Annahme wird durch folgende Beobachtung in allen Fallstudien gestützt: Nachdem die Kommunen auf verschiedene Art und Weise auf das Thema aufmerksam wurden und eine Relevanz für vorliegende Planung erkannten, widmeten sie sich diesem Belang auch in der Bauleitplanung.

Hier zeigt sich, dass die Wirksamkeit von formellen Institutionen sich je nach Situation unterscheiden kann (situative Wirksamkeit) und dass die auf eine bestimmte Rechtsvorschrift gelenkte Aufmerksamkeit der Verwaltung eine zentrale Voraussetzung für ihre Anwendung darstellt.

In der Analyse haben sich des Weiteren unklare Anforderungen der Rechtsvorschriften aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe als wichtige Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung herausgestellt. Sie können sich darauf auswirken, ob und wie eine Vorschrift angewendet wird. Dies gilt vor allem dann, wenn Anwendungsbereich und praktische Anwendung nicht klar definiert sind: *„Es reicht aber vielleicht nicht immer aus, dies formal umzusetzen, sondern man muss dann auch die Handelnden darauf aufmerksam machen. Vor allem auch eine Handreichung geben, in der steht, wie es gehen kann. Nur der Wortlaut des Gesetzes – das reicht manchmal nicht aus.“* (Interview LANUV: 81)

Unklare Anforderungen

Sehr deutlich wird dies am Beispiel des angemessenen Abstands, der im Gesetz nicht näher definiert wird und deshalb zunächst im hohen Maße unklar war und in der Praxis kaum Berücksichtigung fand. Nachdem von der KAS der erste Leitfaden zu Berechnung

der angemessenen Abstände erarbeitet worden war, konnten jedoch in den folgenden Jahren erste Anwendungsfälle beobachtet werden (vgl. Jochum 2009).

Bei der Frage, wie eine Rechtsvorschrift angewendet wird, eröffnen unklare Anforderungen zunächst auch Anwendungsspielräume für die Gemeinden und können zu unterschiedlichen Rechtsanwendungen führen. Dies zeigt sich z.B. bei der praktischen Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in den unterschiedlichen Definitionen der schutzwürdigen Nutzungen (siehe hierzu Kapitel 8.8). Die Anwendungsspielräume sind jedoch voll gerichtlich überprüfbar (siehe hierzu Kapitel 3.2). Damit sind die Handlungsspielräume der Gemeinden beschränkt, was zu einer Verunsicherung in der Rechtsanwendung führen kann. Von einigen Gesprächspartnern wurden vor diesem Hintergrund klare Vorgaben gewünscht: *„Je mehr Handlungshilfen ich bekomme, also Gerichtsurteile, Entscheidungen und Erlasse, umso glücklicher bin ich. Ich werde dadurch ja rechtssicherer.“* (BR Düsseldorf: 222) In den Fallstudien zeigte sich der Wunsch nach mehr Vorgaben besonders deutlich bei der Frage, wie schutzwürdige Nutzungen genau zu definieren sind (siehe hierzu Kapitel 8.8).

Arbeitshilfen und Erlasse

Arbeitshilfen und Erlasse können bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe eine wichtige Funktion einnehmen. Die Analyse der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes zeigt, dass ihnen in der Praxis eine große Beachtung geschenkt wird. Dies zeigt sich unter anderem am oben aufgeführten Beispiel des Leitfadens KAS-18, der für die Ermittlung der angemessenen Abstände in der Praxis allgemein anerkannt ist (siehe hierzu auch Kapitel 8.4.2). Er beeinflusst die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und stellt einen wichtigen Einflussfaktor für die generelle Beachtung der gesetzlichen Vorschrift dar. In NRW liegen darüber hinaus keine konkretisierenden Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes vor. Lediglich im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Bauaufsichtsbehörden im Jahr 2012 wurden Hinweise zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren gegeben (siehe hierzu Kapitel 8.7.1). Da von den Verwaltungsmitarbeitern jedoch deutlich der Wunsch nach mehr Orientierungshilfen formuliert wurde, kann angenommen werden, dass ein Erlass zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes durchaus Wirkung in der Praxis zeigen würde.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass auch Erlasse aus anderen Bundesländern in NRW Beachtung finden. Bei der Abgrenzung der schutzwürdigen Nutzungen bezogen sich einige Gesprächspartner auf vorliegende Erlasse aus Berlin und Hamburg. Als eindeutige Vorgabe wurden die beiden Erlasse jedoch nicht gesehen, was sicher auch dadurch beeinflusst wird, dass sie sehr gegensätzliche Auffassungen vertreten (siehe hierzu Kapitel 5.2.3).

In Kapitel 4.1.1 wurde aufgezeigt, dass die Rechtsprechung Einfluss auf die Rechtsanwendung haben kann, indem unbestimmte Rechtsbegriffe ausgelegt werden und indem behördliche Entscheidungen unmittelbar gerichtlich überprüft wurden bzw. Klagen angedroht werden. In den Fallstudien wurden in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich starke Einflüsse festgestellt.

*Einfluss der
Rechtsprechung*

In einigen Fallstudien wurde über laufende Klageverfahren berichtet, in keiner der Fallstudien wurde jedoch dadurch die gemeindliche Vorgehensweise grundsätzlich infrage gestellt. Bis auf einen Fall, bei dem das gemeindliche Vorgehen gerichtlich bestätigt wurde, waren die Anforderungen des Störfallschutzes nicht zentraler Gegenstand der Klagen. Vor diesem Hintergrund kann hier zwar in den konkreten Fällen nur ein geringer Einfluss auf die Rechtsanwendung festgestellt werden, je nach Fallkonstellation kann es jedoch sehr wohl zu deutlichen Einflüssen kommen. Zu nennen ist hier beispielsweise die Entscheidung zum Kraftwerksneubau in Datteln, bei der die Nichtberücksichtigung der Störfallthematik unter anderem zur Unwirksamkeit des Bebauungsplanes geführt hat (siehe hierzu auch Fußnote 44).

*Einfluss der Rechtsprechung durch
unmittelbare Kontrolle*

Im Falle eines Bauordnungsamtes konnte beobachtet werden, dass eine gute Erfolgsquote vor Gericht die Verwaltungsmitarbeiter in ihrem Handeln bestärken kann und das eigene Handeln durch angedrohte Klagen nicht infrage gestellt wird: *„Wir haben seit 4 1/2 Jahren kein Verfahren mehr verloren. [...] Da sind auch einige irritiert, wenn die meinen, sie könnten uns damit unter Druck setzen. Wenn Sie das nicht genehmigen klagen wir – ja klagen Sie, wenn Sie meinen, dass Sie Recht haben. Wir sind der Auffassung, dass es so korrekt ist, wie wir entscheiden.“*

*Einfluss der Rechtsprechung durch
Androhung von Klagen*

Auch in einer weiteren Fallstudie wurde die Auffassung vertreten, dass Klagen gegen Bebauungspläne durchaus in Kauf zu nehmen sind, auch wenn dies dazu führen kann, dass man vor Gericht unterliegt. Sofern es sich dabei um einen bislang ungeklärten Sachverhalt oder eine neue Detailfrage handelt, wird dadurch aus Sicht der Verwaltung auch nicht das Ansehen der Verwaltung beschädigt. Anders wird dies bei Klagen im Zusammenhang mit „vermeidbaren Fehlern“ gesehen.

Die Forschungsergebnisse aus früheren Studien weisen im Gegensatz hierzu darauf hin, dass Klagen möglichst vermieden wurden (siehe hierzu Kapitel 4.1.1). Aufgrund der geringen Anzahl der Fallstudien kann jedoch nicht der Rückschluss gezogen werden, dass die Androhung von Klagen als Einflussfaktor generell an Bedeutung verloren hätte. Vielmehr kann sich dies von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich darstellen und wird sicher auch von möglichen transitorischen Risiken beeinflusst, die mit einer Klage verbunden sein können (siehe hierzu Kapitel 4.4). Dabei ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Normenkontrollverfahren und Anfechtungsklagen in Baugenehmigungsverfahren,

da es bei Letzteren eher zu Schadensersatzansprüchen kommen kann und sich insofern mögliche transitorische Risiken deutlich unterscheiden.

Einfluss der Rechtsprechung durch Auslegung der Rechtsvorschriften

Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe hat sich, wie auch von bei der Auswertung früherer Studien dargelegt, bei der Untersuchung der Fallstudien als wichtiger Einflussfaktor herausgestellt. Durch die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG zum Mücksch-Fall wurde klargestellt, dass die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes auch in Baugenehmigungsverfahren nach § 34 BauGB zu prüfen sind (siehe Kapitel 5.1). In den Fallstudien wird diese Entscheidung nun im Rahmen der Genehmigungsverfahren grundsätzlich berücksichtigt (siehe hierzu Kapitel 8.7). Allerdings wurde von mehreren Gesprächspartnern auch darauf hingewiesen, dass durch die neuen Anforderungen und die Ausführungen in den Urteilsbegründungen gleichzeitig neue Detailfragen aufgeworfen wurden.

Insgesamt wurde in den Gesprächen immer wieder drauf verwiesen, dass Urteile als Anhaltspunkt bei eigenen Entscheidungen berücksichtigt werden. Die Verfügbarkeit der Urteile stellte dabei, anders als in früheren Untersuchungen, kein Problem dar, da die Verwaltungsmitarbeiter angaben, Zugriff auf juristische Datenbanken zu haben. In einigen Fallstudien wird die aktuelle Rechtsprechung auch systematisch aufgearbeitet. Als Problem wurde es allerdings angesehen, dass zu vielen offenen Fragen keine eindeutige Klärung durch die Rechtsprechung erfolgt ist und es oft lange Jahre dauert, bis entsprechende Fragen entschieden werden.

Diskussionen über Rechtsprechung

Überraschend ist, wie stark sich die Entscheidung des EuGH und des BVerwG zum Mücksch-Fall auch auf die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung ausgewirkt hat, da sich aus der Rechtsprechung für die Bauleitplanung eigentlich keine neuen Anforderungen ergeben haben. Die Analyse der bisherigen Umsetzung zeigt jedoch deutlich, dass die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung nach dem Urteil des EuGH stark zugenommen hat (siehe hierzu Kapitel 8.4 bis 8.6). Auch die Gesprächspartner bei den Bezirksregierungen wiesen auf den starken Einfluss des EuGH-Urteils auf die Bauleitplanung hin: *„Aber die Initialzündung war eindeutig die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes. Die hat so richtig eingeschlagen und den Dornröschenschlaf beendet, den der § 50 BImSchG vorher geführt hat.“* (BR Detmold: 106)

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der planerische Störfallschutz und seine Bedeutung für die Bauleitplanung bereits 2009 in dem viel beachteten Urteil zum Kraftwerk in Datteln⁴⁴ thematisiert wurde (vgl. OVG Münster 03.09.2009), sich das Urteil auf die

⁴⁴ Bei dem Urteil handelte es sich um die Aufhebung eines Bebauungsplans der Stadt Datteln zum Neubau eines Steinkohlekraftwerks durch das OVG Münster am 3. September 2009 (10 D 121/07.NE). Die Nicht-Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes war neben anderen Mängeln (insbesondere: Missachtung der Ziele der Raumord-

Umsetzung des planerischen Störfallschutzes jedoch nicht so deutlich auswirkte. Die Entscheidung zum Kraftwerk in Datteln setzt sich allerdings mit der vergleichsweise seltenen Neuplanung eines Störfallbetriebs auseinander und nicht mit den oft vorliegenden Fällen heranrückender schutzbedürftiger Nutzungen.

Der Einfluss der höheren Verwaltungsbehörden, der sich schon in früheren empirischen Studien gezeigt hat, konnte auch in der vorliegenden Untersuchung bestätigt werden. Deutliche Einflüsse zeigten sich vor allen im Bereich der Aufsichtsfunktion und durch die formale Beteiligung der Bezirksregierungen als TÖB im Planverfahren. Bedeutung hat außerdem die beratende Tätigkeit, die von den Bezirksregierungen über ihre formale Zuständigkeit hinaus wahrgenommen wird (siehe hierzu Kapitel 9.5.1).

*Einfluss der höheren
Verwaltungsbehörden*

Die Aufsichtsfunktion wurde vor allem im Bereich der Flächennutzungsplanung ausgeübt, da noch eine Genehmigungspflicht durch die Bezirksregierung für die Neuaufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen besteht. In der Analyse der bisherigen Umsetzung konnte festgestellt werden, dass Beanstandungen der Bezirksregierung im Rahmen von Genehmigungsverfahren in einigen Fällen überhaupt erst dazu geführt haben, dass der planerische Störfallschutz in der Flächennutzungsplanung Berücksichtigung findet (siehe hierzu Kapitel 8.5). Eine Einflussnahme auf die verbindliche Bauleitplanung kann im Rahmen der Aufsichtsfunktion nicht mehr erfolgen, da hier – bis auf wenige Ausnahmen – keine Genehmigungspflichten mehr bestehen.

Häufiger sind allerdings die Fälle, in denen Informationen und Stellungnahmen der Bezirksregierung zu einer Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung geführt haben. Über Stellungnahmen im Planverfahren werden die Gemeinden häufig auf die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes hingewiesen und es werden ihnen Informationen zu den Betriebsbereichen mitgeteilt (siehe hierzu Kapitel 9.3.1).

Kritisch angemerkt wurde allerdings von einigen Gemeinden, dass sie über die Auskünfte des Dezernats 53 nicht alle notwendigen Informationen zu den Betrieben erhalten. Dabei ist zu differenzieren zwischen einem Fall, in dem die Gemeinde keine Auskunft zur Lage der Betriebsbereiche erhielt, und Äußerungen von Gemeinden, die sich weitergehende Informationen zu den angemessenen Abständen erhofften, die aber oft auch auf Seiten der Bezirksregierungen nicht bekannt sind (siehe hierzu auch Kapitel 8.1.2).

nung, unzulässige Verlagerung der Konfliktbewältigung ins Genehmigungsverfahren, fehlerhafte FFH-Vorprüfung) ein Grund zur Aufhebung des Bebauungsplans. Zum Störfallschutz führte das OVG Münster im dritten Leitsatz aus: „Bei dem geplanten Steinkohlekraftwerk handelt es sich um einen Störfallbetrieb. Im Hinblick auf den Störfallschutz enthält § 50 BImSchG eine gebietsbezogene planerische Abwägungsdirektive. Um dem Trennungsgrundsatz bei einer Neuplanung gerecht zu werden, muss der Plangeber sowohl den Betriebsbereich als auch die schutzbedürftigen Gebiete sachgerecht ermitteln und dabei die europarechtlichen Anforderungen der Seveso-II-Richtlinie beachten.“

Planungsziele der Gemeinde Wenige Hinweise konnten im Bereich der Planungsziele der Gemeinden identifiziert werden. In einer Fallstudie gab es ein Projekt zur Ansiedlung einer schutzwürdigen Nutzung, welches von der Kommunalpolitik stark befürwortet wurde. Hier stellte sich allerdings im Planungsprozess heraus, dass es sich im angemessenen Abstand eines Störfallbetriebes befand.

Wie sich die Zielsetzung der Politik, das Projekt möglichst zu realisieren letztendlich konkret auf die Rechtsanwendung auswirkt, kann jedoch nicht abschließend geklärt werden, da in dem konkreten Fall die Diskussionsprozesse zur Umsetzung des Vorhabens noch nicht abgeschlossen sind. Es war jedoch beispielsweise zu beobachten, dass im Kontext des Planverfahrens Fragen der Abstandsermittlung und die Einstufung schutzwürdiger Nutzungen sowie mögliche Schutzmaßnahmen intensiv diskutiert wurden. Es kann also zumindest festgestellt werden, dass die Vorgabe Einfluss darauf nimmt, dass die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe intensiver thematisiert wird.

Ziele der Raumordnung Da es in den derzeit gültigen Regionalplänen, in deren Geltungsbereich die untersuchten Fallstudien verortet sind, keine Regelungen zum Störfallschutz gibt (siehe hierzu Kapitel 8.1.3), konnte in den Fallstudien auch keine direkte Auswirkung auf die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes festgestellt werden.

Indirekt machte sich allerdings die bislang nicht erfolgte Berücksichtigung der Regionalplanung bemerkbar, da in den aktuell gültigen Regionalplänen beispielsweise nicht überprüft wurde, ob ASB-Flächen innerhalb von Achtungsabständen liegen. Dies kann ein Grund gewesen sein, warum die Belange des planerischen Störfallschutzes lange Jahre gar nicht und nach 2011 in einigen Fällen erst zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt im Bauleitplanverfahren berücksichtigt wurden (siehe Kapitel 8.5 und 8.6).

Organisationsstruktur Regelungen zum Organisationsaufbau und zu organisatorischen Abläufen haben sich, wie schon in den früheren empirischen Studien, auch für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes als wichtiger Einflussfaktor herausgestellt.

Sehr starke Einflüsse zeigen sich dabei vor allem bei organisatorischen Regelungen zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB). Den Stellungnahmen der Fachbehörden kommt, wie bereits ausgeführt, eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes zu. Dies setzt allerdings voraus, dass eine entsprechende Beteiligung des Dezernats 53 auch erfolgt.

Die internen Verfahrensweisen bei der TÖB-Beteiligung unterscheiden sich dabei zwischen den fünf Bezirksregierungen deutlich. In drei Bezirksregierungen muss eine gezielte Beteiligung des Dezernats 53 durch die Gemeinde erfolgen (vgl. BR Arnsberg: 58, BR Münster: 9; BR Köln: 25); in zweien muss nur die Bezirksregierung an sich beteiligt werden, da diese intern die betroffenen Dezernate einbindet (vgl. BR Düsseldorf: 7, 30; BR Detmold: 35). Findet die interne Koordination nicht statt, muss die Gemeinde das Dezer-

nat 53 aktiv beteiligen. In den Interviews mit den Vertretern der Bezirksregierung wurde allerdings von Fällen berichtet, bei denen in der Vergangenheit keine gezielte Beteiligung des Dezernats 53 erfolgte, sondern nur die Untere Immissionsschutzbehörde beteiligt wurde: *„Bis vor einiger Zeit waren die Kommunen der Auffassung, dass, wenn sie in den Bauleitplanverfahren die Unteren Immissionsschutzbehörden beteiligt haben, dass dort die detaillierten Informationen über die Störfallbetriebe vorliegen. Da kam es schon mal dazu, dass die im Beteiligungsverfahren von den Unteren Immissionsschutzbehörden keine Bedenken erhalten hatten, diese aber nicht auf dem ganz aktuellen Stand waren.“* (BR Arnsberg: 11)

Die Vorgehensweise, zunächst nur die Untere Immissionsschutzbehörde zu beteiligen, war auch in einer Fallstudie vorzufinden. Dies zeigt, dass durch die Organisationsform der Trägerbeteiligung Lücken in der Prüfung des planerischen Störfallschutzes entstehen können und so wichtige Anstöße zur Anwendung der Rechtsvorschrift unterbleiben.

Im Bereich der verwaltungsinternen Zuständigkeit für den planerischen Störfallschutz konnten in der Umsetzung deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen festgestellt werden. Besonders starke Einflüsse auf die Umsetzung zeigen sich hier jedoch nicht. Auffällig ist allerdings, dass in den beiden Kommunen des Typs A ein zentraler Ansprechpartner für die Bestandserhebung und Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes vorhanden war und sich diese Kommunen gleichzeitig sehr aktiv der Umsetzung widmeten. Dabei kann allerdings nicht nachvollzogen werden, was hier ursächlich war – die organisatorischen Zuständigkeiten für die aktive Herangehensweise oder der Wunsch der Gemeinde, sich dem Thema aktiv zu widmen und die sich daraus ergebenden „zentralen“ Ansprechpartner.

Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen wird in der folgenden Abbildung zusammengefasst (siehe Abb. 39). Die Einflussfaktoren werden dabei unterschieden in Faktoren,

- die sich bereits in früheren Untersuchungen gezeigt haben und in der eigenen Untersuchung bestätigt werden konnten (bestätigt),
- in Faktoren, deren Einfluss in der eigenen empirischen Untersuchung nicht eindeutig war (fraglich)
- und in Faktoren, die ergänzend zu den früheren Studien in der eigenen empirischen Untersuchung identifiziert werden konnten (ergänzt).

Außerdem wird differenziert nach Faktoren, die sich auf die Frage auswirken, ob eine Vorschrift zur Anwendung kommt (gekennzeichnet mit A) und nach Faktoren, die sich darauf auswirken, wie eine Vorschrift interpretiert wird (gegenzeichnet mit I).

Zusammenfassung

Formelle Institutionen	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Komplexität und Menge der Rechtsvorschriften (A) ▪ Unklare rechtliche Anforderungen (A/I) ▪ Erlasse höherer Verwaltungsbehörden (A/I) ▪ Kontrolle durch höhere Verwaltungsbehörden (A) ▪ Informationen, Beratung und Stellungnahmen der höheren Verwaltungsbehörden (A/I) ▪ Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die Rechtsprechung (I) ▪ Planungsziele der Gemeinde (I) ▪ Übergeordnete Planung (z.B. Regionalplanung, LEP) (A) ▪ Organisationsstruktur, v.a. TÖB-Beteiligung (I/A)
	Fraglich ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unmittelbare Kontrolle durch die Rechtsprechung (I/A) ▪ Androhung von Klagen (I/A)
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intensive Diskussionen über Rechtsprechung (A) ▪ Erlasse anderer Bundesländer (I)

Abb. 39: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der formellen Institutionen (Eigene Darstellung)

9.1.2. Einfluss informeller Institutionen

Die Erfassung informeller Institutionen hat sich in der empirischen Untersuchung als vergleichsweise schwierig erwiesen. Zwar haben sich in der Analyse der Fallstudien einige Hinweise auf mögliche informelle Institutionen gezeigt, eindeutig nachgewiesen werden konnten diese im Rahmen der Untersuchung jedoch nicht. Die bereits in Kapitel 4.1.2 identifizierten Faktoren haben sich dabei auch in der Analyse der Fallstudien als mögliche informelle Institutionen erwiesen.

Informelle Zuständigkeiten

Die Analyse der organisatorischen Zuständigkeiten hat einige Hinweise auf den Einfluss informeller Institutionen ergeben. Hier haben sich in drei Fallstudien Situationen informeller Zuständigkeiten gezeigt (siehe hierzu Kapitel 8.3), indem z.B. die zuständigen Sachbearbeiter der gesamtstädtischen Gutachten auch über die formale Zuständigkeit hinaus als Ansprechpartner fungierten oder indem sich ein Mitarbeiter im Stadtplanungsamt aufgrund seiner Sachkompetenz als informeller Ansprechpartner etabliert hat.

Die Ausführungen in Kapitel 9.1.1 haben den besonderen Einfluss der Stellungnahmen der Bezirksregierungen deutlich gemacht. Die Frage, ob das Dezernat 53 beteiligt wird, kann ggf. auch von informellen Routinen beeinflusst werden, sofern es in einer Gemeinde keine verbindlichen Vorgaben für die zu beteiligenden TÖB gibt. Dabei ist allerdings die Grenze zwischen den formellen und informellen Institutionen fließend, da es sich bei den formellen Institutionen nicht nur um rechtliche Regelungen handelt. Auch in anderen Bereichen zeigten sich Einflüsse informeller Routinen, z.B. dass die oben beschriebenen informellen Ansprechpartner regelmäßig zu bestimmten Sachverhalten befragt wurden. Diese informellen Routinen können sich dabei sowohl auf die Frage auswirken, ob der Störfallschutz überhaupt berücksichtigt wird (z.B. über eine ausbleibende Beteiligung), als auch auf die Frage, wie er berücksichtigt wird (z.B. über eine Beratung mit einem informellen Ansprechpartner).

Informelle Routinen

Auch personelle Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten haben sich als Einflussfaktor gezeigt. In einer Fallstudie wurde durch einen personellen Wechsel eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Belang des planerischen Störfallschutzes angestoßen: *„Als ich hier angefangen habe, war da noch eine Art Wissensvakuum. Ich habe genau ein Projekt bekommen, in dem der Störfallschutz ein großes Thema war. [...] Dann habe ich mich eben des Themas angenommen, weil ich ein bisschen Vorkenntnisse durch die Ausbildung hatte und ich habe ein paar Lehrgänge bzw. Fortbildungen besucht.“* Voraussetzung für diesen positiven Einfluss ist allerdings auch, dass die jeweilige Person über die notwendige sachliche Kompetenz verfügt (siehe hierzu Kapitel 9.3.2). Kommt es hingegen zu personellen Wechseln, die den Verlust von zentralen Ansprechpartnern zur Folge haben, kann sich dies auch negativ auf die Rechtsanwendung auswirken, weil Erfahrungswissen verloren geht. Beispielsweise hatten in einem Fall die aktuellen Mitarbeiter in der Bauleitplanung keine Kenntnis von früheren Bebauungsplänen, bei denen der Belang des Störfallschutzes bereits behandelt worden war (siehe Kapitel 8.6). Es zeigt sich also eine indirekte Wirkung auf die Handlungsressource Wissen. Insgesamt haben sich diese Einflüsse der personelle Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten allerdings nur vereinzelt gezeigt.

*Personelle Kontinuitäten
bzw. Diskontinuitäten*

Die Tatsache, dass die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes lange Jahre in der Bauleitplanung nicht berücksichtigt wurden und dies auch nicht von den Aufsichtsbehörden z.B. im Rahmen der Genehmigung von Flächennutzungsplänen eingefordert wurde, deutet ggf. auch auf eine informelle Vorschriftenreduzierung hin. Dass Vorschriften dabei nicht angewendet wurden, lässt sich dabei eindeutig feststellen. Nicht ganz klar wurde in den Gesprächen mit den beteiligten Akteuren aber, ob dies bewusst geschah oder aufgrund von Wissenslücken. Die Breite, in der die Anforderungen des Störfallschutzes jedoch über lange Jahre nicht berücksichtigt wurden, deutet auch darauf hin, dass es auch eine Art unausgesprochenes Übereinkommen in den Planungsverwaltungen und

*Informelle
Vorschriftenreduzierung*

Aufsichtsbehörden geben haben könnte, die Vorschrift in der Anwendung nicht zu berücksichtigen.

Informelle Ziele In mehreren Fallstudien und in den Expertengesprächen klang zudem an, dass man die ansässigen Störfallbetriebe nicht zu stark beschränken will. Dabei schien es sich vielfach um einen (unausgesprochenen) Konsens zu handeln, der auf eine informelle Institution hindeutet. Diese informelle Zielsetzung hat sich in einigen Fallstudien auf Abwägungsentscheidungen, z.B. zum Umgang mit Gemengelagen, ausgewirkt. (siehe hierzu auch die Bedeutung der lokalen Wirtschaft in Kapitel 9.2.2)

Städtebauliche Leitbilder und Wertvorstellungen In der Analyse der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes wurde auch deutlich, dass städtebauliche Leitbilder und Wertvorstellungen die Umsetzung beeinflussen können. Es zeigte sich beispielsweise, dass dem Ziel der Innenentwicklung eine hohe Bedeutung beigemessen wurde. In Gemeinden, in denen im Innenbereich gleichzeitig Störfallbetriebe ansässig waren (räumliche Situation der Großgemengelage) hat dies zu Zielkonflikten zwischen der Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes und dem Ziel der Innenentwicklung geführt, die es im Rahmen der Abwägung zu bewältigen galt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Ziel der Innenentwicklung auch im Baugesetzbuch verankert ist und somit gleichzeitig als formale Institution wirkt.

Zusammenfassung Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der informellen Institutionen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Informelle Institutionen	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informelle Zuständigkeiten (I) ▪ Informelle Routinen, v.a. Beteiligung der TÖB (I/A) ▪ Personelle Kontinuitäten/Diskontinuitäten (I) ▪ Informelle Vorschriftenreduzierung (A) ▪ Städtebauliche Leitbilder und Wertvorstellungen (I)
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informelle Ziele (I)

Abb. 40: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der informellen Institutionen
(Eigene Darstellung)

9.2. Einfluss nicht-institutioneller Rahmenbedingungen

In Kapitel 4 wurde aufgezeigt, dass auch die räumlich-stadtstrukturellen Gegebenheiten sowie Entwicklungstrends und konkrete Ereignisse die Rechtsauslegung grundsätzlich beeinflussen können. In den bisherigen Untersuchungen lagen jedoch erst wenige konkrete Hinweise vor. Bei der folgenden Analyse der Einflussfaktoren in diesen Bereichen ist somit auch ein besonderes Augenmerk auf weitere konkrete Einflussfaktoren zu richten.

9.2.1. Einfluss der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums

In den Fallstudien konnte insgesamt ein starker Einfluss der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums bestätigt werden. Dabei stellt diese selbstverständlich, wie auch schon in früheren Studien festgestellt, einen zentralen Faktor für die Planungsmöglichkeiten einer Gemeinde dar, da z.B. durch bestehende naturräumliche Restriktionen planerische Möglichkeiten beschränkt werden. Berichtet wurde z.B. in einigen Gemeinden, dass eine Neuausweisung von Standorten zur Ansiedlung von Betriebsbereichen aufgrund bestehender Restriktionen nicht möglich ist.

In den Fallstudien hat sich aber auch sehr deutlich gezeigt, dass sich die bauliche und naturräumliche Ausstattung des Raums auch auf die Rechtsanwendung auswirken kann.

Die Wahrnehmbarkeit von Problemen und Belastungen auf die Rechtsanwendung spielte, wie schon in früheren Erhebungen auch, bei der Analyse der Fallstudien eine Rolle. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass die Bestandsaufnahme dadurch erschwert wird, dass Störfallbetriebe nicht mit dem bloßen Auge zu erkennen sind (siehe Kapitel 8.4). Dies kann sich auch auf die Tatsache ausgewirkt haben, dass in vielen Gemeinden die Standorte der Betriebe lange Jahre nicht bekannt waren und sie folglich keine Berücksichtigung in der Bauleitplanung fanden.

Wahrnehmbarkeit von Belastungen

Die Anzahl der Betriebsbereiche im Stadtgebiet wurde von Gesprächspartnern in den Fallstudien als Einflussfaktor dafür gesehen, ob der Belang des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung grundsätzlich überprüft wird. In einem Fall war eine sehr hohe Anzahl der Betriebe im Stadtgebiet auch Auslöser dafür, dass frühzeitig eine umfassende Bestandsaufnahme im Rahmen der FNP-Neuaufstellung erfolgte. Auch von den Gesprächspartnern bei den Bezirksregierungen wurde die Anzahl der Betriebsbereiche mehrfach als zentraler Einflussfaktor dafür benannt, ob die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes in den Gemeinden bekannt sind (vgl. BR Detmold: 15; BR Düsseldorf: 10; BR Köln: 13). Dieser Einfluss steht im Zusammenhang mit der in Kapitel 9.1.1 ausgeführten Beobachtung, dass Rechtsvorschriften fallbezogen berücksichtigt werden.

Anzahl der Betriebsbereiche im Stadtgebiet

Anzahl der betroffenen Vorhaben Die Anzahl der Betriebsbereiche und deren Lagen im Stadtgebiet beeinflussen auch die Tatsache, wie viele Planungsvorhaben potenziell vom Belang des planerischen Störfallschutzes berührt sind. Bei einer großen Anzahl betroffener Vorhaben konnte in den Fallstudien beobachtet werden, dass vermehrt über Auslegungsspielräume diskutiert wurde und individuelle Vorgehensweisen entwickelt wurden. Deutlich wurde dies vor allem im Bereich der Baugenehmigungsverfahren, da hier deutlich mehr Vorhaben vorliegen als in der Bauleitplanung: *„Ich glaube, was so die Prüfkriterien angeht, um sich diesen Vorgängen anzunähern, gibt es durch zunehmende Erfahrung – gerade in Städten mit mehreren Störfallbetrieben – immer bessere Erfahrung und eine immer routiniertere Behandlung.“*

In der Untersuchung konnte auch beobachtet werden, dass konkrete Planungsprojekte in vielen Gemeinden den Anstoß gaben, den Belang des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung erstmalig zu berücksichtigen (siehe hierzu Kapitel 9.2.2). Dies stützt die Annahme, dass die Fallhäufigkeit die Frage beeinflusst, ob und wie intensiv in einer Gemeinde über die Rechtsmaterie diskutiert wird.

Komplexe Problemlagen Außerdem beeinflusst die Frage, wie viele relevante Bereiche des Stadtgebiets von den Achtungsabständen überdeckt sind, die Art und Weise der Bestandsaufnahme. In beiden Fallstudien, in denen ein gesamtstädtisches Gutachten erstellt wurde, handelte es sich, wie bereits in Kapitel 8.4.2 ausgeführt, um eine komplexe räumliche Problemlage (Situation 1: Großgemengelage). Dies stellte für beide Gemeinden den Anlass dar, ein gesamtstädtisches Gutachten zu erstellen. Im Umkehrschluss kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass eine komplexe räumliche Problemlage immer zur Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens führt, da weitere Faktoren, wie z.B. die finanziellen Ressourcen einer Gemeinde, die Entscheidung mit beeinflussen. Dies zeigt sich an einer Fallstudie des Typs B, bei der ebenfalls eine komplexe räumliche Problemlage vorliegt und bislang kein gesamtstädtisches Gutachten erstellt wurde.

Komplexe räumliche Problemlagen können außerdem Anlass dafür sein, sich in der Planungspraxis speziellen planungsrechtlichen Fragen zu widmen. Dies zeigt sich am planerischen Umgang mit Gemengelagen. Kommunen, die der räumlichen Situation 1 „Großgemengelage“ zuzuordnen waren, befassten sich deutlich mehr mit Fragen der Abwägungsmöglichkeiten und mit der Durchführung technischer Schutzmaßnahmen.

Flächenpotenziale In diesem Zusammenhang ist auch ein Einfluss der verfügbaren Flächenpotenziale in einer Gemeinde festzustellen. Die mangelnde Verfügbarkeit alternativer Entwicklungsflächen führte in zwei Fallstudien dazu, dass schutzwürdige Nutzungen in Gemengelagen geplant wurden. Auch wurden die fehlenden Flächenpotenziale in einer der beiden Fallstudien als ein Argument herangezogen, um eine Unterschreitung der angemessenen Abstände im Rahmen der Abwägung zu begründen (siehe hierzu Kapitel 8.6.2).

Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Zusammenfassung

Bauliche und naturräumliche Ausstattung des Raums	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wahrnehmbarkeit von Belastung (A) ▪ Komplexe räumliche Problemlagen (A/I)
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Betriebsbereiche (A) ▪ Anzahl der betroffenen Vorhaben (A/I) ▪ Flächenpotenziale (I)

Abb. 41: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der baulichen und naturräumlichen Ausstattung des Raums (Eigene Darstellung)

9.2.2. Einfluss von Entwicklungstrends und Ereignissen

Bei der Untersuchung der Fallstudien hat sich, wie schon in früheren empirischen Studien, gezeigt, dass die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde bzw. die aktuelle wirtschaftliche Situation durchaus Einfluss auf die Rechtsanwendung nehmen kann. Einflüsse konnten dabei vor allem in Situationen identifiziert werden, in denen bestehende Betriebsbereiche wichtige Wirtschaftsunternehmen für die Stadt darstellten. In solchen Fällen wurde darauf hingewiesen oder auch nur angedeutet, dass dies planerische Abwägungsprozesse beeinflusst. Ein Experte formulierte dies wie folgt: „Solche Standorte kann und will niemand aufgeben, und zudem sind die Betriebe für die städtische Wirtschaft lebenswichtig. Hier wird also alles Nötige getan, um die Betriebe am Standort zu sichern. Das Problem ist, dass man Betriebe in dieser Größe nicht verlagern kann – und selbst wenn man es könnte, bliebe immer noch die Frage nach dem Wohin.“ (vgl. Interview Klinge: 22) Ähnlich wurde dies von einem kommunalen Gesprächspartner im Stadtplanungsamt geschildert: „Aber klar, wenn man den Trennungsgrundsatz ernst nimmt [...] müsste man eigentlich etwas anderes tun. Nur, wenn man ganz ehrlich ist: Wir können die Wohnbebauung drum herum nicht weg diskutieren. Dann müssten wir Unternehmen B weg diskutieren. Nur: Wenn wir Unternehmen C und die anderen Firmen weg diskutieren, dann können wir die Stadt auch dicht machen. Dann haben wir nämlich nichts mehr.“

Einfluss der Wirtschaftssituation

Der Einfluss der wirtschaftlichen Lage kann außerdem durch eine aktive Einflussnahme der Betriebsbereiche unterstützt werden, siehe hierzu im Detail Kapitel 9.5.2.

Keine unmittelbaren Einflüsse konnten, anders als in früheren Studien zu Baugenehmigungsverfahren, aufgrund der allgemeinen Bautätigkeit festgestellt werden. Deutlich

Entwicklung der Bautätigkeit

bemerkbar machte sich aber der Einfluss einzelner Bauprojekte, sofern sie innerhalb der Achtungsabstände oder der angemessenen Abstände lagen. Dies erklärt sich dadurch, dass die Summe der Bauanträge allein nichts über ihre Relevanz für den Störfallschutz aussagt. Von Bedeutung sind hier vielmehr die Bauanträge, die sich um Umfeld eines Störfallbetriebes befinden.

Einfluss von Planungsprojekten und Bauvorhaben

Konkrete Ereignisse, insbesondere Planungsprojekte, konnten bereits in früheren empirischen Studien als Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung identifiziert werden. In der empirischen Untersuchung hat sich dies für Planungsprojekten und Bauvorhaben bestätigt, die sich innerhalb der Achtungsabstände oder der angemessenen Abstände befanden. Solche Projekte führten in vielen Fallstudien dazu, dass der Belang des planerischen Störfallschutzes in einer Gemeinde erstmals behandelt wurde. Auch die Experten und Gesprächspartner in den Bezirksregierungen haben die Anstoßwirkung konkreter Projekte für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes immer wieder beschrieben (vgl. u.a. Interview Klinge: 69, BR Arnberg 9; BR Köln 102).

Dabei ist allerdings zu beachten, dass der originäre Anstoß nicht allein durch das Vorhandensein eines Projekts ausgelöst wurde, sondern verschiedene Einflussfaktoren dazu geführt haben, dass der Belang des Störfallschutzes im Rahmen des Projektes thematisiert wurde. Zu nennen sind insbesondere Stellungnahmen von Fach- und Aufsichtsbehörden (siehe hierzu Kapitel 9.1.1), die in die Plan- und Genehmigungsverfahren eingebracht wurden. Planungsprojekte und Bauvorhaben wirken sich also nur indirekt auf die Rechtsanwendung aus.

Nachdem die Problemstellung im Rahmen eines Projekts aufgearbeitet wurde, entwickelte sich mitunter in den Gemeinden ein darüber hinausgehendes Problemverständnis und der Belang gewann auch über das konkrete Projekt hinaus an Bedeutung. In einer Fallstudie des Typs A beschrieb der zuständige Sachbearbeiter dies wie folgt: *„Die Bezirksregierung hat uns in der Stellungnahme höflich darauf hingewiesen, dass wir uns kümmern müssen. Dann haben die uns eine LANUV-Darstellung zukommen lassen, die uns auch vollkommen neu war. Die war überhaupt nicht präsent hier. [...] Das war Anfang 2012. [...] Ich habe dann die Bezirksregierung, die Mitarbeiter des Dezernats 53 eingeladen, um uns mit diesem Thema auseinanderzusetzen und grundsätzlich zu klären, wo die Aufgabenfelder der einzelnen Zuständigkeiten hier sind.“*

Außerdem wird im Rahmen konkreter Projekte relevantes Wissen erarbeitet, welches sich dann im Weiteren auf die Rechtsanwendung in einer Gemeinde auswirken kann. In einer Fallstudie wurde dies vom zuständigen Sachbearbeiter folgendermaßen geschildert: *„Dann habe ich mich eben des Themas angenommen, weil ich ein bisschen Vorkenntnisse durch die Ausbildung hatte, und ich habe ein paar Lehrgänge bzw. Fortbildungen besucht. Jetzt*

bin ich da immer auf dem neusten Stand gewesen, sodass ich dann vielleicht ein bisschen in anderen Zusammenhängen beraten konnte.“

Vor der empirischen Erhebung wurde vermutet, dass sich frühere Störfälle oder technische Störungen in Betriebsbereichen auf die Rechtsanwendung auswirken könnten. In zwei Fallstudien wurde in den Gesprächen auch über zurückliegende Störungen in Betriebsbereichen bzw. in einer industriellen Anlage berichtet, die im Umfeld deutlich wahrnehmbar waren und auch in der Presseberichterstattung Niederschlag fanden. Auswirkungen auf die Rechtsanwendung konnten aber nicht direkt identifiziert werden.

*Technische Störungen/
Störfälle*

Von einem Mitarbeiter des Dezernats 53 wurde außerdem die Bedeutung von Terroranschlägen angesprochen: *„Also die Firmen hatten nach dem 9.11.2001, nach den Twin-Towers, ganz große Angst vor der Regelung der damals neuen Störfallverordnung und der Information der Öffentlichkeit. Die haben dann gesagt: ‘Wenn ich dann meinen Sicherheitsbericht offen legen muss, dann öffne ich doch dem Terrorismus und der Sabotage Tür und Tor.’“* (BR Detmold: 139) Zwar zeigen sich auch hier noch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtsanwendung durch die Verwaltung, Einflüsse sind aber auch nicht auszuschließen.

Terroranschläge

Überraschend war, dass sich die empirische Erhebung selbst auf die Rechtsanwendung ausgewirkt hat. In zwei Fällen waren die Anfrage und der anstehende Termin für ein Expertengespräch Anlass, sich der Thematik des planerischen Störfallschutzes zu widmen. In einem Fall wurde eine bislang erfolglose Abfrage der Betriebsbereiche bei der Bezirksregierung erneut angestoßen (siehe hierzu Kapitel 8.4.1). Im zweiten Fall war das Expertengespräch Anlass für eine der Bezirksregierungen, sich zukünftig auf ein abgestimmtes Vorgehen zwischen den Dezernaten 53 und 35 bei der Prüfung des planerischen Störfallschutzes zu verständigen (BR Münster: 15).

Externe Anfragen

Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der Entwicklungstrends und Ereignisse lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Zusammenfassung

Entwicklungstrends und Ereignisse	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftliche Situation (I) ▪ Planungsprojekte (A/I)
	Fraglich ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entwicklung der Bautätigkeit ▪ Technische Störungen/Störfälle ▪ Terroranschläge
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Externe Anfragen (A)

Abb. 42: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der Entwicklungstrends und Ereignisse (Eigene Darstellung)

9.3. Einfluss der Handlungsressourcen

Die Handlungsressourcen der Verwaltung haben sich in Kapitel 4.3 als bedeutsamer Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung gezeigt. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie sich die Handlungsressourcen der Verwaltung in der empirischen Untersuchung der Fallstudien auf die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes ausgewirkt haben. Dabei wird bei der Analyse der jeweiligen Einflussfaktoren auf relevante Wechselwirkungen und Kombinationen zwischen den Handlungsressourcen hingewiesen.

9.3.1. Ökonomisches Kapital

In vielen Fallstudien befanden sich die Kommunen in einer angespannten Haushaltslage. Vier der sechs untersuchten Gemeinden verfügen über einen Haushaltssanierungsplan bzw. ein Haushaltssicherungskonzept. Die begrenzten finanziellen Ressourcen der Gemeinden wirken sich, wie schon in früheren Studien dargelegt, auch auf die Rechtsanwendung aus.

Personelle Ressourcen Wie schon in Untersuchungen der Vergangenheit wurde auch bei der Analyse der Fallstudien beobachtet, dass erforderliche Planungen aufgrund fehlender personeller Ressourcen

unterbleiben. So wurde, wie auch schon in früheren Studien dargelegt, die fehlende Neuaufstellung eines FNPs in einer Fallstudie mit fehlenden personellen Ressourcen begründet. In einer anderen Fallstudie wurde derselbe Grund dafür angeführt, dass eine Überplanung bestehender Gewerbestandorte zur Steuerung von Störfallbetrieben wenig realistisch ist: *„Ich glaube einfach, aufgrund der Personalkapazitäten ist es utopisch zu sagen, dass für diesen bestehenden Gewerbestandort ein Bebauungsplan aufgestellt wird, um die Zulässigkeit von Störfallbetrieben zu steuern.“* (siehe hierzu auch Kapitel 8.6.1)

Darüber hinaus gab es einige wenige Hinweise, dass die personellen Ressourcen auch die Auslegung von Recht beeinflussen können. So wurden in einer Fallstudie als Begründung für die Frage, ab welcher Größenordnung Wohnnutzungen im Baugenehmigungsverfahren unter dem Gesichtspunkt des planerischen Störfallschutzes zu prüfen sind, neben anderen Gründen auch begrenzte personelle Ressourcen angeführt (siehe hierzu Kapitel 8.8).

Neben dem Einfluss personeller Ressourcen auf die Rechtsanwendung konnte auch festgestellt werden, dass die fehlende Verfügbarkeit von Grundstücken die Frage beeinflusst, ob langfristig erforderliche Planungen durchgeführt werden. Dies zeigte sich insbesondere in Gemengelage, die aus Gründen des Immissionsschutzes einer langfristigen räumlichen Entflechtung bedürften. Hier wurde von einem Gesprächspartner in einer Fallstudie dargelegt, dass dies aufgrund fehlender Verfügbarkeit über die Grundstücke bzw. wegen fehlender finanzieller Mittel für Entschädigungszahlungen nicht umgesetzt werden kann.

Grundeigentum in Kombination mit finanziellen Ressourcen

Neben diesen direkten Einflüssen auf die Frage, ob und wie eine Anwendung von rechtlichen Instrumenten stattfindet, konnten in den Fallstudien auch indirekte Einflüsse der finanziellen Ressourcen auf andere Handlungsressourcen festgestellt werden. Sehr deutlich zeigte sich dies bei der Handlungsressource „Sachliche Kompetenz“.

Indirekte Einflüsse finanzieller Ressourcen auf die sachliche Kompetenz

Die sachliche Kompetenz in den Kommunen kann stark durch den Besuch von Seminaren und Fortbildungsveranstaltungen beeinflusst werden (siehe hierzu Kapitel 9.3.2). Da der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen in der Regel mit finanziellen Aufwendungen für Fahrtkosten und meistens auch mit Teilnahmegebühren verbunden ist, wirken sich die finanziellen Ressourcen einer Kommune so indirekt auf die sachliche Kompetenz der Verwaltung aus. In einigen Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befanden, wurden fehlende bzw. begrenzte finanzielle Mittel für Fortbildungen thematisiert.

In einer anderen Fallstudie, bei der sich die Kommune allerdings auch nicht in der Haushaltssicherung befand, waren hingegen noch ausreichend finanzielle Mittel für Fortbildun-

gen vorhanden: „Also da besteht bei uns glücklicherweise nicht das Problem, dass wir dafür kein Geld hätten.“

Ähnliche Zusammenhänge zeigen sich bei der Erstellung von Gutachten. Gutachten zu den Betriebsbereichen stellen für die Verwaltungsmitarbeiter eine wichtige Wissensquelle dar (siehe hierzu Kapitel 9.3.2) und sind, sofern sie von der Kommune beauftragt werden, mit erheblichen Kosten verbunden. Fehlende finanzielle Mittel können sich dabei auf die Frage auswirken, ob ein Gutachten erstellt bzw. welcher Untersuchungsumfang beauftragt wird. (siehe hierzu auch Kapitel 8.4.2)

Technische Ausstattung Anders als in früheren empirischen Studien konnte ein Einfluss der technischen Ausstattung auf die Rechtsanwendung jedoch nicht beobachtet werden. Dies kann zum Teil dadurch erklärt werden, dass für die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes keine besondere technische Ausstattung in der Verwaltung notwendig ist, weil Arbeiten, bei denen dies ggf. erforderlich sein könnte, von externen Gutachtern übernommen werden. Aus der Beobachtung kann also nicht der Rückschluss gezogen werden, dass die technische Ausstattung generell keine Rolle spielt.

Zusammenfassung Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich des ökonomischen Kapitals lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Ökonomisches Kapital	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzielle Ressourcen (A/I) ▪ Personelle Ressourcen (A/I) ▪ Grundeigentum der Gemeinde (I) ▪ (Indirekter Einfluss auf sachliche Kompetenz)
	Fraglich ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Technische Ausstattung

Abb. 43: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich des ökonomischen Kapitals
(Eigene Darstellung)

9.3.2. Sachliche Kompetenz

Die Analyse der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung hat gezeigt, dass die Handlungsressource „Sachliche Kompetenz“ eine besondere Bedeutung

für die Umsetzung hat. Bestätigt haben sich dabei zahlreiche Erkenntnisse, die schon in früheren Studien aufgezeigt wurden. Es konnten aber auch neue Einflussfaktoren identifiziert werden. Die Bedeutung von Kenntnissen über Rechtsvorschriften und Rechtsprechung wurde bereits in Kapitel 9.1.1 dargelegt.

Die bereits von Bachmann 1993 identifizierten Informations- und Fortbildungsmöglichkeiten haben sich in den Fallstudien bestätigt. Fachseminare haben sich dabei, wie auch schon in den früheren Studien, als sehr wichtige Informationsquelle herausgestellt. Die Frage, ob solche Fachseminare besucht werden können, hängt jedoch auch von den finanziellen Mitteln einer Gemeinde ab (siehe hierzu Kapitel 9.3.1).

Informations- und Fortbildungsmöglichkeiten

Von einem Gesprächspartner wurde darauf hingewiesen, dass Seminare vor allem dann eine hohe Bedeutung haben, wenn sie im unmittelbaren Zusammenhang mit praktischen und aktuellen Anwendungsfragen stehen. Fortbildungen ohne unmittelbaren Anwendungsbezug erachtete er als wenig sinnvoll: *„Aber sich da jetzt versuchen fortzubilden... Wenn ich das mache, habe ich das eine Woche später schon wieder halb vergessen. Da fehlt uns hier einfach der Bezug.“*

In diesem Zusammenhang wurde von einem Gesprächspartner darauf hingewiesen, dass aufgrund der komplexen inhaltlichen Anforderungen, die sich in einem Planverfahren zeigen, nicht alle potenziell relevanten Wissensbereiche für den Einzelnen abrufbar sind: *„Und diese Hoffnung, man würde sich ein Wissen aneignen, das man dann in dem Moment abrufen kann, wo es gebraucht wird, das geht überhaupt nicht. Also ich müsste die gesamte Thematik komplett durcharbeiten und dann sagen: Okay, muss ich jetzt nicht wissen, lege ich erst mal da hin. Aber in sieben Jahren kommt dann was und dann weiß man ja sowieso Bescheid.“* Es kann die Frage, wie sich die Handlungsressource Wissen auf die Rechtsanwendung auswirkt, erheblich beeinflussen, wenn die Bedeutung eines bestimmten Wissens im konkreten Anwendungsfall nicht erkannt wird.

„Abrufbarkeit“ von Wissen

Neben der Weiterbildung über Seminare kommt auch der eigenständigen Recherche eine hohe Bedeutung zu. Die Verfügbarkeit von Fachliteratur wurde dabei, anders als in früheren Studien, nicht als Problem gesehen. Alle Verwaltungen verfügten über Fachzeitschriften, in denen regelmäßig über einschlägige Rechtsprechung informiert wird. Als wichtige Informationsquelle wurde auch immer wieder die Nutzung juristischer Datenbanken angesprochen, vor allem um sich über aktuelle Rechtsprechung zu informieren. In zwei Verwaltungen wurde darüber berichtet, dass eine systematische Aufarbeitung der aktuellen Rechtsprechung von einem Kollegen erstellt wird und allen anderen als Informationsquelle dient. Außerdem informiert das städtische Rechtsamt in einigen Verwaltungen die Planungsämter über die aktuelle Rechtsprechung.

Eigenständiges Studium der Rechtsprechung und der Fachliteratur

Informationen über räumliche und technische Rahmenbedingungen Die Analyse der praktischen Umsetzung des planerischen Störfallschutzes hat ergeben, dass Informationen über die Betriebsbereiche eine zentrale Voraussetzung darstellen. Dies zeigt, dass auch in der Bauleitplanung Informationen über räumliche und technische Rahmenbedingungen Einfluss auf die Rechtsanwendung nehmen können bzw. fehlendes Wissen auch zu einer mangelnden Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes führen kann. Zentrale Informationsquellen dazu sind für die Kommunen die Informationen der Bezirksregierung, der Unternehmen und von Gutachtern. (siehe hierzu Kapitel 9.5.2) Dabei wird das Wissen über die Betriebsbereiche indirekt auch beeinflusst über das Wissen der Kommunen über mögliche Informationsquellen. So war z.B. in der Fallstudie, in der die Achtungsabstände der Betriebsbereiche in der Verwaltung nicht vorlagen, auch die Existenz der Datenbank KABAS nicht bekannt.

Ausbildung Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber auch die Frage, ob die Akteure in der Verwaltung aufgrund ihrer Ausbildung über das notwendige Fachwissen zur Anlagensicherheit verfügen. Fehlendes fachliches Wissen wurde vor allem von Mitarbeitern in den Planungs- und Bauordnungsämtern als Hemmnis für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes gesehen. Ein Sachbearbeiter im Planungsamt formulierte es so: *„Ich bin weder Physiker oder Chemiker. So etwas ist auch eigentlich im Umweltamt zu Hause, wo dann auch entsprechende Fachlichkeit vorhanden ist. [...] Das war durchaus aufwendig für mich, mich zumindest soweit in die Thematik einzuarbeiten, dass ich auch ein bisschen mitreden kann.“*

Das fehlende fachliche Wissen und die damit verbundene Einarbeitung in neue Themen wirken sich somit auch auf die personellen Ressourcen einer Verwaltung aus. Als problematisch wurde es dabei auch von den Gesprächspartnern angesehen, dass die Verwaltung nicht über die sachliche Kompetenz verfügt, technische Sachverhalte und Gutachten zum planerischen Störfallschutz selbst zu prüfen. *„Wir können nicht prüfen, ob letztendlich die Annahme einer Leckage mit 8 oder 12 mm Durchmesser anzusetzen ist. [...] Davon haben wir keine Ahnung.“*

Dabei wurde ein grundlegender Unterschied zu anderen Belangen gesehen, da hier zumindest in den kreisfreien Städten Fachexpertise in der Verwaltung ansässig ist: *„Beim Bodenschutz, beim Lärm und bei sonstigen Themen, da haben wir Fachleute im Haus. [...] Hier gibt es zum Störfallschutz eigentlich keinen, der Ahnung hat, der das gelernt hat.“*

Da die Kommunen selbst nicht über ausreichende Fachkompetenz verfügen, sind sie verstärkt auf den Sachverstand der Bezirksregierungen als Genehmigungsbehörde und des Fachbereichs Anlagensicherheit des LANUV angewiesen. Einige Gesprächspartner berichteten dabei über einen engen fachlichen Austausch mit der Bezirksregierung (siehe hierzu auch die Rolle der Aufsichtsbehörden in Kapitel 9.1.1). Ein zuständiger Sachbear-

beiter für die Erarbeitung eines gesamtstädtischen Gutachtens maß der Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung eine sehr große Bedeutung bei: *„Ich muss offen zugeben, dass wäre für mich alleine, ohne fachliche Unterstützung durch die Bezirksregierung, nicht zu leisten gewesen.“*

Wurde in den früheren Forschungen vor allem die Frage thematisiert, wie sich fehlende juristische Kenntnisse auswirken, zeigt sich hier deutlich, dass für den Bereich des planerischen Störfallschutzes auch technisches Fachwissen eine hohe Bedeutung für die Rechtsanwendung hat.

Die Stellungnahmen der Fachbehörden im Planverfahren sind für die Kommunen eine weitere wichtige Informationsquelle zu den Betriebsbereichen. Die Analyse der aktuellen Umsetzung des planerischen Störfallschutzes machte deutlich, dass Informationen, die im Rahmen von förmlichen Stellungnahmen abgegeben wurden, großen Einfluss auf die Rechtsanwendung hatten (siehe Kapitel 9.1.1). Durch die Freischaltung der Datenbank KABAS wird es den Kommunen in Zukunft allerdings auch ermöglicht, eigenständige Abfragen zur Lage der Betriebsbereiche und zu den Achtungsabständen bzw. angemessenen Abständen zu tätigen (siehe hierzu Kapitel 8.1.2).

*Stellungnahmen in
Planverfahren*

In den Fallstudien hat sich – wie schon in einigen früheren Studien – gezeigt, dass fehlendes Wissen über zunehmende Erfahrung kompensiert werden kann, indem sich die zuständigen Mitarbeiter zunehmend neues Wissen aneignen. In einer Fallstudie wurde davon berichtet, dass erworbenes Wissen im Rahmen einer internen Besprechung an Kollegen weitergegeben wurde und diese über die zentralen Anforderungen des planerischen Störfallschutzes informiert wurden.

Erfahrungswissen

Von besonderem Interesse ist dabei die Beobachtung, dass über die praktische Anwendung auch neue Vorgehensweisen entwickelt werden und dies wiederum eine wichtige Wissensbasis für andere Kommunen darstellt. Besonders deutlich wird dies an der inzwischen weit verbreiteten Praxis, gesamtstädtische Gutachten zur Bestandsaufnahme der angemessenen Abstände zu erstellen. Dieses Vorgehen wurde zunächst in Hanau erprobt und in NRW von der Stadt Düsseldorf aufgegriffen. Über Vorträge auf Fachseminaren wurde dieses Vorgehen weiterverbreitet. In beiden Fallstudien, bei denen man sich für die Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens entschieden hatte, dienten die beiden Städte als Referenzbeispiele. In einer Fallstudie fand sogar ein unmittelbar Austausch mit den Kollegen der Stadt Düsseldorf statt: *„Ich bin dann an die Kommune Düsseldorf herangetreten, weil die so ein Gutachten schon gemacht hatten. Und habe dort freundlich nachgefragt, wie die das gemacht haben. Und dann haben sie mir praktisch die Hilfestellung gegeben.“*

*Lernen von anderen
Städten*

Diese Erfahrungen werden dabei über Netzwerke weitergetragen. So berichtete wiederum der Verwaltungsmitarbeiter, der den Austausch mit der Stadt Düsseldorf gesucht hatte, dass er nun wiederum von Kollegen anderer Städte kontaktiert wird: *„Wobei ich das ab und zu mal mit Kollegen von außen habe, die mich fragen. Gerade zum Thema Störfall hatte ich vor kurzem mit einer anderen Kommune ein Gespräch, die, über welchen Kreis auch immer, dazugekommen ist, bei mir nachzufragen. Das ist ja manchmal Mund-zu-Mund-Propaganda.“*

Über diese Prozesse wird die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (hier die Ermittlung der angemessenen Abstände) also maßgeblich mit beeinflusst.

Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch

Neben Seminaren kam Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch und Arbeitskreisen in einigen Fallstudien eine wichtige Funktion zu. Sie gaben dort der Anstoß, sich mit dem Belang des Störfallschutzes zu befassen und dienten auch der Diskussion, wie Rechtsvorschriften auszulegen sind. Geschätzt wurden von einigen kommunalen Akteuren dabei vor allem Veranstaltungen in kleineren Kreisen, die eine offene Diskussion ermöglicht haben (siehe hierzu Kapitel 9.3.3).

Erweiterung der eigenen Kompetenz über Beauftragung externer Fachexpertise

Außerdem wurde in den Fallstudien beobachtet, dass die Verwaltungen fehlende sachliche Kompetenzen mit der Beauftragung externer Fachexpertise kompensieren. Für den planerischen Störfallschutz wurde dies vor allem für die Ermittlung der angemessenen Abstände festgestellt, die immer in Zusammenarbeit mit einem Gutachter erfolgt ist: *„Was man merkt, ist, dass sowohl die Bauaufsichtsämter als auch die Planungsämter zwingend auf externe Zuarbeit in dem Bereich angewiesen sind. [...] Alleine können die das nicht. Man ist dann natürlich teilweise von Fachbehörden abhängig und sehr, sehr stark von privaten Gutachtern. Das ist einfach so.“* (BR Düsseldorf: 220) Bedenkt man, dass die Ermittlung der Abstände erhebliche Auslegungsspielräume beinhalten (siehe hierzu Kapitel 8.4.2), beeinflusst diese Zusammenarbeit die Rechtsanwendung mitunter deutlich (siehe hierzu auch die Rolle der Gutachter in Kapitel 9.5.2).

Zusammenfassung

Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der sachlichen Kompetenz wird in der folgenden Abbildung zusammengefasst. Dabei ist hier zu differenzieren zwischen Kenntnissen, die sich unmittelbar auf die Rechtsanwendung auswirken und Faktoren, die das Vorhandensein der Kenntnisse beeinflussen:

Sachliche Kompetenz	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kenntnisse der Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung (A/I) ▪ Kenntnisse über räumliche und technische Rahmenbedingungen (A/I) <p>Kenntnisse werden beeinflusst durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten ▪ Ausbildung ▪ Erfahrungswissen der Akteure ▪ Stellungnahmen im Planverfahren ▪ Beauftragung externer Fachexpertise
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ „Abrufbarkeit“ von Wissen (A) ▪ Technisches Fachwissen (A/I) ▪ Vorgehensweise anderer Städte (I) ▪ Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch (A/I)

Abb. 44: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der sachlichen Kompetenz (Eigene Darstellung)

9.3.3. Soziales Kapital

Wie schon in den früheren empirischen Untersuchungen hat sich das soziale Kapital als Einflussfaktor auf den Zugang zu Informationen herausgestellt und beeinflusst die Rechtsanwendung vor allem indirekt, indem es auf die Handlungsressource der sachlichen Kompetenz einwirkt. Dabei haben sich Kontakte sowohl zu Kollegen innerhalb der Verwaltung als auch zur Bezirksregierung als wichtige Handlungsressource erwiesen und es zeigen sich teilweise Strukturen von Netzwerken. Von Bedeutung sind aber auch Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren innerhalb von hierarchischen Strukturen.

So kann z.B. über persönliche Bekanntschaften die Informationsbeschaffung beschleunigt werden, indem die zuständigen Ansprechpartner direkt „auf dem kurzen Dienstweg“ angesprochen und die erforderlichen Informationen übermittelt werden können. Dies zeigte sich z.B. bei der Anfrage von Städten an die Dezernate 53 bezüglich der aktuellen Informationen zu den Betriebsbereichen: *„Ja, also normalerweise fragen die, die mich kennen, per Mail an. Die schicken mir [...] einfach eine Mail und schreiben: ‘Wir haben noch die Liste von 2013. Ist da etwas hinzugekommen?’ Ich guck die dann kurz nach oder aktualisiere die Liste und schicke sie dann wieder zurück. Das ist ein ziemlich schnelles und formloses Verfahren, so wie wir das hier handhaben.“* (BR Arnsberg: 22)

Beschleunigung der Informationsbeschaffung

- Erfahrungsaustausch* Neben der Beschleunigung der Informationsbeschaffung wurde in den Fallstudien auch darüber berichtet, dass über soziale Kontakte fachlicher Austausch und Beratung erfolgen, die über formale Zuständigkeit hinausgehen. Dieser Erfahrungsaustausch hat in der Praxis eine wichtige Bedeutung, um die sachliche Kompetenz der Verwaltung zu erweitern (siehe hierzu Kapitel 9.3.2). Berichtet wurde in den Fallstudien vom intensiven fachlichen Austausch mit der Bezirksregierung bzw. der Kreisverwaltung, mit anderen Abteilungen innerhalb der Verwaltung, z.B. dem Umweltamt, und auch mit Kollegen aus anderen Städten. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der bereits in Kapitel 9.3.2 geschilderte Austausch über neue Vorgehensweisen, die in anderen Städten entwickelt wurden.
- Vertrauen* In diesem Zusammenhang wurde von den Gesprächspartnern auch berichtet, dass ein Erfahrungsaustausch in vertrauensvoller Umgebung besonders fruchtbar ist, da auch kritische Themen offen angesprochen werden können, vor deren Thematisierung man in „Massenveranstaltungen“ oder dort zurückschreckt, wo sich einzelne Teilnehmer profilieren wollen. Der Leiter eines Stadtplanungsamts machte dies in Schilderungen eines über lange Jahre etablierten Arbeitskreises deutlich: *„Da sind die Planungschefs zusammen und es gibt es dann sozusagen Betroffenheitsanalyse. [Lachen]. Das ist ein sehr angenehmer, kollegialer Kreis. Sehr vertraut und vertraulich sowieso. Inzwischen kennt man sich aber auch über die vielen Jahre hinweg, sodass da auch sehr viele Dinge angesprochen werden können“*.
- Auswahl der Gutachter* Neben dem bereits in früheren Studien aufgezeigten Einfluss des sozialen Kapitals auf den Zugang zu Informationen haben sich außerdem in zwei Fallstudien Einflüsse bei der Auswahl der Gutachter gezeigt. In beiden Fallstudien des Typs A wurden jeweils Gutachter ausgewählt, die schon aus anderen Zusammenhängen bekannt waren (siehe hierzu auch Kapitel 8.4.2). Da die Gutachter zentrale Akteure für die Rechtsanwendung darstellen, kann sich die Auswahl der Gutachter auch auf die Rechtsanwendung auswirken (siehe hierzu Kapitel 9.5.2).
- Zusammenfassung* Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich des sozialen Kapitals wird im Folgenden zusammengefasst. Dabei zeigt sich eine Ausdifferenzierung bislang vorliegender Erkenntnisse, die grundsätzlich aber die bisherigen empirischen Untersuchungen bestätigen und entsprechend auch dieser Rubrik zugeordnet werden. Da das soziale Kapital bislang nur als indirekter Einflussfaktor über die Erweiterung der sachlichen Kompetenz identifiziert wurde, wird hier auf eine Kategorisierung der Einflussnahme auf die Rechtsanwendung (A/I) verzichtet.

Soziales Kapital	Bestätigt !	<p>Interne und externe persönliche Kontakte wirken auf</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ die Beschleunigung der Informationsbeschaffung ▪ den Erfahrungsaustausch ▪ die Auswahl der Gutachter
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrauen zu anderen Akteuren

Abb. 45: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich des sozialen Kapitals (Eigene Darstellung)

9.3.4. Kommunikative Kompetenz

Zwar lagen in früheren empirischen Untersuchungen keine direkten Erkenntnisse zur Bedeutung der kommunikativen Kompetenz für die Rechtsanwendung vor, in der eigenen empirischen Untersuchung hat sie sich hier jedoch als Einflussfaktor gezeigt.

In drei Fallstudien haben sich informelle Ansprechpartner zum planerischen Störfallschutz etabliert (siehe hierzu Kapitel 8.3). Dabei wird vermutet, dass neben ihrem fachlichen Wissen auch ihre kommunikative Kompetenz dazu beigetragen hat, da ihr Wissen auch an Kollegen und andere Akteure vermittelt werden muss. Ob sie die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter und Kollegen von bestimmten Anforderungen und Vorgehensweisen überzeugen können, wirkt sich dabei wiederum auf die Frage aus, ob und wie Recht angewendet wird. Einer der informellen Ansprechpartner schilderte z.B., dass er aktiv Vorschläge zu einem Planverfahren, welches von Kollegen bearbeitet wurde, eingebracht hat und seine Vorschläge Berücksichtigung fanden: *„Ich habe hier in diesem Papier dafür geworben, Störfallbetriebe in dem Gebiet begrenzt zuzulassen. Die Haltung war zuerst: ‘Hilfe! Probleme!’ Und schon gar nicht in diesem umstrittenen Gewerbegebiet hier. Hat scheinbar geholfen, mein Thesenpapier.“*

*Überzeugungskraft
der Akteure*

Von Bedeutung ist die kommunikative Kompetenz auch bei der Ansprache der Unternehmen im Rahmen der Bestandsaufnahme (siehe hierzu Kapitel 8.4), da es hier für die Rechtsanwendung von zentraler Bedeutung ist, ob Unternehmen von einer Mitarbeit überzeugt werden können.

Wann die kommunikative Kompetenz der Mitarbeiter besonders ausgeprägt ist, konnte im Rahmen dieser Forschung nicht ermittelt werden. Es ist aber beispielsweise denkbar, dass sie durch Projektarbeit und Organisationsstrukturen, die auf Teamarbeit abzielen, gefördert werden kann.

Angst vor fehlender kommunikativer Kompetenz

Neben der Überzeugungskraft einzelner Akteure hat auch die Angst, nicht überzeugen zu können, die Rechtsanwendung beeinflusst. Dies zeigte sich vor allem bei der Frage, ob und wie man die Öffentlichkeit über Sachverhalte des planerischen Störfallschutzes informiert. Dort wurde von einigen Gesprächspartnern die Befürchtung geäußert, die Betroffenheit und die Gefährdungssituation nicht ausreichend vermitteln zu können und dadurch Panik in der Bevölkerung auszulösen. Im Ergebnis wurde die Information der Öffentlichkeit infrage gestellt bzw. intensiv diskutiert.

Zusammenfassung

Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der kommunikativen Kompetenz lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Kommunikative Kompetenz	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überzeugungskraft der Akteure (A/I) ▪ Angst vor fehlender kommunikativer Kompetenz (I)
----------------------------	------------------	---

Abb. 46: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der kommunikativen Kompetenz (Eigene Darstellung)

9.3.5. Exit-Optionen

Der Einfluss der Exit-Optionen, also die Möglichkeit aus einer Akteurskonstellation auszuweichen, hat sich in der Analyse der Fallstudien vor allem in Situationen gezeigt, in der diese Handlungsressource nicht zur Verfügung stand.

Dabei haben sich insbesondere bei Planungsprojekten in Gemengelagen aufgrund der räumlichen Rahmenbedingungen Strukturen gezeigt, die es den Akteuren nicht ermöglichen, z.B. über die Wahl alternativer Standorte aus einer Konstellation auszuweichen. Dies hat, wie schon in Kapitel 9.2.1 erläutert, in der Rechtsanwendung dazu geführt, dass die Verwaltung Abwägungsmöglichkeiten und Schutzmaßnahmen intensiver diskutierte.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass hier theoretische Ausstiegsmöglichkeiten bestehen, z.B. über die Einstellung eines Planungsprojektes oder die Verlagerung eines Betriebes, dass diese aber aufgrund der damit verbundenen wirtschaftlichen bzw. finanziellen Einbußen von den Akteuren nicht realisiert werden konnten. Es besteht also eine starke Wechselwirkung zwischen den finanziellen Ressourcen und den Exit-Optionen.

In den Fallstudien im Bereich des planerischen Störfallschutzes wurde von der in Kapitel 4.3.5 erläuterten theoretischen Möglichkeit – mit der Nicht-Aufstellung eines Bebauungsplanes zu drohen – kein Gebrauch gemacht. Da diese Handlungsmöglichkeit stark von der

gesamten Projektkonstellation beeinflusst wird, sind aber auch Fälle denkbar, in denen Exit-Optionen als eine Handlungsressource an Bedeutung gewinnen können. Ein Ausstieg aus informellen Akteurskonstellationen wurde ebenfalls nicht vorgefunden.

Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der Exit-Optionen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Zusammenfassung

Exit-Optionen	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (nicht mögliche) Standortverlagerungen (I)
	Fraglich ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stopp von Planungsprojekten/Planverfahren ▪ Ausstieg aus informellen Akteurskonstellationen

Abb. 47: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der Exit-Optionen (Eigene Darstellung)

9.4. Einfluss der Handlungsorientierungen

Zwar standen die Handlungsorientierungen der Akteure nicht im Mittelpunkt der Untersuchung, es konnten dennoch einige Hinweise auf deren Einfluss identifiziert werden.

Besonders auffällig war die kooperative Orientierung der Verwaltung im Umgang mit den Störfallbetrieben, aber auch mit den höheren Verwaltungsbehörden, wie den Bezirksregierungen. Hier haben sich die Ergebnisse der früheren empirischen Studien bestätigt, die ebenfalls Hinweise auf starke kooperative Orientierungen gegeben haben. Dass diese kooperative Orientierung auch die Rechtsanwendung beeinflussen kann, zeigte sich bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes besonders deutlich, als in einem Bebauungsplanverfahren im Rahmen der Abwägung eine schutzwürdige Nutzung innerhalb eines angemessenen Abstands zugelassen wurde. Hier wurde von den Gesprächspartnern in der Verwaltung geschildert, dass die Abstimmungsprozesse mit den Unternehmen auch für die Politik eine zentrale Voraussetzung darstellten, sodass diese Unterschreitung der angemessenen Abstände im Abwägungsprozess vorgenommen wurde (siehe hierzu Kapitel 8.6.2).

Kooperative Orientierung der Akteure

Auch im Umgang mit der Bezirksregierung zeigen sich auf beiden Seiten starke kooperative Orientierungen. So wird die Bezirksregierung als wichtiger Gesprächspartner gesehen

(siehe Kapitel 9.3.2) und versteht sich auch selbst als beratende Instanz (siehe Kapitel 9.1.1).

Diese kooperativen Orientierungen dienten nach dem aktuellen Erkenntnisstand jedoch nicht dazu, Recht zu beugen oder rechtliche Regelungen zu umgehen, sondern zielten in der Regel auf pragmatische Problemlösungen innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens ab. Über kooperative Prozesse sicherten sich die Akteure in der Verwaltung ab und wagten sich so auch in Bereiche vor, wo Recht noch nicht eindeutig ausgelegt war.

Weniger ausgeprägt waren die kooperativen Orientierungen im Umgang mit der Öffentlichkeit und der Politik. Dies zeigte sich z.B. darin, dass die Ergebnisse der Bestandsaufnahme nur in wenigen Fällen der Öffentlichkeit und der Politik zur Verfügung gestellt werden (siehe hierzu Kapitel 8.4). Öffentlichkeit und Politik wurden von einigen Interviewpartnern weniger als „Partner“ gesehen, mit denen frühzeitig Maßnahmen abgestimmt und erörtert werden, sondern Ziel war es vielmehr, der Öffentlichkeit und auch der Politik bereits abgestimmte Konzepte bzw. Ergebnisse der Gutachten vorzulegen. Vermutlich wird dies auch beeinflusst durch Erwartungshaltungen der politischen Vertreter. Interessanter Weise wurde dabei von den Gesprächspartnern oft nicht zwischen Politik und Öffentlichkeit unterschieden. Dies ist insofern erstaunlich, da der Rat mit den politischen Vertretern das zentrale beschlussfassende Gremium für die Bauleitplanung ist und nicht-öffentliche Tagesordnungspunkte auch eine ausschließliche Information der Politik zulassen würden. Zu Planungen einer schutzwürdigen Nutzung innerhalb eines angemessenen Abstandes führte der zuständige Sachbearbeiter beispielsweise aus: *„Wir haben gesagt, dass wir nicht in die Offenlage ohne ein Konzept gehen. Vorher geht es eben weder an die Politik, noch an die Öffentlichkeit. Wenn wir das Konzept haben, dann können wir in die Offenlage gehen.“*

Direkte Einflüsse auf die Rechtsanwendung konnten dabei jedoch nicht beobachtet werden. Indirekt wirkt sich jedoch z.B. die Frage aus, wann andere Akteure über bestimmte Sachverhalte informiert werden.

Einstellungen zur Rechtstreue Neben den kooperativen Orientierungen war grundsätzlich bei den Akteuren in der Verwaltung eine starke Orientierung an den rechtlichen Vorgaben festzustellen. Deutlich wird dies z.B. an der intensiven Auseinandersetzung mit der aktuellen Rechtsprechung (siehe Kapitel 9.1.1). Viele der Gesprächspartner verfügten über sehr fundierte rechtliche Kenntnisse und informierten sich umfassend über die anstehenden rechtlichen Fragen. Einige Akteure sehen dabei die Rechtsanwendung als einen Prozess des sich Herantastens: *„Das ist ja vielleicht auch ganz spannend, dass es nicht die reine Lehre gibt, sondern dass es eine Phase des sich Herantastens an ein neues Thema ist und dass es da unterschiedliche Auffassungen gibt...“*. Dabei wurde von zwei Gesprächspartnern geäußert, dass es dabei auch darum geht, verschiedene Interpretationen in der Praxis auszuprobieren, und dass in diesem Prozess auch Fehler unterlaufen können.

Diese Herangehensweise bei der Rechtsauslegung führt dazu, dass in der Praxis auch neue Vorgehensweisen erprobt werden, die noch nicht abschließend gerichtlich geklärt sind. Ein Interviewpartner führte dazu aus: *„Es bleibt [...] eine Unsicherheit, ob die Argumentationslinie, die wir in dem einen Fall gemacht haben, [...] tatsächlich durchschlagend tragfähig ist. Ob ein Oberverwaltungsgericht dazu sagt, das habt ihr gut so gemacht, oder eher sagt, das ist völlig daneben. Das bleibt natürlich offen, aber insgesamt gibt es ja noch nicht viele Entscheidungen dazu.“*

Besonders auffällig war, dass sich die Akteure in der Verwaltung in Fragen der Rechtsauslegung stark am Handeln anderer Städte und Behörden orientierten. Dies zeigt sich daran, dass z.B. die Erlasse aus Hamburg und Berlin und der praktische Umgang damit große Beachtung in den Fallstudien fanden. Die Frage, wie es denn eigentlich andere Kommunen machen, tauchte immer wieder auf und wurde auch in Nachgesprächen zu den Interviews von den Gesprächspartnern mehrfach thematisiert.

Orientierung am Vorgehen anderer Akteure

Interessant war auch, dass einige Gesprächspartner sich sehr wohl der Tatsache bewusst waren, dass die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes lange Jahre in der Gemeinde unzureichend umgesetzt wurden, dies für sie aber dadurch relativiert wurde, dass viele andere Städte den Anforderungen ebenfalls nicht gerecht wurden und auch die Bezirksregierungen dem Thema vor 2011 wenig Beachtung geschenkt hatten.

Sehr direkte Einflüsse auf die Rechtsanwendung zeigen sich jedoch durch eine Orientierung am Prinzip der Nutzenmaximierung. Dieses Prinzip beeinflusste beispielsweise in einigen Städten die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe. Deutlich wurde dies bei der Frage, was als schutzwürdige Nutzung zu beurteilen ist. In einer Fallstudie spielten hier, wie bereits in Kapitel 8.8 beschrieben, auch personelle Kapazitäten eine Rolle. Auch andere Gesprächspartner schilderten, dass bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe die Frage nach dem Aufwand, der sich aus einer bestimmten Art der Auslegung ergibt, durchaus eine Rolle spielen kann: *„Ich sag mal so, es gibt nicht richtig oder falsch, es gibt geschickt und ungeschickt, es gibt so was wie Aufwand und vielleicht auch – und das meine ich so mit dem geschickt –, dass man da nicht einen riesen Aufwand betreibt.“*

Prinzip der Nutzenmaximierung

Grundsätzlich war bei vielen Gesprächspartnern der Wunsch nach der Entwicklung von Routinen zu erkennen, auch wenn die Rechtsauslegung zunächst als ein Prozess des Herantastens gesehen wurde. Besondere Bedeutung hatte dies für die Gesprächspartner in der Bauordnung. Hier wurden, wie bereits in Kapitel 8.7.1 beschrieben, Prüfroutinen entwickelt.

Entwicklung von Routinen

Aber auch in der Bauleitplanung konnten gewisse Routinen identifiziert werden, beispielsweise die Entwicklung von Standardgliederungen für Begründungen. Die Ausgestaltung

dieser Routinen wirkt sich dabei maßgeblich auf die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes aus. Beinhaltet eine Standardgliederung auch den Belang des planerischen Störfallschutzes, kann dies den Anstoß dazu geben, den Belang im Verfahren explizit zu prüfen. Dass der Belang des planerischen Störfallschutzes lange Jahre nicht berücksichtigt wurde, kann unter anderen auch dadurch erklärt werden, dass hierzu noch keine Routinen in den Gemeinden entwickelt wurden. Gleichzeitig kann die Entwicklung von Routinen auch zu einer systematischen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe beitragen, z.B. zur Definition schutzwürdiger Nutzungen.

Die Frage, ob neue Routinen entwickelt werden, steht dabei in einem engen Zusammenhang mit der Frage, wie groß die Bereitschaft ist, bisherige Vorgehensweisen infrage zu stellen. Von den Gesprächspartnern wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die Entwicklung neuer Herangehensweisen oft mit großem Aufwand verbunden ist. Kritisch angemerkt wurde auch, dass häufige rechtliche Änderungen die Entwicklung von Routinen behindern: *„Wir haben alle zwei Jahre neue Novellen. Bevor die Rechtsprechung darauf reagiert oder bevor die Städte diesbezüglich eine Routine entwickeln, ist schon die nächste Novellierung da.“* (siehe hierzu auch Kapitel 9.1.1)

Wahrnehmung von Risiken Auch die Wahrnehmung von Risiken beeinflusst das Handeln in der Verwaltung. Dabei hat sich vor allem die Erkenntnis aus früheren Studien bestätigt, dass große aber seltene Schäden nicht so einfach in Kauf genommen werden.

Das Risiko, Menschenleben zu gefährden, wurde dabei von vielen Gesprächspartnern als besonders gewichtig gesehen: *„Es ist einfach ein sehr kompliziertes Thema, und da hängt ja auch wirklich was dran. Hier hat man ja das Potenzial, dass dort irgendwie Gefahr für Leib und Leben bestehn könnte. Das ist jetzt auch nicht einfach in die Abwägung einzustellen. Da kann man mit anderen Themen vielleicht leichter in einer Abwägung umgehen. Bei einer Feuerwerksfabrik in Enschede hat man gesehen, was passieren kann. Es passiert ja hoffentlich nie. Aber wenn mal was passiert, ist der Ausfall erheblich. Deshalb ist es schon ein wahnsinnig wichtiger Belang.“*

Dies schränkt aus Sicht der Gesprächspartner Abwägungsmöglichkeiten deutlich ein: *„Auf der einen Seite hat man dann wirtschaftliche oder auch städtebauliche Vorteile und auf der anderen Seiten gefährde ich das Leben von Menschen – und im Zweifel einer relativ großen Zahl von Menschen. Wie viel man da sachgerecht abwägen kann, das sehe ich erst mal relativ skeptisch. Denn das Leben von Menschen kann man erst mal relativ schlecht in der Abwägung leichthin übergehen.“*

Einige Gesprächspartner machten dabei aber auch deutlich, dass absolute Sicherheit nur schwer erreicht werden kann und ein gewisses Risiko zugunsten eines entstehenden

Nutzens hinzunehmen ist: *„Wenn das eine faktische Gefährdung ist, dann muss man das natürlich schon sehr ernst nehmen. Absolute Sicherheit ist sicherlich nicht das Ziel. Wenn man das erreichen wollte, müsste man den Straßenverkehr auch gleich mit aufgeben. Insofern kann man das auch in anderen Bereichen nicht grundsätzlich verlangen. Da würde man ja auch sehr viel aufgeben in dem Moment.“*

Dabei wurde vom Fachgutachter im Expertengespräch darauf hingewiesen, dass die Gemeinden Belange des Störfallschutzes im Vergleich zu Lärm oder anderen latenten Belastungen sehr zurückhaltend abwägen: *„Wir lassen, `ohne mit der Wimper zu zucken`, ein neues Wohngebiet in einem Areal zu, in dem es definitiv zu laut ist oder der Feinstaubgrenzwert überschritten ist. Das machen wir jeden Tag. Da finden wir in Deutschland genügend Beispiele. Das sind Areale, wo jeder Epidemiologe ausrechnen kann, dass von den tausend Menschen, die da hinziehen, zehn am Herzinfarkt drei Jahre früher sterben werden. Das kann man ausrechnen. Und wir reden bei unserem Abstand nur über die latente unwahrscheinliche oder geringe wahrscheinliche Möglichkeit, dass mal was passiert. Aber die Kommunen sind da `taub`, die haben `Angst`.“ (Farsbotter: 10)*

Erschwert wird der Abwägungsprozess sicherlich auch durch die Tatsache, dass bislang, wenn überhaupt, nur eine qualitative Bewertung des Risikos stattfindet und akzeptierte Risikowerte, wie sie in anderen EU-Staaten existieren, in Deutschland nicht vorhanden sind. Dies führt dazu, dass die Frage, welches Risiko als hinnehmbar angesehen wird, im Rahmen der individuellen Abwägung zu treffen ist.

Zusammenfassung Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich Handlungsorientierungen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Handlungsorientierungen	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kooperative Orientierungen (I) ▪ Einstellungen zur Rechtstreue (I) ▪ Prinzip der Nutzenorientierung (I) ▪ Routineentscheidungen (A/I) ▪ Wahrnehmung von Risiko
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientierung am Vorgehen anderer Akteure (A/I)

Abb. 48: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der Handlungsorientierungen (Eigene Darstellung)

9.5. Einfluss der Akteurskonstellationen und Interaktionen

Maßgeblich für das Handeln der Verwaltung sind auch die Interaktionen mit anderen Akteuren. Im Folgenden wird analysiert, welchen Einfluss öffentliche und private Akteure auf die Rechtsanwendung in der Verwaltung haben und welche Interaktionsformen sich dabei zeigen.

9.5.1. Öffentliche Akteure

Die Ausführungen zu den formalen Institutionen haben bereits den Einfluss zahlreicher öffentlicher Akteure aufgezeigt. Zu nennen ist hier insbesondere die Rolle der Gerichte, die ebenso wie in den früheren empirischen Studien auch bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes einen Einfluss auf die Rechtsanwendung haben. Ergänzend kann auch die KAS als Herausgeberin des Leitfadens KAS-18 als wichtiger Akteur identifiziert werden, der die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes maßgeblich mit prägt. (siehe hierzu Ausführungen in Kapitel 9.1.1) Dargestellt wurde außerdem bereits der formale Einfluss der höheren Verwaltungsbehörden. Ergänzend dazu wird im Folgenden beschrieben, welchen Einfluss die höheren Verwaltungsbehörden jenseits der formalen Zuständigkeit nehmen. Ergänzend zu den Ausführungen in Kapitel 9.1.1 wird außerdem die Rolle der Kommunalpolitik und der weiteren TÖB analysiert werden.

Die Bezirksregierungen als höhere Verwaltungsbehörden begreifen sich über ihre formalen Aufgaben hinaus, wie schon frühere Forschungen gezeigt haben, auch als „Berater“ der Gemeinden. In der Interaktion mit der kommunalen Verwaltung zeigen sich also neben hierarchischen auch kooperative Interaktionsformen. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass drei der fünf Bezirksregierungen die Kommunen aktiv über die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes informiert haben (vgl. BR Düsseldorf: 10; BR Detmold: 21; BR Arnsberg: 10, 68). Darüber hinaus stehen sie für Fragen und Austausch mit den Gemeinden zur Verfügung. Diese beratende Funktion der Bezirksregierungen wird auch aus Sicht vieler Gemeinden positiv gesehen.

Höhere Verwaltungsbehörden

Die Bezirksregierungen geben dabei nicht nur den Anstoß bzw. die notwendigen Informationen zur Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung, sondern sie beeinflussen in einigen Gemeinden auch die Auslegung von Rechtsvorschriften, indem z.B. die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe oder Abwägungsentscheidungen in Planverfahren mit der Bezirksregierung diskutiert werden. In einer Fallstudie wurden z.B. Überlegungen zu auswirkungsbegrenzenden Maßnahmen an einer schutzwürdigen Nutzung angestellt. In diesem Zusammenhang wurde der Aussage der Fachbehörde hohe Bedeutung beigemessen: *„Also wenn wir den Nachweis hätten, dass das ginge, ohne dass dort eine Panik ausbricht, dann könnte man das abwägen. [...] Das müssten wir haben, das würden wir dann mit der Bezirksregierung abstimmen. Würden die das mittragen?“*

Die kooperativen Interaktionen dienten dabei in den Fallstudien vor allem dem Informationsaustausch und der Beratung. Handlungen, die der Rechtsbeugung dienten oder rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprochen hätten, konnten nicht beobachtet werden.

Grundsätzlich kommt der Kommunalpolitik und insbesondere dem Rat bei der Aufstellung von Bauleitplänen als beschlussfassendes Gremium eine besondere Rolle zu. Dies hat sich grundsätzlich auch in der Analyse der früheren empirischen Studien bestätigt, wobei hier auch deutlich wurde, dass sich die Einflussnahme der Politik eher auf kurzfristige Entwicklungen und konkrete Projekte bezieht.

Kommunalpolitik

Überraschender Weise wird die Politik für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes von der Verwaltung kaum als relevanter Einflussfaktor wahrgenommen. Eigenständige Initiativen oder Anregungen der Kommunalpolitik waren in den Fallstudien kaum zu beobachten. Nur in einem Fall wurde eine Anfrage zur Prüfung des planerischen Störfallschutzes im Baugenehmigungsverfahren gestellt. Diese wurde von der Verwaltung beantwortet und es wurde dargelegt, dass eine Prüfung bereits erfolgt. Weitere Diskussionen dazu fanden nicht statt.

Interaktionen mit der Politik konnten außerdem in zwei Bauleitplanverfahren zur Planung schutzwürdiger Nutzungen innerhalb von angemessenen Abständen eines Störfallbetriebes beobachtet werden. In einer Fallstudie wurden zum Zeitpunkt der Erhebung noch

verwaltungsintern Lösungsansätze entwickelt und eine Einbindung der Politik ist erst beabsichtigt, wenn ein Konzept zum Umgang mit der Problematik vorliegt. Im dem anderen Fall wurden im Rahmen des Planverfahrens auch Aspekte des Störfallschutzes diskutiert und von der Opposition als Argument gegen das Projekt angeführt. Da es sich insgesamt um ein Projekt handelte, das in der lokalen Politik aus anderen Gründen sehr umstritten war, stand der Störfallschutz hier jedoch nicht im Mittelpunkt der Diskussion.

Bei der Vergabe der gesamtstädtischen Gutachten in den Fallstudien des Typs A war die Politik in beiden Fällen nicht beteiligt. In beiden Fallstudien wurde die Finanzierung und Vergabe des Gutachtens jeweils verwaltungsintern entschieden.

Der insgesamt geringe Einfluss der Politik könnte in einigen Fallstudien ggf. darauf zurückgeführt werden, dass die Politik von der Verwaltung (noch) nicht aktiv informiert wurde. Ein eindeutiger Zusammenhang lässt sich hier jedoch nicht feststellen. In einem Fall wurde von einem Bebauungsplanverfahren für eine schutzwürdige Nutzung innerhalb eines Achtungsabstands berichtet, bei dem erstmals ein Gutachten zur Ermittlung der angemessenen Abstände erstellt wurde. Im Ergebnis lag das Vorhaben außerhalb des angemessenen Abstands. Die Ergebnisse wurden in der Begründung zum Bebauungsplan dargelegt. Von der Politik wurde der Belang des planerischen Störfallschutzes im Rahmen der Beratung nicht thematisiert: *„In der Begründung zum Bebauungsplan haben wir Aussagen drin. Das haben wir schon. Und das ist interessant: Aus der Politik, die unsere Vorlagen eigentlich immer sehr genau lesen, kamen keine Fragen. Fragen die sich, was das für ein neues Thema ist? Nichts – keine Fragen!“*

Ein Gesprächspartner berichtete außerdem aus einer Nachbarkommune, in der er zuvor tätig war, dass dort die Politik aktiv im öffentlichen Teil der Sitzung über die Störfallbetriebe und ihre Achtungsabstände im Stadtgebiet informiert wurde. In der Kommune lag eine Vielzahl von Gemengelagen vor, zu Nachfragen oder Diskussion mit der Politik kam es jedoch nicht.

Die Gründe für die geringen Nachfragen der Politik können im Rahmen dieser Untersuchung nicht eindeutig ermittelt werden. Die dazu erforderlichen Gespräche mit Vertretern der Kommunalpolitik sind auch nicht Gegenstand dieser Forschung. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die Mitarbeiter in der Verwaltung die Politik nur begrenzt als Einflussfaktor wahrnehmen und kaum kooperative Interaktionen beobachtet werden konnten.

*Träger öffentlicher
Belange*

Die Auswertung früherer empirischer Studien hat einen starken Einfluss der Träger öffentlicher Belange auf die Rechtsanwendung aufgezeigt. Dies hat sich auch bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung bestätigt. Von zentraler Bedeutung waren hier die Stellungnahmen des Dezernats 53 der Bezirksregierung als Genehmigungsbehörde für die Störfallbetriebe. Da die Bezirksregierungen gleichzeitig die

höheren Verwaltungsbehörden sind, wurde ihre Rolle bereits zusammenhängend in Kapitel 9.1.1 beschrieben.

Andere Träger öffentlicher Belange waren für die Umsetzung des Störfallschutzes kaum von Bedeutung. Eine gewisse Relevanz haben lediglich die Unteren Immissionsschutzbehörden, vor allem dann, wenn die Kommunen die Oberen Immissionsschutzbehörden nicht beteiligen (siehe hierzu auch Kapitel 9.1.1). In den meisten Fallstudien wurden die Unteren Immissionsschutzbehörden aber nicht als bedeutende TÖB für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes gesehen.

Die Analyse der Einflussfaktoren im Bereich der öffentlichen Akteure lässt sich wie folgt zusammenfassen: *Zusammenfassung*

Öffentliche Akteure	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerichte (siehe Kapitel 9.1.1) ▪ Höhere Verwaltungsbehörden (siehe Kapitel 9.1.1) (A/I) ▪ TÖB (A/I)
	Fraglich ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunalpolitik
	Ergänzt +	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KAS (A/I)

Abb. 49: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der öffentlichen Akteure (Eigene Darstellung)

9.5.2. Private Akteure

In Kapitel 4.5.1 wurde die Rolle privater Akteure als Adressat bei der Rechtsanwendung und als Vertreter spezifischer Interessen im Planverfahren analysiert. Diese beiden Rollen finden sich auch in der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes wieder. Es konnte darüber hinaus aber noch eine weitere Gruppe privater Akteure identifiziert werden: private Akteure, die über Informationen verfügen, die für die Rechtsanwendung von Bedeutung sind. Dies zeigt sich bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes deutlich bei der Rolle der Störfallbetriebe.

Störfallbetriebe Die Störfallbetriebe nehmen bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes eine zentrale Rolle ein. In Kapitel 8.4.2 wurde bereits beschrieben, dass die Informationen der Betriebe eine zentrale Grundlage für die Ermittlung der angemessenen Abstände darstellen. Die Unternehmen werden, wie bereits ausgeführt, intensiv in die Erstellung der Gutachten eingebunden und von der Stadt als Kooperationspartner wahrgenommen. Handelt es sich dabei um die Ermittlung angemessener Abstände aufgrund von Planungen für schutzwürdige Nutzungen in der Umgebung, besteht für das Unternehmen keine Verpflichtung zur Kooperation.

Gleichzeitig kann das Unternehmen in diesen Prozessen aber auch eigene Interessen vertreten, da die Ermittlung der angemessenen Abstände ggf. auch dessen Interessen berührt. Ein Experte wies jedoch darauf hin, dass die Interessen dabei, je nach Planungsfall durchaus unterschiedlich sein können: *„Darum sind die Betreiber mittlerweile auch immer so ein bisschen im Zwiespalt. Einerseits sind sie, wenn es um Genehmigungsverfahren geht, daran interessiert, dass die Auswirkungen ihrer Szenarien möglichst klein sind. Im Falle des Heranrückens sind sie aber an möglichst großen Abständen interessiert. Das ist eine sich widersprechende Interessenlage beim Betreiber.“* (LANUV: 71)

Deutlich wurde bei der Analyse der derzeitigen Umsetzung aber auch, dass zwischen einzelnen Störfallbetrieben große Unterschiede festgestellt werden können. So verfügen die Unternehmen z.B. über unterschiedliche Wissensstände zum planerischen Störfallschutz. Dies wurde besonders dann deutlich, wenn im Rahmen von gesamtstädtischen Gutachten gleichzeitig verschiedene Unternehmen kontaktiert wurden. Auch die Gesprächspartner in den Dezernaten 53 sprachen Unterschiede zwischen den Unternehmen an (vgl. u.a. BR Arnsberg: 85). In der Logik des AI lässt sich dies mit unterschiedlichen Handlungsressourcen innerhalb der Akteursgruppe „Störfallbetriebe“ erklären. Wie sich die Handlungsressourcen der Unternehmen genau unterscheiden und wie sie sich auswirken, ist jedoch nicht Gegenstand dieser Forschungsarbeit.

Zwischen den Unternehmen zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede bei der Frage, ob sie ihre Interessen aktiv in laufende Planungsverfahren einbringen. In zwei Fallstudien wurde berichtet, dass Unternehmen aktiv ihre Interessen äußern. So wurden Stellungnahmen in einem laufenden Aufstellungsverfahren zum FNP abgegeben oder in einem anderen Fall die Interessen in ein laufendes Baugenehmigungsverfahren eingebracht. Im zweiten Fall war die Stellungnahme des Unternehmens ursächlich dafür, dass man sich dem Belang des planerischen Störfallschutzes in der Gemeinde erstmalig gewidmet hat.

In anderen Fallstudien wurden hingegen von Störfallbetrieben keine Stellungnahmen zu laufenden Planverfahren vorgebracht. Der Fachgutachter wies darauf hin, dass einige Unternehmen Entwicklungen in der Umgebung nicht kontinuierlich beobachten und erst

sehr spät von geplanten Entwicklungen im Umfeld erfahren: *„Da haben wir Fälle, da ist der Anlagenbetreiber dann völlig irritiert, was in seiner Nachbarschaft abgeht. Einfach, weil die Anlagenbetreiber es oft nicht gewohnt sind, die Entwicklung ihrer Nachbarschaft zu beobachten. Die merken es erst, wenn der Baukran da steht, und dann ist es zu spät. (Interview Farsbotter: 53-54)*

Die Störfallbetriebe werden von der Verwaltung nicht nur als Kooperationspartner, sondern auch als potenzielle Kläger wahrgenommen. In einer Fallstudie konnte beobachtet werden, wie durch frühzeitige Abstimmungsprozesse im Planverfahren spätere Klagemöglichkeiten ausgeschlossen werden konnten, da das Unternehmen nach der erfolgten informellen Abstimmung auf eine offizielle Stellungnahme verzichtete.

In früheren empirischen Studien konnte beobachtet werden, dass Unternehmen Einfluss auf die Rechtsanwendung nehmen, wenn sie selbst als Antragsteller/Bauherr auftreten. Eine solche direkte Einflussnahme konnte in den Fallstudien nicht festgestellt werden, da in keiner der Fallstudien aktuelle Planungen zur Erweiterung oder Neuansiedlung konkreter Störfallbetriebe erfolgten. Es kann also nicht der Rückschluss gezogen werden, dass diese Einflussnahme nicht von Bedeutung ist. Beobachtet wurde allerdings in mehreren Fällen, dass es für die Verwaltung wichtig war, ansässige Störfallbetriebe nicht zu sehr in ihrer wirtschaftlichen Aktivität einzuschränken (siehe hierzu Kapitel 9.2.2). Vor diesem Hintergrund ist es also durchaus denkbar, dass die Verwaltung von Unternehmen aktiv geäußerte Interessen bei Neuansiedlungen oder Erweiterungen berücksichtigen würde.

Investoren von Planungsprojekten können die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes beeinflussen, wenn es sich bei den Projekten um die Planung schutzwürdiger Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben handelt. Investoren traten in solchen Fällen mitunter als Auftraggeber für Gutachten zur Ermittlung der angemessenen Abstände auf (siehe Kapitel 8.4.2). Liegen die Vorhaben innerhalb der angemessenen Abstände, kann es auch zur Durchführung technischer Maßnahmen in den Störfallbetrieben kommen, die vom Investor finanziert wurden. In den Fallstudien konnte dieses Vorgehen nicht beobachtet werden, aber auf den Fachseminaren (vgl. Seminar 1) und in den Expertengesprächen wurde hierzu über verschiedene Anwendungsfälle berichtet. Nach Einschätzung des Fachgutachters hat dieses Vorgehen für die Planungspraxis durchaus Bedeutung, vor allem dann, wenn davon die Durchführbarkeit des Projektes bzw. die Bebaubarkeit einer Entwicklungsfläche abhängt: *„Aber dass man auf Seiten der Anlage etwas macht, das ist gar nicht so selten. [...] Bei Gesprächen mit den Investoren musste ich mich erst daran gewöhnen, dass die im Prinzip – mit unserem Kreis und der strengen Interpretation der Städte – darüber reden, ob wir zehn Hektar Bauland haben oder zehn Hektar Acker haben. Eine halbe Million ist da kein Geld. Das ist eine völlig andere Ebene, auf der man da*

Investoren

arbeitet. Da kommt es teilweise dann zu Vereinbarungen zwischen dem Investor und dem Anlagenbetreiber.“ (Interview Farsbotter: 25)

Dieses Vorgehen der Investoren wirkt sich insofern auf die Rechtsanwendung aus, dass durch kooperative Absprachen zwischen den Störfallbetrieben und dem Investor Konfliktslagen entschärft werden und diese planungsrechtliche Regelungen ggf. ersetzt werden können bzw. der Abwägungsprozess entlastet wird. Dabei müssen diese kooperativen Interaktionsformen keineswegs rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen, sondern können vielmehr zu einer zielgerichteten Problemlösung beitragen.

Zusammenarbeit mit externen Experten In Kapitel 4.5.2 wurde festgestellt, dass durch die Beauftragung externer Fachexpertise (Gutachter, Planungsbüros, Fachanwälte) die Personalkapazität der Verwaltung erweitert und die Rechtsanwendung ggf. positiv beeinflusst werden kann. Die Analyse der Fallstudien hat dies grundsätzlich bestätigt, zeigt aber ein sehr differenziertes Bild für die einzelnen Experten.

Gutachter Die Fachgutachter nehmen, wie bereits in Kapitel 8.4.2 beschrieben, eine zentrale Rolle bei der Ermittlung der angemessenen Abstände ein. Dabei beschränkt sich ihre Arbeit jedoch nicht auf eine rein technische Ermittlung der Abstände. Da keine verbindlichen Vorhaben zur Abstandsermittlung vorliegen und der Leitfaden KAS-18, wie bereits ausgeführt, noch zahlreiche Interpretationsspielräume und offene Fragen enthält, sind die Gutachter zentrale Akteure bei der Auslegung dieser Punkte und der Festlegung der angemessenen Abstände. Diskussionsprozesse mit dem LANUV oder der Bezirksregierung werden dabei maßgeblich von den Gutachtern mit gestaltet. Diese starke Rolle der Gutachter wird durch die Tatsache gefördert, dass in den Gemeinden nicht die notwendigen Fachkenntnisse vorliegen, um Inhalte der Gutachten im Detail nachvollziehen und überprüfen zu können (vgl. Kapitel 8.4.2). Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Planungsverwaltung bei der Ermittlung der angemessenen Abstände stark von Fachgutachtern abhängig ist. In welchem Umfang wiederum die Expertise von Fachgutachtern genutzt werden kann, wird von den finanziellen Ressourcen der Verwaltung, aber auch von der Verfügbarkeit qualifizierter Gutachter beeinflusst.

Planungsbüros Externe Planungsbüros können ebenso wie externe Gutachter Einfluss auf die Rechtsanwendung nehmen, ihnen kommt jedoch keine den Fachgutachtern vergleichbare zentrale Rolle zu. Hinsichtlich ihres Einflusses konnten allerdings auch große Unterschiede zwischen den Städten beobachtet werden. In einigen Fallstudien wurde z.B. die Bearbeitung von Bebauungsplänen im großen Umfang von Planungsbüros übernommen, in anderen Städten wurde versucht, die Pläne möglichst selbst zu bearbeiten und ggf. auch Planungsleistungen für Dritte (z.B. die Bearbeitung vorhabenbezogener Bebauungspläne) zu übernehmen und sich die Arbeitskosten der Verwaltung vom Vorhabenträger finanziell

erstatten zu lassen. Dabei wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass auch die Beauftragung externer Büros die Verwaltung nicht vollständig entlastet, selbst wenn den Büros in großem Umfang Arbeit übertragen wird, bis hin zur Vorbereitung der Abwägung: *„Man muss natürlich auch dabei sehen, dass auch die Zusammenarbeit mit Externen einen Aufwand erfordert. Das ist auch ein Koordinierungsaufwand. Und allein machen die die Arbeit auch nicht. Die machen eine Abwägung und dann gucken wir vorsichtshalber dann doch noch mal rein.“*

Die Zusammenarbeit mit externen Büros kann sich je nach Qualität des Planungsbüros positiv oder negativ auf die Rechtsanwendung auswirken. Ein Planungsbüro, welches für zwei unterschiedliche Fallstudien tätig war, hat z.B. ab 2011 die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in den beiden Gemeinden positiv beeinflusst. Dies zeigt sich daran, dass von dem Büro z.B. Festsetzungsvorschläge zum Umgang mit Störfallbetrieben entwickelt wurden (siehe auch Kapitel 8.6) und auf Initiative des Planungsbüros eine zentrale Informationsveranstaltung bei der Bezirksregierung durchgeführt wurde, in der viele Gemeinden erstmals über das Thema informiert wurden. Im Gegensatz dazu wurde in einer anderen Fallstudie berichtet, dass externe Büros das Thema Störfallschutz nur nach Anregung der Verwaltung abarbeiten.

Die Zusammenarbeit mit Fachanwälten spielte in den Fallstudien kaum eine Rolle und hatte in den untersuchten Fällen überraschender Weise geringen Einfluss auf die Rechtsanwendung. Von einigen Gesprächspartnern wurde zunächst das Rechtsamt als Ansprechpartner gesehen. Nur in einem Fall wurde bezüglich des planerischen Störfallschutzes im Zuge eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanverfahrens mit einer externen Fachanwaltskanzlei zusammengearbeitet. Die Beauftragung erfolgte hier jedoch durch den Vorhabenträger. Dass Verwaltungen nur selten Fachjuristen beauftragen, kann zum Teil sicherlich auch durch die damit verbundenen Kosten erklärt werden.

Fachanwälte

Dass Investoren oder Unternehmen Fachjuristen beauftragen, wurde hingegen häufiger berichtet. Größere Unternehmen können zudem auch über eigene Fachjuristen verfügen.

Der Einfluss der Öffentlichkeit auf die Rechtsanwendung hat bei der Analyse der Fallstudien insgesamt eine geringe Bedeutung. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich bei den Planungsfällen in den Fallstudien überwiegend um heranrückende schutzwürdige Nutzungen handelte. Die Neuplanung von Störfallbetrieben stellte eine Minderheit der untersuchten Fälle dar. Dabei wird angenommen, dass sich dies auf das Engagement und Interesse der Öffentlichkeit auswirken kann.

Bürger und Umwelt- und Interessenverbände, Bürgerinitiativen

In einigen Fallstudien wurde das Thema des planerischen Störfallschutzes bislang noch gar nicht in der Öffentlichkeit diskutiert bzw. von Bürgern angesprochen, obwohl jeweils Planverfahren vorlagen, bei denen der Belang des Störfallschutzes in den Planunterlagen thematisiert wurde. Besonders überraschend sind dabei Fälle, bei denen in den angemess-

senen Abständen bereits Wohnbevölkerung ansässig war und die angemessenen Abstände in der Öffentlichkeit bekannt wurden. Auch hier kam es zu keinen Nachfragen aus der Bevölkerung: *„Das kann ich also nicht berichten, dass hier mal jemand zu mir gekommen ist und die Frage gestellt hat, was bedeutet das denn jetzt für mich? Muss ich hier wegziehen? Kann ich hier noch Kinder groß ziehen?“*

Auch die Mitarbeiter der Dezernate 53 bei den Bezirksregierungen schätzen das Interesse der Öffentlichkeit als eher gering ein. Ein Mitarbeiter berichtete, dass die Öffentlichkeit z.B. geringes Interesse an den Sicherheitsberichten der Unternehmen zeigt: *„Allerdings ist das Interesse in der Öffentlichkeit, das muss ich auch dazu sagen, nicht so extrem riesig. Also meine Mitarbeiter und ich fragen bei den Störfallinspektionen immer wieder, ob jemand seit der letzten Inspektion von dem Recht der Einsichtnahme in den Sicherheitsbericht Gebrauch gemacht hat. In 99 % der Fälle ist die Antwort nein.“* (BR Detmold: 137)

In einem Fall wurde von Protesten aus der Bürgerschaft gegen ein neues Industriegebiet berichtet, bei denen auch die mögliche Ansiedlung von Störfallbetrieben thematisiert wurde. Nach Einschätzung der Verwaltung wurden die Proteste auch durch eine Festsetzung im Bebauungsplan ausgelöst, die Störfallbetriebe nur bis zu einer bestimmten Abstandsklasse nach dem Leitfaden KAS-18 zulässt. Zwar handelt es sich dabei um eine Beschränkung der Zulässigkeit von Störfallbetrieben, gleichzeitig hat die Festsetzung aber auch erstmals das Augenmerk auf die grundsätzliche Zulässigkeit von Störfallbetrieben gelenkt, die bei einer reinen Festsetzung als Industriegebiet nach § 9 BauNVO für den Laien nicht unmittelbar ersichtlich ist.

In den Gesprächen mit den Bezirksregierungen berichtete ein Gesprächspartner, dass Umweltverbände den Belang des Störfallschutzes mitunter in Planverfahren einbringen und so die Gemeinden auf das Thema aufmerksam werden (BR Düsseldorf: 13). Andere Verbände weisen nach Aussage der Gesprächspartner in Planverfahren jedoch nicht auf Aspekte des Störfallschutzes hin. Die IHK führte allerdings in den letzten Jahren einige Fortbildungsveranstaltungen zum planerischen Störfallschutz durch (u.a. Seminar 1) durch, die sich sowohl an Unternehmen als auch an Kommunen richteten.

Obwohl das Interesse der Öffentlichkeit vergleichsweise gering ist, wird die Frage, ob z.B. vorliegende Erkenntnisse zu angemessenen Abständen öffentlich gemacht werden sollen, stark von der Sorge beeinflusst sind, die Öffentlichkeit zu verunsichern (siehe hierzu auch Kapitel 9.3.4). Ähnliches zeigte sich bezüglich der Medien.

Medien Von mehreren Gesprächspartnern wurde die Sorge geäußert, dass es in der Presse zu einer undifferenzierten bzw. reißerischen Berichterstattung kommen könnte, wenn beispielsweise Ergebnisse der Bestandsaufnahme unkommentiert veröffentlicht würden. Vor

diesem Hintergrund wurde die Frage, ob und wie die Presse bzw. die Öffentlichkeit informiert werden sollen, intensiv diskutiert (siehe auch Ausführungen zur Öffentlichkeit).

Ob diese Sorge berechtigt ist, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Von einem anderen Gesprächspartner wurde erklärt, wie bereits in Kapitel 9.5.1 geschildert, dass in einer Gemeinde im öffentlichen Teil der Sitzung über bestehende Störfallbetriebe und ihre Achtungsabstände im Stadtgebiet berichtet wurde. Trotz erheblicher Gemengelagen wurde das Thema aber von den Medien ebenso wenig aufgegriffen wie von der Kommunalpolitik.

In zwei anderen Fallstudien erfolgte eine Berichterstattung der Presse im Zusammenhang mit zwei vorhabenbezogenen Planungen für schutzwürdige Nutzungen im angemessenen Abstand eines Störfallbetriebes. In beiden Fällen fand sich eine intensive Berichterstattung zur Störfallproblematik, da sie eng mit der Frage verknüpft war, ob die Projekte überhaupt realisiert werden können. In Kern wurde dabei aber sachlich über die Problematik berichtet. Direkte Einflüsse auf die Rechtsanwendung waren jedoch nicht festzustellen.

In einem Fall wirkte sich die Berichterstattung der Presse indirekt darauf aus, dass der planerische Störfallschutz im Rahmen eines Bauantragsverfahrens geprüft wurde. Hier berichtete die örtliche Presse über den geplanten Neubau eines öffentlich genutzten Gebäudes. Ein benachbarter Störfallbetrieb bekam so Kenntnis von diesem Vorhaben und brachte seine Interessen bei der Baugenehmigungsbehörde vor. Dies führte wiederum dazu, dass der Belang des planerischen Störfallschutzes in der Gemeinde erstmals berücksichtigt wurde.

Zusammenfassung Die Analyse der Einflüsse der privaten Akteure lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Private Akteure	Bestätigt !	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unternehmen, hier Störfallbetriebe (A/I) ▪ Investoren (A/I) ▪ Gutachter (I) ▪ Planungsbüros (A/I) ▪ Medien (A/I)
	Fraglich ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fachanwälte (I) ▪ Bürger (A/I) ▪ Umwelt- und Interessenverbände, Bürgerinitiativen (A/I)

Abb. 50: Zusammenfassung der Einflussfaktoren im Bereich der privaten Akteure (Eigene Darstellung)

Teil III:
Schlussfolgerungen

10. Zusammenfassende Systematisierung der Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung

In Kapitel 4 und 9 konnten mit Hilfe des AI eine Vielzahl von Einflussfaktoren identifiziert werden. Da viele der identifizierten Einflussfaktoren auch schon in früheren Studien zur Rechtsanwendung beobachtet wurden, wird angenommen, dass diese Einflussfaktoren auch über den Anwendungsbereich des planerischen Störfallschutzes hinaus in anderen Anwendungsbereichen der Bauleitplanung von Bedeutung sein können.

Zwischen den Einflussfaktoren zeigten sich in einigen Bereichen starke Überschneidungen (z.B. zwischen den formellen Institutionen und den öffentlichen Akteuren). Im Folgenden wird vor diesem Hintergrund die strenge Zuordnung zu den Kategorien des AI aufgegeben und eine eigene Systematik entwickelt, die den speziellen Einflussfaktoren bei der Rechtsanwendung in der Bauleitplanung besondere Beachtung schenkt.

Bei der Systematisierung wird wie schon in Kapitel 9 zwischen Faktoren unterschieden, die sich auf die Frage auswirken, ob eine Vorschrift überhaupt Berücksichtigung findet (Kapitel 10.1), und Faktoren, die sich bei Anwendung einer Rechtsvorschrift auf deren Auslegung auswirken (Kapitel 10.2). Aufgrund der Tatsache, dass sich viele Einflussfaktoren sowohl auf die Berücksichtigung als auch auf die Art der Anwendung auswirken, werden sie mit ihren jeweiligen detaillierten Wirkungen in beiden Kapiteln dargestellt.

10.1. Einflussfaktoren auf die Berücksichtigung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung

Die empirische Analyse hat deutlich gezeigt, dass die Vorschriften zum planerischen Störfallschutz über lange Jahre hinweg nur wenig Beachtung in der Bauleitplanung fanden. Auffällig war, dass es sich dabei jedoch nicht nur um eine bewusste Nicht-Anwendung handelte, sondern auch um eine fehlende Wahrnehmung der Vorschrift. Dies zeigte sich an folgenden empirischen Befunden: Gerieten die Anforderungen des planerischen Störfallschutzes ins Blickfeld, setzten sich die Kommunen auch aktiv mit ihrer Anwendung auseinander (siehe Kapitel 8).

Dabei wurde in der bisherigen Untersuchung deutlich, dass in der Bauleitplanung generell zahlreiche rechtliche Anforderungen zu berücksichtigen sind, die sich von Planungsfall zu Planungsfall unterscheiden. Für die Mitarbeiter der Planungsverwaltung ist es eine zentrale Herausforderung, im jeweiligen Anwendungsfall die situative Relevanz einer Vorschrift zu erkennen. Dies wird jedoch durch eine kontinuierliche Zunahme der rechtlichen Anforderungen erschwert, die, nach Einschätzung der Mitarbeiter in der Planungsverwaltung, nicht immer alle gleichermaßen präsent bzw. bekannt sind (siehe Kapitel 9.1.1). Dabei wird angenommen, dass nicht unmittelbar im BauGB verankerte fachgesetzliche Regelungen wie die Vorschriften zum planerischen Störfallschutz, davon im besonderen Maße betrof-

fen sind. Dagegen scheinen die Regelungen im BauGB selbst den meisten Kommunen stärker präsent zu sein.

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass sich verschiedene Einflussfaktoren darauf auswirken können, ob eine Vorschrift überhaupt zur Anwendung kommt. Die zentralen Einflussfaktoren werden dazu in Abb. 51 zusammenfassend dargestellt und nach Oberthemen systematisiert. Dabei ist grundsätzlich zwischen folgenden Einflussfaktoren zu unterscheiden: einerseits solche, die dazu führen, dass die situative Relevanz einer Vorschrift erkannt wird und es damit zu einer Anwendung der Rechtsvorschrift kommt; dies geschieht aufgrund von eigenem Wissen oder über „Hinweise“ externer Akteure, die z.B. über Stellungnahmen auf die Relevanz der Vorschrift hinweisen. Andererseits sind davon Fälle abzugrenzen, bei denen die Anwendung durch formale Vorgaben erzwungen wird. Soll eine Rechtsvorschrift ihre Wirkung nicht nur über Zwangsmechanismen entfalten, so ist es von zentraler Bedeutung, ob die handelnden Akteure deren situative Relevanz erkennen.

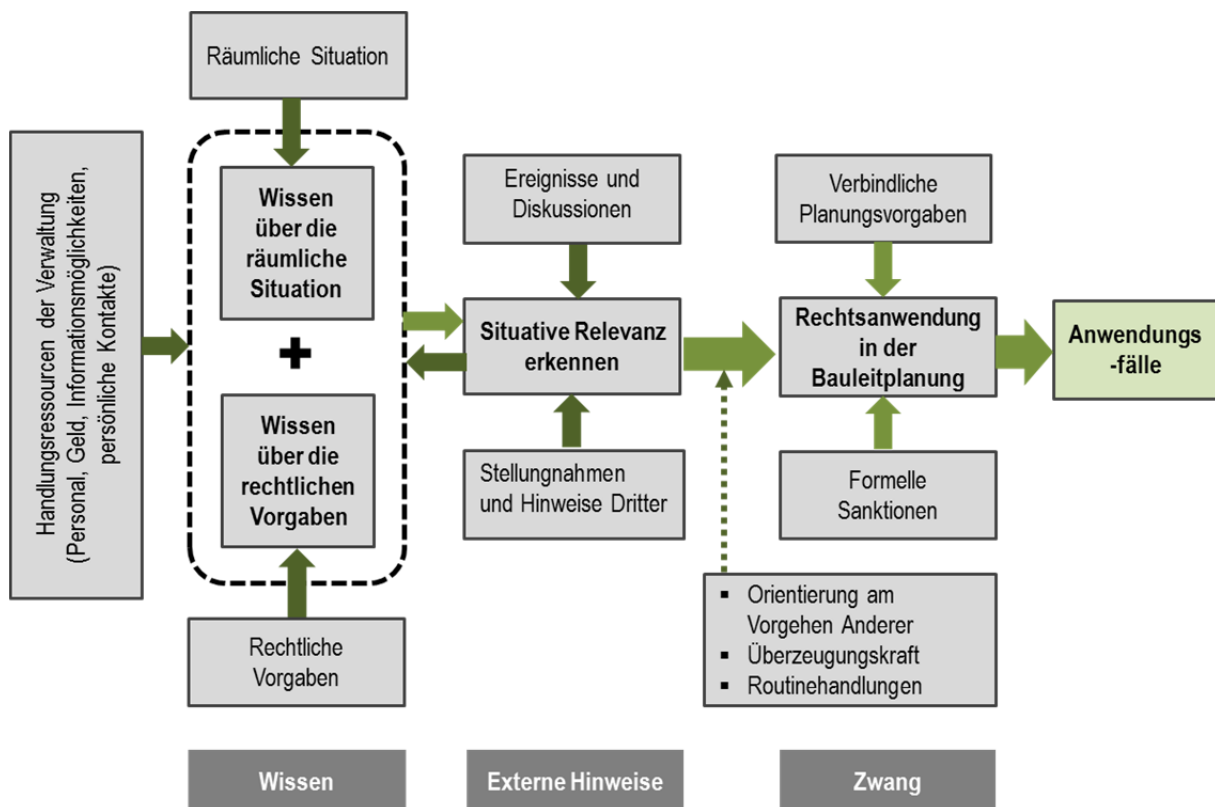


Abb. 51: Direkte Einflussfaktoren auf die Berücksichtigung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung (Eigene Darstellung)

Im Folgenden wird näher erläutert, wie die situative Relevanz aufgrund von eigenem Wissen oder von externen Hinweisen erkannt werden kann und wie Zwangsinstrumente die Rechtsanwendung auslösen können.

Relevanz wird auf Basis von Wissen erkannt

Um die Relevanz von Rechtsvorschriften aufgrund von eigenem Wissen zu erkennen, bedarf es Wissen über die rechtlichen Vorgaben an sich und auch über die räumliche Situation. Beide Faktoren bilden damit einen wichtigen Rahmen um die situative Relevanz zu erkennen. Sie allein führen aber noch nicht zu der Erkenntnis, dass die Vorschrift in einem bestimmten Fall auch anzuwenden ist. Um bis zu diesem Punkt zu kommen, muss sich die Planungsverwaltung das relevante Wissen nicht nur aneignen, sondern es mit den örtlichen Bedingungen für den konkreten Anwendungsfall auch zusammenbringen d.h. es muss erkannt werden, dass eine bekannte rechtliche Vorschrift im konkreten Anwendungsfall auch von Bedeutung ist und angewendet werden muss.

Die Ausgestaltung der rechtlichen Vorschriften selbst und die Verfügbarkeit weiterer Interpretationshilfen, wie z.B. Erlasse und Urteile, beeinflussen die Klarheit der rechtlichen Anforderungen (siehe Kapitel 9.1.1). Je eindeutiger wiederum die Vorschriften ausgestaltet sind, desto leichter ist es für die Akteure, den Anwendungsbereich zu erkennen und sich Wissen über die Vorschriften anzueignen. Dass sich die Klarheit der rechtlichen Anforderungen auf die Frage auswirkt, ob eine Vorschrift zur Anwendung kommt, wurde beispielsweise sehr deutlich an der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in den Genehmigungsverfahren, die erst nach der Klärung durch den EuGH zum Mücksch-Fall in allen Fallstudien erfolgte (siehe Kapitel 8.7).

Rechtliche Vorgaben

Aber auch die räumliche Situation und das Wissen hierüber haben sich in den Fallstudien stark auf die Umsetzung der Vorschriften zum planerischen Störfallschutz ausgewirkt. Dieses Wissen ist eine wichtige Grundvoraussetzung für die Anwendung (siehe Kapitel 9.3.2). Verfügen die Gemeinden z.B. nicht über das Wissen, wo sich Betriebsbereiche befinden und welche Abstände diese benötigen, kann der Belang auch nicht sachgemäß berücksichtigt werden. Es wird angenommen, dass dieser Aspekt für die Umsetzung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung immer dann eine Rolle spielt, wenn die rechtlichen Anforderungen sich auf konkrete räumliche Aspekte beziehen. Dies ist insbesondere in Vorschriften aus den Fachgesetzen der Fall. Ähnliche Zusammenhänge zeigen sich beispielsweise bei der Berücksichtigung des Artenschutzes oder des Hochwasserschutzes. Auch hier ist das Wissen über die räumliche Situation eine elementare Voraussetzung für die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen in der Bauleitplanung.

Räumliche Situation

Stellungnahmen und Hinweise Dritter können dabei eine wichtige Informationsquelle darstellen. Die Fähigkeit, sich das relevante Wissen überhaupt zu beschaffen und anzueignen, wird außerdem von den Handlungsressourcen der Verwaltung beeinflusst. Dazu zählen u.a. die personellen Ressourcen, aber auch bestehende Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit, das eigene Wissen über externe Fachexper-

*Handlungsressourcen
der Verwaltung*

tise zu erweitern (siehe Kapitel 9.3.2). Hinsichtlich des verfügbaren Wissens ist dabei jedoch zu differenzieren zwischen grundsätzlich vorhandenem Wissen, das von Akteuren aber ggf. wegen des fehlenden Zugriffs auf die vorhandenen Informationen nicht genutzt werden kann, und Bereichen, in denen erforderliches Wissen gar nicht vorhanden ist.

Relevanz wird durch externe Hinweise erkannt

Externe Hinweise Die Fallstudien haben auch gezeigt, dass die Bedeutung einer Rechtsvorschrift im konkreten Planungsfall oft nicht durch die Kommunen selbst erkannt wurde. Diese Erkenntnis wurde erst durch Hinweise Dritter gewonnen oder durch Diskussionen und Ereignisse, die die Aufmerksamkeit auf die Vorschrift gelenkt haben. Die Bedeutung von Fachdiskussionen wurde am Beispiel des Müksch-Falls besonders deutlich. Einen starken Einfluss hatten auch Stellungnahmen und Hinweise Dritter, die nicht nur als Informationsquelle dienen, sondern auch dazu führen können, dass ein Belang überhaupt Beachtung findet (siehe 9.1.1). Im speziellen Fall sind es vor allem Stellungnahmen in Planverfahren, die auf die Thematik des planerischen Störfallschutzes und das Vorhandensein von Störfallbetrieben hingewiesen haben. Von Bedeutung waren aber in einigen Fällen auch Hinweise externer Planungsbüros oder Gutachter (siehe Kapitel 9.5.2). Hier kann vermutet werden, dass ähnliche Zusammenhänge auch bei der Umsetzung anderer fachgesetzlicher Regelungen vorhanden sein könnten.

Ob Stellungnahmen und Hinweise Dritter diesen positiven Einfluss auf die Rechtsanwendung ausüben können, wird dabei stark von organisatorischen Regelungen und Zuständigkeiten beeinflusst. Grundvoraussetzung ist, dass Dritte wie z.B. die TÖB an den Planungen überhaupt beteiligt werden. Obwohl hierzu klare Regelungen im BauGB enthalten sind, hat die Analyse der Fallstudien gezeigt, dass es aufgrund innerbehördlicher Strukturen zu Lücken im Beteiligungsprozess kommen kann.

Rückwirkung auf die Generierung von Wissen Wird durch externe Faktoren die Relevanz einer Vorschrift deutlich, kann sich dies wiederum auf die Generierung von Wissen in der Planungsverwaltung auswirken. So können beispielsweise Stellungnahmen im Planverfahren zu einer detaillierten Bestandsaufnahme in den Gemeinden oder zu einer vertiefenden Auseinandersetzung mit den rechtlichen Vorgaben führen.

Bedeutung von Einzelprojekten In der empirischen Analyse konnte beobachtet werden, dass diese externen Einflüsse häufig zunächst im Kontext von Einzelprojekten zu einer Umsetzung des planerischen Störfallschutzes führten und im Anschluss auch darüber hinaus an Bedeutung für die kommunale Planung gewannen (siehe Kapitel 9.2.2). Dabei ist jedoch klarzustellen, dass es nicht die Projekte selbst waren, die hier den auslösenden Faktor darstellten, sondern sie vielmehr den Rahmen boten, durch den externe Einflüsse erst ermöglicht wurden. Dabei wird angenommen, dass ohne diese externen Einflüsse, wie z.B. Stellungnahmen

eines TÖB, ein Planungsprojekt allein nicht schon als ein auslösender Faktor wirken würde.

Wenn die situative Relevanz einer Vorschrift erkannt wird, führt dies in der Regel auch zu ihrer Anwendung. Dabei kann allerdings das Handeln in Routinen, die Überzeugungskraft der Akteure und eine Orientierung am Vorgehen anderer Akteure die Frage beeinflussen, wie schnell oder wie intensiv eine solche Anwendung stattfindet (siehe Kapitel 9.3.4 und 9.4).

Bedeutung von Handlungsorientierungen und Überzeugungskraft

Anwendung aufgrund von Zwang

Die Anwendung von Rechtsvorschriften kann darüber hinaus auch durch Zwang ausgelöst werden: zum einen durch verbindliche Vorgaben anderer Planungen wie der Regionalplanung, die verbindliche Ziele für die kommunale Planung vorgibt; zum anderen über die Sanktionierung von Vollzugsdefiziten durch Aufsichtsbehörden und Gerichte. Diese Sanktionierung setzt allerdings voraus, dass bestimmte Genehmigungspflichten oder Klagemöglichkeiten bestehen und auch genutzt werden. Ob es zu Klagen kommt, hängt dabei maßgeblich vom Verhalten Dritter ab, d.h. ob beispielsweise Bürger oder Unternehmen ihre Klagemöglichkeiten auch nutzen (siehe Kapitel 9.5.2).

Direkte Anwendungen von Zwangsinstrumenten

Neben der direkten Kontrolle durch ein Gericht oder die Aufsichtsbehörden kann auch die Androhung von Sanktionen eine Umsetzung rechtlicher Vorgaben auslösen. Insgesamt kann sich von außen ausgeübter Zwang wiederum darauf auswirken, ob auch die situative Relevanz einer Vorschrift erkannt und in der Planungsverwaltung ein Prozess der Wissensaneignung ausgelöst wird.

Androhung von Zwang

Neben der Frage, ob eine Vorschrift überhaupt zur Anwendung kommt, spielt es für deren Wirksamkeit aber auch eine zentrale Rolle, wie sie im Detail angewendet wird. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Faktoren sich auf die Art und Weise der Anwendung einer Vorschrift auswirken.

10.2. Einflussfaktoren auf die Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung

In Kapitel 3 wurde aufgezeigt, dass durch die Ausgestaltung der Rechtsvorschriften selbst Handlungsspielräume in der praktischen Anwendung bestehen. Dies hat sich auch in der empirischen Analyse bestätigt. Hier konnten unterschiedliche Vorgehensweisen und Interpretationen unbestimmter Rechtsbegriffe beobachtet werden (siehe z.B. Kapitel 8). Bei der Analyse ist allerdings auch deutlich geworden, dass sich Planungsverwaltungen Fragen der Rechtsauslegung in der Regel nur anlassbezogen widmen. Das heißt, dass

das Vorliegen eines konkreten Anwendungsfalls die Voraussetzung dafür ist, dass Fragen der Rechtsanwendung und Auslegung in den Kommunen überhaupt bearbeitet werden (siehe Kapitel 8.9).

Weiter ist in der empirischen Analyse deutlich geworden, dass sich verschiedene Einflussfaktoren darauf auswirken können, wie eine Vorschrift angewendet wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Analyse in den Fallstudien nur vergleichsweise wenige Prozesse der Rechtsauslegung untersucht werden konnten, da diese in vielen Fallstudien erst am Anfang standen. Es ist also anzunehmen, dass neben den in Kapitel 9 identifizierten Einflussfaktoren noch weitere Faktoren eine Rolle spielen können.

Die Analyse hat auch gezeigt, dass es zum einem Einflussfaktoren gibt, die sich direkt auf die Rechtsauslegung auswirken, und zum anderen Faktoren von indirektem Einfluss. So wirkt sich beispielsweise die Handlungsressource Wissen direkt auf die Rechtsauslegung aus, wohingegen finanzielle Ressourcen der Gemeinden indirekt wirken, indem sie z.B. die Fortbildungsmöglichkeiten der Verwaltung und damit auch das verfügbare Wissen beeinflussen.

Zur weiteren Systematisierung werden im Folgenden die direkt wirkenden Einflussfaktoren dargestellt. Dabei wird unterschieden zwischen Faktoren, die sich auf die Planungsverwaltung selbst beziehen, und weiteren externen Faktoren, die von außen auf die Rechtsauslegung in der Planungsverwaltung einwirken. Sie werden bezüglich ihrer Wirkungsweise in Gruppen zusammengefasst (siehe Abb. 52).

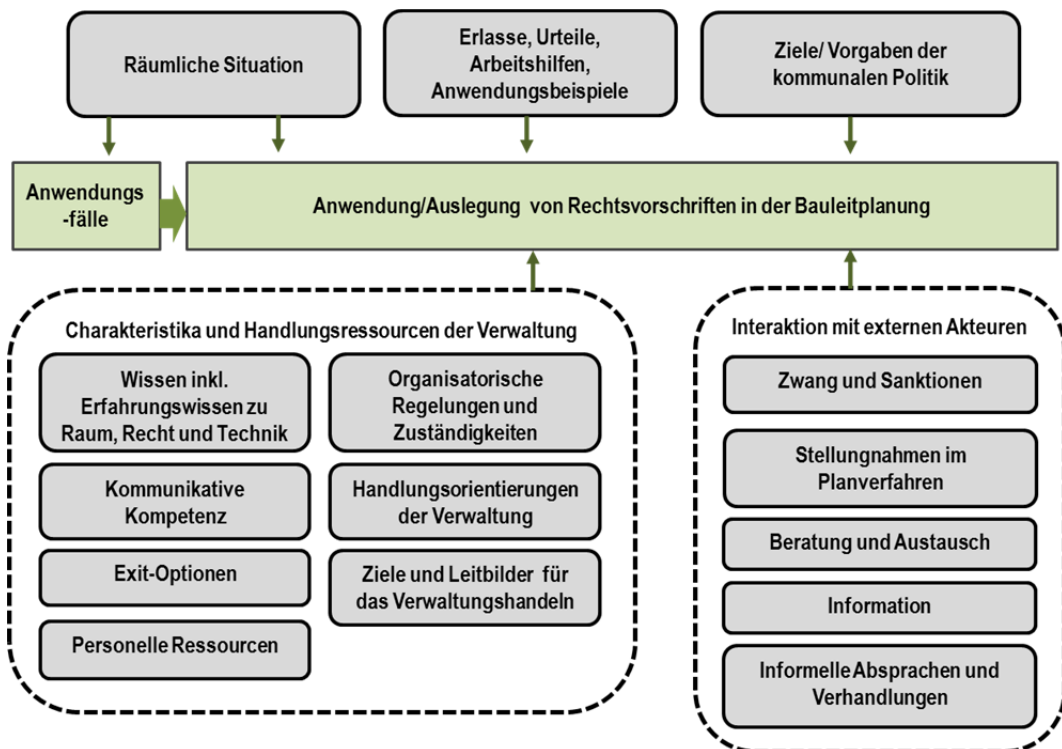


Abb. 52: Direkte Einflussfaktoren auf die Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung (Eigene Darstellung)

Ihre Wirkungsweise wird im Folgenden näher beschrieben und es wird aufgezeigt, in welchen Bereichen Wechselwirkungen zwischen den Faktoren bestehen und wo sich die indirekten Faktoren auf die direkten Einflussfaktoren auswirken.

Räumliche Situation

Die räumliche Situation in einer Gemeinde beeinflusst maßgeblich die Zahl der Anwendungsfälle und damit auch die Intensität, mit der sich die Planungsverwaltung bestimmten Auslegungsfragen widmen muss. Insbesondere in Städten mit komplexen räumlichen Problemlagen (Situation Großgemengelage) konnten intensive Diskussionen zur Rechtsauslegung beobachtet werden. Dabei konnte auch festgestellt werden, dass in Gemeinden mit hohem Problemdruck eher kritische Fragen der Rechtsauslegung und Grenzfälle diskutiert wurden.

Erlasse, Urteile, Arbeitshilfen und Anwendungsbeispiele

Zentraler Einflussfaktor auf die Anwendung und Auslegung ist die Klarheit der rechtlichen Anforderungen. Weisen die Rechtsvorschriften Unklarheiten in der Anwendung auf, so kommt Erlassen, der Auslegung über die Rechtsprechung sowie vorhandenen Arbeitshilfen und Praxisbeispielen eine wichtige Bedeutung bei der Interpretation der rechtlichen Anforderungen zu. Sie dienen der Planungsverwaltung als Orientierungshilfe bei der Rechtsanwendung und Auslegung. Tragen diese zur Klarheit der Rechtsvorschriften bei, kann sich dies positiv auf die Rechtsanwendung auswirken. Mitunter kann es aber auch zu gegenteiligen Effekten kommen, beispielsweise dann, wenn über Urteile neue rechtliche Fragen aufgeworfen oder bisherige Vorgehensweisen infrage gestellt werden. Dies kann, wie die Analyse der Fallstudien zeigt, zu einer Verunsicherung in der Planungspraxis führen.

Klarheit der rechtlichen Anforderungen

Die verschiedenen Orientierungshilfen weisen einen unterschiedlichen Grad an formaler Bindungswirkung auf. So hat die Auslegung durch die Rechtsprechung eine hohe rechtliche Bindungswirkung, wohingegen Anwendungsbeispiele aus anderen Städten keine formale Bindungswirkung besitzen. In der praktischen Umsetzung des planerischen Störfallschutzes haben aber auch formal nicht-bindende Orientierungshilfen eine hohe Wirkung erzielt. So hat die Analyse der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes deutlich gezeigt, dass vorhandene Arbeitshilfen der KAS, auch wenn sie keine formale Bindungswirkung aufweisen, in der Planungspraxis intensiv genutzt werden. Voraussetzung ist aber vermutlich, dass sie fachlich überzeugen können bzw. erforderliches Fachwissen für die Bauleitplanung bereitstellen und von den Gerichten anerkannt werden oder dass keine alternativen Vorgehensweisen zur Verfügung stehen.

Unterschiedliche Bindungswirkung

Anwendungsbeispiele anderer Städte Eine besondere Rolle nehmen Anwendungsbeispiele anderer Städte gleichwohl ein. So hat die Analyse der Fallstudien am Beispiel der gesamtstädtischen Gutachten gezeigt, dass mitunter in der kommunalen Praxis neue, überzeugende Vorgehensweisen entwickelt werden, die dann die Rechtsanwendung in anderen Gemeinden beeinflusst haben (siehe Kapitel 8.4). Solche neuen Vorgehensweisen verbreiten sich dann über Fortbildungsveranstaltungen und persönliche Netzwerke einzelner Verwaltungsmitarbeiter. Hier findet eine Art „Learning by doing“ statt und es lassen sich starke Wechselwirkungen zur Möglichkeit des Erfahrungsaustausches feststellen (siehe unten).

Wunsch nach Orientierungshilfen Mit Blick auf die Frage, wie die Rechtsanwendung positiv beeinflusst werden kann, ist auch von Interesse, dass sich viele Akteure in den Planungsverwaltungen klare Vorgaben und mehr Orientierungshilfen gewünscht haben. Es kann also angenommen werden, dass diese eine entsprechende Wirkung in der Planungspraxis hätten, auch wenn sie keine formale Bindungswirkung aufweisen.

Charakteristika und Handlungsressourcen der Verwaltung

Wissen inkl. Erfahrungswissen zu Raum, Recht und Technik Neben den externen Faktoren beeinflussen auch die Charakteristika und Handlungsressourcen der Verwaltung deren Rechtsauslegung. Einen zentralen Aspekt stellt dabei das verfügbare Wissen (inklusive des Erfahrungswissens) der Verwaltung zu den bestehenden rechtlichen Vorgaben sowie zu den räumlichen Gegebenheiten und technischen Zusammenhängen dar. Die Generierung und Verfügbarkeit von Wissen in der Verwaltung kann dabei wiederum indirekt von folgenden Faktoren beeinflusst werden:

- Personal (inkl. Ausbildung),
- personelle Kontinuitäten,
- Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten (inkl. persönlicher Kontakte),
- Verfügbarkeit externer Fachexpertise,
- Stellungnahmen im Planverfahren,
- Information und Beratung durch andere Behörden,
- technische Ausstattung,
- finanzielle Ressourcen.

Die Liste der Faktoren macht deutlich, dass Wissen in der Verwaltung auf verschiedene Art und Weise gewonnen werden kann. Dabei hat die Analyse deutlich gezeigt, dass dies oft im Zusammenspiel mit anderen Akteuren generiert werden kann, z.B. mit externen Gutachtern und Fachbehörden oder im Erfahrungsaustausch mit Fachkollegen. Verfügt die Verwaltung nicht über das notwendige Fachwissen, um die Arbeit der externen Experten zu beurteilen, kommt diesen eine besondere Stellung zu, weil die Gemeinden nicht in der Lage sind, die Gültigkeit solcher externen Expertise zu bewerten. Im Bereich des planerischen Störfallschutzes zeigte sich hier zudem die Besonderheit, dass die Störfallbetriebe

selbst über exklusives Wissen verfügen, auf das die Verwaltung bzw. die Gutachter angewiesen sind.

Personelle Ressourcen beeinflussen das verfügbare Wissen indirekt, können sich aber auch aber auch direkt auf die Rechtsanwendung auswirken. Bei der Analyse der Fallstudien wurde deutlich, dass Überlegungen zum notwendigen Personaleinsatz auch die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe beeinflussten und Planungen aufgrund von fehlendem Personal unterblieben (siehe Kapitel 9.3.1).

Personelle Ressourcen

Neben dem Wissen kann sich auch die kommunikative Kompetenz als Handlungsressource auf die Rechtsanwendung in der Verwaltung auswirken. In der Analyse der Fallstudien wurde deutlich, dass die Überzeugungskraft von Verwaltungsmitarbeitern dazu führen kann, dass beispielsweise Kollegen von neuen Herangehensweisen überzeugt werden oder die Angst vor fehlender kommunikativer Kompetenz sich darauf ausgewirkt hat, ob z.B. die Öffentlichkeit informiert wird (siehe Kapitel 9.3.4).

Kommunikative Kompetenz

Auch das Vorhandensein von Exit-Optionen kann sich als Handlungsressource direkt auf die Rechtsanwendung und deren Auslegung auswirken. In den Fallstudien konnte beobachtet werden, dass eine Planungsverwaltung ohne Exit-Optionen (z.B. Standortverlagerung oder Projektabbruch) sich eher in unklare Rechtsbereiche vorwagte und auch Interpretationen bzw. Auslegungen in Grenzbereichen vorgenommen wurden (siehe Kapitel 9.3.5). Die Exit-Optionen stehen wiederum in einem engen Wechselverhältnis zur räumlichen Situation und zu den kommunalpolitischen Zielen und Vorgaben, da diese beiden Bereiche einen starken Einfluss auf die Verfügbarkeit und Anwendbarkeit von Exit-Optionen haben können.

Exit-Optionen

Neben den verschiedenen Handlungsressourcen können auch organisatorische Regelungen und Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung die Anwendung von Rechtsvorschriften beeinflussen. In den Fallstudien wurde deutlich, dass dabei neben formalen Regelungen zur Zuständigkeit auch informelle Institutionen eine Bedeutung haben (siehe Kapitel 9.1.2); beispielsweise, wenn sich informell zentrale Ansprechpartner in einer Verwaltung etablieren. Ob Zuständigkeiten über formelle oder informelle Institutionen geregelt werden, scheint dabei weniger von Bedeutung zu sein als die Frage, ob überhaupt klare Zuständigkeiten vorhanden sind und ob die zuständigen Stellen über die ausreichende Fachkompetenz verfügen.

Organisatorische Regelungen und Zuständigkeiten

Weiterhin können Handlungsorientierungen der Verwaltung die Rechtsanwendung beeinflussen. Im engen Wechselspiel zu den Handlungsressourcen ist dabei das Prinzip der Nutzenmaximierung zu sehen. So wurde beispielsweise beobachtet, dass die Interpretati-

Handlungsorientierungen

on unbestimmter Rechtsbegriffe auch von Überlegungen zum notwendigen Personaleinsatz bzw. zum Arbeitsaufwand beeinflusst wurde, den eine bestimmte Auslegung mit sich bringen würde. Darüber hinaus konnten folgende weitere Handlungsorientierungen als potenzielle Einflussfaktoren beobachtet werden:

- Kooperative Orientierungen,
- Einstellungen zur Rechtsauslegung,
- Routineentscheidungen,
- Wahrnehmung von Risiko,
- Orientierung am Vorgehen anderer Akteure.

Die Orientierung am Vorgehen anderer Akteure steht in einem engen Wechselverhältnis zu möglichen Anwendungsbeispielen aus anderen Städten. Ist diese Handlungsorientierung besonders ausgeprägt, kann diesen Anwendungsbeispielen eine besondere Bedeutung zukommen. Vor dem Hintergrund der methodischen Schwierigkeiten bei der Erfassung von Handlungsorientierungen im Rahmen dieser Forschung kann außerdem angenommen werden, dass weitere Handlungsorientierungen von Bedeutung sein können.

*Ziele oder Leitbilder für
das Verwaltungshandeln*

Darüber hinaus können auch Ziele oder Leitbilder für das Verwaltungshandeln als Einflussfaktoren gesehen werden. Dabei kann es sich um formelle und informelle Ziele handeln. Die Analyse der Fallstudien hat gezeigt, dass gerade unausgesprochene, nicht explizit formulierte Ziele das Handeln der Planungsverwaltung beeinflussen können, indem beispielsweise bestimmte Handlungsoptionen (z.B. Einschränkung eines bestehenden Betriebes) nicht in Betracht gezogen werden (siehe Kapitel 9.1.2).

Ziele und Vorgaben der Kommunalpolitik

Die Ziele der Verwaltung sind auch im Zusammenhang mit Zielen und Vorgaben der Kommunalpolitik zu sehen. Dabei können gemeinsame Ziele verstärkt werden oder eigene Ziele der Politik können das Handeln der Verwaltung beeinflussen. Dies kann im formalen Rahmen geschehen, beispielsweise über die verfahrensleitenden Beschlüsse zur Bauleitplanung, oder auch über informelle Abstimmungsprozesse, beispielsweise im Rahmen von Vorentscheiderstrukturen. Zwar hat in der Analyse der Fallstudien die Politik nur wenig direkten Einfluss auf die Auslegung von Rechtsvorschriften genommen, es konnte aber auch beobachtet werden, dass Vorgaben zur Umsetzung bestimmter Projekte sich auch indirekt auf die Rechtsauslegung auswirken (siehe Kapitel 9.5.1). Da es sich beim planerischen Störfallschutz um eine sehr komplexe und abstrakte Rechtsmaterie handelt, wird angenommen, dass dies die geringe Einflussnahme der Politik beeinflusst haben kann. Insofern kann diese Beobachtung nicht ohne Weiteres auf andere Bereiche der Bauleitplanung übertragen werden. Diese Annahme wird gestützt durch Beobachtungen in früheren empirischen Studien, in denen in anderen Anwendungsbereichen sehr wohl eine starke politische Einflussnahme beobachtet wurde.

Hinsichtlich der Einflussnahme der Kommunalpolitik ist außerdem zu berücksichtigen, dass hier ein enges Wechselspiel zwischen politischen Zielen einerseits und Informationen durch die Verwaltung andererseits besteht. Wird die Politik nicht über bestimmte Sachverhalte informiert, kann sie sich dazu auch nicht äußern und durch die Vorgabe von Zielen die Rechtsanwendung beeinflussen.

Interaktion mit externen Akteuren

Neben der Kommunalpolitik beeinflussen auch externe Akteure die Rechtsanwendung durch die Verwaltung. Dabei wurde in den bisherigen Ausführungen grundsätzlich zwischen privaten und öffentlichen Akteuren unterschieden. Betrachtet man die Art und Weise, wie die Akteure auf die Rechtsanwendung einwirken können, so kann jedoch für beide Akteursgruppen gemeinsam zwischen folgenden Formen unterschieden werden:

- Zwang und Sanktionen,
- Stellungnahmen im Planverfahren,
- Beratung und Austausch,
- Information,
- informelle Absprachen und Verhandlungen.

Zwangs- und Sanktionsmöglichkeiten werden den privaten und öffentlichen Akteuren im Rahmen formaler Institutionen eingeräumt. Als zentrale Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Akteure ist hier die direkte Kontrolle über Gerichte und Aufsichtsbehörden zu nennen, des Weiteren sind es verbindliche Vorgaben anderer Planungsträger. Private Akteure können wiederum eine gerichtliche Kontrolle über eingeräumte Klagemöglichkeiten veranlassen.

Zwang und Sanktionen

Auswirken kann sich dabei nicht nur die unmittelbare Kontrolle, sondern auch die Androhung von Klagen. Wie stark sich Letzteres auswirkt, ist wiederum stark abhängig von den Handlungsorientierungen in der Verwaltung und ihrer Bereitschaft, Konflikte auch vor Gericht auszutragen. Bei der Analyse der Fallstudien wurde hinsichtlich der Aufsichtsbehörden ein deutlicher Einfluss auf die Rechtsanwendung in der Flächennutzungsplanung im Rahmen der bestehenden Genehmigungspflichten festgestellt (siehe 8.5). Eine Kontrolle durch Gerichte kann hier aufgrund fehlender direkter Klagemöglichkeiten nur bedingt erfolgen. In der verbindlichen Bauleitplanung ist die Kontrolle im Rahmen von Klageverfahren zwar auf dem direkten Weg möglich, der Einfluss auf die Rechtsauslegung wurde aber in den Fallstudien als eher gering wahrgenommen (siehe Kapitel 9.1.1). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Kontrolle durch die Gerichte nur dann erfolgt, wenn von externen Akteuren eine Klage eingereicht wird. Es besteht daher ein enges Wechselverhältnis zur Interaktion mit anderen Akteuren und es kann daher angenommen werden, dass der Einfluss in anderen Fallkonstellationen deutlich ausgeprägter ist.

- Stellungnahmen im Planverfahren* Stellungnahmen im Planverfahren können sowohl von öffentlichen als auch von privaten Akteuren eingebracht werden. Die Analyse der Fallstudien hat gezeigt, dass Stellungnahmen einen deutlichen Einfluss auf die Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften haben können, wenn dadurch in der Abwägung zu berücksichtigende Interessen und Ziele der Akteure in den Planungsprozess eingebracht werden, oder wenn dadurch zentrale Informationen und Hinweise mitgeteilt werden. Für den Anwendungsfall des Störfallschutzes waren hier vor allem Stellungnahmen der Störfallbetriebe und der zuständigen Genehmigungsbehörden von Bedeutung (siehe Kapitel 9.5.2). Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass diese Akteure hier über ein spezielles Wissen verfügen, welches sie in den Planungsprozess einbringen können. Denkbar ist, dass diese Form der Einflussnahme auch in anderen Rechtsbereichen vorhanden ist, wie beispielsweise bei der Umsetzung von Vorschriften zum Artenschutz, wo Naturschutzverbände häufig spezialisiertes Wissen in Planverfahren einbringen.
- Beratung, Austausch und Information* Spezialisiertes Wissen von Akteuren kann aber auch über Beratung und fachlichen Austausch oder der Bereitstellung von Informationen die Rechtsanwendung beeinflussen. In der Analyse der praktischen Umsetzung des planerischen Störfallschutzes kam hier sowohl den höheren Verwaltungsbehörden und zuständigen Genehmigungsbehörden als auch den Unternehmen und Fachgutachtern eine besondere Rolle zu. Im Unterschied zu den bislang beschriebenen Interaktionen bedarf es hier auch der Bereitschaft der Verwaltung, mit den Akteuren zu interagieren. Dabei kann es zu starken Wechselbeziehungen zwischen den Handlungsorientierungen der Verwaltung und der Intensität der Interaktion mit anderen Akteuren kommen. Liegen innerhalb der Verwaltung eher kooperative Orientierungen vor, wird die Interaktion mit anderen Akteuren vermutlich stärker ausfallen. Dies kann sich allerdings auch zwischen den Akteuren unterscheiden. So waren in den Fallstudien mehrfach starke Interaktionen mit Unternehmen, Aufsichtsbehörden und Gutachtern zu beobachten, aber beispielsweise nicht mit der Bürgerschaft (siehe Kapitel 9.5). Gleichzeitig zeigt sich hier eine starke Wechselwirkung zum sozialen Kapital der Akteure, da sich persönliche Bekanntschaften positiv auf den Austausch zwischen den Akteuren auswirken können (siehe Kapitel 9.3.3).
- Informelle Absprachen und Verhandlungen* Neben einem unverbindlichen Austausch kann es auch zu informellen Absprachen mit externen Akteuren kommen. Dies kann bei der Rechtsauslegung beispielsweise aus Gründen der Absicherung erfolgen. In einem Fall konnte beobachtet werden, dass eine Vorgehensweise, die sich rechtlich in einen unsicheren Bereich vorwagte, über Absprachen mit potenziellen Klägern im Vorfeld abgesichert wurde (siehe Kapitel 9.5.2). Rechtsbeugungen konnten dabei in den Fallstudien nicht beobachtet werden – sie sind aber grundsätzlich denkbar.

Die Ausführungen zum Einfluss der externen Akteure zeigen, dass ihr Einfluss wiederum maßgeblich von ihren Handlungsressourcen und ihren Handlungsorientierungen bestimmt wird.

In der Zusammenschau der Einflussfaktoren wird deutlich, dass verschiedene Faktoren Einfluss auf die Umsetzung nehmen und die Rechtsanwendung nicht allein durch die geltenden Rechtsvorschriften bestimmt wird. Viele der Einflussfaktoren können sich dabei sowohl positiv als auch negativ auf die Umsetzung von Rechtsvorschriften auswirken. Wie der Einfluss der Faktoren positiv verstärkt werden kann und welche Verbesserungspotenziale hier bestehen, wird in Kapitel 11 aufgezeigt.

11. Empfehlungen zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes

Die Analyse der Fallbeispiele hat gezeigt, dass sich bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes noch Vollzugsdefizite zeigen. Zu nennen ist dabei in erste Linie die langjährige Nicht-Beachtung der Vorschriften zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung. Zwar werden die Vorschriften inzwischen zunehmend berücksichtigt, aufgrund der Expertengespräche und Seminarbeobachtungen wird jedoch angenommen, dass dies noch nicht in allen Gemeinden umfassend der Fall ist. Außerdem wurde in der Analyse der Fallbeispiele festgestellt, dass es im praktischen Vollzug noch einige Unsicherheiten gibt, die einer rechtssicheren Umsetzung entgegenstehen und die es in Zukunft zu klären gilt. Aufbauend auf der bisherigen Analyse zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes und auf der Analyse und Systematisierung der Einflussfaktoren werden im Folgenden Empfehlungen zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes entwickelt. Diese sollen dazu beitragen, dass bestehende Unklarheiten reduziert und die Vorschriften des planerischen Störfallschutzes zukünftig vollständig berücksichtigt werden.

Grundannahmen und Rahmenbedingungen

Dabei wird angenommen, dass die Rechtsvorschriften selbst sowie zugehörige Erlasse und Verwaltungsvorschriften als formelle Institutionen selbst veränderbar sind. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass derzeit die Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie erfolgt, wird angenommen, dass im Zuge dessen beispielsweise auch klärende Änderungen im deutschen Recht erfolgen können.

Weiter wird angenommen, dass der Behördenaufbau und Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Land und Kommunen grundsätzlich bestehen bleiben. Zwar bestünde hier theoretisch ebenso die Möglichkeit der Anpassung. Vor dem Hintergrund der im Jahr 2007 erfolgten Verwaltungsstrukturreform in NRW wird dies jedoch als wenig realistisch angesehen, sodass sich die Empfehlungen im Wesentlichen an den bestehenden Zuständigkeiten und Behördenstrukturen orientieren.

Auch nicht infrage gestellt wird die geringe Finanzausstattung vieler Kommunen. Da hier derzeit keine grundsätzliche Veränderung abzusehen ist, wird bei der Entwicklung der Empfehlungen angenommen, dass finanzielle Ressourcen in den Kommunen nur im begrenzten Maße zur Verfügung stehen.

Die Empfehlungen konzentrieren sich im Weiteren daher auf die rechtlichen Vorgaben und Arbeitshilfen, die Rolle der Bezirksregierungen und der Regionalplanungsbehörden sowie auf die Möglichkeiten der Gemeinden selbst. Sie richten sich somit ausschließlich an die öffentlichen Akteure. Empfehlungen für private Akteure werden hier nicht entwickelt, da angenommen werden kann, dass auf das Handeln der privaten Akteure zum einem relativ wenig Einfluss genommen wird und zum anderen in der Forschung die Rechtsanwendung in der Verwaltung im Mittelpunkt stand, weshalb über das Handeln der privaten Akteure bislang nur begrenzte Erkenntnisse vorliegen (siehe hierzu auch den weiteren Forschungsbedarf in Kapitel 12.3).

11.1. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der rechtlichen Vorgaben und Arbeitshilfen

Die rechtlichen Vorgaben und Arbeitshilfen haben sich in der Analyse als ein sehr wichtiger Einflussfaktor erwiesen. Deutlich geworden ist aber auch, dass in den Rechtsvorschriften selbst derzeit noch eine Vielzahl von Auslegungsspielräumen und Unklarheiten vorhanden ist, die auch nicht über Erlasse oder anderen Interpretationshilfen geklärt werden. Dies ist eine zentrale Ursache für die bestehenden Unsicherheiten in der kommunalen Praxis. Zwar erfolgte durch die höchstrichterlichen Entscheidungen im Mücksch-Fall teilweise eine Klärung zur Anwendung im Baugenehmigungsverfahren nach § 34 BauGB, doch wurden hierdurch auch wieder neue Fragen aufgeworfen (u.a. zur Definition der schutzwürdigen Nutzung und zum Umfang der Abwägungsspielräume).

Es wurde deutlich, dass Gerichtsentscheidungen grundsätzlich eine wichtige Interpretationshilfe darstellen. Problematisch ist jedoch, dass sie immer nur anlass- und fallbezogen erfolgen und die Anwendungspraxis teilweise viele Jahre auf die entsprechenden Entscheidungen warten muss. Bis es endlich zu einer klärenden Entscheidung kommt, besteht in der praktischen Rechtsanwendung eine Unsicherheit über die „richtige“ Auslegung der Rechtsvorschriften, weshalb jede Entscheidung zu einer eigenen Auslegung das Risiko in sich birgt, dass die Rechtsprechung die Rechtsvorschrift später anders interpretiert.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, auf anderen Wegen eine Klärung der rechtlichen Anforderungen über Gesetzesänderungen, Erlasse oder Arbeitshilfen vorzunehmen. Ansatzpunkte bietet dabei insbesondere die anstehende Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in deutsches Recht. Klärungsbedürftig sind insbesondere die folgenden Punkte:

- Definition der schutzwürdigen Nutzungen: Welche Nutzungen sind als schutzwürdigen einzustufen?
- Definition einer Prüfschwelle in Baugenehmigungsverfahren: Ab welcher Größenordnung (z.B. ab welcher Zahl neu zu errichtender Wohneinheiten) ist bei der Genehmigung von schutzwürdigen Nutzungen der Belang des planerischen Störfallschutzes zu prüfen?
- Ermittlung der angemessenen Abstände: Wie sind die vom EuGH genannten Faktoren (z.B. Schutzbedürftigkeit des Vorhabens) in den derzeitigen Ansatz des Leitfadens KAS-18 zur Abstandsermittlung zu integrieren? Wie ist mit offenen Fragen im Leitfaden KAS-18 zu verfahren (z.B. Altgenehmigungen, Trümmerwurf)? Wie können Abstände zu Gebieten für den Naturschutz ermittelt werden?
- Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung: Welche Spielräume bestehen für die Zulassung von schutzwürdigen Nutzungen innerhalb der angemessenen Abstände?

Verbesserung der Klarheit der Rechtsvorschriften

Von besonderer Bedeutung sind dabei Vorschriften, die den Anwendungsbereich einer Rechtsvorschrift festlegen und damit Aussagen dazu treffen, in welchen Fällen eine Rechtsvorschrift zu berücksichtigen ist. Die Analyse hat hier deutlich gemacht, dass Unklarheiten zur Nicht-Anwendung führen können. Im Bereich des planerischen Störfallschutzes zeigen sich hinsichtlich des Anwendungsbereichs vor allem offene Fragen bei der Ermittlung der angemessenen Abstände und der Definition der schutzwürdigen Nutzungen bzw. der Prüfschwelle im Baugenehmigungsverfahren. Im Folgenden werden die erforderlichen Klarstellungen in beiden Bereichen näher betrachtet.

Definition der schutzwürdigen Nutzungen und der Prüfschwelle im Baugenehmigungsverfahren

Hinsichtlich der Definition der schutzwürdigen Nutzungen und der Prüfschwelle werden im Rahmen der Arbeitsgruppe der ARGEBAU derzeit zwar verschiedene Vorschläge zur weiteren Definition diskutiert (siehe Kapitel 8.8). Grundsätzlich wäre hier im Weiteren aber auch eine Definition im Gesetz selbst empfehlenswert. Dies erscheint insbesondere für Grundsatzfragen des Anwendungsbereichs sinnvoll, da hier unterschiedliche Rechtsauslegungen die Wirkung einer Rechtsvorschrift erheblich beeinträchtigen können. So haben beispielsweise unterschiedliche Definitionen der Prüfschwelle im Baugenehmigungsverfahren (z.B. Prüfung bereits für eine neu zu errichtende Wohnung oder erst ab 20 Wohneinheiten) eine erhebliche Wirkung auf die praktische Umsetzung des planerischen Störfallschutzes. Es bestehen enge Wechselwirkungen zwischen der verbindlichen Bauleitplanung und dem Baugenehmigungsverfahren, da beispielsweise die Prüfschwelle im Baugenehmigungsverfahren maßgeblich darüber entscheidet, ob hier eine Prüfung stattfindet, und somit auch, ob ggf. eine Konfliktverlagerung im Bebauungsplan auf die Baugenehmigungsebene überhaupt möglich ist.

Ergänzend zur Klärung offener Fragen ist es auch sinnvoll, über Gerichtsurteile bereits formulierte rechtliche Anforderungen eindeutig in den Gesetzestext zu übernehmen. Die Anwendung im Baugenehmigungsverfahren an sich ist zwar zwischenzeitlich weitestgehend durch die Rechtsprechung geklärt, eine explizite rechtliche Regelung fehlt bislang jedoch, da die Pflicht zur Überprüfung des planerischen Störfallschutzes im Genehmigungsverfahren heute nicht aus dem Gesetzestext ersichtlich ist. Sie leitet sich allein aus der erfolgten Rechtsprechung zur Berücksichtigung in Genehmigungsverfahren nach § 34 BauGB ab. Hier wäre eine klare Regelung in den §§ 30, 34, 35 BauGB selbst oder über den § 50 BImSchG sinnvoll, was zur Klarheit der Rechtsvorschriften beitragen würde (siehe hierzu auch Jarass Cohen 2014).

Ermittlung der angemessenen Abstände

Die offenen Fragen zur Abstandsermittlung sollten im Rahmen des Leitfadens KAS-18 geklärt werden. Hinsichtlich seiner Weiterentwicklung ist zu berücksichtigen, dass der EU-Kommission im Zuge der Einführung der Seveso-III-Richtlinie in Artikel 24 zukünftig die Möglichkeit einräumt wird, Leitlinien zur Ermittlung der angemessenen Abstände (in der

Seveso-III-Richtlinie als „Sicherheitsabstände“ bezeichnet) zu erlassen. Sofern die EU-Kommission diese Möglichkeit wahrnimmt, ist durchaus zu erwarten, dass es zu grundsätzlichen Änderungen bei der Ermittlung der angemessenen Abstände kommen kann, da sich der deutsche, deterministische Ansatz zur Ermittlung der Abstände von den überwiegend probabilistischen Ansätzen in anderen EU-Staaten unterscheidet. Ob eine Überarbeitung des bestehenden Leitfadens KAS-18 erforderlich ist oder eine vollständig neue Vorgehensweise etabliert wird, hängt also in Zukunft maßgeblich auch von der Vorgehensweise der EU-Kommission ab.

Sollte die Kommission von ihrer Kompetenz kurzfristig keinen Gebrauch machen, so ist der Leitfaden KAS-18 in jedem Fall zu überarbeiten. Dabei wären dann auch die vom EuGH aufgeführten Faktoren (z.B. die Schutzbedürftigkeit der geplanten Nutzung) zu berücksichtigen. Dabei wird dringend empfohlen, die Aufnahme dieser Faktoren im Rahmen des bestehenden Leitfadens zu klären – und nicht nur durch ergänzende Empfehlungen oder Erlasse. Denn es würde den praktischen Vollzug vereinfachen und Widersprüche vermeiden, wenn alle Empfehlungen zur Abstandsermittlung in einem einzigen abgestimmten Dokument erfolgen. Um die Rechtsklarheit zu fördern, wäre langfristig auch eine rechtliche Normierung sinnvoll, z.B. ähnlich der TA-Luft (siehe hierzu auch Farsbotter und Hellriegel 2013).

Besondere Unklarheit herrscht derzeit noch bezüglich der erforderlichen Abstände zu Gebieten, die dem Naturschutz dienen. Da es hier bislang jedoch auch noch an Grundlagenwissen mangelt, ist keine schnelle Klärung im Rahmen von Rechtsvorschriften zu erwarten. Vielmehr besteht hier noch weiterer Forschungsbedarf (siehe hierzu Kapitel 12.3).

Darüber hinaus wurde deutlich, dass – neben den Unklarheiten in den Rechtsvorschriften selbst – das Wissen über die Rechtsvorschriften einen erheblichen Einflussfaktor auf die Rechtsanwendung ausmacht. Indirekt wirken sich dabei auch die finanziellen Ressourcen der Gemeinden aus, da dies z.B. für die Mitarbeiter die Möglichkeit zum Besuch von Fortbildungsveranstaltungen beeinflusst. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, zumindest bei Einführung neuer gesetzlicher Regelungen Weiterbildungsformate zu entwickeln, die für die Gemeinden ohne oder bei nur geringen finanziellen Aufwendungen zur Verfügung stehen. Denkbar wären hierzu z.B. Veranstaltungsreihen zur Einführungen einer Gesetzesänderung, die vom zuständigen Bundesministerium in Zusammenarbeit mit den Landesbehörden durchgeführt würden. Sinnvoll könnten ergänzend oder ggf. ersetzend auch Online-Weiterbildungsangebote sein, in denen den Gemeinden beispielsweise Vorträge kostenlos zur Verfügung gestellt werden, die die wichtigsten rechtlichen Änderungen erläutern. Die Vermittlung neuer gesetzlicher Anforderungen stellt eine zentrale Maßnahme dar, um die Wirksamkeit von Gesetzen zu gewährleisten. Hier ist auch der Gesetzgeber in der Pflicht, da die Kommunen nur über begrenzte Kapazitäten verfügen,

Aktive Information des Gesetzgebers über gesetzliche Änderungen

sich mit neuen rechtlichen Anforderungen vertraut zu machen. Derzeit ist es hingegen so, dass die Gemeinden als implementierende Behörden die Kosten, die mit einer Gesetzesänderung verbunden sind, im Wesentlichen allein zu tragen haben.

*Portal zum
Erfahrungsaustausch*

Einen wichtigen Bestandteil der Weiterbildung machte für die Mitarbeiter der Verwaltungen aber auch der Austausch untereinander aus. Dieser könnte über reine Informationsangebote nicht gewährleistet werden. Neben Veranstaltungen, die einen persönlichen Austausch ermöglichen, wäre es deshalb sinnvoll, in einem moderierten Online-Portal Fallbeispiele und offene Fragen zu sammeln, die von Mitarbeitern des Ministeriums oder ggf. auch von Richtern an den zuständigen Gerichten beantwortet werden können. Um hierbei auch kritische Fragestellungen behandeln zu können, sollte der Zugang zum Portal auf Behördenmitarbeiter beschränkt werden. So würde kontinuierlich Wissen im Austausch mit den Akteuren gesammelt und ein besserer Austausch von Innovationen aus der Praxis erfolgen. Die derzeitige Abhängigkeit von sozialen Kontakten und dem Besuch von Veranstaltungen könnte so gemindert werden. Vollständig ersetzen würden diese Angebote den persönlichen Austausch zwar nicht, sie könnten aber eine sinnvolle Ergänzung darstellen, vor allem für kleinere Gemeinden oder Gemeinden, die über sehr knappe finanzielle und personelle Mittel verfügen.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass diese Form des Erfahrungsaustausches keine rechtsverbindlichen Antworten bereitstellen kann. Das Risiko einer künftig anderen Rechtsauslegung durch die Gerichte bleibt auch hier bestehen. Sinnvoll sein kann allerdings eine kontinuierliche Auswertung offener Fragen. Sofern sich dabei grundsätzlicher Klärungsbedarf zeigt, wäre eine weitere Klärung durch den Gesetzgeber über Gesetzesänderungen möglich.

*Entwicklung von
Routinen*

Die Analyse der Fallstudien hat auch gezeigt, dass die Orientierung an Routinen einen Einfluss auf die Rechtsanwendung haben kann. Ob sich dies positiv oder negativ auf die Rechtsanwendung auswirkt, wird dadurch bestimmt, ob die bestehenden Routinen den rechtlichen Anforderungen gerecht werden. Ein positiver Einfluss hat sich diesbezüglich beispielsweise in den Bauordnungsämtern gezeigt, die eine Routineprüfung für die Belange des Störfallschutzes entwickelt haben. Die Orientierung an Routinen kann auch vonseiten des Gesetzgebers genutzt werden, indem er beispielsweise zur Umsetzung rechtlicher Anforderungen Prüfroutinen entwickelt – als Empfehlung für die Rechtsanwender. Dies können beispielsweise Checklisten zur Bestandsaufnahme in der Bauleitplanung sein. Aufgrund der individuellen Besonderheiten jeder Gemeinde bzw. der Planungsaufgabe sollte es sich dabei jedoch nur um Empfehlungen und nicht um rechtsverbindliche Vorschriften handeln. Für einige Gemeinden könnten solche Empfehlungen jedoch eine wichtige Basis zur Entwicklung eigener, individuell angepasster Routinen sein, die den rechtlichen Anforderungen gerecht werden.

Grundsätzlich empfiehlt es sich, dass klarstellende Empfehlungen oder auch Erlasse zu zentralen Anwendungsfragen von Bundesgesetzten möglichst auch bundeseinheitlich erfolgen, um eine unterschiedliche Interpretation von Bundesgesetzen in den Ländern oder womöglich sogar in den unterschiedlichen Bezirksregierungen zu vermeiden. Insgesamt wird dem Erfolg von Maßnahmen, die zur Verbesserung der Rechtsklarheit und der Kenntnis über die rechtlichen Anforderungen beitragen, eine sehr hohe Bedeutung beigegeben, da viele Akteure in der Planungsverwaltung den Wunsch nach klaren Vorgaben und Interpretationshilfen geäußert haben.

*Bundesweit einheitliche
Regelungen*

11.2. Empfehlungen zur Rolle der Bezirksregierungen und der Regionalplanungsbehörden

Die Analyse hat gezeigt, dass den Bezirksregierungen und den Regionalplanungsbehörden eine wichtige Funktion bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes zukommt – sowohl bei der Frage, ob die Anforderungen umgesetzt werden, als auch bei der Frage, wie die Umsetzung erfolgt. Der Einfluss erfolgt dabei zum einen über hoheitliche Instrumente in Form einer hierarchischen Einflussnahme und zum anderen auch über kooperative Strukturen, indem die Bezirksregierungen auch beratend tätig werden. Für eine effektive Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung sind beide Bereiche sinnvoll miteinander zu kombinieren.

Maßgeblicher Einflussfaktor für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes waren Informationen des Dezernats 53 (Immissionsschutz). Diese haben sich dabei sowohl auf die Frage ausgewirkt, ob die Anforderungen überhaupt Berücksichtigung finden, als auch darauf, wie der Belang des planerischen Störfallschutzes umgesetzt wird. Sehr positiv ausgewirkt hat sich dabei die beratende Funktion der Bezirksregierungen, die in jedem Fall beibehalten werden sollte und ggf. zu intensivieren ist. Die Beratung stellt für viele Gemeinden eine wichtige Informationsquelle dar, da das Dezernat 53 über ein Spezialwissen zur Anlagensicherheit und auch zu den jeweiligen Betriebsbereichen verfügt. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Gemeinden über keine eigenen Fachleute zum planerischen Störfallschutz verfügen. Hier kann das Dezernat 53 auch beratend bei der Auswahl der Gutachter und bei der Erstellung von Gutachten tätig werden. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens erscheint es sinnvoll, wenn die Gemeinden die Kompetenz des Dezernats 53 nutzen können und selbst nur das Wissen mit unmittelbarem Bezug zu Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren vorhalten, jedoch kein Detailwissen zur Anlagensicherheit selbst, weil dieses nur selten benötigt wird. Eine Ausnahmesituation kann in Gemeinden vorliegen, die eine räumliche Situation der „Großgemengelage“

*Beratung durch das
Dezernat 53*

aufweisen und daher regelmäßig mit Fragen des planerischen Störfallschutzes befasst sind.

*Zentrale Koordination
der Beteiligung*

Neben der freiwilligen Beratung des Dezernats 53 waren auch formale Stellungnahmen in Planverfahren von besonderer Bedeutung. Hier bestätigt sich die Bedeutung des formalen Beteiligungsverfahrens in der Bauleitplanung. Die Stellungnahmen waren insbesondere dann von Relevanz, wenn den Gemeinden ihre Betroffenheit durch einen ansässigen Störfallbetrieb noch nicht bekannt war. Defizite haben sich allerdings in einigen Fällen in den Verfahren zur TÖB-Beteiligung gezeigt. Bei Bezirksregierungen, die die Beteiligung nicht intern koordinieren und die Gemeinden somit selbst entscheiden lassen, welche Dezernate beteiligt werden sollen, kann es dazu kommen, dass keine Beteiligung des Dezernats 53 erfolgt, weil die Gemeinde die Erforderlichkeit dafür nicht erkennt. Hier sollte in allen Bezirksregierungen sichergestellt werden, dass das Dezernat 53 beteiligt wird, sofern die Belange des Störfallschutzes berührt sein können. Eine zentrale Koordination innerhalb der Bezirksregierung könnte auch für andere Bereiche Vorteile bringen, in denen andernfalls eine erforderliche Beteiligung unterbleiben würde.

*Berücksichtigung der
angemessenen Abstände
im Genehmigungsverfahren*

Den Dezernaten 53 kommt als Genehmigungsbehörde außerdem die Aufgabe zu, die angemessenen Abstände im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Für die Umsetzung in der kommunalen Planung ist es dabei von zentraler Bedeutung, ob hier auch eine Ermittlung der angemessenen Abstände erfolgt. Je mehr Gutachten hier im Zuge der Verfahren nach dem BImSchG erstellt werden, desto besser stellt sich die Informationslage für die Gemeinden dar und umso seltener müssen zukünftig in Baugenehmigungsverfahren und Bauleitplanverfahren Gutachten für schutzwürdige Nutzungen erstellt werden. Außerdem hat es sich bei der Ermittlung der angemessenen Abstände als problematisch herausgestellt, wenn Betriebsgenehmigungen sehr allgemein gefasst waren. Hier sollte im Zuge der Genehmigungsverfahren in den Betriebsgenehmigungen möglichst präzise definiert werden, welche Stoffe in welchen Mengen und unter welchen Voraussetzungen verwendet werden dürfen.

*Prüfung des planerischen
Störfallschutzes
durch das Dezernat 35*

Für die Frage, ob der planerische Störfallschutz im Zuge von FNP-Neuaufstellungen oder Änderungen Berücksichtigung findet, hat sich auch die Kontrolle des Dezernats 35 (Städtebau) im Zuge der Genehmigungsverfahren als wichtiger Einflussfaktor erwiesen. Eine systematische Kontrolle sollte hier auch in Zukunft in allen Bezirksregierungen vorgenommen werden. Dabei sollte, sofern dies noch nicht im Planverfahren erfolgt ist, das Dezernat 35 eine Abfrage der KABAS-Datenbank (siehe hierzu Kapitel 8.1.2) durchführen, um sicherzustellen, dass keine Betriebsbereiche „übersehen“ wurden.

*Beratung durch das
Dezernat 35*

Gegenüber der nachträglichen Kontrolle im Rahmen der Genehmigungsverfahren ist allerdings eine frühzeitige Beratung der Gemeinden durch das Dezernat 35 vorzuziehen,

weil dann die erforderlichen Prüfungen direkt in das Planverfahren integriert werden können. In den üblichen Abstimmungsgesprächen ist deshalb in allen Bezirksregierungen auch frühzeitig der Belang des planerischen Störfallschutzes anzusprechen, wie dies in einigen Bezirksregierungen auch schon gängige Praxis ist.

Positiv ausgewirkt haben sich auch Informationsveranstaltungen, wie sie einige Bezirksregierungen bereits durchgeführt haben und wie sie in allen Bezirksregierungen bedarfsgerecht durchgeführt werden sollten. Die aktive Ansprache der Kommunen ist vor allen dann von Belang, wenn neue Anforderungen in der kommunalen Planungspraxis vermittelt werden müssen. Dabei kann die Bezirksregierung als Mittelbehörde eine wichtige Funktion einnehmen. Sofern zentrale Informationsveranstaltungen im Rahmen eines neuen Gesetzgebungsfahrens vorgesehen sind, könnte sie dabei als Kooperationspartnerin in Frage kommen.

*Informations-
veranstaltung der
Bezirksregierungen*

Die Informationsveranstaltungen sollten dabei neben der reinen Informationsvermittlung auch den Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren ermöglichen. So können sie auch dazu dienen, erprobte Vorgehensweisen aus der Praxis weiter zu verbreiten. Außerdem können über den persönlichen Austausch Netzwerke zwischen den kommunalen Akteuren gefördert und das soziale Kapital der Verwaltungsmitarbeiter gestärkt werden.

Auch den Regionalplanungsbehörden kann eine wichtige Funktion bei der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes zukommen. Im Zuge von Änderungsverfahren und Aufstellungsverfahren von Regionalplänen ist der planerische Störfallschutz im Verfahren zu berücksichtigen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass auf der Ebene der Regionalplanung hier vielfach noch keine abschließenden Regelungen getroffen werden können, da diese sich auf Planungsdetails beziehen, die der kommunalen Planungshoheit zuzurechnen sind. Auf der Ebene der Regionalplanung kann aber dem Belang des planerischen Störfallschutzes in folgenden Bereichen Rechnung getragen werden:

*Berücksichtigung des
planerischen Störfall-
schutzes in der
Regionalplanung*

- Bei der Bestandsaufnahme der vorhandenen Störfallbetriebe und ihrer Achtungsabstände bzw. angemessener Abstände im Rahmen der Aufstellungs- und Änderungsverfahren ist auf Basis der KABAS-Datenbank zu überprüfen, ob ASB-Flächen (und somit Flächen für schutzwürdige Nutzungen) in den Abständen liegen.
- Sind bei bestehenden Störfallbetrieben die angemessenen Abstände bekannt, so sollte eine Ausweisung von neuen ASB-Flächen innerhalb der Achtungsabstände möglichst vermieden werden, da diese vorrangig der Ansiedlung schutzwürdiger Nutzungen dienen. Im Einzelfall können jedoch andere städtebauliche Belange für eine Darstellung von ASB-Flächen in den angemessenen Abständen sprechen. In diesen Fällen ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Bauleitplanung eine Konfliktlösung erfolgen muss.

- Sind bei bestehenden Störfallbetrieben nur die Achtungsabstände bekannt, so sollte bei der Ausweisung neuer ASB-Flächen darauf hingewiesen werden, dass bei der Entwicklung der Flächen im Rahmen der Bauleitplanung eine Ermittlung der angemessenen Abstände zu erfolgen hat. Da sich die angemessenen Abstände häufig deutlich von den Achtungsabständen unterscheiden, wäre es hier jedoch nicht sachgerecht, per se auf eine Ausweisung von ASB-Flächen in den Achtungsabständen zu verzichten, sofern es sich ansonsten um Standorte handelt, die aus städtebaulichen Gründen sinnvoll sind.
- Werden in den Regionalplänen Flächen für die Ansiedlung von Industriebetrieben ausgewiesen, so ist auf ausreichende Abstände zu ASB-Flächen zu achten. Dies ist, neben den Anforderungen des planerischen Störfallschutzes, auch aufgrund des sonstigen Immissionsschutzes erforderlich. Können die maximal erforderlichen Abstände nicht eingehalten werden, sollte schon im Regionalplan ein Hinweis erfolgen, dass im Rahmen der Bauleitplanung eine Gliederung der Industriegebiete vorgenommen werden muss (siehe hierzu Kapitel 5.3.3).

Die Empfehlungen zur Rolle der Bezirksregierungen und der Regionalplanungsbehörden machen insgesamt deutlich, dass eine sinnvolle Kombination aus Beratung und Kontrolle die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes positiv beeinflussen kann. Besonders wichtig ist dabei, dass die Kommunen bei der Umsetzung von Fachleuten in den Bezirksregierungen in denjenigen Bereichen unterstützt werden, in denen sie über keine eigene Fachkompetenz verfügen.

11.3. Empfehlungen zur Anwendung in der kommunalen Praxis

Bestandsaufnahme Zentrale Grundlage für die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in der kommunalen Praxis ist eine systematische Bestandsaufnahme. Dabei gilt es zum einen, die bestehenden Störfallbetriebe und deren Achtungsabstände sowie ggf. auch die angemessenen Abstände zu ermitteln – und zum anderen diese Informationen fortlaufend aktuell zu halten.

In NRW hat hierzu in einem ersten Schritt eine Abfrage des KABAS-System zu erfolgen, da hier die Informationen zu den Achtungsabständen und, soweit vorhanden, zu den angemessenen Abständen gebündelt sind (siehe hierzu Kapitel 8.1.2). Die erfolgte Freischaltung des KABAS-System für die Gemeinden sollte in jedem Fall beibehalten werden. Je nach räumlicher Situation kann dann im Weiteren eine vertiefte Bestandsaufnahme zur Ermittlung der angemessenen Abstände erforderlich werden. Dabei ist von den Gemeinden zu prüfen, in welchen Bereichen eine Ermittlung der angemessenen Abstände erforderlich wird und ob ggf. die Erstellung eines gesamtstädtischen Gutachtens sinnvoll sein kann. Weitere Kenntnisse über die angemessenen Abstände sind dann erforderlich, wenn

in den bestehenden Achtungsabständen Planungsvorhaben für schutzwürdige Nutzungen durchgeführt werden sollen oder konkrete Bauvorhaben zur Genehmigung vorliegen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in Baugenehmigungsverfahren die Pflicht zur Erstellung des Gutachtens auf Seiten der Bauherren liegt. Insbesondere dann, wenn eine große Zahl von Vorhaben betroffen ist, die sich zum Teil in städtischem Eigentum befinden oder die für die städtebauliche Entwicklung von zentralem Interesse sind, kann es sinnvoll sein, ein zentrales Gutachten für eine Gemeinde zu erstellen. Dies wird vor allem dort der Fall sein, wo die räumliche Situation der „Großgemengelage“ zuzurechnen ist (siehe Kapitel 8.2). Denkbar ist dabei auch eine Teilung der Kosten zwischen Vorhabenträgern und der Gemeinde bzw. den Störfallbetrieben. Hier ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Erstellung eines Gutachtens Vorteile für private Akteure erbringt und ob unter dieser Voraussetzung eine Kostenübernahme erreicht werden kann.

Sofern keine konkreten Entwicklungsprojekte von den Achtungsabständen betroffen sind, reicht zunächst eine Ermittlung der Achtungsabstände aus. Dies bringt den Vorteil mit sich, dass die Kosten für ein Gutachten zunächst eingespart werden können und im konkreten Planungsfall ggf. die Möglichkeit besteht, mit dem Vorhabenträger eine Kostenübernahme zu vereinbaren.

Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass es in den Störfallbetrieben zu Änderungen kommen kann, die sich auf die angemessenen Abstände auswirken können. Kommt es zu einer Vergrößerung der erforderlichen Abstände, so sind diese im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu ermitteln. Grundsätzlich sollten die Gemeinden die Entwicklungen in den Betrieben verfolgen und die vorliegenden Erkenntnisse zu den Betriebsbereichen regelmäßig aktualisieren.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sollten in zentrale GIS-Systeme oder andere zentrale städtische Informationssysteme übernommen werden, die im Rahmen von Genehmigungsverfahren und der Bauleitplanung als Informationsquelle genutzt werden. Dies hat den Vorteil, dass die Informationen den zuständigen Sachbearbeitern in den nachfolgenden Verfahren direkt zur Verfügung stehen und nicht übersehen werden können.

Die Analyse der Fallstudien hat auch gezeigt, dass sich ein zentraler Ansprechpartner für Fragen des Störfallschutzes als sinnvoll erweisen kann, zumindest dann, wenn in einer Gemeinde eine Vielzahl von Störfallbetrieben vorhanden ist. Dies liegt zum einem darin begründet, dass für die Bearbeitung des planerischen Störfallschutzes Spezialwissen erforderlich ist, das sich dann gezielt eine Person aneignen kann, und dass es außerdem von Vorteil ist, wenn die Behandlung des planerischen Störfallschutzes zentral koordiniert wird, um beispielsweise Doppelarbeiten oder unterschiedliche Bearbeitungsstandards bei der Erstellung von Gutachten zu vermeiden. Von Bedeutung ist dabei vor allem die Bündelung des Wissens und weniger die Übernahme der eigentlichen Arbeitsschritte bei

*Zentraler
Ansprechpartner*

der Durchführung des Planungsverfahrens. Vielmehr sollte der zentrale Ansprechpartner in Planverfahren beratend tätig werden, wenn Belange des Störfallschutzes berührt sind. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang auch eine regelmäßige Abstimmung mit der Feuerwehr und dem Katastrophenschutz, da diese im Rahmen der Notfallplanung auch mit Belangen des Störfallschutzes befasst sind.

*Informationsaustausch
mit den Störfallbetrieben*

Die Analyse der Fallstudien hat auch gezeigt, dass ein regelmäßiger Austausch mit den Störfallbetrieben sinnvoll ist. Insbesondere bei der Erstellung von Gutachten sollte hier von den Gemeinden Kontakt mit Unternehmen aufgenommen werden, um diese über die Zielsetzung der Gutachtenerstellung und die Vorgehensweise des Gutachters aufzuklären. Dabei ist auch zu vermitteln, welche Vorteile für das Unternehmen bestehen. In den Expertengesprächen und in den Fallstudien wurde deutlich darauf hingewiesen, dass es von besonderer Bedeutung ist, das Vertrauen der Unternehmen zu gewinnen. Eine strikte Trennung zwischen der Gutachtenerstellung und der Kontrolle/Überwachung der Betriebe ist in diesem Zusammenhang unerlässlich und sollte von den Gemeinden als Auftraggeber der Gutachten sichergestellt werden.

Darüber hinaus kann es auch sinnvoll sein, sich mit den Störfallbetrieben über ihre zukünftige Entwicklung und ggf. auch über Verlagerungs- oder Erweiterungsabsichten auszutauschen, insbesondere dann, wenn auf kommunaler Ebene strategische Überlegungen oder langfristige Planungen diskutiert werden.

*Strategische Ziele zum
planerischen
Störfallschutz*

Für die Berücksichtigung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung sollten sich die kommunalen Akteure auf grundsätzliche strategische Ziele zum Umgang mit Störfallbetrieben, schutzwürdigen Nutzungen und ggf. vorhandenen Gemengelagen verständigen. Idealerweise wird dies im Rahmen der Flächennutzungspläne umgesetzt. Da jedoch in vielen Gemeinden aktuell keine Neuaufstellungen des Flächennutzungsplans erfolgen und die bestehenden Pläne das Thema bislang kaum berücksichtigt haben, kann es sinnvoll sein, ergänzend zu den bestehenden Planungen auch strategische Zielsetzungen zu diskutieren. Dabei sollten folgende Fragen Berücksichtigung finden:

- Ist die Neuansiedlung von Störfallbetrieben in der Gemeinde möglich und gewollt?
Wenn ja, wo und in welchem Umfang?
- Welche Entwicklungsperspektiven haben bestehende Störfallbetriebe?
- Wo befinden sich zentrale Entwicklungsflächen für schutzwürdige Nutzungen?
Gibt es Konflikte zu bestehenden oder zukünftig geplanten Störfallbetrieben?
Wenn ja, welche Nutzung hat Priorität?
- Bestehen Gemengelagen? Wenn ja, wie sollen sich diese zukünftig entwickeln?

Die Diskussion sollte dabei mit den politischen Vertretern und auch der Öffentlichkeit geführt werden.

Große Defizite zeigen sich in der kommunalen Praxis derzeit noch bei der Berücksichtigung in der vorbereitenden Bauleitplanung. Zukünftig sollte der planerische Störfallschutz in jedem Fall im Zuge von Änderungsverfahren und bei der Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen berücksichtigt werden. Hierzu ist es beispielsweise sinnvoll, den Belang des planerischen Störfallschutzes in Standardgliederungen des Erläuterungsberichts aufzunehmen und so die positive Wirkung von Routinen zu nutzen.

Umsetzung in der vorbereitenden Bauleitplanung

Grundlage ist zunächst die Bestandsaufnahme bestehender Störfallbetriebe und der Achtungsabstände bzw. der angemessenen Abstände. Im Zuge des Planverfahrens ist dann zu prüfen, in welchen Bereichen schutzwürdige Nutzungen zukünftig zugelassen werden und ob eine Überlagerung mit angemessenen Abständen bzw. Achtungsabständen von bestehenden oder zukünftig geplanten Störfallbetrieben erfolgen kann. Bei der Ausweisung von Flächen für schutzwürdige Nutzungen ist dann im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Konfliktverlagerung auf die Ebene des Bebauungsplans möglich ist. Dies ist in den Planunterlagen zu erörtern und, sofern eine Konfliktverlagerung erfolgt, aufzuzeigen, welche Schritte dann in der verbindlichen Bauleitplanung erforderlich sind.

Bei der Ausweisung neuer gewerblicher Bauflächen sollte schon auf der Ebene des Flächennutzungsplans möglichst eine Aussage getroffen werden, ob hier zukünftig eine Ansiedlung von Störfallbetrieben ermöglicht werden soll oder nicht, da sich dies erheblich auf die Entwicklung der umliegenden Flächen auswirkt.

In der verbindlichen Bauleitplanung hat in der Regel eine abschließende Prüfung des planerischen Störfallschutzes zu erfolgen. Eine Konfliktverlagerung ins Genehmigungsverfahren ist nur in Ausnahmefällen sinnvoll und möglich (siehe hierzu Kapitel 5.3.3). Es sollte in jedem Fall eine Aufnahme des planerischen Störfallschutzes in die Standardgliederungen der Begründungen erfolgen. Werden schutzwürdige Nutzungen innerhalb von Achtungsabständen geplant, so ist eine Ermittlung der angemessenen Abstände erforderlich. Werden Gebiete geplant, die die Ansiedlung von Störfallbetrieben ermöglichen und in deren Umfeld schutzwürdige Nutzungen vorhanden sind, so ist in der Regel eine Feinsteuerung der zulässigen Nutzungen im Bebauungsplan erforderlich. Nur in Einzelfällen wird man eine Unterschreitung der angemessenen Abstände zulassen können.

Umsetzung in der verbindlichen Bauleitplanung

Neben der Neuaufstellung von Bebauungsplänen kann es auch erforderlich sein, bestehende Bebauungspläne zu überprüfen; insbesondere dann, wenn sie noch in größerem Umfang nicht ausgeschöpfte Baurechte enthalten und die Belange des Störfallschutzes bei der Aufstellung des Ursprungsplans nicht berücksichtigt worden sind.

Die Frage, ob Regelungen auf der Ebene des Bebauungsplans erforderlich sind oder ob eine Verlagerung ins Genehmigungsverfahren möglich ist, ist eng verbunden mit der Frage, wie die jeweilige Baugenehmigungsbehörde die Prüfschwelle zur Prüfung des planerischen Störfallschutzes definiert. Ist sichergestellt, dass alle relevanten Vorhaben auf

der Ebene der Baugenehmigung geprüft und ggf. auch abgelehnt werden, kann in Einzelfällen auch auf eine Regelung im Bebauungsplan verzichtet werden. Allerdings sollte dabei berücksichtigt werden, dass dann hier wichtige Informationen zur Beschränkung bestehender Baurechte für die Eigentümer nicht transparent sind. Vor diesem Hintergrund und aufgrund des Gebots der Konfliktbewältigung ist grundsätzlich eine Regelung im Bebauungsplan vorzuziehen. In Fällen, wo es zu einer Rücknahme von Baurechten kommt, sind dann allerdings mögliche Entschädigungsansprüche durch die Grundstückseigentümer zu prüfen.

Beteiligung des Dezernats 53 Im Zuge der Bauleitplanverfahren und ggf. auch in Baugenehmigungsverfahren sollte das Dezernat 53 beteiligt werden. Dies ist auch dann sinnvoll, wenn schon eine Bestandsaufnahme erfolgt ist, um sicherzustellen, dass keine neuen Entwicklungen oder Sachverhalte unberücksichtigt bleiben.

Ist bereits im Vorfeld eine Betroffenheit bekannt oder ist die Erstellung von Gutachten erforderlich, ist im Vorfeld eine Kontaktaufnahme mit dem Dezernat 53 sinnvoll, um frühzeitig den Sachverhalt zu erörtern und spätere Schwierigkeiten im Planverfahren vermeiden zu können.

Problembegleitende Weiterbildung Neben der Beratung und dem Informationsaustausch mit anderen Behörden sollte jedoch auch in den Gemeinden selbst eine Weiterbildung der Mitarbeiter erfolgen. Dabei wurde in den Fallstudien jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass dies vor allem dann wirksam ist, wenn ein konkreter Problembezug besteht. Bei der Auswahl der Weiterbildungen sollte diesem Aspekt möglichst Rechnung getragen werden. Sinnvoll scheint auch die Praxis in einigen Kommunen zu sein, sich intern über neue rechtliche Anforderungen auszutauschen und beispielsweise die aktuelle Rechtsprechung systematisch aufzuarbeiten. Die reine Verfügbarkeit von Literatur und Urteilen ist dabei, anderes als in früheren Studien, heute in der Regel kein Problem, sondern vielmehr die Aufnahme und Verarbeitung der neuen Inhalte.

Information und Beteiligung der Öffentlichkeit Bislang wird die Öffentlichkeit nur in wenigen Gemeinden aktiv über die Sachlage zum planerischen Störfallschutz informiert. Artikel 15 der Seveso-III-Richtlinie sieht allerdings zukünftig eine Beteiligung der Öffentlichkeit für Entscheidungsverfahren vor, sofern das Abstandsgebot des Artikels 13 betroffen ist. Dazu werden wohl auch Baugenehmigungsverfahren zählen. Wie diese Anforderung konkret in deutsches Recht umgesetzt wird, ist derzeit noch nicht abschließend geklärt. Unstrittig ist aber, dass eine Beteiligung erfolgen muss. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Öffentlichkeit auch unabhängig von konkreten Projekten frühzeitig über die Aspekte des planerischen Störfallschutzes zu informieren. Dies kann beispielsweise im Zuge von Diskussionen zu strategischen Zielen

im Umgang mit dem planerischen Störfallschutz erfolgen. In diesem Zuge sollte dann auch vermittelt werden, welche Gefährdung für schutzwürdige Nutzungen besteht, die sich innerhalb der Achtungsabstände bzw. der angemessenen Abstände befinden.

Eine frühzeitige Information der Öffentlichkeit bringt verschiedene Vorteile mit sich. Zunächst gibt dies der Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich zu einem frühen Zeitpunkt mit dem Themenfeld zu beschäftigen und ggf. eigene Interessen frühzeitig in das Planverfahren einzubringen. Erfolgt die Beteiligung erst in den formalen Verfahren, besteht oft nur noch wenig Gestaltungsspielraum (siehe hierzu auch das Beteiligungsparadoxon in Kapitel 4.5.2). Zum anderen hat eine Information der Öffentlichkeit unabhängig von den konkreten Projekten den Vorteil, dass grundsätzliche Fragen bereits unabhängig von den Projekten geklärt werden können und konkrete Genehmigungsverfahren nicht durch ein völlig neues Thema belastet werden. In der Analyse der aktuellen Planungspraxis wurde zwar mehrfach die Sorge geäußert, durch Informationen über die Störfallbetriebe unnötige Ängste auszulösen. Es wurde aber auch von Fällen berichtet, in denen diese Information an die Öffentlichkeit gegeben wurde und vergleichsweise wenig Beachtung fand.

Für die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes auf der kommunalen Ebene ist es insgesamt von zentraler Bedeutung, dass eine stringente Umsetzung auf den verschiedenen Planungsebenen bis hin zur Baugenehmigung erfolgt. Bestehen insbesondere auf den unteren Ebenen Lücken in der Umsetzung, so wird die Implementation des planerischen Störfallschutzes erheblich beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Abstimmung der gemeindlichen Aktivitäten von der Ebene der strategischen Ziele und der Flächennutzungsplanung bis hin zur Baugenehmigungsebene.

*Abstimmung zwischen
den Planungsebenen
und der
Baugenehmigung*

12. Fazit

In dieser Arbeit wurde am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie untersucht, wie die Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der kommunalen Praxis erfolgt und welche Einflussfaktoren dabei auf das Handeln der Planungsverwaltung wirken. Im abschließenden Fazit wird nun anhand der vier Forschungsfragen ein Resümee zu den zentralen Ergebnissen der Arbeit gezogen (Kapitel 12.1) und die angewandte Forschungsmethode reflektiert (Kapitel 12.2.). Abschließend werden offene Forschungsfragen und ein möglicher weiterer Untersuchungsbedarf aufgezeigt (Kapitel 12.3).

12.1. Resümee zu den zentralen Ergebnissen

Ziel der Arbeit war die Untersuchung von vier Forschungsfragen. Die Beantwortung der Forschungsfragen war Inhalt der Kapitel 8 bis 11. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird hier keine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse dargestellt, sondern lediglich ein kurzes Resümee zur Beantwortung der Forschungsfragen gezogen.

*1. Forschungsfrage:
Wie werden die Rechtsnormen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung praktisch angewendet?*

Die erste Forschungsfrage widmete sich der Fragestellung, wie die Rechtsnormen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung praktisch angewendet werden (Kapitel 8). Dabei wurde anhand von Expertengesprächen und der Untersuchung von sechs Fallstudien in NRW festgestellt, dass sich die Umsetzung in den letzten Jahren stark gewandelt hat. Wurden die Vorschriften zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung in vielen Gemeinden lange Jahre nicht berücksichtigt, so zeigten sich seit der Rechtsprechung im Mücksch-Fall 2011 zunehmend Anwendungsfälle des planerischen Störfallschutzes in der kommunalen Praxis. Bestätigt haben sich im empirischen Teil der Arbeit bereits vermutete Unsicherheiten in der praktischen Anwendung, die aufgrund von Auslegungsspielräumen in den Rechtsvorschriften auftreten, beispielsweise bei der Definition der schutzwürdigen Nutzungen. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass in der Planungspraxis neue Herangehensweisen und Routinen entwickelt wurden. Besondere Herausforderungen in der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes zeigten sich für die Kommunen bei bestehenden Zielkonflikten – vor allem solchen zur Förderung der Innenentwicklung und des flächensparenden Bauens.

Hinsichtlich der Ergebnisse zum Stand der Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung ist zu berücksichtigen, dass diese sich ausschließlich auf Erfahrungen in NRW beziehen. Es wird nicht angenommen, dass sich die Umsetzung in NRW ohne Weiteres auch auf andere Bundesländer übertragen lässt, da sich NRW u.a. aufgrund der administrativen Zuständigkeiten, der vorliegenden Informationsmöglichkeiten (z.B. KABAS-Datenbank) und der hohen Anzahl der Störfallbetriebe deutlich von anderen Bundesländern unterscheidet. Allerdings wird aufgrund aktueller Seminarangebote und erster Hin-

weise aus den Expertengesprächen angenommen, dass die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung auch in den anderen Bundesländern an Bedeutung gewinnt.

Kapitel 9 widmete sich der zweiten Forschungsfrage, indem analysiert wurde, welche Faktoren die Anwendung rechtlicher Anforderungen zum planerischen Störfallschutz in der Bauleitplanung beeinflussen. Aufbauend auf bislang vorliegenden Erkenntnissen aus früheren Studien zur Rechtsanwendung (Kapitel 4) konnte dabei in der Analyse der Fallstudien mit Hilfe des AI eine Vielzahl von Einflussfaktoren identifiziert werden. Insbesondere im Bereich des institutionellen Kontexts, der Handlungsressourcen der Akteure sowie der Interaktionen zwischen den Akteuren wurden Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung ermittelt. Einige Faktoren zeigten sich auch in den Untersuchungskategorien der nicht-institutionellen Faktoren und der Handlungsorientierungen. Die identifizierten Einflussfaktoren sind dabei wesentlich umfassender als diejenigen Faktoren, die in rechtssoziologischen Modellen zu gesetzeskonformem Verhalten genannt werden. So zeigt Opp in seinem Modell beispielsweise nur Faktoren auf, die sich auf die Kenntnis und Akzeptanz der Rechtsvorschrift, die Häufigkeit normrelevanter Situationen und die Bedeutung von Sanktionen beziehen (vgl. Opp 2010: 39). In der vorliegenden Arbeit ist aber beispielsweise deutlich geworden, dass im Rahmen der Bauleitplanung nicht nur Kenntnisse über die Rechtsvorschriften an sich erforderlich sind, sondern gleichzeitig auch das Wissen über die räumliche Situation von hoher Bedeutung ist. Dies bestätigt das Erfordernis, eine spezifische Analyse von Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Bauleitplanung vorzunehmen, da die relevanten Einflussfaktoren über bestehende Erklärungsmodelle der Rechtssoziologie (vgl. Opp 2010) hinausgehen.

Insgesamt wird angenommen, dass über die in der Untersuchung aufgezeigten Einflussfaktoren hinaus weitere Faktoren eine Rolle spielen können, die in der empirischen Untersuchung noch nicht identifiziert werden konnten. Dies ist zum einen dadurch begründet, dass mit der angewandten Forschungsmethode nicht alle möglichen Einflussfaktoren erfasst werden konnten (siehe hierzu im weiteren Kapitel 12.2), und zum anderen dadurch, dass sich die jeweiligen Einflussfaktoren von Fall zu Fall stark unterscheiden. Da in der empirischen Untersuchung lediglich sechs Fallstudien untersucht wurden, wird zwar angenommen, dass in anderen Fallstudien ggf. weitere Einflussfaktoren eine Rolle spielen können. Dennoch wird angenommen, dass die hier vorliegende Analyse der Einflussfaktoren eine gute Basis für weitere Untersuchungen darstellt. Da sich in der Analyse viele Einflussfaktoren bestätigt haben, die auch schon in früheren Studien zur Rechtsanwendung identifiziert wurden, wird ferner angenommen, dass vor allem diese Einflussfaktoren auch in anderen Anwendungsbereichen der Bauleitplanung jenseits des planerischen Störfallschutzes von Bedeutung sein können.

*2. Forschungsfrage:
Welche Faktoren
beeinflussen die
Anwendung rechtlicher
Anforderungen zum
planerischen Störfall-
schutz der Bauleitpla-
nung?*

3. Forschungsfrage: Wie lassen sich die identifizierten Einflussfaktoren systematisieren? Aufbauend auf der Analyse der Einflussfaktoren widmete sich Kapitel 10 der dritten Forschungsfrage „Wie lassen sich die identifizierten Einflussfaktoren systematisieren?“. Als Grundlage wurde bereits bei der Analyse der Einflussfaktoren in Kapitel 9 eine erste Systematisierung vorgenommen, indem die Faktoren unterschieden wurden in solche, die sich darauf auswirken, ob eine Vorschrift überhaupt zur Anwendung kommt, und in jene, die sich auf die Frage auswirken, wie eine Vorschrift dann angewendet wird.

Für die beiden Formen der Einflussfaktoren wurde eine weitere Systematisierung vorgenommen, die eine Gruppierung hinsichtlich ihrer Wirkungsweise ermöglichte (siehe Abb. 51 und Abb. 52). Dabei konnten jedoch aufgrund der Komplexität weder alle Wechselwirkungen zwischen den Einflussfaktoren noch alle indirekten Einflussfaktoren umfassend berücksichtigt werden, die sich beispielsweise auf die Interaktion mit anderen Akteuren auswirken.

4. Forschungsfrage: Mit welchen Strategien und Maßnahmen kann die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung gefördert werden? Abschließend wurde in Kapitel 10 zur Beantwortung der vierten Forschungsfrage aufgezeigt, mit welchen Strategien und Maßnahmen die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes in der Bauleitplanung gefördert werden kann. Dabei wurden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der rechtlichen Vorgaben und Arbeitshilfen, zur Rolle der Bezirksregierungen und der Regionalplanungsbehörden sowie zum Handeln der Gemeinden selbst entwickelt. Dabei hat sich deutlich gezeigt, dass eine effektive Umsetzung des planerischen Störfallschutzes Maßnahmen in allen oben genannten drei Bereichen erfordert. Zentrale Erkenntnis ist, dass eine reine Änderung rechtlicher Vorschriften nicht ausreicht, um auch die tatsächliche Implementation in der Bauleitplanung sicherzustellen.

12.2. Reflexion der Forschungsmethodik

Akteurszentrierter Institutionalismus als Forschungsheuristik Zentrale Forschungsheuristik für die Arbeit stellte der Akteurszentrierte Institutionalismus dar. Dieser Ansatz erlaubt einen umfassenden Blick auf das Handeln von Akteuren und hat sich damit zur explorativen Untersuchung möglicher Einflussfaktoren bewährt. Gleichzeitig beinhaltet diese umfassende Perspektive aber auch eine Herausforderung für die Forschung, da es im Rahmen der Untersuchung nicht möglich war, das Handeln aller Akteure in allen Bereichen umfassend zu untersuchen. Vor diesem Hintergrund wurde eine klare Fokussierung auf das Handeln der Planungsverwaltung vorgenommen und eine Konkretisierung der Untersuchungskategorien vorgenommen. Das Handeln der anderen Akteure wurde dabei lediglich als Einflussfaktor auf das Handeln der Planungsverwaltung betrachtet, da im Rahmen dieser Arbeit die Frage im Vordergrund stand, welche Faktoren auf das Handeln der Verwaltung wirken.

Aufgrund der breiten Perspektive des AI bedurfte es gleichzeitig einer klaren Begrenzung des Handlungsfeldes. Im Rahmen dieser Arbeit wurden dazu der planerische Störfallschutz und seine Umsetzung in der Bauleitplanung ausgewählt. Der planerische Störfall-

schutz hat sich als Anwendungsbereich bewährt, da es sich um einen vergleichsweise klar abgegrenzten Handlungsbereich handelt und er somit eine gezielte Untersuchung ermöglicht. Aufgrund der Anwendungserfahrung im Rahmen dieser Arbeit wird angenommen, dass sich die Untersuchungskategorien auch für andere Anwendungsbereiche im Bereich der Bauleitplanung nutzen lassen, beispielsweise bei der Berücksichtigung von Vorschriften zum Artenschutz. Um den Untersuchungsansatz auch in anderen Bereichen anwenden zu können, ist es jedoch von besonderer Bedeutung, den Anwendungsbereich klar zu definieren und einzugrenzen. Dies kann für andere Themen der Bauleitplanung deutlich schwieriger sein als für den planerischen Störfallschutz, da beispielsweise die rechtlichen Anforderungen des § 1a BauGB zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden deutlich komplexer sind und sich nicht immer eindeutig von anderen Belangen trennen lassen.

Die explorative Untersuchung wurde mit Hilfe eines Fallstudienansatzes durchgeführt (siehe Kapitel 7). Um möglichst verschiedene Anwendungsformen zu untersuchen, wurden drei Anwendungstypen gebildet, in denen jeweils zwei Fallstudien untersucht wurden. Die Untersuchung verschiedener Fallstudien hat sich insofern als sehr sinnvoll herausgestellt, da sich in den jeweiligen Fallstudien sehr unterschiedliche Einflüsse gezeigt haben. Um die Wirkungsweise der hier identifizierten Faktoren näher zu analysieren, könnte es auch sinnvoll sein, in weiteren Studien einzelne Fallstudien vertiefend zu analysieren (siehe im Weiteren hierzu Kapitel 12.3).

Fallstudienansatz

Die Datenerhebung erfolgte im Wesentlichen über die Durchführung von Experteninterviews und über eine Dokumentenanalyse. Dabei haben sich insbesondere die leitfadengestützten Interviews sehr bewährt. Diese Form der Erhebung eignete sich sehr gut, um komplexe Fallstudien zu untersuchen und einzelne Prozesse in den Fallstudien nachzuvollziehen, die beispielsweise im Rahmen einer quantitativen Erhebung nur schwer zu erfassen gewesen wären. Vor allem aufgrund der angewandten offenen Fragetechnik konnten auch neue Aspekte ermittelt und so dem explorativen Ansatz der Forschung Rechnung getragen werden.

Datenerhebung

Schwierigkeiten zeigten sich allerdings bei der Erfassung von Einflussfaktoren im Bereich der informellen Institutionen und der Handlungsorientierungen. Um Einflussfaktoren in diesen Bereichen erfassen zu können, wären weitere Erhebungsmethoden erforderlich. Insbesondere bei der Erfassung der Handlungsorientierungen besteht zusätzlich die Herausforderung, zwischen persönlichen und institutionellen Handlungsorientierungen zu differenzieren (siehe im Weiteren Kapitel 12.3).

Die Auswertung der Fallstudienanalysen erfolgte in anonymisierter Form. Diese Form der Auswertung hat den Vorteil, dass die Interviewpartner im Gespräch auch kritische Themen offen ansprechen können. In der empirischen Erhebung hat sich dies bestätigt. Darüber

*Anonymisierte
Auswertung*

hinaus bietet die anonymisierte Auswertung den Vorteil, dass sie den Persönlichkeitsrechten der Interviewten Rechnung trägt. Eine nicht anonymisierte Form der Auswertung würde zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte eine Freigabe der Interviewprotokolle durch die einzelnen Interviewten erfordern und damit auch die Gefahr der nachträglichen Einflussnahme mit sich bringen (z.B. Streichung kritischer Aussagen). Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass z.B. Äußerungen einzelner Interviewpartner zu bestehenden Vollzugsdefiziten ihnen später persönlich schaden könnten, sodass die anonymisierte Form der Auswertung auch aus forschungsethischen Gründen vorzuziehen ist.

Die anonymisierte Form der Auswertung bringt allerdings auch den Nachteil mit sich, dass die Arbeit bei den Ausführungen der empirischen Ergebnisse auf Detailinformationen zu den Fallstudien verzichten musste und diese nicht in ihrem vollständigen Kontext beschrieben werden konnten, da sonst eine Anonymisierung nicht mehr gewährleistet wäre. In der vorliegenden Arbeit wurde diese Problematik über eine merkmalsbezogene Auswertung und eine typisierende Darstellung gelöst. Trotz dieser Nachteile hat sich die anonymisierte Auswertung für die vorliegende Fragestellung insgesamt bewährt.

12.3. Weiterer Forschungsbedarf

In den bisherigen Ausführungen wurde bereits auf einige Fragestellungen hingewiesen, die in der vorliegenden Arbeit nicht untersucht werden konnten oder die sich erst aus den vorliegenden Ergebnissen ergeben haben. Im Folgenden wird der weitere Forschungsbedarf zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes und zu den Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung aufgezeigt, der sich aus den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit ableiten lässt.

Offene Forschungsfragen zur Umsetzung des planerischen Störfallschutzes

*Untersuchung der
Umsetzung außerhalb
von NRW*

Die Umsetzung des planerischen Störfallschutzes wurde im Rahmen der Arbeit beispielhaft an sechs Fallstudien in NRW untersucht. Grundsätzlich wäre es im Rahmen von weiteren Forschungsarbeiten von Interesse, auch die praktische Umsetzung in anderen Bundesländern zu analysieren, da angenommen wird, dass die Ergebnisse aus NRW nicht ohne Weiteres übertragbar sind (siehe Kapitel 12.1). Ergänzend dazu kann auch ein EU-weiter Vergleich von Interesse sein, insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Planungssysteme und fundamental unterschiedlicher Vorgehensweisen bei der Ermittlung der angemessenen Abstände (deterministisch versus probabilistisch, siehe hierzu Kapitel 5.2.1).

Die Analyse der praktischen Umsetzung des planerischen Störfallschutzes hat gezeigt, dass hinsichtlich der Ermittlung der angemessenen Abstände noch zahlreiche offene Fragen bestehen. Grundlegende Fragen konnten in vier grundlegenden Bereichen identifiziert werden:

- Zum einen ist bislang vollständig ungeklärt, wie Abstände zu Gebieten für den Naturschutz ermittelt werden können. Hier bedarf es weiterer umfassender Forschung.
- Im Weiteren stellen sich grundlegende Fragen bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit verschiedener anthropogener Nutzungen, beispielweise die Frage, ob ein Kindergarten eine andere Schutzbedürftigkeit aufweist als ein Fußballstadion. Auch hier bedarf es weiterer Forschung und der Entwicklung spezifischer Beurteilungskriterien zur Schutzbedürftigkeit einzelner Nutzungen.
- Außerdem zeigen sich grundlegende Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen an den schutzwürdigen Nutzungen. Hier fehlt es bislang noch an gesicherten Erkenntnissen, welche Schutzmaßnahmen welche Wirkung zeigen und ob über Schutzmaßnahmen ggf. eine Reduzierung der erforderlichen Abstände erreicht werden kann. Dies ist in der Planungspraxis insbesondere aufgrund der starken Zielkonflikte im Bereich der Innenentwicklung und des flächensparenden Bauens eine zentrale Frage.
- Und nicht zuletzt besteht grundsätzlicher Bedarf bei der Weiterentwicklung der Ermittlung der angemessenen Abstände. Zu nennen ist beispielsweise die Berücksichtigung der Eintrittswahrscheinlichkeit oder der Umgang mit bestehenden weitreichenden Altgenehmigungen.

Dabei handelt es sich jedoch neben offenen Forschungsfragen vielfach auch um normative Festlegungen, die eher einer politischen Entscheidung bedürfen (siehe hierzu auch Kapitel 11.1). Eine der zentralen Fragen an der Schnittstelle zwischen normativen Entscheidungen und wissenschaftlicher Forschung ist beispielsweise die Frage, ob die deutsche deterministische Abstandsermittlung langfristig auf eine probabilistische Ermittlung der Abstände umgestellt werden sollte und damit einhergehend auch Werte für akzeptierte Risiken festgelegt werden, wie sie beispielsweise in anderen EU-Staaten vorhanden sind.

Bislang ungeklärt ist auch die Frage, wie sich die Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie auf die kommunale Praxis auswirken wird. Zwar ist bislang die Umsetzung in deutsches Recht noch nicht erfolgt, aber aufgrund der Vorgaben der Seveso-III-Richtlinie ist abzusehen, dass es insbesondere im Bereich der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zu klaren Änderungen der derzeitigen Rechtslage kommen wird. Wie sich diese rechtlichen Änderungen auf die Umsetzung in der kommunalen Praxis auswirken, ist eine interessante Frage für zukünftige Forschungsarbeiten.

Ermittlung der angemessenen Abstände und Beurteilung der Schutzbedürftigkeit

Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie

Umfassendes Risikomanagement In dieser Arbeit stand die Frage des planerischen Störfallschutzes im Vordergrund. Aufgrund bestehender Wechselwirkungen zwischen anderen räumlichen Risiken sind aber im Weiteren auch integrierte Ansätze zum Risikomanagement zu berücksichtigen. Für den Bereich der Regionalplanung werden hierzu derzeit bereits Ansätze im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung“ entwickelt (vgl. BBSR 2014: 3).

Offene Forschungsfragen zu den Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung

In der bisherigen Analyse konnte zwar eine Vielzahl von Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in der Planungsverwaltung analysiert werden. Fraglich ist dabei jedoch noch, inwieweit die vorliegenden Ergebnisse auch auf andere Fallstudien und Anwendungsbereiche übertragen werden können und wie einige Faktoren im Detail wirken.

Untersuchung in der Breite In weiteren Arbeiten wäre es vor diesem Hintergrund sinnvoll, die identifizierten Faktoren in einer breit angelegten Befragung zu überprüfen, um festzustellen, welche der Faktoren auch in anderen Fallstudien eine Rolle spielen. Eine solche Befragung wird derzeit bereits im Rahmen des DFG-Projekts „IRIS (Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung)“ vorbereitet, in dessen Kontext auch diese Arbeit entstanden ist. Beabsichtigt ist die Durchführung einer bundesweiten Online-Befragung in den Anwendungsbereichen des planerischen Störfallschutzes und dem Umgang mit Gewerbelärm. Dies bietet die Möglichkeit, im Weiteren auch Unterschiede zwischen verschiedenen Bundesländern und Anwendungsbereichen zu analysieren.

Untersuchung in der Tiefe Neben der Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Fallstudien stellen sich auch Fragen hinsichtlich der genauen Wirkungsweise und des Zusammenspiels der einzelnen Faktoren. Um diese näher zu analysieren, wäre es sinnvoll, einzelne Fallstudien tiefergehend zu analysieren. Möglich wäre dabei beispielsweise eine Längsstudie, um Veränderungen im Handeln der Akteure zu analysieren und Interviews mit weiteren Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu führen. Von Interesse könnte dabei auch sein, wie sich die neuen Regelungen der Seveso-III-Richtlinie zukünftig auf das Handeln der Verwaltung auswirken.

Aufgrund der Komplexität der Thematik zeigen sich außerdem einige offene Forschungsfragen zu einzelnen Themenbereichen, die auch im Rahmen im Rahmen weiterer Forschungsarbeiten zu untersuchen wären.

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln ausgeführt, liegen bislang noch wenige Erkenntnisse zu den Einflussfaktoren im Bereich der Handlungsorientierungen und informellen Institutionen vor. Hier besteht durchaus weiterer Forschungsbedarf. So könnten Einstellungen und Handlungsorientierungen beispielsweise mit Testverfahren aus der arbeits- oder organisationspsychologischen Forschung erfasst werden. Darüber hinaus kann es durchaus sinnvoll sein, bereits vorhandene Untersuchungen in diesen Forschungsbereichen auszuwerten.

Einflussfaktoren im Bereich der informellen Institutionen und der Handlungsorientierungen

In diesem Zusammenhang ist auch die Differenzierung zwischen kollektiven und individuellen Einflussfaktoren von Bedeutung. Insbesondere im Bereich der Handlungsorientierungen kann diese Differenzierung nur schwer vorgenommen werden. Bedeutung hat sie aber beispielsweise auch in den Bereichen Wissen oder soziales Kapital. Auch hier kann es sinnvoll sein, Modelle und Untersuchungsmethoden bzw. ggf. bereits vorliegende Erkenntnisse der arbeits- oder organisationspsychologischen Forschung zu nutzen.

Differenzierung zwischen individuellen und kooperativen Faktoren

Die Handlungsressourcen der Verwaltung haben sich insgesamt als ein wichtiger Einfluss gezeigt. Außerdem konnten zahlreiche Faktoren identifiziert werden, die wiederum die Handlungsressourcen beeinflussen. Im Bereich der sachlichen Kompetenz wurde beispielsweise aufgezeigt, dass das Wissen der Verwaltung über deren bestehende Informationsmöglichkeiten maßgeblich beeinflusst wird. Es zeigen sich aber auch noch offene Fragen. Beispielsweise die Frage, wie Einfluss auf das soziale Kapital oder die kommunikative Kompetenz genommen werden kann. Es wird jedoch angenommen, dass hier in anderen Forschungsbereichen, beispielsweise zur Bedeutung von Netzwerken oder informellen Stadtentwicklungsprozessen, bereits Erkenntnisse vorliegen könnten, die gezielt auszuwerten wären. Anknüpfungspunkte zeigen sich auch zur Forschung über die Bedeutung von implizitem Wissen und zur Bildung von Wissensordnung (siehe hierzu u.a. Dopfer, Below et al. 2011).

Generierung von Handlungsressourcen

Näher zu untersuchen ist auch die Rolle der externen Akteure mit ihrer Wirkung auf das Verwaltungshandeln sowie der jeweiligen Einflussfaktoren auf das Handeln der externen Akteure. In der bisherigen Untersuchung wurde die Einflussnahme der externen Akteure nur aus Sicht Verwaltung analysiert. In weiteren Forschungsarbeiten könnten aber auch die externen Akteure selbst in die Forschung einbezogen und untersucht werden, welche Institutionen, Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen ihr Handeln prägen und wo sich Wechselwirkungen zum Handeln der Verwaltung zeigen. Dabei kann es auch sinnvoll sein, die Interaktionsformen zwischen den Akteuren aus einer Governance-Perspektive tiefgehend zu analysieren.

Rolle der weiteren Akteure

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik. In der vorliegenden Untersuchung konnten nur begrenzte Einflüsse von Seiten der Politik identifiziert werden. Vor dem Hintergrund, dass die politischen Vertreter einer Gemeinde für die grundlegenden Beschlüsse in der Bauleitplanung zuständig sind und sie letztendlich die Abwägungsentscheidung zu treffen haben, ist dies erstaunlich. Hier gilt es in weiteren Untersuchungen genauer zu analysieren, in welchen Bereichen kommunalpolitische Akteure Einfluss auf die Entscheidungen nehmen und warum dies ggf. in einigen Bereichen kaum stattfindet. Die in dieser Arbeit in Anlehnung an den AI entwickelten Untersuchungskategorien können dabei gut zur Strukturierung der Untersuchung genutzt werden.

Quellenverzeichnisse

Expertengespräche

Bezirksregierung Arnsberg: Herr Fröhlich (Dezernat 35), Frau Dr. Winter-Steens (Dezernat 53). Dortmund, Ruhrallee 1-3, 21.05.2014, 10.00 - 11.15 Uhr

Bezirksregierung Detmold: Herr Teller (Dezernat 53). Bielefeld, Stapenhorststraße 62, 13.06.2014, 09.50 - 11.30 Uhr

Bezirksregierung Düsseldorf: Herr Schürmann (Dezernat 35), Herr Bickmann (Dezernat 53). Düsseldorf, Cecilienallee 2, 20.05.2014, 10.00 - 11.45 Uhr

Bezirksregierung Köln: Herr Haentjes (Dezernat 35), Herr Raffel (Dezernat 53). Köln, Zeughausstraße 4-6, 08.05.2014, 10.00 - 11.15 Uhr

Bezirksregierung Münster: Frau Dr. Conrady-Pigorsch (Dezernat 53), Herr Rieger (Dezernat 35). Münster, Domplatz 1-3, 04.06.2014, 11.00 - 12.15 Uhr

DISR, Berlin: Herr Dr. Klinge, Dortmund, August-Schmidt-Straße 10, 14.11.2013, 15.15 - 16.45 Uhr

Fallstudie A1: Abteilungsleiter Bauleitplanung und Bauordnung, Sachbearbeiter Bauleitplanung (Betreuung des Gesamtstädtischen Gutachtens). Stadt A1, 27.08.2014, 10.00 - 13.30 Uhr

Fallstudie A2: Leiter Bauleitplanung, Sachbearbeiter Bauleitplanung (Betreuung des Gesamtstädtisches Gutachtens, Stellungnahmen der Bauordnung zum Belang des Störfallschutzes). Stadt A2, 21.08.2014, 13.30 - 15.30 Uhr

Fallstudie B1-1: Leiter Stadtplanungsamt. Stadt B1, 09.09.2014, 14.30 - 15.30 Uhr

Fallstudie B1-2: Leiter Bauordnungsamt. Stadt B1, 09.09.2014, 15.45 - 16.45 Uhr

Fallstudie B2-1: Sachbearbeiter Neuaufstellung FNP, Sachbearbeiter Bebauungsplan (bis 12.05 Uhr), Teamleiter Bebauungsplan (ab 11.30 Uhr). Stadt B2, 20.08.2014, 10.00 - 12.45 Uhr

Fallstudie B2-2: Amtsleiter Bauordnung, Stadt B2, 20.08.2014, 14.00 - 15.00 Uhr

Fallstudie C1: Amtsleiter Stadtplanung und Bauordnung. Stadt C1, 08.07.2014, 15.00 - 16.30 Uhr

Fallstudie C2: Amtsleiter Stadtplanung, Sachbearbeiter Bebauungsplanung, Sachbearbeiter Bauordnung. Stadt C2, 18.08.2014, 10.00 - 12.30 Uhr

LANUV: Herr Wiese (Fachbereich Anlagensicherheit). Essen, Wallmeyerstr. 6, 06.06.2014, 09.00 - 10.15 Uhr

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Frau Heitfeld-Hagelgans, Herr Piel, Düsseldorf, Jürgensplatz 1, 23.04.2014, 10.00 - 11.30 Uhr

TÜV-Nord: Herr Farsbotter (Fachgutachter). Dortmund, August-Schmidt-Straße 10, 26.05.2014, 18.00 - 19.30 Uhr

Schriftliche Anfragen

Bezirksregierung Arnsberg. Frau Krusat-Barnickel (Dezernat 32). Telefonische Auskunft am 05.02.2015

Bezirksregierung Detmold: Herr Patschke (Dezernat 32). Auskunft per E-Mail vom 21.01.2015

Bezirksregierung Münster: Herr Schmied (Dezernat 32). Auskunft per E-Mail vom 23.01.2015

Regionalverband Ruhr: Frau Schablowski (Dezernat 32). Auskunft per E-Mail vom 21.01.2015

Fachseminare

Seminar 1 - Störfallbetriebe in der Planungspraxis – Konfliktbewältigung in Gemengelage. Veranstalter: Deutsches Institut für Stadt und Raum (DISR)/IHK Mittlerer Niederrhein. Krefeld, 05.07.2012

Seminar 2 - Industrieanlagen im Bau- und Immissionsschutzrecht. Veranstalter: Zentralinstitut für Raumplanung. Münster, 11.11.2013

Seminar 3 - Auswirkungen von Fachgesetzen und Rechtsprechung auf Bauleitplanung und Vorhabenzulassung. Veranstalter: DISR. Düsseldorf, 14.05.2014

Seminar 4 - Störfallbetriebe in der Bauleitplanung und im Genehmigungsverfahren. Veranstalter: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.v. (vhw). Dortmund, 29.09.2014

Literatur

Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Kennel, Corinna 2004: Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin: Leue Verlag, 187-208.

Aschke, Manfred 2014: § 40 Ermessen. In: Bader, Johann; Ronellenfitsch, Michael (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar: VwVfG. München: Verlag C.H. Beck, RN 1-137.

Axer 2014: Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung]. In: Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar: GG, München: Verlag C.H. Beck, RN 1-164.

Bachmann, Bernd 1993: Verhandlungen (mit) der Bauverwaltung: Aushandlungsprozesse im Grenzbereich von Planungs- und Ordnungsrecht. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Baer, Susanne 2011: Rechtssoziologie: Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung. Nomos-Lehrbuch. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Banner, Gerhard 1972: Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit der Oberstadtdirektorverfassung. In: Grauhan, Rolf-Richard (Hg.): Großstadt-Politik: Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Gütersloh: Bertelsmann-Fachverlag, 162-179.
- Basta, Claudia; Struckel, Michael; Christou, Michalis D. 2008: Implementing Art. 12 of Seveso II Directive, Overview of Roadmaps for Land Use Planning in Selected Member States. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bathelt, Harald; Glückler, Johannes 2012: Wirtschaftsgeographie: Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.
- Battis, Ulrich 2014a: § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung. In: Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: Verlag C.H. Beck. RN 1-132.
- Battis, Ulrich 2014b: § 2 Aufstellung der Bauleitpläne. In: Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: Verlag C.H. Beck, RN 1-25.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005: Kommunale Planungspraxis quo vadis? BBR-Online-Publikation. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2014): Informationen aus der Forschung des BBSR, Jg. 2014, H. 3.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.) 2007: Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berkemann, Jörg 2010: Der Störfallbetrieb in der Bauleitplanung – Skizzen zur rechtlichen Problembehandlung nach Maßgabe der RL 96/82/EG (SEVESO II). In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 2010: 18-33.
- Bezirksregierung Düsseldorf 2014: Regionalplan Düsseldorf (RPD) Entwurf: Stand April 2014. Abgerufen von: http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/rpd_e_112014.html (zugegriffen am 28.12.2014)
- Bogumil, Jörg 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analysen. Opladen: Verlag Leske + Budrich.
- Bourdieu, Pierre (Hg.) 1992: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Hamburg: VSA-Verlag.
- Bourdieu, Pierre 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt. Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co., 183-198.

- Bozsoki, Ingrid; Schaefer, Thomas; Altvater, Susanne 2014: Gutachten „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen oder empfindlichen Gebieten – Umsetzung des § 50 BImSchG und des Art. 12 der SEVESO-II-Richtlinie“. Abgerufen von: http://www.kas-bmu.de/publikationen/andere_pub.htm (zugegriffen am 30.12.2014)
- Breunung, Leonie 1999: Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs am Beispiel von „vereinfachten Genehmigungsverfahren“ nach dem BImSchG. In: Hof, Hagen; Lübke-Wolf, Gertrude (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht I: Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 535-549.
- Bunzel, Arno (Hg.) 2001: Planspiel zur Durchführung der UVP in der Bauleitplanung: Stellungnahme der Planspielerinnen und Planspieler zum Gesetzentwurf. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bunzel, Arno 2006: BauGB-Novelle im Praxistest: 2006; Ergebnisbericht. Berlin: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Bunzel, Arno; Fröhlich von Bodelschwingh, Franciska; Strauss, Wolf-Christian 2014: Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung: Endbericht. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Cansier, Dieter 2000: Informal-kooperatives Verwaltungshandeln im Umweltschutz aus ökonomischer Sicht. In: Hill, Hermann (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht II: Verwaltung als Adressat und Akteur. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 285-302.
- Christou, Michalis D. 2011: Land-use planning in the Seveso II Directive: Leitlinien zur Flächennutzungsplanung im Rahmen der Richtlinie. Saarbrücken: Dictus Publishing.
- Christou, Michalis D.; Gyenes, Zsuzsanna; Struckl, Michael 2011: Risk assessment in support to land-use planning in Europe: Towards more consistent decisions? In: Journal of Loss Prevention in the Process Industries, Jg. 24, H. 3: 219-226
- Dairmont, Thomas 2009: Die Dimensionierung von Störfallszenarien. In: TÜV, Jg. 50, H. 1/2: 23–25
- Damkowski, Wulf 1981: Die Blinde Bürokratie. In: Die Verwaltung, 1981: 119-246
- Dammann, Klaus 1997: Vollzugsdefizite oder Vollzugsfehler? Juristische Risiken bei Umweltschutz und Technikkonflikten. In: Hiller, Petra (Hg.): Risiko und Regulierung: Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 39-69.
- Davy, Benjamin 2004: Die neunte Stadt: Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030. Wuppertal: Verlag Müller + Busmann.
- Di Fabio, Udo 1997: Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung. In: Hailbronner, Kay; Wolfrum, Rüdiger;

- Wildhaber, Luzius; Öhlinger, Theo; Schmidt-Preuss, Matthias; Di Fabio, Udo (Hg.): Kontrolle der auswärtigen Gewalt. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 56. Berlin, New York: Verlag Walter de Gruyter, 235-282.
- Diller, Christian 2013: Ein nützliches Forschungswerkzeug!: Zur Anwendung des Akteur-zentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. In: pd-online, H. 1: 1–15.
- Dopfer, Jaqui; Below, Nicola; Führ, Martin 2011: Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel von München und Frankfurt: Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes "Eigenlogik der Städte". Darmstadt: Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse.
- Dopfer, Jaqui; Schlagbauer, Susanne; Kampen, Simone von 2009: Forschungsergebnisse aus der Evaluierung des UVPG. In: UVP-report, Jg. 2009, H. 23: 267-273.
- Dose, Nicolai 1997: Die verhandelnde Verwaltung: eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Engelsberger, Christian 1998: Der Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes: Rechtliche Vorgaben und Verwaltungspraxis anhand einer empirischen Umfrage bei Behörden und Umweltschutzverbänden in Deutschland. Berlin: Verlag Duncker & Humblot.
- EU Kommission 2006: Fragen und Antworten zur Richtlinie 96/82/EG. Abgerufen von http://www.kas-bmu.de/publikationen/andere_pub.htm (zugegriffen am 29.06.2014).
- EU Kommission 2006: Fragen und Antworten zur Richtlinie 96/82/EG. Abgerufen von http://www.kas-bmu.de/publikationen/andere_pub.htm (zugegriffen am 29.06.2014).
- Franßen, Everhardt 1995: Vollzugsprobleme durch ständiges Drehen des Gesetzgebers an der Regulierungsschraube. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 1995: 337-339.
- Fürst, Dietrich; Rudolph, Ansgar; Zimmermann, Karsten 2003: Koordination in der Regionalplanung. Opladen: Verlag Leske + Budrich.
- Gawron, Thomas 1987: Implementation von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen. In: Blankenburg, Erhard; Voigt, Rüdiger (Hg.): Implementation von Gerichtsentscheidungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 264-280.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit 2008: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Greiving, Stefan 1998: Bauleitplanung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- u. Planungsliteratur.
- Greiving, Stefan 2002: Räumliche Planung und Risiko. München: Gerling Akademie Verlag.

- Grüner, Johannes 2010: Planerischer Störfallschutz. Berlin, Münster: Lexxion Verlagsgesellschaft.
- Grüner, Johannes 2014: Störfallschutz und Immissionsschutz in der Bauleitplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht, H. 5: 161-166.
- Grüner, Johannes; Müller, Susanne 2011: Planerischer Störfallschutz und Flugverfahren. In: Natur und Recht, Jg. 33, H. 2: 107-114.
- Hansmann 2013: 12. BImSchV § 3. In: Landmann; Rohmer (Hg.): Umweltrecht. München: C.H. Beck Verlag.
- Hegele, Dorothea 1993: Die Bedeutung von Sachverständigengutachten für die richterliche Rechtskonkretisierung im Umweltschutz. Berlin: Verlag Duncker & Humblot.
- Hellriegel, Mathias; Farsbotter, Jürgen 2013: Abstand ist nicht alles!: Die neuen Vorgaben des BVerwG zum Umgang mit Nutzungskonflikten zwischen Industriebetrieben und heranrückender (Wohn-)Bebauung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 2013, H. 17: 1117-1123.
- Hellriegel, Mathias; Schmitt, Thomas 2010: Bitte Abstand halten! Sicherheitsabstände im Planungs- und Störfallrecht. In: Natur und Recht, Jg. 32, H. 2: 98-104.
- Hendler, Reinhard 2012: Schutz der Umgebung vor Störfallauswirkungen bei Bebauungsplanung und Baugenehmigungserteilung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2012, H. 9: 532-538.
- Hucke, Jochen 1996: Die Implementation umweltpolitischer Programme: Strukturen und Erfolgsbedingungen. In: Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Jg. 1996, H. 8: 59-72.
- Jann, Werner 1999: Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag, 520-543.
- Jarass Cohen, Nina 2014: Baugenehmigungen und Störfallrecht Zur Anwendung des europarechtlichen Abstandsgebots. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 2014, H.: 902-906
- Jarass, Hans D. (Hg.) 2013: Bundes-Immissionsschutzgesetz. München: C.H. Beck Verlag
- Jochum, Christian 2009: Überprüfung der praktischen Anwendbarkeit des Leitfadens (SFK/TAA-GS-1) „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung - Umsetzung § 50 BImSchG“. Abgerufen von <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3695.pdf> (zugegriffen am 20.06.2014)
- Käding, Thomas 2013: Neuer Sponti-Markt wird nicht gebaut. In: Leverkusener Anzeiger vom 06.09.2013.

- Kaiser, Robert 2014: Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Elemente der Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klemme, Marion; Selle, Klaus 2008: Alltag der Stadtplanung: Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Abgerufen von http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/publikationen/pt_materialien_15.pdf (zugegriffen am 05.09.2012).
- Köck, Wolfgang 2012a: Störfallrecht. In: NVwZ, Jg. 31, H. 21: 1353-1360.
- Köck, Wolfgang 2012b: Das Abstandswahrungsgebot im europäischen Störfallrecht. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Jg. 2008, H. 9: 418-423.
- Köckler, Heike 2011: MOVE: Ein Modell zur Analyse umweltbezogener Verfahrensgerechtigkeit. In: Umweltpsychologie, Jg. 15, H. 2: 93-113
- Kommission für Anlagensicherheit (KAS) 2010: Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach StörfallV und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung Umsetzung § 50 BImSchG. Abgerufen von http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas_pub.htm (zugegriffen am 10.09.2012).
- Kommission für Anlagensicherheit (KAS) 2014: Arbeitshilfe Szenarienspezifische Fragestellungen zum Leitfaden KAS 18. Abgerufen von http://www.kas-bmu.de/publikationen/kas_pub.htm (zugegriffen am 15.12.2014).
- König, Jens Martin; Dairmont, Thomas 2012: Land-Use Planning – ein Neuanfang: Auswirkungen des "Mücksch-Urteils" des Europäischen Gerichtshofs vom 15.09.2011 auf die Praxis von Bau- und Immissionsschutzbehörden. In: Umwelt- und Planungsrecht, Jg. 2012, H. 8: 286-290.
- Kraus, Stefan 2012: Anwendung der Seveso-II-Richtlinie im Bauplanungsrecht. In: ZfBR Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Jg. 35, H. 4: 324 331.
- Krautzberger, Michael 2014a: § 4 Beteiligung der Behörden. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: C.H. Beck Verlag, RN 1-61.
- Krautzberger, Michael 2014b: § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: C.H. Beck Verlag, RN 1-79.
- Kreuzer, Volker; Scholz, Tobias 2011: Altersgerechte Stadtentwicklung: eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld. <https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/27644> (zugegriffen am 20.09.2012).
- Kreuzer, Volker; Scholz, Tobias 2011: Akteure und ihr Handeln in der Stadtentwicklung –: Vorschlag für einen aufgaben- und akteursbezogenen Untersuchungsansatz. In: pd-online, JG. 2011, H. 2: 1-10.

- Kuckartz, Udo 2009: Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine 2003: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland: Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung. Opladen: Verlag Leske + Budrich.
- Kuhlmann, Sabine 2004: Kooperativer Gesetzesvollzug in ostdeutschen Kommunen: Vom Systembruch zur "Modern Governance". In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Jg. 25, H. 2: 221-240.
- Kukk, Alexander 2012: Erhöhte Verantwortung von Genehmigungsbehörden für empfohlene "Achtungsabstände" aufgrund der "Seveso II"-Richtlinie – EuGH sieht eingeschränkte Bindungswirkung auch in Genehmigungsverfahren. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Jg. 35, H. 3: 219-221.
- Kuschnerus, Ulrich 2010: Der sachgerechte Bebauungsplan: Handreichungen für die kommunale Planung. Bonn: vhw-Verlag.
- Kuschnerus, Ulrich 2011: Die planerische Steuerung von Industriebvorhaben – Teil 1. In: Baurecht, Jg. 2011, H. 4: 602-611.
- Lamnek, Siegfried 2005: Qualitative Sozialforschung. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Landesplanungsbehörde 1995: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen.
- Landesplanungsbehörde 2013: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, Entwurf, Stand: 25.06.2013. Abgerufen von:
<http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung/erarbeitung-des-neuen-lep-nrw.html> (zugegriffen am 28.12.2014).
- Lasswell, Harold Dwight 1950: Politics: Who gets what, when, how. New York: P. Smith Publisher.
- Lau, Marcus 2012a: Die Kontrolle des Schutzes von Natur und Landschaft in der Bauleitplanung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Lau, Markus 2012b: Der Störfallschutz im Baugenehmigungsverfahren und in der Bauleitplanung nach dem Urteil des EuGH vom 15.09.2011, Rs. C-53/10. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2012, H. 11: 678-685.
- Levin-Keitel, Meike; Sondermann, Martin 2014: Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen. In: Grotheer, Swantje; Schwöbel, Arne; Stepper, Martina (Hg.): Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 172-191.
- Löhr, Rolf-Peter 2014: § 5. In: Battis, Ulrich; Krautberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: C.H. Beck Verlag.
- Louis, Hans Walter; Wolf, Verena A. 2007: Die erforderlichen Abstände zwischen Betrieben nach der Störfall-Verordnung und Wohngebieten oder anderen schutzwürdigen Bereichen nach § 50 S. 1 BImSchG. In: Natur und Recht, Jg. 29, H. 1: 1-8.

- Mayntz, Renate 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik: Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Mayntz, Renate 2010: Kapitel 2: Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 37-48.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Mayring, Philipp 2010: Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz Verlag.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike 2005: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 71-93.
- Mitschang, Stephan 2011a: Anforderungen der Seveso-II-RL an die örtliche Raumplanung: Teil 2. In: Umwelt- und Planungsrecht, Jg. 2011, H. 9: 342-349.
- Mitschang, Stephan 2011b: Anforderungen der Seveso-II-RL an die örtliche Raumplanung: Teil 1. In: Umwelt- und Planungsrecht, Jg. 2011, H. 8: 281–288.
- MKULNV NRW – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Informationssystem Stoffe und Anlagen des Landes Nordrhein-Westfalen: Auswertungen zum Datenstand 31. Dezember 2012. Abgerufen von <http://www.lanuv.nrw.de/anlagen/pdf/ISA-Bericht%202012.pdf> (zugegriffen am 06.10.2014).
- Moench, Christoph; Hennig, Jan 2009: Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren: Verhindert Seveso II die Nachverdichtung in Ballungsräumen? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2009, 807-817.
- Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz 2007: Kommunalpolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opp, Karl-Dieter (2010): Wann befolgt man Gesetze? Entwicklung und Probleme einer Theorie. In: Gerhard Wagner (Hg.): Kraft Gesetz. Beiträge zur rechtssoziologischen Effektivitätsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35-63.
- Otting, Olaf; Olgemöller, Udo H. 2013: Nochmals: Abstand ist nicht alles!: Die aktuelle Seveso-II-Rechtsprechung in der Praxis. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Jg. 2013: 1396-1400.
- Petz, Helmut 2013: Störfallschutz und Baugenehmigung. Vortrag im Symposium "Industrieanlagen im Bau- und Immissionsschutzrecht". Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster am 11.11.2013.
- Puchert, Frank: Entscheidungsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Windenergie im Landkreis Aurich. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

- Raiser, Thomas 2007: Grundlagen der Rechtssoziologie. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Regener, Maren 2009: Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen. Kaiserslautern. Abgerufen von https://kluedo.ub.uni-kl.de/files/2127/Regener_Dissertation_KLUEDO.pdf (zugegriffen am 08.06.2014).
- Rehbinder, Manfred 2009: Rechtssoziologie. München: C.H. Beck Verlag.
- Rehbinder, Manfred; Schelsky, Helmut 1972: Zur Effektivität des Rechts. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Reidt, Olaf 2008: Störfallschutz und Städtebaurecht – Schutzabstände in der Bauleitplanung und bei der Vorhabengenehmigung. In: Baurecht, Jg. 2008, H. 8: 1182-1195.
- Reidt, Olaf 2011: Bedeutung der Seveso II-Richtlinie im Baugenehmigungsverfahren. In: UPR, Jg. 2011, H. 11+12: 443-449.
- Reidt, Olaf; Schiller, Gernot 2012: 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). Abgerufen von http://www.kas-bmu.de/publikationen/andere/Gutachten_Bauleitplanung.pdf (zugegriffen am 30.06.2014).
- Reinert, Adrian; Sinning, Heidi 1997: Mobilisierung der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Das Bürgergutachten ÜSTRA zum öffentlichen Nahverkehr in Hannover. In: Bühler, Theo (Hg.): Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten. Bonn: Stiftung Mitarbeit: 143-157.
- Reitberger, Mathias 2012: Steuerung der Ansiedlung von Störfallbetrieben mit Mitteln der Bauleitplanung. In: Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel, Jg. 2012: 154-159.
- Rittstieg, Andreas 1983: Das "antizipierte Sachverständigengutachten" – eine falsa demonstratio? In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1983: 1098-1100.
- Rösler, Cornelia; Bunzel, Arno; Lorke, Vera 2005: Kommunale Zusammenarbeitsstrukturen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsbelangen in Planungsverfahren. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Rottmann, Manuela 2009: Europäisches Umweltrecht in der kommunalen Praxis. In: LKRZ, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen / Rheinland-Pfalz / Saarland, H. 3: 121-160.
- Rüdiger, Andrea 2009: Der Alltäglichkeit auf der Spur: die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung: Eine empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte. Hamburg: Kovač Verlag.
- Salet, W. G. M. 2002: Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law. In: Journal of Planning Education and Research, Jg. 22, H. 1: 26-35.

- Schäfer, Rudolf 1987: Städtebaupolitik vor dem Verwaltungsgericht. In: Blankenburg, Erhard; Voigt, Rüdiger (Hg.): Implementation von Gerichtsentscheidungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 281-307.
- Schäfer, Rudolf 1989: Die Kommunale Bauleitplanung. In: Gabriel, Oscar W. (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München: Minerva Publikation, 239-260.
- Schäfer, Rudolf; Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1984: Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz. Melle: E. Knoth Verlag.
- Scharmer, Eckart 1985: Der Vollzug der bauplanerischen Genehmigungsvorschriften. In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Bad Godesberg, 19-46.
- Scharmer, Eckart 1987: Der Gesetzgeber als Akteur bei der Implementation von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts. In: Blankenburg, Erhard; Voigt, Rüdiger (Hg.): Implementation von Gerichtsentscheidungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 308-321.
- Scharmer, Eckart 1988: Bebauungspläne in der Normenkontrolle: Ursachen u. Folgen d. Scheiterns von Plänen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Scharmer, Eckart 1992: Das Bebauungsrecht im unbeplanten Innenbereich: Die Entwicklung einer Norm zwischen Gesetzgeber, Rechtsprechung und Vollzug. Berlin: Verlag Duncker & Humblot.
- Scharpf, Fritz W. 2006: Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Unveränderter Nachdruck der 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scheidmann, Hartmut 2013: Veränderungen im Störfallrecht durch die Seveso III-Richtlinie. In: Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel, H. 1: 3-9
- Siegler, Arne 2012: Räumliche Vorsorge bei technischen Risiken in der Stadtplanung. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern.
- Schimank, Uwe 2007: Elementare Mechanismen. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29-45.
- Schimank, Uwe 2010: Handeln und Strukturen: Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. Weinheim, München: Juventa-Verlag.
- Schmidt, Rolf 2013: Allgemeines Verwaltungsrecht. Grasberg bei Bremen: Rolf Schmidt Verlag.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1999: Pointierte Zusammenfassung: Unter welchen Voraussetzungen erfüllen Gesetze ihren Zweck? In: Hof, Hagen; Lübke-Wolf, Gertrude (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht I: Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 617-626.

- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2005: Städtebaurecht: Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.
- Schmitt, Thomas; Kreutz, Thomas 2012: Die Bedeutung des Abstandsgebots der Seveso-II-Richtlinie im nationalen Recht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 8: 483-486.
- Schoen 2013: § 50 BImSchG. In: Landmann; Rohmer (Hg.): Umweltrecht. München: C.H. Beck Verlag.
- Schröer, Thomas 2008: Ist das Trennungsgebot des § 50 BImSchG auch bei der Vorhabengenehmigung im unbeplanten Innenbereich anwendbar? In: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Jg. 2008: 311-313.
- Schröer, Thomas; Kullick, Christian 2011: Seveso allerorten. In: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Jg. 2011, H. 11: 667-669.
- Schröer, Thomas; Kümmel, Dennis 2011: Praktische Auswirkungen des EuGH-Urteils zur Anwendbarkeit von Art. 12 Seveso- II-Richtlinie bei der Vorhabengenehmigung. In: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Jg. 2011, H. 12: 742-746.
- Seibert, Max-Jürgen 2013: Verbandsklagen im Umweltrecht: Aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 32, H. 16: 1040-1049.
- Selle, Klaus 2005: Planen. Steuern. Entwickeln: Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Edition Stadt-Entwicklung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Sellner, Dieter; Scheidmann, Hartmut 2004: Umgebungsschutz für Störfallanlagen (auch in Bezug auf Flugrouten). In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 3: 267-272.
- Siedentop, Stefan; Krause-Junk, Katharina; Junesch, Richard; Fina, Stefan 2010: Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung?: Analyse von § 13a BauGB in Baden-Württembergischen Kommunen. Abgerufen von <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/98405/?COMMAND=DisplayBericht&FIS=203&OBJECT=98405&MODE=METADATA> (zugegriffen am 05.09.2012)
- Söfker, Wilhelm 2014a: § 5 BauGB. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: C.H. Beck Verlag
- Söfker, Wilhelm 2014b: § 2 BauGB. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: C.H. Beck Verlag
- Söfker, Wilhelm 2014c: § 1 BauGB. In: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter (Hg.): Baugesetzbuch: Kommentar. München: C.H. Beck Verlag

- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1999: Sondergutachten: Umwelt und Gesundheit, Risiken richtig einschätzen. Bonn: Deutscher Bundestag
- Stadt Düsseldorf 2014: Managementfassung des Gutachtens zur Verträglichkeit von Störfall-Betriebsbereichen im Stadtgebiet Düsseldorf. Düsseldorf
- Stadt Ingelheim am Rhein; Boehringer Ingelheim Pharma GmbH & Co. KG 2009: Städtebaulicher Vertrag über die städtebauliche Entwicklung des Werksgeländes der Boehringer Ingelheim und dessen Umfeld in Ingelheim am Rhein vor dem Hintergrund des Trennungsgebotes gem. § 50 S. 1 BImSchG und der Seveso II-Richtlinie. Abgerufen von www.ingelheim.de/uploads/media/Vertragstext.pdf (zugegriffen am 23.09.2014)
- Staiger, Ulrich 2015: Die Baugenehmigung für Vorhaben im Umfeld eines Störfallbetriebes. Vortrag bei der IHK NRW am 15.09.2015 in der Reihe „Störfallbetriebe und Vorhabenplanung in deren Nachbarschaft“. Köln.
- Steiff, Jakob 2007: Planungsrechtliche Vorgaben der Seveso II-Richtlinie. In: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, Jg. 2007: 363-366
- Stich, Rudolf; Porger, Karl-Wilhelm; Steinebach, Gerhard 1983: Planen und Bauen in immissionsbelasteten Gemengelagen: Verwaltungspraxis, Rechtsprechung, Novelisierungsvorschläge. Berlin: Erich Schmidt Verlag
- Störfall-Kommission (SFK) 2005: Leifaden SFK/TAA-GS-1: Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BImSchG der SFK/TAA-Arbeitsgruppe "Überwachung der Ansiedlung".
- Stüer, Bernhard 2009: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. München: C.H. Beck Verlag
- Tophoven 2014: § 50 BImSchG. In: Giesberts, Ludger; Reinhardt, Michael (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht. München: C.H. Beck Verlag
- Treiber, Hubert 2007: Zur Ohnmacht von Gemeinden: Gewerbepolitik im Halbschatten des Rechts. In: Frank, Götz; Langrehr, Heinrich-Wilhelm (Hg.): Die Gemeinde: Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag, 281-289.
- Trute, Hans-Heinrich; Kühlers, Doris; Pilniok, Arne 2007: Rechtswissenschaftliche Perspektiven. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 240-252.
- TÜV Nord 2008: TÜV NORD – Gutachten zur Verträglichkeit der Seveso-Betriebsbereiche innerhalb des Stadtgebiets Hanau mit zukünftigen städtischen Planungen. Abgerufen von http://www.hanau.de/mam/cms01/lih/bau/entwicklung/t_v_nord___seveso_ii_gutachten_hanau.pdf (zugegriffen am 04.10.2014)

- Uechtritz, Michael 2012: "Seveso II" im Baugenehmigungsverfahren: Herausforderungen für die Bauaufsichtsbehörden und die gerichtliche Kontrolle. In: Baurecht, Jg. 2012, H. 7: 1039-1053
- Uechtritz, Michael 2014: Schutzobjekte i.S. des Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie. In: Baurecht, Jg. 2014, H. 7: 1098-1109
- Voge, Andreas 1993: Bebauungspläne vor Gericht: Normenkontrollverfahren in Nordrhein-Westfalen. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklung.
- Voigt, Rüdiger 1988: Recht als Instrument staatlicher Steuerung. HiMoN-Diskussionsbeiträge. Siegen: Universität-Gesamthochschule Siegen
- Walter, Melanie 2002: Politische Macht und Responsivität in der Großstadt: Eine Studie zur Einstellungskongruenz kommunalpolitischer Akteure am Beispiel der Stadt Stuttgart. Abgerufen von <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2002/1026/container.tgz> (zugegriffen am 30.06.2014).
- Weber, Max 2002: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Nachdruck. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag
- Weidemann, Clemens 2006: Abstandswahrung durch staatliche Ansiedlungsüberwachung: - zu den Folgen der Seveso II-Richtlinie im Städtebaurecht und im Immissionschutzrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2006, H. 18: 1143-1151.
- Weidemann, Clemens 2014: Die höchstrichterliche Seveso-II-Rechtsprechung – Konsequenzen und offene Fragen im Bauplanungsrecht und Immissionschutzrecht. In: Baurecht, Jg. 2014, H. 5: 784-799
- Wessels, Stefan 2008: Umgang mit technischen Risiken in der Bauleitplanung: Umsetzung des Artikels 12 der Seveso-II-Richtlinie in der deutschen Planungspraxis. Dortmund: Technische Universität Dortmund (Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung).
- Winter, Gerd 1975: Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht: Ein Beitrag zur Soziologie des öffentlichen Rechts. Beiträge zur Umweltgestaltung. Berlin: Erich Schmidt Verlag
- Wollmann, Hellmut 1980: Implementationsforschung – eine Chance für die kritische Verwaltungsforschung? In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Politik im Dickicht der Bürokratie: Beiträge zur Implementationsforschung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9-47
- Wollmann, Hellmut 1985: Anwendungsprobleme und Konflikthanfälligkeit des Baurechts. In: Hellmut Wollmann (Hg.): Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Bad Godesberg, 49-74.
- Wollmann, Hellmut 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, Hellmut (Hg.) 1985: Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Bad Godesberg.

Zahn, Klaus von; Stürmer, Holger 2013: Mit Abstand auf der sicheren Seite. In: UVP-report, Jg. 27, H. 1+2: 55-58.

Zaspel, Brigitte 2012: Regionale Gewerbeflächenpolitik: Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Rechtsvorschriften

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748)

Baunutzungsverordnung (Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548)

Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 2000 (GV. NRW. S. 256), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Mai 2014 (GV. NRW. S. 294)

Bundes-Immissionsschutzgesetz (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.09.2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.07.2013 (BGBl. I S. 1943)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.07.2012 (BGBl. I S. 1478)

Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen

Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen

Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen

Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662), zuletzt geändert am 9. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 884)

Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1598), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. August 2013 (BGBl. I S. 3230)

Rechtsprechung

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 12.12.1969: Bauplanungsrecht; Materielle Bebauungsplankontrolle; Planungsermessen. Aktenzeichen IV C 105.66.

- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.07.1974: Flachglas-Urteil. Aktenzeichen IV C 50.72.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 14.07.1994: Ungelöste Verkehrsprobleme durch Industrieansiedlung. Aktenzeichen 4 NB 25/94.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28.01.1999. Aktenzeichen 4 CN 5.98.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21.03.2002. Aktenzeichen 4 CN 14/00.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 03.12.2009: Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an ein Vorhaben i.S.d. § 34 I BauGB – Errichtung des Gartencenters. Aktenzeichen 4 C 5/09.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 16.03.2010: Bebauungsplan für die Errichtung und den Betrieb eines Störfallbetriebs. Aktenzeichen 4 BN 66/09.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 19.04.2012: Ausnahmen vom Trennungsgrundsatz bei Sicherstellung, dass von der projektierten Nutzung im Plangebiet nur unerhebliche Immissionen ausgehen. Aktenzeichen 4 CN 3.11.
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20.12.2012: Angemessener Abstand zwischen Störfall-Betrieben und öffentlich genutzten Gebäuden. Aktenzeichen 4 C 11.11.
- Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 28.03.2013: Erfolgreiche Beschwerde mangels grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache – Zulassung von Vorhaben in der Nachbarschaft eines Störfallbetriebs durch Grundsatzentscheidung geklärt. Aktenzeichen 4 B 15.12.
- Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 15.09.2011: Ansiedlung von Betrieben in der Nähe von Störfallbetrieben. Aktenzeichen Rs. C-53/10.
- Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 06.03.2008: § 50 BImSchG und StörfallIV in der planerischen Abwägung. Aktenzeichen 10 D 103/06.NE.
- Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 03.09.2009: Urteil vom 03.09.2009: Normenkontrollverfahren zum Bebauungsplan für ein Steinkohlekraftwerk. Aktenzeichen 10 D 121/07.NE.
- VG Darmstadt, Urteil vom 27.11.2007: Untätigkeitsklage; Begünstigter; Drittwiderspruch; Innenbereich; Rücksichtnahme; Störfallanlage; Heranrücken. Aktenzeichen 9 E 2454/05.
- VGH Kassel, Urteil vom 23.01.2001: Genehmigung für Flüssiggas-Tanklager – Einhaltung eines Sicherheitsabstandes zwecks Begrenzung von Störfallauswirkungen. Aktenzeichen 2 UE 2899/96.
- VGH Kassel, Urteil vom 24.10.2006: Flugroutenplanung und Störfallanlagen. Aktenzeichen 12 A 2216/05.
- VGH Kassel, Urteil vom 04.12.2008: Bauvorbescheid, Nachbarwiderspruch, Innenbereich, Einfügen, Gartencenter, Störfallanlage, Mindestabstand, Rücksichtnahme, Heranrücken, Bauvorbescheid, Nachbarwiderspruch, Störfall-Verordnung. Aktenzeichen 4 A 882/08.

VGH Kassel, Urteil vom 21.08.2009: Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt a.M. Aktenzeichen 11 C 305/08.T.

Internet-Quellen

- Website LANUVa: Betriebsbereiche nach Störfall-Verordnung. Abgerufen von http://www.lanuv.nrw.de/anlagen/pdf/Betriebsbereiche%20nach%20Stoerfallverordnung_02_2014.pdf (zugegriffen am 06.10.2014)
- Website LANUVb: Sicherheitsrelevante Ereignisse. Abgerufen von <http://www.lanuv.nrw.de/anlagen/ereignisdatei.htm> (zugegriffen am 06.10.2014)
- Website MKULNV NRW – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Informationssystem Stoffe und Anlagen des Landes Nordrhein-Westfalen: Auswertungen zum Datenstand 31. Dezember 2012. Abgerufen von <http://www.lanuv.nrw.de/anlagen/pdf/ISA-Bericht%202012.pdf> (zugegriffen am 06.10.2014)
- Website Stadt Hanau: Störfall-Betriebsbereiche innerhalb des Stadtgebiets Hanau. Abgerufen von <http://www.hanau.de/lih/bau/entwicklung/009614/> (zugegriffen am 04.10.2014)
- Website Europäische Kommission: Chemical Accidents (Seveso II) – Prevention, Preparedness and Response. Abgerufen von <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm> (zugegriffen am 13.04.2012)

Anhang

1. Auswertung: Diskussionsthemen in Fachartikeln zum planerischen Störfallschutz (2003 - 2013)

Jahr	Autor	Titel	Zeitschrift	Zentrale Diskussionsthemen
2004	Sellner, Dieter; Scheidmann, Hartmut	Umgebungsschutz für Störfallanlagen (auch in Bezug auf Flugrouten)	NVwZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflicht zur Unfallverhütung im Umfeld ▪ Anwendungsbereich: Erfasste Politiken, u.a. Festlegung von Flugrouten ▪ Abwägungsspielräume ▪ Rechtskonforme Umsetzung des Artikels 12 und unmittelbare Anwendung
2006	Weidemann, Clemens	Abstandswahrung durch staatliche Ansiedlungsüberwachung	DVBL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abstandswahrung als Betreiberpflicht, Anwendung technischer Maßnahmen, Anwendung bei Anlagengenehmigung ▪ Abstandsermittlung ▪ Abwägungsspielräume ▪ Anwendung in Gemengelagen
2007	Steiff, Jakob	Planungsrechtliche Vorgaben der Seveso-II-Richtlinie	NZBau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechtskonforme Umsetzung des Artikels 12 und unmittelbare Anwendung ▪ Abwehrrechte von Störfallbetrieben ▪ Abwägungsspielräume ▪ Abstandsermittlung
2007	Louis, Hans Walter; Wolf, Verena A.	Die erforderlichen Abstände zwischen Betrieben nach der Störfall-Verordnung und Wohngebieten oder anderen schutzwürdigen Bereichen nach § 50 S. 1 BImSchG	NuR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abwägungsspielräume ▪ Anwendungsbereich: raumbedeutsame Planung und Maßnahmen ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Auswirkungen auf naturschutzrechtliche Schutzvorschriften
2008	Schröder, Thomas	Ist das Trennungsgebot des § 50 BImSchG auch bei der Vorhabengenehmigung im unbeplanten Innenbereich anwendbar?		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren: § 34 BauGB
2009	Moench, Christoph; Hennig, Jan	Störfallschutz in Bauleitplanung und Baugenehmigungsverfahren	DVBL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abstandsermittlung ▪ Rechtskonforme Umsetzung des Artikels 12 und unmittelbare Anwendung ▪ Abwägungsspielräume ▪ Anwendung in Gemengelagen ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abwehrrechte von Störfallbetrieben

2010	Hellriegel, Mathias; Schmitt, Thomas	Bitte Abstand halten! Sicherheitsabstände im Planungs- und Störfallrecht	NuR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abwägungsspielräume ▪ Abstandsermittlung ▪ Anwendung in Gemengelagen ▪ Anwendung bei Anlagengenehmigung ▪ Planerische Steuerungsmöglichkeiten: Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan ▪ Abstandswahrung als Betreiberpflicht, Anwendung technischer Maßnahmen, Anwendung bei Anlagengenehmigung ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abwehrrechte von Störfallbetrieben
2010	Berke- mann, Jörg	Der Störfallbetrieb in der Bauleitplanung – Skizzen zur rechtlichen Problembearbeitung nach Maßgabe der RL 96/82/EG (SEVESO II)	ZfBR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechtskonforme Umsetzung des Artikels 12 und unmittelbare Anwendung ▪ Abwägungsspielräume, Auslegung des Begriffs „langfristig“ ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abstandsermittlung ▪ Anwendungsbereich: erfasste Politiken, raumbedeutsame Planung und Maßnahmen ▪ Abstandswahrung als Betreiberpflicht, Anwendung technischer Maßnahmen, Anwendung bei Anlagengenehmigung
2011	Mitschang, Stephan	Anforderungen der Seveso-II-RL an die örtliche Raumplanung, Teil 1	UPR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abwägungsspielräume ▪ Anwendung technischer Maßnahmen ▪ Abstandsermittlung
2011	Mitschang, Stephan	Anforderungen der Seveso-II-RL an die örtliche Raumplanung, Teil 2	UPR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planerische Steuerungsmöglichkeiten: Darstellungen im FNP, Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan ▪ Anwendung in Gemengelagen
2011	Grüner, Johannes; Müller, Susanne	Planerischer Störfallschutz und Flugverfahren		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendungsbereich: Flugverfahren
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urteil des Europäischen Gerichtshofs 				
2011	Schröer, Thomas; Kümmel, Dennis	Praktische Auswirkungen des EuGH-Urteils zur Anwendbarkeit von Art. 12 Seveso- II-Richtlinie bei der Vorhabengenehmigung	NZBau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abstandsermittlung ▪ Abwägungsspielräume
2011	Schröer, Thomas; Kullick, Christian	Seveso Allerorten	NZBau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren

2011	Reidt, Olaf	Bedeutung der Seveso II-Richtlinie im Baugenehmigungsverfahren	Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Anwendung bei Anlagengenehmigung ▪ Abstandsermittlung ▪ Abwägungsspielräume
2012	Uechtritz, Michael	"Seveso II" im Baugenehmigungsverfahren: Herausforderungen für die Bauaufsichtsbehörden und die gerichtliche Kontrolle	BauR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abwägungsspielräume ▪ Abstandsermittlung ▪ Definition schutzwürdiger Nutzungen
2012	Schröder, Thomas; Kullick, Christian	EuGH-Urteil zur Seveso II-Richtlinie: Was machen die deutschen Verwaltungsgerichte?	NVwZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abwägungsspielräume ▪ Abstandsermittlung
2012	Schmitt, Thomas; Kreuz, Thomas	Die Bedeutung des Abstandsgebots der Seveso-II-Richtlinie im nationalen Recht	NVwZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abwägungsspielräume ▪ Planerische Steuerungsmöglichkeiten: Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan ▪ Abstandsermittlung
2012	Lau, Markus	Der Störfallschutz im Baugenehmigungsverfahren und in der Bauleitplanung nach dem Urteil des EuGH vom 15.09.2011, Rs. C-53/10	DVBL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Planerische Steuerungsmöglichkeiten: Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan
2012	Kukk, Alexander	Erhöhte Verantwortung von Genehmigungsbehörden für empfohlene "Achtungsabstände" aufgrund der "Seveso II"-Richtlinie	ZfBR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Rechtskonforme Umsetzung des Artikels 12 und unmittelbare Anwendung ▪ Abwägungsspielräume
2012	Kraus, Stefan	Anwendung der Seveso-II-Richtlinie im Bauplanungsrecht	ZfBR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Definition schutzwürdiger Nutzungen ▪ Planerische Steuerungsmöglichkeiten: Bauleitplanung
2012	König, Jens Martin; Dairmont, Thomas	Land-Use Planning – ein Neuanfang	UPR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abwägungsspielräume ▪ Abstandsermittlung ▪ Abstandswahrung als Betreiberpflicht, Anwendung technischer Maßnahmen, Anwendung bei Anlagengenehmigung
2012	Köck, Wolfgang	Das Abstands-wahrungsgebot im	ZUR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren

		europäischen Störfallrecht		<ul style="list-style-type: none"> verfahren ▪ Abwägungsspielräume ▪ Anpassungsbedarf im deutschen Recht ▪ Abstandsermittlung ▪ Anwendung in Gemengelagen
2012	Köck, Wolfgang	Störfallrecht	NVwZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Abstandswahrung als Betreiberpflicht, Anwendung technischer Maßnahmen, Anwendung bei Anlagengenehmigung ▪ Abwägungsspielräume ▪ Anpassungsbedarf im deutschen Recht ▪ Abstandsermittlung ▪ Anwendung in Gemengelagen
2012	Hendler, Reinhard	Schutz der Umgebung vor Störfallauswirkungen bei Bebauungsplanung und Baugenehmigungserteilung	DVBL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendungsbereich: raumbedeutsame Planung und Maßnahmen ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Definition schutzwürdiger Nutzungen ▪ Abwägungsspielräume ▪ Abstandsermittlung ▪ Anwendung in Gemengelagen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 				
2013	Hellriegel, Mathias; Farbotter, Jürgen	Abstand ist nicht alles!	NVwZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Definition schutzwürdiger Nutzungen ▪ Abwägungsspielräume
2013	Zahn, Klaus von; Stürmer, Holger	Mit Abstand auf der sicheren Seite	UVP-report	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abstandsermittlung ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Berücksichtigung des Störfallschutzes im Rahmen der Umweltprüfung
2013	Schröer, Thomas; Kümmel, Dennis	Irrfahrt durch Europa: Von Seveso über Darmstadt nach Leipzig und zurück?	NVwZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren
2013	Otting, Olaf; Olgemöller, Udo H.	Nochmals: Abstand ist nicht alles!	NVwZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren ▪ Definition schutzwürdiger Nutzungen ▪ Abwägungsspielräume
2013	Burger, Simon	Richtlinienkonforme Auslegung als Ersatz der legislativen Umsetzung?	DVBL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anpassungsbedarf im deutschen Recht

2. Interviewleitfaden Bezirksregierungen

Expertengespräch - Bezirksregierungen Dezernat 35 und Dezernat 52

Gesprächsleitfaden

Wie schätzen Sie die derzeitige Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in der kommunalen Planung ein?

- Ist die Richtlinie in allen Städten bekannt?
- Wird die Richtlinie angewendet?
- Sind den Kommunen die Betriebe bekannt, wenn ja seit wann? Wie wird das System KABAS vom LANUV genutzt?
- Stand der Anwendung auf den verschiedenen Planungsebenen: Regionalplanung, FNP, B-Plan, Baugenehmigung? In wie vielen FNPs wird das Thema berücksichtigt?
- Stand der Anwendung in den BImSch-Verf? Wird mit nachträglichen Anordnungen gearbeitet?
- Bedeutung von KAS-Leitfaden und Gutachtern? Kostenübernahme von Gutachten?
- Wer sind zentrale Akteure? Welche Rolle spielen die betroffenen Unternehmen? Wie schätzen Sie Ihre eigene Rolle ein?

Hat sich die Umsetzung in den letzten Jahren verändert?

- Welchen Einfluss hatte die aktuelle Rechtsprechung auf die praktische Umsetzung? Einfluss auf die Genehmigungspraxis? Einfluss auf die Planung?
- Wie sah die Umsetzung vor dem EuGH Urteil aus, wie zwischen EuGH und BVerfG?
- Einfluss anderer Arbeitshilfen auf die Umsetzung, z.B. KAS?
- Welchen Einfluss haben aktuelle Projekte?

Welche Strategien und Handlungsansätze lassen sich in der Praxis erkennen?

- Welche Handlungsansätze wurden in den letzten Jahren entwickelt (z.B. Gutachten, Abstandswahrung, technische Maßnahmen, Festsetzungen im B-Plan, Rückbau)?
- Wie stellt sich die Bandbreite in der Praxis dar?
- Was waren Gründe für die Städte, die jeweiligen Ansätze zu entwickeln?
- Gibt es dabei Unterschiede zwischen den verschiedenen Kommunen?
- Wie lassen sich die Unterschiede erklären (Größe, Lage, Problemsituation etc.)?

Wo liegen aus Ihrer Sicht Probleme und Unsicherheiten in der Umsetzung?

- Praktische Probleme, z.B. Verfügbarkeit von Informationen?
- Problem der Auslegung der Rechtsvorschriften?
- Probleme bei der Ermittlung von Abständen?
- Probleme bei der Anwendung der Richtlinie in Gemengelagen?
- Unsicherheiten bezüglich der Frage der Abwägung?
- Inhaltliche Probleme, z.B. Zielkonflikte?

3. Interviewleitfaden Fallstudien

Expertengespräch – Bauleitplanung/Bauordnung

Gesprächsleitfaden

Wer ist für die Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie bzw. des § 50 BImSchG zuständig?

- Welche Ämter sind beteiligt (Stadtplanung, Bauordnung, Umweltamt, Wirtschaftsförderung, Feuerwehr)?
- Wie gestaltet sich die Aufgabenverteilung?
- Welche Rolle haben Sie selbst?

Welche Kenntnisse liegen über die Betriebsbereiche vor?

- Sind alle Betriebsbereiche mit ihren angemessenen Abständen bekannt?
- Wie wurden die Betriebsbereiche und ggf. die angemessenen Abstände ermittelt? Werden Faktoren über den KAS-Leitfaden hinaus berücksichtigt (Störfallspezifische Faktoren der schutzbedürftigen Nutzung, Wahrscheinlichkeit etc.)?
- Wo liegen die Betriebsbereiche? Liegen Gemengelagen vor?
- Wo liegen aus Ihrer Sicht Probleme und Unsicherheiten in der Bestandserhebung?

Wie wird die Seveso-II-Richtlinie bzw. der § 50 BImSchG in der Flächennutzungsplanung umgesetzt?

- Wie wird der Störfallschutz bei der Neuaufstellung des FNP berücksichtigt?
- Wie wird bzw. wurde der Störfallschutz bei Änderungsverfahren berücksichtigt?
- Wie werden die Informationen zu den Betriebsbereichen (z.B. Gutachten) in der Öffentlichkeitsbeteiligung behandelt?
- Wo liegen aus Ihrer Sicht Probleme und Unsicherheiten in der Umsetzung im FNP?

Wie wird die Seveso-II-Richtlinie bzw. der § 50 BImSchG in der verbindlichen Bauleitplanung umgesetzt?

- Wie wird der Störfallschutz bei aktuellen Bebauungsplanverfahren berücksichtigt?
- Wie viele Bebauungspläne setzten sich bereits explizit mit dem Thema Störfallschutz auseinander? Welche Fragestellungen lagen vor?
- Wurden schon spezielle Festsetzungen zum Störfallschutz getroffen?
- Findet eine Konfliktverlagerung auf die Genehmigungsebene statt?
- Welche Rolle spielen Schutzmaßnahmen am Unternehmen oder der schutzwürdigen Nutzung?
- Wurde der Belang des Störfallschutzes in Bebauungsplanverfahren schon einmal abgewogen?
- Wurden städtebauliche Verträge zum Thema Störfallschutz abgeschlossen?
- Wie werden die Informationen zu den Betriebsbereichen (z.B. Gutachten) in der Öffentlichkeitsbeteiligung behandelt?
- Wo liegen aus Ihrer Sicht Probleme und Unsicherheiten in der Umsetzung?

Wie wird die Seveso-II-Richtlinie bzw. der § 50 BImSchG in den Baugenehmigungsverfahren umgesetzt?

- Wie/Wann wird der Störfallschutz bei aktuellen Genehmigungsverfahren geprüft?
- Wie werden die relevanten Nutzungen/Vorhaben definiert? Ab wann wird geprüft?
- Wann und wie erfolgt die Ermittlung der Abstände? Werden Faktoren über den KAS-Leitfaden hinaus berücksichtigt?
- Welche Rolle spielen Schutzmaßnahmen am Unternehmen oder der schutzwürdigen Nutzung?
- Wurde der Belang des Störfallschutzes im Genehmigungsverfahren schon einmal abgewogen?
- Wo liegen aus Ihrer Sicht Probleme und Unsicherheiten in der Umsetzung?

Hat sich die Umsetzung in den letzten Jahren verändert? Wenn ja, wie?

- Was war der Anstoß, sich erstmalig mit dem Thema auseinanderzusetzen?
- Welchen Einfluss hatte die aktuelle Rechtsprechung auf die praktische Umsetzung?
- Welchen Einfluss hatte die Veröffentlichung des KAS-Leitfadens auf die praktische Umsetzung?
- Gab es konkrete Planungsprojekte oder andere Ereignisse, die die Umsetzung beeinflusst haben?
- Beeinflusst Seveso-III bereits die derzeitige Umsetzung?

Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren?

- Wie erfolgt die Abstimmung innerhalb der Verwaltung?
- Welche Rolle spielt die kommunale Politik? Welche Informationen werden aktiv an die Politik gegeben? Gibt es eigene Initiative aus der Politik? (*Nachfrage nach vorhandenen Vorlagen*)
- Welche Rolle spielen die betroffenen Unternehmen? Gibt es Unterschiede zwischen den Unternehmen?
- Welche Rolle spielt die Zusammenarbeit mit Fachgutachtern?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung, vor allem mit dem Dezernat 53? Wann erfolgt eine Beteiligung?
- Wird die Feuerwehr oder der Katastrophenschutz beteiligt?
- Welche Rolle spielen die Bürgerschaft und die Öffentlichkeit/Presse? Welche Informationen werden öffentlich? Gibt es eigene Initiative aus der Öffentlichkeit?
- Gibt es weitere zentrale Akteure?

Welche Rahmenbedingungen bestehen für die Umsetzung?

- Stehen ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung (Anzahl und Qualifikation der Mitarbeiter, Budget für Fortbildungen, Budget für Beauftragung von Gutachten/Planungen)?
- Welche Möglichkeiten bestehen, sich über aktuelle rechtliche Anforderungen zu informieren?
- Gibt es die Möglichkeit zum fachlichen Austausch mit anderen Akteuren (intern oder extern)?
- Welche Rolle spielt die Information von anderen Behörden, z.B. der Bezirksregierung?
- Gibt es Unterstützung oder Hilfsmittel, die Sie sich für die weitere Umsetzung wünschen würden?
- Gibt es wirtschaftliche oder soziale/demografische Rahmenbedingungen, die die Umsetzung beeinflussen?
- Welchen Einfluss hat die allgemeine Siedlungsentwicklung? Besteht eine hohe Nachfrage? Stehen ausreichend Entwicklungsflächen zur Verfügung?