



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zur

Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Seveso-III-Richtlinie in der Landesbauordnung

für das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 12. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1 Ausgangslage.....	3
1.2 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2. Stellungnahmen der Beteiligten	4
2.1 Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	4
2.2 Entscheidende änderungsbedürftige Aspekte.....	5
3. Votum der Clearingstelle Mittelstand	7

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV NRW) hatte Anfang März 2016 einen Entwurf zur Novellierung der Bauordnung des Landes NRW vorgelegt. Die Clearingstelle Mittelstand wurde beauftragt, den Änderungsentwurf in einem Clearingverfahren gemäß § 6 Abs. 2 MFG NRW auf die Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen.

Das Clearingverfahren wurde als Beratungsverfahren durchgeführt und am 22. April 2016 abgeschlossen. Die abschließende Stellungnahme der Clearingstelle enthielt Empfehlungen zur mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung entscheidender Regelungen des Novellierungsentwurfs der BauO NRW.

Bestandteil des Clearingverfahrens war eine mit der Neufassung der Landesbauordnung (BauO NRW) geplante Regelung zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung (Seveso-III-Richtlinie) unter Verweis auf immissionsrechtliche Bestimmungen in § 75 Absatz 5 BauO NRW. Die Clearingstelle Mittelstand hatte in ihrer Stellungnahme empfohlen, hinsichtlich der Regelung die Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) abzuwarten. Mit Blick auf die Empfehlung der Clearingstelle Mittelstand wurde § 75 Absatz 5 im weiteren Gesetzgebungsverfahren zurückgestellt/gestrichen.

Angesichts eines EU-Vertragsverletzungsverfahrens wegen fehlender Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie plant das zuständige MBWSV NRW nun die Öffentlichkeitsbeteiligung in § 75 BauO NRW erneut zu regeln. Beabsichtigt ist, eine entsprechende Gesetzesänderung noch vor dem Inkrafttreten der neugefassten BauO NRW am 28. Dezember 2017 zu erreichen.

Das zuständige MBWSV NRW hat der Clearingstelle Mittelstand die Möglichkeit eingeräumt, ein ergänzendes Beratungsverfahren zum Änderungsentwurf des § 75 für die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Seveso-III-Richtlinie vom 6. April 2017 durchzuführen.

1.2 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 24. April 2017 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf zur Änderung des § 75 für die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Seveso-III-Richtlinie im Wege eines Beratungsverfahrens (§ 6 Abs. 2 MFG NRW, § 3 Abs. 2 MFGVO) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen mit Schreiben vom 24. April 2017 über den Überprüfungsauftrag informiert und diese um Stellungnahmen gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Stellungnahme Unternehmer NRW
- Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände
- Stellungnahme IHK NRW
- Stellungnahme Verband Freier Berufe im Lande NRW (VFB NW)

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das MBWSV NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zur geplanten Änderung des § 75 der BauO NRW erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

In den folgenden Abschnitten werden die Positionen der Beteiligten zur geplanten Änderung des § 75 BauO NRW für die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Seveso-III-Richtlinie dargestellt.

2.1 Allgemeine Positionen der Beteiligten

Unternehmer nrw begrüßt das Vorhaben, die BauO NRW zu novellieren und dadurch eine Präzisierung einzelner Vorschriften zu erzielen. Vor allem die vorgenommene Annäherung des § 75 BauO NRW-E an die Musterbauordnung (MBO) der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) werde zu einer Verbesserung der Handhabung der BauO NRW für Unternehmen und Projektträger führen, ohne eine einseitige Erhöhung des bürokratischen Aufwands für Unternehmen mit Sitz oder Aktivitäten in Nordrhein Westfalen zu verursachen.

IHK NRW ordnet die Neufassung von § 75 Absatz 5 bis 8 BauO NRW-E als Beitrag zu einer stärkeren Berücksichtigung störfallrechtlicher Belange der Unternehmen in Baugenehmigungsverfahren ein. Die Annäherung der Vorschrift an die MBO wird ausdrücklich begrüßt, andere im Entwurf vorgesehene Regelungen seien aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft zu hinterfragen.

Die kommunalen Spitzenverbände befürworten, dass die BauO NRW-E eine eigene Beteiligungsregelung vorsieht, die nicht über die Vorgaben der Seveso-III-Richtlinie hinausgeht. Sie bewerten die fast vollständige Angleichung von § 75 Absatz 5 bis 8 BauO NRW-E an § 70 Absatz 3 bis 6 der MBO als positiv. Dadurch werde ein Gleichlauf mit den Vorschriften der Seveso-Beteiligung in den Landesbauordnungen anderer Länder ermöglicht. Für ein besseres Normverständnis sei eine Änderung von § 75 Absatz 7 BauO NRW-E zu prüfen.

Der VFB NW sieht die Änderungen von § 75 Absatz 5 bis 8 BauO NRW-E als zielführend an, zumal dadurch eine Umsetzung der Inhalte der Seveso-III-Richtlinie in Landesrecht erfolge. Im Rahmen der weiteren Vorbereitung des Gesetzes bedürfe es im Zuge der Gesetzesbegründung jedoch der Konkretisierung der Entscheidungsgrundlagen einzelner Vorschriften.

2.2 Entscheidende änderungsbedürftige Aspekte

IHK NRW regt an, in der Begründung zu § 75 Absatz 5 BauO NRW-E anzugeben, warum Wohngebiete zu den von der Norm berücksichtigten Schutzobjekten gehören. Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c der Seveso-III-Richtlinie sehe eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor, sofern neue Entwicklungen in der Nachbarschaft von Störfallbetrieben zu einer Vergrößerung der Unfallgefahr oder zu einer Verschlimmerung etwaiger Unfallgefahren führen könnten. Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie, der den Begriff der Nachbarschaft definiert, erfasse Wohngebiete, nicht dagegen Wohngebäude. Gleiches gelte für § 3 Absatz 5 d Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

IHK NRW und VFB NW merken an, dass eine wie in § 75 Absatz 5 Nummer 1 BauO NRW-E verankerte Verknüpfung einer Risikoerhöhung mit einer bestimmten Anzahl von Personen oder an bestimmte Bauvorhaben (100 Besucher bzw. 5.000 qm) weder in immissionsschutzrechtlichen Vorschriften, noch in der Rechtsprechung existieren würde. Die im Entwurf der BauO NRW gewählten Grenzwerte seien praxisnah und handhabbar. Aus der Begründung der Norm solle aber deutlich hervorgehen, wie diese mit der Erhöhung des Risikofaktors in Verbindung stehe. VFB NW fordert dazu einen Rückgriff auf die im ursprünglichen Referentenentwurf zur Bauordnungsnovelle 2015 enthaltene Begründung, die eine Herleitung der gewählten Bezugsgrößen enthält. Darüber hinaus solle begründet werden, warum nur bestimmte Sonderbauten das Öffentlichkeitsverfahren auslösen. IHK NRW spricht sich dafür aus, bei der Definition des Anwendungsbereichs für die Öffentlichkeitsbeteiligung stärker auf die qualitative Erhöhung des Risikos im Sinne einer neuen Entwicklung in der Nachbarschaft einzugehen.

IHK NRW äußert die Befürchtung, dass die in § 75 Absatz 5 BauO NRW-E aufgeführten Vorhaben, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll, von den Bauordnungsbehörden so interpretiert würden, dass mit der Aufzählung die schutzbedürftigen Nutzungen nach Artikel 13 Absatz 1 Seveso-III-Richtlinie abschließend definiert würden. Mithin eine störfallrechtliche Prüfung des Bauantrags nur bei diesen Vorgaben erforderlich sei. Daher regt sie eine Klarstellung an dieser Stelle der BauO NRW an, dass nach geltendem Recht die Prüfung des Bauantrags auf Einhaltung störfallrechtlicher Regelungen auch bei anderen Vorhaben erforderlich sein könne.

IHK NRW schlägt vor, § 75 Absatz 5 Satz 2 um einen Verweis auf § 3 Absatz 5 c BImSchG zu ergänzen. Der Begriff des angemessenen Sicherheitsabstandes sei im Zuge der Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie in nationales Recht nunmehr in § 3 Absatz 5 c BImSchG definiert. Sie empfiehlt daher die entsprechende Textstelle in § 75 Absatz 5 Satz 2 wie folgt zu ergänzen:

„wenn es innerhalb eines angemessenen Sicherheitsabstandes nach § 3 Absatz 5 c BImSchG liegt“.

VFB NW merkt an, dass durch einen Verweis auf § 3 Absatz 5 a BImSchG der Begriff „Betriebsbereich“ definiert werden könne. Die ebenfalls in § 75 Absatz 7 BauO NRW-E enthaltenen Begriffe „Achtungsabstand“ und der „angemessene Sicherheitsabstand“ blieben hingegen unklar. Er empfiehlt daher eine Prüfung, ob die Ermittlung nach KAS 18-Leitfaden ausreichend rechtsicher sei.

Auch IHK NRW regt an, die Anwendbarkeit der Achtungsabstände nach dem KAS 18-Leitfaden fachlich und rechtlich zu prüfen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund ihrer Empfehlung, den Achtungsabstand des Betriebsbereichs als maßgeblich einzuordnen, wenn der angemessene Sicherheitsabstand nicht bekannt ist. Achtungsabstände würden von der Deutschen Kommission für Anlagensicherheit (KAS) im Leitfaden 18 beschrieben.

Diese würden aber ausdrücklich lediglich für die Neuplanung von Gewerbe-/Industriebetrieben „auf der grünen Wiese“ gelten und könnten im Falle eines Heranrückens schutzwürdiger Nutzungen an einen Störfallbetrieb nicht herangezogen werden. In diesen Fällen müsste der angemessene Sicherheitsabstand nach § 3 Absatz 5 c BImSchG ermittelt werden. Dennoch könnten durch eine entsprechende Regelung Kosten und Guthaben vermieden und Baugenehmigungszeiten verkürzt werden. Sie empfiehlt daher Rücksprache mit der KAS zu nehmen, um die Anwendbarkeit der Achtungsabstände für diesen Regelungsfall fachlich sowie rechtlich zu klären und schlägt folgende Ergänzung vor:

„...ist maßgeblich, ob sich das Vorhaben innerhalb eines Achtungsabstandes des Betriebsbereichs nach Anhang 1 des Leitfadens „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen des Bauleitplanung-KAS 18- in der Fassung von November 2010 befindet.“

IHK NRW macht darauf aufmerksam, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Baugenehmigungsverfahren für den Fall obsolet ist, dass die störfallrelevanten Belange bereits in einem verbindlichen Bebauungsplanverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung behandelt wurden und empfiehlt § 75 Absatz 5 BauO NRW-E wie folgt zu ergänzen:

„Eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Satz 2 ist nicht erforderlich, wenn die Belange des Störfallrechts schon im Rahmen eines Bebauungsplans abschließend geprüft wurden.“

Sie regt zudem an, die Frist in § 75 Absatz 7 BauO NRW-E zur Vereinbarkeit mit europarechtlichen Regelungen für den Monat Februar eindeutig zu regeln und analog zur aktuellen BauGB-Novelle festzulegen, dass die Unterlagen bei einem Fristbeginn im Monat Februar für die Dauer von mindestens 30 Tagen auszulegen sind.

Aus Sicht von IHK NRW sollten die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in § 75 Absatz 5 bis 8 BauO NRW integriert, sondern in einen separaten Paragraphen eingefügt werden. Durch die neu eingeführte Öffentlichkeitsbeteiligung in § 75 Absatz 5 bis 8 BauO NRW-E dürfe der Schutzbereich des Angrenzers nach § 75 Absatz 1 bis 4 BauO NRW-E nicht erweitert werden. Angrenzer sollten nach wie vor lediglich drittschützende Belange geltend machen.

Die kommunalen Spitzenverbände regen für eine übersichtliche Gestaltung der Norm an, in § 75 Absatz 8 BauO NRW-E den ersten Halbsatz: „Bei mehr als 20 Nachbarn, denen die Baugenehmigung nach Absatz 4 Satz 1 zuzustellen ist, kann die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden“ zu streichen und in § 75 Absatz 4 als zweiten Halbsatz einzufügen. Der bisherige § 75 Absatz 4 Satz 2 würde der neue Satz 3 werden.

Sie plädieren zudem aus Gründen der Rechtsklarheit dafür, „abweichend von § 70 Abs. 6 S. 2 MBO § 75 Abs. 7 S. 2 BauO NRW-E wie folgt zu fassen:

Im Fall einer nach Absatz 3 Satz 2 erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung müssen nur Unterlagen ausgelegt werden, die für die Entscheidung, ob und unter welchen Umständen das Vorhaben trotz seiner Lage innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands eines Störfallbetriebs zugelassen werden kann, erheblich sind.“

3. Votum der Clearingstelle Mittelstand

Die Clearingstelle Mittelstand hat die beabsichtigte Ausgestaltung des § 75 Absatz 5 bis 8 BauO NRW-E einem ergänzenden Beratungsverfahren mit Blick auf die Belange des Mittelstandes unterzogen.

Aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft begrüßt sie den Vorstoß, die Regelungen zur öffentlichen Beteiligung gemäß der Seveso-III-Richtlinie in Anlehnung an die Musterbauordnung NRW der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) festzuschreiben.

Ungeachtet dessen hält sie es für erforderlich, die zur Prüfung vorgelegten Absätze des § 75 BauO NRW-E an die aktuellen gesetzlichen Veränderungen im BImSchG und im BauGB anzupassen.

Dies betrifft zum einen die in § 75 Absatz 5 S. 2 BauO NRW vorgenommene Verweisung auf das BImSchG im Zusammenhang mit dem Merkmal des angemessenen Sicherheitsabstands. Da in § 3 Absatz 5 c BImSchG nunmehr eine Definition eingeführt wurde, erscheint es sachgerecht, auf diesen Absatz, anstelle auf den im Entwurf benannten Absatz 5a des § 3 BImSchG, zu verweisen.

Um einen Gleichklang mit den in der BauGB-Novelle angedachten Fristenregelungen im Zusammenhang mit der Auslegung von Unterlagen herbeizuführen, rät sie, in § 75 Absatz 7 BauO NRW-E festzuschreiben, dass die Unterlagen bei einem Fristbeginn im Monat Februar für die Dauer von mindestens 30 Tagen auszulegen sind.

Zudem stuft die Clearingstelle Mittelstand die drei nachgenannten Aspekte insbesondere vor dem Hintergrund, dass Störfallanlagen auch Bestandteile von mittelständischen Betrieben sind, als klarstellungsbedürftig bzw. ergänzungswürdig ein.

Dies betrifft zum einen den Umstand, dass auch Wohngebäude in den Kreis der Schutzobjekte aufgenommen werden. Da die Seveso-III-Richtlinie explizit nur von Wohngebieten spricht, sollte in der Begründung daher genauer dargelegt werden, aus welchem Anlass und unter welchen Bedingungen auch diese unter den Anwendungsbereich fallen.

Zum anderen sollte einer möglichen Interpretation, dass nur die in § 75 Absatz 5 BauO NRW-E aufgezählten Vorhaben einer störfallrechtlichen Prüfung zu unterziehen sind, vorgebeugt werden. Als sinnvoll erweist es sich aus ihrer Sicht, in der BauO explizit festzuschreiben, dass unabhängig von der Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 75 BauO NRW-E auch die Bauanträge anderer Vorhaben auf die Einhaltung der störfallrechtlichen Regelungen überprüft werden müssen.

Des Weiteren sollte zur Vermeidung etwaiger Doppelprüfungen, orientiert am europäischen Recht, das keine mehrfache öffentliche Beteiligung zu einem Vorhaben fordert, § 75 Absatz 5 BauO NRW-E insoweit ergänzt werden, als eine Öffentlichkeitsbeteiligung dann nicht erforderlich ist, wenn die Belange des Störfallrechts bereits auf bauplanungsrechtlicher Ebene abschließend geprüft worden sind.