BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 C 5.09
VGH 4 A 882/08

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 3. Dezember 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jannasch und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Dr. Bumke
sowie den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz

beschlossen:

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird ausgesetzt.

Der Gerichtshof der Europäischen Union wird um Klärung folgender Fragen im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV (Art. 234 EG a.F.) gebeten:

1. Ist Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Abl. L 10 vom 14. Januar 1997, S. 13), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 (Abl. L 311 vom 21. November 2008, S. 1) - Seveso-II-RL - dahin auszulegen, dass die darin enthaltenen Pflichten der Mitgliedstaaten, insbesondere die Pflicht, in ihrer Politik der Flächennutzung und den Verfahren für die Durchführung dieser Politik langfristig dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und öffentlich genutzten Gebäuden andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, an Planungsträger gerichtet sind, die über die Nutzung von Flächen auf der Grundlage einer Abwägung der berührten öffentlichen

und privaten Belange zu entscheiden haben, oder richten sie sich auch an Baugenehmigungsbehörden, die eine gebundene Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens in einem bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu treffen haben?

2. Wenn Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL sich auch an Baugenehmigungsbehörden, die eine gebundene Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens in einem bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu treffen haben, richten sollte:

Umfassen die genannten Pflichten das Verbot, die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes, das einen - ausgehend von den für Überplanungen geltenden Grundsätzen - angemessenen Abstand zu einem bestehenden Betrieb nicht wahrt, zu genehmigen, wenn nicht oder nur unwesentlich weiter von dem Betrieb entfernt bereits mehrere vergleichbare öffentlich genutzte Gebäude vorhanden sind, der Betreiber infolge des neuen Vorhabens nicht mit zusätzlichen Anforderungen zur Begrenzung der Unfallfolgen rechnen muss und die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind?

3. Wenn diese Frage zu verneinen sein sollte:

Trägt eine gesetzliche Regelung, nach der unter den in der vorherigen Frage genannten Voraussetzungen die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zwingend zu genehmigen ist, dem Erfordernis der Abstandswahrung hinreichend Rechnung?

G r ü n d e :

I

1 Die Klägerin hat von der Stadt Darmstadt einen Bauvorbescheid für die Errichtung eines Gartencenters (Verkaufsfläche 9 368 m², davon 1 340 m² Freiflächen) erhalten. Sie begehrt die Zurückweisung eines Widerspruchs, den die Beigeladene gegen den Bauvorbescheid erhoben und über den der Beklagte nicht entschieden hat.

2 Die Klägerin ist Eigentümerin des im sogenannten Gewerbegebiet Nordwest der Stadt Darmstadt gelegenen Baugrundstücks O.-Straße 57 und 59, auf dem bislang eine immissionsschutzrechtlich genehmigte Schrott- und Metallrecyclinganlage betrieben wird. In der Umgebung des Baugrundstücks befinden sich gewerbliche Nutzungen verschiedener Art (großflächiger Einzelhandel, Großhandel, Werkstätten, ein Hotel). Ein Bebauungsplan liegt nicht vor.

3 Im Norden wird das Baugrundstück durch mehrere Bahntrassen begrenzt. Das Betriebsgelände der Beigeladenen liegt nördlich der Bahntrassen etwa 250 m von dem Baugrundstück entfernt. Es handelt sich um einen Betriebsbereich, der in den Anwendungsbereich der Seveso-II-Richtlinie (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang I) und der ihrer Umsetzung dienenden Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung - 12. BImSchV) fällt.

4 Während des Klageverfahrens erstattete der TÜV Nord Systems GmbH & Co. KG im Auftrag der Stadt Darmstadt ein „Gutachten zur Verträglichkeit des Betriebsbereichs der M. und den Planungen in dessen Umfeld unter dem Gesichtspunkt des § 50 BImSchG bzw. Art. 12 Seveso-II-Richtlinie“[1]. Darin bestimmte der TÜV für die ermittelten, vom Gelände der Beigeladenen ausgehenden Gefahrenpotentiale Achtungsgrenzen in Anlehnung an einen Leitfaden des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit und der Störfall-Kommission beim Bundesumweltministerium vom 18. Oktober 2005[2] (im Folgenden: Leitfaden). Das Baugrundstück liegt vollständig innerhalb der zu einer „Umhüllenden“ zusammengefassten Achtungsgrenzen.

5 Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten verurteilt, den Widerspruch der Beigeladenen gegen den Bauvorbescheid zurückzuweisen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen zurückgewiesen. Hiergegen haben der Beklagte und die Beigeladene Revision eingelegt. Sie machen geltend, dass die dem angefochtenen Urteil zugrunde liegende

[1] www.darmstadt.de/infos/gutachten
[2] Leitfaden - Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung - Umsetzung § 50 BImSchG, SFK/TAA-GS-1, abzurufen unter www.kas-bmu.de/publikationen/taa_pub.htm.

Auslegung des nationalen Rechts nicht richtlinienkonform sei; die Zulassung des Vorhabens der Klägerin sei mit Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL nicht vereinbar.

II

6 Folgende nationale Rechtsvorschriften bilden den rechtlichen Rahmen des Rechtsstreits:

7 1. Aus dem Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl I S. 2585):

> § 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile
>
> (1) Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.
> (2) - (6) …

8 2. Aus dem Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl I S. 3830), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2009 (BGBl I S. 2723):

> § 50 Planung
>
> 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 Art. 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich

> genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Gebieten, in denen die in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden, ist bei der Abwägung der betroffenen Belange die Einhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen.

9 3. Aus der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung - 12. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl I S. 1598):

> § 3 Allgemeine Betreiberpflichten
>
> (1) Der Betreiber hat die nach Art und Ausmaß der möglichen Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Störfälle zu verhindern; Verpflichtungen nach anderen als immissionsschutzrechtlichen Vorschriften bleiben unberührt.
> (2) …
> (3) Über Absatz 1 hinaus sind vorbeugend Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich zu halten.
> (4) …

III

10 Die Fragen sind entscheidungserheblich. Sie bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof.

11 1. Auf der Grundlage des nationalen Rechts wären die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs zurückzuweisen. Die Errichtung des Gartencenters ist bauplanungsrechtlich nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässig.

12 1.1 Das Gartencenter fügt sich im Hinblick auf die in § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB genannten Kriterien in die Eigenart der näheren Umgebung ein. Das ist zwi-

schen den Beteiligten unstreitig. Es verstößt auch nicht gegen das im Begriff des „Sich-Einfügens“ enthaltene Gebot der Rücksichtnahme.

13 Nach der Rechtsprechung des Senats fügt sich ein Vorhaben, auch wenn es sich innerhalb des aus seiner Umgebung hervorgehenden Rahmens hält, nur ein, wenn es die gebotene Rücksicht auf die sonstige, vor allem auf die in seiner unmittelbaren Umgebung vorhandene Bebauung nimmt (stRspr; vgl. Urteile vom 26. Mai 1978 - BVerwG 4 C 9.77 - BVerwGE 55, 369 <386> und vom 23. September 1999 - BVerwG 4 C 6.98 - BVerwGE 109, 314 <318>). Das Gebot der Rücksichtnahme soll gewährleisten, dass Nutzungen, die geeignet sind, Spannungen und Störungen hervorzurufen, einander so zugeordnet werden, dass Konflikte möglichst vermieden werden (Urteil vom 18. Mai 1995 - BVerwG 4 C 20.94 - BVerwGE 98, 235 <243>; Beschluss vom 29. Oktober 2002 - BVerwG 4 B 60.02 - Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 165 S. 15). Welche Anforderungen sich hieraus im Einzelnen ergeben, hängt maßgeblich davon ab, was dem Rücksichtnahmebegünstigten einerseits und dem Rücksichtnahmeverpflichteten andererseits nach Lage der Dinge zuzumuten ist (Urteil vom 25. Februar 1977 - BVerwG 4 C 22.75 - BVerwGE 52, 122 <126>). Dies beurteilt sich nach der jeweiligen Situation der benachbarten Grundstücke.

14 In welchem Maße die Umgebung schutzwürdig ist und ihrerseits auf einen emittierenden Betrieb Rücksicht zu nehmen hat, kann nicht unabhängig von etwaigen Vorbelastungen bewertet werden. Ist der Standort schon durch Belästigungen in einer bestimmten Weise vorgeprägt, so vermindern sich entsprechend die Anforderungen des Rücksichtnahmegebots (Urteil vom 27. August 1998 - BVerwG 4 C 5.98 - BRS 60 Nr. 83 S. 318). Ein Wohnbauvorhaben fügt sich, was die von ihm hinzunehmenden gewerblichen Immissionen angeht, in die „vorbelastete“ Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es nicht stärkeren Belastungen ausgesetzt sein wird als die bereits vorhandene Wohnbebauung; die gewerbliche Nutzung braucht folglich gegenüber der hinzukommenden Wohnnutzung nicht mehr Rücksicht zu nehmen als gegenüber der bereits vorhandenen Wohnnutzung (Beschluss vom 5. März 1984 - BVerwG 4 B 171.83 - BRS 42 Nr. 66 S. 160; Urteil vom 27. August 1998 a.a.O.). Entsprechendes hat zu gelten, wenn im bereits bebauten Einwirkungsbereich eines Störfallbetriebs

ein weiteres Vorhaben verwirklicht werden soll. Ein solches Vorhaben verletzt nicht das Gebot der Rücksichtnahme, wenn der immissionsschutzrechtlich genehmigte Betrieb aufgrund des hinzutretenden Vorhabens nicht mit nachträglichen immissionsschutzrechtlichen Anordnungen (§ 17 BImSchG) oder einem Widerruf der Genehmigung (§ 21 BImSchG) rechnen, gegenüber dem hinzutretenden Vorhaben also nicht mehr Rücksicht nehmen muss als gegenüber den bereits vorhandenen schutzbedürftigen Nutzungen. Führt das Vorhaben nicht zu einer bodenrechtlich relevanten Verschlechterung der Rechtsposition des Betriebsinhabers, ist es ihm gegenüber selbst dann nicht rücksichtslos, wenn sich der Status quo im Hinblick auf die Auswirkungen eines Störfalls objektiv verschlechtert, weil in einem Störfall eine größere Zahl von Menschen betroffen wäre. Eine solche objektive Verschlechterung ist im unbeplanten Innenbereich nur beachtlich, wenn zu entscheiden ist, ob ein den vorgegebenen Rahmen überschreitendes Vorhaben dennoch zulässig ist (Urteile vom 26. Mai 1978 - BVerwG 4 C 9.77 - BVerwGE 55, 369 <386> und vom 27. August 1998 a.a.O. S. 316 f.), nicht aber, wenn sich das Vorhaben - wie hier - innerhalb des vorgegebenen Rahmens hält.

15 Ausgehend von diesen Grundsätzen und den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs ist das Vorhaben der Klägerin gegenüber dem Betrieb der Beigeladenen nicht rücksichtslos. Das gilt selbst dann, wenn ein Betriebsinhaber nach § 3 Abs. 3 Störfall-VO nicht nur verpflichtet sein sollte, technische, betriebliche und/oder organisatorische Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen eines sogenannten Dennoch-Störfalls auf ein Vorhaben, das sich in der Nähe des bereits vorhandenen Betriebs angesiedelt hat, zu begrenzen, sondern wenn er auch einen Sicherheitsabstand zu einem solchen Vorhaben einzuhalten und ein heranrückendes Vorhaben hierauf Rücksicht zu nehmen hätte und wenn hier das Gartencenter den Sicherheitsabstand zu dem Betriebsgelände der Beigeladenen nicht einhalten sollte. Denn der Verwaltungsgerichtshof hat - dies unterstellend - festgestellt, dass im Hinblick auf die innerhalb der „Achtungsgrenzen“ bereits vorhandenen gewerblichen Nutzungen - darunter drei Baumärkte, die ebenfalls Freiverkaufsflächen haben und nur unwesentlich weiter vom Betriebsgelände der Beigeladenen entfernt liegen - nicht erkennbar ist, dass es durch das Hinzutreten des Gartencenters zu einer

Verschärfung immissionsschutzrechtlicher Anforderungen für die Beigeladenen kommen kann (UA S. 31). An diese tatsächlichen Feststellungen ist das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Unabhängig davon hat selbst der Beklagte im Revisionsverfahren eingeräumt, dass zumindest zu einem der Baumärkte keine relevanten Unterschiede bestehen. Den Feststellungen liegt auch ein zutreffender rechtlicher Maßstab zugrunde. Der Verwaltungsgerichtshof ist von den dargelegten Grundsätzen zum Gebot der Rücksichtnahme ausgegangen. Er hat auch nicht die Voraussetzungen für eine Verschärfung immissionsschutzrechtlicher Anforderungen verkannt. Infolge des Heranrückens eines weiteren Vorhabens kann eine nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG oder sogar ein Widerruf der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 21 BImSchG erforderlich oder sogar geboten sein, wenn sich die bisher vorgesehenen Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen eines Störfalls als nicht mehr ausreichend erweisen. Der Anlagenbetreiber ist nach § 3 Abs. 3 Störfall-VO verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die die Auswirkungen eines Störfalles „so gering wie möglich“ halten. Auch diese Pflicht wird jedoch durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt (Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Band II, § 3 12. BImSchV Rn. 26). Für die Verhältnismäßigkeit auswirkungsbegrenzender Maßnahmen spielt die Zahl der von einem Störfall Betroffenen als solche keine Rolle. Der Betreiber muss unabhängig von der Zahl der Betroffenen alle Maßnahmen treffen, die zu ihrem Schutz erforderlich sind. Zusätzliche Betroffenheiten können allerdings, z.B. weil sie an anderer Stelle eintreten oder weil die bislang erforderlichen Schutzräume, Flucht- oder Rettungswege nicht mehr ausreichen, auch zusätzliche Vorkehrungen zur Begrenzung der Auswirkungen eines Störfalls erfordern. Das hat der Verwaltungsgerichtshof nicht in Frage gestellt. Nach seinen tatsächlichen Feststellungen gibt es aber keinen Anhaltspunkt dafür, dass das Vorhaben der Klägerin weitergehende Maßnahmen als bisher zur Begrenzung der Auswirkungen eines Dennoch-Störfalls erfordern könnte. Auch die Immissionsschutzbehörde hat - wie der Verwaltungsgerichtshof festgestellt hat - nicht zu erkennen gegeben, dass sie im Fall der Errichtung des Gartencenters zusätzliche immissionsschutzrechtliche Anforderungen stellen will.

16 1.2 Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse bleiben durch das Gartencenter gewahrt.

17 Das Erfordernis, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu wahren (§ 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB), zieht der grundsätzlichen Bebaubarkeit von Grundstücken im Innenbereich eine äußerste Grenze. Seine Anwendung ist auf die Abwehr städtebaulicher Missstände im Sinne des städtebaulichen Sanierungsrechts beschränkt (Urteile vom 12. Dezember 1990 - BVerwG 4 C 40.87 - BRS 50 Nr. 72 S. 166 und vom 23. März 1994 - BVerwG 4 C 18.92 - BVerwGE 95, 227 <283>; Beschluss vom 18. Juni 1997 - BVerwG 4 B 238.96 - BRS 59 Nr. 78 S. 269).

18 Eine Gemengelage zwischen einem immissionsschutzrechtlich genehmigten Störfallbetrieb und schutzbedürftigen Nutzungen stellt, wenn - wie hier - kein Grund besteht, auf der Grundlage des Immissionsschutzrechts gegen den Betriebsinhaber vorzugehen, auch in städtebaulicher Hinsicht keinen sanierungsbedürftigen Missstand dar. Ist es nicht erforderlich, zum Schutz der Umgebung vor Störfällen nachträgliche Anordnungen zur Durchsetzung der störfallrechtlichen Betreiberpflichten zu erlassen oder die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu widerrufen, kann die Gefahr eines Dennoch-Störfalls hingenommen werden. Das gilt auch, wenn die nach dem Leitfaden für die Bauleitplanung empfohlenen Abstände nicht eingehalten sind. Ein städtebaulicher Missstand ist nicht schon dann gegeben, wenn eine vorhandene städtebauliche Nutzungsstruktur nicht den für Planungen geltenden Umweltstandards genügt.

19 1.3 § 50 BImSchG steht der Zulassung des Vorhabens nicht entgegen.

20 § 50 BImSchG ist auf Entscheidungen über die bodenrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 BauGB weder direkt noch entsprechend (so aber Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 50 Rn. 8; Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Band I, § 50 BImSchG Rn. 25) anwendbar. § 50 BImSchG enthält Anforderungen an die Zuordnung von für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen. Die Vorschrift setzt voraus, dass die Behörde im Rahmen ihrer Entscheidung über die Zulassung der Maßnahme eine verbindliche Raumnut-

zungsentscheidung, mit der abschließend über die raumplanerische Zulässigkeit der Bodeninanspruchnahme befunden wird, zu treffen hat; erforderlich hierfür ist - wie § 50 Satz 2 BImSchG bestätigt - eine vom Abwägungsgebot gesteuerte, in planerischer Gestaltungsfreiheit ergehende Entscheidung des zuständigen öffentlichen Planungsträgers (Urteile vom 24. November 1994 - BVerwG 7 C 25.93 - BVerwGE 97, 143 <148 f.> und vom 26. April 2007 - BVerwG 4 C 12.05 - BVerwGE 128, 358 <372 f., Rn. 47>). Die Entscheidung nach § 34 Abs. 1 BauGB ist keine derartige planerische, sondern eine gebundene Entscheidung. Für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile hat bereits der Gesetzgeber selbst entschieden, dass ein Vorhaben, das sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, unter den weiteren Voraussetzungen des § 34 BauGB zulässig ist. Die Umgebungsbebauung erfüllt insoweit im unbeplanten Innenbereich dieselbe Funktion wie ein Bebauungsplan in einem überplanten Gebiet (Urteil vom 11. Februar 1993 - BVerwG 4 C 15.92 - BRS 55 Nr. 174 S. 478). Für eine „planersetzende“ Entscheidung in dem Sinne, dass die Behörde eine planerische Abwägung unter Berücksichtigung des Planungsgrundsatzes in § 50 BImSchG zu treffen hätte, gibt § 34 BauGB keinen Raum (Beschluss vom 12. Juni 1990 - BVerwG 7 B 72.90 - NVwZ 1990, 962 <963>; Urteil vom 16. Juni 1989 - BVerwG 8 C 39.87 - juris Rn. 15).

21 Unabhängig hiervon ist das Gartencenter nicht raumbedeutsam im Sinne der § 50 BImSchG, § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG. Nach den bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nimmt es - im Vergleich zu den umliegenden Nutzungen - weder Raum in Anspruch noch beeinflusst es die räumliche Entwicklung oder Funktion der Region; der Verwaltungsgerichtshof hat sowohl eine überörtliche Bedeutung des Gartencenters als auch einen negativen Einfluss auf die Innenstadt von Darmstadt verneint.

22 2. Der Senat hat Zweifel, ob die Zulassung des Vorhabens unter den hier gegebenen bzw. unterstellten Umständen mit Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL vereinbar ist. Sollte das nicht der Fall sein, müsste er das nationale Recht richtlinienkonform auslegen. Hätte das Gartencenter nach nationalem Recht in richtlinienkonformer Auslegung einen - ausgehend von den für die Bauleitplanung geltenden Grundsätzen - angemessenen Abstand zu wahren oder wäre das

Abstandserfordernis jedenfalls weitergehend als nach bisheriger Rechtslage zu berücksichtigen, würden diese Anforderungen bereits nach nationalem Recht nicht nur dem Schutz der das Gartencenter besuchenden Öffentlichkeit, sondern auch dem Recht der Beigeladenen auf Erhaltung ihres Betriebs und ihrem Interesse auf betriebliche Entwicklung dienen. Die Sache wäre daher an den Verwaltungsgerichtshof zur Klärung der Frage zurückzuverweisen, ob das Vorhaben einen angemessenen Abstand zu dem Betriebsbereich der Beigeladenen wahrt.

23 Nach Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL sorgen die Mitgliedstaaten dafür, 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 (UAbs. 1 Satz 1). Dazu überwachen sie u.a. neue Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe, wie beispielsweise Örtlichkeiten mit Publikumsverkehr, wenn diese Ansiedlungen oder Maßnahmen das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können (UAbs. 1 Satz 2). Sie sorgen dafür, 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 dem unter diese Richtlinie fallenden Betrieb einerseits und u.a. öffentlich genutzten Gebäuden ein angemessener Abstand gewahrt bleibt und dass bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen nach Art. 5 ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt (UAbs. 2). Ob diese Vorschriften eine richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts gebieten, hängt von der Antwort auf die gestellten Fragen ab. Dass das geplante Gartencenter ein öffentlich genutztes Gebäude im Sinne des Unterabsatzes 2 ist, hält der Senat nicht für zweifelhaft. Aus welchem Grund der Öffentlichkeit der Zugang zu einem Gebäude in der Nähe eines Störfallbetriebs gewährt wird, ist im Hinblick auf den Zweck der Richtlinie, die Folgen schwerer Unfälle für Mensch und Umwelt zu begrenzen (Art. 1 Seveso-II-RL), ohne Bedeutung.

24

2.1 Die erste Frage stellt sich vor folgendem Hintergrund: Nach dem deutschen Baurecht wird über die bodenrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, die nicht der Planfeststellung bedürfen (vgl. § 38 BauGB), entweder auf der Grundlage eines Bebauungsplans (§ 30 Abs. 1 BauGB) oder unmittelbar auf der Grundlage des Baugesetzbuchs (§§ 34, 35 BauGB) entschieden. Bei Aufstellung eines Bebauungsplans sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB); hierbei ist der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG zu beachten. Die Gemeinden haben Bebauungspläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Hat eine Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen, kann sie für den künftigen Planbereich zeitlich befristet eine Veränderungssperre mit dem Inhalt erlassen, dass Vorhaben nicht durchgeführt werden dürfen (§ 14 Abs. 1 BauGB). Das Planungsermessen der Gemeinde kann sich ausnahmsweise zu einer im Wege der Kommunalaufsicht durchsetzbaren strikten Planungspflicht verdichten, wenn die Genehmigungspraxis auf der Grundlage von § 34 BauGB städtebauliche Konflikte auslöst oder auszulösen droht, die eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erfordern, z.B. weil städtebauliche Missstände oder Fehlentwicklungen bereits eingetreten sind oder in naher Zukunft einzutreten drohen (Urteil vom 17. September 2003 - BVerwG 4 C 14.01 - BVerwGE 119, 25 <32>). Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, für die die Gemeinde einen Bebauungsplan nicht aufgestellt hat, ist ein Vorhaben unter den in § 34 BauGB genannten Voraussetzungen zulässig. Eine Abwägung der berührten Belange findet im Genehmigungsverfahren - wie dargelegt - nicht statt. Auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB können lediglich Baulücken innerhalb eines bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteils geschlossen werden; größere Freiflächen unterbrechen den in § 34 Abs. 1 BauGB vorausgesetzten Bebauungszusammenhang. Auch eine Erstreckung der Bebauung in den unbebauten Außenbereich hinein ist nach § 34 Abs. 1 BauGB nicht zulässig.

25 Der Bundesgesetzgeber hat zur Umsetzung des Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL § 50 BImSchG geändert (Fünftes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 19. Oktober 1998, BGBl I S. 3178). Die Bun-

desregierung legte im Gesetzgebungsverfahren dar, dass Art. 12 Seveso-II-RL planerische Elemente in das EG-Störfallrecht einfüge (BTDrucks 13/11118 S. 9). Zu seiner Umsetzung auch § 34 BauGB zu ändern oder den Anwendungsbereich des § 50 BImSchG auf gebundene Entscheidungen nach § 34 BauGB zu erstrecken, zog sie in Kenntnis der dargelegten Rechtsprechung nicht in Betracht. Möglicherweise meinte sie, dass die planerischen Elemente der Richtlinie allein bei Planungsentscheidungen zu berücksichtigen seien. Jedenfalls der Verwaltungsgerichtshof ist davon ausgegangen (UA S. 39, 41). Auch die Abstandsempfehlungen der Störfallkommission und des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit messen sich Geltung nur für die Bauleitplanung, nicht aber für die Genehmigung von Einzelvorhaben bei (Nr. 2.3.2 des Leitfadens).

26 Für die Auslegung, dass sich Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL lediglich an Planungsträger richtet, die über die Nutzung von Flächen auf der Grundlage einer Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange zu entscheiden haben, könnte sprechen, dass Flächennutzungsplanung ein Aspekt der Raumplanung und diese ein Entscheidungsprozess ist, bei dem eine Abwägung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Belange stattfindet (Europäische Kommission, Leitlinien für die Flächennutzungsplanung im Rahmen von Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie 96/82/EG, geändert durch Richtlinie 2003/105/EG, September 2006, - im Folgenden: Leitlinien der EU-Kommission -, S. 9). Zudem ist dem Erfordernis, angemessene Abstände zu wahren, nur „langfristig“ Rechnung zu tragen; dieser Zeitrahmen ist dem Umstand geschuldet, dass der durch Planung zu erzielende Schutz in der Regel nicht unmittelbar oder kurzfristig wirkt (Leitlinien der EU-Kommission S. 18). Gegen eine Auslegung, nach der Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL für gebundene Entscheidungen der Baugenehmigungsbehörde über die Zulassung eines Vorhabens in einem bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteil keine Vorgaben enthält, spricht aber nach Auffassung des Senats, dass die Mitgliedstaaten dem Abstandserfordernis nicht nur in ihrer Politik der Flächennutzungsplanung, sondern auch in den Verfahren für die Durchführung dieser Politik Rechnung tragen müssen; aus der Sicht der Richtlinie bilden beide eine Einheit. Die Mitgliedstaaten haben ihre Verpflichtungen unabhängig davon zu erfüllen, wie sie die Entscheidungen über die Flächen-

nutzung organisieren oder auf welcher (Norm-)Ebene sie die Flächenzuordnung steuern (Moench/Hennig, DVBl 2009, 807 <814>). Auch wenn die Behörde an eine auf der Ebene des Gesetzes getroffene Grundentscheidung über die Flächenzuordnung gebunden ist, muss der Mitgliedstaat nach Auffassung des Senats sicherstellen, dass die behördliche Zulassungsentscheidung im Ergebnis den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL genügt.

27 2.2 Wenn Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL sich auch an Baugenehmigungsbehörden richten sollte, die eine gebundene Entscheidung nach § 34 BauGB zu treffen haben, stellt sich die weitere Frage, ob die Richtlinie ein Verschlechterungsverbot in dem Sinne enthält, dass sie die Zulassung eines öffentlich genutzten Gebäudes, das einen - ausgehend von den für Überplanungen geltenden Grundsätzen - angemessenen Abstand zu einem bestehenden Betrieb nicht wahrt, verbietet, auch wenn nicht oder nur unwesentlich weiter von dem Betrieb entfernt bereits mehrere vergleichbare öffentlich genutzte Gebäude vorhanden sind, der Betreiber nicht mit zusätzlichen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen zur Begrenzung der Unfallfolgen rechnen muss und gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben.

28 Für ein solches Verschlechterungsverbot könnten Sinn und Zweck der Richtlinie sprechen. Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL dürfte darauf zielen, auch bestehende Gemengelagen, in denen angemessene Abstände zwischen dem unter die Richtlinie fallenden Betrieb und schutzbedürftigen Nutzungen nicht gewahrt sind, jedenfalls langfristig zu entflechten. Die Entflechtung einer solchen Gemengelage wird erschwert, wenn innerhalb des Abstands weitere schutzbedürftige Nutzungen zugelassen werden. Die Richtlinie könnte deshalb einem Mitgliedstaat, jedenfalls solange er einen den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL genügenden Plan für die Flächennutzung in der Gemengelage nicht aufgestellt hat, verbieten, Vorhaben zuzulassen, die den Status quo im Hinblick auf die Auswirkungen eines schweren Unfalls objektiv verschlechtern. Da ein solches Verschlechterungsverbot die langfristige Entflechtung der Gemengelage im Wege der Bauleitplanung sichern würde, müsste die Angemessenheit des Abstands auch bei der gebundenen Entscheidung über die Zulassung eines hinzutretenden Vorhabens nach den im Leitfaden der Störfallkom-

mission entwickelten Grundsätzen für die Bauleitplanung in der Umgebung eines bestehenden Betriebs („Bauleitplanung mit Detailkenntnissen“, vgl. Nr. 2.2 und 4 des Leitfadens) beurteilt werden.

29 Nach Auffassung des Senats ist der Richtlinie ein solches Verschlechterungsverbot nicht zu entnehmen. Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL enthält keine zwingenden Ge- oder Verbote im Hinblick auf die Zulassung von Vorhaben. Die Überwachung von Ansiedlungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe soll die Mitgliedstaaten lediglich in die Lage versetzen, das Ziel der Richtlinie in ihrer Flächennutzungsplanung zu „berücksichtigen“. Auch nach Unterabsatz 2 haben sie dem Erfordernis, dass ein angemessener Abstand gewahrt bleibt, lediglich „Rechnung zu tragen“. Sowohl das „Berücksichtigen“ als auch das „Rechnung tragen“ überlassen dem Mitgliedstaat einen Entscheidungsspielraum. Dem Ziel der Abstandswahrung dürfte allerdings eine gewichtige Bedeutung zukommen, die über einen beliebigen Abwägungsbelang deutlich hinausgeht (Sellner/Scheidmann, NVwZ 2004, 267 <269>). Ein unbedingtes Verschlechterungsverbot, das unabhängig davon zu beachten ist, in welchem Ausmaß sich die Auswirkungen eines Unfalls durch das Vorhaben verschlechtern und welche Belange für seine Ansiedlung sprechen, enthält die Richtlinie nach Auffassung des Senats jedoch nicht (wie hier: Moench/Hennig, DVBl 2009, 807 <809, 814>).

30 2.3 Wenn Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-RL kein absolutes Verschlechterungsverbot enthält, stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen, unter denen ein Vorhaben, das einen angemessenen Abstand zu einem bestehenden Betrieb nicht wahrt, nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässig ist, dem gemeinschaftsrechtlichen Erfordernis der Abstandswahrung hinreichend Rechnung tragen.

31 Das Ziel, die Folgen eines schweren Unfalls zu begrenzen und einen angemessenen Abstand zu wahren, muss - wenn der Gerichtshof die erste Vorlagefrage in diesem Sinne entscheidet - bei jeder Entscheidung über die Zulassung einer neuen Ansiedlung, also auch bei Vorhaben innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils (§ 34 BauGB), berücksichtigt werden. Das „Berücksichtigen“ bzw. „Rechnung tragen“ dürfte eine Abwägung voraussetzen; der

Mitgliedstaat wird das Ziel, die Folgen schwerer Unfälle zu begrenzen und insbesondere eine Verschlechterung des Status quo in der Nachbarschaft bestehender Betriebe zu verhindern, mit dem ihm zukommenden besonderen Gewicht in die Abwägung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Belange einstellen müssen. Auf welcher Stufe des Entscheidungsprozesses diese Abwägung zu erfolgen hat, gibt die Richtlinie nach Auffassung des Senats nicht vor; sie verbietet nicht, Grundentscheidungen der Flächennutzungsplanung bereits auf der Ebene des Gesetzes zu treffen, die Behörde bei der Genehmigung von Vorhaben an diese Grundentscheidung zu binden und dem Bauantragsteller einen Rechtsanspruch auf Zulassung des Vorhabens einzuräumen. Dann muss allerdings das Gesetz selbst das Ziel der Abstandswahrung mit dem ihm zukommenden besonderen Gewicht berücksichtigen. Nach Auffassung des Senats genügt § 34 Abs. 1 BauGB in der dargelegten Auslegung auch dieser Anforderung.

32 Ein öffentlich genutztes Gebäude, das einen - ausgehend von den für die Bauleitplanung geltenden Grundsätzen - angemessenen Abstand zu einem bestehenden Betrieb nicht wahrt, ist nach § 34 Abs. 1 BauGB in der dargelegten Auslegung nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Es darf nur zugelassen werden,

- wenn das Baugrundstück Teil eines bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteils ist;

- wenn sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt; das ist nicht der Fall, wenn es im Hinblick auf die Auswirkungen eines Störfalls einen weitergehenden Schutzbedarf als die bisherige Bebauung auslöst; in einem solchen Fall muss der Betrieb mit zusätzlichen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen zur Begrenzung der Unfallfolgen rechnen, das Vorhaben wäre ihm gegenüber rücksichtslos;

- wenn gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind.

33 § 34 BauGB gewährleistet mithin, dass sich der Status quo im Hinblick auf die Folgen eines schweren Unfalls nicht wesentlich verschlechtert. Auch in einem solchen Fall bleibt es der Gemeinde unbenommen, die Einhaltung angemesse-

ner Abstände durch Erlass eines Bebauungsplans sicherzustellen. Nur wenn sie von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht, gibt § 34 Abs. 1 BauGB dem Interesse des Eigentümers, sein Grundstück in dem durch die Umgebungsbebauung gezogenen Rahmen nutzen zu können, und dem städtebaulichen Interesse, auch vorhandenen Gemengelagen eine gewisse Entwicklung zu ermöglichen, Vorrang vor dem Interesse an einer Begrenzung der Folgen eines schweren Unfalls. Auch die Europäische Kommission hält es in ihren Leitlinien (S. 17, 19) für zulässig, derartige sozioökonomische Aspekte zu berücksichtigen. Der Senat räumt jedoch ein, dass nicht eindeutig ist, ob der unter den dargelegten Voraussetzungen gegebene gesetzliche Anspruch auf Zulassung eines öffentlich genutzten Gebäudes in der Nachbarschaft eines gefährlichen Betriebs den Zielen der Seveso-II-Richtlinie hinreichend Rechnung trägt.

Prof. Dr. Rubel Dr. Jannasch Dr. Philipp

Dr. Bumke Petz