



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 39.12
VGH 5 S 1444/10

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

am 6. März 2013

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Petz

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen die Nichtzulassung der Revision in dem auf die mündliche Verhandlung vom 2. August 2012 ergangenen Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerinnen zu 1 und 4 und die Antragsteller zu 2 und 3 tragen - jeweils als Gesamtschuldner - die Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 20 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die auf sämtliche Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 2 1. Die Revision ist nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Antragsteller beimessen.
- 3 a) Auf die Frage, ob es neben dem immissionsschutzrechtlichen Trennungsgrundsatz aus § 50 BImSchG noch einen eigenständigen bauplanungsrechtlichen Trennungsgrundsatz gibt und falls ja, welche Voraussetzungen er hat und ob er eine seiner Ausprägungen in § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO hat, lässt sich antworten, ohne dass es der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf.

- 4 Nach der Rechtsprechung des Senats ist durch § 50 BImSchG ein bei seinem Inkrafttreten allgemein anerkannter Planungsgrundsatz positiviert worden (Beschluss vom 10. September 1981 - BVerwG 4 B 114.81 - BRS 38 Nr. 6). Der in der Vorschrift verankerte Trennungsgrundsatz ist im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung zu beachten (Urteil vom 19. April 2012 - BVerwG 4 CN 3.11 - NVwZ 2012, 1138 Rn. 28). Er stellt jedoch kein zwingendes Gebot dar, sondern eine Abwägungsdirektive. Er gestattet Ausnahmen, wenn sichergestellt werden kann, dass von der projektierten Nutzung im Plangebiet nur unerhebliche Immissionen ausgehen und im Einzelfall besondere städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht hinzutreten, die es rechtfertigen, eine planerische Vorsorge durch räumliche Trennung zurücktreten zu lassen (Urteil vom 19. April 2012 a.a.O. Rn. 29).
- 5 Ein erneuter Klärungsbedarf besteht nicht deshalb, weil der Verwaltungsgerechtshof dem Trennungsgrundsatz einen anderen Inhalt beigemessen hätte. Die Vorinstanz hat bei verständiger Würdigung der Urteilsgründe nicht die Auffassung vertreten, ein Verstoß gegen den Trennungsgrundsatz komme im Falle einer zulässigen Vorabbindung des Planungsträgers nicht in Betracht. Sie hat sich vielmehr durch die Bezugnahme auf das Senatsurteil vom 5. Juli 1974 - BVerwG 4 C 50.72 - (BVerwGE 45, 309) die darin geäußerte Ansicht zu eigen gemacht, dass vorgegebene Bindungen nicht zu einer Verkürzung des Abwägungsvorgangs führen dürfen (Urteil vom 5. Juli 1974 a.a.O. S. 317 f.). Ihr Befund, „vor diesem Hintergrund“ könne - auch im Hinblick auf den in § 50 BImSchG enthaltenen Trennungsgrundsatz - nicht beanstandet werden, dass in unmittelbarer Nähe von Wohngebieten ein Sondergebiet für einen Lebensmittel- und Getränkemarkt festgesetzt worden sei (UA S. 47), knüpft allein an die unmittelbar zuvor getroffene Feststellung an, dass es nicht einmal vorübergehend zu einer Erhöhung der Verkehrsimmissionen zu Lasten der Anwohner der Bundesstraße 34 kommt. Obsolet sind damit die weiteren Fragen,
- ob ein eigenständiger bauplanungsrechtlicher Trennungsgrundsatz eine seiner Ausprägungen in § 11 Abs. 3 BauNVO hat,
 - ob eine etwa zulässige Vorabbindung hinsichtlich des Standorts eines Vorhabens die nachfolgende Prüfung der Verletzung des Trennungsgrundsatzes ausschließt, bejahendenfalls aus welchen Gründen,

- ob eine zulässige Vorabbindung mit einem Ausnahmefall zum Trennungsgrundsatz deckungsgleich ist.

- 6 b) Die Frage, ob eine bestehende Vorbelastung mit Lärmimmissionen auch bis zur Schwelle der Gesundheitsgefährdung ausgenutzt werden darf, ist vor dem Hintergrund der Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs zu beantworten, dass die Immissionen bereits jetzt die Schwelle der Gesundheitsgefährdung erreichen, es aber zu keiner planbedingten Erhöhung der Verkehrslärmimmissionen zu Lasten der Anwohner der Bundesstraße 34 kommt. Für eine derartige Fallgestaltung ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Fachplanungsrecht geklärt, dass Lärmschutzbelange grundsätzlich nur dann in die Abwägung einzubeziehen sind, wenn die Lärmbelastung durch das Vorhaben ansteigt (Urteil vom 9. Juli 2008 - BVerwG 9 A 5.07 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 66). Denn nur unter dieser Voraussetzung besteht ein Zurechnungszusammenhang zwischen dem Vorhaben und der Lärmbelastung, der es rechtfertigt, Letztere als ein im Rahmen der Planung bewältigungsbedürftiges Problem zu behandeln. Das gilt unabhängig von der Höhe der Lärmbelastung; selbst grundrechtlich bedenkliche Belastungswerte bilden nicht stets, sondern nur dann die Grundlage einer in der Planfeststellung zu berücksichtigenden Schutzpflicht, wenn sie dem planfestgestellten Vorhaben zuzurechnen sind (Urteil vom 9. Juli 2008 a.a.O.). Eine Verpflichtung, gesundheitlich kritische Immissionslagen bei Gelegenheit der Planfeststellung zu sanieren, besteht nicht (Beschluss vom 15. Januar 2008 - BVerwG 9 B 7.07 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 48 Rn. 9). Diese Rechtsprechung lässt sich auf das Recht der Bauleitplanung übertragen.
- 7 Mit der Frage, ob (teilweise) von der Ermittlung prognostischer Lärmimmissionen eines Vorhabens abgesehen werden darf, wenn eine Steigerung der Vorbelastung nicht zu erwarten ist, oder zwingend eine Gesamtbetrachtung im Rahmen der Sammlung des Abwägungsmaterials angestellt werden muss, möchten die Antragsteller geklärt wissen, ob die bisherige Immissionssituation als schutzmindernde tatsächliche Vorbelastung zu ermitteln ist, wenn prognostiziert wird, dass sie durch das umstrittene Vorhaben nicht verschlechtert wird.

Die Frage ist auf der Grundlage der zuvor referierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu verneinen.

- 8 Die Frage, welche Anforderungen gegebenenfalls an die Ermittlungstiefe zu stellen sind, um eine planbedingte Steigerung einer Vorbelastung ausschließen zu können, namentlich, ob eine Schätzung ausreicht oder ob der Ausschluss sichergestellt sein muss, kann ohne Weiteres schon im Verfahren der Nichtzulassungsbeschwerde beantwortet werden. Wie sich eine planbedingte Nutzung auf eine vorhandene Immissionssituation auswirken wird, ist zu prognostizieren. Prognosen sind von den Gerichten als rechtmäßig hinzunehmen, wenn sie methodisch einwandfrei zustande gekommen und in der Sache vernünftig sind (Urteil vom 17. Januar 1986 - BVerwG 4 C 6.84 und 7.84 - BVerwGE 72, 365 <367>). Dass jede Prognose mit dem Risiko behaftet ist, die spätere Entwicklung könne von ihr abweichen, liegt in der Natur der Sache.
- 9 Die Frage, ob das Ausnutzen einer Vorbelastung und/oder das Unterlassen der Ermittlung zu erwartender Lärmimmissionen dazu führen darf, dass die Hoffnung der Anwohner eines Plangebiets auf Besserung auf absehbare Zeit ausgeschlossen wird, ist auf einen Sachverhalt gemünzt, den der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt hat. Aus dem angefochtenen Urteil ergibt sich nicht, dass die Antragsteller in absehbarer Zeit auf eine Verbesserung der derzeitigen Immissionssituation hoffen könnten, wenn die umstrittene Planung unterbliebe. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts scheidet die Zulassung der Revision indes aus, wenn ein Berufungsgericht eine Tatsache nicht festgestellt hat, die für die Entscheidung der angesprochenen Rechtsfrage erheblich sein würde, sondern lediglich die Möglichkeit besteht, dass die Rechtsfrage nach Zurückverweisung der Sache aufgrund weiterer Sachaufklärung entscheidungserheblich werden könnte (vgl. Beschlüsse vom 28. Dezember 1998 - BVerwG 9 B 197.98 - juris - und vom 28. November 2005 - BVerwG 4 B 66.05 - ZfBR 2006, 159).

- 10 c) Die Fragen,
- ob sich aus dem Fehlen einer Berechnungsanweisung in der TA Lärm schlussfolgern lässt, dass es - objektiv - keinen rechnerischen Ansatz zur Berücksichtigung von Prognosegenauigkeitswerten gibt,
 - ob sich aus der TA Lärm unabhängig vom Vorhandensein rechnerischer Ansätze zu Prognosegenauigkeitswerten die - nur widerlegliche - Vermutung ergibt, solche seien nicht vorhanden,
 - ob bekannt gewordenen Zweifel an der Verlässlichkeit eines Prognosewerts in Form eines Prognosegenauigkeitswerts in der Abwägung im Plangebungsverfahren unberücksichtigt bleiben dürfen,
 - ob die TA Lärm vor dem Hintergrund bekannt gewordener Zweifel an der Genauigkeit der danach ermittelten Prognosewerte auch zukünftig noch als verlässliche Orientierungshilfe bei der Sammlung des Abwägungsmaterials im Bebauungsplanverfahren dienen kann,
- stellen sich für die Antragsteller, weil der Verwaltungsgerichtshof einen Rechtssatz des Inhalts aufgestellt habe, dass wegen fehlender Berechnungsansätze in der TA Lärm eine gleichwohl dem Plangeber bekannt gewordene Bewertung der (Un)Genauigkeit der Lärmimmissionsprognose nicht im Abwägungsergebnis berücksichtigt werden dürfe. Ein solcher Rechtssatz ist in dem angefochtenen Urteil jedoch nicht formuliert. Mit seiner Aussage, „es gehe nicht an“, den errechneten Beurteilungspegeln - wohl i.S. einer worst-case-Betrachtung - die jeweils mitgeteilten, u.a. aus der „Standardabweichung“ berechneten Prognosegenauigkeitswerte hinzuzurechnen, weil die TA Lärm solches nicht vorsehe (UA S. 33), hat der Verwaltungsgerichtshof den Einwand der Antragsteller beschieden, das schalltechnische Gutachten vom 19. Februar 2009 berücksichtigte in seinen Empfehlungen für die Baumaßnahme zu Unrecht nicht die Toleranzwerte (Schriftsatz vom 25. Juni 2010). Einen Rechtssatz des Inhalts, dass es auch dem Plangeber verboten wäre, Prognoseungenauigkeiten durch einen „Sicherheitszuschlag“ auszugleichen, den die Antragsteller mit der Beschwerde unterstellen, hat der Verwaltungsgerichtshof nicht ausgesprochen.
- 11 d) Die Fragen,
- ob die Lösung abwägungsrelevanter Fragen der Anpassung an die Ziele der Raumordnung auch in einem bloß angedachten gesonderten Planänderungs-

verfahren zu einem anderen bestehenden Plan desselben Plangebers zulässig ist,

- ob - bejahendenfalls - angesichts der sonst Dritten und Gebietskörperschaften nicht gegebenen Möglichkeit, eine Gemeinde wirksam zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans zu verpflichten, die mit Blick auf die - unter dem Vorbehalt der materiell-rechtlichen Erforderlichkeit stehenden - Anpassungsverpflichtung ausgesprochene Aufforderung der Raumordnungsbehörde in der Lage ist, eine wirksame Verpflichtung zu begründen,

- ob, falls eine Verpflichtung durch die Raumordnungsbehörde zulässig ist, die bloße Verpflichtung genügt, um von der zukünftig sichergestellten Konfliktbewältigung ausgehen zu können, oder die Planänderung zumindest substantiell begonnen sein muss, damit die Konfliktbewältigung durch eine hinreichend konkrete Gestalt der anderweitigen Planung sichergestellt ist,

- ob sich eine Gemeinde wirksam für die Zukunft selbst verpflichten kann, einen erkannten Abwägungskonflikt in einem gesonderten Planverfahren zu lösen, und alleine durch so eine Selbstverpflichtung die Konfliktbewältigung in Zukunft sichergestellt wäre, bejahendenfalls ob es zur Annahme einer solchen Selbstverpflichtung genügt, wenn die Gemeinde auf Basis einer Aufforderung stillschweigend den konfliktbeladenen Plan beschließt,

sind mangels Entscheidungserheblichkeit nicht klärungsbedürftig. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Raumverträglichkeit des ausgewiesenen Sondergebiets nicht unter der Voraussetzung bejaht, dass ein anderer Bebauungsplan, der Einzelhandelsprojekte zulässt, geändert wird, sondern weil von dem zu beachtenden Plansatz 3.3.7 des maßgeblichen Regionalplans zur Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung der in der Ortsmitte wohnenden, insbesondere nicht mobilen Bevölkerung von Lauchringen ausnahmsweise abgewichen werden durfte (UA S. 45). Dass dieser Sachverhaltswürdigung aktenwidrige Feststellungen zugrunde liegen, wie die Antragsteller im Schriftsatz vom 31. Januar 2013 geltend machen, ist nicht dargelegt (vgl. zu den Darlegungsanforderungen Urteil vom 2. Februar 1984 - BVerwG 6 C 134.81 - BVerwGE 68, 338 <340> und Beschluss vom 19. November 1997 - BVerwG 4 B 182.97 - Buchholz 406.11 § 153 BauGB Nr. 1).

- 12 2. Die Revision ist auch nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO wegen einer Abweichung des angefochtenen Urteils von den Entscheidungen des Senats vom 5. Juli 1974 - BVerwG 4 C 50.72 - (BVerwGE 45, 309) und 19. April 2012 - BVerwG 4 CN 3.11 - (NVwZ 2012, 1338) zuzulassen.
- 13 a) Die Antragsteller machen geltend, der Verwaltungsgerichtshof sei mit dem Rechtssatz, die widerlegliche Vermutung einer freien Entscheidung des zur Abwägung berufenen Gemeinderats sei allein anhand der Planbegründung zu prüfen, von dem Rechtssatz des Senats aus der Entscheidung vom 5. Juli 1974 (a.a.O.) abgewichen, dass trotz bestehender Zweifel, die sich nach Auswertung von Planbegründung, Ratsprotokollen und sonst vorhandenen Abwägungsmaterials zu Umfang und Inhalt des Abwägungsmaterials und der Abwägung selbst ergäben, grundsätzlich eine Vermutung für die freie Entscheidung des zur Abwägung berufenen Gemeinderats bestehe. Die Divergenzrüge scheitert schon daran, dass der Verwaltungsgerichtshof einen Rechtssatz mit dem von den Antragstellern behaupteten Inhalt nicht aufgestellt hat. Der Rechtssatz, von dem der Verwaltungsgerichtshof in Übereinstimmung mit der Senatsrechtsprechung ausgegangen ist, lautet, dass grundsätzlich eine gewisse Vermutung für eine trotz der einen oder anderen Bindung freie Entscheidung des zur Abwägung berufenen Gemeinderats spricht (UA S. 46 f.). Die Vermutung sieht der Verwaltungsgerichtshof durch die Planbegründung nicht als widerlegt an (UA S. 47). Darin liegt eine tatrichterliche Würdigung des Sachverhalts. Ob sie zutrifft oder nicht, ist für die Zulassung der Revision ohne Bedeutung; denn eine Divergenz liegt nicht vor, wenn die Vorinstanz einen Rechtssatz des Bundesverwaltungsgerichts im Einzelfall rechtsfehlerhaft anwendet oder daraus nicht die rechtlichen Folgerungen zieht, die etwa für die Sachverhalts- und Beweiswürdigung geboten sind (stRspr; vgl. nur Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - NJW 1997, 3328).
- 14 Die Antragsteller stützen ihre Divergenzrüge ferner darauf, dass der Verwaltungsgerichtshof dem Rechtssatz aus der Senatsentscheidung vom 5. Juli 1974 (a.a.O.), die Vorwegnahme der Entscheidung müsse ihrerseits sachlich gerechtfertigt sein, die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung wahren und „inhaltlich nicht zu frei von Beanstandungen im Sinne einer Abwägung sein“ (rich-

tig: und die vorgezogene Entscheidung darf „nicht inhaltlich zu beanstanden sein“; sie muss ihrerseits dem Abwägungsgebot genügen), einen Rechtssatz des Inhalts entgegengesetzt habe, dass die Prüfung der Ausnahmekriterien zu einer „an sich“ schädlichen unzulässigen Vorabbindung dann nicht erforderlich sei, wenn auf eine „ersichtlich“ zulässige Vorabbindung zu erkennen sei. Den Rechtssatz, den die Antragsteller dem angefochtenen Urteil entnehmen, hat der Verwaltungsgerichtshof indes nicht aufgestellt. Er hat vielmehr den Sachverhalt dahingehend gewürdigt, dass die Voraussetzungen, von denen der Senat die Zulässigkeit einer Vorabbindung abhängig macht, im vorliegenden Fall ersichtlich vorliegen (UA S. 47).

- 15 Ein Rechtssatz mit dem Inhalt, dass ein Ausschluss von grundlegenden Alternativplanungen wie im Fall der vorab festgelegten Standortwahl eine Vorbelastung verursachen muss, welche ein sachgerechtes Abwägen auch unter Berücksichtigung entgegenstehender Interessen generell ausschließt, ist im Senatsurteil vom 5. Juli 1974 (a.a.O.) nicht enthalten. Der Verwaltungsgerichtshof kann folglich von ihm nicht abgewichen sein.
- 16 b) Aus dem Senatsurteil vom 19. April 2012 (a.a.O.) zitieren die Antragsteller den Rechtssatz, für eine zulässige Ausnahme vom Trennungsgrundsatz seien städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht und die Sicherstellung erforderlich, dass von der projektierten Nutzung im Plangebiet nur unerhebliche Immissionen ausgingen. Sie halten dem Verwaltungsgerichtshof vor, davon mit dem Rechtssatz abgewichen zu sein, für eine zulässige Ausnahme vom Trennungsgrundsatz genüge eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass die Immissionen nur unerheblich seien. Ihr Vorwurf ist unberechtigt. Der Verwaltungsgerichtshof hat anhand des schalltechnischen Gutachtens und der ergänzenden Aussagen der Gutachter in der mündlichen Verhandlung die Überzeugung gewonnen, dass die erhöhten Verkehrsstärken auf der B 34 nicht zu einer abwägungserheblichen Verschlechterung der bereits bestehenden Lärmsituation führen (UA S. 36 f.). Mit einer Kritik an der vorinstanzlichen Würdigung des Gutachtens lässt sich der Tatbestand der Divergenz nicht begründen.

- 17 3. Die Revision ist schließlich nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen eines Verfahrensfehlers zuzulassen.
- 18 a) Die Rüge, der Verwaltungsgerichtshof sei seiner Pflicht zur Klärung des Sachverhalts (§ 86 Abs. 1 VwGO) nicht nachgekommen, greift nicht durch.
- 19 Die Antragsteller monieren, dass der Verwaltungsgerichtshof zur Klärung der Frage, ob sich der Gemeinderat der Antragsgegnerin in unzulässiger Weise vorab gebunden habe, nur die Planbegründung, nicht aber das gesamte Aktenmaterial ausgewertet habe. Hätte er dies getan und z.B. auf die Beschlussvorlage zum ersten Aufstellungsbeschluss vom 24. Juli 2008 Zugriff genommen, hätte er festgestellt, dass auf die Prüfung von Standortalternativen verzichtet worden sei, und einen Abwägungsfehler annehmen müssen.
- 20 Die Kritik der Antragsteller ist unberechtigt. Die Antragsteller zitieren aus der Beschlussvorlage, dass Alternativstandorte nicht untersucht worden seien, weil Projektträger und Marktbetreiber das Projekt ausschließlich an diesem Standort oder gar nicht realisieren wollten. Diese Erwägung hat der Verwaltungsgerichtshof zur Kenntnis genommen, aber keinen Anlass zur Beanstandung gesehen (UA S. 47). Seine materiell-rechtliche Auffassung lässt sich mit der Verfahrensrüge nicht angreifen.
- 21 Die Rügen,
- dass der Verwaltungsgerichtshof die über drei andere Märkte mit je 800 m² Verkaufsfläche hinausgehende Versorgungslage unberücksichtigt gelassen habe,
- dass der Verwaltungsgerichtshof nicht weiter geprüft habe, worauf sich der Offenlagebeschluss vom 31. März 2009 bezogen habe,
genügen schon nicht den Anforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO. Die Antragsteller legen nicht dar, welche für geeignet und erforderlich gehaltenen Aufklärungsmaßnahmen der Verwaltungsgerichtshof hätte durchführen sollen und welche tatsächlichen Feststellungen bei Durchführung der vermissten Sachverhaltsaufklärung voraussichtlich getroffen worden wären.

- 22 b) Die Antragsteller beanstanden die Feststellung eines aktenwidrigen Sachverhalts durch den Verwaltungsgerichtshof und sehen darin einen Verstoß gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Vorinstanz habe akzeptiert, dass für die Ermittlung der Anzahl der Fahrbewegungen nach der Parkplatzlärmstudie eine Nettoverkaufsfläche von 1 000 m² in Ansatz gebracht worden sei (UA S. 33), während sich aus den Akten weitaus höhere Nettoverkaufsflächen ergäben. Die Rüge der Aktenwidrigkeit ist nicht ordnungsgemäß erhoben, weil die Antragsteller die Fundstelle in den Akten, aus der sie den Verstoß ableitet, nicht angeben. Es ist nicht Sache des Senats, die Aufstellungsvorgänge zum Bebauungsplan zu sichten und nach einer Fundstelle zu suchen, die den Vortrag der Antragsteller zum Akteninhalt stützt.
- 23 Die inhaltlichen Angriffe gegen das schalltechnische Gutachten, die Kritik, dass der Verwaltungsgerichtshof die Offenlage des Gutachtens nur als Schwarz-Weiß-Kopie nicht beanstandet habe, und das Vorbringen zur angeblichen Unbestimmtheit des Bebauungsplans wegen innerer Widersprüche sind nicht geeignet, eine Missachtung des Überzeugungsgrundsatzes zu begründen.
- 24 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO, § 159 Satz 2 VwGO und die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz