

# **Der unbestimmte Rechtsbegriff im Recht der Technik**

**Eine Untersuchung anhand des Beispiels der ‚Gefahren,  
erhebliche Nachteile oder Belästigungen‘  
im Anlagengenehmigungsverfahren**

**Von**

**Barbara Ebinger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

A. Problemstellung .....	13
B. Gang der Untersuchung .....	14
C. Rechtshistorische Vorgehensweise .....	16
D. Begründung der Begriffsauswahl .....	17

## Erster Teil

<b>Theoretische Grundlagen der Untersuchung</b> .....	<b>19</b>
---	-----------

### *Erstes Kapitel*

<b>Theoretische Grundlagen des unbestimmten Rechtsbegriffes</b> .....	<b>19</b>
A. Die Struktur des unbestimmten Rechtsbegriffes .....	19
B. Der Standort des Problems .....	24
C. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte bei unbestimmten Rechtsbegriffen .....	26
I. Beurteilungsspielraum bei der Auslegung .....	26
II. Beurteilungsspielraum bei der Feststellung des Sachverhaltes .....	27
III. Beurteilungsspielraum bei der Subsumtion (Beurteilung) des Sachverhaltes .....	28
IV. Überprüfung der genannten Kriterien an den bisher durch die Rechtsprechung anerkannten Fallgruppen eines Beurteilungsspielraumes .....	32
1. Höchstpersönliche oder unvertretbare Entscheidungen .....	32
2. Entscheidungen durch Organe gesellschaftlich-pluralistischer Repräsentanz .....	32
3. Administrative Planentscheidungen .....	33
4. Prognoseentscheidungen .....	34
D. Verfassungsrechtliche Probleme unbestimmter Rechtsbegriffe .....	34

I. Der Parlamentsvorbehalt .....	35
II. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung .....	37
III. Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG .....	38
IV. Weitere Aspekte der verfassungsrechtlichen Problematik .....	38
E. Der Begriff der (erheblichen) Gefahren, Nachteile oder Belästigungen als unbestimmter Rechtsbegriff .....	39
I. Der Begriff der (erheblichen) Gefahren .....	39
II. Der Begriff der (erheblichen) Nachteile oder Belästigungen .....	41

### *Zweites Kapitel*

<b>Der rechtstatsächliche Ansatz</b> .....	<b>43</b>
A. Die Begriffe der Rechtstatsachenlehre und Rechtssoziologie .....	43
B. Juristisch ausgerichtete rechtstatsächliche und rechtssoziologische Fragestellungen (Untersuchungsgegenstand) .....	46
I. Allgemein mögliche Untersuchungsgegenstände .....	46
II. Vorliegend verwirklichte Untersuchungsgegenstände .....	48
C. Praktische Durchführung eines rechtstatsächlichen oder rechtssoziologischen Ansatzes .....	50
I. Methodische Ansätze .....	50
II. Empirische Untersuchungstechniken .....	51
D. Dogmatischer Ansatz und rechtstatsächlicher Ansatz .....	53
I. Der Begriff des dogmatischen Ansatzes .....	53
II. Integrierung eines rechtstatsächlichen (rechtssoziologischen) in einen dogmatischen Ansatz .....	54

## **Zweiter Teil**

<b>Die Entwicklung des unbestimmten Rechtsbegriffes</b> .....	<b>58</b>
---	-----------

### *Erstes Kapitel*

<b>Die Änderungen auf der Ebene des formellen Gesetzes</b> .....	<b>58</b>
A. Der Ausgangspunkt: Die Gewerbeordnung von 1869 .....	58
I. Die untersuchten Begriffe und ihr Regelungszusammenhang .....	58
II. Vorläufer der Gewerbeordnung von 1869 .....	60

III. Zielsetzungen und Hintergründe der Normierung .....	62
1. Zusammenfassende Beurteilung durch die Motive .....	62
2. Die Diskussionen in den Stenographischen Berichten als Untersuchungs- gegenstand .....	63
3. Untersuchung möglicher restriktiver Tendenzen .....	64
4. Untersuchung möglicher erweiternder Tendenzen .....	67
5. Zusammenfassung .....	72
IV. Zusammenhänge zwischen der Normierung und dem zeitgeschichtlichen Hinter- grund .....	73
B. Die Hinzufügungen zum Verzeichnis des § 16 GewO 1869 bis 1899 .....	77
I. Zielsetzungen und Hintergründe der Normierung .....	77
1. Die Änderungen im einzelnen .....	77
2. Zusammenfassung .....	82
II. Zusammenhänge zwischen der Normierung und dem zeitgeschichtlichen Hinter- grund .....	83
C. Die Änderungen der §§ 16 ff GewO 1937 und 1939 .....	87
D. Die Änderungen der §§ 16 ff GewO 1959 .....	89
I. Die Änderung der §§ 16 ff GewO durch Einführung des Wasserhaushalts- gesetzes .....	89
II. Die Änderungen der §§ 16 ff GewO durch Abspaltung des Verzeichnisses des § 16 GewO u.a. ....	90
1. Die Änderungen des Gesetzestextes .....	90
2. Zielsetzungen und Hintergründe der Normierung .....	91
3. Zusammenhänge zwischen der Normierung und dem zeitgeschichtlichen Hinter- grund .....	95
E. Die Einführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes 1974 .....	98
I. Die untersuchten Begriffe und ihr Regelungszusammenhang .....	98
II. Zielsetzungen und Hintergründe der Normierung .....	100
1. Die allgemeine juristische Diskussion .....	100
2. Die Diskussion innerhalb des Legislativorgans .....	102
3. Rechtssystematische Änderungen .....	106
4. Zusammenfassung .....	108
III. Zusammenhänge zwischen der Normierung und dem zeitgeschichtlichen Hinter- grund .....	109

F. Die 1979 geplante Änderung .....	110
I. Zielsetzungen und Hintergründe der geplanten Änderungen im Gesetzestext .....	110
II. Zusammenhänge zwischen der Normierung und dem zeitgeschichtlichen Hintergrund .....	113
G. Die Änderung 1985 .....	115
I. Die Änderungen im Gesetzestext .....	115
II. Zielsetzungen und Hintergründe der Normierung .....	116
III. Zusammenhänge zwischen der Normierung und dem zeitgeschichtlichen Hintergrund .....	119
H. Die Änderungen 1990 .....	121
I. Die Änderungen im Gesetzestext .....	121
II. Zielsetzungen und Hintergründe der Normierung .....	122
III. Zusammenhänge zwischen der Normierung und dem zeitgeschichtlichen Hintergrund .....	123
K. Die Umweltverträglichkeitsprüfung .....	124

### *Zweites Kapitel*

#### **Die Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffes durch die Exekutive und Judikative**

127

A. (Erhebliche) Gefahren, Nachteile oder Belästigungen (schädliche Umwelteinwirkungen) im Rahmen der §§ 16 Abs. 1 GewO, 4 Abs. 1 BImSchG .....	127
I. Die Anlagenarten .....	128
1. Entscheidungen der Verwaltungsbehörden .....	129
2. Entscheidungen der Gerichte .....	142
II. Gewerbliche und nichtgewerbliche Anlagen .....	148
III. "Niederlagen" .....	154
B. (Erhebliche) Gefahren, Nachteile oder Belästigungen (schädliche Umwelteinwirkungen) im Rahmen der § 18 Abs. 1 GewO, §§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2; 6 Nr. 1 BImSchG .....	157
I. Abstrakt-generelle konkretisierende Vorschriften der Exekutive zum Bedeutungsgehalt der (erheblichen) Gefahren, Nachteile oder Belästigungen (schädliche Umwelteinwirkungen) .....	158
1. Die Technischen Anleitungen .....	159
a) Die preußische Technische Anleitung .....	159
aa) Der allgemeine Teil der Technischen Anleitung .....	160
bb) Erfaßte Anlagenarten - nichterfaßte Anlagenarten .....	163

cc) Die Art der Erläuterungen zu den einzelnen Anlagenarten .....	165
dd) Zusammenfassung und Entwicklungstendenzen .....	167
b) Andere konkretisierende Vorschriften auf gleicher Normstufe .....	174
c) Die TA-Luft .....	176
d) Die TA-Lärm .....	182
e) Zusammenfassende Würdigung .....	183
2. Konkretisierende Rechtsverordnungen .....	186
a) Konkretisierende Rechtsverordnungen unter der Geltung der Gewerbeordnung .....	186
b) Konkretisierende Rechtsverordnungen unter der Geltung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes .....	190
aa) Die Störfall-Verordnung .....	193
bb) Die Verordnung über Großfeuerungsanlagen .....	198
c) Zusammenfassung zu den Zusammenhängen zwischen konkretisierenden Bestimmungen und dem zeitgeschichtlichen Hintergrund .....	201
3. VDI-, DIN-Normen .....	202
a) Die Entwicklung von VDI und DIN .....	202
b) Die Integration von VDI- und DIN-Normen in Vorschriften .....	205
c) Zustandekommen technischer Standards .....	206
aa) Normsetzung durch den VDI und das DIN .....	206
bb) Bedeutung und Auswirkungen der Art des Zustandekommens technischer Standards .....	208
II. Die Einzelfallentscheidungen der Exekutive zum Bedeutungsgehalt der (erheblichen) Gefahren, Nachteile oder Belästigungen (schädliche Umwelteinwirkungen) .....	211
1. Das "freie Ermessen" bei der Genehmigungserteilung .....	211
a) Die Annahme eines "freien Ermessens" in der Zeit nach dem Erlass der GewO 1869 .....	211
b) Vom "freien Ermessen" zum überprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff .....	218
2. Einzelfallentscheidungen .....	221
III. Die Entscheidungen der Gerichte zum Bedeutungsgehalt der (erheblichen) Gefahren, Nachteile oder Belästigungen (schädliche Umwelteinwirkungen) .....	227
1. Entscheidungen unter der Geltung der Gewerbeordnung .....	227
a) Entscheidungen vor der generellen gerichtlichen Überprüfbarkeit der unbestimmten Rechtsbegriffe .....	227
b) Zusammenfassung .....	238
c) Entscheidungen nach der generellen gerichtlichen Überprüfbarkeit der unbestimmten Rechtsbegriffe .....	241

2. Entscheidungen unter der Geltung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes .....	244
a) Die gerichtliche Überprüfbarkeit der unbestimmten Rechtsbegriffe .....	244
b) Die Bindungswirkung allgemeiner Verwaltungsvorschriften (Technischer Anleitungen) .....	246
c) Einzelne Gerichtsentscheidungen .....	252
d) Zusammenhänge zwischen der Konkretisierung und dem zeitgeschichtlichen Hintergrund .....	256
IV. Vorschriften und Urteile zu Fragen, die mit dem Bedeutungshalt der (erheblichen) Gefahren, Nachteile oder Belästigungen (schädliche Umwelteinwirkungen) in Zusammenhang stehen .....	257
1. Die Rechtslage unter der Geltung der Gewerbeordnung .....	257
a) Abstrakt-generelle Vorschriften der Exekutive .....	257
b) Gerichtsentscheidungen .....	262
2. Die Rechtslage unter der Geltung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes .....	266
a) Abstrakt-generelle Vorschriften (der Exekutive) .....	266
b) Gerichtsentscheidungen .....	267

### Dritter Teil

#### Zusammenfassung und allgemeine Rückschlüsse auf die Handhabung unbestimmter Rechtsbegriffe

270

A. Gleichbleibendes Normprogramm mit Entscheidungen der Exekutive und fehlenden Entscheidungen der Judikative .....	270
B. Nachholende Veränderungen des Normprogrammes mit Entscheidungen der Exekutive und fehlenden Entscheidungen der Judikative .....	276
C. Überholende Veränderungen des Normprogrammes mit Entscheidungen der Exekutive und Entscheidungen der Judikative .....	279

Literaturverzeichnis .....	286
----------------------------	-----