

Genehmigung als Schutzschild?

Die Rechtsstellung des Inhabers
einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung

Von

Karsten Sach



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einführung

19

A.	Der Doppelcharakter der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	19
B.	Sicherheit und Risikogesellschaft.	21
C.	Dynamische Betreiberpflichten und Vertrauensschutz	22
D.	Zukunfts- und vergangenheitsbezogene Anforderungen	24
E.	Problemfelder	25
I.	Öffentliches Recht	25
1.	Anordnungen der Immissionsschutzbehörde.	25
2.	Anordnungen sonstiger Behörden.	26
II.	Zivilrecht.	27
III.	Strafrecht.	28
F.	Präzisierung der Fragestellung	29
G.	Gang der Untersuchung	30

§ 2 Die Genehmigung als Regelungsmodell

31

A.	Regelungsmodelle zur Kontrolle gefährlicher Vorhaben.	32
I.	Privatrechtliches Modell.	32
II.	Eingriffsermächtigung für den Einzelfall	33
III.	Anzeigepflicht mit Eingriffsermächtigung.	34
IV.	Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	34
V.	Planfeststellung	36
VI.	Völliges Verbot der Tätigkeit	37
B.	Grundstrukturen des Kontrollinstruments der Genehmigung	37
I.	Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.	38
II.	Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt	39
III.	Unterschiede der beiden Genehmigungstypen	40

C. Funktionen der Genehmigung	44
I. Kontroll- und Schutzfunktion	45
II. Stabilisierungsfunktion	46
III. Gegenläufigkeit der beiden Ansätze?	49
D. Die Stabilisierungswirkung der Genehmigung.	50
I. Dimensionen der Stabilisierungswirkung	51
1. Begrifflichkeit	51
2. Gegenwarts- und zukunftsbezogene Stabilisierungswirkungen	53
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Stabilisierungswirkung	53
1. Rechtssicherheit/Vertrauensschutz	54
2. Gewaltenteilung.	57
3. Ergebnis.	58
III. Einfachrechtliche Regelung der Stabilisierungswirkung	58
1. Wirksamkeit	59
2. Stabilisierungswirkung	59
a) Gegenwartsbezogene Stabilisierungswirkungen	60
(1) Parallele Genehmigungsverfahren	60
(2) Gestufte Genehmigungsverfahren	61
b) Zukunftsbezogene Stabilisierungswirkungen	62
(1) Nachträgliche Einschränkungen oder Modifizierungen der gestatteten Nutzung	62
(2) Verantwortlichkeit für die Folgen der gestatteten Nutzung	63
c) Allgemeine Kriterien zur Bestimmung der Bindungswirkung	63
(1) Grundlage: Ausschließliche Zuweisung von Sachentscheidungs- kompetenzen	64
(2) Bindungswirkung auch bei Rechtswidrigkeit	64
(3) Kongruenz von Inhalt und Bindungswirkung eines Verwaltungsakts	64
d) Erstreckung auf das Zivilrecht?	66
e) Sonderprobleme bei der Genehmigung	68
(1) Bindungswirkung nur für gestaltende Verwaltungsakte?	68
(2) Beschränkung der Erlaubnis auf die Freigabe?	69
(3) Allgemeiner Polizeivorbehalt?	69
3. Ergebnis.	70
IV. Umfang des Regelungsgehaltes	70
1. Maßgeblichkeit des Willens der Verwaltung.	71
2. Rolle des Gesetzes.	73
3. Rolle der Antragsunterlagen	74
4. Kongruenz von Sachprüfung und Genehmigungsinhalt?	75
5. Genehmigung negativer Folgen?	76
6. Fehlende Vorhersehbarkeit von Umweltbeeinträchtigungen.	77
V. Ergebnis	78

§ 3 Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung

79

A. Geschichtliche Herleitung	79
B. Genehmigungspflicht und -voraussetzungen	82
I. § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG – Schutzpflicht	83
II. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG – Vorsorgepflicht	84
III. § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG – Reststoffvermeidungspflicht	85
IV. § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG – Abwärmenutzungspflicht	86
V. § 5 Abs. 3 BImSchG – Nachsorgepflicht	86
VI. § 6 Nr. 2 BImSchG – Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften	86
C. Genehmigungsverfahren	87
D. Das Verhältnis zwischen Grundpflichtigkeit und Genehmigung	88
I. Grundpflichtigkeit	88
II. Verhältnis zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	90
III. Ergebnis	94

**§ 4 Die Wirkungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung
gegenüber Anordnungen der Genehmigungsbehörde**

95

A. Bestandsschutz	96
I. Begriff und Funktion	96
II. Entwicklung des Bestandsschutzes	97
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen	99
I. Art. 14 GG	99
1. Gegenstand des Bestandsschutzes	100
2. Ausgestaltung durch das BImSchG	102
3. Grenzen und Maßstäbe der Ausgestaltungsbefugnis	103
4. Dynamisierte Grundpflichten und Eigentumsschutz	104
5. Substanzentzug als Grenze?	107
6. Vertrauensschutz	109
II. Ergebnis	111
C. Ausgestaltung durch das BImSchG	112
I. Nachträgliche Anordnungen	112
1. Tatbestand	113
2. Abgrenzung zu anderen Eingriffsbefugnissen	114
a) Abgrenzung zum Widerruf	114

b) Abgrenzung zur Untersagung/Stillegung	115
3. Verhältnismäßigkeit	116
a) Schutzanordnungen	116
(1) Gesundheitsgefahren	117
(2) Gefahren für Sachgüter, erhebliche Belästigungen und erhebliche Nachteile	117
(3) Fehleinschätzungen der Behörde	119
(4) Änderung der Sicherheitsphilosophie	120
(5) Änderungen der Umgebung der Anlage	122
(6) Ergebnis	122
b) Vorsorgeanordnungen	123
(1) Konkreter oder abstrakter Maßstab der Verhältnismäßigkeit	123
(2) Emissionen/Immissionen	124
(3) Nutzungsdauer	127
(4) Substanzentzug	128
(5) Ziel der Vollsanierung	130
(6) Ergebnis	131
c) Reststoffvermeidungsanordnungen	132
4. Darlegungs- und Beweislast	133
II. Widerruf der Genehmigung	134
1. Tatbestand	135
2. Ermessen	136
3. Entschädigungsanspruch nach § 21 Abs. 4 BImSchG	136
4. Ergebnis	140
III. Untersagungsverfügung	141
1. § 20 Abs. 1 BImSchG	141
2. § 20 Abs. 2 BImSchG	141
IV. Änderungsgenehmigung	144
1. Passiver Bestandsschutz	145
2. Aktiver Bestandsschutz	145
3. Genehmigungsrechtliche Würdigung	147
D. Ergebnis	148

§ 5 Die Wirkungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung gegenüber Anordnungen anderer Verwaltungsbehörden 150

A. Einführung	150
I. Problembeschreibung	150
II. Zwei Fallkonstellationen	151
1. Zukunftsbezogene Anordnungen	151
2. Vergangenheitsbezogene Anordnungen	152
III. Legalisierungswirkung	154

B. Zukunftsbezogene Anordnungen	155
I. Schutz vor Anordnungen aufgrund der polizeirechtlichen Generalklausel	156
1. Legalisierungswirkung	157
2. lex specialis	157
3. Eigene Auffassung.	158
4. Ausnahme bei Eilfällen	159
5. Ergebnis.	160
II. Anordnungen anderer Fachbehörden	160
1. Ausschluß wegen lex specialis?	161
2. Ausschluß wegen Stabilisierungswirkung?	161
3. Ausschluß durch die Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG.	163
4. Ergebnis.	165
C. Vergangenheitsbezogene Anordnungen	165
I. lex specialis.	165
II. Legalisierungswirkung	167
1. Umfassende Legalisierungswirkung	167
a) Darstellung	167
b) Kritik	168
(1) lex specialis	168
(2) Einheit der Rechtsordnung.	168
(3) Historisches Argument/Subjektives Recht.	170
(4) Vertrauensschutz	172
(5) Bindungswirkung	175
(6) Ergebnis.	176
2. Ablehnung der Legalisierungswirkung	176
3. Vermittelnde Auffassung	177
4. Zwischenergebnis	178
III. Regelungsgehalt der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung.	178
1. Nicht erkennbare Folgen des Betriebes.	179
a) Abnahme des Schadensrisikos durch Genehmigung	179
b) Risikoverteilung	181
(1) Grundpflichtigkeit	181
(2) Funktion der Genehmigung	183
(3) Konkordanz mit staatlichen Handlungsmöglichkeiten	186
(4) Ergebnis.	188
2. Erkennbare Folgen des Betriebes	188
a) Wortlaut	189
b) Prüfungspflicht der Genehmigungsbehörde.	189
c) Betriebsgenehmigung und Folgen	191
d) Ergebnis	194
3. Einfluß auf das Ermessen?	194
D. Ergebnis.	195

**§ 6 Die privatrechtsgestaltende Wirkung
der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung**

196

A.	Einführung	196
I.	Verwaltungsrecht als Vorgabe für das Zivilrecht	196
II.	Die immissionsschutzrechtliche Fragestellung im besonderen	197
1.	Unterlassungs- und Schutzvorkehrungsansprüche	198
2.	Ausgleichs- und Schadensersatzansprüche	199
III.	Einheit der Rechtsordnung	200
B.	Unterlassungs- und Schutzvorkehrungsansprüche	205
I.	Die zivilrechtliche Ausgangslage	205
1.	§ 1004 BGB als Anspruchsgrundlage	205
2.	§ 906 BGB als zivilrechtliche Einschränkung des Anspruchs	206
II.	Einschränkungen durch § 14 BImSchG	207
III.	Anspruch auf Schutzvorkehrungen	208
1.	Zivilrechtlicher Anspruch	208
2.	Vorgaben des BImSchG auf der Normebene	209
a)	§§ 3 Abs. 1, 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG	209
b)	Bindung an untergesetzliche öffentlich-rechtliche Normen	211
3.	Vorgaben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	212
a)	Präklusion gemäß § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG	213
b)	Stabilisierungswirkung	214
(1)	Differenzierende Regelung des § 14 BImSchG	214
(2)	Parallelität zu §§ 5, 17 BImSchG	215
(3)	Letztentscheidungsrecht der Genehmigungsbehörde?	215
(4)	Genehmigungsbedürftigkeit einer durch den Zivilrichter angeordneten Schutzvorkehrung	217
c)	Homogenität als Wertungsvorgabe bei der Auslegung von Tatbestandsmerkmalen	217
IV.	Ergebnis	218
C.	Ausgleichs- und Schadensersatzansprüche	219
I.	Problemlage und Begriffe	219
II.	Umwelthaftungsgesetz	220
III.	Ausgleichsansprüche	222
1.	Surrogat für rechtmäßige Beeinträchtigungen	222
2.	Erweiternde Auslegung der Ausgleichsansprüche?	223
a)	Rechtswidrige Beeinträchtigungen	223
b)	Gesundheit und bewegliche Sachen	224
3.	Ergebnis	224
IV.	Deliktische Schadensersatzansprüche	225
1.	Zivilrechtliche Ausgangslage	225

2. Vorgaben des Verwaltungsrechts	226
a) BImSchG.	226
b) Untergesetzliche Konkretisierungen	227
c) Ergebnis	228
3. Vorgaben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	228
a) Einfluß auf die Rechtswidrigkeit.	228
(1) Die zivilrechtliche Rechtswidrigkeit	229
(2) Beeinflussung der Verkehrspflicht oder Rechtfertigungsgrund?	230
(3) Recht zum Eingriff?	231
(a) Rechtfertigung durch § 14 BImSchG?	231
(b) Allgemeine Risikoverteilung durch den Gesetzgeber	233
(4) Ergebnis	239
b) Einfluß auf das Verschulden	239
c) Überschießender Teil der zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflichten	241
V. Ergebnis	242

§ 7 Vorgaben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für das Strafrecht

244

A. Immissionsschutzrechtliche Genehmigung und Umweltstrafrecht	245
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	247
1. Einheit der Rechtsordnung	247
2. Administrativer Kompetenzschutz/Gewaltenteilung.	248
3. Rechtssicherheit/Vertrauensschutz	249
4. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	251
5. Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG	251
6. Ergebnis.	251
II. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	252
1. § 327 Abs. 2 Nr. 1 StGB	252
a) Rechtmäßigkeit oder Wirksamkeit?	252
b) Einschränkung der Bindung?	254
c) Grenzen der Bindung	257
d) Ergebnis	257
2. § 325 StGB	258
B. Immissionsschutzrechtliche Genehmigung und allgemeine Straftatbestände	259
I. Strafrechtliche Lösung	259
II. Reichweite der Genehmigung.	261
C. Ergebnis	263

§ 8 Vergleich der Stabilisierungswirkungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in den einzelnen Teilgebieten	264
A. Einführung	264
I. Das Grundproblem	264
II. Erfordernis der Kohärenz	264
III. Vorgehensweise	266
B. Vergleich und Bewertung.	267
I. Zukunftsbezogene Anordnungen	267
1. Stilllegung der Anlage	267
2. Sonstige Anforderungen	268
a) BImSchG.	268
(1) § 17 BImSchG	268
(2) § 15 BImSchG	269
b) Andere öffentlich-rechtliche Anforderungen	270
c) Zivilrechtlicher Anspruch auf Schutzvorkehrungen	270
3. Ergebnis.	272
II. Vergangenheitsbezogene Anordnungen	273
1. Spezialgesetzliche Anordnungen	273
2. Polizeirechtliche Generalklausel	273
3. Zivilrechtliche Schadensersatzansprüche	274
4. Strafrechtliche Verantwortlichkeit	274
5. Bewertung	275
a) Verhältnis vergangenheitsbezogener Anordnungen zur immissions-	
schutzrechtlichen Genehmigung	275
b) Verhältnis Polizeirecht – Zivilrecht	277
c) Risikoverteilung und staatliche Mitverantwortung	278
6. Ergebnis.	281
III. Ergebnis	281
 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	 282
Literaturverzeichnis	290