



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 7 C 16.12  
OVG 8 D 48/11.AK

Verkündet  
am 15. November 2012  
Hänig  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 15. November 2012  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger und Brandt

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. März 2012 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Beteiligten streiten um den Weiterbetrieb eines sogenannten Altkraftwerks nach dem Widerruf einer Verzichtserklärung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 der 13. BImSchV.
- 2 Die Klägerin betreibt am Standort H. das Steinkohlekraftwerk H. S. mit vier mit Steinkohle befeuerten Kesseln und einer Feuerungswärmeleistung von 464 MW<sub>th</sub> (Altkraftwerk H.). Es koppelt bedarfsgerecht Fernwärmeleistung bis zu 300 MW<sub>th</sub> für die Fernwärmeversorgung in den Städten B., H. und R. aus. Zudem erzeugt es Strom mit einer elektrischen Leistung von maximal 132 MW.
- 3 Das Kraftwerk wurde 1957 auf der Grundlage eines Bescheids der zuständigen Bergbehörde in Betrieb genommen. Die Anlage wurde Ende Januar 1986 gemäß § 67 Abs. 2 BImSchG dem Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt angezeigt. Das Altkraftwerk wurde durch verschiedene Teilgenehmigungen - zuletzt im

Januar 1989 - um Rauchgasentschwefelungs- und Rauchgasentstickungsanlagen erweitert.

- 4 Die Klägerin beantragte am 4. Januar 2006 bei der Bezirksregierung M. einen immissionsschutzrechtlichen Vorbescheid für ein neues Steinkohlekraftwerk am Standort D. (Kraftwerk D. 4). Die Bezirksregierung A. wurde im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange über dieses Kraftwerksprojekt informiert. Aus den Antragsunterlagen ergibt sich, dass das Kraftwerk D. 4, dessen Inbetriebnahme im Jahr 2011 geplant war, das Altkraftwerk D. vollständig ersetzen und die Erzeugung des Bahnstroms sowie der Fernwärme für die Stadt D. übernehmen soll. Darüber hinaus soll es - gemeinsam mit dem ebenfalls neu geplanten Heizwerk S. - auch das Altkraftwerk H. ersetzen. Hierzu ergibt sich aus den Antragsunterlagen für das Kraftwerk D. 4, dass dieses insgesamt bis zu 380 MW Fernwärme in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugen soll, von denen bis zu 70 MW in das Stadtnetz D. und der überwiegende Anteil über eine neue Fernwärmeleitung in das Fernwärmeverbundnetz in Richtung der Stadt H. eingespeist werden soll.
- 5 Die Bezirksregierung M. erteilte der Klägerin am 31. Januar 2007 einen Vorbescheid zur Errichtung und zum Betrieb des Steinkohlekraftwerks D. 4 mit einer Feuerungswärmeleistung von 2 400 MW mit Nebenanlagen unter der Bedingung, dass innerhalb eines Jahres nach Inbetriebnahme des neuen Kraftwerks das Altkraftwerk D. außer Betrieb geht und innerhalb von drei weiteren Jahren abschließend rückgebaut wird. In Bezug auf das Altkraftwerk H. enthält der Vorbescheid keine Bedingung.
- 6 Mit Schreiben vom 18. Dezember 2006 erklärte die Klägerin gegenüber der Bezirksregierung A., „gemäß § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV unser o.g. Kraftwerk mit den Kesseln 1 - 4 ... bis spätestens zum 31.12.2012 unter Verzicht auf die Berechtigung zum Betrieb aus der Genehmigung stillzulegen“. Bis zu diesem Zeitpunkt würden die Anlagen entsprechend den vorliegenden Genehmigungen sowie den Anforderungen der Richtlinie 2001/80/EG betrieben.

Das Kraftwerk D. 4 sollte auf der Grundlage eines am 19. Januar 2007 bekannt gemachten Bebauungsplans errichtet werden. Zu diesem Bebauungsplan hatten die Stadt D. und die Klägerin am 15. Januar 2007 einen städtebaulichen Vertrag geschlossen, in dem sich die Klägerin verpflichtete, das Altkraftwerk D. „nach der sicheren Inbetriebnahme des neuen Steinkohlekraftwerks“ stillzulegen und rückzubauen. Block 3 des Altkraftwerks sollte noch ein Jahr länger betriebsbereit vorgehalten werden. Der Bebauungsplan wurde vom Obergericht mit rechtskräftigem Urteil vom 3. September 2009 für unwirksam erklärt. Die Errichtung des Kraftwerks D. 4 hat sich deswegen erheblich verzögert. Eine Inbetriebnahme vor dem 31. Dezember 2012 ist auch angesichts der noch ungeklärten immissionsschutzrechtlichen Situation ausgeschlossen.

- 8 Im Zusammenhang mit der Planung des Kraftwerks D. 4 beabsichtigte die E. GmbH (...), eine Tochtergesellschaft der Klägerin, die Errichtung einer neuen Fernwärmeleitung vom geplanten Kraftwerk D. 4 zum Anschlusspunkt der ...-Verbundleitung S.. Die Errichtungszeit sollte etwa 13 Monate betragen. Die Inbetriebnahme der Fernwärmeleitung sollte zusammen mit der Inbetriebnahme des Kraftwerks D. 4 erfolgen. Auch dieses Vorhaben hat sich verzögert.
- 9 Vor diesem Hintergrund erklärte die Klägerin gegenüber der Bezirksregierung A. mit Schreiben vom 12. Oktober 2010 den Widerruf ihrer Stilllegungserklärung vom 18. Dezember 2006 und bat darum, den Widerruf als verbindlich zu bestätigen. Der Widerruf habe zur Folge, dass das Altkraftwerk H. gemäß § 20 Abs. 4 der 13. BImSchV spätestens zum 31. Dezember 2010 verschärfte Emissionsanforderungen erfüllen müsse. Um dies zu gewährleisten, seien bestimmte - näher genannte - Maßnahmen geplant bzw. bereits umgesetzt.
- 10 Die Bezirksregierung A. kam in einem Vermerk zu dem Ergebnis, dass der Widerruf der Stilllegungserklärung rechtlich zulässig und wirksam sei. Die Klägerin habe nach Aktenlage von den mit der Übergangsregelung verbundenen Vorteilen noch keinen Gebrauch gemacht.
- 11 Auf Weisung des zuständigen Ministeriums stellte die Bezirksregierung A. mit Bescheid vom 30. Juni 2011 fest, dass die Genehmigung zum Betrieb des Alt-

kraftwerks H. wegen der von der Klägerin abgegebenen Verzichtserklärung vom 18. Dezember 2006 mit Ablauf des 31. Dezember 2012 erlösche.

- 12 Mit Urteil vom 14. März 2012 hat das Oberverwaltungsgericht die hiergegen erhobene Klage abgewiesen. Der angefochtene Bescheid sei rechtmäßig: Bei der Verzichtserklärung handele es sich um einen bereits mit Abgabe der Erklärung verbindlich geäußerten, lediglich hinsichtlich der Erlöschenswirkung zeitlich hinausgeschobenen Verzicht auf die Genehmigung der Anlage. Die Erklärung löse sofort Rechtsfolgen aus und könne nicht widerrufen werden. Der Wortlaut von § 20 der 13. BImSchV gebe für die Widerruflichkeit nichts her. Ließe man sie zu, liefe der Stichtag leer. Auch sei der Ordnungsgeber ausdrücklich davon ausgegangen, dass der Anlagenbetreiber sich zeitgebunden entscheiden müsse. Jedenfalls ergebe sich die Unwiderruflichkeit der Verzichtserklärung aus einer analogen Anwendung des § 130 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 BGB. Das sei interessengerecht, weil innerhalb der Erklärungsfrist klare Verhältnisse über das für die Altanlage geltende Rechtsregime geschaffen werden sollten. Die dem Betreiber einer Altanlage eröffnete Wahlmöglichkeit schaffe einen umweltpolitischen Anreiz zum Neubau von Anlagen, die den neuen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen genügten. Die Erklärungsfrist sichere dabei einen Vorlauf für die Planung und gewährleiste insofern Versorgungssicherheit. Die Verzichtserklärung habe darüber hinaus auch Auswirkungen für die Behörden wegen ihrer Überwachungsaufgaben und unionsrechtlichen Berichtspflichten sowie gegebenenfalls für Dritte, die ihrerseits Anlagen betrieben und das Ausmaß der Luftverschmutzung in ihre eigenen Planungen einbeziehen müssten. Die Übergangsregelungen trügen dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz und den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit Rechnung. Der Ausschluss des Widerrufs führe entgegen der Ansicht der Klägerin nicht zu einem widersinnigen Ergebnis.

- 13 Die Verzichtserklärung habe nicht unter der stillschweigenden Bedingung einer rechtzeitigen Inbetriebnahme des Kraftwerks D. 4 gestanden. Sie habe wegen der Verzögerung bei der Realisierung des Kraftwerks D. 4 auch nicht nach den Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage widerrufen werden können, weil diese auf einseitige Rechtsgeschäfte nicht anwendbar seien. Dessen ungeachtet sei bereits zweifelhaft, ob die rechtzeitige Errichtung des Kraftwerks D. 4 Verzichtgrundlage geworden sei. Jedenfalls erscheine es nicht treuwidrig oder schlechthin unzumutbar, die Klägerin an ihrer Verzichtserklärung festzuhalten. Sie habe bei deren Abgabe bewusst auf eigenes unternehmerisches Risiko gehandelt; denn damals hätten weder der Bebauungsplan noch eine Genehmigung vorgelegen.
- 14 Zur Begründung ihrer vom Senat wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision trägt die Klägerin vor: Die Verzichtserklärung sei bei Abgabe zunächst als eine reine Absichtserklärung zu verstehen. Denn sie sei im Gegensatz zu einer öffentlich-rechtlichen Willenserklärung nicht unmittelbar auf den Eintritt von Rechtsfolgen gerichtet. Erst ab dem 1. Januar 2011 werde die nachgerüstete Altanlage bezüglich der einzuhaltenden Emissionsgrenzwerte begünstigt; vorher entfalte die Stilllegungserklärung keine Rechtswirkungen. Entsprechendes gelte auch für das spätere Erlöschen der Betriebsgenehmigung. Die Verzichtserklärung sei aber jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung, die insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trage, unter Beachtung des Normzwecks widerruflich, solange der Anlagenbetreiber aus der Erklärung noch keine Vorteile gezogen habe. Es bestehe kein überzeugender Grund dafür, dass die Anlagenbetreiber sich ungeachtet der Unsicherheiten betrieblicher Prognosen schon bis zum 31. Dezember 2006 definitiv entscheiden müssten, ob ihre Anlage sechs Jahre später stillgelegt werden solle. Es sei nicht erkennbar, weshalb die Behörde zwingend schon zu einem so frühen Zeitpunkt Kenntnis von einer Stilllegung haben müsse. Auch die unionsrechtlichen Berichtspflichten stünden einem Widerruf nicht entgegen. Schließlich habe die Erklärungsfrist nicht den Zweck, zugunsten Dritter für rechtssichere Verhältnisse zu sorgen.

15 Wegen des mit der Erklärung verbundenen vertragsähnlichen Gegenseitigkeitsverhältnisses könne sie sich auf die Grundsätze des Wegfalls der Geschäftsgrundlage berufen. Die rechtzeitige Inbetriebnahme des Kraftwerks D. 4 sei die stillschweigende Geschäftsgrundlage der Stilllegungserklärung gewesen; sie sei auch der Behörde bekannt gewesen und nicht beanstandet worden. Aufgrund der Verzögerung der Planung und Errichtung des neuen Kraftwerks sei eine wesentliche Änderung eingetreten. Hier sei der übliche Risikorahmen überschritten worden. Ihr könne nicht zugemutet werden, an der Erklärung festzuhalten. Das Bebauungsplanverfahren, das zum Verantwortungsbereich der Planungsträger gehöre, sei schon weit vorangeschritten gewesen. Auch seien die fortbestehenden vertraglichen Verpflichtungen in Rechnung zu stellen. Eine Übergangslösung im Sinne einer aktiven Duldung führe nicht zur Zumutbarkeit. Die Erklärung müsse so angepasst werden, dass das Altkraftwerk bis zur Inbetriebnahme des Kraftwerks D. 4 nicht stillgelegt werden müsse.

16 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. März 2012 aufzuheben sowie den Feststellungsbescheid der Bezirksregierung A. vom 30. Juni 2011 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten festzustellen, dass die Anlage über den 31. Dezember 2012 hinaus betrieben werden darf,

hilfsweise,

den Beklagten zu verurteilen, einer Anpassung der Erklärung der Klägerin vom 18. Dezember 2006 dahingehend zuzustimmen, dass die Anlage bis zu einer Inbetriebnahme des Neubauvorhabens Kraftwerk D. 4 weiter betrieben werden darf.

17 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

18 Er verteidigt das angefochtene Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II

- 19 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage ohne Verstoß gegen revisibles Recht abgewiesen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf die begehrte Feststellung, noch kann sie die Zustimmung des Beklagten zu einer abgewandelten Erklärung verlangen, die den weiteren Betrieb des Altkraftwerks ermöglicht.
- 20 Zu Recht hat die Bezirksregierung im angefochtenen Bescheid festgestellt, dass die Betriebsgenehmigung für das Altkraftwerk H. spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2012 erlischt. Durch Erklärung der Klägerin vom 18. Dezember 2006 ist die Betriebsgenehmigung befristet worden (1.). Diese Änderung der Rechtslage ist nicht durch den Widerruf vom 12. Oktober 2010 beseitigt worden (2.). Die Verbindlichkeit der Verzichtserklärung ist auch nicht wegen geänderter Verhältnisse entfallen (3.).
- 21 1. Nach der Übergangsregelung des § 20 Abs. 3 der Dreizehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen - 13. BImSchV) vom 20. Juli 2004 (BGBl I S. 1717) hat der Betreiber einer Altanlage i.S.v. § 2 Nr. 3 der 13. BImSchV die Wahl, ob er mit seiner Anlage gemäß § 20 Abs. 1 Buchst. a der 13. BImSchV ab dem 1. November 2007 bzw. - wie hier bei sogenannten nachgerüsteten Altanlagen - ab dem 1. Januar 2011 (§ 20 Abs. 4 der 13. BImSchV) die strengeren Grenzwerte der 13. BImSchV für Altanlagen (§ 3 Abs. 8 bis 15 der 13. BImSchV) einhält oder ob er auf weitere Nachrüstungen verzichtet, die Altanlage unter Beachtung der bislang geltenden Anforderungen der Verordnung über Großfeuerungsanlagen vom 22. Juni 1983 - 13. BImSchV (BGBl I S. 719) noch längstens bis zum 31. Dezember 2012 unverändert weiter betreibt und spätestens nach Ablauf dieser Frist unter Verzicht auf die Berechtigung zum Betrieb stilllegt. Von diesem Wahlrecht muss der Anlagenbetreiber bis zum 31. Dezember 2006 durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde Gebrauch machen.



- 22 Diese Erklärung ist nicht lediglich als unverbindliche Absichtsbekundung einzuordnen, die auf eine Umsetzung durch weitere Handlungen angewiesen ist, um Rechtswirkungen zu zeitigen. Sie ist vielmehr eine einseitige empfangsbedürftige, mit ihrem Zugang wirksame öffentlich-rechtliche Willenserklärung. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf die Setzung von Rechtsfolgen gerichtet ist. Solche werden hier herbeigeführt, denn die Erklärung bewirkt, dass die Anlage nunmehr anderen rechtlichen Regelungen unterliegt.
- 23 Zum einen ist die Anlage für die gesamte Dauer ihrer rechtlich zulässigen (Rest-)Laufzeit nicht den verschärften Emissionsvorschriften der 13. BImSchV unterworfen. Zum anderen wird die Geltungsdauer der bislang unbefristeten Betriebsgenehmigung als einer „Berechtigung zum Betrieb“ begrenzt. Sie erlischt spätestens am 31. Dezember 2012, gegebenenfalls aber bereits früher, wenn die Anlage zuvor stillgelegt wird. Nur insoweit hängt der Zeitpunkt des Erlöschens von der tatsächlichen Stilllegung ab. Die Befristung der maximalen Geltungsdauer der Genehmigung steht dagegen schon aufgrund der Erklärung fest und ist folglich von der Stilllegung nicht abhängig; vielmehr kann nach dem 31. Dezember 2012 wegen Fehlens der erforderlichen Betriebsgenehmigung eine Stilllegungsanordnung ergehen (siehe auch Fest/Leifer, NVwZ 2011, 1046 <1048>).
- 24 Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Befristung einer Betriebsgenehmigung nicht zwingend dem Erlass einer Nebenbestimmung durch die Behörde vorbehalten. Kann die Beendigung der Rechtswirkungen einer Genehmigung mit sofortiger Wirkung durch einen einseitigen Verzicht seitens des Genehmigungsinhabers herbeigeführt werden (vgl. Urteil vom 15. Dezember 1989 - BVerwG 4 C 36.86 - BVerwGE 84, 209 <211> = Buchholz 406.11 § 2 BBauG/BauGB Nr. 28 S. 2), spricht grundsätzlich nichts dagegen, den Eintritt der Erlöschenswirkung auf einen bestimmten späteren Zeitpunkt hinauszuschieben, wie dies durch die verordnungsrechtliche Regelung vorgegeben ist.
- 25 Der Erklärung fehlt auch nicht etwa deswegen - zunächst - die eine Willenserklärung kennzeichnende Gestaltungswirkung, weil die durch sie herbeigeführte neue Rechtslage sich in ihren tatsächlichen, zeitlich „gestreckten“ Wirkungen

anfänglich noch nicht von der ohne Abgabe einer Erklärung geltenden unterscheidet. Diese Betrachtungsweise lässt außer acht, dass das weitere rechtliche Schicksal der Anlage - so insbesondere das Erlöschen der Genehmigung - bereits mit Abgabe der Erklärung vorgezeichnet ist.

- 26 2. Die durch die Verzichtserklärung bewirkten Rechtsänderungen, namentlich die Befristung der Betriebsgenehmigung, sind durch den von der Klägerin erklärten Widerruf nicht beseitigt worden. Denn die nach § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV abgegebene Erklärung war auch vor dem 1. Januar 2011 nicht frei widerruflich.
- 27 a) § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV trifft keine ausdrückliche Regelung über die Möglichkeit eines Widerrufs der Verzichtserklärung. Ob die Frist für die Abgabe der Erklärung bereits mit hinreichender Deutlichkeit gegen die Widerruflichkeit spricht, kann dahinstehen. Denn in Ermangelung einer Sonderregelung folgt der Ausschluss der Widerruflichkeit aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verbindlichkeit und Verlässlichkeit von Erklärungen im Rechtsverkehr, der in § 130 Abs. 1 BGB seinen Niederschlag gefunden hat. Der von § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV verfolgte Regelungszweck und das Regelungsumfeld schließen es aus, hiervon ausnahmsweise abzuweichen.
- 28 Nach § 130 Abs. 1 Satz 1 BGB ist eine Willenserklärung gegenüber einem Abwesenden in dem Zeitpunkt wirksam, in welchem sie ihm zugeht; nach Satz 2 wird sie nicht wirksam, wenn dem Empfänger vorher oder gleichzeitig ein Widerruf zugeht. Daraus folgt, dass die empfangsbedürftige Willenserklärung vom Erklärenden nach deren Zugang nicht frei widerrufen bzw. - nach einer nach der zeitlichen Abfolge unterscheidenden Terminologie (siehe Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 22 Rn. 66 f.) - zurückgenommen werden kann und für ihn bindend ist. Wenn hiernach mit der Wirksamkeit der Erklärung deren fortdauernde Verbindlichkeit einhergeht, wird dem mit dem Selbstverantwortungsgrundsatz korrespondierenden Prinzip des Vertrauensschutzes im Rechtsverkehr Rechnung getragen (Armbrüster, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, Rn. 3 vor §§ 116 ff.). Soweit der Gesetzgeber im bürgerlichen Recht in bestimmten Fällen den nachträglichen Widerruf

rechtsgeschäftlicher Erklärungen zugelassen hat, handelt es sich um Ausnahmetatbestände, bei denen das Gesetz die Interessen des Widerrufenden höher bewertet als die des anderen, auf den Bestand der Erklärung vertrauenden Teils (BGH, Beschluss vom 7. Dezember 1976 - X ZB 24/75 - GRUR 1977, 485 <juris Rn. 14 ff.>). Ein Bedürfnis nach Verlässlichkeit rechtserheblichen Verhaltens besteht grundsätzlich auch im öffentlichen Recht. Nur wenn das Rege- lungskonzept in Bezug auf den normierten Sachverhalt Besonderheiten auf- weist, kann unter Beachtung der Interessenlage der Behörde und eventuell be- troffener Dritter ausnahmsweise davon ausgegangen werden, dass eine Wil- lenserklärung nicht als verbindlich anzusehen sein soll (vgl. Krause, VerwArch 61 <1970> S. 297 <319 ff.>; Kluth, NVwZ 1990, 608 <610, 612 f.> zum An- tragsverfahren; daran anschließend Fest/Leifer, NVwZ 2011, 1046).

- 29 b) Für eine solche Bewertung ist von vornherein kein Raum, wenn bereits die Art der von der Willenserklärung herbeigeführten Änderung der Rechtslage der Widerruflichkeit zwingend entgegensteht.
- 30 Hat die Verzichtserklärung das Erlöschen der Genehmigung schon bewirkt, so ist ein Widerruf nicht mehr möglich. Denn dessen Rechtsfolgen liefen auf die Neuerteilung der Genehmigung hinaus, die einer Entscheidung der Genehmi- gungsbehörde vorbehalten ist und folglich durch eine Erklärung des ehemaligen Genehmigungsinhabers nicht ersetzt werden kann (Krause a.a.O., S. 321 f.; Mittel, Öffentlich-rechtliche Erklärungen von Privatpersonen, 1971, S. 98 f.; zur Unwiderruflichkeit des Verzichts auf einen Anspruch Urteil vom 23. März 1962 - BVerwG 4 C 16.61 - BVerwGE 14, 93 <97> = Buchholz 427.3 § 360 LAG Nr. 25 S. 74). Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage von der rückwirkenden Be- seitigung einer Willenserklärung bei deren Anfechtung wegen Willensmängeln und dem nachfolgenden Wiederaufleben der alten Genehmigung. Da die Ver- zichtserklärung der Klägerin die Betriebsgenehmigung erst zu einem nach dem Widerruf liegenden Zeitpunkt zum Erlöschen bringen sollte, ist diese Fallgestal- tung hier zu verneinen.
- 31 Eine Bindung an die wirksame Willenserklärung kann des Weiteren auch dann nicht zweifelhaft sein, wenn der Erklärende die durch die Erklärung neugestalte-

te Rechtslage bereits ausgenutzt hat und die nunmehr erstrebte Rückkehr zur alten Rechtslage demnach zu einer vom Gesetz nicht vorgesehenen Bevorzugung des Erklärenden und einer Umgehung zwingender Vorschriften führen würde (vgl. BRDrucks 95/83 S. 57 zur Vorgängervorschrift: Verbindlichkeit der Erklärung zur Verhinderung von Missbrauch und Umgehung). Die Klägerin weist zutreffend darauf hin, dass die letztgenannte Fallkonstellation hier gleichfalls nicht vorliegt. Sie hat von der dem Altkraftwerk aufgrund der Stilllegungserklärung mit Wirkung vom 1. Januar 2011 eingeräumten immissionsschutzrechtlichen Privilegierung wegen der vor diesem Stichtag abgegebenen Widerrufserklärung und der sodann eingeleiteten und fristgerecht abgeschlossenen Maßnahmen zur Emissionsminderung nach Maßgabe des § 20 Abs. 4 der 13. BImSchV keinen Gebrauch gemacht (siehe Ohms, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 13. BImSchV, § 20 Rn. 15: noch keine gestaltende Außenwirkung).

- 32 c) Erscheint somit nicht schon unter diesen Aspekten eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass eine Willenserklärung mit Zugang an den Erklärungsempfänger verbindlich wird, von vornherein als ausgeschlossen, so kommt es darauf an, ob das Regelungskonzept des § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV Besonderheiten aufweist, die den Schluss auf eine solche Ausnahme zulassen. Dies ist zu verneinen. Eine am Sinn und Zweck der Norm ausgerichtete und deren Regelungsumfeld berücksichtigende Auslegung führt zu dem Ergebnis, dass sich die Klägerin an ihrer Stilllegungs- und Verzichtserklärung festhalten lassen muss. Die Verbindlichkeit der Erklärung ergibt sich, wie das Oberverwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, zum einen aus den mit der Wahlmöglichkeit verfolgten Zwecken (aa), zum anderen daraus, dass an die durch die Erklärung geschaffene Rechtslage weitere rechtliche Folgerungen anknüpfen, die gleichfalls auf Verlässlichkeit und Beständigkeit angelegt sind (bb).
- 33 aa) Mit der Einräumung des Wahlrechts in § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV will der Verordnungsgeber einen umweltpolitisch motivierten Investitionsanreiz setzen. Nach der kostengünstigen Nutzung einer „nachrüstungsfreien“ Restlaufzeit sollen an die Stelle der betreffenden Altanlagen Neuanlagen treten, die dem Stand der Technik entsprechen und den verschärften immissionsschutzrechtlichen Standards (§ 3 Abs. 2 bis 7 der 13. BImSchV) genügen. Die Einsparungen, die

mit dem Verzicht auf einen kostspieligen Umbau der Altanlagen einhergehen, sollen die Entscheidung für eine zeitnahe Investition in einen Neubau erleichtern.

- 34 Auf diesen Regelungszweck nimmt die Begründung der 13. BImSchV durch den Verweis auf die Bestimmung des § 20 Abs. 6 der Vorgängerverordnung Bezug (BTDrucks 15/3024 S. 28). § 20 Abs. 6 (i.V.m. Abs. 1 und § 38 Abs. 2) der Verordnung vom 22. Juni 1983 (BGBl I S. 719) ist der Regelung des § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV vergleichbar; denn diese Regelung stellte den Anlagenbetreiber im Falle einer Beschränkung der Restlaufzeit, die nicht kalendrisch, sondern nach der Restnutzung (§ 2 Nr. 12 der 13. BImSchV a.F.) bemessen wurde, von den verschärften Anforderungen an die Schwefeldioxidbegrenzung frei. In der Begründung des Verordnungsentwurfs wird ausdrücklich betont, dass das Konzept der Verordnung für Altanlagen Anreize schaffe, technisch veraltete, besonders emissionsintensive Anlagen stillzulegen oder nur noch mit verminderter Ausnutzung zu betreiben (BRDrucks 95/83 S. 37). Diese Anreizfunktion wird - was wiederum ein durchgängig vorhandenes Regelungsanliegen der Übergangsvorschriften der 13. BImSchV in allen ihren Fassungen bestätigt - auch in der Begründung des Verordnungsentwurfs zur derzeit beabsichtigten Neufassung der 13. BImSchV (Art. 2 der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen beim Umfüllen oder Lagern von Ottokraftstoffen, Kraftstoffgemischen oder Rohbenzin sowie zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung der Kohlenwasserstoffemissionen bei der Betankung von Kraftfahrzeugen, BTDrucks 17/10605) deutlich herausgestellt. Danach soll mit der dem § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV vergleichbaren Regelung in § 30 Abs. 4 der Neufassung durch die den Betreibern eingeräumte Möglichkeit, ihre Anlagen ohne Anpassung an die neuen Anforderungen für eine begrenzte Zeit weiterzubetreiben, erreicht werden, dass statt für Nachrüstungen in weniger wirkungsvolle Techniken bei Altanlagen Mittel für effizientere Maßnahmen in Ersatzanlagen zur Verfügung stehen (BTDrucks 17/10605 S. 84).

- 35 Die so bezweckte Investitionsentscheidung erfordert einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf für eine angemessene Planungs- und Realisierungsphase, damit die Versorgungssicherheit gewährleistet bleibt. Das rechtfertigt jedenfalls bei einer hier zulässigen typisierenden Betrachtungsweise die Festlegung, dass die Verzichtserklärung schon geraume Zeit vor der Ersetzung der Alt- durch die Neuanlage und auch mehrere Jahre vor der Inanspruchnahme der Vergünstigung abgegeben werden muss. An dieser Entscheidung soll der Anlagenbetreiber im Interesse des von der Verordnung angestrebten Ziels einer möglichst großen Emissionsminderung, die sich an den technischen Möglichkeiten von Neuanlagen ausrichtet (vgl. BTDrucks 15/3420 S. 19 <A III., VI.5.>), festgehalten werden.
- 36 bb) Auch das Regelungsumfeld spricht gegen die freie Widerruflichkeit der Verzichtserklärung.
- 37 Die Richtlinie 2001/80/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (ABl EG Nr. L 309 S. 1), deren Umsetzung die 13. BImSchV dient, verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 15 zur regelmäßigen Berichterstattung über die nach Art. 3 der Richtlinie erstellten Programme zur Verminderung der jährlichen Gesamtemissionen aus bestehenden Anlagen. Nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie muss der Bericht auch einen Gesamtüberblick über die erfolgten oder geplanten endgültigen Stilllegungen von Feuerungsanlagen enthalten. Diese Angaben müssen verlässlich sein. Denn auf der Grundlage der so ermittelten und übermittelten Daten ist auch über eine Anpassung und Weiterentwicklung der Programme zu entscheiden.
- 38 Auf den Bestand der Verzichtserklärung müssen sich die mit weiteren Planungen befassten Behörden auch deswegen verlassen können, weil der künftige Wegfall einer emittierenden Anlage für die rechtliche Bewertung wegen einer immissionsbezogenen Summationsbetrachtung (vgl. Beschluss vom 5. September 2012 - BVerwG 7 B 24.12 - NVwZ-RR 2012, 922 Rn. 8 f. m.w.N.) von Bedeutung sein kann. Angesichts dieser objektiv-rechtlichen Betrachtung kann dahinstehen, ob und inwieweit das Vertrauen betroffener privater Dritter in den

Bestand einer gegenüber Behörden abgegebenen Willenserklärung schutzwürdig ist und gegen deren Widerruflichkeit spricht oder eine Begünstigung des Dritten lediglich als Reflexwirkung einzustufen ist.

- 39 Gleichfalls offenbleiben kann die Frage, inwieweit auch die Sicherstellung der Effektivität einer behördlichen Überwachung und der zeitgerechten Vorbereitung von nachträglichen Anordnungen zur Einhaltung der verschärften Emissionswerte, falls die Wahlmöglichkeit nicht in Anspruch genommen wird, die Annahme der Verbindlichkeit der Verzichtserklärung rechtfertigen kann. Diese öffentlichen Interessen dürften jedenfalls für eine zeitliche Befristung einer Widerrufsmöglichkeit sprechen.
- 40 d) Diesem Verständnis der Verzichtserklärung und ihrer grundsätzlichen Verbindlichkeit steht höherrangiges Recht nicht entgegen. Die Übergangsregelung des § 20 der 13. BImSchV muss sich an den aus der Eigentumsgarantie folgenden Anforderungen, insbesondere auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, messen lassen (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2008 - BVerwG 7 C 48.07 - BVerwGE 132, 224 Rn. 38 ff.). Es ist nichts dafür ersichtlich, dass die in § 20 der 13. BImSchV für den Regelfall vorgesehenen Anpassungspflichten und -fristen insoweit rechtlichen Bedenken begegnen. Auch die Klägerin behauptet nichts Gegenteiliges. Vor diesem Hintergrund ist auch eine alternative, von einer eigenen Willensentscheidung des Anlagenbetreibers abhängige Ausgestaltung des Übergangsregimes von Verfassung wegen nicht zu beanstanden. Insbesondere kann die Klägerin mit dem Einwand, dass allein Rechtssicherheit und Rechtsklarheit keine vorrangigen Zwecke der 13. BImSchV seien, es vielmehr um die Einhaltung der Vorsorgewerte gehe, nicht durchdringen. Denn die Verbindlichkeit der Verzichtserklärung folgt, wie oben dargelegt, in erster Linie aus materiell-rechtlichen Erwägungen, die gerade auf die Verringerung der Luftverschmutzung bezogen sind.
- 41 3. Die Klägerin kann sich von ihrer Verzichtserklärung auch nicht unter Berufung darauf lösen, dass ihr ein Festhalten an der eigenen Erklärung und den daraus folgenden Rechtswirkungen wegen der veränderten Umstände unzumutbar sei.

- 42 Die Grundsätze über den Wegfall der Geschäftsgrundlage können hier nicht unmittelbar herangezogen werden. Denn das nunmehr in § 60 Abs. 1 VwVfG und § 313 BGB normierte Rechtsinstitut ist auf zweiseitige Rechtsgeschäfte bezogen. Einer analogen Anwendung auf einseitige Rechtsgeschäfte steht grundsätzlich entgegen, dass es an gemeinsamen Vorstellungen fehlt, die Grundlage einer übereinstimmenden Willensbildung sein können (vgl. Finke-  
nauer, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, § 313 Rn. 50). Damit ist jedoch nur der typische Fall eines einseitigen Rechtsgeschäfts bezeichnet. Die Verzichtserklärung nach § 20 Abs. 3 der 13. BImSchV ist demgegenüber auf die Vergünstigung bezogen, die der Ordnungsgeber dem Betreiber einer Altanlage anbietet. Hinter dem so ausgestalteten Austauschverhältnis steht, wie oben dargelegt, die Anreizwirkung, die auf der Errichtung einer Neuanlage abzielt. Diese Rechtslage rechtfertigt es umso mehr, das allgemeine Prinzip von Treu und Glauben, das im Institut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage eine spezielle Ausprägung erfahren hat, auch im Rahmen des einseitigen Rechtsgeschäfts der Verzichtserklärung zu berücksichtigen. Hiernach kann der Behörde, die sich auf ein Recht oder eine Eingriffsbefugnis beruft, die die Wirksamkeit des einseitigen Rechtsgeschäfts voraussetzen, der Einwand unzulässiger Rechtsausübung entgegengesetzt werden (so Urteil vom 8. Februar 1968 - BVerwG 2 C 41.66 - VwRspr 19, 723 <725 f.>); auch kann ergänzend eine Anpassung der Rechtslage verlangt werden.
- 43 Hierbei müssen sich die Überlegungen, ob ein Festhalten an der öffentlich-rechtlichen Willenserklärung als eines einseitigen Rechtsgeschäfts unzumutbar ist, wiederum maßgeblich an der Verteilung der Risikosphären und der Überschreitung des Risikorahmens, der nach Treu und Glauben hinzunehmen ist, orientieren (siehe zuletzt Urteil vom 18. Juli 2012 - BVerwG 8 C 4.11 - Rn. 64, zu § 60 VwVfG). Nach diesen Maßstäben ist die Auffassung des Obergerichtes, wonach die Klägerin bei der Abgabe der Verzichtserklärung auf eigenes unternehmerisches Risiko gehandelt hat, nicht zu beanstanden. Denn ein Anlagenbetreiber muss bei seinen Überlegungen immer in Erwägung ziehen, dass es gerade bei der Realisierung komplexer Großprojekte nicht zuletzt aufgrund rechtlicher Schwierigkeiten und Fehleinschätzungen zu Verzögerun-



gen kommen kann. Ungeachtet der (Mit-)Verantwortung der Planungs- und Genehmigungsbehörden für eine rechtmäßige Bewältigung des Vorhabens muss der Anlagenbetreiber für sich entscheiden, ob die betriebswirtschaftlichen Vorteile eines nur zweijährigen Verzichts auf die verschärften Anforderungen die möglichen Nachteile einer verspäteten Inbetriebnahme einer geplanten Neuanlage überwiegen. Die Folgen einer verspäteten Fertigstellung der Neuanlage für die Versorgungssicherheit auch öffentlicher Infrastruktureinrichtungen wie hier der Fernwärme- und der Bahnstromversorgung wirken sich nicht zugunsten der Rechtsposition des Anlagenbetreibers aus; diesen öffentlichen Interessen, die mit denen des Anlagenbetreibers nicht deckungsgleich sind, kann - wie Überlegungen der Beteiligten im Parallelverfahren (Altkraftwerk D.) zu einer „aktiven Duldung“ zeigen - auf anderen rechtlichen Wegen Rechnung getragen werden.

44 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Guttenberger

Brandt