

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 9.02
VGH 22 B 01.1029

Verkündet
am 24. Oktober 2002
Schmidt
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Oktober 2002
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht G ö d e l ,
K l e y , H e r b e r t , P o s t i e r und
N e u m a n n

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 6. Dezember 2001 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Beteiligten streiten im Wesentlichen darüber, ob das Erlöschen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 18 Abs. 2 BImSchG für einen Truthahnmaststall dazu führt, dass nach § 14 BImSchG ausgeschlossene zivilrechtliche Ansprüche auf Einstellung des Betriebs wieder aufleben.

Der Kläger betrieb diesen ursprünglich baurechtlich genehmigten Stall zunächst mit 10 000 Tierplätzen. Eine Erweiterung auf 16 000 Truthahnmastplätze wurde im Jahre 1996 gemäß Nr. 7.1 Spalte 1 d des Anhangs zur 4. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes - 4. BImSchV - im förmlichen Verfahren nach § 10 des Bundesimmissionsschutzgesetzes - BImSchG - genehmigt. Mit Änderungsverordnung vom 16. Dezember 1996 wurde die maßgebliche Bestimmung des Anhangs zur 4. BImSchV mit Wirkung vom 1. Februar 1997 dahin geändert, dass eine Genehmigung erst ab 20 000 Tierplätzen erforderlich war. Daraufhin erließ das Landratsamt T. gegenüber dem Kläger im Juli 1997 einen Bescheid, in dem es regelte, dass die immissionsschutzrechtliche Genehmigung aus dem Jahre 1996 als Baugenehmigung fortgelte, und die Nebenbestimmungen der Genehmigung bezeichnete, die außer Kraft getreten seien.

Dagegen legte der Kläger Widerspruch ein. Dieser blieb ebenso erfolglos wie die anschließende Klage. Das Verwaltungsgericht hat sich im klageabweisenden Urteil auf den Standpunkt gestellt, dass § 18 Abs. 2 BImSchG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den angegriffenen Verwaltungsakt sei. Zwar trete die in dieser Norm geregelte Rechtsfolge - das Erlöschen der Genehmigung - unmittelbar kraft Gesetzes ein; soweit das betreffende Rechtsverhältnis oder einzelne Rechte und Pflichten daraus aber umstritten oder klärungsbedürftig seien, entspreche es dem Zweck der Norm, die Rechtslage durch Bescheid rechtsverbindlich festzustellen. Auch die materiellen Voraussetzungen dieser Vorschrift lägen vor. Das Erlöschen der Genehmigung habe zur Folge, dass die Genehmigung in diesem Zeitpunkt gegenstandslos werde und alle durch sie begründeten Rechte und Pflichten untergegangen seien, soweit sie sich auf die genehmigungspflichtigen Handlungen des Errichtens und Betreibens bezögen. Damit entfalle auch der in § 14 BImSchG für unanfechtbar genehmigte Anlagen geregelte Ausschluss privatrechtlicher Ansprüche von Nachbarn auf Einstellung des Betriebs.

Dagegen hat der Kläger Berufung eingelegt. Während des Berufungsverfahrens ist die maßgebliche Bestimmung der 4. BImSchV erneut geändert worden. Aufgrund von Art. 4 Nr. 4 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (BGBl I S. 1950, 1978) sind in Nr. 7.1 Spalte 2 a) dd) des Anhangs zur 4. BImSchV Anlagen mit 15 000 bis weniger als 20 000 Truthühnermastplätzen aufgenommen worden.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung zurückgewiesen und neben der Vertiefung der Argumente des Verwaltungsgerichts im Wesentlichen ausgeführt: Die Regelung des § 18 Abs. 2 BImSchG verstoße entgegen der Auffassung des Klägers nicht gegen Verfassungsrecht; denn sie entziehe dem Anlagenbetreiber keine

geschützten subjektiven Rechtspositionen. Einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf den in § 14 BImSchG geregelten besonderen Bestandsschutz gebe es nicht. Die Genehmigung sei von vornherein mit dem Risiko des Erlöschens behaftet gewesen. Insofern werde kein schutzwürdiges Vertrauen enttäuscht. Durch § 18 Abs. 2 BImSchG werde auch nicht die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit staatlichen Handelns, die Grundlage der Investitionsentscheidungen des Betreibers sei, beseitigt; denn eine das Erlöschen der Genehmigung auslösende Änderung der 4. BImSchV dürfe nicht willkürlich vorgenommen werden, sie müsse sich vielmehr im Rahmen der Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 1 Satz 1 BImSchG halten. Das Entfallen der Schutzwirkung des § 14 BImSchG könne zudem als Kompensation für den Wegfall von Pflichten nach § 5 Abs. 1 BImSchG verstanden werden. Die Gleichstellung der aus dem Betrieb einer bisher genehmigten Alt-Anlage resultierenden Rechte und Pflichten mit denen einer neu zu errichtenden Anlage verstoße auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Regelung bezwecke eine Klarstellung und damit Rechtssicherheit. Eine Zersplitterung unter mehrere Rechtsregime werde vermieden.

Mit seiner Revision verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er ist nach wie vor der Auffassung, § 18 Abs. 2 BImSchG sei keine hinreichende Grundlage für den Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts. Aufgrund des eindeutigen Regelungsgehalts der Norm bestehe auch kein Bedürfnis für eine solche behördliche Feststellung. Die Regelung des § 18 Abs. 2 BImSchG sei darüber hinaus verfassungswidrig, weil der Zweck des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens die Fortdauer des besonderen Bestandsschutzes nach § 14 BImSchG auch beim Entfallen des Genehmigungserfordernisses gebiete. Insofern habe der Anlagenbetreiber ein schutzwürdiges Vertrauen erlangt.

Der Beklagte verteidigt die Ausführungen des angegriffenen Urteils.

II.

Die Revision ist nicht begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs steht im Ergebnis im Einklang mit Bundesrecht; denn der angegriffene Bescheid ist rechtmäßig und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten.

Die Vorschrift des § 18 Abs. 2 BImSchG ist eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die durch das Landratsamt ausgesprochene Feststellung gegenüber dem Kläger; sie ist mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar.

1. Entgegen der Auffassung des Klägers lässt sich der Vorschrift die Befugnis der Behörde zum Erlass des Verwaltungsakts entnehmen. Zwar beschränkt sich der Wortlaut der Norm auf die Regelung, dass eine (immissionsschutzrechtliche) Genehmigung erlischt, soweit das Genehmigungserfordernis aufgehoben wird. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Gesetzgeber einen Verwaltungsakt zur Konkretisierung dieser Bestimmung für den Einzelfall nicht zulassen wollte. Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass eine solche Befugnis nicht notwendigerweise ausdrücklich geregelt sein muss. Vielmehr reicht es aus, dass sie sich dem Gesetz durch Auslegung entnehmen lässt (vgl. zuletzt Urteil vom 9. Mai 2001 - BVerwG 3 C 2.01 - BVerwGE 114, 226 <227 f.> m.w.N.). Eine solche - konkludente - Ermächtigung enthält § 18 Abs. 2 BImSchG. Mit Blick auf den Zweck dieser Vorschrift, Klarheit über die nach Aufhebung des Genehmigungserfordernisses bestehenden Pflichten des Anlagenbetreibers zu schaffen, liegt auf der Hand, dass das Normprogramm nur erfüllbar ist, wenn es der zuständigen Behörde auch erlaubt ist, die Regelung auf den Einzelfall umzusetzen; denn das mit dem Erlöschen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung verbundene Ende der Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG begründet regelmäßig das Bedürfnis, den Bescheid - insbesondere

hinsichtlich der erteilten Auflagen - der neuen Rechtslage, d.h. dem für die Anlage nunmehr geltenden Rechtsregime, anzupassen, wie es hier auch geschehen ist.

2. Der angegriffene Bescheid steht auch seinem Inhalt nach im Einklang mit Bundesrecht. Da die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 BImSchG im Falle des Klägers vorlagen und die getroffene Feststellung die gesetzliche Regelung ohne Abweichung von ihren Vorgaben umsetzt, könnte sich ein Rechtsverstoß nur aus der mit der Klage geltend gemachten Unvereinbarkeit der Ermächtigungsnorm mit höherrangigem Recht ergeben. Ein solcher Verfassungsverstoß ist jedoch nicht erkennbar.

Der Kläger sieht einen Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG darin, dass ihm mit dem gesetzlich angeordneten Erlöschen der Genehmigung der besondere Bestandsschutz genommen werde, der ihm durch § 14 BImSchG gegen privatrechtliche Ansprüche von Nachbarn auf Einstellung des Anlagenbetriebs gewährt werde. Dieser Auffassung liegt die von den Vorinstanzen und anscheinend auch der herrschenden Meinung in der Literatur geteilte Vorstellung zugrunde, der Ausschluss dieser privatrechtlichen Ansprüche entfalle mit dem Erlöschen der Genehmigung für die Anlage vollständig und damit auch rückwirkend (vgl. Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band 1, Rn. 42 zu § 18 BImSchG; Reh binder in: Landmann/Rohmer, a.a.O. Rn. 15 zu § 14 BImSchG; Spindler in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzgesetz, Band 1, Teil 1, Rn. 54 ff. zu § 14 BImSchG, Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 5. Auflage, Rn. 4 zu § 14 BImSchG; Roßnagel in: GK-BImSchG, Rn. 13 zu § 14 BImSchG). Ob eine derart weitgehende Rechtsfolge mit den Anforderungen vereinbar wäre, welche die grundgesetzliche Eigentumsgarantie für Eingriffe in unter ihrem Schutz erworbene Positionen stellt, kann dahingestellt bleiben; denn die Auffassung, die bisher ausgeschlossenen privatrechtlichen Nachbaransprüche "lebten" mit dem Erlöschen der

Genehmigung "wieder auf" (so ausdrücklich Spindler, a.a.O. Rn. 56), findet im Gesetz keine Grundlage.

Der Ausschluss privatrechtlicher Ansprüche auf Betriebseinstellung kommt nach § 14 BImSchG Anlagen zugute, "deren Genehmigung unanfechtbar ist". Er knüpft damit nicht an den Fortbestand der Genehmigung, sondern daran an, dass es sich um eine Anlage handelt, die unanfechtbar genehmigt worden ist. Um eine solche Anlage handelt es sich auch dann, wenn die Genehmigung infolge einer Änderung der Genehmigungsvorschriften - mit Wirkung ex nunc - nachträglich erloschen ist. Aus § 18 Abs. 2 BImSchG ergibt sich nichts anderes. Ein Blick in die Gesetzgebungsgeschichte zeigt, dass mit dieser Regelung lediglich beabsichtigt war klarzustellen, dass mit dem Ende der Genehmigungspflicht auch die durch die Genehmigung begründeten Rechte und Pflichten erlöschen (vgl. BTDrucks 7/179, zu § 17 des Entwurfs, S. 37); denn die Neufassung sollte eine Kontroverse beenden, die unter Geltung des § 26 der Gewerbeordnung - der Vorgängervorschrift zu der Präklusionsnorm des § 14 BImSchG - herrschte. Seinerzeit war im Streit, welche Folgen das Entfallen der gewerberechtlichen (nunmehr immissionsschutzrechtlichen) Genehmigungspflicht für den Status der nach dem bis dahin geltenden Recht genehmigten Anlage hat. Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg hatte sich auf den Standpunkt gestellt, die erteilte Genehmigung und das gewerberechtliche Regime für die Anlage gälten fort, solange der Gesetzgeber nicht ausdrücklich etwas anderes anordne (Urteil vom 23. Juni 1967 - III OVG A 113/64 - DVBl 1967, 779 <781>). Mit § 18 Abs. 2 BImSchG ist die vom Oberverwaltungsgericht vermisste gesetzliche Regelung geschaffen worden. Der Vorschrift und ihren Materialien lässt sich jedoch nichts dafür entnehmen, dass die Änderung des Rechtsregimes Rückwirkung äußern und die Anlage so angesehen werden soll, als sei sie niemals immissionsschutzrechtlich genehmigt worden.

Ein solches durch den Wortlaut der Norm und ihren Regelungszweck nicht gedecktes Gesetzesverständnis, das der Anlage die Legalisierungswirkung der unanfechtbaren Genehmigung entzöge, würde auch der Interessenlage der Beteiligten nicht gerecht werden. Es ginge daran vorbei, dass der Inhaber der Genehmigung bis zur Änderung des Rechtsregimes nicht nur alle Pflichten erfüllen musste, die ihm als Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage oblagen, sondern die Anlage auch aufgrund eines Genehmigungsverfahrens betrieben hat, an dem die Nachbarn sich beteiligen und in das sie ihre Rechte einbringen konnten. Insoweit stellt sich für ihn das Rechtsverhältnis zu seinen Nachbarn, soweit es zivilrechtliche Ansprüche auf Einstellung des Betriebs betrifft, als abgeschlossener Sachverhalt dar, und zwar bezogen auf die Sachlage, die seinerzeit herrschte.

Solange diese Sachlage unverändert bleibt, besteht kein Grund, Ansprüche "wieder aufleben" zu lassen. Vielmehr muss sich die Wirkung des geänderten Rechtsregimes sinnvollerweise darauf beschränken, dass dem Anlagenbetreiber gegenüber seinen Nachbarn erst dann die Berufung auf die Präklusion nach § 14 BImSchG versperrt ist, wenn die Anlage in einem Maße geändert wird, dass sich - wäre sie noch genehmigungspflichtig - die Genehmigungsfrage neu stellen würde. Dadurch wird auf der einen Seite vermieden, das Vertrauen des Genehmigungsempfängers in den Bestand seiner Anlage mehr als nötig zu enttäuschen, auf der anderen Seite wird aber auch dem Anliegen der Nachbarn in vernünftigem Rahmen Rechnung getragen; denn die Präklusion erfasst keine Änderungen, die von der bisherigen Genehmigung nicht gedeckt sind. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der Betrieb auch nach Erlöschen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach wie vor den Pflichten für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 22 BImSchG unterliegt und diese vornehmlich hinsichtlich der Gefahrenvorsorge "milder" sind als die Pflichten, welche die Betreiber genehmigungsbedürfti-

ger Anlagen nach § 5 BImSchG treffen. Die wesentliche Differenz besteht demnach hinsichtlich objektiv-rechtlicher, die Nachbarn nicht unmittelbar schützender Pflichten. Auch deswegen besteht kein Grund, den Schutz der Nachbarn beim Entfallen des Genehmigungsbedürfnisses durch ein Wiederaufleben bereits erloschener Rechte zu verstärken.

Vor dem Hintergrund dieses Gesetzesverständnisses stellt sich § 18 Abs. 2 BImSchG als verfassungsrechtlich unproblematisch dar; denn die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verleiht dem Betreiber einer unanfechtbar genehmigten Anlage nicht das Recht, auch im Falle künftiger, die Genehmigungsgrundlagen erfassender Anlagenänderungen von privatrechtlichen Abwehransprüchen seiner Nachbarn verschont zu bleiben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Gödel

Kley

Herbert

Postier

Richter am Bundes-
verwaltungsgericht
Neumann ist infolge
Urlaubs verhindert zu
unterschreiben.
Gödel

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Immissionsschutzrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BImSchG § 14, § 18 Abs. 2

Stichworte:

Genehmigungsbedürftige Anlage; Aufhebung des Genehmigungserfordernisses; Erlöschen der Genehmigung; feststellender Verwaltungsakt; Befugnis zum Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts; Ausschluss privatrechtlicher Ansprüche nach § 14 BImSchG; unanfechtbar genehmigte Anlage; Legalisierungswirkung der unanfechtbaren Genehmigung trotz ihres nachträglichen Erlöschens.

Leitsatz:

Das Erlöschen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 18 Abs. 2 BImSchG führt nicht zum Wiederaufleben nach § 14 BImSchG ausgeschlossener privatrechtlicher Abwehransprüche.

Urteil des 7. Senats vom 24. Oktober 2002 - BVerwG 7 C 9.02

I. VG München vom 12.12.2000 - Az.: VG M 16 K 99.2734 -
II. VGH München vom 06.12.2001 - Az.: VGH 22 B 01.1029 -