

Schriften zum Umweltrecht

Band 30

Schutz und Vorsorge

**Strukturen der Risikoerkenntnis,
Risikozurechnung und Risikosteuerung der Grundpflichten
im Bundes-Immissionsschutzgesetz**

Von

Frank Petersen



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK PETERSEN · Schutz und Vorsorge

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 30

Schutz und Vorsorge

**Strukturen der Risikoerkenntnis,
Risikozurechnung und Risikosteuerung der Grundpflichten
im Bundes-Immissionsschutzgesetz**

Von

Frank Petersen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Petersen, Frank:

Schutz und Vorsorge : Strukturen der Risikoerkennung,
Risikozurechnung und Risikosteuerung der Grundpflichten
im Bundes-Immissionsschutzgesetz / von Frank Petersen. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 30)

Zugl.: Kiel, Univ., Diss., 1991/92

ISBN 3-428-07626-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-07626-5

Für Susanne

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	23
Problemstellung	23
Die Grundpflichten als System - Klärung der Systembegriffe	25
Zum Gang der Untersuchung	25

Erster Teil

Die Grundpflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG - Herleitung des Risikoerkenntnis-, Risikozurechnungs- und Risikosteuerungstatbestandes	27
<i>A. Zur Bedeutung der Grundpflichten</i>	27
I. Die Grundpflichten im Regulationssystem der §§ 4 ff. BImSchG	27
1. Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	28
2. Sicherungsinstrumente zur Einhaltung der Grundpflichten	29
a) Genehmigungsverfahren als präventives Sicherungsinstrument	29
b) Nachträgliche Sicherstellung der Grundpflichten durch repressive Sicherungsinstrumente	30
II. Unmittelbare Geltung der Grundpflichten	30
<i>B. Zur Struktur der Grundpflichten</i>	32
I. Der Risikoerkenntnistatbestand - Der Begriff "schädliche Umwelteinwirkungen"	33
II. Der Tatbestand der Risikozurechnung	34
1. Verursachungsbeziehung	34
a) Anknüpfungspunkt der Verursachungsbeziehung - Gegenstand der Grundpflicht	34
aa) Errichtung und Betrieb der Anlage	34
bb) Normalbetrieb und Störfall	35
b) Die Struktur der Verursachungsbeziehung	36
aa) Erste Zurechnungsebene: Anlage - Emission	37
bb) Zweite Zurechnungsebene: Emission - Immission	37
2. Der Verursachungsbegriff im Rahmen der Grundpflichten	38

3.	Wahrscheinlichkeitsaussage über die Verursachungsbeziehung - Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit	39
III.	Der Tatbestand der Risikosteuerung	40
<i>Zweiter Teil</i>		
	Der Begriff der "schädlichen Umwelteinwirkungen" nach § 3 Abs. 1 BImSchG	42
A.	<i>Definitionsrahmen</i>	42
B.	<i>Der Begriff der Immissionen nach § 3 Abs. 2 BImSchG</i>	42
I.	Immissionsarten	43
II.	Das Element der "Einwirkung"	44
1.	Der Begriff der "Einwirkung"	45
2.	Die Einwirkungsobjekte	45
a)	Begriffe	45
b)	Normsystematische Stellung der Einwirkungsobjekte	47
III.	Strukturprinzipien des Immissionsbegriffes	49
1.	Das Prinzip der Quellenunabhängigkeit	49
2.	Das Prinzip der Mitverursachung	50
3.	Sonderfall: Geräuschimmissionen	51
IV.	Funktionen des Immissionsbegriffes für die Grundpflichten	53
1.	Funktionen für den Risikoerkenntnistatbestand	53
a)	Der Immissionsbegriff als Funktionselement des Wirkungsstandards	53
b)	Grenzen der Steuerung durch Wirkungsstandards	54
2.	Funktionen für den Tatbestand der Risikozurechnung - Störerauswahl und Prioritätsprinzip	56
C.	<i>"Schädlichkeit" - Störqualität der Immissionen</i>	58
I.	Beeinträchtigungsobjekte - Allgemeinheit und Nachbarschaft	58
1.	Nachbarschaft	58
2.	Allgemeinheit	59
3.	Normsystematische Stellung der Beeinträchtigungsobjekte	60

II. Beeinträchtigungsintensität - Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen	60
1. Begriffe	60
a) Gefahr	61
b) Nachteil	61
c) Belästigung	62
d) Systematische Korrektur der Begriffskombination	63
2. Das Merkmal der "Erheblichkeit"	64
a) Inhalt des Begriffes "erheblich"	65
aa) Meinungsstand	65
aaa) Die herrschende Auffassung	65
bbb) Die Auffassung Murswiek	66
ccc) Die Auffassung Ziegler	66
bb) Stellungnahme	67
cc) Eigener Lösungsansatz: Die gebietsspezifische Abwägung	69
b) Kriterien der Erheblichkeitsbewertung	72
aa) Belange der betroffenen Allgemeinheit und Nachbarschaft	72
aaa) Der differenziert-objektive Beurteilungsmaßstab	73
bbb) Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums und der körperlichen Unversehrtheit	73
ccc) Konkretisierung der Situationsbindung	77
(1) Bebauungsrechtliche Prägung der Situation	77
(2) Tatsächliche Vorbelastung des Gebietes	79
(3) Plangegebene Vorbelastung des Gebietes	81
bb) Belange des Anlagenbetreibers	82
aaa) Berücksichtigung im Rahmen des differenziert-objektiven Beurteilungsmaßstabes	82
bbb) Unzulässigkeit einer darüber hinausgehenden Berücksichtigung der Belange des Anlagenbetreibers	85
(1) Bestandsschutz der Anlage	85
(2) Sonstige Belange	87
cc) Gemeinwohlbelange	89
dd) Sonderfall: Geräuschimmissionen ?	91
aaa) Die "quellenbezogene Betrachtungsweise" der Erheblichkeit	91
bbb) Stellungnahme	92
III. Das Beeinträchtigungsmerkmal der "Eignung"	94
1. Beschreibung eines Kausalverlaufes	95
2. Bewertung des Kausalverlaufes	95
a) Meinungsstand	95
aa) Eignung als konkrete Gefahr	95
bb) Eignung als abstrakte Gefahr	97

cc) Eignung als Aussage über die dispositionelle Gefährlichkeit	98
b) Stellungnahme	99
3. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab des Begriffes der Eignung	105
a) Der Maßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit	105
b) Berücksichtigung der Schutzgüter	106
c) Keine Berücksichtigung der Eingriffsgüter	107
aa) Belange des Anlagenbetreibers	107
aaa) Meinungsstand	107
bbb) Stellungnahme	108
bb) Gemeinwohlbelange	111
4. Der Gefährlichkeitsverdacht	112

Dritter Teil

Die Schutzpflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG	116
<i>A. Bedeutung und Struktur der Schutzpflicht</i>	116
<i>B. Struktur und Inhalt der Schutzpflicht im Rahmen der Risikoerkenntnis</i>	117
I. Schädliche Umwelteinwirkungen und "sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen"	117
II. Abgrenzung und Folgerungen	118
<i>C. Struktur und Inhalt der Schutzpflicht im Rahmen der Risikozurechnung</i>	121
I. Verursachungsbeziehung	121
1. Der Verursachungsbegriff der Schutzpflicht	121
a) Grundlage des Verursachungsbegriffes: Die Äquivalenztheorie	121
b) Bestimmung der rechtlich relevanten Bedingung	122
aa) Meinungsstand	122
aaa) Naturwissenschaftlicher Verursachungsbegriff	122
bbb) Rechtlich-wertender Verursachungsbegriff	124
bb) Stellungnahme	124
aaa) Zur Notwendigkeit eines rechtlich-wertenden Verursachungsbegriffes	124
bbb) Der Verursachungsbegriff des BImSchG	126
2. Fallgruppen eines rechtlich-wertenden Verursachungsbegriffes	127
a) Fallgruppe des "latenten Störers"	128
aa) Problemsituation	128

	Inhaltsverzeichnis	11
	bb) Lösungsansatz im BImSchG	129
	b) Fallgruppe der Irrelevanz minimaler Immissionsbeiträge	130
	aa) Problemsituation	130
	bb) Lösungsansatz im BImSchG	131
	c) Fallgruppe der Zurechnung von Eingriffen Unbefugter	133
	aa) Problemsituation	133
	bb) Meinungsstand	134
	cc) Stellungnahme	136
	dd) Zur Rechtswidrigkeit des § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV	137
II.	Wahrscheinlichkeitsaussage über die Verursachungsbeziehung - Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit	138
	1. Die Interpretation der herrschenden Meinung	139
	2. Stellungnahme	140
	a) Zur Herleitung des Gefahrenbegriffes	140
	b) Eintritts- und Ausschlußwahrscheinlichkeit	141
	c) Strenge des Sicherheitsmaßstabes bei negativer Formulierung des Tatbestandes	142
	d) Die Eintrittswahrscheinlichkeit von Störfällen	144
	3. Der Maßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Eintritts schädlicher Umwelteinwirkungen	146
	4. Der Gefahrenverdacht	148
	5. Der Prognosevorgang bei der Ermittlung der hinreichenden Eintrittswahrscheinlichkeit	150
	a) Der Prognosevorgang beim Normalbetrieb der Anlage	150
	b) Der Prognosevorgang im Bereich der Störfallsicherheit	152
	6. Räumlicher und zeitlicher Aspekt der hinreichenden Eintrittswahrscheinlichkeit	153
	a) Räumlicher Aspekt	154
	b) Zeitlicher Aspekt	155
	aa) Die zeitliche Grenze der Prognose	157
	aaa) Inbetriebnahme der Anlage	157
	bbb) Betriebsdauer der Anlage	157
	bb) Stellungnahme	158
D.	Struktur und Inhalt der Schutzpflicht im Rahmen der Risikosteuerung	160
	I. Herleitung des relativen Vermeidungsstandards	160
	II. Begrenzung der Schutzpflicht durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	162

1.	Systematischer Standort des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	163
2.	Ausprägungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beim Normalbetriebsrisiko und bei der Störfallsicherheit	166
a)	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beim Normalbetriebsrisiko	166
aa)	Emissionswerte	166
bb)	Immissionswerte	167
b)	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Störfallsicherheit	168
3.	Inhaltliche Ausgestaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	169
a)	Berücksichtigung der Belange des Anlagenbetreibers	169
b)	Berücksichtigung der Belange der Allgemeinheit	172
<i>E. Maßnahmen der Schutzpflicht</i>		174
I.	Anlagenbezogene Maßnahmen	174
1.	Maßnahmen der Emissionsbegrenzung	174
a)	Steuerung durch Immissionswerte	174
aa)	Grenzen des Immissionswertkonzeptes	175
aaa)	Probleme der Wirkungsabschätzung	175
bbb)	Probleme der Rechtsfolgen	177
bb)	Immissionswerte der TA Luft im Bereich nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen	178
cc)	Sonderproblem: Immissionswerte im Bereich von Geräuschimmissionen	179
aaa)	Anlagenbezogene Immissionsrichtwerte der TA Lärm	179
bbb)	Gesetzeskonforme Interpretation der Immissionsrichtwerte	179
ccc)	Zur Problematik der Festsetzung von Immissionswertanteilen - "Lärmkontingentierung"	180
ddd)	Immissionswertanteil und vorbeugender Immissionsschutz	181
b)	Steuerung durch direkte emissionsbegrenzende Anforderungen	184
2.	Sonstige Maßnahmen	185
II.	Akzeptorbezogene Maßnahmen	186
1.	Der "zweckgebundene Ausgleichsanspruch"	186
2.	Stellungnahme	187
<i>F. Schutzpflicht und Drittschutz</i>		189

Vierter Teil

Die Vorsorgepflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG	191
A. Zur Bedeutung der Vorsorgepflicht	191
I. Der Begriff der Vorsorge	191
1. Risikovorsorge und Gefahrenabwehr	192
2. Vorsorgepflicht und Zweckbestimmung des § 1 BImSchG	193
II. Entstehungsgeschichte	194
III. Funktion der Vorsorgepflicht	197
1. Meinungsstand	197
a) Risikosteuerungsfunktion der Vorsorgepflicht	198
b) Planungs- und Verteilungsfunktion der Vorsorgepflicht	199
c) Verbindung beider Funktionen	201
2. Stellungnahme	203
a) Zur Risikosteuerungsfunktion der Vorsorgepflicht	203
b) Zur Planungs- und Verteilungsfunktion der Vorsorgepflicht	205
c) Zur Verbindung beider Funktionen	206
3. Eigener Lösungsansatz: Erweiterung der Risikosteuerungsfunktion als Begründung der Planungs- und Verteilungsfunktion	207
a) Parallelität beider Funktionen	208
b) Parallelität der inhaltlichen Ausgestaltung beider Funktionen	209
IV. Zwischenergebnis	211
B. Struktur und Anwendungsbereich der Vorsorgepflicht	212
I. Struktur der Vorsorgepflicht	212
II. Anwendungsbereich der Vorsorgepflicht	213
1. Begriffliche Grundlagen: Gefahr - Risiko - Restrisiko	213
2. Vorsorge und Gefahrenverdacht	216
3. Vorsorge als Entscheidung unter Ungewißheit	218
4. Die Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit bei Unsicherheit der Prognosegrundlage	220
C. Struktur und Inhalt der Vorsorgepflicht im Rahmen der Risikoerkenntnis	221

I.	Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen als Risikoerkennnistatbestand der Vorsorgepflicht	221
1.	Meinungsstand	221
a)	Schädliche Umwelteinwirkungen als Zielbestimmung der Vorsorge	222
b)	Schädliche Umwelteinwirkungen als Risikoerkennnistatbestand	222
2.	Stellungnahme	223
3.	Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen als variabler Risikoerkennnistatbestand	225
II.	Die Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	226
1.	Meinungsstand	227
a)	Risikovorsorge unterhalb der Schädlichkeitsschwelle	227
b)	Dispositionelle Gefährlichkeit einer Immission	227
c)	Potentielle Schadenseignung einer Immission	228
d)	Generelle Schadenseignung einer Emission in Anlehnung an § 3 Abs. 3 ChemG	229
2.	Stellungnahme	229
III.	Eigener Lösungsansatz	233
1.	Problembereich: Ungewißheit über die Wirkungsprognose	233
2.	Emissionsbezogene Schädlichkeitsbewertung	235
a)	Eigenschaften der Emission	236
b)	Zeitliche Dimension der Emission	237
c)	Ausmaß der Emission	237
d)	Folge: Verzicht auf die Immissionsprognose	238
D.	<i>Struktur und Inhalt der Vorsorgepflicht im Rahmen der Risikozurechnung</i>	239
I.	Anwendungsbereich: Ungewißheit über die Verursachungsbeziehung	239
II.	Die Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	240
1.	Meinungsstand	240
a)	Risikovorsorge unterhalb der Schwelle praktischer Vorstellbarkeit eines theoretisch möglichen Schadenseintritts	240
b)	Vorsorge gegen die dispositionelle Anlagengefährlichkeit	241
2.	Stellungnahme	241
III.	Eigener Lösungsansatz: Differenzierende, problemspezifische Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	243
1.	Erste Zurechnungsebene: Anlage - Emission	243

a)	Problembereich: Ungewißheit über die Störfallsicherheit	244
aa)	Zur "Störfallvorsorge" im Sinne der Störfall-Verordnung (12. BImSchV)	245
bb)	Zur Bundsratsinitiative über die gesetzliche Verankerung einer Störfallvorsorge in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG	246
b)	Die Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	247
aa)	Ausgangspunkt: Deterministische und probabilistische Risiko- beurteilung der immanenten Anlagensicherheit	247
bb)	Gesamtbetrachtung des Risikos und anlagenimmanenter Risiko- vergleich	248
2.	Zweite Zurechnungsebene: Emission - Immission	251
a)	Räumlicher Aspekt der Immissionsprognose	252
aa)	Problembereich: Ferntransport von Luftschadstoffen	252
bb)	Die Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	253
aaa)	Ungewißheit der Risikozurechnung und immissionsbezogene Schädlichkeitsbewertung	253
bbb)	Emissionsbezogene Schädlichkeitsbewertung	255
b)	Zeitlicher Aspekt der Immissionsprognose	257
aa)	Problembereich: Vorsorge gegen Geräuschimmissionen	257
bb)	Regelungsbedarf bei gesetzeskonformer Immissionsbewertung durch die TA Lärm	258
cc)	Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	260
aaa)	Zur Problematik der emissionsbezogenen Schädlichkeits- bewertung von Geräuschen	260
bbb)	Zeitliche Erweiterung der Immissionsprognose	261
ccc)	Zeitliche Verlagerung der Schädlichkeitsbeurteilung	262
ddd)	Gebietsbezogene Vorsorge-Immissionswerte	264
eee)	Verteilung der Immissionswerte	266
c)	Sonderfall : Kausaler Aspekt der Immissionsprognose	267
aa)	Problembereich: Vorsorge gegen rechtlich irrelevante Immissions- beiträge	267
bb)	Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	268
<i>E.</i>	<i>Der Verursachungsbegriff der Vorsorgepflicht</i>	270
I.	Zur Problematik der individuellen Zurechnung von Risiken	270
II.	Modell der generellen Zurechnung von Risiken	272
1.	Das Erfordernis der generellen Kausalität	272
2.	Die Bestimmung der rechtlich relevanten Bedingung	274
a)	Das Kriterium der "Überschreitung der Risikogrenze"	275
b)	Die Zurechnung bei verursacherbezogener und wirkungsbezogener Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	276

c) Verursacherbezogene und wirkungsbezogene Zurechnungskriterien	278
<i>F. Struktur und Inhalt der Vorsorgepflicht im Rahmen der Risikosteuerung</i>	279
I. Begrenzung der Vorsorgepflicht durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	280
1. Zur Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Vorsorgepflicht	280
2. Systematischer Standort des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	282
a) Meinungsstand	282
b) Stellungnahme	283
3. Kriterien der Abwägung	285
a) Zur "kleinen" und "großen" Verhältnismäßigkeitsprüfung	286
b) Das Risikopotential - die problemspezifische Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit	287
II. Die Abwägung im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	288
<i>G. Maßnahmen der Vorsorgepflicht</i>	291
I. Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik	291
1. Bedeutung des Regelbeispiels	291
2. Emissionsbegrenzung	293
a) Zum strategischen Aspekt der Emissionsbegrenzung	293
b) Zum Aspekt der Rechtssicherheit	294
3. Der Stand der Technik	295
a) Funktion der Verweisung auf den "Stand der Technik"	295
b) Inhalt des Begriffes "Stand der Technik"	297
aa) Die Wirksamkeit der Emissionsbegrenzung	298
bb) Die wirtschaftliche Vernünftigkeit des Standes der Technik	300
aaa) Meinungsstand	300
bbb) Stellungnahme	301
cc) Eigener Lösungsansatz: Die implizite Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange	303
aaa) Faktoren der wirtschaftlichen Vernünftigkeit	304
(1) Kriterien der Besorgnis	304
(2) Kriterien des Aufwands	305
bbb) Abgrenzung der wirtschaftlichen Vernünftigkeit des Standes der Technik zur Verhältnismäßigkeit der Vorsorgepflicht	306
4. Arten von Maßnahmen	308
II. Sonstige Vorsorgemaßnahmen	309

Inhaltsverzeichnis	17
1. Kategorien sonstiger Maßnahmen	310
a) Nicht emissionsbegrenzende Maßnahmen	310
b) Emissionsbegrenzende Maßnahmen, die nicht durch den Stand der Technik gesteuert werden	311
aa) Vorsorge-Immissionswerte	311
bb) Funktionen und Disfunktionen	312
c) Sonstige Maßnahmen im Bereich der Störfall-Vorsorge	314
2. Voraussetzungen für den Erlass sonstiger Maßnahmen	315
<i>H. Konkretisierung der Vorsorgepflicht - Das Konzeptierungsgebot</i>	316
I. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Vorsorgepflicht	316
II. Das Konzeptierungsgebot	318
1. Das Konzeptierungsgebot der Vorsorgepflicht im Bereich der Ferntransportproblematik	319
a) Die Entwicklung des Konzeptierungsgebotes	319
b) Formale und inhaltliche Elemente des Konzeptes - 13. BImSchV und TA Luft	321
aa) Konkretisierung auf untergesetzlicher Ebene	321
bb) Die umfassende Anlage des Konzeptes	324
cc) Einheitliche, gleichmäßige Durchführung des Konzeptes	324
dd) Die langfristige Perspektive des Konzeptes	325
ee) Die Verhältnismäßigkeit des Konzeptes	326
2. Das Konzeptierungsgebot der Vorsorgepflicht in den übrigen Fallgruppen	329
a) Fallgruppe der Ungewißheit über die Wirkungsprognose	331
b) Fallgruppe der Ungewißheit über die Störfallsicherheit	333
c) Fallgruppe der Vorsorge gegen Geräuschimmissionen	335
aa) Zur Notwendigkeit eines Vorsorgekonzeptes bei Geräuschimmissionen	335
bb) Ausgestaltung eines immissionsbezogenen Konzeptes	337
aaa) Vorsorge-Immissionswert	337
bbb) Verteilungskonzept	337
ccc) Alt- und Neuanlagen	339
ddd) Verbindung mit einem Sanierungskonzept auf Basis der Schutzpflicht	340
eee) Normative Grundlage des Konzeptes	341
(1) Bauplanungsrecht	341
(2) Lärminderungsplanung § 47 a BImSchG	342
(3) TA Lärm	344
<i>I. Vorsorgepflicht und Drittschutz</i>	344

I. Meinungsstand	345
II. Stellungnahme	346
III. Drittschutz über § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ?	347

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	350
---	-----

Literaturverzeichnis	360
-----------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	an angegebenem Ort
a. F.	alte(r) Fassung
ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Beschl. v.	Beschluß vom
BauR	Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBl.	Bundesblatt
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes- Immissionsschutzgesetzes (Bundes-Immissionsschutz- verordnung)
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-W	Baden-Württemberg
ChemG	Chemikaliengesetz
DB	Der Betrieb
DIN	Deutsches Institut für Normung
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft

E	amtliche Sammlung der Entscheidungen des (jeweils) vorstehend genannten Gerichts
EG	Europäische Gemeinschaften
Einl.	Einleitung
ESVGH	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des hessischen und des baden-württembergischen VGH
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GBL	Gesetzblatt
GewA	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hess.	Hessen, hessisch
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht
KKW	Kernkraftwerk
LAI	Länderausschuß für Immissionsschutz
LG	Landgericht
LMBG	Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakserzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (Lebensmittel und Bedarfsgegenstände- gesetz)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue(r) Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen

NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE und Münster	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der OVGe Lüneburg und Münster
PrALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
Rn.	Randnummer
RG	Reichsgericht
Rspr.	Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
Tz.	Textziffer
UMK	Umweltministerkonferenz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Schriftenreihe (der Forschungsstelle) des Instituts für Umwelt- und Technikrecht (an) der Universität Trier
Urt. v.	Urteil vom
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
Vor.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung, Beilage zum Gewerbearchiv
ZfU	Zeitschrift für Umweltschutz
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Im übrigen wird auf die Abkürzungsverzeichnisse in der NJW und bei Kirchner, Hildebert / Kastner, Franz, Abkürzungsverzeichnisse der deutschen Rechtssprache, 1983 verwiesen.

Einleitung

Problemstellung

Das am 1. 4. 1974 in Kraft getretene Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) normiert für den Bereich der genehmigungsbedürftigen Anlagen mit der Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und der Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sogenannte Grundpflichten, die den Betreiber unmittelbar verpflichten, die von der Errichtung und dem Betrieb seiner Anlage ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen zu vermeiden.

Die herausragende Bedeutung beider Pflichten für das BImSchG wird durch die Zweckbestimmung des § 1 BImSchG betont, nach der Menschen, Tiere und Pflanzen, der Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen sind und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen ist. Beide Pflichten stellen im Rahmen des Rechts der genehmigungsbedürftigen Anlagen des BImSchG die Hauptinstrumente dar, mit denen in umfassender Weise der Schutz und die Vorsorge des Menschen und der Umwelt vor den Risiken der Industriegesellschaft gewährleistet werden soll.

Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Pflichten und ihre Abgrenzung voneinander ist trotz einer Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen und Literaturveröffentlichungen immer noch nicht als geklärt anzusehen. Dies liegt zum einen an der Vielzahl der von den Pflichten verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe wie etwa *"schädliche Umwelteinwirkungen"*, *"nicht hervorrufen können"*, *"Vorsorge"*, *"Stand der Technik"*, deren Sinngehalt nicht eindeutig bestimmt ist. Ein weiterer Grund besteht in der komplexen Verwobenheit beider Pflichten miteinander. So knüpfen sowohl die Schutzpflicht als auch die Vorsorgepflicht an den Begriff der *"schädlichen Umwelteinwirkungen"* an und werfen hierdurch eine Vielzahl von Fragen nach ihrem spezifischen Inhalt und ihrer Reichweite, ihrer Abgrenzung voneinander und ihrem funktionalen Zusammenwirken auf.

Die Brisanz der aufgeworfenen Zweifelsfragen hat sich insbesondere an der vor einigen Jahren in Literatur und Rechtsprechung mit ungewöhnlicher Heftigkeit geführten Kontroverse um Inhalt, Reichweite und Begrenzung der Vorsorgepflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG gezeigt. Zwar scheint die praktische Bedeutung der dogmatischen Kontroverse im Bereich der weit-

räumig verteilten Luftverunreinigungen (Ferntransportproblematik) durch das "Heidelberg-Urteil" des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. 2. 1984¹ sowie die untergesetzliche Konkretisierung durch Rechtsverordnung und allgemeine Verwaltungsvorschriften etwas entschärft worden zu sein. Die grundsätzlichen Probleme haben hierdurch jedoch keine abschließende Klärung erfahren. Denn einerseits wirft die sich nunmehr abzeichnende herrschende Meinung in der Rechtsprechung und Literatur ihrerseits eine Reihe dogmatischer Zweifelsfragen auf und läßt andererseits weitere Konstellationen der Vorsorgepflicht gegen schädliche Umwelteinwirkungen unberücksichtigt.

Auch die Schutzpflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ist hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung bislang nicht als eindeutig geklärt anzusehen. Zwar hat der Gesetzgeber mit dieser Grundpflicht nicht in gleicher Weise wie mit der Vorsorgepflicht Neuland betreten, so daß der Inhalt dieser Pflicht bislang in der Literatur eher wenig Aufmerksamkeit gefunden hat. Auch ist die Schutzpflicht sehr umfassend durch untergesetzliche Vorschriften konkretisiert worden, so daß es in vielen Fällen ihrer unmittelbaren Anwendung im Einzelfall nicht bedarf. Gleichwohl zeigen sich in Bereichen, in denen keine Konkretisierungen bestehen oder nunmehr Konkretisierungen novelliert werden sollen, wie insbesondere im Bereich der Geräuschimmissionen, die Auslegungsprobleme unterdessen mit großer Deutlichkeit. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf die Entwicklung der Rechtsprechung zur Auslegung des - bislang als unproblematisch empfundenen - Begriffes der schädlichen Umwelteinwirkungen im Bereich von Geräuschimmissionen durch das "Kirchenglockenurteil"² und "Feueralarmsirenenurteil"³ des Bundesverwaltungsgerichts. Nach dieser Rechtsprechung muß auch bei der Schutzpflicht die Frage nach dem funktionalen Zusammenhang zwischen dem Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen und der Grundpflicht neu gestellt werden.

Die Auslegungsprobleme werden schließlich durch die Tatsache verstärkt, daß der Inhalt der Schutzpflicht und der Vorsorgepflicht auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Arten schädlicher Umwelteinwirkungen und sonstiger Gefahren uneinheitlich ausgelegt wird. Die Untersuchung unternimmt daher den Versuch, die Grundpflichten nicht nur für den Bereich der Luftverunreinigungen, sondern auch für den Bereich der Geräuschimmissionen und Störfallrisiken auf eine einheitliche Struktur und damit auf ein universelles Begründungsmodell für den Bereich schädlicher Umwelteinwirkungen zurückzuführen.

¹ BVerwGE 69, 37.

² BVerwGE 68, 62.

³ BVerwGE 79, 254.

Die Grundpflichten als System - Klärung der Systembegriffe

Will man die eingangs aufgeworfenen Probleme umfassend klären, so müssen beide Grundpflichten mit einem einheitlichen logisch-systematischen Ansatz untersucht werden. Nur so kann ihr funktionales Zusammenwirken, insbesondere ihre Verknüpfung mit dem Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen transparent gemacht und ausgedeutet werden. Zu diesem Zweck sollen die Grundpflichten jeweils als System verstanden werden, mit denen das Gesetz zum Schutz und zur Vorsorge von Mensch und Umwelt das von einer emittierenden Anlage verursachte Risiko steuert; die im Rahmen der Grundpflichten normierten Tatbestände sind folglich als Funktionselemente der Risikosteuerung zu begreifen.

Ein System der Risikosteuerung muß notwendig drei Funktionselemente aufweisen: das Element der *Risikoerkennung*, das der *Risikozurechnung* und das der *Risikosteuerung* (im engeren Sinne). Die genannten Begriffe sind nicht im strengen Wortsinne zu verstehen, sondern beschreiben in idealtypischer Weise die prinzipiellen Funktionen der einzelnen Steuerungselemente:

- Der gemeinsame Begriff "*Risiko*" soll - unter Einschluß des Begriffes der Gefahr - hier deskriptiv als Möglichkeit des Eintritts eines Schadens, bezogen auf ein bestimmtes Geschehen verstanden werden.

- "*Risikoerkennung*" wird demzufolge interpretiert als Element, mit dem im Rahmen eines Systems ein bestimmter Sachverhalt als Risiko erkannt und bewertet wird.

- "*Risikozurechnung*" kennzeichnet das Funktionselement, mit dem der als Risiko erkannte Sachverhalt einem bestimmten Subjekt zugeordnet wird, von dem der Ausschluß oder die Minimierung des Risikos verlangt werden kann.

- "*Risikosteuerung*" kennzeichnet das Element, mit welchem bestimmt wird, inwieweit das erkannte und zugerechnete Risiko auszuschließen oder zu minimieren ist.

Zum Gang der Untersuchung

Um den einheitlichen Untersuchungsansatz für beide Pflichten zu verdeutlichen, sollen im ersten Teil die Elemente des Risikosteuerungssystems anhand der einzelnen Tatbestandsmerkmale der Schutz- und Vorsorgepflicht hergeleitet werden.

Hieran anknüpfend werden in den weiteren Teilen die Systembestandteile der einzelnen Grundpflichten näher untersucht: Der zweite Teil der Untersuchung beschäftigt sich mit dem Kernbegriff der "schädlichen Umweltein-