

Schriften zum Umweltrecht

Band 31

**Die wesentliche Änderung
im Sinne des § 15 BImSchG**

**unter besonderer Berücksichtigung
des umfänglichen Anlagenbegriffs**

Von

Claus-Peter Martens



Duncker & Humblot · Berlin

CLAUS-PETER MARTENS

Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 31

Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG

**unter besonderer Berücksichtigung
des umfänglichen Anlagenbegriffs**

Von

Claus-Peter Martens



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Martens, Claus-Peter:

Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG ; unter besonderer Berücksichtigung des umfänglichen Anlagenbegriffs / von Claus-Peter Martens. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993 (Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 31)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07711-3

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 3-428-07711-3

Für Jane und Christopher

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Problemlage und Grundlagen

A. Anlaß und Ziel der Untersuchung	13
B. Bundes-Immissionsschutzgesetz	15
I. <i>Regime des BImSchG über genehmigungsbedürftige Anlagen</i>	15
II. <i>Problemlage bei der Änderungsgenehmigung</i>	17
C. Folgen einer ungenehmigten Änderung	19
I. <i>Stillegung gem. § 20 Abs. 2 BImSchG</i>	19
II. <i>Straftatbestände</i>	20
1. § 325 StGB.....	21
a) Luftverunreinigung oder schädigender Lärm	22
b) Betrieb der Anlage	23
c) Vorsatz.....	24
2. §§ 327, 330 StGB.....	25
III. <i>Ordnungswidrigkeiten</i>	25
IV. <i>Zwischenergebnis</i>	26

Zweiter Teil

Das Änderungsgenehmigungserfordernis

A. Voraussetzungen des § 15 BImSchG	27
B. Genehmigungsverfahren nach §§ 4 ff. BImSchG	29
I. <i>Entstehung der Genehmigungspflicht für "gefährliche" Anlagen</i>	29
II. <i>Das Genehmigungserfordernis</i>	33
III. <i>Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG</i>	34
1. Schutzpflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG).....	35
a) Schädliche Umwelteinwirkungen.....	36
(1) Begriff der Gefahr.....	36
(2) Beeinträchtigungen	38

(3) Eintrittswahrscheinlichkeit.....	38
b) Erheblichkeit.....	39
2. Vorsorgepflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG).....	44
3. Reststoffvermeidung (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG).....	47
4. Abwärmenutzung (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG).....	47
5. Rechtsverordnungen nach § 7 BImSchG.....	48
IV. Genehmigungsvoraussetzungen gem. § 6 Nr. 2 BImSchG	48
1. § 6 Nr. 2 BImSchG.....	49
a) Öffentlich-rechtliche Vorschriften.....	49
b) Belange des Arbeitsschutzes.....	49
2. Konzentrationswirkung gem. § 13 BImSchG.....	51
a) Reichweite der Konzentration.....	52
b) Kompetenzen nach Genehmigungserteilung.....	53
C. Begriff der Anlage - Anlagenumfang	55
I. Allgemeines - Beispielfälle	55
1. Beispielssachverhalte.....	56
a) Kautschukherstellung.....	56
(1) Vulkanisationsanlagen.....	56
(2) Mischerei.....	57
(3) Sonstige Produktionseinrichtungen.....	58
b) Plastikfolien- und -tütenherstellung.....	58
(1) Rotationsdruckmaschinen.....	58
(2) Extruder.....	59
c) Papierherstellung.....	60
d) Druckgießerei.....	61
(1) Änderung der Umschmelzanlagen.....	62
(2) Änderung der Druckgießerei.....	63
2. Erkenntnisse für die weitere Untersuchung.....	64
3. Problem des Prüfungsumfanges.....	65
II. Definition in § 3 Abs. 5 BImSchG	65
III. Anlagenumfang nach § 1 Abs. 2, 3 der 4. BImSchV	68
1. Bezeichnung der Anlagen im Katalog des Anhangs zur 4. BImSchV ...	70
2. Anlagenkern (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 der 4. BImSchV).....	73
a) Herstellung von Beschickungsrohstoffen.....	74
(1) Mischerei.....	75
(2) Druckgießerei.....	75
b) Sonstige Teile der Anlage.....	76
c) Gebäude und sonstige Einrichtungen.....	77
3. Nebeneinrichtung, § 1 Abs. 2 Nr. 2 der 4 BImSchV.....	78
a) Räumlicher Zusammenhang.....	80
b) Betriebstechnischer Zusammenhang.....	81

(1) Mischerei	84
(2) Rotationsdruckmaschinen	86
(3) Papierherstellung.....	87
(4) Druckgießerei.....	88
(5) Lagereinrichtungen	89
(6) Reine Betriebshandlungen.....	91
(7) Sonstiges	96
c) Bedeutung für den Immissions- und Gefahrenschutz	97
(1) Vergleich zu den Beispielfällen	100
(a) Vulkanisationsanlagen	100
(b) Papierherstellung	100
(c) Rotationsdruckmaschinen	101
(d) Druckgießanlagen	101
(2) Sonstige Einrichtungen	102
(a) Gebäude	102
(b) Abgasreinigungsanlagen	102
(c) Lagereinrichtungen, Lieferverkehr.....	103
4. Gemeinsame Anlage, § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV	107
a) Anlagen derselben Art.....	112
(1) Vulkanisationsanlagen	114
(2) Rotationsdruckmaschinen	114
(3) Papierherstellung.....	115
(4) Druckgießerei.....	115
b) Enger räumlicher und betrieblicher Zusammenhang	116
(1) Betriebsgelände.....	116
(2) Verbindung mit gemeinsamen Einrichtungen	117
(3) Vergleichbarer technischer Zweck	118
5. Grundsätze der UVP	121
IV. Zwischenergebnis.....	124
D. Änderung der Anlage	127
I. <i>Definition der Änderung (§ 16 BImSchG)</i>	<i>127</i>
1. Abweichungen vom Genehmigungsbescheid	127
2. Qualitative und quantitative Änderungen	128
II. <i>Ausgangspunkt für die Frage der Änderung.....</i>	<i>129</i>
1. Änderung einer genehmigten Anlage	129
a) Inhalt der Antragsunterlagen	129
b) Inhalt der Genehmigung.....	131
2. Altanlagen.....	133
a) Nach früherem Recht genehmigte Anlage	133
b) Früher nicht genehmigungsbedürftige Anlagen.....	134
c) Anlagen in der ehemaligen DDR	135

3. Überprüfung des Anlagenumfangs	136
a) Genehmigte Anlagen	137
(1) Errichtung zusätzlicher Einrichtungen	137
(2) Anlagenumfang bei der Änderung vorhandener Einrichtungen	138
b) Angezeigte Anlagen	141
E. Wesentliche Änderung, Begriff der Wesentlichkeit	143
I. <i>"Wesentlich" als unbestimmter Rechtsbegriff</i>	143
1. Wortlaut	143
2. Unbestimmter Rechtsbegriff	144
3. Beurteilungsspielraum	148
a) Grundlagen	148
(1) Literaturmeinungen	149
(2) Von der Rechtsprechung anerkannte Fallgruppen	150
b) Auslegung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	151
(1) Beurteilungsspielraum	152
(2) Anwendung der Vertretbarkeitslehre	153
II. <i>Grund des Änderungsgenehmigungserfordernisses</i>	156
1. Zweck der Änderungsgenehmigung	156
2. Begriff der wesentlichen Änderung in Rechtsprechung und Literatur	157
a) § 25 Abs. 1 GewO a.F.	157
b) § 15 Abs. 1 S. 1 BImSchG	161
(1) Rechtsprechung	161
(2) Literatur	166
(3) Stellungnahme	167
3. Verursachung nachteiliger Effekte	171
4. Verwaltungsvorschriften zum Bundes-Immissionsschutzgesetz	173
a) Nr. 2.2.3.1 TA-Luft	173
b) Nr. 2.221 TA-Lärm	174
III. <i>Änderung der Lage, der Beschaffenheit und des Betriebs der Anlage</i>	175
1. Lage der Anlage	175
2. Beschaffenheit der Anlage	176
3. Betrieb der Anlage	177
4. Sonstiges	178
F. Erneutes Aufwerfen der Genehmigungsfrage	179
I. <i>Betreiberpflichten des § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 BImSchG</i>	180
1. Kapazitätserweiterung	182
a) Erweiterung der Anlage	182
b) Austausch von Anlagenteilen	183
(1) Einrichtungen mit ähnlichen Leistungsmerkmalen	183
(2) Leistungsstärkere Einrichtungen	188
c) Änderung des Überwachungssystems	189

2. Änderung des Produktionsprozesses	190
a) Änderung des Betriebsablaufs	190
b) Arbeitszeit des Betriebes	193
c) Herstellung anderer Produkte	193
d) Verwendung anderer Einsatzstoffe	194
e) Einsatz anderer Brennstoffe	195
3. Änderung der Maschinenaufstellung	196
4. Änderung von Nebeneinrichtungen	197
a) Abgasreinigung und -ableitung	198
b) Lagereinrichtungen	200
c) Transportverkehr in Zusammenhang mit der Anlage	201
d) Einfluß auf den Sicherheitsstandard der Anlage	204
e) Sonstiges	205
<i>II. Betreiberpflichten des § 5 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BImSchG</i>	207
1. Reststoffvermeidung	207
2. Abwärme	208
<i>III. Sonstige Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Nr. 2 BImSchG</i>	209
1. Baurecht, Baugenehmigung	210
2. Überwachungsbedürftige Anlagen	216
a) Überwachungsbedürftige Anlagen nach § 24 GewO	216
(1) Dampfkessel	216
(2) Sonstige überwachungsbedürftige Anlagen	220
b) SprengstoffG	220
3. Sonstige Belange des Arbeitsschutzes	221
<i>IV. Genehmigungsrelevante Veränderung</i>	226
1. Berührung geschützter Belange	226
2. Katalog genehmigungsbedürftiger Änderungsmaßnahmen	229
G. Sonderprobleme	231
<i>I. Zusammentreffen mehrerer unwesentlicher Änderungen</i>	231
<i>II. Wiedererrichtung einer zerstörten Anlage</i>	233
1. Vollständige Zerstörung	234
a) Meinungsstand	235
(1) Genehmigungserfordernis für unveränderten Wiederaufbau	235
(2) Erfordernis einer Errichtungsgenehmigung	236
(3) Erfordernis einer umfänglichen Genehmigung	237
b) Stellungnahme	237
(1) Errichtungsgenehmigung	238
(2) Fortbestand der Betriebsgenehmigung	242
(3) Anspruch auf Wiedererrichtung	245
c) Absehen von Öffentlichkeitsbeteiligung	247
2. Teilweise Zerstörung der Anlage	249

a) Reparaturmaßnahmen.....	249
b) Zerstörung.....	251
c) Abgrenzung zur vollständigen Zerstörung	251
d) Anspruch auf die Genehmigungserteilung	252
III. Von der Genehmigung abweichende Errichtung der Anlage.....	252
1. Anwendbarkeit des § 15 BImSchG	253
2. Gestuftes Genehmigungsverfahren §§ 8, 9 BImSchG	254
3. Absehen von Öffentlichkeitsbeteiligung	255
IV. Abgrenzung der wesentlichen Änderung von der Neuerrichtung.....	256
1. Abgrenzung Änderungsgenehmigung / Neuerrichtungsgenehmigung...	256
a) Austausch des Anlagenkerns.....	257
b) Errichtung zusätzlicher Anlagenteile.....	260
2. Erweiterung mit Auswirkung auf Leistungsgrenzen.....	261
a) Bisläng nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	261
b) Überschreiten der Anlagengröße gemäß Spalte 1	261
3. Veränderung angezeigter Anlagen	262
4. Zusammenfassung.....	263

Dritter Teil

Prüfung und Verfahren bei wesentlichen Änderungen

A. Prüfungsumfang bei der Änderungsgenehmigung.....	265
I. Gegenstand des Änderungsgenehmigungsverfahrens.....	265
II. Auflagen für nicht geänderte Anlagenteile	269
B. Verfahren bei wesentlichen Änderungen.....	273
I. Allgemeines.....	273
II. Absehen von Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 15 II BImSchG.....	273
1. Bedeutung für die Praxis.....	274
2. Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 BImSchG	276
a) förmliches Verfahren	276
b) Auslegung des § 15 Abs. 2 BImSchG	276
(1) Austausch von Bauteilen.....	277
(2) Erweiterung der Anlage	277
(3) Errichtung von Abgasreinigungsanlagen.....	278

Vierter Teil

Zusammenfassung	280
------------------------	------------

Literaturverzeichnis	283
-----------------------------	------------

1. Teil

Problemlage und Grundlagen

A. Anlaß und Ziel der Untersuchung

Das Immissionsschutzrecht steht seit geraumer Zeit im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung der Luftverschmutzung. Die Frage der wesentlichen Änderung spielt hierbei vor allem hinsichtlich der Sanierung von Altanlagen eine wichtige Rolle. Ähnliches Interesse finden aber auch die Fragen der Abfallvermeidung und der Reststoffe.

Die zentralen Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes betreffen das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen, also derjenigen Anlagen, die im Sinne des § 4 BImSchG aufgrund ihrer Eigenschaften als in besonderem Maße geeignet angesehen werden, schädliche Umwelteinwirkungen zu verursachen. Ein wesentliches Element der Abwehr *schädlicher Umwelteinwirkungen* ist die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens vor der Errichtung und der Inbetriebnahme einer solchen Anlage. Die Zielsetzungen des Immissionsschutzes verlangen jedoch nicht nur eine einmalige Überprüfung der Anlage vor ihrer Errichtung, sie erfordern vielmehr eine laufende Überwachung der Anlage und die Überprüfung von Veränderungen der Anlage und ihres Betriebes. Diesem Ziel dient das Erfordernis einer Genehmigung für die Vornahme wesentlicher Änderungen.

Es hat sich herausgestellt, daß die Frage der wesentlichen Änderung in vielen Fällen Probleme bereitet, weil unklar ist, ob die von der Änderung betroffene Einrichtung überhaupt Teil der genehmigungsbedürftigen Anlage ist und welche Bedeutung sie für den Betrieb der Anlage hat.

Die Vorschriften über die genehmigungsbedürftigen Anlagen haben eine fast einhundertfünfzigjährige Rechtstradition.¹ Bereits die Preußische Gewerbeordnung von 1845² stellte die Errichtung und die Veränderung bestimmter gefährlicher Anlagen unter ein Genehmigungserfordernis. Der Begriff der wesentlichen Änderung, der erstmals in der Gewerbeordnung für das Deutsche Reich

¹ Vgl. *Ziegler*, Anlagenbegriff nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, UPR 1986, 170/173.

² Gesetz-Sammlung (Preußen) 1845, S. 46.

von 1869³ Verwendung fand, war in der Zeit um die Jahrhundertwende und in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts Thema umfangreicher Diskussionen. Sowohl in Kommentaren als auch in Dissertationen sind Versuche unternommen worden, eine einfache und praktikable Definition zu finden, mit Hilfe derer die Fälle der wesentlichen Änderung einigermaßen klar bestimmt werden können. Das Preußische Oberverwaltungsgericht hat die wesentliche Änderung seit einer Entscheidung⁴ aus dem Jahr 1883 mit einer Formel definiert, wonach eine wesentliche Änderung vorliegt, wenn " die Änderung auf diejenigen Rücksichten einwirken kann, welche nach dem Eingange des § 16 (GewO a. F.) als solche hervorgehoben werden, die nach dem Gedanken des Gesetzgebers überhaupt die Anlage genehmigungspflichtig gemacht haben, nämlich die Rücksichten, daß die Anlagen durch die *Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publikum überhaupt erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können* ". Diese Definition vermochte jedoch Unklarheiten bei der Anwendung auf den konkreten Fall nicht zu verhindern. Eine Untersuchung kam zu dem Schluß, daß nach dem Stand der Diskussion wohl diejenige Änderung als wesentlich anzusehen sei, die von der Behörde als solche betrachtet wird.⁵

In den folgenden Jahrzehnten hat die Literatur keine grundlegenden Versuche mehr unternommen, den Begriff der wesentlichen Änderung näher zu definieren. Die ursprüngliche Definition des Preußischen Oberverwaltungsgerichts stellt im Grunde noch immer die Basis der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung dar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das ausdrücklich auf die frühere Rechtsprechung verweist, sind Änderungen immer dann wesentlich, wenn sie bezogen auf die Schutzgüter der §§ 5 f. BImSchG zu einer erneuten Prüfung Anlaß geben, weil diese in rechtserheblicher Weise berührt sein können, d. h. wenn die Genehmigungsfrage erneut aufgeworfen wird.⁶

Ziel dieser Arbeit ist es, über allgemeine Formeln zur Beschreibung des Begriffs der wesentlichen Änderung und des umfänglichen Anlagenbegriffs hinauszugehen und auf diese Weise zur Verdeutlichung der in diesem Zusammenhang verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe beizutragen.

³ BGBl. des Norddeutschen Bundes, S. 245.

⁴ PrOVG, Entsch. v. 17. 12. 1883, Reger Bd. 4, 387.

⁵ *Bischoff*, Errichtung und Änderung gewerblicher Anlagen, S. 85.

⁶ BVerwG, Urt. v. 27. 3. 1958 - I C 145.54 -, E 6, 294/295; Urt. v. 11. 2. 1977 - IV C 9.75 -, GewArch 1977, 168/170.

B. Bundes-Immissionsschutzgesetz

Das Immissionsschutzrecht umfaßt vor allem diejenigen Rechtsvorschriften, die unmittelbar oder mittelbar dem Schutz des Menschen und seiner Sachgüter vor "nicht wägbaren" Einwirkungen, wie Luftverunreinigungen, Geräuschen, Wärme, Lichteinwirkungen und Erschütterungen dienen.¹ Die wichtigsten Rechtsvorschriften zum Immissionsschutz sind das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die dazu erlassenen 19 Bundes-Immissionsschutzverordnungen. Nur ein Teil dieser Bestimmungen betrifft die genehmigungsbedürftigen Anlagen, mit denen sich die vorliegende Untersuchung befaßt. Die zentralen Vorschriften des anlagenbezogenen Immissionsschutzes finden sich in §§ 4 - 21 BImSchG. Daneben ist vor allem die 4. BImSchV von Bedeutung. Neben Bestimmungen über den genehmigungsrelevanten Umfang von Anlagen enthält sie im Anhang einen Katalog derjenigen Anlagen, die dem Genehmigungserfordernis unterliegen.

I. Regime des BImSchG über genehmigungsbedürftige Anlagen

Zunächst ist ein knapper Überblick über die Kontrolle und Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen zu geben:

Die Errichtung einer Anlage, die im Katalog der genehmigungsbedürftigen Anlagen genannt ist, darf gem. § 4 BImSchG nur erfolgen, wenn zuvor eine Genehmigung erteilt worden ist. Das Genehmigungserfordernis dient in erster Linie der Sicherstellung der Einhaltung der in § 5 BImSchG genannten Betreiberpflichten. Diese finden ihren Ausgangspunkt in dem in § 1 BImSchG festgelegten Schutzzweck des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Allerdings darf die Genehmigung nach § 6 nur erteilt werden, wenn nicht nur die Einhaltung der Betreiberpflichten gesichert ist, sondern darüber hinaus keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften oder Belange des Arbeitsschutzes entgegenstehen. Um Überschneidungen zwischen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und anderen Genehmigungen zu vermeiden, ist die Anlagengenehmigung gem. § 13 BImSchG mit einem Konzentrationseffekt ausgestattet. Sie schließt die meisten anderen für die Errichtung und den Betrieb der Anlage erforderlichen Genehmigungen ein. Die für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zuständige Behörde ist dabei für die materielle Prüfung der anderweitigen Genehmigungsvoraussetzungen zuständig.²

¹ *Boisserée / Oels / Hansmann / Schmitt*, BImSchG, A 1 Anm. 1.1

² *Schmatz / Nöthlichs*, Sicherheitstechnik, Band VIII, BImSchG, § 13 Anm. 1; die