Schutz und Vorsorge

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

Von

Frank Petersen

Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 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

A. Zur Bedeutung der Grundpflichten 27

I. Die Grundpflichten im Regelungssystem 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

B. Zur Struktur der Grundpflichten 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

Zweiter Teil

Der Begriff der "schädlichen Umwelteinwirkungen" nach § 3 Abs. 1 BImSchG 42

A. Definitionsrahmen 42

B. Der Begriff der Immissionen nach § 3 Abs. 2 BImSchG 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. "Schädlichkeit" - Störqualität der Immissionen 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 Beinträchtigungsmerkmal 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

A. Bedeutung und Struktur der Schutzpflicht 116

B. Struktur und Inhalt der Schutzpflicht im Rahmen der Risikoerkenntnis 117
I. Schädliche Umwelteinwirkungen und "sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen" 117
II. Abgrenzung und Folgerungen 118

C. Struktur und Inhalt der Schutzpflicht im Rahmen der Risikozurechnung 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

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

E. Maßnahmen der Schutzpflicht 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

F. Schutzpflicht und Drittschutz 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 Risikoerkenntnistatbestand der Vorsorgepflicht 221

1. Meinungsstand 221
a) Schädliche Umwelteinwirkungen als Zielbestimmung der Vorsorge 222
b) Schädliche Umwelteinwirkungen als Risikoerkenntnistatbestand 222

2. Stellungnahme 223

3. Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen als variabler Risikoerkenntnistatbestand 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. Struktur und Inhalt der Vorsorgepflicht im Rahmen der Risikozurechnung 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 Bundesratsinitiative 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 Risikobeurteilung der immanenten Anlagensicherheit 247
bb) Gesamtbetrachtung des Risikos und anlagenimmanenter Risikovergleich 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 Schädlichkeitsbewertung 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 Immissionsbeiträge 267
bb) Bestimmung der Vorsorgebedürftigkeit 268

E. Der Verursachungsbegriff der Vorsorgepflicht 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

F. Struktur und Inhalt der Vorsorgepflicht im Rahmen der Risikosteuerung 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

G. Maßnahmen der Vorsorgepflicht 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

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

H. Konkretisierung der Vorsorgepflicht - Das Konzeptierungsgebot 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 Konzepts 341
(1) Bauplanungsrecht 341
(2) Lärmminderungsplanung § 47 a BImSchG 342
(3) TA Lärm 344

I. Vorsorgepflicht und Drittschutz 344

PREUSSISCHER STAATSBIBLIOTHEK ZU BERLIN KULTURBESITZ

I. Meinungsstand 345

II. Stellungnahme 346

III. Drittschutz über § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ? 347

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse 350

Literaturverzeichnis 360