

Bernd Hilger

Die Legalisierungswirkung  
von Genehmigungen



**PETER LANG**  
Europäischer Verlag der Wissenschaften

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Begriffsinhalt der Legalisierungswirkung von Genehmigungen	7
B. Möglicher Anwendungsbereich einer Legalisierungswirkung von Genehmigungen	11
I. Genehmigungen, bei denen eine Legalisierungswirkung in Betracht kommt	11
II. Eingriffsnormen, gegenüber denen eine Legalisierungswirkung denkbar ist	12
C. Dogmatische Grundlage der Legalisierungswirkung von Genehmigungen	15
I. Dogmatische Herleitung der Legalisierungswirkung von Genehmigungen durch die Rechtsprechung	15
II. Dogmatische Herleitung der Legalisierungswirkung von Genehmigungen durch die Literatur	16
1. Legalisierungswirkung von Genehmigungen als spezifisches Problem der polizei- und ordnungsrechtlichen Störerhaftung	16
a) Grundlagen der polizei- und ordnungsrechtlichen Verhaltens- und Zustandshaftung	17
b) Zum Ausschluß der Verhältnshaftung durch die Legalisierungswirkung von Genehmigungen	18
aa) Verursachungstheorien des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	18
bb) Herleitung der Legalisierungswirkung von Genehmigungen aus den Lehren zur Konkretisierung der Theorie der "unmittelbaren Verursachung"	20
(1) Lehre vom "sozialadäquaten Verhalten"	20
(2) Lehre von der "rechtswidrigen Verursachung" und ihre Modifizierung durch "Risikozuweisungen"	22
(a) Dogmatische Herleitung der Legalisierungswirkung von Genehmigungen	24
(b) Stellungnahme	24
cc) Ergebnis zu b)	26
c) Zum Ausschluß der Zustandshaftung durch die Legalisierungswirkung von Genehmigungen	26
d) Ergebnis zu 1.	28
2. Legalisierungswirkung von Genehmigungen als Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips	28
3. Legalisierungswirkung von Genehmigungen als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots	30
4. Legalisierungswirkung von Genehmigungen als Parallelfigur zur Bestandskraft	32
5. Legalisierungswirkung von Genehmigungen als Aspekt der Bindungswirkung von Verwaltungsakten	33
a) Meinungen des Schrifttums	33
b) Kritik und eigene Auffassung	34
aa) Bindungswirkung von Verwaltungsakten als Phänomen des allgemeinen Verwaltungsrechts	35

(1) Bindungswirkung von Verwaltungsakten als Aspekt ihrer materiellen Bestandskraft	35
(a) Formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten	35
(b) Materielle Bestandskraft von Verwaltungsakten	36
(2) Bindungswirkung von Verwaltungsakten als Aspekt ihrer Tatbestands- und Feststellungswirkung	38
(a) Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	39
(b) Feststellungswirkung von Verwaltungsakten	39
(3) Relevanz der materiellen Bestandskraft sowie der Tatbestands- und Feststellungswirkung von Verwaltungsakten für die Legalisierungswirkung von Genehmigungen	39
(4) Regelung eines Verwaltungsakts als Grundlage seiner Bindungswirkung	43
(5) Die einheitliche Bindung aller Behörden	46
(6) Folgen für die Terminologie zur Bindungswirkung von Verwaltungsakten	47
bb) Ergebnis zu b)	48
D. Grenzen der Bindungswirkung von Verwaltungsakten als Maßstab für die Reichweite der Legalisierungswirkung von Genehmigungen	51
I. Objektive Grenze der Bindungswirkung	51
1. Allgemeine Auslegungsgrundsätze zur Bestimmung des sachlichen Regelungsgehalts von Verwaltungsakten	51
2. Besonderheiten bei der Bestimmung des sachlichen Regelungsgehalts von Genehmigungen	52
a) Konkretisierung des Genehmigungsgegenstands durch den Genehmigungsantrag und den gesetzlichen Genehmigungsvorbehalt	52
b) Keine Trennung zwischen einem genehmigten Verhalten und den hierdurch verursachten Gefahren oder Störungen	54
c) Unterscheidung zwischen Genehmigungsvoraussetzungen und sachlichem Regelungsgehalt von Genehmigungen	55
aa) Wesentliche Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur	57
(1) Modell der Fachbindung	57
(2) Modell der Separation	58
bb) Stellungnahme	59
cc) Kollision mit der Lehre vom feststellenden und verfügenden Regelungsgehalt von Genehmigungen	61
(1) Ansätze zur Vermeidung der Kollision	62
(2) Stellungnahme	62
(a) Zum verfügenden Regelungsteil einer Genehmigung	63
(b) Zum feststellenden Regelungsteil einer Genehmigung - untersucht am Beispiel der "materiellen Schutzfunktion" einer Baugenehmigung	64
dd) Ergebnis zu c)	67

II.	Subjektive Grenze der Bindungswirkung	67
	1. Bindung der Behörden	68
	2. Bindung des Genehmigungsinhabers	70
	3. Privilegierung des Genehmigungsinhabers durch die Legalisierungswirkung von Genehmigungen	70
	4. Privilegierung Dritter durch die Legalisierungswirkung von Genehmigungen	70
	a) Rechtsnachfolge in subjektiv öffentliche Rechte	72
	b) Konsequenzen für den Übergang der Legalisierungswirkung von Genehmigungen	73
III.	Zeitliche Grenze der Bindungswirkung	75
	1. Zeitpunkt der Entstehung der Bindung	75
	2. Aufhebung der Bindungswirkung durch Rücknahme, Widerruf, Fristablauf oder Eintritt einer auflösenden Bedingung	76
	3. Kein Wegfall der Bindungswirkung durch Änderung der Sach- oder Rechtslage	76
	4. Kein rückwirkender Wegfall der Bindungswirkung beim Verzicht auf eine Genehmigung	77
E.	Für eine Legalisierungswirkung in Betracht kommende Genehmigungen	79
I.	Wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach §§ 7 und 8 WHG	80
	1. Genehmigungsbedürftige Benutzungstatbestände	80
	2. Keine Legalisierungswirkung im Anwendungsbereich des § 5 WHG	80
	a) Vorbehalt des § 5 Abs. 1 WHG	81
	b) Grenzen des Vorbehalts	81
	aa) Sachliche und zeitliche Grenzen	81
	bb) Grenzen aus den Vorschriften zum Widerruf und zur Rücknahme von Erlaubnis und Bewilligung	82
	cc) Zu Grenzen aus der "Risikoverteilung im Zulassungsverfahren"	84
	3. Der für eine Legalisierungswirkung verbleibende Bereich	85
	4. Bindungswirkung von Erlaubnis und Bewilligung	86
	a) Objektive Grenze der Bindungswirkung	86
	aa) Sachlicher Regelungsgehalt von Erlaubnis und Bewilligung	86
	bb) Unterschiede zwischen Erlaubnis und Bewilligung	87
	b) Subjektive Grenze der Bindungswirkung	88
	aa) Keine Bindung der Behörden an den Teil des sachlichen Regelungsgehalts einer Erlaubnis oder Bewilligung, der vom Vorbehalt des § 5 Abs. 1 WHG erfaßt wird	88
	bb) Bindung der Behörden an den nur durch Rücknahme und Widerruf zu modifizierenden sachlichen Regelungsgehalt	90
	5. Folgerungen für die Legalisierungswirkung von Erlaubnis und Bewilligung	90
II.	Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen nach § 4 BImSchG	91
	1. Genehmigungsbedürftige Anlagen	91
	2. Keine Legalisierungswirkung im Anwendungsbereich des § 17 BImSchG	92
	a) Nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG	92

b)	Grenzen für den Erlaß nachträglicher Anordnungen	93
aa)	Sachliche Grenzen	93
bb)	Zeitliche Grenzen	94
cc)	Grenzen aus den Vorschriften zum Widerruf und zur Rücknahme immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen	95
3.	Der für eine Legalisierungswirkung verbleibende Bereich	96
4.	Bindungswirkung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	97
a)	Objektive Grenze der Bindungswirkung	97
aa)	Konzentrationswirkung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	98
bb)	Spezifisch immissionsschutzrechtlicher Regelungsgehalt einer Genehmigung nach § 4 BImSchG	99
b)	Subjektive Grenze der Bindungswirkung	99
aa)	Keine Bindung der Behörden an den Teil des sachlichen Regelungsgehalts, der mit nachträglichen Anordnungen modifiziert werden kann	100
bb)	Bindung der Behörden an den nur durch Rücknahme und Widerruf zu modifizierenden sachlichen Regelungsgehalt	102
5.	Folgerungen für die Legalisierungswirkung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	102
III.	Gewerberechtliche Genehmigungen nach den §§ 16 und 25 Abs. 1 GewO	104
1.	Genehmigungsbedürftige Anlagen	104
2.	Gewerbe- und immissionsschutzrechtliche Eingriffsgrundlagen als Schranken einer Legalisierungswirkung	104
3.	Der für eine Legalisierungswirkung verbleibende Bereich	106
4.	Bindungswirkung einer gewerberechtlichen Genehmigung	106
a)	Objektive Grenze der Bindungswirkung	106
aa)	Konzentrationswirkung einer gewerberechtlichen Genehmigung	108
bb)	Spezifisch gewerberechtlicher Regelungsgehalt einer Genehmigung nach § 16 Abs. 1 GewO	109
b)	Subjektive Grenze der Bindungswirkung	109
aa)	Die durch eine gewerberechtliche Genehmigung vermittelte Rechtsposition	110
bb)	Folgen für die Bindung der Behörden	111
(1)	Bindung der Behörden vor dem Inkrafttreten des § 25 Abs. 3 GewO	111
(2)	Bindung der Behörden nach dem Inkrafttreten des § 25 Abs. 3 GewO	111
5.	Folgerungen für die Legalisierungswirkung einer gewerberechtlichen Genehmigung	114
IV.	Baugenehmigungen	115
1.	Genehmigungsbedürftige Vorhaben	115
2.	Umweltrelevanter sachlicher Regelungsgehalt einer Baugenehmigung	115
3.	Keine Legalisierungswirkung im Anwendungsbereich genehmigungsbezogener Eingriffsgrundlagen	117

a) Anordnungen nach § 24 Satz 1 BImSchG	118
aa) Gegenstand der Anordnungen	118
bb) Grenzen	119
b) Anordnungen zur Durchsetzung der Anforderungen der bauordnungsrechtlichen Generalklauseln	119
aa) Gegenstand der Anordnungen	121
bb) Grenzen	121
4. Der für eine Legalisierungswirkung verbleibende Bereich	122
5. Bindungswirkung einer Baugenehmigung	123
a) Objektive Grenze der Bindungswirkung	123
b) Subjektive Grenze der Bindungswirkung	124
aa) Keine Bindung der Behörden an den Teil des sachlichen Regelungsgehalts, der mit nachträglichen Anordnungen modifiziert werden kann	124
bb) Bindung der Behörden an den nur durch Rücknahme und Widerruf zu modifizierenden sachlichen Regelungsgehalt	126
6. Folgerungen für die Legalisierungswirkung einer Baugenehmigung	126
V. Abfallrechtliche Zulassungen	127
1. Zulassungsbedürftige Anlagen	127
2. Planfeststellungsbeschlüsse und Genehmigungen nach § 7 Abs. 2 und Abs. 3 AbfG	128
3. Keine Legalisierungswirkung im Anwendungsbereich zulassungsbezogener abfallrechtlicher Eingriffsgrundlagen	128
a) Nachträgliche Auflagen nach § 8 Abs. 1 Satz 3 AbfG	128
aa) Anwendungsbereich	128
bb) Grenzen	129
(1) Tatbestandliche Grenzen des § 8 Abs. 1 Satz 3 AbfG	129
(2) Grenzen aus sonstigen Vorschriften zur Modifizierung des Regelungsgehalts abfallrechtlicher Zulassungsentscheidungen	130
b) Verfügungen nach § 10 Abs. 2 AbfG	131
aa) Anwendungsbereich	131
bb) Grenzen	132
4. Der für eine Legalisierungswirkung verbleibende Bereich	133
5. Bindungswirkung abfallrechtlicher Zulassungsentscheidungen	133
a) Objektive Grenze der Bindungswirkung	133
aa) Konzentrationswirkung eines abfallrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses	134
bb) Spezifisch abfallrechtlicher Regelungsgehalt eines Planfeststellungsbeschlusses	135
b) Subjektive Grenze der Bindungswirkung	136
aa) Keine Bindung der Behörden an den Teil des sachlichen Regelungsgehalts abfallrechtlicher Zulassungsentscheidungen, der mit nachträglichen Auflagen geändert werden kann	137

bb) Bindung der Behörden an den nur durch Rücknahme und Widerruf zu modifizierenden sachlichen Regelungsgehalt	137
6. Folgerungen für die Legalisierungswirkung abfallrechtlicher Zulassungen	138
7. Zulassungsentscheidungen, die vor dem Inkrafttreten des AbfG für Abfallentsorgungsanlagen erteilt wurden	138
8. Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die Legalisierungswirkung abfallrechtlicher Zulassungsentscheidungen	140
VI. Bergrechtliche Betriebspläne	140
1. Bergrechtliche Betriebspläne im Sinne der §§ 51ff. BBergG	141
a) Rahmenbetriebspläne	141
aa) Fakultative Rahmenbetriebspläne	142
bb) Obligatorische Rahmenbetriebspläne	144
(1) Zulassungsvoraussetzungen und wesentlicher Regelungsgehalt	144
(2) Keine Legalisierungswirkung im Anwendungsbereich betriebsplanbezogener bergrechtlicher Eingriffsnormen	146
(a) Nachträgliche Anordnungen nach § 48 Abs. 2 BBergG	147
(aa) Anforderungen des § 22 Abs. 1 BImSchG als öffentliches Interesse im Sinne von § 48 Abs. 2 BBergG	147
(bb) Sonstige öffentliche Interessen, deren Berücksichtigung im Rahmen des § 48 Abs. 2 BBergG in Betracht kommt	148
(b) Nachträgliche Anordnungen nach § 71 Abs. 1 BBergG	149
(aa) Gegenstand nachträglicher Anordnungen	149
(bb) Zeitliche Grenzen	150
(cc) Grenzen aus den allgemeinen Vorschriften zum Widerruf und zur Rücknahme bergrechtlicher Betriebspläne	151
(3) Der für eine Legalisierungswirkung verbleibende Bereich	153
(4) Bindungswirkung planfestgestellter Rahmenbetriebspläne	153
(a) Objektive Grenze der Bindungswirkung	153
(aa) Umweltbezogene Regelungen, die aufgrund von § 48 Abs. 2 BBergG zu treffen sind	154
(bb) Umweltbezogene Regelungen, die aufgrund der Zulassungsvoraussetzungen des § 55 BBergG zu treffen sind	154
(b) Subjektive Grenze der Bindungswirkung	155
(5) Folgerungen für die Legalisierungswirkung eines planfestgestellten Rahmenbetriebsplans	155
b) Haupt-, Sonder- und Abschlußbetriebspläne	156
aa) Haupt-, Sonder- und Abschlußbetriebspläne für UVP-pflichtige Vorhaben	157
bb) Haupt-, Sonder- und Abschlußbetriebspläne für nicht UVP-pflichtige Vorhaben	157

2. Legalisierungswirkung von Betriebsplänen, die vor dem Inkrafttreten des BBergG zugelassen wurden	159
a) Vor dem Inkrafttreten des BBergG geltendes Landesrecht	159
b) Betriebspläne nach § 67 ABG	159
aa) Für eine Legalisierungswirkung in Betracht kommende Regelungen	160
bb) Nachträgliche Eingriffsbefugnisse der Behörden	161
cc) Folgerungen für die Legalisierungswirkung von Änderungsbeschlüssen nach § 68 Abs. 3 ABG	161
VII. Genehmigungen, die nach DDR-Recht erteilt wurden	162
1. Für eine Legalisierungswirkung in Betracht kommende Genehmigungen	163
2. Kriterien, nach denen die Legalisierungswirkung von DDR-Genehmigungen zu beurteilen ist	164
a) Einschränkung des für eine Legalisierungswirkung in Betracht kommenden Bereichs durch spezielle Eingriffsnormen	164
aa) Abfallrechtliche Eingriffsnormen	165
bb) Bergrechtliche Eingriffsnormen	165
cc) Immissionsschutzrechtliche Eingriffsnormen	166
b) Bindungswirkung von DDR-Genehmigungen	167
aa) Genehmigungen, die aufgrund des URG erteilt worden sind	167
bb) Genehmigungen, die vor dem Inkrafttreten des URG erteilt worden sind	168
(1) Wirksamkeit von Einzelentscheidungen der DDR nach Art. 19 EV	168
(2) Bindungswirkung von Einzelentscheidungen nach dem Verwaltungsrecht der DDR	170
3. Ergebnis zu VII.	173
Zusammenfassung	175
Literaturverzeichnis	181