

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 458

Konkurrenz, Konzentration und Bindungswirkung von Genehmigungen

Probleme und Lösungen am Beispiel
der baulichen Anlagen

Von

Hans D. Jarass



Duncker & Humblot · Berlin

HANS D. JARASS

**Konkurrenz, Konzentration und Bindungswirkung
von Genehmigungen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 458

Konkurrenz, Konzentration und Bindungswirkung von Genehmigungen

Probleme und Lösungen am Beispiel der baulichen Anlagen

Von

Dr. Hans D. Jarass

Professor an der Ruhr-Universität Bochum



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Jarass, Hans D.:

Konkurrenz, Konzentration und Bindungswirkung von
Genehmigungen: Probleme u. Lösungen am Beispiel
d. baul. Anlagen / von Hans D. Jarass. —

Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 458)

ISBN 3-428-05533-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05533-0

Vorwort

Die folgende Abhandlung geht den Problemen nach, die sich daraus ergeben, daß es für die Errichtung und den Betrieb einer Vielzahl von Anlagen nicht genügt, *eine* Genehmigung einzuholen. Immer häufiger sind *mehrere* Genehmigungen erforderlich; in Extremfällen können Dutzende von Genehmigungen notwendig sein. Das Verhältnis dieser Genehmigungen und ihre gegenseitige Abstimmung konfrontieren die Praxis mit Problemen, die keineswegs nur technischer Art sind, wie das auf den ersten Blick vielleicht erscheinen mag. Vor allem beeinflussen sie in erheblichem Umfang den Rechtsschutz des Antragstellers wie dritter Personen.

Auf die Probleme dieser Arbeit bin ich nicht bei der Lektüre des rechtswissenschaftlichen Schrifttums gestoßen, vielmehr haben mich „Praktiker“ auf sie aufmerksam gemacht, denen ich an dieser Stelle nochmals danken möchte. Einen ersten Versuch der (partiellen) Problembewältigung habe ich 1978 in meinem Habilitationsvortrag unternommen. Später haben mehrere Rechtsgutachten zu einer Verbreiterung meiner Problemsicht geführt.

Dank gebührt der Mitarbeiterin an meinem Lehrstuhl, Frau Christiane Betz, die mich in der letzten Phase der Erstellung dieser Arbeit tatkräftig unterstützt hat. Außerdem möchte ich Frau Edeltraud Eichenlaub, meiner Sekretärin, herzlich danken, die die zahlreichen Fassungen mit beeindruckendem Einsatz und großer Geduld geschrieben hat.

Bochum, im Juli 1983

H. Jarass

Inhaltsverzeichnis

A. Problemlage	17
I. Der Einsatz paralleler Genehmigungen	17
II. Probleme der Genehmigungskonkurrenz	19
1. Probleme anhand von Gerichtsentscheidungen	19
a) Autowaschanlage (VG München, GewArch 1979, 29 ff.)	19
b) Haus am Walde (BVerwGE 26, 287 ff.)	21
c) Imbißwagen (OVG NRW, GewArch 1981, 173 f.)	22
d) Altöllager (BayVGH, BayVBl 1976, 368 f.)	23
2. Die Behandlung durch Gesetzgebung und Literatur	25
III. Untersuchungsbereich	26
1. Beschränkung auf bauliche Anlagen	26
2. Konkurrierende Genehmigungen: Kritische Fälle	26
a) Personalgenehmigungen	26
b) Betriebsgenehmigungen	27
c) Ausnahmen und Befreiungen	27
d) Bauartzulassungen bzw. Typengenehmigungen	29
e) Planfeststellungen	29
f) Anzeigen und Freigabeerklärungen	30
g) Zustimmungen bzw. Einvernehmen	30
3. Konkurrierende Genehmigungen: Verallgemeinerung	31
a) Bedingungen der Genehmigungskonkurrenz	31
b) Bezeichnung	32
B. Konkurrenzfälle	33
1. Bau- und Bodenrecht	33
a) Ausnahmen und Befreiungen vom Bauordnungsrecht	33
b) Ausnahmen und Befreiungen vom Bauplanungsrecht	34
c) Erhaltung baulicher Anlagen	34
d) Umlegung	34
e) Sanierung	34

f) Städtebauliche Entwicklung	35
g) Flurbereinigungsrecht	35
2. Umwelt- und Denkmalschutz	35
a) Immissionsschutz	35
b) Abfallbeseitigung	36
aa) Planfeststellung	36
bb) Genehmigung	36
c) Naturschutzrechtliche Befreiung	36
d) Landschaftsschutz	37
e) Denkmalschutz	37
f) Rodungen	37
3. Straßen- und Luftrecht	38
a) Anlagen an Staats- bzw. Landesstraßen	38
b) Anlagen an Bundesfernstraßen	38
c) Veränderungssperre bei Staats- bzw. Landesstraßen	39
d) Veränderungssperre bei Bundesstraßen	39
e) Bauten in der Umgebung von Flughäfen u. ä.	39
4. Wasserrecht	40
a) Wasserbenutzung	40
b) Ausbau	40
c) Wasserschutzgebiete	41
d) Anlagen an Gewässern	41
e) Überschwemmungsgebiete	42
f) Rohrleitungsanlagen (Pipelines)	42
5. Sonstige gefährliche Anlagen	43
a) Kernenergieanlagen	43
b) Dampfkessel	43
c) Brennbare Flüssigkeiten	43
d) Sprengstofflager	44
e) Bergwerke	44
6. Einzelne Wirtschaftstätigkeiten	45
a) Krankenhäuser	45
b) Spielhallen	45
c) Gaststätten	45
d) Apotheken	46
e) Energieanlagen	46
aa) Investitionskontrolle	46
bb) Zulassungskontrolle	47
7. Weitere Genehmigungsvorbehalte	47
8. Auswertung	48
a) Ausmaß der Überschneidung	48
b) Zuständigkeitsdifferenzen	49

C. Konzentration 50

I. Arten der Konzentration	50
1. Echte Konzentration	50
a) Dominante Konzentration	50
b) Rezessive Konzentration	51
c) Gesetzestechnik	52
2. Bloße Zuständigkeitszusammenfassung	52
II. Fortgeltung der im ersetzten Verfahren anzuwendenden Normen	53
1. Ausgangslage	53
2. Materielle Vorschriften	54
3. Verfahrensvorschriften	56
4. Folgen eines Verstoßes	58
5. Maßnahmen nach Erteilung der Genehmigung	58
III. Lösung der Konkurrenzprobleme	59
1. Nutzen der Konzentration	59
2. Begrenzte Problemlösungskapazität der Einzelkonzentration	60
3. Probleme des Genehmigungsgegenstandes	61
IV. Durch die Konzentration erzeugte Probleme	63
1. Einfluß der verdrängten Behörden	63
2. Weitere Probleme	65
3. Zusammenfassende Bewertung	66

D. Ansätze in der jüngeren Rechtsprechung 68

I. Vollständige Bindung für andere Behörden	68
1. Inhalt	68
2. Bestandskraft und Tatbestandswirkung	69
a) Bestandskraft	70
b) Tatbestands- und Feststellungswirkung	71
3. Bindungswirkung einzelner Genehmigungen	73
II. Fachbindung für andere Behörden	74
1. Inhalt der Konstruktion	74

2. Begründung der Konstruktion	76
a) Fragestellung	76
b) Eigentliche bzw. Fachkompetenz	77
c) Rechtliche Grundlage	79
3. Sonstige Probleme	80
III. Separation	81
1. Inhalt der Konstruktion	81
2. Problematik	83
3. Separation mit Rahmenurteil	84
IV. Zusammenfassende Bewertung	85
E. Vorschläge	
	86
I. Modifizierbare Konzentration	86
1. Generelle Konzentration	86
2. Modifizierbarkeit der Konzentration	87
3. Verbleibende Fragen	89
4. Rezessive Konzentration	91
II. Modifizierbare Fachbindung	92
1. Die Fachbindung als Grundlage	92
2. Modifizierbarkeit der Fachbindung	94
3. Verbleibende Probleme	95
III. Rechtsfortbildung durch die Rechtsprechung	96
1. Voraussetzungen einer Rechtsfortbildung	96
2. Konzepte der Rechtsfortbildung	98
F. Zusammenfassung und Ergebnisse	
	100
Literaturverzeichnis	
	104

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	= anderer Ansicht
AbfG	= Gesetz über die Beseitigung von Abfällen i.d.F.v. 5. 1. 1977
AcetylenVO	= Verordnung über Acetylenanlagen und Calciumcarbidlager vom 27. 2. 1980
a.E.	= am Ende
a.F.	= alte Fassung
AG	= Ausführungsgesetz
AMG	= Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln vom 24. 8. 1976
Anm.	= Anmerkung
ApothG	= Gesetz über das Apothekenwesen i.d.F.v. 15. 10. 1980
AtG	= Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren i.d.F.v. 31. 10. 1976
AtVfV	= Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes i.d.F.v. 31. 3. 1982
AufzV	= Verordnung über Aufzugsanlagen vom 27. 2. 1980
BauO NW	= Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F.v. 27. 1. 1970
BauR	= Baurecht (Zeitschrift)
BaWüVBl.	= Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
Bay	= bayerisch
BayAbfG	= Bayerisches Gesetz über die geordnete Beseitigung von Abfällen vom 25. 6. 1973
BayAGApG	= Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über das Apothekenwesen vom 27. 10. 1970
BayAGFlurbG	= Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes i.d.F.v. 25. 3. 1977
BayArbSprV	= Bayerische Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und des Sprengwesens vom 25. 5. 1982
BayAtZustV	= Bayerische Verordnung über die Zuständigkeiten zum Vollzug atomrechtlicher Vorschriften vom 3. 5. 1977
BayBergZustV	= Bayerische Verordnung über Zuständigkeiten zum Vollzug bergrechtlicher Vorschriften vom 7. 1. 1982
BayBO	= Bayerische Bauordnung i.d.F.v. 2. 7. 1982
BayDSchG	= Bayerisches Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler vom 25. 6. 1973

- BayEnRVollzG = Bayerisches Gesetz über den Vollzug des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft und anderer energierechtlicher Vorschriften i.d.F.v. 27. 1. 1976
- BayGastV = Bayerische Verordnung zur Ausführung des Gaststättengesetzes vom 23. 4. 1971
2. BayGewV = Zweite bayerische Verordnung zur Durchführung der Gewerbeordnung vom 15. 12. 1979
3. BayGewV = Dritte bayerische Verordnung zur Durchführung der Gewerbeordnung vom 15. 4. 1981
- BayImSchG = Bayerisches Immissionsschutzgesetz vom 8. 10. 1974
- BayLStVG = Bayerisches Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung i.d.F.v. 13. 12. 1982
- BayLuftZustV = Verordnung über die Übertragung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Luftverkehrsverwaltung in Bayern vom 1. 2. 1971
- BayNatSchG = Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur i.d.F.v. 10. 10. 1982
- BayStrWG = Bayerisches Straßen- und Wegegesetz i.d.F.v. 5. 10. 1981
- BayVAwS = Bayerische Verordnung über Anlagen zum Lagern, Abfüllen und Umschlagen wassergefährdender Stoffe vom 1. 12. 1981
- BayVAGK = Bayerische Verordnung über Aufgaben der Großen Kreisstädte vom 15. 6. 1972
- BayVBl = Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
- BayVGH = Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
- BayWaldG = Waldgesetz für Bayern i.d.F.v. 25. 8. 1982
- BayWG = Bayerisches Wassergesetz i.d.F.v. 18. 9. 1981
- BayZustÜbertrVO FStrG = Bayerische Verordnung zur Übertragung der Befugnisse der obersten Landesstraßenbaubehörde nach dem Bundesfernstraßengesetz vom 18. 11. 1974
- BayZustVBBauG/StBauFG = Bayerische Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz vom 6. 7. 1982
- BBauG = Bundesbaugesetz i.d.F.v. 18. 8. 1976
- BBauG DVO NW = Nordrhein-westfälische Verordnung zur Durchführung des Bundesbaugesetzes vom 24. 11. 1982
- BBergG = Bundesberggesetz vom 13. 8. 1980
- BbG = Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951
- bearb. = bearbeitet
- BGBI. = Bundesgesetzblatt
- BImSchG = Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 15. 3. 1974
4. BImSchV = Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 14. 2. 1975
- BNatSchG = Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 20. 12. 1976
- BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	= Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWaldG	= Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2. 5. 1975
DampfKv	= Verordnung über Dampfkesselanlagen i.d.F.v. 27. 2. 1980
d.h.	= das heißt
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DruckbehV	= Verordnung über Druckbehälter, Druckgasbehälter und Füllanlagen vom 27. 2. 1980
DSchG NW	= Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11. 3. 1980
DVBt	= Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EnergG	= Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13. 12. 1935
erg.	= ergänzend
Erl.	= Erläuterung
FahrIG	= Gesetz über das Fahrlehrerwesen vom 25. 8. 1969
FlugIG	= Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm i.d.F.v. 14. 12. 1976
FlurbAG NW	= Nordrhein-westfälisches Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes des Bundes in der Fassung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546) und zur Anpassung von Vorschriften des Landeskulturrechts und des Rechts der Wasser- und Bodenverbände an die Vorschriften des Flurbereinigungsrechts vom 8. 12. 1953
FlurbG	= Flurbereinigungsgesetz i.d.F.v. 16. 3. 1976
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz i.d.F.v. 1. 10. 1974
G	= Gesetz
GastG	= Gaststättengesetz vom 5. 5. 1970
GastV NW	= Nordrhein-westfälische Verordnung zur Ausführung des Gaststättengesetzes vom 20. 4. 1971
GewArch	= Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	= Gewerbeordnung i.d.F.v. 1. 1. 1978
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	= Halbsatz
Hess	= Hessen, hessisch
HessVGh	= Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HeimG	= Gesetz über Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime für Volljährige vom 7. 8. 1974
h.M.	= herrschende Meinung

i.d.F.v. iVm	= in der Fassung vom = in Verbindung mit
JuS JZ	= Juristische Schulung (Zeitschrift) = Juristenzeitung
LAbfG NW	= Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. 12. 1973
LBO BW	= Landesbauordnung für Baden-Württemberg i.d.F.v. 20. 6. 1972
LBO SL	= Bauordnung für das Saarland i.d.F.v. 27. 12. 1974
LFoG NW	= Forstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F.v. 24. 4. 1980
LG NW	= Nordrhein-westfälisches Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft i.d.F.v. 26. 6. 1980
LS	= Leitsatz
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz i.d.F.v. 14. 1. 1981
LuftzustVO NW	= Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Luftfahrt vom 30. 10. 1961
LWG NW	= Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. 7. 1979
m	= Meter
MilchG	= Milchgesetz i.d.F.v. 2. 3. 1974
mwN	= mit weiteren Nachweisen
n.F.	= neue Fassung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NRW, NW	= Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
o.	= oben
OBG NW	= Nordrhein-westfälisches Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden i.d.F.v. 13. 5. 1980
OVG	= Oberverwaltungsgericht
Rn.	= Randnummer
RöV	= Verordnung über den Schutz vor Schäden durch Röntgenstrahlen vom 1. 3. 1973
S.	= Satz, Seite
s.	= siehe
SH	= Schleswig-Holstein
SL	= Saarland, saarländisch
sog.	= sogenannt
Sp.	= Spalte
SprengG	= Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe vom 13. 9. 1976
StBauFG	= Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden i.d.F.v. 18. 8. 1976

StrlSchV	= Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen vom 13. 10. 1976
StrWG NW	= Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen i.d.F.v. 1. 8. 1983
u.a.	= und andere; unter anderem
u.ä.	= und ähnliches
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	= Urteil
v.	= von
VbF	= Verordnung über Anlagen zur Lagerung, Abfüllung und Beförderung brennbarer Flüssigkeiten zu Lande i.d.F.v. 27. 2. 1980
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VO	= Verordnung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Zeitschrift)
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976
WaffG	= Waffengesetz i.d.F.v. 8. 3. 1976
WaStrG	= Bundeswasserstraßengesetz vom 2. 4. 1968
WHG	= Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts i.d.F.v. 16. 10. 1976
WiVerw	= Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WK-Reihe	= Wirtschafts-Kommentar-Reihe
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZustVO AItG NW	= Nordrhein-westfälische Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeits-, Immissions- und technischen Gefahrenschutzes vom 6. 2. 1973
ZustVO ApG NW	= Nordrhein-westfälische Verordnung über die Zuständigkeit nach dem Gesetz über das Apothekenwesen u.a. vom 8. 1. 1980
ZustVO BBergG NW	= Nordrhein-westfälische Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem BBergG vom 5. 1. 1982
ZustVO GÜ NW	= Nordrhein-westfälische Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Gewerbeüberwachung vom 10. 12. 1974

A. Problemlage

I. Der Einsatz paralleler Genehmigungen

Die Zahl der Rechtsnormen, die für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen bedeutsam sind, wächst unaufhörlich¹. Die Ursachen für diese, auch in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts festzustellende Tendenz sind vielfältig. Wo immer Probleme auftauchen, liegt der Ruf nach dem Gesetzgeber nahe. Sieht man etwa Belange des Umwelt- und Naturschutzes nicht ausreichend berücksichtigt, wird eine entsprechende Regelung gefordert. Werden neue Techniken und Anlagen benutzt, soll der Gesetzgeber den Rahmen abstecken. Umgekehrt ist es auch für die politische Spitze attraktiv, auf das Verlangen von Interessengruppen und Verbänden, ein bestimmtes Problem anzugehen, mit einem Gesetz zu reagieren. Der Erlaß eines Gesetzes ist verhältnismäßig einfach zu bewerkstelligen, und die betreffende Interessengruppe oder der betreffende Verband geben sich damit vielleicht zufrieden, in dem Glauben, mit dem Gesetz sei dem Problem abgeholfen. Der Druck nach mehr Gesetzen geht zudem von der Rechtsprechung und der Rechtswissenschaft aus, die die Reichweite des Gesetzesvorbehalts fortlaufend ausdehnen. Das Parlament anzurufen, wenn für die Beantwortung von Streitfragen im geltenden Recht nur magere oder gar keine Anhaltspunkte zu finden sind, erscheint durchaus berechtigt. Wer anders als der demokratisch legitimierte Gesetzgeber soll zur Beantwortung solcher offener Fragen zuständig sein?

Die dadurch bewirkte Gesetzesflut wirft eine Vielzahl von Problemen auf. Insbesondere wächst die Gefahr, daß immer mehr Gesetze ein Vollzugsdefizit aufweisen, daß immer häufiger Vorschriften mehr oder minder nur noch auf dem Papier stehen². Um solche Konsequenzen zu vermeiden, ist der Gesetzgeber gerade in den letzten Jahren zur Zurückhaltung aufgerufen worden: Er solle sich auf wesentliche, grundsätzliche Fragen beschränken³. Diese Aufforderung wird allerdings, das ist zu befürchten, wenn überhaupt, dann nur sehr beschränkten Erfolg haben.

¹ Dazu jüngst etwa *Hegenbarth*, ZRP 1981, 201 ff.; *Leisner*, DVBl 1981, 849 ff.

² s. etwa *Wagner*, VVDStRL 37 (1979), 215 ff. (244 ff.).

³ Vgl. BVerfGE 40, 237/249; 41, 251/259 f.; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 509; *Stern*, Staatsrecht Bd. I, § 20 IV 4 b γ.

Der Druck zu mehr Gesetzen, wie er sich aus den dargestellten und anderen Gründen ergibt, ist zu mächtig, als daß erwartet werden könnte, die Gesetzesflut könne in eine Gesetzesesbbe übergehen. Wenn sich aber die aus der wachsenden Zahl von Gesetzen resultierenden Probleme nicht oder nur beschränkt vermeiden lassen, gilt es, die Probleme auf andere Weise zu bewältigen. Das kann und muß auf den verschiedenen Ebenen geschehen; eine davon ist die Konkurrenz von Genehmigungen.

Die ständige und kontinuierliche Ausweitung materieller Regeln findet ihre formelle Entsprechung in der zunehmenden Komplizierung der Genehmigungsverfahren. Die Genehmigungspflicht stellt ein Hauptinstrument dar, mit dem die Einhaltung materieller Vorschriften sichergestellt werden soll⁴. Für Tätigkeiten, die möglicherweise gegen materielle Vorschriften verstoßen, wird eine Genehmigung vorgeschrieben. Das heißt, die fragliche Tätigkeit darf erst ausgeübt werden, wenn die zuständige Behörde im einzelnen geprüft hat, ob die Tätigkeit in dem betreffenden Einzelfall den gesetzlichen Anforderungen gerecht werden wird. Die Verwaltung ist damit nicht nur in jedem Einzelfall, sondern auch früh genug eingeschaltet. Dieses Instrument der Genehmigungspflicht gestaltet sich, der wachsenden Normenflut entsprechend, zunehmend komplexer: Das Verfahren wird präziser geregelt, insbesondere die Beteiligung anderer Behörden sowie privater Personen. Zum Teil wird es in mehrere Abschnitte aufgeteilt, mit Vorbescheid und mehreren Teilgenehmigungen, vielleicht auch ein Planungsverfahren vorgeschaltet⁵.

Vor allem aber schlägt sich die wachsende Anzahl von Gesetzen darin nieder, daß immer mehr Genehmigungsvorbehalte statuiert werden und damit für ein Projekt gleichzeitig bzw. parallel mehrere Genehmigungen erforderlich sind. Die Gesetze sprechen dabei nicht immer von Genehmigungen. Die Problemlage ist aber ganz ähnlich, wenn eine Erlaubnis, eine Bewilligung, eine Konzession, eine Verleihung, eine Ausnahme, eine Befreiung oder ähnliches verlangt wird. Solche Parallelität von Genehmigungen kann sehr weit gehen. Bei einem vor einigen Jahren in Berlin genehmigten Kohlekraftwerk waren über vierzig verschiedene Genehmigungen erforderlich. Bei einfacheren Projekten ist die Zahl natürlich sehr viel niedriger. Mit *einem* Genehmigungsverfahren kommt man aber praktisch nicht mehr aus, wenn die betreffende Anlage auch nur etwas komplizierter ist. Und die Tendenz ist unver-

⁴ Ausführlich *Jarass*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 105 ff.; s. auch *Dickersbach*, WiVerw 1979, 95 f.

⁵ Vgl. §§ 8 und 9 BImSchG; § 7a AtG; Art. 75 und 76 BayBO; §§ 84 und 90 BauO NW; *Büdenbender / Mutschler*, Bindungs- und Präklusionswirkung von Teilentscheidungen, Rn. 19 ff.; *Gaentzsch*, Öffentliches Baurecht, 259 ff.; *Jarass*, UPR 1983, 241 ff.; *Selmer*, Vorbescheid und Teilgenehmigung, 15 ff.

kennbar: Es nehmen die Fallsituationen zu, in denen, jedenfalls auf den ersten Blick, mehrere Genehmigungen parallel erforderlich sind, und es wächst die Zahl der jeweils erforderlichen Genehmigungen.

Dieser Prozeß erscheint als Pendant zu der wachsenden Zahl materieller Vorschriften durchaus sachgerecht. Die verschiedenen Problemkomplexe einer Anlage werden von der jeweils fachkundigen Behörde überprüft. Sind die rechtlichen Voraussetzungen nach deren Auffassung für den jeweiligen Teilbereich erfüllt, wird dies in einer Genehmigung bestätigt. Eine Errichtung der Anlage ist erst möglich, wenn alle erforderlichen Genehmigungen erteilt sind. So wird sichergestellt, daß sämtliche rechtlichen Voraussetzungen beachtet werden, und zwar unter der Aufsicht der jeweils zuständigen Behörde, die aufgrund ihrer Spezialisierung zu einer fachkundigen Prüfung in der Lage ist. Wie anders soll die Flut materieller Normen sachgerecht gebändigt werden?

II. Probleme der Genehmigungskonkurrenz

1. Probleme anhand von Gerichtsentscheidungen

So sinnvoll die Parallelität von Genehmigungen und Genehmigungsverfahren in mancherlei Hinsicht erscheint, sie wirft auch Probleme auf, zum Teil gravierender Art. Dies sei anhand einiger Gerichtsentscheidungen illustriert.

a) Autowaschanlage (VG München, GewArch 1979, 29 ff.)

Die Ausgangsprobleme der Genehmigungskonkurrenz lassen sich anhand einer jüngeren Entscheidung des Verwaltungsgerichts München gut verdeutlichen. Es ging dort um die Errichtung einer automatischen Autowaschanlage. Für die Errichtung dieser Anlage war sowohl eine Baugenehmigung wie eine vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigung gem. § 19 BImSchG erforderlich; beide Genehmigungen waren nebeneinander notwendig⁶. Weitere behördliche Zustimmungskakte, etwa nach der Verordnung über brennbare Flüssigkeiten, kamen vielleicht noch hinzu, sollen aber unbeachtet bleiben.

Die Baugenehmigung darf nur erteilt werden, wenn die Anlage und ihre beabsichtigte Nutzung allen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht⁷. Was heißt das? Sicherlich muß die Genehmigungsbehörde neben

⁶ Vgl. VG München, GewArch 1979, 29/31. Die Erforderlichkeit beider Genehmigungen ergab sich aus der damaligen Nichtgeltung des § 13 BImSchG für das vereinfachte Verfahren (§ 19 Abs. 2 BImSchG a.F.).

⁷ Etwa Art. 74 Abs. 1 BayBO; § 88 Abs. 1 S. 1 BauO NW.