

Abstract zu:

Schmehl, Arndt: Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt zwischen Stabilität und Flexibilität : zur Entwicklung reversionsoffener Genehmigungsentscheidungen im Umweltrecht - verwaltungsrechtliche, verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte / Arndt Schmehl. - 1. Aufl. - Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges., 1998. - 212 S. - (Nomos-Universitätschriften : Recht : Gießener Abhandlungen zum Umweltrecht ; 4). - Zugl.: Gießen, Univ., Diss., 1998

Kurztext

Ziele und Rahmenbedingungen der Verwaltung erfordern zunehmend ein im Zeitablauf bewegliches anstelle eines auf Dauer beständigen Rechts.

Dies läßt sich anhand des Umweltrechts besonders deutlich zeigen. Auch die Genehmigung, die ihrem Empfänger herkömmlich eine recht stabile Position verschaffte, tendiert deshalb mehr und mehr zur zeitlichen Flexibilität.

Als besonders weitgehendes Mittel verwenden Gesetzgebung und Verwaltungspraxis dazu Regelungen in der Genehmigung, die es der Behörde von vornherein vorbehalten, den Genehmigungsinhalt später noch modifizieren zu dürfen. Diese „Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt“ – insbesondere Widerrufsvorbehalt, sonstige Modifikationsvorbehalte, Bedingung und Befristung, vorläufiger Verwaltungsakt, vorläufiges positives Gesamturteil, Zulassung des vorzeitigen Beginns und Freigabevorbehalt – sind das Thema des Buches. Es beschreibt die Erscheinungsformen, die verwaltungsrechtliche Struktur und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen solcher Verwaltungsentscheidungen und widmet sich schließlich ihrer rechtspolitischen Bedeutung als Entwicklungsperspektive des Umweltrechts.

Gliederung

- § 1 Problemstellung, Ziel und Gang der Untersuchung
- § 2 Die verwaltungsrechtliche Struktur von Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt
- § 3 Erscheinungsformen umweltrechtlicher Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt
- § 4 Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Reversionsoffenheit von Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt
- § 5 Reversionsoffene Genehmigungsentscheidungen als Entwicklungsperspektive

Inhalt

1. Die zunehmende Relativierung der zeitlichen Beständigkeit umweltrechtlicher Genehmigungen entspricht den gegenwärtigen Anforderungen an ein funktionsfähiges Verwaltungsrecht – sei es weil mehr Gewißheit gegenwärtig nicht zu erlangen ist, sei es weil zum Zweck der Entscheidungsbeschleunigung bewußt auf sie verzichtet wird – wirft aber auch rechtsstaatliche Probleme auf, indem sie die Vorhersehbarkeit künftiger staatlicher Einwirkungen auf die privaten Projekte stark einschränkt.
2. Als besonders weitgehendes Mittel werden Regelungen verwendet, die es der Behörde von vornherein vorbehalten, den Genehmigungsinhalt später noch modifizieren zu dürfen („Änderungsvorbehalte“).
3. Umfang und Grenzen der Verbindlichkeit der Genehmigungsregelung werden nicht nur in sachlicher und persönlicher, sondern auch in *zeitlicher* Hinsicht durch den Regelungsgehalt des Verwaltungsakts festgelegt.
4. Einem Verwaltungsakt ist durch Auslegung der Regelungsgehalt beizumessen, wie ihn die Adressaten und potentiell Drittbetroffenen verstehen durften.
5. Die Genehmigung hat eine Stabilisierungsfunktion, die aber den Einbau von Öffnungsoptionen nicht ausschließt und die fern von einem Rückgriff auf ein „Wesen der Genehmigung“ gesetzesspezifisch ermittelt werden muß.
6. Gegenstand von Änderungsvorbehalten kann die Aufhebung des Verwaltungsakts oder die Abweichung von ihm sein. Als Änderungsvorbehalte erweisen sich (Teil-) Rücknahme- und Widerrufsvorbehalte (Aufhebungsvorbehalte), Vorbehalte der nachträglichen Inhaltsmodifikation, wozu als im Genehmigungsrecht entwickelter Typ die Zulassung des vorzeitigen Beginns gezählt wird, sowie vorläufige Verwaltungsakte im engeren Sinne, zu deren genehmigungsrechtlichen Ausprägungen das vorläufige positive Gesamturteil bei der Teilgenehmigung gehört (Abweichungsvorbehalte). Davon zu unterscheiden sind insbesondere die – funktionell ähnlich einsetzbaren – Vorbehalte echter Auflagen, kalendermäßigen Befristungen, auflösenden Bedingungen sowie der Vorbehalt der abschließenden Entscheidung im Planfeststellungsbeschluß.
7. Angesichts der Vielfalt der denkbaren Gestaltungsformen ist zu fordern, daß Stabilitäts- und Flexibilitätsoptionen im Verwaltungsakt deutlich geklärt werden.
8. Als Konsequenz der Freiheitsrelevanz von Änderungsvorbehalten zur Genehmigung, die sich aus der Betrachtung des materiellen Hintergrundes der vordergründig bloß als begünstigend erscheinenden Genehmigungsentscheidung ergibt, gelten die Anforderungen grundrechtlicher Rechtfertigung bereits für den Erlaß von Änderungsvorbehalten.

Darin liegt die Forderung nach der Abgabe einer Begründung für die im Änderungsvorbehalt liegende Verweigerung der Übernahme von staatlicher Mitverantwortung für die Kontinuität der staatlich definierten Bedingungen der Freiheitsbetätigung.

9. Änderungsvorbehalte schalten auch weder den Bestandsschutz noch den Vertrauensschutz gegen die spätere Wahrnehmung der Änderungsoption ganz aus, schwächen den Schutz jedoch insbesondere bei Vorhersehbarkeit der späteren Änderung ab.
10. Die Verfassung verlangt demnach auch für die Festlegung des *zeitlichen* Inhalts einer Rechtsposition bestimmte Gründe.

Dies läuft auf die Forderung nach einem nachvollziehbaren und rationalen Flexibilitätsregime hinaus.

Bei Beachtung dieser Vorgaben bleibt aber ein solches Maß an Flexibilisierungsoptionen, daß eine sehr weitgehend revisionsoffene Genehmigung möglich ist.

11. Die Beifügung eines Änderungsvorbehalts schließt nicht per se aus, daß eine spätere Änderung der Genehmigung womöglich nur gegen Entschädigung wegen Enteignung oder ausgleichspflichtiger Inhaltsbestimmung zulässig ist. Überwiegend sind Genehmigungsänderungen aber keine Enteignungen, da sie zumeist bezwecken, die entzogene konkrete Rechtsposition für ein konkretes Gemeinwohlziel zu nutzen.
12. Revisionsoffene Genehmigungen sind ein wichtiger Baustein für ein vorsorgeorientiertes Umweltrecht. Sie sollten dabei mit einem rationalen und transparenten Risikomanagement verbunden werden.
13. Ein Einsatz des weiteren Abbaus der Stabilitätsgewähr als Maßnahme zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren spielt dagegen eine vergleichsweise geringe Rolle, kann aber unter bestimmten besonderen Anwendungsbedingungen von Interesse sein.