

**Exposé
zur Doktorarbeit**

**Unterlassung von Immissionen aus genehmigten IPPC-Anlagen
in Österreich und der Slowakei im Rechtsvergleich**

*"There's no point in acting all surprised about it. All the planning charts and demolition orders have been on display in your local planning department on Alpha Centauri for fifty of your Earth years, so you've had plenty of time to lodge any formal complaint and it's far too late to start making a fuss about it now."*¹

1. Einführung

Die Menschheit war selbstverständlich über die Ankündigung der Zerstörung der Erde zum Ausbau einer Expresslinie im Hyperraum überrascht. Niemand hatte jemals von diesen Plänen gehört, obwohl sie im Rahmen einer Frist auf *Alpha Centauri* zugänglich gewesen waren.

Die Informationspflicht wurde erfüllt, das Mitspracherecht wurde nicht in Anspruch genommen. Nach dem Grundsatz, dass sich die Menschheit für ihre lokalen Angelegenheiten ordentlich und rechtzeitig interessieren sollte, fehlte für jegliche Abwehrmaßnahmen die Zeit. Die Erde wurde unmittelbar zerstört.

Die Zitierung aus dem populären Roman zeigt die lebensfremde Erwartung, dass sich der Einzelne für seine Angelegenheiten bezüglich potenzieller negativer Auswirkungen präventiv interessieren sollte, obwohl im Augenblick keine Gefahren unmittelbar zu spüren sind.

Damit stellt sich Frage, welche Abwehrmöglichkeiten dem Betroffenen zum Zeitpunkt der Umsetzung von Verwaltungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Bleibt dann wirklich kein Rechtsschutz mehr übrig?

Meine Doktorarbeit soll demzufolge die Rechtsposition und die nachträglichen Abwehrmöglichkeiten von Nachbarn gegen Immissionen aus genehmigten IPPC-Anlagen² (künftig IED-Anlagen³) überprüfen. Besondere Aufmerksamkeit wird den IPPC-Anlagen deshalb gewidmet, weil gerade diese erhöhtes Potenzial für künftige negative Auswirkungen haben können und die Öffentlichkeit in dem Genehmigungsverfahren eine Sonderstellung einnimmt.

¹ *The Hitchhiker's Guide to the Galaxy (Per Anhalten durch die Galaxis)*, Douglas Adams

² Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC Richtlinie)

³ IPPC Richtlinie wird zum 07.01.2014 durch die sog. IED Richtlinie aufgehoben; als IED Richtlinie wird die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) bezeichnet

Die Überprüfung soll durch Vergleichung der österreichischen und slowakischen Regelungen geführt werden.

Ausgewählte Aspekte der Lösungsmodelle werden aus Sicht der Gewaltenteilung, des Gleichheitsgrundsatzes und der Drittwirkung erörtert.

2. Rechtsvergleichung als Methode⁴

2.1 Allgemein

Die Methodik der Rechtsvergleichung soll in meiner Doktorarbeit das prägende Element sein. Primäre Funktion der Rechtsvergleichung ist die Erkenntnis durch Vergleichung von unterschiedlichen Formen der Konfliktlösung.

Hierin werden die österreichische und die slowakische Rechtsordnung hinsichtlich des Rechtsschutzes im Nachbarrecht verglichen. Da im Recht nur vergleichbar ist, was dieselbe Funktion erfüllt, werden nur die einschlägigen Bestimmungen verglichen, die den Rechtsschutz des Nachbarn gegen Immissionen aus den bereits genehmigten Anlagen zur Aufgabe haben.

Dabei werden selbstverständlich auch Fragen nach dem Kontext der Rechtsordnung und nach den Gründen für eine bestimmte Ausgestaltung des Rechts gestellt.

2.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Da die beiden Rechtsordnungen verschieden sind, werden Konflikte auch auf unterschiedliche Weise gelöst. Dabei kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Ergebnisse am Ende im Wesentlichen gleich sind.

Für die weitere Forschung ist meines Erachtens ein wesentlicher Unterschied zwischen der österreichischen und der slowakischen Rechtsordnung zu erwähnen.

In Österreich besagt § 364 Abs. 2 S. 1 ABGB, dass der Eigentümer eines Grundstückes dem Nachbarn die von dessen Grund ausgehenden Einwirkungen insoweit untersagen kann, als sie das nach den örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß überschreiten und die ortsübliche Benutzung des Grundstückes wesentlich beeinträchtigen.

In diesen Fällen ist der Grundstückseigentümer berechtigt, eine Unterlassungsklage zu erheben.

Daran anknüpfend regelt § 364a ABGB die Ausnahme aus der zitierten Regelung, wonach der Grundbesitzer nur dann berechtigt ist, den Ersatz des zugefügten Schadens gerichtlich zu verlangen, wenn die Beeinträchtigung durch eine behördlich genehmigte Anlage auf dem Nachbarsgrund in einer des ortsüblichen Maßes überschreitenden Weise verursacht wird.

In diesem Ausnahmefall ist der Unterlassungsanspruch gesetzlich ausgeschlossen.

⁴ Zweigert Konrad, Dr. iur. Dres. h.c. / Kötz Hein, Dr. iur. Dres. h.c., Einführung in die Rechtsvergleichung : auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl., Tübingen 1996

Das slowakische Zivilrecht enthält eine ähnliche Regelung wie die im § 364 ABGB verankerte Bestimmung. Laut § 127 Abs. 1 Satz 1 und 2 BGB Sk⁵ muss der Eigentümer einer Sache alles unterlassen, womit er den anderen über das den Verhältnissen angemessenem Ausmaß hinaus belästigen würde oder womit er bedeutend die Rechtsausübung eines anderen bedrohen würde. Daher darf er unter anderem nicht über das den Verhältnissen angemessenem Ausmaß hinaus die Nachbarn durch Lärm, Staub, Asche, Rauch, Gas, Dampf, Geruch, feste oder flüssige Abfälle, Licht, Schatten oder Vibrationen belästigen.

Eine verwandte Ausnahme aus dieser Bestimmung, wie in § 364a ABGB geregelt, ist im slowakischen Nachbarrecht nicht zu finden.

Trotzdem haben die zu vergleichenden Rechtsordnungen zwei grundlegende Rechtsquellen gemeinsam.

Zum einen ist dies das europäische Gemeinschaftsrecht, das die Grundlagen für IPPC-Anlagen und für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Genehmigungsverfahren vorschreibt. Zum anderen gilt sowohl in Österreich als auch in der Slowakei die Europäische Menschenrechtskonvention. Damit ist in beiden Ländern die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu berücksichtigen.

2.3 Zielsetzung

Ziel ist die kritische Wertung der durch die Vergleichung gewonnen Ergebnisse. Die Abwehr von Immissionen aus genehmigten IPPC-Anlagen stellt kein landesspezifisches Problem dar. Die Konfliktlösung ist sowohl in der österreichischen als auch in der slowakischen Rechtsordnung zu finden.

Demzufolge soll nach Feststellung der Rechtslage eine Analyse der Unterschiede und Gemeinsamkeiten erfolgen. Die Kriterien der Auswertung können wie folgt zusammengefasst werden:

- a) Verfügbarkeit von Rechtsmitteln
- b) Effektivität des gewährten Rechtsschutzes
- c) Schutz des Eigentums gegenüber der Erwerbstätigkeit
- d) Grad des Umweltschutzes

Letztendlich soll die Rechtsvergleichung zeigen, welche der Lösungen zweckmäßiger, gerechter, effektiver und umweltfreundlicher erscheint. Zusätzlich wird auf ein eventuelles Rechtsschutzdefizit verwiesen, wobei unter Umständen auch Lösungsvorschläge vorgestellt werden können, die sich aus diesen Erkenntnissen ergeben.

⁵ Gesetz Nr. 40/1964 Bürgerliches Gesetzbuch in der aktuellen Fassung (im Text nur „BGB Sk“)

3. IPPC-Anlagen (künftig IED-Anlagen)

Der unten dargestellte Fragenbereich soll sich auf IPPC-Anlagen beziehen. Diese Anlagen sind aus dem Grund interessant, da die dort ausgeübten Tätigkeiten erhöhtes Potenzial für negative Auswirkungen aufweisen. Zugleich werden wegen der integrierten Prävention im Genehmigungsverfahren komplexe Sachverhalte beurteilt. Je komplizierter ein Sachverhalt ist, desto höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Behörde etwaige Fehler unterlaufen können.

Immissionen aus einer genehmigten Tätigkeit können nicht nur den unmittelbar angrenzenden Nachbar betreffen, sondern auch einen entfernten Nachbarn in der Umgebung. Auch deswegen sind strengere Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit vorgeschrieben.

Der betroffenen Öffentlichkeit wird in dem Genehmigungsverfahren die Parteistellung gewährt. Die Behörde ist darüber hinaus vor der Entscheidung verpflichtet, die Öffentlichkeit über das zu genehmigende Vorhaben zu informieren. Davon ausgehend kann festgestellt werden, dass die betroffene Öffentlichkeit bzw. die Nachbarn hinreichend geschützt sind, da sie ihre eigenen Interessen im Genehmigungsverfahren vortragen dürfen und die Behörde verpflichtet ist, diese zu berücksichtigen.

Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Betroffenen das Mitspracherecht in Anspruch nehmen.

Wird das Mitspracherecht nicht in Anspruch genommen, so können sich die Betroffenen trotzdem darauf verlassen, dass die Behörde im Genehmigungsverfahren auch die Interessen der Nachbarn von Amts wegen berücksichtigt. Schon deswegen müssen die Nachbarn nicht regelmäßig die Ortstafel anschauen bzw. im Internet die behördlichen Webseiten besuchen.

Dabei sind auch solche Gegebenheiten zu bedenken, bei denen der potenziell Betroffene aufgrund der Entfernung der Anlage oder aber aufgrund der Anzahl an Anlagen sämtliche Genehmigungs- und Änderungsprozesse nur unter Annahme einer unausführbaren Sorgfalt verfolgen könnte. Nicht ausgeschlossen sind jedoch solche Fälle, in welchen der Betroffene überhaupt keine Kenntnis über die naheliegende Anlage hat.

Aus dieser Sicht ist ein nachträglicher Rechtsschutz geboten.

4. Fragestellungen

4.1 Allgemeine Darstellung

Im Vordergrund steht die Frage, ob und wie die aus dem mit einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung ausgestatteten Anlagenbetrieb ergehenden Immissionen im Zivilverfahren mit Unterlassungsklage vor Gericht eingeschränkt bzw. untersagt werden können.

Im Genehmigungsverfahren (ähnlich im Änderungs- oder Aktualisierungsverfahren) wird erörtert, ob einem Antragsteller die industrielle Tätigkeit für die Zukunft genehmigt wird oder nicht. Dabei werden grundsätzlich alle Umstände berücksichtigt, die auf die Vermeidung und,

sofern dies nicht möglich ist, auf die Verminderung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden gerichtet sind. Dadurch sollen auch potenzielle Immissionen verhindert werden.

Die Behörde entscheidet präventiv mit Blick in die Zukunft. In diesem Sinne werden solche Auswirkungen behandelt, die vorhersehbar sind und eintreten werden bzw. könnten.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Behörde nicht in der Lage ist, sämtliche möglichen Auswirkungen vorherzusehen. Man könnte sogar sagen, dass die Behörde eine Form von „abstrakter Kontrolle“ von künftigen und zu verhindernden Auswirkungen ausübt.

Ist jedoch die Erhebung einer Unterlassungsklage ausgeschlossen, dann stellt sich die Frage, in welchem Umfang dem Betroffenen Rechtsschutz innerhalb der Rechtsordnung gewährt wird.

Meine Arbeitshypothese ist, dass der effektive Rechtsschutz primär einem unabhängigen und unparteiischen Gericht zustehen sollte. Dies ergibt sich meiner Ansicht nach aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem Grundsatz der Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichte. Der zuletzt genannte Grundsatz soll vor allem im Bereich der Grundrechte maßgeblich sein.

4.2 Konkretisierte Rechtsfragen

Im Rahmen der oben dargestellten Fragenstellung sollen nachstehende Rechtsfragen konkret überprüft werden:

- a) Rechtsschutz gegen Immissionen aus genehmigten Anlagen aus Sicht der Gewaltenteilung / Gewaltentrennung
- b) Gleichheitsgrundsatz und nachträgliche Abwehrmöglichkeiten für zugezogene Nachbarn
- c) Drittwirkung von Grundrechten und Balancieren zwischen Eigentumsrecht und freier Erwerbstätigkeit

Ad a)

In diesem Bereich wird in Österreich über die Kompetenzverschiebung vom privaten auf das öffentlich-rechtliche Immissionsabwehrrecht⁶ gesprochen. Es soll überprüft werden, welche Rechtsfragen letztinstanzlich die Verwaltung und welche die Gerichtsbarkeit entscheiden soll, z.B. Auslegung und Beurteilung der Ortsüblichkeit.

Dabei wird berücksichtigt, dass in Österreich die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit im Verfassungsrecht als Vollziehung bezeichnet werden, wobei in der Slowakei diese zwei Staatsfunktionen deutlicher getrennt sind.

Die Frage ist, welche Auswirkungen die Gewaltenteilung auf die Ausgestaltung der zu prüfenden Rechtsverhältnisse und den Rechtsschutz hat.

Ad b)

Die Kompetenzverschiebung in Österreich bedeutet, dass der Nachbar zwar nicht die Unterlassungsklage erheben kann, er ist jedoch zur Einleitung eines behördlichen Verfahrens zur Vorschreibung nachträglicher Auflagen berechtigt.

⁶ Vgl. nur B. Raschauer, Immissionsschutz im Gewerberecht und Zivilrecht, ÖZW 1980, 7 ff.

Der Nachbar muss in seinem Antrag glaubhaft machen, dass er als Nachbar vor den Auswirkungen der Betriebsanlage nicht hinreichend geschützt ist, und nachweisen, dass er bereits zum Zeitpunkt der Genehmigung der Betriebsanlage oder der betreffenden Betriebsanlagenänderung Nachbar im Sinne der Gewerbeordnung war. Später zugezogene Nachbarn haben kein Antragsrecht.

Demzufolge wären solche Sachverhalte denkbar, bei denen in einem Wohngebiet zwei Nachbarn durch die Immissionen auf die gleiche Art und Weise betroffen sind bzw. beiden durch die Einwirkungen der gleiche Schaden entsteht, jedoch nur einer zur Einleitung eines Verfahrens zur Vorschreibung von Auflagen berechtigt ist.

Fraglich ist somit, ob nachträglich zugezogene Nachbarn die bestehenden Einwirkungen in Kauf nehmen müssen und ob bzw. wie die ungleiche Behandlung von zugezogenen Nachbarn gerechtfertigt werden kann.

Ad c)

Bei der Überprüfung der Problemlösung soll neben der Würdigung der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auch die (mittelbare) Drittwirkung der Grundrechte berücksichtigt werden. Zweifellos ist einerseits durch die Immissionen das Eigentumsrecht betroffen, andererseits ist der Anlagenbetreiber berechtigt, seiner Erwerbstätigkeit nachzugehen.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Verletzung von Grundrechten durch die Verwaltung grundsätzlich anders behandelt wird als die Verletzung durch die Gerichtsbarkeit. Demzufolge könnte die Berücksichtigung von Überlegungen über die Drittwirkung im Nachbarrecht auch bei den Überlegungen über die Gewaltenteilung hilfreich sein.

5. Forschungsstand

In einer der aktuellsten Publikationen zum Umweltrecht (RASCHAUER / WESSELY, Handbuch Umweltrecht, 2. überarbeitete Auflage, 2010) wird die oben skizzierte Problematik nur zum Teil angesprochen.

Die Kompetenzverschiebung vom privaten auf das öffentlich-rechtliche Immissionsabwehrrecht wird in Zusammenhang mit der Gewaltenteilung in der genannten Publikation nicht behandelt. Die Gleichrangigkeit der Vollzugsformen im Nachbarrecht hat in der Vergangenheit RASCHAUER angesprochen⁷. Im Kontext des Nachbarrechts wird die Gewaltenteilung später durch KERSCHNER behandelt⁸, der auch darauf aufmerksam macht, dass Art. 6 EMRK zu Zwecken einer effizienten gerichtlichen Kontrolle der Exekutive geschaffen ist⁹. Das Thema

⁷ Raschauer Bernhard, Univ.-Doz. Dr., Immissionsschutz im Gewerberecht und im Zivilrecht, ÖZW 1980/1, 7

⁸ Kerschner Ferdinand, Univ.-Prof. Dr., Nachbarrecht im Spannungsfeld zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht, JBl 1994, 781

⁹ Kerschner Ferdinand, Univ.-Prof. Dr., Art. 6 MRK und Zivilrecht, JBl 1999, 689

„Gewaltenteilung“ selbst wird separat diskutiert¹⁰. Meines Erachtens fehlt jedoch eine umfassende Beurteilung in dieser Beziehung.

Die Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes auf die ungleiche Behandlung von zugezogenen Nachbarn hinsichtlich des Antragsrechts wird meines Wissens auch nicht näher ausgeführt.

Zur Drittwirkung von Grundrechten innerhalb des Rechtsschutzes gegen Immissionen aus den genehmigten Anlagen sind mir keine einschlägigen Publikationen bekannt.

Daher sehe ich in meiner Doktorarbeit aufgrund des rechtsvergleichenden Ansatzes die Möglichkeit zur Gewinnung neuer Erkenntnisse, die zur weiteren Bearbeitung ermutigen könnten.

7. Vorläufige Gliederung

1. Einführung in das IPPC-Anlagenrecht
2. Umsetzung der IPPC Richtlinie
 - 2.1 Österreichische Umsetzung
 - 2.2 Slowakische Umsetzung
 - 2.3 Gegenüberstellung und Analyse
3. Nachbarrecht
 - 3.1 Österreichische Regelung
 - 3.2 Slowakische Regelung
 - 3.3 Gegenüberstellung und Analyse
 - 3.4 Anwendung der Rechtssicherheit und Vertrauensschutz
4. Gewaltenteilung
 - 4.1 Gerichtsbarkeit als Vollziehung
 - 4.2 Gewaltenteilung und Gewaltentrennung
 - 4.3 Auswirkungen auf das Nachbarrecht
 - 4.4 Entscheidungsträger der letzten Instanz
5. Drittwirkung
 - 5.1 Erwerbstätigkeit vs. Eigentumsgarantie
 - 5.2 Abwägung im Zivilprozess
6. Gleichheitssatz
 - 6.1 Nationale Ebene
 - 6.2 EuGH und EGMR
 - 6.3 Parteistellung im Verwaltungsverfahren
7. Schlussfolgerung
 - 7.1 Darstellung der Unterschiede
 - 7.2 Rechtsschutz effektiv
 - 7.3 Umweltschutzniveau im Vergleich

¹⁰ zum Beispiel Wieser Bernd, a. Univ.-Prof. DDr., Zur materiellen Gewaltentrennung zwischen Justiz und Verwaltung – im Besonderen: Zum Funktionsvorbehalt zugunsten der Verwaltung, JBl 2009,351; oder in Eberhard Harald, Univ.-Prof. Dr., Altes und Neues zum Grundsatz der Gewaltenteilung, JRP 2012, 31

8. Literatur

- BYDLINSKI Franz, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, zweite Auflage, 1991
- BYDLINSKI Peter, Neuerungen im Nachbarrecht, JBl 2004,86
- EBERHARD Harald, Altes und Neues zum Grundsatz der Gewaltenteilung, JRP 2012, 31
- FROWEIN Abr. Jochen, Prof. Dr. DDr. h.c., Österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus europäischem Blickwinkel, JBl 2005, 613
- KELSEN Hans, Allgemeine Staatslehre, Nachdruck 1993
- KERSCHNER Ferdinand, Nachbarrecht im Spannungsfeld zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht, JBl 1994, 781
- KERSCHNER Ferdinand, Art. 6 MRK und Zivilrecht, JBl 1999, 689
- KERSCHNER Ferdinand, Neues Nachbarrecht: Abwehr negativer Immissionen/Selbsthilferecht, RZ 2004, 9
- KERSCHNER Ferdinand, Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung einer behördlichen Genehmigung iSd § 364a ABGB, RdU 2009/128
- MUZAK Gerhard, Zuständigkeit ordentlicher Gerichte bei Unterlassung der Verschreibung nachträglicher Auflagen durch die Gewerbebehörden?, AnwBl 1997, 19
- POTACS Michael, Subjektives Rechts gegen Feinstaubbelastung?, ZfV 2009/1667
- RASCHAUER Bernhard, Immissionsschutz im Gewerberecht und im Zivilrecht, ÖZW 1980/1, 7
- RASCHAUER Bernhard, Anlagenrecht und Nachbarschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht, ZfV 1999, 506
- RASCHAUER Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht 3., vollst. überarb. Aufl., 2009
- RASCHAUER Nicolas, Das vereinfachte Betriebsanlagengenehmigungsverfahren (§ 359b GewO) im Gefolge jüngster höchstgerichtlicher Entscheidungen, RdU 2005/56
- RASCHAUER Nicolas, / WESSELY Wolfgang, Handbuch Umweltrecht 2., überarb. Auflage, 2010
- SCHULEV-STEINDL Eva, Der Genehmigungsbescheid im anlagenrechtlichen Verwaltungsverhältnis, ZfV 1998,82
- SPIELBÜCHLER Karl, Dankt der Gesetzgeber ab?, JBl 2006, 341
- SPITZER Martin, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten im Zivilprozess, ÖJZ 2003/4
- WAGNER Erika, Relevanz der Parteistellung im Bewilligungsverfahren für § 364a ABGB / Verwaltungsbehördliche Genehmigung als Indiz für die „Ortsüblichkeit“ iSd 364 ABGB, JBl 2011,234
- WAGNER Robert; HEINZ Mayer; KUCSKO-STADLMAYER Gabriele
Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts 10., durchges. u. erg. Aufl., 2007
- WALTER Robert; KOLONOVITS Dieter; MUZAK Gerhard; STÖGER Karl,
Verwaltungsverfahrensrecht 9., Aufl., 2011
- WIESER Bernd, Zur materiellen Gewaltentrennung zwischen Justiz und Verwaltung – im Besonderen: Zum Funktionsvorbehalt zugunsten der Verwaltung, JBl 2009,351