

Ausfertigung



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der GmbH
vertreten durch die Geschäftsführer

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Klägerin -
- Antragstellerin -

gegen

den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge
vertreten durch den Landrat
Zehistaer Straße 9, 01796 Pirna

- Beklagter -
- Antragsgegner -

wegen

Untersagungsverfügung
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober und die Richterin am Verwaltungsgericht Koar

am 29. Dezember 2010

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 2. September 2008 - 1 K 2864/04 - zuzulassen, wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens vor dem Obergerverwaltungsgericht.

Der Streitwert für das Verfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht wird auf 5.000,- € festgesetzt.

Gründe

Der zulässige Antrag der Klägerin ist nicht begründet. Die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) liegen nicht vor.

1. Die Klägerin wendet sich gegen eine Verfügung, mit der ihr der Betrieb ihrer Vierfarbendruckmaschine untersagt wurde.

Die Klägerin stellt mittels einer Streichanlage PVC-Fußbodenbeläge her. Der Belag wird in einer Linie hergestellt; die Produktion beginnt mit dem Einziehen des Schichtträgers und endet mit der Aufwicklung des fertigen Belags. Auf die Trägerbahn werden in drei Schichten Stoffe aufgetragen (etwa Gemische aus PVC, Füllstoffe, Weichmacher, Stabilisatoren, Farbpigmente). In jeder Schicht durchläuft die Bahn einen Gelierkanal und eine Prägestation mit Kühlwalzengestell. Zwischen den Anlagenteilen zum Aufbringen der zweiten und dritten Schicht befindet sich die streitgegenständliche Vierfarbendruckmaschine. Mittels dieser Maschine werden verschiedene Dekore durch Kupfertiefdruckwalzen aufgetragen. Die dafür benötigten Druckfarben werden aus PVC, Aceton, Butylacetat und Farbpigmenten von der Klägerin hergestellt.

Die Streichanlage zeigte die Klägerin neben weiteren von ihr betriebenen Anlagen am 16.1.1991 als Altanlage gemäß § 67a Abs. 1 BImSchG an.

In den Jahren 1990 bis 1993 durchgeführte Emissionsmessungen an der Streichanlage, der Kalanderanlage und der Vierfarbendruckmaschine ergaben Überschreitungen der in der TA Luft vom 27.2.1986 festgelegten Grenzwerte für organische Stoffe. Der Grenzwert für Stoffe der Klasse III – hierzu zählten auch Aceton und Butylacetat – von 150mg/m³ nach Ziffer 3.1.7 der TA Luft 1986 wurden an der Streichmaschine mit 323,7 mg/m³ und an der Vierfarbendruckmaschine mit 1073 mg/m³ (Aceton) und 614 mg/m³ (Butylacetat) überschritten.

Das Landratsamt Sebnitz ordnete daraufhin am 4.10.1993 auf der Grundlage des § 17 BImSchG nachträglich an, dass die Streichanlage (Ziffer 1.1), die Vierfarbendruckmaschine (Ziffer 1.2) und die Kalanderanlage (Ziffer 1.3) so zu betreiben sind, dass ab dem 1.7.1996 näher benannte Emissionswerte nicht überschritten werden. Für die Vierfarbendruckmaschine wurde der Grenzwert für organische Stoffe der Klasse III nach Ziffer 3.1.7 der TA Luft 1986 auf 150 mg/m³ bei einem Massenstrom von 3 kg/h oder mehr festgelegt. Die Umsetzungsfrist entnahm die Behörde § 67a Abs. 3 BImSchG i. V. m. Ziffer 4.2.3 der TA Luft 1986. Die nachträgliche Anordnung enthielt daneben noch weitere Festlegungen. Nachdem der Widerspruch der Klägerin gegen die nachträgliche Anordnung mit Widerspruchsbescheid vom 13.5.1994 zurückgewiesen worden war, wurde die Anordnung bestandskräftig.

Mit Schreiben vom 8.3.1996 teilte die Klägerin mit, dass sie insbesondere hinsichtlich der Vierfarbendruckmaschine technische und vor allem wirtschaftliche Probleme sehe, den Anforderungen der nachträglichen Anordnung fristgerecht nachzukommen.

Die Klägerin und der Landkreis Sächsische Schweiz schlossen daraufhin am 27./29.8.1996 einen öffentlich-rechtlichen Vertrag unter anderem mit folgendem Inhalt:

„Vorbemerkungen:

Aus diesem Grunde wurde am 04.10.93 eine nachträgliche Anordnung erlassen. Analog Ziffer 4.2.9 TA Luft ist von der Vollstreckung der nachträglichen Anordnung abzusehen, wenn der Betreiber sich verpflichtet, die Anlagen nicht länger als bis zum 30.06.1999 in

dem Zustand zu betreiben, wie er bei Erlaß der nachträglichen Anordnung war. Deshalb wird folgende Vereinbarung geschlossen:

§ 1 – Verzichtserklärung

Die Firma GmbH verpflichtet sich hiermit unwiderruflich, ihre vorgenannten Anlagen – Kalander-, Farbdruck- und Beschichtungsanlage - ... spätestens zum 01.07.1999 stillzulegen.

§ 2 – Vollstreckungsverpflichtung

Das Landratsamt des Landkreises Sächsische Schweiz verpflichtet sich, von der Vollstreckung aus der nachträglichen Anordnung vom 04.10.1993 bis zum 01.07.1999 abzusehen.

§ 4 – Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung

Die GmbH unterwirft sich hinsichtlich der Erklärung nach § 1 dieses Vertrages der sofortigen Vollstreckung nach § 61 Abs. 1 VwVfG.

§ 6 – Vorrang der Gesetze und anderer behördlicher Entscheidungen

Die Vertragspartner sind sich darüber einig, dass Rechtsnormen und andere Vorschriften, die für die Behörden verbindlich sind, sowie behördliche Entscheidungen auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften diesem Vertrag vorgehen, soweit sie den Vertragsgegenstand betreffen. Insbesondere bleiben Betriebsverbote oder – beschränkungen, die sich aus anderen Vorschriften ergeben und die eine Betriebseinstellung erforderlich machen, von diesem Vertrag unberührt.

Die Vertragsparteien sind sich weiter darüber einig, dass dieser Vertrag gegenstandslos wird, wenn eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung vorliegt, die den Weiterbetrieb der Anlage zulässt, oder wenn das Genehmigungserfordernis nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz für diese Anlage aufgehoben wird.“

Die Klägerin legte die Anlagen zum 1.7.1999 nicht still, hielt aber auch die Grenzwerte der nachträglichen Anordnung jedenfalls bezüglich der Vierfarbendruckmaschine nicht ein. Sie wies vielmehr darauf hin, dass die Umsetzung der nachträglichen Anordnung ihr „wirtschaftliches Aus“ bedeuten würde. Eine Vollstreckung seitens der Behörde unterblieb, da der Verlust von Arbeitsplätzen drohte und die Klägerin vermittelte, über die Erarbeitung von Konzepten die Einhaltung der Emissionswerte in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen doch noch erreichen zu können. Eine zunächst über einen Maßnahmenplan beabsichtigte Errichtung einer Abgasreinigungsanlage bis Dezember 2001 erfolgte nicht. Eine ebenfalls in Betracht gezogene Substitution der lösungsmittelhaltigen Druckfarben durch Farbsysteme auf Wasserbasis scheiterte an der Investitionssumme von 251.000 €.

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 12.1.2004 untersagte der Rechtsvorgänger des Beklagten gestützt auf § 20 Abs. 1 BImSchG der Klägerin den weiteren Betrieb der Vierfarbendruckmaschine einschließlich Druckfarbenherstellung und Reinigung/Waschen der Druckwalzen ab dem 1.7.2004 bis der Nachweis für die Einhaltung der Grenzwerte für die Summe von Butylacetat und Aceton von 150 mg/m³ bei einem Massenstrom von kleiner/gleich 3 kg/h erbracht werde (Ziffer 1. Satz 1). Die Angabe kleiner/gleich 3 kg/h wurde später berichtigt in größer/gleich 3 kg/h. Die zunächst in Ziffer 1. Satz 2 festgelegten Grenzwerte für die Zeit ab 1.7.2004 und ab 31.10.2007 wurden durch Abhilfebescheid vom 25.2.2004 aufgehoben.

Das Verwaltungsgericht Dresden hat die erhobene Anfechtungsklage gegen die Untersagungsverfügung abgewiesen. Letztere finde in § 20 Abs. 1 BImSchG eine hinreichende Rechtsgrundlage. Da die Grenzwerte der TA Luft deutlich überschritten würden, verstoße die Klägerin gegen eine Rechtsverordnung über Anforderungen an genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 7 BImSchG. Die Behörde sei auch nicht wegen des am 12.11.1999 geschlossenen Rahmenvertrages an der Verfügung gehindert. Die Klägerin habe die vertraglichen Vereinbarungen nicht erfüllt und könne sich bereits deshalb nicht auf den Vertrag berufen. Der Vertrag müsse auch nicht im Hinblick auf die beschränkten finanziellen Verhältnisse der Klägerin angepasst werden. Wirtschaftliche Interessen könnten die Überschreitung von Emissionsgrenzwerten nicht rechtfertigen. Die Untersagungsverfügung sei auch verhältnismäßig. Der Klägerin sei ein ausreichender Zeitraum eingeräumt worden, um die für die Einhaltung der Emissionswerte erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

2. Die den Prüfungsumfang des Senats nach § 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO begrenzenden Darlegungen der Klägerin lassen keine ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils erkennen (siehe 2.1.). Die Rechtssache weist auch keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art auf (vgl. 2.2.).

2.1. Die Einwände der Klägerin stellen die entscheidungstragenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts nicht derart in Frage, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens ungewiss erscheint. Das Verwaltungsgericht dürfte die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen haben.

2.1.1. Soweit die Klägerin rügt, das Verwaltungsgericht habe den Inhalt des Abhilfebescheides vom 25.2.2004 nicht zutreffend im Tatbestand wiedergegeben, ist dieser Sachvortrag zwar zutreffend. Das Verwaltungsgericht hatte angenommen, dass im Abhilfebescheid eine Regelung zu den ab dem 1.7. 2004 und 31.10.2007 einzuhaltenden Grenzwerten aufgenommen worden sei, während der Abhilfebescheid gerade diese Regelung, die bereits im Ausgangsbescheid enthalten war, aufgehoben hat. Allerdings hat die Klägerin nicht dargelegt, inwieweit sich hieraus ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts ergeben sollen. Der fehlerhaft angenommene Inhalt des Abhilfebescheides ist in den Entscheidungsgründen keiner rechtlichen Würdigung unterzogen worden, so dass sich aus dieser tatbestandlichen Unrichtigkeit keine ernstlichen Zweifel ergeben. Bei Zugrundelegen des zutreffenden Inhalts des Abhilfebescheides durfte keine rechtliche Bewertung erfolgen, weil die Regelung bereits aufgehoben gewesen ist.

2.1.2. Soweit die Klägerin weiter rügt, das Verwaltungsgericht sei von einem zwischen der Klägerin und der Umweltbehörde am 12.11.1999 vereinbarten Rahmenvertrag ausgegangen, der jedoch nicht geschlossen worden sei, und habe den tatsächlich am 27./29.8.1996 geschlossenen Vertrag nicht gewürdigt, trifft auch dieser Einwand zu. Jedoch ergeben sich auch hieraus keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung, da selbst unter Berücksichtigung des Vertrages vom 27./29.8.1996 die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen worden sein dürfte, was sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt.

2.1.3. Die Klägerin vertritt die Auffassung, die Behörde sei an den öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 27./29.8.1996 gebunden und könne daher einen Vertragsanspruch nicht durch einen inhaltsgleichen Verwaltungsakt titulieren, weshalb die Untersagungsverfügung rechtswidrig sei. Im Übrigen habe sie einen Anspruch auf Vertragsanpassung, der einer Verfügung nach § 20 Abs. 1 BImSchG entgegenstehe.

Die Annahme der Klägerin, der Beklagte titulierte einen Vertragsanspruch, dürfte bereits nicht zutreffend sein. Der Beklagte hat die angegriffene Untersagungsverfügung nicht damit begründet, dass die Klägerin vertraglich zur Stilllegung verpflichtet sei. Vielmehr hat der Beklagte die Verfügung auf die gesetzliche Grundlage des § 20 Abs. 1 BImSchG gestützt, weil die Klägerin der bestandskräftigen und damit vollziehbaren nachträglichen Anordnung vom 4.10.1993 nicht nachgekommen war. Der Beklagte hat damit gerade nicht die

vertragliche Verpflichtung der Klägerin mittels eines Verwaltungsaktes durchsetzen wollen. Die Inhalte der vertraglichen Stilllegungsverpflichtung der Klägerin und der Untersagungsverfügung nach § 20 Abs. 1 BImSchG sind verschieden. Während sich die Klägerin in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zur bedingungslosen endgültigen Stilllegung der dort genannten Anlagen zum 1.7.1999 verpflichtet hat mit der Folge, dass eine Vollstreckung dieser Verpflichtung die endgültige Betriebseinstellung zur Folge hätte, zielt die Untersagungsverfügung auf unternehmerische Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte und nur für den Fall, dass dieses nicht fristgerecht gelingen sollten, auf eine vorübergehende Stilllegung der Vierfarbendruckmaschine bis Maßnahmen getroffen werden, die die Einhaltung der Grenzwerte der nachträglichen Anordnung gewährleisten:

Die vertragliche Stilllegungsverpflichtung in § 1 des Vertrages vom 27./29.8.1996 dient – was sich zweifelsfrei aus der Vorbemerkung in dem Vertrag ergibt - der Umsetzung der Vorgaben der Ziffer 4.2.9 der TA Luft 1986. In dieser Bestimmung ist für Altanlagen festgelegt, dass eine nachträgliche Anordnung nicht zu erlassen ist, wenn der Betreiber durch schriftliche Erklärung gegenüber der Genehmigungsbehörde darauf verzichtet hat, die Anlage länger als bis zum 30.6.1999 (nach § 67a Abs. 3 BImSchG verlängert sich für die Altanlage der Klägerin die in Ziffer 4.2.9 der TA Luft vorgegebene Frist von acht Jahren auf neun Jahre ab dem 1.7.1990) zu betreiben. Mit dieser Regelung sollte für Altanlagen, die nicht den Vorgaben der TA Luft entsprachen, aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten die fristgebundene Anpassungspflicht entfallen, wenn feststand, dass die Anlage bis zum Ablauf der längsten Anpassungspflicht von hier neun Jahren stillgelegt wird. Für diesen Fall der absehbaren endgültigen Stilllegung der emittierenden Anlage hielt man die sonst notwendigen fristgebunden Investitionen zur Gewährleistung der Einhaltung der Grenzwerte der TA Luft (Umsetzungsfrist bis zum 30.6.1996 nach § 67a Abs. 3 BImSchG i. V. m. Ziffer 4.2.3 TA Luft 1986) nicht für angemessen. Da die Klägerin – jedenfalls für die Vierfarbendruckmaschine - nicht in der Lage war, die am 30.6.1996 ablaufende Umsetzungsfrist einzuhalten, verblieb für einen Weiterbetrieb unter Überschreitung der Grenzwerte nur die Möglichkeit nach Ziffer 4.2.9 der TA Luft 1986 vorzugehen, um jedenfalls einen weiteren Betrieb bis zum 1.7.1999 zu ermöglichen. Die Vertragspartner des öffentlich-rechtlichen Vertrages haben damit letztlich nur die Bestimmungen der TA Luft vertraglich konkretisiert, hingegen nicht innerhalb eines freien Verhandlungsspielraumes agiert. Da im vorliegenden Fall die nachträgliche Anordnung bereits erlassen worden war, sah sich die Behörde auf der Grundlage dieser Vorschrift ersichtlich nur noch in der Lage, von der

das gleiche Ziel erreichenden Vollstreckung der nachträglichen Anordnung zur Einhaltung der Grenzwerte bis zum 1.7.1999 abzusehen (§ 2 des Vertrages), während die Klägerin sich verpflichtete, die Kalandr-, Beschichtungs- und Farbdruckanlage bis zum 1.7.1999 stillzulegen (§ 1 des Vertrages). Inhalt der vertraglichen Verpflichtung der Klägerin war damit unter Heranziehung der Ziffer 4.2.9 der TA Luft, die das vertragliche Handeln der Behörde überhaupt erst ermöglichte, die endgültige Stilllegung der genannten Anlagen zum 1.7.1999. Die dagegen von der Klägerin dem § 1 des Vertrages beigemessene Bedeutung, dass eine Verpflichtung zur Stilllegung der Anlage nur dann bestehen sollte, wenn die Anlage unverändert, also bei gleichbleibenden Emissionen, fortgeführt werde, lässt sich den Vereinbarungen der Vertragspartner nicht entnehmen. Zwar könnte die in der Vorbemerkung verwendete Formulierung „in dem Zustand zu betreiben, wie er bei Erlass der nachträglichen Anordnung war“ auf ein derartiges Verständnis hindeuten. Maßgebend dürfte aber einerseits sein, dass diese Vorbemerkung bei der konkreten Ausgestaltung der Stilllegungsverpflichtung in § 1 des Vertrages keinen Niederschlag gefunden hat und dass andererseits diese Beschränkung auch mit Ziffer 4.2.9 der TA Luft nicht in Einklang zu bringen sein dürfte. Ziffer 4.2.9 der TA Luft stellte ersichtlich keine Grundlage zum Absehen von einer nachträglichen Anordnung für die Fälle dar, in denen der Betreiber einer Anlage unter Senkung der Emissionen, aber ohne die Grenzwerte einzuhalten, die Anlage länger als bis zum 1.7.1999 betreiben will. Dass die Behörde bei Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages von den Vorgaben der TA Luft abweichen wollte, ist nicht anzunehmen, zumal auch das Absehen von der Vollstreckung nur bis zum 1.7.1999, dem Stichtag nach § 67a Abs. 3 BImSchG i. V. m. Ziffer 4.2.9 der TA Luft, befristet wurde. Im Übrigen ergibt sich auch aus den sonstigen Bestimmungen des Vertrages, dass sich die Klägerin unbedingt und unwiderruflich zur endgültigen Stilllegung der Anlagen zum 1.7.1999 selbst für den Fall verpflichtet hat, dass es ihr gelingen sollte, die Emissionen zu senken und teilweise die Grenzwerte einzuhalten. Denn die Stilllegungsverpflichtung sollte nach § 6 des Vertrages nur dann „gegenstandslos werden“, wenn die Klägerin vor Ablauf der Frist eine bundesimmissionsschutzrechtliche Genehmigung erteilt würde, die den Weiterbetrieb der Anlage gestattet bzw. wenn die Genehmigungspflicht bis dahin entfiel. Eine bundesimmissionsschutzrechtliche Genehmigung konnte aber nur dann erwartet werden, wenn der Klägerin der Nachweis der Einhaltung der Grenzwerte der TA Luft gelingen würde. Der öffentlich-rechtliche Vertrag war ersichtlich das Ergebnis der Bestrebungen, zu Gunsten der Klägerin unter Ausschöpfung der längsten nach der TA Luft denkbaren Frist die Grenzwerte derselben entweder spätestens zum 1.7.1999 einzuhalten (Erteilung einer

Genehmigung) oder bei Nichteinhaltung die Anlage endgültig stillzulegen. Gegenstand der Verpflichtung der Klägerin nach § 1 des Vertrages war damit die endgültige Stilllegung der Kalandr-, Beschichtungs- und Farbdruckanlage zum 1.7.1999.

Die auf § 20 Abs. 1 BImSchG gestützte streitgegenständliche Untersagungsverfügung bezweckt hingegen nicht eine endgültige Stilllegung von Anlagen oder Anlagenteilen, sondern trägt gerade dem Bestreben nach einem Weiterbetrieb der Anlage Rechnung. Ihr Ziel liegt vielmehr darin, die Klägerin zu unternehmerischen Maßnahmen zu bewegen, damit jedenfalls die Grenzwerte der nachträglichen Anordnung eingehalten werden. Nur wenn die Klägerin diesem Ansinnen nicht fristgerecht nachkommt, wird eine „nur“ vorübergehende Stilllegung der Vierfarbendruckmaschine angeordnet, und zwar solange, bis die Grenzwerte der nachträglichen Anordnung eingehalten werden. Sie unterscheidet sich mithin sowohl hinsichtlich des Umfangs der stillzulegenden Anlage als auch hinsichtlich der zeitlichen Dimensionen von der vertraglichen Stilllegungsverpflichtung.

Es dürfte damit auf der Hand liegen, dass der Beklagte mit der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung nicht die vertragliche Stilllegungsverpflichtung mittels Verwaltungsaktes durchsetzen will. Dementsprechend dürfte vorliegend auch nicht die inzwischen gefestigte Rechtsprechung greifen (BVerwG, Urt. v. 24.1.1992, BVerwGE 89, 345; Urt. v. 13.12.1976, BVerwGE 50, 171; VGH BW, Urt. v. 8.12.1982, VBIBW 1993, 272), wonach *ausschließlich vertraglich begründete* Pflichten nicht mittels eines Verwaltungsaktes durchgesetzt werden dürfen. Vielmehr geht es vorliegend um eine auf einer gesonderten gesetzlichen Ermächtigung, hier des § 20 Abs. 1 BImSchG, beruhende Untersagungsverfügung, die grundsätzlich neben einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit gesonderten Pflichten zulässig ist (BVerwG, Urt. v. 24.1.1992, a. a. O.).

Der am 27./29.8.1996 geschlossene Vertrag enthält auch keine Regelung, die es dem Beklagten verbieten würde, gegenüber der Klägerin eine Untersagungsverfügung nach § 20 Abs. 1 BImSchG zu erlassen. Der Beklagte hat „lediglich“ darauf verzichtet, für die Zeit vom 27./29.8.1996 bis 1.7.1999 die damals bereits bestandskräftige nachträgliche Anordnung nicht zu vollstrecken. Selbst wenn man darin auch einen Verzicht auf eine Untersagungsverfügung nach § 20 Abs. 1 BImSchG – die keine „Vollstreckung“ einer nachträglichen Anordnung nach § 17 BImSchG darstellt – sehen wollte, wäre ein solcher zeitlich befristet gewesen. Nach Ablauf der Befristung konnte der Beklagte – unabhängig davon, dass er die vertragliche

Stilllegungsverpflichtung hätte vollstrecken können – auf die Nichterfüllung der bestandskräftigen nachträglichen Anordnung mit einer Untersagungsverfügung reagieren. Im Übrigen könnte aber auch die Bestimmung in § 6 des Vertrages bereits dahingehend verstanden werden, dass eine Verfügung nach § 20 Abs. 1 BImSchG trotz der vertraglichen Vereinbarung zulässig sein sollte.

Der auf § 20 Abs. 1 BImSchG gestützten Untersagungsverfügung dürfte schließlich auch kein Anspruch auf Vertragsanpassung entgegenstehen. Unabhängig davon, dass die Klägerin bereits nicht den Darlegungserfordernissen entsprechend dargestellt hat, welche Regelungen des Vertrages nach ihrer Einschätzung angepasst werden müssten und wie eine derartige Anpassung inhaltlich ausgestaltet sein sollte, dürften die rechtlichen Voraussetzungen für einen Anspruch auf Vertragsanpassung nach § 60 VwVfG nicht vorliegen. Ein solcher Anspruch setzt voraus, dass sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, seit Abschluss des Vertrages wesentlich geändert haben. Derartiges trägt die Klägerin jedoch nicht vor. Soweit die Klägerin meint, der Vertrag müsse deshalb angepasst werden, weil sie weit überwiegend der nachträglichen Anordnung vom 4.10.1993 nachgekommen sei (Kalander- und Schichtanlage), dürfte sie die maßgebenden Verhältnisse für den Vertragsabschluss fehlerhaft beurteilen. Die Einhaltung der Grenzwerte der nachträglichen Anordnung bilden nicht die Verhältnisse, die zum Abschluss des Vertrages geführt haben. Vielmehr wurde der Vertrag – was zuvor bereits dargelegt wurde – geschlossen, um der Klägerin den Weiterbetrieb der Anlage gerade *ohne* Einhaltung der Grenzwerte bis zum 1.7.1999 zu ermöglichen. An diesen maßgebenden Umständen, die zum Abschluss des Vertrages geführt haben, hat sich nachträglich nichts geändert.

2.1.4. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts ergeben sich auch nicht aus dem Einwand der Klägerin, die Untersagungsverfügung könne nicht auf § 20 Abs. 1 BImSchG gestützt werden, weil die Vierfarbendruckmaschine nicht (mehr) genehmigungspflichtig sei.

Zum einen dürfte die Frage der Genehmigungspflichtigkeit bereits nicht entscheidungserheblich sein, weil § 20 Abs. 1 BImSchG nach gefestigter Rechtsprechung nicht nur für genehmigungspflichtige Anlagen, sondern auch für anzeigepflichtige Altanlagen – wie die der Klägerin – gilt (BVerwG, Urt. v. 9.12.1983, DVBl 1984, 474).

Darüber hinaus dürfte die Vierfarbendruckmaschine auch im gegenwärtigen Zeitpunkt als Nebeneinrichtung der Streichanlage genehmigungspflichtig sein, § 4 Abs. 1 BImSchG, § 1 Abs. 1 und 2 Nr. 2a) 4. BImSchV, Nr. 5.6 Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV. Angesichts der Formulierung der Klägerin, die Vierfarbendruckmaschine sei das „Herzstück der Anlage“ dürfte der räumliche und betriebstechnische Zusammenhang (§ 1 Abs. 2 Nr. 2a) 4. BImSchV) zwischen der Streichanlage und der Vierfarbendruckmaschine auf der Hand liegen. Ebenso bedarf keiner näheren Erläuterung, dass die Vierfarbendruckmaschine angesichts ihrer Emissionen für das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen von Bedeutung sein kann. Auch der Einwand der Klägerin, für die Vierfarbendruckmaschine sei in Nr. 5.1 Spalte 2 b) des Anhangs zur 4. BImSchV eine eigene Genehmigungspflicht bei Erreichen bestimmter Einsatzstoffmengen vorgesehen, die als speziellere Regelung vorgehe und das Einbeziehen als Nebeneinrichtung ausschließe, dürfte nicht greifen. Das Einbeziehen von Nebeneinrichtungen dient der Betrachtung der Gesamtemissionen, die von einer Anlage nebst Nebeneinrichtungen ausgehen. Dass eine Nebeneinrichtung daneben auch eigenständig einer Genehmigungspflicht unterliegen könnte, dürfte hierfür irrelevant sein und damit umgekehrt auch einer Einbeziehung als Nebeneinrichtung nicht entgegenstehen.

2.1.5. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts unterliegt auch nicht deshalb ernstlichen Zweifeln an ihrer Richtigkeit, weil nach Einschätzung der Klägerin die Behörde das ihr im Rahmen des § 20 Abs. 1 BImSchG zustehende Ermessen fehlerhaft ausgeübt habe.

Dabei mag dahinstehen, ob der Senat der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes (Urt. v. 8.12.1988, 1 R 247/87, juris) folgt, wonach von dem nach § 20 Abs. 1 BImSchG eingeräumten Ermessen nach dem Gesetzeszweck in der Regel durch Untersagung Gebrauch zu machen ist, es sei denn, dass nur geringfügige Zuwiderhandlungen vorliegen. Denn jedenfalls dürfte im vorliegenden Einzelfall das Ermessen der Behörde reduziert gewesen sein.

Mittels der nachträglichen Anordnung vom 4.10.1993 sollte sichergestellt werden, dass die Klägerin ihre Anlagen, unter anderem auch die Vierfarbendruckmaschine, bis zum 1.7.1996 so betreibt, dass die sich damals aus der TA Luft 1986 ergebenden Grenzwerte eingehalten werden. Durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag wurde von der Vollstreckung der Anordnung bis zum 1.7.1999 abgesehen, weil die Klägerin im Gegenzug erklärte, die Anlagen stilllegen zu wollen. Die Klägerin hat sich weder an ihre vertragliche Verpflichtung

gehalten noch ist sie der nachträglichen Anordnung hinsichtlich der Vierfarbendruckmaschine nachgekommen. Selbst die letzten Messungen im Jahre 2008 belegen, dass der in der Anordnung vorgegebene Grenzwert von 150 mg/m³ mit 404mg/m³ unverändert erheblich überschritten wurde. Im Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung am 12.1.2004 lag die in der TA Luft vorgegebene Anpassungsfrist zum 30.6.1996 bereits acht Jahre zurück, ohne dass die Klägerin ihrer Anpassungspflicht nachgekommen wäre. Vielmehr hat sie immer wieder neue Varianten und Lösungsmöglichkeiten, die letztlich aber weitgehend an den finanziellen Möglichkeiten der Klägerin scheiterten, präsentiert und gegenüber der Behörde den Eindruck der Ernsthaftigkeit vermittelt. Letztere sah sich hierdurch gerade wegen der weitreichenden Folgen der Untersagung des Betriebs der Maschine für das Unternehmen der Klägerin und für die damit verbundenen Arbeitsplätze verpflichtet, von einer Untersagungsverfügung und auch von der Vollstreckung der nachträglichen Anordnung sowie der vertraglichen Stilllegungspflicht abzusehen. In einer solchen Fallkonstellation, in der die Behörde über einen erheblichen Zeitraum aus Verhältnismäßigkeitsgründen von einem Einschreiten gegen einen Betreiber absieht, der die in einer nachträglichen Anordnung bestandskräftig festgesetzten Grenzwerte beharrlich nicht einhält, dürfte für Ermessenserwägungen, die in vorangegangener Zeit ohne Erfolg zu Gunsten der Klägerin eingestellt wurden, kein Raum mehr verbleiben (so auch Laubinger, in: Ule/Laubinger, BImSchG, Stand November 2010, § 20 Rn. 45).

Aber selbst wenn man dieser Einschätzung nicht folgen wollte, griffen die Einwände der Klägerin gegen die Ermessenserwägungen der Behörde nicht durch.

Soweit die Klägerin rügt, die Behörde habe nicht in ihre Ermessenserwägungen eingestellt, dass die Untersagung des Betriebs der Vierfarbendruckmaschine letztlich zu einer kompletten Betriebsstilllegung führe, ist dieser Einwand nicht nachvollziehbar. Es ist zwar zutreffend, dass die Behörde „lediglich“ den Betrieb der Vierfarbendruckmaschine untersagt hat, sollte die Klägerin nicht binnen einer bestimmten Frist die Grenzwerte einhalten. Allein daraus dürfte aber nicht zu schlussfolgern sein, dass die Behörde die Konsequenzen der Stilllegung dieser Maschine auf das gesamte Unternehmen verkannt haben könnte. Die Teiluntersagung war der Tatsache geschuldet, dass allein die Vierfarbendruckmaschine den Anforderungen der nachträglichen Anordnung nicht genügte und deshalb auch nur hinsichtlich dieses Teils der Anlage eine Untersagungsverfügung ergehen durfte. Hingegen hat die Behörde aus dieser Teiluntersagung keine die Klägerin belastenden Schlüsse in den Ermessenserwägungen

gezogen. Die Annahme der Klägerin, dass der Behörde die Konsequenzen der Untersagung der Vierfarbendruckmaschine nicht hinreichend bewusst gewesen seien, ist angesichts des zeitlichen Ablaufs bis zum Erlass der Verfügung fernliegend.

Soweit die Klägerin meint, die Betriebsuntersagung sei unverhältnismäßig ist dem entgegenzuhalten, dass es Sache der Klägerin gewesen wäre, dem Beklagten und dem Gericht eine den Betrieb geringer belastende und doch gleichzeitig das mit der Untersagungsverfügung verfolgte Ziel erreichende Regelung vorzuschlagen (BVerwG, Urt. v. 11.2.1977, DVBl 1977, 770). Die Klägerin hat bislang nicht aufgezeigt, wie sie der nachträglichen Anordnung Folge leisten will. Sie erwartet offenbar weiterhin die Duldung der Überschreitung der bestandskräftig festgesetzten Grenzwerte, wofür es rechtlich aber keine Grundlage geben dürfte.

Ermessensfehler ergeben sich auch nicht aus dem weiteren Einwand der Klägerin, die Behörde habe rechtlich unzulässig anstelle der Vollstreckung der nachträglichen Anordnung eine Untersagungsverfügung erlassen. Unabhängig davon, dass die gesetzlichen Regelungen keinen Vorrang der Vollstreckung einer nachträglichen Anordnung festlegen, dürfte die Wahl zu Gunsten der Untersagungsverfügung den geringfügigeren Eingriff darstellen. Denn eine Vollstreckung der nachträglichen Anordnung dürfte letztlich auf eine Ersatzvornahme hinauslaufen, die dazu führt, dass die Behörde durch Maßnahmen des Immissionsschutzes in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der Klägerin eingreift. Die Untersagungsverfügung nach § 20 Abs. 1 BImSchG überlässt der Klägerin diese Gestaltungsfreiheit, da sie die Möglichkeit hat, durch aus ihrer Sicht geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen oder die Anlage stillzulegen.

2.1.6 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung ergeben sich schließlich auch nicht aus der von der Klägerin behaupteten Veränderung der Sach- und Rechtslage durch das Inkrafttreten der 31. BImSchV. Dabei mag dahinstehen, ob die nach der 31. BImSchV für Altanlagen erst ab dem 31.10.2007 (§ 13 Abs. 1 der 31. BImSchV) geltenden neuen Grenzwerte bei Fallkonstellationen, in denen die Untersagungsverfügung nebst Widerspruchsbescheid bereits vorher erlassen worden war, überhaupt Berücksichtigung finden können. Denn vorliegend dürften auch die durch die 31. BImSchV bedingten Veränderungen an der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung nichts ändern.

Die Untersagungsverfügung nach § 20 Abs. 1 BImSchG wurde erlassen, weil die Klägerin einer vollziehbaren nachträglichen Anordnung nicht nachgekommen ist. Sie beruhte hingegen nicht – auch wenn dies das Verwaltungsgericht abweichend bewertet hat – auf einem Verstoß gegen eine abschließend bestimmte Pflicht aus einer Rechtsverordnung nach § 7 BImSchG, der einen separaten Untersagungsgrund darstellt. An der Verpflichtung der Klägerin zur Befolgung der vollziehbaren, weil bestandskräftigen nachträglichen Anordnung hat sich aber durch die Einführung der neuen, regelmäßig geringeren Grenzwerte der 31. BImSchV nichts geändert. Die nachträgliche Anordnung dürfte hierdurch ebenso wie die Untersagungsverfügung weder hinfällig noch rechtswidrig geworden sein.

Bereits aus diesem Grund kann auch der weitere Hinweis der Klägerin, nach § 11 der 31. BImSchV könnte der Beklagte Ausnahmen von den Anforderungen dieser Verordnungen zulassen, keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgericht begründen. Mit der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung soll nicht die Einhaltung der Grenzwerte der 31. BImSchV erreicht werden, sondern vielmehr das Befolgen der nachträglichen bestandskräftigen Anordnung. Hiervon kann § 11 der 31. BImSchV nicht suspendieren. Auf die von der Klägerin im Zusammenhang mit der Suspendierung nach § 11 der 31. BImSchV angesprochene Abgrenzung der Anwendungsbereiche der TA Luft und der 31. BImSchV dürfte es nach alledem ebenso wenig ankommen.

2.2. Die Rechtssache weist aus den von der Klägerin vorgebrachten Erwägungen auch keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art auf.

In den diesen Zulassungsgrund betreffenden Ausführungen der Klägerin (Seite 14 vorletzter Absatz der Begründungsschrift) verweist die Klägerin allein auf Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Anwendungsbereiche der 31. BImSchV und der TA Luft. Diese Frage würde sich im Berufungsverfahren nach obigen Ausführungen unter Ziffer 2.1.6. nicht stellen, so dass auch dieser Zulassungsgrund nicht greift.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 1 GKG und orientiert sich an Ziffer 19.1.5 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Festsetzung des Streitwerts durch das Verwaltungsgericht.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Kober

Koar

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*