

Schriften zum Umweltrecht

Band 24

Die abfallrechtliche Planfeststellung

**Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung
insbesondere durch Verfahrensstufung**

Von

Annette Kleinschnittger



Duncker & Humblot · Berlin

ANNETTE KLEINSCHNITTGER

Die abfallrechtliche Planfeststellung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 24

Die abfallrechtliche Planfeststellung

**Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung
insbesondere durch Verfahrensstufung**

Von

Annette Kleinschnittger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kleinschnittger, Annette:

Die abfallrechtliche Planfeststellung : Möglichkeiten der
Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung insbesondere
durch Verfahrensstufung / von Annette Kleinschnittger. —
Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 24)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07394-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-07394-0

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde im Sommersemester 1991 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum angenommen. Für die Betreuung der Arbeit bin ich Prof. Dr. Peter J. Tettinger zu Dank verpflichtet, der diese Untersuchung von der Auswahl des Themas bis zur Erstattung des Erstgutachtens mit großem Interesse an der Problematik begleitet und gefördert hat. Das Zweitgutachten hat Prof. Dr. Wilfried Erbguth erstellt.

Die Untersuchung wurde im April 1991 abgeschlossen. Rechtsprechung und Literatur konnten für die Drucklegung mitunter noch bis Herbst 1991 berücksichtigt werden. Die Aktualität des Themas, das nicht nur Wissenschaft und Rechtsprechung, sondern auch den Gesetzgeber zunehmend beschäftigt, macht es unvermeidlich, daß einige Ausführungen zwischen Fertigstellung des Manuskripts und Erscheinen der gedruckten Fassung bereits wieder von der weiteren Entwicklung eingeholt werden. Dies gilt beispielsweise für die Überlegungen hinsichtlich der Zulassung mobiler Anlagen zu Zwecken der Altlastensanierung (hierzu nunmehr die Änderung der 4. BImSchV vom 28.8.1991, BGBl. I S. 1838). Auch liegt die Endfassung der bislang nur in der Form von Zwischenberichten zur Verfügung stehenden Untersuchung des Umweltbundesamtes zur Verbesserung des Zulassungsverfahrens für Abfallentsorgungsanlagen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vor.

Gladbeck, im Februar 1992

Annette Kleinschnittger

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Problemstellung

A. Einführung	19
I. Entsorgungssituation in Deutschland	20
II. Prognose für das zukünftig zu erwartende Abfallaufkommen	23
III. Verfahrensdauer	26
IV. Alternativen zur Inlandentsorgung?	27
B. Fragestellung	30

2. Kapitel

Das gesetzliche Grundmodell der abfallrechtlichen Planfeststellung — Zulassungsvoraussetzungen und Verfahrensablauf

A. Überblick über die gesetzliche Regelung	31
I. Die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen durch Planfeststellung	31
II. Das Planfeststellungsverfahren nach den §§ 72 ff. LVwVfG	31
III. Die frühere Regelung in den §§ 20 ff. AbfG a. F.	33
B. Die materiellen Gesichtspunkte im einzelnen	34
I. Gegenstand der Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG	34
1. Errichtung und Betrieb ortsfester Abfallentsorgungsanlagen	34
a) Begriff der Abfallentsorgungsanlage	34
aa) Abfalleigenschaft der zu entsorgenden Stoffe	35
(1) Definitionselemente des Abfallbegriffs gemäß § 1 Abs. 1 AbfG	35
α) Bewegliche Sachen	36
β) Subjektiver Abfallbegriff	38
γ) Objektiver Abfallbegriff	39
(2) Spezifika des Sonderabfallbegriffs	41
(3) Ausgrenzung der Reststoffe	42
bb) Entsorgungsmaßnahmen i. S. d. § 4 Abs. 1 S. 1 AbfG	46
cc) Anlagen und Einrichtungen	49
dd) Unzulänglichkeit dieser Begriffsbildung im Hinblick auf Belange des Abfallwirtschaftsrechts	50
b) Einbeziehung mobiler Anlagen?	51

2. Wesentliche Änderung einer Abfallentsorgungsanlage oder ihres Betriebs	54
3. Anlagen zur Lagerung oder Behandlung von Autowracks	57
4. Anlagen zur Entsorgung von Altöl	58
II. Inhaltliche Anforderungen nach Maßgabe des Abfallgesetzes	59
1. Prüfung der Umweltverträglichkeit (§ 7 Abs. 1 S. 2 AbfG)	59
2. Unvereinbarkeit mit den für verbindlich erklärten Feststellungen eines Abfallentsorgungsplans (§ 8 Abs. 3 S. 1 AbfG)	61
a) Exkurs: Abfallentsorgungsplanung	62
aa) Inhalt und Zustandekommen eines Abfallentsorgungsplans ..	62
bb) Rechtliche Bedeutung der Abfallentsorgungsplanung im Zusammenspiel von Gesamt- und Fachplanung	67
cc) Rechtsschutz gegen einen Abfallentsorgungsplan	71
(1) Abstrakte Normenkontrolle	71
(2) Feststellungsklage	75
dd) Stand der Abfallentsorgungsplanung in den Bundesländern ..	76
b) Rechtliche Bindungswirkung eines verbindlichen Abfallentsorgungsplans und faktische Steuerungswirkung eines nicht verbindlichen Plans	79
aa) Auswirkungen eines verbindlichen Abfallentsorgungsplans im Planfeststellungsverfahren	79
bb) Auswirkungen eines nicht verbindlichen Abfallentsorgungsplans im Planfeststellungsverfahren	83
c) Kein drittschützender Charakter des § 8 Abs. 3 S. 1 AbfG	84
d) Abfallentsorgungspläne als Hemmschuh für eine effektive Entsorgungswirtschaft	85
3. Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit (§ 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 AbfG)	86
a) Schutzgüter des § 2 Abs. 1 S. 2 AbfG	87
b) Sonstige Gemeinwohlaspekte	89
c) Wahrscheinlichkeitsmaßstab	91
d) Drittschützender Charakter des § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 AbfG? ...	92
4. Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der verantwortlichen Personen (§ 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 AbfG)	93
5. Nachteilige Wirkungen auf das Recht eines anderen (§ 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 AbfG)	94
a) Gemeinnützige und privatnützige Planfeststellung	95
b) Persönlicher und sachlicher Schutzbereich	97
aa) Unterscheidung von mittelbaren und unmittelbaren Eingriffen	97
bb) Eigentum	98
cc) Gesundheit	99
dd) Allgemeine Handlungsfreiheit	99
ee) Gemeinden als Träger von Rechten anderer?	100
c) Drittschützender Charakter der Norm	101
d) Konsequenzen der neuen Rechtsprechung des BVerwG	101
6. Bedeutung der TA Abfall für die Zulassungsentscheidung	102

7. Zulässigkeit einer Beifügung von Nebenbestimmungen	104
a) Überblick über die gesetzliche Regelung	105
b) Rechtsschutzfragen	106
8. Materiell-rechtliche Anforderungen im Hinblick auf die Konzentrationswirkung nach § 75 Abs. 1 VwVfG	108
a) Formelle oder materielle Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses?	109
b) Anwendbare Rechtsvorschriften	110
aa) Immissionsschutzrecht	110
bb) Wasserrecht	110
cc) Sonstige anwendbare Normen	111
III. Zusätzliche Anforderungen nach Maßgabe des Landesrechts: Zulässigkeit der Lizenzpflicht nach nordrhein-westfälischem Abfallrecht?	112
IV. Die abfallplanerische Gestaltungsfreiheit und ihre Grenzen	115
1. Die abfallplanerische Gestaltungsfreiheit	115
2. Die rechtlichen Grenzen dieser planerischen Gestaltungsfreiheit ...	117
a) Rechtsstaatsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip	117
b) Planrechtfertigung	118
c) Beachtung der maßgeblichen Planungsleitsätze	121
d) Beachtung des Abwägungsgebotes	123
aa) Abwägungsausfall	124
bb) Abwägungsdefizit und Abwägungsüberschuß	124
cc) Fehlgewichtung und Disproportionalität	127
dd) Gebot der Konfliktbewältigung	129
ee) Zur Unterscheidung von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis	130
3. Drittschützender Gehalt des Abwägungsgebotes	132
4. Begriffliche Abgrenzung von planerischer Gestaltungsfreiheit und Ermessen	133
V. Versagung der abfallrechtlichen Planfeststellung trotz Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen?	135
1. Einräumung von Rechtsfolgeermessen durch § 8 Abs. 3 AbfG zusätzlich zur planerischen Gestaltungsfreiheit?	135
2. Rechtlich geschützte Interessen des Vorhabenträgers	136
a) Grammatische Auslegung	137
b) Genetische Auslegung	137
c) Systematische Auslegung	138
aa) Begründung eines öffentlichen Entsorgungsmonopols durch § 3 Abs. 2 und 3 AbfG?	138
bb) Entsorgungspflicht und notwendig korrespondierendes Recht auf Entsorgung?	139
cc) Wortlautvergleich von § 7a AbfG und § 9a WHG	140
dd) Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung nach § 12 AbfG	140
ee) Anspruch auf Erteilung eingeschlossener Genehmigungen	141
ff) Vollzugsauftrag	141

d) Teleologische Auslegung unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Vorgaben	142
aa) Zur grundsätzlichen Unterscheidung privater und öffentlicher Träger	142
bb) Private Träger	144
(1) Art. 12 GG	144
(2) Art. 14 GG	145
(3) Art. 2 Abs. 1 GG	146
cc) Entsorgungspflichtige Körperschaften als Vorhabenträger	146
3. Ergebnis	148
<i>C. Der Ablauf des abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 72 ff. LVwVfG</i>	<i>149</i>
I. Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Planfeststellungsverfahren	149
II. Erstellung des Plans durch den Vorhabenträger	150
III. Anhörungsverfahren	153
1. Zuständige Behörde	153
2. Stellungnahmen anderer Behörden	155
3. Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände	156
4. Auslegung in den betroffenen Gemeinden	156
a) Betroffene Gemeinden	157
b) Umfang der Unterlagen	157
c) Veränderungssperre	160
5. Erhebung von Einwendungen	160
a) Einwendungsbefugnis	161
b) Einwendungsfrist	162
IV. Erörterungstermin	164
V. Entscheidung über den Planfeststellungsbeschluß	166
1. Zuständige Behörde	166
2. Rechtswirkungen des Planfeststellungsbeschlusses	166
a) Genehmigungswirkung	166
b) Konzentrationswirkung	166
c) Gestaltungswirkung	167
d) Ausschluß- oder Duldungswirkung	168
VI. Planänderungen	168
1. Planänderungen vor Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses	168
2. Planänderungen nach Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses	169
VII. Verhältnis der abfallrechtlichen Planfeststellung zu anderen Fachplanungsverfahren	170
VIII. Drittschützender Gehalt der Verfahrensvorschriften	170
<i>D. Rechtsschutzfragen</i>	<i>175</i>
I. Rechtsschutz Dritter gegen die Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses	175
1. Hauptsacheverfahren	176
2. Vorläufiger Rechtsschutz	179
II. Rechtsschutz des Vorhabenträgers	183

3. Kapitel

**Gesetzlich vorgesehene Vereinfachungs-
und Beschleunigungsmöglichkeiten**

<i>A. Ausnahmen vom Anlagenzwang nach § 4 Abs. 1 S. 2 AbfG</i>	185
I. Überblick	186
II. Durchführung eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens	187
1. Neuerrichtung von Anlagen	187
a) Rechtliche Voraussetzungen	188
b) Funktion	190
c) Verfahrensablauf	192
d) Gradueller Unterschied zwischen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren	193
2. Abfallverbrennung in vorhandenen Anlagen	194
a) Begriff der wesentlichen Änderung nach § 15 Abs. 2 BImSchG	194
b) Verfahren	195
III. Beurteilung der Vereinfachungswirkung	197
<i>B. Ausnahmen vom Anlagenzwang nach § 4 Abs. 2 und 4 AbfG</i>	198
<i>C. Durchführung eines Genehmigungsverfahrens nach § 7 Abs. 2 AbfG</i>	201
I. Überblick	201
II. Anwendungsbereich des § 7 Abs. 2 AbfG	202
1. Einrichtung und Betrieb einer unbedeutenden Abfallentsorgungsanlage	202
a) Zum Begriff der unbedeutenden Anlage	202
b) Sortieranlagen	203
c) Kompostierungsanlagen	204
2. Wesentliche Änderung einer Abfallentsorgungsanlage oder ihres Betriebs	205
3. Fehlende Einwendungswahrscheinlichkeit	205
4. Errichtung und Betrieb einer Abfallentsorgungsanlage zur Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren	206
III. Materielle und formelle Genehmigungsvoraussetzungen	207
IV. Verbindung von Planfeststellung und -genehmigung	208
V. Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter	209
VI. Beurteilung der Beschleunigungswirkung	209
<i>D. Zulassung vorzeitigen Beginns nach § 7a AbfG</i>	211
I. Begriff der Ausführung	211
II. Genehmigungsvoraussetzungen	212
III. Beurteilung der Beschleunigungswirkung	214

<i>E. Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung nach § 74 Abs. 3 LVwVfG ...</i>	215
I. Anwendungsbereich	215
1. Gesamtvorbehalt	215
2. Teilvorbehalt	217
3. Stellungnahme	219
II. Rechtsschutzfragen	219
III. Beurteilung der Beschleunigungswirkung	220
<i>F. Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO</i>	221

4. Kapitel

Wege zu einer beschleunigten Vorhabenzulassung

<i>A. Ursachen der langen Verfahrensdauer</i>	222
<i>B. Zulässigkeit der Erteilung von Vorbescheiden und Teil-Planfeststellungen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens</i>	225
I. Einführung	225
II. Anwendungsfälle gestufter Verfahren	227
1. Verfahrensstufung als Instrument des allgemeinen Verwaltungsrechts	227
2. Immissionsschutz- und Atomrecht	228
a) Vorbescheid	228
b) Teilgenehmigung	229
c) Vorläufiges positives Gesamturteil	229
d) Vorteile der Stufung	232
3. Baurecht	233
4. Bergrecht	234
5. Verbindliche Entscheidungsabschichtung als prägendes Charakteristikum gestufter Verfahren	236
III. Begriffliche Abgrenzung gestufter Entscheidungen von Auskunft, Zusage und vorläufigem Verwaltungsakt	237
IV. Erlaß eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids nach § 7 Abs. 3 AbfG?	239
V. Übertragung der allgemeinen Institute gestufter Entscheidungen wegen struktureller Vergleichbarkeit von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren?	240
VI. Vereinbarkeit einer Verfahrensstufung mit den besonderen planungsrechtlichen Anforderungen an einen Planfeststellungsbeschluß	241
1. Abwägungsgebot, planerische Gestaltungsfreiheit und der Grundsatz der Problembewältigung	241
2. Vertikale Stufung	244
a) Vorbescheid	244
b) Teil-Planfeststellung	246
c) Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung	248
aa) Verfahren	248
bb) Regelungsgehalt und Präklusionswirkung	249
d) Gesetzgebungskompetenz	250

3. Horizontale Stufung	251
a) „Linienförmige“ Projekte	251
b) „Punktförmige“ Projekte	252
c) Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung	254
4. Zwischenergebnis	254
VII. Zweifel an der praktischen Vorteilhaftigkeit eines gestuften abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens	255
<i>C. Weitere Ansatzpunkte für eine Verfahrenseffektuiierung</i>	<i>257</i>
I. Ansatzpunkte im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens	257
1. Zur Situation der Abfallentsorgungsplanung	257
2. Konvoiplanung und Bauartzulassung	260
a) Konvoiplanung	260
b) Bauartzulassung	261
II. Ansatzpunkte im Verwaltungsverfahren	262
1. Ersetzung des abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens durch ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren	262
2. Vereinheitlichung der Antragsunterlagen	264
3. Zeitliche Vorgaben	265
4. Verstärkung der Leistungsfähigkeit von Behörden	267
5. Konzepte zur Akzeptanzverbesserung	268
6. Einführung einer materiellen Präklusion	272
III. Ansatzpunkte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	273
1. Verkürzung des Instanzenzugs	273
2. Vereinfachungsvorschriften nach dem Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung und dem 4. VwGOÄndG	274
3. Änderung des § 44a VwGO	275
4. Objektive Rechtskontrolle im Umweltschutzrecht, insbesondere durch Einführung der Verbandsklage	276
IV. Ausblick	279
Zusammenfassung	281
Literaturverzeichnis	286

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
AbfBestV	= Verordnung zur Bestimmung von Abfällen nach § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes
AbfG	= Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen
AbfVerbV	= Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen
AbgrG	= Gesetz zur Ordnung von Abgrabungen
ABl.	= Amtsblatt
Abs.	= Absatz
a. F.	= alte Fassung
ÄndG	= Änderungsgesetz
AGVwGO	= Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
AltölG	= Altölggesetz
AltölV	= Altölverordnung
Anm.	= Anmerkung
AO	= Abgabenordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
AtG	= Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
AtVfV	= Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (Atomrechtliche Verfahrensordnung)
Aufl.	= Auflage
BauGB	= Baugesetzbuch
Bay.; bay.	= Bayern; bayerisch
bay.Abfg	= Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und sonstigen Entsorgung von Abfällen in Bayern (Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz)
BayBO	= Bayerische Bauordnung
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVGHE	= Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes
BB	= Betriebs-Berater
BBahnG	= Bundesbahngesetz
BBergG	= Bundesberggesetz
Bd.	= Band

Bd.Wtt.; bd.wtt.	= Baden-Württemberg; baden-württembergisch
bd.wtt.LAbfG	= Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg
Berl.; berl.	= Berlin; berlinisch
BFStrG	= Bundesfernstraßengesetz
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (amtliche Sammlung)
BImSchG	= Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BImSchV	= Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BNatSchG	= Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BR-Drs.	= Drucksachen des Deutschen Bundesrates
Brem.; brem.	= Bremen; bremisch
brem.AGAbfG	= Bremisches Ausführungsgesetz zum Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen
BROG	= Bundesraumordnungsgesetz
BT-Drs.	= Drucksachen des Deutschen Bundestages
BT-Prot.	= Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
Diss.	= Dissertation
DöV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
EG	= Europäische Gemeinschaft
EGBGB	= Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EntlG	= Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit
Erl.	= Erläuterung
ESVGH	= Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
et	= Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EuZW	= Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GenTG	= Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
GewArch	= Gewerbearchiv

GewO	= Gewerbeordnung
GFE	= Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GjS	= Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GMBl.	= Gemeinsames Ministerialblatt
GV; GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb.; hamb.	= Hamburg; hamburgisch
hamb.AAbfG	= Hamburgisches Ausführungsgesetz zum Abfallbeseitigungsgesetz
HdUR	= Handwörterbuch des Umweltrechts
Hess.; hess.	= Hessen; hessisch
hess.AbfaG	= Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz)
HessVGH	= Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	= Herausgeber
Hs.	= Halbsatz
i. d. F.	= in der Fassung
i. d. R.	= in der Regel
i. E.	= im Ergebnis
i. e. S.	= im engeren Sinne
i. S. d.	= im Sinne des
i. S. v.	= im Sinne von
i. V. m.	= in Verbindung mit
iwd	= Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft
JuS	= Juristische Schulung
Kap.	= Kapitel
Kz.	= Kennzahl
LAbfG	= Landesabfallgesetz
LBauO	= Landesbauordnung
LG	= (nw.) Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz)
LKT	= Landkreistag
LPIG	= Landesplanungsgesetz
LS	= Leitsatz
LT-Drs.	= Drucksachen des Landtages
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
LVerf	= Landesverfassung
LVwG	= Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	= Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LWG	= Landeswassergesetz
m. E.	= meines Erachtens
MinBl.	= Ministerialblatt
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NatSchG	= Naturschutzgesetz
Nds.; nds.	= Niedersachsen; niedersächsisch

nds.Abfg	= Niedersächsisches Abfallgesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	= Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	= Natur und Recht
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	= NVwZ-Rechtsprechungsreport
NW; nw.	= Nordrhein-Westfalen; nordrhein-westfälisch
nw.LAbfG	= Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVBL	= Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	= Oberlandesgericht
o. Verf.	= ohne Verfasser
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PROVGE	= Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
Rh.Pf.; rh.pf.	= Rheinland-Pfalz; rheinland-pfälzisch
rh.pf.LAbfG	= Landesgesetz zur Ausführung des Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen
Rn.	= Randnummer(n)
ROG	= Raumordnungsgesetz
Rz.	= Randziffer
S.	= Satz, Seite(n)
Saarl.; saarl.	= Saarland; saarländisch
saarl.Abfg	= Saarländisches Abfallgesetz
Schl.H.; schl.h.	= Schleswig-Holstein; schleswig-holsteinisch
schl.h.AG-AbfG	= Ausführungsgesetz zum Abfallbeseitigungsgesetz für Schleswig-Holstein
Sp.	= Spalte
SRU	= Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StAnz	= Staatsanzeiger
StGB	= Strafgesetzbuch
st. Rspr.	= ständige Rechtsprechung
StuGB	= Städte- und Gemeindebund
StVZO	= Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TA	= Technische Anleitung
Tz.	= Textziffer
UBA	= Umweltbundesamt
UGB-AT(E)	= Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil (Entwurf)
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht
UVP	= Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPg	= Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	= Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VG	= Verwaltungsgericht
VGh	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche

Vorbem.	= Vorbemerkung
vr	= Verwaltungsrundschau
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	= Bundeswasserstraßengesetz
WHG	= Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	= Wirtschaft und Verwaltung
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht

1. Kapitel

Problemstellung

A. Einführung

„Alle machen Müll, aber keiner will ihn haben“.¹ So läßt sich plakativ die Misere beschreiben, in der sich die noch junge Disziplin „Abfallrecht“ derzeit befindet. Nachdem erst Anfang der 70er Jahre mit Erlaß des Abfallbeseitigungsgesetzes überhaupt eine gesetzliche Regelung geschaffen worden ist,² um der Abfallprobleme einer modernen Industriegesellschaft Herr zu werden, bestimmt heute zunehmend Skepsis im Zusammenhang mit der Bewältigung abfallrechtlicher und abfallwirtschaftlicher Probleme die (rechts-)politische Diskussion.³ Insbesondere das Zulassungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen ist wegen seiner von vielen als unzumutbar lang empfundenen Dauer in das Kreuzfeuer der Kritik geraten.⁴ Auf die Gefahr eines drohenden Entsorgungsinfarktes oder auch Müllnotstandes⁵ wird in der Öffentlichkeit immer wieder mit Nachdruck hingewiesen.

Einerseits stellen unzureichend behandelte Abfälle eine — wie die heutigen Altlastenprobleme zeigen — kaum zu überschätzende Gefahr für Mensch und Natur dar, andererseits bedeutet aber auch jede einzelne Abfallentsorgungsanlage eine Umweltbelastung, sei es durch Emissionen, sei es bloß durch den fortschreitenden Landschaftsverbrauch, der seinerseits in einem relativ dicht besiedelten Land nicht unterschätzt werden sollte. Das Dilemma wurzelt somit in der Tatsache, daß Abfallentsorgung gleichermaßen verwirklichter Umweltschutz und Um-

¹ So treffend Jung, Die Planung in der Abfallwirtschaft, S. 14.

² Das Abfallbeseitigungsg wurde am 7.6.1972 verkündet; ähnlich spät auch die Entwicklung in anderen europäischen Staaten, z. B. in den Niederlanden, wo erst 1976 ein Gesetz über chemische Abfallstoffe und 1977 ein allgemeines Gesetz über Abfallstoffe in Kraft traten; dazu Drupsteen, DVBl. 1990, 189 (192).

³ In Bundestag und Bundesrat wird erwogen, das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren durch ein Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG zu ersetzen; BT-Drs. 11 / 6633, S. 2, 4, 38 (Beschlußempfehlung und Bericht des Umweltausschusses) und BT-Drs. 11 / 4909, Anlage 2, S. 39 (Stellungnahme des Bundesrates zur 3. BImSchG-Novelle).

⁴ Dazu in jüngster Zeit die Beiträge von Große Hündfeld, Die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse bei der Planung und Entsorgung von Sonderabfallentsorgungsanlagen (1989) und Beckmann / Appold / Kuhlmann, DVBl. 1988, 1002 ff.

⁵ So der Präsident des Umweltbundesamtes, von Lersner, zitiert nach Leibfried, Der Landkreis 1990, Heft 6, A 10.

weltbelastung oder zumindest -gefährdung ist.⁶ Allerdings scheint für weite Bevölkerungskreise der umweltgefährdende Charakter der Abfallentsorgung im Vordergrund zu stehen; dies dokumentieren Umfrageergebnisse, nach denen die Abfallentsorgung von 37% der Befragten als größte Gefahr für die Umwelt⁷, jedoch nur von 5% als wichtigste Aufgabe des Umweltschutzes eingeschätzt wird.⁸

Für die nach § 3 Abs. 2 AbfG (i. V. m. dem jeweiligen Landesrecht) entsorgungspflichtigen Körperschaften und unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 und 4 AbfG für die entsorgungspflichtigen privaten Abfallbesitzer stellt sich nunmehr die Aufgabe, die erforderlichen Entsorgungskapazitäten zu schaffen. Dabei sind sie sich dessen bewußt, wie notwendig eine geordnete und gesicherte Abfallentsorgung nicht zuletzt auch als bedeutsamer Entscheidungsgesichtspunkt für die Neuansiedelung interessierter Gewerbebetriebe in der betreffenden Region ist.⁹ Zugleich sehen sie sich aber den oftmals sehr engagierten Abwehrbestrebungen¹⁰ besorgter Anwohner gegenüber. Diese Zielkonflikte nach rechtlichen Kriterien zu bewerten und so einer ausgleichenden Lösung zuzuführen, ohne dabei die berechtigten Rechtsschutzinteressen aller Beteiligten über Gebühr zu strapazieren, ist das Anliegen des abfallrechtlichen Zulassungsverfahrens.

I. Entsorgungssituation in Deutschland

Wirft man einen Blick zurück auf die Geschichte der Abfallentsorgung, so fällt auf, daß diese sich über die Jahrtausende hinweg zwar entwickelt hat, daß aber das Grundprinzip lange Zeit im wesentlichen unverändert blieb: Abfall wurde „beseitigt“ im Sinne von „beiseite geschafft“, im günstigsten Fall in eine Abfallgrube außerhalb der Ansiedlung gebracht.¹¹ Im weniger günstigen Fall, der während des gesamten Mittelalters indessen die Realität bestimmte, warf man den Müll einfach auf die Straße, so daß die Geschichte der Abfallentsorgung¹² lange Zeit mit der der Städte- und Straßenreinigung identisch war.¹³ Erst

⁶ Jung, Die Planung in der Abfallwirtschaft, S. 14.

⁷ UBA, Daten zur Umwelt 1988/89, S. 94. Die Umfrage erfolgte auf EG-Ebene; trotz einiger nationaler Unterschiede sind die Ergebnisse jedoch zumindest ihrer Tendenz nach vergleichbar.

⁸ UBA, Daten zur Umwelt 1988/89, S. 92.

⁹ Nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund, StuGB 1990, 129; in diesem Sinne auch Tettinger, GewArch 1988, 41 (42), der die Entsorgungsfrage als einen zentralen Problembereich einer hochindustrialisierten Gesellschaft bezeichnet.

¹⁰ Nach der Einschätzung von Ronellenfitsch, DÖV 1989, 737 (739 f.), sind die Erscheinungsformen dieser Abwehrbestrebungen durchaus mit dem Widerstand gegen Kern- und sonstige Kraftwerke vergleichbar.

¹¹ So schon zu einer Zeit 8000-9000 Jahre v. Chr.; vgl. Bilitewski / Härdtle / Marek, Abfallwirtschaft, S. 1.

¹² Zur Geschichte der Abfallbeseitigung siehe auch Lechner, Gesamtwirtschaftliche Probleme, S. 16 ff.

¹³ Erhard, in: Hösel / Schenkel / Schnurer, Müllhandbuch, Kennzahl 0110, S. 7.

durch die Erkenntnis, daß zwischen Hygienedefiziten und Sterblichkeit, insbesondere im Hinblick auf die gefürchteten Choleraseuchen, ein direkter Zusammenhang bestand, sahen sich die Städte veranlaßt, sich dieses Problems anzunehmen.¹⁴ Gegen Ende des 19. Jahrhunderts entstanden dann schon die ersten Müllverbrennungsanlagen (1876 in England und 1893 in Hamburg), zum Teil sogar bereits unter Nutzung der erzeugten Energie.¹⁵

Es mag nicht verwundern, daß sich im Vergleich zu diesen im wahrsten Sinne des Wortes mittelalterlichen Zuständen die Abfallprobleme erheblich geändert haben, und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Dennoch kennzeichnete eine mehr oder weniger ungeordnete Deponierung noch in den 60er Jahren die Entsorgungssituation nicht nur in der Bundesrepublik; so gab es 1972 ungefähr 50 000 Ablagerungsplätze, 130 geordnete Deponien, 16 Kompostwerke und 30 Müllverbrennungsanlagen.¹⁶ Während in den Stadtstaaten naturgemäß der Verbrennung eine größere Bedeutung zukommt,¹⁷ liegt das Schwergewicht bei den Flächenstaaten noch heute auf der Deponierung.¹⁸ Doch ist die Anzahl der Anlagen erheblich verringert worden, so daß im Bundesgebiet schon 1987 nur noch 339 Hausmülldeponien¹⁹ und 12 öffentliche, oberirdische Sonderabfalldeponien²⁰ in Betrieb waren. Daneben existieren 50 Hausmüllverbrennungsanlagen, 27 Sonderabfallverbrennungs- und 15 Klärschlammverbrennungsanlagen²¹, 28 Kompostwerke sowie 19 sonstige Anlagen.²²

Dem gesetzlichen Leitbild entsprechend befinden sich die Entsorgungsanlagen überwiegend in der Hand öffentlich-rechtlicher Körperschaften, jedoch gibt es auch ungefähr 580 private Entsorgungsunternehmen (sog. Fremdentorger), die sowohl auf dem Gebiet der Hausmüll- als auch der Sondermüllentsorgung tätig sind, dort allerdings zu praktisch 100%.²³ Weiterhin betreiben auch einige Abfallproduzenten die Entsorgung auf eigene Rechnung (sog. Eigenentorger).²⁴ Nachdem sich in den vergangenen Jahren zahlreiche leistungsfähige, mittelständische Unternehmen in der Entsorgungswirtschaft etabliert haben, wird für die Zukunft mit einem Konzentrationsprozeß auf einige wenige, aber starke Konkurrenten gerechnet.²⁵

¹⁴ Bilitewski / Härdtle / Marek, Abfallwirtschaft, S. 1.

¹⁵ Erhard, in: Hösel / Schenkel / Schnurer, Müllhandbuch, Kennzahl 0110, S. 11.

¹⁶ Bilitewski / Härdtle / Marek, Abfallwirtschaft, S. 2.

¹⁷ UBA, Daten zur Umwelt 1988 / 89, S. 451. Dies gilt entsprechend für Ballungsräume; vgl. Schwermer, in: Kunig / Schwermer / Versteyl, AbfG, § 6 Rn. 21.

¹⁸ UBA, Daten zur Umwelt 1988 / 89, S. 446.

¹⁹ UBA, Daten zur Umwelt 1988 / 89, S. 462.

²⁰ UBA, Daten zur Umwelt 1988 / 89, S. 463.

²¹ Bericht in UPR 1990, 258.

²² Statistisches Jahrbuch 1987 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 583.

²³ Schenkel, in: Hoppe / Appold, Umweltschutz in der Raumplanung, S. 132 (137).

²⁴ Bender / Sparwasser, Umweltrecht, Rn. 607.

²⁵ Schenkel, in: Hoppe / Appold, Umweltschutz in der Raumplanung, S. 132 (137).