

Schriften zum Umweltrecht

---

Band 33

**Beschleunigungsmöglichkeiten  
bei der Zulassung von  
Abfallentsorgungsanlagen**

Von

**Wilfried Ebling**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**WILFRIED EBLING**

**Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung  
von Abfallentsorgungsanlagen**

# **Schriften zum Umweltrecht**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier**

**Band 33**

# **Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen**

Von  
**Wilfried Ebling**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Ebling, Wilfried:**

Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Zulassung von  
Abfallentsorgungsanlagen / von Wilfried Ebling. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 33)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-07787-3

NE: GT

D 188

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-07787-3

*Meinen Eltern  
in Liebe und Dankbarkeit*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1992 bei dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation eingereicht.

Die Untersuchung wurde im Juni 1992 abgeschlossen, für die Drucklegung wurde die Rechtsprechung und Literatur bis Anfang März 1993 eingearbeitet. Lediglich in den Fußnoten konnte das sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindliche, im Falle seines Erlasses für die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen bedeutungsvolle Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz berücksichtigt werden.

Für die Betreuung des Promotionsvorhabens einschließlich der Erstattung des Erstgutachtens bin ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch sehr dankbar. Mein Dank gilt auch Herrn Univ.-Prof. Dr. Philip Kunig für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie insbesondere Herrn Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel, der mir während meiner Assistentenzeit an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht, an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer stets die Unterstützung gewährte, ohne die die vorliegende Arbeit nicht hätte entstehen können.

Weiterhin bin ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Michael Kloepfer für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der „Schriften zum Umweltrecht“ zu Dank verpflichtet sowie den Firmen BASF AG, Ludwigshafen, R + T Entsorgung GmbH, Mainz, und J. Becker KG, Mehlingen, für die großzügige Unterstützung der Drucklegung.

Frau Erika Kögel gebührt Dank für die gewissenhafte Erstellung des Typoskriptes und schließlich danke ich meiner Frau Doris für ihre geduldige Rücksichtnahme.



# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1* Problemstellung

A. Einführung .....	19
B. Entwicklung der Abfallentsorgung .....	23
I. Von den Anfängen der Abfallbeseitigung bis zur modernen Abfall- entsorgung – ein Überblick .....	23
II. Die Entwicklung des Abfallbeseitigungsrechts zu einem Recht der Abfallwirtschaft .....	29
1. Phase I (bis 1972) .....	29
2. Phase II (1972 bis 1985) .....	33
3. Phase III (1985 bis 1992) .....	37
4. Phase IV (ab 1993) .....	42
III. Geltung der abfallrechtlichen Vorschriften in den fünf neuen Ländern	45
IV. Grundbegriffe und Prinzipien des Abfallrechts .....	47
1. Sachlicher Anwendungsbereich des Abfallgesetzes .....	48
a) Abfallbegriff .....	48
aa) Subjektiver Abfallbegriff .....	49
bb) Objektiver Abfallbegriff .....	51
b) Erweiterter Abfallbegriff .....	54
c) Abfällen gleichgestellte Stoffe .....	55
d) Vom Abfallgesetz ausgenommene Stoffe .....	56
2. Entsorgungsphasen .....	56
3. Abfallarten .....	57
4. Die Organisation der Abfallentsorgung in Deutschland .....	62
a) Gesetzliche Vorgaben .....	62

b) Tatsächliche Ausgestaltung .....	64
<i>C. Stand der Abfallentsorgung .....</i>	<i>68</i>
I. Abfallaufkommen .....	68
II. Abfallentsorgung .....	71
III. Abfallprognose und Handlungsbedarf .....	73
<i>D. Folgerungen und Zielsetzung .....</i>	<i>79</i>

## *Kapitel 2*

### **Die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen**

<i>A. Zulassungspflicht .....</i>	<i>82</i>
I. Sinn des Zulassungserfordernisses .....	83
II. Begriff der Abfallentsorgungsanlage .....	84
<i>B. Gegenstand der Zulassung und Umfang der Zulassungsentscheidung .....</i>	<i>88</i>
I. Gegenstand der Zulassung .....	88
II. Umfang der Zulassungsentscheidung .....	91
<i>C. Die Bedeutung der Abfallentsorgungsplanung für die Zulassung einer Abfall- entsorgungsanlage .....</i>	<i>95</i>
I. Rechtsgrundlagen der Abfallentsorgungsplanung .....	95
II. Inhalt und Regelungsdichte des Abfallentsorgungsplans .....	102
1. Standortausweisung in Abfallentsorgungsplänen .....	103
2. Alternativprüfungen im Rahmen der Abfallentsorgungsplanung ...	106
3. Auswirkungen der Festsetzungen in Abfallentsorgungsplänen auf die Anlagenzulassung .....	109
4. Ausweisung der Träger der Abfallentsorgungsanlagen in Abfall- entsorgungsplänen .....	115
5. Abfallentsorgungsplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung ....	118
6. Rechtslage bei noch nicht aufgestellten oder noch nicht für verbindlich erklärten Abfallentsorgungsplänen .....	121

<i>D. Die Bedeutung des Raumordnungsverfahrens für die Zulassung von Abfall- entsorgungsanlagen</i> .....	125
I. Stellung und Funktion des Raumordnungsverfahrens .....	125
II. Landesrechtliche Umsetzung des § 6a ROG .....	128
III. Ablauf des Raumordnungsverfahrens .....	132
IV. Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung .....	133
V. Raumordnungsverfahren und Standortsuche .....	140
VI. Rechtswirkungen des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens .....	141
<i>E. Das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren nach § 7 Abs. 1 AbfG i.V.m. §§ 72 ff. VwVfG</i> .....	146
I. Anwendungsbereich des § 7 Abs. 1 AbfG und Umfang der Zulas- sungspflicht .....	147
II. Überblick über den Ablauf des Planfeststellungsverfahrens .....	150
1. Die Planaufstellung .....	151
2. Das Anhörungs- und Erörterungsverfahren .....	152
a) Die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	152
b) Art und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	154
c) Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Zulassung grenzüberschrei- tend emittierender Anlagen .....	156
3. Die Feststellung des Plans .....	159
III. Problempunkte der abfallrechtlichen Planfeststellung .....	160
1. Beteiligung von Behörden .....	160
2. Die Öffentlichkeitsbeteiligung .....	163
a) Die Festlegung des Auslegungsgebietes .....	163
b) Der Umfang der auszulegenden Unterlagen und die Möglich- keit der Einsichtnahme .....	167
c) Die Zulassung der Öffentlichkeit zum Erörterungstermin .....	170
d) Der Ausschluß verspäteten Vorbringens .....	171
e) Planänderungen nach Abschluß des Anhörungsverfahrens, aber vor Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses .....	173
3. Die Standortsuche .....	175
a) Einschaltung eines privaten Planungsbüros bei der Standort- suche .....	176

b)	Umfang der Standortsuche – Alternativprüfung .....	179
4.	Die Umweltverträglichkeitsprüfung im abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren .....	184
5.	Der Anspruch auf Zulassung .....	191
a)	Instrumente des Umweltrechts für die Zulassung umweltrelevanter Vorhaben – zur dogmatischen Struktur von Zulassungsentscheidungen .....	192
aa)	Unternehmergenehmigung / Kontrollerlaubnis .....	194
bb)	Planfeststellung .....	195
cc)	Mischformen .....	198
(1)	Differenzierung zwischen privatnütziger und gemeinnütziger abfallrechtlicher Planfeststellung ....	199
(2)	Das grundlegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9.3.1990 .....	201
b)	Standort der abfallrechtlichen Zulassungsentscheidungen im System der umweltrechtlichen Zulassungsinstrumente .....	202
c)	Die abfallrechtliche Zulassungsentscheidung – planerische Gestaltungsfreiheit und ihre Grenzen .....	210
aa)	Der Umfang der planerischen Gestaltungsfreiheit .....	210
bb)	Grenzen der planerischen Kontrollbefugnis der Zulassungsbehörde .....	214
(1)	Planrechtfertigung .....	215
(2)	Bindung an vorgelagerte Verfahren .....	217
(3)	Planungsleitsätze .....	218
(4)	Abwägungsgebot .....	219
d)	Grenzen der planerischen Kontrollbefugnis – der Anspruch auf Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen .....	222
aa)	Vorhabenträger ist die öffentliche Hand .....	231
bb)	Vorhabenträger ist eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts .....	232
cc)	Vorhabenträger ist eine von der öffentlichen Hand beherrschte juristische Person des Privatrechts .....	236
F.	Das abfallrechtliche Plangenehmigungsverfahren nach § 7 Abs. 2 AbfG ....	238
I.	Anwendungsbereich des § 7 Abs. 2 AbfG .....	238

II.	Abgrenzung der Plangenehmigung nach § 7 Abs. 2 AbfG zur Planfeststellung nach § 7 Abs. 1 AbfG .....	240
III.	Verhältnis der Plangenehmigung nach § 7 Abs. 2 AbfG zu Zulassungsentscheidungen aufgrund anderer Fachgesetze .....	244
IV.	Der Anspruch auf Zulassung .....	246
<i>G.</i>	<i>Sonderfragen</i> .....	247
I.	Die Zulassung vorzeitigen Beginns der Ausführung nach § 7a AbfG .	247
1.	Zweck der Zulassung vorzeitigen Beginns .....	247
2.	Gesetzliche Voraussetzungen des vorzeitigen Beginns .....	249
a)	Verfahrensvoraussetzungen .....	249
b)	Materielle Voraussetzungen .....	250
aa)	§ 7a Abs. 1 Nr. 1 AbfG (Prognose positiver Entscheidung) .....	250
bb)	§ 7a Abs. 1 Nr. 2 AbfG (öffentliches Interesse am vorzeitigen Beginn) .....	252
cc)	§ 7a Abs. 1 Nr. 3 AbfG (Verpflichtung zum Schadensersatz und zur Wiederherstellung) .....	254
3.	Reichweite der Zulassung des vorzeitigen Beginns .....	254
4.	Verhältnis der Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 7a AbfG zur Genehmigung nach § 4 BImSchG .....	261
II.	Die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen in den fünf neuen Ländern .....	262
<i>H.</i>	<i>Folgerungen</i> .....	266

*Kapitel 3*

**Beschleunigung des abfallrechtlichen Zulassungsverfahrens**

<i>A.</i>	<i>Einführung</i> .....	267
I.	Kritik an der aktuellen Verfahrensdauer .....	267
II.	Überblick über neuere Untersuchungen und Initiativen zur Verfahrensbeschleunigung .....	271
1.	Untersuchungen zur Verfahrensbeschleunigung .....	271

2.	Politische Initiativen zum Umweltschutz und zur Verfahrensbeschleunigung vor und nach der Wiedervereinigung Deutschlands .	273
a)	Gemeinsame Bemühungen der beiden deutschen Staaten für den Umweltschutz .....	273
b)	Folgerungen aus der Koalitionsvereinbarung zwischen der CDU/CSU und der F.D.P. vom 16.1.1991 und der Regierungserklärung vom 30.1.1991 für die Abfallwirtschaft .....	276
c)	Verfahrensbeschleunigung durch Maßnahmegesetz .....	277
III.	Eignung vorhandener gesetzlicher Instrumente als Mittel zur Verfahrensbeschleunigung .....	281
<i>B.</i>	<i>Verfahrensimmanente Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des abfallrechtlichen Zulassungsverfahrens</i> .....	288
I.	Einteilung des abfallrechtlichen Zulassungsverfahrens in einzelne Abschnitte .....	288
II.	Verfahrensbeschleunigung im ersten Abschnitt (bis zur Antragstellung) .....	289
1.	Zur Verfahrensverzögerung führende Mängel .....	289
2.	Verbesserungsvorschläge .....	290
a)	Antragsberatung .....	291
b)	Antragskonferenz .....	293
c)	Zentrale Anlaufstellen .....	294
d)	Standardisierung der Antragsunterlagen .....	294
e)	Checkliste .....	295
f)	Netzplan .....	295
3.	Kritik an den Verbesserungsvorschlägen .....	296
a)	Antragsberatung, Antragskonferenz, Antragskoordination ....	296
aa)	Erforderlichkeit .....	296
bb)	Rechtsgrundlage .....	297
(1)	Erörterung nach § 5 UVPG .....	298
(2)	Beratung nach § 25 VwVfG .....	300
α)	Herleitung und Anwendbarkeit im Stadium v o r der Antragstellung .....	300
β)	Inhalt und Umfang der Beratungspflicht .....	301
b)	Standardisierung der Antragsunterlagen, Checkliste, Netzplan	306

	Inhaltsverzeichnis	15
III.	Verfahrensbeschleunigung im zweiten Abschnitt (Antrag – Bescheid)	308
1.	Zur Verfahrensverzögerung führende Mängel	308
2.	Verbesserungsvorschläge	308
a)	Einführung von Fristen	309
b)	Einführung von Sanktionen für den Fall der Fristüberschreitung	310
c)	Verbesserung der innerbehördlichen Koordination und Kommunikation	313
3.	Kritik an den Verbesserungsvorschlägen	315
a)	Einführung von (sanktionsbewehrten) Fristen	315
aa)	Grundsätzliches zur Einführung von Fristen	315
bb)	Frist zur Überprüfung der Vollständigkeit der Unterlagen	318
cc)	Frist zur Abgabe fachbehördlicher und kommunaler Stellungnahmen	323
dd)	Frist zur Durchführung des Erörterungstermins	325
ee)	Entscheidungsfrist bzw. Verfahrenshöchstdauer	328
ff)	Verpflichtung zum Schadensersatz bei Fristüberschreitung	333
b)	Verbesserung der innerbehördlichen Koordination und Kommunikation	333
C.	<i>Außerhalb eines konkreten Verfahrens liegende bzw. Verfahrensabschnitte übergreifende Ansatzpunkte für eine Verfahrensbeschleunigung</i>	335
I.	Personalbereich	335
1.	Personalausstattung	335
2.	Personelle Kontinuität	336
3.	Qualifizierung und Spezialisierung der Behördenmitarbeiter	337
II.	Durchführung einer Erfolgsrechnung	338
III.	Akzeptanzerhöhende Maßnahmen	339
1.	Fehlende Akzeptanz als Verfahrenshemmnis	339
2.	Akzeptanzerhöhung durch Konfliktmittlung?	343
IV.	Präklusion	353

V.	Verfahrensstufung .....	356
1.	Instrumente der Verfahrensstufung .....	357
2.	Zulässigkeit eines Vorbescheides im abfallrechtlichen Zulassungsverfahren .....	359
a)	Standortvorbescheid .....	361
b)	Konzeptvorbescheid .....	363
VI.	Weitere Beschleunigungsmöglichkeiten de lege ferenda .....	366

### Zusammenfassung

A.	<i>Problemstellung</i> .....	368
B.	<i>Lösungsansätze</i> .....	371
I.	Schaffung begrifflicher Klarheit .....	371
II.	Schaffung dogmatischer Klarheit .....	371
1.	Abfallentsorgungsplanung .....	371
2.	Raumordnungsverfahren .....	372
3.	Abfallrechtliches Zulassungsverfahren .....	373
4.	Beschleunigungsmöglichkeiten .....	375
C.	<i>Schlußbemerkung</i> .....	378
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	379

## Abkürzungsverzeichnis

Das folgende Verzeichnis enthält die im Text verwandten Abkürzungen, die von *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage 1993, bzw. *Drosowski*, Duden, Rechtschreibung der deutschen Sprache, 20. Auflage 1991, abweichen.

AbfAlG M-V	= Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz für Mecklenburg-Vorpommern
AbfG Sa-An	= Abfallgesetz für das Land Sachsen-Anhalt
B.	= Beschluß
Bay.	= Bayern; bayerisch
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVfGH	= Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof
BR-Drs.	= Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BT-Drs.	= Drucksachen des Deutschen Bundestages
BT-Prot.	= Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages
Drs.	= Drucksache
EV	= Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag –
EVwVfG	= Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	= Festgabe
GBS	= Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen in Rheinland-Pfalz mbH (GBS)
GV; GVOBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb.AAbfG	= Hamburgisches Ausführungsgesetz zum Abfallbeseitigungsgesetz
Hess.AbfaG	= Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz)
HfV Speyer	= Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Hrsg.	= Herausgeber
i. E.	= im Ergebnis
i. S. d.	= im Sinne des
IUR	= Informationsdienst Umweltrecht
KfK	= Kernforschungszentrum Karlsruhe
Kz.	= Kennzahl

LABfG BW	= Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz)
LABfG NRW	= Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz)
LABfVG	= Vorschaltgesetz zum Abfallgesetz für das Land Brandenburg (Landesabfallvorschaltgesetz)
LABfWAG Rh.-Pf.	= Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz Rheinland-Pfalz
LABfWG SLH	= Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesabfallwirtschaftsgesetz)
LBO Rh.-Pf.	= Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LPIG BW	= Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
LPIG Rh.-Pf.	= Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz
LT-Drs.	= Drucksachen des Landtages
LWG	= Landeswassergesetz
m.	= mit
MuA	= Müll und Abfall
MURL NRW	= Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
n. v.	= nicht veröffentlicht
Nds.Abfg	= Niedersächsisches Abfallgesetz
NLT	= Niedersächsischer Landkreistag
Rdnr; Rdnrn	= Randnummer(n)
Saarl.Abfg	= Saarländisches Abfallgesetz
Sächs.EGAB	= Erstes Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz für den Freistaat Sachsen
SRU	= Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StädteT	= Der Städtetag
StGB	= Städte- und Gemeindebund
StGR	= Städte- und Gemeinderat
Str.ÄndG	= Strafrechtsänderungsgesetz
Th.AbfaG	= Gesetz über die Vermeidung, Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz)
Th.LPIG	= Thüringer Landesplanungsgesetz
U.	= Urteil
UGB-AT	= Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil
Umwelt (BMU)	= Umwelt (herausgegeben v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)
URG	= Umweltrahmengesetz
UStatG	= Umweltstatistikgesetz
VR	= Verwaltungsrundschau
VV	= Verwaltungsvorschrift
wib	= Woche im Bundestag
Wiss.	= Wissenschaftlich(e)
WiVerw	= Wirtschaft und Verwaltung
ZUR	= Zeitschrift für Umweltrecht

## Kapitel 1

# Problemstellung

## A. Einführung

„Müllnotstand<sup>1</sup> oder Abfallentsorgung“, diese Kurzformel zeigt angesichts der immer größer werdenden Abfallberge<sup>2</sup> und der sinkenden Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber der Verwirklichung von Abfallentsorgungsanla-

---

<sup>1</sup> Auch aus der Sicht der Bundesregierung bestehen „notstandsähnliche Engpässe in der Abfallentsorgung“, vgl. Entwurf einer 3. Novelle zum Bundes-Immissionschutzgesetz, BT-Drs. 11 / 4909.

<sup>2</sup> Gesicherte Zahlen zum Gesamtabfallaufkommen in Deutschland liegen (noch) nicht vor. Sieht man von der desolaten Datensituation in der ehemaligen DDR einmal ab, so galt und gilt diese Unsicherheit in gewissem Umfang auch in der alten Bundesrepublik. Für die (alte) Bundesrepublik hat dies u.a. seinen Grund darin, daß das Statistische Bundesamt unterschiedliche Statistiken („öffentliche Abfallbeseitigung“ einerseits, „Abfallbeseitigung im produzierenden Gewerbe und in Krankenhäusern“ andererseits) führt, die sich in Teilbereichen überlappen und eine Verknüpfung der Daten außerordentlich schwierig machen (hierzu und den folgenden Daten: Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 1988 / 89, S. 420 ff.). Dennoch kann festgestellt werden, daß in dem letzten vom Statistischen Bundesamt untersuchten Zeitraum von 1977 – 1987 die Abfallmenge bezogen auf Hausmüll gewichtsmäßig auf einem sehr hohen Stand lag (im Schnitt weit über 360 kg / Einwohner / a bzw. absolut über 22 Mio. t / a) und volumenmäßig sogar noch zunahm (1980: ca. 124 Mio. m<sup>3</sup>, 1984: ca. 137 Mio. m<sup>3</sup>, 1987: ca. 148 Mio. m<sup>3</sup>). Im Vergleich dazu die für die DDR vorliegenden Zahlen: 175 kg Hausmüll und 55 kg Küchenabfälle pro Einwohner und Jahr einerseits (*Lausch*, Abfallwirtschaft und Abfallentsorgung in der DDR – Stand und Ziele, in: Stuttgarter Berichte, Bd. 37, S. 19 [23]), bzw. 300 kg inklusive 55 kg wiederverwerteter Abfälle und 71 kg Sekundärrohstoffe (*Petschow / Meyerhoff / Thomasberger*, Umweltreport DDR, S. 76 f.; *Pogge*, Abfallaufkommen, -verwertung und -beseitigung in der DDR, ET 1990, 704 [704]). Die Daten der Abfallstatistik 1990 sind nach einer Auskunft des Statistischen Bundesamtes vom 4.3.1992 bislang noch nicht ausgewertet. Mit der Veröffentlichung der Daten sei im Jahr 1992 nicht mehr zu rechnen. Auch hinsichtlich der Sonderabfallmenge werden unterschiedliche Zahlen genannt. Vgl. Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der SPD v. 8.11.1989 zum Thema „Sondermüll“, BT-Drs. 11 / 5610, S. 1 sowie Antwort der Bundesregierung v. 8.12.1989 auf diese Anfrage (BT-Drs. 11 / 6134).

gen<sup>3</sup> die bestehende Alternative bei der Lösung eines der Hauptprobleme des ausgehenden Jahrtausends auf.

Kommunen und Industrie wissen nicht mehr wohin mit den wachsenden Mengen von Abfällen. Große Sorgen bereiten insbesondere die Sonderabfälle.<sup>4</sup> Steigende Anforderungen an den Immissionsschutz, weitere Verschärfungen der bei der Zulassung von Industrie-, aber auch Abfallentsorgungsanlagen<sup>5</sup> zu beachtenden Grenzwerte und wegen der erhöhten Umwelanforderungen in noch größeren Mengen als bisher als Sonderabfall anfallende Filter – all dies vervielfacht die Probleme.<sup>6</sup> Allein bundeseinheitliche Regelungen über die Anforderungen an die Abfallentsorgung, wie sie etwa in der TA Ab-

---

<sup>3</sup> Siehe bspw. *Gloede*, Kernenergie und Müllverbrennung als Konfliktthema – Vergleich zweier regionaler Bevölkerungsbefragungen zu umweltrelevanten Großvorhaben –, *KfK Nachrichten* 2 / 90, S. 59 ff. Dazu auch unten Kap. 3, C. III.

<sup>4</sup> *Schnurer*, Warum brauchen wir die technische Anleitung Abfall, *Lkr.* 1988, 352 ff.

<sup>5</sup> Die zum 1.9.1990 in Kraft getretene 17. BImSchV (Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare Stoffe – 17. BImSchV, *BGBI I* S. 2545, *ber.* S. 2832) führte u.a. einen Grenzwert für Dioxine und Furane im Reingas der Abfallverbrennungsanlagen ein. Dadurch wird eine etwa 100-fache Verbesserung gegenüber dem früheren Zustand erreicht (vgl. *Grüner*, Die Abfallwirtschaftspolitik der Bundesregierung, *Umwelt* 1990, 275 [276]; *Lange*, Die neue Abfallverbrennungsanlagen-Verordnung nach § 7 Bundes-Immissionsschutzgesetz, in: *Stuttgarter Berichte*, Bd. 37, S. 141 ff. Zur toxikologischen Seite und der Grenzwertproblematik vgl. *Eckert, K. - G.*, Rauchgasemissionen aus Müllverbrennungsanlagen – Wege zur toxikologischen Beurteilung, in: *Stuttgarter Berichte*, Bd. 37, S. 157 ff.; *Franke / Giegrich / Heinstein / Schmidt*, Bewertung des Krebsrisikos durch Emissionen mit der Abluft von Müllverbrennungsanlagen, *MuA* 1990, 71 ff.; *Greim*, Problematik von Grenzwerten aus der Sicht des Toxikologen, in: *Nicklisch*, Prävention im Umweltrecht, Risikovorsorge, Grenzwerte, Haftung, S. 61 ff.; v. *Lersner*, Verfahrensvorschläge für umweltgerechte Grenzwerte, *NuR* 1990, 193 ff.

<sup>6</sup> In der vorliegenden Untersuchung unberücksichtigt bleiben sollen die vielfältigen Rechtsprobleme, die im Zusammenhang mit der Sanierung von Altlasten entstehen. Beispielfhaft genannt seien nur: Ansprüche von Bauherren gegen Gemeinden, die auf kontaminierten Flächen Baugebiete ausweisen, Probleme bei der Konversion aufgelassener, stark umweltbelasteter Militärstandorte oder Haftungsfreistellungen für Investoren, die verseuchte Industrieflächen in den neuen Bundesländern erwerben sollen / wollen. Zur Altlasten-Problematik siehe auch *Eckert, R. P.*, Die Entwicklung des Abfallrechts, *NVwZ* 1989, 421 m. w. N., und *Fluck*, Die immissionsschutzrechtliche Nachsorgepflicht als neues Instrument zur Verhinderung und Beseitigung von Altlasten, *BB* 1991, 1797 ff.

fall<sup>7</sup> oder in der TA Siedlungsabfall<sup>8</sup> enthalten sind, führen zu keiner Beruhigung, sondern verschärfen eher noch das Problem.<sup>9</sup>

Hinzu kommt, daß die Abfallentsorgungskapazitäten bisher nicht entsprechend dem gestiegenen Bedarf ausgebaut wurden.<sup>10</sup> Gleichzeitig führt das gewachsene Umwelt- und Gesundheitsbewußtsein in der Bevölkerung dazu, daß Abfallentsorgungsanlagen, und zwar unabhängig von der Anlageart, nicht mehr klaglos hingenommen werden.<sup>11</sup> Ernstzunehmender, mancherorts erbitterter Widerstand der betroffenen (Standort-)Bevölkerung, aber auch (z.T. hauptberuflich) Reisender in Sachen Verhinderung von Abfallentsorgungsanlagen verzögert die Verwirklichung geplanter Anlagen erheblich und verhindert auf diese Weise eine Entspannung an der „Abfallfront“.

Erhöhte Umwelanforderungen sowie fehlende Akzeptanz führen ihrerseits mit dazu, daß die behördlichen Verfahren zur Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen aus der Sicht der Vorhabenträger viel zu lange dauern.<sup>12</sup>

Zwar wird überall propagiert, nun endlich mit der Abfallvermeidung und verwertung ernst zu machen,<sup>13</sup> und mittlerweile hat die Bundesregierung auch

---

<sup>7</sup> Zweite allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TA Abfall), Teil 1: Technische Anleitung zur Lagerung, chemisch / physikalischen und biologischen Behandlung, Verbrennung und Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen, v. 10.4.1990 (GMBI S. 170), geändert durch AVV v. 17.12.1990 (GMBI S. 866).

<sup>8</sup> Der auch der Bundesrat Anfang März 1993 zugestimmt hat.

<sup>9</sup> Der Katalog der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle (TA Abfall, Anhang C) vervielfacht deren bisherige Zahl mit der Folge, daß neue zusätzliche Behandlungsanlagen erforderlich sind (dazu *Schenkel*, Perspektiven der Abfallwirtschaft, in: *Schenkel / Thomé-Kozmiensky*, Konzepte in der Abfallwirtschaft 2, S. 1 [2 f.]; *Kloepfer*, Umweltsinn und Sonderabfallentsorgung, S. 139 [140]).

<sup>10</sup> *Schenkel*, Perspektiven der Abfallwirtschaft, in: *Schenkel / Thomé-Kozmiensky*, Konzepte in der Abfallwirtschaft 2, S. 1 (2); *Schenkel*, Abfallwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Bilanz und Perspektiven, in: *Stuttgarter Berichte*, Bd. 23, S. 7 (30).

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Ergebnisse des im Auftrag des Bundesumweltministeriums durch das *Institut für praxisorientierte Sozialforschung (ipos)* für das gesamte Deutschland erstellte Gutachten „Einstellungen zu Fragen des Umweltschutzes 1991“, S. 50 ff.

<sup>12</sup> Dazu ausführlich unten in Kap. 3.

<sup>13</sup> Ob man aber, wie *Wendt*, Die Neuordnung der Abfallentsorgung: 11 Bemerkungen zu den Wegen aus dem Müllberg, in: *Gorholt / Ludwig*, Rettungsversuche, S. 157 (170 ff.), dies annimmt, völlig ohne Abfallverbrennungsanlagen auskommt oder ob es sich bei der Deponierung nicht doch um ein „unweltverträgliches System“ – wie es a.a.O. wohl aufgrund eines Schreibfehlers heißt – handelt, ist mehr als fraglich.