

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
	Literaturverzeichnis	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
BayVGH	= 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

„Müllnotstand¹ oder Abfallentsorgung“, diese Kurzformel zeigt angesichts der immer größer werdenden Abfallberge² und der sinkenden Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber der Verwirklichung von Abfallentsorgungsanla-

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

² 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. m³, 1984: ca. 137 Mio. m³, 1987: ca. 148 Mio. m³). 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).

gen³ 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.⁴ Steigende Anforderungen an den Immissionsschutz, weitere Verschärfungen der bei der Zulassung von Industrie-, aber auch Abfallentsorgungsanlagen⁵ zu beachtenden Grenzwerte und wegen der erhöhten Umwelanforderungen in noch größeren Mengen als bisher als Sonderabfall anfallende Filter – all dies vervielfacht die Probleme.⁶ Allein bundeseinheitliche Regelungen über die Anforderungen an die Abfallentsorgung, wie sie etwa in der TA Ab-

³ 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.

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

⁵ 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.

⁶ 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.

fall⁷ oder in der TA Siedlungsabfall⁸ enthalten sind, führen zu keiner Beruhigung, sondern verschärfen eher noch das Problem.⁹

Hinzu kommt, daß die Abfallentsorgungskapazitäten bisher nicht entsprechend dem gestiegenen Bedarf ausgebaut wurden.¹⁰ Gleichzeitig führt das gewachsene Umwelt- und Gesundheitsbewußtsein in der Bevölkerung dazu, daß Abfallentsorgungsanlagen, und zwar unabhängig von der Anlageart, nicht mehr klaglos hingenommen werden.¹¹ 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.¹²

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

⁷ 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).

⁸ Der auch der Bundesrat Anfang März 1993 zugestimmt hat.

⁹ 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]).

¹⁰ *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).

¹¹ 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.

¹² Dazu ausführlich unten in Kap. 3.

¹³ 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.