

Schriften zum Umweltrecht

Band 90

Inhalte und Wirkungen der TA Siedlungsabfall

**Zugleich ein Beitrag
zu den rechtlichen Wirkungen
von Verwaltungsvorschriften**

Von

Hans D. Jarass



Duncker & Humblot · Berlin

Inhalte und Wirkungen der TA Siedlungsabfall

Zugleich ein Beitrag
zu den rechtlichen Wirkungen
von Verwaltungsvorschriften

Von

Hans D. Jarass



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Jarass, Hans D.:

Inhalte und Wirkungen der TA Siedlungsabfall : zugleich ein Beitrag
zu den rechtlichen Wirkungen von Verwaltungsvorschriften / von

Hans D. Jarass. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 90)

ISBN 3-428-09677-0

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09677-0

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
A. Grundlagen	11
I. Qualifikation und Funktion der TA Siedlungsabfall	11
II. Fortgeltung nach dem Außerkrafttreten des Abfallgesetzes	12
B. Abfallbezogene Anforderungen der TA Siedlungsabfall an die Deponierung	15
I. Grundlagen und Regelanforderungen	15
1. Anforderungen der TA Siedlungsabfall an die Deponierung von Abfällen ...	15
a) Materielle Anforderungen	15
b) Anwendungsbereich	16
2. Abfallbezogene Regelanforderungen der TA Siedlungsabfall an die Deponierung von Abfällen	17
a) Grundlagen	17
b) Relevante Parameter des Anhangs B	18
II. Ausnahmen für Versuchsanlagen (Nr. 1.2 Abs. 4 TASI)	19
1. Grundlagen	19
2. Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren	20
3. Prägung durch den Versuchszweck	21
a) Grundlagen	21
b) Einzelne Anforderungen an die Prägung durch den Versuchszweck	22
4. Folgen bei Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen	23
III. Ausnahmen bei Gleichwertigkeit (Nr. 2.4 TASI)	24
1. Grundlagen	24
2. Wohl der Allgemeinheit im Sinne der Zielforderungen der TA Siedlungsabfall	25
a) Instrumentelle Anforderungen und Zielforderungen	25
b) Anlagen- bzw. Deponiebezug der Zielforderungen	26
c) Die deponiebezogenen Zielforderungen	27
d) Gleichwertigkeit und Kompensation	29
e) Weitere Voraussetzungen einer Kompensation und der Gleichwertigkeit	32
3. Atypischer Fall (Einzelfall)	33

4. Nachweiserbringung	34
5. Folgen bei Vorliegen der Ausnahmeveraussetzungen	35
IV. Ausnahmen bei fehlender Behandlungskapazität (Nr. 12.1 TASi)	36
1. Bedeutung	36
2. Voraussetzungen	37
3. Folgen bei Vorliegen der Ausnahmeveraussetzungen	38
4. Mittelbare Wirkungen der Vorschrift	39
C. Bindungswirkung und Rechtmäßigkeit der TA Siedlungsabfall	41
I. Grundlagen der Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften	41
1. Problemlage	41
2. Innenwirkung	42
a) Intrasubjektive Verwaltungsvorschriften (innerhalb eines Verwaltungsträgers)	42
b) Intersubjektive Verwaltungsvorschriften (zwischen Verwaltungsträgern)	44
3. Außenwirkung	46
a) Ausgangslage	46
b) Antizipiertes Sachverständigengutachten	48
c) Standardisierung und Konkretisierung	49
d) Rechtliche Bindung der Behörden (auch gegenüber Dritten)	52
e) Grenze der Rechtswidrigkeit	52
f) Gesicherte Erkenntnisfortschritte und atypische Sachverhalte	53
II. Anwendung auf die TA Siedlungsabfall	57
1. Grundsätzliche Bindungswirkung im Innen- und Außenbereich	57
a) Innenbereich	57
b) Außenbereich	57
2. Bindungsbeschränkung durch neue Erkenntnisse oder in atypischen Fällen ..	59
a) Bindungsbeschränkung wegen neuer Erkenntnisse	59
b) Bindungsbeschränkung in atypischen Fällen	61
3. Vorrang des nationalen Abfallrechts und des EG-Rechts	62
a) Vorrang des nationalen Abfallrechts	62
b) Vorrang des EG-Rechts	63
4. Vorbehalt des Gesetzes und materieller Verfassungsvorrang	65
a) Möglichkeit der Grundrechtsbeeinträchtigung durch Verwaltungsvorschriften	65
b) Grundrechtsrelevante Regelung durch die TA Siedlungsabfall?	66
c) Bestimmtheit der Ermächtigung	68
d) Beachtung materieller Grundrechtsgehalte	69
e) Selbstverwaltungsgarantie	70

HANS D. JARASS

Inhalte und Wirkungen der TA Siedlungsabfall

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 90

Inhaltsverzeichnis

7

D. Durchsetzung	71
I. Durchsetzung durch Abfallbehörden	71
1. Planfeststellung, Plangenehmigung, Zulassung vorzeitigen Beginns	71
2. Nachträgliche Auflagen und Anordnungen	72
a) Nachträgliche Auflagen	72
b) Nachträgliche Anordnungen und Untersagungen	74
3. Abfallwirtschaftspläne, Abfallwirtschaftskonzepte und Überwachung	75
II. Einflußinstrumente des Bundes	76
1. Mängelrüge	76
2. Weitere Schritte	77
E. Zusammenfassung	79
I. Grundlagen	79
II. Abfallbezogene Anforderungen der TA Siedlungsabfall an die Deponierung	79
III. Bindungswirkung und Rechtmäßigkeit der TA Siedlungsabfall	80
IV. Durchsetzung	81
Literaturverzeichnis	82
Sachwortverzeichnis	87

Einleitung

Die am 14. 5. 1993 erlassene und zum 1. 6. 1993 in Kraft getretene „Dritte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz“ mit dem Titel „Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen“, kurz TA Siedlungsabfall (TASi),¹ wird von den Abfallbehörden in den einzelnen Bundesländern recht uneinheitlich umgesetzt. In manchen Bundesländern ist das Bestreben erkennbar, die Anwendung der Regelanforderungen der TA Siedlungsabfall jedenfalls in bestimmten Bereichen zu vermeiden.² Dahinter stehen häufig grundsätzliche Bedenken gegen die thermische Behandlung, also die Abfallverbrennung. Der Verbrennung werden insbesondere mechanisch-biologische Abfallbehandlungsverfahren vorgezogen. Mit diesen Verfahren lassen sich allerdings die Regelanforderungen der TA Siedlungsabfall, so wie sie dort ausgeformt sind, nicht einhalten.³

Ob dieses Vorgehen als rechtmäßig eingestuft werden kann, ist umstritten. Zugunsten der Rechtmäßigkeit wird eine Vielzahl von Argumenten vorgetragen. Sie reichen von Einwänden gegen die grundsätzliche Geltung und Bindungswirkung der TA Siedlungsabfall bis hin zu einer extensiven Anwendung der in dem Regelwerk enthaltenen Ausnahme- und Übergangsregelungen.⁴ Den damit verbundenen Fragen und Problemen soll in dieser Untersuchung, die auf ein für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erstelltes Gutachten zurückgeht, näher nachgegangen werden.

Dazu wird zunächst (in Teil A) auf die Qualifikation und Funktion sowie auf das Fortgelten der TA Siedlungsabfall eingegangen. In Teil B geht es dann um die Auslegung der TA Siedlungsabfall, soweit sie im vorliegenden Zusammenhang von Interesse ist. Behandelt werden die Anforderungen an die Deponierung von Abfällen (unten B I), die Ausnahmen für Versuchsanlagen (unten B II), die Ausnahmen bei Gleichwertigkeit (unten B III) und die Ausnahmen bei fehlender Behandlungskapazität (unten B IV). In Teil C wird der Frage der Bindungswirkung der TA Siedlungsabfall und ihrer Vereinbarkeit mit Gesetz und Verfassung nachgegangen. Dazu wird zunächst die Frage der Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften

¹ BAnz 1993, Nr. 99a.

² Vgl. zum Diskussionsverlauf *Gaßner/Siederer*, S. 16 ff.

³ Näher unten B I 2 b cc.

⁴ Vgl. *Gaßner/Siederer*; *Geulen*; *Schink*; *ders.*, NuR 1998, 21 ff.; *Kremer*; *Ewer*; *Erbguth/Mahlburg*, UPR 1997, 224 ff.; *Versmann*, Spielräume und Bindungswirkung der TA Siedlungsabfall, S. 148 ff.

der hier interessierenden Art erörtert (unten C I). Dieser Befund wird dann auf die TA Siedlungsabfall angewandt (unten C II). Im letzten Teil D geht es um die Durchsetzung der Vorgaben der TA Siedlungsabfall durch die Abfallbehörden (unten D I) und durch den Bund gegenüber den Ländern (unten D II).

A. Grundlagen

I. Qualifikation und Funktion der TA Siedlungsabfall

aa) Die TA Siedlungsabfall wird allgemein als Verwaltungsvorschrift eingestuft, nicht als Rechtsverordnung oder anderes Gesetz im materiellen Sinne.¹ Dafür spricht schon die Bezeichnung des Regelwerks als „Verwaltungsvorschrift“ in Überschrift und Eingangsformel. Des weiteren wird in Nr. 1.2 Abs. 3 S. 1 TASI ausdrücklich festgehalten: „Diese Technische Anleitung dient den Vollzugsbehörden als Prüfungs- und Entscheidungsgrundlage“; sie ist also allein an die Vollzugsbehörden adressiert. Eine zusätzliche Bestätigung liefert die Publikation im Bundesanzeiger und nicht im Bundesgesetzblatt.²

bb) Was die Funktion der TA Siedlungsabfall angeht, so dient sie ausweislich Nr. 1.2 TASI weithin der Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben zur Entsorgung und insb. zu der im vorliegenden Zusammenhang allein interessierenden Beseitigung, für die die Begriffe des „Wohls der Allgemeinheit“ und des „Standes der Technik“ von zentraler Bedeutung sind, wie vor allem § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 5, § 8 Abs. 1, § 8 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 AbfG (heute § 10 Abs. 4, § 12 Abs. 2, § 32 Abs. 1 Nr. 1, § 32 Abs. 4 KrW-/AbfG) entnommen werden kann.³ Gelegentlich fungiert sie als Richtlinie für die Wahrnehmung gesetzlicher Ermessensermächtigungen, die unter bestimmten Voraussetzungen auf eine strikte Handlungs- oder eine Solvensverpflichtung reduziert werden.⁴

Mit beiden Ansätzen wird das Ziel verfolgt, das generell dem Einsatz technisch-wissenschaftlicher Standards im Umweltrecht zugrunde liegt:⁵ Die TA Siedlungsabfall soll vor allem die vielschichtigen und im Anwendungsfälle nicht selten auslegungsbedürftigen gesetzlichen Vorgaben für den Bereich der Siedlungsabfälle durch eindeutige, operationable Vorgaben konkretisieren. Dies verlangt möglichst zahlenmäßig fixierte und meßbare Vorgaben (Operationalisierung oder Quantifizierung). Andererseits dürfen die Vorgaben nicht zu vielfältig ausfallen; sie müssen generelle Standards liefern und nicht nach allen denkbaren Situationen, Arten von

¹ Etwa HessVGH, NVwZ 1994, 1128; *Ewer*, S. 15 ff.

² Als Rechtsverordnung hätte das Regelwerk gemäß Art. 82 Abs. 1 S. 2 GG im Bundesgesetzblatt verkündet werden müssen.

³ Ebenso *Amtl.Begr.*, BR-Drs. 594/92, S. 1, 3; *Mühlenbruch*, S. 17, 67 zur TA Abfall.

⁴ Vgl. *Gaßner/Siederer*, S. 70 f.; sehr pauschal *Erbguth/Mahlburg*, UPR 1997, 225. Der Ermessenskonkretisierung dienen die Nr. 11, 12 Abs. 2 TASI.

⁵ Ebenso *Mühlenbruch*, S. 27 ff.