

# Anlagenzulassung im Abfallrecht

Von

Frank Hölscher



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	15
<b>A. Bestandsaufnahme .....</b>	17
I. Der Konflikt um die Ansiedlung von Abfallentsorgungsanlagen.....	17
1. Der Widerstand der Nachbarn .....	17
2. Die Rolle der Kommunen im Ansiedlungskonflikt .....	20
3. Insbesondere: Die Auseinandersetzung um die Müllverbrennung .....	22
II. Die Diskussion um die Bedeutung von Zulassungsverfahren.....	23
1. Demokratisierung der Verwaltung: Die Partizipationsdiskussion der siebziger Jahre.....	24
2. Grundrechtsschutz durch Verfahren: Die Diskussion über die selbständige Funktion des Verwaltungsverfahrens.....	29
3. Umweltschutz durch Bürgerbeteiligung: Die Umweltverträglichkeitsprüfung	36
4. Bürgerbeteiligung als Hemmnis effizienter Verwaltung: Die Beschleunigungsdiskussion.....	43
a) Konsensuales Verwaltungshandeln: Beschleunigung durch Akzeptanzmanagement .....	45
b) Beschleunigung durch behördliche Organisationsoptimierung .....	58
c) Beschleunigung durch gesetzliche Fristvorgaben .....	60
d) Beschleunigung durch Reduzierung von Öffentlichkeitsbeteiligung .....	61
III. Zulassungsverfahren in der Gesetzgebung (Überblick).....	61
<b>B. Grundlagen der Zulassungsentscheidung .....</b>	65
I. Der Gegenstand der Zulassungspflicht.....	65
1. Der Abfallbegriff als Angelpunkt des abfallrechtlichen Anlagenrechts .....	65
a) Die Abfalleigenschaft der zu entsorgenden Stoffe nach dem AbfG 1986 ....	66
(1) Die Funktion des Abfallbegriffs im AbfG .....	67
(2) Der subjektive Abfallbegriff .....	68
(3) Korrektur des subjektiven Abfallbegriffs aus Gründen der Richtlinienkonformität?.....	71
(4) Der objektive Abfallbegriff .....	74
(5) Altstoffe als Abfall .....	77
(6) Die Abfalleigenschaft der im Rahmen des Dualen Systems gesammelten Altverpackungen.....	79
(7) Die Abfalleigenschaft von Reststoffen aus immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen .....	81

(8) Die Sonderregelung für Altöl und Autowracks .....	82
b) Die Eigenschaft als Abfall zur Beseitigung nach dem KrW-/AbfG 1994 .....	83
(1) Die Funktion des Abfallbegriffs im KrW-/AbfG.....	84
(2) Der Begriff „Abfall“ nach dem KrW-/AbfG und nach der Abfallrahmenrichtlinie .....	84
(a) Das Merkmal des „Entledigens“ .....	85
(b) Das Merkmal des „Entledigenwollens“.....	86
(c) Vergleich der Merkmale „sich entledigen“ und „sich entledigen wollen“ mit dem subjektiven Abfallbegriff des AbfG.....	88
(d) Das Merkmal des „Entledigenmüssens“ .....	89
(3) Abfälle zur Verwertung in der Konzeption des KrW-/AbfG.....	92
(a) Stoffliche Verwertung.....	92
(b) Energetische Verwertung.....	94
(c) Verwertung durch Kompostierung.....	96
(4) Abfälle zur Beseitigung in der Konzeption des KrW-/AbfG.....	96
c) Zusammenfassung: Die Reduzierung des abfallrechtlichen Anlagenregimes durch den Abfallbegriff des KrW-/AbfG .....	96
2. Die Begründung der Zulassungspflicht bei Deponien nach § 7 Abs. 2 AbfG und § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG.....	97
a) Der Begriff der Deponie .....	97
b) Die die Zulassungspflicht auslösenden Vorgänge .....	98
3. Die Begründung der Zulassungspflicht bei Lagern und Behandlungsanlagen nach § 7 Abs. 1 AbfG und § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG .....	100
a) Die Grundlage und der Umfang der Zulassungspflicht.....	101
(1) Der Wortlaut von § 7 Abs. 1 AbfG und § 4 Abs. 1 BImSchG.....	101
(2) Das Gesetzgebungsverfahren als Auslegungshilfe .....	102
(3) Die immissionsschutzrechtliche Regelungstradition .....	105
(4) Richtlinienkonformität als Auslegungsziel.....	106
(5) Ergebnis.....	109
b) Der Begriff der ortsfesten Anlage.....	109
c) Die Zulassungsbedürftigkeit mobiler Anlagen.....	112
d) Immissionsschutzrechtlicher oder abfallrechtlicher Anlagenbegriff.....	113
e) Die Entsorgungsphasen des Behandelns und des Lagerns .....	116
f) Die die Zulassungspflicht auslösenden Vorgänge .....	117
g) Die Auswirkungen des KrW-/AbfG .....	118
(1) Die Divergenz zwischen § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG und § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG .....	119
(2) Die Bedeutung des § 27 Abs. 1 S. 3 KrW-/AbfG für die Grundlage der Zulassungspflicht .....	120

<b>II. Die Zulassungsentscheidung für Deponien .....</b>	<b>122</b>
1. Der Regelfall: Die Zulassung durch Planfeststellungsbeschuß und die damit verbundenen Rechtswirkungen .....	122
a) Die Genehmigungswirkung.....	123
b) Die Gestaltungswirkung .....	123
c) Die enteignungsrechtliche Vorwirkung .....	124
d) Die Duldungswirkung.....	125
e) Die Konzentrationswirkung .....	126
(1) Die Verfahrenskonzentration.....	127
(2) Die Entscheidungskonzentration.....	128
(3) Die Zuständigkeitskonzentration.....	129
(4) Die materielle Bedeutung der Konzentrationswirkung.....	131
2. Die Zulassung von Deponien durch Plangenehmigung.....	132
a) Voraussetzungen .....	132
(1) Unbedeutende Deponien .....	132
(2) Wesentliche Änderungen.....	133
(3) Versuchsdeponien .....	134
b) Rechtswirkungen .....	135
3. Die Zulassung des vorzeitigen Beginns.....	137
a) Voraussetzungen .....	137
b) Umfang, Rechtswirkungen .....	140
<b>III. Die Zulassungsentscheidung für Behandlungsanlagen.....</b>	<b>141</b>
1. Zulassung im förmlichen Verfahren.....	141
a) Anwendungsbereich.....	142
b) Rechtswirkungen der Genehmigung.....	143
(1) Die Genehmigungswirkung .....	143
(2) Enteignungsrechtliche Vorwirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung?.....	144
(3) Der Ausschluß privatrechtlicher Abwehransprüche durch § 14 BImSchG.....	145
(4) Die Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG.....	149
2. Zulassung im vereinfachten Verfahren.....	151
a) Anwendungsbereich.....	151
b) Rechtswirkungen der Genehmigung.....	151
<b>IV. Abfallentsorgung in Anlagen, die anderen Zwecken dienen .....</b>	<b>152</b>
1. Die Regelung nach dem AbfG.....	152
2. Die Regelung nach dem KrW-/AbfG .....	153
<b>C. Die Zulassung von Deponien.....</b>	<b>154</b>

I. Die materiellen Voraussetzungen für die Planfeststellung .....	154
1. Die Regelung in § 8 AbfG / § 32 KrW-/AbfG.....	156
a) Entgegenstehen eines für verbindlich erklärten Abfallentsorgungsplans bzw. Abfallwirtschaftsplans.....	157
b) Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit.....	157
(1) Die Regelung im AbfG.....	157
(2) Die Regelung im KrW-/AbfG.....	159
c) Die Zuverlässigkeit der verantwortlichen Personen .....	159
d) Nachteilige Auswirkungen auf das Recht eines anderen .....	160
(1) Keine Differenzierung zwischen gemeinnütziger und privatnütziger Planfeststellung .....	161
(2) Die Bedeutung der „Rechte anderer“ .....	162
(a) Die Bedeutung der Grundrechte.....	162
(b) Die Bedeutung einfach-rechtlich konstituierter Positionen .....	163
e) Zusammenfassung .....	164
2. Die planerische Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde und ihre Grenzen.....	165
a) Die Planrechtfertigung.....	167
b) Die Bindung an übergeordnete Planungen .....	168
c) Die Einhaltung gesetzlicher Planungsleitsätze.....	169
d) Die planerische Abwägung .....	170
e) Insbesondere: Die Alternativenprüfung .....	175
f) Insbesondere: Die Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP.....	177
g) Die Bindung des Planungsermessens durch allgemeine Verwaltungsvorschriften .....	180
II. Die Bedeutung vorgelagerter Planungsentscheidungen .....	182
1. Abfallentsorgungsplanung bzw. Abfallwirtschaftsplanung .....	182
a) Inhalte von Abfallentsorgungsplänen und Abfallwirtschaftsplänen.....	183
b) Rechtswirkungen der Abfallentsorgungspläne bzw. Abfallwirtschaftspläne .....	184
(1) Für verbindlich erklärte Abfallentsorgungspläne .....	184
(2) Nicht für verbindlich erklärte Abfallentsorgungspläne .....	189
c) Materielle Vorgaben für Abfallentsorgungspläne und Abfallwirtschaftspläne .....	190
(1) Die Regelung nach dem Abfallgesetz.....	190
(2) Die Regelung nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz.....	191
d) Kompetenz und Verfahren der Aufstellung von Abfallentsorgungsplänen	191
e) Resümee.....	192
2. Abfallentsorgungsanlagen in den regionalen Raumordnungsplänen .....	192

a) Die rechtliche Bedeutung der Ausweisung als landesplanerisches Ziel.....	193
(1) Rechtsnatur der Gebietsentwicklungspläne .....	193
(2) Bindung im Vorfeld der Planfeststellung .....	194
(3) Bindung der Planfeststellung.....	195
b) Materielle Bindungen der Gebietsentwicklungsplanung .....	198
c) Kompetenz und Verfahren der Gebietsentwicklungsplanung .....	198
3. Abfalldeponien im Raumordnungsverfahren.....	200
a) Bedeutung der Entscheidung im Raumordnungsverfahren .....	202
b) Materielle Bindungen des Raumordnungsverfahrens .....	204
c) Kompetenz und Verfahren des Raumordnungsverfahrens .....	204
4. Abfalldeponien in der örtlichen Gesamtplanung .....	205
a) Die Freistellung von der Bindung an den Bebauungsplan und die planersetzen den Bestimmungen.....	205
b) Die Bedeutung der Flächennutzungspläne für die Fachplanung.....	208
III. Die Planfeststellung zwischen Bindung und Freiheit.....	209
1. Bedarf und Dimensionierung der Deponie.....	210
2. Die Festlegung eines Einzugsbereichs.....	212
a) Die Rechtslage nach dem Abfallgesetz .....	212
b) Die Rechtslage nach dem KrW-/AbfG.....	213
3. Der Grundwasserschutz als ökologisches Hauptproblem .....	214
4. Der Anlagenstandort.....	216
a) Rechtlicher Maßstab .....	216
b) Anwendungsbereich der Abwägung .....	219
5. Die Zulässigkeit einer Enteignung .....	221
IV. Zwischenergebnis: Freiheit und rechtliche Bindung.....	222
V. Das Planfeststellungsverfahren.....	222
1. Ablauf des Planfeststellungsverfahrens .....	222
a) Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen für die UVP .....	223
b) Der Antrag auf Planfeststellung.....	225
(1) Bisher erforderliche Unterlagen nach dem VwVfG.....	225
(2) Aufgrund des UVPG einzureichende Unterlagen.....	226
c) Beteiligung im Planfeststellungsverfahren.....	228
(1) Behörden- und Verbandsbeteiligung .....	228
(2) Planauslegung und Einwendungen.....	229
d) Auslegung weiterer Unterlagen vor dem Erörterungstermin .....	231
e) Erörterungstermin .....	231
f) Die Behördenentscheidung.....	233
2. Die Zuständigkeit für die Planfeststellung .....	234

VI. Das Verfahren vor dem Verfahren: Die Standortsuche .....	235
<b>D. Die Zulassung von Behandlungsanlagen und Zwischenlagern.....</b>	<b>238</b>
I. Die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen.....	238
1. Die Grundstruktur der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung.....	239
a) Die traditionelle Betrachtungsweise als gebundene Kontrollerlaubnis .....	239
b) Modifikation durch die UVP zur Abwägungsentscheidung?.....	240
2. Die Genehmigungsvoraussetzungen im BImSchG .....	242
a) Die Betreiberpflichten nach § 5 Abs. 1 BImSchG .....	243
b) Beachtung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften nach § 6 Nr. 2 BImSchG .....	244
3. Abfallrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen.....	245
a) § 8 AbfG und § 32 KrW-/AbfG .....	245
b) Abfallentsorgungs- bzw -wirtschaftspläne.....	245
(1) Die Regelung des AbfG.....	245
(2) Die Regelung des KrW-/AbfG .....	247
c) Abfallrechtliche Gemeinwohlklauseln .....	248
(1) § 2 Abs. 1 S. 2 und 3 AbfG .....	249
(a) Systematische Stellung.....	249
(b) Normstruktur .....	250
(c) Ergebnis .....	251
(2) § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG .....	251
(a) Systematische Stellung.....	251
(b) Normstruktur .....	252
II. Die Bedeutung vorgelagerter Planungsentscheidungen.....	252
1. Die Einbindung von Industrieanlagen in das Planungssystem durch das Bauplanungsrecht .....	252
a) Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans.....	253
b) Im unbeplanten Innenbereich .....	254
c) Im Außenbereich.....	255
(1) Privilegierungsfähigkeit .....	256
(2) Privilegierungswürdigkeit .....	257
(3) Entgegenstehen öffentlicher Belange .....	259
(a) Abwägung .....	259
(b) Nachbarschutz .....	259
(c) Gesamtplanerische Einbindung .....	260
(4) Ergebnis.....	261
2. Das „Standortprivileg“ für Abfallentsorgungsanlagen des § 38 BauGB .....	262
a) Das traditionelle Verständnis des § 38 BauGB .....	262

b) Die Regelung durch das InvErlG .....	262
(1) Der Begriff der öffentlich zugänglichen Abfallentsorgungsanlage.....	263
(2) Ausgangspunkt: Keine Regelung der Standortfrage für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen .....	264
(3) Das Bedürfnis nach verfassungskonformer Auslegung .....	264
(4) Voraussetzungen und Grenzen der verfassungskonformen Auslegung.	265
(5) Möglichkeiten verfassungskonformer Auslegung .....	266
(a) Abfallrechtliche Gemeinwohlklauseln .....	266
(b) Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG.....	268
(c) Richterliche Rechtsfortbildung im Rahmen des § 38 BauGB .....	269
c) Die Regelung durch das BauROG .....	270
3. Die raumordnerische Einbindung.....	272
a) Rechtslage nach dem InvErlG.....	272
(1) Bindung an raumordnerische Ziele.....	272
(2) Bedeutung des Raumordnungsverfahrens .....	273
(a) Anwendbarkeit des Raumordnungsverfahrens .....	273
(b) Bindung an das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens .....	274
b) Rechtslage nach dem BauROG.....	275
(1) Bedeutung raumordnerischer Ziele .....	276
(2) Bedeutung des Raumordnungsverfahrens .....	277
II. Rechtsprobleme der immissionsschutzrechtlichen Zulassung .....	278
1. Bedarf und Dimensionierung der Anlage.....	278
a) Abfallwirtschaftliche Bedarfsprüfung.....	279
b) Bedarfsprüfung im Rahmen der UVP.....	280
c) Bedarfsprüfung im Rahmen des § 8 BNatSchG.....	280
2. Die Festlegung eines Einzugsbereichs.....	282
3. Die Zulässigkeit einer Enteignung .....	284
IV. Das Genehmigungsverfahren .....	286
1. Keine Einbeziehung der anerkannten Naturschutzverbände .....	286
2. Bedeutung des Verfahrens für die Entscheidung.....	286
E. Ergebnis.....	288
I. Interessenschutz bei den beiden Zulassungsverfahren .....	288
II. Austauschbarkeit der Zulassungsverfahren.....	289
Literaturverzeichnis .....	291
Sachregister .....	313