

# 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**

A. Ausnahmen vom Anlagenzwang nach § 4 Abs. 1 S. 2 AbfG .....	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
B. Ausnahmen vom Anlagenzwang nach § 4 Abs. 2 und 4 AbfG .....	198
C. Durchführung eines Genehmigungsverfahrens nach § 7 Abs. 2 AbfG .....	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
D. Zulassung vorzeitigen Beginns nach § 7a AbfG .....	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 Entscheidungsabsichtung 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
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>281</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>286</b>