

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.
Berlin



32. Umweltrechtliche Fachtagung

vom
13. bis 15. November 2008
im
Bundesverwaltungsgericht
in Leipzig

ESV

ERICH SCHMIDT VERLAG

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.

Geschäftsstelle

Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8

14532 Kleinmachnow

Telefon (030) 90 14 85 30 · Telefax (030) 90 14 87 90

E-Mail: gesellschaft-fuer-umweltrecht@web.de

Web: www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de

Herstellung:

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co.

Genthiner Straße 30 G · 10785 Berlin

Telefon (030) 25 00 85-0 · Telefax (030) 25 00 85-305

www.ESV.info

Titelfoto A. Kausche, Berlin

GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V. Berlin

Programm

Donnerstag, 13. November 2008

GFU Forum

19.30 Uhr **Begrüßung**

durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.
Prof. Dr. *Hans-Joachim Koch*
Universität Hamburg

Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel des Erörterungstermins

Wiss. Mitarbeiter *Dr. Alfred Debus*
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer
▷ Thesenpapier Seite 5

Umweltforschung im Konflikt mit Umweltrecht – Bestandsaufnahme und Bewertung am Beispiel der Geothermie

Wiss. Mitarbeiterin *Doreen Coder*
Department Umwelt- und Planungsrecht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ), Leipzig
▷ Thesenpapier Seite 9

Moderation:

Michaela Ecker
Vors. Richterin am VG Feiburg

Ende gegen 22.00 Uhr

Freitag, 14. November 2008

32. Umweltrechtliche Fachtagung

10.00 Uhr **Begrüßung**

durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.
Prof. Dr. *Hans-Joachim Koch*
Universität Hamburg

den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit, Berlin
Sigmar Gabriel (angefragt)

die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig
Marion Eckertz-Höfer

11.00 Uhr Kaffeepause



- 11.30 Uhr **Umweltschutz im Vergaberecht**
Prof. Dr. *Jens-Peter Schneider*
European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück
▷ Thesenpapier Seite 11
- 12.30 Uhr Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht
- 14.00 Uhr **Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts**
Ministerialrat Dr. *Frank Petersen*
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit, Bonn
▷ Thesenpapier Seite 15
Co-Referent: Dr. *Moritz Reese*
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ), Leipzig
▷ Thesenpapier Seite 17
- 15.15 Uhr Kaffeepause
- 15.30 Uhr **Diskussion**
(in getrennten Arbeitskreisen)
- Arbeitskreis A:**
Umweltschutz im Vergaberecht
Moderation: Ministerialdirigentin Dr. *Susanne Lottermoser*
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit, Berlin
- Arbeitskreis B:**
Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts
Moderation: Rechtsanwalt Prof. Dr. *Martin Beckmann*
Münster
- 18.00 Uhr Ende der Arbeitskreise
- 19.30 Uhr **Empfang** im Neuen Rathaus
bis **Grußwort:**
- 22.30 Uhr Oberbürgermeister *Burkhard Jung*
Leipzig

Samstag, 15. November 2008

- 9.30 Uhr Fortsetzung der Diskussion in den Arbeitskreisen A und B
- 10.45 Uhr Kaffeepause
- 11.00 Uhr Plenum
Berichte der Moderatoren
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung (nach besonderer Einladung)

Dr. Alfred G. Debus

Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel des Erörterungstermins

I. Beteiligtenkreis

Für eine Beteiligung in Genehmigungsverfahren von umweltrelevanten Projekten ist eine Beschränkung des Teilnehmerkreises auf die betroffene Öffentlichkeit, Betroffene oder Einwender wenig zweckmäßig, vielmehr ist besser die in § 4 Nr. 10 UGB I (Entwurf vom 20.05.2008) umfassend definierte *Öffentlichkeit* zu beteiligen (vgl. § 51 Satz 1 UGB I).

II. Beteiligungsformen

1. Die Beteiligungsformen lassen sich in drei Grundtypen mit aufsteigender Intensität einteilen: Die schwächste Form der Beteiligung ist nur auf Informationsvermittlung gerichtet und wird aus der Perspektive der Behörde als *Mitteilung* bzw. aus der Sicht der Öffentlichkeit als *Beobachtung* bezeichnet und ist hinsichtlich des Beteiligungsprozesses lediglich passiv. Aktive Beteiligungsformen sind die konsensunabhängige *Mitwirkung* und die konsensabhängige *Mitentscheidung*.

2. Die beiden häufigsten Formen der Mitwirkung der Öffentlichkeit sind die Anhörung und die Erörterung. Bei der *Anhörung* wird den Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung gegeben, und bei der *Erörterung* findet darüber hinaus ein Gespräch zwischen Entscheidungsträgern und den Beteiligten über Rechts-, Tatsachen- und Wertungsfragen statt. Eine sinnvolle weitere Form der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die sog. *Planungszelle*, bei der ca. 25 zufällig ausgewählte Bürger für etwa eine Woche von ihren arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um in Gruppen Lösungsvorschläge für ein Planungsproblem zu erarbeiten.

III. Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

1. Die Öffentlichkeitsbeteiligung diente ursprünglich der Behörde vor allem zur Einbeziehung von Sachverstand und Informationen über das vor Ort zu Verwaltende. Diese je nach Akzentuierung als *Rationalisierungs-* oder *Informationsfunktion* beschriebenen Aspekte haben jedoch an Bedeutung verloren, weil aufgrund der zum Zeitpunkt des Erörterungstermins bereits vorliegenden Sachverständigengutachten die Behörde dann nur noch wenig neue Erkenntnisse durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erlangt.

2. Die *Informationsfunktion* für die Öffentlichkeit reduziert sich heute weitgehend auf die von der Bekanntmachung ausgehende sog. Anstoßwirkung, weil mittlerweile jede Person unabhängig von der Öffentlichkeitsbeteiligung einen Informationsanspruch nach den Umweltinformationsgesetzen hat.

3. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erhöht die *Transparenz* der Verwaltungsentscheidung und dient damit auch der *Kontrolle* der Verwaltung.

4. Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient der Vertretung von Individualinteressen und deren Ausgleich oder zumindest der Chance auf Steigerung der Akzeptanz für die spätere Verwaltungsentscheidung. Diese angestrebte *Befriedung* wird in der Praxis – zumindest in Massenverfahren (Flughäfen, kerntechnische Anlagen etc.) – selten erreicht, sondern eher führt die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer noch stärkeren Polarisierung der Interessengruppen. Gründe dafür sind insbesondere politische Fundamentalkonflikte, die nicht befriedet werden können, oder die Nichterörterung von möglichen Kompensationen für drohende Nachteile.

5. Die Mitwirkung der Öffentlichkeit an umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren ist zwar aus demokratiethoretischen Gründen zu befürworten, bewirkt aber keine erhöhte *demokratische Legitimation*, weil die Öffentlichkeit nicht mitentscheidet.

6. Soweit die zu treffende Entscheidung individuelle Rechtspositionen betrifft, kann die Öffentlichkeitsbeteiligung spätere Rechtsverletzungen vorbeugen und einen vorgelagerten (Grund-)*Rechtsschutz* gewährleisten.

7. Ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung eine *Effizienzsteigerung* bewirkt, hängt davon ab, ob die positiven Effekte (insbes. Informationsgewinnung und Interessenausgleich) die negativen Effekte (insbes. Kosten der Beteiligung und Verlängerung der Verfahrensdauer) überwiegen. Zwar herrscht seit Beginn der 1990er Jahre ein Trend in der Gesetzgebung zur mutmaßlichen Beschleunigung durch Reduzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung, jedoch wäre die durch Abschaffung der Öffentlichkeitsbeteiligung bewirkte Beschleunigung relativ gering.

8. Die sog. *Emanzipationsfunktion* (d. h. Erweiterung der persönlichen Selbstbestimmungs- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten bei gleichzeitigem Abbau der Fremdbestimmung des Einzelnen) hat bei den derzeitigen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Projekten keine praktische Bedeutung.

9. Die sog. *Integrationsfunktion* (d. h. einheitsstiftende und gemeinschaftsbildende Wirkung zur Stärkung der Loyalität und Solidarität gegenüber dem Gemeinwesen) hat bei den derzeitigen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Projekten keine praktische Bedeutung.

IV. Bewertung der geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung im UGB

1. Die Harmonisierung der unterschiedlichen Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Fachgesetzen durch die geplante, einheitliche Öffentlichkeitsbeteiligung im UGB I ist positiv zu bewerten, weil für die derzeitigen Unterschiede kein Sachgrund erkennbar ist.

2. Eine Perpetuierung des späten Zeitpunkts der Öffentlichkeitsmitwirkung im UGB I ist abzulehnen. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu Beginn des Verfahrens (bspw. in Form einer sog. Planungszelle) könnte die Befriedungswirkung erhöhen und der Behörde (zu diesem Zeitpunkt noch) unbekanntes Erkenntnis liefern, was zu einer Effizienzsteigerung führen würde.

3. Der Befriedungs- und Transparenzfunktion des Erörterungstermins könnte besser entsprochen werden, wenn eine eventuelle Kompensation für negative Auswirkungen des Projektes bereits im Genehmigungsverfahren erörtert würde.

4. Zur Professionalisierung und Steigerung der Chance auf Befriedung sollte die Moderation des Erörterungstermins durch einen qualifizierten, unbeteiligten Privaten erfolgen.

5. Die Regelung über das Entfallen eines Erörterungstermin gem. § 94 Abs. 2 Nr. 4 UGB I ist problematisch, weil keine Maßstäbe für diese Ermessensentscheidung vorgegeben werden. Außerdem führt die Pflicht zur Durchführung eines Erörterungstermins nach Widerspruch von einem Einwender zu einem dann wenig sinnvollen Erörterungstermin. In einem so erzwungenen Erörterungstermin würde sich nämlich die Sinnlosigkeit des Erörterungstermins zumeist als selbsterfüllende Prophezeiung verwirklichen, weil die Einwender wohl gegen diesen Erörterungstermin voreingenommen wären und auch die Behörde eine fehlerhafte Prognose hinsichtlich der Durchführung des Erörterungstermins eingestehen müsste.

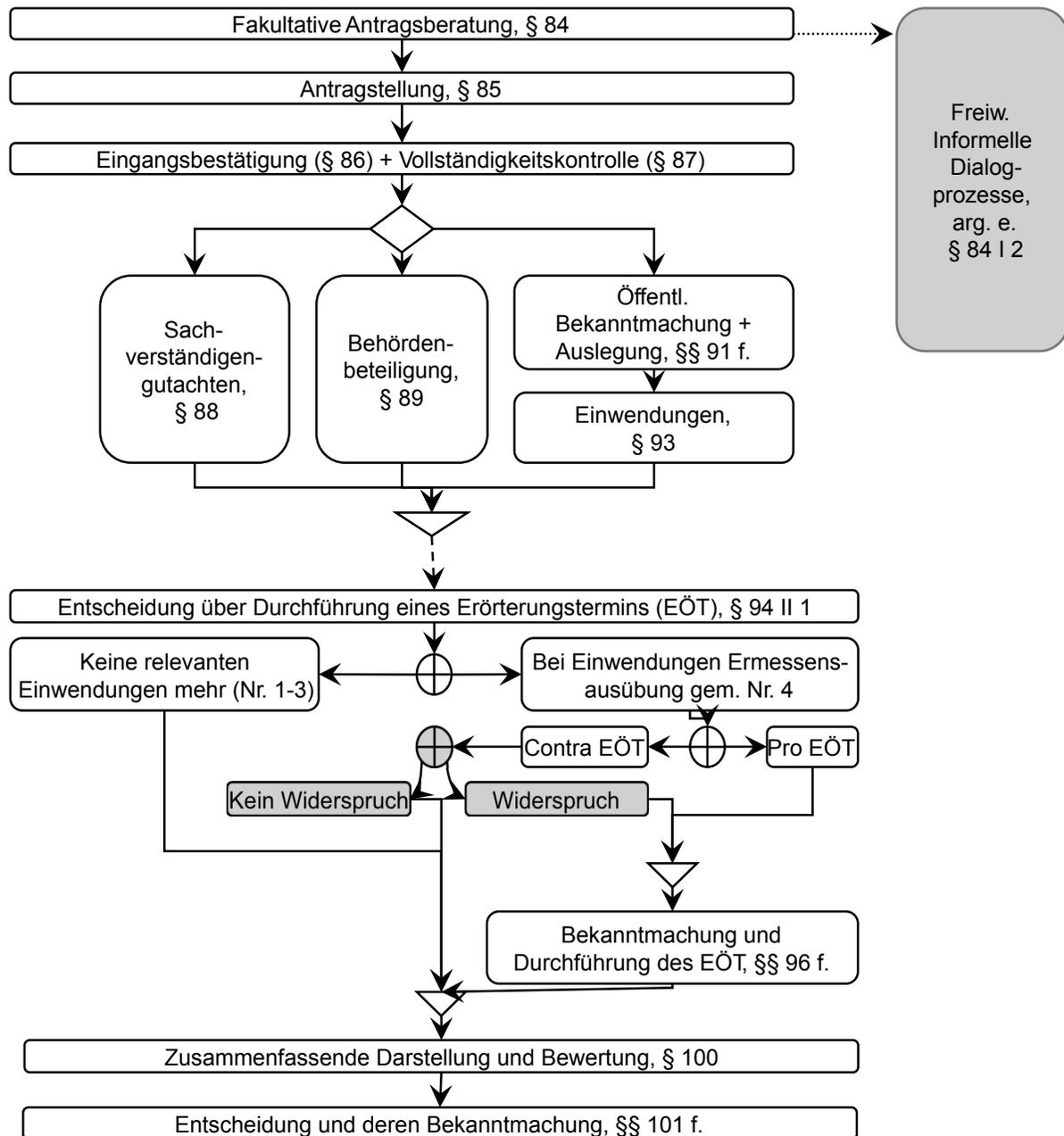
V. Fazit

1. Bei umweltrelevanten Vorhaben mit Öffentlichkeitsbeteiligung soll ein öffentlicher Erörterungstermin gesetzlich zwingend vorgeschrieben werden.

2. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Projekten hat vielfältige Funktionen, wobei eine Optimierung zugunsten der einen Funktion zu einer Verschlechterung der Bedingungen für die Erfüllung einer anderen Funktion führen kann.

Überblick über das Verfahren gem. §§ 84 ff. UGB I

(ohne grenzüberschreitende Beteiligung, planerischer Genehmigung und § 65 UGB III)



Wesentliche Änderungen gegenüber dem immissionsschutzrechtlichen Verfahren:

Neue Verfahrensschritte sind in der Grafik grau hinterlegt. Ein Erörterungstermin entfällt nach § 94 II 1 UGB I (Entwurf v. 20.5.2008), „wenn

1. Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind,
2. die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zurückgenommen worden sind,
3. ausschließlich Einwendungen erhoben worden sind, die auf vertraglichen Ansprüchen, letztwilligen Verfügungen oder Ansprüchen aus dinglichen Rechten gegen den Antragsteller beruhen, oder
4. die Genehmigungsbehörde allen Personen, die Einwendungen erhoben haben, mitgeteilt hat, dass sie beabsichtige, von einer Erörterung abzusehen und niemand innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Zugang der Mitteilung widersprochen hat; auf das Recht zum Widerspruch ist hinzuweisen; § 95 Abs. 1 Satz 3 gilt für diese Mitteilung entsprechend.“

Doreen Coder

Umweltforschung im Konflikt mit Umweltrecht

Bestandsaufnahme und Bewertung am Beispiel der Geothermie

1. Umweltforschungen sind grundsätzlich vom Schutz der Forschungsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG erfasst, auch wenn diese „in-Situ“ unmittelbar in Natur und Landschaft erfolgen und dadurch zumeist rechtsgutsverletzenden Charakter aufweisen.
2. Dem Grundrecht der Forschungsfreiheit kommt im Spannungsverhältnis mit anderen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern nicht schlechthin Vorrang zu. Insbesondere die häufig mit Außenwirkung verbundene Umweltforschung kann in ihrem Freiheitsraum nicht losgelöst von den übrigen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen gesehen werden. Trotz vorbehaltloser Gewährleistung unterliegt die Forschungsfreiheit daher Einschränkungen zugunsten des Umweltschutzes (Art. 20a GG) sowie des Lebens- und Gesundheitsschutzes (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).
3. Forschungsrelevante Bestimmungen finden sich in nahezu allen umweltrechtlichen Bereichen, eine Vielzahl davon in den untergesetzlichen Rechtsnormen. Die Art und Weise, wie der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber der Forschung im Rahmen der umweltrechtlichen Schutzregelungen Beachtung geschenkt hat, ist dabei ganz unterschiedlich. Neben verfahrensrechtlichen Privilegien existieren materiell-rechtliche Vergünstigungen ebenso wie wissenschafts- bzw. forschungsbezogene Zweckbestimmungen.
4. In einer Vielzahl von Fällen sind faktisch keine speziellen Normen für Forschung und Erprobung einschlägig, sodass diesbezügliche Forschungsaktivitäten in gleicher Weise wie sonstige Handlungen den umweltrechtlichen Schutzbestimmungen unterliegen. Ob sich diese im Hinblick auf die Forschungsfreiheit als angemessen erweisen, lässt sich regelmäßig nur im Einzelfall beurteilen.
5. In großen Teilen überlassen die umweltrechtlichen Bestimmungen die Entscheidung im Einzelfall der Behörde, sodass es im Rahmen der Zulassung von Umweltforschungsvorhaben entscheidend auf die verfassungskonforme Anwendung durch die Behörde ankommt.
6. Sog. „worst-case“-Szenarien, d.h. gänzliche Versagung von Forschungsvorhaben sind eher Ausnahmefälle. Betroffen sind insofern vor allem Vorhaben, die in den besonders geschützten Gebieten, insbesondere FFH, Vogelschutz oder Naturschutzgebieten realisiert werden sollen, oder wenn zu Forschungszwecken im Gebiet der Antarktis bestimmte Messverfahren eingesetzt werden sollen.
7. Zum Teil werden Konflikte zwischen der Forschung und der Natur bereits durch „vorauseilenden Gehorsam“ seitens der Wissenschaftler vermieden, indem diese ihre Forschungsaktivitäten in entsprechenden Gebieten, zu entsprechenden Zeiten oder mit ähnlichen Vermeidungsstrategien planen. Vor allem bei größeren Forschungsprojekten stimmen die Wissenschaftler ihre anvisierten Forschungsaktivitäten schon im Vorfeld mit den zuständigen Behörden ab, um sicherzugehen, dass für das Vorhaben auch eine Genehmigung erteilt wird.
8. Bei Genehmigungen, die auf sehr enge Zeiträume oder ganz konkrete Tage beschränkt sind, fehlt es den Forschern u.U. an der für die Realisierung ihrer Vorhaben erforderlichen Flexibilität. Insbesondere bei klima- oder wetterabhängigen Umweltforschungen kann sich eine derartige Genehmigung als hinfällig erweisen, wenn die Forschungsaktivitäten mangels adäquater Bedingungen für die Untersuchungen nicht realisiert werden können.
9. Angesichts der unterschiedlichen Zuständigkeiten und der daraus resultierenden Vielzahl an erforderlichen Genehmigungen ist es für die Wissenschaftler mit Schwierigkeiten verbunden, Forschungen in einer größeren Anzahl von Gebieten oder flächendeckend im gesamten Bundesgebiet durchzuführen.
10. Mangels spezieller Regelungen für Vorhaben der Tiefengeothermie unterliegt ein diesbezügliches Forschungsprojekt prinzipiell den bergrechtlichen Bestimmungen und bedarf neben einer Bergbauberechtigung nach §§ 7, 8 BBergG stets der Zulassung eines – eventualiter auch mehrerer bergrechtlicher Betriebspläne i.S.d. §§ 52 ff. BBergG. Ferner sind regelmäßig wasserrechtliche Erlaubnisse, fallweise auch forstrechtliche Genehmigungen und/oder naturschutzrechtliche Befreiungen erforderlich. Im Übrigen müssen die immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte für Lärm, Staub und Erschütterungen eingehalten werden.
11. Erfordern Forschungsvorhaben im Rahmen der behördlichen Genehmigung die Beteiligung von Behörden, Gemeinden und sonstigen Trä-

gern öffentlicher Belange, die von dem Vorhaben betroffen sind, erweist es sich angesichts der wissenschaftlichen und gemeinhin nicht alltäglichen Sachverhalte von Vorteil, in das Beteiligungsverfahren eine Art „populärwissen-

schaftliches Fachgespräch“ zu integrieren, um so die Beteiligten über die beabsichtigten Forschungsaktivitäten in verständlicher Weise zu informieren, offene Fragen zu erörtern und konfligierende Belange aufeinander abzustimmen.

Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

Umweltschutz im Vergaberecht

A. Einleitung

1 Umweltschutz im Vergaberecht – für viele Umweltrechtler ist dies eine eher fremde Materie, für die Vergaberechtler ist die damit angesprochene Debatte um sekundäre Vergabezwecke hingegen schon nahezu ein Klassiker. Aus beiden Perspektiven lohnt sich aber gerade gegenwärtig eine erstmalige oder erneute Beschäftigung mit dem Thema.

I. Begriff und Normstrukturen des Vergaberechts

2 Zu unterscheiden sind ein engerer Begriff des Vergaberechts, der sich auf die rechtliche Steuerung des öffentlichen Beschaffungswesens bezieht, und ein weiterer Begriff, der zusätzlich gewährleistungsstaatliche Auswahlprozesse im Bereich der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Dienstleistungen umfasst.

II. Finalstrukturen von Umwelt- und Vergabeverwaltung

3 Üblicherweise dominiert eine Betrachtungsweise, die von Konflikten zwischen umwelt- und vergaberechtlichen Zielen ausgeht. Sie manifestiert sich in der Redeweise von den vergabefremden Zielen, deren Verwirklichung zusätzliche Kosten verursache und

deshalb mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot kollidiere. Aus der Perspektive des Umweltrechts können Vergabeverfahren aufgrund ihrer Formalisierungstendenzen Restriktionen für flexible und innovative Lösungen bedeuten oder zu einer Ökonomisierung der Umweltverwaltung führen. Denkbar sind aber auch wechselseitige Zielverstärkungen. So ist die umweltpolitisch motivierte und beförderte Lebenszyklusanalyse ein Baustein einer nachhaltigen Wirtschaftlichkeitsanalyse.

B. Umweltbelange im öffentlichen Beschaffungswesen

I. Vergaberechtliche Spielräume und Grenzen für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen

4 Die Möglichkeiten und Grenzen für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen werden maßgeblich durch das Vergaberecht geprägt. Mit Blick auf das Kartellvergaberecht stellt sich zunächst die Frage nach dem persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich. Im Vergabeverfahren sind die nachfolgend analysierten Verfahrensstufen zu unterscheiden, die jeweils umweltpolitisch mobilisiert werden können. Auf allen diesen Ebenen sind von der Vergabeverwaltung Spielraumsentscheidungen zu treffen, weshalb den allgemeinen vergabe-

Normebenen	Oberschwellenbereich: Kartellvergaberecht	Unterschwellenbereich: Haushaltsvergaberecht
EG-Primärrecht	(Grundfreiheiten, Beihilfeverbot, WettbewerbsR)	Ggf. Grundfreiheiten, Beihilfeverbot, WettbewerbsR
EG-Sekundärrecht	VKR 2004/18/EG, SKR 2004/17/EG RechtsmittelRL 89/665/EWG	./.
Nat. Verfassungsrecht	Art. 3, 12, 19 IV	Art. 3, 12, 20 III, nicht 19 IV
Parlamentsgesetze	§§ 97 ff. GwB; (VwVfG)	§ 55 BHO etc. (LVergabeG)
Rechtsverordnungen	VgV, insb. § 13 (Vorabinformation)	./.
Verdingungsordnungen	gemäß §§ 4-6 VgV: VOB/A (Bauleistungen) VOF (freiberufl. Dienstleistungen) VOL/A (sonst. Lieferungen) ▷ mit Erleichterungen für Sektorenauftraggeber	gem. Verwaltungsvorschriften: VOB/A ./. (§ 2 II VOF) VOL/A ▷ nur 1. Abschnitt (Basisparagrafen)

rechtlichen Strukturprinzipien des Wettbewerbs, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz besondere Bedeutung zukommt.

1. Festlegung des Auftragsgegenstands

5 Hinsichtlich der Festlegung des Auftragsgegenstands werden die Bedarfsfeststellung, die Leistungsbeschreibung und die etwaige technische Spezifikation unterschieden, wenngleich die Abgrenzung insbesondere hinsichtlich der beiden letztgenannten Aspekte nicht immer eindeutig ist.

6 Rechtlich wenig gesteuert, aber umweltpolitisch umso wünschenswerter ist zunächst eine realistische Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs. Auf dieser globalen Ebene finden die Vergaberichtlinien noch keine Anwendung und das Diskriminierungsverbot des EG-Primärrechts dürfte nur in seltenen Ausnahmefällen tangiert werden.

7 Stärkere rechtliche Vorgaben finden sich für die konkrete Leistungsbeschreibung und etwaige technische Spezifikationen. Bei der Leistungsbeschreibung differenziert das Vergaberecht zwischen dem Regelfall der Leistungsbeschreibung durch ein auch technische Vorgaben enthaltendes Leistungsverzeichnis und dem – allerdings umweltpolitisch oft vorzugswürdigen – Ausnahmefall einer funktionalen Leistungsbeschreibung in einem Leistungsprogramm, bei der die konstruktive Lösung den Bietern obliegt.

8 Art. 23 III lit. b VKR legt ausdrücklich fest, dass auch Umwelteigenschaften zu den auftragsbestimmenden Leistungs- oder Funktionsanforderungen gehören dürfen. Dazu können sich öffentliche Auftraggeber gemäß § 23 VI VKR bzw. § 9 Nr. 9 VOB/A auch detaillierter Spezifikationen europäischer, (pluri-)nationaler oder anderer Umweltgütezeichen bedienen.

9 Hinsichtlich des Diskriminierungsverbots gemäß Art. 2 VKR können ökologische Anforderungen zugunsten regionaler Versorgungsstrukturen mit dem Ziel der Verkehrsminimierung problematisch sein. Die Vergaberichtlinien lassen neben produkt- auch produktionsbezogene Anforderungen grundsätzlich zu. Eine Voraussetzung ihrer konkreten Zulässigkeit ist das auch auf nachfolgenden Stufen ebenso wichtige wie mitunter zweideutige Merkmal der Auftragsbezogenheit. Instrukтив ist insoweit das EuGH-Urteil in der Rechtssache Wienstrom.

2. Eignungsprüfung von Anbietern

10 Bei der Eignungsprüfung ist zwischen Zuverlässigkeit, Fachkunde sowie wirtschaftlicher und technischer Leistungsfähigkeit zu differenzieren. Anforderungen an die Fachkunde und technische Leistungsfähigkeit sind bei umweltbezogenen oder umweltsensiblen Aufträgen unproblematisch. Erforderlich ist jeweils ein Auftragsbezug. Ausdrücklich zugelassen ist es beispielsweise, Angaben zu geplan-

ten Umweltmanagementmaßnahmen bezüglich der Ausführung des ausgeschriebenen Auftrags zu verlangen und zu überprüfen.

3. Zuschlagserteilung

11 Die intensivsten Debatten in Rechtsprechung und Literatur werden über die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen der Entscheidung über die Zuschlagserteilung geführt. Der Zuschlag muss nach dem deutschen Umsetzungsrecht auf das wirtschaftlichste Angebot und nicht zwingend auf das mit dem niedrigsten Preis entfallen. Nicht zuletzt die Rechtsprechung des EuGH hat dazu beigetragen, entgegen langjährigen Bestrebungen der Kommission und Teilen der Literatur die Möglichkeiten für ein umweltorientiertes Beschaffungswesen in Anerkennung der heutigen Multifinalität des Gemeinschaftsrechts auch auf dieser Stufe des Vergabeverfahrens zu erweitern. Durch die Vergaberichtlinien von 2004 und die nachfolgenden nationalen Umsetzungsakte ist diese Rechtsprechung inzwischen einfachgesetzlich übernommen und bestätigt worden.

12 Unmittelbar einschlägig sind die Urteile des EuGH in den Rechtssachen Concordia Bus Helsinki und Wienstrom. Im Kern besteht deren Aussage darin, dass sie nicht mehr wie vorangegangene Urteile zu sozialen Sekundärzwecken auf die nicht abschließende Koordinierungswirkung der Vergaberichtlinien abstellen, sondern auftragsbezogene Umweltkriterien als immanenten und zulässigen Aspekt eines weiten Wirtschaftlichkeitsbegriffs einordnen. Demgegenüber hatte die Kommission das Wirtschaftlichkeitskriterium stets streng betriebswirtschaftlich interpretiert, was eine Berücksichtigung externer Effekte wie Umweltbelastungen in beachtlichem Maße ausschloss.

13 Die Berücksichtigung von Umweltbelangen beim Zuschlag ist allerdings nicht unbegrenzt zulässig. In der Rechtsprechung und in den Vergabenormen finden sich vielmehr folgende Schranken: Das Umweltkriterium muss auftragsbezogen sein, darf ebenso wenig wie zwingende Auftragsanforderungen eine diskriminierende Wirkung entfalten und muss gemäß dem vergaberechtlichen Transparenzgebot bereits in den Vergabeunterlagen benannt werden.

4. Bedingungen für die Auftragsausführung

14 Einen letzten Ansatzpunkt für ein umweltorientiertes Beschaffungswesen bieten sogenannte Bedingungen für die Auftragsausführung, zu denen nach Art. 26 VKR ausdrücklich auch umweltbezogene gehören können. Mit dem aktuellen Regierungsentwurf eines Gesetzes für die Modernisierung des Vergaberechts soll diese Möglichkeit in § 97 IV S. 2 GWB auch nach deutschem Recht eröffnet werden. Nicht völlig zweifelsfrei ist das Verhältnis dieser Ausfüh-

rungsbedingungen zu den Mindestbedingungen der Leistungsbeschreibung sowie den Zuschlagskriterien. Weigert sich ein Anbieter von vornherein erkennbar ggf. kostenträchtige Anforderungen zu erfüllen, spricht viel dafür, dass der Auftraggeber dies bereits bei der Prüfung der Angebote berücksichtigen darf.

5. Bedeutung der Tariftreue-Entscheidung des EuGH für ein umweltorientiertes Beschaffungswesen

15 Der EuGH hat mit Urteil vom 3.4.2008 in der Tariftreueklausel des niedersächsischen Landesvergabegesetzes eine ungerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gesehen, weil das Landesrecht mangels allgemeiner Wirkung Arbeitnehmer nur partiell, nämlich im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen schütze, obwohl sie auch darüber hinaus des Schutzes bedürften. Wendete man diese Argumentation – wie bereits in der Literatur nahegelegt – ohne Einschränkungen konsequent an, bedeutete sie das Ende sämtlicher sekundärer Vergabewecke, da diese stets soziale, umweltpolitische oder sonstige Belange über die ohnedies allgemein zwingenden Gesetzesvorgaben hinaus fördern sollen.

16 Da der EuGH keine präzise Verhältnismäßigkeitsprüfung vornimmt, gibt es in der Literatur unterschiedliche Auffassungen, auf welcher Stufe die Tariftreueklausel scheiterte. Entgegen bisherigen Stellungnahmen kommt allein eine negative Beurteilung der Angemessenheit ernsthaft in Betracht. Insoweit ist hinsichtlich einer Übertragung des Urteils auf Umweltbelange zweierlei anzumerken: Zunächst ist daran zu erinnern, dass der EuGH den Ausgestaltungsspielraum jedenfalls des europäischen Gesetzgebers zu beachten hat. Insbesondere sind die vielfältigen konkreten Ansatzpunkte in den Vergaberichtlinien für ein umweltorientiertes Beschaffungswesen hinreichend zu berücksichtigen. Zweitens hängt die Beurteilung von Zweck-Mittel-Relationen stets von den konkreten Regelungsumständen ab. Dabei ist die umweltpolitische Querschnittsklausel des EGV angemessen zu gewichten. Ferner kommt den aktuellen Initiativen der Kommission, strukturierte Verfahren für gemeinschaftliche Kriterien eines umweltorientierten Beschaffungswesens zu implementieren, erhebliche Bedeutung zu.

17 In der Bilanz ist die Tariftreueentscheidung kaum auf umweltrechtliche Sekundärziele der Vergabeverwaltung übertragbar. Vielmehr bestehen die vorstehend herausgearbeiteten beachtlichen, wenn gleich nicht unbegrenzten Freiräume für ein umweltorientiertes Beschaffungswesen fort.

II. Europäische Impulse für eine verstärkte Umweltorientierung im öffentlichen Beschaffungswesen

1. Neue anspruchsvolle GPP-Niveaueziele

18 Mit dem Aktionsplan der Europäischen Kommission für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch vom 16.7.2008, der von einer Kommissionsmitteilung über das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen (Green Public Procurement, GPP) begleitet wird, werden die diesbezüglich bereits bestehenden europäischen Impulse weiter verstärkt und vor allem strukturiert miteinander verknüpft. Die Kommission strebt ein anspruchsvolles GPP-Niveau für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten an, dessen Verwirklichung in einem einheitlichen Überwachungs- und Referenzwertverfahren überprüft werden soll.

2. Europäische GPP-Kriterien im Rahmen eines koordinierten umweltpolitischen Instrumentenmix

a) Verbindliche Umwelanforderungen für die Vergabeverwaltung

19 Effektiver als rechtlich unverbindliche Zielvorgaben sind vermutlich andere Instrumente zur unmittelbaren Beeinflussung konkreter Vergabeverfahren. Auf einer ersten Stufe stehen europäische Umwelanforderungen, die für die nationalen Vergabeverwaltungen verbindlich sind. Im Interesse eines koordinierten umweltpolitischen Instrumentenmix wird hierfür auf Anforderungen zurückgegriffen, die auch im Rahmen anderer umweltpolitischer Instrumente gelten oder entwickelt werden.

b) Kooperative Festlegung ergänzender GPP-Kern- und GPP-Referenzkriterien

20 Die zwingend bei der Auftragsvergabe zu beachtenden Umwelanforderungen sind lediglich punktueller Natur. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Kommission sieht deshalb deren Ergänzung durch weitere GPP-Kriterien vor, und zwar in Form leicht anwendbarer GPP-Kernkriterien einerseits und anspruchsvollerer GPP-(Referenz-)Kriterien für Mitgliedstaaten mit ambitionierten GPP-Strategien andererseits. Die ergänzenden Kriterien werden nicht zwingend vorgegeben, sondern stellen nur ein Angebot an die Mitgliedstaaten dar, wobei durch Verfahren der offenen Koordinierung Anreize für deren Nutzung gesetzt werden. Festgelegt werden die ergänzenden GPP-Kriterien in kooperativen und periodisch wiederholten Verfahren nach dem Lebenszyklusansatz und unter Beachtung der Kohärenz mit anderen Instrumenten der EG-Umweltpolitik.

3. Umsetzungsansätze in Deutschland

21 Deutschland gehört erfreulicherweise nach einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie zur Vorreitergruppe von sieben Mitgliedstaaten

mit einem relativ hohen GPP-Niveau. Somit ist aus Sicht der Kommission in Deutschland keine grundlegende Reform des Beschaffungswesens nötig. Vielmehr geht es um die allerdings oftmals mühselige Diffusion beispielhafter Praktiken zur ökologischen Optimierung der öffentlichen Auftragsvergabe.

C. Vergabeverfahren für Umweltdienstleistungen im Gewährleistungsstaat

22 Vergabeverfahren sind im durch Privatisierung und Liberalisierung gekennzeichneten Gewährleistungsstaat bereits heute ein wichtiger Baustein der Erbringung von Umweltdienstleistungen, wie dem Öffentlichen Personennahverkehr, der Wasserversorgung oder der Abfallwirtschaft. Bestimmte Gestaltungsformen fallen zwar nicht in den Anwendungsbereich des einfachgesetzlichen Vergaberechts, unterliegen aber gleichwohl Tendenzen zu einer stärkeren Nutzung wettbewerblicher Auswahlprozesse.

23 Zentral für das Gewährleistungsverwaltungsrecht sind unterschiedliche Formen staatlicher Regulierung. Neben Instrumenten der nachträglichen und mitlaufenden Kontrolle kommen dabei vorab

strukturierende Instrumente zum Einsatz. Soweit die Dienstleistung nicht oder allenfalls eingeschränkt mittels Wettbewerb im Markt erbracht werden kann bzw. soll, kommt eine Privatisierung in Gestalt eines Wettbewerbs um den Markt in Betracht. Es bedarf dazu einer Auswahl des mit der Dienstleistungserbringung zu betrauenden privaten Kooperationspartners durch die gewährleistungsverantwortliche Verwaltung.

24 Das Ziel der insoweit immer noch Anfang stehenden wissenschaftlichen Debatte sollte darin bestehen, das allgemeine und sektorspezifische Vergaberecht darauf zu untersuchen, inwieweit es verallgemeinerbare Bauformen enthält. Grundsätzlich sollte das Vergaberecht aufgrund seiner Verfahrensorientierung hierzu geeignete Elemente zur Verfügung stellen können. Beachtung verlangen aber der hohe Komplexitätsgrad der zu übertragenden Dienstleistungsaufträge sowie der bei ihrer Erfüllung notwendige Flexibilitätsbedarf. Dies verlangt Anpassungs- und ggf. auch Rückholoptionen, über die das heutige streng formalisierte Vergaberecht nur in begrenztem Umfang verfügt. Deshalb spricht viel für eine Kombination allgemeiner Grundsätze eines eigenständigen Ausschreibungsverwaltungsrechts mit sektorspezifischen Ziel- und Verfahrenskonkretisierungen.

Dr. Frank Petersen

Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts

Thesepapier

1. Wesentliche Impulse für die Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts gehen von der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) aus. Ihre Grundlage hat die Novelle in der „Thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling“ vom 21. 12. 2005. Danach wird der Abfallpolitik das Potenzial zuerkannt, zur Verringerung der negativen ökologischen Gesamtfolgen der Ressourcennutzung beizutragen. Ziele bleiben auch weiterhin die Verstärkung der Abfallvermeidung und eine quantitative und qualitative Förderung des Recyclings. Der Rechtsrahmen der AbfRRL soll jedoch verbessert und instrumentell erweitert werden. Die Novelle setzt damit ihren Ansatz einer umfassenden Steuerung von Abfallströmen konsequent fort. Aufgrund der erheblichen Auswirkungen der EG-Vorgaben auf das deutsche Abfallrecht hat sich das BMU frühzeitig in den Novellierungsprozess eingeschaltet und im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Einfluss auf den Gemeinsamen Standpunkt des Rates genommen. Die im Folgenden dargestellten Kernelemente der AbfRRL sind für das KrW-/AbfG von besonderer Relevanz.

2. Der weite Abfallbegriff wird beibehalten (Art. 3 Nr. 1), allerdings in drei Punkten präzisiert:

- Der Abfallbegriff ist (auch) künftig auf alle „Stoffe und Gegenstände“ anwendbar. Die im deutschen Recht vorgenommene Beschränkung auf „bewegliche Sachen“ ist anzupassen. Allerdings ist in Korrektur der „van de Walle“ Rechtsprechung des EuGH klargestellt worden, dass „Böden (in situ) einschließlich nicht ausgehobener kontaminierter Böden und dauerhaft mit dem Boden verbundener Gebäude“ nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen (Art. 2 Nr. 1 c)). Damit bleibt es im Ergebnis bei der deutschen Rechtslage. Die Beschränkung ist nicht konditioniert. Ein europäisches Altlastensanierungsrecht bedarf einer eigenen Rechtsgrundlage (BodenrahmenRL).
- Die Richtlinie präzisiert erstmals die Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten (Art. 5). In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH werden Nebenprodukte nur anerkannt, wenn ihre weitere Verwendung ohne wesentliche Vorbehandlung gewiss und zugleich sichergestellt ist, dass sie rechtmäßig, d.h. insbesondere ohne schädliche Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt erfolgt. Die Konkretisierung der Kriterien und Anerkennung von

Nebenprodukten kann - bereits mit Inkrafttreten der RL - auf europäischer Ebene im Komitologieverfahren erfolgen, steht aber auch Mitgliedstaaten offen.

- Ebenfalls auf Basis der Rechtsprechung des EuGH wird erstmals das Ende der Abfalleigenschaft geregelt (Art. 6). Abfälle müssen hierfür ein Verwertungsverfahren durchlaufen haben, so dass der entstehende Stoff gebrauchsfähig ist, alle für seine Verwendung relevanten technischen und rechtlichen Anforderungen erfüllt und nicht zu schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit und Umwelt führen kann. Schließlich muss ein Markt oder eine spezifische Nachfrage bestehen. Im Gegensatz zum KrW-/AbfG können auch Ersatzbrennstoffe das Ende der Abfalleigenschaft erreichen. Die Konkretisierung erfolgt auch hier durch Komitologieverfahren oder - subsidiär - durch mitgliedstaatliche Entscheidung.
- Nebenprodukte und Stoffe, die die Abfalleigenschaft beendet haben, unterliegen der REACH-Verordnung. Trotz ähnlicher Schutzrichtung sind die abfallrechtlichen Regelungen nicht mit der REACH-Prüfung verzahnt worden. Recyclingprodukte oder Nebenprodukte haben damit den gleichen rechtlichen Status wie Primärprodukte. Probleme von REACH sind innerhalb des Chemikalienrechts zu lösen.

3. Zentrales Steuerungselement der Richtlinie ist die 5-stufige Abfallhierarchie (Art. 4). Im Unterschied zur bisherigen 3-stufigen Hierarchie (Vermeiden - Verwerten - Beseitigen) ist die Verwertung in abgestufte Optionen „Vorbereitung zur Wiederverwendung“, „Recycling“ und „sonstige, insbesondere energetische Verwertung“ differenziert worden. Die Hierarchie ist aber kein Selbstzweck, entscheidend ist vielmehr die Wahl der „besten Umweltoption“, technische, wirtschaftliche und soziale Aspekte sind hierbei ebenfalls zu berücksichtigen. Mitgliedstaaten haben insoweit eine Einschätzungsprärogative. Gleichwohl rückt damit die Frage nach dem Stellenwert der energetischen Verwertung in den Vordergrund.

4. Die bislang lediglich deskriptiv formulierte Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung wird normativ definiert (Art. 3 Nr. 15). Eine Verwertung liegt vor, wenn der Abfall als Hauptergebnis einem sinnvollen Zweck dient, indem er andere, ansonsten benötigte Materialien substituiert. Entsprechend der Rechtsprechung des EuGH spielen Aspekte

der Gefährlichkeit des Abfalls keine Rolle. Vorbereitende Verfahren sind in die Verwertungsdefinition mit einbezogen worden. Ihre Zurechnung zum Verwertungsbereich bleibt angesichts der offenen Formel aber präzisierungsbedürftig.

5. In Abkehr von der Luxemburg-Entscheidung des EuGH werden auch außerhalb der Anlage eintretende Substitutionseffekte („weitere Wirtschaft“) zugerechnet. Damit wird auch Abfallverbrennungsanlagen mit Fernwärmeauskoppelung die Verwertung ermöglicht. Nach Nr. R 1 des Anhangs II müssen Müllverbrennungsanlagen aber über eine hohe Energieeffizienz verfügen (0,60 bzw. 0,65). Die Öffnung ist mit Blick auf die hohen Umweltstandards der Müllverbrennung sowie den Ressourcen- und Klimaschutz zu begrüßen. Sonderabfallverbrennungsanlagen sind von R 1 nicht erfasst, ihr Status bestimmt sich nach der allgemeinen Definition.

6. Um die staatlichen Entsorgungsstrukturen vor den Konsequenzen des weiten Verwertungsbegriffs (Warenverkehrsfreiheit, Konkurrenzdruck) zu schützen, sieht die Richtlinie in Art. 16 eigenständige Schutzklauseln vor (Entsorgungsautarkie, Importschutzklausel). Die Erweiterung der Entsorgungsautarkie auf Anlagen zur Verwertung von gemischten Haushaltsabfällen flankiert die bereits in Art 3 Abs. 5 EG-AbfVerbrVO festgelegte „Hausmüllklausel“. Diese sieht vor, dass gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten auch im Falle ihrer Verwertung wie Abfälle zur Beseitigung behandelt werden. Durch die Fiktion wird in Deutschland der Kernbereich der kommunalen Überlassungspflichten EG-rechtlich abgesichert (keine „Rekommunalisierung“). Die Klausel rechtfertigt jedoch keine Überlassungspflicht für hausmüllähnliche Gewerbeabfälle. Diese werden nur im Falle ihrer gemeinsamen Verbringung wie Hausmüll behandelt. Getrennt gehaltene Fraktionen des Hausmülls erfasst die Klausel ebenfalls nicht. Eine Überlassungspflicht für diese Fraktionen ist jedoch nach Art. 83, 86 Abs. 2 EGV zu rechtfertigen.

7. Der Vorrang der Abfallvermeidung wird durch neue Instrumente gestärkt:

- Mit dem Grundsatz der „Erweiterten Herstellerverantwortung“ (Art 8), der dem § 22 KrW-/AbfG nachgebildet ist, erhalten die Mitgliedstaaten ein gesetzliches Leitbild, über eine erweiterte Herstellerverantwortung bereits in der Produktionsphase auf die Umwelt- und Abfallrelevanz der Erzeugnisse einzuwirken. Auch wenn die

Regelung – entsprechend der Zielrichtung einer Richtlinie – allein an die Mitgliedstaaten adressiert ist, wird sie auch die Rechtsetzung der EU selbst beeinflussen.

- Darüber hinaus erhält die Kommission in Art. 9 für die Evaluation und Weiterentwicklung von Maßnahmen der Abfallvermeidung ein weit reichendes Mandat mit konkreten Arbeitsschritten, die auch in den Vorschlag für konkrete Abfallvermeidungsziele münden können.
- Erhebliche Dynamik für die Abfallpolitik der Mitgliedstaaten können Abfallvermeidungsprogramme (Art. 29) mit sich bringen. Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihre eigenen Vermeidungsmaßnahmen darzulegen, zu den in Anhang IV aufgelisteten Vermeidungsinstrumenten Stellung zu nehmen und ihre eigene Abfallpolitik in einem transparenten Prozess regelmäßig zu evaluieren.

8. Die umweltverträgliche Verwertung von Abfällen hat klaren Vorrang vor der Beseitigung (Art 10). Um das Recycling besonders zu fördern, legt die Richtlinie in Art. 11 erstmals spezifische Quoten fest. Mitgliedstaaten müssen bis zum Jahr 2020 mindestens 50 % aller anfallenden Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle aus privaten Haushalten der Wiederverwendung oder dem Recycling zuführen. Die Abfälle können auch aus anderen Herkunftsbe-reichen stammen. Kompensationen und Verrechnungen innerhalb der Abfallströme und Herkunfts-bereiche sind zulässig. Für Bauabfälle besteht eine gesteigerte Verpflichtung (70 %); allerdings ist auch die „sonstige Verwertung“ (etwa Bergversatz) zulässig. Bei Zielverfehlungen gilt ein spezieller Sanktionsmechanismus.

9. Die Richtlinie ist innerhalb von zwei Jahren in deutsches Recht umzusetzen. Sie erfordert eine umfassende Novellierung des KrW-/AbfG (als eigenes Buch des UGB), bei der auch andere Bereiche (Pflichtenübertragung, Genehmigungsrecht und Entsorgungsfachbetriebe etc.) zu überarbeiten sind. Trotz der klaren EG-rechtlichen Vorgaben werden sicherlich auch viele nationale Erwartungen die Novellierungsdiskussion prägen. Die vor dem Hintergrund der Entwicklung im Bereich der gewerblichen Sammlung von Altpapier neu aufgeflamnte Debatte über eine bessere Absicherung der kommunalen Entsorgung wirft ihre Schatten bereits voraus. Es bleibt daher auch auf nationaler Ebene spannend.

Dr. Moritz Reese

Entwicklungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Thesen

I. Das Abfallrecht auf dem Weg zum spezifischen europäischen Kreislaufwirtschaftsrecht

1. Schon in den neunziger Jahren ist deutlich geworden, dass die allgemeinen Grundsätze und abstrakten Schutzbestimmungen des hergebrachten Abfallrechts allein nicht ausreichen, um auf einem immer enger zusammenwachsenden, sich immer stärker ausdifferenzierenden Europäischen Entsorgungsmarkt ein insgesamt hohes Niveau des Umwelt- und Ressourcenschutzes sowie der Entsorgungssicherheit zu gewährleisten. Dementsprechend war es Ziel der jüngsten Novellierungen des Gemeinschaftsrechts, den *gemeinschaftsrechtliche Begriffs- und Anforderungsrahmen* zielführend zu präzisieren und zu operationalisieren.
2. Mit der Normierung konkreter, auf einzelne Stoffe- und Verfahren bezogene Entsorgungsstandards stellt sich immer deutlicher die Frage nach dem Verhältnis der abfallrechtlichen Anforderungen und Kontrollen zu denen des sonstigen Umweltrechts. Diese Frage zu beantworten, ist insbesondere die Aufgabe eines präzisierten *Abfallbegriffs* (II). Weiterer klärender Ausgestaltung bedurften zudem die Zwecke und Instrumente des *Ressourcenschutzes* (III.) und die umstrittene *Entsorgungsmarktordnung* (IV.)

II. Konkretisierung des Abfallbegriffs im Grenzbereich von Abfallrecht und sonstigem Umweltrecht

3. Nach seiner Erstreckung auf die Abfallverwertung liegt die zentrale Problematik des Abfallbegriffs in seiner *Abgrenzung vom Produkt bzw. Rohstoff* bzw. in der Frage, wie die Abfallverwertung von der (sekundären) Verwendung oder Verarbeitung zu unterscheiden ist, die allein dem sonstigen stoff-, produkt- und anlagenbezogenen Umweltrecht unterliegt. Nach dem Maßstab der Erforderlichkeit muss jedenfalls verlangt werden, dass das Hinzutreten besonderer abfallrechtlicher Kontrollen zu den ohnehin geltenden des sonstigen Umweltrechts durch einen besonderen „*Besorgnisanlass*“ gerechtfertigt ist. Wenn der Besitzer weitere Nutzungsabsichten bekundet, kann ein solcher Besorgnisanlass ent-

weder darin liegen, dass die beabsichtigte Nutzung nach den objektiven Umständen zweifelhaft erscheint, oder darin, dass mit der Nutzung besondere Umweltrisiken verbunden sind. Im weitesten Sinne sind diese Besorgnisanlässe mit den Tatbeständen des anfänglichen oder vorübergehenden Zweckmangels verbunden, wie sie in § 3 Abs. 3 Nr. 1 und 2 KrW-/AbfG treffend formuliert sind. Liegt einer dieser abfalltypischen Besorgnisanlässe vor, so ist jedenfalls eine genauere abfallrechtliche Prüfung veranlasst.

4. Dem Umstand, dass das Abfallrecht seine besondere Kontrollfunktion wesentlich auf einen Risikoverdacht gründet, folgt zwangsläufig, dass es mit der Widerlegung des Risikos auch enden muss. Diese kann in einem Fall das Durchlaufen eines durch abfallrechtliche Standards gesicherten Behandlungsverfahrens erfordern, im anderen Fall aber auch schon durch eine *reine Prüfung* innerhalb einer juristischen Sekunde gelingen. Im Einklang damit bestätigt Art. 3 Nr. 16 EG-AbfRRL ausdrücklich, dass in der Tat auch eine reine Prüfung als Verwertung gelten kann. Das „*Ende der Abfalleigenschaft*“ ist insofern nicht im zeitlichen Sinne zu verstehen, sondern als Inbegriff der Bedingungen, unter denen jedenfalls kein Abfall vorliegt. Entscheidend kommt es für Anfang und Ende der Abfalleigenschaft gleichermaßen darauf an, unter welchen Bedingungen der abfallspezifische Gefahrenverdacht als widerlegt, d.h. die Nutzung als hinreichend wahrscheinlich und die Umweltverträglichkeit als hinreichend gesichert gelten können. Dafür sind nun dem Artikel 6 der EG-AbfRRL erstmals gesetzliche Hinweise zu entnehmen.
5. Hinreichende *Nutzungswahrscheinlichkeit* ist anzunehmen, wenn der Stoff gemeinhin für bestimmte Zwecke verwendet wird, ein Markt oder eine Nachfrage besteht und die technischen Anforderungen für die Verwendungszwecke erfüllt werden. Zur Sicherung der Umweltverträglichkeit wird gefordert, dass der Stoff oder Gegenstand den Rechtsvorschriften für Erzeugnisse genügt und von der Verwendung keine schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen zu erwarten sind. Die Notwendigkeit einer weiteren Behandlung, Verarbeitung etc. spielt im Übrigen keine Rolle.
6. Die Bedingung, dass durch Stoff und Verwendung *keine nachteiligen Umweltauswirkungen* hervorgerufen werden dürfen, ist im Einklang mit

dem sonstigen Umweltrecht dahin auszulegen, dass sie hinsichtlich solcher Risiken, für die stoff-, produkt- oder anlagenbezogene Anforderungen bestehen, erfüllt ist, sobald nachgewiesen ist, dass diese Anforderungen eingehalten werden. Hinsichtlich verarbeitungsbedingter Risiken ist dies jedenfalls der Fall, wenn die Stoffe einer IVU-rechtlich zugelassenen Anlage zugeführt werden. Nur wenn von der sekundären Verwendung spezifische Risiken ausgehen, die im sonstigen Umweltrecht bisher keine Berücksichtigung gefunden haben, bleibt eine subsidiäre abfallrechtliche Bewertung und ggf. Regulierung erforderlich.

7. Eine *hochwertige Nutzung* wird nicht vorausgesetzt. Die Abfalleigenschaft kann mit Blick auf den neuen Art. 6 EG-AbfRRL folglich nicht darauf gestützt werden, dass die nachweisliche, umweltverträgliche Nutzung nicht hochwertig sei.
8. Die spezielle Regelung in Artikel 5 EG-AbfRRL zur *Abgrenzung von Nebenprodukten und Produktionsabfällen* ist nicht ohne weiteres mit den in Artikel 6 für das Ende der Abfalleigenschaft bestimmten Kriterien vereinbar, da sie zusätzlich zu den Bedingungen, die nach Art. 6 bereits das Ende der Abfalleigenschaft begründen, weitere Voraussetzungen für die Produkteigenschaft normiert. Systematisch und teleologisch erscheint es geboten, die Kriterien des Art. 6 derart in Artikel 5 hineinzulesen, dass ein Nebenprodukt jedenfalls immer dann vorliegt, wenn die Bedingungen des Art. 6 erfüllt sind und Art. 5 nur insoweit eigenständige Bedeutung entfaltet, als er – hinsichtlich produktionsintegral angefallener und verwendeter Stoffe – keinen gemeinen Verwendungszweck und keine Marktnachfrage voraussetzt.
9. Insgesamt ist aufgrund des unvollständigen und *systematisch inkongruenten* Präzisierungsansatzes, aber auch wegen der *erheblichen Unbestimmtheit* vieler der in Art. 5 und 6 EG-AbfRRL neu eingeführten Abgrenzungskriterien der Beitrag dieser Normen zu einer zielführenden Kanalisierung der Rechtsanwendung als gering, wenn nicht sogar kontraproduktiv einzuschätzen. Immerhin bleibt aber nach den neu eingeführten Konkretisierungsermächtigungen die Möglichkeit, durch „*untergesetzliche*“ Regelungen für bedeutsame Abfallpfade klare, einheitliche und sachangemessene Lösungen zu normieren. Die hierzu gemäß Art. 5 Abs. 2 und 6 Abs. 1 EG-AbfRRL zu bestimmenden Kriterien sind der Sache nach nichts anderes als materielle Verwertungsstandards. In der Entwicklung dieser Standards wie auch der Mindeststandards gemäß Art. 27 EG-AbfRRL wird auf *Kohärenz mit dem sonstigen Um-*

weltrecht zu achten und nach Möglichkeit eine integrierte Standardsetzung anzustreben sein.

III. Ressourcenschutz – Wege in die Europäische „Recyclinggesellschaft“

10. Der Einsparung von Umweltressourcen soll nach der neuen AbfRRL durch eine fünfstufige, mehrere Grade der Hochwertigkeit mit einbeziehende Abfallhierarchie sowie durch neue Instrumente der Vermeidung zum einen und der hochwertigen Verwertung zum anderen gefördert werden. Wenngleich hier vieles noch *schemenhaft* bleibt und mehr als politischer Programmsatz denn als verbindliches Handlungsprogramm erscheint, muss festgestellt werden, dass dem neuen Gemeinschaftsrecht teilweise bemerkenswert bürokratische, *dirigistische Ansätze* vorschweben.
11. Der *fünfstufigen Abfallhierarchie* liegt offenbar die Vorstellung einer regulativen Stoffstromoptimierung dahingehend zugrunde, dass jedenfalls für einzelne, wesentlichere Abfallströme *differenzierte Zuweisungen aufgrund umfassender Ökobilanzen* („Lebenszyklusdenken“) getroffen werden sollten. Auf der Entsorgungsseite des Wirtschaftskreislaufes wird damit die holistische Herangehensweise noch deutlich weiter getrieben, als dies produktionsseitig durch die IVU-Richtlinie versucht wurde. Die Erfahrungen mit dem integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie lehren jedoch, dass schon dieser, auf einen Anlagenshorizont begrenzte materieller Integrationsanspruch real nicht eingelöst werden kann. Es ist daher zu begrüßen, dass die Abfallhierarchie im Rat noch mit erheblichen Relativierungen versehen worden ist. Im Ergebnis ist damit ihre *effektive Rechtswirkung auf Evidenzfälle minderwertiger Entsorgung beschränkt* worden, gegenüber denen staatliche Restriktionen in der Tat sinnvoll erscheinen. Auf solche Evidenzfälle sollten sich weiterhin auch stoffspezifische Einzelregelungen beschränken.
12. Welche Maßnahmen die Gemeinschaft zur Förderung der *Abfallvermeidung* ergreifen und inwieweit sie dabei eine ökologische Feinsteuerung der Stoffströme anstreben wird, bleibt im wesentlichen *späteren Regelungsentscheidungen überlassen*. Die Richtlinie gibt hierfür in den Art. 8 und 9 im wesentlichen nur eine programmatische Orientierung und durch die Abfallvermeidungsprogramme gemäß Art. 29 auch ein gewisses formales Vehikel, aber keinen spezifischen Steuerungsansatz vor.

13. Anders verhält sich dies mit dem Ziel der hochwertigen Verwertung. Zur *Förderung des Recyclings* normiert Artikel 11 EG-AbfRRL eine Pflicht zur getrennten Sammlung (bis 2015 mindestens von Papier, Metall, Kunststoffen und Glas), ohne den u.U. zweckmäßigeren Möglichkeiten nachträglicher Sortierung angemessenen Raum zu geben. Ferner werden in Artikel 11 Abs. 2 a) und b) konkrete, verbindliche *Recyclingquoten* für Papier, Metall, Kunststoff und Glas aus Haushalten und haushaltsähnlichen Quellen sowie für Bau- und Abbruchabfällen normiert. Die Umsetzung dieser Quoten erfordert erhebliche Eingriffe in den Entsorgungsmarkt und ist insb. im Hausmüllbereich *ohne eine flächendeckende Bewirtschaftung kaum zu gewährleisten* ist. Dies ist u.a. in der zukünftigen Ausgestaltung der Entsorgungsmarktordnung zu bedenken.

IV. Entsorgungsmarktordnung – Vom „Näheprinzip“ zur öffentlichen Daseinsvorsorge

14. Im Spannungsfeld zwischen *Marktfreiheit und nationaler Abfallbewirtschaftung* erkennt das novelierte Gemeinschaftsrecht ausdrücklich zwei Gründe für eine Beschränkung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs an: Zum einen die Verhinderung eines Wettbewerbs um die niedrigsten Umweltstandards und zum anderen die Gewährleistung von Entsorgungsautarkie und -nähe.
15. Zur Verhinderung eines *umweltpolitisch kontraproduktiven Wettbewerbs um die niedrigsten Entsorgungsstandards* ist den Mitgliedstaaten durch die Novelle der Abfallverbringungsverordnung 2006 ausdrücklich das Recht eingeräumt worden, den Export von Abfällen zum Zwecke der Verwertung zu unterbinden, wenn im Einfuhrstaat für die jeweilige Verwertungsanlage weniger strenge Standards gelten als im Ausführstaat und Gemeinschaftsstandards nicht existieren (Art. 12 Abs. 1 lit. c). Anforderungen an die *Hochwertigkeit* der Verwertung sind zwar durch diesen neuen Verbringungseinwand nicht geschützt. Die Möglichkeit, Verbringungen zu Verwertungszwecken aus Gründen der *Hochwertigkeit* zu untersagen, ergibt sich aber nach der Einführung der fünfstufigen Entsorgungshierarchie möglicherweise auf Grundlage der EuGH-Rechtsprechung in *EU-Wood-Trading* (C-277/02) über Art. 12 Abs. 1 lit a) EG-AbfVerbrVO i.V.m. Art. 4 Abs. 1 EG-AbfRRL n.F.
16. Die Grundsätze der *Entsorgungsnähe und -autarkie* sind als Grundlage für marktbeschränkende Andienungs- und Überlassungspflichten für

Abfälle zur Beseitigung maßgeblich und damit in ihrem Geltungsumfang von der Abgrenzung zwischen Beseitigung und Verwertung abhängig. Die darauf gerichtete Verwertungsdefinition in Art. 3 Nr. 15 EG-AbfRRL schafft mit der Einbeziehung anlagenexterner Substitutionseffekte und der Ausrichtung auf das Gesamtergebnis wichtige Klärungen. Die ausdrückliche Einführung des „*Haupt*“ergebnis-Kriteriums bringt dagegen alle Schwierigkeiten mit sich, die aus der nationalen Abgrenzungsdiskussion um den „*Hauptzweck*“ gemäß § 4 Abs. 3 und 4 KrW-/AbfG bekannt sind. Dieses Kriterium steht zudem in problematischem Verhältnis zu dem sog. *Ökologieeinwand* aus Art. 12 Abs. 1 lit g) EG-AbfVerbrVO, der ersichtlich von einem weiteren Verwertungs begriff ausgeht.

17. Die sortenbezogene Erstreckung der o.g. Bewirtschaftungsgrundsätze auf *gemischte Haushaltsabfälle* erscheint systematisch und sachlich wenig überzeugend, liegt doch der wesentliche Grund für die öffentlich-rechtliche Entsorgung der Haushaltsabfälle nicht etwa in der Nähe oder Autarkie der Verwertung, sondern vielmehr darin, dass wegen der Besonderheiten dieses Herkunftsbereichs eine flächendeckende, hygienisch und ökologisch einwandfreie und wirtschaftlich sinnvolle Verwertung nicht durch einen freien Wettbewerb im Markt gewährleistet werden kann. Aus diesem Grunde handelt es sich bei der Sammlung und Entsorgung der Haushaltsabfälle insgesamt um eine *Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge*, die EG-primärrechtlich respektiert wird und auch sekundärrechtlich anzuerkennen ist.

V. Bilanz – Klärungen im Detail, Defizite im Konzept

18. Die umfassende Novellierung der EG-AbfRRL und der EG-AbfVerbrV bringt manche Klärung in Detailfragen und befördert weitere wichtige Detailregelungen durch Regelungsaufträge und -ermächtigungen. Die Chance zu einer zeitgemäßen, systematischen Modernisierung des europäischen Abfallwirtschaftsrechts ist allerdings in wesentlichen Punkten ungenutzt geblieben. Der Abfallbegriff bleibt weiterhin ohne eine übergreifende, funktionale Definition. Unter dem Ziel der Ressourcenschonung beschwören die komplexe Abfallhierarchie und harte Recyclingquoten exzessive Stoffstrombürokratien, und in der Entsorgungsmarktordnung werden die Grundsätze der Entsorgungsnähe und -autarkie noch aufgewertet, obwohl mit der konsequenten Normierung hoher Entsor-

gungsstandards und der Förderung der Verwertung längst effektivere und marktfreundlichere Wege zur Sicherung der umweltverträglichen Entsorgung eingeschlagen worden sind. Die für eine räumliche Bewirtschaftung eigentlich ausschlaggebenden Gründe, die insbesondere im

Hausmüllbereich eine öffentlich-rechtliche Daseinsvorsorgeverantwortung begründen, werden nur unzureichend berücksichtigt. Weitere dynamische Entwicklungen sind daher auf dem Gebiet des Kreislaufwirtschaftsrechts zu erwarten.

Teilnehmerverzeichnis

Name	Tätigkeit/Institution	Ort
A		
Dr. Hartmut Aden		Bonn
Dr. Juliane Albrecht	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IöR)	Dresden
Julia Antoni	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Dr. Markus Appel, LL. M.	Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer	Berlin
B		
Dr. Herwig Bachelin	Seufert Rechtsanwälte	München
Sebastian Baldringer	Jagenburg Rechtsanwälte	Köln
Dr. Johannes Barbist	Kanzlei Binder Groesswang	Wien/Innsbruck
Daniel Baus		Barendorf
Klaus-Dieter Becherer		Garbsen
Dr. Heino Behrens	Rechtsanwalt	Stade
Albrecht Bell	Verwaltungsgericht Leipzig	Leipzig
Steffen Benz	Universität Kassel	Kassel
Frank Boermann	Kanzlei Grawert, Schöning & Partner	Berlin
Sascha Boettcher	Rechtsanwalt, FORUM Institut für Management GmbH	Kappeln
Johannes Bohl	Kanzlei Bohl & Coll.	Würzburg
Jana Bovet	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ	Leipzig
Dr. Boris Brattig	Umweltbundesamt	Dessau
Annette Braun	Universität Hamburg	Hamburg
Priv. Doz. Dr. Ralf Brinktrine	Universität Leipzig	Leipzig
Norbert Burke	Hüttenbrink Partner Rechtsanwälte	Münster
C		
Prof. Dr. Pascale Cancik	Universität Osnabrück	Osnabrück
Oliver Claus, LL. M.	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Sabine Clausen	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Doreen Coder	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ	Leipzig
Dr. Stefan Cuypers	Erich Schmidt Verlag	Berlin
Dr. Dieter Czajka		Lüneburg
D		
Dr. Angela Dageförde	Prof. Versteyl Rechtsanwälte	Hannover
Siegfried de Witt	Rechtsanwalt	Berlin
Dr. Alfred Debus	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft	Speyer
Thorsten Deppner	Universität Freiburg	Freiburg
Markus Deutsch	Kanzlei Gleiss Lutz	Frankfurt a. M.
Dr. Martin Dieckmann	Kanzlei Esche Schümann Commichau	
Dr. Lars Diederichsen	Kanzlei Haldenwang	Frankfurt a. M.
Volker Dineiger	Kanzlei Auge & Dineiger	Nürnberg
Dr. Martin Dippel	Kanzlei Brandi Dröge Piltz Heuer & Gronemeyer	Paderborn
Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde	Kanzlei Dolde & Partner	Stuttgart
Dr. Gerhard Driewer	Kanzlei Heinemann & Partner	Essen
E		
Michaela Ecker	Vors. RichterIn am Verwaltungsgericht Freiburg	Freiburg
Marion Eckertz-Höfer	Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts	Leipzig
Dr. Eva-Maria Ehebrect-Stüer	Rechtsanwältin	Münster

Dr. Markus Ehrmann	Kanzlei Kermel & Scholtka	Berlin
Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.	Universität Bremen	Bremen
Dr. André Erpenbach	Universität Bielefeld	Bielefeld
Prof. Dr. Wolfgang Ewer	Kanzlei Weißleder & Ewer	Kiel

F

Dr. Frank Fellenberg	Kanzlei Redeker, Sellner, Dahs & Widmaier	Berlin
Dr. Hartmut Fischer	Rittershaus Rechtsanwälte	Mannheim
Dr. Jürgen Fluck	BASF	Ludwigshafen
Dr. Anke Fortmann	Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Thomas Frangenberg	Daimler AG	Stuttgart
Gregor Franßen	Kanzlei Heinemann & Partner	Essen
Klaus Füsler	Kanzlei Füsler & Kollegen	Leipzig

G

Jana Gattermann	Universität Kassel	Kassel
Dr. Jochen Gebauer	Bundeskanzleramt	Berlin
Geraldine Gehrken	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Daniel Gehrman	Universität Köln	Düsseldorf
Dr. Stefan Geiger	Kanzlei Gleiss Lutz	Berlin
Dr. Jürgen Glückert	Kanzlei Heinemann & Partner	Essen
Moritz Goedecke	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Dr. Roman Götze	Götze Rechtsanwälte	Leipzig
Dr. Dominik Greinacher	Kanzlei Kermel & Scholtka	Berlin
Dr. Joachim Greinert	SRH Verwaltungsges. mbH	Hamburg
Dr. Bernd Groh	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz	Hannover
Andreas Große	Kanzlei Becker Büttner Held	Berlin
Prof. Dr. Egon Gundermann	Technische Universität München – FG Raumordnung und Umweltrecht	München

H

Dr. Evelyn Hagenah	Umweltbundesamt	Dessau
MinR Günther Hahn	Umweltministerium Baden-Württemberg	Stuttgart
Andrea Hennecken	Kanzlei Wolter – Hoppenberg	Hamm
Gerald Hennenhöfer	Kanzlei Redeker Sellner Dahs & Widmaier	Berlin
Bettina Hennig	Universität Bremen	Bremen
Jan Henning	Kanzlei Gleiss Lutz	Berlin
Dr. Anja Henschel	Universität Kassel	Kassel
Andreas Hermann	Öko-Institut e.V.	Darmstadt
Janine Hermes		Lüneburg
Juliane Hilf	Freshfields Bruckhaus Deringer LLP	Köln
Klaus Hoffmann	Kanzlei Hoffmann & Greß	München
Hans-Georg Hofmann	Rechtsanwalt	Hohen Neuendorf
Dr. Michael Hofmann		Mainz
Holger Hofmann	Kanzlei Oppenhoff & Partner	Köln
Dr. Jochen Hofmann-Hoepfel	Rechtsanwalt	Höchberg
Dr. Timo Hohmuth	Kanzlei White & Case LLP	Hamburg
Nadine Holzapfel	Universität Bremen	Bremen
Prof. Dr. Werner Hoppe	Kanzlei Gleiss Lutz	Münster
Justine Karoline Hutsch	Universität Lüneburg	Freiburg

I

Dr. Christl Illig	Rechtsanwältin	Stuttgart
Jan Boris Ingerowski	Universität Hamburg	Hamburg

J

Prof. Dr. Inge Jagenburg	Jagenburg Rechtsanwälte	Köln
Dr. Thomas Jamrath	Siemens AG	Berlin

Prof. Dr. Hans D. Jarass, LL.M.	Universität Münster, Institut für Umwelt- und Planungsrecht	Münster
Sebastian Jungnickel	Kanzlei Schwarz Kelwing Wicke Westpfahl	Berlin
Willy Jürk	Rechtsanwalt	Berlin

K

Christian Kahle	White & Case LLP	Hamburg
Dr. Ulrich Karpenstein	Kanzlei Redeker, Sellner, Dahs & Widmaier	Berlin
Dr. Kostja Gregor v. Keitz	Kanzlei Gleiss Lutz	Berlin
Katharina Kern	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ	Leipzig
Lena Ketterer	Universität Freiburg	Freiburg
Dr. Günter Kitzinger	Koehler & Klett Rechtsanwälte	Köln
parl. StS Astrid Klug	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Berlin
Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.	Bayerische Julius-Maximilians-Universität	Würzburg
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	Universität Hamburg; Vorsitzender der GfU	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Köck	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ	Leipzig
Prof. Dr. Michael Kotulla, M.A.	Universität Bielefeld	Bielefeld
Dr. Lutz Krahnfeld	Kanzlei Köchling & Krahnfeld	Hamburg
Dennis Kramer		Bremerhaven
Rike Krämer	Universität Bremen	Bremen
Pascale Kromarek	Total S.A.	Paris
Anna Kröner	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Prof. Dr. Ferdinand Kuchler	Kanzlei Clifford Chance	München
Dr. Franz-Josef Kunert	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	Dresden
Thoralf Kunzmann	Rechtsanwalt, Vattenfall Europe New Energy GmbH	Hamburg

L

Dr. Mirjam Lang	Kanzlei Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Friederike Lehmann		Hamburg
Dr. Christoph Leifer	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Dr. Angelika Leppin	Kanzlei Weißleder & Ewer	Kiel
Dr. Heinrich Frhr. v. Lersner	Präsident des Umweltbundesamtes a.D.	Berlin
Franziska Lietz	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
MinDirig'in	Bundesministerium für Umwelt; Naturschutz und Reaktorsicherheit	Berlin
Dr. Susanne Lottermoser		
Dr. Franz Luger	OMV Refining & Marketing GmbH	Schwechat/ Österreich
Dr. Thomas Lüttgau	Kanzlei Lenz und Johlen	Köln

M

Dr. Tobias Masing	Kanzlei Redeker Sellner Dahs & Widmaier	Berlin
Wenke Matthes	Kanzlei Gleiss Lutz	Stuttgart
Prof. Dr. Thomas Mayen	Kanzlei Redeker, Sellner, Dahs & Widmaier	Bonn
Dr. Hansjörg Melchinger	Nonnenmacher Rechtsanwälte	Karlsruhe
Dr. Natalie Michels	WMRC Rechtsanwälte	Berlin
Kai Mornhinweg	BDI Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Georgia Mosiou	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Dr. Heike Mrasek-Robor	Universität Kassel	Kassel
Wolf Müller	Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V.	Berlin
Akad. Rat Thorsten Müller	Universität Würzburg	Höchberg

N

Armin Netter	Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen	Gelsenkirchen
Dr. Helmut Nicolaus	Kanzlei Görg	Berlin
Bernd Niedeggen	Kanzlei Dr. Stark Niedeggen & Kollegen	Köln
Dr. Peter Nisipeanu	Ruhrverband	Essen
Dr.-Ing. Adolf Nottrodt		Hamburg
Dr. Jens Nusser	Kanzlei Hoffmann, Liebs, Fritsch & Partner	Düsseldorf

O

Dr. Olaf Otting	Kanzlei Gleiss Lutz	Frankfurt a. M.
-----------------	---------------------	-----------------

P

Prof. Dr. Eckhard Packe	Bayerische Julius-Maximilians-Universität	Würzburg
Dr. Stefan Paetow	Vors. Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.; Stellvertetender Vors. der GfU	Berlin
Dr. Sabine Pellens	Kanzlei Lindenpartners	Berlin
MinR Dr. Frank Petersen	Bundesministerium für Umwelt; Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bonn
Dr. Malte Petersen	Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek	Düsseldorf
Dr. Renate Philipp	Richterin am Bundesverwaltungsgericht	Leipzig
Tom Pleiner	Humboldt Universität zu Berlin	Berlin
Elisabeth Potje	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	Dresden
Axel Pottschmidt	Kanzlei Heinemann & Partner	Essen
Dr. Ursula Prall	Kuhbier Rechtsanwälte	Hamburg
Dr. Rebecca Prella	Berliner Stadtreinigungsbetriebe	Berlin
Dr. Thomas Pütter	Quarzwirke GmbH	Frechen

R

Dr. Manfred Rack	Rack Rechtsanwälte	Frankfurt a. M.
Dr. Thomas Rautenberg	Kanzlei IUR-REALIS	Frankfurt a. M.
Jürgen Philipp Reclam	Richter am Verwaltungsgericht Berlin; Geschäftsführer der GfU	Berlin
Dr. Moritz Reese	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ	Leipzig
Prof. Dr. Eckard Rehbinder	Goethe-Universität Frankfurt a. M.	Frankfurt a. M.
Dr. Hans Reip	Kanzlei Reip & Köhler	Jena
Dr. Gunther Rieger	Kanzlei Dammert & Steinforth	Leipzig
Prof. Dr. Marc Röckinghausen		Heiligenhaus
Hermann Roling	Rechtsanwalt	Osnabrück
Franziska Rösch	Bayerische Julius-Maximilians-Universität	Würzburg
Prof. Dr. Alexander Roßnagel	Universität Kassel	Kassel
Peter Rottner	Bund Naturschutz in Bayern e. V.	Nürnberg
Daniel Rucireto	Bayerische Julius-Maximilians-Universität	Würzburg

S

Nadja Salzborn	Umweltbundesamt	Dessau
apl. Prof. Dr. Joachim Sanden	Universität Lüneburg	Lüneburg
Dr. Christof Sangesstedt		Berlin
Oliver Sauer	Universität Freiburg	Freiburg
Dr. Jan Scharf	Kanzlei White & Case	Hamburg
Benedikt Scheel		Berlin
Michael Scheier	Rechtsanwalt	Köln
Dr. Frank Andreas Schendel		Bergisch-Gladbach
Frank-Jochen Scheuten	Kanzlei Kümmerlein, Simon & Partner	Essen
Dr. Bernd Schieferdecke	Kanzlei Dolde & Partner	Stuttgart
Jan Schilling	Verband kommunaler Unternehmen e. V.	Berlin

StS Dr. Alexander Schink	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Matthias Schink		Nettetal
Prof. Dr. Arndt Schmehl	Universität Hamburg	Hamburg
Andrea Schmeichel	Universität Bremen	Bremen
Prof. Dr. Guido Schmidt	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen	Duisburg
Bernhard Schmitz	Schmitz Rechtsanwälte	Frankfurt a.M.
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider	European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück	Osnabrück
Prof. Dr. Thomas Schomerus	Universität Lüneburg	Lüneburg
Prof. Dr. Christian Schrader	Hochschule Fulda	Fulda
Mario Senft	Sanofi-Aventis Deutschland	
Corinna Sicko	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften	Speyer
Priv. Doz. Dr. Ulrich Smeddink	Umweltbundesamt	Dessau
Prof. Dr. Wolf Dieter Sondermann	Sondermann Rechtsanwälte	Essen
Peter Spengler		Alsbach
Dr. Wolfgang Spoerr	Kanzlei Hengeler Mueller	Berlin
StS Dr. Jürgen Staupe	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	Dresden
Michaela Stecher	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Marcus Steffens	Universität Kassel	Kassel
Dr. Ursula Steinkemper	CMS Hasche Sigle	Stuttgart
Dr. Gregor Strauch	BDI	Berlin
Prof. Dr. Bernhard Stürer	Deutsches Verwaltungsblatt	Münster

T

Matthias Tams	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Dr. Claudia Tege		Essen
Silvia Tolkmitt	Kanzlei Dr. Dammert & Steinforth	Leipzig
Ulrike Tolkmitt		Lüneburg

U

Prof. Dr. Michael Uechtritz	Kanzlei Gleiss Lutz	Stuttgart
-----------------------------	---------------------	-----------

V

Andreas Versmann	Europäische Kommission – Generaldirektion Umwelt	Berlin
Prof. Dr. Ludger-Anselm Versteyl	Prof. Versteyl Rechtsanwälte	Burgwedel
Dr. Andrea Versteyl	Andrea Versteyl Rechtsanwälte	Berlin
Dr. Andrea Vetter	Kanzlei Dolde & Partner	Stuttgart
Dr. Berthold Viertel	RWE Power AG	Essen
Dr. Miriam Vollmer	Kanzlei Becker Büttner Held	Berlin

W

Annette Wahlfels	Bundesamt für Strahlenschutz	Salzgitter
Dr. Jens Wahlhäuser	Kanzlei Redeker Sellner Dahs & Widmaier	Bonn
Ruth M. Weber	Leuphana Universität Lüneburg	Lüneburg
Prof. Dr. Clemens Weidemann	Kanzlei Gleiss Lutz	Stuttgart
Matthias Weigand	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz	München
Dr. Helge Wendenburg	Bundesministerium für Umwelt; Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bonn
Dr. Stefan Wiesendahl	Kanzlei Kümmerlein, Simon & Partner	Essen
Dr. Ulrich Wollenteit	Kanzlei Günther Heidel Wollenteit Hack	Hamburg

Andre Wortha
Katja Wosniak

Kanzlei Bender Harrer Krevet
Umweltbundesamt

Freiburg
Dessau

Z

Annett Zeisler

Umweltbundesamt

Dessau

