

jedenfalls in der Form des Übermaßverbots strukturell auf die »klassische« Eingriffsabwehr zugeschnittenen – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bemüht.

#### D. Schluß

Im Ergebnis muß man sich auch bei der Eingriffsabwehr auf den Gewährleistungsinhalt konzentrieren und neue

Auslegungsweisen entwickeln. Die Eingriffsabwehr wirft dadurch inzwischen ähnliche Probleme auf wie funktionsgrundrechtliche Interpretationen oder die Entwicklung leistungsrechtlicher Gehalte. Von daher gibt es auch keinen Grund, Grundrechte in erster Linie als Eingriffsabwehrrechte anzusehen. Die Eingriffsabwehr ist eine Funktion neben anderen und weder dogmatisch gesicherter noch weniger kompliziert.

## DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

### Vierte Kölner Abfalltage 1995

– Tagungsbericht –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Lehrbeauftragter an den Universitäten Münster und Osnabrück, Münster

Das Abfallrecht ist im Umbruch. Die erlebnisreiche Fahrt vom sprichwörtlichen »Müllkutscher« zum akademisch vorgebildeten »Kreislaufwirtschaftler« hat erst vor etwa 20 Jahren auf dem etwas holprigen Weg des Abfallbeseitigungsgesetzes 1972<sup>1</sup> begonnen und sich über das Abfallgesetz 1986<sup>2</sup> fortgesetzt. An die Stelle der überkommenen Abfallbeseitigung ist inzwischen das Modell einer Kreislauf- und Abfallwirtschaft getreten, die in dem neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)<sup>3</sup> ihren nicht nur sprachlich bisher kunstvollsten Höhepunkt erreichen konnte. Zugleich hat das neue Gesetz den Vormarsch des Abfallrechts in die Produktion eingeläutet.

Die Analyse der Veränderungen des Abfallrechts einerseits und die Darstellung des Stoffkreislaufes sowie des zukünftigen Einflusses des Abfallrechts auf den Produktionsbereich andererseits standen im Mittelpunkt der vierten Kölner Abfalltage 1995, die am 14./15. 11. 1995 in der traditionsreichen Domstadt durchgeführt wurden. Unter der Schirmherrschaft der Bundesumweltministerin Dr. Angela *Merkel* (Bonn), der Düsseldorfer Umweltministerin Bärbel *Höhn* und des Oberbürgermeisters der gastgebenden Stadt Norbert *Burger* hatten sich unweit des Rheins dichtgedrängt etwa 350 Teilnehmer aus allen Bereichen der Entsorgungswirtschaft und Umweltverwaltungen Deutschlands eingefunden, um die Auswirkungen des zum 6. 10. 1996 in Kraft tretenden Gesetzes<sup>4</sup> zu erörtern und sich auf die neue Rechtslage einzustimmen. Die Beratungen, zu denen der Kirsten-Gutke-Verlag eingeladen hatte und die von Rechtsanwalt Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang *Klett* (Köln), Dr. Henning *von Köller* (Rheinbach) und Dipl.-Ing. Gerhard *Schmitt-Gleser* (Brühl) moderiert wurden, standen ganz im Zeichen der neuen Gesetzeslage, die alles andere als klar und überschaubar ist. Recht hart waren daher vielfach die Nüsse, die von den erwartungsfrohen Teilnehmern der Kölner Abfalltage in den beiden herbstlichen Novembertagen geknackt werden mußten.

- 1 Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz – AbfG) vom 7. 6. 1972 (BGBl. I S. 873).
- 2 Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG) vom 27. 8. 1986 (BGBl. I S. 1410).
- 3 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG) vom 27. 9. 1994 (BGBl. I S. 2705).
- 4 Vgl. dazu Art. 13 des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. 9. 1994 (BGBl. I S. 2705). Danach treten die Vorschriften des Gesetzes, die zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigen oder solche Ermächtigungen in anderen Gesetzen ändern, am Tage nach der Verkündung (am 7. 10. 1994) in Kraft. Im übrigen tritt das Gesetz zwei Jahre nach Verkündung in Kraft. Die Verkündung erfolgte am 6. 10. 1994.

#### Umweltpolitische Konzepte

Klarer erkennbar waren da schon die umweltpolitischen Konzepte. Bundesumweltministerin Angela *Merkel* (CDU) verwies in ihrem von Dr. Ing. E. H. Dieter *Ruchay* (Bonn) überbrachten Grußwort auf die neue umweltpolitische Dimension des KrW-/AbfG, das den Weg von einer Wegwerfgesellschaft zu einer Kreislaufwirtschaft weise. Abfall sei vorrangig zu vermeiden und wiederzuwerten. Die bequeme Arbeitsteilung zwischen Industrie, Handel, Verbraucher und Abfallwirtschaft müsse durch eine gemeinsame Verantwortung aller am Stoffkreislauf Beteiligten ersetzt werden. »Die soziale Marktwirtschaft muß zu einer auch ökologisch ausgerichteten Marktwirtschaft werden«, meinte Frau *Merkel*, wobei sie vor allem auf Kooperation und weniger auf ordnungsrechtliche Zwangsmittel setzte.

»Die Landesregierung NW setzt auf eine ökologische Wende«, erklärte Staatssekretärin Christiane *Friedrich* für die Düsseldorfer Umweltministerin Bärbel *Höhn* (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) in ihrem Grußwort. Zugleich sprach sich die Landesumweltministerin dafür aus, die industrielle und gewerbliche Produktion stärker als bisher an Umweltbelangen auszurichten. Aus der politischen Neuorientierung leitete Frau *Höhn* handfeste Forderungen ab: Auf Müllverbrennungsanlagen müsse verzichtet, die TA-Siedlungsabfall neu gefaßt und eine flächendeckende Bioabfallkompostierung eingeführt werden. Abfallvermeidung, Abfallvorbehandlung und -vorsortierung seien wichtige Elemente einer neuen Umweltpolitik, bei der es darum gehe, Ökonomie und Ökologie miteinander zu verbinden. Zugleich mahnte die Ministerin eine stärkere Produktverantwortung von Industrie und Handel an und rief auch die Verbraucher auf, durch einen verantwortlichen Gebrauch von Stoffen ihren Beitrag zu einem verbesserten Umweltschutz zu leisten.

#### Entstehungsgeschichte

»Auch in der Kreislaufwirtschaft hat die Abfallwirtschaft ihren Stellenwert« erklärte Rechtsanwalt Frank-Rainer *Billigmann* (Köln). Der Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) rief zu einer grundlegenden Neubestimmung der Kreislauf- und Abfallwirtschaft auf. Müllverbrennungsanlagen seien nicht das Allheilmittel der Abfallbeseitigung. Biologisch-mechanischen Behandlungsanlagen mit einer nachsorgefreien Deponierung könnten sich vielleicht sogar als bessere Alternative erweisen. Zugleich gab *Billigmann* den Verwaltungsjuristen Hoffnung (»Das KrW-/AbfG in eine Fundgrube für akribische Juristen«), wofür er vor allem handwerkliche Mängel bei der Formulierung des KrW-/AbfG verantwortlich machte. Das neue Gesetz werfe zahlreiche offene Fragen auf. Als Beispiel nannte *Billigmann* die Überlassungspflichten in § 13 KrW-/AbfG. Ist etwa die vollständige und ordnungsgemäße Kompostierung gewährleistet, so unterliegt der Besitzer hinsichtlich dieser Stoffe

nicht dem Benutzungszwang für die gemeindliche Abfallentsorgung. Er ist nach einer Entscheidung des OVG Münster<sup>5</sup> entsprechend auch vom Anschlußzwang zu befreien. Angesichts der vielen ungeklärten Fragen mahnte *Billigmann*: »Wir müssen dafür Sorge tragen, daß das geflügelte Wort von der Abfallwirtschaft zur Kreislaufwirtschaft nicht als Vehikel dazu dient, neue Defizite bei der Verfolgung der abfallwirtschaftlichen Zielrichtung aufzureißen.«

#### Systematik

Die neue Philosophie der Kreislaufwirtschaft ist von dem »Dreigestirn« »Vermeiden und Beseitigen« gekennzeichnet, erklärte Dr. Ing. E. H. Dieter *Ruchay* vom Bundesumweltministerium zu Beginn seiner Gegenüberstellung der alten und neuen abfallrechtlichen Regelungen. Wertstoffe sollten so lange wie möglich dem Wirtschaftskreislauf erhalten bleiben. Kritische Worte fand der Präsident der internationalen Kommissionen zum Schutz der Elbe und des Rheins für den »Mülltourismus«, der in der nationalen aber auch internationalen Bewertung großen Schaden angerichtet habe. Für die nach wie vor komplizierte Fassung des Abfallbegriffs in § 3 KrW-/AbfG machte *Ruchay* das Europarecht verantwortlich<sup>6</sup> und verwies darauf, daß die gesetzlichen Bestimmungen durch Vollzugsregelungen umgesetzt werden müssen. Wichtige Impulse für eine moderne Kreislaufwirtschaft erwartete der Referent von der in § 22 KrW-/AbfG geregelten Produktverantwortung, die mit einer Pflichtenhierarchie konsequent dem Gedanken der Kreislaufwirtschaft folge und über die Ermächtigungen zugunsten der Bundesregierung in § 14 AbfG hinausgehe. Das Gesetz setze dabei zunächst weiterhin auf freiwillige Lösungen. Sollte die Wirtschaft die Produktverantwortung nicht selbst ausreichend umsetzen, müsse etwa in den Bereichen Auto- und Elektronik-Schrott oder Altpapier mit entsprechenden Rechtsverordnungen nach § 22 Abs. 4 KrW-/AbfG gerechnet werden.

Den Streit zwischen Deponie und Müllverbrennung hat das KrW-/AbfG abstrakt nicht entschieden. Nach § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG können Abfälle sowohl stofflich verwertet oder zur Gewinnung von Energie genutzt werden. Vorrang hat die bessere umweltverträgliche Verwertungsart. Solange eine Rechtsverordnung dazu nicht konkrete Aussagen macht, ist nach § 6 Abs. 2 KrW-/AbfG eine energetische Verwertung nur zulässig, wenn der Abfall einen entsprechend hohen Heizwert hat, ein Feuerleistungswirkungsgrad von mindestens 75 % erzielt wird, die entstehende Wärme genutzt wird und die aus der Verbrennung entstehenden Abfall möglichst ohne weitere Behandlung abgelagert werden können. »Der Vorrang von stofflicher und energetischer Verwertung läßt sich daher nicht abstrakt, sondern nur im Einzelfall ermitteln«, machte *Ruchay* klar, wobei die Einzelheiten in einer rechtzeitig verabschiedeten Rechtsverordnung der Bundesregierung geregelt werden müßten. Er rechne nicht damit, daß die TA-Siedlungsabfall in absehbarer Zeit geändert werde, so daß auch die Müllverbrennung weiterhin Bestandteil der Abfallwirtschaft bleibe. Einer stärkeren Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft entspreche es, die präventive Kontrolle zurückzunehmen und Fehlverhalten durch eine Malus-Regelung zu bestrafen. Und noch eine Mahnung hielt *Ruchay* für die Zuhörer bereit: »Wir müssen dafür Sorge tragen, daß nicht billige Investitionen von heute zu erheblichen Altlasten von morgen werden.«

#### Neuer Abfallbegriff

Der neue Abfallbegriff, der einen Schlüssel zur Anwendung des Abfallrechts bildet, ist in § 3 KrW-/AbfG wesentlich erweitert. Er erfaßt alle beweglichen Sachen, die unter die in Anhang I des Gesetzes aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß. Das Gesetz unterscheidet dabei Abfälle zur Verwertung und Abfälle zur Beseitigung. Abfälle zur Verwertung sind Abfälle, die verwertet werden. Alle anderen Abfälle sind Abfälle zur Beseitigung. Mit diesem

neuen Abfallbegriff ist die überkommene Angrenzung von Abfall und Wirtschaftsgut aufgegeben und durch einen umfassenden Abfallbegriff ersetzt worden, der die gesamte Stoffwirtschaft umfaßt, erklärte Prof. Dr. Rüdiger *Breuer* (Bonn) zu Beginn seines Referates über den erweiterten Anwendungsbereich des neuen Abfallbegriffs. An die Stelle der bisherigen Abgrenzungsschwierigkeiten seien allerdings neue getreten. Denn die Abgrenzung der Abfälle zur Verwertung und zur Beseitigung sei alles andere als klar. Die gewandelte Systemfunktion und der entsprechend erweiterte Anwendungsbereich des neuen Abfallbegriffs stehen in einem untrennbaren Zusammenhang mit der gesetzlichen Prinzipienwende von der öffentlichen Daseinsvorsorge zur abfallrechtlichen Verursacherverantwortung. Die systembedingte Erweiterung des Abfallbegriffs führt indessen nicht zur Ausdehnung der Regie öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, sondern umgekehrt zu einer erhöhten Verantwortung der privatwirtschaftlichen Produzenten und Konsumenten, machte der Inhaber des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn klar. Der objektive Abfallbegriff, der sich an dem Katalog des Anhangs I orientiere, werde in § 3 Abs. 2 und 3 AbfG durch subjektive Elemente ergänzt und überlagert. Neuer Streit bei der Abgrenzung von Produkt und Abfall wird sich – so *Breuer* – vor allem bei Vor-, Zwischen-, Koppel- und Nebenprodukten entzünden. Denn auch die Zuführung zur Verwertung erfüllt nach § 3 Abs. 2 KrW-/AbfG den Abfallbegriff. Die Absicht der wirtschaftlichen Verwertung des Stoffes als Wirtschaftsgut schließt damit die Anwendung des Abfallrechts nicht aus.

Der objektive Abfallbegriff wird durch § 3 Abs. 4 KrW-/AbfG in Anlehnung an das bisherige Recht sowie die Rechtsprechung des EuGH<sup>7</sup> und des BVerwG<sup>8</sup> präzisiert. Der Besitzer muß sich danach des Abfalls entledigen, wenn davon insbesondere nachteilige Umwelteinwirkungen ausgehen können. »Durch diese Erweiterung des Abfallbegriffs dringt das neue KrW-/AbfG tief und nachhaltig in die wirtschaftlichen Produktions- und Verwendungsvorgänge ein«, erklärte *Breuer* und verdeutlichte dies an verschiedenen Beispielen. Der Europäische Abfallkatalog<sup>9</sup> aufgrund der Entscheidung der Kommission vom 20. 12. 1993 entfaltet – so *Breuer* – keine verbindliche Wirkung hinsichtlich der Abfalleigenschaft. Allerdings könne sich daraus eine Indiz- oder Vermutungswirkung in bezug auf den Abfallbegriff des nationalen und supranationalen Rechts ergeben.

#### Grundsätze

Regierungsdirektor Dr. Frank *Petersen* vom Bundesumweltministerium (Bonn), der die Gesetzgebungsberatungen in der Endphase begleitet hatte, verdeutlichte die neue Konzeption der Kreislaufwirtschaft des KrW-/AbfG: Der umweltpolitische Begriff der Kreislaufwirtschaft versteht sich als neues Leitbild, nach dem die Lösung des Abfallproblems nicht »end of pipe« allein durch technische und organisatorische Maßnahmen im Entsorgungsbereich gefunden werden kann, sondern die Versorgung und Entsorgung »kreislaufartig« möglichst so zu verbinden sind, daß Abfälle des Wirtschaftens als Rohstoffe der Produktion verwendbar sind. Hieraus leitete der Leiter des Referates Abfallentsorgung im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit strukturelle und inhaltliche Anforderungen für die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen ab.

Die Kreislaufwirtschaft stellt sich nach den Worten von *Petersen* als Vermeidung und Verwertung von Abfällen dar, wobei die Vermeidung gegenüber der Verwertung vorrangig ist (§ 4 KrW-/AbfG). Nach den in § 4 Abs. 1 KrW-/AbfG festgelegten Grund-

5 OVG Münster, Urteil vom 14. 6. 1995 – 22 A 2424/94 –, Mitt. NWStuGB 1995, 212 = RdL 1995, 269.

6 Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle vom 15. 7. 1975, ABl. I 194.

7 EuGH, Urteil vom 28. 3. 1990 – C-206/88 –, DVBl. 1991, 375 = Slg. 1990, I-1461: »Der Begriff Abfälle erfaßt Stoffe und Gegenstände, die zur wirtschaftlichen Wiederverwendung geeignet sind. Dieser Begriff setzt nicht voraus, daß der Besitzer, der sich eines Stoffes oder eines Gegenstandes entledigt, dessen wirtschaftliche Wiederverwendung durch andere ausschließen will.«

8 Urteil vom 24. 6. 1993 – 7 C 11.92 –, DVBl. 1993, 1139 = BVerwGE 92, 353 – Bauschutt; Urteil vom 24. 6. 1993 – 7 C 10.92 –, DVBl. 1993, 1139 = BVerwGE 92, 359 – Altreifen.

9 European Waste Catalogue – EWC.

sätzen der Kreislaufwirtschaft sind Abfälle in erster Linie zu vermeiden, insbesondere durch Verminderung ihrer Menge und Schädlichkeit, und in zweiter Linie stofflich zu verwerten oder durch energetische Verwertung zur Gewinnung von Energie zu nutzen, machte *Petersen* die Grundkonzeption des neuen Gesetzes deutlich. Dabei ist die Kreislaufwirtschaft der Abfallbeseitigung vorgelagert. Nach den in § 10 Abs. 1 KrW-/AbfG festgelegten Grundsätzen greift die Abfallbeseitigung erst ein, wenn Abfälle nicht verwertet werden. Die Grundsätze und Pflichten sind dabei hierarchisch aufgebaut: Abfälle sind in erster Linie zu vermeiden und in zweiter Linie stofflich oder energetisch zu verwerten (§ 4 KrW-/AbfG). Nicht verwertbare Abfälle sind umweltverträglich zu beseitigen. Der Abfallbegriff in § 3 KrW-/AbfG ist wesentlich erweitert, wie *Petersen* verdeutlichte und hinzufügte: »Die bisher außerhalb des AbfG rangierenden Reststoffe, Wertstoffe und Wirtschaftsgüter unterfallen damit dem Abfallbegriff und werden so vom Pflichtregime des KrW-/AbfG erfaßt, was nach fachkundigen Schätzungen etwa zu einer Verdreifachung der dem neuen Gesetz unterliegenden Abfallmenge führt.«

Das KrW-/AbfG leiste durch die in § 22 KrW-/AbfG geregelte Produktverantwortung und die immissionsschutzrechtliche Vermeidungspflicht (§ 9 KrW-/AbfG, § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG) einen wichtigen Beitrag zu abfallarmen Produktionsverfahren und zur Entwicklung abfallarmer Produkte. Aus der Produktionsverantwortung des § 22 KrW-/AbfG leitete *Petersen* unmittelbare Verpflichtungen von Hersteller und Handel ab. Zwar bedürfe die Umsetzung der Produktionsverantwortung nach § 22 Abs. 5 KrW-/AbfG entsprechender Rechtsverordnungen der Bundesregierung. Wirtschaft und Handel seien jedoch bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes und der Rechtsverordnungen auf die produktionsbezogene Abfallvermeidung verpflichtet. Die umweltrechtlichen Grundpflichten seien bereits in dem Gesetz angelegt, so daß spätere Rechtsverordnungen nicht auf einen unüberwindbaren Vertrauensschutz von Industrie und Handel stoßen würden. Das KrW-/AbfG leiste eine Verzahnung von Immissionsschutzrecht und Kreislaufwirtschaftsrecht und stelle durch § 9 KrW-/AbfG sicher, daß neben den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen und den stofflichen Anforderungen der Kreislaufwirtschaft Rechnung getragen werde. Hierdurch werde der »blinde Fleck« zwischen Abfall- und Immissionsschutzrecht durch ein unkontrolliertes Ausschleusen von Schadstoffen in Produkte verhindert.

Die Erweiterung des Abfallbegriffs in § 3 KrW-/AbfG stößt allerdings vor allem in der Industrie nicht auf ungeteilte Zustimmung, wie Prof. Dr. H. *Hoberg* (Technische Hochschule Aachen) aus technischer Sicht verdeutlichte. Das Gesetz zeige bereits vor seinem Inkrafttreten einschneidende Vorwirkungen, die auch in neuen technischen Verfahren zur Trennung von Wertstoffen aus Abfallgemischen zum Ausdruck kämen.

#### *Überlassungs-, Andienungs- und Grundpflichten*

»Das KrW-/AbfG ist so kompliziert und dereguliert, daß selbst Kenner der Materie das Gesetz kaum noch durchschauen.« Diese beunruhigende Bilanz zog Rechtsanwalt Prof. Dr. Werner *Hoppe* (Berlin/Stuttgart) in seinem Vortrag über »das novellierte System von Überlassungs-, Andienungs- und Grundpflichten« und fügte hinzu: »Es ist ein sehr kompliziertes System, das zwar von Grundpflichten ausgeht, sich dann aber als ein nicht gerade durch Überschaubarkeit auszeichnendes Geflecht von Ausnahme, Ausnahmen von Ausnahme, Rücknahmen von Ausnahmen und von Einzelregelungen darstellt.« *Hoppe* hatte zur Unterstützung seines Vortrags 16 Schaubilder mitgebracht, die unter den Teilnehmern geradezu reißenden Absatz fanden. Entscheidend für das System von Grundpflichten, Überlassungs- und Andienungspflichten sei die Unterscheidung zwischen Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung, an die das Gesetz im Hinblick auf die Entsorgungsträgerschaft und Entsorgungsverantwortlichkeit höchst unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpft. Die bisherigen Abgrenzungsprobleme des Abfallbegriffs seien daher – so *Hoppe* – nicht entfallen, sondern lediglich auf die Abgrenzung von Beseitigung und Verwertung verlagert worden.

Zu den zentralen Grundpflichten rechnete der langjährige Münsteraner Lehrstuhlinhaber die Verwertungspflichten nach § 5 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG und die umweltverträglichen Besei-

gungspflichten nach § 11 Abs. 1 KrW-/AbfG. Als Ausnahmeregelung von diesen Grundpflichten bezeichnete der Umweltrechtler die bundesrechtlich geregelten Überlassungspflichten (§ 13 Abs. 1 bis 3 KrW-/AbfG), die landesrechtlich geregelten Überlassungspflichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle (§ 13 Abs. 4 Satz 1 bis 3, 5 KrW-/AbfG) sowie die landesrechtlich geregelten Andienungspflichten für besonders überwachungsbedürftige Abfälle (§ 13 Abs. 4 Satz 1 bis 3, 5 KrW-/AbfG). Der Begriff der Andienungspflicht eröffnet für den Landesgesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum.

Der Grundsatz der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung hat nach § 5 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG Vorrang vor der Beseitigung. Die Verwertung erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Sie ist schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigung und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt (§ 5 Abs. 3 KrW-/AbfG). *Hoppe* warnte allerdings davor, den unbestimmten Gesetzesbegriff der Gemeinwohlerfordernlichkeit zum Einfallstor für die Ausdehnung der Überlassungspflicht zu machen und diese uferlos mit Fragen der Ortsnähe, der Gebietsbezogenheit, des Staatsziels Umweltschutz und gemeinschaftsrechtlichen Überlegungen zu verknüpfen. Eingehend befaßte sich der Umweltrechtler mit den zahlreichen Problemen, die sich bei der Auslegung des § 13 KrW-/AbfG ergeben. Abfälle aus privaten Haushalten (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG) und Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen (§ 13 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG) sind danach unter bestimmten Voraussetzungen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen. So wird etwa privater Hausmüll zur Beseitigung von der Überlassungspflicht ganz erfaßt, Hausmüll zur Verwertung nur dann, wenn der Abfallverursacher zur Verwertung nicht in der Lage ist oder diese nicht beabsichtigt. Die übrigen Abfälle zur Verwertung unterliegen nicht der Überlassungspflicht. Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen sind von der Überlassungspflicht erfaßt, soweit die Abfallverursacher diese nicht in eigenen Anlagen beseitigen oder nicht überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern. Das Gesetz hinterläßt dabei zahlreiche Fragen: Besteht ein subjektives Recht auf Verwertung des Hausmülls? Was sind im Gewerbemüllbereich eigene Anlagen? Inwieweit werden überwiegende öffentliche Interessen zum Einfallstor für die öffentlich-rechtlichen Entsorgerinteressen? Wem kommt die Konkretisierungsbefugnis für solche Interessen zu, nur dem Landesgesetzgeber oder auch dem kommunalen Satzungsgeber? Es handele sich jedenfalls um eine nachvollziehende, nicht gestalterische Abwägung, machte der Planungsrechtler deutlich. Als recht kompliziert und teilweise unklar bezeichnete *Hoppe* auch die in § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG enthaltene Ermächtigung, Andienungs- oder Überlassungspflichten zu bestimmen. Ebenso wie die in § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG vorgesehene Fortgeltung landesrechtlich geregelter Andienungspflichten kann die komplizierte von Regeln, Ausnahmen und Ausnahmen von Ausnahmen geprägte Struktur wohl nur aufgrund umfangreicher Schaubilder erklärt und halbwegs verstanden werden, wie auch Rechtsanwalt Dr. Clemens *Weidemann* in seinem Statement unterstrich.

#### *Überwachung*

Regierungsdirektor Michael *Peper* von der Umweltbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg gab einen Überblick über das neue Überwachungssystem der §§ 40 bis 48 KrW-/AbfG und der Transportgenehmigung nach § 49 KrW-/AbfG. Der weitere Abfallbegriff des § 3 KrW-/AbfG führt dazu, daß nun auch Reststoffe der Überwachung unterliegen. Die besonders überwachungsbedürftigen Abfälle zur Beseitigung werden nach § 41 KrW-/AbfG in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt. Alle anderen Abfälle zur Beseitigung sind überwachungsbedürftig. Außerdem bestimmt die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung nach § 41 Abs. 3 KrW-/AbfG die besonders überwachungsbedürftigen und die überwachungsbedürftigen Abfälle zur Verwertung. Für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Beseitigung wird in § 43 KrW-/AbfG ein obligatorisches Nachweisverfahren angeordnet (vgl. § 11 Abs. 3 AbfG). In

§ 42 Abs. 1 KrW-/AbfG wird den Behörden die Anordnungsbeugnis gegeben, Nachweis über Art, Menge und Beseitigung zu verlangen, die Führung eines Nachweisbuches anzuordnen und eine Belegprüfung durchzuführen. Neu ist die Möglichkeit, bei Eigenbeseitigung den Nachweis durch Abfallwirtschaftskonzept und Abfallbilanz zu ersetzen (§ 44 Abs. 2 KrW-/AbfG). In § 46 KrW-/AbfG wird das obligatorische Nachweisverfahren für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung eingeführt. Die Abfälle ergeben sich aus der Rechtsverordnung nach § 41 Abs. 3 Nr. 1 KrW-/AbfG. Die Art des Nachweises richtet sich nach den Regelungen der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle zur Beseitigung (§ 42 Abs. 1 und 2 KrW-/AbfG). In § 45 KrW-/AbfG wird ein fakultatives Nachweisverfahren für überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwendung eingeführt. Der Nachweis soll allerdings nur dann geführt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert (§§ 45 Abs. 2, 10 Abs. 4 KrW-/AbfG).

Die Umsetzung des gesetzlichen Regelwerkes erfolgt weitgehend durch Rechtsverordnungen, machte der ehemalige Vorsitzende des Abfallrechtsausschusses der LAGA deutlich. Während der Bundesumweltminister unter dem Schlagwort »Systemwechsel« auf eine regelhafte behördliche Vorabkontrolle von innerstaatlichen Entsorgungsvorgängen weitgehend verzichten will, setzen sich die Bundesländer für eine präventive Kontrolle gerade der Reststoffe ein. Auch führe das von der Bundesregierung vorgeschlagene Anzeigeverfahren nicht zu einer wirklichen Deregulierung. Das bisherige Überwachungssystem müsse daher beibehalten werden. Anstelle eines »Malus-Systems« halten die Länder ein »Bonussystem« für sachgerecht. Vollzugserleichterungen sollten erst eingeräumt werden, wenn die Entsorgung bereits über einen längeren Zeitraum ordnungsgemäß erfolgt sei. Die Bundesregierung will demgegenüber generelle Vollzugserleichterungen einführen und die Abfallerzeuger und Abfallbesitzer erst bei einem Pflichtenverstoß strengeren Überwachungsanforderungen unterziehen.

#### Produktverantwortung

Wer Erzeugnisse herstellt, be- und verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. Zur Erfüllung der Produktverantwortung sind Erzeugnisse möglichst so zu gestalten, daß bei deren Herstellung und Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach deren Gebrauch entstandenen Abfälle sichergestellt ist. Mit diesen Worten beschreibt § 22 Abs. 1 KrW-/AbfG die neue Produktverantwortung, in die Hersteller und Handel, Verbraucher und Entsorgungswirtschaft einbezogen sind. »Es geht bei der Produktverantwortung nicht um mehr Eigenverantwortung, sondern um das genaue Gegenteil – mehr Pflichten und stärkere Reglementierungen«, machte Rechtsanwalt Dr. Martin Beckmann (Münster) klar. Bei der Umsetzung der Produktverantwortung nach § 22 KrW-/AbfG sei dem Ordnungsgeber ein behutsames Vorgehen zu raten. Dabei müsse nach Möglichkeit auf die Eigenverantwortung der Wirtschaft gesetzt werden. Zugleich warnte Beckmann vor zu weitgehenden Experimenten und Laborversuchen des Ordnungsgebers. Die Erfahrungen mit der VerpackV und dem Dualen System Deutschland hätten gezeigt, daß solche durch den Ordnungsgeber eingeführten Systeme sich später nicht wieder beseitigen ließen.

Der Auffassung von Petersen, die Unternehmer stünden mit § 22 KrW-/AbfG in einer bereits heute greifbaren Produktverantwortung, erteilte der Referent eine klare Absage: Der künftige Inhalt von Rechtsverordnungen sei heute überhaupt noch nicht absehbar. Bis zum Erlaß von Rechtsverordnungen gehe § 22 KrW-/AbfG daher über einen allgemeinen Programmsatz nicht hinaus. Denn erst die Rechtsverordnung lege nach § 22 Abs. 4 KrW-/AbfG den Kreis der Verpflichteten fest und bestimme, für welche Erzeugnisse und in welcher Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen sei. Auch mit den nach § 23 KrW-/AbfG durch Rechtsverordnung anzuordnenden Verboten, Beschränkungen und Kennzeichnungen müsse im Sinne der vorrangigen Eigenverantwortung der Wirtschaft behutsam umgegangen werden.

Bei den Rücknahmepflichten, die nach § 24 KrW-/AbfG in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung geregelt werden können, gehe es auch wohl weniger um eine Kreislaufwirtschaft, sondern darum, Hersteller und Handel an den Kosten für die Abfallverwertung und -beseitigung zu beteiligen. Außerdem finde durch die nach §§ 23, 24 KrW-/AbfG erforderliche Zustimmung des Bundesrates eine Vermischung von Kompetenzen zwischen Gesetzgeber und Ordnungsgeber statt. Vor allem aber sei der Ordnungsgeber an den europarechtlichen Grundsatz des freien Warenverkehrs und an verfassungsrechtliche Grundsätze wie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Grundrechte gebunden (§ 22 Abs. 3 KrW-/AbfG). Auch aus diesen Gründen seien freiwillige Lösungen staatlichen Zwangsmaßnahmen vorzuziehen.

#### Abfallwirtschaftskonzepte – Abfallbilanzen

»Wir haben gute Erfahrungen mit Abfallwirtschaftskonzepten« erklärte Norbert Krüger, Konzernbeauftragter für den Umweltschutz der Ford-Werke AG Köln. Abfallerzeuger überwachungsbedürftiger Abfälle haben nach § 19 KrW-/AbfG von einer bestimmten Größenordnung an ein Abfallwirtschaftskonzept über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung der anfallenden Abfälle zu erstellen. Das Abfallwirtschaftskonzept dient als internes Planungsinstrument und ist auf Verlangen der zuständigen Behörde zur Auswertung für die Abfallwirtschaftsplanung vorzulegen. Die Abfallwirtschaftskonzepte werden durch jährlich aufzustellende Abfallbilanzen ergänzt, die Auskunft über Art, Menge und Verbleib der verwerteten oder beseitigten besonders überwachungsbedürftigen und überwachungsbedürftigen Abfälle geben. »Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen dringen tief in alle Produktionsbereiche einschließlich der Zuliefererbetriebe ein und leisten einen wichtigen Beitrag zu einem schonenderen Umgang mit den Ressourcen«, unterstrich Krüger und belegte dies an den Fordwerken, die am Standort Köln jährlich 300 000 Autos, 1 Mio. Motore und Getriebe und 70 000 Schmiedeteile herstellen sowie 50 000 t Aluminium verarbeiten. Die komplexe Aufgabenstellung könne nur durch eine Teamarbeit über die einzelnen Firmenbereiche hinweg bewältigt werden.

#### Kartellrecht

Das neue Konzept der Kreislaufwirtschaft ist unter kartellrechtlichen Gesichtspunkten nicht unbedenklich, wie Klaus-Peter Schultz vom Bundeskartellamt Berlin verdeutlichte: »Die Grundentscheidung, die Entsorgungspflicht den Abfallerzeugern und -besitzern zuzuordnen, die unter wettbewerblichen Gesichtspunkten uneingeschränkt zu begrüßen ist, wird in maßgeblichen Bereichen so stark durchbrochen, daß eine bedeutende marktwirtschaftliche Abfallentsorgung zweifelhaft erscheint.« Der Vorsitzende der 10. Beschlußabteilung beim Berliner Bundeskartellamt nannte dabei die Pflichtenübertragungen auf Dritte, Verbände oder Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft in §§ 16 Abs. 2, 17 Abs. 3 und 18 Abs. 2 KrW-/AbfG, die kartellrechtlich bedenklich erscheinen könnten. Vor allem gelte dies für die Beilegung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG, die von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und einzelnen Entsorgungsunternehmen, häufig unter Beteiligung einer Entsorgungstochter des regionalen Energieversorgers, errichtet werden. Eine derartige Vorgehensweise wäre – so der Referent – in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht äußerst bedenklich, weil mit der Beteiligung verbundene Strukturverschlechterungen abgesichert würden. Hinzu komme, daß die Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen im Einzelfall einen Verstoß gegen das Kartellverbot darstellen kann. Auch die Bildung von Verbänden durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und die Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft nach § 17 Abs. 2 KrW-/AbfG sei kartellrechtlich nicht unproblematisch, weil ein gravierender wettbewerblicher und kartellrechtlicher Schaden absehbar sei. Jedenfalls im Falle einer Pflichtenübertragung sei mit erheblichem Druck auf die Kartellbehörde zu rechnen, um über eine ordnungspolitisch fragwürdige Tolerierungspraxis einen Konflikt bei der Anwendung des Abfall- und Kartellrechts zu vermeiden. Aus kartellrechtlicher Sicht sei das KrW-/AbfG daher nicht als großer Wurf zu bezeichnen.

### *Entsorgungsfachbetriebe und Entsorgungsgemeinschaften*

Die Entsorgungswirtschaft bewegt sich auf dem glatten Parkett von Ordnungsrecht, Handelsrecht, Steuerrecht, Umweltrecht, allgemeinem Haftungsrecht und Strafrecht, machte Rechtsanwalt Michael Scheier von der URT Umwelttechnik GmbH (Hürth) deutlich. Auf den Abfallbesitzer und die Entsorgungswirtschaft kommen dabei erhebliche Risiken zu. Wer etwa einen anderen mit der Beseitigung umweltgefährdenden Abfalls beauftragt, muß sich vergewissern, daß dieser zur ordnungsgemäßen Abfallbeseitigung tatsächlich imstande und rechtlich befugt ist. Anderenfalls verletzt er seine Sorgfaltspflicht und handelt fahrlässig. Diese strafrechtliche Bewertung des BGH<sup>10</sup> wird im Rahmen der KrW-/AbfG noch erhöhte Bedeutung erfahren, machte der Sprecher der Geschäftsführung der URT (Hürth) klar. Abfallproduzenten und -besitzer werden sich noch stärker als bisher vergewissern, daß die Entsorgungsunternehmen im Rahmen von Recht und Gesetz arbeiten und die entsprechende Fachkunde besitzen. Auf die strafrechtlichen Auswirkungen des KrW-/AbfG hatte auch Prof. Dr. Klaus Rogall (Universität Berlin) hingewiesen, wobei er an den Grundsatz der Verwaltungsakzessorität des Strafrechts erinnerte.

Als neue Zauberworte nannte Scheier die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen und deren Zertifizierung sowie die Entsorgungsfachbetriebe und Entsorgungsgemeinschaften nach § 52 KrW-/AbfG. Entsorgungsfachbetrieb ist, wer berechtigt ist, das Gütezeichen einer nach § 52 Abs. 3 KrW-/AbfG anerkannten Entsorgungsgemeinschaft zu führen oder einen Überwachungsvertrag mit einer technischen Überwachungsorganisation abgeschlossen hat, der eine mindestens einjährige Überprüfung einschließt. Die näheren Einzelheiten werden in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt (§ 52 Abs. 2 KrW-/AbfG). Entsorgungsgemeinschaften bedürfen der Anerkennung durch die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde oder durch die von ihr bestimmte Behörde (§ 52 Abs. 3 KrW-/AbfG). Die Tätigkeit der Entsorgungsgemeinschaften ist nach einheitlichen Richtlinien durchzuführen, die vom Bundesumweltministerium erlassen werden. Gerade bei den Entsorgungsgemeinschaften stellen sich aber eine Reihe gesetzlich nicht geregelter Fragen etwa über die Mitglieder und die repräsentative Zusammensetzung, Neutralität, Struktur, den Zweck und die Aufgabe sowie zu den Voraussetzungen der Vergabe des Gütezeichens. Dabei sprach sich der Referent dafür aus, beide Wege der Erhaltung eines Gütesiegels mit etwa den gleichen Anforderungen zu belegen. Die Anerkennung als Entsorgungsfachbetrieb hat den Vorteil, daß eine Transportgenehmigung und eine Genehmigung für Vermittlungsgeschäfte nicht erforderlich ist (§ 51 Abs. 1 KrW-/AbfG). Darüber hinaus wäre es – so Scheier – im Sinne eines Anreizsystems wünschenswert, den Entsorgungsfachbetrieben in den anstehenden Rechtsverordnungen der Bundesregierung weitere Privilegien zuzuweisen.

### *Rechtsverordnungen*

Der Vollzug des KrW-/AbfG steht und fällt mit den Rechtsverordnungen, zu denen das Gesetz die Bundesregierung ermächtigt, erklärte Regierungsdirektor Dr. Harald Reh (Stuttgart). Begründet sei die große Anzahl von Verordnungsermächtigungen im Kompromißcharakter des Gesetzes. Nur durch eine Verlagerung der die Wirtschaft potentiell belastenden Regelungen auf noch zu erlassende Rechtsverordnungen war es im Vermittlungsverfahren überhaupt möglich, das Gesetz zustandezubringen, erläuterte der Referent für Abfallrecht im Bad.-Württ. Umweltministerium. Der Streit zwischen Bund und Ländern drehe sich vor allem um die Frage, in welchem Umfang eine Privatisierung der Aufgaben erfolge und welche präventiven Kontrollmaßnahmen im Interesse des Umweltschutzes erforderlich seien.

Das späte Inkrafttreten des KrW-/AbfG zum 6. 10. 1996 habe bewirkt, daß die in den Schubladen des Bundesumweltministeriums befindlichen Entwürfe zu Rechtsverordnungen auf der Grundlage des § 14 AbfG nicht realisiert werden. Reh nannte in

diesem Zusammenhang die Verpackungsverordnung II, die eine Entsorgung von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgutresten und Anhaftungen regeln sollte, die Verordnungen zu Batterien, Elektronikschrott, Baurestabfällen, Autoschrott, Getränkemehrwegen und Altpapier.

Zu den abfallwirtschaftlich bedeutsamen Ermächtigungen zählte der Regierungsdirektor insbesondere § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG, wonach das Vorrangverhältnis zwischen stofflicher und energetischer Verwertung bei speziellen Abfallarten geregelt werden kann, und § 7 Abs. 1 KrW-/AbfG, der die Regelung des Abfallanteils in Erzeugnissen, die Anforderungen an Getrennthaltung, Beförderung und Lagerung von Abfällen, die Anforderungen an das Bereitstellen, Überlassen, Sammeln und Einsammeln durch Hol- und Bringsysteme, das Inverkehrbringen, die Hinweispflichten für das Inverkehrbringen sowie die Kennzeichnung von Produkten ermöglicht. Auch die Verordnungsermächtigungen in §§ 9 und 13 KrW-/AbfG seien wichtige Elemente, einen Vollzug der Kreislaufwirtschaft sicherzustellen. Von der Ermächtigung im Bereich der Produktverantwortung nach § 22 Abs. 4 war bereits die Rede. Untrennbar damit verbunden sind in § 23 KrW-/AbfG die Definitionen zum Inverkehrbringen umweltfreundlicher Erzeugnisse und in § 24 KrW-/AbfG die Rückgabe- und Rücknahmepflichten der Erzeuger.

Die Rechtsgrundlagen für die neue Abfallbestimmungs- und Überwachungsverordnung sind in §§ 41 Abs. 1 und 3 sowie 48 Abs. 1 KrW-/AbfG enthalten. Diese Verordnungen sollen zusammen mit der gem. § 52 Abs. 2 KrW-/AbfG geschaffenen Möglichkeit, Anforderungen an Entsorgungsfachbetriebe aufzustellen und mit den nach §§ 19 Abs. 4 und 20 Abs. 1 KrW-/AbfG möglichen betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepten und -bilanzen das Paket der Abfallüberwachung bilden. § 54 Abs. 1 KrW-/AbfG enthält die Rechtsgrundlage für die Schaffung des neuen Typs eines Abfallbeauftragten. Dieser orientiert sich am Vorbild des Immissionschutzbeauftragten. Als zwingend erforderlich bezeichnete Reh in erster Linie den Erlaß der Abfallüberwachungsverordnung und die flankierenden Verordnungen über Konzepte und Bilanz sowie Entsorgungsfachbetriebe. Im Bereich der Abfallüberwachung plane das Bundesumweltministerium im Gegensatz zur Ländermehrheit, sich an dem EG-rechtlichen Verzeichnis gefährlicher Abfälle zu orientieren und auf die Aufnahme weiterer Stoffe weitgehend zu verzichten. Das KrW-/AbfG habe zwar durchaus die Möglichkeit für eine effektivere Kreislauf- und Abfallwirtschaft geschaffen. Wann und in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht werde, sei aber wegen des Fehlens der zur Umsetzung erforderlichen Rechtsverordnungen noch nicht absehbar.

### *Gesetzgebungskompetenzen*

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern setzt dem KrW-/AbfG verfassungsrechtliche Grenzen, machte Prof. Dr. Fritz Ossenbühl (Bonn) in seinem Referat zu den Kompetenzen der Bundesländer für ergänzende abfallrechtliche Regelungen klar<sup>11</sup>. Wenn der Bund nach Art. 74 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung habe, dann ergebe sich ein Vorrang des Bundes, soweit er von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht habe. Die Länder haben eine Gesetzgebungskompetenz nur insoweit, wie der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nicht ausgeschöpft habe oder den Ländern in den gesetzlichen Regelungen ausdrücklich entsprechende Freiräume lasse.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund bezeichnete der Bonner Staatsrechtslehrer die Delegationsvorschrift des § 13 Abs. 4 KrW-/AbfG als weitgehend mißlungen, wofür er die Systembrüche und den Kompromißcharakter im Vermittlungsausschuß (»Camera obscura«) verantwortlich machte. Vor allem die Vorschrift des § 13 Abs. 4 Satz 4 KrW-/AbfG, wonach Andienungspflichten der Länder für besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung, welche die Länder bis zum Inkrafttreten des Gesetzes bestimmt haben, unberührt bleiben, laufe aus kompetenzrechtlichen Gründen leer. Durch das teilweise Inkraft-

<sup>10</sup> BGH, Urteil vom 3. 2. 1994 – 2 StR 620/93 –, BGHSt. 40, 84 = NJW 1994, 1745.

<sup>11</sup> Siehe dazu Fritz Ossenbühl, Zur Kompetenz der Länder für ergänzende abfallrechtliche Regelungen, DVBl. 1996, 19.

treten des KrW-/AbfG zum 7. 10. 1994 sei die Ermächtigung zu Rechtsverordnungen bereits durch den Bund besetzt. Eine landesrechtliche Ermächtigung zu Rechtsverordnungen bestehe daher nicht mehr.

#### *Abfall und Haftung*

Die Kölner Abfalltage können bereits auf ein umfangreiches Arbeitsprogramm verweisen. Nach einer Bestandsaufnahme des Abfallrechts bei den ersten Kölner Abfalltagen 1992 aus Anlaß des damals zwanzigjährigen Bestehens des AbfG widmeten sich die zweiten Kölner Abfalltage 1993 einem Überblick über die Abfallwirtschaft im seinerzeit neuen EG-Binnenmarkt. Bei den dritten

Kölner Abfalltagen 1993 stand die Vorschau auf das künftige Abfallrecht 2000 auf dem Programm. Die vierten Kölner Abfalltage 1995, die durch ein beachtliches Ambiente im Kölner Maritim-Hotel und eine abendliche Besichtigung von Werken der Kölner Malerschule im Wallraf-Richartz-Museum unter sachkundiger Leitung von Prof. Dr. Zehnder zusätzlichen Glanz erhielten, standen ganz im Zeichen des KrW-/AbfG. Die fünften Kölner Abfalltage werden sich am 12./13. 11. 1996 dem nicht weniger bedeutsamen Generalthema »Abfall und Haftung« zuwenden. Die Abfallrechtler und Vertreter der Umweltverwaltungen sowie der Entsorgungswirtschaft Deutschlands haben sich diesen Termin in ihrem Kalender bereits jetzt als festen Bestandteil ihres Arbeitsprogramms notiert.

## RECHTSPRECHUNG

### Entscheidungen

#### 1. Art. 173, 177, 185 f., 189 EGV

**Art. 189 EGV ist dahin auszulegen, daß er die Befugnis der nationalen Gerichte nicht ausschließt, in bezug auf einen nationalen Verwaltungsakt, der auf einer GemeinschaftsVO beruht, deren Gültigkeit Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens ist, einstweilige Anordnungen zur vorläufigen Gestaltung oder Regelung der streitigen Rechtspositionen oder -verhältnisse zu treffen.**

Das nationale Gericht darf derartige einstweiligen Anordnungen nur erlassen,

- wenn es erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Gemeinschaft hat und diese Gültigkeitsfrage, sofern der EuGH mit ihr noch nicht befaßt ist, diesem selbst vorlegt,
- wenn die Entscheidung dringlich in dem Sinne ist, daß die einstweiligen Anordnungen erforderlich sind, um zu vermeiden, daß die sie beantragende Partei einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden erleidet,
- wenn es das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt und
- wenn es bei der Prüfung aller dieser Voraussetzungen die Entscheidungen des EuGH oder des Gerichts erster Instanz über die Rechtmäßigkeit der VO oder einen Beschluß im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes betreffend gleichartige einstweilige Anordnungen auf Gemeinschaftsebene beachtet.

*EuGH, Urteil vom 9. 11. 1995 – C-465/93 –*

Das VG Frankfurt am Main hat dem EuGH im Dezember 1993 gemäß Art. 177 EGV zwei Fragen nach der Auslegung des Art. 189 EGV, insbesondere nach der Befugnis des nationalen Gerichts, einstweilige Anordnungen zu erlassen, durch die eine GemeinschaftsVO unanwendbar wird, bis der um Vorabentscheidung ersuchte EuGH über ihre Gültigkeit entschieden hat, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH und 17 anderen Gesellschaften der Atlanta-Gruppe (im folgenden: Antragstellerinnen – Ast. –) und dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (im folgenden: Antragsgegner – Ag. –) wegen der Zuweisung von Einfuhrkontingenten für Drittlandsbananen. Streitig ist insofern die Wirksamkeit der durch die VO (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. 2. 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (ABl. L 47, S. 1, im folgenden: VO) ab 1. 7. 1993 eingeführte ge-

meinsame Einfuhrregelung, die an die Stelle der verschiedenen nationalen Regelungen trat.

Der EuGH, der eine gegen die fragliche VO erhobene Nichtigkeitsklage mit Urteil vom 5. 10. 1994 – C-280/93 – (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I – 4973) abgewiesen hat, hat die Vorlagefragen – wie aus den Leitsätzen ersichtlich – beantwortet.

Aus den Gründen:

*Zur ersten Frage betreffend die grundsätzliche Befugnis zum Erlass einstweiliger Anordnungen*

(19) Die erste Frage geht dahin, ob Art. 189 EGV so auszulegen ist, daß er die Befugnis der nationalen Gerichte ausschließt, in bezug auf einen nationalen Verwaltungsakt, der auf einer GemeinschaftsVO beruht, deren Gültigkeit Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens ist, einstweilige Anordnungen zur vorläufigen Gestaltung oder Regelung der streitigen Rechtspositionen oder -verhältnisse zu treffen.

(20) Der EuGH hat im Urteil Zuckerfabrik Süderdithmarschen u. a. [Urteil vom 21. 2. 1991 (– 143/88 u. a. –, Slg. 1991, I – 415)] entschieden, daß Art. 189 Abs. 2 des EGV den Rechtsschutz nicht verkürzen kann, der den Bürgern nach Gemeinschaftsrecht zusteht. Der gemeinschaftsrechtlich gewährleistete Rechtsschutz umfaßt in den Fällen, in denen die verwaltungsmäßige Durchführung von GemeinschaftsVOen nationalen Stellen obliegt, das Recht der Bürger, die Rechtmäßigkeit dieser VOen vor dem nationalen Gericht inzident zu bestreiten und dieses zur Befassung des EuGH mit Vorlagefragen zu veranlassen (Rdnr. 16). (21) Dieses Recht wäre gefährdet, wenn der Bürger solange, als es an einem Urteil des EuGH fehlt, der allein befugt ist, die Ungültigkeit einer GemeinschaftsVO festzustellen (vgl. Urteil vom 22. 10. 1987 – Rs. 314/85 –, Foto-Frost, Slg. 1987, 4199, Rdnr. 20), trotz des Vorliegens bestimmter Voraussetzungen nicht in der Lage wäre, eine Aussetzung der Vollziehung zu erreichen und damit für sich der VO einstweilen die Wirksamkeit zu nehmen (Urteil Zuckerfabrik Süderdithmarschen u. a., Rdnr. 17). (22) Wie der EuGH im Urteil Foto-Frost (Rdnr. 16) ausgeführt hat, stellt das Vorabentscheidungsersuchen zur Beurteilung der Gültigkeit, ebenso wie die Nichtigkeitsklage, eine Form der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane dar. Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gibt Art. 185 EGV aber