

Dr. Martin Dieckmann*

Auswirkungen der neuen EU-Vergaberichtlinien auf die abfallwirtschaftliche Praxis

Inhouse-Vergabe, öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit und Vertragsänderungen

Im Februar 2014 hat die Europäische Union (EU) drei neue Vergaberichtlinien erlassen und damit das europäische Vergaberecht komplett novelliert. Zu den wesentlichen Neuerungen gehört die erstmalige Kodifizierung der in der EuGH-Rechtsprechung entwickelten Rechtsinstitute der Inhouse-Vergabe und der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit sowie der Grundsätze über die Wesentlichkeit von Vertragsänderungen. Im Folgenden werden diese Regelungen einer ersten Analyse im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die abfallwirtschaftliche Vergabepaxis unterzogen.

I. Entstehung und Inkrafttreten der Richtlinien

Ergebnis der EU-Novelle sind insgesamt drei umfangreiche Vergaberichtlinien, die am 26.2.2014 endgültig verabschiedet und am 28.3.2014 im Europäischen Amtsblatt bekannt gemacht wurden. Von zentraler Bedeutung für die Entsorgungswirtschaft ist dabei die Allgemeine Vergaberichtlinie (Richtlinie 2014/24/EU – AVR¹). Daneben sind in bestimmten Fallkonstellationen auch die Regelungen der komplett neuen Richtlinie über die Konzessionsvergabe (Richtlinie 2014/23/EU² – KVR) und der novellierten Sektorenvergaberichtlinie (Richtlinie 2014/25/EU³ – SVR) bedeutsam. Allen drei Richtlinien ging ein aufwendiges, über zwei Jahre währendes Richtlinienengabungsverfahren voraus, das mit den ursprünglichen Richtlinienvorschlägen der Kommission vom 20.12.2011 eingeleitet worden war. In einem zähen Ringen zwischen den EU-Institutionen (Kommission, Rat, Parlament) konnte schließlich im Sommer 2013 ein endgültiger Kompromiss erzielt werden, der im Folgenden durch die einzelnen Institutionen verabschiedet wurde. Die Richtlinien sind dann – nach ihrer Verkündung – am 17.4.2014 in Kraft getreten.

II. Rechtswirkungen, Umsetzung in deutsches Recht

Aufgrund ihrer unionsrechtlichen Rechtsnatur stellen Richtlinien – im Gegensatz zu Verordnungen – zunächst „nur“ eine Vorgabe für den nationalen Gesetzgeber dar und bedürfen der Umsetzung in – außenverbindliches – nationales Recht (vgl. Art. 288 AEUV⁴). Nur in Ausnahmefällen und unter engen Voraussetzungen erlangen Richtlinienbestimmungen unmittelbare Anwendbarkeit, was insbesondere einen Ablauf der in der Richtlinie vorgegebenen Umsetzungsfrist voraussetzt. Diese läuft hier erst am 18.4.2016 ab (vgl. Art. 90 Abs. 1 AVR), zu dem auch die bislang geltenden EU-Vergaberichtlinien aufgehoben werden (vgl. Art. 91 AVR). Dennoch ist die mögliche Bedeutung der neuen Regelungen für die aktuelle Rechtspraxis nicht zu unterschät-

zen. Sie enthalten u.a. eine erstmalige Kodifizierung und teils auch weitergehende Konkretisierungen der Grundsätze der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), insbesondere was die (bislang ungeschriebenen) Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht für die Inhouse-Vergabe und die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit anbelangt, sowie für die vergaberechtliche Relevanz nachträglicher Vertragsänderungen. Mindestens in diesen Bereichen ist davon auszugehen, dass die Richtlinienregelungen teils schon vor ihrer Umsetzung in Deutschland auf die Rechtsprechung „ausstrahlen“ werden (näher unten IV. und V.). Die Rechtspraxis ist daher gut beraten, die Vorgaben der Richtlinien bei entsprechenden Gestaltungen schon jetzt zusätzlich in Betracht zu ziehen, um Angreifbarkeitsrisiken auszuschließen.

Dessen ungeachtet wird es eines umfassenden Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahrens bedürfen, um sämtliche Vorgaben der Richtlinien in nationales Recht zu überführen. Nach bisheriger Erfahrung ist davon auszugehen, dass die Umsetzungsfrist von zwei Jahren voll ausgeschöpft werden wird. Dies steht vor dem Hintergrund, dass die Richtlinienregelungen einen sehr hohen Detaillierungsgrad aufweisen – allein der Richtlinien text der AVR umfasst 94 Artikel mit zahlreichen Einzelregelungen –, sodass der Regelungsspielraum des nationalen Gesetzgebers für die Gestal-

* Der Autor ist Rechtsanwalt in der Sozietät Esche Schümann Commichau, Hamburg – www.esche.de.

- 1 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, EU-ABI. L 94/65.
- 2 Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die Konzessionsvergabe, EU-ABI. L 94/1.
- 3 Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, EU-ABI. L 94/243.
- 4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, EU-ABI. C 115/47, mit nachfolgenden Änderungen.

tung des Vergaberechts maßgeblich verengt ist und kaum Raum für weitergehende nationale Bestimmungen bleibt.

III. Anwendungsbereich der Allgemeinen Vergaberichtlinie (AVR) im abfallwirtschaftlichen Kontext

Für die abfallwirtschaftliche Praxis von vorrangiger Bedeutung sind die Regelungen der neuen Allgemeinen Vergaberichtlinie 2014/24/EU (AVR), die die der Vorgängerrichtlinie 2004/18/EG ablösen. Sie erfasst insbesondere die Auftragsvergaben durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (ÖRE) i.S.v. §§ 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Lediglich für die Vergabe sog. Dienstleistungskonzessionen kommt die Konzessionsvergaberichtlinie (KVR – dazu unten VIII.) zur Anwendung. Daneben werden teils Aufträge mit Entsorgungsbezug auch durch sog. Sektorauftraggeber in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung unter Berücksichtigung der Vorgaben der Sektorenvergaberichtlinie (SVR – dazu unten IX.) zu vergeben sein. Nichtsdestotrotz sind für Auftragsvergaben und für ausschreibungsfreie Gestaltungen in der Entsorgungswirtschaft die Regelungen der Allgemeinen Vergaberichtlinie von überragender Bedeutung, sodass sich die nachfolgende erste Analyse im Wesentlichen auf diese beschränkt.

1. Öffentliche Auftraggeber in der Abfallwirtschaft

Am grundsätzlichen Anwendungsbereich des allgemeinen Vergaberechts der EU und den hieraus grundsätzlich resultierenden Verpflichtungen zur europaweiten Ausschreibung hat sich allerdings durch die Neuregelung kaum etwas geändert. Nach wie vor sind nicht nur Gebietskörperschaften und Verbände aus solchen zur Ausschreibung verpflichtet, sondern auch sog. Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die überwiegend durch Gebietskörperschaften „beherrscht“ und in bestimmter Weise mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind (Art. 2 AVR). Danach sind Landkreise, Städte und Gemeinden, die im Regelfall die Aufgaben des ÖRE wahrnehmen, als öffentliche Auftraggeber zur Beachtung des Vergaberechts verpflichtet. Nichts anderes gilt für Abfallzweckverbände, aber auch für privatwirtschaftlich ver-

fasste Beteiligungsunternehmen von Gebietskörperschaften, wenn sie in die Erfüllung öffentlicher Entsorgungsaufgaben eingebunden sind (Stichwort: AbfallwirtschaftsGmbH). Unter dieser Voraussetzung sind auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen jedenfalls bei überwiegender Beherrschung durch Gebietskörperschaften öffentliche Auftraggeber.⁵

2. Öffentliche Aufträge

Der Sache nach ausschreibungspflichtig ist nach wie vor der „Einkauf“ von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen durch einen öffentlichen Auftraggeber. Ein ausschreibungspflichtiger Dienstleistungsauftrag liegt in den allermeisten Fällen einer öffentlichen Drittbeauftragung i.S.v. § 22 KrWG vor. Dies schließt Abfuhr- und Transportleistungen ebenso ein wie Dienstleistungen der Behandlung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen. Ob die Abfälle positiven Geldwert haben (wie z.B. Altpapier), ist dabei bekanntlich dem Grunde nach unerheblich. Da der öffentliche Auftraggeber mit der Weitergabe der Abfälle zur Verwertung immer auch seine abfallrechtliche Verwertungspflicht erfüllt, liegt auch in diesen Fällen die Beauftragung mit einer Dienstleistung im vergaberechtlichen Sinne vor.⁶ Anders mag sich dies zukünftig nur darstellen, soweit Stoffe und Gegenstände aufgrund der Abfallende-Regelungen (§ 5 KrWG) ihre Abfalleigenschaft verlieren und damit die abfallrechtlichen Entsorgungspflichten nicht mehr zum Tragen kommen.⁷

3. Schwellenwert

Durch die neuen Richtlinien unverändert geblieben sind schließlich die Schwellenwerte für die europaweite Ausschreibung. Für Liefer- und Dienstleistungsaufträge von öffentlichen Auftraggebern der Länder und Kommunen liegt der Schwellenwert in der Regel weiterhin bei € 207.000,00 (Art. 4 lit. c) AVR); auch die Regeln für die Schätzung des Wertes des zu vergebenden Auftrags und für seinen Abgleich mit dem maßgeblichen Schwellenwert wurden im Wesentlichen unverändert übernommen. Danach kommt es nicht auf den Jahresauftragswert, sondern auf den Auftragswert für die gesamte Laufzeit, einschließlich ggf. von Verlängerungszeiträumen und Optionsvolumina, an, ggf. begrenzt auf einen Vertragswert von vier Jahren (vgl. für Dienstleistungen Art. 5 Abs. 14 AVR). Dies kann insbesondere für länger laufende Drittbeauftragungen von entscheidender Bedeutung sein.

IV. Inhouse-Vergabe (Art. 12 Abs. 1 bis 3, 5 AVR)

Von jeher enthalten das EU-Vergaberecht und die seiner Umsetzung dienenden nationalen Rechtsvorschriften Re-

5 Nähe hierzu und zu den nachfolgenden erörterten Anwendungsvoraussetzungen des Vergaberechts im abfallwirtschaftlichen Kontext *Dieckmann*, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2014, § 22 Rn. 39 ff.

6 BGH, Beschluss vom 1.2.2005 – X ZB 27/04.

7 Wobei sich auch hier im einzelnen Fall ggf. noch die Frage nach dem Vorliegen einer Beauftragung mit einer Pflichtenerfüllung stellt, die einen Dienstleistungscharakter indizieren könnte; vgl. *Dieckmann* (Fn. 5), Rn. 46.

gelungen über Ausnahmen von der Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts, die grundsätzlich abschließend sind und nach der Rechtsprechung des EuGH einer engen Auslegung bedürfen. Gleichwohl hat der Gerichtshof weitere Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht – gleichsam als teleologische Reduktion des Auftragsbegriffs – selbst kreiert und in langjähriger Rechtsprechung weiter ausgestaltet. Namentlich sind dies die bislang ungeschriebenen Ausnahmen für die Inhouse-Vergabe und die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit⁸. Diese werden nun in Art. 12 AVR erstmals auf europäischer Ebene kodifiziert, was im Rahmen der Umsetzung die Übernahme entsprechender Regelungen in das deutsche Vergaberecht erfordern wird.

Im Besonderen hat sich der Richtliniengeber dabei dem Institut der Inhouse-Vergabe gewidmet, das in Art. 12 Abs. 1 bis 3 und 5 AVR in seinen Voraussetzungen und für verschiedene Anwendungskonstellationen eingehend geregelt wird. Die Inhouse-Vergabe ist seit dem *Teckal*-Urteil des EuGH vom 18.11.1999⁹ als ungeschriebene Ausnahme von der Ausschreibungspflicht anerkannt. Sie betrifft dem Grunde nach den Fall, dass der öffentliche Auftraggeber sich für die Erbringung einer Leistung eines zwar rechtlich selbstständigen, jedoch seiner Sphäre zugehörigen, von ihm kontrollierten Unternehmens bedient. In ständiger Rechtsprechung hat der Gerichtshof das Institut der Inhouse-Vergabe in unterschiedlichen Konstellationen fortentwickelt, seine Anwendung dabei aber von engen Voraussetzungen abhängig gemacht. Die Grundsätze der EuGH-Rechtsprechung werden nun durch die Richtlinie aufgegriffen und ausdrücklich „präzisiert“¹⁰; teils werden die Linien sogar über die bisherige Rechtsprechung hinaus gezogen.

1. Grundkonstellation

In der Grundkonstellation orientiert sich die Richtlinie weitgehend an der EuGH-Rechtsprechung, enthält aber bereits nicht unwesentliche Modifikationen. Gemäß Art. 12 Abs. 1 AVR ist die ausschreibungsfreie Inhouse-Vergabe zulässig, wenn – kumulativ –

- der öffentliche Auftraggeber über das zu beauftragende Unternehmen eine ähnliche Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen,
- mehr als 80 % der Tätigkeiten des kontrollierten Unternehmens der Ausführung von Aufgaben für den öffentlichen Auftraggeber oder für von diesem anderweitig kontrollierte juristische Personen dienen und
- keine direkte private Kapitalbeteiligung an dem zu beauftragenden Unternehmen besteht (mit Ausnahme bestimmter gesetzlich vorgeschriebener „Zwangsbeteiligungen“ von untergeordneter Bedeutung).

Aus den bisherigen zwei *Teckal*-Kriterien (Kontrollkriterium und Tätigkeitskriterium) sind damit – vordergründig be-

trachtet – drei geworden, wobei das Verbot der privaten Kapitalbeteiligung an dem Inhouse-Unternehmen bekanntlich nicht neu ist – diese zusätzliche Beschränkung vertritt der EuGH seit seiner *Halle-Lochau*-Entscheidung vom 11.1.2005¹¹ –, sondern nun lediglich formal zu einer dritten, gleichwertigen Voraussetzung aufgewertet wurde. Neu ist aber die Ausnahme für gesetzlich vorgeschriebene untergeordnete private Kapitalbeteiligungen, wenn diese keinen maßgeblichen privaten Einfluss auf das Inhouse-Unternehmen vermitteln. Hiermit soll offenkundig der Existenz von Zwangsmitgliedschaften Privater in öffentlichen Verbänden nach dem Landesrecht mancher deutscher Bundesländer (z.B. Wasser- und Bodenverbände in Nordrhein-Westfalen) Rechnung getragen werden, die die Inhouse-Vergabe nicht ausschließen soll, sofern die öffentliche Beherrschung durch die Minderheitsbeteiligung der privaten Zwangsmitglieder nicht maßgeblich berührt wird. Die Ausnahme greift aber nur dort, wo tatsächlich *gesetzliche* Zwangsmitgliedschaften bestehen (und die weiteren Voraussetzungen vorliegen). Für den abfallwirtschaftlichen Bereich wird die Erleichterung nicht nutzbar sein.

Ergibt die Richtlinienregelung hinsichtlich der Grundkriterien als solcher nichts Neues, besteht eine wesentliche Modifikation der EuGH-Rechtsprechung allerdings hinsichtlich des Maßes des zulässigen „Fremdgeschäfts“ der Inhouse-Gesellschaft: Nach dem zweiten Inhouse-Kriterium muss diese mehr als 80 % ihrer Tätigkeiten für den kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber und andere von diesem abhängige, kontrollierte Unternehmen erbringen. Im Umkehrschluss darf das „Fremdgeschäft“ bis weniger als 20 % betragen. Dies geht deutlich über die bisherige EuGH-Rechtsprechung hinaus, nach der allenfalls ein „Fremdumsatz“ von bis zu 10 % als unschädlich betrachtet werden konnte.¹² Hierin liegt eine wesentliche Erleichterung und letztlich damit eine Ausweitung des Anwendungsspielraums für die Inhouse-Vergabe, die für kommunale Abfallwirtschaftsgesellschaften von hoher Bedeutung sein kann, namentlich wenn diese neben der Erbringung hoheitlicher Entsorgungstätigkeiten etwa im Bereich der Verpackungserfassung engagiert sind und/oder gewerbliche Entsorgungsdienstleistungen anbieten.

Wesentliche Klarstellungen enthält die Richtlinie in diesem Zusammenhang für die Feststellung der maßgeblichen Tätigkeitsanteile: Nach Art. 12 Abs. 5 AVR soll es vorrangig auf den Umsatz des Unternehmens ankommen, und zwar auf den durchschnittlichen Gesamtumsatz der letzten drei Jahre vor Vergabe des Auftrags. Sofern ein solcher nicht vor-

8 Zum aktuellen Stand der Rechtsprechung siehe *Dieckmann* (Fn. 5), Rn. 60 ff.

9 Rs. C-107/98.

10 Vgl. Begründungserwägung Nr. 31 der Richtlinie.

11 Rs. C-26/03, Rn. 49 ff.

12 EuGH, Urteil vom 19.4.2007 – Rs. C-295/05 (Asemfo), Rn. 63.

liegt oder nicht aussagekräftig erscheint, sind sachgerechte Prognosen vorzunehmen. Hilfsweise kommen andere wirtschaftliche Parameter (Kosten etc.) zum Tragen. Vergleichbare Bewertungsmaßstäbe für das zulässige „Fremdgeschäft“ bestanden nach bisheriger Rechtsprechung nicht, sodass mit der Neuregelung eine Konkretisierung verbunden ist, die tendenziell die Rechtssicherheit entsprechender Gestaltungen verbessert.

Was das „Kontrollkriterium“ anbelangt, wird dieses ebenfalls konkretisiert. Gemäß Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 AVR liegt die erforderliche Kontrolle vor, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss sowohl auf die strategischen Ziele als auch auf die wesentlichen Entscheidungen des kontrollierten Unternehmens ausübt. Dies ist aber im Wesentlichen nichts Neues, sondern entspricht der bisherigen EuGH-Rechtsprechung. Ebenso ist nicht neu, dass die Kontrolle des öffentlichen Auftraggebers über das zu beauftragende Unternehmen auch bei „Zwischenschaltung“ eines oder mehrerer weiterer Unternehmen vorliegen kann, also eine mittelbare Kontrolle ausreicht, wenn auf jeder der Ebenen eine hinreichende Kontrolle festzustellen ist.¹³

2. Zulässigkeit der „umgekehrten“ und der „horizontalen“ Inhouse-Vergabe

Eine ganz wesentliche Neuerung ergibt sich aus Art. 12 Abs. 2 AVR. Dieser gestattet nunmehr explizit auch die ausschreibungsfreie Inhouse-Vergabe des kontrollierten Unternehmens an den kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber („umgekehrte“ Inhouse-Vergabe) und die Inhouse-Vergabe zwischen verschiedenen kontrollierten Unternehmen derselben kontrollierenden öffentlichen Stelle, also etwa die Inhouse-Vergabe zwischen Schwesterunternehmen („horizontale“ Inhouse-Vergabe). Die Anwendbarkeit der Grundsätze über die Inhouse-Vergabe in diesen Konstellationen war bislang gerichtlich ungeklärt. Bei enger, formaler Anwendung der Inhouse-Kriterien wäre sie zu verneinen gewesen, da naturgemäß ein Tochterunternehmen nicht die Muttergesellschaft kontrollieren kann, ebenso wenig wie seine Schwesterunternehmen. Dennoch wurde nicht nur in der Rechtsliteratur, sondern auch seitens der EU-Kommission eine Erstreckung des Instituts der Inhouse-Vergabe auf diese Konstellationen als nach Sinn und Zweck gerechtfertigt vertreten.¹⁴ Mit der neuen Richtlinienregelung wird diese Auffassung nun geltendes Recht, der gesicherte Anwen-

dungsspielraum der Inhouse-Vergabe damit deutlich ausgeweitet. Voraussetzung für ihre Zulässigkeit ist freilich auch in den neu geregelten Konstellationen das Vorliegen der drei Grundvoraussetzungen des Art. 12 Abs. 1, auf die Abs. 2 Bezug nimmt. Ob die „umgekehrte“ oder „horizontale“ Inhouse-Vergabe schon vor Umsetzung der neuen Richtlinienregelungen in nationales Recht belastet werden kann, ist nicht sicher. Hierfür spricht immerhin, dass sie eben schon nach bisheriger Rechtslage als nach Sinn und Zweck des Rechtsinstituts gerechtfertigt erachtet wurde und ihre Zulassung spätestens mit dem Erlass der Richtlinie nun auch erkennbarer Wille des EU-Richtliniengabers ist. Insofern könnte die Neuregelung durchaus schon vor ihrer mitgliedstaatlichen Umsetzung auf die Rechtsprechung „ausstrahlen“.

3. Gemeinsame Inhouse-Gesellschaft mehrerer öffentlicher Stellen

Wiederum nichts wesentlich Neues ist die ausdrückliche Anerkennung der Möglichkeit einer gemeinsamen Inhouse-Gesellschaft mehrerer öffentlicher Auftraggeber bzw. Stellen (Art. 12 Abs. 3 AVR). Obwohl in einer solchen Konstellation nicht jeder einzelne Mitgesellschafter eine Kontrolle über das gemeinsame Inhouse-Unternehmen ausüben kann, wie er sie über eine eigene Dienststelle hat, war schon nach bisheriger Rechtsprechung anerkannt, dass es sich um einen zulässigen Anwendungsfall der Ausnahme von der Ausschreibungspflicht handelt, also eine kollektive Kontrolle ausreicht, ebenso, dass das kontrollierte Unternehmen seine wesentliche Tätigkeit für die Gesamtheit seiner öffentlichen Gesellschafter ausübt.¹⁵ Dies wird nunmehr präzisiert. Neu ist dabei im Wesentlichen die Regelung in Art. 12 Abs. 3 UAbs. 2, die verlangt, dass in den Beschluss fassenden Organen der Inhouse-Gesellschaft sämtliche Gesellschafter vertreten sein müssen, dass die öffentlichen Gesellschafter gemeinsam einen maßgeblichen Einfluss auf strategische Ziele und wesentliche Entscheidungen des Unternehmens ausüben können müssen, und dass die Inhouse-Gesellschaft keine Interessen verfolgen darf, die denen der kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber zuwiderlaufen. Im Übrigen gelten auch hier die üblichen Grundanforderungen an die Kontrolle, an das maximal zulässige „Fremdgeschäft“ und im Hinblick auf die (Nicht-)Beteiligung Privater, die jeweils in einer auf die besondere Konstellation angepassten Form einzuhalten sind.

4. Fazit

Insgesamt bringen damit die Richtlinienregelungen über die Inhouse-Vergabe (Art. 12 Abs. 1 bis 3 und 5 AVR) neben der erstmaligen Kodifizierung der Grundsätze der EuGH-Rechtsprechung nicht unwesentliche Konkretisierungen

13 Vgl. EuGH, Urteil vom 11.5.2006 – Rs. C-340/04 (Carbotermo); näher zur bisherigen EuGH-Rechtsprechung diesbezüglich und hinsichtlich der weiteren Kriterien *Dieckmann*, in: ders./Scharf/Wagner-Cardenal, VOL/A-Kommentar, 2013, § 1 EG Rn. 31 ff.

14 Näher *Dieckmann* (Fn. 13), Rn. 34 nebst Fn. 52.

15 EuGH, Urteil vom 10.9.2009 – Rs. C-573/07 (Sea), Rn. 55 ff.; Urteil vom 13.11.2008 – Rs. C-324/07 (Coditel Brabant), Rn. 46 ff.

der Anwendungsvoraussetzungen mit sich, die der Rechtssicherheit förderlich sind. In Teilbereichen ist sogar eine Erweiterung des Anwendungsbereiches dieser Ausnahme von der Ausschreibungspflicht zu verzeichnen, nämlich soweit das Maß zulässiger Fremdtätigkeit auf bis zu 20 % erhöht wird, und die Inhouse-Vergabe zwischen Schwesterunternehmen im öffentlichen Konzern und von dem kontrollierten Tochter- an das Mutterunternehmen auf sichere Füße gestellt wird. Von diesen Erleichterungen wird gerade auch die öffentliche Abfallwirtschaft profitieren.

V. Öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit (Art. 12 Abs. 4, 5 AVR)

Betrifft die Inhouse-Vergabe die Befreiung von der Ausschreibungspflicht im Verhältnis zwischen verbundenen Unternehmen, geht es bei der sog. öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit um eine Anwendungsausnahme vom Vergaberecht für Leistungsbeziehungen zwischen grundsätzlich voneinander unabhängigen öffentlichen Stellen, also z.B. zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften. Diese richterrechtlich entwickelte Einschränkung des Auftragsbegriffs hat in der EuGH-Rechtsprechung allerdings vergleichsweise weniger scharfe Konturen erlangt. Als Leitescheidung war lange Zeit das Urteil des Gerichtshofs vom 9.6.2009 in der Sache *Stadtreinigung Hamburg*¹⁶ anzusehen. Mit Urteil vom 13.6.2013 in Sachen *Düren/Piepenbrock*¹⁷ wurde der Spielraum für solche Kooperationen tendenziell eingeschränkt. Die Richtlinie widmet nun der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit eine eigenständige Regelung in Art. 12 Abs. 4, die indes kaum über die Grundzüge der Rechtsprechung hinausgeht. Danach sind Verträge ausschließlich zwischen öffentlichen Auftraggebern bzw. öffentlichen Stellen von der Richtlinie ausgenommen, wenn

- sie eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern begründen sollen mit dem Ziel sicherzustellen, dass von ihnen zu erbringende öffentliche Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden,
- die Durchführung der Zusammenarbeit ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt ist und
- die beteiligten öffentlichen Auftraggeber auf dem offenen Markt weniger als 20 % der durch die Zusammenarbeit erfassten Tätigkeiten erbringen.

Gegenüber bisheriger Rechtsprechung neu ist dabei die dritte Voraussetzung bzw. Einschränkung, die sich auf die Beschränkung der marktbezogenen Tätigkeit der Kooperation bezieht. Gemäß Art. 12 Abs. 5 AVR soll für die Abgrenzung wiederum vorrangig der durchschnittliche Gesamtumsatz der letzten drei Jahre maßgeblich sein, hilfsweise eine Umsatzprognose.

Im Übrigen ist die Formulierung der Bedingungen für die zulässige öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit weitgehend der EuGH-Rechtsprechung entlehnt, ohne dass deren Konturen wesentlich geschärft werden konnten. Insbesondere ist auch nicht der Ausschluss einer privaten Beteiligung an der Kooperation entfallen. Er findet sich zwar nicht in den drei formulierten Bedingungen, jedoch im Einleitungssatz, der von einem „*ausschließlich zwischen zwei oder mehr öffentlichen Auftraggebern geschlossenen Vertrag*“ spricht.¹⁸

Hinsichtlich des Wesenskerns einer zulässigen öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit bleibt indes die Richtlinie trotz verschiedener hierauf zielender Formulierungen („*Erreichung gemeinsamer Ziele*“, „*ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt*“) schwammig. Nichts anderes war bereits für die EuGH-Rechtsprechung zu konstatieren.¹⁹ Kernvoraussetzung soll wohl sein, dass eine „echte“ Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Stellen in der Weise vorliegt, dass sie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht nur eines, sondern beider Partner dienen muss, und dass die Partner auch jeweils eigene Beiträge zu der Aufgabenerfüllung leisten müssen. Die maßgebliche Begründungserwägung Nr. 33 der Richtlinie wird hier fast deutlicher als die eigentliche Richtlinienregelung, wenn sie ausführt:

„Um diese Voraussetzungen zu erfüllen, sollte die Zusammenarbeit auf einem kooperativen Konzept beruhen. Die Zusammenarbeit setzt nicht voraus, dass alle teilnehmenden Stellen die Ausführung wesentlicher vertraglicher Pflichten übernehmen, solange sie sich verpflichtet haben, einen Beitrag zur gemeinsamen Ausführung der betreffenden öffentlichen Dienstleistung zu leisten. Für die Durchführung der Zusammenarbeit einschließlich etwaiger Finanztransfers zwischen den teilnehmenden öffentlichen Auftraggebern sollten im Übrigen ausschließlich Erwägungen des öffentlichen Rechts maßgeblich sein.“

Im Kern scheint es dem Richtliniengeber, wie wohl auch dem EuGH in der *Düren/Piepenbrock*-Entscheidung, darum zu gehen, dass nur „echte“ Kooperationen vom Vergaberecht freigestellt werden, bei denen alle beteiligten Partner gewisse Mindestbeiträge zur gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung leisten. Bloßen Dienstleistungsbeziehungen, bei denen die eine öffentliche Stelle Aufgaben für die andere erledigt und dafür eine Vergütung oder Kostenerstattung erhält, ist ein solcher Kooperationscharakter abzuspüren. Wo nun genau die Grenze zwischen ausschreibungsfrei zulässiger öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit einerseits und ausschreibungspflichtiger Dienstleistungserbringung zwi-

¹⁶ Rs. C-480/06, NZBau 2009, 527.

¹⁷ Rs. C-380/11; dazu *Dieckmann/Scherenberg*, AbfallR 2013, 183 ff.

¹⁸ Vgl. dazu auch Begründungserwägung Nr. 33.

¹⁹ Vgl. dazu *Dieckmann/Scherenberg*, AbfallR 2013, 183 ff.

schen öffentlichen Stellen andererseits liegt, lässt sich freilich auch anhand der neuen Richtlinienregelung kaum präzise bestimmen, ein Mehr an Rechtssicherheit gegenüber der bisherigen Rechtslage ist kaum zu konstatieren. Klar ist im Wesentlichen nur die zusätzliche Beschränkung solcher Kooperationen im Hinblick auf etwaige marktbezogene Tätigkeiten. Aus Gründen der Rechtssicherheit liegt es nahe, diese Beschränkung schon vor der Umsetzung der Richtlinienregelung in nationales Recht bei entsprechenden Gestaltungen zu berücksichtigen, müssen sich doch länger laufende Kooperationen hieran ohnehin spätestens in zwei Jahren messen lassen.

VI. Ausschreibungspflicht bei Vertragsänderungen (Art. 72 AVR)

Spätestens seit dem EuGH-Urteil vom 19.6.2008 in der Sache *Presstext*²⁰ ist klar, dass die spätere Änderung eines ausschreibungspflichtigen Vertrages bzw. Auftrags ihrerseits an vergaberechtlichen Maßstäben zu messen ist. Dabei sind nur „unwesentliche“ Vertragsänderungen ohne erneute Ausschreibung zulässig; überschreitet die beabsichtigte Änderung die Schwelle der Wesentlichkeit, so ist sie unzulässig (und nach Maßgabe der Regelung des § 101b GWB angreifbar). Auch in diesem Bereich nimmt nun die Richtlinie die bislang rein richterrechtlichen Bewertungs- und Abgrenzungsgrundsätze auf und gießt diese in eine entsprechende, sehr detaillierte Regelung in Art. 72. Diese ist von hoher Relevanz gerade für die abfallwirtschaftliche Vertragspraxis, stellt sich doch in zahlreichen Konstellationen die Frage nach der Zulässigkeit von Vertragsverlängerungen, Vergütungsänderungen, Modifikationen der Leistungsverpflichtungen etc. (z.B. Umstellung der PPK-Erfassung von der Bündelsammlung auf die „blaue Tonne“; Vertragsänderungen bei Einführung der getrennten Bioabfallerfassung).

1. Zulässigkeit bereits im Vertrag angelegter Änderungen

Wie auch schon die bisherige EuGH-Rechtsprechung differenziert die Richtlinienregelung zunächst zwischen bereits im Ursprungsvertrag angelegten Vertrags- bzw. Leistungsänderungen und solchen, die nachträglich vereinbart werden. Gemäß Art. 72 Abs. 1 lit. a) AVR sind im ursprünglichen Auftrag bereits vorgesehene Änderungen und Optionen dem Grunde nach von der Ausschreibungspflicht freigestellt. Sie sind gleichsam als Vollzug des ursprünglichen Vertrages und nicht als dessen Änderung zu betrachten, was

es rechtfertigt, sie keiner erneuten Ausschreibung zu unterwerfen. Das gilt unabhängig von dem Wert der Änderung. Auf diese Weise können z.B. vertraglich vorgesehene Preisänderungsklauseln ebenso wie Verlängerungsoptionen ausschreibungsfrei in Anspruch genommen werden. Allerdings regelt die Richtlinie nunmehr qualifizierte Anforderungen im Hinblick auf die Klarheit der im Ursprungsvertrag enthaltenen Änderungsoptionen. Diese müssen „präzise und eindeutig formuliert“ sein und „Angaben zu Umfang und Art möglicher Änderungen oder Optionen sowie zu den Bedingungen enthalten, unter denen sie zur Anwendung gelangen können“. Außerdem dürfen die Änderungen den Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändern. Hiermit wird allzu unbestimmten Änderungsklauseln ein Riegel vorge-schoben.²¹ Dies ist den Grundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung geschuldet; nur dann, wenn die mögliche Reichweite von Änderungsoptionen für die Bieter der Ursprungsausschreibung hinreichend klar erkennbar ist und sie sich hierauf bei der Angebotsabgabe einstellen können, kann deren spätere Inanspruchnahme als von der Ursprungsausschreibung gedeckt angesehen werden.

2. Nicht ausschreibungspflichtige Vertragsänderungen

Soweit nachträgliche Modifikationen im Auftragsverhältnis nicht nach Maßgabe des Art. 72 Abs. 1 lit. a) AVR vom Ursprungsvertrag gedeckt sind, stellt sich die Frage nach ihrer Wesentlichkeit im Einzelfall. In Anlehnung an die bisherigen Erkenntnisse der EuGH-Rechtsprechung stellt nun der Richtliniengeber in Art. 72 Abs. 1 lit. b) bis d) AVR verschiedene Vertragsänderungen ausdrücklich von der Ausschreibungspflicht frei. Diese betreffen etwa die nachträglich erforderlich gewordene Vergabe zusätzlicher Leistungen bis zu einem Wert von 50 % des Wertes des Ursprungsauftrags (lit. b) und c)) und die Auswechslung des Auftragnehmers in Konstellationen der Unternehmensumstrukturierung (lit. d)). Die Inanspruchnahme der Befreiungstatbestände unterliegt jeweils detaillierten und engen Voraussetzungen, deren umfassende Darstellung an dieser Stelle nicht erfolgen kann. Generell dürfte die Tragweite der Ausnahmen bestenfalls punktuell über die Rechtslage nach bisheriger EuGH-Rechtsprechung bzw. über die Ausnahmetatbestände für die Vergabe von Aufträgen im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb (vgl. § 3 EG Abs. 4 lit. e) und f) VOL/A) hinausgehen. Die Nutzbarkeit der Ausnahmen ist freilich im Einzelfall zu prüfen.

Eine wesentliche Neuerung liegt allerdings darin, dass nach Art. 72 Abs. 2 AVR eine Art Bagatellschwelle die ausschreibungsfreie Vergabe zusätzlicher Leistungen gestattet, wenn deren Wert 10 % des ursprünglichen Auftragswerts (bei Liefer- und Dienstleistungen) sowie den maßgeblichen Schwellenwert (für Liefer- und Dienstleistungen in der Regel € 207.000,00) nicht überschreitet. Die beiden Begrenzun-

20 Rs. C-454/06.

21 Vgl. hierzu schon OLG Düsseldorf, Beschluss vom 28.7.2011 – Verg 20/11, NZBau 2012, 50 (53 f.) m.w.N.

gen müssen dabei kumulativ eingehalten werden, und mehrere zeitlich aufeinander folgende Änderungen werden in ihrer Gesamtheit an den Wertgrenzen gemessen. Einzige zusätzliche Voraussetzung ist, dass durch die Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert wird. Für Auftragsweiterungen kleineren Umfangs dürfte diese begrüßenswerte Regelung erhebliche praktische Relevanz entfalten.

3. Allgemeiner Wesentlichkeitsmaßstab

In Fällen der Vertragsänderung, die nicht durch ausdrückliche Befreiungen erfasst sind, bleibt es bei der Notwendigkeit, die Wesentlichkeit der Vertragsänderung – und damit ihre vergaberechtliche Relevanz – im Wege wertender Betrachtung zu ermitteln (vgl. Art. 72 Abs. 1 lit. e) AVR). Hierfür kodifiziert Art. 72 Abs. 4 neben einer entsprechenden Grundregelung eine Art „Negativkatalog“ von Fällen, in denen die Wesentlichkeit einer Vertragsänderung angenommen werden soll, wobei es sich auch insoweit weitgehend um eine Übernahme entsprechender Kriterien aus der EuGH-Rechtsprechung handelt. Danach sind jedenfalls als wesentlich anzusehen

- Änderungen, mit denen Bedingungen eingeführt werden, die, wenn sie für das ursprüngliche Vergabeverfahren gegolten hätten, die Zulassung anderer als der ursprünglich ausgewählten Bewerber oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots ermöglicht hätten oder das Interesse weiterer Teilnehmer am Vergabeverfahren geweckt hätten;
- Änderungen, die das wirtschaftliche Gleichgewicht des Auftrags zugunsten des Auftragnehmers in einer Weise verschieben, die im ursprünglichen Auftrag nicht vorgesehen war;
- Änderungen, mit denen der Umfang des Auftrags erheblich ausgeweitet wird;
- der Austausch des Auftragnehmers (vorbehaltlich des Vorliegens eines der Ausnahmefälle gemäß Art. 72 Abs. 1 lit. d) AVR; z.B. bei Unternehmensumstrukturierungen).

Insgesamt hat damit der Richtliniengeber eine umfassende und teils sehr ausdifferenzierte Regelung zur Abgrenzung zulässiger (unwesentlicher) Vertragsänderungen von wesentlichen Vertragsänderungen, die der Neuausschreibung bedürfen (vgl. Art. 72 Abs. 5 AVR), geschaffen. Diese geht punktuell über die bisherige Rechtslage bzw. Rechtsprechung hinaus. Durch die erstmalige Kodifikation der Beurteilungsmaßstäbe wird sicherlich auch ein gewisses Mehr an Rechtssicherheit geschaffen. Nach wie vor weisen die entsprechenden Befreiungen und Beurteilungskriterien jedoch zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe auf, was ein hohes Maß an Wertungsabhängigkeit und damit eine sehr eingeschränkte Prognosesicherheit bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vertragsänderungen impliziert. Es wird auch zu-

künftig eine wesentliche Aufgabe der Rechtsprechung sein, die diesbezüglichen Konturen zu schärfen.

VII. Regelung eines gesetzlichen Kündigungsrechts des Auftraggebers (Art. 73 AVR)

In erkennbarem Zusammenhang mit den vorstehend dargestellten Regelungen über die Zulässigkeit nachträglicher Vertragsänderungen steht die neue Regelung des Art. 73 AVR über die „*Kündigung von Aufträgen*“. Danach sollen die Mitgliedstaaten den öffentlichen Auftraggebern ein – gesetzliches – Kündigungsrecht einräumen, das u.a. für den Fall unzulässiger wesentlicher Vertragsänderungen gelten soll, daneben aber beispielsweise auch in Fällen der nachträglichen Feststellung qualifizierter Ausschlussgründe in Bezug auf das beauftragte Unternehmen zum Tragen kommen soll. Im erstgenannten Fall soll die Kündigungsmöglichkeit bestehen, wenn

„am Auftrag eine wesentliche Änderung vorgenommen wurde, die ein neues Vergabeverfahren gemäß Artikel 72 erforderlich gemacht hätte“.

Die Richtlinie vertraut damit offenkundig nicht ohne Weiteres auf die Einhaltung der Grenzen zulässiger Vertragsänderungen nach Art. 72 AVR, sondern sanktioniert deren Überschreitung mit einem einseitigen nachträglichen Kündigungsrecht. Dies erscheint nur bedingt sachgerecht und systematisch richtig. Angesichts des hohen Maßes an Unbestimmtheit der Kriterien und Abgrenzungsregelungen des Art. 72 wird hierdurch in vielen Grenzfällen das aus der Beurteilungsunsicherheit resultierende Risiko auf den Auftragnehmer verlagert, obwohl es in erster Linie dem öffentlichen Auftraggeber obliegt, die Einhaltung der vergaberechtlichen Regelungen sicherzustellen. Praktisch wird damit auch die der Vertragssicherheit dienende zeitliche Begrenzung der Anfechtbarkeit vergaberechtswidrig zustande gekommener Verträge (§ 101b GWB) ausgehebelt. Der Auftragnehmer muss auch noch nach Ablauf der Anfechtungsfristen mit einer vorzeitigen Beendigung des Vertrages rechnen. Insoweit ist der private Vertragspartner einer Vertragsänderung sogar schlechter gestellt als derjenige Auftragnehmer, dem ein Neuauftrag unter Verstoß gegen vergaberechtliche Vorschriften erteilt wird, da im letztgenannten Fall nach Ablauf der Anfechtungsfristen eine ordentliche Beendigungsmöglichkeit nicht besteht. Der deutsche Gesetzgeber ist daher gut beraten, die Vorgaben des Art. 73 AVR mit Augenmaß und mit Blick auf die Konsistenz der vergaberechtlichen Rechtsschutz- und Beendigungsregeln umzusetzen.

VIII. Konzessionsvergaberichtlinie (KVR)

Neben der Allgemeinen Vergaberichtlinie und der Sektorenvergaberichtlinie wurde nun erstmals auch eine Richtlinie

über die Konzessionsvergabe (KVR) erlassen.²² Zuvor war es so, dass Dienstleistungskonzessionen – im Gegensatz zu Baukonzessionen – von den Regelungen des EU-Vergaberechts ausdrücklich ausgenommen waren. Allerdings bestehen nach Maßgabe der Rechtsprechung des Gerichtshofes bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen primärrechtliche Anforderungen und Verpflichtungen, die aus den Grundsätzen der Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerbsfähigkeit resultieren. Demzufolge unterliegt die Konzessionsvergabe jedenfalls in Fällen grenzüberschreitender Bedeutung einer Verpflichtung zur Durchführung eines vergaberechtsähnlichen Bieterwettbewerbs²³.

Im Zuge der Novellierung des EU-Vergaberechts hat sich der Richtliniengeber nunmehr entschlossen, für die Konzessionsvergabe eine umfassende sekundärrechtliche Regelung zu schaffen, die auch Dienstleistungskonzessionen umfasst (vgl. Art. 1 Abs. 2 KVR). Sie greift allerdings erst ab einem Schwellenwert von € 5.186.000,00 (Art. 8 Abs. 1). Für die Konzessionsvergabe gilt damit ein Sonderregime, welches auch teils abweichende Regelungen der vorstehend erörterten Rechtsinstitute – Inhouse-Vergabe, öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit – enthält. Für die öffentliche Abfallwirtschaft dürfte sich die Relevanz dieses Sonderregimes allerdings in Grenzen halten. Die möglicherweise als Dienstleistungskonzession einzuordnende Pflichtenübertragung nach § 16 Abs. 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist mit dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes am 1.6.2012 abgeschafft worden. Soweit zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgte Pflichtenübertragungen fortgesetzt werden,²⁴ stellt sich die Frage der Auswahl eines neuen Konzessionärs nicht. Auch im Übrigen dürfte die Dienstleistungskonzession in der Abfallwirtschaft keinen relevanten Anwendungsbereich finden, nachdem das OLG Düsseldorf mit Beschluss vom 19.10.2011²⁵ zu der Beurteilung gelangt ist, dass die Erteilung einer Dienstleistungskonzession im Bereich der Drittbeauftragung nach § 22 KrWG nicht möglich bzw. nicht zulässig ist.²⁶

22 Oben Fn. 2.

23 Näher hierzu und zum Begriff der Dienstleistungskonzession sowie zur praktischen Relevanz der Anforderungen im abfallwirtschaftlichen Kontext *Dieckmann* (Fn. 5), § 22 Rn. 47 ff.

24 Siehe dazu *Dieckmann* (Fn. 5), § 72 Rn. 5 ff.

25 *VergabeR* 2012, 65 – Abfallentsorgungskonzession.

26 Vgl. hierzu *Dieckmann* (Fn. 5), § 22 Rn. 50.

IX. Sektorenvergaberichtlinie (SVR)

Neben der Allgemeinen Vergaberichtlinie und – nunmehr – der Konzessionsvergaberichtlinie besteht nach wie vor eine spezielle Richtlinie für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Sektorenbereich (Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Postdienste). Dieses Sonderregime gilt für öffentliche Auftraggeber, die in den sog. Sektoren tätig sind. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger rechnen hierzu nicht, sodass die Sektorenrichtlinie – und die ihrer Umsetzung ins nationale Recht dienenden Regelungen (insbesondere die Sektorenverordnung) – für die öffentliche und private Entsorgungswirtschaft ebenfalls nur begrenzte Bedeutung haben. Gleichwohl vergeben natürlich auch Sektorauftraggeber (Versorgungsunternehmen, Flughäfen etc.) teils Entsorgungsdienstleistungen, sodass in einzelnen Fällen dieses Sonderregime für Anbieter abfallwirtschaftlicher Dienstleistungen zum Tragen kommt. Wie die Konzessionsvergaberichtlinie enthält auch die Sektorenvergaberichtlinie eigene, teils abweichende Regelungen zu den oben angesprochenen Materien und Rechtsinstituten, die im Einzelfall zu beachten sind.

X. Fazit und Ausblick

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die neuen EU-Vergaberichtlinien für ganz wesentliche, auch und gerade in der abfallwirtschaftlichen Praxis relevante Regelungsbereiche, die bisher allein der Rechtsprechung des EuGH überlassen waren, eine erstmalige Kodifizierung vornehmen. Hierdurch wird einerseits die Rechtssicherheit bei entsprechenden Gestaltungen erhöht. Andererseits geben die Konkretisierungen, Modifikationen und Erweiterungen insbesondere in den Bereichen der Inhouse-Vergabe, der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit und der Bestimmung der Vergaberechtsrelevanz nachträglicher Vertragsänderungen Anlass zur Neubestimmung des Handlungsspielraums der ÖRE. Die konkrete Umsetzung der Richtlinienregelungen in nationales Vergaberecht ist mit Spannung zu erwarten. Dessen ungeachtet dürften einzelne Neuregelungen schon jetzt auf die Rechtspraxis „ausstrahlen“. Jedenfalls sind öffentliche Auftraggeber wie Bieter in der Abfallwirtschaft gut beraten, insbesondere die Vorschriften der Allgemeinen Vergaberichtlinie nicht erst nach ihrer Umsetzung, sondern ab sofort zu beachten und in ihre Überlegungen einzubeziehen.