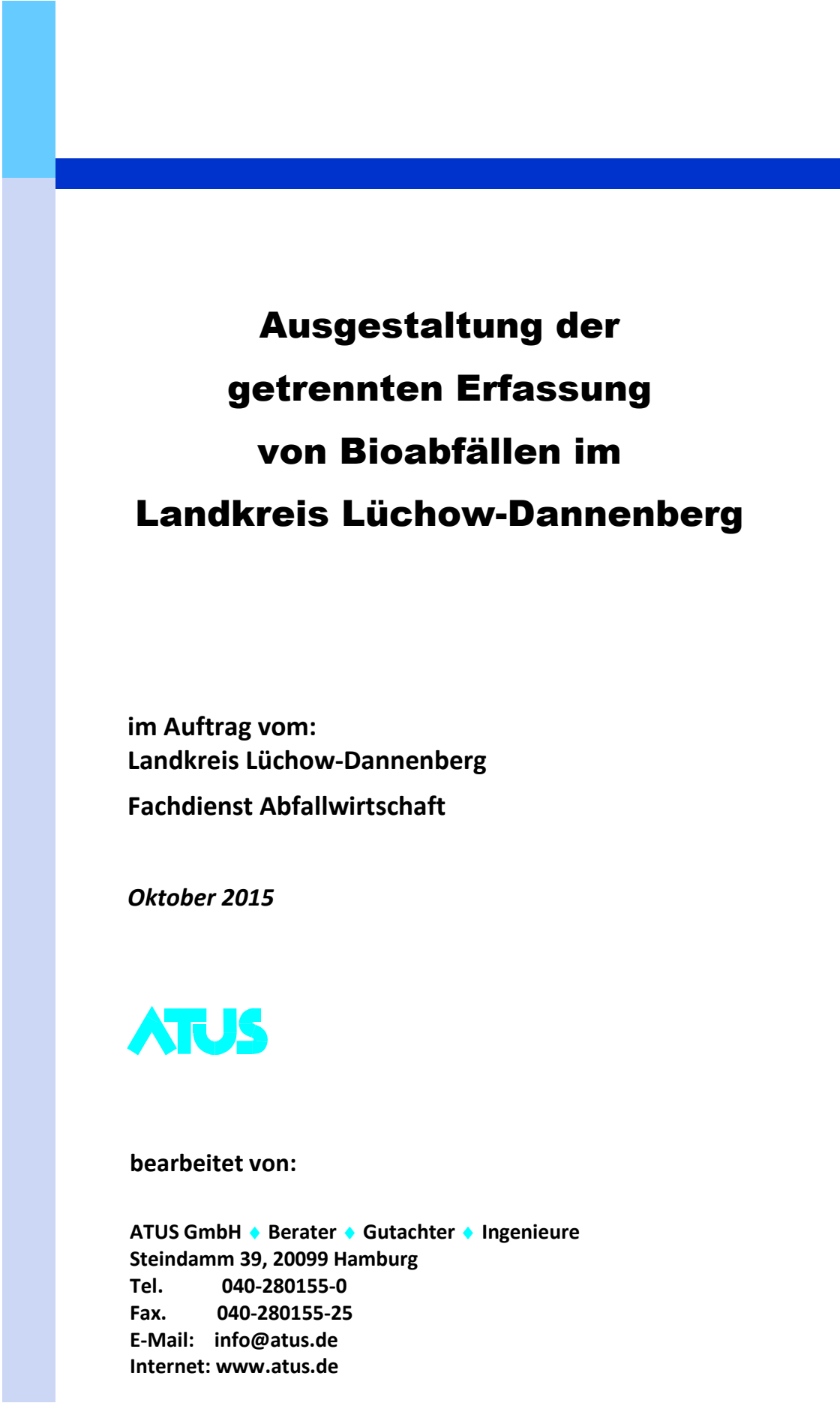




Ausgestaltung der getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Lüchow-Dannenberg

im Auftrag vom:
Landkreis Lüchow-Dannenberg
Fachdienst Abfallwirtschaft

Oktober 2015



bearbeitet von:

ATUS GmbH ♦ Berater ♦ Gutachter ♦ Ingenieure
Steindamm 39, 20099 Hamburg
Tel. 040-280155-0
Fax. 040-280155-25
E-Mail: info@atus.de
Internet: www.atus.de

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	3
2	Ausgestaltung der Plätze	4
2.1	Genehmigungsanforderungen.....	4
2.2	Technische Anforderungen.....	5
3	Ausschreibungspflicht einer Kooperation mit dem Maschinenring	5
4	Standortfindung für dezentrale Bioabfallbehälter	7
4.1	Anforderungen an den Standort.....	7
4.2	Erfahrungen mit Bringsystemen	8
5	Rechtliche Aspekte zu Bringsystemen	12
6	Vergaberechtsfreie Kooperation mit Nachbarlandkreisen.....	15
7	Gesamtfazit.....	16

1 Vorbemerkung

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg ist öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (öRE) und somit für die Organisation der Abfallwirtschaft im Kreisgebiet zuständig. Die Abfalleinsammlung wird teilweise vom Landkreis selbst durchgeführt, teilweise hat der Landkreis hierfür Dritte beauftragt. Mit der weiteren Entsorgung der im Landkreis Lüchow-Dannenberg erfassten Abfälle wurden ebenfalls Dritte beauftragt.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg hat bisher von der Einführung einer Biotonne abgesehen und stattdessen auf die dezentrale Erfassung von Grünabfällen und auf die Eigenkompostierung von Küchen- und Grünabfällen durch seine Bürger gesetzt.

Im Landkreis Lüchow-Dannenberg werden Grünabfälle über ein Bringsystem gesammelt. Wer nicht in der Lage ist, Baum- und Strauchschnitt, Laub und Rasenschnitt selbst zu verwerten, kann diese Abfälle zu feststehenden Terminen zu Annahmeplätzen des Maschinenrings Wendland GmbH bringen. Auch auf der Deponie Woltersdorf wird zu den Öffnungszeiten Grüngut angenommen. Von dort aus werden die erfassten Grünabfälle einer stofflichen Verwertung zugeführt.

Mit der erfolgten Novellierung des Abfallrechts besteht seit dem 1.1.2015 eine gesetzliche Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur getrennten Bioabfallerfassung und -verwertung, sofern nicht die Beseitigung dieser Abfälle die ökologisch und wirtschaftlich bessere Vorgehensweise ist. Derzeit wird daher erwogen, eine Annahme von Bioabfällen auf dezentralen Plätzen zu ermöglichen.

Seitens des Auftraggebers wurden folgende Fragen gestellt:

1. Wie müssen diese Plätze ausgestaltet werden? (Kap. 2)
2. Ist eine Kooperation mit dem Maschinenring rechtlich gesehen ohne Ausschreibung möglich? (Kap. 3)
3. Wenn keine Kooperation mit MSR möglich ist, wie kann eine Standortfindung für Container erfolgen? (Kap. 4)
4. Wird die dezentrale Bioabfallerfassung vom Umweltministerium Niedersachsen als der zuständigen Fachbehörde akzeptiert? (Kap. 5)
5. Ist die Verwertung der eingesammelten Mengen in einem Nachbarlandkreis vergaberechtlich ohne Ausschreibung möglich? (Kap. 6)

2 Ausgestaltung der Plätze

2.1 Genehmigungsanforderungen

Etwa die Hälfte der im Landkreis für die Grünabfallerfassung genutzten Sammelplätze ist nach Bundesimmissionsschutzrecht genehmigt, die übrigen nach Baurecht.

Für die nach BImSchG genehmigten Sammelplätze des Maschinenrings gilt, dass sie für Abfälle der Abfallverzeichnisnummer 20 02 01 (biologische abbaubare Abfälle, in der Genehmigung als „Grünabfälle“ bezeichnet) und teilweise 20 02 02 (Boden und Steine) zugelassen sind. Die Abfallverzeichnisnummer 20 01 08 (biologisch abbaubare Küchen- und Kantinenabfälle) ist nicht enthalten, es werden auch nicht Bioabfälle in der Genehmigung textlich genannt. Nach unserer Einschätzung ist daher eine *Änderungsmitteilung* erforderlich, um künftig auch Küchenabfälle annehmen zu können. Die Genehmigungsbehörde prüft dann innerhalb längstens eines Monats, ob eine wesentliche Änderung vorliegt, was zur Notwendigkeit einer *Änderungsgenehmigung* führen würde.

Nach § 16 (1) BImSchG liegt eine wesentliche Änderung des Betriebs (und damit die Notwendigkeit einer *Änderungsgenehmigung*) dann vor, wenn daraus negative Auswirkungen folgen *können*, die für die Prüfung der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen (§ 6 (1) BImSchG) erheblich sein *können*. Auf jeden Fall ist dies der Fall, wenn sich die Lagermenge des konkreten Platzes um mehr als 100 t erhöht. Diese Mengen sind jedoch nicht zu erwarten.

Die maßgebliche negative Auswirkung der Bioabfallsammlung, die hier zu beachten ist, ist die potenzielle Geruchsemission. Da es sich anbietet, die Bioabfälle mit Umleerbehältern bis 1.100 l zu erfassen, damit sie durch die Fahrzeuge des Fachdienstes Abfallwirtschaft geleert werden können, würden an den Annahmestellen die gleichen Sammelsysteme zum Einsatz kommen, wie sie millionenfach in Deutschland zur getrennten Bioabfallerfassung verwendet werden. Die sich ergebenden Belastungen entsprechen den Belastungen an den häuslichen Standorten, in denen auch Bioabfallbehälter aufgestellt sind. Eine Geruchsbelästigung wäre wesentlich eher bei einer häuslichen Bioabfallsammlung als bei einer Annahme an Standorten gegeben, die sich in mehr oder weniger großen Abständen zur Wohnbebauung befinden.

Somit wird u.E. eine Anzeige über die geplante Aufstellung von Bioabfallbehältern ausreichen.

Sollte infolge der Wahl wesentlich größerer, selten geleerter Behälter und besonders empfindlicher Umgebung eine *Änderungsgenehmigung* erforderlich sein, ist diese nach vollständigem Antragseingang innerhalb von 3 Monaten Frist zu bescheiden.

Für die lediglich baurechtlich genehmigten Annahmestellen gilt sinngemäß das

Gleiche, die formalen Anforderungen an die Anzeige sind jedoch i.d.R. geringer.

2.2 Technische Anforderungen

Da Küchen- und Nahrungsmittelabfälle sowohl zur Geruchs- als auch zur Sickerwasserbildung neigen, sind zur Erfassung zwingend flüssigkeitsdichte Behälter mit Deckel erforderlich. Dies können normale Umleerbehälter mit einer Größe von z.B. 240 l bis 1.100 l-MGB sein, die – wie bereits erwähnt - den Vorteil haben, von den Sammelfahrzeugen des Landkreises geleert werden zu können.

Die Aufstellfläche des bzw. der Behälter muss ausreichend befestigt sein, um ein problemloses Befüllen und Entleeren bzw. Wechseln sowie eine Standplatzreinigung zu ermöglichen. Ein gedichteter Untergrund ist jedoch nicht erforderlich.

Die Gartenabfallplätze des Landkreises sind zur Zeit nur 15 mal im Jahr für jeweils 3 Stunden geöffnet. Wenn es neben diesen Annahmeplätzen sonst keine weiteren Abgabemöglichkeiten für Küchenabfälle geben würde, müsste die Öffnungszeit der Gartenabfallplätze deutlich erhöht werden - es wäre wohl eine wöchentliche Annahmemöglichkeit erforderlich.

Fazit: Die Aufstellung von Behältern für die Erfassung von Küchen- und Nahrungsabfällen an den nach BImSchG genehmigten bestehenden Grünabfallannahmeplätzen erfordert eine Anzeige über die Ergänzung einer weiteren Schlüsselnummer, die Notwendigkeit für eine Änderungsgenehmigung ist nach unserer Einschätzung jedoch nicht gegeben. Besondere technische Anforderungen an die Sammlung der Küchenabfälle bestehen nicht.

3 Ausschreibungspflicht einer Kooperation mit dem Maschinenring

Soweit es nur um die Aufstellung von zusätzlichen Umleerbehältern zur Erfassung von Küchenabfällen innerhalb der bestehenden Öffnungszeiten ginge, sehen wir keine Notwendigkeit von Vertragsänderungen, da für den Maschinenring kein Mehraufwand gegeben wäre.

Wie bereits angesprochen, wäre jedoch über eine höhere Öffnungsfrequenz für die Gartenabfallplätze nachzudenken, was einen deutlichen Mehraufwand bedeutet. Da der aktuelle Betreibervertrag keinen Einheitspreis je Öffnungsstunde ausweist, wären die Mehrkosten Verhandlungssache. Dann stellt sich die Frage, ob diese Vertragsänderung ausschreibungspflichtig wäre.

Hier ist zunächst der Zeitraum der Vertragslaufzeit bis Ende 2020 zu betrachten. Grundsätzlich gilt, dass wesentliche Änderungen eines Vertrages eine Ausschreibungspflicht begründen. Prüfmerkmale wären z.B., dass der neue Auftrag

- wesentlich andere Merkmale aufweist als der ursprüngliche Auftrag und damit den Willen der Parteien zur Neuverhandlung wesentlicher Bestimmungen dieses Vertrags erkennen lässt,
- Bedingungen einführt, die die Zulassung anderer als der ursprünglich zugelassenen Bieter oder die Annahme eines anderen als des ursprünglich angenommenen Angebots erlaubt hätten, wenn sie Gegenstand des ursprünglichen Vergabeverfahrens gewesen wären.

Bei geringfügigen Mehrkosten dürfte keine wesentliche Änderung eines Vertrages vorliegen. Insofern hängt es vom Verhältnis der Zusatzleistungen zu den Bestandsleistungen ab, ob eine vergaberechtsfreie Ergänzung des bestehenden Vertrages möglich ist.

Sofern eine Vertragsänderung nicht möglich wäre, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob dessen ungeachtet eine freihändige Vergabe der Ergänzungsleistungen an den Maschinenring möglich ist.

Da der Wert des Zusatzauftrages voraussichtlich unterhalb der EU-Schwellenwerte liegt, gilt ausschließlich das nationale Vergaberecht. Hierfür gilt Abschnitt 1 der VOL/A. Gemäß § 5 Abs. 5 VOL/A kommt eine freihändige Vergabe nur unter bestimmten Voraussetzungen in Betracht. Nach unserer Auffassung können hier zwei Ansätze diskutiert werden.

Zum einen regelt § 3 Abs. 5 lit d VOL/A die Möglichkeit einer freihändigen Vergabe *„bei geringfügigen Nachbestellungen im Anschluss an einen bestehenden Vertrag, wenn kein höherer Preis als für die ursprüngliche Leistung erwartet wird, und die Nachbestellungen insgesamt 20 vom Hundert des Wertes der ursprünglichen Leistung nicht überschreiten“*.

Ob dies hier zutrifft, ist unklar, weil möglicherweise nur Lieferleistungen und nur der Zeitraum nach Ablauf des eigentlichen Vertrages gemeint sind.

Möglicherweise könnte stattdessen § 3 Abs. 5 lit I VOL/A angewendet werden, *„weil für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt.“* Da es unsinnig wäre, die bestehenden Grünabfallannahmeplätze, die durch den Maschinenring Wendland GmbH betrieben werden, nicht für die Erfassung von Küchenabfällen zu öffnen und stattdessen separate Annahmeplätze ausschließlich für Küchenabfälle einzurichten, käme nach unserer Auffassung nur eine Erweiterung der Öffnungszeiten auf den vorhandenen Grünabfallannahmeplätzen in Betracht. Es könnte somit begründet werden, dass nur der Maschinenring Wendland GmbH als zu beauftragender Dienstleister in Frage käme. Diese Möglichkeit gilt allerdings nur für die Vertragsdauer des bestehenden Vertrages. Nach Ablauf des Vertrages sehen wir grundsätzlich die Notwendigkeit einer neuen Ausschreibung der Leistungen. Diese Ausnahmeregel ist zudem nach den einschlägigen Kommentaren *„eng auszulegen“*, so dass Zweifel an der Anwendbarkeit fortbestehen.

Fazit: falls die bloße Möglichkeit der zusätzlichen Aufstellung von Küchenabfallbehältern vom Maschinenring für den AG entgeltfrei angeboten werden würde, wäre das Vergaberecht nicht tangiert. Sollte allerdings auch eine Verlängerung der Öffnungszeit und somit Mehraufwand für den Maschinenring vereinbart werden, könnte dies der Maschinenring sicherlich nicht mehr kostenfrei umsetzen. Dann wäre eine vergaberechtsfreie Beauftragung nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich. Aus unserer Sicht bedarf eine abschließende Aussage einer vertieften vergaberechtlichen Prüfung.

4 Standortfindung für dezentrale Bioabfallbehälter

Alternativ oder zusätzlich zur Annahme von Küchenabfällen auf den bestehenden Sammelplätzen des Maschinenrings können weitere Abgabemöglichkeiten durch öffentlich aufgestellte Bioabfall-Behälter an Stellen mit Publikumsverkehr geschaffen werden – z.B. auf Plätzen von öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Gemeindeverwaltung etc.

Eine komplett unbeaufsichtigte Aufstellung von Bioabfallbehältern im öffentlichen Raum funktioniert vermutlich nur bedingt. Das im Landkreis Lüchow-Dannenberg betriebene Behälteridentsystem für Hausmüll mit seiner verursachergerechten Bemessung der Abfallgebühren dürfte für manche Nutzer den Anreiz geben, die öffentlich aufgestellten Bioabfallbehälter zur Entsorgung von Hausmüll zu missbrauchen, um seinen eigenen Hausmüllbehälter möglichst selten herausstellen zu müssen. Diese Gefahr besteht im Prinzip auch bei öffentlich aufgestellten Wertstoffsammelbehältern, jedoch ist erfahrungsgemäß die Hemmschwelle zur Vermüllung von Papier- Glas- oder Alttextilcontainer größer als bei den sowieso schon „müllig“ aussehenden Bioabfallbehältern.

4.1 Anforderungen an den Standort

Eine Aufstellung von Bioabfallbehältern auf öffentlichen oder privaten Grundstücken erfordert keine baurechtliche Genehmigung. Zu beachten sind allerdings die bauordnungsrechtlichen Generalklauseln, denen zufolge u.a. keine unzumutbaren Belästigungen entstehen dürfen. Das betrifft hier vor allem den Verkehr und die Rücksichtnahme auf die Nachbarschaft (auch: Rücksichtnahmegebot gemäß § 15 Abs. 1 BauNVO). So sollte etwa die Zufahrt und kurzzeitiges Halten für mehr als einen PKW möglich sein, ohne dass der übrige Verkehr behindert wird.

Bei beabsichtigter Aufstellung von Sammelbehältern im **Straßenraum**, z.B. bei schon vorhandenen Glas- oder Altkleidercontainern, ist eine wegerechtliche Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Auch hierfür sind verkehrliche Aspekte relevant, aber auch Immissionsschutzanforderungen nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG einzuhalten. d.h.

- die nach dem Stand der Technik vermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen sind zu verhindern und
- die nach dem Stand der Technik unvermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen sind auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Die Immissionsschutzanforderungen dürften hier nicht berührt sein; schließlich ist – bei nur einem, mindestens 14-täglich geleerten Umleerbehälter je Standort - der gleiche Belastungsgrad wie bei der häuslichen Bioabfallsammlung gegeben.

4.2 Erfahrungen mit Bringsystemen

In einigen Regionen Deutschlands wurden und werden Konzepte für Bringsysteme zur Erfassung von Bioabfällen entwickelt, teilweise auch schon Praxiserfahrungen gesammelt. Ergänzend wird eine gewerbliche Sammlung von Bioabfällen als Modell vorgestellt.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind etwa folgende Regionen zu nennen, in denen es bislang keine Biotonne gibt, und die ein Bringsystem für Bioabfall in Erwägung ziehen oder bereits haben:

1. Landkreis Eichsfeld (Thüringen), Praxis seit 05/2015
2. Märkischer Kreis (NRW), Praxis seit 01/2015
3. Region Trier (Rheinland-Pfalz), geplant, Konzept liegt vor
4. Gemeinden des Kreises Neu Ulm (Bayern), Praxis seit 07/2015
5. Landkreis Mühldorf (Bayern), geplant, Konzeptphase
6. Landkreis Regensburg (Bayern), geplant, Konzeptphase
7. Landkreis Rosenheim (Bayern), geplanter Versuch ab Herbst 2015
8. Landkreis Amberg-Weizsach (Bayern), Pilotgemeinden seit 2015
9. LK Harburg (Niedersachsen), geplant
10. LK Nordwestmecklenburg (Mecklenburg-Vorpommern), gewerbliche Biotonne

1. Landkreis Eichsfeld

Der Landkreis Eichsfeld hatte vom Landesverwaltungsamt die Zustimmung dazu erhalten, für die Bioabfälle ein Sammelsystem auf freiwilliger Basis einrichten zu können (aufgrund geringer Anteile von Bioabfall am Hausmüll). Im Oktober 2014 wurde dann der Beschluss zur Einrichtung eines zusätzlichen Bringsystems für Bioabfälle gefasst, ausschlaggebend waren Kostengründe, die Gebühren sollten stabil bleiben. Nachdem dafür 14 – teilweise neue – Annahmestellen eingerichtet wurden (eine je Verwaltungsgemeinschaft), startete das System Anfang Mai 2015.

Die Annahmestellen liegen in der Regel innerhalb des Hauptortes der jeweiligen Verwaltungsgemeinschaft (z.B. Bauhof der Gemeinde). Sie sind mit Personal der Gemeinden besetzt und wöchentlich freitags 3 und samstags 5 Stunden geöffnet. Die organischen Abfälle sind dort getrennt nach Baum- und Strauchschnitt,

Gartenabfall/Grünschnitt und Nahrungsmittel-/Küchenabfall in Behälter zu geben. In der Regel stehen für den Nahrungsmittel-/Küchenabfall zwei 1.100 l-MGB bereit. An den Annahmestellen werden weiterhin kostenfreie Sammeltüten für den Küchenabfall abgegeben

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das System auch für Küchenabfälle zunehmend genutzt wird. Inzwischen werden je Platz und Woche im Schnitt ein halber bis ein ganzer 1.100 l-MGB gefüllt. Die Leerung erfolgt wöchentlich. Probleme mit Geruchsbildung gibt es entgegen den Befürchtungen nicht. Der gesammelte Küchenabfall wird einer im Nachbarkreis gelegenen Vergärungsanlage zugeführt. Die Sammelbeutel aus abbaubarem Kunststoff verursachen dort offenbar keine technischen Probleme. Die Nutzung des Systems wird dokumentiert, eine Auswertung wird jedoch frühestens Anfang des kommenden Jahres erfolgen¹.

2. Märkischer Kreis

Im Märkischen Kreis wurde zum Januar 2015 – außer in zwei Städten, die schon die Biotonne eingeführt hatten - ein Bringsystem für Küchenabfälle eingeführt. Je Gemeinde gibt es meist 1-2 Annahmestellen. In der Gemeinde Schalksmühle ist es beispielsweise der Bauhof der Gemeinde, an dem jeden Samstag Bioabfall angenommen wird (1 Container dafür). Der gesammelte Bioabfall wird in einer Biogasanlage verwertet. Erwartet werden pro Jahr ca. 13 Gewichtstonnen²

3. Region Trier

In der Region Trier, zu der unter anderen die Stadt Trier, die Landkreise Trier-Saarburg und Bernkastel-Wittlich sowie der Eifelkreis gehören, wird der eingesammelte Hausmüll in einer mechanisch-biologischen Trocknungsanlage behandelt, die für ihre Funktion eine Mindestmenge an Organik benötigt. Vor diesem Hintergrund strebt der Zweckverband Abfallwirtschaft im Raum Trier eine lediglich freiwillige Getrenntsammlung von Bioabfällen im Bringsystem an. Geplant ist, den Haushalten kompostierbare Beutel unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, die zu insgesamt 84 Annahmestellen, die bisher nur der Grünguterfassung dienten, gebracht werden können (dort Containersammlung). Das Sammelgut soll durch Vergärung verwertet werden – zusammen mit krautigem Grüngut. Hierfür soll eine eigene Anlage projektiert werden.³

4. Kreis Neu Ulm

Soweit Bringsysteme für Bioabfälle in Bayern installiert werden, ist darauf hinzuweisen, dass die getrennte Erfassung verschiedener Abfallfraktionen auf Wertstoffhöfen in Bayern sehr stark verbreitet ist. Es gibt praktisch in jeder Ge-

¹ Berichte vom 9.10.2014, 16.4.2015 und 25.5.2015 in der Thüringer Allgemeinen, div. Pressemitteilungen der Eichsfeldwerke sowie mündliche Mitteilung Herr Kiep, Eichsfeldwerke vom 21.9.2015.

² Bericht vom 18.9.2015 in der WAZ, www.derwesten.de

³ Euwid Recycling und Entsorgung, Nr. 30/2015, Pressemitteilung der Stadt Trier vom 15.7.2015

meinde einen Wertstoffhof - in Bayern gesamt sind es rund 1.600 bis 1.700 Wertstoffhöfe, die i.d.R. jeweils mehr als 10 verschiedene Abfallfraktionen annehmen.

Im Landkreis Neu Ulm wurde die Erfassung der Grünabfälle (einschl. Bioabfall) auf die Gemeinden und Städte übertragen, es ist daher den Kommunen überlassen, welches Erfassungssystem sie einführen. Bei ca. 2/3 der Gemeinden und Städte des Kreises gibt es Biotonnen, einige eher ländliche Gemeinden haben sich für ein Bringsystem entschieden. In der Stadt Bellenberg wird auf ein gewerbliches Biotonnen-Angebot verwiesen (für 84 € pro Jahr eine 120 l-Tonne bei 14-täglicher Abholung, d.h. 3,23 € je Leerung).

Die Gemeinde Roggenburg hat seit April 2015 einen zusätzlichen Behälter für Küchenabfall an ihrem Wertstoffhof aufgestellt, an dem schon bisher die Gartenabfälle und andere Wertstoffe erfasst werden (Öffnungszeiten Mi., Fr. u. Sa., insgesamt 11 Std. je Woche). Seine Nutzung ist freiwillig. Es gibt braune Sammelbehälter für die Erfassung der Abfälle im Haushalt und den Transport zum Wertstoffhof. Parallel wurde die Verwaltung beauftragt, die Kosten eines Holsystems im Gemeindegebiet zu ermitteln und den Bedarf im Wege einer Befragung aller Haushalte festzustellen.⁴

Die Gemeinde Altenstadt hat seit dem 15.7.2015 ebenfalls eine Biotonne auf ihrem Wertstoffhof (Herrenstetten, Öffnungszeiten Mi. und Sa., zusammen 5 Std. je Woche) aufgestellt. Das System wird als 1-jährige Testphase ausgewiesen. Seitens des Wertstoffhofs wird um eine Anlieferung in geschlossenen Behältern gebeten.⁵

5. Landkreis Mühldorf

Im Landkreis Mühldorf wird derzeit ein Konzept für ein Bringsystem für Bioabfälle ausgearbeitet. Man rechnet je Gemeinde mit 1 bis 2 Sammelstellen. „Wie die Bürger den Bioabfall transportieren sollen, steht noch nicht fest. Denkbar sind verschließbare Vorsortiereimer aus Kunststoff oder kompostierbare Säcke.“ Die Entscheidung über das zukünftige System wird im Oktober erwartet.⁶

6. Landkreis Regensburg

Laut Bericht zur Sitzung des Ausschusses für den ländlichen Raum, Umwelt und Regionalentwicklung am 21.5.2015 soll ein Bringsystem eingerichtet werden. Geplant ist die Annahme auf allen 39 Wertstoffhöfen (daneben gibt es noch extra Kompostplätze). Es ist eine Benutzungspflicht vorgesehen, d.h. wer nicht selbst kompostiert, soll das Bringsystem nutzen.

Zugleich wurde die Verwaltung beauftragt, die Kosten für eine kreisweite freiwillige

⁴ www.augsburger-allgemeine.de/neu-ulm/Wohin-nur-mit-dem-Biomuell-id33176487.html; Bericht vom 28.2.2015 in der Südwest Presse).

⁵ Amtsblatt Altenstadt vom 9.7.2015

⁶ Bericht vom 7.7.2015 in www.insalzach24.de/innsalzach/muehldorf/lk-muehldorf/muehldorf-landkreis-plant-bringsystem-biomuell-5208427.html

lige Biotonne zu ermitteln. Man bereitet sich somit auch auf andere Optionen vor.

7. Landkreis Rosenheim

Ab Herbst sollen Biotonnen auf einigen Wertstoffhöfen aufgestellt werden und im Frühjahr 2016 soll über die Ergebnisse des Versuchs berichtet werden. Grund ist, dass man den Bürgern die zusätzliche Gebühr für eine Biotonne ersparen will („voraussichtlich eine jährliche Gebühr von etwa 60 Euro“). Man geht davon aus, dass 4 von 5 Gebührenzahlern Eigenkompostierung betreiben.⁷

8. Landkreis Amberg-Sulzbach

Der Landkreis Amberg-Sulzbach nimmt an den Wertstoffhöfen Bioabfälle in eigenen Containern an. Die am Bringsystem interessierten Bürger der drei Pilotgemeinden bekamen einen Sammeleimer und kompostierbare Abfallbeutel zugeschickt. Im Landkreis stehen 28 Wertstoffhöfe zur Verfügung. Der erfasste Bioabfall wird teilweise der Kompostierung und teilweise der Vergärung zugeführt.⁸

9. Landkreis Harburg

Der Landkreis Harburg plant für die Zeit nach Auslaufen des Entsorgungsvertrages mit der Stadtreinigung Hamburg im April 2019 die Einführung einer flächendeckenden Biotonne. Für die Übergangszeit sollen an den vier Annahmestellen des Landkreises Sammelbehälter für Küchenabfälle aus privaten Haushalten aufgestellt werden.

10. Landkreis Nordwestmecklenburg (gewerbliche Biotonne)

Im Landkreis Nordwestmecklenburg gibt es zwei Unternehmen, die auf privatrechtlicher Basis eine gewerbliche Bioabfallsammlung durchführen. Es gibt keinen Anschluss- und Benutzungszwang. Die Leerung eines 120 l Behälters kostet 2,50 Euro. Der Landkreis bezuschusst zudem jede Leerung mit 2 €. Die Verwertungsleistungen sind im Entgelt mit enthalten, wobei eine Vergärung 60 ct teurer als die reine Kompostierung ist. Der Anschlussgrad ist bislang bescheiden; bisher wurden nur einige Tausend Behälter im Landkreis aufgestellt.

Ein ähnliches Vorgehen gibt es seit einigen Jahren im Landkreis **Cuxhaven**, allerdings ohne Bezuschussung der Sammelkosten durch den Landkreis.

Die gewerbliche Bioabfallsammlung hat den Vorteil, dass ein Angebot für eine Biotonne bereitgehalten wird, der Landkreis selber jedoch sich nicht mit der Umsetzung des Angebotes befassen muss. Allerdings ist zu prüfen, ob es in strategischer Hinsicht wünschenswert ist, sich einen privaten Entsorger „auf den Hof zu holen“.

⁷ Artikel vom 19.6.2015 in der Wasserburger Stimme

⁸ www.mittelbayerische.de/region/amberg-nachrichten/sammeleimer-statt-der-gruenen-tonne-20847-art1134915.html

Fazit: die bisherigen Erfahrungen belegen, dass die über Bringsysteme erfassbaren Mengen eher gering ausfallen. Über die Qualität der dezentral erfassten Bioabfälle und deren Vermüllungsgrad liegen noch keine größeren Erfahrungen vor.

Neben den Bringsystemen gibt es vereinzelte Ansätze in verschiedenen Landkreisen, Bioabfälle über eine gewerbliche Sammlung durch private Entsorger einsammeln und verwerten zu lassen, die mit den Abfallerzeugern (Grundstücksbesitzer oder Mieter) direkt ein Vertragsverhältnis eingehen.

5 Rechtliche Aspekte zu Bringsystemen

Bringsysteme ausreichend?

Es ist zu prüfen, ob der Anforderung einer Getrenntsammlung von Bioabfällen durch zusätzliche Maßnahmen im Bereich Annahme auf Grünabfallannahmepätzen genügt werden könnte. Gemäß § 11 Abs. 1 sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Absatz 1 unterliegen, getrennt zu sammeln, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 (Pflicht zur Verwertung) und § 8 Absatz 1 erforderlich ist (Vorrang der Verwertungsmaßnahme, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet).

In der juristischen Diskussion wird die Auffassung vertreten, dass solche Maßnahmen nur dann als eine der Anforderung des § 11 KrWG genügende „Getrenntsammlung von Bioabfällen“ angesehen werden, wenn hiermit der gesamte Stoffstrom erfasst werden kann (also auch Küchen- und Nahrungsabfälle). Somit ist zu klären, inwieweit den Abfallbesitzern, die ihre Bioabfälle nicht auf eigenem Grundstück verwerten, zugemutet werden kann, ihre Bioabfälle über ein Bringsystem zu entsorgen (statt wie bisher über die Hausmülltonne).

Hierzu folgendes Zitat aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes⁹:

Ferner ist zu beachten, dass die Bringpflicht so ausgestaltet sein muss, dass der Grundsatz der gemeinwohlverträglichen Abfallentsorgung, insbesondere das angestrebte Ziel einer sinnvollen Verwertung nicht in Frage gestellt wird. Diese Gefahr besteht dann, wenn den Überlassungspflichtigen Tätigkeiten abverlangt werden, die so lästig sind, dass diese ihre Sortier-, Trennungs- und Überlassungspflichten zu umgehen suchen, indem sie die zu verwertenden Abfälle illegal beseitigen, etwa durch Einwurf in die Restabfalltonne. Eine solche zweckuntaugliche Ausgestaltung ist bei unzumutbar weiten Wegen, bei ungünstigen Öffnungszeiten oder dann gegeben, wenn wegen der anfallenden Menge oder der Beschaffenheit der Abfälle nicht zu erwarten ist, dass die Abfallbesitzer ihren Verpflichtungen noch nachkommen. Dasselbe gilt mit Blick auf die Häufigkeit der Überlassungsvorgänge und auf das damit zusammenhängende Problem, dass bestimmte Abfälle unter Umständen eine Zeit lang in den Haushalten aufbewahrt werden

⁹ BverwG, 7. Senat 27.07.1995 AZ: 7 NB 1/95

müssen, ehe sie überlassen werden. Insoweit lassen sich allerdings generelle, von den jeweiligen Gegebenheiten unabhängige Schranken nur schwer festlegen.

Die reine Abgabemöglichkeit an den bestehenden Grünabfallannahmeplätzen reicht somit vermutlich nicht aus, da eine Fußläufigkeit für alle Abfallbesitzer erreicht werden müsste. Sicherlich wären die Bedingungen erfüllt, wenn eine Straßensammlung alle Bioabfälle erfassen würde (z.B. über Säcke). Inwieweit ein verdichtetes Bringsystem mit dezentralen Behältern die Anforderungen erfüllen würde, kann nicht eingeschätzt werden.

Vermutlich wäre gegenüber dem Umweltministerium als oberster Abfallbehörde das Angebot sinnvoll, mit den Grünabfallplätzen zu beginnen und eine weitere Verdichtung des Bringsystems für Küchenabfälle zu prüfen. Hierzu müssten die Gemeinden in die Pflicht genommen werden, geeignete Standorte anzubieten. Hierbei wäre ein Mindestmaß an Standplatz-Kontrolle erforderlich, damit die oben bereits angesprochene Gefahr der Vermüllung der Bioabfallbehälter begrenzt wird.

Verwertung nur über getrennte Erfassung möglich?

Unabhängig davon ist offen, ob überhaupt die Pflicht zur getrennten Bioabfallsammlung zur Erfüllung der Verwertungsanforderung erforderlich ist. Wie bereits erwähnt, sind gemäß § 11 Abs. 1 KrWG Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht unterliegen, getrennt zu sammeln, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist. Dort sind folgende Anforderungen geregelt:

- § 7 Abs. 2 KrWG regelt eine grundsätzliche Verwertungspflicht und Ausnahmen hiervon. Nach § 7 Abs. 3 hat die Verwertung ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen.
- Gemäß § 7 Abs. 4 ist die Verwertungspflicht zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.
- § 8 Abs. 1 KrWG regelt die Auswahl zwischen mehreren möglichen Verwertungsmaßnahmen, wobei die entsprechende Anwendung von § 7 Abs. 4 KrWG (Vorbehalt der technischen Möglichkeit/wirtschaftliche Zumutbarkeit) angeordnet wird.

Wie bereits in der von ATUS im Auftrag des Landkreises Lüchow-Dannenberg erstellten „Stellungnahme der getrennten Bioabfallerfassung“ vom November 2013 festgestellt, ergibt sich im Hinblick auf den Klimaschutz nur bei hochwertigen Vergärungsvarianten überhaupt ein lediglich geringer ökologischer Vorteil der getrennten Bioabfallerfassung. Bei den übrigen Verwertungsvarianten ergibt sich sogar ein Nachteil gegenüber der energetischen Verwertung in einer Müllverbrennungsanlage, die hinsichtlich der Energieauskopplung dem bundesdeutschen Durchschnitt entspräche.

Bei den übrigen Umweltfaktoren gibt es geringe Vorteile der stofflichen Bioabfallverwertung, wobei auch darauf hinzuweisen ist, dass diesen gegenüber auf

den Klimaschutz bezogenen Faktoren eine geringere Bedeutung beigemessen wird. Dazu ist zu beachten, dass die aus der bestehenden Grünabfallsammlung sowie die bisher auf eigenem Grundstück verwerteten Bioabfälle, die in die Biotonne umgeleitet werden, bereits jetzt stofflich verwertet werden.

Es besteht jedoch keine Verpflichtung zur Wahl der hochwertigsten Verwertungsmaßnahme, insofern gibt es auch keine Pflicht zur Anwendung einer Kombination aus Kompostierung und Vergärung. In § 11 Abs. 1 KrWG selbst ist keinerlei Aussage zur Wahl der Verwertungsmaßnahme enthalten. Auch § 8 Abs. 1 KrWG verpflichtet nicht zur Durchführung der hochwertigsten Verwertungsmaßnahme. In der Gesetzesbegründung zu § 8 KrWG ist ausgeführt (BT-Drucksache 17/6052, S. 79):

Soweit verordnungsrechtliche Vorgaben nicht bestehen, verlangt das Gesetz von den Erzeugern und Besitzern im Einzelfall keine strikte Durchführung der hochwertigsten Verwertungsoption, sondern eine Optimierung der Verwertung. Offensichtlich „niederwertige“ Verwertungen sind danach unzulässig.

Als offensichtlich niederwertig kann die Kompostierung von Bioabfällen nicht bezeichnet werden; schließlich werden die getrennt erfassten Bioabfälle in Deutschland weit überwiegend kompostiert. Hieran hat sich durch die Einführung von § 11 KrWG, der lediglich auf die Verwertungsvorgaben u. a. des § 8 KrWG Bezug nimmt, nichts geändert.

Fazit: Die gestarteten oder geplanten Bringsysteme für Bioabfall gehen in der Regel von einer Erfassung an mit Personal besetzten Wertstoffhöfen aus, die mindestens wöchentlich geöffnet sind. Oft werden dort Umleerbehälter eingesetzt. Für die Sammlung im Haushalt und den Transport zum Wertstoffhof werden Beutel und zum Teil auch Vorsortierbehälter gestellt. Die Erwartungen an die so erfassten Mengen sind gering. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen dies.

Es gibt im politischen Raum jeweils auch Gegenstimmen, die insbesondere ins Feld führen, dass

- das Ganze eine „Feigenblattaktion“ sei, um rechtliche Anforderungen zu umgehen;
- hygienische Bedenken ungelöst sind (Ratten, Krähen u.ä. an der Sammelstelle, Ungeziefer im Haus, wo ggf. mehrere Beutel angesammelt werden, bevor man sie zur Sammelstelle bringt);
- gering mobile Menschen das Angebot nicht nutzen könnten.

Soweit je Sammelstelle aber nur ein oder wenige Kleincontainer aufgestellt sind und die Sammelstellen in oder am Rand der Dörfer/Orte liegen, dürften die letztgenannten Punkte jedoch eher geringes Gewicht haben.

Inwieweit dieses Bringsystem von der obersten Abfallbehörde als ausreichend zur Erfüllung der Verwertungspflichten gemäß § 11 KrWG angesehen werden wird, ist nicht vorherzusagen.

Aus unserer Sicht kann hilfsweise argumentiert werden, dass es zur Erfüllung der

Verwertungspflichten auf die Installation einer getrennten flächendeckenden Bioabfallsammlung nicht ankommt, sondern wie bisher die Bioabfälle auch gemeinsam mit dem Restabfall einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden können.

6 Vergaberechtsfreie Kooperation mit Nachbarlandkreisen

Es stellt sich die Frage, ob die Verwertung der zusätzlich eingesammelten Küchenabfallmengen in einem Nachbarlandkreis vergaberechtlich ohne Ausschreibung möglich ist.

Da der Wert des Zusatzauftrages in jedem Fall aufgrund der geringen zu erwartenden Mengen unterhalb der EU-Schwellenwerte liegen wird, gilt ausschließlich das nationale Vergaberecht. Hierfür gilt Abschnitt 1 der VOL/A. Anknüpfend an die Überlegungen in Kap. 3 ist zunächst zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen eine freihändige Vergabe gemäß § 5 Abs. 5 VOL/A in Betracht kommen kann. Hier könnte allenfalls § 3 Abs. 5 lit I VOL/A diskutiert werden, falls „für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt.“ Es wird jedoch nicht begründet werden können, dass für die Vergärung der Bioabfälle lediglich ein Unternehmen in Betracht käme, da es sich letztlich um eine marktgängige Leistung handelt.

Ein weiterer Ansatz ist die Prüfung, ob eine ausschreibungsfreie interkommunale Zusammenarbeit vorliegen könnte.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist neben der Inhouse-Vergabe eine Möglichkeit, Verträge zwischen öffentlichen Stellen ausschreibungsfrei zu gestalten. Die Anforderungen sind weder im deutschen noch im europäischen Vergaberecht konkret geregelt; es gibt jedoch eine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Mit einem Urteil vom 13.06.2013 (Rs. C-386/11 – Piepenbrock) hat der EuGH die in früheren Entscheidungen entwickelten Überlegungen fortgeschrieben.

Der EuGH sieht dann die Kriterien für eine ausschreibungsfreie Zusammenarbeit gegeben, wenn

- es um eine Zusammenarbeit von öffentlichen Einrichtungen bei der Wahrnehmung einer ihnen allen obliegenden Gemeinwohlaufgabe geht,
- öffentliche Einrichtungen ohne Beteiligung Privater zusammenarbeiten,
- durch die Vereinbarungen kein privater Dienstleistungserbringer besser gestellt wird und
- die vereinbarte Zusammenarbeit der öffentlichen Stellen nur durch Überlegungen und Erfordernisse bestimmt wird, die mit der Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen zusammenhängen (also z.B. nicht, um z.B. lediglich das Vergaberecht zu umgehen).

Das OLG Koblenz hat sich mit einer öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit be-

fasst, die der hier vorliegenden Fragestellung sehr gut entspricht: Dort ging es darum, dass der Landkreis Neuwied und der Rhein-Lahn-Kreis eine Zweckvereinbarung geschlossen hatten, in der der Landkreis Neuwied die Aufgabe „Behandlung und Verwertung von Bioabfällen“ auf den Eigenbetrieb RLK Abfallwirtschaft „delegiert“ hatte. Als Gegenleistung schuldete der Landkreis Neuwied einen „Jahresdeckungsbeitrag“. Der bisherige Auftragnehmer – ein privater Betreiber einer Kompostierungsanlage – ging gegen diese Zweckvereinbarung erfolgreich vor.

Das OLG Koblenz sah eine vergaberechtsfreie Kooperation nur dann, wenn die öffentlichen Auftraggeber zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit muss auf einem „kooperativen Konzept“ beruhen, bei dem jeder Beteiligte einen Beitrag zur gemeinsamen Ausführung einer öffentlichen Dienstleistung erbringt. Die bloße Zahlung eines Entgelts reicht nicht aus.

Fazit: für eine Vergaberechtsfreie Kooperation müsste geklärt werden, ob der Landkreis Lüchow-Dannenberg seinerseits Beiträge zu einer Kooperation leisten könnte. Diese müssten nicht unbedingt den wirtschaftlichen Wert der zu vergebenden Bioabfallverwertung erreichen, sondern könnte auch die Ableistung von Nebenpflichten umfassen. Ein Austausch „Leistung gegen Geld“ dürfte jedoch nicht ausschreibungsfrei sein.

7 Gesamtfazit

Anforderungen an die Grünabfallannahmeplätze

In technischer und genehmigungsrechtlicher Sicht gibt es keine Bedenken, die bestehenden Grünabfallannahmeplätze um die Annahme von Küchenabfällen zu erweitern. Es bietet sich an, dass der Landkreis auf diesen Plätzen Umleerbehälter in der Größe bis 1.100 l aufstellt, die er mit den vorhandenen Sammelfahrzeugen leeren kann. Besondere technische Vorkehrungen sind auf den Plätzen nicht zu treffen.

Die Aufstellung von Behältern für die Erfassung von Küchen- und Nahrungsabfällen auf den nach BImSchG genehmigten Plätzen erfordert eine Anzeige über die Ergänzung einer weiteren Schlüsselnummer, die Notwendigkeit für eine Änderungsgenehmigung ist nach unserer Einschätzung jedoch nicht gegeben. Besondere technische Anforderungen an die Sammlung der Küchenabfälle bestehen nicht.

Zusammenarbeit mit dem Maschinenring - Vergaberechtliche Aspekte

Eine Zusammenarbeit mit dem Maschinenring – sofern es um Zusatzleistungen über das bestehende Vertragsverhältnis hinaus ginge – wäre möglicherweise auf der Grundlage § 3 Abs. 5 lit I VOL/A ohne Ausschreibung möglich „weil für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt.“

Diese Aussage ist jedoch nicht abschließend, wir empfehlen ggf. eine vertiefte

vergaberechtliche Prüfung.

Reichen Bringsysteme aus?

Wird die Annahme von Küchenabfällen auf die bestehenden Grünabfallannahmeplätzen aus beschränkt, werden vermutlich nicht die Anforderungen gemäß § 11 Abs. KrWG 1 erfüllt, da eine Fußläufigkeit für alle Abfallbesitzer erreicht werden müsste. Sicherlich wären die Bedingungen erfüllt, wenn eine Straßensammlung alle Bioabfälle erfassen würde (z.B. über Säcke). Inwieweit ein verdichtetes Bringsystem mit dezentralen Behältern als Kompromisslösung die Anforderungen erfüllen würde, kann nicht eingeschätzt werden.

Vermutlich wäre gegenüber dem Umweltministerium als oberster Abfallbehörde das Angebot sinnvoll, mit den Grünabfallplätzen zu beginnen und eine weitere Verdichtung des Bringsystems für Küchenabfälle zu prüfen. Hierzu müssten die Gemeinden in die Pflicht genommen werden, geeignete Standorte anzubieten. Hierbei wäre ein Mindestmaß an Standplatz-Kontrolle vorteilhaft, damit die Gefahr der Vermüllung der Bioabfallbehälter begrenzt wird.

Ist eine getrennte Erfassung von Küchenabfällen überhaupt notwendig?

Alternativ könnte jedoch argumentiert werden, dass es zur Erfüllung der Verwertungspflichten auf die Installation einer getrennten flächendeckenden Bioabfallsammlung nicht ankommt, sondern wie bisher die Bioabfälle auch gemeinsam mit dem Restabfall einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden können.

Vergaberechtsfreie Kooperation mit einem Nachbarlandkreis

Die Vergärung der ggf. getrennt erfassten Küchenabfälle könnte in einer kommunal betriebenen Vergärungsanlage erfolgen. Eine freihändige Beauftragung des Betreibers wäre vergaberechtlich nicht zulässig, es wäre eine öffentliche Ausschreibung erforderlich.

Allerdings wäre eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen dem Landkreis Lüchow-Dannenberg und dem Nachbarlandkreis möglich, die nicht dem Vergaberecht unterliegt. Hier müsste allerdings eine echte Kooperation mit gegenseitigen Leistungspflichten vorliegen, ein bloßer Austausch „Geld gegen Leistung“ würde die Anforderungen an eine vergaberechtsfreie Zusammenarbeit nicht erfüllen.