



**Niedersächsisches Ministerium  
für Inneres und Sport**

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport  
Postfach 2 21, 30002 Hannover

**Gegen Empfangsbekanntnis**

Landkreis Lüchow-Dannenberg  
Königsberger Str. 10  
29439 Lüchow (Wendland)



Bearbeitet von:  
Herrn Hüther

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
20.00.10-Erl.

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)  
32.25 – 10005/88 N

Durchwahl Nr. (05 11) 1 20-  
4819

Hannover  
29.07.2016

**Beschluss des Kreistages des Landkreises Lüchow-Dannenberg vom 14.03.2016 zur getrennten Sammlung von Bioabfällen gemäß § 11 Abs. 1 KrWG; Beanstandung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit beanstande ich gemäß §§ 88 Abs. 1 S. 6 i. V. m. 173 Abs. 1 NKomVG den Beschluss des Kreistages des Landkreises Lüchow-Dannenberg vom 14.03.2016 zur getrennten Sammlung von Bioabfällen gemäß § 11 Abs. 1 KrWG.

**Begründung:**

I.

Der Landrat des Landkreises Lüchow-Dannenberg, Herr Schulz, hat mir mit Schreiben vom 21.03.2016 gemäß § 88 Abs. 1 Satz 1 NKomVG über einen seiner Ansicht nach rechtswidrigen Beschluss des Kreistages berichtet.

Der Kreistag des Landkreises Lüchow-Dannenberg hat in seiner Sitzung am 14.03.2016 beschlossen, dass der Landkreis keine separate Erfassung von Bioabfällen aus Haushaltungen für die Einwohner einführe. Eine Animierung zur eigenverantwortlichen Kompostierung solle durch geeignete Maßnahmen erreicht werden. Eine dezentrale Sammlung und die Biotonne lehne der Kreistag ab. Der Landrat hält dies für rechtswidrig, da Bioabfälle gemäß § 11 Abs. 1 KrWG seit dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln seien. Die getrennte Sammlung von Bioabfällen sei eine gesetzliche Pflicht der öffentlichen Entsorgungsträger. Ausnahmen davon seien nicht vorgesehen.



Dienstgebäude/  
Paketanschrift  
Lavesallee 6  
30169 Hannover  
Nebengebäude:  
Clemensstraße 17

Telefon  
(05 11) 1 20-0  
Telefax  
(05 11) 1 20-65 50  
Nach Dienstschluss:  
(05 11) 1 20-61 50

E-Mail  
poststelle@mi.niedersachsen.de

Überweisung an Niedersächsische Landeshaupkasse Hannover  
Konto-Nr. 106 036 356  
Norddeutsche Landesbank Hannover (BLZ 250 500 00)  
IBAN DE4325050000106035355  
BIC NOLADE2HXXX

Zu dem gefassten Beschluss des Kreistages vom 14.03.2016 habe ich das zuständige Fachressort, das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz um eine fachliche Stellungnahme gebeten, die Grundlage meiner Entscheidung geworden ist.

Mit Schreiben vom 03.06.2016 habe ich Ihnen bereits mitgeteilt, dass ich beabsichtige, den Beschluss des Kreistages des Landkreises Lüchow-Dannenberg vom 14.03.2016 zur „Sammlung biogener Abfälle aus Haushaltungen ab 2017 (2016/264)“ gemäß § 11 Abs. 1 KrWG zu beanstanden, und Ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 28 Abs. 1 VwVfG gegeben. Hiervon haben Sie (nur) insoweit Gebrauch gemacht, als Sie mit Schreiben vom 30.06.2016 mitgeteilt haben, dass der Kreistag in seiner Sitzung am 20.06.2016 - trotz Kenntnis meines Anhörungsschreibens - den Beschluss vom 14.03.2016 nicht aufgehoben, sondern beschlossen habe, dass die Fraktionssprecher in einem Gespräch mit Herrn Minister Wenzel erörtern sollen, wie die separate Sammlung und Verwertung von Biomüll per Eigenkompostierung praktiziert werden soll. Ziel sei es nachzuweisen, dass damit der organische Anteil in der grauen Tonne relevant abgesenkt werden könne und mit anderen Erfassungssystemen vergleichbar sei. Dieses Gespräch war zum Zeitpunkt des o. a. Schreibens noch nicht terminiert. Nach Auffassung des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz wird ein Gespräch nicht für erforderlich gehalten, weil es angesichts der eindeutigen Sach- und Rechtslage insoweit zu keinem anderen Ergebnis führen würde.

## II.

Der Kreistag war nicht dazu berechtigt, den Beschluss vom 14.03.2016 in dieser Form zu fassen, da die Durchführung der getrennten Sammlung der überlassungspflichtigen Bioabfälle eine gesetzliche Pflicht gemäß § 11 Abs. 1 KrWG ist. Dieser gesetzlichen Pflicht hat der Landkreis Lüchow-Dannenberg als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nachzukommen. Der Beschluss, davon abzusehen, ist daher rechtswidrig.

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) ist am 01.06.2012 in Kraft getreten. Es enthält in § 11 Abs. 1 KrWG die Pflicht, Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, spätestens ab dem 1. Januar 2015 getrennt zu sammeln. Mit dem Verweis auf die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG adressiert das Kreislaufwirtschaftsgesetz die Pflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Gemeint ist die Pflicht, Bioabfälle aus privaten Haushalten getrennt von den übrigen vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu entsorgenden Abfällen zu sam-

meln. Die Vorschrift setzt Artikel 22 Satz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (AbfRRL) um, wonach die Mitgliedstaaten die getrennte Sammlung von Bioabfällen zum Zwecke der Kompostierung und Vergärung zu fördern haben.

Die Pflicht zur getrennten Sammlung gilt, soweit die Pflicht zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG und das Gebot der Rangfolge und Hochwertigkeit des § 8 Abs. 1 KrWG dies erfordern. Sofern ein Fehlen der Erforderlichkeit angenommen wird, trifft die Darlegungs- und Beweislast den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Pflichtenadressat (s.o.). Dies gilt im Falle des § 11 Abs. 1 KrWG auch für die technische Möglichkeit und die wirtschaftliche Zumutbarkeit nach § 7 Abs. 4 KrWG als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Bei der rechtlichen Betrachtung der Grenzen der Getrenntsammlungspflicht ist zu beachten, dass der Gesetzgeber mit § 11 Abs. 1 KrWG die Vorgabe aus Artikel 22 Satz 1 Buchstabe a AbfRRL (Förderungspflicht der Getrenntsammlung von Bioabfällen) umsetzt und in Artikel 22 AbfRRL von „geeigneten Maßnahmen im Einklang mit Artikel 4 AbfRRL (Abfallhierarchie) und Artikel 13 AbfRRL (Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt bei der Abfallbewirtschaftung)“ gesprochen wird. Der deutsche Gesetzgeber geht somit – ähnlich wie der EU-Gesetzgeber – von einer grundsätzlichen „Geeignetheit“ der Getrenntsammlung von Bioabfällen nach § 11 Abs. 1 KrWG aus, um die ebenfalls in der Richtlinie genannten Ziele der Kompostierung und Vergärung zu erreichen. Die Frage der Geeignetheit und der Erforderlichkeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist damit bereits auf normativer, das heißt auf abstrakt-genereller Ebene, durch den Gesetzgeber beantwortet. Zudem spricht nach der genannten gesetzgeberischen Entscheidung auch eine Vermutungswirkung dafür, dass die Getrenntsammlung im Einzelfall auch zumutbar ist.

Mit dem Verweis auf § 7 Abs. 2 KrWG werden die Grundpflicht zur Verwertung und der Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung noch einmal dargelegt. Die Grundpflicht zur Verwertung und damit auch die Pflicht zur getrennten Sammlung bestehen etwa dann nicht, wenn Bioabfälle auf Grund ihrer konkreten Beschaffenheit nicht entsprechend verwertet werden können.

Nach § 7 Abs. 3 KrWG hat die Verwertung ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Eine getrennte Sammlung hätte somit dann zu unterbleiben, wenn sie eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung gefährden würde. Dieses ist jedoch in der Regel nicht zu erwarten, zumal gemäß § 9 Abs. 1 KrWG Abfälle getrennt zu halten sind, wenn dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG erforderlich ist.

Der Verweis auf § 7 Abs. 4 KrWG hat eine höhere praktische Bedeutung. Dort sind die Grenzen der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit genannt.

Eine getrennte Sammlung der Bioabfälle ist – unbeschadet der allgemeinen gesetzlichen Vorfestlegung (s. o.) und auch mit Blick auf die vielerorts bereits durchgeführte Getrenntsammlung von Bioabfällen - generell als technisch möglich anzusehen. Ausnahmen von der getrennten Sammlung von Bioabfällen sind allenfalls denkbar, wenn die örtlichen Gegebenheiten diese gar nicht oder nur sehr erschwert zulassen. Sofern die Aufstellung von weiteren Behältnissen für ein Holsystem (Bioabfalltonne) in bestimmten Stadtteilen oder Regionen nicht möglich ist, wird hierdurch die Pflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zur Getrenntsammlung in den übrigen Gebieten nicht berührt. Die Getrenntsammlungspflicht reduziert sich nicht nur auf die Nutzung einer Bioabfalltonne. Vielmehr sind auch andere technische Alternativen, beispielsweise eine Sammlung im Sack- oder Bringsystem, in die Prüfung einzubeziehen. Erst wenn alle denkbaren Alternativen ausscheiden, kann von einer vollständigen technischen Unmöglichkeit der getrennten Sammlung gesprochen werden.

Relevant für die Umsetzung der Pflicht zur getrennten Erfassung von Bioabfällen ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit. Bei der Beantwortung dieser Frage sind die Umstände des Einzelfalls maßgeblich, so dass sich pauschale Aussagen, wie „in ländlichen Regionen oder in sehr dicht besiedelten Stadtgebieten ist die Getrenntsammlung von Bioabfällen generell unzumutbar“, verbieten. Daher hat der Gesetzgeber mit der klaren Normierung der Getrenntsammlungspflicht für Bioabfälle erkennen lassen, dass die Erfüllung der Pflicht regelmäßig auch wirtschaftlich zumutbar ist.

Soweit im konkreten Einzelfall die wirtschaftliche Zumutbarkeit ausnahmsweise dennoch in Frage gestellt werden sollte, sind die Kosten für die getrennte Sammlung und die Verwertung von Bioabfällen in das Verhältnis zu den Kosten für eine gemeinsame Erfassung und eine Verwertung von Bioabfällen mit dem übrigen Haushaltsabfall zu stellen. Eine Prüfung der Kosten für die Erfüllung der Verwertungsgrundpflicht (§ 7 Abs. 2 KrWG) kommt hierbei nicht (erneut) zum Tragen, da das Vorliegen der Verwertungspflicht Voraussetzung für die Prüfung des § 11 Abs. 1 KrWG ist und mit- hin die Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Verwertung bereits bejaht wurde. Auf die Kosten der Beseitigung als Maßstab kommt es daher bei der Prüfung des § 7 Abs. 4 KrWG im Rahmen des § 11 KrWG nicht mehr an. Vielmehr geht es ausschließlich um die Mehrbelastung infolge der getrennten Sammlung und Verwertung der Bioabfälle.

Weil der Gesetzgeber die Mehrkosten der getrennten Sammlung bereits durch den Verweis auf § 7 Abs. 4 KrWG vorher gesehen hat, müssen diese „außer Verhältnis“ zu den Kosten für eine gemeinsame Erfassung stehen. Für diese Frage kommt es nicht auf einen bloßen Kostenvergleich zwischen den beiden Verwertungsvarianten an. Entscheidend ist vielmehr die Kostensteigerung im Hinblick auf die Gesamtkostenbelastung des konkret betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und des Gebührenzahlers. Infolgedessen ist das gesamte Leistungsspektrum des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 20 Abs. 1 KrWG zu betrachten. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger erhebt zur Abdeckung der Kosten für diese Aufgabe Gebühren. Deshalb kommt es auf die Gebührenbelastung für die gesamte Entsorgungsleistung an und nicht auf eine Verteuerung des Leistungssegmentes „Sammlung und Verwertung von Bioabfällen“. Insoweit ist zu untersuchen, ob die Gebührenhöhe unangemessen wäre, wenn die Kosten für die getrennte Sammlung auf die Gebührenschuldner umgelegt werden würden. Maßstab ist damit nicht die Gebührensteigerung, sondern die Frage, ob die neue Gebühr, das heißt das neue Gebührenniveau, insgesamt unverhältnismäßig wäre. In Gebieten, in denen Bioabfälle bisher nicht getrennt gesammelt worden sind, kann es daher auch zu deutlichen Gebührensteigerungen kommen, ohne dass diese automatisch als unangemessen anzusehen sind.

Mit Blick auf die Funktionalität des § 7 Abs. 4 KrWG als Element des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist zudem zu berücksichtigen, dass das Kreislaufwirtschaftsgesetz den betroffenen Entsorgungsträgern bereits einen angemessenen Anpassungszeitraum nach dem Inkrafttreten am 01.06.2012 gewährt hat, indem die Geltung der Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen bis zum 1. Januar 2015 hinausgeschoben wurde. Daher können sich öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht mehr darauf berufen, dass die Kosten für eine „ad-hoc-Umstellung“ auf die getrennte Sammlung unzumutbar seien. Es können nur solche Mehrkosten in Ansatz gebracht werden, die bei einer – den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden – zeitgerechten Umstellung „vernünftigerweise“ (objektivierter Maßstab) angefallen wären.

Da die Aufgabe der Abfallentsorgung zum eigenen Wirkungskreis der Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gehört, entscheiden diese eigenständig über die konkrete Ausgestaltung der getrennten Sammlung der überlassungspflichtigen Bioabfälle. Entsprechend der rechtlichen Vorgaben haben sie jedoch ein System vorzuhalten, dass für Sammlung aller in § 3 Abs. 7 KrWG genannten Bioabfallkategorien geeignet ist. Dies schließt Nahrungs- und Küchenabfälle ein.

Der Rechtsverstoß gegen § 11 Abs. 1 KrWG ist offenkundig. Deshalb kann auch im Rahmen des Opportunitätsprinzips von einer Beanstandung nach § 173 NKomVG nicht abgesehen werden. Zu

berücksichtigen habe ich dabei auch, dass das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 57 Abs. 5 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 NV es nahezu unumgänglich macht, bei eindeutigen Rechtsverstößen tätig zu werden.

Im Rahmen der Anhörung wurden von Ihnen keine Gründe vorgetragen, hiervon ausnahmsweise abzusehen, und sind auch sonst nicht ersichtlich.

**Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diesen Erlass kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Lüneburg, Adolph Kolping Str. 16, 21337 Lüneburg, erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage



Böhre