

**Anforderungen an die Bioabfallentsorgung in den Städten Bremerhaven und Cuxhaven sowie im Landkreis Cuxhaven nach neuem Recht  
- Rechtsgutachterliche Stellungnahme -**

Köln, 03.05.2013

im Auftrag der Entsorgungsbetriebe Bremerhaven

Dr. Ralf Gruneberg  
Rechtsanwalt  
Dipl.-Verwaltungswirt

Lorenz Frank  
Rechtsanwalt

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Sachverhalt und Auftrag</b>	<b>5</b>
<b>I. Sachverhalt</b>	<b>5</b>
1. Stadtgemeinde Bremerhaven	5
a. Satzungsrechtliche Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung	5
b. Verteilung der Aufgaben zwischen EBB und BEG	7
c. Die Ausgestaltung des Leistungsvertrages in Bezug auf die Bioabfallentsorgung	8
2. Stadt Cuxhaven	9
a. Satzungsrechtliche Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung	10
b. BEG als kommunale Erfüllungsgehilfin der Stadt Cuxhaven	11
3. Landkreis Cuxhaven	12
a. Satzungsrechtliche Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung	12
b. BEG als kommunale Erfüllungsgehilfin des Landkreises	14
4. Zwischenfazit	15
<b>II. Fragestellungen</b>	<b>17</b>
<b>B. Stellungnahme</b>	<b>18</b>
<b>I. Die unterschiedlichen normativen Begriffsmerkmale für Bioabfälle</b>	<b>19</b>
1. Bioabfallbegriff nach Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG	19
2. Bioabfallbegriff nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz	19
3. Bioabfallbegriff nach Bioabfallverordnung	20
a. Anwendungsbereich	20
b. Bioabfallbegriff	21
4. Zwischenfazit	22
5. Umsetzung des Bioabfallbegriffs in den jeweiligen Ortsgesetzen/Abfallsatzungen der Gebietskörperschaften	22
a. Ortsgesetz der Stadtgemeinde Bremerhaven	23
b. Abfallsatzung der Stadt Cuxhaven	24
c. Abfallsatzung des Landkreises Cuxhaven	25
6. Zwischenfazit	25
<b>II. Der aktuelle Rechtsrahmen für die Bioabfallentsorgung in den Gebietskörperschaften Stadt Bremerhaven sowie Stadt und Landkreis Cuxhaven</b>	<b>27</b>
1. Übersicht über die Prüfungssystematik	28
2. Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG)	31
a. Allgemeines	31
b. Anforderungen an die Bioabfallentsorgung	31
c. Zwischenfazit	34
3. Kreislaufwirtschaftsgesetz	34
a. Allgemeines	35
b. Ausnahme von den Überlassungspflichten bei Eigenverwertung	36
c. Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung, § 7 Abs. 2 KrWG	36
(1) Ausnahme nach § 7 Abs. 4 KrWG	36
(2) Begriff der Verwertung	37
(3) Recycling (stoffliche Verwertung)	37

	(4) Sonstige, insbesondere energetische Verwertung .....	38
	(aa) Alte Rechtslage .....	38
	(bb) Neue Rechtslage .....	39
	(cc) Bioabfälle als Bestandteil fester Siedlungsabfälle .....	40
	(dd) Zwischenfazit .....	43
	<b>d. Umsetzung der Abfallhierarchie .....</b>	<b>43</b>
	(1) Rangfolge gemäß § 6 Abs. 1 KrWG .....	43
	(2) Vorrang der ökologisch höherwertigen Verwertungsart, § 6 Abs. 2 und § 8 Abs. 1 KrWG .....	44
	(3) Gesetzliche Gleichrangklausel, § 8 Abs. 3 KrWG .....	45
	(aa) Voraussetzungen .....	45
	(bb) Europarechtliche Bedenken gegen die Gleichrangklausel .....	46
	(4) Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit .....	47
	<b>e. Anforderungen an die Getrenntsammlung .....</b>	<b>48</b>
<b>4.</b>	<b>Landesabfallgesetz .....</b>	<b>48</b>
	<b>a. Landesabfallgesetz Bremen .....</b>	<b>49</b>
	<b>b. Landesabfallgesetz Niedersachsen .....</b>	<b>49</b>
<b>5.</b>	<b>Zwischenfazit .....</b>	<b>50</b>
<b>III.</b>	<b>Konkrete Anforderungen an die Bioabfallentsorgung in den Gebietskörperschaften .....</b>	<b>52</b>
<b>1.</b>	<b>Anforderungen nach Kreislaufwirtschaftsgesetz, insbesondere § 11 KrWG .....</b>	<b>53</b>
	<b>a. Eröffnung des Anwendungs- und Regelungsbereiches .....</b>	<b>53</b>
	(1) Persönlicher Anwendungsbereich .....	53
	(2) Sachlicher Regelungsbereich .....	54
	(3) Ausnahme: Eigenverwertung im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG .....	54
	(4) Zeitlicher Anwendungsbereich .....	56
	<b>b. Grundsatz der getrennten Sammlung von Bioabfällen, § 11 KrWG .....</b>	<b>56</b>
	(1) Begriff der getrennten Sammlung .....	56
	(2) Ausgestaltung in den jeweiligen Gebietskörperschaften .....	58
	<b>c. Vorbehalt der Einhaltung der Verwertungsanforderungen .....</b>	<b>60</b>
	(1) Grundpflichten und Verwertungsarten .....	60
	(aa) Ausnahme der Pflicht zur Verwertung .....	60
	(bb) Verwertung .....	61
	(cc) Recycling (stoffliche Verwertung) .....	61
	(dd) Energetische Verwertung .....	62
	(2) Zwischenergebnis: Umsetzung in den Gebietskörperschaften .....	62
	(aa) Pflanzliche Bioabfälle .....	62
	(bb) Sonstige Bioabfälle .....	63
	(3) Rangfolge der Verwertungsverfahren, § 8 Abs. 1 KrWG: Vorrang der stofflichen vor der energetischen Verwertung .....	64
	(aa) Abfallhierarchie, § 6 Abs. 1 KrWG .....	65
	(bb) Vorrang der ökologisch hochwertigsten Verwertungsart, § 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 KrWG .....	65
	(4) Gesetzliche Gleichrangvermutung, § 8 Abs. 3 KrWG .....	69
	(aa) Grundsätze .....	69

	(bb) Europarechtliche Bedenken.....	70
	(cc) Zwischenfazit.....	71
	<b>d. Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Unzumutbarkeit .....</b>	<b>72</b>
	(1) Vorbehalt der technischen Möglichkeit .....	73
	(aa) Begriff der technischen Möglichkeit .....	73
	(bb) Anwendung der Ausnahme in den Gebietskörperschaften .....	77
	(2) Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit .....	77
	(aa) Begriff der wirtschaftlichen Zumutbarkeit .....	78
	(bb) Anwendung der Ausnahme in den Gebietskörperschaften .....	80
<b>2.</b>	<b>Ergebnis .....</b>	<b>83</b>
	<b>a. Getrennte Sammlung von Garten- und Parkabfällen (Pflanzliche Grünabfälle) und stoffliche Verwertung.....</b>	<b>84</b>
	<b>b. Kein Erfordernis einer getrennten Sammlung der „sonstigen Bioabfälle“ bei Einhaltung der Voraussetzungen an energetische Verwertung.....</b>	<b>84</b>
	<b>c. Bisher keine Konkretisierungen durch Rechtsverordnung .....</b>	<b>86</b>
<b>IV.</b>	<b>Anpassungsbedarf .....</b>	<b>87</b>
	<b>1. Kommunale Abfallsatzungen .....</b>	<b>88</b>
	a. Bioabfallbegriff .....	88
	b. Anforderungen an Verwertung .....	89
	<b>2. Entsorgungsverträge.....</b>	<b>89</b>
	a. Bioabfallbegriff .....	89
	b. Energetische Verwertung der sonstigen Bioabfälle (Nahrungs- und Küchenabfälle) .....	90
<b>V.</b>	<b>Strategische und umweltpolitische Erwägungen .....</b>	<b>90</b>
	<b>1. Einführung einer flächendeckenden Bioabfallerfassung, insbesondere mittels Biotonne.....</b>	<b>90</b>
	<b>2. Schutz des kommunalen Systems vor gewerblichen Sammlungen, § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG.....</b>	<b>91</b>
	<b>3. Alternative zur „Biotonne“ .....</b>	<b>92</b>
<b>C.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>93</b>

## **A. Sachverhalt und Auftrag**

### **I. Sachverhalt**

In dieser Stellungnahme geht es um die Frage, ob die derzeitige Praxis der Bioabfallentsorgung, insbesondere im Hinblick darauf, dass ein Teil des in den Städten Bremerhaven und Cuxhaven sowie im Landkreis Cuxhaven anfallenden Bioabfalls gemeinsam mit dem Hausmüll erfasst und im Müllheizkraftwerk (MHKW) Bremerhaven thermisch behandelt wird, die aktuellen rechtlichen Anforderungen, insbesondere des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vom 24. Februar 2012 erfüllt. Dieser Fragestellung liegt in tatsächlicher Hinsicht folgender Sachverhalt zugrunde:

#### **1. Stadtgemeinde Bremerhaven**

Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE) nach §§ 17 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 1 KrWG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (BremAG). Ihr obliegt demnach die Pflicht, die in ihrem Gemeindegebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe des KrWG zu verwerten bzw. zu entsorgen.

##### **a. Satzungsrechtliche Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung**

Diese Pflichten werden durch § 4 Abs. 1 BremAG in Verbindung mit dem Ortsgesetz über die Entsorgung von Abfällen in der Stadt Bremerhaven (BrhvAbfG) näher konkretisiert. Die Stadtgemeinde Bremerhaven kann insbesondere regeln, unter welchen Voraussetzungen, in welcher Weise, wann und an welchem Ort ihr die Abfälle zu überlassen sind, wann sie als angefallen gelten oder ob Abfälle vom jeweiligen Besitzer getrennt zu halten sind, vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BremAG. Zunächst besteht im Stadtgebiet Bremerhaven eine getrennte Erfassung für Bioabfälle und sonstige pflanzliche Abfälle, § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 7 BrhvAbfG. Darüber hinaus hat die Stadt-

gemeinde Bremerhaven im Bereich der Abfallfraktion Bioabfälle durch die Bestimmungen des entsprechenden Ortsrechts ein abgestuft-kombiniertes Hol- und Bringsystem eingerichtet, welches zudem die Möglichkeiten der Eigenkompostierung durch den jeweiligen Abfallbesitzer besonders hervorhebt. Im Einzelnen gelten die folgenden Grundsätze:

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BrhvAbfG sind Bioabfälle von den Abfallbesitzern getrennt bereitzuhalten; nach § 5 Abs. 1 Nr. 7 BrhvAbfG unterliegen pflanzliche Abfälle ebenfalls einer getrennten Erfassung, soweit diese nicht über das Sammelsystem der Biotonne erfasst werden können oder anderweitige Regelungen bestehen.

Bioabfälle im Sinne des vorliegenden Ortsgesetzes sind biologisch verwertbare Küchenabfälle und Gartenabfälle wie Laub, Gras, Baum- und Strauchschnitt, vgl. § 8 Abs. 1 BrhvAbfG. Diese sind gemäß § 8 Abs. 2 BrhvAbfG von den jeweiligen Besitzern der Grundstücke, auf dem sie angefallen sind, vorrangig zu kompostieren, soweit dies möglich und zumutbar ist.

Die Durchführung einer Getrenntsammlung von Bioabfällen aus privaten Haushaltungen in Form von bereitgestellten Biotonnen wird in § 8 Abs. 2 BrhvAbfG vorgesehen und soll stadtteilweise eingeführt werden. Die Inanspruchnahme steht unter dem Vorbehalt des konkreten Bedarfs des Abfallbesitzers sowie des Ausschlusses der Möglichkeit einer Eigenkompostierung im Rahmen der privaten Lebensführung, § 8 Abs. 2 Satz 2 BrhvAbfG. Eine Rechtspflicht für die Anforderung einer Biotonne als Ausfluss eines Anschluss- und Benutzungszwangs der kommunalen Einrichtungen im Sinne von § 7 BrhvAbfG besteht hier aber gerade nicht, vgl. § 8 Abs. 2 Satz 3 BrhvAbfG.

Für pflanzliche Abfälle besteht ein differenzierteres Regel- und Ausnahmesystem der getrennten Erfassung. Zunächst besteht für Besitzer von pflanzlichen Abfällen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 2 BrhvAbfG eine Getrennthaltungspflicht, soweit diese Abfälle nicht über das Sammelsystem der Biotonne erfasst werden können oder eine anderweitige Regelung besteht. Vom bereits dargestellten Sammel-

system der Biotonne erfasst werden Gartenabfälle wie Laub, Gras, Baum- und Strauchschnitt (§ 8 Abs. 1 BrhvAbfG). Ein Anschlusszwang ist insoweit aber nicht vorgesehen. Eine anderweitige Regelung besteht in Form des Eigenkompostierungsvorbehaltes des § 8 Abs. 2 BrhvAbfG, der in Bezug auf pflanzliche Abfälle Anwendung findet und unter dem weiteren Vorbehalt des Möglichen und Zumutbaren steht. Pflanzliche Abfälle, die unter Zugrundelegung dieser Grundsätze weder durch Eigenkompostierung, noch durch eine Biotonne erfasst werden, sind gem. § 6 Abs. 2 Nr. 6 BrhvAbfG vom Einsammeln und der Beförderung durch den öRE ausgenommen. Diese getrennt erfassten (überschießenden) Abfallquoten der pflanzlichen Abfälle werden nunmehr von einem Bringsystem erfasst und müssen vom Abfallbesitzer speziellen Annahmestellen oder Abfallentsorgungsanlagen zugeführt werden, vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 6 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Satz 3 BrhvAbfG in Verbindung mit Anlage 2 des Ortsgesetzes. Bei den Annahmestellen und sonstigen Anlagen handelt es sich um die stationären Annahmestellen für Grünabfälle der Deponie Grauer Wall und des Gewerbegebietes Weißenstein.

#### **b. Verteilung der Aufgaben zwischen EBB und BEG**

Die Aufgaben der öffentlichen Abfallentsorgung in der Stadt Bremerhaven sind bei den Entsorgungsbetrieben Bremerhaven (EBB) gebündelt.

Seit dem 01.01.2002 ist das operative Geschäft der EBB weitgehend an ein gemischt-wirtschaftliches Entsorgungsunternehmen, die Bremerhavener Entsorgungsgesellschaft mbH (BEG) entsprechend § 22 Satz 1 KrWG übertragen worden. Die Verantwortlichkeit der Stadtgemeinde Bremerhaven als öRE für die Erfüllung der Pflichten nach dem KrWG bleibt hiervon unberührt, § 22 Satz 2 KrWG.

Die Stadt ist an der BEG mit 25,1 % beteiligt, der private Entsorger Remondis mit 74,9 %. Damit besitzt die EBB keinen direkten Zugriff mehr auf die Organisation der Abfallabfuhr, die Abfallberatung und die Abfallbeseitigung.

Die Zuständigkeit für die Erhebung der Gebühren sowie die Kontrolle des Drittbeauftragten bezüglich seiner Einhaltung der ortsgesetzlichen Vorgaben obliegen weiterhin dem Aufgabenbereich der EBB.

**c. Die Ausgestaltung des Leistungsvertrages in Bezug auf die Bioabfallentsorgung**

Die näheren Bedingungen der Beauftragung der BEG im Sinne von § 20 Abs. 1 KrWG sowie die gegenseitigen Verpflichtungen wurden durch Leistungsvertrag Abfall vom 21. Dezember 2001 zwischen der Stadtgemeinde Bremerhaven und der BEG festgelegt.

Darin wird zunächst geregelt, dass der Stadt Bremerhaven überlassene **Garten- und Parkabfälle** aufbereitet und verwertet werden (vgl. Präambel des Leistungsvertrages Abfall). Darüber hinaus präzisiert § 4 III (3) des Leistungsvertrages Abfall, dass diese Grünabfälle nach einer Vorbehandlung zwingend einer nicht-thermischen Verwertung zuzuführen sind. Weitere Angaben zu konkreten Verwertungsmaßnahmen werden nicht geregelt.

Soweit es um die Entsorgung von **sonstigen Bioabfällen** geht, die auch gegenwärtig noch über die Restmülltonne eingesammelt und erfasst werden, findet § 4 I des Leistungsvertrages Anwendung. Nach Maßgabe dieser Bestimmung ist der gesamte Restmüll als „brennbare Abfälle“ zu qualifizieren und somit vorrangig der thermischen Behandlung im MHKW, Zur Hexenbrücke 16, zuzuführen, vgl. § 2 I (3) des Leistungsvertrages.

Im Gebiet der Stadt Bremerhaven sind durch die Bestimmungen des Ortsgesetzes die Voraussetzungen geschaffen, ein Erfassungssystem in Form einer Bioabfalltonne einzurichten, für das jedoch kein Anschluss- und Benutzungszwang vorgesehen ist, vgl. § 8 Abs. 2 Satz 2 und 3 BrhvAbfG. Die BEG ist bei Einführung einer getrennten Bioabfallsammlung mittels Biotonne auch für das Einsammeln zuständig, § 2 VI des Leistungsvertrages Abfall.



Soweit diese Bioabfälle in Zukunft getrennt erfasst werden, fällt deren Verwertung gegenwärtig ebenfalls unter die weiteren Voraussetzungen des § 4 des Leistungsvertrages. Aus dem vertraglichen Regelwerk geht jedoch nicht eindeutig hervor, welche Art von Entsorgungsmaßnahmen hier in Bezug auf die getrennt gesammelten Bioabfälle konkret vorgesehen sind. Wesentliche Gründe sprechen aber dafür, dass diese getrennt gesammelten Abfälle entsprechend § 4 III (1) des Leistungsvertrages („Entsorgung sonstiger Abfälle“) wie Wertstoffe einer ordnungsgemäßen Verwertung zuzuführen sind und nicht einer thermischen Behandlung, wie dies für „brennbaren Abfälle“ vereinbart wurde.

Eine weitergehende normative Klarstellung der Verwertungswege, die für die Bioabfallentsorgung aus privaten Haushalten seitens des zuständigen örE bzw. des Erfüllungsgehilfen vorgesehen werden, ist im Leistungsvertrag Abfall nicht enthalten. Daraus folgt, dass die sonstigen Bioabfälle mit Ausnahme der Garten- und Parkabfälle gegenwärtig über die Restmülltonne erfasst und einer thermischen Behandlung im MHKW Bremerhaven zugeführt werden, § 4 I und § 2 I (3) des Leistungsvertrages.

## **2. Stadt Cuxhaven**

Die Stadt Cuxhaven ist örE nach §§ 17 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 1 KrWG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG). Der Stadt obliegt demnach die Pflicht, die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe des KrWG zu verwerten bzw. zu entsorgen, vgl. § 2 Abs. 2 der Abfallentsorgungssatzung. Die Aufgaben gehören zum eigenen Wirkungskreis des örE (§ 6 Abs. 1 Satz 6 NAbfG).

Diese Pflichten werden durch § 11 Abs. 1 Satz 1 NAbfG in Verbindung mit der Abfallentsorgungssatzung der Stadt Cuxhaven (Abfallentsorgungssatzung) näher konkretisiert. Im Rahmen dieser Satzungsermächtigung kann

die Stadt Cuxhaven insbesondere regeln, unter welchen Voraussetzungen, in welcher Weise, wann und an welchem Ort ihr die Abfälle zu überlassen sind, wann sie als angefallen gelten oder ob Abfälle vom jeweiligen Besitzer getrennt zu halten sind, vgl. § 11 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 NAbfG. § 7 Abs. 1 NAbfG bestimmt weiter, dass Abfälle aus privaten Haushaltungen und anderen Herkunftsbereichen, insbesondere kompostierbare Abfälle, insofern nach dem KrWG erforderlich, getrennt einzusammeln und zu verwerten sind, soweit keine Möglichkeit der Eigenkompostierung durch den Abfallbesitzer besteht.

#### a. Satzungsrechtliche Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung

Im Entsorgungsgebiet der Stadt Cuxhaven besteht eine getrennte Erfassung für Grünabfälle, vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung § 5 der Abfallentsorgungssatzung. Eine getrennte Erfassung des sonstigen Bioabfalls (z. B. organische Küchenabfälle) ist im Entsorgungsgebiet der Stadt Cuxhaven nicht vorgesehen; die Möglichkeiten der Eigenkompostierung durch den jeweiligen Abfallbesitzer werden im Rahmen der Abfallberatung besonders gefördert. Im Einzelnen gelten die folgenden Grundsätze:

Die Stadt Cuxhaven hat für die Fraktion der **Grünabfälle** aus privaten Haushaltungen eine getrennte Entsorgung eingerichtet, § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Abfallentsorgungssatzung. Grünabfälle sind Baum- und Strauchschnitte sowie sonstige Gartenabfälle, § 5 Abs. 1 Satz 1 der Abfallentsorgungssatzung. Diese sind vorrangig der Eigenkompostierung entsprechend § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG zuzuführen, vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 der Abfallentsorgungssatzung. Zulässige Maßnahmen der Eigenkompostierung von organischen Haushaltsabfällen durch den Bürger nach Maßgabe des § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG werden im Rahmen der Abfallberatung durch die Stadt besonders gefördert. Die durch den öRE bereitgestellte Entsorgungsleistung besteht in einem fakultativen Containerbestelldienst im Holsystem (§ 5 Abs. 2 Satz 2 der Abfallentsorgungssatzung) und in etwa 34 stationären Annahmestellen und sonstigen Kompostierungsanlagen im Bringsystem.

Ein System für die **sonstigen Bioabfälle** aus privaten Haushaltungen wird von der Stadt Cuxhaven nicht bereitgestellt. Daraus folgt, dass diese Abfallfraktion im Stadtgebiet über das Abfallbehältersystem des gemischten Restabfalls der privaten Haushaltungen erfasst wird. Der Anteil organischer Reststoffe im Restabfall fällt laut Sortieranalyse 2010 auf 35 bis 40 %.

**b. BEG als kommunale Erfüllungsgehilfin der Stadt Cuxhaven**

Die Stadt Cuxhaven bedient sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben als öRE unterschiedlicher privater Unternehmen als beauftragte Dritte im Sinne von § 22 Satz 1 KrWG.

Die Entsorgung der angefallenen und der Stadt zu überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und der Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen ist durch Entsorgungsvertrag mit der BEG sichergestellt. Zunächst haben die Stadt Cuxhaven und der Landkreis Cuxhaven im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit die Verbrennungsverträge mit der BEG angepasst und einen gemeinsamen Vertrag mit Wirkung zum 01. Januar 2004 abgeschlossen. Ausdrückliche Regelungen über die Erfassung und Behandlung von Bioabfällen sind in diesem Vertragswerk nicht enthalten. Mittelbar wird ein wesentlicher Bestandteil der Bioabfälle jedoch durch die Bestimmungen über Haushaltsabfälle mitgeregelt. Ca. 40 % der Haushaltsabfälle von Stadt und Landkreis Cuxhaven (Sortieranalyse 2010) bestehen nämlich aus organischen Bioabfällen (vorrangig organische Küchenabfälle).

Stadt und Landkreis Cuxhaven sind vertraglich verpflichtet, alle in ihrem Gebiet anfallenden Haushaltsabfälle, die ihnen überlassen werden, bei der BEG anzuliefern. Mit Ausnahme der Garten- und Parkabfälle werden die sonstigen Bioabfälle über den Restabfallbehälter erfasst. Diese Abfälle werden sodann im MHKW Bremerhaven thermisch verwertet. Darüber hinaus sind in § 1 Nr. 2 des Ergänzungsvertrages die für Stadt und Landkreis gemeinsamen geltenden und verbindlich definierten Mengen-/Preiskorridore enthalten. Stadt und

Landkreis Cuxhaven sind daraus verpflichtet, eine Anlieferung der Haushaltsabfälle bis zu einer Maximalmenge im Sinne des Zusatzkorridors III von 74.999 Mg/a durchzuführen, § 2 Nr. 5 des Ergänzungsvertrages. Außerdem sind diese verpflichtet, die Mindestmenge des Grundkorridors von 45.000 Mg/a sicherzustellen oder bei Unterschreitung der vereinbarten Quoten den Preis für die Differenzmenge zu erstatten (§ 2 Nr. 3 des Vertrages). Das vereinbarte Mindestkontingent wird gegenwärtig nahezu eingehalten.

### **3. Landkreis Cuxhaven**

Der Landkreis Cuxhaven ist öRE nach §§ 17 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 1 KrWG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 1 NAbfG. Dem Landkreis obliegt demnach die Pflicht, die in seinem Gebiet – mit Ausnahme der Stadt Cuxhaven – angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe des KrWG zu verwerten bzw. zu entsorgen. Die Aufgaben gehören zum eigenen Wirkungskreis des öRE (§ 6 Abs. 1 Satz 6 NAbfG). Die kreisangehörigen Gemeinden sind dem Landkreis Cuxhaven gegenüber verpflichtet, Verwaltungshilfe gegen Erstattung der Kosten zu leisten, vgl. § 6 Abs. 1 Satz 5 NAbfG in Verbindung mit § 3 der Satzung über die Abfallentsorgung im Landkreis Cuxhaven (Abfallentsorgungssatzung des Landkreises Cuxhaven).<sup>1</sup> Darüber hinaus bestehen verschiedene Entsorgungsverträge mit privaten Unternehmen als beauftragte Dritte (§ 22 Satz 1 KrWG). Die wesentlichen Einrichtungen der örtlichen Abfallwirtschaft sind in § 3 Abs. 3 der Satzung des Kreises Cuxhaven - nicht abschließend - aufgezählt.

#### **a. Satzungsrechtliche Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung**

Diese Pflichten werden durch § 11 Abs. 1 Satz 1 NAbfG in Verbindung mit der Abfallentsorgungssatzung des Landkreises Cuxhaven näher konkretisiert. Im Rahmen dieser Satzungsermächtigung kann der Kreis insbesondere regeln, unter welchen Voraussetzungen, in

---

<sup>1</sup> Die Einzelheiten regelt eine besondere Verwaltungsvereinbarung, vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 der Abfallentsorgungssatzung des Landkreises Cuxhaven.

welcher Weise, wann und an welchem Ort ihm die Abfälle zu überlassen sind, wann sie als angefallen gelten oder ob Abfälle vom jeweiligen Besitzer getrennt zu halten sind, vgl. § 11 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 NAbfG. § 7 Abs. 1 NAbfG bestimmt weiter, dass Abfälle aus privaten Haushaltungen und anderen Herkunftsbereichen, insbesondere kompostierbare Abfälle, soweit nach dem KrWG erforderlich, getrennt einzusammeln und zu verwerten sind, soweit keine Möglichkeit der Eigenkompostierung durch den Abfallbesitzer besteht.

Im Kreisgebiet Cuxhaven besteht zunächst eine getrennte Erfassung für Grünabfälle, vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 7 der Abfallentsorgungssatzung des Landkreises Cuxhaven. Eine getrennte Erfassung des sonstigen Bioabfalls (z. B. organische Küchenabfälle) ist im Kreisgebiet nicht vorgesehen; die Möglichkeiten der Eigenkompostierung durch den jeweiligen Abfallbesitzer werden besonders hervorgehoben. Im Einzelnen gelten die folgenden Grundsätze:

Der Landkreis führt die Fraktion der **Grünabfälle** aus privaten Haushaltungen eine getrennte Entsorgung durch, § 6 Abs. 1 Nr. 1 der Abfallentsorgungssatzung des Landkreises Cuxhaven. Grünabfälle sind Baum-, Strauch- und Rasenschnitt sowie sonstige Pflanzenreste, § 7 Satz 1 der Abfallentsorgungssatzung. Eine spezielle Regelung zur Möglichkeit der Eigenkompostierung im Sinne von § 17 Abs. 1 KrWG sieht die Abfallentsorgungssatzung nicht vor. Diese wird lediglich als Ausnahme vom Anschluss- und Benutzungszwang im Rahmen von § 4 Abs. 3 Abfallentsorgungssatzung dargelegt. Mit Verweis auf die ländliche Struktur des Landkreises propagiert dieser jedoch die Möglichkeiten einer zulässigen Eigenkompostierung der organischen Abfälle durch den Bürger nach Maßgabe des § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG.<sup>2</sup>

Die durch den öRE bereitgestellte Entsorgungsleistung besteht in einer jährlichen Straßensammlung (insgesamt vier Tage im November und Dezember für das gesamte Kreisgebiet) im Holsystem und in 14 landwirtschaftlichen Annahmestellen und sonstigen Kompostierungsanlagen im Bringsystem, welche zum Teil durch landwirtschaftliche

---

<sup>2</sup> Vgl. Abfallwirtschaftskonzept Landkreis Cuxhaven 2005 - 2009, Seite 12 und 29.

Maschinenringe, zum Teil durch private Sammler (gegen Entgelt) durchgeführt werden. Die eingesammelten Grünabfälle werden so-  
dann geschreddert und anschließend zu landwirtschaftlichen Flä-  
chenkompostierungen ausgebracht.<sup>3</sup>

Ein System für die **sonstigen Bioabfälle** aus privaten Haushaltungen  
wird vom Kreis Cuxhaven nicht bereitgestellt. Daraus folgt, dass diese  
Abfallfraktion im Kreisgebiet Cuxhaven über das Abfallbehältersystem  
des gemischten Restabfalls der privaten Haushaltungen erfasst wird.  
Der Anteil organischer Bioabfälle im Restabfall fällt laut Sortieranalyse  
2010 auf ca. 40 %.

#### **b. BEG als kommunale Erfüllungsgehilfin des Landkreises**

Der Landkreis bedient sich zur Erfüllung seiner Aufgaben als öRE un-  
terschiedlicher privater Unternehmen als beauftragte Dritte im Sinne  
von § 22 Satz 1 KrWG. Die Entsorgung der angefallenen und dem  
Landkreis zu überlassenden Abfälle aus privaten Haushalten und der  
Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen ist durch  
Entsorgungsvertrag mit der BEG sichergestellt. Zunächst haben der  
Landkreis Cuxhaven und die Stadt Cuxhaven im Rahmen der inter-  
kommunalen Zusammenarbeit die Verbrennungsverträge mit der BEG  
angepasst und einen gemeinsamen Vertrag mit Wirkung zum 01. Ja-  
nuar 2004 abgeschlossen. Die Entsorgung der angefallenen und der  
Stadt zu überlassenden Abfälle aus privaten Haushaltungen und der  
Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen ist durch ver-  
tragliche Bindung mit der BEG sichergestellt.

Zunächst haben die Stadt Cuxhaven und der Landkreis Cuxhaven im  
Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit die Verbrennungsver-  
träge mit der BEG angepasst und einen gemeinsamen Vertrag mit  
Wirkung zum 01. Januar 2004 abgeschlossen. Ausdrückliche Rege-  
lungen über die Erfassung und Behandlung von Bioabfällen sind im  
Vertragswerk nicht enthalten. Mittelbar wird ein wesentlicher Bestand-  
teil der Bioabfälle jedoch durch die Bestimmungen über Haushaltsab-

---

<sup>3</sup> Vgl. Abfallwirtschaftskonzept Landkreis Cuxhaven 2005 - 2009, Seite 29.

fälle mitgeregelt. Ca. 40 % der Haushaltsabfälle von Stadt und Landkreis Cuxhaven (Sortieranalyse 2010) bestehen aus organischen Bioabfällen (vorrangig organische Essens- und Küchenabfälle).

Stadt und Landkreis sind vertraglich verpflichtet, alle in ihrem Gebiet anfallenden Haushaltsabfälle, die ihnen überlassen werden, bei der BEG anzuliefern. Mit Ausnahme der Garten- und Parkabfälle werden die sonstigen Bioabfälle über den Restabfallbehälter erfasst. Diese Abfälle werden sodann im MHKW Bremerhaven thermisch verwertet. Darüber hinaus sind in § 1 Nr. 2 des Ergänzungsvertrages die für Stadt und Landkreis gemeinsamen geltenden und verbindlich definierten Mengen-/Preiskorridore enthalten. Stadt und Landkreis Cuxhaven sind daraus verpflichtet, eine Anlieferung der Haushaltsabfälle bis zu einer Maximalmenge im Sinne des Zusatzkorridors III von 74.999 Mg/a durchzuführen, § 2 Nr. 5 des Ergänzungsvertrages. Außerdem sind diese verpflichtet, die Mindestmenge des Grundkorridors von 45.000 Mg/t sicherzustellen oder bei Unterschreitung der vereinbarten Quoten den Preis für die Differenzmenge zu erstatten (§ 2 Nr. 3 des Vertrages). Das vereinbarte Mindestkontingent wird gegenwärtig nahezu eingehalten.

Bei Wegfall dieses Haushaltsmüllbestandteils wird das gemeinsame Mengenkontingent von Stadt und Landkreis eindeutig unterschritten, so dass automatisierte Kompensationsansprüche gegenüber der BEG bestehen. Die Beteiligungsquoten an den Ausgleichsansprüchen zwischen Stadt und Landkreis werden intern bestimmt.

#### 4. Zwischenfazit

Vorliegend sind durch die zuständigen öRE unterschiedliche Einrichtungen und Systeme zur Erfassung von Bioabfällen eingerichtet.

Zunächst ist festzuhalten, dass in allen drei kommunalen Gebietskörperschaften ein haushaltsnahes und hochwertiges System zur getrennten Erfassung von **pflanzlichen Bioabfällen** (vorrangig Grünabfälle und Grünschnitt) besteht, welches im Hol- oder im Bringsystem durchgeführt wird

oder aber ineinandergreifende Elemente beider Systeme miteinander verbindet. Die jeweilige Ausgestaltung richtet sich dabei an die bestehenden Bedingungen vor Ort oder ist schwerpunktmäßig an die besonderen saisonalbedingten Anfallzeiten geknüpft. Die pflanzlichen Bioabfälle werden in allen Gebietskörperschaften stofflich verwertet.

Die Stadtgemeinde Bremerhaven hat außerdem durch ihr Ortsgesetz die Voraussetzungen und Bedingungen zur Einführung einer **Biotonne** festgeschrieben (vgl. § 8 Abs. 3 BrhvAbfG), für deren Inanspruchnahme jedoch kein Anschluss- und Benutzungszwang vorgesehen ist. Durch die Biotonne sollen sowohl pflanzliche als auch sonstige organische Bioabfälle erfasst werden.

Darüber hinaus haben die Gebietskörperschaften der Stadtgemeinde Bremerhaven und der Stadt Cuxhaven in ihren Abfallsatzungen die gesetzlich vorgesehene, **grundstücksbezogene und höchstpersönliche Pflicht zur Eigenverwertung bzw. Eigenkompostierung** der jeweiligen Abfallbesitzer und Erzeuger von Bioabfällen aus privaten Haushaltungen im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 a. E. KrWG verankert, deren Einrichtung und Durchführung von den öRE u. a. im Rahmen der kommunalen Abfallberatung gezielt gefördert wird (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 der Abfallsatzung Stadt Cuxhaven und § 8 Abs. 2 BrhvAbfG).<sup>4</sup> Für das Gebiet des Landkreises Cuxhaven wird die Möglichkeit der grundstücksbezogenen Eigenverwertung indirekt in § 4 Abs. 3 Abfallwirtschaftssatzung erwähnt und damit in das System der örtlichen Abfallwirtschaft integriert.<sup>5</sup> Gut geeignete und von den Abfallbesitzern vorrangig verwendete Inputstoffe der Eigenkompostierung sind Garten- und Grünabfälle und in geringem Umfang spezifische Küchen- und Speisereste wie Obst, Gemüse oder Kaffeesatz.<sup>6</sup>

Die für die Eigenkompostierung nicht geeigneten Teilfraktionen, insbesondere der Bereich der „**Organik**“ (z. B. tierische Nahrungs- und Küchenabfälle), werden durch die unterschiedlichen kommunalen Entsorgungseinrichtungen nicht getrennt erfasst. Sie bilden folglich mengenmäßig einen we-

<sup>4</sup> Vgl. Abfallwirtschaftskonzept Landkreis Cuxhaven 2005 - 2009, Seite 29.

<sup>5</sup> § 4 Abs. 3 der Abfallwirtschaftssatzung: „Anschlusspflichtige oder der Abfallbesitzer/die Abfallbesitzerin sind vom Benutzungszwang befreit, wenn sie bei **Abfällen aus privaten Haushaltungen nachweislich zu einer Verwertung in der Lage sind oder diese beabsichtigen**“.

<sup>6</sup> Schlupeck, Recycling 2012, Seite 18 (19).



sentlichen Bestandteil des gemischten Restabfalls aus privaten Haushalten. Sie werden über die Restmülltonne gemeinsam mit dem sonstigen Restmüll erfasst und gesammelt. Es entspricht der durchschnittlichen Abfallzusammensetzung der Restmülltonne im gesamten Bundesgebiet, dass der Bestandteil dieser so genannten „Organik“ bei ca. 40 % liegt.<sup>7</sup> Auch die quotenmäßige Bestandteilsanalyse des Restabfalls aus privaten Haushalten im Landkreis Cuxhaven beläuft sich für den Anteil organischer Reststoffe auf ca. 40 %, im Stadtgebiet Cuxhaven auf ca. 35 bis 40 % (jeweils nach Sortieranalyse 2010). Diese Teilfraktionen, vorrangig bestehend aus biologisch abbaubaren organischen Speise- und Küchenabfällen, die über das System der Restabfalltonne erfasst werden, werden zusammen mit den restlichen Abfallfraktionen zu den Entsorgungseinrichtungen der BEG, insbesondere der Müllverbrennungsanlage Bremerhaven transportiert und dort einer thermischen Behandlung unterzogen.

Im Weiteren ist somit zu prüfen, ob die oben dargestellten öffentlichen Einrichtungen der drei Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Bioabfallentsorgung den geänderten abfallrechtlichen Anforderungen nach Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL), dem KrWG sowie Bioabfallverordnung (BioabfV) entsprechen.

## II. Fragestellungen

Im Rahmen der vorliegenden rechtsgutachterlichen Stellungnahme sollen die in den jeweiligen kommunalen Körperschaften praktizierten Verfahren zur Erfassung und Verwertung von Bioabfällen zunächst näher herausgearbeitet werden. Ausgehend von den bestehenden Systemen der Bioabfallentsorgung in den unterschiedlichen Gebietskörperschaften wird sodann der neu eingeführte tatsächliche und rechtliche Maßstab der AbfRRL, des KrWG und der BioAbfV dargelegt und sodann auf die jeweiligen Einzelfälle in den Gebietskörperschaften angewandt. Die vorliegende Stellungnahme schließt letztlich mit Vorschlägen zur Anpassung bzw. Angleichung der Bestandssysteme. Vergaberechtliche Fragestellungen oder sonstige weitergehende Vertragsprüfungen sind nicht Gegenstand der Stellungnahme.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Vgl. Studie des Witzenhausen-Institut 2012; Schlupeck, Recycling 2012, Seite 18 (19).

<sup>8</sup> Zur Unwirksamkeit von sog. *bring-or-pay* Klauseln in AGB, vgl. BGH, Urt. v. 22.11.2012, Az. VII ZR 222/12.

Die Prüfung wird sich dabei vorrangig an den inhaltlichen Anforderungen des § 11 KrWG orientieren. Insbesondere wird von Bedeutung sein, ob die konkrete Art und Weise der bereitgestellten Erfassung und Verwertung von Bioabfällen in den jeweiligen Entsorgungsgebieten mit der neu definierten Abfallhierarchie des KrWG - §§ 11 Abs. 1, 7 Abs. 2, 8 Abs. 1 KrWG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 KrWG - in Umsetzung verbindlicher europarechtlicher Vorgaben in Einklang steht. Eine Abgrenzung muss zwischen den Maßnahmen des Recycling gem. § 6 Abs. 1 Nr. 3 KrWG und der thermischen Verwertung nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 KrWG erfolgen. Hier kommt es auch gerade darauf an, welche inhaltlichen Vorgaben an die Erforderlichkeit im Sinne von § 11 Abs. 1 KrWG und die Kriterien des technisch möglichen und wirtschaftlich zumutbaren aus § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG geknüpft werden. Die Bewertung der Systeme sowie etwaige Anpassungsvorschläge und Ergänzungen resultieren aus diesen inhaltlichen Vorgaben.

Bei der Prüfung der Anforderungen an die Bioabfallentsorgung als Pflicht der kommunalen Gebietskörperschaften als öRE ist in besonderen Maße zu beachten, dass die in § 11 KrWG normierten Anforderungen der Bioabfallentsorgung flexibel ausgestaltet sind und dem öRE Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung belassen.<sup>9</sup> Letztlich basiert dieser Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der abfallrechtlichen Anforderungen aus der verfassungsrechtlich zugesicherten Organisationshoheit der Kommunen als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die den Kommunen ein bestimmtes Organisationsermessen bei der Frage der Ausgestaltung ihrer kommunalen Aufgabenwahrnehmung zubilligt.<sup>10</sup>

## **B. Stellungnahme**

Im Rahmen der Prüfung ist zunächst der Begriff der Bioabfälle im europäischen und nationalen Recht zu umreißen. Sodann ist zu klären, ob die Satzungen der Gebietskörperschaften die neue Begriffsdefinition umgesetzt haben.

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu bereits Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, Seite 521 (528).

<sup>10</sup> Vgl. dazu Queitsch, in: Schink/Frenz/Queitsch (Hrsg.), Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz (2012), Rn. 398.

## **I. Die unterschiedlichen normativen Begriffsmerkmale für Bioabfälle**

Der Begriff der Bioabfälle ist sowohl in der AbfRRL und im KrWG, als auch in der BioAbfV näher bestimmt worden.

### **1. Bioabfallbegriff nach Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG<sup>11</sup>**

Artikel 3 Nr. 4 der AbfRRL enthält eine Legaldefinition für Bioabfälle. Bei diesem Begriffsmerkmal handelt es sich um einen verbindlichen Mindestumfang derjenigen Stoffe und Materialien, die unter das neue Bioabfallregime der Richtlinie fallen. Bioabfälle im Sinne der AbfRRL sind demnach biologisch abbaubare

- Garten- und Parkabfälle,
- Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe und aus dem Einzelhandel sowie
- vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben.

Im Zentrum der europäischen Bioabfalldefinition steht somit vorrangig der Herkunftsbereich der jeweiligen Abfälle. In stofflicher Hinsicht ist von Bedeutung, dass sowohl Garten- und Parkabfälle, als auch organische Nahrungs- und Küchenabfälle (aus Haushalten) von der Begriffsdefinition erfasst werden.

### **2. Bioabfallbegriff nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz**

Detaillierte stoffspezifische Vorgaben für den Bioabfallbegriff enthält auch § 3 Abs. 7 KrWG, der im Wesentlichen der inhaltlichen Umsetzung der AbfRRL dient.<sup>12</sup> Bioabfälle sind demnach alle biologisch abbaubaren pflanzliche, tierische oder aus Pilzmaterialien bestehenden

- Garten- und Parkabfälle,
- Landschaftspflegeabfälle,

<sup>11</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Text von Bedeutung für den EWR), Abl.EU vom 22.11.2008, L 312/3.

<sup>12</sup> Kersandt, in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 4.

- Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushaltungen, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe, aus dem Einzelhandel und vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben sowie
- Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen, die den in den Nummern 1 - 3 genannten Fällen nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften vergleichbar sind.

Zentrales Begriffsmerkmal und Grundlage dieser Definition ist die biologische Abbaubarkeit der jeweiligen Abfallstoffe.<sup>13</sup> Der Wortlaut des § 3 Abs. 7 KrWG verbindet darüber hinaus sowohl eine einsatzstoff-, als auch eine herkunftsbereichsbezogene Definition des Begriffs der Bioabfälle und ist daher mit Blick auf den materiellen Anwendungsbereich sehr weit gefasst.<sup>14</sup> So werden nunmehr auch pflanzliche Grünabfälle (Garten- und Parkabfälle sowie Grünschnitt) von der Definition erfasst. Außerdem wurde durch die Formulierung auch die Bedeutung der (organischen) Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushaltungen hervorgehoben und in den Anwendungsbereich der speziellen Vorgaben eingeschlossen. Der Begriffsbestandteil der „Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen“ im Sinne der Nummer 4 dient insoweit regelungstechnisch als Auffangtatbestand und wird dergestalt von der AbfRRL nicht vorgesehen. Hierunter fallen insbesondere biologisch abbaubare Kunststoffe, natürliche Textilfasern, Papier oder Reste der Holzverarbeitung,<sup>15</sup> soweit im Einzelfall eine hinreichende qualitative Vergleichbarkeit mit den übrigen Fallgruppen des § 3 Abs. 7 KrWG besteht.<sup>16</sup>

### 3. Bioabfallbegriff nach Bioabfallverordnung

#### a. Anwendungsbereich

Der aktuelle Stand in Bezug auf die neuen Anforderungen, die mit der Bioabfallentsorgung verbunden werden, wird auch durch die Regelungen der novellierten BioAbfV, die auf § 8 Abs. 1 und 2 KrW-/AbfG (seit dem 01.06.2012: § 12 KrWG) beruht und am 01.05.2012 in Kraft getreten ist, inhaltlich bestimmt.<sup>17</sup> Der Anwendungsbereich der Bio-

<sup>13</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 72.

<sup>14</sup> Queitsch, AbfallR 2012, Seite 182 (185).

<sup>15</sup> Kersandt, in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 4.

<sup>16</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 72.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Queitsch, AbfallR 2012, Seite 182 ff.

AbfV erstreckt sich zunächst ausschließlich auf die Verwertung von Bioabfällen als Düngemittel für landwirtschaftlich, gärtnerisch oder forstwirtschaftlich genutzte Böden, vgl. § 1 Abs. 1 BioAbfV.

Die Bestimmungen der BioAbfV enthalten **keine Regelungen über die getrennte Erfassung** von Bioabfällen. Es werden jedoch zusätzliche Anforderungen an die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung gestellt. Die Adressaten der BioAbfV sind demnach verpflichtet, die in der Verordnung genannten speziellen Schadstoffhöchstwerte für unbehandelte und behandelte Bioabfälle sowie Gemische soweit wie möglich zu unterschreiten, § 1 Abs. 5 BioAbfV.<sup>18</sup> Darüber hinaus sind Anzeige- und Nachweispflichten zu beachten.

Die Adressaten der BioAbfV werden in § 1 Abs. 2 BioAbfV aufgelistet. Demnach ist hier von Bedeutung, dass die besonderen Regelungen der BioAbfV insbesondere von den zuständigen öRE und beauftragten Dritten (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BioAbfV), gewerblichen Sammlungen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2a BioAbfV) und den vorliegend mit den öRE kooperierenden Maschinenringen (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 BioAbfV) zu befolgen sind.

## **b. Bioabfallbegriff**

Entsprechend § 2 Nr. 1 BioAbfV bestehen verwertbare Bioabfälle aus Abfällen tierischer oder pflanzlicher Herkunft oder aus Pilzmaterialien, die durch

- Mikroorganismen, bodenbürtige Lebewesen oder Enzyme abgebaut werden können, einschließlich Abfällen zur Verwertung mit hohem organischen Anteil von tierischer oder pflanzlicher Herkunft oder an Pilzmaterialien;
- zu den Bioabfällen gehören insbesondere die in Anhang 1 Nummer 1 in Spalte 1 genannten, in Spalte 2 weiter konkretisierten und durch die ergänzenden Bestimmungen in Spalte 3 näher gekennzeichneten Abfälle;

---

<sup>18</sup> Queitsch, in: Schink/Frenz/Queitsch, das neue KrWG (2012), Rn. 380.

Bodenmaterial ohne wesentliche Anteile an Bioabfällen gehört nicht zu den Bioabfällen. Ebenso sind Pflanzenreste, die auf forst- oder landwirtschaftlich genutzten Flächen anfallen und auf diesen Flächen verbleiben, keine Bioabfälle.

#### **4. Zwischenfazit**

Die hier maßgeblichen stoffspezifischen Bestandteile des Bioabfallbegriffes, wie diese im Anwendungsbereich der AbfRRL und des KrWG vorausgesetzt werden, überschneiden sich in den wesentlichen Punkten, wobei die nationale Regelung des KrWG weitreichendere Konkretisierungen enthält. Dies ist zulässig, da es sich bei den inhaltlichen Vorgaben der AbfRRL um einen Mindestharmonisierungsumfang handelt, der durch strengere nationale Regeln überschritten werden kann.<sup>19</sup>

Übereinstimmend werden durch die Definitionen sowohl (biologisch abbaubare) Garten- und Parkabfälle, also insbesondere pflanzliche Grünabfälle, sowie Nahrungs- und Küchenabfälle (Organik) aus Haushaltungen erfasst.

Eine normierte Besonderheit im Rahmen des § 3 Abs. 7 KrWG besteht in Form einer Auffangbestimmung für Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen, die den übrigen Fällen nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften vergleichbar sind. Hierunter sollen nach dem Willen des Gesetzgebers insbesondere biologisch abbaubare Kunststoffe fallen, welche integriert mit den sonstigen Bioabfällen verwertet werden können.<sup>20</sup>

#### **5. Umsetzung des Bioabfallbegriffs in den jeweiligen Ortsgesetzen/Abfallsatzungen der Gebietskörperschaften**

Unter Berücksichtigung der oben erläuterten inhaltlichen Vorgaben ist festzuhalten, dass die orts- bzw. satzungsrechtlichen Bestimmungen der betreffenden Gebietskörperschaften den Bioabfallbegriff weitgehend umgesetzt haben. Dies ergibt sich aus Folgendem:

<sup>19</sup> Vgl. Artikel 193 AEUV (ex. Artikel 176 EGV).

<sup>20</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 72.

**a. Ortsgesetz der Stadtgemeinde Bremerhaven**

Das Ortsgesetz der Stadtgemeinde Bremerhaven definiert Bioabfälle, für die eine grundsätzliche Getrenntfassungspflicht im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 1 BrhvAbfG besteht, als

- biologisch verwertbare **Küchenabfälle**
- und **Gartenabfälle** wie Laub, Gras, Baum- und Strauchschnitt

Umfang und Tiefe der durch das Ortsrecht bestimmten Bioabfälle erfolgen demnach in einer begrifflichen Einteilung in (biologisch abbaubare) Küchenabfälle auf der einen Seite und Gartenabfälle auf der anderen Seite.

Unter das weite Begriffsmerkmal der „**Küchenabfälle**“ kann dabei insbesondere auch der Bestandteil „Nahrungsabfälle aus Haushaltungen“ subsumiert werden, wie dies in der AbfRRL und dem KrWG präzisierend erfolgt ist.

Derartige Abfälle aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe, aus dem Einzelhandel und vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben (herkunftsbezogene Definition) finden explizit keine Entsprechung in dem Bioabfallbegriff des Ortsgesetzes, können jedoch ebenfalls unter die örtliche Definition subsumiert werden, da die hier vorliegende weite Definition von „Küchenabfälle(n)“ keine herkunftsbezogenen Einschränkungen bzw. Präzisierungen vorsieht. Demnach können sowohl Küchenabfälle aus Haushaltungen, als auch grundsätzlich Küchenabfälle aus gewerblichen Herkunftsbereichen darunterfallen.

Eine weitere Einteilung erfolgt in Gestalt der „**Gartenabfälle**“, welche hier in einsatzstoffbezogener Art und Weise zu verstehen ist, was durch die nicht abschließend zu verstehende Konkretisierung („wie“) in Form von Laub, Gras, Baum- und Strauchschnitt kenntlich gemacht wurde. Dadurch werden pflanzliche Garten- und Parkabfälle sowie

Landschaftspflegeabfälle, wie durch den oben dargestellten Rechtsrahmen gefordert, durch das Ortsgesetz mitbestimmt und von den bereitgehalten Systemen erfasst.

Damit ist die Begriffsdefinition von Artikel 3 Abs. 4 der AbfRRL und § 3 Abs. 7 KrWG im Ortsgesetz der Stadtgemeinde Bremerhaven in wesentlichen Teilbereichen umgesetzt.

Keine Entsprechung mit den Vorgaben des KrWG findet die hier vorgesehene Definition in Bezug auf Abfälle, die in der Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaft mit den Garten- und Küchenabfällen vergleichbar sind (vgl. § 3 Abs. 7 KrWG).

#### **b. Abfallsatzung der Stadt Cuxhaven**

Die Abfallsatzung der Stadt Cuxhaven enthält lediglich eine Definition für die Teilfraktion der so genannte „Grünabfälle“ (Garten- und Parkabfälle). Gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 der Abfallwirtschaftssatzung sind Grünabfälle, welche einer getrennten Entsorgung im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Abfallwirtschaftssatzung unterfallen,

- Baum- und Strauchschnitte
- sowie sonstige Gartenabfälle.

Diese Definition knüpft zunächst an die stoffstrom-spezifischen Merkmale des Bioabfallbegriffes an und ist in einem weiten Sinne zu verstehen. Durch die Verwendung der „sonstigen Gartenabfälle“ erfährt die Regelung darüber hinaus die nötige herkunftsbezogene Öffnung, welche in den oben dargestellten europäischen und nationalen Rechtsrahmen gefordert werden. Demnach werden auch „Garten- und Parkabfälle, sowie Landschaftspflegeabfälle“ (Herkunftsbezogenheit) gem. Artikel 3 Abs. 4 der AbfRRL und § 3 Abs. 7 KrWG erfasst, so dass durch die Satzung den neuen inhaltlichen Vorgaben in Bezug auf pflanzliche Grünabfälle vollumfänglich entsprochen wird.



Die Satzung enthält darüber hinaus keine Definitionen oder Erläuterungen über die weiteren Begriffsbestandteile gemäß AbfRRL und KrWG (insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle, biologisch abbaubare Kunststoffe), so dass für diese Bioabfallbestandteile auch keine getrennte Erfassung durch die eingerichteten Systeme erfolgt.

### **c. Abfallsatzung des Landkreises Cuxhaven**

Die Abfallsatzung des Landkreises Cuxhaven enthält ebenfalls lediglich eine Definition für die Teilfraktion der so genannten pflanzlichen Grünabfälle. § 7 Abs. 1 Satz 1 der Abfallwirtschaftssatzung definiert Grünabfälle, für die gem. § 6 Nr. 1 der Abfallwirtschaftssatzung durch die eingerichteten Systeme eine getrennte Erfassung vorgesehen wird, als

- Baum-, Strauch- und Rasenschnitt,
- Pflanzenreste.

Diese Definition beschreibt Bioabfälle in einer einsatzstoffspezifischen Art und Weise. Der Wortlaut der Norm ist insoweit offen formuliert, als durch die Begriffswahl „Pflanzenreste“ auch die in den relevanten Rechtsrahmen verwendeten herkunftsbezogenen Bioabfallbestandteile („Garten- und Parkabfälle, sowie Landschaftspflegeabfälle“) mitgeregelt werden.

Eine darüber hinausgehende begriffliche Einteilung erfolgt in der Satzung nicht. Demnach fallen insbesondere tierische Nahrungs- und Küchenabfälle (Organik) und weitere, insbesondere biologisch abbaubare Kunststoffe aus dem Anwendungsbereich des getrennten Erfassungssystems gem. § 6 Nr. 1 der Abfallsatzung heraus.

## **6. Zwischenfazit**

Der aktuelle Bioabfallbegriff kann demnach inhaltlich in die folgenden wesentlichen Gruppen eingeteilt werden:

- Pflanzliche Garten- und Parkabfälle
- Nahrungs- und Küchenabfälle
- Mit diesen Abfällen vergleichbare Abfälle

Es ist festzuhalten, dass in den drei Gebietskörperschaften in Bezug auf die neuen rechtlichen Anforderungen unterschiedliche satzungs- bzw. ortsrechtliche Ausgestaltungen existieren.

Die in den jeweiligen Abfallsatzungen bzw. dem Ortsgesetz enthaltenen näher festgelegten Definitionen der Bioabfälle in Gestalt der begrifflichen Einteilung als „**pflanzliche Abfälle**“ (Grünschnitt oder Grünabfälle), entsprechen vollumfänglich sowohl den einsatzstoffbezogenen, als auch herkunftsbezogenen Bereich der inhaltlichen Vor- und Maßgaben des Artikel 3 Abs. 4 der AbfRRL und des § 3 Abs. 7 KrWG. Die satzungs- bzw. ortsrechtlichen Bestimmungen stehen dahingehend im Einklang mit den neuen Anforderungen.

Des Weiteren erfasst das Ortsrecht der Gebietskörperschaft **Bremerhaven** darüber hinaus auch die weiteren einsatzstoff- und herkunftsbezogenen Bioabfallbestandteile der **Nahrungs- und Küchenabfälle** im Sinne der AbfRRL und des KrWG. Die redaktionelle Umsetzung (hier: „biologisch verwertbare Küchenabfälle“) dieser für den weiten Bioabfallbegriff wesentlichen Teilfraktion ist im Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven demnach erfolgt, so dass die Bestimmungen im Einklang mit den gesetzgeberischen Anforderungen stehen.

Mit Blick auf die Teilfraktion der Nahrungs- und Küchenabfälle besteht in **Stadt und Kreis Cuxhaven** keine weitergehende Bestimmung. Insbesondere der für den neuen Bioabfallbegriff wesentliche Bestandteil der biologisch abbaubaren tierischen Nahrungs- und Küchenabfälle fällt aus dem Anwendungsbereich der Satzungen, insbesondere aus der normierten Pflicht zur getrennten Erfassung im Sinne von § 6 Nr. 1 Abfallsatzung Landkreis Cuxhaven und § 4 Abs. 1 Nr. 1 Abfallsatzung der Stadt Cuxhaven, heraus. Diese Teilfraktionen werden integriert mit dem System des gemischten Restmülls erfasst und unterfallen satzungsrechtlich keiner getrennten Erfassung.

Keine Entsprechung in den örtlichen Regelungen finden die **sonstigen biologisch abbaubaren Abfälle**, die in stofflicher Hinsicht eine hinreichende qualitative Vergleichbarkeit mit den übrigen Fallgruppen (biologisch abbaubare Kunststoffe) im Sinne des § 3 Abs. 7 KrWG aufweisen.

## II. Der aktuelle Rechtsrahmen für die Bioabfallentsorgung in den Gebietskörperschaften Stadt Bremerhaven sowie Stadt und Landkreis Cuxhaven

Die Städte Bremerhaven und Cuxhaven sowie der Landkreis Cuxhaven sind öRE im Verantwortungsbereich ihres jeweiligen Entsorgungsgebietes gemäß §§ 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 KrWG. Als zuständiger öRE obliegt ihnen unter anderem die Pflicht, alle in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten oder zu beseitigen, § 17 Abs. 1 und § 20 KrWG.<sup>21</sup>

Diese gesetzlich normierten Überlassungspflichten für Abfälle aus privaten Haushaltungen bestehen auch für die Abfallfraktion der Bioabfälle, so dass die hier verantwortlichen öRE für die Entsorgung der angefallenen und überlassenen Bioabfälle aus privaten Haushaltungen abfallrechtlich zuständig sind, vgl. §§ 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 KrWG.

Der aktuelle Rechtsrahmen und damit die gesetzlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der überlassungspflichtigen Bioabfallentsorgung hat sich mit dem Erlass der AbfRRL, deren Umsetzung im KrWG erfolgt ist, geändert und zum Teil verschärft.

Zunächst sollen daher die wesentlichen Inhalte der neuen Rechtsgrundlagen und Regelungen des maßgeblichen Rechtsrahmens in Bezug auf die Anforderungen der Bioabfallentsorgung im Überblick dargestellt werden (vgl. unten B.II. Seite 31 ff.). Darauf aufbauend werden dann die konkreten Anforderungen an die Bioabfallentsorgung in den vorliegenden Gebietskörperschaften im Einzelnen geprüft (vgl. dazu unten B. III. Seite 52 ff.). Die Prüfung endet mit einem zusammenfas-

---

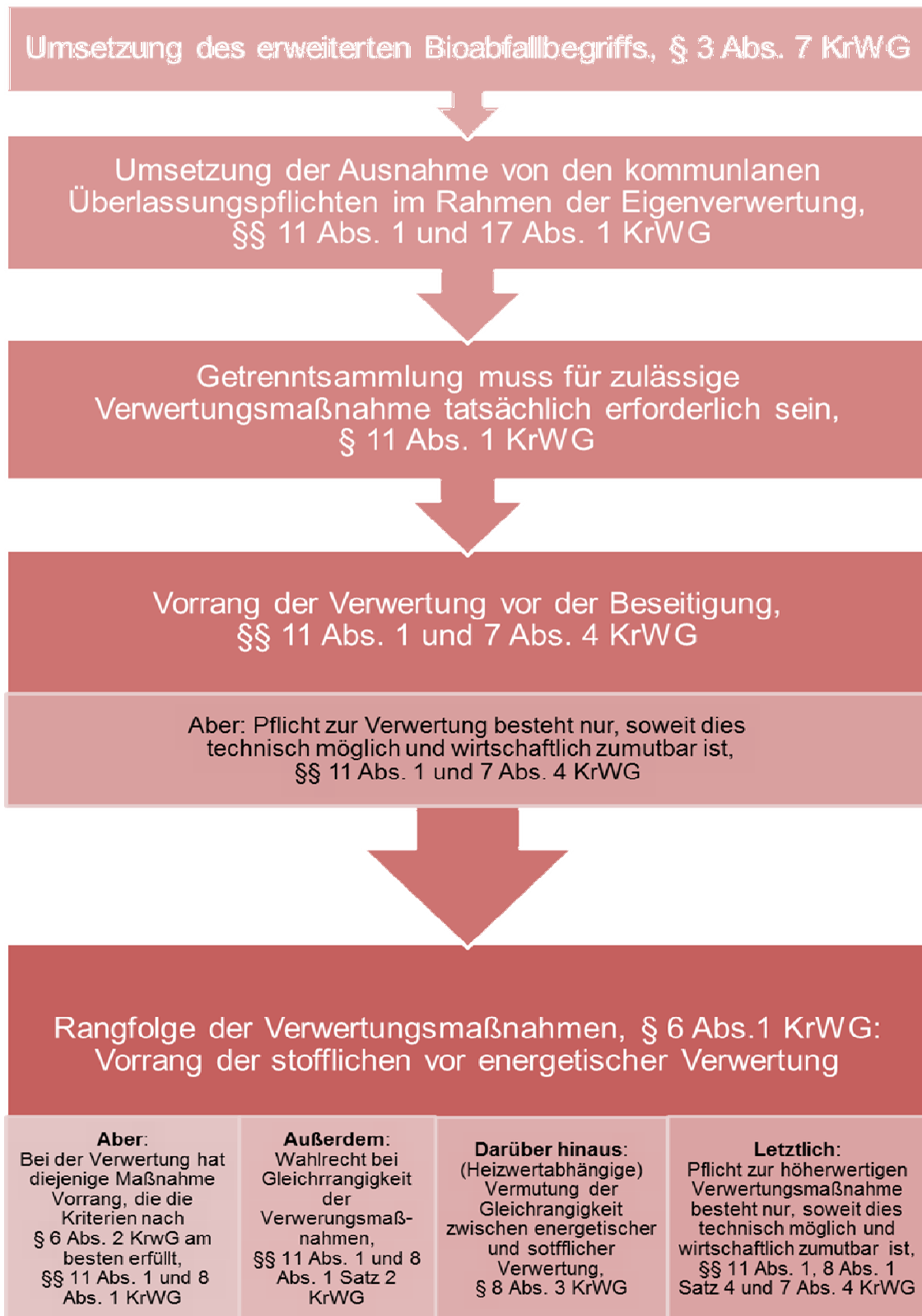
<sup>21</sup> Zu den Ausnahmen der Überlassungspflichten an den öRE, vgl. Seite 49 ff.

senden Fazit in Bezug auf die bestehenden Systeme in den Entsorgungsgebieten (vgl. unten B.III.2. Seite 84 ff.).

## **1. Übersicht über die Prüfungssystematik**

Die Prüfung, welche Anforderungen an die zukünftige Bioabfallentsorgung in den kommunalen Gebietskörperschaften zu stellen sind und welcher Umsetzungsbedarf sich daraus ergibt, orientiert sich dabei an den folgenden Prüfungspunkten:

- 1) Umsetzung des erweiterten **Bioabfallbegriff**, § 3 Abs. 7 KrWG
- 2) Umsetzung der Ausnahme von den kommunalen Überlassungspflichten im Rahmen der **Eigenverwertung**, § 11 Abs. 1 und 17 Abs. 1 KrWG
- 3) **Getrennsammlung** muss für zulässige Verwertungsmaßnahme tatsächlich erforderlich sein, § 11 Abs. 1 KrWG
- 4) **Vorrang der Verwertung** vor der Beseitigung, §§ 11 Abs. 1 und 7 Abs. 2 KrWG
  - **Aber:** Pflicht zur Verwertung besteht nur, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, §§ 11 Abs. 1 und 7 Abs. 4 KrWG
- 5) **Rangfolge** der Verwertungsmaßnahmen, § 6 Abs. 1 KrWG: Vorrang der stofflichen vor der energetischen Verwertung
  - a) **Aber:** Bei der Verwertung hat diejenige Maßnahme Vorrang, die die Kriterien nach § 6 Abs. 2 KrWG am besten erfüllt, §§ 11 Abs. 1 und 8 Abs. 1 KrWG (**ökologische Höherwertigkeit der Maßnahme**)
  - b) **Außerdem: Wahlrecht bei Gleichrangigkeit** der Verwertungsmaßnahmen, §§ 11 Abs. 1 und 8 Abs. 1 Satz 2 KrWG
  - c) **Darüber hinaus: (Heizwertabhängige) Vermutung** der Gleichrangigkeit zwischen energetischer und stofflicher Verwertung, § 8 Abs. 3 KrWG
  - d) **Letztlich:** Pflicht zur höherwertigen Verwertungsmaßnahme besteht nur, soweit dies **technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar** ist, §§ 11 Abs. 1, 8 Abs. 1 Satz 4 und 7, Abs. 4 KrWG



Dem liegt folgender Rechtsrahmen zugrunde:

## **2. Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG)**

### **a. Allgemeines**

Die gesteigerten Anforderungen an die flächendeckende Bioabfallentsorgung haben ihren Ursprung in der AbfRRL, die durch den Erlass des KrWG im Februar des vergangenen Jahres in deutsches Recht umgesetzt wurde.<sup>22</sup> Durch die inhaltliche Umsetzung der Regelungsbereiche dieser Richtlinie wurde nicht nur der Rechts- und Ordnungsrahmen der Europäischen Abfallbewirtschaftung näher festgesetzt, sondern auch europarechtliche Begriffe und Definitionen übernommen. Daraus folgen auch für Bioabfälle die (allgemeinen) Zielvorgaben, im Einklang mit der neuen Abfallhierarchie, „die getrennte Sammlung und die ordnungsgemäße Behandlung biologisch abbaubarer Abfälle zu fördern, um daraus umweltverträgliche Komposte und andere Materialien zu erzeugen“.<sup>23</sup> Die AbfRRL legt hier die eindeutige Priorität einer umfassenden Bewirtschaftung von Bioabfällen fest, bei der die Kompostierung sowie die anaerobe Vergärung unter ökobilanziellen Gesichtspunkten grundsätzlich präferiert wird, vgl. Artikel 22 lit. a) der AbfRRL.<sup>24</sup> Diese Präferenz für eine stoffliche Verwertung der Bioabfälle erfährt jedoch durch verschiedene Richtlinienbestimmungen wichtige Relativierungen.

### **b. Anforderungen an die Bioabfallentsorgung**

Mit Blick auf die vorliegende Fragestellung gewinnt Artikel 22 Satz 1 lit. a) der AbfRRL an besonderer Bedeutung. Dieser bestimmt, dass die Mitgliedstaaten der EU „geeignete Maßnahmen treffen, um die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu fördern, zu dem Zwecke, diese zu kompostieren und vergären zu lassen“. Eine verbindliche Umset-

---

<sup>22</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Text von Bedeutung für den EWR), Abl.EU vom 22.11.2008, L 312/3.

<sup>23</sup> Vgl. Erwägungspunkt 35 der AbfRRL.

<sup>24</sup> Kersandt, in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 1.

zungsfrist für die neuen Vorgaben ist in der AbfRRL nicht vorgesehen.<sup>25</sup> Die Umsetzungsfrist für die Richtlinie endete zum 12. Dezember 2010, vgl. Artikel 40 Abs. 1 AbfRRL.

Was stofflich unter den Begriff der Bioabfälle fällt, wird nunmehr durch die Legaldefinition des Artikels 3 Nr. 4 der AbfRRL bestimmt. Bei diesen Begriffsmerkmalen handelt es sich um einen verbindlichen Mindestumfang derjenigen Stoffe und Materialien, die unter das neue Bioabfallregime fallen. Bioabfälle im Sinne der AbfRRL sind demnach biologisch abbaubare

- Garten- und Parkabfälle,
- Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe und aus dem Einzelhandel sowie
- vergleichbare Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben.

Im Zentrum der europäischen Bioabfalldefinition steht somit vorrangig der Herkunftsbereich der jeweiligen Abfälle.

Artikel 22 Satz 1 lit. a) der AbfRRL verbindet die getrennte Sammlung von Bioabfällen darüber hinaus mit den inhaltlichen Abfallvermeidungs- und Verwertungsvorgaben des Artikels 4 der AbfRRL. Dieser bestimmt die unterschiedlichen Abstufungen der so genannten Abfallhierarchie im Bereich der Abfallvermeidung und Abfallbewirtschaftung und legt dabei insbesondere den Vorrang einer stofflichen vor der energetischen Verwertung fest. Der Abfallhierarchie liegt folgendes Stufenverhältnis zugrunde (Artikel 4 Abs. 1 AbfRRL):

- Vermeidung
- Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- Recycling,
- sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung,
- Beseitigung.

---

<sup>25</sup> Vgl. auch Queitsch, in: Schink/Frenz/Queitsch, Das neue KrWG (2012), Rn.369.



Maßgebend ist hier, dass die AbfRRL das Recycling (stoffliche Verwertung) prioritär gegenüber der sonstigen, insbesondere der energetischen Verwertung fest schreibt. Damit besteht zwischen beiden Maßnahmen der Verwertung ein Stufenverhältnis, wobei die stoffliche Verwertung insbesondere aus ökobilanzieller Sicht vorzugswürdig und daher vorrangig ist.<sup>26</sup>

Die Vorgaben dieser Prioritätenfolge sind für die Mitgliedstaaten jedenfalls insoweit rechtlich verbindlich, als diese stets diejenigen Maßnahmen zu treffen haben, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen, vgl. Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 AbfRRL.<sup>27</sup>

Diese Hierarchie der vorzugswürdigen Abfallbehandlungsmaßnahmen ist jedoch im Gesamtregelungszusammenhang der AbfRRL nicht absolut. So können z. B. für **bestimmte Abfallströme** besondere Ausnahmen von der Prioritätenfolge vorgesehen werden. Dies setzt voraus, dass ein Abweichen von der Rangfolge aus Gründen der **technischen Durchführbarkeit, der wirtschaftlichen Vertretbarkeit oder des Umweltschutzes** im Einzelfall erforderlich ist.<sup>28</sup> Insoweit steht den Mitgliedstaaten bei der richtlinienkonformen Umsetzung ein Entschließungs- und Ausgestaltungsermessen zu, diese Ausnahmen näher zu definieren.<sup>29</sup> Eine pauschale Öffnung und Wahlfreiheit ist aus dem Gesamtzusammenhang dieser Regelungen jedoch nicht herzuleiten, was sich jedenfalls aus dem Einzelfallbezug und der Stoffstromspezifität der Ausnahmebestimmung ergibt.<sup>30</sup> Daher wird mitunter vertreten, dass die in der Richtlinie normierte Abfallhierarchie für eine gesetzliche Vermutung der am ehesten geeigneten und ökologisch am besten wirkenden Abfallbewirtschaftung spricht, soweit nicht im Einzelfall aus technischen, wirtschaftlichen oder ökologischen Gründen eine nachrangige Behandlungsmaßnahme heranzuziehen ist.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 11 Rn. 2.

<sup>27</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 9.

<sup>28</sup> Vgl. Erwägungspunkt 31 der AbfRRL.

<sup>29</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 9.

<sup>30</sup> Versteyl, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 6 Rn. 36 ff.

<sup>31</sup> Versteyl in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 6 Rn. 39.

### c. Zwischenfazit

Bezogen auf die Anforderungen an die Bioabfallentsorgung erhält diese Regelung demnach durch die normative Festschreibung eines grundsätzlichen Vorrangs des Recyclings (stoffliche Verwertung) vor sonstigen Verwertungsverfahren, insbesondere vor der energetischen (thermischen) Verwertung, eine zentrale Stellung bei der Bewertung von kommunalen Abfallbewirtschaftungskonzepten. Entsprechend dieser Vorgaben besteht grundsätzlich eine rechtliche Verpflichtung der kommunalen Verantwortungsträger, im Interesse des Umweltschutzes getrennt gesammelte Bioabfälle zu recyceln (stoffliche Verwertung durch Kompostierung oder anaerobe Vergärung), anstatt diese einer sonstigen, insbesondere energetischen Verwertung zuzuführen.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass bereits das europäische Abfallrecht die Getrennthaltungsanforderungen unter den Vorbehalt der wirtschaftlichen und technischen Zumutbarkeit stellt und damit den Mitgliedstaaten bereits an dieser Stelle eine gewisse Flexibilisierung bei der Ausgestaltung der Anforderungen an die Bioabfallentsorgung einräumt.<sup>32</sup> Letztlich ist auch darauf hinzuweisen, dass die AbfRRL unter Beachtung allgemeiner europarechtlicher Grundsätze in den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar, also ohne eine ordnungsgemäße Umsetzung in nationales Recht anwendbar ist, da die Bestimmungen weder uneingeschränkt noch hinreichend klar und eindeutig formuliert sind.<sup>33</sup>

## 3. Kreislaufwirtschaftsgesetz

Die Vorgaben der AbfRRL in Bezug auf die Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung sind durch das KrWG in deutsches Recht umgesetzt und konkretisiert worden.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG, § 6 Rn. 9.

<sup>33</sup> EuGH, Urteil vom 4. Dezember 1974, Rs. C-41/74, *Van Duyn*.

<sup>34</sup> BT-Drs. 17/6052, Seite 81.

#### a. Allgemeines

Zentrale Vorschrift im KrWG für die neuen Anforderungen an die Bioabfallentsorgung ist § 11 Abs. 1 KrWG. Adressaten sind die jeweils zuständigen öRE, was sich aus dem Verweis auf die Überlassungspflichten ergibt, §§ 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 KrWG. Maßgeblich für den Anwendungsbereich des neuen Rechtsrahmens ist der Begriff der Bioabfälle, wie er in Artikel 3 Abs. 4 der AbfRRL und § 3 Abs. 7 KrWG legal definiert wird.

Die zuständigen öRE regeln die näheren Voraussetzungen und Bedingungen der örtlichen Abfallerfassungssysteme und die entsprechenden kommunalen Abfallentsorgungseinrichtungen durch eigenes satzungsrechtliches Ortsrecht. Die konkrete Ausgestaltung dieser Normen ist Bestandteil ihrer Organisationshoheit und Ausfluss der originären Selbstverwaltung im Sinne von Artikel 28 Abs. 2 GG.<sup>35</sup> Die jeweiligen Abfallentsorgungssatzungen regeln als Benutzungsordnung für die öffentlichen (kommunalen) Abfallentsorgungseinrichtungen auch den näheren Inhalt der örtlich erfassten Abfälle.<sup>36</sup>

Solange keine konkretisierenden Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung nach § 11 Abs. 2 KrWG erlassen wurden, ergeben sich die inhaltlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der kommunalen Einrichtungen vorrangig aus § 11 Abs. 1 KrWG. Dieser bestimmt, dass Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, spätestens ab dem 01. Januar 2015 getrennt zu sammeln sind, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist. § 11 Abs. 1 KrWG verbindet demnach das Erfordernis der Getrenntsammlung mit den Grundprinzipien der Kreislaufwirtschaft in Bezug auf die Verwertung (§ 7 Abs. 2 bis 4 KrWG) und den Maßstäben der Rangfolge und Hochwertigkeit der jeweiligen Verwertungsmaßnahmen (§ 8 Abs. 1 KrWG).<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Queitsch, AbfallR 2012, Seite 182 (185).

<sup>36</sup> Queitsch, AbfallR 2012, Seite 182 (185).

<sup>37</sup> Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 11 Rn. 9.

Durch diese inhaltliche Verknüpfung ist die Getrenntsammlungspflicht der öRE von mehreren Voraussetzungen und Bedingungen sowie auch von den allgemeinen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes abhängig.<sup>38</sup>

**b. Ausnahme von den Überlassungspflichten bei Eigenverwertung**

Als Ausnahme von den neuen inhaltlichen Anforderungen der getrennten Sammlung von Bioabfällen nach § 11 Abs. 1 KrWG müssen in den Gebietskörperschaften zunächst Regelungen bestehen, die den jeweiligen Abfallbesitzern oder -erzeugern die Möglichkeit der Eigenverwertung (Eigenkompostierung) einräumen, § 17 Abs. 1 a. E. KrWG.

**c. Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung, § 7 Abs. 2 KrWG**

Erzeuger und Besitzer von Bioabfällen sind zur Verwertung ihrer Abfälle verpflichtet, §§ 11 Abs. 1 und 7 Abs. 2 KrWG.

**(1) Ausnahme nach § 7 Abs. 4 KrWG**

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bereits die Pflicht zur Verwertung von Bioabfällen nicht absolut besteht, denn gem. § 11 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 KrWG werden im Einzelfall Ausnahmen zugelassen. Demnach ist die Pflicht zur Verwertung von Bioabfällen nur zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. In Ausnahmefällen kann der zuständige öRE demnach auch von Maßnahmen der Verwertung auf solche der Beseitigung von Bioabfällen ausweichen.

---

<sup>38</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (4); Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 11 Rn. 9.

## (2) Begriff der Verwertung

**Verwertung** ist „jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis Abfälle innerhalb einer Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen“<sup>39</sup> (vgl. § 3 Abs. 23 KrWG). Entsprechend dieser Definition ist für das Vorliegen einer Verwertungsmaßnahme maßgeblich, dass als Hauptergebnis des Behandlungsvorgangs feststeht, dass der Abfall ressourcenschonend durch andere nicht abfallhaltige Materialien ersetzt wird.<sup>40</sup> Eine nicht abschließende Liste von Verwertungsverfahren enthält Anlage 2 des KrWG. Hierunter fallen Verfahren, die eine Hauptverwendung des Abfalls als Brennstoff oder anderes Mittel der Energieerzeugung (R<sup>41</sup> 1), zum Recycling (R 3 bis R 5) oder zur Aufbringung auf den Boden zum Nutzen der Landwirtschaft oder ökologischen Verbesserung (R 10) vorsehen.

Im Folgenden sollen insbesondere die hier relevanten Verwertungsmaßnahmen des Recyclings (stoffliche Verwertung) und der sonstigen Verwertung (energetischen Verwertung) im Überblick dargestellt werden. Eine Konkretisierung der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen sowie die Anwendung des Gesetzes in Bezug auf die hier relevanten Entsorgungsgebiete erfolgt unter B.III.

## (3) Recycling (stoffliche Verwertung)

**Recycling** (oder stoffliche Verwertung) im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 3 KrWG ist jedes „Verwertungsverfahren, durch das Abfälle zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden; es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, **nicht**

---

<sup>39</sup> Vgl. Artikel 3 Nr. 15 AbfRRL.

<sup>40</sup> Versteyl, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 3 Rn. 83 f.

<sup>41</sup> R steht für recovery = Verwertung.

**aber die energetische Verwertung** und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind“, § 3 Abs. 25 KrWG. Von besonderer Bedeutung für die Qualifikation einer Behandlungsmaßnahme als Maßnahme der stofflichen Verwertung ist der Ausschlussstatbestand der energetischen Verwertung.<sup>42</sup>

#### (4) Sonstige, insbesondere energetische Verwertung

Die sonstige, insbesondere **energetischen Verwertung** stellt einen Auffangtatbestand dar.<sup>43</sup> Die Voraussetzungen werden in § 3 KrWG anders als die stoffliche Verwertung jedoch nicht näher definiert. Im Rahmen der energetischen Verwertung im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 4 KrWG werden Abfälle zum Zwecke der Energieerzeugung (Elektrizität, Wärme) verbrannt, wobei die Abfälle als Brennstoff oder auf andere Weise zur Energieerzeugung genutzt werden. Erforderlich ist, dass eine exakte Abgrenzung zur thermischen Beseitigung erfolgt, weil die Abfälle bei dieser Methode ebenfalls verbrannt werden.<sup>44</sup>

##### (aa) Alte Rechtslage

Die thermische Behandlung von Abfällen stellte nach alter Rechtslage nur unter folgenden Voraussetzungen eine Verwertungsmaßnahme dar: Erforderlich war zunächst, dass

- der Hauptzweck der Behandlung in der Energieerzeugung liegt;
- mehr Energie erzeugt wird als beim Verbrennungsvorgang verbraucht wird;
- die Abfälle hauptsächlich als Brennstoff zur Energiegewinnung dienen (Hauptzweck, nicht nur Ne-

<sup>42</sup> Versteyl in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar KrWG (2012), § 3 Rn. 88 f.

<sup>43</sup> Schink in: Schink/Versteyl, (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 26.

<sup>44</sup> Schink in: Schink/Versteyl, (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 27.

benzweck), also dass eine finale Substitution von Primärbrennstoffen durch Abfälle stattfindet.<sup>45</sup>

Aufgrund dieser Kriterien wurde bisher vertreten, dass die Energieerzeugung im Rahmen der anlagenbezogenen Müllverbrennung nur Nebenzweck sei und demnach nicht als Verwertung zu qualifizieren sei. Bei einer anlagenbezogenen Betrachtung des Vorganges finde gerade keine finale Substitution von Primärbrennstoffen (Hauptzweck) durch die jeweiligen Abfälle statt.<sup>46</sup>

#### **(bb) Neue Rechtslage**

Diese Rechtsprechung nahm der europäische Gesetzgeber jedoch zum Anlass, die Voraussetzungen der energetischen Verwertung im Rahmen der Abfallverbrennung zu präzisieren und zu konkretisieren, vgl. Anhang II R1 AbfRRL. Nunmehr regelt insbesondere Anhang II R1 der AbfRRL die näheren Voraussetzungen der energetischen Verwertung in Verbrennungsanlagen. Die energetische Verwertung in Form der Verbrennung zur Energiegewinnung setzt voraus, dass das R1 Energieeffizienzkriterium entsprechend Anlage 2 des KrWG (in Umsetzung von Anhang II R1 AbfRRL) erfüllt ist.

Erforderlich ist, dass der im jeweiligen Abfall enthaltene Energieinput zur ausgekoppelten Energie (Strom, Wärme) in ein angemessenes Verhältnis gesetzt wird.<sup>47</sup> Demnach gelten Verbrennungsanlagen nun als Verwertungsanlagen, wenn diese eine **Energieeffizienz von mindestens 60 % (bei bis zum 31.12.2008 genehmigten Anlagen) bzw. 65 % erreichen**. Das R 1-Kriterium legt also verbindliche Maßstäbe für Verbrennungsanla-

---

<sup>45</sup> EuGH, Urt. v. 13.02.2003, Rs. C-458/00, Müllverbrennung Straßburg, Rn. 40 ff.

<sup>46</sup> Schink, in: Schink/Versteyl, (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 27.

<sup>47</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (3 f.).

gen fest, was bedeutet, dass beim Vorliegen der Voraussetzungen alle der Anlage zugeführten (Siedlungs-) Abfälle verwertet und nicht beseitigt werden. Die (anlagenbezogene) Vermutung gilt somit (jedenfalls) für alle Abfallarten, die unter den Begriff der festen Siedlungsabfälle fallen.<sup>48</sup>

**(cc) Bioabfälle als Bestandteil fester Siedlungsabfälle**

Die Bund/Länder- Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) hat Vollzugshinweise für die Anwendung der so genannten R1-Formel erarbeitet.<sup>49</sup> Danach gelten insbesondere **„feste Siedlungsabfälle ohne weiteren Nachweis der Substitution von Brennstoffen** als energetisch verwertet“<sup>50</sup>, wenn die Anlage das vorgegebene R 1-Kriterium erreicht. Eine direkte Bezugnahme auf den jeweiligen Heizwert des Abfalls wird für die Qualifikation als Maßnahme der energetischen Verwertung danach nicht gefordert.

Eine Legaldefinition des Begriffes **„feste Siedlungsabfälle“** beinhaltet weder die LAGA-Mitteilung, noch existiert eine solche im KrWG. Eine Definition für „gemischte Siedlungsabfälle“ enthält jedoch Artikel 3 Abs. 3 der Richtlinie 2000/76/EG.<sup>51</sup> Dies sind demnach **„alle Abfälle aus Haushaltungen** sowie gewerbliche, industrielle Abfälle und Abfälle aus Einrichtungen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung den Abfällen aus Haushaltungen ähnlich sind“.

---

<sup>48</sup> Schink in: Schink/Versteyl, (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 27.

<sup>49</sup> EUWID, 42.2012, Seite 28.

<sup>50</sup> LAGA-Mitteilung 38, September 2012, Seite 2 f.; so auch Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (3 f.).

<sup>51</sup> Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 4.12.2000 über die Verbrennung von Abfällen, ABIEU L 332/91 vom 28.12.2000.



Bioabfälle aus privaten Haushaltungen sind im Ergebnis als Bestandteil des Begriffs fester Siedlungsabfälle anzusehen. Vereinzelt wird zwar in Bezug auf gemischte gewerbliche Siedlungsabfälle und der Regelung des § 6 Satz 1 GewAbfV vertreten, dass Bioabfälle per se keiner energetischen Verwertung zugeführt werden können.<sup>52</sup> Wesentliche Argumente sprechen jedoch dafür, **Bioabfälle aus privaten Haushaltungen** als Bestandteil des Begriffs der festen Siedlungsabfälle anzusehen, so dass diese in energieeffizienten MHKW verbrannt und demnach energetisch verwertet werden können. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Der Begriff der Siedlungsabfälle wird grundsätzlich weit ausgelegt.<sup>53</sup> Bereits nach einem allgemeinen Begriffsverständnis umfassen Siedlungsabfälle mindestens die Summe der Fraktionen „Hausmüll, Sperrmüll, PPK, Behälterglas, LVP und **Bioabfall**“.<sup>54</sup> Wesentlich ist für die begriffliche Definition daher weniger der spezifische Stoffstrom als vielmehr die Herkunft des Abfalls.<sup>55</sup>

Auch die Gesetzesbegründung<sup>56</sup> der Bundesregierung umschreibt den Begriff der Siedlungsabfälle unter Bezugnahme auf die Abfallbilanz des Statistischen Bundesamtes mindestens als die Gesamtheit der unter den Abfallschlüssel 20 des Anhangs V der EG Abfallverbringungsverordnung Nr. 1013/2006<sup>57</sup> aufgezählten Abfallbestandteile.<sup>58</sup> Demnach sind auch die sonstigen Bioabfälle (hier insbesondere: biologisch abbaubare Küchen- und Kantinenabfälle des Abfallschlüssels 20 01 08 des Anhangs V der EG Abfallverbringungsverordnung Nr.

<sup>52</sup> Thärichen, AbfallR 2013, Seite 18 (27 f.).

<sup>53</sup> LAGA-Mitteilung 38, September 2012, Seite 2 f.; Müggenborg, in: Schink/Versteyl, (Hrsg.), Kommentar zum KrWG, (2012), § 14 Rn. 19 ff.

<sup>54</sup> Müggenborg in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 14 Rn. 19.

<sup>55</sup> So wohl auch Müggenborg in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 14 Rn. 19 a. E.

<sup>56</sup> BT-Drs. 17/6052, Seite 84.

<sup>57</sup> Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, Abl. EU L 190, Seite 1, ber. Abl. EU L 299, Seite 50 und Abl. 2008 L 318, Seite 15.

<sup>58</sup> Müggenborg in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 14 Rn. 19 ff.

1013/2006) als Bestandteil der Siedlungsabfälle in den Anwendungsbereich der R-1 Verwertungsverfahren eingeschlossen.<sup>59</sup>

Dafür spricht auch, dass die LAGA-Vollzugshinweise ausdrücklich auch so genannte „Marktabfälle“ des Abfallschlüssels 20 03 02 einschließen, da diese aufgrund ihrer Beschaffenheit und Zusammensetzung mit den Abfällen aus Haushaltungen identisch sind.<sup>60</sup> Marktabfälle wiederum, die im Wesentlichen aus biologisch abbaubaren Nahrungs-, Essens- und Grünabfällen bestehen, sind in ihrer stofflichen Zusammensetzung mit den „sonstigen Bioabfällen“ entsprechend der Legaldefinition der § 3 Abs. 7 KrWG identisch, so dass nach Sinn und Zweck dieser Regelung Bioabfälle energetisch verwertet werden können.

Letztlich kann auch angeführt werden, dass Bioabfälle als Bestandteil der Siedlungsabfälle energetisch verwertet werden können, da die R 1-Kriterien gerade **anlagenbezogene** Anforderungen aufstellen.<sup>61</sup> Ein abfallspezifischer Heizwert, wie etwa in § 8 Abs. 3 KrWG vorausgesetzt, wird im Rahmen des R 1-Verfahrens gerade nicht gefordert. Auch daraus folgt, dass Bioabfälle, die über den Restmüll erfasst werden, energetisch verwertet werden können, soweit die jeweils betriebenen Anlagen die R 1-Kriterien einhalten.

Es lässt sich demnach festhalten, dass Abfälle der in der LAGA Mitteilung aufgeführten nicht abschließend zu verstehenden Abfallschlüssel in Anlagen zur Verbrennung fester Siedlungsabfälle, die das R1-Kriterium erfüllen, ohne weitere Prüfung als energetisch verwertet gelten

---

<sup>59</sup> Müggenborg in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 14 Rn. 19 ff.

<sup>60</sup> LAGA-Mitteilung 38, September 2012, Seite 3.

<sup>61</sup> Buch, Vortrag BEW in Duisburg, 24.01.2013; Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (3 f.).

(so genannte Fiktion der energetischen Verwertung).<sup>62</sup>  
Darunter fallen auch (nach nicht unumstrittener Ansicht) biologisch abbaubare Abfälle nach § 3 Abs. 7 KrWG, welche zusammen mit dem Restmüll erfasst werden und einer integrierten energetischen Verwertung zugeführt werden. Gemäß den LAGA Vollzugshinweisen muss die Erteilung der R1-Kriterien bei der zuständigen Behörde beantragt werden.

#### **(dd) Zwischenfazit**

Bioabfälle aus privaten Haushaltungen fallen demnach unter den Begriff der festen Siedlungsabfälle gemäß Anlage 2 zum KrWG, R 1. Daraus folgt, dass diese in Verbrennungsanlagen energetisch verwertet werden können, soweit die R 1-Energieeffizienzkriterien vorliegen.

### **d. Umsetzung der Abfallhierarchie**

§ 6 Abs. 1 KrWG hat die fünfstufige Abfallhierarchie (bzw. Maßnahmenhierarchie)<sup>63</sup> der AbfRRL aufgenommen. Diese ist jedoch nicht im Verhältnis 1:1 umgesetzt worden.

#### **(1) Rangfolge gemäß § 6 Abs. 1 KrWG**

§ 6 Abs. 1 KrWG legt zunächst die zulässigen Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung in folgender Rangfolge fest:

- Vermeidung,
- Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- Recycling,

<sup>62</sup> Vgl. LAGA Mitteilung, Seite 2; so auch Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 27; Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (3 f.); Buch, Vortrag BEW in Duisburg, 24.01.2013.

<sup>63</sup> Versteyl in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 6 Rn. 7.

- sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung,
- Beseitigung.

Hieraus ergibt sich zunächst ein Vorrang von Maßnahmen des Recycling (stoffliche Verwertung) gegenüber Maßnahmen der sonstigen Verwertung, insbesondere der energetischen Verwertung sowie der Beseitigung.

**(2) Vorrang der ökologisch höherwertigen Verwertungsart, § 6 Abs. 2 und § 8 Abs. 1 KrWG**

Bei der Verwertung der Abfälle hat diejenige Maßnahme den Vorrang, die unter Zugrundelegung ökologischer Gesichtspunkte die höherwertige Verwertungsart darstellt, § 6 Abs. 2 und § 8 Abs. 1 KrWG. Hierbei ist der gesamte Lebenszyklus des Abfalls, insbesondere die zu erwartenden Emissionen, das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen, die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen zu berücksichtigen (vgl. § 6 Abs. 2 KrWG). Dem öRE steht zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen ein Wahlrecht zu, § 8 Abs. 1 Satz 2 KrWG.

Da bei der Gegenüberstellung der jeweils zu berücksichtigenden Maßnahmen demnach eine ökobilanzielle Betrachtung und Folgenbewertung Einzug erhalten hat, besteht nach diesen Kriterien im Einzelfall eine Relativierung der formalen Rangfolge nach § 6 Abs. 1 KrWG, bei der auch Kriterien der technischen Möglichkeit, wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der sozialen Folgen zu beachten sind, § 6 Abs. 2 Satz 4 KrWG. Sollte daher beispielsweise die energetische Verwertung im Vergleich zu Maßnahmen der stofflichen Verwertung unter Beachtung der Gesamtheit der Kriterien des § 6 Abs. 2 KrWG tatsächlich höherwertig ausfallen, ist der öRE grundsätzlich verpflichtet, diese

Maßnahmen vorrangig durchzuführen. Der öRE ist jedoch im Rahmen der vergleichenden ökologischen Folgenbewertung darlegungs- und beweispflichtig.<sup>64</sup>

Fällt der ökobilanzielle Vergleich der unterschiedlichen Maßnahmen nach §§ 8 Abs. 1 und 6 Abs. 2 KrWG jedoch gleichrangig aus, so steht den öRE gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 KrWG ein Wahlrecht zu. Hinzuweisen ist hier darauf, dass die Bundesregierung im Wege der Rechtsverordnung den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahme für eine bestimmte Abfallart (z. B. Bioabfälle) festlegen kann, § 8 Abs. 2 Nr. 1 KrWG.

### **(3) Gesetzliche Gleichrangklausel, § 8 Abs. 3 KrWG**

#### **(aa) Voraussetzungen**

Die Bundesregierung ist nach § 8 Abs. 2 KrWG ermächtigt, durch Rechtsverordnung den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahme für bestimmte Abfallarten festzulegen. Solange von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht wurde, stellt § 8 Abs. 3 Satz 1 KrWG die gesetzliche Vermutung der Gleichrangigkeit von energetischer und stofflicher Verwertung auf, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm beträgt und die Anlage die R1-Energieeffizienzkriterien gemäß Anlage 2, Nr. 1 zum KrWG (§ 3 Abs. 23 Satz 2 KrWG) erfüllt. Eine Überprüfung dieser Heizwertklausel durch die Bundesregierung soll bis zum 31.12.2016 erfolgen (§ 8 Abs. 3 Satz 2 KrWG). Da Bioabfälle, insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle wegen des hohen Wassergehalts die heizwertbezogenen Brennwerte nicht erreichen, wird die

---

<sup>64</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG, § 6 Rn. 33 f.

Gleichrangklausel regelmäßig nicht zur Anwendung gelangen.

**(bb) Europarechtliche Bedenken gegen die Gleichrangklausel**

Abweichend von den Vorgaben der AbfRRL erlauben die Bestimmungen des KrWG vielseitige Abweichungen von der eingangs in § 6 Abs. 1 KrWG aufgestellten Prioritätenfolge. Dies führt dazu, dass, ausgehend von der Gleichrangfiktion des § 8 Abs. 3 KrWG, im Ergebnis unter bestimmten Voraussetzungen eine Wahlfreiheit zwischen der energetischen und der stofflichen Verwertung ohne konkreten Bezug zu bestimmten Abfallströmen besteht. Solange und soweit der Vor- oder Gleichrang einer bestimmten Verwertungsmaßnahme nicht in einer Rechtsverordnung festgelegt wird, ist demnach anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KrWG gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm beträgt. Dadurch wird die Rang- und Reihenfolge des § 6 Abs. 1 KrWG, insbesondere aber die (verbindliche) Prioritätenfolge des Artikel 4 Abs. 1 AbfRRL, ausgehebelt.<sup>65</sup> Die Regelung erhält insoweit eine gesetzliche Vermutung der Gleichrangigkeit, woraus folgt, dass dem öRE insoweit ein Wahlrecht eingeräumt wird, welches Verwertungsverfahren im Einzelfall angewandt werden soll.<sup>66</sup>

Bereits kurz nach der Notifizierung des KrWG hat die Europäische Kommission Bedenken gegen die ordnungsgemäße Umsetzung der Vorgaben aus der AbfRRL er-

<sup>65</sup> Versteyl in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 6 Rn. 40.

<sup>66</sup> BT-Drs. 17/6052, Seite 79 f.

hoben;<sup>67</sup> ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ist daher möglich. Nach Ansicht der Kommission kann insbesondere nicht pauschal angenommen werden, dass das Recycling von Abfall mit mehr als 11.000 Kilojoule pro Kilogramm ungünstiger als oder gleich günstig als eine energetische Verwertung sei. Reines Altpapier hat beispielsweise einen hohen Heizwert, aber seine Verwendung in der Papierherstellung ist viel ressourceneffizienter.<sup>68</sup>

Unter Zugrundelegung dieser Entwicklungen muss mit Blick auf die Ausgestaltung der kommunalen Bioabfallentsorgung beachtet werden, dass gewichtige Argumente gegen die Europarechtskonformität der Gleichrangfiktion der stofflichen und energetischen Verwertung des § 8 Abs. 3 KrWG sprechen. Die kommunalen Entscheidungsträger und operativ verantwortlichen Stellen sollten daher bei der Aufstellung ihrer Abfallwirtschaftskonzepte dieses Spannungsverhältnis bereits gegenwärtig berücksichtigen.

#### **(4) Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit**

Darüber hinaus ist dem für die Umsetzung zuständigen öRE weitere Flexibilität durch die gesetzlichen Anforderungen des § 11 Abs. 1 KrWG eingeräumt worden. Denn bei der Wahl der konkreten Verwertungsmethoden durch den öRE werden stets auch die Maßgaben des technisch möglichen und wirtschaftlich zumutbaren zu berücksichtigen sein, § 8 Abs. 1 Satz 4 und § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG. Dem öRE als Adressat dieser Verpflichtung wird also auch an dieser Stelle ein gewisser Gestaltungsspielraum und Flexibilität zur differenzierten Ausgestaltung vor Ort

---

<sup>67</sup> Mitteilung der Kommission , SG(2011) D/51545.

<sup>68</sup> Mitteilung der Kommission , SG(2011) D/51545.

ingeräumt.<sup>69</sup> Ist der öRE berechtigt, sich im Einzelfall sogar zwischen Maßnahmen der Verwertung und Beseitigung zu entscheiden (§ 7 Abs. 4 KrWG), so steht diesem erst recht ein Wahlrecht in den Fällen zu, wenn sich zwei hochwertige Maßnahmen der Verwertung gegenüber stehen (§ 8 Abs. 1 Satz 4 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 KrWG).

#### **e. Anforderungen an die Getrenntsammlung**

Die Getrenntsammlung der Bioabfälle ist letztlich nur insoweit durchzuführen, soweit dies nach den oben aufgestellten Grundsätzen erforderlich ist. Dabei wird durch § 11 Abs. 1 KrWG das „Wie“, also die konkrete Art und Weise der getrennten Erfassung von Bioabfällen, nicht näher geregelt,<sup>70</sup> so dass in diesem Bereich die örtlichen Besonderheiten und Gewohnheiten bei der Ausgestaltung und Umsetzung Berücksichtigung finden können. Zulässig ist demnach eine Erfassung über die Biotonne, eine Sacksammlung, die Erfassung über dezentrale Bio-Depotcontainer, Wertstoffhöfe oder Kompostierungsanlagen. Den kommunalen Körperschaften kommt insoweit ein Gestaltungsspielraum zu, der hinreichende Flexibilität ermöglicht.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 2 KrWG ermächtigt ist, die konkreten Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen durch Rechtsverordnung festzulegen. Insoweit steht der Umsetzungsspielraum also unter der Bedingung, dass der Ordnungsgeber von einer Konkretisierung absieht.

### **4. Landesabfallgesetz**

Der untere Ordnungsrahmen der Abfallbewirtschaftung wird durch die verschiedenen Landesgesetze eingegrenzt. Die hierin enthaltenen Bestimmungen betreffen vorrangig Fragen der örtlichen Organisation der Abfall-

---

<sup>69</sup> Vgl. dazu Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, Seite 521 ff. (528); Queitsch, in: Schink/Frenz/Queitsch, Das neue KrWG (2012), Rn. 369.

<sup>70</sup> Vgl. dazu Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, Seite 521 ff. (528).



entsorgung, der Zuständigkeit der Vollzugs- und Aufsichtsbehörden oder der Finanzierung. Mit Blick auf die vorliegende Fragestellung sind folgende landesrechtliche Besonderheiten zu beachten.

**a. Landesabfallgesetz Bremen**

Das Bremische Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz enthält keine expliziten Vorgaben, die an die Bioabfallentsorgung aus privaten Haushalten geknüpft werden.<sup>71</sup> Gem. § 3 Abs. 1 BremAG hat die Stadtgemeinde Bremerhaven als öRE die in ihrem Gemeindegebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen nach Maßgabe des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (nunmehr KrWG) zu entsorgen. Das „Ob“ und „Wie“ der näheren, an den örtlichen Besonderheiten ausgerichteten Ausgestaltung dieser Entsorgungspflichten regeln die Stadtgemeinden durch Ortsgesetz. Durch den Verweis in § 3 Abs. 1 BremAG auf das KrWG gelten hier die bereits erwähnten neuen Anforderungen an die Bioabfallentsorgung.

**b. Landesabfallgesetz Niedersachsen**

Gemäß § 7 Abs. 1 NAbfG haben die zuständigen öRE u. a. Abfälle aus privaten Haushaltungen, deren Verwertung nach KrWG geboten ist, **insbesondere kompostierbare Abfälle**, getrennt einzusammeln und zu verwerten, soweit ihnen diese zu überlassen sind. Die Bestimmung eröffnet somit auch die grundsätzliche Möglichkeit der Eigenkompostierung gem. § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Das Niedersächsische Landesabfallgesetz in der Fassung vom 14. Juli 2003 stellt also eine zusätzliche Rechtspflicht für eine getrennte Bioabfallerfassung auf, welche sich in inhaltlicher Sicht nach den gesetzlichen Vorgaben des § 11 KrWG richten. Im Übrigen gelten die Ausführungen zu II. 4 lit. a) entsprechend.

---

<sup>71</sup> Dabei ist zu beachten, dass weder das bremische Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz noch das niedersächsische Abfallgesetz schon an das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz angepasst wurden.

## 5. Zwischenfazit

Daraus ergibt sich, dass die aktuellen Anforderungen an die kommunalen Systeme der Bioabfallentsorgung insbesondere an dem Getrenntsammlungserfordernis gem. § 11 Abs. 1 KrWG, den Verwertungsgrundsätze sowie an der neuen Abfallhierarchie der AbfRRL zu messen sind, die in § 6 Abs. 1 KrWG formal umgesetzt wurde. Daraus folgt, dass grundsätzlich Maßnahmen der stofflichen Verwertung von Bioabfällen, also Recycling, vor solchen der energetischen Verwertung heranzuziehen sind.

In Umsetzung von Artikel 3 Nr. 15 AbfRRL wird nunmehr durch § 3 Abs. 23 KrWG der Begriff der **Verwertung** näher definiert. Entsprechend Anlage 2 des KrWG, welche als Konkretisierung des Verwertungsbegriffes dient,<sup>72</sup> sind Verwertungsverfahren insbesondere die Hauptverwendung als Brennstoff oder anderes Mittel der Energieerzeugung (R 1), das Recycling (R 3 bis R 5) oder die Aufbringung auf den Boden zum Nutzen der Landwirtschaft/ ökologischen Verbesserung (R 10). Diese Aufzählung ist nicht abschließend.

Gemäß § 11 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 KrWG besteht die Pflicht zur Verwertung von Bioabfällen jedoch nur, soweit dies für den öRE technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Im Einzelfall ist nach dieser Regelung daher auch der Rückgriff auf Maßnahmen der Abfallbeseitigung möglich, wenn die objektiven und subjektiven Voraussetzungen vorliegen.

Das **Recycling** setzt voraus, dass Abfälle zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen aufbereitet werden, die für den ursprünglichen oder einen neuen Zweck verwendet werden können.<sup>73</sup>

Die **energetische Verwertung** wiederum, insbesondere in Gestalt der **thermischen Verwertung** in Müllverbrennungsanlagen, setzt, entsprechend Anlage 2 zum KrWG, R 1 voraus, dass die jeweils betriebene Anlage eine Energieeffizienz von mindestens 60 % (bei bis zum 31. Dezember 2008 genehmigten Anlagen) bzw. 65 % erreichen muss. Liegt dieses so

<sup>72</sup> BT-Dsr. 17/6052, Seite 108; Schink/Krappel in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 3 Rn. 111.

<sup>73</sup> Die Verwendung des Stoffes als Brennstoff ist ausdrücklich ausgenommen, vgl. § 3 Abs. 25 Satz 2 KrWG.

genannte R 1 Energieeffizienzkriterium vor, kann in einer Müllverbrennungsanlage bezogen auf alle Abfälle, die unter den Begriff der festen Siedlungsabfälle fallen, eine thermische Verwertung durchgeführt werden.<sup>74</sup>

Vorrang hat nach § 6 Abs. 2 KrWG immer diejenige Verwertungsmethode, die unter ökologischen Gesichtspunkten die beste Umweltoption liefert; dies ermöglicht im Einzelfall eine erste Relativierung der Rangfolge des § 6 Abs. 1 KrWG, soweit für eine bestimmte Verwertungsmaßnahme eine eindeutige ökologische Höherwertigkeit spricht. Der öRE ist verpflichtet, die Höherwertigkeit einer Maßnahme darzulegen.<sup>75</sup> Bei ökologischer Gleichrangigkeit besteht ein Wahlrecht, § 8 Abs. 1 Satz 2 KrWG.

Während das europäische Abfallrecht von einem Vorrang der stofflichen Verwertung (Recycling) vor der energetischen Verwertung als sonstige Verwertung ausgeht, besteht im deutschen Recht eine zeitlich begrenzte Gleichrangvermutung der stofflichen und energetischen Verwertung, § 8 Abs. 3 KrWG, so dass dem öRE gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 KrWG ein Wahlrecht zwischen beiden Maßnahmen zukommt. Voraussetzung ist jedoch, dass der Heizwert des isolierten Abfalls mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm beträgt. Die heizwertabhängigen Anforderungen an den Gleichrang werden im Rahmen der Verbrennung von Nahrungs- und Küchenabfällen wegen des hohen Wassergehalts regelmäßig nicht erreicht.

Unabhängig von der zeitlich befristeten Gleichrangvermutung des § 8 Abs. 3 KrWG ermöglicht die Regelung des § 8 Abs. 1 Satz 4 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG die Berücksichtigung technischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Wahl der im Einzelfall anzuwendenden Verwertungsalternative. Demnach kann der öRE im Einzelfall darlegen, dass die stoffliche Verwertung von Abfällen aus Gründen der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit nicht erfüllt werden kann und folglich alternative („nachrangige“) Verwertungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Hierbei ist erforderlich, dass sich der öRE bei der Wahl der konkreten Maßnahme auch weiterhin innerhalb der Verwertungspflichten bewegt. Die energetische (thermische) Verwertung der Abfälle in Form der Verbrennung in einer Anlage mit R 1-Verwerterstatus ist eine zulässige Behand-

<sup>74</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (3 f.); Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG, § 6 Rn. 27.

<sup>75</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG, § 6 Rn. 33.

lungsalternative, auf die der öRE im Einzelfall zurückgreifen kann, wenn die Durchführung einer getrennten Sammlung und stofflichen Verwertung nicht zumutbar ist.

Die BioAbfV enthält insoweit keine Vorgaben für die Getrennthaltung bzw. hinsichtlich des Vorrangs einer Verwertungsmaßnahme im Sinne von § 11 Abs. 2 Nr. 2 und 3 KrWG.

Die Beurteilung der kommunalen Bioabfallentsorgung in den vorliegenden Gebietskörperschaften muss sich am Maßstab des geltenden KrWG, hier insbesondere an den Vorgaben des § 11 KrWG messen lassen.

### **III. Konkrete Anforderungen an die Bioabfallentsorgung in den Gebietskörperschaften**

Konkrete inhaltliche Vorgaben ergeben sich demnach aus § 11 Abs. 1 KrWG. Danach ist die getrennte Sammlung von Bioabfällen im Sinne von § 3 Abs. 7 KrWG, die einer kommunalen Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, spätestens ab dem 01. Januar 2015 gesetzlich festgeschrieben worden. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist allerdings von der gesetzessystematischen Bedingung abhängig, dass die getrennte Bioabfallsammlung zur Erfüllung der besonderen Verwertungsmaßgaben des § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist.

Bei der Frage der konkreten Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung in Stadt und Landkreis Cuxhaven sowie in der Stadtgemeinde Bremerhaven ist insbesondere auch das kommunale Organisationsermessen, als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und dem daraus resultierenden Gestaltungsspielraum des öRE, bei der Ausgestaltung seiner öffentlichen Einrichtung der Abfallentsorgung zu beachten.

Entsprechend sind die neuen Anforderungen der Bioabfallentsorgung gemäß § 11 KrWG flexibel ausgestaltet worden, wodurch dem öRE eine einzelfallgerechte Ausgestaltung ermöglicht wird, die sich insbesondere auch an den lokalen Voraussetzungen und Bedingungen orientiert.<sup>76</sup> Die Verpflichtungen stehen auch un-

---

<sup>76</sup> Vgl. dazu Queitsch, Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, Seite 521 (528).

ter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeiten und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, so dass den Kommunen ausreichend Flexibilität zur differenzierten Ausgestaltung vor Ort verbleibt.<sup>77</sup>

## **1. Anforderungen nach Kreislaufwirtschaftsgesetz, insbesondere § 11 KrWG**

Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist, sind Bioabfälle, die einer Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG unterliegen, spätestens ab dem 01. Januar 2015 getrennt zu sammeln.

### **a. Eröffnung des Anwendungs- und Regelungsbereiches**

Der Anwendungs- und Regelungsbereich des § 11 Abs. 1 KrWG ist in persönlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht eröffnet, da es vorliegend um die Bewertung von kommunalen Einrichtungen der Bioabfallentsorgung in den Gebietskörperschaften der Stadtgemeinde Bremerhaven, der Stadt Cuxhaven sowie des Landkreises Cuxhaven geht.

### **(1) Persönlicher Anwendungsbereich**

Adressaten der Verpflichtung aus § 11 Abs. 1 KrWG sind die hier zuständigen öRE. Die gesetzlichen Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen betreffen nämlich Abfälle, die den kommunalen Überlassungspflicht im Sinne von § 17 Abs. 1 und § 20 Abs. 1 KrWG unterliegen, § 11 Abs. 1 KrWG. Es fällt demnach in den Zuständigkeitsbereich der vorliegend verantwortlichen öRE, die gesetzlichen Anforderungen nach Maßgabe der folgenden Bewertungen umzusetzen.

---

<sup>77</sup> So ausdrücklich, Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, Seite 521 (528); vgl. auch BT-Drs. 17/6052, Seite 81.

## **(2) Sachlicher Regelungsbereich**

In sachlicher Hinsicht beziehen sich die inhaltlichen Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen grundsätzlich auf die Gesamtheit der stofflichen Einzelbestandteile der gesetzlichen Bioabfalldefinition im Sinne von § 3 Abs. 7 KrWG. Eine Legaldefinition für Bioabfälle enthält § 3 Abs. 7 KrWG, dessen Inhalt und die konkrete Umsetzung in den jeweiligen Abfallsatzungen bzw. dem Ortsgesetz bereits dargelegt wurde.

Von Bedeutung ist insoweit, dass sowohl pflanzliche Abfälle, als auch (tierische) Nahrungs- und Küchenabfälle sowie biologisch abbaubare Kunststoffe von den Abfallsatzungen bzw. dem Ortsgesetz erfasst werden müssen, um die eigenen eingerichteten Systeme an die neuen gesetzlichen Vorgaben anzupassen (vgl. dazu das weite Begriffsverständnis unter B.I.).

## **(3) Ausnahme: Eigenverwertung im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG**

Eine begrenzte Ausnahme von den kommunalen Getrenntsammlungspflichten besteht für Bioabfälle, die entsprechend § 17 Abs. 1 Satz 1 a. E. KrWG durch den Abfallbesitzer oder Erzeuger auf dem eigenen Grundstück im Wege einer Kompostierung verwertet werden. Denn unabhängig von der Frage einer getrennten Sammlung gemäß § 11 KrWG und der diesbezüglichen Verwertungsanforderungen muss die Ausgestaltung des kommunalen Systems dem Umstand Rechnung tragen, dass als enge gesetzliche Ausnahmegvorschrift zu den Überlassungspflichten in § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG die Eigenverwertung auch von Bioabfällen bundesgesetzlich normiert ist und somit in den öffentlichen Einrichtungen der Gebietskörperschaften umgesetzt werden muss. Dies erfordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch den abfallrechtlichen Satzungsgeber bindet.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 17 Rn. 24.

Der Verweis in § 11 Abs. 1 KrWG auf § 17 Abs. 1 KrWG bedeutet demnach, dass eine Getrenntsammlungspflicht des öRE dann nicht besteht, wenn durch den Abfallbesitzer und Erzeuger eine höchstpersönliche Verwertung der Bioabfälle auf den im Rahmen der privaten Lebensführung genutzten Grundstücke möglich und beabsichtigt ist.<sup>79</sup>

Diese gesetzesimmanente Bereichsausnahme von den Überlassungspflichten findet ihren Hauptanwendungsfall im Zusammenhang mit der grundstücksbezogenen Eigenkompostierung. Die Eigenkompostierung muss ordnungsgemäß und schadlos erfolgen, was heißt, dass sie im Einklang mit dem KrWG und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehen muss (§ 7 Abs. 3 KrWG). Sie darf insbesondere nicht durch die Beschaffenheit der Abfälle, das Ausmaß der Verunreinigung und der Art der Verwertung zu Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit führen oder eine Schadstoffanreicherung hervorrufen.<sup>80</sup> Dem örtlichen öRE obliegt jedoch eine Reserveverantwortung, sobald die ordnungsgemäße grundstücksbezogene Eigenverwertung nicht oder nicht mehr gewährleistet ist (vgl. § 19 KrWG).<sup>81</sup>

Eine Eigenverwertung in Form der Eigenkompostierung bleibt daher alternativ zu der Bioabfallerfassung des öRE bestehen. Umfang, Ausmaß und Ausgestaltung des Entsorgungssystems muss daher unbedingt an die Eigenkompostierungsquoten angepasst werden. Da die Eigenverwertungsmöglichkeit räumlich auf die Grundstückssphäre des Abfallbesitzers beschränkt wird, ist im Umkehrschluss eine sonstige anderweitige Durchführung der Verwertung unzulässig.<sup>82</sup>

Die satzungs- und ortsrechtlichen Regelungen der **Stadt Cuxhaven sowie der Stadtgemeinde Bremerhaven** sehen spezifische Bestimmungen vor, die im Sinne der Rückausnahme des

---

<sup>79</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 86.

<sup>80</sup> Kern, Witzhausen-Institut 2012, Seite 40.

<sup>81</sup> Dippel in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 17 Rn. 16.

<sup>82</sup> Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 17 Rn. 20.

§ 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG eine begrenzte Eigenverwertung der Abfallerzeuger und Besitzer zulassen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 der Abfallsatzung Stadt Cuxhaven und § 8 Abs. 2 BrhvAbfG).

Der **Landkreis Cuxhaven** regelt diesen Bereich nur indirekt und in allgemeiner Form über die Bestimmungen des Anschluss- und Benutzungszwanges (vgl. § 4 Abs. 3 Abfallwirtschaftssatzung).<sup>83</sup> Eine satzungsrechtliche Klarstellung erscheint auch und gerade unter dem Eindruck der neuen Anforderungen erforderlich.

#### **(4) Zeitlicher Anwendungsbereich**

Soweit dies erforderlich ist, müssen die jeweils zuständigen örE eine getrennte Sammlung von Bioabfällen entsprechend der oben dargelegten gesetzgeberischen Vorgaben bis spätestens 01. Januar 2015 umsetzen. Die Fristsetzung spiegelt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wieder.

#### **b. Grundsatz der getrennten Sammlung von Bioabfällen, § 11 KrWG**

Die Gesamtheit der überlassungspflichtigen Bioabfälle aus privaten Haushalten, die nicht im Wege einer ordnungsgemäßen und schadlosen Eigenkompostierung durch den Abfallbesitzer und Erzeuger verwertet werden, sind von den zuständigen örE grundsätzlich getrennt zu sammeln, § 11 Abs. 1 KrWG.

##### **(1) Begriff der getrennten Sammlung**

Der Begriff der getrennten Sammlung wird in § 3 Abs. 16 KrWG legal definiert. Demnach handelt es sich bei einer getrennten Sammlung um eine Tätigkeit, „bei der ein Abfallstrom nach Art

<sup>83</sup> „Anschlusspflichtige oder der Abfallbesitzer/die Abfallbesitzerin sind vom Benutzungszwang befreit, wenn sie bei Abfällen aus privaten Haushaltungen nachweislich zu einer Verwertung in der Lage sind oder diese beabsichtigen.“



und Beschaffenheit des Abfalls getrennt gehalten wird, um eine bestimmte Behandlung zu erleichtern oder zu ermöglichen“. Hierbei handelt es sich um einen qualifizierten Unterfall der Sammlung im Sinne des § 3 Abs. 15 KrWG mit dem Ziel, eine ordnungsgemäße, schadlose und hochwertige Verwertung zu ermöglichen,<sup>84</sup> die das jeweilige stoffspezifische Ressourcenpotential am effizientesten ausschöpft. Im Kontext des § 11 Abs. 1 KrWG bedeutet die Getrenntsammlung von Bioabfällen also die Gewährleistung einer stofflich-räumlichen Trennung des Abfallstroms Bioabfälle von den sonstigen Abfallströmen aus privaten Haushalten. Im Zusammenhang mit der getrennten Bioabfallentsorgung aus Haushaltungen sind daher insbesondere die Voraussetzungen zu schaffen, dass Bioabfälle auch von den übrigen gemischten Siedlungsabfällen getrennt gehalten werden.<sup>85</sup>

Die Getrenntsammlung für Bioabfälle durch den öRE gem. §§ 11 Abs. 1, 17 Abs. 1 und 20 Abs. 1 KrWG muss darüber hinaus grundsätzlich flächendeckend in der Gesamtheit der angeschlossenen Haushalte gewährleistet werden. Dies ergibt sich aus dem inhaltlichen Verweis in § 11 Abs. 1 KrWG auf die Bestimmungen über die kommunalen Überlassungspflichten.<sup>86</sup>

Hinsichtlich des „Wie“ der Bioabfallerfassung, also der konkreten Art und Weise der Durchführung der Bioabfallentsorgung, enthält § 11 Abs. 1 KrWG keine spezifischen Vorgaben. Die Wahrnehmung dieses Gestaltungsspielraumes obliegt den kommunalen Körperschaften als Ausdruck ihrer grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Artikel 28 Abs. 2 GG),<sup>87</sup> solange der Verordnungsgeber keine speziellen, einheitlichen Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen stellt, § 11 Abs. 2 Nr. 2 KrWG.

Mithin können die öRE gegenwärtig selbst entscheiden, ob sie die Bioabfallentsorgung in Form eines Hol- oder Bringsystems,

<sup>84</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 73; Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 11 Rn. 8.

<sup>85</sup> Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 11 Rn. 8.

<sup>86</sup> Dippel in: Schink/Verstey, (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 17 Rn. 10.

<sup>87</sup> Queitsch, AbfallR 2012, Seite 182 (186).

grundstücksbezogen durch Bereitstellung einer Biotonne oder Ausgabe von Abfallsäcken oder dezentral an Kompostierungs- und Wertstoffhöfen oder an Depotcontainern anbieten.<sup>88</sup> Denkbar sind auch Kombinationsmodelle oder saisonale Schwerpunkt- und Konzentrationssammlungen wegen erhöhter Grünschnittaufkommen, z. B. in den Herbstmonaten.<sup>89</sup> Die konkrete Qualifikation des Anschlussgrades wird vor allem von der konkreten Siedlungsstruktur abhängig sein. Soweit eine ordnungsgemäße und schadlose Eigenverwertung durch den Abfallbesitzer und -erzeuger gewährleistet ist, verringert sich das quantitative Bedürfnis der Überlassung an den zuständigen öRE. Außerdem können bei dichter Siedlungsstruktur, insbesondere in verdichteten städtischen Wohnbereichen emittierender Störgeruch oder Hygieneprobleme spezielle Sammlungssysteme erfordern.<sup>90</sup>

## (2) **Ausgestaltung in den jeweiligen Gebietskörperschaften**

Mit Blick auf den Bioabfallbestandteil der **pflanzlichen Grünabfälle** erfüllen sämtliche hier zuständigen öRE bereits gegenwärtig das Erfordernis einer von den übrigen Abfallfraktionen stofflich getrennten Sammlung. Die satzungs- und ortsrechtlichen Bestimmungen legen insoweit die getrennte Erfassung von pflanzlichen Bioabfällen fest (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BrhVAbfG; § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Cuxhaven; § 6 Nr. 1 der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises Cuxhaven). Dabei ist die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Systeme Ausfluss des eigenen hoheitlichen Organisationsermessens (Artikel 28 Abs. 2 GG). Die Entsorgungsleistung in den Gebietskörperschaften erfolgt zunächst in Form eines flächendeckenden Bringsystems.

---

<sup>88</sup> Queitsch, AbfallR 2012, Seite 182 (186).

<sup>89</sup> Queitsch, AbfallR 2012, Seite 182 (186).

<sup>90</sup> Queitsch in: Schink/Frenz/Queitsch, Das neue KrWG (2012), Rn. 370 ff.

Im **Landkreis Cuxhaven** können entsprechend § 7 der Abfallsatzung auf dem Kompostplatz Heeßel oder auf der Deponie Grauer Wall, Bremerhaven, sowie in den Orten Beverstedt und Sellstedt pflanzliche Grünabfälle angeliefert werden (Bringsystem). Darüber hinaus besteht ein zusätzliches System von verschiedenen dezentralen Sammelstellen. Außerdem besteht ein (gebührenpflichtiges) Holsystem in Form von Straßensammlungen, die fakultativ in Anspruch genommen werden können.

Im Gebiet der **Stadt Cuxhaven** besteht ebenso ein Bringsystem für pflanzliche Abfälle. Diese können gem. § 5 Abs. 2 der Abfallsatzung entweder an den bekanntgegebenen Sammelstellen zu den bekanntgegebenen Zeiten durch Eingabe in die entsprechenden Container überlassen werden oder am Recyclingzentrum Gudendorf in Cuxhaven-Altenwalde angeliefert werden. Darüber hinaus kann in besonderen Fällen auf Antrag ein städtischer Container ausgeliefert und in Anspruch genommen werden.

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** sammelt pflanzliche Abfälle über zugelassene Annahmestellen oder die Abfallentsorgungsanlage (Deponie Grauer Wall) im Bringsystem, § 8 Abs. 4 des Ortsgesetzes.

Für den Bestandteil der **sonstigen Bioabfälle, insbesondere für Nahrungs- und Küchenabfälle** sowie vergleichbaren biologisch abbaubaren Stoffe findet in den drei Entsorgungsgebieten keine getrennte Sammlung statt. Diese werden integriert und demnach ohne stoffliche Trennung über die Restmüllbehälter erfasst.

Im **Stadtgebiet Bremerhaven** soll die Getrenntsammlung von Bioabfällen aus Haushaltungen stadtteilweise eingeführt werden, § 8 Abs. 3 Satz 1 des Ortsgesetzes. Soweit dies erfolgt ist, sollen die Anschlusspflichtigen nach Bedarf einen Sammelbehälter für Bioabfälle (Biotonne) anfordern und benutzen; es be-

steht jedoch kein Anschluss- oder Benutzungszwang, § 8 Abs. 3 Satz 3 des Ortsgesetzes.

### **c. Vorbehalt der Einhaltung der Verwertungsanforderungen**

Auch die gemeinsame Erfassung mit dem Restmüll kann die Verwertungsanforderungen des § 11 Abs. 1 KrWG erfüllen. Denn nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 1 KrWG besteht die Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen nur **soweit** dies zur Erfüllung der Grundpflichten zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist. Die Pflicht zur Getrenntsammlung ist demnach inhaltlich an die gesetzlichen Anforderungen der Verwertungspflichten gekoppelt.<sup>91</sup> Das bedeutet, dass zunächst zu prüfen ist, ob die Verwertungspflichten nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG eingehalten werden. Sodann ist zu prüfen, ob die getrennte Sammlung für die jeweils angewandte Verwertungsmethode dann auch tatsächlich erforderlich ist. Hierbei ist, wie dargestellt werden wird, gerade auch die technische und wirtschaftliche Zumutbarkeit für den öRE besonders zu berücksichtigen.

#### **(1) Grundpflichten und Verwertungsarten**

Bioabfälle können sowohl stofflich als auch energetisch verwertet werden. Dies ergibt sich bereits aus dem Verweis auf die Verwertungspflichten im Sinne von § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG durch § 11 Abs. 1 KrWG. Hierbei sind die zentralen Grundpflichten gem. § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG zu beachten.

##### **(aa) Ausnahme der Pflicht zur Verwertung**

Die Verwertungspflicht für Bioabfälle gem. § 11 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Satz 1 KrWG besteht nur, soweit die Erfüllung dieser Pflicht für den öRE technisch

---

<sup>91</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 73 und 81.

möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, § 7 Abs. 4 KrWG. Ist dies nicht der Fall, können im Einzelfall für den öRE also gerade auch Maßnahmen der Beseitigung zulässig sein.

#### **(bb) Verwertung**

Unter **Verwertung** versteht man grundsätzlich „jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen“ (vgl. § 3 Abs. 23 KrWG). Eine nicht abschließende Liste von Verwertungsverfahren enthält Anlage 2 des KrWG. In Bezug auf Bioabfälle sind die geeigneten Maßnahmen der Verwertung insbesondere das Recycling (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 KrWG, oder stoffliche Verwertung) und die sonstige Verwertung, die gerade auch die energetische Verwertung erfasst (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 KrWG). Im Rahmen dieser Abfallhierarchie ist die stoffliche Verwertung vorrangig, vgl. § 6 Abs. 2 KrWG.

#### **(cc) Recycling (stoffliche Verwertung)**

**Recycling** (oder stoffliche Verwertung) ist jedes „Verwertungsverfahren, durch das Abfälle zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden; es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, **nicht aber** die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind“, § 3 Abs. 25 KrWG.

**(dd) Energetische Verwertung**

Bei der **energetischen Verwertung** werden Abfälle zum Zwecke der Energieerzeugung (Elektrizität, Wärme) verbrannt, wobei die Abfälle als Brennstoff oder auf andere Weise zur Energieerzeugung genutzt werden. Erforderlich ist, dass eine exakte Abgrenzung zur thermischen Beseitigung erfolgt, weil die Abfälle bei dieser Methode ebenfalls verbrannt werden.<sup>92</sup>

**(2) Zwischenergebnis: Umsetzung in den Gebietskörperschaften**

**(aa) Pflanzliche Bioabfälle**

Für den Bioabfallbestandteil der **pflanzlichen Abfälle** liegen die Voraussetzungen einer getrennten Sammlung und anschließenden stofflichen Verwertung im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 3 KrWG vor.

Es kann zunächst festgehalten werden, dass bereits gegenwärtig eine flächendeckende getrennte Sammlung im Bring- und/oder Holsystem von den zuständigen öRE durchgeführt wird. Darüber hinaus werden diese getrennt gesammelten pflanzlichen Abfälle einer stofflichen Verwertung (Recycling gem. § 3 Abs. 25 KrWG) zugeführt. Insoweit stehen die bestehenden Systeme im Einklang mit den neuen gesetzlichen Anforderungen.

Nach den uns vorliegenden Unterlagen sind die getrennt erfassten Bioabfälle in allen drei Gebietskörperschaften einer Kompostierung zugeführt worden, teilweise über

---

<sup>92</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 27.

Anlagen mit offener Nachrotte.<sup>93</sup> Eine derartige Kompostierung stellt eine stoffliche Verwertung im Sinne der oben erläuterten Definition dar.

#### **(bb) Sonstige Bioabfälle**

Die hier in allen drei Gebietskörperschaften durchgeführte thermische Behandlung der gemeinsam mit dem Restabfall erfassten sonstigen Bioabfälle erfüllt die Voraussetzungen einer energetischen Verwertung im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 4 KrWG, da in den Anlagen des MHKW Bremerhaven die erforderliche Energieeffizienzkriterien eingehalten werden. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Die Voraussetzungen an die energetische Verwertung in Form der Verbrennung in MHKW ergeben sich im Wesentlichen aus den Bestimmungen der Anlage 2, Nr. 1 (R1-Kriterien). Danach gilt für feste Siedlungsabfälle die Fiktion der energetischen Verwertung ohne weiteren Nachweis der Substitution von Brennstoffen, wenn die Verbrennungsanlagen eine Energieeffizienz von mindestens 60 % (bzw. 65 % für bis zum 31. Dezember 2008 genehmigte Anlagen) erreichen.

Für das **MHKW Bremerhaven** besteht ein (vorläufiges) Testat über die Energieeffizienz nach Kreislaufwirtschaftsgesetz des TÜV Nord vom 09. Mai 2012. Darin wird der Anlage bescheinigt, beim gegenwärtigen Betrieb über eine Energieeffizienz von 77 % (R1-Faktor 0,77) zu verfügen, woraus sich eine umweltverträgliche Abfallbehandlung ergibt. Dieses Ergebnis wurde vom zuständigen Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien

---

<sup>93</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 25; so auch die Angaben in der Angebotsaufforderung vom 05. September 2012 der Entsorgungsbetriebe Bremerhaven bzw. im Schreiben vom 18. Dezember 2012 des Landkreises Cuxhaven.

Hansestadt Bremen mit Schreiben vom 18. Juni 2012 mit der Auflage bestätigt, dass bis zum 31. März 2013 ein erweitertes Sachverständigengutachten auf Basis der Werte von 2012 einzureichen ist, damit der Verwerterstatus der Anlage dauerhaft ausgesprochen werden kann. Ein entsprechendes Sachverständigengutachten wurde dem Bremischen Umweltsenator im Monat März 2013 vorgelegt, so dass ein dauerhaftes Testat über den Verwerterstatus des MHKW Bremerhaven unmittelbar bevorsteht.

Die Gesamtheit der Bioabfälle aus privaten Haushalten, die integriert über den Restmüll den Anlagen des MHKW Bremerhaven zugeführt werden, fallen unter den Begriff der festen Siedlungsabfälle, so dass diese energetisch verwertet werden können.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass für eine integrierte thermische Verwertung der sonstigen Bioabfälle (insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle) eine getrennte Sammlung dieser Abfälle nicht erforderlich ist, so dass die Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 KrWG grundsätzlich eingehalten werden, denn im MHKW Bremerhaven findet eine thermische Verwertung nach R1-Kriterien statt. Die anlagenbezogenen Energieeffizienz des MHKW Bremerhaven in Höhe von 77 % entspricht den gesetzlichen Anforderungen.

**(3) Rangfolge der Verwertungsverfahren, § 8 Abs. 1 KrWG: Vorrang der stofflichen vor der energetischen Verwertung**

Die Möglichkeit einer energetischen Verwertung besteht auch unter Beachtung der gesetzlichen Rangfolge der Verwertungsverfahren im Sinne von § 8 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 KrWG, die den grundsätzlichen Vorrang der stofflichen vor der sonstigen,



insbesondere vor der energetischen Verwertung fest schreibt, denn die gesetzlichen Voraussetzungen ermöglichen an unterschiedlichen Stellen eine am jeweiligen Einzelfall auszurichtende verhältnismäßige Abweichung. Eine generelle Pflicht zur stofflichen Verwertung und demnach auch zur Getrenntsammlung besteht gerade nicht.<sup>94</sup>

**(aa) Abfallhierarchie, § 6 Abs. 1 KrWG**

Bei der Auswahl der vorrangig zu berücksichtigen Verwertungsmethoden hat sich der öRE an den drei Stufen der Verwertung gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 KrWG (Vorbereitung zur Wiederverwendung – Recycling – sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung) zu orientieren.

Diese Rangfolge der zulässigen Verwertungsmaßnahmen stellt jedoch nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 KrWG lediglich eine widerlegbare Vermutung dar.<sup>95</sup>

**(bb) Vorrang der ökologisch hochwertigsten Verwertungsart, § 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 KrWG**

Aus § 11 Abs. 1 KrWG ergibt sich zunächst, dass die Getrenntsammlung von Bioabfällen auch zur Erfüllung der Prioritätenfolge und des Prinzips der Hochwertigkeit gem. § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich sein muss.

Dies bedeutet, dass unabhängig von der Rangfolge des § 6 Abs. 1 KrWG grundsätzlich diejenige Verwertungsmaßnahme den Vorrang hat, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von

---

<sup>94</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (4); Lück, Recycling Magazin 2012, Seite 23 (24); Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 14 ff, 31 ff.

<sup>95</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 32.

Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet. Für die Betrachtung der Auswirkungen ist der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zu beachten. Vorrang hat somit diejenige Maßnahme, die im konkreten Einzelfall die beste Umweltoption vermittelt.<sup>96</sup> Hierbei sind insbesondere

- die zu erwartenden Emissionen,
- das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen und
- die einzusetzende oder zu gewinnende Energie
- oder die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen

zu berücksichtigen, § 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 2 KrWG. Die abfallrechtliche Hierarchie der unterschiedlichen Verwertungsmethoden des § 6 Abs. 1 KrWG kann demnach im Einzelfall durchbrochen werden. Ein Wahlrecht zwischen stofflicher und energetischer Verwertung steht dem öRE nach dieser Vorschrift nur bei so genannten ökologischem Gleichrang zu (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 KrWG).<sup>97</sup> Der öRE hat die ökologischen Folgenbewertungen der einzelnen Maßnahmen darzulegen. Die Abwägung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt muss im Einzelfall durch den öRE erfolgen, solange keine Konkretisierung der Abfallhierarchie im Wege der Rechtsverordnung erfolgt ist (§ 8 Abs. 2 KrWG).<sup>98</sup>

Allgemein ist davon auszugehen, dass die Stoffstromgesamtheit der Bioabfälle gegenwärtig im Rahmen von unterschiedlichen Recyclingverfahren nach § 6 Abs. 1 Nr. 3

---

<sup>96</sup> Kersandt, in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 16.

<sup>97</sup> Kersandt in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 18.

<sup>98</sup> Schäfer/Seier/Thärischen, VKS NEWS 174, 04.2013, Seite 5 (6).

KrWG stofflich verwertet und demnach nutzbar gemacht werden können.<sup>99</sup> Die Teilfraktion der sonstigen Bioabfälle (insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle) können aufgrund ihres hohen Gehaltes an Nährstoffen und organischer Substanz, z. B. in Kompostierungs- oder Biogasanlagen, bei Einhaltung einer ausgeglichenen Ökobilanz stofflich verwertet werden.<sup>100</sup> Die stoffliche Verwertungsquote liegt dabei nahezu bei 100 %.<sup>101</sup>

Die ökologische Folgenbewertung ist jedoch eine Einzelfallentscheidung.<sup>102</sup> Mit der vergleichenden ökologischen Folgenbewertung des status-quo der Bioabfallverwertung im Wege der energetischen Verwertung im MHKW Bremerhaven und einer „optimierten getrennten Bioabfallerfassung“ und anschließenden stofflichen Verwertung befasst sich auch das ATUS Gutachten vom 07. Dezember 2012, welches vom Landkreis Cuxhaven in Auftrag gegeben wurde.

Aus den Ergebnissen dieses Gutachtens lässt sich ein klarer ökologischer Vorteil für eine bestimmte Verwertungsmaßnahme nicht ermitteln. Bei optimierten Bedingungen besteht jedoch ein (geringer) ökologischer Vorteil der getrennten Erfassung und stofflichen Verwertung der Bioabfälle (stofflich-energetischen Kaskadennutzung der Bioabfälle: vorgeschaltete Verwertung in Vergärungsanlagen und anschließende Kompostierung) gegenüber der energetischen Verwertung im MHKW Bremerhaven.<sup>103</sup>

Bei der Bestimmung der vorrangigen Maßnahme durch die Anwendung der Kriterien des § 6 Abs. 2 KrWG sind

---

<sup>99</sup> Schneider/Henssen, VKS NEWS 174, 04.2013, Seite 16.

<sup>100</sup> Vgl. Leitfaden Baden-Württemberg, Optimierung des Systems der Bioabfallverwertung, Seite 8 und 9; VKU-Positionspapier vom 08. Januar 2013, Seite 6.

<sup>101</sup> Vgl. Döring, Recycling Almanach 2013, Seite 128 (129); Leitfaden Baden-Württemberg, Optimierung des Systems der Bioabfallverwertung, Seite 8 ff.

<sup>102</sup> Versteyl in: Versteyl/Mann/Schomerus, Kommentar KrWG (2012), § 6 Rn. 32.

<sup>103</sup> Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 40.

letztlich aber auch „die technische Möglichkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der Maßnahme **zu beachten**“, § 6 Abs. 2 Satz 4 KrWG. Dies bedeutet, dass vorliegend der durch das Gutachten festgestellte sehr geringe ökologische Vorteil einer getrennten Erfassung und stofflichen Verwertung auch in Relation zum Realisierungspreis sowie den konkreten Durchführungsvoraussetzungen vor Ort gesehen werden muss. Mit in diesen Abwägungsprozess einzustellen ist auch, dass die energetische Verwertung in der Verbrennungsanlage des MHKW Bremerhaven unter ökologischen Gesichtspunkten bereits gegenwärtig einen sehr hohen Standard aufweist und nur geringfügig schlechter ausfällt als die stoffliche Verwertung. Dieser geringe ökologische Vorteil einer optimierten stofflichen Verwertung müsste daher durch den öRE sehr teuer erkaufte werden.<sup>104</sup>

Andererseits sind im Rahmen der ökologischen Folgenbewertung gem. § 6 Abs. 2 KrWG die Kriterien der technischen Möglichkeit, wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der sozialen Folgen der Maßnahme jedoch auch nur „**zu beachten**“. Diese sprachliche Ausgestaltung gewinnt vor dem Hintergrund des § 7 Abs. 4 KrWG an Bedeutung, der ebenfalls Aspekte der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit in den Abwägungsprozess der zulässigen Verwertungsmaßnahme einfließen lässt. Während letzterer jedoch die Wahl einer konkreten höherwertigen Verwertungsmaßnahme vom Vorliegen der Kriterien **abhängig** macht („soweit“), sind im Rahmen der Abwägung im Anwendungsbereich des § 6 Abs. 2 KrWG die entsprechenden Kriterien lediglich zu **beachten**. Präjudizielle Wirkung bei der Bestimmung der zulässigen Abfallbewirtschaftungsmaßnahme kommt den

---

<sup>104</sup> Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 38 ff.

Kriterien des § 6 Abs. 2 Satz 4 KrWG daher gerade nicht zu.<sup>105</sup>

Die Verfahren der stofflichen Verwertung stehen in Anwendung der Abfallhierarchie gem. § 6 Abs. 1 KrWG sowie entsprechend § 6 Abs. 2 KrWG wohl über der sonstigen Verwertung, insbesondere der energetischen Verwertung, sowie der Beseitigung und haben folglich bei der Wahl der entsprechenden Behandlungsmaßnahmen durch den zuständigen öRE grundsätzlich Vorrang.

#### **(4) Gesetzliche Gleichrangvermutung, § 8 Abs. 3 KrWG**

##### **(aa) Grundsätze**

Eine Aufweichung der Rangfolge zwischen stofflicher und energetischen Verwertung erfolgt zunächst im Rahmen der gesetzlichen Vermutungsregelung des § 8 Abs. 3 KrWG.<sup>106</sup> Ungeachtet des grundsätzlichen Vorrangs der stofflichen Verwertung kann die thermische Verwertung des gemeinsam erfassten Bioabfalls im MHKW Bremerhaven somit der stofflichen Verwertung gleichrangig sein, wenn die Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 KrWG vorliegen.

Eine den für die Umsetzung der Anforderungen zuständigen öRE eingeräumte Flexibilität vermittelt hier nämlich § 8 Abs. 3 KrWG und der dort angeordnete Verwertungsgleichrang. § 8 Abs. 3 KrWG gilt demnach als Ausnahme- und Übergangsvorschrift,<sup>107</sup> bis besondere Verwertungsverfahren für bestimmte Abfallströme durch eine Rechtsverordnung spezifiziert werden und soll außerdem einen bruchlosen Übergang in die neue Rechtslage

---

<sup>105</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 51,

<sup>106</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (7).

<sup>107</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (6); BT-Drucks. 17/6052, Seite 79 f.

ermöglichen.<sup>108</sup> Zwar verweist § 11 Abs. 1 KrWG nicht explizit auf § 8 Abs. 3 KrWG, aber aus Sinn und Zweck der Norm und dem zugrundeliegenden Regelungsgesamtzusammenhang ergibt sich, dass die hier aufgestellte Vermutung auch im Bereich der Bioabfallentsorgung zur Anwendung gelangen muss.

Demnach ist anzunehmen, dass die energetische Verwertung einer stofflichen Verwertung nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KrWG gleichrangig ist, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm beträgt. Die verbindliche Bezifferung des Heizwertes soll verhindern, dass unvermischte, niederkalorische Abfälle, deren Verbrennung keinen relevanten Beitrag zur Ressourcenschonung liefert und damit nicht als vorzugswürdige Umweltoption angesehen werden kann, energetisch verwertet werden.

Neben dem technisch-energetischen Heizwertkriterium muss die jeweils betriebene Anlage auch einen Verwerterstatus haben, also auch die sonstigen, in Anlage 2 zum KrWG enthaltenen Energieeffizienzkriterien einhalten (u. a. R1-Kriterium),<sup>109</sup> damit die Gleichrangwirkung ausgelöst wird.<sup>110</sup> Liegen diese Voraussetzungen vor, steht dem öRE ein Wahlrecht zwischen der stofflichen und der energetischen Verwertung zu.<sup>111</sup>

## **(bb) Europarechtliche Bedenken**

Bedenken gegen die ordnungsgemäße Umsetzung der Vorgaben entsprechend der AbfRRL durch diese Gleichrangvermutung wurden an andere Stelle bereits darge-

---

<sup>108</sup> BT-Drs. 17/6052, Seite 80.

<sup>109</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen Vollzugshinweise Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), September 2012.

<sup>110</sup> Vollzugshinweise Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), September 2012, Seite 2 f.

<sup>111</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 80 f.

legt. Letztlich ist aber auch darauf hinzuweisen, dass selbst die AbfRRL die Einhaltung der Verwertungshierarchie nicht absolut erklärt. Der Verweis in Artikel 10 Abs. 1 und 2 der Richtlinie – Voraussetzung der technischen, ökologischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit - auf die Bestimmungen der Abfallhierarchie in Artikel 4 der Richtlinie zeigt, dass Abweichungen von der Verwertungsrangfolge zulässig sind, soweit dies im Einzelfall technisch, ökologisch und wirtschaftlich erforderlich ist. Die Rangfolge der Verwertung ist demnach im Einzelfall nicht unbedingt angeordnet, sondern es ist vielmehr eine interessengerechte und flexible Handhabung bezweckt worden.<sup>112</sup>

### **(cc) Zwischenfazit**

Da die Verbrennung der (sonstigen) Bioabfälle wegen des hohen Wassergehalts den erforderlichen Heizwert in Höhe von 11.000 Kilojoule pro Kilogramm nicht erreicht, scheidet die Anwendbarkeit des § 8 Abs. 3 KrWG (gesetzliche Gleichrangklausel) und damit ein entsprechendes Wahlrecht zwischen den Verwertungsmaßnahmen nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 und 4 KrWG aus.

Der eindeutige Wortlaut des § 8 Abs. 3 KrWG erlaubt es außerdem nicht, heizwertunabhängige Kriterien im Rahmen der Gleichwertigkeit der stofflichen und energetischen Verwertung zu berücksichtigen. Ökologische Folgenbewertungen werden daher ausschließlich im Rahmen der Höherwertigkeitsprüfung im Sinne des § 6 Abs. 2 KrWG berücksichtigt.<sup>113</sup>

Die Umsetzung der Abfallhierarchie im Rahmen der erforderlichen Verwertungsmaßnahmen erfolgte durch den

---

<sup>112</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (3 ff.); Petersen/Doumet/Stöhr, NvWZ 2012, Seite 521 (528).

<sup>113</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 6 Rn. 31 ff.

Gesetzgeber jedoch unter Berücksichtigung einer Vielzahl unterschiedlicher Abwägungsanforderungen, die gerade auch Aspekte des Vertrauensschutzes, der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit einschließen.<sup>114</sup> Hinreichenden Gestaltungsspielraum bei der Anpassung kommunaler Entsorgungssysteme an die neuen gesetzlichen Anforderungen ermöglicht demnach § 7 Abs. 4 KrWG, der über den Verweis in § 8 Abs. 1 Satz 4 KrWG auch bei der Wahl zwischen den angemessenen Verwertungsmaßnahmen entsprechend Anwendung finden kann. Die Pflicht zur stofflichen Verwertung ist demnach nur dann zu erfüllen, soweit dies für den zuständigen öRE technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

**d. Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Unzumutbarkeit**

Bei der Wahl der konkreten Verwertungsmaßnahmen bestehen über eine entsprechende Anwendung des § 7 Abs. 4 KrWG im Einzelfall weitere flexibilisierte Handlungs- und Umsetzungsmöglichkeiten der zuständigen öRE. Bei der Wahl der zulässigen Verwertungsalternative ist nämlich stets der Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit zu beachten, § 8 Abs. 1 Satz 4 und § 7 Abs. 1 KrWG. Dies eröffnet den hier zuständigen öRE bei der Ausgestaltung der örtlichen Bioabfallentsorgung eine flexible Gestaltungsmöglichkeit.

Die hier normierte „Durchbrechung“ oder „Relativierung“<sup>115</sup> der Abfallverwertungshierarchie ist als Ausdruck eines am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Gestaltungsspielraums des zuständigen öRE zu verstehen, der diesen vor zu großen Härten schützen soll.<sup>116</sup> Die Zulässigkeit der Berücksichtigung individueller Voraussetzungen und Bedingungen vor Ort bei der Umsetzung der Verwertungsrangfol-

<sup>114</sup> Petersen, AbfallR 2013, Seite 2 (4 f.); Reese, NVwZ 2009, Seite 1073 (1077).

<sup>115</sup> Reese, NVwZ 2009, Seite 1073 (1077).

<sup>116</sup> Schink in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 7, Rn. 40.



ge erschließt sich umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass § 7 Abs. 4 KrWG in seiner originären Bedeutung im Einzelfall sogar eine Wahl zwischen Maßnahmen der Verwertung und solchen der Beseitigung von Abfällen zulässt. Stehen sich aber, wie im vorliegenden Kontext, allein unterschiedliche Maßnahmen der Verwertung gegenüber, muss nach Sinn und Zweck des KrWG (insbesondere § 1 KrWG, Schonung der Ressourcen und Schutz von Mensch und Umwelt) erst recht ein größerer Spielraum bestehen, da sich die verantwortlichen öRE hier nämlich innerhalb der Verwertungspflicht des § 7 Abs. 2 Satz 1 KrWG bewegen und eine ressourcenschonende Bewirtschaftung von Abfällen demnach gewährleistet wird.

Im Einzelnen ist auf die folgenden Gesichtspunkte abzustellen:

### **(1) Vorbehalt der technischen Möglichkeit**

Bereits unter dem Aspekt des Vorbehalts der technischen Möglichkeit ergeben sich gute Argumente dafür, dass eine stoffliche Verwertung wegen mangelnder technischer Möglichkeiten im Einzelfall unmöglich sein kann und damit eine gemeinsame Erfassung und daran anschließende energetische Verwertung zulässig ist. Umstritten ist zunächst jedoch, wie das Merkmal der **technischen Möglichkeit** auszulegen ist.

#### **(aa) Begriff der technischen Möglichkeit**

Zum Teil wird vertreten, technisch möglich bedeutet, eine im Einzelfall bestehende praktische Umsetzbarkeit der erforderlichen Verwertungsmaßnahme, die sich an den (subjektiven) Bedingungen im relevanten Entsorgungsgebiet zu orientieren habe.<sup>117</sup> Unmöglich sei eine Verwertungsmaßnahme daher bereits dann, wenn technische Verwertungsverfahren aus tatsächlichen Gründen nicht zum Einsatz kommen können oder erforderliche

---

<sup>117</sup> Kersandt in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 14.

Kapazitäten nicht zur Verfügung stehen.<sup>118</sup> Verfügt also der zuständige öRE im Einzelfall über keine (stofflichen) Kompostierungs- oder Vergärungsanlagen oder reichen die vorhandenen Kapazitäten der bestehenden Anlagen für die gesammelten Bioabfälle nicht aus, so ist diesem die Möglichkeit eröffnet, auch eine integrierte thermische Verwertung in einem MHKW zur Gewinnung von Strom oder Wärme durchzuführen, für welche dann aber auch keine Getrenntsammlung erforderlich ist.<sup>119</sup> Die Wahl der zulässigen und von den verantwortlichen Gebietskörperschaften im Einzelfall zu treffenden Entscheidungen erfordert wegen der unterschiedlichen strukturellen, wirtschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen vor Ort die Anerkennung einer hinreichenden Flexibilität.<sup>120</sup>

Dieser Ansicht lässt sich jedoch mit guten Argumenten entgegenen, dass der gegenwärtige Stand der Technik - objektiv - bestimmt, was tatsächlich technisch möglich ist.<sup>121</sup> Um die Anforderungen jedoch nicht zu überziehen, sollte danach als Korrektiv zusätzlich die individuelle technische Durchführbarkeit eines Verfahrens der Abfallverwertung im konkreten Einzelfall berücksichtigt werden.<sup>122</sup> Dieser Sichtweise ist anzuerkennen, dass sie sich stark an den gesetzgeberischen Sinn und Zweck der Regelung des § 11 Abs. 1 KrWG orientiert. Wenn den Abfallerzeugern und Besitzern nämlich im Einzelfall eine weite Einschätzungsprärogative eingeräumt wird, ob eine Maßnahme technisch möglich ist, widerspräche dies dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers, Bioabfälle in Zukunft, z. B. im Wege der Kompostierung oder der Vergärung zu recyceln, wie dies die Verwertungsrangfolge des § 6 Abs. 1 Nr. 3 KrWG vorschreibt.

---

<sup>118</sup> Kersandt in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 14.

<sup>119</sup> Kersandt in: Schink/Versteyl (Hrsg.), Kommentar zum KrWG (2012), § 11 Rn. 14.

<sup>120</sup> Vgl. BT-Drs. 17/6052, Seite 81; Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, Seite 521 (528).

<sup>121</sup> So Fluck, Kommentar KrWG-/Abf- und BodSchR, § 5 KrWG Rn. 170.

<sup>122</sup> Mann in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 7 Rn. 21 f.

Letztlich kann auch aus dem gesetzlich vorgesehenen Umsetzungszeitrahmen des § 11 Abs. 1 KrWG, bis zum 01. Januar 2015 eine getrennte Sammlung von Bioabfällen durchzuführen, gefolgert werden, dass zwar durchaus die individuellen Bedingungen und Voraussetzungen in den entsprechenden Entsorgungsgebieten bei der Einführung der getrennten Bioabfallentsorgung Berücksichtigung finden sollen. Diese Flexibilität soll sich nach Sinn und Zweck des Regelungssystems jedoch ausschließlich in zeitlicher Hinsicht und nicht in inhaltlich-materieller Hinsicht auswirken. Demnach kann als Bewertungsgrundlage für die technische Möglichkeit der Durchführbarkeit nicht allein ein subjektiver Ansatz herangezogen werden. Maßgebend ist auch die tatsächliche technische Möglichkeit nach dem aktuellen Stand der Technik. Für den Umsetzungsaufwand des öRE bedeutet diese Ansicht jedenfalls, dass innerhalb der jeweils erforderlichen Verwertungsebene Handlungsspielräume und demnach auch eine gewisse Flexibilität besteht. Keinesfalls soll jedoch der Rückgriff auf eine niedrigere Verwertungsebene oder gar Maßnahmen der Abfallbeseitigung eröffnet werden.

Nach dem eindeutigen Wortlaut der Bestimmung, welche von „technisch möglich“ und nicht, wie in anderen Fachgesetzen üblich, vom „gegenwärtigen Stand der Technik“ spricht, ist die erste Ansicht vorzugswürdig. Für diese Ansicht spricht darüber hinaus auch, dass das KrWG selbst den Begriff und die Definition von „Stand der Technik“ kennt und verwendet (vgl. § 3 Abs. 28 KrWG). Demnach wurde vom Gesetzgeber im Rahmen von § 7 Abs. 4 KrWG bewusst ein unterschiedliches Begriffsverständnis verwendet.

Die vorzugswürdige Auslegung „technisch möglich“ verbindet somit sowohl objektive (technisch) wie subjektive (möglich) Elemente und ermöglicht eine Berücksichti-

gung der besonderen Interessen des öRE im Einzelfall, ohne dabei den Verwertungsvorrang gänzlich auszuklammern. Diese nur in Ausnahmefällen eingeräumte flexibilisierte Handhabung der Wahl der erforderlichen Verwertungsmethoden berücksichtigt außerdem die heterogenen Bedingungen der Entsorgungsverantwortung der öRE interessengerecht und verhältnismäßig. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass auch die AbfRRL keine Getrenntsammlungspflicht „um jeden Preis“ anordnet, sondern Ausnahmen unter Berücksichtigung der Interessen im Einzelfall gerade zulässt. So stellt Erwägungsgrund 28 und 31 der Richtlinie die Durchführbarkeit der Getrenntsammlung ausdrücklich unter den Vorbehalt, dass „dies [für den öRE] technisch, ökologisch und wirtschaftlich durchführbar ist“<sup>123</sup>. Daran anknüpfend bestimmt dann auch Artikel 10 Abs. 2 der Richtlinie, dass Abfälle nur getrennt gesammelt werden sollen, falls dies technisch, ökologisch und wirtschaftlich durchführbar ist. Dabei haben die Mitgliedstaaten stets auch die sozialen Folgen bei der Umsetzung der Verpflichtungen zu beachten. Mithin ist sowohl dem europäischen, als auch dem nationalen System die Anerkennung einer einzelfallgerechten „Härtefallklausel“ inhärent, die Abweichungen bei der Umsetzung der Getrenntsammlung ausdrücklich zulassen.

Ausgehend davon ist es zulässig, dass ein öRE wegen mangelnder technischer Möglichkeiten von der grundsätzlich vorrangigen stofflichen, auf die nachrangige energetische Verwertung ausweicht. Diese weite Auslegung der Kriterien ist gerade auch deshalb vorzugswürdig, weil § 7 Abs. 4 KrWG in seinem eigentlichen Anwendungsbereich dem öRE sogar eine Wahlmöglichkeit zwischen Maßnahmen der Verwertung und solchen der Beseitigung einräumt: Wenn also dem öRE im Einzelfall

---

<sup>123</sup> Erwägungsgrund 28 und 31 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Text von Bedeutung für den EWR), ABlEU vom 22.11.2008, L 312/3.

gesetzlich bereits diese Flexibilität eingeräumt wird, muss dies erst recht bei der Wahl zwischen zwei Maßnahmen der Verwertung gelten. Die Umsetzung bewegt sich in diesen Fällen ja gerade innerhalb der gesetzlichen Verwertungslogik des § 7 Abs. 2 KrWG.

Fällt die Wahl des öRE unter Beachtung dieser Voraussetzungen auf eine Maßnahme der energetischen Verwertung, ist er auch von der Verpflichtung der Getrennsammlung der Bioabfälle befreit, da eine integrierte energetische Verwertung keine stoffliche Trennung der Bioabfallfraktion von andersartigen Abfällen verlangt.

**(bb) Anwendung der Ausnahme in den Gebietskörperschaften**

Aufgrund der vorzugswürdigen ersten Ansicht, die insbesondere auch die subjektiven Elemente des unbestimmten Rechtsbegriffs der technischen Möglichkeit ausreichend berücksichtigt, kann in Bezug auf die Stadt Bremerhaven sowie Stadt und Landkreis Cuxhaven vertreten werden, dass diese bereits deshalb nicht verpflichtet werden können, eine getrennte Sammlung und stoffliche Verwertung der gesamten Bioabfälle durchzuführen, da die Gebietskörperschaften über keine entsprechenden Anlagen verfügen, die eine umfassende und hochwertige stoffliche Verwertung auch der „nassen“ Bioabfälle (Nahrungs- und Küchenabfälle) ermöglichen.

**(2) Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit**

In Bezug auf die vorliegenden Gebietskörperschaften ergeben sich insbesondere auch Anhaltspunkte für eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Einführung einer stofflichen Verwertung der Bioabfälle.

**(aa) Begriff der wirtschaftlichen Zumutbarkeit**

Die **wirtschaftliche Zumutbarkeit** bedeutet insbesondere, dass die mit der stofflichen Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten von sonstigen Verwertungsmaßnahmen, insbesondere der energetischen Verwertung stehen dürfen (§ 8 Abs. 1 Satz 4 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 3 KrWG). Die Zumutbarkeit einer Maßnahme spiegelt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wider, indem anerkannt wird, dass im Einzelfall eine „höherwertige Verwertung um jeden Preis“ nicht gefordert werden kann.<sup>124</sup> Besteht jedoch für den gewonnenen Stoff oder die gewonnene Energie eine marktgebundene Nachfrage oder wird eine solche durch die Verwertungsmaßnahme geschaffen, wird die wirtschaftliche Zumutbarkeit gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 a. E. KrWG vermutet. Die Marktgängigkeit setzt voraus, dass eine Mehrzahl von Nachfragern besteht und diese Nachfrage eine gewisse Stabilität erfahren hat.<sup>125</sup> Diese Vermutung ist nicht absolut und kann daher im Einzelfall widerlegt werden, wenn gewichtige Umstände der wirtschaftlichen Machbarkeit entgegenstehen.

Bei getrennt gesammelten Bioabfällen besteht ein vielseitiges Vermarktungs- und Verwertungspotential, für das eine gesteigerte Nachfrage besteht. So bestehen sowohl vielseitige stoffliche Kompostierungsmöglichkeiten als auch die Möglichkeit der energetischen Verwertung, insbesondere unter Berücksichtigung des Ausschließlichkeitskriteriums nach dem EEG/der BiomasseV. Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit der stofflichen Verwertung von Bioabfällen gegenüber der sonstigen (energetischen) Verwertung ist demnach grundsätzlich die Ausnahme.

<sup>124</sup> Mann in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 7 Rn. 23.

<sup>125</sup> Mann in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG Kommentar (2012), § 7 Rn. 26.

Jedoch können sich hier trotz der grundsätzlichen Marktgängigkeit eines Stoffes oder der gewonnenen Energie im Zuge des Bestehens eines „wirtschaftlichen Härtefalls“ Ausnahmen von der Prioritätenfolge und daran anknüpfend von dem Erfordernis einer getrennten Sammlung ergeben. Wie sich aus dem eindeutigen Wortlaut des § 7 Abs. 4 Satz 1 a. E. KrWG ergibt, ist der Marktbezug nicht das alleinige Kriterium für die Bestimmung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit einer Verwertungsmaßnahme („insbesondere“).

Die Ausnahmeregelung ist daher nicht abschließend zu verstehen, sondern intendiert eine am Einzelfall orientierte Entscheidung der Verhältnismäßigkeit. Städten, Gemeinden und Kreisen muss daher auch unter Zugrundelegung der übrigen wirtschaftlichen Machbarkeit ausreichende Flexibilität bei der Ausrichtung und Ausgestaltung ihrer Entsorgungssysteme vor Ort verbleiben.<sup>126</sup>

So ist es möglich, dass eine flächendeckende Erfassung von Bioabfällen mittels Biotonne mitunter schwer realisierbar ist, da z. B. in ländlichen Entsorgungsgebieten ein betriebswirtschaftlich vernünftiger Anschlussgrad nicht erreicht werden kann.<sup>127</sup> Sind demnach unter Zugrundelegung der besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse die Durchführung von stofflichen Verwertungsmaßnahmen nicht zumutbar, so kann der zuständige öRE auch auf Maßnahmen ausweichen, die in der Verwertungshierarchie nachrangig sind, insbesondere eine integrierte energetische Verwertung durchführen. Dies folgt nicht zuletzt bereits aus dem systematischen Zusammenhang der Ausnahmegesetzgebung, die es dem öRE im Einzelfall sogar ermöglicht, von Verwertungs- auf Beseitigungsmaßnahmen umzusteigen. Dieser Spielraum

<sup>126</sup> Queitsch in: Schink/Frenz/Queitsch, Das neue KrWG (2012), Rn. 369; Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, Seite 521 (528).

<sup>127</sup> Queitsch in: Schink/Frenz/Queitsch, Das neue KrWG (2012), Rn. 374.

muss erstrecht gelten, wenn innerhalb der Verwertungspflichten variiert wird.

**(bb) Anwendung der Ausnahme in den Gebietskörperschaften**

Vorliegend ist auch von einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit der Durchführung einer getrennten Erfassung und stofflichen Verwertung auszugehen. Dies ergibt sich hier aus folgenden Erwägungen:

- Es lässt sich mit guten Gründen vertreten, dass eine Getrenntsammlung und stoffliche Verwertung der gesamten Bioabfälle, insbesondere mittels flächendeckender Biotonne für Stadt und Landkreis Cuxhaven wirtschaftlich unzumutbar ist, da entsprechende Entsorgungsverträge mit der BEG bestehen, die eine integrierte energetische Verwertung des gesamten Restabfalls mit verbindlicher Vertragslaufzeit bis Ende 2020 und festen **Mindestanlieferungskontingenten** vorsehen. Die Kündigung oder mengenmäßige Unterschreitung dieser verbindlich vereinbarten Entsorgungsleistungen hätte erhebliche Kosten für Stadt und Landkreis zur Folge, die auch nicht durch die reduzierten Kosten (Abfuhr und Transport) der Restabfallentsorgung im Falle einer flächendeckenden Bioabfalltonne ausgeglichen werden können.<sup>128</sup>
- Zudem wäre das Erreichen eines nur geringen ökologischen Vorteils durch eine Getrenntsammlung und stoffliche Verwertung in Bezug auf die Schonung der Phosphatreserven durch eine ausgeweitete stoffliche Verwertung von Bioabfällen **sehr teuer er-**

---

<sup>128</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 23.



**kauft**<sup>129</sup> und damit unverhältnismäßig und aus Sicht des öRE damit wirtschaftlich unzumutbar. Legt man die für den Landkreis Cuxhaven berechneten Mehrkosten der Biomüllererfassung und -behandlung (1,28 Mio Euro pro Jahr) auf die maximal ersetzte Phosphatdüngemenge um (23 Tonnen pro Jahr), so würde dies einen Tonnenpreis von 55.800 Euro entsprechen. Angesichts der modernen und hochwertigen Verbrennungstechnologie im MHKW Bremerhaven wäre allenfalls eine Bioabfallverwertung unter perfekten Bedingungen mit einer vorgeschalteten energetischen Nutzung der Bioabfälle durch Vergärungsanlagen und einer anschließenden hochwertigen stofflichen Verwertung der entstehenden Komposte unter Zugrundelegung einer ökologischen Gesamtbetrachtung nur in geringem Maße vorteilhaft.<sup>130</sup> Im Fall der stofflichen Verwertung in Form der reinen Kompostierung oder einer Vergärung mit Nachkompostierung mit lediglich landwirtschaftlicher Nutzung des Kompostes ergeben Berechnungen der ATUS Gutachter sogar einen ökologischen Nachteil gegenüber dem Status-quo.<sup>131</sup>

- Untersuchungen auf Grundlage technischer, wirtschaftlicher und ökologischer Faktoren haben ergeben, dass bei Einführung einer getrennten Bioabfallerfassung mittels Biotonne **Kostenauswirkungen** unter Einbezug von Mehrkosten und Einsparungen in Höhe von 600.000 bis 1.300.000 Euro zu erwarten seien. Der Gesamtkostenaufwand bei Einführung einer getrennten Bioabfallerfassung mittels Biotonne aufgrund der bestehenden Lieferverpflichtungen wird sich hier auf Mehrkosten in Höhe von 900.000 bis

<sup>129</sup> So ausdrücklich die Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 40 im Fazit.

<sup>130</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 40.

<sup>131</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 36.

2.000.000 Euro jährlich allein für den Landkreis Cuxhaven erhöhen.<sup>132</sup> Dies könnte sich erst mit Ablauf des Restmüllvertrages im Jahr 2020 rentieren.<sup>133</sup> Doch selbst dann steht die Wirtschaftlichkeit nach Berechnungen der ATUS Gutachter nicht sicher fest.<sup>134</sup> Für die hier durchgeführte zulässige und hochwertige integrierte energetische Verwertung im MHKW Bremerhaven ist eine getrennte Erfassung der Bioabfälle darüber hinaus auch technisch nicht erforderlich, so dass auch insoweit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kein Anpassungsbedarf besteht. Die Bioabfallentsorgung wird bereits gegenwärtig durch hochwertige und energetisch effiziente Verwertungsverfahren im MHKW Bremerhaven sichergestellt.

- Des Weiteren besteht wegen der ländlichen Siedlungsstruktur und des hohen Anteils der Eigenkompostierung im Gebiet der zuständigen öRE gerade wohl nur eine **geringe Erfassungsquote** durch die Einrichtung einer separaten flächendeckenden Bio-tonne, was wiederum zu hohen Vorhaltekosten und demnach zur Unwirtschaftlichkeit einer getrennten Sammlung führt. Kalkulationen im Landkreis Cuxhaven haben ergeben, dass selbst bei der Maximalvariante der Restabfall um lediglich knapp 5.000 Tonnen pro Jahr bzw. 15 % reduziert werden kann, obwohl eine Erfassungsmenge für die Biotonne von ca. 18.000 Tonnen pro Jahr angesetzt wurden. Dies liegt daran, dass neben der Verlagerung von bestehenden Verwertungspfaden (Grünabfallsammlungen, gewerbliche Sammlungen) auch eine zunehmende Verlagerung in Richtung Eigenkompostierung

---

<sup>132</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 39.

<sup>133</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 23.

<sup>134</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 23.

stattfindet.<sup>135</sup> Die dadurch verursachten Mehrkosten können durch die Erlöse im Wege einer stofflichen Verwertung auch nicht ausgeglichen werden und müssten daher von den Bürgern im Wege steigender Abfallgebühren getragen werden. Nach dem Willen des Gesetzgebers hat jedoch immer auch eine soziale Folgenabwägung bei der Wahl einer Verwertungsstufe nach § 6 Abs. 2 KrWG zu erfolgen, vgl. § 6 Abs. 2 Satz 4 KrWG.<sup>136</sup> Die Erhaltung der Voraussetzungen für ein beständiges, niedriges und sozialverträgliches Gebührenniveau muss demnach in die Abwägung einfließen.<sup>137</sup>

- Für das Entsorgungsgebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven haben Berechnungen ergeben, dass die flächendeckende Einführung einer Biotonne Kostensteigerungen von ca. 20 % verursachen würden. Dieser Kostenlast wäre dann nur über eine Anpassung der Abfallgebühren zu begegnen, wodurch negative Auswirkungen auf ein beständiges, niedriges und sozialverträgliches Gebührenniveau unausweichlich sind. Eine getrennte Sammlung mittels flächendeckender Biotonne wäre dann wirtschaftlich unzumutbar.<sup>138</sup>

## 2. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich somit folgendes festhalten:

---

<sup>135</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 39.

<sup>136</sup> Artikel 4 Abs. 2 Satz 4 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Text von Bedeutung für den EWR), AbIEU vom 22.11.2008, L 312/3.

<sup>137</sup> Vgl. dazu EUWID 46.2012, Seite 24: Das Umweltministerium Baden-Württemberg geht davon aus, dass der öRE eine Gebührenerhöhung von 20 % bei Einführung einer Biotonne hinnehmen müssen und sich folglich nicht auf eine wirtschaftliche Zumutbarkeit berufen könne.

<sup>138</sup> Hier sollten gegebenenfalls ergänzende Erwägungen zur technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten angestellt werden, die sich an den spezifischen Bedingungen und Voraussetzungen „vor Ort“ orientieren.

**a. Getrennte Sammlung von Garten- und Parkabfällen (Pflanzliche Grünabfälle) und stoffliche Verwertung**

Die Einhaltung der Sammlungs- und Verwertungsanforderungen nach § 11 Abs. 1 KrWG in Bezug auf **pflanzliche Bioabfälle** (Garten- und Parkabfälle) wird durch die konkrete Ausgestaltung der bestehenden Systeme in den Gebietskörperschaften, insbesondere durch die getrennte Erfassung und daran anschließende stoffliche Verwertung, bereits gegenwärtig gewährleistet.

Pflanzliche Bioabfälle werden von den zuständigen öRE getrennt gesammelt. Das kommunale Angebot reicht von flächendeckenden (saisonalen) Straßensammlungen im Holsystem über Kompostierungsanlagen und Kompostplätze im Bringsystem. Außerdem können größere Mengen an Grünabfällen entgeltlich über die landwirtschaftlichen Maschinenringe abgeholt bzw. in einigen Gebieten privaten Entsorgungsfirmen übergeben werden.

Die getrennt erfassten pflanzlichen Bioabfälle werden sodann unterschiedlichen stofflichen Verwertungsverfahren zugeführt. Diese beinhalten Verfahren der Kompostierung in speziellen Anlagen oder auch die landwirtschaftliche Flächenkompostierung.

**b. Kein Erfordernis einer getrennten Sammlung der „sonstigen Bioabfälle“ bei Einhaltung der Voraussetzungen an energetische Verwertung**

Darüber hinaus sind die gesetzlichen Anforderungen auch in Bezug auf die **sonstigen Bioabfälle (insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle)**, deren Erfassung integriert mit den Restabfällen und anschließender energetischen Verwertung im MHKW Bremerhaven erfolgt, durch die hier zuständigen öRE erfüllt. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass diese durch energieeffiziente Verbrennungsverfahren in den Anlagen des MHKW im Sinne des § 6 Abs. 2 Nr. 4 KrWG energetisch verwertet werden. Das MHKW Bremerhaven verfügt über zer-

tifizierte energieeffiziente Behandlungsanlagen, die die erforderlichen R1-Kriterien erfüllen bzw. übertreffen (Verwerterstatus).

Obwohl Bioabfälle nahezu vollständig stofflich verwertet werden können und demnach vorrangig Recyclingverfahren nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 KrWG zuzuführen sind, kommt den hier zuständigen öRE über § 8 Abs. 1 Satz 4 und § 7 Abs. 4 KrWG ein verhältnismäßiger Umsetzungsspielraum zu, der es ihnen erlaubt, die sonstigen Bioabfälle entgegen der Verwertungsrangfolge auch weiterhin energetisch zu verwerten. Zwar steht diesen kein Wahlrecht nach § 8 Abs. 3 KrWG wegen Gleichrangigkeit der Verwertungsmaßnahmen zu, da die Verbrennung der Bioabfälle nicht den erforderlichen Heizwert von 11.000 Kilojoule pro Kilogramm erreicht.

Jedoch steht den vorliegenden öRE über das Korrektiv der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit eine gewisse Flexibilität bei der Wahl der im Einzelfall erforderlichen Verwertungsmaßnahme zu, § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG. Das Ausweichen von der stofflichen auf die energetische Verwertung bewegt sich hier innerhalb der Verwertungsgrundpflichten des § 7 Abs. 2 KrWG und ist demnach zulässig.

Bereits aus Gründen der technischen Unmöglichkeit sind gute Argumente gegen die getrennte Erfassung und stoffliche Verwertung der gesamten Bioabfälle anzuführen. Der unbestimmte Rechtsbegriff der technischen Möglichkeit erlaubt die Berücksichtigung der subjektiven Voraussetzungen der öRE „vor Ort“ und es liegt daher bereits nahe, wenn entsprechende Anlagen der stofflichen Verwertung nicht oder nicht in ausreichender Kapazität zur Verfügung stehen, dass eine energetische Verwertung der Bioabfälle zulässig ist.

Insbesondere aber ist die Durchführung einer flächendeckenden getrennten Erfassung mittels Biotonne für die öRE aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar, da dies nur mit einem erheblichen finanziellen Aufwand umzusetzen wäre, ohne dabei die nötigen Synergieeffekte für Mensch, Umwelt und Ökologie freizusetzen. Durch die energieeffizienten Verfahren in den zertifizierten Anlagen des MHKW Bremerha-

ven findet bereits gegenwärtig eine hochwertige energetische Verwertung statt. Ein durch eine stoffliche Verwertung darüber hinaus zu erzielender zusätzlicher ökologischer Gewinn könnte nur durch außerordentliche und unverhältnismäßige Kosten realisiert werden, was sich jedoch wesentlich auf die öffentlichen Haushalte auswirken würden.<sup>139</sup> Zudem bestehen starke Schwankungen im Bereich der zu erzielenden Erfassungsquoten einer Biotonne. So liegen die Erfassungsmengen in ländlich geprägten Regionen wegen des hohen Eigenkompostierungsanteils erheblich unterhalb einer wirtschaftlichen Rentabilität. Darüber hinaus sind auch andere Verlagerungen im spezifischen Abfallverhalten der Bürger erkennbar, die sich stark auf die Erfassungsquoten einer Biotonne auswirken.<sup>140</sup> Die Mehrkosten und mithin der finanzielle Aufwand einer getrennten Erfassung der sonstigen Bioabfälle (mittels Biotonne) steht mithin in keinem Verhältnis zum ökologischen Vorteil.<sup>141</sup> Dies gilt selbst dann, wenn besonders hochwertige Verwertungsverfahren (z. B. eine kombinierte Bioabfallverwertung in Form einer vorgeschalteten energetischen Nutzung der Organik in Vergärungsanlagen und einer anschließenden hochwertigen stofflichen Verwertung der Restkomposte) bei optimalen Bedingungen angewandt werden.<sup>142</sup> Denn in den Entsorgungsgebieten wird bereits gegenwärtig eine energieeffiziente und hochwertige energetische Bioabfallverwertung durchgeführt, welche eine getrennte Sammlung der Bioabfälle nicht erforderlich macht.

### **c. Bisher keine Konkretisierungen durch Rechtsverordnung**

Diese Erwägungen gelten jedenfalls so lange, bis die Bundesregierung nicht strengere Anforderungen an die Bioabfallentsorgung im Ordnungswege stellt. Denn der Bundesregierung wurden in einzelnen Bestimmungen des KrWG allgemeine und besondere Verord-

---

<sup>139</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 40.

<sup>140</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 39.

<sup>141</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 40.

<sup>142</sup> Vgl. Stellungnahme zur Einführung einer getrennten Erfassung von Bioabfällen im Landkreis Cuxhaven vom 07. Dezember 2012, ATUS GmbH, Seite 40.

nungsermächtigungen eingeräumt, in denen diese die Anforderungen an die Bioabfallerfassung und Verwertung konkretisieren kann.

Zunächst steht der Gleichrang der energetischen Verwertung und der stofflichen Verwertung im Sinne der Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 Satz 1 KrWG unter dem Vorbehalt, dass der Vorrang oder Gleichrang der energetischen Verwertung einer bestimmten Abfallart nicht durch eine Rechtsverordnung festgelegt wurde, § 8 Abs. 2 KrWG. Bisher hat die Bundesregierung jedoch von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Dies trifft auch für die Verordnungsermächtigungen der Bundesregierung im Sinne des § 11 Abs. 2 KrWG zu. Konkretisierende Maßnahmen hinsichtlich der Anforderungen an die getrennte Sammlung (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 KrWG) oder hinsichtlich der Anforderungen an die Verwertungsverfahren (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 KrWG) existieren noch nicht.

Ob und in welchem Umfang die Bundesregierung von ihrer Verordnungsermächtigung Gebrauch macht, kann gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden. Es kann aber festgehalten werden, dass in zukünftigen Konkretisierungen stets auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Berücksichtigung finden wird, so dass den für die Umsetzung verantwortlichen öRE eine gewisse Umsetzungsflexibilität verbleiben wird.

#### **IV. Anpassungsbedarf**

Unter Zugrundelegung der vorangestellten tatsächlichen und rechtlichen Bewertungen besteht für die kommunalen Gebietskörperschaften folgender Anpassungsbedarf, welcher sich vorrangig auf die inhaltlichen Anforderungen der Abfallsatzungen sowie der Entsorgungsverträge bezieht. Dabei ist insbesondere der neue Bioabfallbegriff umzusetzen, da sich an die jeweiligen stofflichen Bestandteile unterschiedliche Erfassungs- und Verwertungsanforderungen stellen.

## 1. Kommunale Abfallsatzungen

Hier sollten insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden.

### a. Bioabfallbegriff

In den örtlichen Abfallsatzungen sollte zunächst der Bioabfallbegriff an die inhaltliche Ausrichtung entsprechend § 3 Abs. 7 KrWG vollumfänglich angeglichen werden. Dadurch erfahren die Abfallsatzungen bzw. das Ortsgesetz eine ausreichende Klarstellung dahingehend, welche stoffspezifischen Bestandteile der Bioabfälle über welches System erfasst werden. Darüber hinaus wird mit der inhaltlichen Präzisierung bzw. Vervollständigung der Begriffsdefinition dem Bestimmtheitsgrundsatz hinreichend Rechnung getragen, der stets erfordert, dass die Benutzer der kommunalen Einrichtungen ihr Verhalten gesetzeskonform und ordnungsgemäß an verständlichen Vorgaben ausrichten können. Dabei empfiehlt sich auch weiterhin die bereits gegenwärtig praktizierte Differenzierung anhand der Teilfraktionen „Grünabfälle“ (Garten- und Pflanzenabfälle) und „sonstige Bioabfälle“ (Küchen- und Essensabfälle), da unterschiedliche sammlungsspezifische Anforderungen erforderlich sind und unterschiedliche Verwertungsmaßnahmen angewandt werden.

Die **Stadtgemeinde Bremerhaven** sollte demnach eine Ergänzung für Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen im Sinne von § 3 Abs. 7 Nr. 4 KrWG vornehmen, die den in den Nummern 1 bis 3 genannten Abfällen nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften vergleichbar sind.

Die **Stadt Cuxhaven** und der **Landkreis Cuxhaven** sollten in ihren Abfallsatzungen insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle (§ 3 Abs. 7 Nr. 3 KrWG) sowie vergleichbare biologisch abbaubare Abfälle der Nr. 4 aufnehmen, da diese bisher nicht von den Bestimmungen erfasst wurden.



### **b. Anforderungen an Verwertung**

Ausgehend von der begrifflichen Einteilung sollte in einem weiteren Schritt satzungsrechtlich festgeschrieben werden, dass die Gesamtheit der Bioabfälle der Verwertungspflicht unterliegen. Dabei können die an die jeweiligen stofflichen Bestandteile geknüpften unterschiedlichen Verwertungsmethoden (stoffliche Verwertung für pflanzliche Grünabfälle, energetische Verwertung für die sonstigen Bioabfälle) dargestellt werden.

## **2. Entsorgungsverträge**

Das oben dargestellte Ergebnis der rechtsgutachterlichen Stellungnahme wirkt sich neben den Abfallsatzungen auch auf die hier bestehenden Entsorgungs- bzw. Verbrennungsverträge aus. Das bedeutet, dass sich die einzelnen zulässigen Differenzierungen sowie die konkrete Ausgestaltung der Anforderungen an die Erfassung und Verwertung von Bioabfällen in den jeweiligen Vertragspflichten wiederfinden müssen, die vereinbarten Leistungspflichten also das Spiegelbild der neuen Anforderungen in der hier zulässigen Ausprägung darstellen. Daher empfiehlt sich eine Vertragsanpassung in folgenden Bereichen:

### **a. Bioabfallbegriff**

Zunächst bietet sich auch hier eine begriffliche Klarstellung der von den jeweiligen Systemen erfassten Bioabfälle an, da unterschiedliche Anforderungen an die konkreten Verwertungsmethoden von der stofflichen Zusammensetzung abhängen. Hier empfiehlt sich eine Anpassung analog zu den Abfallsatzungen unter Verwendung der Differenzierung nach Garten- und Parkabfällen einerseits und sonstigen Bioabfällen (insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle) andererseits.

**b. Energetische Verwertung der sonstigen Bioabfälle (Nahrungs- und Küchenabfälle)**

Die sonstigen Bioabfälle (Nahrungs- und Küchenabfälle) werden auch in Zukunft nicht getrennt erfasst, so dass diese mengenmäßig als Bestandteil des Restmülls unter die Bestimmungen der Leistungs- und Entsorgungsverträge fallen. Es ist vertraglich klarzustellen, dass eine integrierte thermische Verwertung dieser Abfälle nach Maßgabe der gesetzlichen Voraussetzungen durchgeführt wird. Hierbei ist insbesondere sicherzustellen, dass die Verwertung durch die BEG in einer Anlage mit Verwerterstatus durchgeführt wird, insbesondere also, dass die gesetzlichen Energieeffizienzkriterien (R1-Kriterium gem. Anlage 2, Nr. 1 zum KrWG) auch in Zukunft eingehalten werden. Da die Anlagen des MHKW Bremerhaven über energieeffiziente Verwertungsverfahren verfügen, ist insoweit eine Klarstellung ausreichend.

**V. Strategische und umweltpolitische Erwägungen**

Unabhängig von dem hier gefundenen Ergebnis, dass die derzeit bereits praktizierte Form der Bioabfallentsorgung in den Gebietskörperschaften also auch den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der kommunalen Handlungsspielräumen entspricht, soll abschließend noch kurz auf strategische und umweltpolitische Erwägungen hingewiesen werden.

**1. Einführung einer flächendeckenden Bioabfallerfassung, insbesondere mittels Biotonne**

Gleichwohl die gesetzgeberischen Anforderungen an die getrennte Sammlung und Verwertung von Bioabfällen im Sinne von § 11 Abs. 1 KrWG, wie in der Begutachtung dargestellt, keine absolute Rechtspflicht anordnen, gehen die umweltpolitischen Zielvorgaben parteiübergreifend auf nationaler sowie europäischer Ebene von einer umfassenden Getrennterfassung von Bioabfällen mit anschließender stofflicher Verwertung aus.<sup>143</sup> Die stoffliche Verwertung von Bioabfällen im Wege der Kompostierung oder Vergärung ist

---

<sup>143</sup> So z. B. VKU-Rundschreiben vom 08. Januar 2013; Schneider, Recycling Almanach 2013, Seite 124 ff.

daher für viele Entscheidungsträger vorzugswürdig, da diese im Sinne der Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz das beste Ergebnis liefert.

Sollte demnach gerade unter dem Eindruck europarechtlicher Bedenken, wegen des Ergebnisses der anstehenden Evaluierung der Gleichrangvermutung durch die Bundesregierung (§ 8 Abs. 3 Satz 2 KrWG) oder den konkretisierenden Verordnungsermächtigungen bereits gegenwärtig eine flächendeckende getrennte Bioabfallerfassung mittels Biotonne verbindlich eingeführt werden, sind beispielsweise folgende Regelungen und Härtefallklauseln in den Abfallsatzungen zu beachten.<sup>144</sup>

Die Bereitstellung der Biotonne im Rahmen einer umweltpolitisch motivierten Optimierung der Bioabfallerfassung sollte grundsätzlich über einen Anschluss- und Benutzungszwang geregelt werden. Dabei sind begrenzte Ausnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zuzulassen.<sup>145</sup> Zur Klarstellung kann in der Abfallsatzung außerdem bestimmt werden, dass die Eigenverwertung an die Bedingungen geknüpft ist, dass für den Einsatz des Komposts ausreichende Gartenfläche vorhanden ist und die Kompostierung nach dem Stand der Technik durchgeführt wird, vgl. insbesondere Anforderungen gem. § 7 Abs. 3 KrWG.

## **2. Schutz des kommunalen Systems vor gewerblichen Sammlungen, § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG**

Eine Optimierung im Sinne einer umfassenden getrennten Erfassung der Bioabfälle in den Gebietskörperschaften kann sich auch aus strategischen Erwägungen zum Schutz der kommunalen Infrastruktur vor gewerblichen Sammlungen ergeben.

Das neue KrWG ermöglicht als Ausnahme der kommunalen Überlassungspflichten die Betätigung von gewerblichen Sammlungen, § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG. Die neuen gesetzlichen Grundlagen der §§ 17 f. KrWG eröff-

<sup>144</sup> Eine hilfreiche Handlungsempfehlung und eine Checkliste bietet der Leitfaden Baden-Württemberg, Optimierung des Systems der Bioabfallverwertung.

<sup>145</sup> Mit Urteil vom 10.08.1998 hat das OVG NRW entschieden, dass es unzumutbar ist, wenn einem Eigenkompostierer im Sinne von § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG, der geringen Menge an problematischen Bioabfällen (z. B. gekochte Speisereste tierischer Herkunft) nicht selbst kompostieren möchte, über die Abfallentsorgungssatzung ein großvolumiges Bioabfallgefäß aufgezwungen wird; OVG NRW, Urteil vom 10.08.1998, Az. 22 A 5429/96 - , StGRat 1998, S. 304 f.

nen nämlich nunmehr der privaten Entsorgungswirtschaft die Möglichkeit, gewerbliche Sammlungen durchzuführen. Demnach können nun auch getrennte Sammlungen von Bioabfällen durchgeführt werden, um diese im Wege einer stofflichen Verwertung gewinnbringend zu vermarkten. Gerade die finanziellen Anreize der Verwertung durch den Betrieb von Biogaskraftwerken wegen der steigenden Einspeisevergütung für den aus Bioabfällen produzierten Strom, veranlassen Eigentümer, zum Zwecke der Auslastung ihrer Anlagen auf gewerbliche Sammlungstätigkeiten zurück zu greifen oder diese gar selbst zu entfalten.<sup>146</sup>

Ein flächendeckendes und hochwertiges kommunalen Erfassungssystem bietet hier Schutz vor selektiv durchgeführten Angeboten der privaten Entsorgungswirtschaft. Denn gem. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG stehen einer gewerblichen Sammlung bereits dann überwiegende öffentliche Interessen entgegen, wenn durch eine gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öRE oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt (so genannte Vorrangstellung des kommunalen Entsorgungssystems). Ein Nebeneinander von Sammlungen des öRE und eines gewerblichen Sammlers stehe insoweit grundsätzlich der eindeutige Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG entgegen.<sup>147</sup> Hat demnach ein kommunales System Bestand, ist keine Ausnahme von den Überlassungspflichten gem. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG gegeben und der gewerblichen Sammlung stehen überwiegende öffentliche Interessen entgegen.<sup>148</sup> Den besonderen Schutz des Gesetzes genießt eine haushaltsnahe Erfassung z. B. dann, wenn effektive und servicefreundliche Holsysteme für das gesamte Gebiet der jeweiligen Entsorgungszuständigkeit des öRE bei den privaten Haushalten eingerichtet sind (Prinzip der Universalität).

### **3. Alternative zur „Biotonne“**

Eine Alternative zur getrennten Erfassung von Bioabfällen mittels Biotonne, ohne zugleich auch auf die unterschiedlichen Möglichkeiten einer stofflichen

---

<sup>146</sup> Döring, Recycling Magazin 2012, Seite 38 (39).

<sup>147</sup> Vgl. VG Köln, Beschluss vom 25. Januar 2013, Az. 13 L 1796/12, Seite 5 ff.

<sup>148</sup> Vgl. VG Köln, Beschluss vom 25. Januar 2013, Az. 13 L 1796/12.

Verwertung zu verzichten, wird derzeit in einzelnen, insbesondere von einer ländlichen Siedlungsstruktur geprägten Landkreisen vollzogen. Da ein flächendeckendes System der getrennten Bioabfallerfassung mittels Biotonne nur mit unverhältnismäßigen Kosten zu realisieren wäre, werden dort die Bioabfälle auch weiterhin mit dem Restmüll erfasst, jedoch im Anschluss daran speziellen Sortierv Verfahren zugeführt, die eine hochwertige stoffliche Verwertung ermöglichen.<sup>149</sup> Auch dadurch wird § 11 Abs. 1 KrWG, den Verwertungspflichten des § 7 Abs. 2 KrWG sowie der Verwertungsrangfolge des § 6 Abs. 2 KrWG entsprochen, ohne dass eine getrennte Erfassung der Bioabfälle erforderlich ist.

## C. Zusammenfassung

Die Durchführung und Organisation der in die kommunale Verantwortung fallenden Bioabfallentsorgung hat durch § 11 Abs. 1 KrWG qualifizierte Anforderungen erhalten, die sich insbesondere aus der europäischen AbfRRL ergeben. Diese schreibt nunmehr die getrennte Sammlung von Bioabfällen ab dem 01. Januar 2015 vor, knüpft Umfang, Inhalt und Reichweite dieser Rechtspflicht jedoch an das Erfordernis der Einhaltung der gesetzlichen Verwertungspflichten aus den § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG.

### **Ausgestaltung der Bioabfallentsorgung in den Gebietskörperschaften**

Zunächst ist festzuhalten, dass in allen drei kommunalen Gebietskörperschaften ein System zur getrennten Erfassung von pflanzlichen Bioabfällen (vorrangig Grünabfälle und Grünschnitt) besteht, welches im Hol- oder im Bringsystem durchgeführt wird oder aber ineinandergreifende Elemente beider Systeme miteinander verbindet. Die jeweilige Ausgestaltung richtet sich dabei an die bestehenden Bedingungen vor Ort oder ist schwerpunktmäßig an die besonderen saisonalbedingten Anfallzeiten geknüpft. Die pflanzlichen Bioabfälle werden in allen Gebietskörperschaften stofflich verwertet.

Die Stadtgemeinde Bremerhaven hat außerdem durch ihr Ortsgesetz die Voraussetzungen und Bedingungen zur Einführung einer Biotonne festgeschrieben (vgl. § 8 Abs. 3 BrhvAbfG), für deren Inanspruchnahme jedoch kein Anschluss- und Benutzungszwang vorgesehen ist. Durch die Biotonne sollen sowohl pflanzliche, als auch sonstige organische Bioabfälle erfasst werden.

---

<sup>149</sup> Vgl. dazu anschaulich Schlupeck, Recycling Magazin 2013, Seite 10 f.

Darüber hinaus haben die Gebietskörperschaften der Stadtgemeinde Bremerhaven und der Stadt Cuxhaven in ihren Abfallsatzungen die gesetzlich vorgesehene, grundstücksbezogene und höchstpersönliche Eigenverwertung bzw. Eigenkompostierung der jeweiligen Abfallbesitzer und Erzeuger von Bioabfällen aus privaten Haushaltungen im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 a. E. KrWG verankert, deren Einrichtung und Durchführung von den öRE unter anderem im Rahmen der kommunalen Abfallberatung gezielt gefördert wird, vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 der Abfallsatzung Stadt Cuxhaven und § 8 Abs. 2 BrhVAbfG. Für das Gebiet des Landkreises Cuxhaven wird die Möglichkeit der grundstücksbezogenen Eigenverwertung indirekt in § 4 Abs. 3 Abfallwirtschaftssatzung erwähnt und damit in das System der örtlichen Abfallwirtschaft integriert. Die Ausnahme von den Überlassungspflichten hat immer dann Bestand, soweit Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen zu einer Eigenverwertung auf den von ihnen im Rahmen der privaten Lebensführung genutzten Grundstücken in der Lage sind oder diese beabsichtigen, § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Eine Eigenverwertung in Form der Eigenkompostierung bleibt daher alternativ zu der Bioabfallerfassung des öRE bestehen. Dies erscheint wegen der zum Teil ländlichen Siedlungsstruktur der Entsorgungsgebiete (insbesondere im Landkreis Cuxhaven und der Stadt Cuxhaven) auch zweckmäßig. Da die Eigenverwertungsmöglichkeit räumlich auf die Grundstückssphäre des Abfallbesitzers beschränkt wird, ist im Umkehrschluss eine anderweitige Verwertung unzulässig.

### **Umsetzung des Begriffs der Bioabfälle**

Der aktuelle Bioabfallbegriff im Sinne von § 11 Abs. 1 und § 3 Abs. 7 KrWG kann inhaltlich in die folgenden wesentlichen Gruppen eingeteilt werden: Pflanzliche Abfälle, Nahrungs-/Küchenabfälle und vergleichbare Komplementärabfälle. Es ist festzuhalten, dass in den drei Gebietskörperschaften in Bezug auf die neuen rechtlichen Anforderungen unterschiedliche satzungs- bzw. ortsrechtliche Ausgestaltungen existieren.

Die in den jeweiligen Abfallsatzungen bzw. dem Ortsgesetz enthaltenen näher festgelegten Definitionen der Bioabfälle in Gestalt der begrifflichen Einteilung als „**pflanzlichen Abfälle**“ (Grünschnitt oder Grünabfälle), entsprechen vollumfänglich sowohl den einsatzstoff-bezogenen, als auch herkunfts-bezogenen Bereich der inhaltlichen Vor- und Maßgaben des Artikel 3 Abs. 4 der AbfRRL und des § 3 Abs. 7 KrWG. Diese satzungs- bzw. ortsrechtlichen Bestimmungen stehen dahingehend im Einklang mit den neuen Anforderungen.

Des Weiteren erfasst das Ortsrecht der Gebietskörperschaft Bremerhaven auch die weiteren einsatzstoff- und herkunftsbezogen Bioabfallbestandteile der **Nahrungs- und Küchenabfälle** im Sinne des KrWG. Die redaktionelle Umsetzung (hier: „biologisch verwertbare Küchenabfälle“) dieser für den weiten Bioabfallbegriff wesentlichen Teilfraktion ist im Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven demnach erfolgt, so dass diese Bestimmungen im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen stehen.

Mit Blick auf die Teilfraktion der Nahrungs- und Küchenabfälle besteht in Stadt und Landkreis Cuxhaven keine weitergehende Bestimmung. Insbesondere der für den neuen Bioabfallbegriff wesentliche Bestandteil der biologisch abbaubaren tierischen Nahrungs- und Küchenabfälle fällt aus dem Anwendungsbereich der Satzungen, insbesondere aus der normierten Pflicht zur getrennten Erfassung im Sinne von § 6 Nr. 1 Abfallsatzung Landkreis Cuxhaven und § 4 Abs. 1 Nr. 1 Abfallsatzung der Stadt Cuxhaven, heraus. Diese Teilfraktionen werden integriert mit dem System des gemischten Restmülls erfasst und unterfallen satzungsrechtlich keiner getrennten Erfassung.

Keine Entsprechung in den örtlichen Regelungen finden die sonstigen biologisch abbaubaren Abfälle, die in stofflicher Hinsicht eine hinreichende qualitative Vergleichbarkeit mit den übrigen Fallgruppen aufweisen (biologisch abbaubare Kunststoffe u.a.) im Sinne des § 3 Abs. 7 KrWG.

### **Getrenntsammlungsanforderungen gem. § 11 KrWG**

Die aktuellen inhaltlichen Anforderungen an die kommunalen Systeme der Bioabfallsorgung ergeben sich aus § 11 Abs. 1 KrWG. Danach besteht die Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen nur soweit dies zur Erfüllung der Grundpflichten zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist. Die Pflicht zur Getrenntsammlung ist demnach inhaltlich an die gesetzlichen Anforderungen der Verwertungspflichten gekoppelt. Dies bedeutet, dass vor Prüfung der Erforderlichkeit der getrennten Sammlung von Bioabfällen herauszustellen ist, ob diese den Verwertungspflichten nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG unterliegen. Hierbei sind insbesondere der Grundsatz des Vorrangs der Verwertung vor der Beseitigung sowie der Vorrang der stofflichen vor der energetischen Verwertung zu beachten.

Während das europäische Abfallrecht allerdings von einem absoluten Vorrang der stofflichen Verwertung (Recycling) vor der energetischen Verwertung als sonstige Verwertung ausgeht, besteht im deutschen Recht der Vorrang der höherwertigen Verwertungsmaßnahme unter Beachtung der Grundsätze des § 6 Abs. 2 KrWG. Darüber hin-



aus besteht eine zeitlich begrenzte heizwertabhängige Gleichrangvermutung beider Verwertungsverfahren nach § 8 Abs. 3 KrWG, welche jedoch im Rahmen der Verbrennung von Bioabfällen wegen des hohen Wasseranteils nicht erreicht wird.

Darüber hinaus ermöglicht die Regelung des § 8 Abs. 1 Satz 4 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG die Berücksichtigung technischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Wahl der im Einzelfall bestehenden Verwertungsalternativen und ermöglicht demnach auch einen Rückgriff auf eine „niedrigere“ Verwertungsart. Die Berücksichtigung technischer, wirtschaftlicher und sozialer Aspekte sieht auch die AbfRRL vor. Hier bleibt abzuwarten, ob die von der Europäischen Kommission insbesondere gegen die Gleichrangvermutung geltend gemachten Bedenken wegen einer mangelhaften Umsetzung der europäischen Abfallhierarchie grundsätzlich zu einer Änderung des § 8 Abs. 3 KrWG führen.

Mit Blick auf den Bioabfallbestandteil der **pflanzlichen Grünabfälle** erfüllen sämtliche hier zuständigen öRE bereits gegenwärtig das Erfordernis einer von den übrigen Abfallfraktionen stofflich getrennten Sammlung. Die satzungs- und ortsrechtlichen Bestimmungen legen insoweit die getrennte Erfassung von pflanzlichen Bioabfällen fest (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BrhvAbfG; § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Cuxhaven; § 6 Nr. 1 der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises Cuxhaven). Dabei ist die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Systeme Ausfluss des eigenen hoheitlichen Organisationsermessens (Artikel 28 Abs. 2 GG). Die Entsorgungsleistung in den Gebietskörperschaften erfolgt in Form flächendeckender Bringsysteme. Im Landkreis Cuxhaven können entsprechend § 7 der Abfallsatzung pflanzliche Abfälle auf dem Kompostplatz Heeßel, auf der Deponie Grauer Wal (Bremerhaven) oder auf den Kompostplätzen in den Orten Beverstedt und Sellstedt sowie an 7 Annahmestellen in Gemeinden angeliefert werden. Darüber hinaus besteht ein zusätzliches System von verschiedenen dezentralen Sammelstellen. Zudem besteht ein (gebührenpflichtiges) Holsystem in Form von Straßensammlungen, die fakultativ in Anspruch genommen werden können. Im Gebiet der Stadt Cuxhaven besteht ebenso ein Bringsystem für pflanzliche Abfälle. Diese können gem. § 5 Abs. 2 der Abfallsatzung entweder an den bekanntgegebenen Sammelstellen zu den bekanntgegebenen Zeiten durch Eingabe in die entsprechenden Container überlassen werden oder am Recyclingzentrum Gudendorf in Cuxhaven-Altenwalde angeliefert werden. Darüber hinaus kann in besonderen Fällen auf Antrag ein städtischer Container ausgeliefert und in Anspruch genommen werden. Die Stadtgemeinde Bremerhaven sammelt pflanzliche Abfälle über zugelassene Annahmestellen oder die Abfallentsorgungsanlage (Deponie Grauer Wall) im Bringsystem, § 8 Abs. 4



des Ortsgesetzes. Die in den Gebietskörperschaften getrennt erfassten pflanzlichen Abfälle werden stofflich verwertet (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 und § 3 Abs. 25 KrWG).

Für den Bestandteil der **sonstigen Bioabfälle**, insbesondere für Nahrungs- und Küchenabfälle sowie vergleichbaren biologisch abbaubaren Stoffen findet in den drei Entsorgungsgebieten keine getrennte Sammlung statt. Diese werden integriert und demnach ohne Trennung über die Restmüllbehälter erfasst. Im Stadtgebiet Bremerhaven soll die Getrenntsammlung von Bioabfällen aus Haushaltungen stadtteilweise eingeführt werden, § 8 Abs. 3 Satz 1 des Ortsgesetzes. Soweit dies erfolgt ist, sollen die Anschlusspflichtigen nach Bedarf einen Sammelbehälter für Bioabfälle (Biotonne) anfordern und benutzen; es besteht jedoch kein Anschluss- und Benutzungszwang, § 8 Abs. 3 Satz 3 des Ortsgesetzes.

### **Zulässigkeit der energetischen Verwertung**

Obwohl die sonstigen Bioabfälle integriert mit dem Restmüll und demnach nicht getrennt erfasst werden, sind die gesetzlichen Anforderungen auch in Bezug auf die Erfassung dieses Abfallbestandteils (insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle) im Wege einer energetischen Verwertung im MHKW Bremerhaven durch die hier zuständigen öRE erfüllt. Diesen steht zwar gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 KrWG kein Wahlrecht zwischen der stofflichen oder energetischen Verwertung im Sinne des § 8 Abs. 3 KrWG zu, da der stoffspezifische Heizwert der Nahrungs- und Küchenabfälle von mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm wegen des hohen Wasseranteils dieser Abfälle technisch nicht zu realisieren ist.

Da die Anlagen des MHKW Bremerhaven jedoch über eine Energieeffizienz nach Maßgabe der R1-Kriterien verfügen, werden die sonstigen Bioabfälle hier einer hochwertigen energetischen Verwertung zugeführt. Den zuständigen öRE kommt über das Korrektiv der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Erforderlichkeit eine gewisse Umsetzungsflexibilität bei der Wahl der im Einzelfall zumutbaren Verwertungsmaßnahme zu, § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG. Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung erlaubt, statt der stofflichen Verwertung, den Rückgriff auf die in der Abfallhierarchie niedrigere Stufe der energetischen Verwertung. Da insgesamt innerhalb der Verwertungslogik des § 7 Abs. 2 KrWG verblieben wird und nicht wie im Rahmen von § 7 Abs. 4 KrWG zwischen Abfallbeseitigungs- und Abfallverwertungsmaßnahmen variiert werden soll, muss dieser Umsetzungsspielraum erst recht zur Geltung gelangen. Die Durchführung einer flächendeckenden getrennten Erfassung mittels Biotonne ist für die öRE aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar, da dies nur mit einem erheblichen finanziellen Aufwand

umzusetzen wäre. Eine getrennte Erfassung und anschließende stoffliche Verwertung der Bioabfälle bewirkt zunächst, dass bestehende vertraglich vereinbarte Mengenkontingente mit dem MHKW Bremerhaven unterschritten werden und dadurch automatisierte Kompensationszahlungen fällig werden. Zusätzlich ergibt sich auch aus ökologischen Studien im Auftrag einzelner Gebietskörperschaften, dass lediglich geringfügige ökologische Vorteile, beispielsweise der Schonung der Phosphatreserven, durch eine ausgeweitete stoffliche Verwertung von Bioabfällen sehr teuer erkaufte werden müssten. Auch wirken sich die geringen Erfassungsquoten in den ländlich geprägten Gebieten sowie die sonstige Verlagerung von bestehenden Verwertungspfaden durch die Abfallbesitzer nachteilig auf die wirtschaftliche und ökologische Rentabilität der Einführung einer getrennten Bioabfallerfassung aus. Die Realisierung einer getrennten Erfassung und anschließenden stofflichen Verwertung ist damit mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden und somit für die vorliegenden öRE wirtschaftlich unzumutbar. Letztlich wird in den Entsorgungsgebieten ein energieeffizientes und hochwertiges energetisches Verwertungsverfahren angewandt, welches eine getrennte Sammlung der Bioabfälle nicht erforderlich macht.

#### **Anpassungsbedarf in den Abfallsatzungen**

Die jeweiligen Abfallsatzungen von Stadt und Landkreis Cuxhaven sollten inhaltlich an die besonderen Anforderungen des Bioabfallbegriffes angepasst werden und dabei insbesondere um den Bereich der Küchen- und Nahrungsabfälle aktualisiert werden. Die Abfallsatzung des Landkreises Cuxhaven sollte um eine Bestimmung ergänzt werden, die eine Ausnahme von den Überlassungspflichten im Wege der Eigenkompostierung gerade für den Bereich der Bioabfälle ermöglicht. Letztlich sind alle Abfallsatzungen bzw. das Ortsgesetz um den Bioabfallbestandteil der Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen, die den Küchen- und Nahrungsabfällen sowie den pflanzlichen Abfällen nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften vergleichbar sind, zu ergänzen (§ 3 Abs. 7 Nr. 4 KrWG).

#### **Anpassung in den Entsorgungsverträgen**

Da überlassungspflichtige pflanzliche Grünabfälle (Garten- und Parkabfälle) getrennt erfasst und stofflich verwertet werden sollen, muss sichergestellt werden, dass diese nicht einer energetischen (thermischen) Verwertung im MHKW Bremerhaven zugeführt werden. Der Leistungsvertrag Abfall zwischen der Stadt Bremerhaven und der BEG sieht bereits in § 4 III. Abs. 3 des Vertrages vor, dass Garten- und Parkabfälle einer nicht-thermischen Verwertung zuzuführen sind. Soweit erforderlich, sollten die Bestimmungen des gemeinsamen Leistungsvertrages zwischen Stadt und Landkreis Cuxha-

ven mit der BEG um eine vergleichbare Regelung erweitert werden. Durch die Vereinbarung eines Ergänzungsvertrages könnte den Anforderungen entsprochen werden. Zunächst bietet sich auch hier eine begriffliche Klarstellung der von den jeweiligen Systemen erfassten Bioabfälle an, da unterschiedliche Anforderungen an die konkreten Verwertungsmethoden von der stofflichen Zusammensetzung abhängen. Hier empfiehlt sich eine Anpassung analog zu den Abfallsatzungen unter Verwendung der Differenzierung nach Garten- und Parkabfällen einerseits und sonstigen Bioabfällen (insbesondere Nahrungs- und Küchenabfälle) andererseits.

### **Umweltpolitische und strategische Erwägungen**

Gleichwohl die gesetzgeberischen Anforderungen an die getrennte Sammlung und Verwertung von Bioabfällen im Sinne von § 11 Abs. 1 KrWG, wie in der Begutachtung dargestellt, keine absolute Rechtspflicht anordnen, gehen die umweltpolitischen Vorgaben parteiübergreifend sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene von einer umfassenden getrennten Erfassung von Bioabfällen mit anschließender stofflicher Verwertung aus. Die stoffliche Verwertung von Bioabfällen im Wege der Kompostierung oder Vergärung ist für viele Entscheidungsträger vorzugswürdig, da diese im Sinne der Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz das beste Ergebnis liefert. Neben den europarechtlichen Bedenken können auch strategische Erwägungen zur Einführung einer flächendeckenden Bioabfalltonne herangezogen werden. Hierbei ist insbesondere daran zu denken, dass ein kommunales System nur dann Schutz vor gewerblichen Konkurrenzsammlungen genießt, wenn dieses durch den öRE oder einen beauftragten Dritten eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung vorsieht bzw. bereithält (§ 17 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 KrWG). Wird in der Zwischenzeit ein gewerblicher Sammler im entsprechenden Entsorgungsgebiet auf dem Gebiet der Bioabfallentsorgung und Verwertung aktiv, so kommt dieser Tätigkeit Vertrauensschutz zu, was sich nachhaltig auf die Erfassungsquoten auswirken kann.