

DIE ZUSTÄNDIGKEIT 06.1 ZUS DER LANDKREISE FÜR DIE ABFALLBESEITIGUNG

Technische Hochschule Darmstadt
Institut für Wasserversorgung,
Abwasserbeseitigung und Abwasserplanung
- Bibliothek -

6100 Darmstadt, Petersenstraße 13
GUTACHTEN VON

HEIKO DOEDENS
JOSEF KÖLBLE
WOLFGANG LOSCHELDER
JÜRGEN SALZWEDEL

erstellt
im Auftrage
des Niedersächsischen Landkreistages

Inhalt

<i>Einführung</i>	1
1. Entwicklung der Organisation der Abfallbeseitigung in Niedersachsen seit 1973	2
2. Rechtsprechung zu § 1 Abs. 2 Satz 1 Nds. AG AbfG bis zum Jahre 1979	4
3. Gegenwärtiger Stand der Organisation der Abfallbeseitigung	5
4. Bedeutung der neueren Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg	6
1. Teil	
Dr.-Ing. habil. Heiko Doedens, Hannover	
<i>Technische, wirtschaftliche, abfallwirtschaftliche und organisatorische Gesichtspunkte für die Festlegung der Abfallbeseitigungskompetenz</i>	9
1. Entwicklung der Abfallbeseitigung	9
1.1 Abfallbeseitigung vor dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes	9
1.2 Derzeitiger Stand der Abfallbeseitigung	13
1.3 Zukünftige Entwicklung der Abfallbeseitigung	18
2. Aufgaben der Sammlung und des Transports sowie zweckmäßige Mindestgröße organisatorischer Einheiten aus der Sicht von Sammlung und Transport	20
2.1 Ausgangssituation	20
2.2 Müllfahrzeuge und Leistungsdaten für verschiedene Abfallarten und Behälterarten	21
2.3 Weitere Vorteile größerer Entsorgungsgebiete	28
2.4 Zweckmäßige Mindestgröße aus der Sicht von Sammlung und Transport	30

3.	Anforderungen an Anlagen für das Behandeln und Ablagern von Abfällen und zweckmäßige Mindestgrößen derartiger Anlagen	35
3.1	Technische und wirtschaftliche Grundlagen für die Festlegung optimaler Anlagengrößen	35
3.2	Abfallwirtschaftliche und organisatorische Gesichtspunkte für die Wahl bestimmter Anlagengrößen	37
3.3	Beispiele für großräumige Planungen	39
4.	Probleme bei einer Teilübertragung von Sammlung und Transport auf kreisangehörige Gemeinden	40
4.1	Wechselbeziehungen und Einflüsse zwischen Sammlung und Transport sowie Behandlung und Ablagerung	40
4.2	Konsequenzen und Beurteilung einer Teilübertragung von Sammlung und Transport	45
5.	Konsequenzen für die Festlegung der Abfallbeseitigungskompetenz	46
5.1	Generelle Aspekte für die Festlegung der Kompetenz	46
5.2	Festlegung der Kompetenz für die Abfallbehandlung und -ablagerung	46
5.3	Festlegung der Kompetenz für Abfallsammlung und -transport	47

2. Teil

Ministerialdirektor a. D. Dr. jur. Josef Kölbl, Bonn

	<i>Zur Frage der Vereinbarkeit der Auslegung des § 1 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Abfallbeseitigungsgesetz durch das OVG Lüneburg mit dem Abfallbeseitigungsgesetz</i>	53
1.	Zur Fragestellung	53
2.	Zum Inhalt des Abfallbeseitigungsgesetzes	54
2.1	Abfallbeseitigung als öffentliche Aufgabe des Umweltschutzes	54
2.2	Gebot schadloser Abfallbeseitigung nach Maßgabe bestimmter Anforderungen	56

Inhalt	XI	
2.3	Verpflichtung der Länder zur Abfallbeseitigungsplanung nach überörtlichen Gesichtspunkten	57
2.4	Berücksichtigung abfallwirtschaftlicher Gesichtspunkte	58
2.4.1	Wirtschaftlichkeit (Kosten) der Abfallbeseitigung	58
2.4.2	Verwertung von Abfällen (Recycling)	60
3.	Zu den Zielvorstellungen des Gesetzgebers hinsichtlich der Durchführung des Abfallbeseitigungsgesetzes (Prinzipielle Zuständigkeit der Landkreise als Träger der Abfallbeseitigungspflicht im Rahmen möglichst großräumiger Lösungen)	61
4.	Die Regelung der Trägerschaft der Abfallbeseitigungspflicht in den Ausführungsgesetzen der Länder zum Abfallbeseitigungsgesetz	63
4.1	Prinzipielle Zuweisung der Zuständigkeit an die Landkreise	63
4.2	Großräumige Lösungen als übereinstimmende Zielvorstellung der Landesgesetzgeber	65
5.	Die Regelung der Übertragbarkeit der Abfallbeseitigungspflicht auf Gemeinden in den Ausführungsgesetzen der Länder zum Abfallbeseitigungsgesetz	68
5.1	Die Fähigkeit der Gemeinden zu schadloser Beseitigung der Abfälle nach Maßgabe der gesetzlichen Anforderungen als erste Voraussetzung der Übertragung (unbestimmter Rechtsbegriff)	68
5.2	Keine Beeinträchtigung der dem Landkreis verbleibenden Abfallbeseitigungspflicht als zweite Voraussetzung der Übertragung (unbestimmter Rechtsbegriff)	69
5.3	Möglichkeit, von der Übertragung auch beim Vorliegen der Voraussetzungen zu 5.1 und 5.2 abzusehen, wenn dies dem Inhalt und Zweck des Abfallbeseitigungsgesetzes entspricht (Ermessensentscheidung)	70
6.	Insbesondere: Die Bedeutung der Ermessensentscheidung des Landkreises bzw. der Aufsichtsbehörde nach § 1 (2) Satz 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes für einen dem Inhalt und Zweck des Abfallbeseitigungsgesetzes entsprechenden Vollzug desselben	72

6.1	Die Bedeutung der Ermessensentscheidung im Hinblick auf das Gebot schadloser Abfallbeseitigung	72
6.1.1	In Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde	72
6.1.1.1	Gegenwärtige Leistungsfähigkeit	73
6.1.1.2	Zukünftige Leistungsfähigkeit	74
6.1.2	In Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Landkreises	75
6.1.3	In Bezug auf das Gesamtsystem der Abfallbeseitigung	77
6.2	Die Bedeutung der Ermessensentscheidung im Hinblick auf die Verpflichtung der Länder zur Abfallbeseitigungsplanung nach überörtlichen Gesichtspunkten	78
6.2.1	Bestehende Abfallbeseitigungspläne	78
6.2.2	Zukünftige Abfallbeseitigungsplanung	79
6.3	Die Bedeutung der Ermessensentscheidung im Hinblick auf die Berücksichtigung abfallwirtschaftlicher Gesichtspunkte im Sinne des Abfallbeseitigungsgesetzes	81
6.3.1	Wirtschaftlichkeit (Kosten) der Abfallbeseitigung	81
6.3.2	Verwertung der Abfälle	82
7.	Die Einschränkung des den Landkreisen und Aufsichtsbehörden durch § 1 (2) Satz 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Abfallbeseitigungsgesetz eingeräumten Ermessensspielraums durch die neuere Rechtsprechung des OVG Lüneburg	83
7.1	Keine Berücksichtigung künftiger Veränderungen der Leistungsfähigkeit der Gemeinden im Verhältnis zum Landkreis (6.1.1)	84
7.2	Berücksichtigung von Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Landkreises unterhalb der „Gefährdungsschwelle“ (6.1.2)?	84
7.3	Keine Berücksichtigung von nachteiligen Auswirkungen auf das Gesamtsystem der Abfallbeseitigung (6.1.3)	87
7.4	Keine Berücksichtigung der überörtlichen Abfallbeseitigungsplanung (6.2)	88
7.5	Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Abfallbeseitigung (6.3.1) nur in beschränktem Maße	90
7.6	Keine Berücksichtigung von Gesichtspunkten einer besseren Verwertbarkeit der Abfälle (6.3.2)	91
8.	Ergebnis	92

3. Teil

Professor Dr. Jürgen Salzwedel, Bonn, und
 Professor Dr. Wolfgang Loschelder, Bochum

<i>Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Festlegung der Abfallbeseitigungskompetenz durch den Gesetzgeber</i>		95
1.	Einleitung	95
2.	Der Dispositionsspielraum des Gesetzgebers für die Zuweisung der Abfallbeseitigungskompetenz	97
2.1	Art. 28 Abs. 2 GG als Maßstab für die Aufgabenzuweisung	97
2.1.1	Der verfassungsrechtliche Schutz des gemeindlichen Aufgabenbestandes	98
2.1.1.1	Der gemeindliche Aufgabenbestand	98
2.1.1.2	Der verfassungsrechtliche Aufgabenschutz	105
2.1.2	Die gesetzliche Disposition über die Abfallbeseitigungskompetenz	115
2.1.2.1	Die Entwicklung der Abfallbeseitigungsaufgabe	115
2.1.2.2	Örtliche und überörtliche Bezüge der Abfallbeseitigung	116
2.1.2.3	Die Dispositionsbefugnis des Gesetzgebers	118
2.2	Einheitliche Kompetenzzuweisung oder Differenzierungszwang	124
2.2.1	Die Generalisierungsbefugnis des Gesetzgebers bei der Aufgabenzuweisung	124
2.2.2	Der zulässige Ausschluß der Argumentation in concreto bei der Abfallbeseitigung	125
3.	Die Handhabung positivrechtlicher Ausnahmen von der Aufgabenzuweisung an die Kreise	127
3.1	Die gesetzlichen Ausnahmen von der Abfallbeseitigungskompetenz der Kreisebene	127
3.1.1	Der bundesrechtliche Befund	127
3.1.2	Die landesgesetzlichen Ausführungsregelungen	128
3.2	Die Stellung der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber § 1 Abs. 2 Nds. AG AbfG	128

XIV		Inhalt
3.2.1	Die Struktur der Vorschrift	128
3.2.1.1	Die Tatbestandsseite	129
3.2.1.2	Das Ermessen	129
3.2.2	Die erste Stufe: subjektives Recht oder Rechtsreflex zu- gunsten der Gemeinde?	131
3.2.2.1	ratione legis	131
3.2.2.2	ratione constitutionis	136
3.2.3	Die zweite Stufe: der mögliche Inhalt eines Anspruchs auf fehlerfreie Ermessensausübung	138
3.2.3.1	Die mögliche Herleitung des Anspruchs	138
3.2.3.2	Inhalt und Grenzen des Anspruchs	139
	<i>Zusammenfassung</i>	143