



VA 18 19

**Entscheid vom 24. Juni 2019
Verwaltungsabteilung**

Besetzung

Verwaltungsgerichtspräsident Albert Müller, Vorsitz,
Verwaltungsrichterin Brigitte Wettstein,
Verwaltungsrichter Heinz Metz,
Verwaltungsrichter Sepp Schnyder,
Verwaltungsrichter Beda Bossard,
Gerichtsschreiberin Helene Reichmuth.

Verfahrensbeteiligte

1. Politische Gemeinde Beckenried,
vertreten durch den Gemeinderat Beckenried,
Emmetterstrasse 3, 6375 Beckenried,

2. Politische Gemeinde Buochs,
vertreten durch den Gemeinderat Buochs,
Beckenriederstrasse 9, 6374 Buochs,

3. Politische Gemeinde Ennetbürgen,
vertreten durch den Gemeinderat Ennetbürgen,
Friedenstrasse 6, 6373 Ennetbürgen,

4. Politische Gemeinde Hergiswil,
vertreten durch den Gemeinderat Hergiswil,
Seestrasse 54, 6052 Hergiswil,

5. Politische Gemeinde Oberdorf,
vertreten durch den Gemeinderat Oberdorf,
Schulhausstrasse 19, 6370 Oberdorf,

6. Politische Gemeinde Stansstad,
vertreten durch den Gemeinderat Stansstad,
Achereggstrasse 1, 6363 Stansstad,

alle wiederum vertreten durch Prof. Dr. iur. Tomas Poledna
und/oder Dr. iur. Ralph Trümpler

Beschwerdeführerinnen,

gegen

Regierungsrat des Kantons Nidwalden,
Dorfplatz 2, 6371 Stans,

Beschwerdegegner.

Gegenstand

Sperrgutsammlung / aufsichtsrechtliches Einschreiten

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Regierungsrats-
beschluss (RRB) Nr. 679 vom 23. Oktober 2018

Sachverhalt:

A.

a.

Mit Schreiben vom 8. Januar 2013 ersuchte der Kehrichtverwertungsverband (KVV) Nidwalden den Rechtsdienst um Vorprüfung eines Entwurfs für ein neues Abfall- und Gebührenreglement (AGR; RR-1).

Mit Stellungnahme vom 21. Januar 2013 legte der Rechtsdienst im Wesentlichen dar, dass die kostenlose Sperrgutabfuhr dem Verursacherprinzip widerspreche und somit Bundesrecht verletze. Demnach sei weder eine Finanzierung über die allgemeinen Steuermittel noch eine Finanzierung über die Grundgebühr zulässig (RR-7).

Am 26. September 2013 verabschiedete die Delegiertenversammlung des KVV Nidwalden ein neues Abfall- und Gebührenreglement inkl. Gebührentarif und genehmigte einen Antrag, wonach der Vorstand mit der Organisation von zwei Haushalt-Sperrgutsammlungen pro Jahr, finanziert über die Grundgebühr und auf zwei Jahre befristet, zu beauftragen sei (RR-21).

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2013 ersuchte der KVV Nidwalden den Regierungsrat um Genehmigung des neuen Abfall- und Gebührenreglements (RR-19).

Mit RRB Nr. 731 vom 22. Oktober 2013 genehmigte der Regierungsrat das Reglement. Den Beschluss, auf zwei Jahre befristet weiterhin zwei Haushalt-Sperrgutsammlungen pro Jahr (finanziert über die Grundgebühr) durchzuführen, nahm der Regierungsrat zur Kenntnis und tolerierte diesen aufgrund dessen Befristung stillschweigend (RR-20).

b.

An der Delegiertenversammlung des KVV Nidwalden vom 25. Juni 2015 fassten die Delegierten folgenden Beschluss (RR-25):

«[...]

3. Die Delegiertenversammlung beschliesst die unbefristete Weiterführung der zweimaligen Strassensammlung von Sperrgut finanziert über die Grundgebühr.

[...]»

Daraufhin fand am 23. Oktober 2015 eine Aussprache zwischen Vertretern des Regierungsrates und des KVV Nidwalden statt.

Am 9. Dezember 2015 überbrachte der KVV Nidwalden dem Kanton diverse Unterlagen und ersuchte um Genehmigung der Verbandsgebühr sowie der Gemeindegebühren für das Jahr 2016.

Mit RRB Nr. 943 vom 22. Dezember 2015 genehmigte der Regierungsrat den vom KVV Nidwalden festgelegten Gebührenrahmen für die Gemeindegebühren sowie die gemeindeweise Festlegung der effektiven Höhe der Gemeindegebühr durch den administrativen Rat. Er nahm ferner zur Kenntnis, dass der KVV Nidwalden die von den administrativen Räten beschlossenen Gemeindegebühren vor dem 31. Dezember 2015 im Amtsblatt veröffentlicht. Ausserdem genehmigte der Regierungsrat eine Reduktion der jährlichen Verbandsgebühr. Im gleichen Beschluss forderte der Regierungsrat als aufsichtsrechtliche Massnahme im Sinne von Art. 207 Abs. 2 des Gesetzes über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (GemG; NG 171.1) den KVV Nidwalden auf, die Durchführung von Separatsammlungen von Sperrgut bis Ende 2016 neu zu regeln und rechtzeitig dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen (RR-27).

C.

In der Folge forderten die Gemeinden Hergiswil und Ennetbürgen den Vorstand des KVV Nidwalden auf, gegen den RRB Nr. 943 vom 22. Dezember 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht einzureichen bzw. aktiv zu werden und die Fortführung der Sperrgutsammlungen im Sinne der Delegiertenversammlung vom 25. Juni 2015 zu vertreten (RR-29 bis 33).

Mit Brief vom 25. Januar 2016 teilte der Vorstand des KVV Nidwalden den politischen Gemeinden sowie den Delegierten mit, dass er den Beschluss des Regierungsrates akzeptiere und von einer Beschwerde absehe. Auf einen Antrag von Seiten der Delegierten hin könne an der Delegiertenversammlung vom 30. Juni 2016 erneut über die Durchführung einer Separatsammlung von Sperrgut abgestimmt werden. Sollte das 2/3 Mehr erreicht werden, werde im Auftrag der Delegierten eine Rechtsabklärung durch den KVV Nidwalden erfolgen (RR-28).

d.

Mit Schreiben vom 27. Juni 2016 wandte sich die Justiz- und Sicherheitsdirektion erneut an die Verbandsgemeinden und forderte diese auf, dem RRB Nr. 943 vom 22. Dezember 2015 Folge zu leisten, andernfalls man es bedauern würde, zu weiteren aufsichtsrechtlichen Massnahmen greifen zu müssen (RR-35).

An der ordentlichen Delegiertenversammlung vom 30. Juni 2016 beschlossen die Delegierten schliesslich die unbefristete Weiterführung der zweimalig jährlichen Separatsammlungen von Sperrgut in den Gemeinden; Finanzierung durch die Gemeinden, basierend auf den effektiven Mengen pro Gemeinde, und der Vorstand des KVV Nidwalden organisiere nur noch die Sammlungen (RR-36).

Im Amtsblatt Nr. 30/31 vom 27. Juli 2016 wurde auszugsweise aus den Verhandlungen der Delegiertenversammlung unter anderem Folgendes publiziert (RR-37):

«[...]

3. Die Delegiertenversammlung beschliesst die unbefristete Weiterführung der zweimalig jährlichen Separatsammlung von Sperrgut in den Gemeinden des Kantons Nidwalden. Finanzierung durch die Gemeinden, basierend auf den effektiven Mengen pro Gemeinde.

[...]»

e) Am 7. Dezember 2016 reichte der Vorstand des KVV Nidwalden dem Regierungsrat das Gesuch um Genehmigung der Verbands- und Gemeindegebühren für das Jahr 2017 ein (RR-39). In der Beilage wurde mit Bezug auf den zitierten Beschluss ein vom Präsident des KVV Nidwalden unterzeichnetes Dokument vom 31. August 2016 mit folgendem Inhalt mitgebracht:

«[...]

Der im Amtsblatt Nr. 30 vom 27. Juli 2016 veröffentlichte Auszug aus den Verhandlungen der ordentlichen Delegiertenversammlung des Kehrichtverwertungsverbandes Nidwalden vom 30. Juni 2016 in Wolfenschiessen wird wie folgt präzisiert:

3. Die Delegiertenversammlung beschliesst die unbefristete Weiterführung der zweimalig jährlichen Separatsammlung von Sperrgut in den Gemeinden des Kantons Nidwalden. Finanzierung durch die Gemeinden, basierend auf den effektiven Mengen pro Gemeinde.

Die Verbindlichkeit für die Gemeinden ist durch den Beschluss nicht gegeben, so dass die Gemeinden über die Durchführung/Weiterführung der Sperrgutsammlung in ihrer Gemeinde frei entscheiden können.

[...]»

Mit RRB Nr. 9 vom 10. Januar 2017 genehmigte der Regierungsrat die Reduktion der Verbandsgrundgebühr des KVV um Fr. 40.00 auf Fr. 25.00 pro Kalenderjahr bei einer beziehungsweise auf Fr. 50.00 pro Kalenderjahr bei zwei Kehrrichtabfahrten pro Woche. Zu den Gemeindegebühren äusserte er sich nicht, da sich diese innerhalb des bereits genehmigten Gebührenrahmens befanden (RR-41).

Die beigelegte Präzisierung des KVV Nidwalden bzw. die Thematik der Separatsammlungen von Sperrgut war nicht Gegenstand dieses Beschlusses. In der Folge teilten der Regierungsrat bzw. einzelne Direktionen den Gemeinden jedoch unstrittig mit (unter anderem anlässlich der Gemeindepräsidentenkonferenz vom 9. März 2017; RR-43), dass eine Sammlung zulasten der Gemeindegrundgebühr das bundesrechtliche Verursacherprinzip verletze und somit unzulässig sei.

f.

Da der Homepage des KVV Nidwalden in der Folge unstrittig entnommen werden konnte, dass im Herbst 2017 in den Gemeinden Beckenried, Buochs, Emmetten, Ennetbürgen, Hergiswil, Oberdorf und Stansstad erneut separate, über die Gemeindegrundgebühr finanzierte Sperrgutsammlungen durchgeführt wurden, teilte der Regierungsrat den genannten Gemeinden sowie dem KVV Nidwalden mit Schreiben vom 5. September 2017 mit, dass er erwäge, aufsichtsrechtliche Mittel zu ergreifen, da alle bisherigen Informationen zur Unzulässigkeit von kostenlosen Sperrgutsammlungen nicht die gewünschte Wirkung gezeigt hätten. Der Regierungsrat beabsichtige, im Sinne einer Anordnung gemäss Art. 207 Abs. 2 GemG dem KVV Nidwalden, den betroffenen Gemeinden des Kantons Nidwalden sowie ihren Amtsträgern und Funktionären zu untersagen, weiterhin Sperrgutsammlungen zulasten der Verbandsgebühr oder der Gemeindegrundgebühr durchzuführen oder durchführen zu lassen. Zudem bestehe die Absicht, sämtliche Publikationen betreffend die Durchführung von Sperrgutsammlungen zulasten der Gemeindegrundgebühr zu widerrufen. Für den Fall, dass dieser Anordnung nicht Folge geleistet werde, beabsichtige der Regierungsrat, gegen die fehlbaren Personen ein Disziplinarverfahren gemäss Art. 208 GemG zu eröffnen, wobei gemäss Art. 36 des Behördengesetzes (BehG; NG 161.1) als Disziplinarstrafe ein mündlicher und schriftlicher Verweis, eine Busse bis zu Fr. 1'000.00 oder die Abberufung möglich seien. Den Adressaten wurde Gelegenheit gegeben, bis am 20. September 2017 Stellung zu nehmen (RR-49).

Mit den Schreiben vom 15., 18. und 19. September 2017 nahmen die Gemeinden aufforderungsgemäss zum Schreiben des Regierungsrates vom 5. September 2017 Stellung (RR-54 bis 60).

Mit Brief vom 26. September 2017 stellte der Regierungsrat gegenüber den Gemeinden erneut fest, dass die Entsorgung von Sperrgut von Bundesrechts wegen verursachergerecht zu finanzieren sei. Die Sammlung zulasten der Gemeindegebühr entspreche dieser Anforderung nicht. Da die betroffenen Gemeinden Beckenried, Buochs, Emmetten, Ennetbürgen, Hergiswil, Oberdorf und Stansstad offensichtlich eine grundsätzlich andere Rechtsauffassung verträten bzw. nicht gewillt seien, auf die unrechtmässige Finanzierung per Gemeindegrundgebühr zu verzichten, komme der Regierungsrat nicht umhin, die in Aussicht gestellte Anordnung zu erlassen. Da die bevorstehenden Sammlungen jedoch schon sehr zeitnah geplant seien, sei es nicht verhältnismässig, bereits diese Sammlungen mit formellem Beschluss zu verhindern. Der Regierungsrat stellte jedoch in Aussicht, dass er zu einem späteren Zeitpunkt einen entsprechenden Beschluss erlassen und sich auch inhaltlich mit den Stellungnahmen der Gemeinden befassen werde (RR-61).

g.

Um vorerst dennoch von einer aufsichtsrechtlichen Massnahme absehen zu können, suchte der Regierungsrat in der Folge unstrittig noch einmal das Gespräch mit den Gemeinden. Die Justiz- und Sicherheitsdirektorin erarbeitete mit dem Vorsitzenden der Gemeindepräsidentenkonferenz den Vorschlag, die Angelegenheit von einem gemeinsam beauftragten externen Gutachter beurteilen zu lassen. An dessen Einschätzung sollten sich die Parteien halten.

Mit Schreiben vom 15. November 2017 bestätigte die Justiz- und Sicherheitsdirektorin gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindepräsidentenkonferenz das Ergebnis der Gespräche. Sie teilte ihm mit, dass sie das Vorgehen dem Regierungsrat am 31. Oktober 2017 zur Diskussion gestellt und dieser dem Lösungsansatz zugestimmt habe (RR-62).

Die Gemeindepräsidentenkonferenz teilte ihrerseits mit Brief vom 17. November 2017 der Justiz- und Sicherheitsdirektorin mit, dass die sieben Gemeinden sich auf den Standpunkt stellten, «rechtmässig und im Sinne des Verbandentscheides» zu handeln. Die Gemeinden wollten deshalb kein Gutachten in Auftrag geben und würden es schätzen, wenn das Thema bis auf weiteres «ad acta» gelegt würde (RR 63; vgl. auch RR-66 bis 73).

B.

In der Folge zeigte sich unstrittig, dass in den Gemeinden Beckenried, Buochs, Emmetten, Ennetbürgen, Hergiswil, Oberdorf und Stansstad nach wie vor über die Gemeindegrundgebühr finanzierte Sperrgutsammlungen durchgeführt bzw. geplant wurden. Daher erliess der Regierungsrat den RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 mit folgendem Beschluss (RR-74):

- «1. Den Gemeinden Beckenried, Buochs, Emmetten, Ennetbürgen, Hergiswil, Oberdorf und Stansstad wird untersagt, weiterhin kostenlose, nicht verursachergerechte Sperrgutsammlungen durchzuführen bzw. durchführen zu lassen.
2. Die Gemeinderäte sind verpflichtet, diese Verfügung innerhalb ihren Verwaltungen sämtlichen mit der Thematik befassten Personen zur Kenntnis zu bringen.
3. Wird diese Anordnung nicht befolgt, wird der Regierungsrat gegen die fehlbaren Mitglieder der Gemeinderäte sowie den Gemeindeschreiberinnen beziehungsweise Gemeindeschreibern Strafanzeige einreichen sowie ein Disziplinarverfahren eröffnen.
4. Von der Androhung der Ungehorsamsstrafe gemäss Art. 292 StGB wird abgesehen.
5. Gegen diesen Beschluss kann binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung beim Verwaltungsgerichts Nidwalden Beschwerde geführt werden.»

C.

Gegen diesen RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 erhoben die Beschwerdeführerinnen am 15. November 2018 Beschwerde ans Verwaltungsgericht Nidwalden mit folgenden Anträgen:

«Prozessualen Anträge:

Es seien sämtliche Akten des vorinstanzlichen Verfahrens vollständig und umfassend zu edieren.

Anträge:

1. Es sei der angefochtene Beschluss vom 23. Oktober 2018 vollumfänglich aufzuheben;
 2. eventualiter sei der angefochtene Beschluss vom 23. Oktober 2018 aufzuheben und die Gelegenheit zur erneuten Sachverhaltsabklärung und neuer Entscheidung an den Beschwerdegegner zurückzuweisen;
- Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.»

D.

Mit Schreiben vom 19. November 2018 bestätigte der Vorsitzende den Eingang der Beschwerde und ersuchte den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen um Einzahlung eines Gerichtskostenvorschusses von Fr. 3'500.00 innert zehn Tagen.

E.

Nachdem der Gerichtskostenvorschuss bei der Gerichtskanzlei fristgerecht eingegangen war, übermittelte der Vorsitzende mit prozessleitender Verfügung vom 28. November 2018 dem Regierungsrat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 15. November 2018 samt Beilagen in Kopie und gab ihm Gelegenheit zum Einreichen einer Beschwerdeantwort innert 20 Tagen.

F.

Mit Vernehmlassung vom 22. Januar 2019 stellte der Regierungsrat innert erstreckter Frist die folgenden Anträge:

- «1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 15. November 2018 sei teilweise gutzuheissen; Ziff. 3 des Regierungsratsbeschlusses vom 23. Oktober 2018 (RRB Nr. 679) sei wie folgt anzupassen:
«Wird diese Anordnung nicht befolgt, wird der Regierungsrat gegen die fehlbaren Mitglieder der Gemeinderäte sowie gegen die fehlbaren Gemeindeschreiberinnen beziehungsweise Gemeindeschreiber ein Disziplinarverfahren eröffnen.»
2. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 15. November 2018 sei im Weiteren vollständig abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
3. Unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerinnen.»

G.

Mit Replik vom 6. Februar 2019 und Duplik vom 19. Februar 2019 hielten die Parteien vollumfänglich an ihren Anträgen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 15. November 2018 bzw. in der Vernehmlassung vom 22. Januar 2019 fest.

H.

Mit Schreiben vom 21. Februar 2019 stellte der Vorsitzende dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen die Duplik zu und stellte ihm eine Stellungnahme innert 10 Tagen frei.

I.

Mit Triplik vom 25. März 2019 hielten die Beschwerdeführerinnen innert erstreckter Frist wiederum vollumfänglich an ihren Anträgen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 15. November 2018 fest. Zur Triplik nahm der Regierungsrat am 3. April 2019 Stellung und hielt ebenfalls unverändert an seinen Anträgen in der Vernehmlassung vom 22. Januar 2019 fest.

J.

Mit Schreiben vom 10. April 2019 stellte der Vorsitzende dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen die Quadruplik zur Kenntnisnahme zu und erklärte den Rechtsschriftenwechsel damit als abgeschlossen. Gleichzeitig wurde der Rechtsvertreter aufgefordert, dem Gericht seine Kostennote innert 10 Tagen einzureichen. Diese wurde dem Gericht zusammen mit dem Verzicht auf eine weitere Stellungnahme mit Schreiben vom 23. April 2019 eingereicht. Die Verzichtserklärung wurde dem Beschwerdegegner mit Schreiben des Vorsitzenden vom 24. April 2019 zur Kenntnisnahme zugestellt.

K.

Das Verwaltungsgericht Nidwalden fällte am 24. Juni 2019 in Abwesenheit der Parteien den vorliegenden Entscheid. Praxisgemäss wurden die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens beigezogen. Auf die Parteivorbringen wird – soweit für die Entscheidungsfindung sinnvoll und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen; die Relevanz aller übrigen Vorbringen wird vom Gericht verneint.

Erwägungen:

1.

Anfechtungsobjekt bildet der Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 betreffend aufsichtsrechtliches Einschreiten in Sachen Sperrgutsammlung.

2.

Die Behörde prüft von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für den Erlass eines Entscheides erfüllt sind (Art. 54 Abs. 1 VRG; NG 265.1). Fehlt eine Voraussetzung, tritt die Behörde auf die Sache nicht ein (Art. 54 Abs. 3 VRG).

2.1 Der Erlass eines Entscheides setzt unter anderem die örtliche und sachliche Zuständigkeit voraus (Art. 54 Abs. 2 Ziff. 1 VRG). Der angefochtene RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 stellt einen gemäss Art. 89 VRG im Grundsatz mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren letztinstanzlichen Entscheid einer Verwaltungsbehörde dar. Daran ändert nichts, dass der Regierungsrat den Beschluss gestützt auf seine Aufsichtsbefugnis gemäss Art. 203 ff. GemG (Gemeindegesezt; NG 171.1) getroffen hat. Schreitet der Regierungsrat selber aufsichtsrechtlich ein, kann das Verwaltungsgericht solche Anordnungen des Regierungsrats überprüfen (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 41 N. 17). Zwar sind verwaltungsinterne Weisungen, auch wenn sie ebenso wie Verfügungen hoheitlich, einseitig, verbindlich und erzwingbar sind, mangels Verfügungsqualität (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 874) im Allgemeinen nicht anfechtbar; indessen gilt der diesem Konzept zugrundeliegende Rechtsgedanke, dass das untergeordnete Organ nicht gegen das übergeordnete soll rekurrieren können, im Gemeinderecht nicht, und muss deshalb der Gemeinde die Anfechtung aufsichtsrechtlicher Weisungen grundsätzlich möglich sein (HANS RUDOLF THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, Vorb. § 141-150 N. 7.5.; TOBIAS JAAG, Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, ZBI 94/1993 S. 553). Das Verwaltungsgericht ist demzufolge für die Behandlung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde örtlich und sachlich zuständig (Art. 89 Abs. 1 i.V.m. Art. 71 Abs. 1 VRG und Art. 38 GerG [NG 261.1]).

2.2

Die Verfassungsbeschwerde ist demgegenüber nicht das richtige Rechtsmittel, da es hier nicht um das Recht der Selbstverwaltung der betroffenen Gemeinden geht (vgl. Art. 69 Abs. 2 Ziff. 4 KV [NG 111] und Art. 219 ff. GemG), sondern um das aufsichtsrechtliche Einschreiten des Regierungsrates wegen Verletzung umweltrechtlicher Bestimmungen.

2.3 Die Ausgestaltung der Legitimation ist herkömmlicherweise auf Private zugeschnitten (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, N. 441 mit Hinweisen). Art. 111 Abs. 1 BGG (SR 173.110) verankert den Grundsatz der Einheit des Verfahrens: Demnach muss, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, sich am Verfahren vor allen kantonalen Instanzen als Partei beteiligen können. Der Zugang zum Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten muss somit gewährleistet sein und darf nicht durch einengende kantonalrechtliche Legitimationsumschreibungen verbaut werden (WIRTHLIN MARTIN, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N. 17.2 mit Hinweis auf BGE 135 II 149 E. 5). Nach der Praxis des Bundesgerichts zur Beschwerdelegitimation der Gemeinwesen kann sich eine Gemeinde für ihre Legitimation nicht nur auf die Gemeindeautonomie, sondern auch auf das allgemeine Beschwerderecht von Art. 89 Abs. 1 BGG berufen, wenn sie durch den angefochtenen Hoheitsakt gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist (BGE 136 V 346 E. 3.3.2; WALDMANN BERNHARD, in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger [Hrsg.], BSK-BGG, 2008, N. 37 zu Art. 89 BGG; HÄNER ISABELLE, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, N 825 ff.). Vorliegend sind die Beschwerdeführerinnen vom aufsichtsrechtlichen Einschreitungsakt zweifellos gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen und sie haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018, weshalb die Beschwerdelegitimation zu bejahen ist.

2.4

Nachdem auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten und in der Sache zu entscheiden (Art. 54 f. VRG).

3.

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist auf Rechtsverletzungen beschränkt (Art. 90 VRG). Da das Verwaltungsgericht als einzige richterliche Behörde im innerkantonalen Verfahren eingesetzt ist, kann sich der Beschwerdeführer auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung

oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 110 BGG). Der Untersuchungsgrundsatz wird deswegen jedoch nicht ausgeweitet. Die Parteien sind nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts verpflichtet, Anträge zu stellen und in tatsächlicher Hinsicht ausreichend zu begründen, was folglich die Anwendung des Rügegrundsatzes nicht ausschliesst (BERNHARD EHRENZELLER, in: BSK-BGG, 2008, N. 8 und 17 ff. zu Art. 110 BGG). Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht können die Parteien und die Vorinstanz neue Tatsachen geltend machen und sich auf neue Beweismittel berufen (Art. 91 Abs. 1 VRG). Hingegen können die Parteien die im vorinstanzlichen Verfahren zur Sache gestellten Anträge nicht ausdehnen oder inhaltlich ändern (Art. 91 Abs. 2 VRG).

4.

Der Regierungsrat als Beschwerdegegner beantragt mit Antragsziffer 1 die teilweise Gutheissung der Beschwerde. Er führt dazu aus, die Dispositiv-Ziffer 3 sei zu korrigieren, da versehentlich und entgegen den Erwägungen doch eine Strafandrohung im Dispositiv erfolgt sei. Dieser Antrag des Regierungsrates kann ohne weitere Ausführungen gutgeheissen werden. Die Dispositiv-Ziffer 3 des RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 ist mithin anzupassen und hat neu wie folgt zu lauten:

«Wird diese Anordnung nicht befolgt, wird der Regierungsrat gegen die fehlbaren Mitglieder der Gemeinderäte sowie gegen die fehlbaren Gemeindeschreiberinnen beziehungsweise Gemeindeschreiber ein Disziplinarverfahren eröffnen.»

5.

Die Beschwerdeführerinnen bringen sodann zahlreiche formelle Rügen vor, welche vorab zu behandeln sind:

5.1

Zum Einwand betreffend irreführendem Titel bei der elektronischen Zustellung vorab vom 26. Oktober 2018 ist festzuhalten, dass letztlich nicht die Bezeichnung/Titel des RRB massgeblich ist, sondern der eigentliche Beschluss samt seinen Erwägungen. Dieser betrifft offensichtlich einerseits die Gemeinden Beckenried, Buochs, Emmetten, Ennetbürgen, Hergiswil, Oberdorf, Stansstad und andererseits die jeweiligen Gemeinderäte, Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, weshalb die Rüge unbegründet ist.

5.2

Weiter wird sinngemäss vorgebracht, das sich der angefochtene RRB nicht gegen die Gemeinden und seine Funktionäre, sondern wenn schon gegen den Kehrichtverwertungsverband (KVV) Nidwalden hätte richten müssen.

5.2.1

Dem ist entgegenzuhalten, dass nach Art. 16 Abs. 2 des kantonalen Umweltschutzgesetzes (kUSG; NG 721.1) die Nidwaldner Gemeinden im Rahmen kantonalen Vorgaben für die kommunale Abfallbewirtschaftung zuständig sind. Zur Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben im Bereich der Abfallentsorgung haben sich die Gemeinden gestützt auf Art. 72 KV und Art. 140 ff. GemG zum KVV Nidwalden zusammengeschlossen (vgl. Art. 1 ff. der Statuten des KVV Nidwalden vom 27. Juni 2002, RR-75). Dieser tritt im Umfang der übertragenen Aufgaben an die Stelle der ihm angeschlossenen Gemeinden und hat in diesem Bereich deren Pflichten und Rechte (Art. 141 Abs. 2 GemG). Der KVV Nidwalden ist zwar damit beauftragt, die kommunale Abfallbewirtschaftung der angeschlossenen Gemeinden auszuführen (vgl. Art. 1 des Abfall- und Gebührenreglements des KVV Nidwalden vom 26. September 2013 [nachfolgend: AGR]). Die Verbandsgemeinden bleiben jedoch weiterhin unter anderem für die Überwachung der korrekten Bereitstellung der Abfälle auf dem Gemeindegebiet verantwortlich (Art. 4 Abs. 1 lit. c AGR). Zudem sind es die hier ins Recht gefassten Gemeinden, welche die vom Regierungsrat beanstandeten Sperrgutsammlungen weiterhin durchführen und diese über die Gemeindegrundgebühren finanzieren. Daher richtete sich das aufsichtsrechtliche Einschreiten bzw. der angefochtene RRB zu Recht gegen die betroffenen Gemeinden und die für den Vollzug zuständigen Mitglieder und nicht gegen den KVV Nidwalden.

5.2.2

Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, inwiefern der hier angefochtene RRB kein anfechtbarer Endentscheid im Sinn von Art. 69 VRG sein soll.

5.3

Ferner rügen die Beschwerdeführerinnen einen Eröffnungsfehler, was zur Aufhebung des RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 führen müsse. Allein die Unterschrift des Landschreibers genüge nicht.

5.3.1

Dazu ist in Erwägung zu ziehen, dass nach Art. 57 Abs. 1 Ziff. 1 VRG *unter dem Vorbehalt anderslautender Vorschriften* für Kollegialbehörden der Vorsitzende und der Schreiber den Entscheid unterzeichnen. Nach Art. 39 des Regierungsratsgesetzes (RRG; NG 152.1) in Verbindung mit § 31 Regierungsratsverordnung (RRV; NG 152.11) werden Beschlüsse des Regierungsrates in der Regel durch Protokollauszug eröffnet. Protokollauszüge werden von der Landschreiberin oder dem Landschreiber unterzeichnet; Faksimileunterschrift ist zulässig (§ 34 Abs. 3 RRV).

5.3.2

Demzufolge war der angefochtene RRB rechtmässig unterzeichnet und ist insofern nicht zu beanstanden. Kommt hinzu, dass die Unterschrift durch den Landschreiber jahrelanger Praxis entspricht und es gerichtsnotorisch ist, dass diese Praxis von den Beschwerdeführerinnen bislang nie gerügt wurde. Schliesslich wäre selbst bei fehlerhafter Unterschrift auf die Aufhebung des Beschlusses aus formellen Gründen zu verzichten, und der Mangel könnte im vorliegenden Verfahren geheilt werden, zumal eine fehlerhafte Unterschrift zu keiner schwerwiegenden Verletzung von Parteirechten führt, und den Betroffenen aus einer Heilung des Formmangels keine wesentlichen Nachteile erwachsen. Sogar auf das nachträgliche Einholen der Unterschriften könnte verzichtet werden, da es im vorliegenden Fall offensichtlich keine Anhaltspunkte gibt, die Zweifel an der Identität und Echtheit des Beschlusses entstehen lassen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen B-2007-200 vom 13.2.2008 E. 2.2).

5.4

Die Beschwerdeführerinnen monieren sodann eine mangelhafte Darstellung im RRB.

5.4.1 Soweit sie damit meinen, der RRB sei mangelhaft begründet, ist die Rüge klar abzuweisen. In der Begründung bzw. den Erwägungen legt die Behörde dar, warum sie so entschieden hat. Die Begründungspflicht ist Teil des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]; SR 101). Die Behörde muss wenigstens kurz die Überlegungen nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf welche sich ihre Verfügung stützt (BGE 133 III 439 E. 3.3; 137 I 195 E. 2.2). Der angefochtene RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 ist verständlich formuliert, nachvollziehbar begründet und erklärt, auf welche Rechtsgrundlagen sich der Entscheid konkret stützt. Der Regierungsrat

macht insbesondere verständliche Ausführungen zur Zuständigkeit der Entsorgung der Siedlungsabfälle, zur verursachergerechten Finanzierung, zu seiner aufsichtsrechtlichen Stellung und zur Verhältnismässigkeit der Massnahmen. Damit sind die wesentlichen Punkte erörtert und die Beschwerdeführerinnen konnten sich über die wesentlichen Entscheidungsgründe ein Bild machen und die Sache entsprechend anfechten. Daher kann dem Regierungsrat keine unzureichende Begründung bzw. Verletzung des rechtlichen Gehörs vorgeworfen werden. Zudem wäre eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorliegenden Fall ohnehin als geheilt zu betrachten, da das Verwaltungsgericht sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann und eine allfällige Verletzung nicht besonders schwer zu gewichten wäre. Durch eine Heilung würde den Beschwerdeführerinnen auch kein Nachteil erwachsen (BGE 137 I 195 E. 2.3.2).

5.4.2.

Soweit die Beschwerdeführer eine falsche und unzureichende Sachverhaltsabklärung rügen, ist in den nachfolgenden materiellen Erwägungen darauf einzugehen.

5.5

Formell beanstanden die Beschwerdeführerinnen ausserdem eine unvollständige Akteneinreichung des Regierungsrates. Beispielsweise seien dem Regierungsrat in anderen Verfahren (betreffend den KVV Nidwalden) Hinweise auf die Funktionsweise des in Frage stehenden Splitting-Modells der Beschwerdeführerinnen gegeben worden. Zumindest würden im bei den Akten liegenden RRB Nr. 819 vom 12. Dezember 2017 betreffend die Genehmigung einer Änderung des AGR Ausführungen zu einer Stellungnahme des Verbands gemacht, wonach dieser offensichtlich das Splitting-Modell und die Funktionsweise der separaten Sperrgut-sammlungen aus seiner Sicht dargelegt habe. Die betreffende Vernehmlassung des KVV Nidwalden liege nicht bei den Akten, obwohl sich daraus ergebe, dass der Beschwerdegegner schon früh auf massgebende Umstände des vorliegend zu beurteilenden Sachverhalts aufmerksam gemacht habe. Es sei anzuordnen, dass sämtliche Akten der Vorinstanz vollständig und umfassend zu edieren seien.

5.5.1

Nach Art. 48 VRG hat die Behörde – unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien nach Art. 50 – den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen. Die Behörde bedient sich nötigenfalls der Beweismittel nach Art. 49 Abs. 1 VRG oder anderer Beweismittel, soweit sie beweistauglich sind und die persönliche Freiheit des Betroffenen nicht verletzen (Abs. 2). Die ihr angebotenen Beweise nimmt sie ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 42 VRG). Hat sich die Behörde aufgrund bereits erhobener Beweise ihre Überzeugung gebildet und kann sie annehmen, diese werde durch weitere Beweiserhebungen nicht mehr geändert, so kann sie auf die Abnahme eines Beweisantrags verzichten (sog. antizipierte Beweiswürdigung).

5.5.2

Zunächst ist festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht praxisgemäss die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens beigezogen hat (vgl. RR 1 bis RR 76) und es keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Vorinstanz Akten des vorliegenden Verfahrens zurückbehalten hätte. Die Beschwerdeführerinnen umschreiben denn auch nicht substantiiert fehlende Aktenstücke, sondern verlangen einzig beispielhaft die Edition einer Vernehmlassung des KVV Nidwalden. Dabei handelt es sich jedoch unstrittig um ein Aktenstück aus einem anderen, formell längst rechtskräftigen Verfahren betreffend Genehmigung einer Änderung des Abfall- und Gebührenreglements (vgl. Beilage 50 zur Beschwerdeantwort vom 22. Januar 2019: RRB Nr. 819 vom 12. Dezember 2017). Erachtet die Vorinstanz Akten des Genehmigungsverfahrens für den Nachweis des Sachverhalts im aufsichtsrechtlichen Verfahren nicht als tauglich bzw. erforderlich, so ist sie nicht gehalten, diese beizuziehen. In antizipierter Beweiswürdigung geht denn auch das Gericht davon aus, dass die Edition der Vernehmlassung des KVV Nidwalden an der nachfolgenden Beurteilung des aufsichtsrechtlichen Einschreitens des Regierungsrates nichts ändern würde, weshalb auf eine entsprechende Verfügung verzichtet werden kann. Die folgenden Erwägungen zeigen, dass die «Funktionsweise des in Frage stehenden Splitting-Modells der Beschwerdeführerinnen» im Detail nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist.

5.5.3

Im Übrigen stand es den Beschwerdeführerinnen frei, die Aspekte der behaupteten Splitting-Modelle an dieser Stelle substantiiert auszuführen und die jeweiligen Mengen- und Kostenverhältnisse dem Gericht darzulegen (Art 74 Abs. 1 Ziff. 4 VRG). Denn auch im Verwaltungsverfahren kommt den Parteien eine Mitwirkungspflicht zu (Art. 50 VRP), insbesondere dann wenn einer Partei eine Tatsache besser bekannt ist als der Behörde und diese die fragliche Tatsache ohne Parteimitwirkung nur mit ausserordentlichem Aufwand ergründen könnte (vgl. KASPAR PLÜSS, in: Kommentar VRG, § 7 N. 99; BGE 138 II 465 E. 8.6.4; 130 II 482 E. 3.2; 126 II 97 E. 2e; BGE 124 II 361 E. 2b). Die Beschwerdeführerinnen behaupten nicht, sie würden nicht über die Akten verfügen, deren Beizug sie beantragen. Als Verbandsgemeinden sollte es ihnen sodann ein Leichtes und zumutbar sein, sich diese Akten zu beschaffen, um sie dem Gericht als Beweis einreichen zu können. Schliesslich braucht die Behörde auf Anträge nicht einzutreten, wenn die Parteien die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigern (Art. 50 Abs. 2 VRG). Dem prozessualen Editionsantrag ist daher nicht stattzugeben, sofern überhaupt darauf einzutreten ist.

5.6

5.6.1

Letztlich bringen die Beschwerdeführerinnen mit Replik vom 6. Februar 2019 vor, sie seien vor Erlass des RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 nicht konkret angehört worden. Sie hätten keine Möglichkeit zur Stellungnahme gehabt. In früheren Jahren eingeholte Stellungnahmen seien unbeachtlich, denn aus Sicht des Regierungsrates sei der entscheidwesentliche Sachverhalt erst im Herbst 2018 genügend erstellt gewesen, und zwar, weil sie immer wieder untätig geblieben seien und während über einem Jahr die Einholung von externen Gutachten vorgeschlagen hätten. Damit seien ihre persönlichkeitsbezogenen Mitwirkungsrechte verletzt worden und zwar sowohl jene der Gemeinden als auch der beteiligten Einzelpersonen (Gemeinderäte, Gemeindeschreiber).

5.6.2

Gemäss Art. 91 Abs. 1 VRG können die Parteien und die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht neue Tatsachen geltend machen und sich auf neue Beweismittel berufen. Gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung kann jedoch die Begründung einer Beschwerde, so wie der Antrag, nach Ablauf der Beschwerdefrist grundsätzlich nicht mehr erweitert werden. Neue Vorbringen in der Replik sind nur zulässig, soweit sie durch die

Beschwerdeantwort erforderlich wurden. Wird ein Vorwurf folglich erst mit der Replik erhoben, ist er grundsätzlich verspätet und das Gericht hat darauf nicht einzutreten (vgl. ALAIN GRIFFEL, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich 2014, § 23 N. 23; KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 54 N. 8; VGr, 9. April 2003, VB.2002.00380, E. 4a, www.vgrzh.ch).

5.6.3

Die erst mit der Replik behauptete Verletzung des rechtlichen Gehörs ist mithin grundsätzlich verspätet, weshalb darauf nicht einzutreten ist. Abgesehen davon wäre im vorliegenden Fall in Anbetracht der langen Vorgeschichte, der diversen Gespräche und der expliziten Gewährung des rechtlichen Gehörs im Jahr 2017 (vgl. v.a. Schreiben vom 5. September 2017; RR-52 bis 60) wohl kaum von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs auszugehen. Es kann auf die vorinstanzliche Erwägung 2.2.3 verwiesen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG). Die Stellungnahmen sind alle im Namen des Gemeinderates ergangen und vom Gemeindepräsidium und dem Gemeindeschreiber unterzeichnet worden. Sodann fand gemäss Schreiben vom 13. September 2018 am 11. September 2018 eine Gemeindepräsidentenkonferenz statt, an welcher die Justiz- und Sicherheitsdirektorin über das weitere Vorgehen informiert und erneut das Angebot unterbreitet hat, die Angelegenheit von einem gemeinsam beauftragten externen Gutachter beurteilen zu lassen (vgl. RR-65). Aus den Schreiben wird weiter ersichtlich, dass auch die Einzelpersonen (Gemeinderäte und Gemeindeschreiber) ins Verfahren involviert waren und die Absicht des Regierungsrates kannten. Da diese selbst gegen den RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 keine Beschwerde erhoben haben, ist ihr Persönlichkeitsrecht nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Im Übrigen wurden bislang keine Disziplinar massnahmen eröffnet, sondern erst angedroht (vgl. RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018, Dispositiv-Ziffer 3). Schliesslich ist mit dem Regierungsrat einig zu gehen, dass sich seither keine Änderungen in rechtlicher oder tatsächlicher Hinsicht ergeben haben, welche für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens relevant wären.

6.

Materiell monieren die Beschwerdeführer hauptsächlich eine falsche und unzureichende Sachverhaltsabklärung. Das Splittingmodell sei zulässig, beachte die Grundsätze des Umweltschutzgesetzes und es liege keine Verletzung des Abfall- und Gebührenreglements vor. Den Gemeinden sei es erlaubt, auf eigene Rechnung generell separate Sammlungen anzubieten.

Das Vorgehen sei zu hundert Prozent mit dem Verband abgestimmt. Zudem verletze der Regierungsrat durch sein Einschreiten die Gemeindeautonomie.

6.1

6.1.1

Zur Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ist vorab festzustellen, dass die Beschwerdeführerinnen diese erst mit Replik vom 6. Februar 2019 vorgebracht haben. Wie vorstehend dargelegt, kann die Begründung einer Beschwerde nach Ablauf der Beschwerdefrist grundsätzlich nicht mehr erweitert werden. Das Vorbringen ist daher grundsätzlich verspätet und das Gericht hat darauf nicht einzutreten. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeantwort die neue Rüge erforderlich gemacht hätte.

6.1.2

Nur der Vollständigkeit halber sei zur Gemeindeautonomie ausgeführt, dass diese auch eine gewisse Aufsicht der Kantone über die Gemeinden voraussetzt. Die Kantone sind verpflichtet, die Gemeinden bei der Ausübung der ihnen vom Gesetzgeber gewährten Autonomie zu beaufsichtigen und notfalls einzuschreiten, wenn eine Gemeinde nicht in der Lage ist, die ihr als Teil der Staatsverwaltung übertragenen oder die selbst gewählten Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen (vgl. Rechtsgutachten von Prof. Dr. Kurt Nuspliger, «Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden» vom 31. Mai 2019 Ziff. 1.2 S. 15). Die Aufsicht befasst sich mit der Organisation, der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung der Gemeinden. Der Finanzhaushalt, die kommunale Planungs- und Bautätigkeit und die kommunalen Dienstleistungen beispielsweise im hier relevanten Bereich der Abfallentsorgung unterliegen der Aufsicht des Kantons (vgl. Rechtsgutachten von Prof. Dr. Kurt Nuspliger, a.a.O., Ziff. 2.3 S. 19). Der Kanton hat dafür zu sorgen, dass sich die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Vorschriften des kantonalen Rechts, des Bundesrechts und des Völkerrechts halten und dass sie ihren öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Der Kanton hat auch zu prüfen, ob die Gemeindetätigkeit mit dem Gemeinderecht übereinstimmt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 1947). Wie weit diese Aufsicht geht, ist Sache des kantonalen Rechts, welches auch bestimmt, ob der Kanton in jedem Fall von Amtes wegen einzuschreiten hat oder nur dann, wenn in erkennbarer Weise eine bestimmte Schwere der Rechtsverletzung erreicht ist, oder allenfalls sogar nur dann, wenn er in einem dafür vorgesehenen Verfahren angerufen wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_4/2000 vom 3. Juli 2009 E. 6.1.1). Die Kantone üben ihre Aufsicht

mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie mit einer gewissen Zurückhaltung aus. Die Aufsichtskontrolle beschränkt sich im Allgemeinen auf die Prüfung der Rechtmässigkeit der Erlasse, Beschlüsse und Verfügungen der Gemeinden. Wo das Gesetz es vorschreibt, kann auch die Angemessenheit von Gemeindebeschlüssen überprüft werden (AUER ANDREAS, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, N. 450; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, N. 72.52; vgl. auch BIAGGINI GIOVANNI, Aufsichtsrecht, in: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, 784, N 19.4). Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie demzufolge aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht (BGE 136 I 265 E. 2.1.; vgl. auch NUSPLIGER/MÄDER, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 4. Aufl., Bern 2012, 94 f.). Die kantonale Aufsicht hat die Autonomie der Gemeinden zu respektieren, definiert gleichzeitig aber auch die Grenzen der Autonomie. Genehmigungsvorbehalte für kommunale Erlasse und Ermessenskontrolle durch den Kanton bedeuten schliesslich keinen Widerspruch zur Gemeindeautonomie und dürfen von den Kantonen vorgesehen werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 1913; zum Begriff der Gemeindeautonomie im Allgemeinen vgl. auch BGE 141 I 36 E. 5.3; 140 I 285 E. 4; 139 I 169 E. 6.1.; REICH JOHANNES, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017 [GG-Kommentar], § 2 N. 4; DUBEY/ZUFFEREY, a.a.O., N. 62 ff.).

6.1.3

Im Kanton Nidwalden ist der Bestand und die Selbständigkeit der Gemeinden in der Kantonsverfassung gewährleistet (Art. 70 KV). Nach Art. 71 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden alle örtlichen Angelegenheiten, die nicht in den Aufgabenbereich des Bundes oder des Kantons fallen. Sie sind im Rahmen der Gesetzgebung unter anderem befugt, die in ihren Wirkungsbereich fallenden Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen (Art. 71 Abs. 2 Ziff. 2 KV; vgl. auch Art. 3 GemG) und können für die gemeinsame Aufgabenerfüllung mit Gemeinden innerhalb und ausserhalb des Kantons im Rahmen der Gesetzgebung Verträge abschliessen, Gemeindeverbände bilden oder gemeinsame Anstalten errichten (Art. 71 KV). Wie weit die Gemeinden autonom sind, ergibt sich jedoch weniger aus der allgemeinen Garantie als aus den konkreten Regelungen in den einzelnen Gesetzen.

6.1.4

Gemäss Art. 203 Abs. 1 GemG stehen die Gemeinden und die Gemeindeverbände im Rahmen der Gesetzgebung unter der Aufsicht des Kantons; sie haben den Anordnungen der Aufsichtsbehörde Folge zu leisten (Art. 203 Abs. 1 GemG). Aufsichtsbehörde ist der Regierungsrat; dieser kann seine Aufsichtsbefugnisse, mit Ausnahme der Beschränkung oder Aufhebung der Selbstverwaltung, ganz oder teilweise einzelnen Direktionen übertragen (Abs. 2). Die Aufsicht des Regierungsrates umfasst unter anderem die Genehmigung der Reglemente der Gemeindeverbände (Art. 204 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b GemG). Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Erlasse, Verträge, Vereinbarungen und Beschlüsse nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder dem kantonalen Recht widerspricht, und wenn sie keine weiteren erheblichen Mängel sachlicher oder formeller Art aufweisen (Art. 204 Abs. 2 GemG). Des Weiteren wacht der Regierungsrat darüber, dass die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände den Vorschriften entsprechend geführt wird (Art. 205 Abs. 1 GemG) und er prüft, ob die Rechnungen der Gemeinden und Gemeindeverbände den gesetzlichen Vorschriften entsprechen (Art. 206 GemG). Bei vorschriftswidrigen Zuständen in Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechnungswesen einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes lässt der Regierungsrat den Sachverhalt nach Anhören der verantwortlichen Behörde untersuchen und fordert gegebenenfalls unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der festgestellten Mängel auf (Art. 207 Abs. 1 und 2 GemG). Wird der Aufforderung nicht fristgemäss entsprochen, trifft der Regierungsrat die zur Herbeiführung des vorschriftsgemässen Zustandes erforderlichen Massnahmen; in dringenden Fällen kann der Regierungsrat ohne vorgängige Untersuchung vorläufige Massnahmen anordnen (Art. 207 Abs. 3 GemG). Sodann kann der Regierungsrat Behördenmitglieder und Beamte, die Aufforderungen der Aufsichtsbehörde missachten, gemäss den Bestimmungen des Behördengesetzes beziehungsweise des Beamtengesetzes mit einer Disziplinarstrafe belegen (Art. 208 GemG).

6.2

6.2.1

Nach Art. 14 kUSG ist der Regierungsrat zuständig für die kantonale Abfallplanung und sorgt für deren Umsetzung. Die Gemeinden sorgen im Rahmen kantonaler Vorgaben für das vorschriftsgemässe Sammeln, Verwerten, Behandeln und Entsorgen von Siedlungsabfällen, die Abgabe und die Entsorgung kleiner Mengen von Sonderabfällen aus den Haushaltungen und dem Kleingewerbe mit Ausnahme der Entsorgung von Chemikalien, die Abgabe von separat zu sammelnden Abfällen an geeigneten Sammelstellen oder die Organisation von geeigneten

Sammeltouren für diese Abfälle und die erforderlichen Kontrollen (Art. 16 Abs. 2 kUSG). Sie können Verursacherinnen und Verursacher von Siedlungsabfällen verpflichten, diese einer bestimmten Sammelstelle oder Anlage zur Verwertung oder Behandlung zuzuführen (Abs. 3). Jede Gemeinde erlässt ein Reglement über die Abfallentsorgung (Abs. 4). Dabei finanzieren die Gemeinden ihre Aufgaben im Abfallwesen mit kostendeckenden und verursachergerechten Gebühren. Ein Teil der gesamten Kosten kann über eine Grundgebühr gedeckt werden (Art. 17 Abs. 1 kUSG).

6.2.2

Damit hat der Kanton die Regelung der Abfallentsorgung partiell den Gemeinden überlassen und ihnen dabei innerhalb der gesetzlichen Schranken eine gewisse Entscheidungsfreiheit eingeräumt. Die Gemeinden sind in ihrem Handeln jedoch stets an das vorgegebene, geltende und gültige Recht gebunden (Legalitätsprinzip; Art. 5 Abs. 1 BV). Dabei ist zu beachten, dass auch der Bund im Bereich der Abfallentsorgung massgebliche Regelungen, insbesondere in den Artikeln 31 ff. des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz/USG: SR 814.01) getroffen hat. Diese bundesrechtlichen Vorschriften sind relativ eng gestaltet und werden durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung noch verschärft, wodurch den Gemeinden im Bereich der Abfallentsorgung letztlich kaum mehr viel Entscheidungsspielraum verbleibt (vgl. auch die Beurteilung von RA B. Zelger vom 10. März 2016, RR-34 S. 3).

6.2.3

Der Regierungsrat hat seinerseits durchzusetzen, dass die Gemeinden ihre Pflichten nicht verletzen und ihren Gemeinwohlauftrag erfüllen. Seine Kontrolle erstreckt sich primär auf die Überprüfung der Vereinbarkeit eines Gemeindeaktes mit dem Bundesrecht, dem kantonalen Recht und dem Gemeinderecht. Dabei muss sich der Regierungsrat an das geltende Recht halten (Legalitätsprinzip). Im Rahmen dieser Rechtskontrolle kommt die Aufsichtsbehörde allerdings nicht umhin, auch das kommunale Recht falls notwendig auszulegen. Erachtet die kantonale Aufsichtsbehörde die Rechtsauslegung durch die Gemeindebehörden als nicht vertretbar bzw. stellt sie eine Rechtsverletzung fest, so hat sie aufsichtsrechtlich einzuschreiben. In diesem Fall kann die Gemeinde ihr rechtswidriges Verhalten nicht damit rechtfertigen, sie sei in der Rechtsanwendung autonom. Das würde staatlicher Willkür Tür und Tor öffnen und dem Rechtsstaatsprinzip klar widersprechen. Wohl können sich auch die Gemeinden gegen willkürliche Eingriffe kantonalen Behörden wehren, nicht jedoch gegen rechtmässiges Ein-

schreiten. Bei Ermessensentscheiden ist demgegenüber seitens des Kantons bzw. des Regierungsrates als Aufsichtsbehörde Zurückhaltung geboten (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 1902; Urteil des Verwaltungsgerichts Nidwalden VA 17 5 vom 13. November 2017 E. 4.2 mit Verweis auf Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2004.00041 vom 30. September 2004 E. 3.2; KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, § 20 N. 20).

7.

7.1

Wie bereits oben ausgeführt wurde, haben sich die Nidwaldner Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des Abfallwesens gestützt auf Art. 72 KV und Art. 140 ff. GemG zum Kehrichtverwertungsverband (KVV) Nidwalden zusammengeschlossen (vgl. Art. 1 ff. der Statuten des KVV Nidwalden vom 27. Juni 2002, RR-75). Dieser tritt im Umfang der übertragenen Aufgaben an die Stelle der ihm angeschlossenen Gemeinden und hat in diesem Bereich deren Pflichten und Rechte (Art. 141 Abs. 2 GemG und Art. 2 Abs. 2 der Statuten). Innerhalb der Schranken seiner Aufgaben und der Gesetzgebung kann der KVV Nidwalden nach Massgabe der Statuten verbindliche Vorschriften, insbesondere Reglemente über die Errichtung und den Betrieb seiner Anstalten, erlassen (vgl. Art. 142 Abs. 1 GemG). Diese Vorschriften gelten in den angeschlossenen Gemeinden wie eigene Erlasse und sind der übrigen Gemeindegesetzgebung übergeordnet (Art. 142 Abs. 2 GemG). Nach Art. 3 Abs. 1 der Statuten bezweckt der KVV Nidwalden die gemeinsame Sammlung und Entsorgung sämtlicher Abfälle und ist verpflichtet, sämtliche Abfälle im Verbandsgebiet zu übernehmen, soweit diese Aufgaben durch die Gesetzgebung des Bundes oder des Kantons den Gemeinden übertragen sind (Abs. 2). Die (verbleibenden) Gemeindeaufgaben sind in Art. 4 Abs. 1 und Art. 22 der Statuten geregelt. Der Verband kann den Verbandsgemeinden zudem durch Reglement weitere Aufgaben übertragen (Art. 4 Abs. 2 der Statuten). Gemäss Art. 23 der Statuten steht der Verband sodann unter der Aufsicht des Regierungsrates gemäss den Bestimmungen von Art. 203 ff. Gemeindegesetz.

7.2

Zur Regelung der kommunalen Abfallbewirtschaftung erliess der KVV Nidwalden das Abfall- und Gebührenreglement vom 24. Juni 2003 (vgl. RR-21). Dieses Reglement wurde in der Folge abgeändert, und das neue Reglement vom 26. September 2013 genehmigte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 731 vom 22. Oktober 2013 im Sinne von Art. 141 Abs. 1 GemG; es trat per 1. Januar 2014 in Kraft und gilt bis dato für alle Verbandsgemeinden (vgl. Art. 1 AGR).

Die Aufgaben der Verbandsgemeinden umschreibt das Abfall- und Gebührenreglement grundsätzlich in Artikel 4. Zu den Gemeindeaufgaben zählen neben der Gebührenerhebung nach Art. 17, Art. 18 und Art. 19 insbesondere die Bereitstellung und Unterhalt von geeigneten Sammelplätzen im Gemeindegebiet sowie die Überwachung der korrekten Bereitstellung der Abfälle aus dem Gemeindegebiet (Art. 4 AGR). Nach dem Gesagten sind die Verbandsgemeinden an dieses Regelwerk gebunden und müssen die Bestimmungen des Abfall- und Gebührenreglements einhalten; verstossen sie dagegen, hat der Regierungsrat aufsichtsrechtlich einzugreifen.

8.

Strittig sind die von den Beschwerdeführerinnen durchgeführten kostenlosen bzw. über die Gemeindegrundgebühr finanzierten Sperrgutsammlungen. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, gestützt auf Art. 9 Abs. 4 AGR sei es den Gemeinden erlaubt, auf eigene Rechnung generell separate Sammlungen anzubieten.

8.1

In Art. 2 AGR werden zunächst einige Begrifflichkeiten geregelt. Mitunter werden die Siedlungsabfälle definiert; so auch Haushalt-Sperrgut. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b AGR ist Haushalt-Sperrgut Hauskehricht, der wegen seiner Abmessungen nicht in die zulässigen Gebinde passt. Gleichzeitig wird eine klare Abgrenzung zwischen dem Haushalt-Sperrgut und den Separatabfällen vorgenommen. Als Separatabfälle werden Abfälle bezeichnet, die ganz oder teilweise der Wiederverwendung, der Verwertung oder einer besonderen Behandlung zugeführt werden.

8.2

Gemäss Art. 5 Abs. 1 AGR müssen Hauskehricht und Haushalt-Sperrgut der vom Verband organisierten Abfuhr (Strassenrand oder Sammelpunkt) bzw. einer zentralen Sammelstelle übergeben werden. Separatabfälle hingegen sind getrennt zu sammeln und, wenn sie nicht über den Handel entsorgt werden können, den dafür bezeichneten Altstoff-Sammelstellen oder Abfuhr zu übergeben. Sie dürfen nicht mit anderen Abfällen vermischt werden (Art. 5 Abs. 2 AGR).

8.3

Artikel 8 AGR regelt die Kehrichtabfuhr. Nach Art. 8 Abs. 1 AGR bietet der Verband grundsätzlich eine wöchentliche Strassensammlung für Hauskehricht an, worunter gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b AGR auch Haushalt-Sperrgut fällt (vgl. auch RR-5: Anhang zum «Begleitbericht zum neuen Abfall- und Gebührenreglement des KVV», Bemerkungen zu Art. 13). Die Verbandsgemeinden haben die korrekte Bereitstellung der Abfälle zu überwachen (vgl. Art. 4 lit. c AGR). Art. 12 Abs. 1 AGR umschreibt sodann die zulässigen Gebinde für die Bereitstellung des Hauskehrichts an den vom Verband festgesetzten Sammelrouten. Haushalt-Sperrgut mit einem Maximalgewicht von 25 kg ist einzeln oder gebündelt bereitzustellen und mit der im Gebührentarif vorgesehenen Anzahl Gebührenmarken zu versehen (Art. 12 Abs. 2 AGR). Haushalt-Sperrgut, das aufgrund seines Gewichts nicht der ordentlichen Abfuhr mitgegeben werden kann, ist von der ordentlichen Kehrichtabfuhr ausgeschlossen (Art. 10 lit. b AGR). Es handelt sich hier um eine verursachergerechte Entsorgung.

8.4

Artikel 9 des Abfall- und Gebührenreglements normiert demgegenüber die «Separatabfahren und Separatsammlungen». Art. 9 AGR bezieht sich ausschliesslich auf «Separatabfälle», wie sie in Art. 2 AGR definiert und in Art. 5 Abs. 2 AGR geregelt sind und nicht auch auf Haushalt-Sperrgut. Diese klare Unterscheidung geht sowohl aus der Systematik des Abfall- und Gebührenreglements als auch aus dem Anhang zum «Begleitbericht zum neuen Abfall- und Gebührenreglement des KVV» hervor (vgl. RR-5, Bemerkungen zu Art. 8 und 9). Mithin können die Gemeinden gestützt auf Art. 9 Abs. 4 AGR nicht «generell separate Sammlungen» durchführen, sondern lediglich auf eigene Rechnung die Annahme «weiterer Wertstoffe oder Separatabfälle» an ihren Sammelstellen oder separate Sammlungen anbieten.

8.5

Haushalt-Sperrgut fällt mithin nicht in den Regelungsumfang von Art. 9 Abs. 4 AGR, und die Gemeinden sind gestützt auf diese Bestimmung nicht befugt, separate Sammlungen für Haushalt-Sperrgut anzubieten. Die Gemeinden haben die Aufgabe der Kehrichtabfuhr dem KVV Nidwalden übertragen und dürfen daher den KVV nicht mit eigenen Sammlungen konkurrenzieren. Für die Sammlung von Sperrgut ist alleine der KVV zuständig. Die Gemeinden sind aufgrund des Abfall- und Gebührenreglements nicht befugt, eigene Kehricht- bzw. Haushalt-Sperrgutsammlungen durchzuführen. Die Gesetzgebung sieht auch keine Rückübertragung von Aufgaben vor (vgl. Art. 140 ff., 141 Abs. 2, Art. 142, 155 ff. GemG; Art. 3 Abs. 1 und Art. 4

Abs. 1 der Statuten), weshalb die Organisation und Sammlung von Haushalt-Sperrgut ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich des Verbandes fällt. Die von den Beschwerdeführerinnen durchgeführten und geplanten Sperrgutsammlungen verstossen mithin klar gegen das geltende und bislang unveränderte Abfall- und Gebührenreglement vom 26. September 2013. Zudem sind die Gemeinden gemäss Art. 4 lit. c AGR dafür verantwortlich, dass Haushalt-Sperrgut korrekt mit Gebührenmarken versehen bereitgestellt wird. Indem sie dazu aufrufen, an bestimmten Tagen Sperrgut ohne Gebührenmarken bereitzustellen, verletzen sie auch ihre Pflicht zur Überwachung und fördern noch den Verstoss gegen die Bestimmungen des Abfall- und Gebührenreglements. Das aufsichtsrechtliche Einschreiten des Regierungsrates war daher mehr als angezeigt und rechtskonform.

9.

9.1

Kommt hinzu, dass auch die Finanzierung der hier zu beurteilenden Sperrgutsammlungen gegen das vom Verband normierte Abfall- und Gebührenreglement verstösst. Selbst wenn also die Gemeinden gestützt auf Art. 9 Abs. 4 AGR eigene, separate Sperrgutsammlungen durchführen dürften, wäre deren Finanzierung über die Gemeindegrundgebühr nicht verursachergerecht im Sinne des geltenden Abfall- und Gebührenreglements und daher unzulässig.

9.2

Die Nidwaldner Gemeinden sind in der Finanzierung ihrer Aufgaben im Abfallwesen zwar relativ frei, jedoch nur soweit sie kostendeckend und verursachergerecht sind. Dies ergibt sich sowohl aus Art. 32 und 32a Abs. 1 USG als auch aus Art. 17 Abs. 1 kUSG (vgl. ebenso Art. 2 USG und Art. 74 Abs. 2 BV). Gemäss Art. 16 Abs. 1 Abfall- und Gebührenreglement werden zur Finanzierung der Abfallbewirtschaftung Gebühren erhoben. Die Gebühren sind so zu bemessen, dass sie gesamthaft die Kosten der Entsorgung der Siedlungsabfälle und die weiteren Aufwendungen der kommunalen Abfallbewirtschaftung einschliesslich Verzinsung und Abschreibungen sowie die Bildung massvoller Reserven decken (Kostendeckungsprinzip). Sodann haben die volumen- und gewichtsabhängigen Gebühren sowie die Andockpauschale grundsätzlich die Kosten für das Einsammeln, Transportieren und Verbrennen des Hauskehrichts und des Haushalt-Sperrguts zu decken (Art. 17 Abs. 1 AGR) und die volumenabhängige Gebühr ist mittels Sackgebühr bzw. Gebührenmarke (Sperrgut) zu erheben (Art. 17 Abs. 2 AGR). Die Separatabfahren und die Separatsammlungen an Altstoff-Sammelstellen werden demgegenüber über die Verbandsgebühr und allenfalls über die Gemeindegebühr gedeckt

(Art. 18 Abs. 1 AGR) und die Gemeinden können zur Kostendeckung ihrer Aufgaben nach Art. 4 und für die Separatsammlung von Altstoffen, welche über jene nach Art. 9 hinausgehen, eine Gemeindegebühr erheben (Art. 19 Abs. 1 AGR).

9.3

Daraus erhellt, dass die Gebühren für das Einsammeln von Sperrgut zwingend verursachergerecht und mittels Gebührenmarke zu erheben sind (Art. 17 Abs. 1 und 2 sowie Art. 12 Abs. 2 AGR). Sperrgutsammlungen können weder über die Verbandsgebühr noch über die Gemeindegebühr finanziert werden (Art. 18 und 19 AGR). Dies gilt im Übrigen auch für Haushalt-Sperrgut, das aufgrund seines Gewichts nicht der ordentlichen Abfuhr mitgegeben werden kann (Art. 10 lit. b AGR) und/oder das bei einer zentralen Sammelstelle abgegeben wird (Art. 14 Abs. 3 AGR). Das Abweichen von einer kostendeckenden und verursachergerechten Abgabe mittels Finanzierung separater Abfahren oder Sammlungen von Sperrgut über Steuermittel bzw. Verbands- und Grundgebühren ist nicht zulässig und verstösst sowohl gegen das Abfall- und Gebührenreglement als auch gegen kantonales Recht und Bundesrecht. Die Regelung im Abfall- und Gebührenreglement des KVV Nidwalden ist klar und unmissverständlich. Die Gemeindegebühr darf gemäss Art. 19 AGR ausschliesslich zur Kostendeckung der Aufgaben nach Art. 4 und für die Separatsammlung von Altstoffen, welche über jene nach Art. 9 AGR hinausgehen, verwendet werden. Die Finanzierung von Sperrgutsammlungen gehört nicht zu diesen Aufgaben und verstösst somit direkt gegen das Abfall- und Gebührenreglement. Die Beschwerdeführerinnen gehen in keiner Art und Weise substantiiert auf diese Bestimmungen ein und ignorieren beharrlich, dass jede Änderung der Finanzierung von Sperrgutsammlungen einer Änderung des Abfall- und Gebührenreglements bedarf, wobei sowohl die kantonalen als auch die bundesrechtlichen Bestimmungen und insbesondere auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Verursacherprinzip zu beachten sind.

9.4

So geht denn auch aus den Akten hervor, dass es wohl nie die Absicht des KVV Nidwalden war, mittels Art. 9 Abs. 4 AGR bzw. mittels separaten Sperrgutsammlungen der Gemeinden die grundsätzlichen Bestimmungen (Verursacherprinzip, Kostenpflicht mittels Gebührenmarken) aus den Angeln zu heben. Der KVV Nidwalden war sich stets bewusst, dass eine Sperrgutabfuhr zulasten der Grundgebühren im Widerspruch steht zur Umweltschutzgesetzgebung und damit unzulässig ist (vgl. RR-15 und RR-18). Anders als noch im Entwurf vom 27. November 2012 verzichtete er im geltenden Abfall- und Gebührenreglement vom 26. September 2013 – aufgrund der Rückmeldung des Rechtsdienstes im Rahmen der Vorprüfung – bewusst auf

eine kostenlose Sperrgutsammlung (vgl. RR-4 und 5, RR-10 S. 2 sowie RR-14 S. 3). Dieses Reglement wurde an der ausserordentlichen Delegiertenversammlung vom 26. Juni 2013 beschlossen und vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 731 vom 22. Oktober 2013 genehmigt (vgl. RR-16 bis 21); es ist bis heute gültig. Weder nach der Delegiertenversammlung des KVV Nidwalden vom 25. Juni 2015 noch nach der Delegiertenversammlung vom 30. Juni 2016, an welchen die unbefristete Weiterführung der zweimal jährlich stattfindenden Sperrgutsammlungen in den Gemeinden beschlossen wurde (vgl. RR-23 bis 25 sowie RR-36 und 37), erfolgte eine Anpassung des geltenden Reglements. Vielmehr hat der KVV Nidwalden den RRB Nr. 943 vom 22. Dezember 2015 akzeptiert (vgl. RR-27 und 28). Erst anlässlich der ordentlichen Delegiertenversammlung vom 29. Juni 2017 wurde der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 AGR entsprechend ergänzt und beim Regierungsrat die Genehmigung der Änderung beantragt (vgl. RR-44 bis 48). Mit RRB Nr. 570 und Schreiben vom 5. September 2017 gewährte der Regierungsrat dem KVV Nidwalden und den Gemeinden das rechtliche Gehör und stellte dabei dem KVV Nidwalden die Nichtgenehmigung der Reglementsänderung in Aussicht bzw. den Gemeinden sowie ihren Amtsträgern und Funktionären aufsichtsrechtliche Massnahmen (RR-49 bis 53). Sowohl der KVV Nidwalden als auch die Gemeinden (RR-54 bis 60) nahmen dazu Stellung. Mit RRB Nr. 819 vom 12. Dezember 2017 wurde die Reglementsänderung vom 29. Juni 2017 schliesslich nicht genehmigt. Auch dieser RRB ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen (RR-50).

10.

Nach dem Gesagten lässt sich zusammenfassen, dass die von den Beschwerdeführerinnen durchgeführten und geplanten kostenlosen bzw. über die Gemeindegrundgebühr finanzierten Sperrgutsammlungen gleich in doppelter Hinsicht gegen das geltende und bislang unveränderte Abfall- und Gebührenreglement vom 26. September 2013 verstossen. Einerseits liegen die Sperrgutsammlungen gemäss Statuten des KVV Nidwalden und geltendem Abfall- und Gebührenreglement nicht im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, und andererseits sind die Gebühren für das Einsammeln von Sperrgut gemäss Abfall- und Gebührenreglement zwingend verursachergerecht und mittels Gebührenmarke zu erheben. Sperrgutsammlungen zu lasten der Gemeindegrundgebühr sind hingegen unzulässig. Nachdem die Beschwerdeführerinnen trotz wiederholter Unterlassungsaufforderung/Abmahnung seitens des Regierungsrates unstrittig erneut Sperrgutsammlungen durchführten und planten, war ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Regierungsrates mit RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 angezeigt und rechtskonform. Der Regierungsrat ist aufsichtsrechtlich korrekt vorgegangen. Er hat die aufsichtsrechtlichen Massnahmen in genügender Weise angedroht und den Betroffenen das

rechtliche Gehör gewährt (vgl. RR-27, 35, 43, 49, 54 bis 63 und 66 bis 73; zur Gewährung des rechtlichen Gehörs vgl. auch voranstehende E. 5.6). Ferner waren die Massnahmen auch inhaltlich angemessen. Es kann grundsätzlich auf die vorinstanzlichen Erwägungen 2.2.4 und 2.3 verwiesen werden (Art. 56 Abs. 3 VRG). Insbesondere wurde den Gemeindefunktionären die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens erst angedroht (vgl. Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen RRB) und mit Vernehmlassung vom 22. Januar 2019 beantragte der Regierungsrat die Anpassung der Dispositiv-Ziffer 3 hinsichtlich der Androhung strafrechtlicher Sanktionen. Sodann bleibt es den Beschwerdeführerinnen bzw. dem KVV Nidwalden unbenommen, im Rahmen des übergeordneten Rechts jederzeit eine andere, gesetzeskonforme Regelung zu erlassen. Schliesslich hatte der Regierungsrat ausschliesslich Rechtsfragen zu klären, weshalb keine weiteren Sachverhaltsabklärungen notwendig waren.

11.

Dem Einwand der Beschwerdeführerinnen, wonach vom Regierungsrat nicht zum konkreten System der Abfallentsorgung in den Gemeinden, der Entsorgung durch den KVV Nidwalden und der gemischten Gebührenerhebung Stellung genommen werde, und das gegenwärtige System (Splitting-Modell) der jeweiligen Gemeinden nicht im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abgeklärt worden sei, ist Folgendes entgegenzuhalten: Zwar ist es zutreffend und auch vom Regierungsrat unbestritten, dass das Bundesgericht im Bereich der nach Art. 32a USG zu erhebenden Abfallgebühren den Kantonen und Gemeinden einen gewissen Gestaltungsspielraum belässt, und auch sogenannte «Mischsysteme» beziehungsweise Kombinationen von individuellen, mengenabhängigen Gebühren und festen Grundgebühren oder von mehreren verschiedenen mengenabhängigen Abgaben zulässig sind (BGE 138 II 111; 137 I 257; 2P.266/2003 vom 5. März 2004 E. 3.2 und 2P.223/2005 vom 8. Mai 2006 E. 4.4; vgl. zum Verursacherprinzip auch VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung, URP 1999, S. 43/44; Botschaft vom 4. September 1996, in BBI 1996 IV S. 1222 und 1223). Beim vorliegenden Ergebnis kann jedoch dahingestellt bleiben, ob die jeweiligen Finanzierungsmodelle der Beschwerdeführerinnen dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung standhalten, denn massgeblich ist einzig, dass die Beschwerdeführerinnen mit den Sperrgutsammlungen bereits gegen das geltende Abfall- und Gebührenreglement vom 26. September 2013 verstossen und der Regierungsrat mithin zu Recht aufsichtsrechtlich eingeschritten ist. Daher musste weder der Regierungsrat noch das hier urteilende Gericht weitere Sachverhaltsabklärungen zu den jeweiligen Finanzierungsmodellen treffen und sich weiter mit den Art. 30 ff. USG und dem Verursacherprinzip auseinandersetzen. Weder die Verbandsgemeinden noch der KVV Nidwalden können mit dem Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung gegen

das eigene Abfall- und Gebührenreglement verstossen. Dies klammern die Beschwerdeführerinnen strikt aus und nehmen dazu in keiner Weise substantiiert Stellung. Ebenso wenig legen sie dem Gericht die aktuellen Mengen- und Kostenverhältnisse in den jeweiligen Gemeinden substantiiert dar. Lediglich zu behaupten, die Kostenrechnungen und -aufstellungen der Beschwerdeführerinnen seien transparent und hätten vom Regierungsrat konsultiert werden können, reicht nicht aus. Zwar wird vorgetragen, das System der Beschwerdeführerinnen basiere einerseits auf der wöchentlich durchgeführten, ordentlichen Abfuhr von Sperrgut (und Hauskehricht) mit Marke und andererseits auf den zweimal jährlich (kostenlosen/ohne Marke) durchgeführten Sperrgutsammlungen der Gemeinden. Hierbei handle es sich um eine Mischung aus Wiederverwertung (wie Bring- und Holtage, Art. 30 Abs. 2 USG) und Recycling (keine Vermischung mit Hauskehricht). Detaillierte Zahlen dazu werden hingegen nicht aufgelegt, obwohl den Parteien auch im Verwaltungsverfahren eine Mitwirkungspflicht zukommt (Art. 50 VRP), insbesondere dann wenn einer Partei eine Tatsache besser bekannt ist als der Behörde und diese die fragliche Tatsache ohne Parteimitwirkung nur mit ausserordentlichem Aufwand ergründen könnte (vgl. vorangegangene E. 5.5.3). Bevölkerungsumfragen sind im Übrigen ebenso wenig massgeblich wie die Rechtskonformität ausserkantonaler Abfallsysteme.

12.

Schliesslich können die Gemeinden ihr widerrechtliches Verhalten auch nicht sinngemäss damit rechtfertigen, dass die separaten Sperrgutsammlungen insgesamt umweltfreundlicher seien beziehungsweise die Ziele des Umweltschutzes besser umsetzen würden. Einerseits sind die Gemeinden für separate Sperrgutsammlungen schlicht nicht zuständig und andererseits verstossen die kostenlosen Sperrgutsammlungen gegen das geltende Abfall- und Gebührenreglement. Welches Verwertungssystem das umweltfreundlichere ist, hat das Gericht im Rahmen der vorliegenden Beschwerde gegen das aufsichtsrechtliche Einschreiten des Regierungsrates nicht zu beurteilen. Wollen die Gemeinden ihr Verwertungssystem umweltfreundlicher ausgestalten, so steht es ihnen bzw. dem KVV Nidwalden frei, das Abfall- und Gebührenreglement entsprechend anzupassen und dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

13.

Bei dieser Sachlage ist die Beschwerde im Ergebnis teilweise gutzuheissen und die Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen RRB Nr. 679 vom 23. Oktober 2018 gemäss dem Antrag des Regierungsrates anzupassen. Im Weiteren ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

14.

Die Verfahrenskosten umfassen die amtlichen Kosten (Gebühren und Auslagen) sowie die Parteientschädigung (Art. 115 VRG). Im Verfahren vor Verwaltungsgericht richtet sich die Festlegung der amtlichen Kosten sowie der Parteientschädigung nach der Gesetzgebung über die Prozesskosten (Art. 116 Abs. 3 VRG).

14.1

Die Partei hat die amtlichen Kosten im Rechtsmittelverfahren zu tragen, wenn sie unterliegt, auf ihr Rechtsmittel nicht eingetreten wurde oder wenn sie das Rechtsmittel zurückgezogen hat (Art. 122 Abs. 1 VRG). Unterliegt eine kostenpflichtige Partei nur teilweise, werden die amtlichen Kosten angemessen herabgesetzt (Art. 122 Abs. 2 VRG).

Die amtlichen Kosten bemessen sich nach den Artikeln 2 ff. PKoG (NG 261.2). Die Gebühren betragen für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht gemäss Art. 17 PKoG zwischen Fr. 100.00 bis Fr. 7'000.00.

Die Gerichtsgebühr beträgt vorliegend pauschal Fr. 3'500.00 und ist zufolge teilweiser Gutheissung der Beschwerde zu 9/10 bzw. im Betrage von Fr. 3'150.00 unter solidarischer Haftbarkeit den Beschwerdeführerinnen und zu 1/10 bzw. im Betrage von Fr. 350.00 dem Regierungsrat zu überbinden.

Die Gerichtsgebühr von pauschal Fr. 3'500.00 ist dem von den Beschwerdeführerinnen bereits geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe zu entnehmen und hat als bezahlt zu gelten.

Der Regierungsrat ist anzuweisen, seinen Kostenanteil von Fr. 350.00 den Beschwerdeführerinnen innert 30 Tagen seit Rechtskraft dieses Entscheids intern und direkt zu bezahlen.

14.2

Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine angemessene Entschädigung zu Lasten der unterliegenden Partei zuzuerkennen (Art. 123 Abs. 2 VRG).

Die Parteientschädigung bemisst sich nach den Artikeln 31 ff. PKoG. Massgebend für die Festsetzung des Honorars innerhalb der im Prozesskostengesetz vorgesehenen Mindest- und Höchstansätze sind die Bedeutung der Sache für die Parteien in persönlicher und wirtschaftlicher Hinsicht, die Schwierigkeit der Sache, der Umfang und die Art der Arbeit sowie der Zeitaufwand (Art. 33 PKoG).

Die Parteientschädigung ist entsprechend dem Ausgang des Rechtsmittelverfahrens im gleichen Verhältnis wie die Gerichtsgebühr zu verlegen, wobei dem Regierungsrat keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 123 Abs. 4 VRG).

Mit Schreiben vom 23. April 2019 reichten die Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen, Prof. Dr. iur. Tomas Poledna und Dr. iur. Ralph Trümpler, dem Gericht vier Kostennoten im Gesamtbetrag von total Fr. 25'074.55 (Honorar Fr. 22'603.75, zuzüglich Spesen Fr. 678.10 und 7.7 % Mehrwertsteuer Fr. 1'792.70) ein.

Nachdem das ordentliche Honorar gemäss Art. 47 Abs. 2 PKoG (Gesetz über die Kosten im Verfahren vor den Gerichten und den Justizbehörden/Prozesskostengesetz; NG 261.2) im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht als Kollegialgericht Fr. 400.00 bis Fr. 6'000.00 beträgt, ist die eingereichte Kostennote auf das zulässige Maximum von Fr. 7'192.30 (Honorar Fr. 6'000.00, zuzüglich Spesen Fr. 678.10 und 7.7% Mehrwertsteuer Fr. 514.20) herabzusetzen; ausserordentliche Aufwendungen (Art. 50 PKoG) wurden nicht geltend gemacht.

Der Regierungsrat ist demnach ausgangsgemäss zu verpflichten, den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung von Fr. 719.25 (1/10 von Fr. 7'192.30 [Honorar Fr. 6'000.00, zuzüglich Auslagen Fr. 678.10 und 7.7 % Mehrwertsteuer Fr. 514.20]) zu bezahlen.

Rechtsspruch:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Dispositiv-Ziffer 3 des Regierungsratsbeschlusses vom 23. Oktober 2018 (RRB Nr. 679) wird wie folgt angepasst:

«Wird diese Anordnung nicht befolgt, wird der Regierungsrat gegen die fehlbaren Mitglieder der Gemeinderäte sowie gegen die fehlbaren Gemeindeschreiberinnen beziehungsweise Gemeindeschreiber ein Disziplinarverfahren eröffnen.»

Im Weiteren wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2. Die Gerichtsgebühr für den vorliegenden Entscheid beträgt pauschal Fr. 3'500.00 und geht ausgangsgemäss im Umfang von 9/10 bzw. im Betrage von Fr. 3'150.00 unter solidarischer Haftbarkeit zu Lasten der Beschwerdeführerinnen und im Umfang von 1/10 bzw. im Betrage von Fr. 350.00 zu Lasten des Regierungsrates.

Die gesamte Gerichtsgebühr von Fr. 3'500.00 wird dem von den Beschwerdeführerinnen geleisteten Gerichtskostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen und ist bezahlt.

Der Regierungsrat wird angewiesen, seinen Kostenanteil von Fr. 350.00 innert 30 Tagen seit Rechtskraft dieses Entscheids den Beschwerdeführerinnen intern und direkt zu überweisen.

3. Der Regierungsrat hat den teilweise obsiegenden Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung von Fr. 719.25 zu bezahlen.

Dem Regierungsrat wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4. [Zustellung].

Stans, 24. Juni 2019

VERWALTUNGSGERICHT NIDWALDEN

Verwaltungsabteilung

Der Präsident

Albert Müller

Die Gerichtsschreiberin

Helene Reichmuth

Versand: _____

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde eingereicht werden (Art. 82 ff. i. V. m. Art. 90 ff. BGG; SR 173.110). Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angeführten Urkunden sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat (Art. 42 BGG). Für den Fristenlauf gelten die Art. 44 ff. BGG.