

**Gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen von  
Alttextilien aus privaten Haushalten (aktueller  
Zwischenbericht)**

1 Anlage

**Bekanntgabe in der Sitzung des Umweltausschusses  
vom 01.12.2015**  
Öffentliche Sitzung

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Vortrag der Referentin</b>	<b>1</b>
1. Entstehungsgeschichte der aktuellen Regelungen	1
2. Rechtslage seit 01.06.2012	2
3. Verfahren und Zuständigkeit	3
4. Anhörung des Abfallwirtschaftsbetriebs München als örE	4
5. Handlungsoptionen des RGU	5
6. Aktueller Stand bei gemeinnützigen Sammlungen	5
7. Aktueller Stand bei gewerblichen Sammlungen	5
8. Ausblick	6
<b>II. Bekannt gegeben</b>	<b>7</b>

**I. Vortrag der Referentin**

Am 01.06.2012 trat das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in Kraft, das u.a. die Überlassungspflicht von Abfällen an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) im Zusammenhang mit gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen von Abfällen aus privaten Haushalten neu regelte. Vor diesem Hintergrund wird in Ergänzung zur Bekanntgabe im Umweltschutzausschuss vom 29.01.2013 (Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 10986) zur aktuellen Information des Stadtrats Folgendes ausgeführt:

## 1. Entstehungsgeschichte der aktuellen Regelungen:

Die Problematik der gewerblichen Sammlungen wird seit Jahren zwischen den öRE und der privaten Entsorgungswirtschaft kontrovers diskutiert.

Nach langen und teilweise heftig geführten Diskussionen wurde schließlich das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz im Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Dabei wurde ein Kompromiss des Vermittlungsausschusses angenommen, der sicherstellen soll, dass die öRE weiterhin grundsätzlich ein „Erstzugriffsrecht“ auf den privaten Hausmüll haben und damit die Gefahr der „Rosinenpickerei“ durch Private zu Lasten der Gebührenzahler eingedämmt wird und den Kommunen ein Stück Planungssicherheit erhalten bleibt. Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz trat zum 01.06.2012 in Kraft.

## 2. Rechtslage seit 01.06.2012:

Das seit 01.06.2012 geltende Kreislaufwirtschaftsgesetz sieht die Beibehaltung der bereits im früheren Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) geregelten sog. „dualen Entsorgungsverantwortung“ vor. Demnach sind die öRE weiterhin grundsätzlich für die Entsorgung von allen Abfällen aus privaten Haushalten und von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen verantwortlich (§ 17 Abs. 1 KrWG), während die Entsorgung von nicht aus privaten Haushalten stammenden Abfällen zur Verwertung wie bereits zuvor durch die Entsorgungswirtschaft im Wettbewerb erfolgen soll.

Eine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) gemäß § 17 KrWG besteht nicht für Abfälle, die durch gemeinnützige oder gewerbliche Sammlung im Hol- oder Bringsystem erfasst werden.

Voraussetzung hierfür ist, dass der Sammler zuverlässig ist und die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuführt.

Bei gewerblichen Sammlungen muss hinzukommen, dass diesen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen stehen, die in § 17 Abs. 3 KrWG näher geregelt sind. Die dort aufgelisteten Tatbestände beinhalten keine abschließende Aufzählung, sondern stellen lediglich sog. Regelbeispiele für die Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öRE dar. Die Beweislast trägt insoweit jeweils der öRE. Im Einzelnen kann eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öRE insbesondere dann vorliegen, wenn

1. 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,
2. die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder
3. die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.

Die Regelbeispiele Nr. 1 und 2 greifen allerdings dann nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die vom örE oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung (= sog. Rückausnahme). Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit sind sowohl die Kriterien der Qualität und der Effizienz, des Umfangs und der Dauer der Erfassung und Verwertung der Abfälle als auch die aus Sicht aller privaten Haushalte im Gebiet des örE zu beurteilende gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung, worunter insbesondere Flächendeckung statt Rosinenpickerei zu verstehen ist, zugrunde zu legen. Die Beweislast hierfür liegt beim gewerblichen Sammler.

Bei der Beurteilung wird nicht nur auf die einzelne Sammlung, sondern auf eine Gesamtschau aller gewerblichen Sammlungen im Gebiet des örE abgestellt.

Zu diesen komplexen gesetzlichen Vorgaben mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen und ihrer Auslegung existiert bislang noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung. Insbesondere ist umstritten, unter welchen Umständen von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des örE gesprochen werden kann und welche Tatsachen dieser Einschätzung zugrunde gelegt werden müssen. Da die obersten Verwaltungsgerichte einzelner Bundesländer bislang zu teilweise unterschiedlichen Rechtsauffassungen gelangten, wird erst die noch ausstehende, höchstrichterliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sowohl für die zuständigen Behörden als auch für die betroffenen Unternehmen endgültige Rechtsklarheit bringen.

### 3. Verfahren und Zuständigkeit:

Sammlungen von Abfällen sind gemäß § 18 KrWG drei Monate vor ihrer beabsichtigten Aufnahme bei der örtlich zuständigen Kreisverwaltungsbehörde (d.h. für Sammlungen im Stadtgebiet München beim Referat für Gesundheit und Umwelt) anzuzeigen.

#### 4. Anhörung des Abfallwirtschaftsbetriebs München (AWM) als örE:

Sobald eine Anzeige vollständig ist, fordert das RGU gemäß § 18 Abs. 4 KrWG als zuständige Behörde den AWM als von der Sammlung betroffenen örE auf, für seinen Zuständigkeitsbereich zur Sammlung eine Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten abzugeben.

Der AWM macht in allen Fällen von gewerblichen Sammlungen von Alttextilien aus folgenden Gründen überwiegende öffentliche Interessen geltend (§ 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG):

Zum einen wird die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des AWM in Gestalt seiner eigenen, zum 01.07.2013 eingeführten Alttextiliensammlung wesentlich beeinträchtigt. Der AWM hat hierbei stadtweit flächendeckend an mittlerweile über 500 Standplätzen Altkleidercontainer – in unmittelbarer Nähe zu den Altglas-, Kunststoff- und Dosencontainern – aufgestellt. Die sich in den Containern befindlichen Altkleider und Schuhe werden vom AWM in operativer Eigenregie, mit eigenem Personal und Fahrzeugen, eingesammelt. Alle bislang angezeigten gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen umfassen eine Menge von über 8.000 t Alttextilien, während der AWM hinsichtlich der eigenen Sammlung aufgrund einer schlüssigen Mengenschätzung davon ausgeht, ca. 3.000 t Alttextilien pro Jahr zu sammeln. Die insgesamt gewerblich/gemeinnützig angezeigte Jahresmenge beträgt damit über 200 % der vom AWM anvisierten Jahresmenge an Alttextilien und ist damit im Vergleich zu den Sammelmengen des AWM von erheblicher Relevanz.

Zum anderen unterlaufen gewerbliche Sammlungen von Alttextilien die Vergabe des AWM bezüglich der Entsorgungsdienstleistung, so dass der gewerblichen Sammlung auch aus diesem Grund überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Den Bietern wurden im Rahmen der Ausschreibung der Entsorgungsdienstleistung Vorgaben hinsichtlich der zu erwartenden Menge an Altkleidern (3.000 t/Jahr) gemacht, um ihnen für die Sortierung und Verwertung der Altkleider eine hinreichende Kalkulationsgrundlage für ihr Angebot zu geben. Die vergebene Dienstleistung umfasst die Sortierung und Verwertung sämtlicher in München anfallenden Mengen an Alttextilien und Schuhen, bezüglich derer die Münchner Bürgerinnen und Bürger gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG überlassungspflichtig sind. Diese Abfallmengen werden jedoch durch parallel stattfindende Sammlungen verringert.

Die vom AWM in der Leistungsbeschreibung getroffenen Vorgaben, unter anderem zu den Mengen, waren jedoch Grundlage sowohl für die Erstellung der Angebote durch die Bieter, als auch Grundlage für die Vertragserfüllung durch die erfolgreichen Bieter. Die erfolgreichen Bieter müssen davon ausgehen können, dass im Rahmen der

Vertragserfüllung die Leistungsbeschreibung Bestand hat und dass der AWM die „Exklusivität“ ihrer Leistungen für die Vertragsdauer anerkennt und seinerseits den Vertrag erfüllt, dass also keine weiteren Unternehmen in Bezug auf die Altkleider aus München Entsorgungsdienstleistungen durchführen.

Der AWM macht geltend, dass das wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren absolut geschützt ist und auch nicht durch eine wesentlich leistungsfähigere gewerbliche Sammlung ausgehebelt werden kann.

5. Handlungsoptionen des RGU:

Das RGU kann gemäß § 18 KrWG die angezeigte Sammlung von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um die Erfüllung der einschlägigen Voraussetzungen sicherzustellen. Wenn die Einhaltung der Voraussetzungen nicht anders zu gewährleisten ist, hat das RGU eine Sammlung zu untersagen. Gleiches gilt, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung oder Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Person ergeben.

6. Aktueller Stand bei gemeinnützigen Sammlungen:

Zu 9 der 15 angezeigten gemeinnützigen Sammlungen erklärte das RGU sein Einverständnis, in 4 Fällen steht eine endgültige Entscheidung wegen unvollständiger Anzeigeunterlagen noch aus. Die übrigen Anzeigen wurden zurückgezogen oder haben sich auf sonstige Weise erledigt.

Entgegen häufig geäußelter Befürchtungen führten weder die Neuregelung des KrWG noch die Einführung der eigenen Alttextiliensammlung des AWM zu einer Zurückdrängung kirchlicher oder karitativer Sammlungen.

7. Aktueller Stand bei gewerblichen Sammlungen:

6 der 33 angezeigten gewerblichen Sammlungen können fortgeführt werden, da sie entweder bereits vor der verbindlichen Entscheidung des AWM, eine eigene Alttextiliensammlung einzuführen, betrieben wurden und daher Bestandsschutz genießen oder aufgrund sehr geringer Sammelmengen nicht ins Gewicht fallen und ihnen daher keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen gehalten werden können.

23 Sammlungen wurden hingegen befristet bzw. mit sofortiger Wirkung untersagt, weil Tatsachen bekannt waren, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des

Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergaben oder die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der Abfälle nicht ausreichend dargelegt wurde bzw. den Sammlungen überwiegende öffentliche Interessen entgegenstanden.

In 12 dieser Verfahren erhoben die Betroffenen Klagen. Hierbei wurden ein Bescheid des RGU vom Verwaltungsgericht München aufgehoben und 2 Bescheide durch das RGU zurückgenommen. Eine Untersagung ist nach Abweisung der Klage durch das Verwaltungsgericht München mittlerweile bestandskräftig, während eine Klage durch den Sammler zurückgezogen wurde. 3 weitere Klageverfahren sind derzeit noch beim Verwaltungsgericht München, 4 weitere nach Abweisung der Klage durch das Verwaltungsgericht München in der nächsten Instanz beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) anhängig. Diese Verfahren werden derzeit vom BayVGH im Hinblick auf die ausstehende Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts i.d.R. ausgesetzt.

Die übrigen Anzeigen gewerblicher Alttextiliensammler wurden zurückgezogen oder haben sich auf sonstige Weise erledigt.

## 8. Ausblick

Eine Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit gewerblichen Sammlungen von Abfällen sind - wie bereits dargelegt - auch über 3 Jahre nach Einführung des neuen KrWG noch strittig. Die künftige Vorgehensweise des RGU und die weiteren Entwicklungen hinsichtlich gewerblicher Alttextiliensammlungen im Stadtgebiet München hängen also entscheidend von dem abzuwartenden Urteil des BVerwG ab.

Das RGU wird hierüber zu gegebener Zeit erneut berichten.

Diese Sitzungsvorlage wurde mit dem Abfallwirtschaftsbetrieb München abgestimmt.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Heide Rieke, der Abfallwirtschaftsbetrieb München sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

## II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs  
Berufsmäßige Stadträtin

## III. Abdruck von I. mit II.

über den stenographischen Sitzungsdienst

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-S-SB

## IV. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-S-SB zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).