

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

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08220

**Bekanntgabe in der Sitzung des Umweltausschusses
vom 09.05.2017**
Öffentliche Sitzung

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. Nach ersten hierzu ergangenen Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes wird in Ergänzung zu den Bekanntgaben im Umweltausschuss vom 29.01.2013 (Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 10986) bzw. vom 01.12.2015 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 04542) zur aktuellen Information des Stadtrats Folgendes ausgeführt:

1. Rechtslage

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 örE besteht nicht für Abfälle, die durch gemeinnützige oder gewerbliche Sammlung im Hol- oder Bringsystem erfasst werden (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 KrWG).

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. Im Einzelnen kann eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des örE insbesondere dann vorliegen, wenn

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

Die ersten beiden Regelbeispiele 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).

2. Verfahren und Zuständigkeit

Sammlungen von Abfällen sind gemäß § 18 Abs. 1 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 – RGU) anzuzeigen.

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

3. Handlungsoptionen des RGU

Das RGU kann gemäß § 18 Abs. 5 KrWG die angezeigte Sammlung von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sicherzustellen und eine Beeinträchtigung überwiegender öffentlicher Interessen durch eine gewerbliche Sammlung auszuschließen (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 3 und 4 KrWG). Wenn die Einhaltung dieser Voraussetzungen nicht anders zu gewährleisten ist, hat

das RGU eine Sammlung zu untersagen (§ 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG). 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.

4. Aktueller Stand bei gemeinnützigen Sammlungen

Zu 12 der 18 seit 01.06.2012 angezeigten gemeinnützigen Sammlungen erklärte das RGU sein Einverständnis. Die übrigen Anzeigen wurden zurückgezogen oder haben sich auf sonstige Weise erledigt.

5. Aktueller Stand bei gewerblichen Sammlungen

Sechs der 34 seit 01.06.2012 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.

26 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 wurde ein Bescheid des RGU vom Verwaltungsgericht München aufgehoben und zwei Bescheide durch das RGU zurückgenommen. Zwei Untersagungen sind nach Abweisung der Klagen durch das Verwaltungsgericht München mittlerweile bestandskräftig, während eine Klage durch den Sammler zurückgezogen wurde. Ein weiteres Klageverfahren ist derzeit noch beim Verwaltungsgericht München, fünf weitere sind nach Abweisung der Klage durch das Verwaltungsgericht München in der nächsten Instanz beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anhängig.

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

6. Aktuelle Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

Zu den komplexen, unter Ziffer 1. aufgezeigten rechtlichen Vorgaben mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen und ihrer Auslegung existierte bislang noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung. Insbesondere war umstritten, welche Anforderungen an die Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zu stellen sind, unter welchen Umständen von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des örE gesprochen werden kann und welche Tatsachen dieser Einschätzung zugrunde gelegt werden müssen. Inzwischen sind hierzu zwei Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ergangen (Az. 7 C 4.15 und 7 C 5.15).

Während der Bayer. Verwaltungsgerichtshof bislang strengste Anforderungen an die Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung gestellt hat, dürfen diese laut Bundesverwaltungsgericht insbesondere bei Kleinsammlern nicht „überspannt“ werden. So kann der Umfang der Darlegungspflicht nicht generalisierend bestimmt werden, sondern nur im Blick auf die konkreten Entsorgungsstrukturen. Insoweit wird etwa von Bedeutung sein, ob für eine Abfallfraktion etablierte Verwertungswege bestehen und ob der aktuelle Marktpreis das Bestehen eines wirtschaftlichen Interesses an der Verwertung indiziert. Erfolgt die Verwertung in mehreren Stufen, müssen auch die insoweit beschränkten Möglichkeiten von Kleinsammlern berücksichtigt werden. Die bislang vom Bayer. Verwaltungsgerichtshof ausnahmslos geforderte detaillierte Beschreibung des weiteren Verwertungsweges bis zum letzten Bestimmungsort der Abfälle unter namentlicher Nennung aller beteiligten Unternehmen kann laut Bundesverwaltungsgericht von einem Kleinsammler nicht verlangt werden. Allerdings bleibt in dem Urteil offen, bis zu welchem Sammelvolumen noch von einem Kleinsammler in v. g. Sinn gesprochen werden kann.

Weiterhin entschied das Bundesverwaltungsgericht, gewerbliche Altkleidersammlungen könnten nicht schon dann untersagt werden, wenn der örE für Alttextilien selbst ein hochwertiges Erfassungssystem bereitstellt. Vielmehr bedarf es der Prüfung, ob trotz der Sammlung des gewerblichen Wettbewerbers die gesetzliche Vermutung, dass in dieser Situation die Funktionsfähigkeit des örE gefährdet ist, ausnahmsweise nicht eingreift. Ob eine solche Ausnahmesituation vorliegt, richtet sich in erster Linie nach dem Anteil der Sammelmenge, die dem örE durch die neu hinzutretende gewerbliche Sammlung unter Berücksichtigung auch aller anderen angezeigten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen voraussichtlich entzogen wird. Das Bundesverwaltungsgericht definiert insoweit eine Bagatellschwelle von ca. 10 bis 15 %, bei deren Unterschreiten nicht von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des örE auszugehen ist.

7. Ausblick

Alle beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof anhängigen Verfahren über Klagen gegen Verfügungen des RGU waren bislang ausgesetzt und werden nunmehr im Hinblick auf die vom Bundesverwaltungsgericht gefällten Grundsatzentscheidungen wieder aufgegriffen. Die Anwendung der vom Bundesverwaltungsgericht herausgearbeiteten Grundsätze durch den Bayer. Verwaltungsgerichtshof auf die konkreten Fälle bleibt abzuwarten. Das RGU wird hierüber zu gegebener Zeit erneut berichten.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Jens Röver, 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 das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB

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