

Kleine Anfrage

des Abg. Dr. Friedrich Bullinger FDP/DVP

und

Antwort

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Geltende Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in Bezug auf die Praxis der kommunalen Altkleider- sammlungen in Baden-Württemberg

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Wie bewertet sie die Andienungspflicht des § 17 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in speziellem Bezug auf die Sammlung von Gebrauchtkleidung?
2. Wie bewertet sie die derzeit vielerorts praktizierte Handhabung der Kommunen, wonach diese die von ihnen gesammelten Kleidungsstücke im Anschluss an den meistbietenden Anbieter auf dem Markt verkaufen?
3. Liegen ihr diesbezüglich Erkenntnisse über die Vorgehensweisen in anderen Bundesländern vor?
4. Erkennt sie Gefahren, die im Bereich der Kommunen entstehen können, sofern gemeinnützige Sammlungen im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Entsorgern ganze Gemeindegebiete mit Sammelcontainern bestücken und somit in Konkurrenz zu diesen treten, ohne dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hiergegen eine Handhabe besitzt?
5. Wie viele Untersagungen der oben beschriebenen Praktiken sind ihr bekannt?
6. Welche konkreten Untersagungsgründe fanden bisher in diesbezüglich anhängigen Rechtsstreitigkeiten gerichtliches Gehör in Baden-Württemberg?
7. Wie beurteilt sie die tatsächlichen Aussichten auf Erfolg in der Beweisführung einer Gefährdung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gemäß § 17 Absatz 3 KrWG?
8. Welches sind Ihrer Ansicht nach die Gründe, die weiterhin für einen Erhalt der entsprechenden Vorschrift sprechen?

9. Liegen ihr Erkenntnisse vor, in welchem finanziellen Umfang die Kommunen im Land Geld mit Altkleidersammlungen verdienen?
10. Trifft es zu, dass, sofern auf kommunalen Altkleidercontainern das Logo einer gemeinnützigen Vereinigung aufgebracht ist, für diese Kommunen dann ebenfalls die Vorschriften des § 3 Ziffer 17 KrWG einschlägig sind?

20. 11. 2014

Dr. Bullinger FDP/DVP

Antwort

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2014 Nr. 2-8973.00 beantwortet das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Innenministerium die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie bewertet sie die Andienungspflicht des § 17 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in speziellem Bezug auf die Sammlung von Gebrauchtkleidung?

Nach § 17 Abs. 1 KrWG sind die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen verpflichtet, diese Abfälle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE in Baden-Württemberg den Stadt- und Landkreisen) zu überlassen. Die Überlassungspflicht für Gebrauchtkleidung folgt der allgemeinen Systematik des KrWG. Alttextilien sind Abfälle im Sinne des KrWG und damit grundsätzlich überlassungspflichtig. In der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist dies unstrittig. § 17 Abs. 2 KrWG regelt Tatbestände für Ausnahmen von der Überlassungspflicht, u. a. die Voraussetzungen für zulässige gemeinnützige oder gewerbliche Sammlungen von Verwertungsabfällen. In Form von Regelausnahme-Vorschriften enthalten die §§ 17 und 18 des KrWG eine Vielzahl von stufenartig normierten unbestimmten Rechtsbegriffen, allen voran den Begriff der „überwiegenden öffentlichen Interessen“, der wiederum durch weitere unbestimmte Rechtsbegriffe ausgefüllt wird. Die Auslegung dieser Rechtsbegriffe ist bisher noch nicht höchstrichterlich geklärt. Die Rechtsprechung der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte ist zum Teil uneinheitlich. Der Verwaltungshof Baden-Württemberg legt die Rechtsgrundlagen, welche eine Unter-sagung von gewerblichen Sammlungen ermöglichen, zulasten der betroffenen Stadt- und Landkreise eher restriktiv aus. Der Vollzug der o. g. Vorschriften – speziell im Hinblick auf private Altkleidersammlungen – gestaltet sich für die zuständigen Abfallrechtsbehörden von daher nicht unproblematisch.

Die Mehrzahl der öRE führt keine eigenen Altkleidersammlungen durch. Bei denjenigen öRE, die Altkleidersammlungen parallel zu gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen durchführen, sind die Einnahmen relativ gering. Der Wegfall der Überlassungspflicht für Altkleider zugunsten privater Sammelunternehmen kann daher in aller Regel weder die Entsorgungssicherheit für diese Abfälle noch die Funktionsfähigkeit der öRE gefährden.

2. Wie bewertet sie die derzeit vielerorts praktizierte Handhabung der Kommunen, wonach diese die von ihnen gesammelten Kleidungsstücke im Anschluss an den meistbietenden Anbieter auf dem Markt verkaufen?

Die Sammlung von Altkleidern durch einzelne Stadt- und Landkreise ist der erste Akt in der Verwertungskette. Von einer vielerorts praktizierten Handhabung kann allerdings keine Rede sein. Es ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die weiteren Verwertungsschritte in diesen Einzelfällen in der Regel von privaten Entsorgern unternommen werden. Es entspricht einem Gebot der Wirtschaftlichkeit, dass die von den öRE gesammelten Altkleider zur weiteren Verwertung

demjenigen Meistbietenden überlassen werden, der auch die fachlichen Kreislaufwirtschafts-Kriterien erfüllt. Der Verkauf an solche Meistbietende wird vor allem deshalb für sinnvoll gehalten, weil damit die höchsten Rückflüsse in die Gebührenhaushalte und damit die größtmöglichen Entlastungen des Gebührenzahlers zu erwarten sind. Wenn die Kommunen daraus Erlöse erzielen, kommt dies den Bürgern auf jeden Fall zugute, da eine Quersubventionierung der anderen Bereiche der Kreislaufwirtschaft nicht nur rechters ist, sondern auch die Pflicht der Abfallwirtschaftsbetriebe. Die Sortierung und Verwertung der Alttextilien erfolgt – wie auch bei anderen Wertstoffen – aus sozialen Erwägungen (Arbeitsplätze) und ökologischen Gründen (Transportwege, ordnungsgemäße Verwertung) grundsätzlich innerhalb Deutschlands, und zwar durch als Entsorgungsfachbetriebe zertifizierte Unternehmen. Unseriöse Anbieter und Geschäfte mit dem Spotmarkt scheiden aus. In Verwertungskonzepten werden konkrete Maßnahmen gefordert, u. a. Wiederverwendung vor stofflicher Verwertung mit Quotenvorgaben, Dokumentation der laufenden Sortierung und Verwertung über Verwertungs- und Mengenstromnachweise und detaillierte Nachweise zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Sortierreste (verschmutzte und beschädigte Alttextilien) und Störstoffe. Auf dieser Basis kann der Zuschlag für die Verwertung an den günstigsten Bieter erfolgen.

Zahlreiche öRE, die sich nicht aktiv an der Altkleidersammlung und der Vermarktung beteiligen, ermöglichen karitativen Einrichtungen das kostenlose Aufstellen und Leeren von Altkleidercontainern in begrenzter Stückzahl auf den Recyclinghöfen. Gesammelt werden die Altkleider insbesondere durch gemeinnützige Vereinigungen und Vereine wie DRK, Samariter Hilfsdienst, Kolping-Werk und Sportvereine.

3. Liegen ihr diesbezüglich Erkenntnisse über die Vorgehensweisen in anderen Bundesländern vor?

In einzelnen Fällen werden Sammlung und Verwertung von den Kommunen komplett ausgeschrieben. Die Verwertung erfolgt im allgemeinen durch private Unternehmen. Der Landesregierung liegen darüber hinaus keine detaillierten Erkenntnisse über die Vorgehensweise in anderen Bundesländern vor.

4. Erkennt sie Gefahren, die im Bereich der Kommunen entstehen können, sofern gemeinnützige Sammlungen im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Entsorgern ganze Gemeindegebiete mit Sammelcontainern bestücken und somit in Konkurrenz zu diesen treten, ohne dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hiergegen eine Handhabe besitzt?

Die gemeinnützigen Sammlungen sind gegenüber sonstigen privaten („gewerblichen“) Sammlungen privilegiert. Die Untersagung einer gemeinnützigen Sammlung ist nach den §§ 17 und 18 KrWG in der Regel nicht möglich (vgl. Ziff. 5.), auch wenn sie flächendeckend organisiert und unabhängig davon, ob sie der vorhandenen kommunalen Sammlung überlegen ist. Es ist der politische Wille des Bundesgesetzgebers, dass die Stadt- und Landkreise die Konkurrenz der gemeinnützigen Sammler hinzunehmen haben. Es obliegt den Stadt- und Landkreisen zu entscheiden, ob sie in Konkurrenz zu diesen Sammlungen treten oder auf eigene Sammlungen verzichten wollen.

Mögliche Konkurrenzsituationen können im Vorfeld durch Vereinbarung mit den gemeinnützigen Sammlern vermieden werden. Die Sammlung des öRE kann dann in Kooperation mit diesen gemeinnützigen Sammlern erfolgen. Es ist weithin geübte Praxis, dass die gemeinnützigen Organisationen und Vereine Altkleider im Einvernehmen mit dem Landkreis sowie den Städten und Gemeinden sammeln. Die meisten öRE sehen auch deshalb keine Gefahr einer Konkurrenz, da sie aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus nicht das Ziel verfolgen, aktiv und intensiv in die Erfassung und Vermarktung von Altkleidern einzusteigen. Vereinzelt sammeln öRE aus diesem Grund lediglich auf den eigenen Recyclinghöfen. Das Aufstellen von festen Altkleider-Containern durch karitative Einrichtungen wird von den Kreisen insgesamt nicht als problematisch, insbesondere nicht als „gefährliche“ Konkurrenz angesehen. Die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisa-

tionen und Vereinen hat sich vielfach auch in anderen Bereichen (z. B. Papier, E-Schrott) langfristig bewährt. Neben wirtschaftlichen Gründen der Erlöserzielung ist dabei auch die Unterstützung bei der Öffentlichkeitsarbeit für die Institutionen hervorzuheben.

Stärker als die gemeinnützigen Organisationen fallen die zahlreichen gewerblichen Organisationen ins Gewicht, die teilweise illegal, d. h. ohne vorherige Anzeige gem. §§ 17, 18 KrWG ganze Gemeindegebiete mit Sammelcontainern bestücken und somit in Konkurrenz zu den öRE treten wollen. Soweit die öRE eigene Altkleidersammlungen durchführen, sehen sie zum einen straßenrechtliche Genehmigungspflichten (Sondernutzung) für Stellflächen auf öffentlichen Flächen vor; gemeinnützige Sammlungen werden dabei entsprechend berücksichtigt. Auf diese Weise sichert sich die Kommune Einflussmöglichkeit im Bereich der öffentlichen Flächen. Bei nur scheinbar gemeinnützigen Sammlungen sowie im Falle der illegal durchgeführten Sammlungen durch Aufstellen von Containern oder sonstigen Behältern ist behördliches Einschreiten auch aufgrund von Abfallrecht vonnöten, da hier die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung, insbesondere die Hochwertigkeit der Verwertung in Gefahr geraten würde und überwachungsbedürftig ist. Dies geschieht vorrangig mit der Durchsetzung der Anzeigepflicht, in besonderen Fällen von Unzuverlässigkeit des Sammlungsträgers durch Untersagung der Sammlung.

5. Wie viele Untersagungen der oben beschriebenen Praktiken sind ihr bekannt?

Im Gegensatz zu den gewerblichen Sammlungen, denen vor allem auch überwiegende öffentlich-rechtliche Interessen der kommunalen Kreislaufwirtschaft entgegengehalten werden können, können gemeinnützige Sammlungen gemäß § 18 Abs. 5 KrWG nur dann untersagt werden, wenn der gemeinnützige Sammler unzuverlässig ist oder wenn er die Altkleider nachweisbar nicht ordnungsgemäß und schadlos verwertet. Angezeigt ist eine Untersagung selbstverständlich auch dann, wenn die Sammlung lediglich vorgibt, gemeinnützig zu sein, in Wahrheit die beiden Gemeinnützigkeits-Kriterien des § 3 Abs. 17 KrWG (Körperschaft und Mittelverwendung) aber nicht erfüllt.

Aufgrund der herrschenden, gegenüber der Verwaltung restriktiven Rechtsprechungspraxis verhalten sich die Abfallrechtsbehörden bei Untersagungsverfügungen generell eher zurückhaltend. Untersagungen machen einen Anteil von deutlich unter 10 % an allen behördlichen Entscheidungen aus, die im Zusammenhang mit den §§ 17, 18 KrWG getroffen werden. Schwerpunkte der Verwaltungstätigkeit liegen bei gewerblichen Sammlungen in den Bereichen Altmetall, Altpapier und Alttextilien. Untersagungsverfügungen gegenüber gemeinnützigen Sammlungen von Alttextilien wurden nach Kenntnis der Landesregierung in maximal 20 Fällen getroffen, in der Regel begründet auf die hartnäckige Nichtvorlage von Anzeigeunterlagen (insbesondere zum Entsorgungsweg, d. h. zum Verbleib der zu verwertenden Abfälle).

6. Welche konkreten Untersagungsgründe fanden bisher in diesbezüglich anhängigen Rechtsstreitigkeiten gerichtliches Gehör in Baden-Württemberg?

Die auf fehlenden Angaben zum Entsorgungsweg basierenden Untersagungsverfügungen wurden bisher im Regelfall nicht beklagt. Die höchsten Erfolgsaussichten auf eine verwaltungsgerichtliche Bestätigung (Klagabweisung) haben Untersagungen, die sich auf Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Trägers der Sammlung stützen und aufgrund tragfähiger Ermittlungsergebnisse systematische und massive Verstöße des Sammlers gegen öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Vorschriften nachweisen können. Nur außerhalb Baden-Württembergs hatten teilweise Untersagungen Bestand, wenn sie darauf gestützt wurden, der Sammler habe die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nicht nachgewiesen.

7. Wie beurteilt sie die tatsächlichen Aussichten auf Erfolg in der Beweisführung einer Gefährdung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gemäß § 17 Absatz 3 KrWG?

Die Vorschrift des § 17 Absatz 3 KrWG bezieht sich ausschließlich auf die gewerbliche Sammlung. Die Erfolgsaussichten der Beweisführung in Bezug auf die unbestimmten Rechtsbegriffe dieser Vorschrift lassen sich aus den aktuell vorliegenden Gerichtsentscheidungen noch nicht endgültig, schon gar nicht einheitlich ableiten. Aufgrund der nach den Rechtsprechungsmaßstäben schwierigen Nachweisführung sind die Aussichten als eher gering einzustufen. Die Behörde trägt grundsätzlich die Darlegungslast für das Vorliegen der maßgeblichen Voraussetzungen. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg betont, dass die Vorschrift keinen absoluten Schutz vor privater Konkurrenz zugunsten der Kommunen normiert. Bei der Auslegung, wann eine „wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers“ und damit die Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit anzunehmen ist, legen die Obergerichte die Messlatte sehr hoch. Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit liegt danach erst dann vor, wenn durch die Sammlung dem öRE eine Erfüllung der maßgeblichen Erfassungs- und Verwertungsquoten unmöglich gemacht oder zumindest wesentlich erschwert wird. Es muss eine spürbare Beeinträchtigung sein, die oberhalb des Verlustes von Gewinnerwartungen liegen muss. Eine Gefährdung der Gebührenstabilität wird erst dann angenommen, wenn die gewerbliche Sammlung zu einer wesentlichen Veränderung der Gebühren führt. Mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist aus baden-württembergischer Sicht in nächster Zeit noch nicht zu rechnen. Möglicherweise kommt es in einem Fall aus einem anderen Bundesland früher zu einer höchstrichterlichen Entscheidung.

8. Welches sind Ihrer Ansicht nach die Gründe, die weiterhin für einen Erhalt der entsprechenden Vorschrift sprechen?

Das KrWG ist am 1. Juni 2012 in Kraft getreten. Insbesondere um die fein austarierten Formulierungen in § 17 Abs. 3 KrWG wurde dabei lange gerungen. Angesichts dessen ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, dass sich für eine Änderung dieser Vorschrift eine politische Mehrheit findet. Auch da nicht ausgeschlossen ist, dass die restriktive Handhabung des § 17 Abs. 3 KrWG durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zulasten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch das Bundesverwaltungsgericht korrigiert wird, besteht kein Anlass, die umstrittene Vorschrift vorschnell aufzugeben. Sie spielt bei anderen Abfallarten wie z. B. der haushaltsnahen Altpapiersammlung eine größere Rolle, nur in Einzelfällen auch bei der Altkleidersammlung. Die öRE plädieren mit deutlicher Tendenz für die Erhaltung dieser Vorschrift. Als Begründungen werden u. a. angeführt:

- Eine Änderung würde die heftigen Diskussionen über den im Gesetzgebungsverfahren erreichten Kompromiss erneut anfachen.
- Durch die zwischenzeitlich ergangene umfangreiche Rechtsprechung sei eine gewisse Rechtssicherheit eingetreten, die durch eine weitere Gesetzesänderung aufs Spiel gesetzt würde.
- Die gesetzlichen Regelungen würden sowohl den gemeinnützigen und karitativen Organisationen als auch den gewerblichen Sammlern eine Teilhabe in dem Geschäftsfeld der Alttextilien-Sammlung ermöglichen.
- Die im § 18 KrWG normierte Anzeigepflicht habe für Transparenz gesorgt und zu einer abgestimmten und von den Beteiligten akzeptierten Vorgehensweise geführt.

Parallel sind bei der EU-Kommission Beschwerden von Verbänden über die – behauptete – Europarechtswidrigkeit der §§ 17, 18 KrWG anhängig. Eine Entscheidung über eine Weiterverfolgung steht seitens der EU noch aus.

9. Liegen ihr Erkenntnisse vor, in welchem finanziellen Umfang die Kommunen im Land Geld mit Altkleidersammlungen verdienen?

Sofern die Stadt- und Landkreise überhaupt Altkleider sammeln, befinden sich diese Sammlungen derzeit meist noch im Aufbau. Das eigene Sammelaufkommen ist jedoch aufgrund meist bestehender gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen relativ gering. Genaue flächendeckende Zahlen, welche Nettoerlöse dabei erzielt werden, liegen der Landesregierung nicht vor. Es ist jedoch bekannt, dass für eine Tonne Altkleider Marktpreise von 500 bis 600 € bezahlt werden, wobei der Markt erheblichen Schwankungen unterliegt.

Die bei den öRE nach Abzug des internen Verwaltungsaufwandes anfallenden Überschüsse werden dem Abfallgebührenhaushalt zugeführt. Diese Netto-Erlöse liegen maximal im untersten fünfstelligen Bereich. Aus rein finanzieller Sicht würde die Sammlung in der Regel nicht durchgeführt. Vereinzelt werden einige wenige Altkleidercontainer von gewerblichen Sammlern auf den Recyclinghöfen aufgestellt, wofür die Abfallwirtschaft ein kleines jährliches Entgelt erhält. Ein Stadtkreis hatte bis zum Juni 2014 die Stellplätze für Altkleider-Container vermietet. Seitdem sammelt die Stadt als öRE selbst. Abzüglich der Sammel- und Kapitalkosten sind die verbliebenen Erträge etwas höher als die früheren Mieterlöse.

10. Trifft es zu, dass, sofern auf kommunalen Altkleidercontainern das Logo einer gemeinnützigen Vereinigung aufgebracht ist, für diese Kommunen dann ebenfalls die Vorschriften des § 3 Ziffer 17 KrWG einschlägig sind?

Kooperationen zwischen öRE und gemeinnützigen Sammlern sind in mehreren Konstellationen denkbar. Benutzt der Stadt- oder Landkreis für seine eigene Sammlung Container, die einem gemeinnützigen Sammler gehören, so handelt es sich um eine kommunale Sammlung, die nicht den Kriterien des § 3 Abs. 17 KrWG unterliegt. Dieser Fall kommt in der Praxis häufiger vor als der umgekehrte (eher theoretische) Fall, dass ein gemeinnütziger Sammler kommunale Container unter seinem Logo nutzt. Sofern durch das aufgebrachte Logo der gemeinnützigen Vereinigung auf einem Altkleidercontainer nach außen hin für Dritte ersichtlich ist, dass diese Vereinigung als Sammler auftritt, sind die Vorschriften des § 3 Absatz 17 KrWG einschlägig. Demzufolge darf der öRE in diesem Fall nur seine Kosten und einen angemessenen Gewinn vom Erlös abziehen.

Im Übrigen wird ergänzend auf die LT-Drucksache 15/3532 der Abg. Rosa Grönstein u. a. SPD verwiesen.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft