

Antrag

der Abg. Rosa Grünstein u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Probleme mit der Aufstellung illegaler Altkleidercontainer

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sie vor dem Hintergrund der durch die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes geänderten Rechtslage das Problem der illegalen Aufstellung von Altkleidercontainern in den Gemeinden bewertet;
2. welchen Umfang das illegale Aufstellen von Altkleidercontainern nach ihrer Einschätzung und Kenntnis hat;
3. auf welcher Rechtsgrundlage Altkleidercontainer aufgestellt werden dürfen und welche Behörden das Aufstellen von Altkleidercontainern kontrollieren;
4. wie die Kommunen in der Regel mit dem Problem illegal aufgestellter Altkleidercontainer umgehen und inwieweit sie die derzeitige Rechtsgrundlage für das Entfernen illegaler Altkleidercontainer für ausreichend hält;
5. inwiefern es für Laien unmissverständliche Kennzeichnungen an Altkleidercontainern gibt, um zwischen legalen und illegalen Sammlungen unterscheiden zu können;
6. inwiefern in Baden-Württemberg oder auf Bundesebene über eine unmissverständliche Kennzeichnung von legalen Altkleidercontainern nachgedacht wird, um den Missbrauch durch illegale Sammler zu erschweren;
7. von welchen Vereinen, Verbänden und Betrieben Altkleidercontainer legal aufgestellt werden dürfen bzw. wer dies genehmigt;

8. wie die gesammelten Altkleider in der Regel weiterverwertet werden und wie sie diese Weiterverwertung wirtschaftlich und ökologisch bewertet.

21. 05. 2013

Grünstein, Stober, Gruber, Rolland, Winkler SPD

Begründung

Illegal aufgestellte Altkleidercontainer tauchen immer wieder auf den Gemarkungen von Gemeinden oder auf Privatgrundstücken in Baden-Württemberg auf. Dass die Container keiner karitativen Einrichtung, sondern kommerziell arbeitenden Unternehmen gehören, fällt Laien auf den ersten Blick meist nicht auf. Diese Sachlage führt zu den oben aufgeführten Fragen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 12. Juni 2013 Nr. 23–8973.00/15 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie sie vor dem Hintergrund der durch die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes geänderten Rechtslage das Problem der illegalen Aufstellung von Altkleidercontainern in den Gemeinden bewertet;*

Mit der Aufstellung von Altkleidercontainern wird der Tatbestand der Sammlung nach den §§ 17 und 18 KrWG erfüllt. Nach der neuen Rechtslage müssen solche Sammlungen den unteren Abfallrechtsbehörden angezeigt werden. Wenn und soweit die Behörden keine weiteren Anforderungen an die vorzulegenden Anzeigeunterlagen stellen oder die angezeigte Sammlung nicht untersagen, darf nach Ablauf einer Frist von 3 Monaten nach Eingang der Anzeige gesammelt, d. h. der Altkleidercontainer aufgestellt werden. Unterbleibt die Anzeige oder wird eine Sammlung vorzeitig, d. h. vor Ablauf der Drei-Monats-Frist, durchgeführt, ist die Sammlung nicht rechtskonform. Überwiegend werden solche *illegal* durchgeführten Sammlungen durch Zufall oder aufgrund von Hinweisen der Mitbewerber festgestellt.

Altkleidersammlungen finden in Deutschland traditionell bereits seit Jahrzehnten statt. Sie werden vornehmlich von gemeinnützigen Trägern, gewerblichen Unternehmen oder in Kooperation zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Organisationen betrieben. Das am 1. Juni 2012 in Kraft getretene Kreislaufwirtschaftsgesetz sieht ausdrücklich kommunale, gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen vor. Sammler, die sich nicht nach den abfallrechtlichen Vorgaben der §§ 17, 18 KrWG richten oder ihre Altkleidersammelbehälter ohne ausdrückliche (straßenrechtliche bzw. zivilrechtliche) Erlaubnis des öffentlich-rechtlichen bzw. privaten Grundstückseigentümers aufstellen, führen illegale Sammlungen durch. Gemäß § 69 Abs. 2 KrWG stellt dies eine Ordnungswidrigkeit dar und kann mit einer Geldbuße von bis zu 10.000 € geahndet werden.

Aufgrund des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes können die zuständigen Behörden noch wirksamer gegen illegal aufgestellte Altkleidercontainer vorgehen. Neben der im Regelfall vorher schon erforderlichen Sondernutzungserlaubnis nach Straßenrecht (bei Aufstellung auf öffentlichen Flächen) muss jetzt noch ein

abfallrechtliches Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG durchgeführt werden. Wenn legal angezeigte und zugelassene Container von caritativen und/oder gewerblichen Sammlern im Einsatz sind, ist es umso mehr erforderlich, dass die Kommunen illegal aufgestellte Container schnellstmöglich entfernen (lassen). Vor Inkrafttreten des KrWG mit der neuen Verfahrensregelung des § 18 KrWG war die untere Abfallrechtsbehörde so gut wie nie mit illegal aufgestellten Altkleidercontainern befasst. Durch die jetzt erforderliche Anzeigepflicht werden – teilweise auch von Konkurrenten, die bereits behördlich zur Anzeige aufgefordert wurden – immer mehr „fragwürdige“ Container gemeldet.

Die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Stellplätze von Sammelcontainern ist grundsätzlich unabhängig und getrennt von der Prüfung der abfallrechtlichen Zulässigkeit der Sammlung gemäß §§ 17, 18 KrWG zu sehen. Bedauerlicherweise verlangt das Kreislaufwirtschaftsgesetz vom Sammlungsträger nicht explizit den Nachweis legaler Stellplätze für die Container. Gleichwohl wird diese Prüfung in der baden-württembergischen Vollzugspraxis von Abfallrechtsbehörden vorgenommen. Die Verwaltungsgerichte haben in den letzten Monaten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit dieses Erfordernisses unterschiedliche Entscheidungen getroffen, was insofern noch zu einer gewissen Rechtsunsicherheit beiträgt. Aufgrund des beträchtlich gestiegenen positiven Marktwertes der Alttextilien (derzeit über 400 € je Tonne) hat sich das Interesse an dieser Sammlung extrem verstärkt. Das führt dazu, dass „schwarze Schafe“ der Branche Container „wild“ aufstellen, während die übrigen Sammlungsträger (Firmen und gemeinnützige Träger) über entsprechende Genehmigungen verfügen und die Sammlung auch abfallrechtlich angezeigt haben.

2. welchen Umfang das illegale Aufstellen von Altkleidercontainern nach ihrer Einschätzung und Kenntnis hat;

Über den Umfang von illegal aufgestellten Altkleidercontainern liegen der Landesregierung keine konkreten flächendeckenden Zahlen vor. Gezielte Ermittlungs- bzw. Fahndungstätigkeiten können durch die zuständigen unteren Abfallrechtsbehörden nicht wahrgenommen werden, da das dortige Personal durch die übertragenen Aufgaben (Erteilung von Genehmigungen, Überwachung von Betrieben, Durchführung von Anzeigeverfahren) fast völlig gebunden ist. Eine Verfolgung illegaler Sammlungen gestaltet sich zudem sehr schwierig, da die Beteiligten aufgrund professioneller krimineller Vorgehensweise häufig kaum zu ermitteln sind. Es gibt zum einen Firmen, die die Sammlung nicht oder nicht vollständig angezeigt haben und von denen trotz fehlender behördlicher Entscheidung oder Untersagung Kleidung unzulässigerweise gesammelt wird. Zum anderen können, selbst wenn Sammlungen abfallrechtlich korrekt angezeigt wurden, Standplätze trotzdem straßen- oder zivilrechtlich ungenehmigt sein.

Neben Sammlungen mithilfe von illegal auf gemeindeeigenen oder privaten Grundstücken aufgestellten Containern werden vielfach auch illegale Straßensammlungen von Kleidern und Schuhen mittels Handzettel mit Eimern, Säcken und Körben durchgeführt. Dabei treten ähnliche Probleme auf (keine Anzeige, Träger der Sammlung teilweise schwer zu ermitteln, Unklarheit für die Kleiderspender, ob die Sammlung gewerblich oder gemeinnützig, ob sie legal oder illegal ist).

Solange die Erlöse für Altkleider teilweise unter den Kosten der Sammlung, Sortierung, Wieder- und Weiterverwendung bzw. Verwertung lagen, waren praktisch keine illegalen Sammlungen feststellbar. Auch kommunale Sammlungen waren zu dieser Zeit eher die Ausnahme. Das Ausmaß illegaler Containeraufstellungen hat ab dem Jahre 2012 in vielen Regionen des Landes aufgrund der Preisentwicklung für Altkleider vermehrt zu Aufstellungen von Altkleidercontainern geführt, zumeist durch wenige Firmen, die immer wieder neue „Kooperationspartner“ haben. Die Vollzugspraxis aufgrund des neuen KrWG konnte bisher nur zum Teil dazu beitragen, dass diesem gehäuft auftretenden Vorgehen Einhalt geboten wird. Nachdem vor allem die größeren Kommunen vermehrt eigene Sammlungen durchführen, scheinen diese illegalen Sammlungen zurückzugehen.

Beispielhaft berichten Abfallbehörden, dass im Falle von illegal aufgestellten Altkleidercontainern, die den Abfallrechtsbehörden gemeldet worden sind, zwischenzeitlich vermehrt die Anzeigen nach § 18 KrWG nachgereicht werden. Allerdings

fehlt in diesen Fällen meist die Angabe der Anzahl der aufgestellten Container samt Stellplatz. So ist vielfach auf dem Container nur eine Handynummer vermerkt; jegliche Firmenbezeichnung oder vergleichbare Daten fehlten. Die Gesamtanzahl der illegalen, bislang noch nicht entdeckten Altkleidercontainer im Land ist mangels konkreter Datenbestände kaum abschätzbar. Allein im Regierungsbezirk Freiburg gehen die Behörden davon aus, dass es zumindest zeitweise mehrere hundert illegal aufgestellte Container gab. Inzwischen wird dort angenommen, dass die Zahlen erheblich zurückgegangen sind.

Die Folgen dieser Aktionen, insbesondere der illegal aufgestellten Alttextil-Container, sind gravierend. Den fach- und sachgerecht arbeitenden Sammlern, die den ordentlichen Anzeige- und Genehmigungsweg einhalten und die eine ordnungsgemäße und schadlose Sammlung und Verwertung gewährleisten, wird der Zustrom an verwertbaren Materialien abgeschnitten. Damit gehen nicht nur den gewerblichen Sammlern, sondern auch den gemeinnützigen Organisationen wertvolle Alttextilien verloren.

3. auf welcher Rechtsgrundlage Altkleidercontainer aufgestellt werden dürfen und welche Behörden das Aufstellen von Altkleidercontainern kontrollieren;

Für die Altkleidersammlungen in Containern sind die staatlichen unteren Abfallrechtsbehörden der Stadt- und Landkreise zuständige Behörden (Durchführung des Anzeigeverfahrens und Überwachung nach §§ 17, 18 KrWG). Sie werden bei der Kontrolle über die Container-Aufstellung teilweise in Amtshilfe von den Gemeinden unterstützt.

Das Einsammeln und Verwerten von Abfällen aus privaten Haushaltungen stellt einen Kernbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und nach geltender Gesetzeslage Pflicht und Recht der kommunalen Entsorgungsträger (Abfallwirtschaftsbetriebe) dar. Mit der grundsätzlichen Überlassungspflicht der privaten Abfallbesitzer gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) und der korrespondierenden Entsorgungspflicht dieser öffentlich-rechtlichen Träger konstituiert das Gesetz eine unverzichtbare und gewichtige Ausnahme vom Grundsatz der Eigenverantwortung des Abfallerzeugers und -besitzers für die Verwertung seiner Abfälle. Diese grundsätzliche Überlassungspflicht entfällt für solche Abfälle aus privaten Haushaltungen, die durch gemeinnützige oder gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden. Die Ausnahme von der Überlassungspflicht gilt für die gewerbliche Sammlung nur dann, wenn ihr keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Die Aufstellung von Containern zum Zweck der Durchführung einer gemeinnützigen oder gewerblichen Sammlung von Altkleidern bedarf gemäß § 18 KrWG der Anzeige bei der unteren Verwaltungsbehörde (Stadt- und Landkreise) als untere Abfallrechtsbehörde. Der Anzeige müssen Unterlagen mit Angaben u. a. über das Sammlungsunternehmen, Umfang und Dauer der beabsichtigten Altkleidersammlung sowie über die ordnungsgemäße Verwertung des Sammelguts beigefügt werden. Weiterhin werden Nachweise über die Sondernutzungserlaubnis bei Aufstellung auf öffentlicher Fläche bzw. über eine privatrechtliche Erlaubnis (Mietvertrag o. ä.) bei Aufstellung auf Privatgrundstücken sowie über die Zuverlässigkeit der verantwortlichen Personen (Gewerbezentralregister) gefordert. Mit einer gemeinsam von Umweltministerium und kommunalen Landesverbänden erarbeiteten Vollzugshilfe werden die unteren Abfallrechtsbehörden bei der Durchsetzung der neuen Rechtslage bezüglich der gewerblichen und gemeinnützigen Abfallsammlungen unterstützt.

Gemäß § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG können einer legalen gewerblichen Sammlung die in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 2 KrWG genannten Einwände – der örE führt selbst eine hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung entsprechender Abfälle durch oder die Stabilität seines Gebührenhaushalts wird gefährdet – nur dann nicht entgegeng gehalten werden, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die vom örE bereits durchgeführte oder konkret geplante Sammelleistung. Bei dieser Prüfung und Entscheidung sind sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe maßgeblich. Sie werden durch die aufgrund § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG für zulässig erklärten Kriterien gesetzlich konkretisiert. Für die Beurteilung der wesentlich größeren Leis-

tungsfähigkeit durch die Behörde ist grundsätzlich maßgebend, ob messbare und gewichtige Leistungsvorteile festzustellen sind; unwesentliche Angebotsverbesserungen bleiben außer Betracht. Für den Leistungsvergleich maßgeblich sind zum einen Qualität und Effizienz, Umfang und Dauer der Erfassung und Verwertung der Abfälle, jeweils gemessen an den ökologischen Zielen der Kreislaufwirtschaft. Zum anderen ist die aus der Sicht aller privaten Haushalte im Gebiet des öRE zu beurteilende gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung zugrunde zu legen. Beide Kriteriengruppen sind gemeinsam zur Beurteilung heranzuziehen. „Qualität und Effizienz“ sind in einem umfassenden abfallrechtlichen Sinne zu verstehen. Dazu gehören Kosteneffizienz, Sortenreinheit und Servicefreundlichkeit der Erfassungssysteme (z. B. unterschiedlich hoher Entsorgungsservice bei Hol- oder Bringsystemen), Hochwertigkeit und Ressourceneffizienz der nachfolgenden Abfallverwertung. Ein gewerblicher Sammler darf sich, um leistungsfähiger zu sein, nicht darauf beschränken, mit hohem Service-Niveau gezielt besonders ertragreiche Gebiete anzusteuern; er darf weniger ertragreiche Gebiete nicht aussparen (kein „Rosinenpicken“). Er muss vielmehr eine flächendeckende Sammlung in einem zusammenhängenden Teilgebiet anbieten, z. B. nicht nur in ausgewählten Bezirken einer Großstadt. Wenn nach dieser Prüfung der Sammlung überwiegende öffentlich-rechtliche Interessen entgegenstehen oder wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Sammlungsverantwortlichen ergeben, hat die staatliche Abfallrechtsbehörde die Sammlung zu untersagen.

Neben dem Abfallrecht für die angezeigten Altkleidersammlungen sind vor allem Straßenrecht – bei Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums, die Zuständigkeit liegt bei den Kommunen – sowie im Falle der Nutzung privater Grundstücke Baurecht und Zivilrecht Grundlage von Maßnahmen und Handlungen gegenüber illegal aufgestellten Containern. Die Aufstellung der Container (nicht die Zulässigkeit der Abfall-Sammlung an sich) unterliegt von daher einer mehrfachen behördlichen Kontrolle.

Öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlagen für das Aufstellen und Entfernen der Container sind zum einen § 18 KrWG für die o. g. ordnungsgemäße Anzeige, zum anderen § 16 Straßengesetz Baden-Württemberg (StrG), der eine Sondernutzungserlaubnis fordert, wenn der Container im öffentlichen Straßenraum aufgestellt wird. Als dritte Rechtsmaterie können die bauordnungsrechtlichen Vorschriften der Landesbauordnung (LBO) einschlägig sein. Für die Kontrolle der ordnungsgemäßen Anzeigen nach § 18 KrWG ist die untere Abfallrechtsbehörde zuständig, sobald sie von aufgestellten Containern erfährt, für den Vollzug des Straßengesetzes die jeweilige Gemeinde, für den Vollzug der LBO die untere Baurechtsbehörde (Landratsamt oder Gemeinde).

Die straßenrechtliche Beurteilung hängt davon ab, ob der Container auf einem Straßengrundstück oder auf einem der Straße benachbarten Grundstück aufgestellt wird.

a) Aufstellung auf Straßengrundstücken

Wird ein Altkleidercontainer auf öffentlichem Straßengrund aufgestellt, handelt es sich dabei entweder um eine Sondernutzung oder um eine sonstige Nutzung. Die Zulässigkeit beurteilt sich für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen nach § 16 Straßengesetz Baden-Württemberg (StrG), soweit der Container auf einer Verkehrsfläche (z. B. Gehweg, Parkplatz, Fahrbahn), oder nach § 21 StrG, soweit der Container auf einer sonstigen der Straße zuzurechnenden Fläche (z. B. Böschung, Damm, Stützmauern) aufgestellt wird. Für Bundesfernstraßen beurteilt sich die Zulässigkeit nach § 8 Abs. 1 bis 8 Bundesfernstraßengesetz (FStrG), soweit der Container auf einer Verkehrsfläche (z. B. Gehweg, Parkplatz, Fahrbahn), oder § 8 Abs. 10 FStrG, soweit der Container auf einer sonstigen der Straße zuzurechnenden Fläche (z. B. Böschung, Damm, Stützmauern) aufgestellt wird.

Die Beurteilung erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen und fällt in den Zuständigkeitsbereich der Straßenbaubehörden bzw. in Ortsdurchfahrten der Gemeinden. Straßenbaubehörde ist für Gemeindestraßen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in der Baulast der Gemeinden sowie für alle Gehwege und Parkplätze innerhalb der Ortsdurchfahrten die Gemeinde. Die Gemeinden entscheiden darüber hinaus gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 FStrG und § 17 StrG mit Zustimmung der Straßenbaubehörde in

den Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in der Baulast des Bundes, Landes oder Kreises auch über Sondernutzungen an Straßen, die nicht in ihrer Baulast stehen.

Findet eine Sondernutzung an einer Straße ohne die dafür erforderliche Erlaubnis statt, kann die Straßenbaubehörde gem. §§ 8 Abs. 7 a FStrG und 16 Abs. 8 StrG die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung anordnen oder den rechtswidrigen Zustand auf Kosten des Pflichtigen beseitigen. Darüber hinaus handelt es sich gem. § 23 Abs. 1 Nr. 1 FStrG und § 54 Abs. 1 Nr. 1 StrG um Ordnungswidrigkeiten, die gem. § 23 Abs. 2 FStrG und § 54 Abs. 2 StrG mit einer Geldbuße von bis zu 500 € geahndet werden können.

b) Aufstellen auf Grundstücken, die der Straße benachbart sind

Ein Altkleidercontainer darf auf einem der Straße benachbarten Grundstück nur aufgestellt werden, wenn die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird. Im Falle einer Beeinträchtigung von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs kann die Straßenbaubehörde vom Verpflichteten die Beseitigung des Containers binnen angemessener Frist verlangen. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist kann die Straßenbaubehörde den Container auf Kosten des Betroffenen beseitigen oder beseitigen lassen. Rechtsgrundlage für ein solches Einschreiten sind §§ 11 Abs. 2 FStrG und 28 Abs. 2 StrG. Der Anspruch richtet sich bei Bundesfernstraßen gegen den Eigentümer und bei Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen gegen Eigentümer und Besitzer des Grundstücks.

Geht von dem Container eine Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs aus, handelt es sich gem. § 23 Abs. 1 Nr. 12 FStrG und § 54 Abs. 1 Nr. 4 StrG um eine Ordnungswidrigkeit, die gem. § 23 Abs. 2 und § 54 Abs. 2 StrG mit einer Geldbuße bis zu 500 € geahndet werden kann.

Straßenverkehrsrechtliche Relevanz ist allenfalls dann denkbar, wenn ein Altkleidercontainer ein Verkehrshindernis im Sinne des § 32 Straßenverkehrs-Ordnung darstellen würde.

Soweit sie als bauliche Anlagen anzusehen sind, unterliegen Altkleidercontainer auf Privatgrundstücken zudem den bauordnungsrechtlichen Vorschriften. Dies ist dann der Fall, wenn diese Behälter durch ihre eigene Schwere auf dem Boden ruhen und überwiegend ortsfest benutzt werden. Altkleidercontainer sind in der LBO verkehrsfrei gestellt, bedürfen also keines vorherigen Baugenehmigungs- oder Kenntnissgabeverfahrens. Sie müssen zudem keine Abstandsflächen zur Grundstücksgrenze einhalten. Davon abgesehen haben diese Container jedoch alle baurechtlichen Anforderungen zu beachten, insbesondere sind von ihnen die einschlägigen Festsetzungen des geltenden Bebauungsplans einzuhalten. Unter Umständen kommen auch die Vorgaben eines baurechtlichen Gestaltungskonzepts in Betracht. Im Falle von Verstößen gegen baurechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften (insbesondere straßenrechtliche Anbaubeschränkungs- und -verbotsvorschriften gemäß §§ 9 FStrG und 22 StrG) ermächtigt die LBO zu Maßnahmen der örtlichen Baurechtsbehörde bis hin zur Beseitigung des Altkleidercontainers.

Für die Aufstellung von Containern auf privaten Grundstücken muss ein Vertragsverhältnis zwischen Sammler und Grundstückseigentümer bestehen. Hierfür ist immer die Zustimmung des Grundstückseigentümers erforderlich.

4. wie die Kommunen in der Regel mit dem Problem illegal aufgestellter Altkleidercontainer umgehen und inwieweit sie die derzeitige Rechtsgrundlage für das Entfernen illegaler Altkleidercontainer für ausreichend hält;

Die Städte und Gemeinden gehen angesichts unterschiedlicher Verwaltungsressourcen mit illegal aufgestellten Altkleidercontainern unterschiedlich um. Flächendeckende Informationen hierzu liegen nicht vor.

Die Vorgehensweise wird primär vom Maß des Handlungsbedarfs aufgrund der konkreten Sachverhaltsumstände bestimmt. Teilweise informieren die Kommunen die Aufsteller der Container durch am Objekt des Anstoßes angebrachte Hinweise. Sofern die Adresse der Sammler bekannt ist, werden sie angeschrieben und auf

die Rechtslage aufmerksam gemacht. In anderen Kommunen werden Betreiber von auf öffentlicher Fläche bzw. im Straßenraum illegal aufgestellten Containern zunächst unter Fristsetzung aufgefordert, die Container zu entfernen. Falls dies nicht fristgemäß geschieht, werden diese Container als „Illegal“ gekennzeichnet – die Große Kreisstadt Aalen nutzt hierfür beispielsweise eine Art Vignette –, im Rahmen der Ersatzvornahme eingezogen, in den Bauhöfen zwischengelagert und nur gegen einen angemessenen „Auslösungsbetrag“ (Lagergebühr und Aufwandsentschädigung) bei Abholung wieder herausgegeben. In Einzelfällen gehen auch die unteren Abfallrechtsbehörden mit abfallrechtlichen Untersagungsverfügungen vor, teilweise werden dabei Bußgelder erlassen. In den allermeisten Fällen agierten jedoch die Gemeinden selbstständig auf der Grundlage des Straßenrechtes.

In der Vollzugspraxis ist nach Möglichkeit darauf zu achten, dass die Behörden sich zum einen mit den seriösen Sammlern und deren Unterlagen im Anzeigeverfahren beschäftigen und andererseits sich auf effiziente Weise der illegalen Sammlungen anzunehmen, von denen sie Kenntnis erlangen. Dies liegt auch im Interesse von Textilrecycling-Unternehmen, deren Fachverbände bei der Bekämpfung illegaler Sammlungen mitwirken. Die behördlichen Aktionen erfolgen nicht selten in Zusammenarbeit mit seriösen gewerblichen Altkleidersammlern, die durch ihre eigene Tätigkeit oft frühzeitig Hinweise auf illegal aufgestellte Container geben können.

Insbesondere die Vorgehensweise der Behörden auf der Grundlage des Straßenrechtes zeigt in den meisten Kreisen des Landes Wirkung. Dank der sich insofern ergänzenden öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlagen in den Bereichen des Abfall-, Bau- und Straßenverkehrsrechts liegen den zuständigen Landesministerien keine Hinweise auf ein unzureichendes rechtliches Instrumentarium für die Entfernung von illegalen Altkleidercontainern vor.

Anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn die Container auf privatem Grundstück illegal abgestellt wurden. Für den Privatmann ist es eher mühsam, dagegen vorzugehen. Private Grundstückseigentümer lassen die Entfernung der Container im Regelfall über einen Anwalt regeln. Im Ergebnis ist auch das Grundstückseigentumsrecht des BGB als Rechtsgrundlage für das Entfernen der Container ausreichend. Zudem bietet für solche Fälle eine neuere Entscheidung des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße eine praktikable Möglichkeit: Eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis kann nach dieser Entscheidung auch dann notwendig sein, wenn die illegalen Container zwar auf privatem Grund aufgestellt wurden, ihre Benutzung aber nur vom öffentlichen Straßenraum aus möglich ist. Für den Fall, dass eine solche Sondernutzungserlaubnis nicht vorliegt, kann die Beseitigung der Sammelcontainer nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen der Straßengesetze von der Gemeinde angeordnet werden. Auf diese Weise kann auch privaten Grundstückseigentümern behördlicherseits geholfen werden.

5. inwiefern es für Laien unmissverständliche Kennzeichnungen an Altkleidercontainern gibt, um zwischen legalen und illegalen Sammlungen unterscheiden zu können;

6. inwiefern in Baden-Württemberg oder auf Bundesebene über eine unmissverständliche Kennzeichnung von legalen Altkleidercontainern nachgedacht wird, um den Missbrauch durch illegale Sammler zu erschweren;

Es gibt bislang keine erprobten flächendeckenden Kennzeichnungen auf Containern, die sowohl den Behörden als auch dem Laien die einfache Möglichkeit geben festzustellen, ob es sich um einen legalen oder illegalen Sammel-Container handelt.

Für die abfallrechtlichen Vollzugsbehörden in Baden-Württemberg besteht im Rahmen der Ermessensausübung die Möglichkeit, eine nach § 18 KrWG ergehende Verwaltungsentscheidung mit einer Nebenbestimmung in Form der Auflage zu versehen, wonach der gewerbliche Sammler auf den Containern bestimmte Angaben vorzunehmen hat. Als Beispiele sind die Angabe des behördlichen Aktenzeichens sowie Name und Anschrift des Entsorgungsunternehmens denkbar und sinnvoll. Anzubringen wäre dieser Hinweis gut sichtbar über der Einwurfföffnung. Erfahrungen mit dieser Vorgehensweise gibt es bisher nicht. Fraglich ist hierbei

insbesondere, ob die Personen, die Altkleider in den Container einwerfen, mit diesen Informationen eine Legalität der Sammlung verbinden.

In jedem Fall wäre insofern eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der unteren Verwaltungsbehörden angezeigt und sehr von Nutzen. Seriöse gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen sind daran zu erkennen, dass umfassende Kontaktdaten und Informationen zum Sammlungszweck auf dem Kleidercontainer angegeben sind. Vorsicht ist geboten, wenn auf dem Container keine Kontaktdaten oder nur eine Handynummer (meist ungültig oder nur mit Anrufbeantworter) vorhanden sind. Auch das neue Qualitätssiegel des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung (bvse) für das Textilrecycling auf Containern gewährleistet die Legalität einer Sammlung sowie den ordnungsgemäßen Umgang mit dem Sammelgut nur, soweit es rechtmäßig verwendet wird.

Die Verwaltungspraxis einer einheitlichen unmissverständlichen Kennzeichnung an Altkleidercontainern wird durch den Umstand erschwert, dass die Sammlung von Alttextilien mittels Container nur einen Bruchteil der insgesamt angezeigten Abfallsammlungen (Sammlung mittels Eimern und Beutel, Altmetallsammlungen, Altpapiersammlungen mit festen Behältern und per Straßensammlung) darstellt. Da hier verschiedene Rechtsbereiche (Straßenrecht, Abfallrecht, Baurecht und Zivilrecht) und Zuständigkeiten (Kommune, staatliche Behörden und privater Grundstückseigentümer) gleichzeitig betroffen sind, wird eine einheitliche Kennzeichnung ebenfalls erschwert. Verschiedene Kommunen sind dazu übergegangen, für die im öffentlichen Straßenraum aufgestellten Container Kennzeichnungen zu vergeben, soweit sie eine Sondernutzungserlaubnis haben. Diese Aufkleber oder Plaketten dokumentieren jedoch nicht die abfallrechtliche Entscheidung, ob die Sammlung gem. § 18 KrWG zulässig ist. Dafür wäre eine weitere Plakette der unteren Abfallrechtsbehörde notwendig.

Mit dem „Qualitätssiegel Textilsammlung“ gibt der bvse den Kommunen eine klare Orientierung, wie seriöse von unseriösen Sammelunternehmen unterschieden werden können. Voraussetzung für die Vergabe des Qualitätssiegels ist, dass die Sammlung gemäß § 18 KrWG angezeigt wurde und die Container nur auf Grundstücken aufgestellt werden, für die der Grundstückseigentümer eine ausdrückliche Erlaubnis ausgesprochen hat. Die regelmäßige Überprüfung durch unabhängige Sachverständige gibt den Bürgerinnen und Bürgern einen wichtigen Hinweis darauf, welchem Unternehmen sie ihre Altkleider anvertrauen können. Die bvse-Qualitätssiegelträger sind verpflichtet, ihre Kontaktdaten mit Firmenname, E-Mail-Adresse und Telefonnummer gut sichtbar auf den Altkleiderbehälter anzubringen. Die illegalen Sammler verzichten darauf meist oder geben ungültige Telefonnummern an.

7. von welchen Vereinen, Verbänden und Betrieben Altkleidercontainer legal aufgestellt werden dürfen bzw. wer dies genehmigt;

Die Anzeige einer (legalen) Aufstellung von Altkleidercontainern mit den erforderlichen Unterlagen bzw. Angaben nach den §§ 17 und 18 KrWG kann grundsätzlich von allen Vereinigungen, gemeinnützigen Vereinen, Verbänden und Gewerbebetrieben (gewerbliche Sammler) bei den zuständigen unteren Abfallrechtsbehörden eingereicht werden. Sofern drei Monate nach vollständigem Eingang der erforderlichen Anzeigeunterlagen die Sammlung nicht abfallrechtlich untersagt wird und eine Sondernutzungserlaubnis durch die Gemeinde bzw. die Gestattung des privaten Grundstückseigentümers vorliegt, darf die Sammlung begonnen werden. Wenn und soweit allerdings der örtliche öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger selbst die Alttextilien sammelt und deshalb keine gewerbliche Sammlung von Alttextilien zulässig ist, dürfen im jeweiligen Kreis weder die Kommunen noch die privaten Grundstückseigentümer gewerbliche Container auf ihren Grundstücken aufstellen lassen.

Es besteht Anlass zu dem klarstellenden Hinweis, dass es unzutreffend wäre, gewerbliche Sammlungen eher mit illegal und karitative Sammlungen mit legal zu assoziieren. Stattdessen muss eine Differenzierung zwischen unseriösen und seriösen Sammlern (Letztere können sowohl gewerblich als auch gemeinnützig tätig werden) vorgenommen werden. Jede illegale Sammlung geht auf Kosten und zu Lasten aller legalen Sammler. Fach- und sachgerecht arbeitende gewerbliche

Sammler werden ihre Container auch nicht mit falschen Angaben, die eine gemeinnützige Sammlung vortäuschen, kennzeichnen. Andererseits ist es denkbar, dass gemeinnützige Organisationen ihr Siegel der Gemeinnützigkeit gegen einen Obolus einem gewerblichen Sammelunternehmen zum Zwecke der Sammlung „verkaufen“. Weil gerade auch die Mitgliedsunternehmen des Fachverbands Textilrecycling Leidtragende illegaler Sammlungen sind, bieten sie den Kommunen ihre Unterstützung bei der Bekämpfung illegaler Sammler an.

8. wie die gesammelten Altkleider in der Regel weiterverwertet werden und wie sie diese Weiterverwertung wirtschaftlich und ökologisch bewertet.

In Abhängigkeit von der Sortenreinheit des Sammelguts existieren verschiedene Möglichkeiten zur Verwendung und Verwertung. Durch Wiederverwendung als Second-Hand-Kleidung wird Abfall vermieden. Durch Vorbereitung zur Wiederverwendung für denselben ursprünglichen Zweck (z. B. durch Vorsortierung), durch anderweitige Weiterverwendung untragbarer Ware (sog. Reissware, zur Herstellung von Putzlappen und Dämmstoffen) und Weiterverwertung (Sekundärrohstoffgewinnung als rohstoffliche Verwertung sowie thermische Verwertung als Ersatzbrennstoff) von Altbekleidung wird dem Gedanken der Kreislaufwirtschaft entsprechend der Abfallhierarchie der EU Rechnung getragen: Vermeidung, Wiederverwendung und Verwertung von Abfällen haben Priorität vor der Beseitigung. Die bestehenden leistungsfähigen Erfassungs- und Verwertungsstrukturen ermöglichen eine 90-prozentige Verwertungsquote und eine über 40-prozentige Wiederverwendungsquote, was Spitzenwerte im Vergleich zu den übrigen Wertstoffströmen darstellt. Der verbleibende 10-prozentige Anteil an Restabfall wird – soweit notwendig und zulässig – beseitigt. Eine vom bvse in Auftrag gegebene aktuelle forsa-Umfrage ergab, dass 85 % aller Bürger, die sich als Spender an Kleidersammlungen beteiligen, damit den Zweck verfolgen, dass die von ihnen vorsortierten Kleidungsstücke weiterhin getragen werden, also Wiederverwendung finden.

Die Wiederverwendung von Kleidung spart im Vergleich zur Primärproduktion Ressourcen ein. Der Anbau von Baumwolle als Rohstoff für die Textilindustrie ist sehr wasserintensiv. Eine Studie aus Großbritannien zeigt, dass durch den Wiedereinsatz eines T-Shirts drei Kilogramm CO₂ eingespart werden können. Darüber hinaus erfordern die Baumwoll-Monokulturen häufig einen hohen Pestizid-Einsatz.

Die Wiederverwendung von Textilien und Bekleidung ist die reinste Form der Kreislaufwirtschaft, die aus Gründen der Ressourcenschonung ökologisch überaus sinnvoll ist. In den Herkunfts- und Empfängerländern kann der Handel mit Gebrauchtkleidung soziale, ökologische und ökonomische Vorteile haben und der Export von Alttextilien deshalb sinnvoll sein. In Medienberichten wird andererseits immer wieder behauptet, der Export von Altkleidern sei für den Niedergang der afrikanischen Textilindustrie verantwortlich. Diese Aussagen werden mittlerweile zunehmend in Frage gestellt. Hierzu kann die Landesregierung keine über die allgemein zugänglichen Quellen hinausgehende eigene fundierte Aussage treffen. Vom bvse wird in diesem Zusammenhang die Position vertreten, dass es angesichts komplexer Marktstrukturen offensichtlich zahlreiche andere Gründe dafür gibt, warum vor Ort keine eigene Produktion wirtschaftlich ist. Die Situation der lokalen Textilproduktion beruhe auf einer multikausalen, hauptsächlich wirtschafts- und handelspolitischen Problematik. Darüber hinaus hätten asiatische Textilhersteller die Märkte mit billiger Kleidung überschwemmt. Es sei zweifelhaft, ob eine eigene Textilindustrie in den Entwicklungsländern die Menschen angemessen und ausreichend versorgen könnte. Die Preise wären für die meisten Menschen wahrscheinlich viel zu hoch. Second-Hand-Kleidung dagegen sei erschwinglich, qualitativ hochwertig und oftmals aktuell und modisch. Im Gegensatz zu Billigimporten aus Asien bestehe Second-Hand-Kleidung darüber hinaus größtenteils aus Baumwolle und nicht aus Kunstfasern; dies habe sowohl qualitative als auch hygienische Vorteile.

Die gesammelten Alttextilien werden entweder in Deutschland oder im Ausland an große Sortier- und Verwertungsbetriebe geliefert, dort sortiert und weiter verarbeitet. Selbst unsortierte Sammelware hat einen positiven Marktwert, sodass Sammlungsfirmen diese auch ohne eigene Sortierung gewinnbringend an entsprechende in- und ausländische Firmen verkaufen können. Wenn der Träger der Sammlung

nachweist, dass die Altkleider an einen zertifizierten Entsorgungsbetrieb abgegeben werden, ist die Prüfung für die Abfallrechtsbehörde beendet.

Nach unserer Kenntnis wird nur ein kleinerer Bruchteil der von caritativen Einrichtungen gesammelten Altkleider in Kleiderkammern verwendet. Angesichts von Preisspannen für eingesammelte Altkleider, die sich derzeit zwischen 300 und 500 € je Tonne bewegen, ist ein Verkauf an Händler ausgesprochen lukrativ. Die caritativen Einrichtungen finanzieren mit diesen Erlösen auch die Erfüllung anderer gemeinnütziger Aufgaben.

Im Übrigen wird auf die Drucksache 15/1049 verwiesen.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft