



[GGSC] INFOBRIEF: ZUR SITUATION DER ANZEIGEVERFAHREN FÜR GEWERBLICHE UND GEMEINNÜTZIGE SAMMLUNGEN GEM. §§ 17 F. KRWG

11.03.2013

A. Anlass

[GGSC] berät seit ca. 10 Jahren bundesweit öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und zuständige Behörden in Auseinandersetzungen mit gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen. Insbesondere in dem von 2006 bis zum „Altpapierurteil“ währenden „Kampf um das Altpapier“ hat das Anwaltsbüro bundesweit vor allen verwaltungsgerichtlichen Instanzen – aber auch in zivilrechtlichen Auseinandersetzungen – die Interessen öffentlicher Institutionen konsequent vertreten. In das Gesetzgebungsverfahren hat sich [GGSC] durch konstruktive Vorschläge aktiv eingebracht. Seit dem Inkrafttreten des KrWG ist [GGSC] wiederum bundesweit mit der Beratung und Vertretung von öRE und zuständigen Behörden in streitigen Anzeigeverfahren mandatiert worden.

Durch diese kontinuierliche Beratungspraxis, seine umfassende Referenten- und Vortragstätigkeit und seine Vernetzung hat [GGSC] im ersten Jahr des Vollzugs einen umfassenden Einblick in die Verwaltungs- und Gerichtspraxis im Umgang mit gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen gewinnen können.

Mit Blick auf die von der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren in Aussicht gestellte Evaluierung der Regelungen zu den gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen ist für [GGSC] ein Anlass gegeben, eine Einschätzung zur bisherigen Anzeige- und Vollzugspraxis betr. die Sammlungen abzugeben (dazu B.) und hieraus Schlussfolgerungen abzuleiten (dazu C.).



B. Zur aktuellen Situation der Anzeigeverfahren

- Die **Anzahl** der angezeigten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen übersteigt das im Vorfeld erwartete Maß deutlich. Mit Blick auf erste Veröffentlichungen mehrerer Landesverwaltungen ist davon auszugehen, dass den für die Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG zuständigen Behörden deutlich über 20.000 Sammlungen angezeigt worden sind. So waren bis Anfang des Jahres allein den zuständigen Behörden der Bundesländer Bayern (ca. 4.100), Rheinland-Pfalz (ca. 2.500) und Land Brandenburg (ca. 900) insg. ca. 7.500 Sammlungen angezeigt worden. Unterstellt man die Sammlungshäufigkeit in diesen Bundesländern als repräsentativ, dürften bundesweit sogar weit über 30.000 Sammlungen angezeigt sein.
- Die **hohe Anzahl** ist auch darauf zurückzuführen, dass von vielen Trägern Sammlungen für unterschiedliche Stoffströme angezeigt worden sind, die (zutreffend) jeweils als eigenständige Sammlung registriert werden. Zugleich haben viele Träger, trotz geringer eigener Unternehmensgröße, vorsorglich flächendeckend und weit über das bisherige Entsorgungsgebiet hinaus, in dem sie tätig waren oder sind, Anzeigen abgegeben.
- In der Folge der hohen Anzahl von Anzeigen mit Inkrafttreten stehen insbesondere diejenigen Bundesländer vor Vollzugsproblemen, in denen die Zuständigkeit (abweichend von der bisherigen Regelung) **zentralisiert** worden ist. Hier zeigt sich ein hoher Bearbeitungsrückstand, der durch eine regelmäßig dem Aufkommen nicht entsprechende Personalausstattung verschärft wird.
- Die Überlastung der Vollzugsbehörden ist allerdings nicht allein auf die hohe Anzahl an Anzeigen zurückzuführen. Eine Vielzahl von **Anzeigen** ist trotz der detaillierten und auch für Laien verständlichen Vorgaben in § 18 Abs. 2 KrWG und trotz der Androhung einer Ordnungswidrigkeit bei Unvollständigkeit von überaus **schlechter Qualität**. Nur eine Minderzahl von Anzeigen entspricht bereits bei Abgabe den gesetzlichen Vorgaben und ist vollständig. In der Folge sind viele vermeidbare Nachfragen und -forderungen erforderlich, die erhebliche Ressourcen der zuständigen Behörden binden. Darüber hinaus werden zahlreiche zuständige Behörden durch flächendeckende Anzeigen von Sammlungen erkennbar gezielt „beschäftigt“ gehalten,



die offensichtlich rechtswidrige Entsorgungsaktivitäten (wie Elektro-Altgeräte, Rest- und Sperrabfälle) zum Gegenstand haben.

- Die mangelhaften und unvollständigen Anzeigen führen dabei nicht nur zu vermeidbaren **zeitlichen Verzögerungen**, im Regelfall hindern sie auch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, gem. § 18 Abs. 4 KrWG zu der angezeigten Entsorgungstätigkeit Stellung zu nehmen. Aus Sicht der örE ist häufiger zu beanstanden, dass zuständige Behörde trotz ihrer Verfahrensverantwortung keine Vollständigkeitsprüfung der Anzeigen vornehmen. Zugleich ist der ggf. erforderliche Leistungsvergleich nach § 17 Abs. 3 KrWG regelmäßig nicht möglich, da die beabsichtigte Entsorgungstätigkeit des privaten Trägers unklar bleibt.
- Die **Vertrauensschutz-Regelungen** (§ 18 Abs. 7 und § 72 Abs. 2 KrWG) werden von anzeigenden Trägern regelmäßig (z.T. wohl auch vorsätzlich) **falsch verstanden**. Entsorgungsaktivitäten in anderen Entsorgungsgebieten werden hierfür ebenso angeführt wie deutlich höhere Entsorgungskapazitäten als diejenigen, die vor Inkrafttreten tatsächlich vorgehalten worden sind. Regelmäßig können, auch auf Nachfrage, keine konkreten tatsächlichen Entsorgungsaktivitäten vor Inkrafttreten des KrWG nachgewiesen werden. Neu aufgenommene oder stark erweiterte Sammlungen haben dadurch die gesetzlich vorgesehene Wartefrist unterlaufen bzw. werden illegal weiterbetrieben und haben sich hierdurch Wettbewerbsvorteile gegenüber rechtskonform handelnden Trägern verschafft. Soweit ersichtlich, machen private Entsorger von den hierfür eigentlich zur Verfügung stehenden wettbewerbsrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber den „Wettbewerbern“ gleichwohl keinen Gebrauch.
- Soweit sich Behauptungen, Sammlungen seien schon vor dem 01.06.2012 durchgeführt worden, als zutreffend erweisen, ist die nach altem Recht nachzuweisende Ordnungsgemäßheit und Schadlosigkeit der Verwertung der betr. Sammlungen gegenüber dem örE nur ausnahmsweise erfolgt. Insoweit handelt es sich richtigerweise um **rechtswidrige Sammlungen**, die keinen Vertrauensschutz für sich reklamieren können. Insoweit hat die Einführung des Anzeigeverfahrens durch das KrWG Positives bewirkt, als eine Vielzahl von privaten Entsorgern eine Sammlung angezeigt hat, die bislang rechtswidrig durchgeführt worden war.



- Unterstellt man den Inhalt der Anzeigen gewerblicher Sammlungen als richtig (was mit Blick auf die Bußgeldbewehrung nach § 69 Abs. 2 Nr. 1 KrWG geboten erscheint), so sind in der Vergangenheit wesentlich **mehr gewerbliche Sammlungen** durchgeführt und Abfallmengen aus privaten Haushaltungen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern entzogen worden, als diesen bekannt war. Es wird insoweit in Zweifel gezogen, dass z.B. auch gegenüber der EU in der Vergangenheit ein realistisches Bild über den tatsächlichen Zugriff privater Entsorgungsunternehmen auf Abfälle aus privaten Haushaltungen gezeichnet worden ist. Soweit nunmehr infolge der Anzeigepflicht gegen bereits in der Vergangenheit unter Verstoß gegen geltendes Recht tätige Unternehmen vorgegangen wird, dient das dem Schutz aller sich rechtskonform verhaltenden privaten und öffentlichen Entsorger.
- Auch für den Stoffstrom der **Altmetalle/Schrott** ist vielerorts festzustellen, dass Sammler trotz klarer Regelung nach altem Recht und trotz obergerichtlicher Rechtsprechung zur Nachweispflicht über Jahre formell illegal diese Fraktionen gesammelt haben. Dass Kommunen mancherorts auch gegen diese nunmehr erstmalig angezeigten Sammlungen vorgehen, hat den Grund, dass dieser Stoffstrom auch bei einer Miterfassung über den Restabfallstrom durch geeignete Techniken separiert und verwertet wird.
- Kommunen haben nur in **Ausnahmefällen neue Sammlungen** von Wertstoffen aufgenommen, die bislang nicht getrennt erfasst worden sind und nun von privaten Entsorgern als Konkurrenz verstanden werden. Eine Zunahme von kommunalen Sammlungen ist im Alttextilbereich festzustellen. Anlass für die betr. Kommunen sind starke Häufungen illegal aufgestellter Container und negative Erfahrungen mit der Flächendeckung und Konstanz gewerblicher Sammlungen. Im Alttextilbereich ist zudem ein Anstieg der Abfallmengen zu verzeichnen und die Verwertung der erfassten Wertstoffe führt zu Erlösen, die – anders als bei gewerblichen Sammlungen – bei dem öRE einen Beitrag zur Senkung der Gebühren leisten können.
- Die **gewerbliche Alttextilerfassung** ist vielerorts geprägt von **Misständen**. Das wilde Aufstellen von Containern im öffentlichen Straßenraum wie auf „halböffentlichen“ Plätzen (z.B. Supermarkt-Parkplätzen), die Verwendung von Containern ohne Bezeichnung eines Trägers oder sonstigen Verantwortlichen, nächtliche Entleerungen



und massive Vermüllungen an Standplätzen sind vielfach zu beobachten. Der Vollzug wird hier nicht nur durch eine für das Straßen- und Abfallrecht unterschiedliche behördliche Zuständigkeit erschwert, sondern durch fehlende Ansprechpartner bzw. Adressaten. Zum Teil ist zu beobachten, dass für das wilde Aufstellen sogar der Verlust des Containers in Kauf genommen wird. Unbenommen der statistischen Verwertungsquoten bleibt für die Verwertung, die offenbar fast ausschließlich im Nicht-EU bzw. außereuropäischen Bereich erfolgt, regelmäßig nicht nachvollziehbar, ob tatsächlich eine dem KrWG entsprechende Verwertung von Alttextilien erfolgt.

- Es ist eine starke Zunahme **irreführender Werbung** zu vermeintlich wohltätigen Zwecken oder Spenden bei gewerblichen Sammlungen zu beobachten. In der öffentlichen Wahrnehmung ist dabei offenbar beabsichtigt, die vom Gesetzgeber vorgenommene deutliche Unterscheidung von gemeinnützigen und gewerblichen Sammlern zu unterlaufen. Obwohl hier private Wettbewerber durch das UWG geschützt sind, sind rechtliche Auseinandersetzungen zwischen Wettbewerbern nicht bekannt.
- Die Überlastung des Vollzugs wird auch von einigen Trägern ausgenutzt, **Sammlungen ohne Anzeige** durchzuführen. Missverständliche Äußerungen zu einer vorgeblichen Freistellung von „Wertstoffen“ oder Ankaufstellen von den gesetzlichen Regelungen haben mancherorts, besonders aber im Freistaat Sachsen, zum illegalen Aufbau bzw. Weiterbetrieb von Wertstofferrassungen geführt. Aktuelle Entscheidungen (z.B. VG Potsdam, Beschluss vom 07.01.2013, Az.: 1 L 470/10) zeigen allerdings, dass diese nach Anhörung ohne weiteres untersagt werden können. Insoweit ist ein gravierendes Vollzugsdefizit festzustellen.
- Soweit von **privaten Trägern** haushaltsnahe Sammlungen durchgeführt werden, sind regelmäßig **Gebietsaufteilungen** zu beobachten. In Entsorgungsgebieten ist regelmäßig nur ein privater Anbieter faktisch tätig, der von den privaten Entsorgern propagierte Wettbewerb erfolgt insoweit nur um Gebiete, nicht innerhalb von Gebieten.
- Die Definition der **gemeinnützigen Sammlung**, die gem. § 3 Abs. 17 KrWG u.a. eine **Auskehrung des vollständigen Veräußerungserlöses** fordert, ist in der Praxis von großer Bedeutung. Bei einer Reihe von gemeinnützigen Trägern hat die Regelung erstmalig zu einer Hinterfragung der bislang von privaten Entsorgern ausgekehrten Erlö-



se geführt. Zugleich hat die Regelung dazu geführt, dass die bisher mutmaßlich über verminderte Erlöse einbehaltene Marge nun verstärkt über die geltend gemachten Kosten und den für angemessenen Gewinn zu erzielen versucht wird. Die Prüfung der hierfür in Ansatz gebrachten Beträge erweist sich für die gemeinnützigen Träger und die zuständigen Behörden in der Praxis als schwierig. Unzutreffenderweise haben einzelne zuständige Behörden in der Folge die Prüfung von § 3 Abs. 17 KrWG auf die Vorlage einer Freistellungsbescheinigung des Finanzamtes beschränkt.

C. Schlussfolgerungen

Eine Anpassung der Regelungen zu §§ 17 f. KrWG ist aus Sicht von [GGSC] nicht geboten. Allerdings sind Änderungen im Vollzug erforderlich und geboten.

- Der **Gesetzgeber** hat die Vielzahl vorhandener und neu angezeigter gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen, aber auch die Qualität der Anzeigen offensichtlich **falsch eingeschätzt**. In der Folge ist dem Vollzug, insb. in der Zeit unmittelbar nach Inkrafttreten, nicht ausreichend Bearbeitungszeit eingeräumt worden, für die der Gesetzgeber nach § 18 Abs. 1 KrWG grundsätzlich drei Monate taxiert hatte.
- Bislang **profitieren** von den aufgezeigten Vollzugsdefiziten **ausschließlich private Entsorger**, die trotz formeller oder materieller Rechtswidrigkeit ihrer Entsorgungstätigkeit diese faktisch ungehindert fortsetzen können.
- Bundesländer, in denen die Zuständigkeit für die Anzeigeverfahren zentralisiert worden ist, sollten die **Zuständigkeit** wieder auf die für die Abfallentsorgung zuständigen Gebietskörperschaften **rückübertragen**. Die hierdurch reduzierte Fallzahl, vor allem aber die vertieften Kenntnisse der örtlichen Abfallwirtschaft lassen eine schnellere Bearbeitung der Anzeigeverfahren erwarten. Die geforderte Neutralität der zuständigen Behörde kann auch innerhalb der Gebietskörperschaften gewahrt werden und wird im Übrigen durch die Rechtsschutzmöglichkeiten abgesichert, wie bereits die gerichtlichen Auseinandersetzungen nach alter Rechtslage (KrW-/AbfG) belegt haben.



- Von der für Anzeigen neu eingeführten **Ordnungswidrigkeiten**-Regelung (§ 69 Abs. 2 Nr. 1 KrWG) wird bislang zu wenig Gebrauch gemacht, obwohl eine Vielzahl von Anzeigen nicht, nicht rechtzeitig, nicht richtig oder nicht vollständig abgegeben werden.
- Das vielerorts zu beobachtende „**wilde Aufstellen**“ **von Behältern**, insb. bei der gewerblichen Alttextilerfassung, verdeutlicht, dass eine enge Kooperation von Abfall-, Straßen- und allgemeinen Ordnungsbehörden anzustreben ist.
- Da vielerorts Kommunalparlamente eine **Kooperation von Kommunen mit gemeinnützigen Trägern** bzw. einem verbesserten Schutz gemeinnütziger vor gewerblichen Sammlungen wünschen, wäre eine diesbezügliche Klarstellung in § 17 Abs. 3 KrWG wünschenswert, begründet jedoch nicht die Notwendigkeit für ein Gesetzgebungsverfahren.

Ansprechpartner bei [GGSC]:

Hartmut Gaßner
Dr. Frank Wenzel
Rechtsanwälte

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
Partnerschaft von Rechtsanwälte
Stralauer Platz 34
10243 Berlin
Tel. 030.726 10 26.0
berlin@ggsc.de