

# Information 84



## **DIE KOMMUNALE SAMMLUNG VON ALTKLEIDERN**

Leitfaden und Praxisbeispiele  
Aktualisierte und erweiterte zweite Auflage

## Impressum

Herausgeber Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)  
Invalidenstraße 91, 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0, Fax +49 30 58580-100  
www.vku.de, info@vku.de

Produktion Sigillum-Verlag GmbH, Berlin/München  
Invalidenstraße 91, 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-850, Fax +49 30 58580-6850

Gestaltung Barbara Dunkl, Berlin

Fotonachweis Titel: VKU, S. 60/70: Shutterstock, S. 76: Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb der Stadt Chemnitz (ASR), S. 80: HEB GmbH Hagener Entsorgungsbetrieb, S. 83: Kommunalservice Jena, S. 85/87 : Abfallwirtschaftsbetrieb München, S. 89: ASP – Eigenbetrieb der Stadt Paderborn

# Inhalt

Vorwort	4
<hr/>	
<b>Teil I Leitfaden</b>	6
<b>Prüfungsleitfaden Altkleidersammlung</b>	
Dr. Holger Thärichen	7
<b>Straßenrechtliche Bewertung gewerblicher und gemeinnütziger Alttextilsammlungen: Eine Analyse vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen</b>	
Heike Ameskamp und Dr. Holger Thärichen	24
<b>Die kommunale Ausschreibung einer hochwertigen Altkleiderverwertung – Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten</b>	
Dr. Angela Dageförde	36
<b>Umgang und Möglichkeiten einer Kooperation mit gemeinnützigen Alttextilsammlern</b>	
Dr. Frank Wenzel	56
<b>Die Einbindung Privater bei der Beseitigung von unbefugt aufgestellten Alttextilsammelbehältern</b>	
Dr. Angela Dageförde	61
<b>Sammlung und Verwertung von Gebrauchstextilien: Eine Bewertung aus der Perspektive gemeinnütziger Organisationen</b>	
Andreas Voget	65
<hr/>	
<b>Teil II Praxisbeispiele</b>	71
<b>Böblingen</b>	
Wolfgang Bagin	72
<b>Chemnitz</b>	
Frank Drescher und Manfred Wüpper	76
<b>Hagen</b>	
Almut Grebe	79
<b>Jena</b>	
Uwe Feige	82
<b>München</b>	
Bettina Folger	84
<b>Paderborn</b>	
Dr.-Ing. Dietmar Regener	88

# Vorwort

Die Zahl der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und kommunalen Entsorgungsunternehmen, die sich in der Sammlung und Verwertung von Alttextilien engagieren, wächst stetig. Vielerorts in Deutschland denken die Kommunen darüber nach, wie für die örtlichen Bedingungen passende Entsorgungslösungen entwickelt und den Bürgern serviceorientierte Dienstleistungen angeboten werden können.

Die Motive für diese „Rekommunalisierung“ der Altkleidersammlung sind dabei vielfältig: So haben einige Kommunen im Rahmen von Abfallanalysen festgestellt, dass sich noch zu viele wiederverwendbare beziehungsweise recycelbare Alttextilien im Restmüll befinden, die separat erfasst werden können. Andere Kommunen wollen eine Alternative zu den leider sehr zahlreichen illegalen Sammlungen schaffen und die rechtlichen Voraussetzungen für ein wirksames behördliches Vorgehen verbessern. Auch die Verschönerung des Stadtbildes durch einheitlich und hochwertig gestaltete kommunale Altkleidercontainer ist ein häufig anzutreffendes Motiv. Schließlich sollen regelmäßig durch die erzielbaren Erlöse die Abfallgebühren stabilisiert oder gegebenenfalls sogar abgesenkt werden.

Die meisten Kommunen legen dabei großen Wert auf die Einbindung gemeinnütziger Einrichtungen,

die traditionell die Altkleidersammlung als wichtige Einnahmequelle für ihre karitative Arbeit nutzen. Für manche Kommunen ist sogar der Schutz gemeinnütziger Sammlungen vor gewerblicher Konkurrenz der ausschlaggebende Grund dafür, eine kommunalgemeinnützige Sammlung aufzubauen. Wir begrüßen es ausdrücklich, wenn vor Ort kommunale Entsorgungsunternehmen das Gespräch mit gemeinnützigen Einrichtungen suchen und gemeinsame Lösungen umsetzen!

Die vielfältigen Praxisbeispiele sowie die große Nachfrage nach der letzten VKU-Publikation zu diesem Thema haben uns dazu veranlasst, mit dieser Broschüre die 2. Auflage unserer Infoschrift „Die kommunale Sammlung von Altkleidern“ vorzulegen. Die Schrift wurde gründlich aktualisiert und insbesondere um sechs Praxisbeispiele angereichert, die aufzeigen sollen, wie der Aufbau einer kommunalen Altkleidersammlung – häufig in Kooperation mit gemeinnützigen Trägern – konkret gelingen kann. Einen wichtigen Stellenwert nehmen wiederum die zahlreichen Rechtsfragen ein, die sich rund um das Thema Altkleidersammlung ranken. Hierzu wurde auch die inzwischen zahlreich vorliegende Rechtsprechung ausgewertet und in Form eines Prüfungsfadens zusammengestellt.

Wir wissen aus vielen Gesprächen und Diskussionen, dass beim Aufbau kommunaler Altkleidersammlungen dicke Bretter zu bohren sind: Die maßgeblichen Zuständigkeiten sind oft auf verschiedene Akteure verteilt, die Rechtslage ist verworren und die gemeinnützigen Einrichtungen sorgen sich zunächst um Mengen und Erlöse. Dennoch sind wir überzeugt, dass die Übernahme von kommunaler Verantwortung für die

hochwertige Sammlung und Verwertung von Alttextilien richtig ist, gerade um den zahlreichen unseriösen Sammlern nicht das Feld zu überlassen. In diesem Sinne hoffen wir, dass diese Informationsschrift sowohl ein wertvoller Ratgeber für die Praxis sein wird als auch dazu motiviert, die Herausforderung „Kommunale Altkleidersammlung“ in Angriff zu nehmen!



*P. Hasenkamp*

**Patrick Hasenkamp**  
VKU-Vizepräsident



*Hans-J. Reck*

**Hans-Joachim Reck**  
VKU-Hauptgeschäftsführer

# Teil I

---

## Leitfaden

Dr. Holger Thärichen<sup>1</sup>

## Prüfungsleitfaden Altkleidersammlung

---

Nachfolgend wird ein Prüfungsleitfaden für gewerbliche und gemeinnützige Altkleidersammlungen dargestellt, der der im Kreislaufwirtschaftsgesetz angelegten Prüfungssystematik entspricht und insbesondere auf der Rechtsprechung basiert. Dieser Prüfungsleitfaden soll als praktische Handlungshilfe dienen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sowie den zuständigen Abfallbehörden dabei helfen, die regelmäßig durch gewerbliche beziehungsweise gemeinnützige Altkleidersammlungen aufgeworfenen Rechtsfragen systematisch behandeln zu können. Dabei wird auch kenntlich gemacht, welche Rechtsfragen als inzwischen weitgehend geklärt gelten können und welche Rechtsfragen noch abschließend von der Rechtsprechung behandelt werden müssen.

---

<sup>1</sup> Dr. Holger Thärichen ist Geschäftsführer der Sparte Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS im VKU.

## 1. Abfalleigenschaft von Altkleidern

### → Frage: Sind Altkleider Abfall?

- **Ja**, bei Sachen oder Gegenständen, die der Besitzer nicht mehr nutzen will und **in einen Abfallsammelbehälter wirft**, liegt in aller Regel die Abfalleigenschaft vor.
- Das weitere „Schicksal“ der Kleidungsstücke erweist sich erst nach einem **Sortierprozess**; eine etwaige Absicht der Zuführung zu einer Wiederverwendung beim Abfallerzeuger ist zunächst nur eine bloße Hoffnung.
- **Kein Abfall hingegen**: Ankauf **individualisierter Kleidungsstücke** nach Prüfung der **Gebrauchstauglichkeit** mit gesicherter Wiederverwendung, zum Beispiel durch Kleiderkammern oder Second-hand-Shops.

*Grundlegend: BVerwG v. 19.11.1998 – Az. 7 C 31/97; ferner VG Würzburg v. 15.04.2013 – W 4 S 13.145 – zur Sammlung mit Wäschekörben; VG Düsseldorf v. 21.03.2013 – 17 L 260/13, v. 23.05.2013 – 17 L 797/13, v. 09.05.2014 – 17 K 3013/13, v. 08.07.2014 – 17 K 4917/13; OVG NRW v. 20.01.2014 – 20 B 331/13, v. 20.01.2014 – 20 B 1380/13; VG Ansbach v. 03.07.2013 – AN 11 K 13.00617; VG Gelsenkirchen v. 26.07.2013 – 9 L 538/13; VGH BaWü v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13; AG Osnabrück v. 05.12.2013 – 213 Owi (402 Js 51040/11) 471/13 zur Sammlung mittels Containern.*

### → Frage: Besteht die Abfalleigenschaft auch bei Ankauf durch eine stationäre Sammelstelle?

- **Ja**, Alttextilien unterfallen auch dann dem Abfallbegriff, wenn sie nicht in einen Sammelcontainer eingeworfen, sondern in einer Sammelstelle in Säcken abgegeben werden, bei der nur eine **stichprobenartige Überprüfung** vorgenommen wird und eine **Bezahlung nach Gewicht** erfolgt. Anders als bei Secondhand-Läden erfolgt hier gerade keine Inaugenscheinnahme jedes einzelnen Kleidungsstückes.

*VG Cottbus v. 05.06.2014 – 3 L 78/14.*

## 2. Abgrenzung gemeinnütziger/gewerblicher Sammlungen

### → Frage: Wie sind gemeinnützige von gewerblichen Sammlungen abzugrenzen?

Ob eine – privilegierte – gemeinnützige Sammlung vorliegt, beurteilt sich nach den Kriterien von § 3 Abs. 17 KrWG:

- Danach muss zunächst ein **steuerbefreiter Träger** für die Sammlung verantwortlich sein. Ein entsprechender Nachweis ist ausschließlich durch eine Freistellungsbescheinigung des **Finanzamtes** möglich.
- **„Vorläufige Bescheinigungen“** des Finanzamtes reichen zum Nachweis der Gemeinnützigkeit nicht aus:

*VG Arnsberg v. 20.03.2013 – 8 L 916/12.*

- Auch die erwirtschafteten Mittel müssen der Verwirklichung **gemeinnütziger Zwecke** dienen.
- Bei **Beauftragung Dritter** (sogenannte **Auftragsammlung** im Gegensatz zur **Eigensammlung**) muss nach § 3 Abs. 17 Satz 2 KrWG der Veräußerungserlös vollständig ausgekehrt werden. Diese Vorgabe dient dem Ausschluss von **Umgehungstatbeständen**. Ein bloßer **„Label-Verkauf“** durch gemeinnützige Einrichtungen genügt damit den Anforderungen nicht. Fehlt es an einer Erlösauskehr und erhält die gemeinnützige Einrichtung nur ein pauschalisiertes Entgelt für die Vergabe des Labels, ist **Träger der Sammlung** der gewerbliche Sammler.

### → Frage: Wer ist der Träger der gemeinnützigen Sammlung?

- Die Sammlung muss von der anzeigenden gemeinnützigen Stelle **„getragen“** sein. Die gemeinnützige Stelle muss sowohl im Innenverhältnis **als auch**

**nach außen hin als der in jeder Hinsicht für die Sammlung Verantwortliche** in Erscheinung treten.

- Der Auftragnehmer muss den Anordnungen und Weisungen der gemeinnützigen Stelle als **„Herrin der Sammlung“** unterworfen sein. Keine gemeinnützige Sammlung liegt vor, wenn der gewerbliche Sammler lediglich „Spenden“ an die gemeinnützige Einrichtung leistet und die gemeinnützige Einrichtung nur über eine geringe Organisationsstärke im Vergleich zum gewerblichen Sammler verfügt.
- Die Privilegierung der gemeinnützigen Sammlung ist nur dann gerechtfertigt, wenn **sämtliche Erlöse** den gemeinnützigen Zwecken zufließen und der gewerbliche Sammler lediglich einen angemessenen – **tendenziell kleinen** – Gewinn erhält.
- **Rechtsfolge**, wenn die oben genannten Voraussetzungen nicht vorliegen: Nach § 18 Abs. 5 S. 2 Alt. 2 KrWG ist unter anderem eine als gemeinnützig angezeigte Sammlung zu untersagen, wenn sie in **Wirklichkeit gar nicht gemeinnützig** ist.

*Siehe hierzu VG Arnsberg v. 16.12.2013 – 8 K 3658/12.*

## 3. Bestimmung eines zulässigen Trägers der Sammlung

### → Frage: Dürfen Personengesellschaften gewerbliche Sammlungen durchführen?

- **Nein**, gemäß § 3 Abs. 10 KrWG können Sammler von Abfällen nur natürliche oder juristische Personen sein. Personengesellschaften sind keine juristischen Personen und können kraft Gesetzes nicht Sammler von Abfällen sein:
  - Kommanditgesellschaft, GmbH & Co.KG (§ 161 HGB),
  - Offene Handelsgesellschaft, OHG (§ 105 HGB),
  - BGB-Gesellschaft (§§ 705ff. BGB).
- Bei Anzeigen von Personengesellschaften muss die Behörde daher die **Benennung eines gewerbe-**

**fähigen Sammlers** einfordern, im Regelfall die vertretungsberechtigte natürliche oder juristische Person. Andernfalls fehlt der Sammlung eine wirksame Anzeige. Bei der Prüfung der abfallrechtlichen Zuverlässigkeit ist auf die Person des geschäftsführenden Gesellschafters abzustellen.

*Ganz überwiegende Rechtsprechung: BayVGH v. 26.09.2013 – 20 BV 13.516, v. 11.03.2014 – 20 ZB 13.1838, v. 01.07.2014 – 20 ZB 14.590; OVG NRW v. 09.12.2013 – 20 B 205/13; VGH BaWü v. 21.10.2013 – 10 S 1201/13; VG Würzburg v. 26.11.2013 – W 4 K 13.467; a.A. nur VG München v. 23.01.2014 – M 17 K 13.1851: § 3 Abs. 10 KrWG analog auf Personengesellschaften anzuwenden. **Beachte:** Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht die Revision zugelassen (BVerwG 7 B 29.13, 7 B 30.13), sodass noch eine höchstrichterliche Klärung abzuwarten bleibt.*

### → Frage: Können – insoweit unzulässige – gewerbliche Sammlungen durch Personengesellschaften gegenüber der Personengesellschaft selbst untersagt werden?

Dies ist **umstritten**:

- **Nein: VGH Bayern**, da Personengesellschaften **keine tauglichen Adressaten** einer Untersagungsverfügung sind. Einer Anfechtungsklage der Personengesellschaft fehlt allerdings regelmäßig das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis, da das Klageziel – Zulassung der Sammlung – sowieso nicht erreicht werden kann.
- **Ja: OVG NRW**, § 18 Abs. 5 S. 2 Alt. 1 KrWG kann analog angewendet werden, da die Personengesellschaft von vornherein als gewerblicher Sammler ungeeignet ist beziehungsweise wenn durch das Vorschieben einer die Sammlung anzeigenden Personengesellschaft der wahre Umfang der Sammeltätigkeit verschleiert werden soll. Die Personengesellschaft ist auch tauglicher Adressat der Untersagungsverfügung, wenn sie sich selbst **als Träger der Sammlung bezeichnet bzw. geriert** hat.

### → Frage: Wer ist grundsätzlich als Träger einer Sammlung anzusehen?

Träger der Sammlung ist derjenige, der die Sammlung wirtschaftlich veranlasst hat, maßgeblich steuert und dem die Gewinne zufließen.

Folgende Punkte sind hierbei zu beachten

- Bei vertraglicher Beauftragung ist entscheidend, wer über **Umfang und Ort der Sammlung eigenverantwortlich bestimmen** kann.
- Eine „Sammlung“ wird maßgeblich durch das **Ein-sammeln** der Abfälle charakterisiert.
- Wer Träger einer Sammlung von Abfällen ist, ist dabei im Rahmen einer **wertenden Betrachtung der gesamten Umstände des Einzelfalls** zu beurteilen.

*VG Braunschweig v. 17.12.2013 – 2 A 966/13; VGH BaWü v. 16.01.2014 – 10 S 2273/13; BayVGH v. 18.02.2014 – 20 CS 14.127; VG Lüneburg v. 19.06.2013 – 6 B 20/13; VG Lüneburg v. 26.02.2014 – 6 B 30/14; VG Düsseldorf v. 08.07.2014 – 17 K 4917/13.*

- **Beachte:** Die Untersagungsverfügung kann auch an den **Geschäftsführer** einer Gesellschaft adressiert werden, wenn dieser allein das Sammelunternehmen führt und betreibt und das Unternehmen kein im Register eingetragenes Gewerbe ist, *VG Lüneburg v. 19.06.2013 – 6 B 20/13.*

### → Frage: Wer ist der Träger der Sammlung, wenn sich ein „Containerbetreuer“ darauf beruft, nur im Auftrag eines anzeigenden Sammelunternehmens zu sammeln?

Beachte Fälle einer künstlichen Aufspaltung zwischen „Auftraggeber“ und „Containerbetreuer“, die regelmäßig zu dem Zweck erfolgt, die Rechtsverstöße des „Containerbetreuers“ – Straßenrecht! – vom anzeigenden „Auftraggeber“ fernzuhalten und den behördlichen Vollzug ins Leere laufen zu lassen!

Ein so bezeichneter „Containerbetreuer“ ist nach der Rechtsprechung regelmäßig der **eigentliche Träger** der Sammlung – und nicht der vermeintliche Auftraggeber –, wenn die Aufstellung der Container voll-

ständig auf den „Betreuer“ übertragen wurde, der die **Containerstandplätze einseitig bestimmt**. Folgende weitere Punkte sind zu beachten:

- Die **Übergabe des Sammelguts** an den Auftraggeber steht der Trägerschaft dabei nicht entgegen.
- Auch die **äußerliche Gestaltung der Sammelcontainer** spricht für die Trägerschaft des „Betreuers“, wenn dieser als alleiniger Ansprechpartner nach außen auftritt, jegliche Hinweise auf den „Auftraggeber“ fehlen und im Übrigen auch kein Hinweis auf das Auftragsverhältnis in der Anzeige des „Auftraggebers“ erfolgt ist.
- Rechtsfolge: Mangels Anzeige durch den tatsächlichen Träger der Sammlung kann eine **Untersagung** auf der Grundlage von § 62 KrWG erfolgen.

*VG Braunschweig v. 17.12.2013 – 2 A 966/13; VGH BaWü v. 10.10.2013 – 10 S 1202/13; VGH BaWü v. 16.01.2014 – 10 S 2273/13; BayVGH v. 18.02.2014 – 20 CS 14.127; VG Lüneburg v. 19.06.2013 – 6 B 20/13; VG Lüneburg v. 26.02.2014 – 6 B 30/14.*

### → Frage: Unter welchen Voraussetzungen werden aufgestellte Container eines „Containerbetreuers“ von der Anzeige des Auftraggebers umfasst und legitimiert?

- Soweit sich die von dem faktischen Sammler aufgestellten Container einer bereits angezeigten Sammlung in der Trägerschaft eines Auftraggebers nicht **zuordnen lassen**, wird die **Tätigkeit des Sammlers** durch die etwaige Anzeige einer Sammlung seitens des Auftraggebers **nicht legitimiert**.
- Der Aufsteller von Containern, die **lediglich mit seinen eigenen Kontaktdaten versehen** sind, kann sich grundsätzlich nicht erfolgreich darauf berufen, nicht im eigenen Namen gehandelt zu haben (Rechtsgedanke § 164 Abs. 2 BGB).
- Es spricht eine **Vermutung** dafür, dass ein Sammler von Abfällen auch der Träger der Sammlung ist.

*OVG Niedersachsen v. 09.05.2014 – 7 ME 28/14, v. 06.06.2014 – 7 ME 11/14.*

## 4. Prüfung der Vollständigkeit der Anzeige nach § 18 KrWG

### → Frage: Wann ist eine Sammlungsanzeige nach § 18 KrWG unzureichend, beziehungsweise welche Angaben gehören zu einer vollständigen Anzeige?

- **Unzureichend** ist die Angabe, die Verwertung von Alttextilien würde über **„einen Sortierbetrieb“** erfolgen. Der **konkrete Verwertungsweg** ist zu benennen, ebenso die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung der Verwertungskapazitäten.

*VG Düsseldorf v. 23.05.2013 – 17 L 797/13.*

- Die Benennung einer litauischen Firma und eines Müllheizkraftwerkes (MHKW) als die Altkleider abnehmenden Verwertungsbetriebe ist **unzureichend**.

*VG Neustadt v. 12.07.2013 – 4 L 499/13.NW; VG Göttingen v. 27.06.2013 – 4 B 88/13; VG München v. 09.08.2013 – M 17 S 13.2139; VG Würzburg v. 26.11.2013 – W 4 K 13.467.*

- Vertrag in **polnischer Sprache** reicht für den Verwertungsnachweis nicht aus. Der Inhalt kann ohne deutsche Übersetzung nicht nachvollzogen werden. Zudem kann ein solcher Vertrag **auch keinen umfassenden Nachweis** erbringen, dass die Verwertung der Abfälle in ordnungsgemäßer und schadloser Weise nach den Kriterien von § 7 Abs. 3 KrWG erfolgt.

*OVG Rheinland-Pfalz v. 04.07.2013 – 8 B 10533/13.OVG.*

- **Kein ausreichender Nachweis, wenn sich die Verwertungsbestätigung nur auf „Altkleider“** bezieht, nicht aber auf die **weiteren Abfallfraktionen**, die ebenfalls gesammelt werden (Wäschekorb-sammlung verschiedener Gegenstände wie Glas, Bekleidung, Textilien, Porzellan, Reifen, Werkzeuge et cetera).

*S.a. VG Würzburg v. 29.04.2014 – W 4 K 13.211* zum erforderlichen Nachweis für die Verwertung der einge-

sammelten Schuhe und anfallenden Restmüll

*VG Würzburg v. 15.04.2013 – W 4 S 13.145.*

- Unzureichend ist der **pauschale Hinweis**, die Alttextilien würden bei der Leerung der Container aussortiert und „in Lagern“ untergebracht, die Textilien dann von bestimmten „Kunden“ abgeholt und „zur Wiederverwendung vorbereitet und teilweise recycelt“.

*VG Minden v. 21.05.2014 – 11 K 1711/13, 11 K 3593/13.*

- Unter § 18 Abs. 2 Nr. 3 KrWG – **Verbleib** der Abfälle – fallen Angaben für den Zeitraum zwischen der Übernahme der Abfälle und der Verwertung; darzulegen ist, wie der **Umschlag** der Abfälle, die **Zwischenlagerung** und gegebenenfalls die **Vorsortierung** erfolgen sollen. Darzulegen ist auch die **Umschlagskette** für die unverwertbaren Abfälle.

*VG Oldenburg v. 29.04.2014 – 5 B 243/14.*

### → Frage: Sind die Anforderungen an den Verwertungsnachweis bei werthaltigen Abfällen zu reduzieren?

Dies ist umstritten:

- Einerseits **VG Düsseldorf:** Für Alttextilien ist kein Verwertungsvertrag zu fordern, in dem der Verwerter unabhängig vom Erlös die Abnahme der Stoffe garantiert, da Alttextilien einen dauerhaft deutlich positiven Marktwert haben und etablierte Verwertungswege bestehen.
- Aus diesem Grund muss ein vorgelegter Verwertungsvertrag auch **nicht unterschrieben** sein.

*VG Düsseldorf v. 08.07.2014 – 17 K 4917/13.*

- Andererseits **BayVGH:** Aufzuzeigen ist eine lückenlose Kette des Verwertungsweges, wobei die Darlegungspflichten **nicht** nach der jeweiligen Abfallart abzustufen sind, zumal die Erlöse volatil sind.

*BayVGH v. 16.06.2014 – 20 ZB 14.885.*

→ Frage: Wie umfassend ist eine Verwertung im Ausland nachzuweisen?

Das ist umstritten.

- **Großzügig OVG Lüneburg:** Es ist nicht Aufgabe deutscher Abfallbehörden, die Zertifizierung eines Verwertungsbetriebs in einem anderen EU-Mitgliedstaat nach den dortigen Rechtsvorschriften zu überprüfen; im Übrigen gilt die Abfallverbringungsverordnung.

Siehe OVG Lüneburg v. 15.08.2013 – 7 ME 62/13.

- **Strenger BayVGH:** Bloße Abnahmeerklärungen ausländischer Vertragspartner reichen nicht aus, da keine konkrete Darlegung der Verwertungsvorgänge, siehe § 3 Abs. 23ff. KrWG.
- Die Darlegungspflicht für die Verwertung gilt umso mehr, wenn die Verwertung außerhalb des Bundesgebietes erfolgen soll.

BayVGH v. 04.11.2013 – 20 CS 13.1704, v. 18.11.2013 – 20 CS 13.1847, v. 18.11.2013 – 20 CS 13.1625, v. 28.07.2014 – 20 CS 14.1313.

→ Frage: Müssen beim Verwertungsnachweis auch die Anforderungen der Abfallhierarchie beachtet werden?

Nach überwiegender Auffassung: Ja!

- § 18 KrWG beinhaltet ein qualifiziertes Anzeigeverfahren.
- Insbesondere muss ersichtlich sein, inwieweit die gesammelte Kleidung wiederverwendet, recycelt oder beseitigt wird und damit die Abfallhierarchie Beachtung findet.

BayVGH v. 14.11.2013 – 20 CS 13.1704, v. 18.11.2013 – 20 CS 13.1847, v. 18.11.2013 – 20 CS 13.162, v. 28.07.2014 – 20 CS 14.1313; so auch OVG Bremen v. 11.03.2014 – 1 B 148/13; VG Würzburg v. 26.11.2013 – W 4 K 13.467, v. 29.04.2014 – W 4 K 13.211; VG Gelsenkirchen v. 24.04.2014 – 9 L 494/14.

→ Frage: Welche Darlegungslasten gelten bei einem unzureichenden Verwertungsnachweis?

- Berufet sich ein gewerblicher Sammler auf die gesetzliche Ausnahmevorschrift des § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 KrWG, so ist er hierfür im vollen Umfang darlegungs- und beweispflichtig!
- Die Untersagung bei fehlendem Nachweis ist auch verhältnismäßig, da nur bei einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Grundsatz der Überlassungspflicht nicht greift.

Siehe auch VG Würzburg v. 26.11.2013 – W 4 K 13.467, v. 29.04.2014 – W 4 K 13.211.

→ Frage: Kann bei einer unzureichenden Anzeige die Sammlung stets untersagt werden?

Es muss differenziert werden:

- Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt der behördlichen Durchsetzung der Anzeigepflicht nach § 62 i.V.m. § 18 Abs. 2 KrWG grundsätzlich Vorrang gegenüber der Untersagung zu.
- Eine solche Anordnung zur Erstattung beziehungsweise Vervollständigung der Anzeige kann auch mit der Androhung eines Zwangsgeldes verbunden werden.
- Auch die Verhängung eines Bußgeldes nach § 69 Abs. 2 Nr. 1 KrWG kann zur Durchsetzung der Anzeigepflicht eingesetzt werden.

VGH Baden-Württemberg v. 26.09.2013 – 10 S 1345/13, v. 10.10.2013 – 10 S 1202/13; VG Minden v. 22.04.2014 – 11 K 2480/13.

- **Aber:** Untersagung ist zulässig bei endgültiger Verweigerung der Anzeigenerstattung.
- **Beispiele:** Der Sammler hält sich selbst nicht für den eigentlichen Träger der Sammlung („Containerbetreuer“) oder ist der Auffassung, gar keine Abfälle zu sammeln.

VGH BaWü v. 16.01.2014 – 10 S 2273/13; OVG Niedersachsen v. 06.06.2014 – 7 ME 11/14; VG Cottbus v. 05.06.2014 – 3 L 78/14.

- Untersagung ist auch zulässig für den Zeitraum bis zum Ablauf von drei Monaten nach Eingang einer vollständigen Anzeige zur Wahrung des behördlichen Prüfungsvorbehalts.

VG München v. 11.04.2014 – M 17 S 14.1276; BayVGH v. 19.05.2014 – 20 CS 14.897.

→ Frage: Auf welcher Rechtsgrundlage hat die Untersagung einer nicht oder einer unvollständig angezeigten Sammlung zu erfolgen?

- Nach absolut herrschender Auffassung ist Rechtsgrundlage insoweit die Generalklausel des § 62 KrWG.
- § 18 Abs. 5 KrWG als Spezialnorm geht nur bei ordnungsgemäß angezeigten Sammlungen als Rechtsgrundlage für Untersagungsanordnungen vor und entfaltet dann auch eine Sperrwirkung gegenüber § 62 KrWG.

VG Düsseldorf v. 21.03.2013 – 17 L 260/13, v. 23.05.2013 – 17 L 797/13; VGH BaWü v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13; VG Göttingen v. 27.06.2013 – 4 B 88/13; VG Oldenburg v. 10.12.2013 – 5 B 6686/13; OVG NRW v. 20.01.2014 – 20 B 331/13; OVG Bremen v. 11.03.2014 – 1 B 148/13; OVG Niedersachsen v. 14.08.2013 – 7 ME 54/13; VG Cottbus v. 05.06.2014 – 3 L 78/14.

- S. hierzu auch VG Düsseldorf v. 08.07.2014 – 17 K 4917/13: Wenn sich die zuständige Behörde anhand der ihr vorliegenden Unterlagen bereits dazu in der Lage sieht, eine Entscheidung nach § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG zu treffen, geht diese Norm als speziellere Vorschrift dem Auffangtatbestand des § 62 KrWG vor.

→ Frage: Kann eine Untersagungsverfügung, die ursprünglich allein auf entgegenstehende öffentliche Interessen gestützt wurde, wegen einer – vom Gericht festgestellten – unzureichenden Anzeige rechtmäßig sein?

- Ja! Eine Untersagungsverfügung, die allein auf entgegenstehende öffentliche Interessen gestützt wurde, ist auch dann rechtmäßig, wenn schon die ordnungsgemäße und schadhafte Verwertung nicht nachgewiesen wurde.

VG Würzburg v. 14.05.2013 – W 4 K 12.1139, v. 18.07.2013 – W 4 S 13.600, v. 29.04.2014 – W 4 K 13.211.

→ Frage: Kann die Anzeigebehörde auch die Vorlage einer Liste der Containerstandplätze verlangen?

Dies ist in der Rechtsprechung nach wie vor sehr umstritten. Viele Gerichte bejahen allerdings eine solche Verpflichtung:

- Die Behörde ist nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG – „Ausmaß“ der Sammlung – auch berechtigt, Angaben zu verlangen, an welchen Standorten und in welcher Anzahl Altkleidercontainer im Stadtgebiet aufgestellt werden sollen.

BayVGH v. 08.04.2013 – 20 CS 13.377.

- Ähnlich VG Minden: Der Begriff des „Ausmaßes“ der Sammlung nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG umfasst auch Angaben zur Anzahl der im Zuständigkeitsbereich des öRE aufgestellten Container, zu deren Größe und den vorgesehenen Sammlungsintervallen.
- Darüber hinaus kann die Vorlage von Nutzungserlaubnissen durch den Sammler verlangt werden, um begründete Bedenken gegen die Zuverlässigkeit auszuräumen; den Sammler trifft insoweit eine Mitwirkungspflicht.

VG Minden v. 21.05.2014 – 11 K 1711/13, 11 K 3593/13.

- Erforderlich sind konkrete Angaben zur genauen Anzahl und Größe der Container und dazu, an **welchen Orten in der Stadt** diese Container aufgestellt werden sollen.

VG Münster v. 14.03.2013 – 7 L 79/13.

- Erforderlich ist, dass der Sammler die genaue Anzahl und Größe der Container mitteilt und konkret angibt, **an welchen Orten** diese aufgestellt werden sollen. Ohne diese Kenntnis ist die erforderliche abfallrechtliche Überwachung und die Beurteilung, ob die **Sammlung von der Anzeige abweicht**, nicht möglich.

VG Bremen v. 25.06.2013 – 5 V 2112/12; bestätigt durch OVG Bremen v. 11.03.2014 – 1 B 148/13.

- Die Angabe „flächendeckend“ ermöglicht es noch nicht, **Effizienz und Leistungsfähigkeit** der Sammlung festzustellen. Hierzu sind Angaben zu den **Containerstandorten** und deren Absicherung, zum Beispiel Sondernutzungserlaubnisse oder Genehmigungen der Eigentümer, erforderlich.

VG Göttingen v. 27.06.2013 – 4 B 88/13.

- Eine **Standortliste kann verlangt werden, da Vertrauensschutz** nach § 18 Abs. 7 KrWG nur für Sammlungen besteht, die bei Inkrafttreten des KrWG tatsächlich **bestanden** haben, Standorte und Verteilung der Container für **Umfang und Servicegerechtigkeit** der Sammlung von Bedeutung sind und schließlich die **abfallrechtliche Überwachung** ohne Angabe der Standorte nicht möglich ist.

VG München v. 09.08.2013 – M 17 S 13.2139.

#### → Frage: Welche Argumente werden in der Rechtsprechung gegen die Pflicht zur Vorlage einer Standortliste vorgebracht?

Zu beachten ist, dass eine Reihe von Gerichten – u.a. die Obergerichte in NRW und Baden-Württemberg – jedenfalls im Rahmen der Anzeigepflicht nach § 18 Abs. 2 KrWG eine Verpflichtung des Sammlers zur Vor-

lage einer Standortliste ablehnen:

- Es fällt nicht in die **Zuständigkeit der Abfallbehörde**, Aufgaben der Straßenbehörde wahrzunehmen. § 18 Abs. 2 KrWG umfasst nicht Informationen zu den Containerstellplätzen. Eine Pflicht zur jährlichen Vorlage der Containerstandorte kann auch nicht auf **§ 47 Abs. 2 KrWG** gestützt werden, da für Überprüfung nicht erforderlich.
- Eine Kenntnis der konkreten Containerstandorte ist auch nicht erforderlich, um eine **Gefährdung der Funktionsfähigkeit** des öRE prüfen zu können, jedenfalls, wenn es keine öRE-eigene Sammlung gibt.
- Um das **Ausmaß** der Sammlung zu ermitteln, kann die Behörde die Anzahl und die Größe der Container sowie ihre Verteilung auf die Gemeindegebiete abfragen. § 18 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 KrWG deckt allerdings nicht die Befragung nach **genau bezeichneten Stellplätzen** und den entsprechenden Sondernutzungserlaubnissen ab.

OVG Lüneburg v. 15.08.2013 – 7 ME 62/13; VG Gelsenkirchen v. 03.05.2013 – 9 L 1622/12; VG Augsburg v. 30.08.2013 – Au 6 K 13.200; VGH BaWü v. 26.09.2013 – 10 S 1345/13, v. 10.10.2013 – 10 S 1202/13, v. 05.05.2014 – 10 S 30/14; OVG NRW v. 12.03.2014 – 20 B 454/13, v. 15.08.2013 – 20 A 2798/11.

#### → Frage: Kann die Pflicht zur Vorlage einer Standortliste auf § 62 i.V.m. § 47 Abs. 2 und 3 KrWG gestützt werden?

Dies hat das OVG NRW jedenfalls in einer Eilentscheidung bejaht:

- Anforderung der Containerstandortliste ist aufgrund der Weite und Offenheit des Wortlauts von **§ 47 Abs. 3 S. 1 KrWG** von der Norm gedeckt.
- Behörde steht bei der Überwachung ein **Ermessensspielraum** zu.
- Überwachung nach § 47 KrWG zielt auf die Einhaltung **aller abfallrechtlich relevanten** Vorschriften (Verwertung, öffentliche Interessen, Zuverlässigkeit).
- Angesichts zahlreicher **illegal aufgestellter Container** erscheint es nicht fernliegend, von den Betreibern angezeigter Sammlungen Standortlisten der Container zu fordern, mittels derer auf einfache

Weise Klarheit geschaffen werden kann, **welche im Straßenbild wahrnehmbaren Container einer angezeigten Sammlung zuzurechnen sind und welche nicht**.

- Sammelunternehmen droht durch Mitteilung der Standorte **kein Nachteil**.

OVG NRW v. 05.06.2014 – 20 B 1396/13.

#### → Frage: Wie sollte in der Praxis mit der Pflicht zur Vorlage einer Standortliste umgegangen werden?

- Vor dem Hintergrund der vorliegenden Rechtsprechung kann die Verpflichtung des Sammlers zur Vorlage einer Standortliste jedenfalls dann angemessen sein, wenn **in dem betreffenden Gebiet zahlreiche illegale Container** aufgestellt sind und die Standortliste **erforderlich** ist, um die Container den angezeigten Sammlungen **zuordnen** zu können.
- Eine solche Pflicht sollte – neben § 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG – ergänzend auf § 62 i.V.m. § 47 Abs. 2 und 3 KrWG gestützt und eigenständig mit **Ermessenserwägungen** begründet werden.
- Bestehen **konkrete Verdachtsmomente** dahingehend, dass der Sammler Container ohne Genehmigung aufgestellt hat, sprechen gute Gründe für eine Pflicht zur Offenbarung der Standorte, um die aufgeworfenen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit zu entkräften.

## 5. Prüfung der Zuverlässigkeit des Sammlers

#### → Frage: Welche Grundsätze gelten für die Zuverlässigkeitsprüfung?

- **Unzuverlässig** ist, wer nicht die Gewähr dafür bietet, in Zukunft die **abfallrechtlichen und sonstigen einschlägigen Vorschriften**, insbesondere zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung, einzuhalten.

VGH BaWü v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13; VG Gelsenkirchen v. 24.04.2014 – 9 L 494/14; VG Oldenburg v. 29.04.2014 – 5 B 243/14.

- Es können **sämtliche betriebsbezogene Verstöße gegen geltendes Recht** – auch gegen Straßenrecht – zugrunde gelegt werden. Die Prognose kann sich auch auf eine **Vielzahl kleinerer Gesetzesverletzungen** stützen, wenn sie einen Hang zur Nichtbeachtung geltender Vorschriften erkennen lassen.

VG Würzburg v. 18.07.2013 – W 4 S 13.600; VG Schleswig-Holstein v. 05.05.2014 – 6 B 22/14.

- **Beachte aber:** Nichtprüfbarkeit der Zuverlässigkeit kann nicht mit „Bedenken gegen die Zuverlässigkeit“ gleichgesetzt werden, vielmehr muss die Unzuverlässigkeit **mit hinreichender Sicherheit feststellbar** sein.

VGH BaWü v. 05.05.2014 – 10 S 30/14.

- **Beachte für den Bußgeldrahmen, der eine Unzuverlässigkeit indiziert, jetzt § 3 Abs. 2 Anzeige- und Erlaubnisverordnung:**

„(2) Die erforderliche **Zuverlässigkeit ist in der Regel nicht gegeben**, wenn eine der in Absatz 1 genannten Personen

1. wegen Verletzung von Vorschriften des ..... innerhalb der letzten fünf Jahre vor Anzeige der Aufnahme der betrieblichen Tätigkeit oder der Beantragung der Erlaubnis mit einer **Geldbuße in Höhe von mehr als zweitausendfünfhundert Euro** belegt oder zu einer Strafe verurteilt worden ist oder

2. wiederholt oder grob pflichtwidrig gegen die in Nummer 1 genannten Vorschriften verstoßen hat.“

Die genannten Vorschriften sind dabei in hiesigem Zusammenhang nicht abschließend.

→ **Frage: Kann die Behörde zur Prüfung der Zuverlässigkeit ein polizeiliches Führungszeugnis vom Sammler fordern?**

Dies wird überwiegend abgelehnt, da sich die Behörde auch auf anderem Wege das Führungszeugnis beschaffen kann.

- Die Behörde ist berechtigt, eigene **Ermittlungen** zur Zuverlässigkeit des Sammlers anzustellen.
- Es besteht keine Rechtsgrundlage für eine **Anordnung** gegenüber dem Sammler nach § 62 KrWG, das Führungszeugnis vorzulegen, da der Nachweis der Zuverlässigkeit in § 18 Abs. 2 KrWG nicht genannt ist – anders in § 53 Abs. 3 S. 2 KrWG für Anzeige des Sammlers bei der Behörde am Hauptsitz des Sammlers!
- Bei grundloser Verweigerung der Vorlage durch den Sammler selbst kann die Behörde ihrerseits **nach § 31 Abs. 1 Satz 1 BundeszentralregisterG** das von ihr benötigte Führungszeugnis einholen.
- Auszug aus **Gewerbezentralregister** kann nach § 150 a) Abs. 1 Nr. 2 b) i.V.m. § 149 Abs. 2 Nr. 1 b) GewO eingeholt werden.
- Das Ziel, die Zuverlässigkeit des Sammlers zu überprüfen, kann somit ohne dessen Mitwirkung erreicht werden.

VG Köln v. 25.01.2013 – 13 L 1796/12, v. 14.02.2013 – 13 L 47/13; VGH BaWü v. 26.09.2013 – 10 S 1345/13.

→ **Frage: Können Verstöße gegen das Straßenrecht die Unzuverlässigkeit eines Sammlers begründen?**

Nach ständiger Rechtsprechung: Ja!

- Grundsätzlich kann die Unzuverlässigkeit eines Sammlers aus der **systematischen und massiven Verletzung von Straßenrecht** folgen. Danach liegt Unzuverlässigkeit vor, wenn es quasi zum **Geschäftsmodell** des Sammlers gehört, seine Sammelcontainer fortwährend weitestgehend **nach eigenem Belieben aufzustellen**, ohne sich um Nutzungsbefugnisse zu kümmern.

**Ständige Rechtsprechung:** VG Arnsberg v. 20.03.2013 – 8 L 978/12; VG München v. 09.08.2013 – M 17 S 13.2139, v. 24.10.2013 – M 17 K 13.2136, M 17 K 31.2189, v. 07.11.2013 – M 17 K 12.6334; BayVGH v. 08.04.2013 – 20 CS 13.377; VGH BaWü v. 26.09.2013 – 10 S 1345/13, v. 10.10.2013 – 10 S 1202/13, v. 05.05.2014 – 10 S 30/14; OVG NRW v. 19.07.2013 – 20 B 530/13; OVG NRW v. 11.12.2013 – 20 B 444/13; VG Düsseldorf v. 19.04.2013 – 17 L 440/13; VG Gelsenkirchen v. 03.05.2013 – 9 L 1622/12; VG Gelsenkirchen v. 24.04.2014 – 9 L 494/14; VG Minden v. 22.04.2014 – 11 K 2480/13, v. 21.05.2014 – 11 K 1711/13.

Treffend auch die Formulierung des VG Schleswig-Holstein:

- Unzuverlässigkeit ist anzunehmen, wenn die Rechtsverstöße in der Sammlungsorganisation des gewerblichen Sammlers **planmäßig angelegt** sind.

VG Schleswig-Holstein v. 05.05.2014 – 6 B 22/14.

→ **Frage: Müssen die – insbesondere straßenrechtlichen – Rechtsverstöße im Zuständigkeitsbereich der zuständigen Abfallbehörde begangen worden sein?**

Dies wird unterschiedlich beurteilt – restriktiv insoweit die Rechtsprechung in Baden-Württemberg –, sodass sich im Ergebnis empfiehlt, nach Möglichkeit auch Rechtsverstöße im eigenen Zuständigkeitsbereich zu ermitteln und zu dokumentieren.

- Behörde muss im Rahmen der Amtsermittlung selbst aufklären, ob Sammelbehälter **im eigenen Zuständigkeitsbereich** ohne Erlaubnis aufgestellt wurden.

VGH BaWü v. 05.05.2014 – 10 S 30/14.

Weniger restriktiv andere Gerichte:

- Durch die zuständige Behörde sind nicht nur solche Rechtsverstöße zu beachten, die im Zuständigkeitsbereich der zuständigen Abfallbehörde erfolgt sind, sondern auch solche Rechtsverstöße, die **außerhalb dieses Zuständigkeitsbereichs** liegen.

VG Schleswig-Holstein v. 05.05.2014 – 6 B 22/14.

- Bedenken gegen die Zuverlässigkeit können sich auch **aus allgemein zugänglichen Veröffentlichungen** im Internet beziehungsweise Zeitungsberichten ergeben.

VG Minden v. 21.05.2014 – 11 K 1711/13, 11 K 3593/13.

→ **Frage: Kann ein Sammler die Beurteilung als unzuverlässig wieder korrigieren?**

- Hierzu **VG Minden:** Von einer Unzuverlässigkeit des Sammlers kann dann nicht ausgegangen werden, wenn dieser sich **ernsthaft und nachhaltig** um eine Beseitigung der geltend gemachten Missstände bemüht hat und sein Verhalten **seit längerer Zeit keinen Anlass zu Beanstandungen** mehr gibt.

VG Minden v. 22.04.2014 – 11 K 2480/13.

→ **Frage: Kann mit dem illegalen Aufstellen von Altkleidercontainern in der Vergangenheit auch die Ablehnung eines Antrags auf straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis begründet werden?**

- **Ja**, illegales Aufstellen von Altkleidercontainern kann unter anderem als eine wiederholte **Ausübung verbotener Eigenmacht** (§§ 858 Abs. 1, 859 Abs. 3 BGB) gewertet werden.
- Ein solches Verhalten lässt generell **mangelnde Rechtstreue** in straßenrechtlichen Zusammenhängen erkennen.
- Dies begründet Zweifel daran, ob der Antragsteller die **Ausgleichs- und Verteilungsfunktion** einer Sondernutzungserlaubnis und deren Grenzen zu respektieren bereit ist.

OVG Lüneburg v. 25.03.2014 – 7 OB 7/14.

→ **Frage: Kann auch aus Verstößen gegen zivilrechtliche Verfügungsrechte auf die Unzuverlässigkeit des Sammlers geschlossen werden?**

- **Ja**, Zuwiderhandlungen gegen **zivilrechtliche Normen** rechtfertigen eine Gewerbeuntersagung, wenn die Rechtsverstöße so häufig auftreten, dass sie auf **charakterliche Mängel** schließen lassen, die die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden im Hinblick auf das ausgeübte Gewerbe begründen.
- Wird bei der Durchführung der Sammlung **systematisch und massiv** gegen zivilrechtliche Vorschriften verstoßen, indem Sammelcontainer regelmäßig auf Privatgrundstücken **ohne Einverständnis des Eigentümers (§ 903 BGB)** aufgestellt werden, vermag dies grundsätzlich den Schluss auf die Unzuverlässigkeit im abfallrechtlichen Sinne zu rechtfertigen.

VGH BaWü v. 26.09.2013 – 10 S 1345/13, v. 10.10.2013 – 10 S 1202/13; VG Schleswig-Holstein v. 05.05.2014 – 6 B 22/14; VG Bremen v. 04.06.2014 – 5 V 2233/13; VG Minden v. 21.05.2014 – 11 K 1711/13, 11 K 3593/13.

→ **Frage: Kann in dem Aufstellen von Wäschekörben auf privaten Grundstücken ohne Einverständnis der Eigentümer auch ein Verstoß gegen Straßenrecht liegen?**

- **Ja**, ein Verstoß gegen Straßenrecht besteht auch beim Aufstellen von Wäschekörben zunächst auf privaten Grundstücken, da diese regelmäßig von den Bewohnern **auf die Straßen verbracht** werden.
- Der Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang zwischen dem Abstellen der Körbe auf privaten Grundstücken und dem Gelangen der Körbe auf den Bürgersteig ist so eng, dass die (Mit-)Veranlassung durch den Sammler und der (Gefahren-)Erfolg als **natürliche Einheit** angesehen werden müssen.

VG Gelsenkirchen v. 24.04.2014 – 9 L 494/14.

→ Frage: Können sich auch Verstöße gegen die Anzeigepflicht auf die Beurteilung der Zuverlässigkeit des Sammlers auswirken?

- Ja, auch die **Nichterfüllung der – vollständigen – Anzeigepflicht nach § 18 Abs. 1 KrWG** kann bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit von Bedeutung sein. Wer eine Sammlung ohne die nach § 18 Abs. 2 KrWG erforderliche vollständige Anzeige beginnt, begründet danach Bedenken gegen seine Zuverlässigkeit.
- Von **Unzuverlässigkeit** ist ferner auszugehen, wenn der gewerbliche Sammler **falsche Angaben** macht oder **Angaben verweigert**, sofern die Nachweise rechtmäßiger Weise verlangt wurden.
- Unzuverlässigkeit kann auch bei **Vortäuschung einer Bestandssammlung** vorliegen, wenn auf Nachfrage keine Benennung der bisherigen Standorte einer vermeintlichen Bestandssammlung erfolgt.

VG Würzburg v. 18.07.2013 – W 4 S 13.600; VG Bremen v. 25.06.2013 – 5 V 2112/12; VGH BaWü v. 26.09.2013 – 10 S 1345/13, v. 05.05.2014 – 10 S 30/13; VG München v. 09.08.2013 – M 17 S 13.2139, v. 24.10.2013 – M 17 K 13.2136, M 17 K 31.2189, v. 07.11.2013 – M 17 K 12.6334; VG Gelsenkirchen v. 24.04.2014 – 9 L 494/14.

- Fügt das Sammelunternehmen seiner Anzeige Nachweise bei, müssen diese, selbst wenn hierfür keine Verpflichtung bestand, auch **in sich stimmig** sein. Lassen sich Zweifel an der Richtigkeit der vom Sammler gemachten Angaben auch im weiteren Verfahren nicht ausräumen, kann die Behörde hieraus Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Sammlers herleiten.
- Eine fehlerhafte Anzeige begründet insbesondere dann Bedenken gegen die Zuverlässigkeit, wenn der Sammler eine **tatsächlich nicht vorhandene Unternehmensgröße vortäuscht**.

VG Oldenburg v. 29.04.2014 – 5 B 243/14.

→ Frage: Welche Bedeutung kommt Verstößen gegen die Tatbestandsvoraussetzungen einer gemeinnützigen Sammlung bei der Zuverlässigkeitsprüfung zu?

- Die **missbräuchliche Vortäuschung der Gemeinnützigkeit** kann die Unzuverlässigkeit begründen.

VG Arnberg v. 20.03.2013 – 8 L 916/12; ähnlich VG Würzburg v. 15.04.2013 – W 4 S 13.145.

→ Frage: Wie wirken sich Rechtsverstöße durch den beauftragten Dienstleister des Sammlungsträgers auf die Zuverlässigkeit des Sammlungsträgers aus?

- Kommt es systematisch und wiederholt zu Rechtsverstößen durch Personen, derer sich der Anzeigende **als Dienstleister bedient**, können durchgreifende Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Trägers der Sammlung sprechen; der Träger der Sammlung bleibt im **Außenverhältnis** ordnungsrechtlich verantwortlich.

OVG Lüneburg v. 21.01.2014 – 7 ME 1/14; VG Bremen v. 04.06.2014 – 5 V 2233/13; VG Oldenburg v. 29.04.2014 – 5 B 243/14.

→ Frage: Kann der Träger einer Sammlung seinen beauftragten Dienstleister allein für die Einhaltung der (straßen)rechtlichen Anforderungen verantwortlich machen?

- **Nein**, es ist keine Abwälzung der Einhaltung der rechtlichen Sammlungsanforderungen auf Subunternehmen möglich.
- Bedenken gegen die Zuverlässigkeit können sich auch daraus ergeben, dass der Träger der Sammlung versucht, sich der Verantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften öffentlichen und privaten Rechts **durch vertragliche Delegation zu entledigen**.

- Gerade die **Beaufsichtigung der Sammlung** gehört zu den essentiellen Verpflichtungen der Trägers einer Sammlung.

VG Oldenburg v. 29.04.2014 – 5 B 243/14.

→ Frage: Ist die – unzulässige, siehe § 9 Abs. 9 ElektroG – Miterfassung von Elektroaltgeräten bei der Zuverlässigkeitsprüfung zu berücksichtigen?

- **Ja**, die unzulässige gewerbliche Sammlung von Elektroaltgeräten ist im Rahmen einer Gesamtschau für die Annahme einer Unzuverlässigkeit mit zu berücksichtigen.

VG Gelsenkirchen v. 24.04.2014 – 9 L 494/14.

→ Frage: Welche Bedeutung haben die Entscheidungen anderer Behörden für die Zuverlässigkeitsprüfung?

Diese Frage wird von der Rechtsprechung unterschiedlich eingeschätzt:

- Einerseits VG Bremen: Aus den Bescheiden einer anderen Behörde können **erhebliche Bedenken** gegen die Zuverlässigkeit hergeleitet werden.

VG Bremen v. 25.06.2013 – 5 V 2112/12.

- Zurückhaltender allerdings VG Würzburg: Der pauschale Verweis auf – nicht bestandskräftige – Gewerbeuntersagungen durch eine andere Behörde reicht nicht aus. Die Abfallbehörde muss eine **eigene Prognose-Entscheidung aufgrund vorhandener Tatsachen** treffen, ob die Gewähr für ordnungsgemäßes Verhalten vorliegt oder nicht.

VG Würzburg v. 28.01.2013 – W 4 S 12.1130.

→ Frage: Können Bedenken gegen die Zuverlässigkeit, die noch nicht zur Begründung der Untersagungsverfügung herangezogen wurden, auch noch im gerichtlichen Verfahren vorgebracht werden?

Diese Frage wird von den Verwaltungsgerichten überwiegend bejaht, restriktiv insoweit allerdings das VG Ansbach:

- Bedenken gegen die Zuverlässigkeit können im gerichtlichen Verfahren – auch vom Beigeladenen – nicht mehr geltend gemacht werden, da dann insoweit der **behördlichen Sachaufklärungspflicht** nicht genügt worden wäre.

VG Ansbach v. 03.07.2013 – AN 11 K 13.00617.

- Anders die überwiegende Auffassung der Rechtsprechung:
- Die Unzuverlässigkeit des Sammlers kann **auch noch im Klageverfahren** geltend gemacht werden, ein Nachschieben von Gründen ist bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung zulässig.
- Andernfalls hätte auch das Gericht **von Amts wegen** zu prüfen, ob die Untersagung auf mangelnde Zuverlässigkeit gestützt werden kann.
- Die zuständige Behörde hat bei der Prüfung der Zuverlässigkeit keinen Beurteilungsspielraum, sondern es erfolgt eine **eigenständige Prüfung durch das Verwaltungsgericht**.

OVG NRW v. 11.12.2013 – 20 B 643/13; VG Bremen v. 25.06.2013 – 5 V 2112/12; VG Minden v. 22.04.2014 – 11 K 2480/13, v. 21.05.2014 – 11 K 1711/13, 11 K 3593/13.

## 6. Prüfung entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen

Die Beschränkung oder Untersagung gewerblicher Altkleidersammlungen wegen überwiegender öffentlicher Interessen ist von den Gerichten bislang **nur in wenigen Fällen akzeptiert** worden, da hierfür sehr strenge Maßstäbe angelegt werden. Insbesondere in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg muss aufgrund der sehr restriktiven Rechtsprechung der dortigen Obergerichte davon ausgegangen werden, dass gerade neu aufgebaute oder im Aufbau befindliche kommunale Altkleidersammlungen im Regelfall nicht mit Verweis auf entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen vor der Konkurrenz durch gewerbliche Sammler geschützt werden können. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, bei der Prüfung von gewerblichen Altkleidersammlungen den Schwerpunkt auf die Fragen der Sammlungsträgerschaft, des Verwertungsnachweises und der Zuverlässigkeit zu legen, um insbesondere (straßen)rechtswidrig agierende Sammler zu identifizieren.

→ **Frage: Reicht das Bestehen eines hochwertigen kommunalen Sammlungssystems (§ 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG) aus, um gewerbliche Sammlungen unterbinden zu können?**

- **Nein**, nach der weit überwiegenderen Rechtsprechung muss zusätzlich noch eine **wesentliche Beeinträchtigung** des kommunalen Sammelsystems nachgewiesen werden.
- Es kann danach nicht ausgeblendet werden, **welche Mengen** der gewerbliche Sammler auch angesichts einer inzwischen aufgebauten Entsorgungsstruktur des öRE realistischerweise noch sammeln können.
- Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öRE werden nicht schon durch **geringfügige** gewerbliche Sammlung wesentlich beeinträchtigt.

- Es gibt keinen **absoluten Konkurrenzschutz** zugunsten des öRE.
- Erforderlich ist eine **inhaltliche Würdigung** der konkurrierenden Entsorgungssysteme.

*VGH BaWü v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13, v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13; OVG Hamburg v. 20.03.2013 – 5 Bs 208/12; VG Ansbach v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01588; VG Mainz v. 24.07.2013 – 4 L 747/13.MZ; VG Düsseldorf v. 08.07.2014 – 17 K 4917/13.*

- **Nach der Gegenauffassung reicht eine Kollisionslage** zwischen kommunaler und gewerblicher Sammlung aus, da konkurrierende Sammlungen **systematisch unvereinbar** sind. Darüber hinaus formuliert das Gesetz **keine** „Gefährdungsschwelle“.

*VG Hamburg v. 09.08.2012 – 4 K 1905/10; VG Köln v. 25.01.2013 – 13 L 1796/12; ähnlich VG Kassel v. 08.10.2013 – 4 K 551/13.K.*

→ **Frage: Ab welchem Mengenzug wird von der Rechtsprechung eine wesentliche Beeinträchtigung angenommen?**

Die überwiegende Rechtsprechung nimmt eine wesentliche Beeinträchtigung ab einem Mengenzug von **10 bis 15 Prozent** an:

- Wesentliche Beeinträchtigung ab **10 bis 15 Prozent** Mengenverlust.

*VGH BaWü v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13; VG Würzburg v. 28.01.2013 – W 4 S 12.1130.*

- Erheblichkeitsgrenze von **10 bis 12 Prozent**.

*VG Ansbach v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01588, AN 11 K 12.01693.*

- Keine wesentliche Beeinträchtigung bei **1 bis 2 Prozent Mengenverlust** (hier: Altpapier).

*OVG HH v. 20.03.2013 – 5 Bs 208/12.*

- Entzug **geringfügiger Mengen** reicht nicht.

*OVG Rheinland-Pfalz v. 04.07.2013 – 8 B 10533/13.*

Ausführlich zur „Wesentlichkeitsschwelle“ auch die Rechtsprechung des VG München:

- Werden nur **10 bis 15 Prozent** der betreffenden Abfallfraktion entzogen, liegt keine wesentliche Beeinträchtigung vor. Es kommt dabei nicht auf das Verhältnis der gewerblichen Alttextilsammlung zum **Gesamtabfall** des Landkreises, sondern nur auf das Verhältnis zu den **kommunal gesammelten Altkleidern** an.
- Entscheidend ist ferner die **Gesamtbelastung des öRE**, das heißt das Zusammenwirken der vorhandenen und angezeigten gewerblichen Sammlungen.
- **Die Wesentlichkeitsschwelle ist überschritten**, wenn die angezeigte Sammlung allein zu einem potentiellen Entzug von **16 Prozent** beziehungsweise **20 Prozent** der Gesamtmenge führt. Dies gilt **erst recht** bei Einbeziehung der weiteren Sammlungen im Kreisgebiet.
- Eine räumliche oder mengenmäßige Beschränkung ist **nicht praktikabel**, individuelle Mengenkontingente müssten bei jeder neuen Anzeige **neu festgelegt** werden.

*VG München v. 09.08.2013 – M 17 S 13.2139, v. 24.10.2013 – M 17 K 13.2136, M 17 K 31.2189, v. 07.11.2013 – M 17 K 12.6334.*

- Planungssicherheit und Organisationsverantwortung werden jedenfalls dann beeinträchtigt, wenn die **Summe der angezeigten Sammlungen** die tatsächliche Altkleidermenge überschreitet.
- In diesem Fall wäre auch eine **sinnvolle oder gerechte Beschränkung** jeder einzelnen gewerblichen Sammlung kaum durchführbar.

*BayVGH v. 18.03.2014 – 20 ZB 14.3.*

- Beachte in diesem Zusammenhang auch die sehr restriktive Rechtsprechung des **VG Düsseldorf**, nach der im Rahmen einer **zweistufigen Wesentlichkeitsprüfung** zu untersuchen ist, ob (erst) ab einem Mengenzug von 10% der öRE zusätzlich wegen der gewerblichen Sammlungen gehalten ist, seine Entsorgungsstruktur wesentlich zu ändern oder anzupassen.

*VG Düsseldorf v. 08.07.2014 – 17 K 4917/13.*

→ **Frage: Kann auch – unabhängig von einem Prozentwert – auf eine Gesamtschau der gewerblichen Sammlungen abgestellt werden?**

Eine solche Gesamtschau kommt nach Auffassung des VG Arnsberg in Betracht:

- Welches Gewicht eine gewerbliche Sammlung haben muss, damit sie eine wesentliche Beeinträchtigung mit sich bringt, ist stets eine Frage der **jeweiligen Fallkonstellation**.
- Hier: 4,6 Prozent des Grünabfalls, 5 Prozent des Altpapiers und 33 Prozent des Altmetalls. Aber: es kommt auf das **Zusammenwirken** mit anderen Sammlungen an!
- Ein „Zusammenwirken“ setzt kein planvolles, aufeinander abgestimmtes Sammelverhalten voraus, sondern liegt **auch bei einem planlosen Nebeneinander** gewerblicher Sammlungen vor. Hier: Im öRE-Gebiet finden **19 Sammlungen** der gleichen Abfallarten statt.
- Aufgrund einer **Gesamtschau** wird deutlich, dass im Kreisgebiet derzeit ein **„Rosinenpicken“** stattfindet, in dessen Folge die bereits eingerichteten Sammlungen des öRE, die bereits vor dem Inkrafttreten des KrWG stattfanden, **nennenswerte Nachteile** erfahren, § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG (+).

*VG Arnsberg v. 09.12.2013 – 8 K 3688/12.*

→ **Frage: Gilt die „Wesentlichkeitsschwelle“ auch beim Schutzgut des Ausschreibungswettbewerbs im Sinne von § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 KrWG?**

Diese Frage ist noch sehr umstritten:

- Nach Auffassung des **VGH Baden-Württemberg** soll die Regelung Wettbewerb um den Entsorgungsmarkt gewährleisten, nicht im Entsorgungsmarkt.
- Die Vergabe im Wettbewerb begründet wegen § 17 Abs. 3 S. 4 KrWG einen **monopolartigen Schutz** des Auftragnehmers, der keine **„illegitime Konkurrenz“** zulässt.

renz“ durch gewerbliche Sammler während der Vertragslaufzeit hinnehmen muss.

- Der erfolgreiche Bieter darf auf die **Exklusivität der Entsorgungsleistung** während der Vertragslaufzeit und auf die **Vertragstreue des öRE** vertrauen. Geschützt sind dabei aber nur **rechtmäßige** Vergabeverfahren, im Falle des „Erschwerens“ muss das Vergabeverfahren konkret in Aussicht stehen.

VGH BaWü v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13; VGH BaWü v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13.

Für die Prüfung der „Wesentlichkeitsschwelle“ auch bei einem Ausschreibungswettbewerb hingegen die Rechtsprechung in NRW:

- Geschützt ist durch § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 KrWG nur die Erfüllung der öRE-Pflichten **im Wege der Drittbeauftragung**, nicht der Ausschreibungswettbewerb oder ein Vergabeverfahren.

OVG NRW v. 15.08.2013 – 20 A 2798/11; so auch VG Düsseldorf v. 09.05.2014 – 17 K 3013/13.

## 7. Prüfung eines etwaigen Vertrauensschutzes des gewerblichen Sammlers im Sinne von § 18 Abs. 7 KrWG

→ Frage: Wer ist nachweislich für das Vorliegen einer sogenannten „Bestandsammlung“, die bereits vor dem 1. Juni 2012 durchgeführt wurde?

- Nach der Rechtsprechung trifft die Darlegungs- und Beweislast insoweit den **Sammler**.
- Hat der Sammler in der Vergangenheit keine Nachweise nach § 13 Abs. 3 Nr. 3 KrWG vorgelegt und hatten der öRE sowie die Behörde demnach keine Kenntnis von der Sammlung, ist der Sammler dafür **beweispflichtig**, dass er eine **Bestandsammlung** betreibt.
- § 18 Abs. 7 KrWG greift nicht ein, wenn der Sammler **nicht dargelegt** hat, dass er bereits vor dem 1. Juni

2012 Sammlungen im Zuständigkeitsbereich des öRE durchführte.

VG Bremen v. 25.06.2013 – 5 V 2112/12; VG Göttingen v. 27.06.2013 – 4 B 88/13; VG München v. 09.08.2013 – M 17 S 13.2139; VG Mainz v. 24.07.2013 – 4 L 747/13.MZ.

→ Frage: Gilt Vertrauensschutz auch dann, wenn die Sammlung wegen fehlender Zuverlässigkeit des Sammlers oder eines mangelhaften Verwertungsnachweises untersagt werden soll?

- **Nein, es gibt kein schützenswertes Vertrauen** bei Bedenken gegen die Zuverlässigkeit und unzureichender Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung.
- § 18 Abs. 7 KrWG ist allein **Sonderregelung** gegenüber § 17 Abs. 2 Nr. 4 Halbs. 2.

VG Würzburg v. 15.04.2013 – W 4 S 13.145, v. 14.05.2013 – W 4 K 12.1139, v. 18.07.2013 – W 4 S 13.600, v. 29.04.2014 – W 4 K 13.211; VG Gelsenkirchen v. 24.04.2014 – 9 L 494/14.

→ Frage: Genießt auch ein solche Sammlung Vertrauensschutz, die in der Vergangenheit nicht nach § 13 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrWG beim öRE angezeigt wurde?

- Nach ganz überwiegender Auffassung **Nein**.
- § 18 Abs. 7 KrWG gilt nicht für Sammlungen, die nicht auf der **Basis des KrWG-/AbfG** durchgeführt wurden und die die Abfälle nicht nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrWG-/AbfG einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt haben.
- Den Schutz des § 18 Abs. 7 KrWG genießen nur diejenigen Sammlungen, die in jeder Hinsicht in Übereinstimmung mit dem früheren Recht durchgeführt wurden.
- Vertrauensschutz setzt voraus, dass vor Inkrafttreten des KrWG eine **rechtmäßige** gewerbliche Sammlung bestanden hat. Da bereits nach § 13 Abs.

3 S. 1 Nr. 3 KrWG-/AbfG eine Nachweispflicht bestand, konnte eine gewerbliche Sammlung insoweit bereits in **formeller Hinsicht rechtswidrig** sein.

BayVGH v. 24.07.2012 – 20 CS 12.841; VG Neustadt v. 12.07.2013 – 4 L 499/13.NW; OVG Rheinland-Pfalz v. 04.07.2013 – 8 B 10533/13; VG Arnsberg v. 09.12.2013 – 8 K 3688/12, 8 K 3508/12; VG Ansbach v. 16.01.2013 – AN 11 K 12.00358 und v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01588.

**Beachte aber:** Die Prüfung von Vertrauensschutz ist stets eine **Einzelfallentscheidung** und muss alle relevanten Gesichtspunkte einbeziehen. Eine rein formalistische Verneinung von Vertrauensschutz aufgrund einer fehlenden Anzeige in der Vergangenheit wird von der Rechtsprechung teilweise kritisch gesehen, so zum Beispiel vom VG Düsseldorf:

- Es **obliegt der Behörde**, die für einen Vertrauensschutz relevanten Umstände zu ermitteln und sodann ein **schlüssiges Konzept** für dessen Umsetzung zu erarbeiten.
- Bestandsschutz erfordert sowohl ein vor dem 1. Juni 2012 **betätigtes Vertrauen** des Sammlers als auch die **Schutzwürdigkeit** dieses Vertrauens.
- Schutzwürdigkeit liegt nur vor, wenn der Sammler vor dem 1. Juni 2012 seine Sammlung so betrieb, dass er nach **damaliger Rechtslage** mit einer Untersagung der Sammlung **nicht zu rechnen** brauchte und er sich seitdem nicht als **unzuverlässig** erwiesen hat.
- Ein schutzwürdiges Vertrauen setzt voraus, dass der Sammler vor dem 1. Juni 2012 die gewerblich gesammelten Abfälle **tatsächlich** einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt hat, **nicht jedoch den seinerzeitigen Nachweis** gegenüber dem öRE; eine formelle Illegalität schließt § 18 Abs. 7 KrWG nicht aus. Ein Verwertungsnachweis für den Zeitraum bis zum 1. Juni 2012 kann – und muss insoweit auch – nachgeholt werden.

VG Düsseldorf v. 26.04.2013 – 17 L 580/13, 08.05.2013 – 17 L 585/13.

→ Frage: Muss zusätzlich zur Untersagung einer gewerblichen Sammlung noch explizit die Beseitigung der Container angeordnet werden?

- Dies ist in der Rechtsprechung umstritten:
- Nach einer Auffassung umfasst das Sammlungsverbot als „actus contrarius“ zur Einsammlung auch das Gebot des Abzugs der aufgestellten Container, nicht lediglich deren Unbrauchbarmachung.

VG Gelsenkirchen v. 03.05.2013 – 9 L 1622/12; VG Schleswig-Holstein v. 05.05.2014 – 6 B 22/14.

- Ebenso BayVGH: Bei lebensnaher Betrachtung ergibt sich die Verpflichtung zur Beseitigung der aufgestellten Container aus der Untersagung.

BayVGH v. 07.07.2014 – 20 CS 14.1179.

- Anders aber VG Bremen und VG Oldenburg: Anforderung, aufgestellte Behälter zu entfernen, ist nicht von § 18 Abs. 5 S. 1 1. Alt. KrWG gedeckt, da nur auf Untersagung gerichtet. Entfernung der Container lässt sich auf § 62 KrWG oder auf Straßerecht stützen.

VG Bremen v. 04.06.2014 – 5 V 2233/13; VG Oldenburg v. 29.04.2014 – 5 B 243/14.

Heike Ameskamp und Dr. Holger Thärichen<sup>1</sup>

# Straßenrechtliche Bewertung gewerblicher und gemeinnütziger Altkleidersammlungen:

Eine Analyse vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen

Die sprunghafte Zunahme der Anträge, betreffend die Aufstellung von Containern für gewerbliche Altkleidersammlungen einerseits und die illegale Aufstellung von Containern andererseits, stellt eine aktuelle Herausforderung für die Kommunen dar. Der Artikel beleuchtet die straßenrechtlichen Möglichkeiten der Kommunen zur Verhinderung der Beeinträchtigung des Stadtbilds sowie zur Unter- sagung illegaler Nutzung öffentlichen Straßenlands und unlauteren Wettbewerbs.

Seit einiger Zeit spielt das Straßen- und Wegerecht für die Abfallwirtschaft eine zunehmende Rolle. Das betrifft vor allem gewerbliche Altkleidersammlungen, deren Anzahl in den letzten Jahren sprunghaft ange- stiegen ist. Altkleidersammlungen im Bringsystem be-

nötigen Stellplätze für die aufzustellenden Altkleider- container. Sollen Sammelcontainer auf öffentlichem Straßenland aufgestellt werden, so ist dafür in jedem Fall eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Viele Kommunen werden inzwischen mit einer wahren Flut

von genehmigungslos aufgestellten Containern sowie von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungser- laubnissen für Altkleidercontainer überzogen. Die Zahl der Anträge übersteigt in vielen Fällen die Anzahl der von den Kommunen vorgesehenen Stellplätze. Abgewiesene Antragsteller versuchen oftmals, ihre vermeintlichen Ansprüche auf dem Rechtsweg durch- zusetzen. Dazu hat es in den vergangenen Monaten eine Reihe grundsätzlicher Gerichtsentscheidungen gegeben.

Eine besondere Herausforderung für den behörd- lichen Vollzug stellen die zahlreichen illegalen Sondernutzungen dar. Die „schwarzen Schafe“ unter den gewerblichen Altkleidersammlern stellen ihre Container einfach auf, ohne über die erforderlichen Erlaubnisse zu verfügen. Nicht nur, dass diese Con- tainer das Ortsbild verschandeln, die Aufsteller ver- schaffen sich mit diesem Verhalten einen illegalen Wettbewerbsvorteil gegenüber den legal agierenden Sammlern. Zahlreiche Städte gehen inzwischen rigoros und erfolgreich gegen die illegale Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenlandes vor. Auch zu diesem Themenfeld gibt es aktuelle Rechtsprechung.

## I. Anliegergebrauch oder Sondernutzung?

Im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung haben sich die Verwaltungsgerichte auch in früheren Jahren mit straßenrechtlichen Fällen befassen müssen. Meis- tens ging es dabei um die Abgrenzung des – geneh- migungsfreien – Anliegergebrauchs von der – geneh- migungspflichtigen – Sondernutzung.

Das vorübergehende Abstellen von Abfallbehältern auf dem Gehweg oder am Straßenrand ist nach der Rechtsprechung zumindest dann Anliegergebrauch, wenn der Anlieger die Abfälle dem öffentlich-recht- lichen Entsorgungsträger zu überlassen hat.<sup>2</sup> Das Auf-

stellen der Tonnen dient dabei der für eine wirtschaft- liche Nutzung des Grundstücks notwendigen ord- nungsgemäßen Entsorgung der auf dem Grundstück anfallenden Abfälle; das Recht zur Inanspruchnahme öffentlichen Straßenlandes für Entsorgungszwecke ist insoweit Ausfluss des Eigentumsgrundrechts. Der er- laubnisfreie Anliegergebrauch ist mit Blick auf die Nut- zungsinteressen der Allgemeinheit dabei auf den für eine übliche turnusmäßige Entleerung der Behälter erforderlichen Zeitraum beschränkt, wobei auch das Bereitstellen der Tonnen in den Abendstunden des Vortags einer turnusmäßigen Leerung als noch zulässig erachtet wird.<sup>3</sup> Eine solche vorübergehende Nutzung des öffentlichen Straßenlandes, nicht aber ein dauer- haftes Aufstellen der Tonnen auf dem Gehweg, ist vom Anliegergebrauch gedeckt und somit erlaubnisfrei.

Kein Anliegergebrauch, sondern eine Sondernut- zung durch den gewerblichen Sammler liegt nach unserer Auffassung dagegen vor, wenn Abfallbehäl- ter, die Bestandteil der gewerblichen Sammlung sind, vorübergehend auf dem Gehweg oder Straßenrand abgestellt werden. Das muss zumindest dann gelten, wenn es ein eigenes Sammelsystem des öffentlich- rechtlichen Entsorgungsträgers für die betreffende Abfallfraktion gibt, sodass der Anlieger nicht auf die Inanspruchnahme der gewerblichen Sammlung ange- wiesen ist, um sich seiner Abfälle zu entledigen.<sup>4</sup> Die Nutzung öffentlichen Straßenlandes ist insoweit für eine ordnungsgemäße Grundstücksentsorgung nicht erforderlich, da und soweit ein kommunales Entsor- gungsangebot zur Verfügung steht.

Die gegenteilige Auffassung des OVG Sachsen ver- mag nicht zu überzeugen, wenn man mit dem Baye- rischen Verwaltungsgerichtshof davon ausgeht, dass die Reichweite des eigentumsrechtlich geschützten Anliegergebrauchs (nur) soweit reicht, „wie die ange- messene, insbesondere der Rechtslage entsprechen- de Nutzung des Grundeigentums eine Benutzung der Straße erfordert“.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Heike Ameskamp ist Fachgebietsleiterin Öffentliches Recht im Bereich Recht des VKU, Dr. Holger Thärichen ist Geschäftsführer der Sparte Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS im VKU.

<sup>2</sup> OVG Münster, Urteil v. 24.02.1975 – II A 1021/73, BayVGh, Urteil v. 08.04.1992 – 4 B 88.933, VG Dresden, Urteil v. 09.04.2009 – 3 K 1901/08.

<sup>3</sup> OVG Sachsen, Urteil v. 05.03.2012 – 1 A 966/10 (rechtskräftig).

<sup>4</sup> a. A.: OVG Sachsen, Urteil v. 05.03.2012 – 1 A 966/10, und zwar für legale und illegale gewerbliche Sammlungen, zutreffend das vorangegangene Urteil des VG Dresden v. 09.04.2009 – 3 K 1901/08.

<sup>5</sup> BayVGh, Urteil v. 08.04.1992 – 4 B 88.933.

Unzweifelhaft dagegen ist das Aufstellen von Abfallgefäßen im öffentlichen Straßenraum in Grundstücksnähe dann eine Sondernutzung des gewerblichen Sammlers, wenn der Anlieger den Behälter des gewerblichen Sammlers nicht bestellt hat. Das Aufstellen der Behälter dient in diesen Fällen nicht der Grundstücksentsorgung, sondern die Behälter werden zur Bewerbung der Dienstleistungen des gewerblichen Sammlers eingesetzt und dienen damit allein dessen Interessen. Das gilt sowohl für Mülltonnen als auch für andere Sammelgefäße, wie etwa Eimer oder Wäschekörbe, die gerne von Altkleidersammlern flächendeckend unaufgefordert in Wohngebieten auf der Straße abgestellt werden.

Selbst wenn Sammelgefäße zunächst auf den Privatgrundstücken abgestellt werden, letztlich aber auf die Straße gelangen, handelt es sich um eine dem gewerblichen Sammler zuzurechnende Sondernutzung: Regelmäßig entfernt nämlich der Grundstückseigentümer, der die Sammlung nicht in Anspruch nehmen möchte, das Sammelgefäß, indem er es auf den Gehweg beziehungsweise den Straßenrand stellt. Dieses Verhalten der Anlieger muss sich der gewerbliche Sammler zurechnen lassen, denn er hat dieses – erwartbare – Verhalten der privaten Haushalte veranlasst.<sup>6</sup> Bezogen auf die privaten Hausgrundstücke selbst liegt durch die unautorisierte Aufstellung der Behälter eine Besitzstörung vor, die jedoch auf dem Zivilrechtsweg abgewehrt werden müsste (s. § 1004 BGB).

## II. Sondernutzung durch Aufstellen von Altkleidercontainern im öffentlichen Straßenraum

Der Betrieb, also die Aufstellung und Nutzung von Alt-

kleidercontainern auf öffentlichem Straßenland, ist kein Gemeingebrauch, sondern Sondernutzung, denn er dient vorrangig Entsorgungszwecken beziehungsweise der Abschöpfung von Wertstoffen, nicht hingegen Verkehrszwecken.<sup>7</sup> Das gilt auch für das Aufstellen von Sammelcontainern durch gemeinnützige Organisationen; Zwecke und Motive des Sammlungsträgers sind insoweit unerheblich.<sup>8</sup>

Eine Sondernutzung liegt auch dann vor, wenn der Container selbst nicht auf öffentlichem Straßenrand steht, jedoch derart an der Grenze zu diesem, dass er nur von der öffentlichen Straße aus benutzt werden kann. Personen, die einen am Rand der öffentlichen Verkehrsfläche aufgestellten Container nutzen, handeln nicht mehr im Rahmen des zugelassenen Gemeingebrauchs, denn die mit der Benutzung verbundenen Handlungen – Lektüre einer Gebrauchsanweisung, Öffnen einer Klappe, Einwerfen von Schuhen oder Kleidung – sind keine Vorgänge, die überwiegend dem Verkehr dienen, sondern sie sind ausschließlich der gewerblichen Betätigung des Aufstellers zuzurechnen.<sup>9</sup> Diese inzwischen gefestigte Rechtsprechung ist deshalb von großer praktischer Bedeutung, weil viele unseriöse Altkleidersammler das straßenrechtliche Genehmigungserfordernis dadurch zu umgehen versuchen, dass sie unmittelbar an öffentliches Straßenland angrenzendes Privatgelände nutzen, dessen Eigentümer hiervon keine Kenntnis erlangt. Auch solchen Praktiken kann die zuständige Straßenbehörde wirksam begegnen.

Da die Sondernutzung stets erlaubnispflichtig ist, ist eine Sondernutzung ohne Erlaubnis formell illegal. Die Landesstraßengesetze gewähren dabei keinen Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis, sondern stellen die Erteilung der Erlaubnis in das Ermessen der zuständigen Behörde.<sup>10</sup> Dabei ist zu beachten, dass die straßenrechtliche Sondernutzungser-

laubnis eine Ausgleichs- und Verteilungsfunktion hat und die Behörde konfligierende Nutzungsinteressen, bezogen auf das knappe Gut „öffentliches Straßenland“, häufig miteinander abwägen muss. Verpflichtungsklagen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen haben daher nur äußerst geringe Erfolgsaussichten, da das behördliche Ermessen insoweit auf Null reduziert sein müsste. Selbst wenn die Behörde ermessensfehlerhaft entschieden hat, wird das Gericht sie regelmäßig lediglich zur Neubescheidung des Antragstellers verpflichten, § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO. In den meisten Fällen werden Klagen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für das Aufstellen von Altkleidercontainern daher als unbegründet abgewiesen.

## III. Zulässige Aspekte bei der Ermessensentscheidung über Sondernutzungsanträge gewerblicher Sammler

### 1. Allgemeines

Gemäß § 40 VwVfG hat die Behörde ihr Ermessen pflichtgemäß auszuüben, das heißt entsprechend dem Zweck der Ermächtigung und unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens. Zu den gesetzlichen Grenzen des Ermessens zählt besonders Art. 3 GG. Die Behörde ist daher gehalten, grundsätzlich alle Antragsteller gleich zu behandeln, eine Ungleichbehandlung bedarf einer sachlichen Rechtfertigung. Welche Aspekte bei der Ausübung des Ermessens zulässigerweise zu berücksichtigen sind beziehungsweise berücksichtigt werden dürfen, hat das VG Köln treffend wie folgt zusammengefasst:

*„Der gesetzliche Erlaubnisvorbehalt für eine straßenrechtliche Sondernutzung soll allein eine Nutzung der betroffenen Straßen und Wege sicherstellen, die den Widmungszweck, insbesondere den Gemeingebrauch,*

*nicht wesentlich beeinträchtigt. Damit dient das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in erster Linie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, so wie ihn die Widmung der öffentlichen Sache zulässt. Nach der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung hat sich die behördliche Ermessensausübung bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis daher an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Zu diesen Gründen können insbesondere zählen ein einwandfreier Straßenzustand (Schutz des Straßengrundes und des Zubehörs), die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbildes, d. h. baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße und auf Grund eines konkreten Gestaltungskonzepts (etwa Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraums, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbildes).“<sup>11</sup>*

Nach wie vor spielt der Aspekt der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs eine bedeutende Rolle. Insbesondere in dicht bebauten Innenstadtquartieren führt eine Containeraufstellung auf Gehwegen oftmals zu Behinderungen oder gar Gefährdungen für den Fußgängerverkehr.<sup>12</sup>

Unter Umständen ist bei der Entscheidung über die Erteilung oder Ablehnung von Sondernutzungserlaubnissen auch das Kommunalverfassungsrecht zu beachten. So hat das OVG Lüneburg kürzlich entschieden, dass die Entscheidung über Sondernutzungserlaubnisse für mehrere Hundert Containerstandplätze im Stadtgebiet nach neu gestalteten Grundsätzen auch in einer Großstadt kein laufendes Geschäft der Verwaltung ist, das allein vom Hauptverwaltungsbeamten besorgt werden könne. Die fehlerhafte Nichtbeteiligung des Rates schlägt für einen betroffenen Dritten als Verfahrensfehler gemäß §§ 45 Abs. 1 Nr. 4, 46 VwVfG, 1 NVwVfG durch.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Vgl. zur Zurechnung des Verhaltens Dritter: VG Ansbach, Beschluss v. 03.07.2007 – AN 10 S 07.01177; VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 24.04.2014 – 9 L 494/14.

<sup>7</sup> Unstreitig, siehe statt vieler: VG Düsseldorf, Urteil v. 20.06.2012 – 16 K 7510/11.

<sup>8</sup> OVG Münster, Beschluss v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12.

<sup>9</sup> VG Düsseldorf, a.a.O.; VG Köln, Urteil v. 06.07.2012 – 18 K 73/12; VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil v. 27.02.2013 – 4 L 90/13.NW; vgl. auch Queitsch, UPR 2013, 222, 224.

<sup>10</sup> Siehe nur VG Gießen, Urteil v. 02.11.2009 – 10 K 1099/09.GI; VG Gelsenkirchen, Urteil v. 12.03.2013 – 14 K 889/12; Queitsch, UPR 2013, 222, 225.

<sup>11</sup> Urteil v. 06.07.2012 – 18 K 73/12, siehe auch VG Augsburg, Urteil v. 04.08.2011 – Au 6 K 10.2022.

<sup>12</sup> Aufschlussreich dazu: VG Berlin, Beschluss v. 12.07.2012 – 1 L 156.12; siehe auch Queitsch, UPR 2013, 222, 225.

<sup>13</sup> OVG Lüneburg, Beschluss v. 31.01.2013 – 7 LA 160/11.

## 2. Die Berücksichtigung städtebaulicher Gesichtspunkte

Seit einiger Zeit spielen städtebauliche Gesichtspunkte eine zunehmende Rolle bei der Entscheidung über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen. Waren Altkleidersammlungen über Jahrzehnte eine Domäne gemeinnütziger Organisationen, so sind in den letzten Jahren verstärkt gewerbliche und auch unseriöse Sammler in dieses Marktsegment vorgestoßen. Dies macht sich in vielen Orten durch eine wahre Flut von Altkleidercontainern bemerkbar. Erfahrungsgemäß werden Containerstandplätze (dies ist allerdings nicht auf Altkleidercontainer beschränkt) schnell zu illegalen Abfallablagerungsflächen und „vermüllen“. Die Verunstaltung der Container mit Graffiti ist ein weiteres Problem. Unansehnliche, vermüllte Stellplätze verunstalten das Ortsbild und führen zu Bürgerbeschwerden. Die Kommunen stehen unter Handlungsdruck.

Städtebauliche Gesichtspunkte sind anerkannte öffentliche Interessen, die bei der Entscheidung über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen berücksichtigt werden dürfen.<sup>14</sup> So kann zum Beispiel die Versagung der Nutzung öffentlichen Straßenlandes mit der Begründung erfolgen, dass die Zuspitzung des allgemeinen Wildwuchses von nicht genehmigten Altkleidersammelbehältern mit den damit einhergehenden Verwahrlosungstendenzen im öffentlichen Raum unterbunden werden solle.<sup>15</sup>

Eine grundlegende Entscheidung zur Berücksichtigung städtebaulicher Interessen hat das Obergericht Berlin-Brandenburg getroffen. Den Bezirken in Berlin stehe, so das OVG, bei der Festlegung der öffentlichen Interessen, an denen der Bezirk die Bewilligung von Sondernutzungserlaubnissen ausrichtet, ein Gestaltungsspielraum zu. Es sei nicht zweifelhaft, so das OVG weiter, dass das Interesse, das Stadtbild von wilden Müllablagerungen und Graffiti frei zu halten, ein anerkanntes öffentliches Interesse sei. Es stehe außer Frage, dass die mit der Sondernutzung durch das Aufstellen von Altkleidercontainern auf

öffentlichem Straßenland verbundene Vermüllung der Umgebung der Standorte sowie die Beschmierungen der Container mit Graffiti das Stadtbild des Bezirks beeinträchtigen. Ebenso sei es nach der Rechtsprechung des Senats nicht zweifelhaft, dass das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines sauberen Stadtbildes zur Versagung der Sondernutzungserlaubnis herangezogen werden dürfe, auch wenn es sich nicht um einen unmittelbar straßenbezogenen Belang handle.<sup>16</sup>

In dem vom OVG Berlin-Brandenburg entschiedenen Fall hatte das Bezirksamt des Bezirks Neukölln den Beschluss gefasst, künftig gar keine Sondernutzungserlaubnisse mehr für Altkleidercontainer zu erteilen. Zuvor hatte das Bezirksamt über einen längeren Zeitraum negative Erfahrungen aufgrund der Vermüllung und Verschmutzung von Containerstellplätzen gemacht. Die Bemühungen der Verwaltung, mit den Aufstellern ein Konzept zur Sauberhaltung der Stellplätze zu verwirklichen, waren letztlich erfolglos. Nach Auffassung des OVG sei es nicht zu beanstanden, dass die Behörde die Ablehnung der Sondernutzungserlaubnis auf den Beschluss des Bezirksamts gestützt habe, der die generelle Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern im gesamten Bezirk vorsieht. Das Bezirksamt habe sich durch diesen Beschluss auf eine einheitliche und gleichmäßige Verwaltungspraxis festgelegt, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung trage.<sup>17</sup>

Die abweichende Behandlung von Sondernutzungsanträgen für Glascontainer, für die entsprechende Genehmigungen erteilt werden, ist nach Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg mit Art. 3 GG vereinbar. Die Aufstellung von Glascontainern beruhe im Land Berlin auf einem Konzept des Senats und falle nicht in die Zuständigkeit der Bezirke. Auch in anderen Bundesländern haben die Gerichte eine abweichende Behandlung von Sondernutzungsanträgen für Glascontainer gerechtfertigt. Betreiber dieser Container sind regelmäßig die Dualen Systeme beziehungsweise deren Vertragspartner für die operative

Leistungserbringung. Die Dualen Systeme erfüllen mit der Aufstellung der Glasbehälter ihre Pflicht nach der Verpackungsverordnung, ein flächendeckendes haushaltsnahes Rücknahmesystem für Verpackungen einzurichten. Gewerbliche Altkleidersammler können sich dagegen auf eine solche Verpflichtung nicht berufen.<sup>18</sup>

Auch eine Ungleichbehandlung mit kommunalen Depotcontainern, zum Beispiel für die Altpapiersammlung, ist sachlich gerechtfertigt, da die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mittels solcher Container ihre gesetzliche Entsorgungspflicht im Sinne von § 20 Abs. 1 KrWG erfüllen, während gewerbliche oder gemeinnützige Sammler von Alttextilien eine vergleichbare Entsorgungsverantwortung gerade nicht tragen. Im Hinblick auf die gesetzlich zugewiesene Entsorgungspflicht für die Haushaltsabfälle wird man zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger häufig auch einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für Abfallcontainer annehmen können, sofern der konkrete Standort geeignet ist, insbesondere der Verkehr nicht beeinträchtigt wird und nicht gegenläufige Nutzungsinteressen überwiegen. Befreit vom straßenrechtlichen Genehmigungserfordernis sind allerdings auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht.

## 3. Kommunales Sondernutzungskonzept für Altkleidercontainer

Die Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes bei der Entscheidung über Anträge auf Sondernutzungserlaubnisse erfordert eine einheitliche Verwaltungspraxis. Als rechtssicheres Instrument hat sich in diesem Zusammenhang die Erstellung eines kommunalen Sondernutzungskonzepts für Altkleidercontainer erwiesen, das nach Möglichkeit vom Rat der Kommune beschlossen werden sollte. Ein solches Konzept ist eine zulässige Grundlage für eine einheitliche und rechtssichere Verwaltungspraxis.<sup>19</sup>

In diesem Konzept sollten die konkreten Standorte

für Altkleidercontainer und damit auch deren maximale Anzahl benannt werden. In der Praxis hat sich hier das „Wertstoffinsel-Konzept“ bewährt, das heißt Stellplätze für Altkleidercontainer werden nur an Plätzen vorgesehen, an denen sich bereits andere Wertstoffcontainer, meistens Glas- und Altpapiercontainer, befinden. Einem solchen Konzept liegt die nachvollziehbare Überlegung zugrunde, die im Bringsystem zu entsorgenden Haushaltsabfälle an ausgewählten Standorten zu bündeln, um sowohl Transport- als auch Überwachungsaufwand zu minimieren und ein gepflegtes Ortsbild zu erhalten.

Bei der Bestimmung der maximal zuzulassenden Anzahl der Altkleidercontainer kann auch der in der Praxis geläufige Maßstab herangezogen werden, nach dem für 1.000 Einwohner einer Gemeinde ein Altkleidercontainer wirtschaftlich betrieben werden kann. Wird die so ermittelte Anzahl von Containerstandplätzen gleichmäßig beziehungsweise entsprechend der Bevölkerungsdichte auf das Gemeindegebiet verteilt, sodass jedem Bewohner in zumutbarer Entfernung eine Entsorgungsmöglichkeit für seine Altkleider zur Verfügung steht, so können weitere Containerstandplätze mangels erforderlicher Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenlandes ermessensfehlerfrei abgelehnt werden.

## 4. Konzept „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“

Die Vermüllung von Containerstandplätzen betrifft nicht nur Standplätze von Altkleidercontainern. Auch die Standplätze für die von den Dualen Systemen und von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern aufgestellten Container sind betroffen. Viele Kommunen haben negative Erfahrungen mit der Standplatzpflege und -sauberhaltung gemacht, wenn verschiedene Entsorger ihre Container auf einer „gemeinsamen“ Fläche aufstellen. Wilde Müllablagerungen lassen sich nicht einer bestimmten Abfallfraktion

<sup>14</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 08.12.2011 – OVG 1 B 66.10.

<sup>15</sup> VG Berlin, Beschluss v. 18.07.2012 – 1 L 156/12.

<sup>16/17</sup> OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.

<sup>18</sup> VG Köln, Urteil v. 06.07.2012 – 18 K 73/12.

<sup>19</sup> VG Hannover, Urteile v. 30.04.2013 – 7 A 3176/12, 7 A 5454/12 und 7 A 4277/12, VG Braunschweig, Urteil v. 10.02.2009 – 6 A 240/07.

und damit einem bestimmten Containeraufsteller zuordnen. Die zuständige Behörde hat so erhebliche Probleme, einen Adressaten für die Anordnung der Beseitigung der wilden Müllablagerungen zu bestimmen. Aus diesen Erfahrungen resultiert das Bedürfnis, die Zuständigkeit für die Stellplatzsauberhaltung in „eine Hand“ zu geben, zum Beispiel in die des ortsansässigen kommunalen Entsorgungsunternehmens, das täglich erreichbar und einsatzbereit ist, um Verschmutzungen und wilde Müllablagerungen zeitnah und effektiv zu beseitigen.

Ein kommunales Konzept „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“ erlaubt es, Sondernutzungserlaubnisse ermessensfehlerfrei nur an das Unternehmen zu vergeben, das mit der Standplatzpflege und -sauberhaltung von der Kommune beauftragt und beispielsweise schon für andere Abfallfraktionen zuständig ist. Es gilt auch hier, dass ein solches Konzept nach Möglichkeit vom Rat beschlossen werden sollte.<sup>20</sup> Ist das vor Ort zuständige kommunale Entsorgungsunternehmen bereits mit der Entsorgung verschiedener Abfallfraktionen über Depotcontainerstandplätze und mit der Standplatzpflege betraut, so können ihm auch die Standplätze für Altkleidercontainer exklusiv zugewiesen werden, wenn auf diesem Weg das Konzept der „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“ effektiv umgesetzt werden kann. Weitere Sondernutzungserlaubnisse, zum Beispiel von gewerblichen Sammlern für Alttextilcontainer, darf die Gemeinde dann ablehnen, um für die eingerichteten Wertstoffsammelplätze die Wartung und Entsorgung „aus einer Hand“ sicherzustellen, auf den Gleichheitsgrundsatz gestützte Folgeanträge zu verhindern, den Überwachungsaufwand zu begrenzen und damit insgesamt effektiver gegen die an den Containerstandorten auftretenden Verschmutzungen vorgehen zu können.<sup>21</sup>

Eine Kommune, die ein Sondernutzungskonzept erarbeitet, sollte allerdings Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nicht unter Hinweis auf das künftige Konzept allzu lange unbeschieden

lassen. So hat das OVG Lüneburg kürzlich entschieden, dass Hinweise auf eine bislang mangelnde rechtmäßige Verwaltungspraxis und auf (noch) fehlende neue Richtlinien zur Steuerung des behördlichen Ermessens keinen zureichenden Grund im Sinne des § 75 S. 1 VwGO für eine behördliche Untätigkeit darstellen. Es sei überdies mit der Rechtsordnung nicht vereinbar, wenn die Verwaltung die Entscheidung über einen Antrag (hier auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern) verzögere, um ihn nach einer absehbaren Rechtsänderung ablehnen zu können.<sup>22</sup>

## 5. Straßenrechtliches Sondernutzungskonzept und abfallrechtliche öffentliche Interessen

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass ein straßenrechtliches Sondernutzungskonzept für Alttextilcontainer nicht losgelöst von der abfallrechtlichen Auseinandersetzung mit gewerblichen Sammlern entwickelt werden sollte. Baut eine Kommune eine eigene Altkleidersammlung, gegebenenfalls in Kooperation mit gemeinnützigen Trägern, auf, so sollte diese Sammlung sowohl straßenrechtlich als auch abfallrechtlich gegen die Konkurrenz durch gewerbliche Sammler abgesichert werden. Straßenrechtlich kann eine solche Absicherung durch das skizzierte Konzept der „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“ erfolgen, das die Ablehnung weiterer Standplatzgenehmigungen im Rahmen des straßenrechtlichen Ermessensspielraums legitimiert. Das entsprechende Sammelkonzept sollte aber zugleich geeignet sein, überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 KrWG gegenüber gewerblichen Sammlern geltend machen zu können. So stehen nach § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung insbesondere dann entgegen, wenn durch die gewerbliche Sammlung Ab-

fälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt. Dementsprechend muss das kommunale Sammelkonzept auch geeignet sein, eine hochwertige Getrennterfassung der Alttextilien darzulegen. Die Wartung und Entsorgung der Standplätze aus einer Hand kann dabei auch zur Begründung der Hochwertigkeit der kommunalen Erfassung mit herangezogen werden.

Empfehlenswert ist also eine doppelte rechtliche Fundierung einer kommunalen Altkleidersammlung: Das straßenrechtliche Konzept der „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“ sichert die exklusive Betreuung der für die Altkleidersammlung zu vergebenden Standplätze ab; das damit verknüpfte hochwertige Erfassungskonzept ermöglicht den Ausschluss gewerblicher Sammlungen über § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 in Verbindung mit § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG. Letzteres hat eine praktische Relevanz für solche<sup>23</sup> gewerbliche Sammlungen, die ausschließlich private Grundstücke nutzen. Diesen gegenüber können nur abfallrechtliche Untersagungsgründe herangezogen werden. Insbesondere dann, wenn – wie vielerorts angestrebt – gemeinnützige Einrichtungen in die Alttextilsammlung einbezogen werden sollen, sind die entsprechenden Sondernutzungs- und Entsorgungskonzepte sorgfältig zu erstellen und durch den Rat zu beschließen.

## IV. Vorgehen gegen illegale Sondernutzer

### 1. Die Beseitigungsverfügung auf Grundlage des Straßenrechts

Nach gefestigter Rechtsprechung berechtigt allein die formelle Illegalität, das heißt die Sondernutzung ohne Erlaubnis, die Behörde zum Einschreiten gegen

die aufgestellten Container. Eine vorherige Prüfung, ob möglicherweise ein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis besteht beziehungsweise der Container materiell-rechtlich erlaubnisfähig wäre, ist entbehrlich.<sup>24</sup>

Eine straßenrechtliche Beseitigungsverfügung kann auch dann erlassen werden, wenn der Sammler die gewerbliche Altkleidersammlung bei der zuständigen Behörde gemäß § 18 KrWG – abfallrechtlich ordnungsgemäß – angezeigt hat. Die abfallrechtliche Zulässigkeit einer Sammlung entbindet den Sammler nämlich keinesfalls von der Pflicht, eine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen der Container auf öffentlichem Straßenland zu beantragen. Die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis zuständige Ordnungsbehörde ist aufgrund der abfallrechtlichen Zulässigkeit einer Sammlung auch nicht gehindert, den Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis negativ zu bescheiden.

Eine Duldungspflicht der Kommune ergibt sich auch nicht etwa aus § 19 KrWG. Diese Regelung gilt nicht für Abfallgefäße privater Sammler auf öffentlichen Straßen, sondern sie betrifft nur die Abfallgefäße der öffentlich-rechtlichen Entsorger beziehungsweise die Abfallgefäße, die zur Durchführung der Rücknahmepflichten im Rahmen einer Rechtsverordnung gemäß § 25 KrWG erforderlich sind.

Ein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis ergibt sich auch nicht daraus, dass das Recht, die gewerbliche Sammlung durchzuführen, ansonsten „leer laufen“ würde. Das VG Braunschweig verweist in diesem Zusammenhang zu Recht auf andere Möglichkeit, die Sammlung durchzuführen, etwa im Holsystem.<sup>25</sup>

Ein effektives Vorgehen gegen illegale Sondernutzer gestaltet sich wie folgt:

- Erlass einer Verfügung, den Container binnen einer kurz bemessenen Frist zu entfernen,
- Anordnung des Sofortvollzugs gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 3

<sup>20</sup> VG Gelsenkirchen, Urteil v. 12.03.2013 – 14 K 889/12, VG Hannover, Urteile v. 30.04.2013 – 7 A 3176/12, 7 A 5454/12 und 7 A 4277/12.

<sup>21</sup> Siehe ausführlich VG Braunschweig, Urteil v. 10.02.2009 – 6 A 240/07.

<sup>22</sup> OVG Lüneburg, Beschl. v. 25.03.2014 – Az.: 7 OB 7/14.

<sup>23</sup> VVG Braunschweig, Beschl. v. 17.01.2014 – 6 B 286/13.

<sup>24</sup> OVG Münster, Beschluss v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12, OVG Sachsen, Beschluss v. 25.03.2013 – 1 B 300/13.

<sup>25</sup> VG Braunschweig, Beschl. v. 17.01.2014 – 6 B 286/13.

- VwGO genügenden Weise,
- Androhung der kostenpflichtigen Ersatzvornahme,
  - Gegebenenfalls generelle Untersagung künftiger Sondernutzungen,
  - Gegebenenfalls Vollstreckung nach den Vorgaben des Landesrechts.

## 2. Anforderungen des Bestimmtheitsgebots

Neben der häufig vorkommenden Nichtermittelbarkeit des Containerbetreibers kann in der Praxis bei umfangreichen illegalen Sammlungen die Berücksichtigung des Bestimmtheitsgebots Schwierigkeiten bereiten. Je größer die Anzahl der illegal aufgestellten Container im Stadt- beziehungsweise Gemeindegebiet ist, desto schwieriger wird es, jeden einzelnen Container mit Standort genau anzugeben. Am eindrucksvollsten ist hier der Fall der Stadt Leipzig, wo das unseriöse Sammelunternehmen 760 Container illegal aufgestellt hatte. Hier wird deutlich, dass die ortsgenaue Bezeichnung jedes Containers die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes überspannen würde, zumal illegale Sondernutzer die Container gerne immer wieder umsetzen, sodass es der Behörde gar nicht möglich wäre, die genauen Containerstandorte stets genau zu benennen.<sup>26</sup>

Bei illegalen Sondernutzungen erheblichen Umfangs lässt es die Rechtsprechung daher genügen, einige Beispielfälle zu benennen und im Übrigen die Entfernung sämtlicher Container des betreffenden Sammlers im Stadtgebiet zu verlangen. Die Ausflüchte der illegalen Sondernutzer, man könne nicht wissen, welche Container an welchen Standorten gemeint seien, haben die Gerichte aus guten Gründen nicht überzeugt.<sup>27</sup>

Eine hinreichende inhaltliche Bestimmtheit im Sinne von § 37 Abs. 1 VwVfG setzt voraus, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann. Dabei reicht es aus, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere seiner Begründung, sowie den weiteren den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts.<sup>28</sup> Demnach ist auch ohne die konkrete Auflistung sämtlicher illegal aufgestellter Container für den Aufsteller regelmäßig hinreichend deutlich, was er zu tun hat, wenn die Behörde die Beräumung seiner illegal aufgestellten Container anordnet. Ähnlich hat sich jüngst das VG Saarlouis<sup>29</sup> geäußert: „Einer weiteren Konkretisierung bedarf es angesichts der Vielzahl von verschiedenen und zudem offenbar auch wechselnden Standorten der Altkleidercontainer ...nicht, zumal die Antragsgegnerin beispielhaft ihr bekannte Altkleidercontainer ...benannt hat.“

Im Einzelfall zu prüfen ist, ob vor Erlass einer Beseitigungsverfügung eine Anhörung durchzuführen ist, oder ob diese gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG verzichtbar ist. Ist der Containeraufsteller nicht ermittelbar, erübrigt sich die Durchführung einer Anhörung. Zur Begründung des Gebots, den Container zu entfernen, genügt allein der Verweis auf die illegale Sondernutzung. Nicht erforderlich sind dagegen Ausführungen zur Frage der materiellen Erlaubnisfähigkeit der Sondernutzung.<sup>30</sup> Ist der Aufsteller des Containers nicht zu ermitteln, so kann die Aufforderung, den Container zu entfernen, deutlich sichtbar am Container angebracht

werden. Dieser Vorgang sollte fotografisch und von Zeugen dokumentiert werden. Um eine weitere Befüllung des illegalen Containers zu verhindern, wodurch auch die Verletzung der Überlassungspflicht perpetuiert würde, hat sich teilweise die Umwicklung des Containers mit Stretchfolie bewährt.

## 3. Die Beseitigungsverfügung auf Grundlage des Abfallrechts

Eine Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung der Beseitigung von Sammelcontainern kann sich nicht nur aus dem Straßenrecht, sondern auch aus § 18 Abs. 5 KrWG (Untersagung der gewerblichen Sammlung) ergeben. Allerdings kann nicht empfohlen werden, gegen illegale Sondernutzungen isoliert auf Grundlage des § 18 Abs. 5 KrWG vorzugehen, denn hier gestaltet sich die Anordnung des Sofortvollzugs als schwierig, wie der Beschluss des OVG Münster vom 19. Juli 2013<sup>31</sup> zeigt.

Eher beiläufig hat sich das VG Gelsenkirchen<sup>32</sup> mit der Frage befasst, ob sich eine Verpflichtung des gewerblichen Sammlers, die Sammelcontainer zu entfernen, bereits aus der Untersagung der gewerblichen Sammlung ergibt.

Diese Frage mag auf den ersten Blick irritieren, bietet doch das Straßenrecht ein effizientes Instrumentarium, um gegen illegale Sondernutzungen vorzugehen.

Die Frage ist jedoch von praktischer Bedeutung, weil es häufig verschiedene Zuständigkeiten für den Vollzug des Abfallrechts einerseits und den Vollzug des Straßenrechts andererseits gibt.

Viele für den Vollzug des Abfallrechts zuständige Behörden beklagen ein halbherziges oder fehlendes Engagement der für die Sondernutzung zuständigen Behörden. Daraus erwächst das Bedürfnis, selbst, auf Grundlage des Abfallrechts, gegen illegale Sondernutzer vorzugehen zu können.

Das VG Gelsenkirchen ist davon ausgegangen, dass sich die Pflicht, die Container abzuheben, unmittelbar aus § 18 Abs. 5 KrWG ergibt, wenn die Sammlung untersagt wird.<sup>33</sup>

Dazu greift das VG überzeugend auf den Sammlungsbegriff des § 3 Abs. 15 KrWG zurück. Aus dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 17/6052, S. 73, rechte Spalte) ergebe sich, dass das Wort „Einsammeln“ in § 3 Abs. 15 KrWG nicht nur das Abholen oder Entleeren befüllter Sammelgefäße umfasse, sondern auch das Aufstellen von Sammelbehältnissen. Gleichsam als „actus contrarius“ zur Aufstellung von Sammelgefäßen sei der gewerbliche Sammler daher aufgrund des Sammlungsverbots verpflichtet, bereits aufgestellte Sammelcontainer zu entfernen. Von diesem – Vorbereitungshandlungen umfassenden – Verständnis des Begriffs der Sammlung sei der Gesetzgeber ausgegangen, und dieses Verständnis entspreche dem Begriff der Sammlung in Art. 3 Nr. 10 Abfallrahmenrichtlinie.

Zeitnah durchsetzen lässt sich auch die auf § 18 Abs. 5 KrWG gestützte Beseitigungsverfügung nur, wenn der Sofortvollzug der Untersagung der gewerblichen Sammlung angeordnet wird. Hat der gewerbliche Sammler seine Sammelcontainer systematisch und fortwährend illegal aufgestellt, so wird die zuständige Behörde die Untersagung der gewerblichen Sammlung gemäß § 18 Abs. 5 S. 2 Alt. 1 KrWG vor allem mit der daraus folgenden Unzuverlässigkeit des Sammlers begründen. Das heißt, die illegale Sondernutzung ist letztlich der Grund der Untersagung der gewerblichen Sammlung.

Das OVG Münster hat allerdings in seinem Beschluss vom 19. Juli 2013<sup>34</sup> in einem solchen Fall das öffentliche Interesse am Sofortvollzug der Untersagung verneint.

Die Untersagung wegen Unzuverlässigkeit, die mit massiver und systematischer illegaler Sondernutzung begründet werde, erfordere nämlich eine auf fundierter Tatsachenbasis angestellte Prognose, dass der

<sup>26</sup> Siehe VG Leipzig, Beschluss v. 21.01.2013 – 1 L 542/12, siehe auch Pressemitteilung des VG Leipzig v. 23.01.2013.

<sup>27</sup> OVG Münster, Beschluss v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12, OVG Sachsen, Beschluss v. 25.03.2013 – 1 B 300/13, VG Hannover, Beschluss v. 14.09.2012 – 7 B 4449/12, VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 29.10.2012 – 14 L 1166/12.

<sup>28</sup> OVG Sachsen, Beschluss v. 25.03.2013 – 1 B 300/13.

<sup>29</sup> Beschluss v. 08.07.2013 – 1 B 300/13.

<sup>30</sup> OVG Münster, Beschluss v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12, VG Hannover, Beschluss vom 14.09.2012 – 7 B 4449/12, VG Leipzig, Beschluss v. 21.01.2013 – 1 L 542/12.

<sup>31</sup> OVG Münster, Beschluss v. 19.07.2013 – 20 B 530/13.

<sup>32</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss v. 29.05.2013 – 9 L 1622/12.

<sup>33</sup> VG Gelsenkirchen, a.a.O.

<sup>34</sup> OVG Münster, Beschluss v. 19.07.2013 – 20 B 530/12.

Sammler auch in Zukunft illegale Sondernutzungen vornehmen werde. Daran fehlte es im entschiedenen Fall nach Auffassung des OVG. Die Untersagung sei daher nicht offensichtlich rechtmäßig, sodass es auf das Ergebnis der Interessenabwägung ankam. Wegen der Schwere des Eingriffs in die Grundrechte des Sammlers, der mit der Untersagung einhergehe, überwiege sein Aussetzungsinteresse das öffentliche Interesse am Sofortvollzug der Sammlungsuntersagung. Das öffentliche Interesse am Sofortvollzug sei nämlich als gering zu bewerten. **Die zuständige Behörde könne schließlich jederzeit auf Grundlage des Straßenrechts gegen die illegale Sondernutzung vorgehen, und zwar auch dann, wenn das Gericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Sammlungsuntersagung angeordnet habe.**

Aus dieser Argumentation muss der Schluss gezogen werden, dass **Anordnungen zur Beseitigung von Containern primär auf das Straßenrecht gestützt werden sollten.** Diese Vorgehensweise hat sich auch als gerichtsfest erwiesen.

#### 4. Anordnung des Sofortvollzugs

Die Anordnung des Sofortvollzugs ist erforderlich, um zu verhindern, dass Widerspruch beziehungsweise Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung entfalten können, § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO. Ohne Anordnung des Sofortvollzugs bliebe der Container ansonsten gegebenenfalls über Jahre hinweg auch ohne Sondernutzungserlaubnis stehen. Der Sofortvollzug eines Verwaltungsakts kann gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 angeordnet werden, wenn die sofortige Vollziehung im überwiegenden öffentlichen Interesse ist.

Von der materiell-rechtlichen Frage, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse am Sofortvollzug besteht, ist die Pflicht nach § 80 Abs. 3 VwGO, die Anordnung des Sofortvollzugs besonders zu begründen, zu unterscheiden. Erforderlich ist eine auf den konkreten Einzelfall abstellende Darlegung des besonderen öf-

fentlichen Interesses dafür, dass ausnahmsweise die sofortige Vollziehung notwendig ist. Von der Rechtsprechung anerkannte Argumente für die Begründung der Anordnung des Sofortvollzugs sind im hiesigen Zusammenhang die negative Signalwirkung, die von einer fortgesetzten illegalen Sondernutzung ausgehen würde, und der Verweis auf den unberechtigten Wettbewerbsvorteil, den sich der illegale Sondernutzer gegenüber legal handelnden Altkleidersammlern verschafft.<sup>35</sup> Das VG Hannover hat außerdem den Hinweis auf Gefahren der Verkehrssicherheit für den Fall, dass die Container nicht schnellstmöglich entfernt werden, als ausreichende Begründung im Sinne des § 80 Abs. 3 VwGO genügen lassen.<sup>36</sup>

Wiegt das Verhalten des Sammlers wegen des erheblichen Ausmaßes der illegalen Sondernutzung besonders schwer, dann genügt auch der Verweis auf „die Notwendigkeit eines nachdrücklichen und wirksamen Einschreitens, um der Signalwirkung vorzubeugen, die eine beharrliche Ignoranz von Rechtsnormen in der Öffentlichkeit haben kann“.<sup>37</sup> Ab welcher Anzahl von illegal aufgestellten Containern diese Begründung genügt, lässt sich nicht pauschal festlegen. Dabei dürfte es auch auf die Größe der Kommune ankommen.

Gemäß § 80 Abs. 5 VwGO kann das Gericht auf Antrag des Betroffenen die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs wiederherstellen, wenn das Interesse des Antragstellers, vom Vollzug vorerst verschont zu bleiben, das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt. Bei der hierzu erforderlichen Interessenabwägung orientiert sich das Gericht in erster Linie an den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs. Erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt als voraussichtlich rechtmäßig, spricht dies bereits für ein überwiegendes Vollzugsinteresse. Im Falle der illegalen Sondernutzung bereitet diese Prüfung regelmäßig keine Probleme, da ein Rechtsbehelf gegen eine Beräumungsanordnung für illegal aufgestellte Container regelmäßig keine Erfolgsaussichten hat.

Kommt der Verpflichtete der Aufforderung, die Container abziehen, nicht nach, so kann die Be-

seitigungsverfügung nach den Vorschriften des Landesrechts vollstreckt werden, wenn der Bescheid bestandskräftig oder der Sofortvollzug angeordnet worden ist. In diesem Fall kann der Container im Wege der Ersatzvornahme auf Kosten des Aufstellers abgezogen und in Verwahrung genommen werden. Androhung der Ersatzvornahme und Anhörung dazu sollten aus Zeitgründen bereits in die Beseitigungsverfügung aufgenommen werden. Mit der Durchführung der Ersatzvornahme beauftragen einige Behörden die kommunalen Entsorgungsbetriebe, die über das erforderliche Gerät zum Entfernen der Container verfügen und die Container auch in Verwahrung nehmen, sofern der erforderliche Platz – zum Beispiel auf dem Bauhof – zur Verfügung steht. Diese Vorgehensweise kommt allen Beteiligten zugute, denn sie ist schnell und effizient.

#### 5. Die generelle Untersagung künftiger Sondernutzung

In Fällen hartnäckiger und umfangreicher illegaler Sondernutzung hat die Kommune ein Interesse daran, künftigen illegalen Sondernutzungen vorzubeugen. Das geeignete Mittel in diesem Fall ist die generelle Untersagung künftiger Sondernutzungen. Eine solche Versagung kann ermessensfehlerfrei ausgesprochen werden. Nach ständiger Rechtsprechung des OVG Münster beinhaltet das Recht der Behörde, rechtswidrige Nutzungen der Straße zu untersagen, auch die Befugnis, Unterlassungsverfügungen auszusprechen und dadurch künftige Sondernutzungen zu unterbinden. Das gelte, so das OVG, auch dann, wenn die unerlaubten Sondernutzungen nicht ständig, sondern in unregelmäßigen Zeitabständen und immer nur kurzfristig erfolgten und wegen des fortlaufend illegalen Verhaltens mit einer Fortsetzung gerechnet werden müsse.<sup>38</sup> Nach Auffassung des OVG Münster ergibt sich die Rechtsgrundlage für eine solche Anordnung bereits aus dem StWG NRW; nach Auffassung des VG Leipzig ist Rechtsgrundlage für zukunftsgerichtete Untersagungsverfügungen die polizeirechtliche Generalklausel des § 3 SächsPolG.<sup>39</sup>

#### V. Fazit

Mit den straßenrechtlichen Regelungen der Länder stehen wirksame Instrumente gegen illegal, das heißt ohne Sondernutzungserlaubnis, aufgestellte Altkleidercontainer im öffentlichen Straßenraum zur Verfügung. Die Rechtsprechung lässt durchgehend die formelle Illegalität für den Erlass einer Beräumungsanordnung genügen; auf die materielle Erlaubnisfähigkeit des Containers kommt es nicht an. Über das verwaltungsvollstreckungsrechtliche Instrument der Ersatzvornahme können die illegal aufgestellten Container auch zügig vom öffentlichen Straßenland entfernt und in Verwahrung genommen werden.

Will die Kommune selbst beziehungsweise in Kooperation mit gemeinnützigen Trägern die Altkleidersammlung betreiben und soll verhindert werden, dass daneben weitere Sondernutzungserlaubnisse an Dritte für Altkleidercontainer erteilt werden, so kann dies durch das Sondernutzungskonzept der „Wartung und Entsorgung aus einer Hand“ erreicht werden. Voraussetzung ist insoweit ein stimmiges und vom Rat beschlossenes Gesamtkonzept für die Alttextilsammlung, das für sämtliche Gemeindebewohner eine erreichbare Entsorgungsmöglichkeit anbietet und für sämtliche Containerstandplätze einen zentralen Ansprechpartner benennt. Sichert beispielsweise das kommunale Entsorgungsunternehmen die verlässliche Pflege und Sauberhaltung der Standplätze zu, ohne dass Vermüllungen zunächst aufwendig einem bestimmten Container beziehungsweise einer bestimmten Abfallfraktion zugerechnet werden müssten, kann es die zuständige Straßenbaubehörde ermessensfehlerfrei ablehnen, weitere Nutzungserlaubnisse zu erteilen. Ein solches Konzept kann schließlich auch dafür herangezogen werden, um ein hochwertiges Erfassungssystem und damit überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG zu begründen.

<sup>35</sup> VG Leipzig, a.a.O.

<sup>36</sup> Beschluss v. 14.09.2012 – 7 B 4449/12.

<sup>37</sup> OVG Münster, Beschluss v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12.

<sup>38</sup> OVG Münster, Beschluss v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12.

<sup>39</sup> OVG Münster, Beschluss v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12, VG Leipzig, Beschluss v. 21.01.2013 – 1 L 542/12

Dr. Angela Dageförde<sup>1</sup>

# Die kommunale Ausschreibung einer hochwertigen Altkleiderverwertung –

Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten

Bei der öffentlichen Vergabe von Alttextilentsorgungsleistungen an beauftragte Dritte (§ 22 KrWG) sind neben vergaberechtlichen auch zahlreiche abfallrechtliche Anforderungen zu beachten, nicht zuletzt die **Abfallhierarchie** des § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 KrWG und das Hochwertigkeitsgebot des § 8 Abs. 1 KrWG. Vergaberechtlich ist ein **fairer Wettbewerb** unter Beachtung der Grundsätze der **Gleichbehandlung** und **Transparenz** zu gewährleisten. Es sind **fachkundige, leistungsfähige, zuverlässige und gesetzestreue Unternehmen** zu beauftragen. Schließlich ist dem Lohndumping vorzubeugen. Angesichts der Komplexität des Vergaberechts und der Fehleranfälligkeit des sehr förmlichen Vergabeverfahrens besteht in der Praxis allerdings häufig Unsicherheit, wie im konkreten Fall vergaberechtskonform vorzugehen ist.

<sup>1</sup> Dr. Angela Dageförde ist Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Fachanwältin für Bau- und Architektenrecht ([www.kanzlei-dagefoerde.de](http://www.kanzlei-dagefoerde.de)) sowie Lehrbeauftragte der Leibniz Universität Hannover.

## I. Allgemeiner Teil

Vorangestellt werden einige allgemeine Vorbemerkungen, und zwar zunächst zum Anwendungsbereich des EU-rechtlich geprägten Vergaberechts in §§ 97 ff. GWB (nachfolgend Ziffer 1) sowie des Weiteren zum Begriff der Dienstleistungskonzession (nachfolgend Ziffer 2).

### 1. Anwendungsbereich des Vergaberechts

#### a) Öffentlicher Auftraggeber

§ 98 GWB listet auf, wer zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet ist. Dies sind zunächst einmal die klassischen **öffentlichen Hände**, also die Gebietskörperschaften wie Bund, Länder, Kommunen sowie deren Sondervermögen (zum Beispiel Eigenbetriebe).

Ferner werden die sogenannten **„funktionalen Auftraggeber“** dem Vergaberecht unterworfen. Dies sind „andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, wenn öffentliche Hände sie einzeln oder gemeinsam durch Beteiligung oder auf sonstige Weise überwiegend finanzieren oder über ihre Leitung die Aufsicht ausüben oder mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organe bestimmt haben“ (§ 98 Nr. 2 GWB). Wan-

delt eine Kommune ihren Abfallwirtschaftsbetrieb also zum Beispiel vom Eigenbetrieb in eine Eigengesellschaft in Form einer GmbH um, ist auch diese GmbH als öffentlicher Auftraggeber dem Vergaberecht unterworfen und muss Aufträge öffentlich ausschreiben.

Daneben werden **Verbände**, deren Mitglieder unter § 98 Nr. 1 oder Nr. 2 GWB fallen, dem Vergaberecht unterworfen. Diese Vorschrift erfasst insbesondere Abfallzweckverbände.

#### b) Begriff des öffentlichen Auftrags

Öffentliche Aufträge sind gemäß § 99 Abs. 1 GWB entgeltliche **Verträge von öffentlichen Auftraggebern mit Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen**, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben. Lieferaufträge sind gemäß § 99 Abs. 2 GWB Verträge zur Beschaffung von Waren. Bauaufträge sind Verträge über die Ausführung oder die gleichzeitige Planung und Ausführung eines Bauvorhabens oder eines Bauwerkes für den öffentlichen Auftraggeber, das Ergebnis von Tief- oder Hochbauarbeiten ist und eine wirtschaftliche oder technische Funktion erfüllen soll, oder einer dem Auftraggeber unmittelbar wirtschaftlich zugutekommenden Bauleistung durch Dritte gemäß den vom Auftraggeber genannten Erfordernissen (§ 99 Abs. 3 GWB). Als Dienstleistungsaufträge gelten Verträge über die Erbringung von Leistungen, die weder als Liefer- noch als Bauaufträge einzustufen sind (§ 99 Abs. 4 GWB).

## EXKURS: INHOUSE-GESCHÄFT

Eine (derzeit noch) ungeschriebene Ausnahme vom ausschreibungspflichtigen öffentlichen Auftrag stellt das sogenannte Inhouse-Geschäft dar. Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH und der Vergabesenate liegt ein vergabefreies Eigen-geschäft, ein sogenanntes In-house-Geschäft,

nur vor, wenn zum einen der öffentliche Auftraggeber eine Gesellschaft mit Dienstleistungen beauftragt, die sich in seinem **alleinigen Anteilsbesitz** befindet und über die er eine **Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle** ausübt, und zum anderen die beauftragte Gesellschaft ihre **Tätig-**

<sup>2</sup> So beispielsweise für die BSR entschieden vom KG Berlin, Beschluss v. 29.02.2012, Az. Verg 8/11.

keit im Wesentlichen für diesen öffentlichen Auftraggeber verrichtet.<sup>3</sup> Eine private Beteiligung am leistungserbringenden Unternehmen – egal in welcher Höhe – widerspricht diesen Anforderungen und führt zu einem Wegfall der Inhouse-Privilegierung.<sup>4</sup> Ein Ausschluss von dieser Privilegierung kann auch dann vorliegen, wenn eine zwar zu 100 Prozent dem öffentlichen Auftraggeber gehörende Tochter mit dem Auftrag betraut wird, diese jedoch weitgehend frei und unabhängig von der Kontrolle durch den Auftraggeber agieren kann.

Das Tatbestandsmerkmal der „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ wird als erfüllt angesehen, wenn alle Geschäftsanteile vom öffentlichen Auftraggeber gehalten werden und die Auswahl der Rechtsform des künftigen Auftragnehmers (insbesondere zum Beispiel als GmbH) dem öffentlichen Auftraggeber aufgrund der ihr eigenen Organisationsstruktur **umfassende Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten** einräumt, die sicherstellen, dass der künftige Auftragnehmer keine eigene Entscheidungsgewalt hat.

Das weitere Tatbestandsmerkmal des Inhouse-Geschäfts, wonach das beauftragte Tochterunternehmen „im Wesentlichen für

den öffentlichen Auftraggeber tätig“ sein muss, trägt dem Umstand Rechnung, dass ein staatlich kontrolliertes Unternehmen in Wettbewerb zu anderen Unternehmen tritt und eine vergaberechtliche Befreiung der Auftragserteilung an ein solches Unternehmen mit erheblichem Fremdgeschäft eine Diskriminierung im Vergleich zu potentiellen Mitbewerbern bedeuten würde.<sup>5</sup> Die Rechtsprechung deutscher Vergabekammern und OLG-Vergabesenate tendierte in der Vergangenheit dazu, bereits knapp zehn Prozent Fremdgeschäft als zu hoch zu erachten, um noch von einer Tätigkeit „im Wesentlichen“ für den Anteilsinhaber sprechen zu können. In der neuen EU-Vergaberichtlinie<sup>6</sup>, die noch der Umsetzung in Deutschland bedarf, ist nun in Art. 12 Abs. 1 geregelt, dass das beauftragte Unternehmen zu mehr als 80 Prozent für den Auftraggeber tätig sein muss.

Im Zusammenhang mit der Beauftragung der Tochtergesellschaft im Wege des Inhouse-Geschäfts ist allerdings zu beachten, dass es einer erneuten Prüfung bedarf, ob die Tochter ihrerseits als öffentlicher Auftraggeber im Sinne von § 98 Nr. 2 GWB bei weiteren Beauftragungen (beispielsweise zur Einbindung von Nachunternehmern) dem Vergaberecht verpflichtet ist.

### c) Schwellenwerte/Wertgrenzen und Schätzung des Auftragswertes

Das durch die europäischen Vergaberichtlinien geprägte Vergaberecht in Deutschland (für den hiesigen Kontext primär relevant: §§ 97 ff. GWB, VgV, VOL/A-EG) gelangt nur dann zur Anwendung, wenn der konkret zur Vergabe anstehende öffentliche Auftrag ein geschätztes Auftragsvolumen von 207.000 EUR netto erreicht bezie-

ungsweise übersteigt. Unterhalb des Schwellenwerts für EU-weite Vergaben sind bei der Wahl der Vergabeart und bestimmten Veröffentlichungspflichten ebenfalls Wertgrenzen zu beachten. Ob eine Dienstleistung der öffentlichen Hand beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben werden darf und somit eine Ausnahme von der Regel der öffentlichen Ausschreibung zugelassen ist, richtet sich unter anderem nach den jeweiligen Wertgrenzen der einzelnen Länder<sup>7</sup>.

Das Auftragsvolumen ist vom Auftraggeber daher im Vorfeld der Bekanntmachung zu schätzen; dabei darf er sich nicht allein von der Erwägung leiten lassen, das EU-Vergabeverfahren zu umgehen. Bei der Schätzung des Auftragswertes ist von der **geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung** auszugehen; Optionen, etwaige Vertragsverlängerungen sind zu berücksichtigen; Lose sind zu addieren (§ 3 Abs. 1, 7 VgV). Weitere Sonderfälle regelt § 3 VgV.

Für die Schätzung des im Einzelfall in Rede stehenden Auftragsvolumens einer von einem örE nachgefragten Entsorgungsleistung im Bereich der Altkleiderentsorgung gilt daher gemäß § 3 Abs. 1 VgV Folgendes:

Entscheidend bei der Auftragswertschätzung ist der Verkehrs- beziehungsweise Marktwert der konkret nachgefragten Leistung im Zeitpunkt der Einleitung des Beschaffungsvorgangs. Die von dem örE nachgefragte Leistung ist die Leistung Alttextilentsorgung. Diese setzt sich unter Umständen zusammen aus Sammlung, Entleerung, Transport, Verwertung von Alttextilien.

Als Gegenleistung für diese Dienstleistung (Sammeln, Befördern, Verwerten von Alttextilien) zahlt der örE dem Auftragnehmer in aller Regel nicht einen Geldbetrag, sondern überlässt dem Auftragnehmer vielmehr die werthaltige Abfallfraktion Alttextilien. (Da jede Gegenleistung, die einen Vermögenswert hat, ein Entgelt im Sinne des Vergaberechts darstellt, ist diese Form der Gegenleistung für die Frage, ob es sich um einen ausschreibungspflichtigen öffentlichen Auftrag handelt, irrelevant<sup>8</sup>). Der Auftragnehmer refinanziert seine Kosten über die Verwertung der Alttextilien. In der Praxis partizipiert der örE am Verwertungserlös. Die Höhe des Erlösanteils ist in einer Vielzahl von Ausschreibungen der maßgebliche Aspekt bei

der Entscheidung, welcher Bieter den Zuschlag erhält.

Der Betrag, den der örE vom Auftragnehmer für die Überlassung der Abfallfraktion Alttextilien beziehungsweise der Behälterstandorte enthält (in der Praxis auch „Kaufpreis“ oder „Erlösanteil“ genannt), spiegelt allerdings nicht den Wert der vom örE nachgefragten Dienstleistung (Sammlung, Transport, Verwertung von Alttextilien) wider. Eine am Erlösanteil orientierte Schätzung ist deshalb mit der oben genannten Bestimmung des § 3 VgV nicht vereinbar.

Der Wert der vom Auftraggeber ausgeschriebenen Dienstleistung dürfte sich vielmehr wie folgt errechnen:

- Kosten der Behältergestaltung und Entleerung,
- Transportkosten,
- Kosten der Verwertung (Sortierung),
- allgemeine Geschäftskosten,
- Wagnis und Gewinn.

Problematisch für die Praxis ist es, für die einzelnen Leistungskomponenten, also Behältergestaltung und Entleerung, Transport, Verwertung und allgemeine Geschäftskosten, offizielle Marktdaten zu ermitteln, auf die der örE zur Auftragswertschätzung zurückgreifen kann.

Hier wird sich der öffentliche Auftraggeber, der den Wert der nachgefragten Leistung vergaberechtskonform (das heißt im Einklang mit § 3 VgV) schätzen möchte, auf Erkenntnisse einer eigenen Markterkundung im Vorfeld seiner Ausschreibung verlassen müssen. Eine solche Markterkundung kann beispielsweise durch Internetrecherche, Auskünfte von Auftragsberatungsstellen oder anderer öffentlicher Auftraggeber und schließlich durch eine – formlose, aber wettbewerbsneutrale – Befragung der Anbieter erfolgen.

<sup>3</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 12.01.2004, Az. Verg 71/03.

<sup>4</sup> EuGH, Urteil v. 11.01.2005, Rs. C-26/03, EuGHE I 2005, 1 = NVwZ 2005, 187 – Stadt Halle.

<sup>5</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 12.01.2004, Az. Verg 71/03.

<sup>6</sup> RL 2014/24/EU vom 26.02.2014, ABl. L 94/65.

<sup>7</sup> Eine Übersicht halten die Auftragsberatungsstellen unter [www.abst.de](http://www.abst.de) bereit.

<sup>8</sup> BGH, 01.02.2005, Az. X ZB 27/04.

## 2. Sonderfall: Dienstleistungskonzession

Bei Abfallentsorgungsleistungen handelt es sich in der Regel um öffentliche **Dienstleistungsaufträge** im Sinne von § 99 Abs. 4 GWB.<sup>9</sup> Diese müssen von **Dienstleistungskonzessionen** abgegrenzt werden. Denn im Gegensatz zum Dienstleistungsauftrag ist eine Dienstleistungskonzession **nicht** dem Vergaberecht unterworfen.<sup>10</sup> Wesentliche Konsequenz: Wettbewerbern des beauftragten Unternehmens ist der Gang zur Vergabekammer verwehrt.

Bei einer Dienstleistungskonzession schließt ein öffentlicher Auftraggeber mit einem Unternehmen ebenfalls einen Vertrag über eine Dienstleistung; das Entgelt für die Dienstleistung besteht jedoch im Gegensatz zum Dienstleistungsauftrag in dem **Recht** zur Verwertung der Dienstleistung. Maßgebliches Kennzeichen der Dienstleistungskonzession ist es, dass der Unternehmer das Risiko der Möglichkeit der Verwertung der Dienstleistung selber trägt, das heißt ganz oder zumindest zu einem erheblichen Teil das **Nutzungs- beziehungsweise Verwertungsrisiko** übernimmt. Es ist dabei zwar nicht ausgeschlossen, dass der öffentliche Auftraggeber dem Unternehmer auch einen Preis zahlt. Entscheidend ist, dass der Leistungserbringer das Risiko des Ausfalls des Vergütungsanspruchs oder der Nichtinanspruchnahme seiner Leistung ganz oder zumindest zum wesentlichen Teil selbst trägt.<sup>11</sup> Im Einzelfall zu berücksichtigende

Faktoren sind zum Beispiel die Drittbeeinflussung der Nutzungsentgelte, keine vollständige Kostendeckung oder das Risiko von Entgeltausfällen. Wird zum Beispiel bei einer vermeintlichen Dienstleistungskonzession durch die Zahlung eines Zuschusses das wirtschaftliche Risiko des Auftragnehmers wesentlich minimiert, spricht dies für einen – dem Vergaberecht unterfallenden – Dienstleistungsauftrag.<sup>12</sup>

Die Erteilung einer (vom Vergaberecht grundsätzlich nicht erfassten) Dienstleistungskonzession zur Erbringung von Abfallentsorgungsleistungen (hier: Verwertung von Alttextilien) durch den öRE an einen Alttextilverwerter wurde im Geltungsbereich des KrWG zunächst für unzulässig gehalten.<sup>13</sup> Abfallrechtlich sollte die Erbringung von Abfallentsorgungsleistungen nur als (ausschreibungspflichtiger) Dienstleistungsauftrag in Auftrag gegeben werden können.<sup>14</sup>

Mittlerweile liegt eine als gefestigt zu bezeichnende Rechtsprechung zur Vergabe von Alttextilent-sorgungsleistungen im Rahmen von Dienstleistungskonzessionen vor:

Zunächst hatte das OLG Düsseldorf am 7. März 2012<sup>15</sup> über die Ausschreibung einer Kommune zu entscheiden. Diese hatte einen dreijährigen Vertrag über die Sammlung, den Transport und die Verwertung von Alttextilien im Stadtgebiet ausgeschrieben. Der Vertragspartner sollte eine bestimmte Anzahl Altkleidercontainer an bestimmten Plätzen aufstellen und die Altkleider verwerten. Er hatte an die Kommune einen monatlichen Preis pro Standort inklusive Sondernut-

zungsg Gebühr zu entrichten. Das OLG Düsseldorf stufte den Vertrag als eine – nicht dem EU-Vergaberecht unterfallende – Dienstleistungskonzession ein, da der Vertragspartner von der Kommune lediglich **das Recht** zur Nutzung der Standorte, zum Aufstellen der Container und zur Verwertung der von den Bürgern eingeworfenen Altkleider, jedoch kein Entgelt für diese Leistung erhielt. Seine **Pflicht zur Zahlung** eines monatlichen Preises an die Stadt bestand überdies **unabhängig von** der ihm tatsächlich überlassenen **Altkleidermenge**, das heißt ungeachtet der Tatsache, dass die dem Vertragspartner der Stadt durch die privaten Haushaltungen überlassene Altkleidermenge bedingt durch Sammlungen anderer Unternehmen auf privaten Grundstücken (zum Beispiel Supermarktparkplätzen) oder durch gemeinnützige Sammlungen schwanken konnte.

Die VK Schleswig-Holstein hatte sodann einen ähnlichen Fall zu entscheiden: Dort hatte allerdings nicht die Kommune, sondern der öRE mit einem Unternehmen vertraglich vereinbart, dass Letzteres Alttextilsammelbehälter aufzustellen und wöchentlich zu entleeren hatte. Für die Behältergestaltung erhielt das Unternehmen vom öRE ein Entgelt. Dieses betrug circa ein Sechstel der umgekehrt von dem Unternehmen an den öRE zu zahlenden Vergütung für die Alttextilien, die „pro kg gesammelter Alttextilien und Altschuhe“ zu entrichten war. Obwohl das Unternehmen also (im Vergleich zum Düsseldorfer Fall lediglich) eine mengenabhängige Vergütung schuldet, stufte die Vergabekammer den Vertrag als – nicht dem Vergaberecht unterworfenen – Dienstleistungskonzession ein. Sie stellte dabei maßgeblich darauf ab, dass das Unternehmen angesichts des geringen Entgelts des öRE für die Behältergestaltung „stets ein vereinbarungsgemäßes Defizit“ überwinden musste, ferner, dass das Unternehmen die Behälter unabhängig von der Menge der eingeworfenen Altkleider wöchentlich zu leeren hatte, und schließlich, dass das Unternehmen einer scharfen Konkurrenzsituation durch eine Vielzahl an-

derer gewerblicher und gemeinnütziger sowie auch illegaler Sammlungen unterlag.<sup>16</sup>

Mit dem OLG Celle hat sodann jüngst eine weitere Vergabenachprüfungsinstanz einen Vertrag über die Sammlung und Entsorgung von Alttextilien als Dienstleistungskonzession eingestuft und überdies in abfallrechtlicher Hinsicht ausdrücklich gebilligt<sup>17</sup>. Der öRE hatte die ihm von der Stadt im Wege einer Sondernutzungserlaubnis übertragenen 280 Standorte in einem „Wettbewerblichen Verfahren zur Vergabe einer Dienstleistungskonzession zum Aufstellen von Sammelbehältern für die Sammlung, Transport und Verwertung von Alttextilien und Altschuhen im Stadtgebiet“ ausgeschrieben. In der (freiwilligen) Auftragsbekanntmachung betonte der öRE, dass die Vergabe nicht nach der VOL/A-EG erfolge, da es sich um eine Dienstleistungskonzession handele. Der Auftragnehmer solle die ihm zur Nutzung überlassenen Containerstandplätze in eigener Verantwortung betreiben. Er werde kein Entgelt erhalten, sondern dürfe den Gewinn aus der Verwertung behalten und müsse damit das wirtschaftliche Risiko der Sammlung und Verwertung der Alttextilien und Altschuhe alleine tragen. Überdies habe der Auftragnehmer an den öRE eine Vergütung für die Überlassung der Stellplätze zu zahlen. Ferner wurde der Auftragnehmer verpflichtet, die Alttextilien nachweislich einer ordnungsgemäßen und schadlosen Entsorgung zuzuführen.

Ein Entsorgungsunternehmen beanstandete dieses Vorgehen des öRE über zwei Nachprüfungsinstanzen. In Wirklichkeit handele es sich um einen nach der VOL/A-EG ausschreibungspflichtigen Dienstleistungsauftrag und nicht um eine vergaberechtsfreie Konzession.

Den oben genannten Grundsätzen folgend ordneten sowohl die Vergabekammer Lüneburg als auch das OLG Celle die Vergabe der Standplätze durch den öRE als Dienstleistungskonzession ein und wiesen den Nachprüfungsantrag zurück. Eine Gegenleistung sollte der Auftragnehmer nicht erhalten. Der von ihm aus der Verwertung der Alttextilien und Altschuhe erziel-

<sup>9</sup> Vgl. zum Beispiel OLG Brandenburg, Beschluss v. 15.05.2007, Az. Verg W 2/07 für Abfalltransportleistungen; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 09.04.2003, Az. Verg 66/02 für Suche nach einem Geschäftspartner für Abfallentsorgungstochtergesellschaft; OLG Rostock, Beschluss v. 06.03.2009, Az. 17 Verg 1/09 für Altpapierverwertung.

<sup>10</sup> So unter anderem BGH, Beschluss v. 23.01.2012, Az. X ZB 5/11 m. w. N.

<sup>11</sup> EuGH, VergabeR 2012, 164; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 07.03.2012, Az. VII-Verg 78/11.

<sup>12</sup> VK Baden-Württemberg, Beschluss v. 25.7.2012, Az. 1 VK 20/12: Dort am Fall einer Fahrrad-Vermietstation entschieden bei einem 20-prozentigen Investitionszuschuss und einer Wettbewerber ausschließenden Vertragsklausel.

<sup>13</sup> Die bislang in § 16 Abs. 2 bis 4 KrW-/AbfG enthaltenen Regelungen zur befreienden Pflichtenübertragung von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, Verbänden und Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft auf Dritte sind im KrWG ersatzlos gestrichen worden. Eine Pflichtenübertragung auf Dritte ist hiernach nicht mehr zulässig. Da § 22 S. 2 KrWG nur Drittbeauftragungen zulässt, bei denen die abfallrechtliche Pflicht beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bleibt, Dritte also nur in die Erfüllung eingeschaltet werden können, ist die Vergabe von Konzessionen im Abfallrecht unzulässig. Denn dies würde – so Schink, in: Schink/Versteil, Kommentar zum KrWG, 2012, § 22 Rn 3, 5, 40 – voraussetzen, dass Dritte ein eigenes Recht auf Wahrnehmung abfallwirtschaftlicher Aufgaben erhalten.

<sup>14</sup> Vgl. auch OLG Düsseldorf, Beschluss v. 19.10.2011, Az. Verg 51/11 zu § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG mit Hinweis, dass die Rechtslage bei § 22 KrWG unverändert sei.

<sup>15</sup> Az. VII-Verg 78/11.

<sup>16</sup> VK SH, Beschluss v. 12.03.2013, Az. VK-SH 37/12.

<sup>17</sup> OLG Celle, Beschluss v. 19.06.2014, Az.: Verg 5/14; vorhergehend: VK Lüneburg, Beschluss v. 06.03.2014, Az.: VgK-04/14; vgl. auch OLG Düsseldorf, B. v. 07.03.2012, Az.: VII-Verg 78/11; VK Schleswig-Holstein, Beschluss v. 12.03.2013, Az.: VK-SH 37/12.

te Gewinn stellt kein Entgelt des öRE dar. Auch liegt keine Entgeltlichkeit in der Verschaffung der Alttextilien. Denn die Alttextilien werden dem Auftragnehmer durch den Nutzer der Container durch den Einwurf überlassen, wodurch der Auftragnehmer als Aufsteller des Containers unmittelbar Besitz und Eigentum erwirbt. Der öRE erwirbt an den Altkleidern weder mittelbar noch unmittelbar Eigentum und kann diese deshalb auch nicht dem Auftragnehmer als „Entgelt“ überlassen. Das Betriebsrisiko übernimmt der Auftragnehmer, indem er unabhängig von Menge und Qualität der eingeworfenen Alttextilien Personal-, Sach- sowie Entsorgungskosten aufzuwenden hat. Der von ihm zu erzielende Verwertungserlös ist dabei sowohl von der zu verwertenden Menge als auch von dem jeweils aktuellen Marktpreis für Alttextilien abhängig.

Im Ergebnis stuft das OLG Celle die Tätigkeit des Auftragnehmers in der beschriebenen Fallkonstellation zutreffend als gewerbliche Sammlung nach §§ 17 Abs. 2 Nr. 4, 3 Abs. 18 KrWG ein. Dass der öRE den Auftragnehmer vertraglich zur ordnungsgemäßen Verwertung beziehungsweise Beseitigung der Alttextilien verpflichtete, spricht – so das OLG Celle zu Recht – gerade nicht gegen eine gewerbliche Sammlung. Im Gegenteil: Die Ausnahme von der Überlassungspflicht an den öRE gemäß § 17 Abs. 2 KrWG greift nur dann, wenn die Abfälle durch die gewerbliche Sammlung „einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden“. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass der öRE vertragliche Regelungen aufnimmt, um dies sicherzustellen.

Zutreffend stellt das OLG Celle in seinem Beschluss abschließend fest, dass die Vergabe der Dienstleistungskonzession durch den öRE nicht aufgrund einer gesetzlichen Regelung unzulässig ist. Eine Dienstleistungskonzession sei im Abfallrecht (nur) dann unzulässig, wenn die entsorgungspflichtige Stelle einen Dritten beauftrage und dem Dritten dadurch

Entgeltansprüche gegen den Nutzer zustehen sollen<sup>18</sup>. Denjenigen Stimmen in der Literatur, die eine Dienstleistungskonzession in dem Geltungsbereich des KrWG generell für unzulässig halten beziehungsweise ausführen, eine Vergabe von Entsorgungsleistungen als Dienstleistungskonzession schließe eine gleichzeitige abfallrechtliche Qualifizierung der Tätigkeit als gewerbliche Sammlung aus<sup>19</sup>, erteilt das OLG Celle hiermit eine Absage.

Mit der genannten Rechtsprechung liegt nunmehr eine gesicherte Grundlage für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen im Bereich der Alttextilent-sorgung vor. Hingewiesen sei allerdings darauf, dass auch eine Dienstleistungskonzession grundsätzlich im wettbewerblichen Verfahren zu vergeben ist. Schreibt ein öffentlicher Auftraggeber seinen Beschaffungsbedarf – auch in Gestalt einer Dienstleistungskonzession – förmlich aus, begründet er ein vorvertragliches Vertrauensverhältnis. Aus diesem Vertrauensverhältnis heraus folgt grundsätzlich ein Anspruch der Anbieter auf Unterlassung rechtswidriger Handlungen.<sup>20</sup> Wie das OLG Düsseldorf in seiner oben genannten Entscheidung klarstellt, ist die konzessionsvergebende Kommune bei der Konzessionsvergabe allerdings nicht vollkommen frei. Sie ist vielmehr verpflichtet, die Konzession im Rahmen eines transparenten Wettbewerbs zu erteilen und alle interessierten Unternehmen gleich zu behandeln (Stichwort: „**Vergaberecht light**“). Wenn die Konzession die sogenannte „Binnenmarktrelevanz“ aufweist (also die angesprochenen Branchenkreise bereit sind, Aufträge gegebenenfalls in Anbetracht ihres Volumens auch grenzüberschreitend auszuführen), ist sogar wiederum die EU-weite Ausschreibung geboten. Diese Pflicht resultiert dann allerdings nicht aus dem EU-Vergaberecht<sup>21</sup>, sondern aus dem europäischen Primärrecht, genauer: dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>22</sup>, und dort insbesondere den Art. 49 und 56.<sup>23</sup>

Daraus ergeben sich Gleichbehandlungs-, Nichtdiskriminierungs- und Transparenzgebote für die konzessionsvergebende öffentliche Stelle, denen diese mit einer EU-weiten Ausschreibung in besonderem Maße gerecht wird.<sup>24</sup> In der kürzlich in Kraft getretenen neuen EU-Konzessionsrichtlinie<sup>25</sup>, die in Deutschland bis April 2016 umzusetzen ist, sind nunmehr eigene Verfahrensregeln für die Vergabe von Konzessionen ab einem Wert von 5,186 Mio. EUR (Art. 8 Abs. 1 der RL 2014/23/EU) enthalten.

Aus hiesiger Sicht empfiehlt es sich schon deshalb, auch bei der Erteilung der straßenrechtlichen Nutzungserlaubnis beziehungsweise einer Dienstleistungskonzession zur Aufstellung von Alttextilcontainern, die mit dem Recht der gewerblichen Sammlung einhergeht, welche nach § 18 KrWG der Anzeige bedarf, ein Vergabeverfahren nach der VOL/A durchzuführen. Überdies sichert die Durchführung eines Vergabeverfahrens nach der VOL/A die Beziehung zu dem Konzessionsnehmer im Hinblick auf dessen Kalkulationssicherheit und die Stabilisierung der Gebühren nicht zuletzt auch im Hinblick auf (weitere) gewerbliche Sammlungen – jedenfalls für die Laufzeit der mit diesem geschlossenen Vereinbarung – ab, da Letztere nach § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG untersagt werden können, wenn „durch die gewerbliche Sammlung die **diskriminierungsfreie und transparente Vergabe** von Entsorgungsleistungen **im Wettbewerb** (...) unterlaufen wird“ (§ 17 Abs. 3 Nr. 3 KrWG). Dass vordergründig (nur) eine straßenrechtliche Nutzungserlaubnis beziehungsweise eine Dienstleistungskonzession erteilt und keine „Entsorgungsleistungen“ beauftragt werden, steht dem nicht entgegen. Weil die abfallrechtliche Rechtslage und die Interessenlage der Vertragsparteien dafür sprechen, dass auch die Beförderung und Verwertung der Alttextilien als Leistungen erbracht werden sollen, auch wenn entsprechende Pflichten dem Vertragspartner nicht ausdrücklich

aufgelegt werden<sup>26</sup> (die Überlassungspflicht entfällt gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden), ist § 17 Abs. 3 Nr. 3 KrWG zumindest analog anwendbar.<sup>27</sup>

## II. Mögliche Anforderungen in Vergabeverfahren

Im Folgenden wird eine Reihe von Anforderungen dargestellt, die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern als Auftraggeber bei der Ausschreibung einer Alttextilent-sorgungsleistung zur Anwendung empfohlen werden. Diese Anforderungen werden unterteilt in Spezifikationen der Leistungsbeschreibung, Auftragsausführungsbedingungen sowie Eignungsanforderungen und schließlich Zuschlagskriterien. Ihre rechtliche Zulässigkeit bemisst sich nach den primär in der VOL/A (Abschnitte 1 und 2) enthaltenen Regeln für die jeweils von diesen Kriterien betroffene Phase des Vergabeverfahrens.

Auf Basis der Ermächtigung in § 97 Abs. 4 GWB haben die meisten Bundesländer unabhängig davon von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eigene landesvergaberechtliche Regelungen vorzusehen, die insbesondere weitergehende Anforderungen an die Bieter und an die Auftragsdurchführung vorsehen. Dazu gehören beispielsweise unter anderem die Verpflichtung zur Zahlung eines vergabespezifischen Mindestlohnes, die Berücksichtigung von Maßnahmen der Frauenförderung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie der Forderung von Nachhaltigkeitskriterien. Die Landesvergabegesetze verpflichten in ihrem Anwendungsbereich den öffentlichen Auftraggeber zu entsprechendem Handeln, nämlich der Forderung von bestimmten Erklärungen der Bieter und zur Verwendung besonderer Vertragsbedingungen.

<sup>18</sup> OLG Celle, a. a. O.; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 07.03.2012, Az.: VII-Verg 78/11; B. v. 19.10.2011, Az.: VII-Verg 51/11.

<sup>19</sup> Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG § 22 Rn. 40; Dieckmann, in: Jarass/Petersen, KrWG § 22 Rn. 50.

<sup>20</sup> OLG Dresden, Urteil v. 13.08.2013, Az.: 16 W 439/13.

<sup>21</sup> RL 2004/18/EG = VKR.

<sup>22</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im Abl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47.

<sup>23</sup> Vgl. BGH, 30.08.2011, Az. X ZR 55/10, VergabeR 2012, S. 26 ff. m. w. N.

<sup>24</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 07.03.2012, Az. VII – Verg 78/11, NZBau 2012, S. 382 ff.

<sup>25</sup> RL 2014/23/EU vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe, Abl. L 94/1.

<sup>26</sup> OLG Düsseldorf, a. a. O. (Fn 28).

<sup>27</sup> So auch Dageförde/Thärichen, AbfallR 2013, 125, 132; a. A. VG Ansbach, Urteil v. 03.07.2013 – Az. AN 11 K 13.00617.

## 1. Spezifikationen in der Leistungsbeschreibung

Die ausgeschriebene Leistung ist vom Auftraggeber **eindeutig und erschöpfend** zu beschreiben, sodass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind. Die Leistungsbeschreibung ist damit als Basis der Angebote der Bieter und als Grundlage für die spätere Vertragserfüllung das **Kernstück der Vergabeunterlagen**.

Im Hinblick auf die Beschreibung der Leistung hat der öffentliche Auftraggeber ein weitgehendes **Leistungsbestimmungsrecht**, das heißt er ist grundsätzlich frei in der Definition dessen, was er beschaffen möchte. In der Konsequenz können Bieter im Nachprüfungsverfahren nicht beanspruchen, dem Auftraggeber eine andere Leistung mit anderen Beschaffungsmerkmalen und Eigenschaften, als von ihm in den Verdingungsunterlagen festgelegt, anzudienen.<sup>28</sup> Dafür fehlt es sowohl an einem vergaberechtlichen Anknüpfungspunkt als auch an einer Kompetenz der Vergabenachprüfungsinstanzen.<sup>29</sup> Überdies ist die öffentliche Hand nicht verpflichtet, den Ausschreibungsgegenstand so auszurichten, dass möglichst alle auf dem Markt agierenden Teilnehmer leistungs- und angebotsfähig sind<sup>30</sup>, was einer innovativen oder umweltfreundlichen Beschaffung schon im Ansatz entgegenstehen würde. Eine Einengung des Wettbewerbs als Folge des Bestimmungsrechts des Auftraggebers ist vielmehr grundsätzlich hinzunehmen, wenn dessen Wahl einer bestimmten Technologie an sach- und auftragsbezogenen Kriterien orientiert ist.<sup>31</sup>

Nach der Rechtsprechung des OLG Düsseldorf können sogar Rechtsvorschriften außerhalb des Vergaberechts, namentlich auch des Abfallrechts, das Leistungsbestimmungsrecht des Auftraggebers beeinflussen. Hierauf wird sogleich näher eingegangen.

### a) Vorgaben zur Art und Qualität der Sammelcontainer, zur Zahl der Behälter, zu Standplätzen und zum Entleerungsrhythmus

Vorgaben zur Art und Qualität sowie zur Zahl der vom Auftragnehmer aufzustellenden Behälter, zu den konkreten Standorten und ihrer Reinhaltung sowie zur (regelmäßigen) Entleerung stoßen nicht auf vergaberechtliche Bedenken. Solche – die **Leistungsfähigkeit des kommunalen Systems** kennzeichnenden – **qualitativen Anforderungen** können nicht zuletzt im Hinblick auf eine Untersagung weiterer gewerblicher Sammlungen nach § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG durchaus zweckmäßig sein. Denn § 17 Abs. 3 S. 4 KrWG schließt als Rückausnahme zu S. 3 Nrn. 1 und 2 die Annahme einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers aus, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung. Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit sind sowohl die in Bezug auf die Ziele der Kreislaufwirtschaft zu beurteilenden 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 öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu beurteilende gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung zugrunde zu legen (§ 17 Abs. 3 S. 5 KrWG).

### b) Vorgaben zur Art der Erfassung

Auch die Anforderung des Auftraggebers in der Leistungsbeschreibung, wonach eine **händische Entnahme** der Alttextilien aus den Alttextilsammelbehältern „von vorne“ erfolgt, um eine erste Müllselektion vornehmen zu können und so eine hochwertige Verwertung zu gewährleisten, begegnet keinen vergaberechtlichen Bedenken, vorausgesetzt, diese Art der Aufnahme der Alttextilien wird nicht nur von einem einzigen oder sehr wenigen Unternehmen am Markt praktiziert (wofür keine Anhaltspunkte ersichtlich sind).

Dass eine nicht abfallrechtskonforme Leistungsbeschreibung zum Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens gemacht werden kann, zeigt das OLG Düsseldorf mit den Worten:

*„Es gibt keinen allgemeinen Rechtssatz des Inhalts, dass außervergaberechtliche Normen im Vergabeschlussverfahren nicht zu prüfen sind“.*<sup>32</sup>

Diese Entscheidung zeigt, dass auch abfallrechtliche Vorgaben von dem öffentlichen Auftraggeber bei der Definition der auszuschreibenden Leistung zu berücksichtigen sind und unter Umständen von Anbietern im Rahmen eines vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahrens sogar eingefordert werden können. Denn das OLG Düsseldorf hat in der oben genannten Entscheidung betont, dass „normative Grenzziehungen und Vorgaben“, die die Bestimmungsfreiheit des Auftraggebers einschränken, Bestimmungen über das Vergabeverfahren sind, und zwar entweder unmittelbar oder in Verbindung mit entsprechenden vergaberechtlichen Anknüpfungsnormen, die in aller Regel einen bieterschützenden Charakter haben.<sup>33</sup>

### c) Anforderungen/Mindestanforderungen an Art und Detailgrad der Sortierung sowie Verwertung

Wenn der öffentliche Auftraggeber in der Leistungsbeschreibung eine bestimmte Qualität der Sortierung der Alttextilien verbindlich vorgeben möchte, ist die Vorgabe von **Quoten** für die direkte Wiederverwendung und für die stoffliche Verwertung denkbar. Mit der Vorgabe entsprechend hoher Quoten wird der öffentliche Auftraggeber den in der Abfallhierarchie hoch angesiedelten Geboten der Wiederverwendung und stofflichen Verwertung von Abfällen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 KrWG) in besonderem Maße gerecht.

Die Vorgabe von bestimmten Wiederverwendungs- oder (stofflichen) Verwertungsquoten begegnet keinen durchgreifenden vergaberechtlichen Bedenken, wenn und soweit der Auftraggeber mit solchen Vorgaben nicht – offen oder versteckt – einen oder sehr wenige Anbieter bevorzugt und andere Anbieter diskriminiert. Denn sämtliche Bieter, die die vom Auftraggeber dergestalt definierten hohen Qualitätsanforderungen nicht anbieten können, sind mit ihrem Angebot im Vergabeverfahren zwingend auszuschließen. Ein Anbieter, der nicht exakt die ausgeschriebene Leistung anbietet, ändert die Vergabeunterlagen und ist zwingend vom Verfahren auszuschließen. (Eine Ausnahme hiervon bilden allenfalls Nebenangebote, die vom Auftraggeber zugelassen worden sein müssen und die inhaltlich gleichwertig zur ausgeschriebenen Leistung sein müssen, um in der Wertung berücksichtigt werden zu können<sup>34</sup>.) Wenn die vom Auftraggeber im Einzelfall vorgegebene Quote also konkret dazu führt, dass bis auf einen alle Bieter ausgeschlossen oder an der Angebotsabgabe von vornherein gehindert werden, könnte dies gegen das Gebot der produkt- (hier: verfahrens-)neutralen Ausschreibung verstoßen.

<sup>28</sup> OLG Düsseldorf, a. a. O.; Scharen, GRUR 2009, 345, 346.

<sup>29</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 09.12.2009, Az. VII-Verg 37/09; Beschluss v. 17.11.2008, Az. VII-Verg 52/08; Beschluss v. 06.07.2005, Az. VII-Verg 26/05; OLG München, Beschluss v. 02.03.2009, Az. Verg 01/09; Beschluss v. 28.07.2008, Az. Verg 10/08.

<sup>30</sup> OLG Düsseldorf, a. a. O. (Fn 38).

<sup>31</sup> OLG Düsseldorf, a. a. O. (Fn 38).

<sup>32</sup> Beschluss v. 01.08.2012 – Az. Verg 105/11.

<sup>33</sup> OLG Düsseldorf, a. a. O.

<sup>34</sup> Auf die aktuelle vergaberechtliche Diskussion rund um das Thema der „zweiten Hauptangebote“ soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

## 2. Anforderungen an die Eignung der Bieter (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Gesetzestreue)

Öffentliche Aufträge dürfen nur an geeignete, also fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen vergeben werden. Die Eignungsprüfung ist eine eigenständige Prüfung des Auftraggebers und von der materiellen Prüfung des Angebots abzugrenzen. Öffentliche Auftraggeber dürfen von den Unternehmen zum Nachweis ihrer Eignung Unterlagen und Angaben fordern, die durch den Gegenstand des Auftrags gerechtfertigt sind. Grundsätzlich sind Eigenerklärungen zu verlangen. Die Forderung von anderen Nachweisen (also amtlichen Bescheinigungen oder Dritterklärungen et cetera) haben die Auftraggeber in der Dokumentation (dem Vergabevermerk) zu begründen. Bei EU-weiten Ausschreibungen sind die geforderten Erklärungen und Nachweise in einer abschließenden Liste („Checkliste“) in den Vergabeunterlagen aufzuführen.

In finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht können von den Bewerbern beziehungsweise Bieter zum Nachweis der Leistungsfähigkeit in der Regel Bankauskünfte, Bankerklärungen, Berufshaftpflichtversicherungen, Bilanzen und Umsatzerklärungen verlangt werden. In fachlicher und technischer Hinsicht kann das Unternehmen seine Leistungsfähigkeit durch Referenzlisten, durch Beschreibung der technischen Ausrüstung und der Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität, durch Angaben über die technische Leitung, durch Studiennachweise und Bescheinigungen über die berufliche Fähigkeit nachweisen.<sup>35</sup> Der Auftraggeber muss bereits in der Bekanntmachung angeben, welche Nachweise vorzulegen sind. Kann ein Unternehmen aus einem stichhaltigen Grund die vom Auftraggeber geforderten Nachweise nicht beibringen, so kann es seine

Leistungsfähigkeit durch Vorlage anderer, vom Auftraggeber für geeignet erachteter Belege nachweisen.

Auftraggeber können nicht nur bestimmte Nachweise für die Eignung fordern, sondern auch Mindestanforderungen für eine Zulassung zum Vergabeverfahren aufstellen, denen die Bewerber und Bieter genügen müssen. Das betrifft in erster Linie den Bereich der Leistungsfähigkeit und Fachkunde. In den Bekanntmachungsformularen des EU-Amtsblattes ist die Vorgabe solcher Mindestanforderungen ausdrücklich vorgesehen. Mindestanforderungen sind inhaltliche Anforderungen an die Eignung. So können zum Beispiel – je nach Umfang und Bedeutung des zu vergebenen Auftrags – bestimmte Mindestumsätze vorgesehen sein, eine bestimmte von der Mitarbeiterzahl abgeleitete Unternehmensgröße oder bestimmte Referenzen beziehungsweise besondere fachliche Qualifikationen, wie zum Beispiel eine Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb im Rahmen der Vergabe eines Auftrages für Entsorgungsdienstleistungen.<sup>36</sup>

Bei der Ermittlung des Sachverhalts, der der Eignungsbeurteilung zugrunde zu legen ist, muss der öffentliche Auftraggeber zunächst von den vom Bieter selbst eingereichten Unterlagen, wie etwa Referenzen über die Erbringung vergleichbarer Leistungen, ausgehen. Hierüber hinaus ist der öffentliche Auftraggeber jedoch grundsätzlich frei, wie er sich die für die Eignungsbeurteilung erforderlichen Kenntnisse verschafft, zum Beispiel durch die Einholung von Auskünften.<sup>37</sup> Jedenfalls dann, wenn hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sind, zum Beispiel die Leistungsfähigkeit eines Bieters anzuzweifeln, muss der öffentliche Auftraggeber seine Prüfung auch von Amts wegen hierauf erstrecken<sup>38</sup> und sogar eine gegebenenfalls bereits durchgeführte Eignungsprüfung im laufenden Vergabeverfahren noch einmal wiederholen.

Zu empfehlenswerten Eignungsanforderungen im Einzelnen:

### a) Auskunft aus dem Gewerbezentralregister und Handelsregisterauszug

Nach § 21 AEntG muss der Auftraggeber vor der Erteilung eines Auftrages mit einem Auftragsvolumen von mehr als 30.000 EUR (selbst) eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister einholen.

Öffentliche Auftraggeber können in Ausschreibungen Bieter dazu auffordern, den Nachweis darüber zu erbringen, dass sie im **Berufs- oder Handelsregister** nach Maßgabe der Rechtsvorschriften des EU-Mitgliedstaates eingetragen sind, in dem sie ansässig sind. Für die Bundesrepublik Deutschland sind dies das „Handelsregister“, die „Handwerksrolle“ und das „Vereinsregister“. In anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es ähnliche Register und Einrichtungen. Die Forderung des öffentlichen Auftraggebers nach Vorlage des aktuellen Berufs- oder Handelsregisterauszuges dient dazu, zu überprüfen, ob das Unternehmen aktuell existiert und welche Personen in dem Unternehmen zur Vertretung berechtigt sind, also über Handlungsvollmachten verfügen.

### b) Versicherungsbestätigung Betriebshaftpflichtversicherung

Der Auftraggeber kann von Bieter zum Nachweis der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangen, dass sie eine „entsprechende Betriebshaftpflichtversicherungsdeckung“ nachweisen. Der Auftraggeber sollte gleichzeitig in den Vergabeunterlagen eine bestimmte (Mindest-)Haftpflichtversicherungsdeckungssumme verlangen, damit den Bieter klar ist, in welcher Höhe die Betriebshaftpflichtversicherung nachgewiesen werden muss.

### c) Führungszeugnis der Geschäftsführung und der für die Sammlung/Verwertung verantwortlichen Personen

Ein Unternehmen ist **zwingend** wegen Unzuverlässigkeit vom Vergabeverfahren auszuschließen, wenn

der Auftraggeber Kenntnis davon hat, dass eine Person, deren Verhalten dem Unternehmen zuzurechnen ist, wegen bestimmter, in dem Paragraphen einzeln genannter Straftaten im Geschäftsverkehr (zum Beispiel Betrug, Bestechung) **rechtskräftig verurteilt** ist. Als Nachweis dafür, dass eine solche Verurteilung nicht vorliegt, haben die Auftraggeber einen Auszug aus dem Bundeszentralregister oder eine gleichwertige Urkunde einer zuständigen Gerichts- oder Verwaltungsbehörde des Herkunftslands des Bieters zu akzeptieren.

Unabhängig davon **kann** ein Auftraggeber einen Bewerber vom Vergabeverfahren ausschließen, wenn dieser nachweislich eine **schwere Verfehlung** begangen hat, die seine Zuverlässigkeit als Bewerber in Frage stellt. Diesbezüglich ist es in der Praxis üblich, sich von den Unternehmen im Rahmen einer Eigenerklärung versichern zu lassen, dass eine schwere Verfehlung, die die Zuverlässigkeit in Frage stellt, nicht begangen wurde. Bei dem Begriff der „schweren Verfehlung“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der Vergabestelle ein Beurteilungsspielraum zukommt.<sup>39</sup> Grundsätzlich fallen unter den Begriff der schweren Verfehlung vor allem auf den Geschäftsverkehr bezogene Ordnungswidrigkeiten und Verstöße gegen strafrechtliche Bestimmungen.<sup>40</sup> Als Bezugspunkt für die Prüfung einer einem Bieterunternehmen anzulastenden schwerwiegenden Verfehlung ist auf die verantwortlich handelnden Personen des Unternehmens abzustellen. Grundsätzlich gilt ein Bewerber als zuverlässig, wenn er seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen ist und eine einwandfreie Ausführung des Auftrags erwarten lässt.<sup>41</sup> Die einwandfreie Ausführung des Auftrags hängt dabei maßgeblich von den verantwortlich handelnden Personen ab.

Gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 KrWG hat die Verwertung von Abfällen **ordnungsgemäß und schadlos** zu erfolgen. Gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 KrWG erfolgt die Verwertung ord-

<sup>35</sup> Vgl. den abschließenden (!) Katalog in § 7 Abs. 3 VOL/A-EG, der allenfalls um die weiteren in Art. 48 Abs. 2 VKR genannten Eignungsnachweise ergänzt werden kann (vgl. Hausmann/von Hoff, in: Kulartz/ Marx/Portz/Prieß, Kommentar zur VOL/A, 2. Aufl. 2011, § 7 EG Rn 60 f.).

<sup>36</sup> Hausmann/von Hoff, a.a.O. Rn. 29; VK Lüneburg, Beschluss v. 14.05.2004 – Az. 203-VgK-13/2004.

<sup>37</sup> Thüringer OLG, Beschluss v. 18.05.2009 – Az. 9 Verg 4/09; OLG Frankfurt am Main, Beschluss v. 24.02.2009 – Az. 11 Verg 19/08; OLG Düsseldorf, Beschluss v. 02.12.2009 – Az. VII-Verg 39/09.

<sup>38</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 02.12.2009, Az. VII-Verg 39/09; Beschluss v. 24.11.2006 – Az. VII-Verg 82/05.

<sup>39</sup> VK Düsseldorf, Beschluss v. 31.10.2005, Az. VK-30/2005-B.

<sup>40</sup> VK Lüneburg, Beschluss v. 12.12.2011, Az. VgK – 53/2011.

<sup>41</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 15.12.2004 – Verg 48/04 = VergabeR 2005, S. 207 ff., 210.

nungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften des KrWG „und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ steht. In diesem Zusammenhang sind nicht zuletzt auch die straßenrechtlichen Vorschriften zur Nutzung öffentlichen Straßenraums in den Blick zu nehmen.

In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird das **ungenehmigte Abstellen von Altkleidersammelcontainern** als Verhalten gewertet, das jedenfalls erhebliche Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Unternehmens aufwirft.<sup>42</sup> Der dabei von den Verwaltungsgerichten herangezogene Begriff der „Unzuverlässigkeit“, der in zahlreichen Vorschriften des Wirtschaftsverwaltungsrechts Verwendung findet, ist erfüllt, wenn

„ein Gewerbetreibender nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe künftig ordnungsgemäß betreibt“.<sup>43</sup>

#### d) Unbedenklichkeitsbescheinigung von Krankenkasse und Finanzamt darüber, dass Sozialversicherungsbeiträge und Steuern gezahlt werden

Gleiches gilt für die Verpflichtung zur Zahlung von Steuern und Abgaben sowie der Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung: Der Auftraggeber **kann** einen Bewerber, der diese Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß erfüllt hat, von dem Vergabeverfahren wegen Unzuverlässigkeit ausschließen.

#### e) Referenzen von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE), Städten/Gemeinden, karitativen Verbänden

In fachlicher und technischer Hinsicht kann der Auftraggeber von den Bietern zum Nachweis der Leistungsfähigkeit eine Liste der wesentlichen in den letzten drei Jahren erbrachten Leistungen verlangen. Eine solche **Referenzliste** ist ein geeignetes Mittel, um die Leistungsfähigkeit, aber auch die Zuverlässigkeit eines

anbietenden Unternehmens zu überprüfen. Der Auftraggeber ist darüber hinaus auch berechtigt, eigene schlechte Erfahrungen mit einem Unternehmen zum Gegenstand der Eignungsprüfung in einem nachfolgenden Vergabeverfahren zu machen.<sup>44</sup>

Ein entsorgungspflichtiger Landkreis ist berechtigt zu fordern, dass der Bieter eine entsprechende Leistung **zumindest** schon einmal **für eine andere kommunale Gebietskörperschaft mit einer bestimmten Größe** erbracht hat oder derzeit erbringt. Denn auch bei der Festlegung des auftragsbezogenen Eignungsprofils ist der Auftraggeber weitgehend frei; die Grenze zur Rechtswidrigkeit ist erst überschritten, wenn eine Forderung unzumutbar ist oder nicht mehr der Befriedigung eines mit Blick auf das konkrete Beschaffungsvorhaben berechtigten Informations- und/oder Prüfungsbedürfnisses dient, sondern ohne jeden sachlichen Grund ausgrenzend und damit wettbewerbsbeschränkend wird.<sup>45</sup>

#### f) Benennung des Gesamtumsatzes und des operativen Umsatzes aus dem Bereich der Alttextilerfassung und -verwertung beziehungsweise sonstige geeignete Nachweise zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage aus den letzten zwei bis drei abgeschlossenen Geschäftsjahren

Öffentliche Auftraggeber dürfen von Bietern zum Nachweis der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Erklärungen über den Gesamtumsatz des Unternehmens sowie den Umsatz bezüglich der besonderen Leistungsart, die Gegenstand der Vergabe

<sup>42</sup> VG Arnsberg, Urteil v. 20.3.2013, Az. 8 L 978/12; Bay. VGH, Beschluss v. 08.04.2013, Az. 20 CS 13.377; VG Düsseldorf, Urteil v. 19.04.2013 – Az. 17 L 440/13; in der Tendenz ähnlich: VG Gelsenkirchen, Urteil v. 03.05.2013 – Az. 9 L 1622/12.

<sup>43</sup> Vgl. etwa BVerwG, Urteil v. 02.02.1982, Az. 1 C 146.80; BVerwGE 65, S. 1 ff.

<sup>44</sup> Vgl. den lesenswerten Beschluss der VK Sachsen-Anhalt vom 15.07.2010, Az. 2 VK LSA 11/10.

<sup>45</sup> OLG Koblenz, Beschluss v. 13.06.2012, Az. 1 Verg 2/12.

ist, jeweils bezogen auf die letzten drei Geschäftsjahre, fordern. Die Umsatzerklärung lässt Rückschlüsse über die Geschäftsentwicklung des Bieters zu sowie darüber, welchen Anteil die vergleichbaren Leistungen an seinem Gesamtgeschäft haben.

#### g) Zertifikat eines Qualitätsmanagementsystems nach DIN EN ISO 9001:2008 zur Erfassung von Sammelware oder eines Umweltmanagementsystems nach DIN EN ISO 14001

Öffentliche Auftraggeber können von Bietern **Qualitätssicherungsmaßnahmen** verlangen. Dies dient dem Nachweis dafür, dass das Unternehmen bestimmte **Qualitätsanforderungen** erfüllt. Die Auftraggeber können in Ausschreibungen die Vorlage von Bescheinigungen von unabhängigen Qualitätsstellen verlangen. Dabei müssen sie dann aber auf **Qualitätsnachweisverfahren** auf der Grundlage der einschlägigen Normen und auf Bescheinigungen Bezug nehmen, die durch Stellen zertifiziert sind, die den europäischen Zertifizierungsnormen entsprechen. Die einschlägigen Normen sind beispielsweise die DIN EN ISO 9000 ff. Gleichwertige Bescheinigungen von Stellen aus anderen Mitgliedstaaten muss der Auftraggeber allerdings ebenso anerkennen wie andere gleichwertige Nachweise für Qualitätssicherungsmaßnahmen.

Für Dienstleistungsaufträge gibt es ähnlich den Vorgaben zu Qualitätsmanagementsystemen die Möglichkeit, ein **Umweltmanagementsystem** zu verlangen. Die Angaben hierzu beziehen sich auf die Maßnahmen und Prozesse, die ein Unternehmen zur Sicherung einer nachhaltigen Umweltverträglichkeit der betrieblichen Prozesse sowie der Verhaltensweisen der Mitarbeiter vorsieht.<sup>46</sup> Wenn der zu vergebende Auftrag die Erbringung von Dienstleistungen mit Umweltbezug oder erhöhten Umweltgefahren oder -auswirkungen betrifft und die umweltrelevanten Tätig-

keiten mehr als nur die Bedeutung einer Hilfstätigkeit zur Erbringung der Hauptleistung aufweisen beziehungsweise das Gesamtbild mit prägen<sup>47</sup>, dürfen Auftraggeber Umweltmanagementsysteme fordern. Tun sie dies, sollen sie auf Normen Bezug nehmen, die auf einschlägigen Normen beruhen (zum Beispiel DIN EN ISO 14001). Gleichwertige Bescheinigungen von Stellen anderer Mitgliedstaaten und andere, von den Bietern vorgelegte Nachweise für gleichwertige Maßnahmen des Umweltmanagements sind zu akzeptieren.

#### h) Behördliche Genehmigungen zum Beispiel nach Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) oder Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)

Auftraggeber können von Bietern im Vergabeverfahren selbstverständlich auch den Nachweis dafür verlangen, dass diese über die für die Erbringung der Leistungen erforderlichen behördlichen **Genehmigungen** verfügen. Wenn ein Unternehmen für die Herrichtung oder den Betrieb seiner technischen Ausrüstung eine **behördliche Genehmigung** benötigt, ist es nur bei Vorliegen dieser Genehmigung leistungsfähig. In Betracht kommt zum Beispiel eine **Güterkraftverkehrserlaubnis** für Fahrzeuge mit zulässigem Gesamtgewicht <3,5 Tonnen nach §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 GüKG oder eine BImSch-Genehmigung für den Umschlag, die gemäß § 4 BImSchG in Verbindung mit Nr. 8.12 Spalte 2 b des Anhangs der 4. BImSchV bei Lager- und Umschlagplätzen bei Tonnagen über 100 Tonnen notwendig ist.

#### i) Zertifikat „Entsorgungsfachbetrieb“ beziehungsweise EU-vergleichbar

In der abfallrechtlichen Kommentarliteratur wird die Beauftragung zertifizierter Entsorgungsfachbetriebe im Sinne des § 56 KrWG empfohlen.<sup>48</sup> Die Vergabe-

<sup>46</sup> Vgl. VK SH, Beschluss v. 22.04.2008, Az. VK-SH 03/08.

<sup>47</sup> So BMU, Hinweise zu den rechtlichen Möglichkeiten der Berücksichtigung der Teilnahme von Organisationen am europäischen Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltprüfung EMAS bei öffentlicher Vergabe vom 17.08.2004, Seite 5.

Rechtsprechung hält die Forderung eines entsprechenden Zertifikats im Rahmen einer Ausschreibung für zulässig<sup>49</sup>.

Der Auftraggeber sollte schon in der Vergabebekanntmachung klarstellen, dass die Bieter **ein aktuell gültiges** Entsorgungsfachbetriebezertifikat für die im Auftragsfall mit der Durchführung des Auftrags befasste **Niederlassung** vorzulegen haben, um diesbezügliche Unklarheiten und daraus resultierende Bieterfragen, Rügen oder gar Nachprüfungsverfahren sowie Unsicherheiten bei der Prüfung und Wertung der Angebote zu vermeiden. Ferner sollte der Auftraggeber darauf achten, ein Entsorgungsfachbetriebezertifikat für die ausgeschriebene Tätigkeit (Sammeln, Handeln, Makeln, Befördern, Verwerten) zu verlangen. Der Auftraggeber kann sich auch zunächst mittels einer Eigenerklärung von den Bietern bestätigen lassen, dass die betreffende Niederlassung über ein aktuell gültiges Entsorgungsfachbetriebezertifikat für die ausgeschriebene Tätigkeit verfügt, sollte sich sodann aber vor Zuschlagserteilung von dem durch den Zuschlag vorgesehenen Bieter das Zertifikat vorlegen lassen, um so dessen Angaben in der Eigenerklärung zu verifizieren.

Bei mehrjährigen Vertragslaufzeiten sollte in den Vertragsbedingungen geregelt werden, dass den Auftragnehmer eine Nachweispflicht trifft, dass das Zertifikat entsprechend verlängert wurde. Für den Fall der Nichtverlängerung oder Aberkennung sollte ein außerordentliches Kündigungsrecht vorgesehen werden.

## j) Bestätigung der Anzeige nach § 53 KrWG von der zuständigen Behörde

**Sammler, Beförderer, Händler und Makler** von Abfällen haben gemäß § 53 KrWG die Tätigkeit ihres Betriebes vor Aufnahme der Tätigkeit der zuständigen

Behörde anzuzeigen, es sei denn, der Betrieb verfügt über eine Erlaubnis nach § 54 KrWG. Die Tätigkeit darf nicht ohne vorherige Anzeige aufgenommen werden.<sup>50</sup> Der Eingang der Anzeige wird dem Anzeigenden gemäß § 53 Abs. 1 S. 2 KrWG von der zuständigen Behörde unverzüglich bestätigt; diese unverzügliche Bestätigung ist erforderlich, damit die nach § 53 KrWG Verpflichteten bei einer eventuellen Kontrolle die erfolgte Anzeige nachweisen können.<sup>51</sup> Der Inhaber des Betriebes sowie die für die Betriebsleitung verantwortlichen Personen müssen **zuverlässig** sein (§ 53 Abs. 2 S. 1 KrWG). Ferner müssen der Inhaber, soweit er für die Leitung des Betriebes verantwortlich ist, die für die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebes verantwortlichen Personen und das sonstige Personal über die für ihre Tätigkeit notwendige **Fach- und Sachkunde** verfügen (§ 53 Abs. 2 S. 2 KrWG). Die zuständige Behörde kann Unterlagen über den Nachweis der Zuverlässigkeit und der Fach- und Sachkunde vom Anzeigenden verlangen (§ 53 Abs. 3 S. 2 KrWG). Sie hat die angezeigte Tätigkeit zu untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Inhabers oder der für die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebes verantwortlichen Personen ergeben, oder wenn die erforderliche Fach- oder Sachkunde nicht nachgewiesen wurde (§ 53 Abs. 3 S. 3 KrWG).

Bei den in § 53 KrWG verwendeten Begrifflichkeiten drängt sich die Parallele zu den oben genannten vergaberechtlichen Eignungsaspekten **Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit inklusive Gesetzestreue** (§ 97 Abs. 3 GWB) auf. Gleichwohl kann die Anzeige nach § 53 KrWG die Eignungsprüfung im Rahmen des Vergabeverfahrens nicht vollständig ersetzen. Denn bei der Prüfung der Zuverlässigkeit im Rahmen von § 53 KrWG ist primär die Einhaltung abfallrechtlicher Vorschriften maßgeblich; Bedenken gegen die Zuverlässigkeit können lediglich auf Tatsachen gestützt werden, die für die **schadlose und umweltfreundliche**

Ausführung der von § 53 KrWG erfassten Tätigkeiten relevant sein können.<sup>52</sup> Die vergaberechtliche Überprüfung der Zuverlässigkeit geht jedoch weit darüber hinaus: Ein Unternehmen ist zuverlässig, wenn es seinen gesetzlichen Verpflichtungen bislang nachgekommen ist und eine sorgfältige und einwandfreie Ausführung der ausgeschriebenen Leistungen entsprechend den rechtlichen und technischen Normen (einschließlich Gewährleistung) erwarten lässt.<sup>53</sup> Die Zuverlässigkeit ist unter anderem dann regelmäßig ausgeschlossen, wenn der Bieter bereits früher vertragswidriges Verhalten, zum Beispiel in Form von Schlechtleistung, zeigte.<sup>54</sup> Weitere typische Tatbestände, die eine Unzuverlässigkeit des Bewerbers beziehungsweise Bieters nahelegen, sind die Beantragung oder Eröffnung eines Insolvenzverfahrens beziehungsweise die Ablehnung der Eröffnung mangels Insolvenzmasse, die mangelnde Zahlung von Steuern und Abgaben sowie Sozialversicherungsbeiträgen<sup>55</sup>, ferner die illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern, die illegale Aufstellung von Alttextilsammelbehältern und Ähnliches.

Die Bestätigung der Anzeige nach § 53 KrWG kann auch deshalb die vergaberechtliche Eignungsprüfung nicht ersetzen, weil bei Letzterer auch die Leistungsfähigkeit des Bewerbers beziehungsweise Bieters überprüft wird. Ein Unternehmen ist leistungsfähig, wenn sein Betrieb in technischer, kaufmännischer, personeller und finanzieller Hinsicht so ausgestattet ist, dass es eine fach- und fristgerechte Ausführung der zu erbringenden Bau- und der sonstigen Leistungen garantieren kann.<sup>56</sup> Dies wird jedoch im Rahmen von § 53 KrWG nicht überprüft.

## k) Verpflichtung zur Zahlung des Mindestlohns in der Entsorgungsbranche

Dass die Bieter zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften verpflichtet sind, ist durch das Merkmal der **Gesetzestreue** vom Gesetzgeber in § 97 Abs. 4 S. 1 GBB ausdrücklich herausgestellt worden. Zuverlässig ist daher nur ein Bieter, der seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachkommt (und auch zukünftig nachkommen wird). Der Gesetzgeber wollte damit klarstellen, dass eine Bindung an für **allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge** im Anwendungsbereich der Entsenderrichtlinie im Einklang mit der Rechtsprechung des EUGH zur Tariftreue steht und im Vergabeverfahren beachtlich ist. Damit ist es zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals „gesetzestreu“ ausreichend, dass ein Mindestlohn nach dem im AEntG vorgesehenen Verfahren bundesweit für verbindlich erklärt wurde. Es ist insoweit nicht notwendig, dass der Mindestlohn durch ein formelles Gesetz vorgesehen wird.<sup>57</sup>

Eine Forderung des Auftraggebers nach einer Erklärung der Bieter, dass diese ihren Mitarbeitern den im allgemeinverbindlichen Tarifvertrag vorgesehenen Mindestlohn zahlen, ist daher nicht zu beanstanden, weil diese Forderung lediglich eine Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe darstellt.<sup>58</sup>

Bereits zum 1. Januar 2013 ist für die **Branche Abfallwirtschaft** ein allgemeinverbindlicher Mindestlohntarifvertrag in Kraft getreten, der eine Entlohnung mit 8,68 EUR pro Stunde vorsieht.<sup>59</sup> Der Tarifvertrag gilt für die Branche Abfallwirtschaft. Diese umfasst alle Betriebe oder selbstständigen Betriebsabteilungen,

<sup>48</sup> Schink, in: Schink/Versteyl, Kommentar zum KrWG, § 20 Rn 72.

<sup>49</sup> OLG Saarbrücken, Beschluss v. 13.11.2002, Az. 5 Verg 1/02; im Ergebnis ebenso OLG Naumburg, Beschluss v. 02.08.2012, Az. 2 Verg 3/12; 1 VK Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 07.07.2006, Az. 1 VK-LVwA 11/06; VK BaWü, Beschluss v. 16.08.2005, Az. 1 VK 48/05; VK Lüneburg, Beschluss v. 10.02.2004, Az. 203-VgK-43/2003.

<sup>50</sup> Dippel, in: Schink/Versteyl, KrWG, § 53 Rn 9.

<sup>51</sup> Dippel, a. a. O. (Fn 65).

<sup>52</sup> Dippel, in: Schink/Versteyl, KrWG, § 53 Rn 16, 18 unter Hinweis auf VG Koblenz, Urteil v. 17.11.2009, Az. 7 K 724/09.KO.

<sup>53</sup> Hausmann/von Hoff, in: Kulartz/Marx/Portz/Prieß, VOL/A 2. Aufl. 2011, § 7 EG Rn 16 m. w. N.

<sup>54</sup> Hailbronner, in: Byok/Jaeger, GWB 2. Aufl. 2005, § 97 Rn. 243.

<sup>55</sup> Vgl. die Auflistung in § 6 Abs. 6 lit. a) bis e) VOL/A-EG.

<sup>56</sup> VK Schleswig-Holstein, Beschluss v. 27.01.2009, Az. VK-SH 19/08; VK Düsseldorf, Beschluss v. 21.01.2009, Az. VK-43/2008-L; VK Saarland, Beschluss v. 12.01.2009, Az. 1 VK 07/2008.

<sup>57</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 20.01.2010, Az. VII-Verg 1/10; 3. VK Bund, Beschluss v. 09.09.2009, Az. VK 3 – 163/09.

<sup>58</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 30.12.2010, Az. VII-Verg 24/10.

<sup>59</sup> Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst (5. AbfallArbbV) nebst Anlage 1: Rechtsnormen des Mindestlohntarifvertrags für die Branche Abfallwirtschaft vom 7. Januar 2009 in der Fassung der Änderungstarifverträge vom 12. August 2009, 19. August 2010, 16. Juni 2011, 6. März 2012 und 15. Oktober 2013, BAnz AT 30.01.2013.

die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Abfälle sammeln, befördern, lagern, behandeln, verwerten oder beseitigen und/oder öffentliche Verkehrsflächen reinigen. Der Tarifvertrag gilt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in solchen Betrieben oder selbstständigen Betriebsabteilungen tätig sind. Gemäß § 1 der Fünften Abfallarbeitsbedingungenverordnung vom 28. Januar 2013 **finden die Rechtsnormen des Mindestlohtarifvertrages für die Branche Abfallwirtschaft auf alle unter seinen Geltungsbereich fallenden und nicht an ihn gebundenen Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer/-innen Anwendung, wenn der Betrieb oder die selbstständige Betriebsabteilung überwiegend Abfälle im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG sammelt, befördert, lagert, beseitigt oder verwertet.** Die Rechtsnormen des Tarifvertrages gelten auch für Arbeitsverhältnisse zwischen einem Arbeitgeber mit Sitz im Ausland und seinen im Geltungsbereich der 5. AbfallArbbV beschäftigten Arbeitnehmern/-innen. Wird ein/e Leiharbeiter/-in von einem Entleiher mit Tätigkeiten beschäftigt, die in den Geltungsbereich der 5. AbfallArbbV fallen, so hat der Verleiher ihm/ihr nach § 8 Abs. 3 des AEntG zumindest die nach der 5. AbfallArbbV vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen zu gewähren.

Kürzlich wurde zwischen den Tarifvertragsparteien die Erhöhung des Mindestlohns von 8,68 Euro auf 8,86 Euro ab dem 1. Juli 2014 mit einer Laufzeit bis 30. Juni 2015 vereinbart. Die Parteien erklärten, trotz gesetzlichen Mindestlohns am Mindestlohn nach dem Entsendegesetz festzuhalten und ab Frühjahr 2015 wieder zu verhandeln.

### 3. Auftragsausführungsbedingungen

Gemäß § 97 Abs. 4 S. 2 GWB können für die Auftragsdurchführung **zusätzliche Anforderungen an Auftrag-**

*nehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.* Damit wird klargestellt, dass öffentliche Auftraggeber von ihren Auftragnehmern ein bestimmtes Verhalten während der Ausführung des Auftrages verlangen können, auch wenn Letztere sich ansonsten am Markt anders verhalten. Diese **zusätzlichen Anforderungen für die Ausführung des Auftrags stellen Leistungsanforderungen dar.**

Die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers können zum Beispiel die **Beschäftigung von Auszubildenden oder Langzeitarbeitslosen bezogen auf den konkreten Auftrag** betreffen. Sie können eine **angemessene Bezahlung** zur Sicherstellung der Qualifikation von Personal fordern.<sup>60</sup>

Im Hinblick auf die Zahlung von Tarif- oder Mindestlöhnen ist festzuhalten: Wo kein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag greift, ergänzt § 97 Abs. 4 S. 2 GWB das Merkmal „Zuverlässigkeit“. Der öffentliche Auftraggeber darf nach dieser Vorschrift von den Bietern beziehungsweise dem späteren Auftragnehmer fordern, dass er den Mitarbeitern, die er bei der Ausführung des Auftrags einsetzt, bestimmte Tarife oder einen bestimmten Mindestlohn zahlt.<sup>61</sup>

Der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann die Verpflichtung des Auftragnehmers dienen, bei der Auftragsdurchführung (*Langzeit-)Arbeitslose zu beschäftigen.* Dementsprechend können öffentliche Auftraggeber fordern, dass der Auftragnehmer sich verpflichtet, für eine festgelegte Zeit eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen zu beschäftigen, die von der Agentur für Arbeit zugewiesen werden.<sup>62</sup> Ferner kann bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags die Zuweisung geförderter Arbeitnehmer nichtdiskriminierend für alle Bewerber als vertragliche Nebenbestimmung aufgenommen werden (§262 SGB III).<sup>63</sup>

### 4. Zuschlagskriterien

Gemäß § 97 Abs. 5 GWB wird der Zuschlag auf das **wirtschaftlichste** Angebot erteilt. Bei der Entscheidung über den Zuschlag werden verschiedene durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigte Kriterien wie **beispielsweise** Qualität, Preis, technischer Wert, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität und anderes berücksichtigt<sup>64</sup>. Der **niedrigste Preis allein** ist damit **nicht entscheidend**. Der öffentliche Auftraggeber muss die Kriterien nach **pflichtgemäßem Ermessen** auswählen, gewichten und den Bietern im Vorfeld der Angebotsabgabe, das heißt bereits in der Vergabebekanntmachung, spätestens aber mit den Vergabeunterlagen, bekanntgeben, damit sich diese bei der Erstellung ihrer Angebote darauf einstellen können.

Denkbar sind **einfache Anforderungen**, deren Vorliegen allein mit „erfüllt“ oder „nicht erfüllt“ bewertet wird. Bei **komplexeren** Anforderungen ist hingegen eine Bewertung nach dem Erfüllungsgrad sachgerechter, und – dem Gleichbehandlungsgebot gemäß § 97 Abs. 2 GWB nachkommend – auch genauer. Beide Anforderungskategorien können in ein- und derselben **Wertungsmatrix** auch vermischt werden. Es können des Weiteren **auch k.o.-Kriterien** verwendet werden.<sup>65</sup>

Die Wahrung der Grundsätze der **Gleichheit**, der **Nichtdiskriminierung** und der Transparenz verlangt es, dass die vom öffentlichen Auftraggeber gewählten Zuschlagskriterien objektiv sind, was gewährleistet, dass der Vergleich und die Bewertung der Angebote in objektiver Weise und somit unter den Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs erfolgen. Die vom

Auftraggeber als Zuschlagskriterien für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots festgelegten Kriterien müssen insbesondere mit dem **Gegenstand des Auftrags** zusammenhängen.<sup>66</sup> Sie müssen aber nicht notwendigerweise quantitativer Art oder ausschließlich auf die Preise ausgerichtet sein.<sup>67</sup> Deshalb gehört zu den Zuschlagskriterien auch das Kriterium „Umwelteigenschaften“. **Umweltschutzkriterien** darf der Auftraggeber bei der Angebotsbewertung berücksichtigen, sofern sie

- mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen,
- dem Auftraggeber keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumen,
- ausdrücklich im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung des Auftrags genannt sind und bei ihnen alle wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere das Diskriminierungsverbot, beachtet werden.<sup>69</sup>

Verfolgt der Auftraggeber mit Zuschlagskriterien bestimmte Zwecke, zum Beispiel Förderung des Umweltschutzes, so ist dies im Grundsatz zulässig.<sup>70</sup>

Als mögliches Zuschlagskriterium kommen deshalb bei der Alttextilentorgung nicht nur **Transportkosten pro Mg oder Transportentfernung pro Mg**<sup>71</sup>, sondern auch die qualitativ höherwertigere Verwertung gegenüber qualitativ weniger hochwertigen Verwertungen (zum Beispiel thermische Verwertung) in Betracht. Hier könnten **Wiederverwendungs- oder (stoffliche) Verwertungsquoten** eine Rolle spielen. Im Rahmen eines solchen Kriteriums könnten beispielsweise Zusatzpunkte vergeben werden. Damit würde sich der Auftraggeber vom Grundsatz her nicht

<sup>60</sup> Vgl. die Gesetzesbegründung der BReg zum GesE auf BT-Drucks. 16/10117 vom 13. August 2008, Seite 16.

<sup>61</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 30.12.2010, Az. VII-Verg 24/10.

<sup>62</sup> So ausdrücklich der mittlerweile aufgehobene § 279a Abs. 1 Nr. 1 SGB III aF; vgl. dazu 1. VK Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 27. Juli 2000, Az. VK Hal 20/00, S. 13 ff.

<sup>63</sup> Schellenberg/Pünder, Vergaberecht, 1. Aufl. 2011, § 97 Rn 139.

<sup>64</sup> Die Aufzählung ist nicht abschließend, wie bereits der Wortlaut („beispielsweise“) deutlich macht.

<sup>65</sup> 2. VK Bund, Beschluss v. 17.03.2005, Az. VK 2 – 09/05; 3. VK Bund, Beschluss v. 29.01.2009, Az. VK 3 – 200/08; Beschluss v. 29.01.2009, Az. VK 3 – 197/08.

<sup>66</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 01.08.2012, Az. VII-Verg 105/11.

<sup>67</sup> EuGH, Urteil v. 17.09.2002, Rs. C-513/99 („Concordia Bus“); Urteil v. 04.12.2003, Rs. C-448/01 („Wienstrom“).

<sup>68</sup> EuGH, Urteil v. 10.05.2012, Rs. C- 368/10 („Max Havelaar“).

<sup>69</sup> EuGH, Urteil v. 17.09.2002, Rs. C-513/99 („Concordia Bus“); Urteil v. 04.12.2003, Rs. C-448/01 („Wienstrom“).

<sup>70</sup> Weyand, in: ibr-online-Kommentar zum Vergaberecht, Stand: 26.11.2012, § 97 Rn. 1004 unter Hinweis auf die Wienstrom-Entscheidung des EuGH (Urteil vom 4.12.2003, Rs. C-448/01), in der dieser betont, dass es auch nicht schadet, wenn sich möglicherweise das mittels des Zuschlagskriteriums angestrebte Ziel mit diesem gar nicht erreichen lässt.

<sup>71</sup> VK Brandenburg, Beschluss v. 17.10.2011, Az. VK 39/11; Beschluss v. 28.7.2011, Az. VK 18/11; OLG Rostock, Beschluss v. 30.05.2005, Az. 17 Verg 4/05.

angreifbar machen; Zuschlagskriterien, nach denen Angebote, die bestimmten spezifischen und objektiv quantifizierbaren Umweltafordernungen entsprechen, Zusatzpunkte erhalten, sind nämlich nach der Rechtsprechung des EuGH nicht so geartet, dass dem Auftraggeber eine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit eingeräumt wird.<sup>72</sup>

Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Auftraggeber der Alttextilentsorgungsleistung ist gemäß § 8 Abs. 1 S. 3 KrWG verpflichtet, eine möglichst hochwertige Verwertung anzustreben (sogenannter „Strebsamkeitsappell“).<sup>73</sup> Die Anforderungen an die **Hochwertigkeit der Verwertung** werden in § 8 Abs. 1 S. 3 KrWG nicht näher konkretisiert. Vorgeschlagen wird, zur Konkretisierung auf die Zielbestimmung des § 1 und die Hierarchiestufen des § 6 Abs. 1 KrWG zurückzugreifen.<sup>74</sup> Rein praktisch soll dies bedeuten, dass eine Wiederverwendung von Abfällen hochwertiger als ihr Recycling und dies hochwertiger als die sonstige Verwertung und hier insbesondere die thermische Verwertung ist.<sup>75</sup>

Vergaberechtlich erscheint es nach hiesiger Einschätzung daher zulässig, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Auftraggeber bei der Ausschreibung von Entsorgungsleistungen in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen festlegt, dass er im Rahmen der Angebotswertung eine von den Bietern angebotene **Wiederverwendungsquote** berücksichtigen wird. Mit einem solchen Zuschlagskriterium würde der Auftraggeber das abfall-(umwelt-)rechtliche Ziel verfolgen, eine möglichst hochwertige Verwertung entsprechend der Hierarchiestufen des § 6 Abs. 1 KrWG im Rahmen der Ausschreibung zu erzielen. Eine Diskriminierung einzelner Bieter ist dabei nicht ersichtlich, wenn das Zuschlagskriterium objektiv und unterschiedslos auf die Angebote aller Bieter angewandt wird.

## 5. Entscheidung über den Zuschlag

Nach § 19 Abs. 6 S. 2 VOL/A-EG darf auf Angebote, deren Preise in offenbarem Missverhältnis zur Leistung stehen, der Zuschlag nicht erteilt werden. Für den Geltungsbereich des AEntG bedeutet dies, dass sich der Auftraggeber mit der Preiskalkulation des Bieters befassen und prüfen muss, ob dieser in der Lage ist, hieraus seinen Beschäftigten den Mindestlohn zu zahlen. Unterlässt der Auftraggeber diese Prüfung, riskiert er nach dem AEntG sowohl die Verwirklichung eines Bußgeldtatbestandes als auch eine Haftung hinsichtlich der Mindestlohnzahlung den Beschäftigten des Auftragnehmers gegenüber. Entsprechende Prüfpflichten sehen die einschlägigen Landesvergabebe- setze vor (vergleiche § 10 Abs. 1 TVgG NRW).

Vergaberechtlich gilt: Unterschreiten die ange- setzten Kosten die nach der Leistungsbeschreibung notwendigen oder angebotenen Leistungen, ist dies entweder auf eine untertarifliche Entlohnung der Ar- beitnehmer oder auf den fehlenden Willen des Bieters zurückzuführen, die angebotenen Leistungen voll- ständig und ordnungsgemäß zu erfüllen; beide denk- baren Gründe führen zum Ausschluss des betreffenden Angebotes.<sup>76</sup>

## III. Fazit/Zusammenfassung

Abfall- und vergaberechtliche Anforderungen lassen sich miteinander in Einklang bringen, um so auf viel- fältige Art und Weise in allen Phasen des Vergabe- fahrens, also sowohl bei der Formulierung der Lei- stungsbeschreibung als auch bei der Eignungsprüfung und schließlich der Angebotswertung, eine hochwer- tige Verwertung in einem transparenten und fairen Wettbewerb an geeignete Unternehmen wirtschaftlich zu vergeben.

Die wesentlichen Empfehlungen sind nachfolgend übersichtlich zusammengefasst:

- Qualitative Vorgaben zu Sammelcontainern, Stand- plätzen und Entleerungsrhythmus als Kennzeichen der Leistungsfähigkeit des kommunalen Systems zum Inhalt der Leistungsbeschreibung machen.
- Verpflichtung zur händischen Entnahme der Alt- textilien aus den Alttextilsammelbehältern „von vorne“ und eine erste Müllselektion zur Gewähr- leistung einer hochwertigen Verwertung in die Leistungsbeschreibung aufnehmen.
- Wiederverwendungs- und Verwertungsquoten in der Leistungsbeschreibung vorgeben, um den in der Abfallhierarchie hoch angesiedelten Geboten der Wiederverwendung und stofflichen Verwertung von Abfällen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 KrWG) ge- recht zu werden. Spiegelbildlich dazu in den Ver- tragsbedingungen Berichtspflichten des Auftra- gnehmers (Input-Output-Nachweise, Verwertungs- und Mengenstromnachweise oder Ähnliches) sowie Sanktionen (Vertragsstrafen, Kündigungsrechte) für den Fall der Nichterfüllung vorsehen.
- Von Bietern zunächst Eigenerklärungen zu be- stimmten Aspekten der Fachkunde, Leistungsfähig- keit und Zuverlässigkeit/Gesetzestreue verlangen, gleichzeitig aber in den Vergabeunterlagen fest- legen, dass von den Bietern in der engeren Wahl (oder auch nur von dem für den Zuschlag vorge- sehenen Bieter) vor Zuschlagserteilung noch ent- sprechende Nachweise verlangt werden und daran dann die Eigenerklärung(en) verifizieren.
- Eigenerklärung zur Zuverlässigkeit dahingehend ergänzen, dass der Bewerber beziehungsweise Bie- ter explizit auch versichert, in der Vergangenheit keine Alttextilbehälter aufgestellt zu haben, ohne zuvor die entsprechende Anzeige nach § 18 KrWG vorgenommen und/oder ohne eine erforderliche Nutzungserlaubnis nach (Landes-)Straßenrecht eingeholt zu haben.

- Von den Bietern genannte Referenzkunden kon- taktieren, um sich über die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Bieters zu vergewissern.
- Erhebliche Vertragsverletzungen in der Vergangen- heit zur Grundlage eines Ausschlusses des Bieters machen, wenn die Erkenntnisse den Schluss zulas- sen, dass der Bieter den konkret in Rede stehenden Vertrag nicht vertragsgerecht, fristgerecht und zu- verlässig wird ausführen können.
- Eigene schlechte Erfahrungen im Sinne von erheb- lichen Vertragspflichtverletzungen und Ähnlichem in einem Vermerk dokumentieren und zum Gegen- stand der Eignungsprüfung machen.
- In Vergabebekanntmachung und Vergabeunterla- gen ein aktuell gültiges Entsorgungsfachbetriebe- zertifikat für die im Auftragsfall mit der Durchfüh- rung des Auftrags befasste Niederlassung und für die ausgeschriebene Tätigkeit (Sammeln, Handeln, Makeln, Befördern, Verwerten) verlangen.
- Bestätigung der Anzeige nach § 53 KrWG allen- falls als Indiz für die abfallrechtliche Zuverlässig- keit sowie Fach-/Sachkunde einstufen. Auf eine vergaberechtliche Eignungsprüfung (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Gesetzestreue) nicht verzichten.
- Den für die Branche Abfallwirtschaft allgemeinver- bindlichen Mindestlohntarifvertrag in den Vergabe- unterlagen vorgeben für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer solcher Betriebe oder selbst- ständiger Betriebsabteilungen, die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Abfälle sammeln, befördern, lagern, behandeln, verwerten oder be- seitigen und/oder öffentliche Verkehrsflächen rei- nigen.
- Bei der Verwendung des Zuschlagskriteriums „Wie- derverwendungs-/Verwertungsquote“ gleichzeitig Anforderungen festlegen, die eine effektive Kont- rolle der Richtigkeit der Angaben der Bieter ermög- lichen (zum Beispiel Input-Output-Mengen unter Einbeziehung der Restmüllanteile).

<sup>72</sup> EuGH, Urteil v. 17.09.2002, Rs. C-513/99 („Concordia Bus“), Rn 66.

<sup>73</sup> Vgl. Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG, § 8 Rn 13.

<sup>74</sup> Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG, § 8 Rn 15.

<sup>75</sup> Schink, in: Schink/Versteyl, KrWG, § 8 Rn 15.

<sup>76</sup> So ausdrücklich: OLG Düsseldorf, Beschluss v. 08.09.2012 – VII-Verg 80/11.

Dr. Frank Wenzel<sup>1</sup>

# Umgang und Möglichkeiten einer Kooperation mit gemeinnützigen Alttextilsammlern

Mit dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist auch die Sammlung von Alttextilien in den Fokus der Abfallwirtschaft gerückt. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (öRE), die nach Maßgabe von § 20 KrWG unter anderem zur Entsorgung der in ihrem Gebiet anfallenden Verwertungsabfälle aus privaten Haushaltungen verpflichtet sind, verfügen über unterschiedliche Entsorgungssysteme. Alttextilien werden an Wertstoffhöfen, über Depot-Container und auch über Holsysteme (zum Beispiel im Wechsel mit Altpapier über „Blaue Tonnen“) erfasst und verwertet.

Mit dem KrWG und dem neu geschaffenen Anzeigeverfahren ist eine Vielzahl von neuen gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen angezeigt worden. Im Bereich der Alttextilsammlung ist es zudem zu einem deutlichen Anstieg nicht angezeigter Sammlungen gekommen, die mancherorts durch das „wilde Auf-

stellen“ von Behältern für deutlichen Unmut sorgen. Aktuell hohe Verwertungserlöse sind ein gewichtiger Grund für den Boom der Alttextilerfassung. Vor diesem Hintergrund sehen sich viele Kommunen veranlasst, ihre Organisation der Alttextilerfassung einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Dabei stehen die

Gewährleistung der hochwertigen Verwertung einer möglichst großen Menge von Alttextilien sowie eine für den Bürger attraktive (insbesondere: bequeme) Getrennterfassung des Stoffstroms im Mittelpunkt.

Insoweit kann sich auch die Frage stellen, inwieweit gemeinnützige Sammlungen Teil des geschützten öffentlichen Entsorgungssystems sein können (dazu 3.) und was bei Kooperationen zwischen öRE und gemeinnützigen Trägern beachtet werden muss (dazu 4.). Zunächst aber ist der Frage nachzugehen, inwieweit öRE gemeinnützige Sammlungen dulden müssen (dazu 2.).

## 1. Umgang mit gemeinnützigen Sammlungen

Der Gesetzgeber sieht ein Nebeneinander von öffentlicher Abfallwirtschaft und gemeinnütziger Vereinstätigkeit dadurch vor, dass er gemeinnützige Sammlungen als Ausnahme von der Überlassungspflicht in § 17 Abs. 2 KrWG bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen gestattet. Darüber hinaus privilegiert er gemeinnützige Sammlungen gegenüber gewerblichen Sammlungen, indem gemeinnützige Sammlungen geringere Voraussetzungen erfüllen müssen als ihre gewerbliche Konkurrenz. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG muss es sich um eine gemeinnützige Sammlung handeln [dazu a)], die die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuführt [dazu b)].

### a) Begriff der gemeinnützigen Sammlung

§ 3 Abs. 17 KrWG definiert den Begriff einer gemeinnützigen Sammlung. Nach Satz 1 der Vorschrift muss es sich zunächst um eine Sammlung handeln, die durch eine nach § 5 Abs. 1 Nummer 9 Körperschaftssteuer-gesetz steuerbefreite Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse getragen wird. In der Praxis wird der Nachweis im Regelfall durch einen entsprechenden Freistellungsbescheid des zuständigen Finanzamtes erbracht, wobei darauf zu achten ist, dass dieser den maßgeblichen Zeitraum der Sammlung miterfasst. Ein vorläufiger Bescheid über die Verein-

barkeit der Regelungen der Satzung mit den Vorgaben der AO genügt hingegen nicht.

Nach der Begriffsbestimmung ist es sodann erforderlich, dass die Sammlung „der Beschaffung von Mitteln zur Verwirklichung ihrer gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecke im Sinne der §§ 52 bis 54 der Abgabenordnung dient“. In der Praxis wird diese zweite Voraussetzung regelmäßig verkannt und unterstellt, dass die Voraussetzung als erfüllt angesehen werden kann, wenn ein Freistellungsbescheid vorgelegt wird. Da es sich nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Regelung („und“) um eine zusätzliche (zweite) Voraussetzung handelt, kann aber der Freistellungsbescheid nicht zum Nachweis der Mittelverwendung dienen. Da Träger gemeinnütziger Sammlungen die Anwendung einer Ausnahmenvorschrift (von der Überlassungspflicht) für sich beanspruchen, sind diese insoweit beweispflichtig. Gerade in den Fällen, in denen Anhaltspunkte für Zweifel am tatsächlichen Vereinszweck angebracht sein können (zum Beispiel ein neuer und unbekannter Verein mit wenigen Mitgliedern; Nähe oder Personenidentität von Vereinsmitgliedern und Mitarbeitern eines Entsorgungunternehmens), sollte auf Vorlage entsprechender Nachweise bestanden und im Übrigen als Auflage im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG bestimmt werden, dass mindestens jährlich geeignete Verwendungsnachweise vorgelegt werden.

Da in der Praxis die wenigsten gemeinnützigen Sammler selbst tätig sind, sondern vielmehr für (Teil-) Leistungen, insbesondere die eigentliche Verwertung, private Unternehmen beauftragen, müssen zudem die Voraussetzungen des § 3 Abs. 17 Satz 2 KrWG vorliegen, um begrifflich von einer gemeinnützigen Sammlung ausgehen zu können. Voraussetzung ist, dass es sich insoweit bei dem beauftragten Dritten um einen gewerblichen Sammler handelt und „dieser den Veräußerungserlös nach Abzug seiner Kosten und eines angemessenen Gewinns vollständig an die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse auskehrt“. Insoweit ist der gemeinnützige Sammler zu einer Offenlegung seiner Erlöskalkulation verpflichtet, aus der sich zunächst ergeben muss, dass marktübliche Verwertungserlöse vollständig angesetzt werden.

Da nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut ein „angemessener Gewinn“ von dem Verwertungserlös

<sup>1</sup> Rechtsanwalt Dr. Frank Wenzel, Gaßner, Groth, Siederer & Coll., Partnerschaft von Rechtsanwälten.

abgezogen werden kann, ist es unzulässig, marktübliche Verwertungserlöse anzusetzen oder gewinnersetzende Kostenpositionen wie Kommissionsentgelte oder ähnliches zum Abzug zu bringen. Basis für die Gewinnermittlung sind dabei die Kosten, nicht aber die Erlöse. Diese stehen vielmehr dem gemeinnützigen Sammler zu und können nicht Bezugspunkt für eine Umsatzrendite sein. Zugleich ist bei der Ermittlung der Angemessenheit des Gewinns zu berücksichtigen, dass die Gewinnmargen in der Entsorgungswirtschaft im Wettbewerb bekanntlich im unteren einstelligen Bereich liegen. Hierzu verfügen öRE in aller Regel aufgrund eigener (Ausschreibungs-)Erfahrungen über belastbare Benchmarks für Kosten- und Gewinnansätze. Auch wenn in der behördlichen Praxis bislang eine gewisse Zurückhaltung zu verzeichnen ist, sollten Vereine zum Nachweis des Vorliegens der Voraussetzungen von § 3 Abs. 17 Satz 2 KrWG zur Offenlegung der Erlöskalkulation beziehungsweise Vorlage entsprechender Nachweise aufgefordert werden. Es ist aus der bisherigen Praxis bekannt, dass eine Vielzahl von Vereinen durch die Entsorger lediglich mit Pauschalbeträgen vergütet worden sind. Derartige Pauschalbeträge sind nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Vorschrift unzulässig. Da auch die gemeinnützigen Träger insoweit geschützt werden, als sie die ihnen zustehenden Verwertungserlöse erhalten sollen, muss die tatsächliche Auskehrung der Verwertungserlöse nicht nur bei zweifelhaften Vereinen, sondern auch bei bekannten gemeinnützigen Trägern einer genauen Prüfung unterzogen werden. Die bisherige Praxis zeigt, dass Vereine immer häufiger von privaten Entsorgungsunternehmen genutzt werden („Logo-Shopping“), um hierdurch die Voraussetzungen der gewerblichen Sammlung gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG zu umgehen.

## b) Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung

Eine gemeinnützige Sammlung setzt des Weiteren voraus, dass die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden. Nach der Legaldefinition des § 7 Abs. 3 Satz 2 und 3 KrWG erfolgt die Verwertung ordnungsgemäß, wenn sie im Ein-

klang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht, und schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt. Der Träger der gemeinnützigen Sammlung ist insoweit darlegungspflichtig (§ 18 Abs. 3 Satz 2 KrWG).

Nach der Rechtsprechung kann die gemeinnützige Sammlung mangels entsprechenden Nachweises untersagt werden, wenn der Träger diesen trotz ausdrücklicher Aufforderung nicht vorlegt. Ansonsten wird zum Teil vertreten, dass es bei werthaltigen Abfällen, für die etablierte Verwertungswege bestehen, ausreichend sei, sich auf eine plausible und pauschale Angabe des Verwertungsweges zu beschränken. Richtigerweise wird jedoch der Verwertungsweg konkret zu belegen sein, da das Gesetz keine derartige Privilegierung bestimmter Verwertungsabfälle kennt und im Übrigen auch bei diesen regelmäßig als Abfälle zur Beseitigung zu qualifizierende Sortierreste (durch Fehlwürfe) gegeben sind.

## 2. Gemeinnützige Sammlungen als Bestandteil des öRE-Entsorgungssystems

Sodann stellt sich die Frage, ob gemeinnützige Sammlungen auch Bestandteil des geschützten öffentlichen Entsorgungssystems sein können. Dabei ist zunächst im Einzelfall das konkrete System dahingehend zu untersuchen, welche Bestandteile das Entsorgungssystem des öRE konkret umfasst. Denn der öRE stellt in Kooperationen regelmäßig Teile des Entsorgungssystems, zum Beispiel Wertstoff-Höfe oder -Sammelplätze, Depot-Container oder andere Sammelbehälter. Soweit das vom öRE selbst vorgehaltene System reicht, steht sein Schutz nach Maßgabe von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. Abs. 3 KrWG außer Frage. Das Entsorgungssystem des öRE selbst kann gegebenenfalls ausreichen, um – auch zum Schutz der gemeinnützigen Sammlungen – konkurrierende gewerbliche Sammlungen zu unterbinden.

Darüber hinaus stehen überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG auch entgegen, wenn die Sammlung die Funktionsfähigkeit „des vom öRE beauftragten Dritten“ gefährdet. Dies setzt zunächst voraus, dass der gemeinnützige Träger, zum Beispiel im Rahmen einer entsprechenden Kooperationsvereinbarung, vom öRE mit der Entsorgung beauftragt ist. Eine bloße Duldung der Entsorgungstätigkeit des gemeinnützigen Trägers durch den öRE soll nach (nicht rechtskräftiger) Entscheidung des VG Ansbach noch nicht ausreichen. Ist aber die Kooperation zum Beispiel im Abfallwirtschaftskonzept ausdrücklich erwähnt oder gar durch Beschluss des für die Abfallwirtschaft zuständigen Organs ausdrücklich vorgesehen (so jüngst zum Beispiel das VG Mainz<sup>2</sup> zu einem entsprechenden Beschluss eines Werksausschusses eines kommunalen Eigenbetriebs), kann das System des gemeinnützigen Trägers auch Teil des geschützten öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems werden. Insoweit hat erfreulicherweise auch das OVG Nordrhein-Westfalen<sup>3</sup> zwischenzeitlich klargestellt, dass im Auftrag des öRE durchgeführte karitative Sammlungen auch unter den Schutz des § 17 KrWG fallen.

Sodann spricht der Wortlaut der Regelung dafür, dass es auf die Gefährdung der Funktionsfähigkeit des gemeinnützigen Trägers selbst ankommt. Wann eine solche Gefährdung vorliegt, wird – anders als für die Funktionsfähigkeit des öRE (Satz 2) – nicht gesetzlich definiert. Auch liegt hierzu, soweit ersichtlich, bislang keine Rechtsprechung vor. Es spricht jedoch einiges dafür, dass die Definition des Satzes 2 entsprechend zugrunde gelegt werden kann, also insbesondere die Sammlung nicht mehr zu „wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“ erbracht werden kann beziehungsweise verhindert wird. Insoweit wird insbesondere zu prüfen sein, welche Auswirkungen die betreffende gewerbliche Sammlung auf die Erlöse beziehungsweise Einnahmen der gemeinnützigen Sammlung voraussichtlich haben wird. Je stärker der

gemeinnützige Träger in der Folge bei der Verwirklichung seiner gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecke beeinträchtigt wird, je größer also die „wirtschaftliche“ Bedeutung der Sammlung für ihn ist, umso eher wird man die Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit bejahen können.

Es ist aber auch davon auszugehen, dass der öRE für die Prüfung der öffentlichen Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 KrWG eine Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit geltend machen kann, wenn die Sammlung (gegebenenfalls auch) durch den gemeinnützigen Träger erfolgt. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Soweit der öRE die ihm obliegenden Entsorgungsleistungen nicht in Eigenleistung erbringt, sondern hiermit private Unternehmen beauftragt, steht es nach der Rechtsprechung außer Frage, dass er auch die durch das drittbeauftragte Unternehmen erbrachten Leistungen beziehungsweise vorgehaltenen Entsorgungssysteme bei Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 KrWG anführen kann. Beauftragt der öRE einen gemeinnützigen Träger mit der Erbringung von (Teil-)Leistungen, so ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus sonstigen Überlegungen, dass eine solche Art der Drittbeauftragung für die Prüfung der Voraussetzungen von § 17 Abs. 3 KrWG unberücksichtigt bleiben müsste. In der Praxis führt allerdings der Umstand, dass die Verwertungserlöse im Regelfall vollständig dem gemeinnützigen Träger überlassen werden, dazu, dass die Tatbestandsmerkmale des § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG („Erfüllung ... zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“) und des Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 („Stabilität der Gebühren gefährdet ...“) nicht angeführt werden können. Dagegen wird der öRE, der von dem gemeinnützigen Träger unterstützt wird, gegebenenfalls eine „wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung“ im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG begründen können, wenn das Gesamtsystem eine „haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle“ zum Gegenstand hat.

<sup>2</sup> Beschluss v. 24.07.2013 – 4 L 747/13.MZ.

<sup>3</sup> Beschluss v. 20.01.2014 – 20 B 1380/13.



### 3. Vereinbarung von Kooperationen zwischen örE und gemeinnützigen Trägern

Für örE kann sich die Frage stellen, ob mit gemeinnützigen Trägern eine Kooperation zur gemeinsamen Alttextilerfassung eingegangen werden soll. Hierdurch kann beispielsweise einem bisherigen „Nebeneinander“ von örE-System und gemeinnütziger Sammlung ein formeller Rahmen gegeben werden, der der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des örE Rechnung trägt. Wie unter 3. ausgeführt, kann in der Folge das Gesamtsystem bei Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 KrWG Berücksichtigung finden, sodass im Ergebnis nicht nur der örE, sondern auch die gemeinnützigen Träger von der Konkurrenz durch gewerbliche Sammler und den einhergehenden negativen Folgen für die Erreichung öffentlicher und gemeinnütziger Zwecke geschützt werden können.

Unter welchen Voraussetzungen und wie eine Kommune (als örE) eine Vereinbarung (oder Zweckgemeinschaft oder ähnliches) mit gemeinnützigen Trägern eingehen kann, bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht, begegnet jedoch in der Praxis im Regelfall keinen Problemen. Aus Gründen des Vergaberechts darf im Rahmen der Kooperation keine Vergabe von Aufträgen an die gemeinnützigen Sammler erfolgen, also kein öffentlicher Auftrag im Sinne des § 99 Abs. 1 GWB vorliegen. Solange allerdings beispielsweise nur eine Abstimmung der Standorte der Altkleidercontainer erfolgt, liegt keine Vergabe eines öffentlichen Auftrages im Sinne des § 99 Abs. 1 GWB vor. Handelt der gemeinnützige Sammler auf eigene Rechnung, liegt auch kein entgeltlicher Auftrag vor.

Schließlich ist auch das Wettbewerbsrecht zu beachten: Dieses untersagt Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Fälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken. Zur Begründung der „Zweckgemeinschaft“ mit den kooperierenden gemeinnützigen Sammlern wird eine Absprache getroffen, die so ausgestaltet werden muss, dass keine Wettbewerbsbeschränkung erfolgt. Weiteren gemeinnützigen Sammlern muss daher der Zutritt zur „Zweckgemeinschaft“ ermöglicht werden.

Dr. Angela Dageförde<sup>1</sup>

## Die Einbindung Privater bei der Beseitigung von unbefugt aufgestellten Alttextilsammel- behältern

Über die Geschäftspraxis einzelner gewerblicher Sammler, ihre Alttextilsammelbehälter auf öffentlichem oder privatem Grund ohne die erforderliche straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis beziehungsweise die Zustimmung des privaten Grundstückseigentümers einzuholen, wird nicht nur allenthalben in der Presse berichtet; die Erkenntnis, dass dies quasi das „Geschäftsmodell“ einzelner Unternehmen darstellt, findet sich zunehmend auch in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wieder, die sich mit der Zuverlässigkeit solcher Unternehmen im Rahmen von Untersagungsverfahren durch die zuständige Behörde befasst.

<sup>1</sup> Dr. Angela Dageförde ist Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Fachanwältin für Bau- und Architektenrecht ([www.kanzlei-dagefoerde.de](http://www.kanzlei-dagefoerde.de)) sowie Lehrbeauftragte der Leibniz Universität Hannover.

In der Praxis stellt sich die Frage, wie mit unbefugt aufgestellten Alttextilsammelbehältern umzugehen ist. Dabei geht es nicht allein darum, ob der unbefugt abgestellte Altkleiderbehälter entfernt werden darf, sondern auch um die Dauer und die Kosten der Aufbewahrung, das Verwertungsrecht oder die Zulässigkeit der Einbindung eines privaten Dienstleisters.

Wenn die Kommune oder der zuständige öRE Standplätze für das Aufstellen von Alttextilsammelbehältern und damit Leistungen der Alttextilentorgung im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags oder einer –konzession<sup>2</sup> vergibt, empfiehlt es sich, zugleich auch den Umgang mit unbefugt aufgestellten Altkleidercontainern zu regeln. Es bietet sich an, den Auftragnehmer gleichzeitig mit der Sammlungs-/Entsorgungsleistung zu verpflichten, die im Stadtgebiet illegal, das heißt ohne entsprechende Sondernutzungserlaubnis und ohne entsprechende Beauftragung durch den Auftraggeber, aufgestellten Behälter zu erfassen, zu dokumentieren, dem Auftraggeber zu melden und in Abstimmung mit dem Auftraggeber gegebenenfalls einzuziehen und zu lagern. Häufig werden Alttextilsammelbehälter jedoch nicht auf öffentlichem Straßenland, sondern auf privatem Grund abgestellt. So werden beispielsweise „Baulücken“ oder Parkplätze von Einzelhandelsmärkten genutzt, ohne die Zustimmung des jeweiligen Grundstückseigentümers einzuholen. Die Grundstückseigentümer wenden sich dann häufig hilfeschend an das örtliche Ordnungsamt oder ihren öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Vor diesem Hintergrund sollten Stadt und öRE auch über rechtskonforme Handlungsoptionen im Umgang mit unbefugt auf Privatgrundstücken abgestellten Abfallbehältern informiert sein.

### Entfernung illegal aufgestellter Behälter von öffentlichem Straßenland

Die Ermächtigungsgrundlage für die Beseitigung und Sicherstellung eines rechtswidrig aufgestellten Alttextilsammelbehälters aus dem öffentlichen Verkehrsraum befindet sich im Landesstraßenrecht und/oder –gefahrenabwehrrecht. Die Landesgesetze über die Sicherheit und Ordnung ermächtigen die Verwaltungsbehörde dazu, einen Abfallcontainer, der sich im öffentlichen Verkehrsraum befindet, sicherzustellen, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht. Da Schutzgut der öffentlichen Sicherheit auch die objektive Rechtsordnung ist, ist diese bereits verletzt, wenn keine Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen des Alttextilsammelbehälters besteht<sup>3</sup>.

Der Kostenerstattungsanspruch für die Sicherstellung und Aufbewahrung des Alttextilsammelbehälters richtet sich ebenfalls nach Gefahrenabwehrrecht (so beispielsweise in Hessen §§ 42, 43 HSOG). Die Kostenlast trägt danach der Verhaltens- beziehungsweise Zustandsstörer, also der Aufsteller beziehungsweise Eigentümer des „illegalen“ Containers. Die Herausgabe des Abfallsammelbehälters an seinen Eigentümer kann von der Erstattung der für Sicherstellung und Aufbewahrung angefallenen Kosten abhängig gemacht werden (vgl. etwa § 43 Abs. 3 S. 3 HSOG). Sie können im Verwaltungsvollstreckungsverfahren beigetrieben werden (vgl. § 43 Abs. 3 Satz 7 HSOG). Ist die sichergestellte Sache verwertet worden (die Verwertung richtet sich nach § 42 HSOG), können die Kosten auch aus dem Erlös gedeckt werden (so zum Beispiel § 43 Abs. 3 Satz 6 HSOG).

Im Umgang mit illegal, das heißt ohne erforderliche Sondernutzungserlaubnis auf öffentlichem Straßenland, aufgestellten Alttextilsammelbehältern kann sich die Kommune eines privaten Unternehmens bedienen. Denn Private können zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben im Bereich der Eingriffsverwaltung eingesetzt werden<sup>4</sup>. Im Gefahrenabwehrrecht der Länder wird das auch ausdrücklich angesprochen: So regelt zum Beispiel § 41 Abs. 1 Satz 3 des Hessischen Gesetzes über die Sicherheit und Ordnung (HSOG), dass die Verwahrung einer sichergestellten Sache auch einer dritten Person übertragen werden kann. Das Gesetz lässt ferner die Empfangnahme der voraussichtlichen Kosten für die Gefahrenabwehrbehörde durch eine dritte Person zu (§ 42 Abs. 3 Satz 5 HSOG).

Welche Leistungen der mit der Sammlung und/oder der Entsorgung der im Stadt- beziehungsweise öRE-Gebiet anfallenden Alttextilien beauftragte Auftragnehmer im Einzelnen zur Unterstützung der Kommune im Umgang mit unbefugt auf öffentlichem Straßenland aufgestellten Altkleidercontainern erbringen soll, ob er also in regelmäßigen Abständen illegale Behälter ermitteln und dokumentieren, wie er den Aufsteller zur Beseitigung auffordern und wann er sicherstellen soll, wie lange er den Behälter aufzubewahren hat und wie mit den Kosten umzugehen ist, schließlich, ob und wie er sich bei alldem mit der Kommune abzustimmen hat, sollte vom Auftraggeber im Rahmen des Vergabeverfahrens definiert werden. Die Leistungsbeschreibung und gegebenenfalls auch die Besonderen Vertragsbedingungen – so denn solche verwendet werden – sollten die Pflichten des Auftragnehmers im Einzelnen benennen, damit die Anbieter diese Leistung verlässlich kalkulieren und vergleichbar anbieten können.

### Entfernung illegal aufgestellter Behälter von Privatgrundstücken

Bei der Frage, wie mit auf Privatgrundstücken unbefugt abgestellten Containern umzugehen ist, kann man sich ferner weitgehend an der Rechtsprechung zum Umfang mit unbefugt auf Privatgrundstücken abgestellten Pkw orientieren.

Daraus ergibt sich zunächst, dass sich der Grundstückseigentümer in der beschriebenen Situation durchaus selbst helfen kann. Denn er verfügt als Grundstücksbesitzer über das „Selbsthilferecht“ aus § 859 BGB. Danach darf sich der Besitzer, der in seinem Besitz gestört wird, einer sogenannten „verbotenen Eigenmacht“ sofort und ohne Zuhilfenahme eines Gerichts erwehren, muss dabei aber aufgrund des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgebots die „schonendste Sanktion“ wählen<sup>5</sup>.

Das unbefugte Abstellen von Pkw auf fremden Grundstücken wird von der Rechtsprechung ebenso wie das unbefugte Ablagern von Material oder Abstellen eines Krans als Besitzstörung und damit als verbotene Eigenmacht eingestuft<sup>6</sup>. Gleiches dürfte für unbefugt abgestellte Alttextilsammelbehälter gelten.<sup>7</sup> Das Abschleppen eines Pkw ist nach der Rechtsprechung eine zulässige Maßnahme der Besitzwehr<sup>8</sup>; für die Entfernung eines Altkleidercontainers kann nichts anderes gelten.

Der Grundstücksbesitzer kann sich, wenn er von seinem Selbsthilferecht Gebrauch macht, auch der Hilfe Dritter bedienen, deren Handlungen dann ebenfalls rechtmäßig sind<sup>9</sup>. Der Grundstücksbesitzer hat gegen den Aufsteller des Containers als Besitzstörer einen Anspruch auf Erstattung der für die Beseitigung erforderlichen Aufwendungen unter Berücksichtigung der Schadensminderungspflicht. Neben den reinen

<sup>2</sup> Zum Inhalt und zur Abgrenzung der Dienstleistungskonzession vom Dienstleistungsauftrag vgl. den Beitrag „Die kommunale Ausschreibung der Altkleiderverwertung – Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten“ von Dageförde in dieser Infoschrift.

<sup>3</sup> OVG NRW, NVwZ-RR 2000, 429, 430.

<sup>4</sup> Ehlers/Schoch/Schneider/Bier, 25. Erg. 2013, § 40 VwGO Rn 425 bis 428.

<sup>5</sup> BGH, NJW 2009, 2530 Rn 16 m. w. N.

<sup>6</sup> OLG Dresden, AgrarR 1994, 242, 243; OLG Hamm, BauR 2000, 1368; BGHZ 181, 233 = NJW 2009, 2530 Rn 13; AG Lübeck, NJW-RR 2012, 801.

<sup>7</sup> So auch OVG Lüneburg v. 25.03.2014 – 7 OB 7/14.

<sup>8</sup> LG Frankfurt, NJW 1984, 183; OVG Saarlouis, DAR 1994, 79; BGH NJW 2009, 2530, hierzu: Wolf, JA 2009, 732.

<sup>9</sup> Joost, in: Münchener Kommentar, § 859 Rn 3; Bassenge, in: Palandt, § 859 Rn 1; Fritsche, in: Beck'scher Online-Kommentar zum BGB, Stand: 01.11.2013, § 859 Rn 4.

Entfernungskosten (den „Abschleppgebühren“) umfasst dieser Schadensersatzanspruch auch in angemessenem Umfang die Kosten für sämtlichen Aufwand, der für die Veranlassung, Vorbereitung und Überwachung der Umsetzung bis zur Abwicklung und Herausgabe an den Schädiger entsteht<sup>9</sup>. Gegen den Anspruch auf Herausgabe seines Containers steht dem vom Grundstücksbesitzer beauftragten Unternehmen ein Zurückbehaltungsrecht zu<sup>10</sup>.

Es empfiehlt sich vor diesem Hintergrund im Einzelfall folgende **Vorgehensweise**:

- Das Unternehmen wird durch den Grundstücksbesitzer (Mieter, Pächter et cetera) beauftragt, unbefugte aufgestellte Altkleidercontainer zu entsorgen. Hierüber wird eine schriftliche Vereinbarung getroffen.
- Das Unternehmen erteilt dem Aufsteller im Namen des Grundstücksbesitzers eine „Abzugsaufforderung“, in der unter Fristsetzung zur Beseitigung des Containers aufgefordert wird.
- Kommt der Aufsteller des Containers dieser Aufforderung nicht nach, so nimmt das Unternehmen den Container in Besitz und verbringt ihn in ein Lager.
- Das Unternehmen fordert den Aufsteller erneut unter Fristsetzung auf, den Container abzuholen. Gleichzeitig verlangt es, dass der Aufsteller anerkennt, die Kosten in Höhe der Vergütung für Abtransport und Lagerung zahlen zu müssen. Ferner wird klargestellt, dass die Herausgabe nur Zug-um-Zug gegen Zahlung des genannten Betrages erfolgt.
- Kommt innerhalb von sechs Monaten nach Abtransport des Containers keine Herausgabe zustande, ist wie folgt zu unterscheiden:
  - Der Aufsteller meldet sich nicht oder ist nicht ermittelbar: Das Unternehmen verwertet den Container samt Inhalt zu marktgerechten Preisen. Es fakturiert seine Leistungen gegenüber dem Grundstücksbesitzer und behält ein:
    - den Netto-Betrag bei vorsteuerabzugsberechtigten Grundstücksbesitzern (zum Beispiel Einzelhändlern). Der Grundstücksbesitzer zahlt an das Unternehmen den Netto-Betrag.
    - den Brutto-Betrag bei nicht vorsteuerabzugsberechtigten Grundstücksbesitzern.
  - Der Aufsteller meldet sich und verweigert die Zahlung: Das Unternehmen verklagt den Aufsteller auf Feststellung, dass er verpflichtet ist, die Kosten zu tragen. Eine Verwertung des Containers kann erst nach Rechtskraft des Urteils erfolgen.
- Kommt es zu einer Verwertung und übersteigt der Verwertungserlös die Kosten, so wird der Mehrerlös an den Aufsteller des Containers ausgekehrt. Ist dies nicht möglich, so wird das Geld von dem Unternehmen für drei Jahre (beginnend ab dem 31.12. des Jahres, in dem die Verwertung erfolgt ist) auf einem Treuhandkonto hinterlegt.
- Es erfolgt eine Anzeige an die Untere Abfallbehörde gemäß § 69 Abs. 2 Nr. 1 KrWG i. V. m. § 18 Abs. 1 S. 1 KrWG zwecks Einleitung eines OWi-Verfahrens.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> KG Berlin, DWW 2011, 222 ff., vom BGH bestätigt am 02.12.2011, Az.: V ZR 30/11.

<sup>10</sup> KG Berlin, a. a. O.

<sup>11</sup> Hinzuweisen ist auf Folgendes: Wenn Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet werden, könnten diese über den Verfall nach § 29a OWiG oder auch § 73 StGB (wenn z.B. ein Spendenbetrug im Raum steht) ebenfalls Interesse an dem Verwertungserlös anmelden

Andreas Voget<sup>1</sup>

# Sammlung und Verwertung von Gebrauchstextilien

Eine Bewertung aus der Perspektive gemeinnütziger Organisationen

„Meine Altkleider sollen direkt an Bedürftige gehen. Ich möchte nicht, dass mit meiner abgelegten Kleidung Geschäfte gemacht werden.“ Diese Äußerungen zeigen, wie emotional das Thema Kleidersammlungen besetzt ist. Sie machen aber auch deutlich, wie wenig über das Mengenaufkommen und die Verwertungswege von Gebrauchtkleidung bekannt ist.

## 1. Aufkommen und Sammelformen

Jedes Jahr werden in Deutschland mehr als 750.000 Tonnen gebrauchte Kleidung und Textilien in eine Kleidersammlung gegeben.<sup>2</sup> Die Menge ist um ein Vielfaches höher als der Bedarf von Kleiderkammern und sozialen Einrichtungen. Die Erwartung, dass alle

Textilien ausschließlich für soziale Zwecke in Deutschland verwendet werden, ist demnach unrealistisch.

In den letzten zwanzig Jahren ist das Aufkommen an Gebrauchtkleidung stark gestiegen. Der Mengenanstieg ist vor allem eine Folge der immer kürzer werdenden Modezyklen und Ausdruck einer „Ex-und-hopp“-Mentalität im Umgang mit Kleidung. Viele

<sup>1</sup> Andreas Voget ist Geschäftsführer des Dachverbands FairWertung e.V. in Essen. Der Dachverband FairWertung ist ein bundesweites Netzwerk gemeinnütziger Sammelorganisationen, die sich auf Standards für eine faire und transparente Sammlung verpflichtet haben ([www.fairwertung.de](http://www.fairwertung.de)).

<sup>2</sup> Yinan Gu: Textilrecycling in Deutschland. RWTH Aachen 2008

Kleidungsstücke werden nicht länger als ein Jahr lang getragen.

Grundsätzlich lassen sich zwei verschiedene Sammel- und Verwertungswege unterscheiden:

- Bringesammlungen: Kleiderkammern, Sozialkaufhäuser sowie Hilfsgüterinitiativen nehmen Kleidung entgegen, suchen die guten Sachen heraus und geben sie kostenlos oder zu sozialen Preisen weiter. Nur die Überschüsse und die nicht geeigneten Textilien gehen an gewerbliche Abnehmer.
- Container- oder Haustürsammlungen: Der weit überwiegende Teil der ausrangierten Kleidung wird auf diesem Weg erfasst. Die so gesammelte Kleidung wird in der Regel unsortiert an Textilrecycling-Firmen verkauft.

Lange Zeit war das Sammeln von Gebrauchtextilien eine Domäne gemeinnütziger und kirchlicher Organisationen. Bis Anfang der 1990er Jahre wurde Gebrauchtkleidung zumeist über Straßensammlungen gemeinnütziger Organisationen oder über Kirchengemeinden erfasst. Ehrenamtliche Helferinnen und Helfer verteilten zunächst Sammelbeutel und -zettel an alle Haushalte und holten die gefüllten Säcke samstags vormittags vor den Häusern ab. Mit dem Erlös aus dem Verkauf der Beutel an Textilverwerter wurden soziale Projekte im In- und Ausland finanziert. Für viele gemeinnützige Organisationen sind Kleidersammlungen seitdem ein wichtiges Standbein für die Finanzierung sozialer Arbeit oder internationaler Solidaritätsprojekte.

Mit dem Aufkommen der Sammelcontainer verlor die gemeinnützige Straßensammlung allerdings an Bedeutung. An ihre Stelle traten zunehmend gewerbliche Sammler, die über die Finanzmittel zum Aufbau eines Containernetzes und einer Leerungslogistik verfügten. Parallel dazu entstanden in den letzten 15 Jahren vielerorts Gebrauchtkaufhäuser und Kleiderläden, die vielfach von kirchlichen Einrichtungen und gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften getragen werden. Sie schaffen ein preisgünstiges Secondhand-Angebot vor Ort und sorgen so für eine direkte Wiederverwendung eines Teils der Textilien. Nicht wenige Einrichtungen bieten darüber hinaus Beschäftigungs-

und Qualifizierungsmöglichkeiten zum Beispiel für Menschen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen oder aufgrund von Handicaps eingeschränkt sind.

Die historische Rolle und die aktuelle Bedeutung gemeinnütziger Altkleidersammlungen hat auch im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) ihren Niederschlag gefunden. Gemeinnützige Sammlungen können – anders als gewerbliche Sammlungen – nicht mit Verweis auf entgegenstehende öffentliche Interessen untersagt werden. Der Einstieg vieler Kommunen beziehungsweise Abfallwirtschaftsbetriebe in die Erfassung von Alttextilien hat zu großen Veränderungen auf dem Sammelmarkt geführt. Daher müssen jetzt Wege gefunden werden, damit gemeinnützige Sammler dabei nicht ins Abseits gedrängt werden, sondern auch weiterhin ihren Platz behalten.

## 2. Der weitere Weg der Gebrauchtkleidung

Der größte Teil der Gebrauchtkleidung wird seit Langem gewerblich verwertet. Abnehmer am Ende der Kette sind Textil-Sortierbetriebe, die alle Textilien per Hand sortieren und auf ihre weitere Verwendbarkeit prüfen. Nach der Sortierung werden die einzelnen Artikelgruppen an spezialisierte Verwerter verkauft.

Durchschnittlich sind nur 45 bis 50 Prozent der Textilien und Schuhe für den Secondhand-Gebrauch geeignet. Ungefähr 40 bis 45 Prozent können nur noch für die Putzlappenherstellung oder als Rohstoff für Recyclingprodukte verwertet werden. 8 bis 11 Prozent sind textile Fremdstoffe oder nicht verwertbare Materialien, die als Abfall kostenpflichtig entsorgt werden müssen.

Die Secondhand-Kleidung wird von den Sortierbetrieben insbesondere nach Osteuropa, Afrika und in den Mittleren Osten verkauft. Denn dem wachsenden Berg an ausrangierten Textilien bei uns steht eine kontinuierlich steigende Nachfrage nach Secondhand-Kleidung in anderen Teilen der Welt gegenüber.

Minderwertige, ausgeleierte oder beschädigte Textilien werden von den Sortierbetrieben an Putzlappenhersteller oder Rohstoffverwerter im In- und Ausland verkauft. Insgesamt können bei einer guten Sortierung und entsprechender Marktkenntnis dem-

nach 88 bis 90 Prozent der Textilien als Kleidung oder Rohstoff weiter verwendet werden.

Allerdings liefern die verschiedenen Qualitäten einen unterschiedlich hohen Kostendeckungsbeitrag. Der Verkauf der Secondhand-Kleidung ist die wichtigste Einnahmequelle der Betriebe. Dagegen sind die Erlöse aus dem Verkauf der Putzlappen- und Rohstoffqualitäten niedriger als die Erfassungs- und Sortierkosten. Die beim Sortieren der schlechten Textilien entstandenen Verluste werden also betriebsintern durch die Gewinne aus dem Secondhand-Verkauf ausgeglichen.

Das Sortieren von Kleidung ist reine Handarbeit und damit lohnintensiv. Auch im Textilrecycling ist daher seit Jahren eine zunehmende Globalisierung zu beobachten. Waren bis in die 1990er Jahre insbesondere Deutschland und einige Nachbarländer die „klassischen Sortierländer“, so sind in den letzten 15 Jahren zunehmend Sortierungen in Mittel- und Osteuropa, aber auch in Freihandelszonen zum Beispiel der Türkei, Dubais und Nordafrikas, aufgebaut worden. Inzwischen werden mehr als 50 Prozent der in Deutschland gesammelten Kleidung im Ausland sortiert und weiter verwertet.<sup>3</sup> Die Sozial- und Sortierstandards und Verwertungsquoten sind in den Betrieben und Regionen allerdings sehr unterschiedlich.

## 3. Der weltweite Handel – Schaden oder Nutzen?

Anfang der 1990er Jahre setzte in Deutschland eine kontrovers und sehr emotional geführte Diskussion über das Für und Wider von Altkleiderexporten insbesondere nach Afrika ein. Kritiker argumentieren, die Secondhand-Kleidung sei maßgeblich für den Niedergang afrikanischer Textilfabriken verantwortlich. Mehrere Untersuchungen dazu kommen aber zu einem anderen Ergebnis: Der Hauptgrund für den Rückgang afrikanischer Textilproduktion war demnach die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere

gegenüber asiatischen Produzenten. Sie ist teilweise auch klaren Standortnachteilen geschuldet – so wird die Produktion zum Beispiel durch häufige Stromausfälle, mangelnde Versorgung mit Ersatzteilen, Kapitalmangel et cetera erschwert.

In der Diskussion wird außerdem übersehen, dass Transport, Handel und Bearbeitung von Gebrauchtkleidung vielen Menschen Beschäftigung und Einkommen bieten. Im Rahmen einer von FairWertung durchgeführten mehrjährigen Untersuchung in verschiedenen afrikanischen Ländern haben Gesprächspartner immer wieder darauf hingewiesen, dass sie die in Deutschland geführten Diskussionen kennen, aber nicht nachvollziehen können. Die Vorstellung, dass es vielerorts ein ausreichendes und preisgünstiges Angebot an Kleidung aus lokaler Produktion gäbe, wenn keine Gebrauchtkleidung importiert würde, sei nicht realistisch.<sup>4</sup> Allerdings wurde auch darauf verwiesen, dass Afrika kein Müllablageplatz für minderwertige Textilien sein darf. Wichtig ist daher, dass nur Secondhand-Kleidung exportiert wird, die vorher eine Qualitätsprüfung in einem Sortierbetrieb durchlaufen hat.

Dass die Nachfrage nach Secondhand-Kleidung in Afrika und anderen Regionen immer weiter steigt, zeigt auch, wie realitätsfern die hiesige Diskussion geführt wird. Der Secondhand-Markt stellt die preisgünstigste Möglichkeit zur Versorgung mit Kleidung dar. Dass außerdem durch Fernsehen und Internet längst auch Modetrends global geworden sind, passt nicht ins (vorgefasste) Bild.

Die auf den ersten Blick schlüssige These von der „zerstörerischen Wirkung“ der Secondhand-Kleidung wird allerdings immer wieder in deutschen Medien aufgegriffen, ohne dass sie stichhaltig belegt werden kann. Insgesamt wird eine Diskussion ohne Einbeziehung der eigentlich Betroffenen geführt, ohne dass daraus sinnvolle Handlungsoptionen erwachsen. Im Gegenteil: Die Diskussion über Altkleiderexporte nach Afrika lenkt vielfach von drängenden Problemen im Altkleidermarkt ab. Dazu gehört insbesondere die hohe Zahl der ungenehmigt aufgestellten Altkleidercontainer.

<sup>3</sup> Gebrauchtkleidung zwischen Hilfe und Handel. (Hg: Dachverband FairWertung e.V., 2008)

<sup>4</sup> Dialogprogramm Gebrauchtkleidung in Afrika – Entwarnung für Gebrauchtkleiderexporte? (Herausgeber: Dachverband FairWertung e.V., 2005)

#### 4. Der Dachverband FairWertung setzt sich für Standards ein

Die Zusammenhänge des Textilrecyclings und die weiteren Wege der Gebrauchtkleidung waren lange Zeit auch vielen gemeinnützigen Sammlern nicht bekannt. Daher gründeten mehrere gemeinnützige Organisationen 1994 den Dachverband FairWertung, um für mehr Transparenz auf dem Altkleidermarkt einzutreten.

Allerdings stellte FairWertung bald fest, dass bereits beim Sammeln von Gebrauchtkleidung intransparente Methoden verbreitet waren und bis heute sind. Dazu gehört insbesondere das Modell der „Logoüberlassung“. Dabei räumen gemeinnützige Organisationen einem gewerblichen Sammler das Recht ein, ihren Namen und ihr Logo gegen Zahlung eines (Fest-) Betrages für seine eigenen Kleidersammlungen zu nutzen. Diese Praxis ist juristisch zulässig und wird sogar steuerlich begünstigt. Im Ergebnis hat sie aber einer Irreführung über den tatsächlichen Charakter der Sammlung Vorschub geleistet.

Der Dachverband FairWertung hat daher Standards für ein faires Sammeln und Verwerten von Gebrauchtkleidung entwickelt, die für alle angeschlossenen Organisationen verbindlich sind.<sup>5</sup> Die Standards umfassen unter anderem eine wahrheitsgemäße Öffentlichkeitsarbeit und eine transparente Verwertung beziehungsweise Vermarktung der Textilien, die auch durch externe Wirtschaftsprüfer untersucht wird. Die Logoüberlassung ist in den Standards explizit ausgeschlossen.

FairWertung informiert außerdem über Hintergründe und Zusammenhänge, aber auch über fragwürdige Praktiken im Altkleidermarkt. Der Verband fördert die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten und setzt sich für den Ausbau von Secondhand-Strukturen in Deutschland ein.

#### 5. Pseudokaritative Haustürsammlungen und illegale Sammelcontainer

In den letzten Jahren haben dubiose Haustürsammlungen wieder stark zugenommen. Dazu werden entweder Sammelaufrufe an die Haustüren geklebt oder Wäschekörbe/Sammeleimer vor der Haustür abgestellt. Häufig wird dabei ein fiktiver Name (beispielsweise „Pater Rodriguez“), ein nachgemachtes Logo oder ein stilisiertes Symbol wie Kirche oder Weltkugel verwendet, um den Eindruck einer karitativen Sammlung zu erwecken. Außerdem werden bewusst emotionale Formulierungen (zum Beispiel „Helfen Sie, damit wir helfen können!“) oder nebulöse Formulierungen verwendet („Ihre Kleidung kommt nicht in den Reißwolf, sondern wird sortiert und weitergetragen“). Die Sammler sind meist kleine Firmen, deren Identität schwer zu ermitteln ist. Vielfach werden die Sammlungen nicht bei den zuständigen Behörden angezeigt und auf undurchschaubaren Wegen verwertet.

Das weitaus größte Problem stellt allerdings die große Zahl der ungenehmigten Altkleidercontainer dar. Ihre Zahl wurde zwischenzeitlich auf über 20.000 Stück geschätzt. Allerdings wurde diesem Phänomen lange Zeit kaum Beachtung geschenkt. Auf Beschwerden von karitativen Organisationen oder seriösen gewerblichen Sammlern reagierten Behörden nicht selten ausweichend („Dafür sind wir nicht zuständig“) oder ablehnend („Wir haben keine Handhabe dagegen“). Im Ergebnis führte das dazu, dass die illegalen Container zum Teil mehrere Jahre ungehindert stehen blieben, sodass ihre Aufsteller immer größere Marktanteile erobern konnten. Zu den Akteuren gehören auch Firmen, die als Entsorgungsfachbetrieb zertifiziert sind – was auch zeigt, dass ein Efb-Zertifikat im Alttextilsektor nur von begrenzter Aussagefähigkeit ist.

Die illegalen Container haben zu einer gigantischen Marktverzerrung geführt: Denn die Sammelergebnisse und Erlöse der gesetzeskonform arbeitenden Sammelorganisationen und Firmen sind spürbar zurückgegangen. Durch die ungenehmigten Container wurden enorme Mengen abgeschöpft, die sonst

größtenteils in den regulär aufgestellten Containern gelandet wären. Gleichzeitig haben die illegalen Aufsteller enorme Gewinne zu Lasten der seriösen Sammler erwirtschaftet. Dieses Geld wird auch dazu verwendet, um Kommunen mit Einsprüchen oder Klagen zu überziehen, wenn sie gegen die ungenehmigten Container vorgehen.

Mit Inkrafttreten des KrWG hat sich das Blatt allerdings gewendet. Durch die seitdem geltende Anzeigepflicht für Kleidersammlungen wurde das Ausmaß der illegal aufgestellten Container erstmals bundesweit sichtbar. Viele Kommunen sind inzwischen dazu übergegangen, ungenehmigte Container rigoros zu entfernen und/oder gerichtlich gegen die Aufsteller vorzugehen. Außerdem tauschen sich Kommunen und Behörden über die Akteure und deren juristische Winkelzüge aus und gehen so aus immer mehr Gerichtsverfahren als Gewinner hervor.

#### 6. Kommunale Sammelsysteme und Vergabeverfahren

Die illegalen Container haben vielerorts das Augenmerk auf den Wertstoff Alttextilien gelenkt. Viele Kommunen haben inzwischen begonnen, ein eigenes Sammelsystem für Alttextilien aufzubauen. Damit haben sie auch weitergehende Möglichkeiten, (ungenehmigte) gewerbliche Sammlungen in ihrem Hoheitsgebiet mit Verweis auf entgegenstehende öffentliche Interessen zu unterbinden.

Beim Aufbau der Sammelsysteme werden unterschiedliche Wege gewählt: Entweder baut der kommunale Abfallwirtschaftsbetrieb ein eigenes Erfassungssystem auf oder die Containerstellplätze werden im Rahmen einer Dienstleistungskonzession vergeben. In beiden Fällen wird die Verwertung der Textilien damit Gegenstand eines Ausschreibungsverfahrens – mit weitreichenden Konsequenzen.

In den Ausschreibungen wird in erster Linie auf den Preis abgestellt, dagegen fehlen vielfach inhaltliche Kriterien in Bezug auf Ort und Qualität der Sortierung. Oft wird fälschlicherweise davon ausgegangen, dass ein Efb-Zertifikat des Abnehmers automatisch eine hochwertige Verwertung garantiert. Die bisherigen Erfahrungen deuten vielmehr in die entgegengesetzte

Richtung. Das bei kommunalen Ausschreibungen aufgerufene Preisniveau liegt teilweise deutlich über den Erträgen, die ein Sortierbetrieb unter den in Deutschland geltenden Standards erwirtschaften kann. Vielmehr setzen sich bei den Ausschreibungen immer wieder Händlerfirmen ohne eigene Sortierung durch, sodass vielfach unklar bleibt, wo und unter welchen Standards die gesammelten Textilien tatsächlich sortiert werden.

Eine zentrale Herausforderung liegt daher in einer inhaltlichen Weiterentwicklung der Ausschreibungskriterien im Hinblick auf Öko- und Sozialstandards bei der Verwertung der Textilien. Die Vergabe ausschließlich nach dem höchsten Preis führt dazu, dass Textilien aus Sortierbetrieben mit hohen Standards abgezogen werden und im Extremfall an „Billig- und Schnellsortierer“ gehen, die keine stofflich hochwertige Sortierung durchführen, sondern ausschließlich auf Verwertung der lukrativen Secondhand-Ware ausgerichtet sind. Damit wird allerdings die Intention des KrWG ins Gegenteil verkehrt.

Daher muss – ähnlich wie im Beschaffungswesen – eine Diskussion über den Stellenwert und die praktische Umsetzung von Öko- und Sozialstandards geführt werden.

#### 7. Einbeziehung gemeinnütziger Sammelorganisationen sicherstellen

Durch den Aufbau kommunaler Sammelsysteme werden vielerorts gemeinnützige Sammelorganisationen von den öffentlichen Flächen verdrängt. Allerdings gibt es bei vielen Kommunen beziehungsweise Abfallwirtschaftsbetrieben eine grundsätzliche Bereitschaft, gemeinnützige Sammlungen weiterhin zu ermöglichen. Bei der Entwicklung von Kooperationsmodellen treten aber zwei Schwierigkeiten auf. Zum einen sind einige Modelle rechtlich angreifbar oder inhaltlich fragwürdig. So wird zum Beispiel mancherorts vorgeschlagen, dass auf die Container des kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebes die Logos der örtlichen gemeinnützigen Sammler aufgebracht werden und diese dafür einen festen Betrag erhalten sollen. Dies wäre letztlich aber eine Fortführung des zu

<sup>5</sup> Selbstverständnis und Arbeitsweise des Dachverbandes FairWertung e.V. (aktualisiert im Mai 2012)

Recht kritisierten Modells der Logoüberlassung unter anderen Vorzeichen.

Zum anderen zeigt sich, dass die Logoüberlassung von gemeinnützigen Organisationen/Wohlfahrtsverbänden an ihre gewerblichen Abnehmer weiterhin sehr verbreitet ist – auch wenn viele Organisationen dies immer öffentlich bestritten haben und dies nach KrWG auch nicht mehr als gemeinnützig gilt.

Deshalb sollte auch hier eine klare Linie gezogen werden. Gemeinnützige Organisationen sollten nur dann weiterhin kommunale Stellplätze bekommen, wenn sie nachweislich die Durchführung der Sammlung eigenverantwortlich organisieren und auch juristisch dafür haften. Das schließt nicht aus, dass sie zum

Beispiel bei der Leerung der Container mit sogenannten „beauftragten Dritten“ zusammenarbeiten. Aber es muss klar sein, dass der gemeinnützige Sammler tatsächlich den Erlös abzüglich der Kosten für Gestellung und Leerung der Container erhält. Kommunen/Abfallwirtschaftsbetriebe sollten daher auch den Mut haben, gemeinnützige Organisationen von der Stellplatzvergabe auszuschließen, die weiterhin am Modell der Logoüberlassung an gewerbliche Verwerter festhalten. Stattdessen könnte den gemeinnützigen Sammelorganisationen zur Auflage gemacht werden, sich auf die Standards von FairWertung zu verpflichten und eine verbindliche Vereinbarung mit dem Dachverband FairWertung zu schließen.



## Teil II

### Praxisbeispiele

# Böblingen

## Wolfgang Bagin

### Hintergrund

Der Landkreis Böblingen als Industrie- und Hightechzentrum ist Teil der Region Stuttgart und damit einer der wirtschaftsstärksten Regionen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. Er liegt in unmittelbarer Nähe zur Landeshauptstadt Stuttgart und zur Ferienlandschaft des Schwarzwaldes. Zum 618 km<sup>2</sup> großen Kreis gehören 26 Städte und Gemeinden, darunter die Großen Kreisstädte Böblingen, Herrenberg, Leonberg und Sindelfingen. Der Landkreis hat rund 370.000 Einwohner, wovon knapp die Hälfte in den Großen Kreisstädten wohnt.

Der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises Böblingen – als kommunaler Eigenbetrieb 1992 gegründet – verfolgt von Anfang an die Philosophie, Aufgaben der Abfallentsorgung und –verwertung weitestgehend selbst, sprich mit eigenem Personal und Fuhrpark, zu erledigen. Neben der Wirtschaftlichkeit der abfallwirtschaftlichen Maßnahmen und ihrer ökologischen Ausrichtung (Stichwort Klimaschutz und Ressourceneffizienz) orientiert er sich bei seinem Handeln immer auch am Gemeinwohl – nämlich den Bürgerinnen und Bürgern sozial verträgliche, niedrige Gebühren bei gleichzeitig hohem Leistungsstandard zu garantieren.

Zur Erreichung dieser Ziele darf der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger den Zugriff auf die werthaltigen Abfallfraktionen nicht tatenlos der privaten Entsorgungswirtschaft überlassen. Der Landkreis Böblingen richtete sein Augenmerk daher schon frühzeitig auf die Aktivitäten privater Unternehmen auf dem Gebiet der gewerblichen Sammlungen von Abfällen aus privaten Haushalten. Dies geschah einerseits im Jahr 2008 beim „Kampf um das Altpapier“ und andererseits im Zusammenhang mit den rechtlichen Diskussionen zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, was auch im Landkreis Böblingen – wie in ganz Deutsch-

land – zu beobachten war, wie immer mehr gewerbliche Sammler im Landkreis auf öffentlichen Flächen, zum Teil auch Privatgrundstücken, Sammelcontainer für Alttextilien aufzustellen begannen.

Ergebnis war ein Wildwuchs an verschiedensten uneinheitlichen Containern, die das Stadt- und Ortsbild nachhaltig beeinträchtigten. Hinzu kamen Verschmutzungen an den vom Abfallwirtschaftsbetrieb eingerichteten Standorten für Altglas- und Dosencontainer wegen der zusätzlich aufgestellten „wildem Container“ für anderes Sammelgut. Die Sammelmenngen in den Altkleidercontainern des Deutschen Roten Kreuzes, das bis dahin seine Container auf den insgesamt 31 Wertstoffhöfen und sonstigen öffentlichen Containerstandorten im Landkreis aufgestellt hatte, gingen spürbar zurück, ebenso die Anteile der sonst tätigen gemeinnützigen Sammlungen. Besonders dreist verhielten sich diejenigen gewerblichen Sammler, die unter dem Siegel karitativer Organisationen ihre Sammelbehältnisse verteilten und eine Gemeinnützigkeit nur vortäuschten.

### Reaktion des Landes Baden-Württemberg und des Landkreises Böblingen als untere Abfallrechtsbehörde

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, der Landkreistag Baden-Württemberg sowie der Städtetag Baden-Württemberg haben im Sommer/Herbst 2012 in Zusammenarbeit mit Vertretern der Städte und Landkreise eine Vollzugshilfe erarbeitet, um den für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuständigen unteren Abfallrechtsbehörden eine konsequente Handhabung der neuen Regelungen zu den gewerblichen Sammlungen zu

ermöglichen. Mit dieser Handlungshilfe wurden den unteren Abfallrechtsbehörden für die verschiedenen Verfahrenssituationen Musterbescheide und Erläuterungen an die Hand gegeben und sie dadurch in die Lage versetzt, die neuen Regelungen vor Ort rechtsicher durchzusetzen.

Das Landratsamt Böblingen als zuständige untere Abfallrechtsbehörde hat die rechtlichen Möglichkeiten, die das Kreislaufwirtschaftsgesetz mit dem § 18 angeboten hat, konsequent umgesetzt. Sämtliche angezeigten gewerblichen Sammlungen wurden per Ordnungsverfügung mit sofortiger Vollziehung untersagt. Der Abfallwirtschaftsbetrieb unterstützt die Behörde tatkräftig, indem er in ausführlichen Stellungnahmen im Rahmen des § 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz darlegt, dass den angezeigten gewerblichen Sammlungen überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Voraussetzung hierfür war allerdings, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger selbst ein hochwertiges Sammelsystem aufbaut.

Leider hat jedoch bisher die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu den Eilverfahren des Landkreises Böblingen eine Auslegung der Regelungen des § 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz zulasten der Kommunen gebracht. Der Landkreis Böblingen wird hier allerdings im Rahmen eines Musterverfahrens versuchen, diese Rechtsfrage in der Hauptsache klären zu lassen. Parallel ist es allerdings umso wichtiger für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, einerseits eigene hochwertige und effiziente Sammlungen weiter auszubauen und andererseits die Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden zu intensivieren, um gezielt über straßenrechtliche Untersagungen die Flut der „wildem Container“ einzudämmen.

Nach aktuellen Erhebungen der unteren Abfallrechtsbehörde vom März 2014 liegt der Bestand von Alttextiliencontainern im Landkreis Böblingen insgesamt bei 565 Stück; davon sind 240 kommunale Container, 280 Container gewerblicher Sammler und 50 Container gemeinnütziger Organisationen.

### Konzeption des Abfallwirtschaftsbetriebs des Landkreises Böblingen

Für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ergibt sich aus dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz deshalb dringender Handlungsbedarf. Alttextilien sind als Abfälle im Rechtssinne einzustufen: Wenn sie in dafür aufgestellte Sammelcontainer gegeben werden, liegt ein sogenannter Entledigungswille vor (im Gegensatz zur Abgabe der Altkleider in Secondhand-Läden). Als Abfälle aus privaten Haushalten sind die Alttextilien wie schon nach alter Rechtslage dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – in Baden-Württemberg den Stadt- und Landkreisen – zu überlassen. Zur Durchsetzung der Überlassungspflicht sind eine getrennte Erfassung und eine anschließende Verwertung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zwingende Voraussetzung.

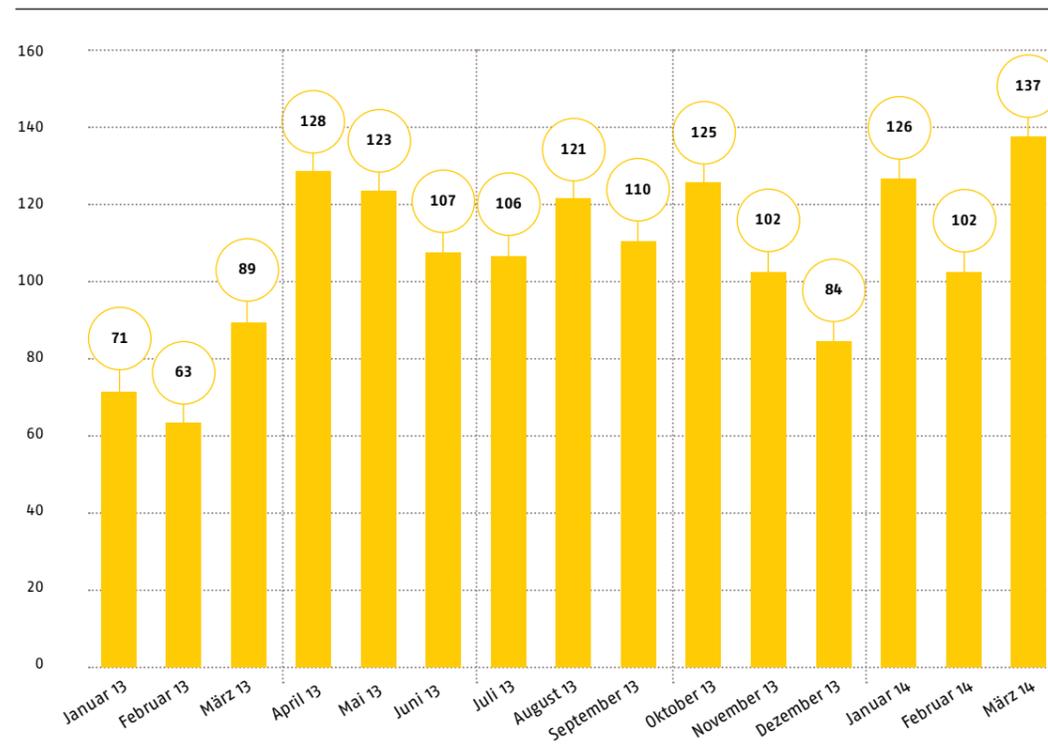
Bei den Überlegungen zur Einführung eines eigenen Sammelsystems wollte der Abfallwirtschaftsbetrieb die bisherige Kooperation mit dem Deutschen Roten Kreuz nicht komplett aufkündigen. Gemeinnützige Sammelstrukturen sollten vielmehr soweit wie möglich geschützt werden.

Der Ausschuss für Umwelt und Verkehr des Kreistages, gleichzeitig Werksausschuss des Abfallwirtschaftsbetriebs, hat auf Vorschlag der Verwaltung am 1. Oktober 2012 beschlossen, die Wertstofffassung im Landkreis Böblingen dadurch weiter zu entwickeln, dass der Abfallwirtschaftsbetrieb ab dem 1. Januar 2013 in Sammelcontainern auf allen Wertstoffhöfen und geeigneten Containerstandorten Alttextilien und Schuhe sammelt. Der Abfallwirtschaftsbetrieb wurde beauftragt, ein einheitliches und flächendeckendes Sammelsystem für Alttextilien und Schuhe zur ordnungsgemäßen und hochwertigen Verwertung aufzubauen und die dazu erforderlichen Sammelcontainer und Fahrzeuge zu beschaffen beziehungsweise bestehende Sammelcontainer vom DRK anzumieten.

Die Konzeption des Abfallwirtschaftsbetriebs sah vor, die vom DRK auf den 31 kommunalen Wertstoffhöfen aufgestellten Sammelbehälter mietweise zu übernehmen und zusätzlich auf rund 150 dafür geeigneten Containerstandorten in den Städten und Gemeinden eigene Sammelcontainer für Alttextilien und Schuhe aufzustellen. Aufgrund des vom DRK seit

**Sammelmengen Januar 2013 bis März 2014**

(Mengen in Tonnen)



Mengenentwicklung der kommunalen Alttextilensammlung im Landkreis Böblingen

Jahren etablierten Sammelsystems auf den Wertstoffhöfen ist dort das größte Aufkommen an Alttextilien zu erwarten. Dazu wurde ein entsprechender Mietvertrag über 145 Sammelcontainer abgeschlossen, der dem Deutschen Roten Kreuz einen konstanten Mietpreis pro Container verlässlich garantiert, unabhängig vom tatsächlichen Aufkommen an Altkleidern. Gleichzeitig erfolgte für die Kleiderkammern des DRK eine Bestandsgarantie. Zusätzlich zu den angemieteten Containern beschaffte der Abfallwirtschaftsbetrieb rund 150 eigene Sammelcontainer. Die Container wurden mit entsprechenden Aufklebern versehen, die auf die Kooperation mit dem DRK hinweisen und die Bürgerinnen und Bürger des Landkreises in die „richtige“ Richtung für die Entsorgung ihrer Altkleider lenken sollen.

Flankiert wurde die Einführung des landkreiseigenen Sammelsystems zum 1. Januar 2013 durch umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit. Die Bürgerinnen und Bürger wurden in Pressemitteilungen und über das Internet darüber aufgeklärt, dass sie mit der Überlassung ihrer Alttextilien an den Abfallwirtschaftsbetrieb einen Beitrag zur Gebührenstabilität leisten, weil die damit erzielten Erlöse in vollem Umfang in den Abfallgebührenhaushalt fließen. Dem Abfallwirtschaftsbetrieb war bis zur Entscheidung über die Einführung eines eigenen Sammelsystems nicht bekannt, welche Mengen an Alttextilien im Landkreis anfallen beziehungsweise dem eigenen System zufließen werden. Belastbare Zahlen über das Aufkommen an Alttextilien existierten kaum, was angesichts der fehlenden formalrechtlichen Anforderungen an die Sammlungstätigkeiten und der Vielzahl an gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen nicht

weiter verwunderte. Der Abfallwirtschaftsbetrieb ging deshalb bei seiner Konzeption von einem jährlichen Aufkommen von etwa 550 Tonnen aus.

Die Vermarktung und Verwertung dieser Sammelmenge wurde öffentlich ausgeschrieben; den Zuschlag erhielt eine Verwertungsfirma aus Nordrhein-Westfalen. Mit dem Bieter wurde ein Vertrag über die Dauer eines Jahres mit der Option der Verlängerung abgeschlossen; die Vergütung beträgt rund 500 Euro pro Tonne. Die Leerung der Sammelcontainer und der Umschlag der Sammelvorgänge erfolgen mit eigenem Personal und eigenen Fahrzeugen. Insgesamt sind sechs Mitarbeiter im Einsatz, die mit drei Kleintransportern mit geschlossenem Kastenaufbau und einem Kranwagen die Standorte der Container nach einer festgelegten Tour anfahren und die vollen Container leeren. Die Sammelvorgänge werden auf dem Gelände der ehemaligen Kreismülldeponie Leonberg umgeschlagen und in die Abholbehälter der beauftragten Verwertungsfirma umgeladen. Die 2013 so erfasste Sammelmenge lag bei rund 1.230 Tonnen (circa 3,3 kg/EW\*a); für 2014 ist eine Mengensteigerung von über 20 Prozent zu erwarten. Ziel des Abfallwirtschaftsbetriebs ist, über die kommunale Alttextilensammlung mittelfristig durch Ausweitung des Containerbestands mindestens 5 kg/EW\*a zu erfassen und zu verwerten.

Unter Berücksichtigung der Personal- und Sachkosten und der Abschreibungen für die Container und Fahrzeuge ergibt sich für den Abfallwirtschaftsbetrieb bei der derzeitigen Erlössituation für die Alttextilien-

verwertung ein deutlicher Ertrag mit circa 150 Euro pro Tonne, nicht zuletzt, weil die prognostizierten Sammelvorgänge (siehe Grafik) bereits im ersten Jahr voraussichtlich um mehr als das Doppelte überschritten werden.

**Fazit**

Die Entscheidung, eine eigene kommunale Alttextilensammlung aufzubauen, hat sich für den Abfallwirtschaftsbetrieb nachweislich sehr gelohnt: Zum einen konnte man sich einen erheblichen Anteil des Alttextilenaufkommens im Landkreis sichern und kann mit den dadurch erzielten Erlösen den Gebührenhaushalt unterstützen. Zum anderen liefert erst das Vorhandensein einer haushaltsnahen getrennten Erfassung und Verwertung der Alttextilien durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Begründung für die Untersagung gewerblicher Sammlungen für diese Abfälle durch die zuständige Behörde. Nur mit diesem konsequenten Vorgehen gegen gewerbliche Sammlungen kann es im Übrigen gelingen, die gemeinnützigen Sammlungen in ihrem Bestand einigermaßen zu schützen. Hier ist einerseits der weitere Ausbau des eigenen hochwertigen Erfassungssystems eminent wichtig und andererseits eine Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden, um gezielt gegen die sogenannten „wilden Container“ auf der Basis des Straßenrechtes vorzugehen.

# Chemnitz

## Frank Drescher und Manfred Wüpper

### Ausgangssituation

Der Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb der Stadt Chemnitz (ASR) als Eigenbetrieb der Stadt Chemnitz (öRE) sammelt seit November 2011 in einem flächendeckenden Bringsystem mit eigenen orangefarbenen Sammelbehältern gebrauchsfähige und nicht gebrauchsfähige Alttextilien und -schuhe im Stadtgebiet.

Ausgangspunkt der Entscheidung, den Bürgerinnen und Bürgern eine Möglichkeit zur getrennten Entsorgung von Alttextilien und -schuhen anzubieten, waren der festgestellte, relativ hohe Anteil an derartigen Abfällen im Restabfall und die Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft gemäß dem seinerzeit in der Novellierung befindlichen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Ein weiterer wesentlicher Grund für die Idee, eine eigene Alttextilsammlung vorzubereiten, war die seit 2011 beständige Zunahme der „wild“ und unkontrolliert, das heißt ohne Genehmigung, im öffentlichen Verkehrsraum aufgestellten Sammelbehälter diverser privater Sammler. In der Gesamtschau ergab das Bild dieses phasenweise mehrere hundert Behälter umfassenden Sammelsuriums eine das Stadtbild stark

negativ prägende Ansicht mit stellenweiser Verwahrlosung des näheren Behälterumfeldes. Diesen Zustand wollte die Stadt Chemnitz nicht länger dulden.

### Entwicklung eines Konzeptes zur kommunalen Alttextilsammlung

Unter Berücksichtigung dieser Fakten und einer sich positiv darstellenden Marktsituation für die Vermarktung von Alttextilien und -schuhen wollte der ASR die Möglichkeit schaffen, diese verwertbaren Abfälle separat zu erfassen. Ziel war es von Beginn an, eventuelle Erlöse voll umfänglich den Abfallgebührenzahlern zugute kommen zu lassen.

Zu diesem Zweck wurde eine stadtinterne Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich zum Ziel gesetzt hat, in der Stadt Chemnitz eine geordnete, in das Stadtbild passend eingefügte Alttextilsammlung in kommunaler Verantwortung und Zuständigkeit zu etablieren. Teilnehmer der Arbeitsgruppe, die nach wie vor regelmäßig tagt, sind Vertreter aus dem Umweltamt, dem Ordnungsamt, der Verkehrsbehörde sowie der zustän-

dige Bürgermeister und nicht zuletzt Vertreter des ASR als operativ tätigem kommunalen Entsorger. Durch die Arbeitsgruppe wurde ein Konzept entwickelt, dessen wesentliche Zielsetzungen wie folgt zusammengefasst werden können:

- einheitliches Erscheinungsbild der Sammelbehälter;
- keine Behälteraufstellung auf öffentlichen Flächen außerhalb der durch den ASR bewirtschafteten Wertstoffsammelstellen (Wertstoffhöfe und Wertstoffinseln);
- keine Sondernutzungserlaubnisse für gewerbliche Sammler;
- Integration der in der Stadt aktiven karitativen Organisationen;
- Eindämmung der in der Regel mittels anonymer Handzettel angekündigten „fliegenden“ Sammlungen.

### Umsetzung des Konzeptes

An 160 ausgewählten und vom ASR betreuten Depotcontainer-Standplätzen für Glas sowie auf den fünf kommunalen Wertstoffhöfen der Stadt Chemnitz wurden durch den ASR Sammelbehälter für Alttextilien und -schuhe aufgestellt.

Ungeachtet des bereits erreichten Umfangs waren noch Ausbaumöglichkeiten für die Alttextilsammlung vorhanden. Ausgehend von dem in der Praxis geläufigen Maßstab von ca. 1.000 Einwohnern pro Alttextilcontainer bestand ein Potential von insgesamt 80 zusätzlichen Sammelcontainern zu den bereits aufgestellten Behältern des ASR.

Entsprechend den Vorgaben des Abfallwirtschaftskonzeptes der Stadt Chemnitz für die Jahre 2014–2020 wurde ein Sammlungskonzept zur Alttextilsammlung erarbeitet und durch den Stadtrat beschlossen. Dieses Konzept legt die Rahmenbedingungen für die Sammlung von Alttextilien und -schuhen mittels Sammelcontainern auf den Depotcontainer-Standplätzen fest. Im Sammelkonzept wurde festgeschrieben, dass an insgesamt 80 Depotcontainer-Standplätzen Sammelbehälter durch karitative Einrichtungen aufgestellt werden und an 165 Standplätzen der ASR seine Sammelbehälter betreut. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass mit dieser Behälterdichte eine 100-prozen-

tige Flächendeckung für die haushaltsnahe Sammlung von Alttextilien in der Stadt Chemnitz gewährleistet ist und die Stadt keine Nutzungsgenehmigungen gemäß ihrer Sondernutzungssatzung für die Aufstellung von Alttextilcontainern durch gewerbliche Sammler im öffentlichen Verkehrsraum erteilt.

Auf der Grundlage dieses Beschlusses erfolgte beim Ausbau der Alttextilsammlung die Einbindung gemeinnütziger Organisationen, die auf diesem Gebiet ebenfalls tätig sind und deren soziales Engagement den Chemnitzer Bürgerinnen und Bürgern zugute kommt. Diese Organisationen sind insbesondere auf Kleiderspenden für die von ihnen betriebenen Kleiderkammern angewiesen beziehungsweise finanziert mit diesen Spenden soziale Projekte.

Derzeit führen vier karitative Organisationen Alttextilsammlungen mit eigenen Sammelbehältern im Stadtgebiet von Chemnitz durch und sind mit ihren konkreten Vorstellungen zur Alttextilsammlung an den ASR herangetreten.

Die Auswahl der Standplätze und die Festlegung der Anzahl der aufzustellenden karitativen Sammelbehälter erfolgten in Abstimmung mit den vier interessierten Organisationen. Kooperationsvereinbarungen mit den karitativen Organisationen, welche die konkreten Aufgabenverteilungen und Rahmenbedingungen zur Alttextilsammlung regeln, stehen kurz vor dem Abschluss.

Die Vorteile der Konzentration der Sammelcontainer an den bestehenden Depotcontainer-Standplätzen liegen auf der Hand:

- Die Bürgerinnen und Bürger können ihre Alttextilien und -schuhe guten Gewissens in den auf den Depotcontainer-Standplätzen aufgestellten Sammelbehältern entsorgen, da hier sichere (und bekannte) Verwertungswege gewährleistet sind.
- Die Zahl der unkontrolliert im öffentlichen Verkehrsraum aufgestellten Sammelbehälter wird deutlich reduziert.
- Durch die Konzentration der Sammelbehälter auf die speziell für die Wertstoffsammlung eingerichteten Flächen erhält das Wohnumfeld eine Aufwertung.
- Der ASR ist zuständig für die Standplatzsauberhaltung und alleiniger Ansprechpartner für alle Angelegenheiten rund um die Standplatzpflege.



Er ist täglich erreichbar und kann flexibel auf verschiedene Anforderungen (zum Beispiel bei aufgetretenen Verschmutzungen, Müllablagerungen, Reparaturbedarf) zeitnah reagieren. Somit sind Ordnung und Sicherheit gewährleistet.

Die Festlegung des Annahmespektrums sowie die Sammlung und Vermarktung der von den gemeinnützigen Organisationen über Sammelcontainer erfassten Alttextilien und -schuhe erfolgen in deren Eigenregie.

Die vom ASR erfasste Sammelmenge an Alttextilien und -schuhen wird vorrangig zur Wiederverwendung vorbereitet beziehungsweise verwertet. Diese Leistungen werden für die Sammelware, die über die kommunalen Sammelbehälter erfasst wird, regelmäßig öffentlich ausgeschrieben. Auf diese Weise können die jeweils aktuellen Marktpreise und die entsprechenden Anbieter solcher Leistungen Berücksichtigung finden. Die Erlöse, die aus der Vermarktung dieser Abfälle aus privaten Haushalten erzielt werden, werden vollständig zur Deckung der Kosten der öffentlichen Abfallentsorgung eingesetzt und können somit eine Stabilisierung der Abfallgebühren sichern.

## Fazit und Ergebnisse

Die Entsorgungsmöglichkeit von Alttextilien und -schuhen im näheren Wohnumfeld wird von den Bürgerinnen und Bürgern sehr gut angenommen. Auf relativ kurzen Wegen können verschiedene Abfälle aus privaten Haushalten einem ordnungsgemäßen Verwertungsweg zugeführt werden. Die durch den ASR erfasste Sammelmenge an Alttextilien und -schuhen liegt bei rund 2 kg/Ew/a. Im Rahmen von öffentlichen Vergabeverfahren wurde diese Leistung für die Jahre 2013 und 2014 entsprechend ausgeschrieben und vergeben.

Die Erfahrungen des Jahres 2013 zeigen, dass die kommunale Sammlung gut angenommen wird und die Qualität der Sammelware den Anforderungen an die weitere Verarbeitung entspricht. Von dem beauftragten Unternehmen wird angegeben, dass die erfassten Alttextilien und -schuhe im Durchschnitt folgende Quoten aufwiesen:

- Vorbereitung zur Wiederverwendung:

- circa 60 Prozent,
- stoffliche Verwertung circa 32 Prozent,
- energetische Verwertung circa 8 Prozent.

Diese Angaben veranschaulichen, dass ein Anteil von deutlich über 50 % der Sammelware einer Wiederverwendung zugeführt wird und somit die gemäß Kreislaufwirtschaftsgesetz an erster Stelle der Abfallhierarchie stehenden Maßnahmen der Abfallvermeidung in einem wesentlichen Umfang Berücksichtigung finden.

## Probleme

Wie viele andere Kommunen auch, verfolgt der ASR die durch die zuständigen Behörden nahezu ungebremste Ausweitung gewerblicher Sammlungen mit Sorge. Derzeit ist eine starke Zunahme der gerichtlich „kasiierten“ behördlichen Untersagungsverfügungen zu beobachten. Das bedeutet, dass die Rechtsprechung inzwischen weit überwiegend dahin tendiert, die im KrWG nach langer und strittiger Diskussion verankerten Einschränkungen der Zulässigkeit von gewerblichen Sammlungen fast vollständig als unbeachtlich gegenüber den wirtschaftlichen Interessen der gewerblichen Sammler einzustufen.

Als scheinbar einziges Mittel, seitens der Kommunen die gewerblichen Sammlungen zu beschränken, hat sich bisher das Straßenrecht erwiesen. Hier wird auch bisher von der Rechtsprechung die alleinige Zuständigkeit der Kommunen anerkannt, in eigener Ermessensausübung über die Inanspruchnahme öffentlicher Flächen durch gewerbliche Sammler zu entscheiden. Gleichwohl bleibt diesen nach wie vor der Weg offen, durch (vertragliche) Nutzung privater Flächen ihre Sammelbehälter aufzustellen.

Ein weiteres Problemfeld stellt die Beraubung der aufgestellten Sammelbehälter dar. Der ASR hat als Gegenmaßnahme die Herstellung entsprechend beraubungssicherer Behälter in Auftrag gegeben und wird diese zunehmend an Standorten aufstellen, die einen Beraubungsschwerpunkt darstellen.

Abschließend bleibt aus unserer Sicht noch die Frage: Wie stellt sich die Entsorgungssituation dar, wenn die Marktpreise für Alttextilien und -schuhe deutlich zurückgehen?

# Hagen

## Almut Grebe

### Das Modell

In Hagen sammelt der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beauftragte Dritte, die HEB GmbH Hagener Entsorgungsbetrieb, gemeinsam mit einer großen gemeinnützigen Organisation Altkleider und Schuhe (im Weiteren verkürzt „Altkleidersammlung“). Die gemeinsame Sammlung erfolgt im Rahmen einer Kooperation. Der Kooperationsvertrag regelt die jeweiligen Rechte und Pflichten der Kooperationspartner. Die HEB GmbH übernimmt die Geschäftsführung und ist federführend in der Kooperation. Die gemeinnützige Organisation bewirbt die gemeinsame Sammlung einvernehmlich mit der HEB GmbH und erhält anteilig Einnahmen aus der Sammlung.

Die kommunal-gemeinnützige Sammlung ist offen für weitere gemeinnützige Organisationen, die sich der Sammlung anschließen möchten.

Über das gesamte Hagener Stadtgebiet werden an allen Wertstoffinseln sowie an ausgewählten anderen Orten auf Privatgrundstücken Altkleidercontainer der Kooperation positioniert, sodass eine flächendeckende Sammlung, die für den Hagener Bürger komfortabel zu erreichen ist, gewährleistet ist.

### Das Ziel

Durch die gemeinsame Sammlung der HEB GmbH mit den gemeinnützigen Organisationen sollen die Mengen gebündelt, mehr Mengen gesammelt und illegale Sammlungen unterbunden werden. Die Beteiligten gehen davon aus, dadurch einen Beitrag für den Gebührenhaushalt realisieren und soziale Projekte der gemeinnützigen Organisationen unterstützen zu können. Ein weiteres Ziel ist die Verbesserung des Stadtbildes in Hagen, das durch insgesamt weniger

Container geprägt sein soll. Geplant ist die konsequente Umsetzung des Wertstoffinselnkonzepts „Entsorgung, Reinhaltung und Wartung aus einer Hand“.

### Hintergründe

In Hagen blüht die Landschaft illegaler gewerblicher Altkleidersammlungen. Das Stadtbild wird dadurch negativ beeinträchtigt und Altkleidermengen werden der Stadt entzogen, da diese Sammler überwiegend keine örtliche Nähe, nicht einmal eine regionale Verbundenheit aufweisen. Der Rat der Stadt Hagen hat daher nach Einführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Dezember 2012 beschlossen, die HEB GmbH zu beauftragen, mit den in Hagen traditionell mit der Altkleidersammlung vertrauten gemeinnützigen Organisationen eine kommunal-gemeinnützige Sammlung zu organisieren und durchzuführen. Dieses Angebot wurde zunächst von zwei der vier gemeinnützigen Organisationen angenommen. Den anderen steht die Tür zur Kooperation weiterhin offen. Ein festgelegter Schlüssel regelt die Aufteilung der Erlöse zwischen den Kooperationspartnern.

### Umsetzung

In Hagen waren vor Einführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vier gemeinnützige Organisationen im Bereich der Altkleidersammlung tätig: zwei große gemeinnützige Organisationen und zwei kleinere. Die Sammlung von Alttextilien wurde fast ausschließlich von diesen durchgeführt. Die HEB GmbH hat von Dezember 2012 bis Anfang 2014 intensive Gespräche mit diesen in Hagen ansässigen gemeinnützigen Organisationen geführt. Die unterschiedlichen Systeme die-



ser Organisationen reichten von Sammlung im Vollservice durch einen externen Verwerter bis zur Sammlung mit eigenen Mitarbeitern und dem Betrieb eines Secondhand-Kleidergeschäfts. Um den einzelnen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, brauchten die potentiellen Kooperationspartner zur Erarbeitung individueller Lösungen ausreichend Zeit. Zum Start der kommunal-gemeinnützigen Sammlung kooperiert eine große gemeinnützige Organisation mit der HEB GmbH, eine kleinere gemeinnützige Organisation hat ihre Standorte an die Kooperationspartner abgetreten.

Das sehr gelungene einheitliche Design der Container zeugt von der gemeinsamen Sammlung und erleichtert den Bürgern das Erkennen der legalen Sammelcontainer. Im abgestimmten Layout finden sich alle Kooperationspartner wieder. Dieses Layout kann nach Bedarf durch Hinzufügen weiterer Logos ergänzt werden, sodass den bislang nicht kooperierenden gemeinnützigen Organisationen der Einstieg jederzeit ermöglicht wird.

Die Altkleidercontainer sind sehr ansprechend vollflächig beklebt und befinden sich an den flächendeckend im Hagener Stadtgebiet verteilten Wertstoffinseln neben den Altglas- und den Altpapiercontainern. Durch den Anschluss an die bestehenden Wertstoffinseln ist die Bürgernähe ebenso gewährleistet wie die Erkennbarkeit als kommunale Sammlung. Der Bürger kennt diese Standorte und wird die Altkleider-sammlung an dieser Stelle als sinnvolle Ergänzung schätzen.

Darüber hinaus bestehen Sammelstellen auf privaten Grundstücken, die bereits von den kooperierenden gemeinnützigen Organisationen genutzt wurden und daher bei den Hagener Bürgern ebenfalls bekannt sind – ebenso auf dem Wertstoffhof der HEB GmbH.

### Herausforderungen

Nachdem sich nun einige Partner unter einem Dach der Kooperation zusammengefunden haben, besteht die Herausforderung darin, neue Partner zu gewinnen und in die Kooperation optimal einzubinden. Eine auf Dauer angelegte, vertrauensvolle und enge Zusammenarbeit ist ebenso erstrebenswert wie die Möglichkeit, soziale Projekte der gemeinnützigen Or-

ganisationen zu unterstützen und einen Beitrag zum Gebührenhaushalt für den Hagener Bürger zu leisten. Die Verbesserung des Stadtbildes und die Umsetzung des Entsorgungskonzepts aus einer Hand sind stets im Blick der Kooperationspartner und sorgen für eine verbesserte Lebensqualität in Hagen.

Durch eine gelungene Zusammenarbeit der Beteiligten – Umweltbehörde, Ordnungsbehörde, Entsorgungsbetrieb und Kooperationspartner der kommunal-gemeinnützigen Sammlung – werden die rechtlichen Möglichkeiten genutzt, illegale Sammlungen auch zukünftig zu unterbinden.

### Fazit

Durch die Kooperation ist in Hagen eine Win-Win-Situation geschaffen worden. Auf den ersten Blick widerstreitende Interessen wurden erfolgreich miteinander kombiniert:

Die Bürgerinnen und Bürger partizipieren am Beitrag für den Gebührenhaushalt, genießen das verbesserte Stadtbild und können durch die einheitlich und ansprechend gestalteten Altkleidercontainer sofort die kommunal-gemeinnützige Sammlung erkennen. Sie nutzen den Service der Wertstoffinseln, die haushaltsnah zu erreichen sind, und können sich sicher sein, dass ihre aussortierten Alttextilien an einen zertifizierten Entsorgungsbetrieb gegeben werden.

Die kooperierenden *gemeinnützigen Organisationen* können den anteiligen Erlös in soziale Projekte investieren und werben mit den im gesamten Stadtgebiet verteilten Containern für ihre Organisation.

Der *öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger* kann sich auf eine ordnungsgemäße, legale Sammlung an bekannten Standorten verlassen. Er hat einen zuverlässigen Ansprechpartner.

Die *Stadt Hagen* erhöht durch Umsetzung des Entsorgungskonzepts aus einer Hand die Stadtsauberkeit und damit die Zufriedenheit ihrer Bürgerinnen und Bürger.

# Jena

## Uwe Feige

Seit dem Herbst 2012 hat der Kommunalservice Jena (KSJ) schrittweise eine kommunale Alttextiliensammlung in der Stadt Jena aufgebaut. Nach ausgiebiger Vorberatung der Thematik in den politischen Gremien, wie zum Beispiel dem Stadtentwicklungsausschuss und dem Werkausschuss des Kommunalservice Jena, fasste am 19. Dezember 2012 der Stadtrat der Stadt Jena den Beschluss, die Einführung der Sammlung von Alttextilien (Altkleider, Schuhe) und Kleinschrott (Elektroaltgeräte, Haushaltskleinschrott) an den Altglassammelplätzen (Iglu-Standplätzen) im Stadtgebiet und auf den Wertstoffhöfen des Kommunalservice Jena umzusetzen.

Ziel war es, die flächendeckende Sammlung von Alttextilien/Schuhen und Kleinschrott/Elektroschrott in der Stadt Jena als Bestandteil der satzungsgemäßen Haushaltsentsorgung einzuführen und somit sicherzustellen, dass die Erlöse aus der Sammlung allen Gebührenzahlern zugute kommen.

Im Oktober 2012 wurde damit begonnen, insgesamt 146 Alttextiliencontainer schrittweise an den Stellplätzen der Glassammelbehälter aufzustellen. An diesen Plätzen waren zum Teil noch bauliche Veränderungen notwendig, die sich durch die lange Winterperiode verzögerten. Außerdem haben wir als Kommunalservice im Gegensatz zu so manchem gewerblichen Sammler, der die Behälter einfach irgendwo in Grünanlagen und städtischen Flächen abstellt, den Anspruch, die Plätze ansprechend zu gestalten. Sie sollen sich harmonisch in das Stadtbild einfügen. Bis zum 27. Mai 2014 waren insgesamt 136 Behälter aufgestellt.

Die Stellplätze der Glassammelbehälter befinden sich zum Teil auf privaten Flächen. Dies ist eine historisch gewachsene Situation. Es war daher eine Abstimmung mit den Eigentümern zum Ausbau der Stellplätze erforderlich. Die meisten privaten Eigentümer stimmten einer Erweiterung der Stellplätze zu. Wenn

keine Einigung möglich war, wurde ein Alternativstellplatz gesucht.

Es wurde eine jährliche Sammelmenge von 508 t Alttextilien geplant. Dies entspricht einer Menge von circa 5 kg je Einwohner pro Jahr. Bis Ende Dezember 2013 erhöhte sich die Sammelmenge stetig. Größere Mengen an Alttextilien fallen insbesondere zum Saisonwechsel an, wenn die Bürger die Kleiderschränke ausräumen. Insgesamt wurden im Jahr 2013 349,28 t Alttextilien gesammelt. Damit wurde das geplante Sammelziel für das Jahr 2013 nur zu circa 75 Prozent erreicht. Unter Einbeziehung der anhand der aufgestellten Behälter hochgerechneten Menge der durch gewerbliche Sammler eingesammelten Alttextilien wäre pro Jahr insgesamt eine Sammelmenge von 606 t möglich.

Ursachen für die geringeren Mengen sind sowohl die illegalen Sammlungen gewerblicher Sammler als auch der schrittweise Ausbau der Stellplätze und die damit verbundene geringere Anzahl der Erfassungsbehälter des KSJ zum Jahresanfang sowie die unerwartete Genehmigungspraxis des Thüringer Landesverwaltungsamtes (siehe unten).

Die Verwertung der Alttextilien wurde im September 2012 öffentlich nach VOL ausgeschrieben. Der Zuschlag wurde auf das Angebot Alta West GmbH, Merkers, erteilt. Damit konnten nach Berücksichtigung der Aufwendungen für die Sortierreste 420 Euro pro Tonne als Einnahmen für den Gebührenhaushalt gesichert werden. Dem stehen Kosten von rund 248 Euro pro Tonne gegenüber.

Zum Zeitpunkt der Einführung der Alttextiliensammlung stand eine Vielzahl von Textilcontainern verschiedener Sammler auf öffentlichen und privaten Flächen in der Stadt Jena. Die Behälter sind oft mit dem Logo karitativer Einrichtungen versehen. Die Betreuung dieser Behälter erfolgt jedoch in der Regel durch gewerbliche Sammler.

Das Aufstellen von Altkleidercontainern unmittelbar auf öffentlichem Straßengrund ist eine Sondernutzung. Für die Behälter besitzen die Aufsteller keine Sondernutzungserlaubnis. Der Kommunalservice Jena nimmt gleichzeitig die Aufgaben der Straßenbehörde wahr.

Im Januar 2014 waren im Stadtgebiet Jena circa 98 Behälter illegal aufgestellt. Diese Zahl ändert sich ständig, da die gewerblichen Sammler häufig die Aufstellorte der Behälter wechseln. Es ist mit einem sehr hohen Kontrollaufwand verbunden, die Übersicht dieser Behälter immer auf dem aktuellen Stand zu halten.

Viele gewerbliche Sammler versuchen inzwischen, über Standplatzentgelte auf private Flächen auszuweichen, um zumindest straßenrechtlicher Ahndung vorzubeugen. In diesen Fällen stehen die Container selbst nicht auf öffentlichem Straßengrund, aber für das Einwerfen von Altkleidern muss oft zwangsläufig Straße oder Gehweg in Anspruch genommen werden. Auch hier liegt juristisch eine Sondernutzung vor.

Der Kommunalservice Jena schreibt die Eigentümer der unberechtigt aufgestellten Container an und fordert diese auf, die Behälter innerhalb einer Frist von 14 Tagen abziehen. Gleichzeitig wird das Aufstellen weiterer Behälter in der Zukunft untersagt und die Ersatzvornahme angedroht. Wenn kein Abzug erfolgt, werden die Behälter auf dem Betriebshof des KSJ sichergestellt. Dies wurde bereits in mehreren Fällen praktiziert. Der Eigentümer hat die Behälter gegen Erstattung der Kosten wieder abgeholt. Allerdings gibt es keine Gewähr dafür, dass der Behälter nicht in kurzer Zeit wieder an einem anderen Standort aufgestellt wird.

Bei der zuständigen Behörde, dem Thüringer Landesverwaltungsamt, wurde in 21 Fällen die gewerbliche Sammlung von Alttextilien entsprechend § 18 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes angezeigt. Bisher wurden fünf Bescheide dazu erlassen.

Im ersten Fall handelt es sich um einen Sammler, der seit vielen Jahren im Stadtgebiet tätig ist. Er hat 15 Behälter auf privaten Flächen aufgestellt. Es erfolgte eine Befristung bis 31. Dezember 2014. Weitere Sammlungen in einem Umfang von 16 t/a beziehungsweise 7 t/a wurden nicht beanstandet und es wurden keine Befristungen vorgenommen. Eine Sammlung mit einer Menge von 16 t/a wurde nicht beanstandet, jedoch erfolgte eine Befristung bis zum 31. Dezember 2014. In

einem fünften Fall wurde die Bestandssammlung von maximal 70 t/a nicht beanstandet. Auch hier erfolgte keine Befristung. Gegen diesen Bescheid des Thüringer Landesverwaltungsamtes wurde vom KSJ beim Verwaltungsgericht Gera am 23. Dezember 2013 eine Klage eingereicht. Wir erwarten von einem Urteil eine bessere Klärung der Rechtslage, um für die Zukunft einen rechtssicheren Umgang mit diesem Thema sicherzustellen.

Im Ergebnis unserer Erfahrungen mit der Sammlung von Alttextilien in Jena stellen wir fest, dass sich trotz zum Teil schwieriger Bedingungen beim Umgang mit gewerblichen Sammlern die Sammlung von Alttextilien für die Kommunen lohnt. Dabei ist ein konsequentes Vorgehen gegen illegal aufgestellte Behälter notwendig.

Bei Behältern karitativer Einrichtungen ist ein sensibles Vorgehen empfehlenswert, sofern die Gemeinnützigkeit der Sammlung nachgewiesen wurde. Die Kleiderkammern, die für soziale Zwecke eingerichtet wurden, sollen nicht nur erhalten, sondern in ihrem Bestand gefördert werden. Zu diesem Zweck werden in den Presseveröffentlichungen und abfallwirtschaftlichen Publikationen des Eigenbetriebes die Möglichkeiten zur Abgabe von Altkleidern in diesen Einrichtungen ausdrücklich betont.



# München

Bettina Folger

## Rechtliche Grundlagen

Am 1. Juni 2012 ist das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in seinen wesentlichen Teilen in Kraft getreten. Im KrWG werden unter anderem auch die Überlassungspflichten an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger geregelt. Nach § 17 KrWG sind grundsätzlich sämtliche Abfälle aus Privathaushalten – also sowohl Abfälle zur Verwertung als auch Abfälle zur Beseitigung – an die öffentlich-rechtlichen Entsorger zu überlassen. Gemäß dem KrWG unterliegen somit auch Alttextilien und Altschuhe aus den Privathaushalten grundsätzlich der Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Abweichungen von dieser Regelung sind nur dann möglich, wenn eine der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen von der Überlassungspflicht greift. Dies ist unter anderem der Fall, wenn eine anerkannte gemeinnützige Organisation die Sammlung durchführt und die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sichergestellt ist.

Die Anforderungen des Gesetzgebers an gemeinnützige Sammlungen sind wesentlich geringer als an gewerbliche Sammlungen. Gemeinnützige Sammlungen haben lediglich die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der Materialien nachzuweisen sowie ihre ‚Gemeinnützigkeit‘ darzulegen. Wird ein gewerblicher Sammler als Subunternehmer beauftragt, ist Voraussetzung dafür, dass eine Sammlung als gemeinnützig anerkannt wird, unter anderem der Nachweis, dass der Veräußerungserlös nach Abzug der Kosten und eines angemessenen Gewinns vollständig an den gemeinnützigen Träger ausgekehrt wird.

Gewerbliche Sammlungen können hingegen untersagt werden, wenn die Kommunen ein eigenes Sammelsystem (entgegenstehende öffentliche Interessen) eingerichtet haben.

## Einleitung

Am 13. Dezember 2012 hat der Münchner Stadtrat den AWM beauftragt, „...ein eigenes kommunales Alttextilien- und Altschuhfassungssystem einzuführen.“ Diesen Auftrag hat der AWM umgesetzt und sammelt seit Anfang Juli 2013 Alttextilien, also Altkleider und Altschuhe, zu 100 Prozent in Eigenregie. Bis dahin war die Sammlung von Alttextilien in München völlig in der Hand von privaten Unternehmen beziehungsweise gemeinnützigen Organisationen:

- Kleiderkammern, Secondhand-Läden oder Hilfsgüter-Initiativen
- gemeinnützige und gewerbliche Haus- und Straßensammlungen
- Sammelbehälter der aktion hoffnung, Hilfe für die Mission GmbH auf den zwölf Wertstoffhöfen.

Unter dem Motto „Ihre Altkleider – Unsere Verantwortung“ hat der AWM bis heute 270 der insgesamt rund 900 Wertstoffinseln (für Verkaufsverpackungen der Dualen Systeme) mit seinen Altkleidercontainern ergänzt. Langfristiges Ziel sind circa 600 Standorte.

Folgende **Gründe** haben den AWM bewogen, ein eigenes System zu etablieren:

- Erhöhung der Recyclingquote – entsprechend der Intention des Gesetzgebers: Es befinden sich immer noch zu viele Alttextilien im Restmüll – im Münchner Abfall circa 10.000 Tonnen im Jahr. Ziel ist es, die erfassten Alttextilien dabei möglichst wiederzuverwenden oder hochwertig zu verwerten.
- Sicherstellung einer verantwortungsvollen und ordnungsgemäßen Verwertung der gesammelten Alttextilien durch entsprechende Vorgaben im Aus-

schreibungstext: Der AWM hat seine Vorgaben an die Kriterien von FairWertung e. V. angelehnt.

- Flächendeckendes, von Marktschwankungen unabhängiges Serviceangebot.
- Unterbindung illegaler Altkleidersammlungen und Steigerung der Sammelmengen der gemeinnützigen und kommunalen Sammlungen.
- Stabilisierung der Müllgebühren durch Verwertungserlöse.
- Einheitliches Stadtbild.

Das neue Serviceangebot wurde im Rahmen einer breit angelegten **Öffentlichkeitsarbeit** in den Medien bekanntgemacht (Fahrzeugplakate, Rundfunkspots, Fernsehen, Zeitungen). Auch stellt der AWM den Bürgerinnen und Bürgern kostenlos AWM-Altkleidersäcke zur Verfügung. Mit einer Suchfunktion auf der Homepage des AWM [www.awm-muenchen.de](http://www.awm-muenchen.de) lässt sich mit wenigen Klicks der nächstgelegene Alttextilcontainer finden.

## Art der Sammelstruktur

### a) Allgemeines

Im Stadtgebiet München existieren kommunale und gemeinnützige Sammlungen nebeneinander. Aktuell sind sechs gemeinnützige Organisationen im Besitz einer Sammelgenehmigung: aktion hoffnung, Hilfe für die Mission GmbH, Bayerisches Rotes Kreuz e. V., Kolpingwerk Deutschland, Malteser Hilfsdienst e. V., diakonia GmbH, Nepal Schulprojekt und der AWM (Stand: Juni 2014).

Daneben gibt es auch gewerbliche Sammlungen, welche teilweise aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bis 30. September 2014 befristet zugelassen wurden. Seit Inkrafttreten des KrWG wurden beim Referat für Gesundheit und Umwelt insgesamt 34 gewerbliche und neun gemeinnützige Sammlungen angezeigt (Stand: 23. April 2014).

### b AWM-Alttextil-Sammelcontainer auf den Wertstoffinseln der Dualen Systeme

Die erforderliche Logistik – von der Sammlung der Alttextilien in eigenen Containern bis hin zur Übergabe an zwei Verwertungsbetriebe, die sich im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung durchgesetzt haben – hat der AWM innerhalb von einem halben Jahr komplett in Eigenleistung gestemmt. Hierbei hat der AWM eine völlig neue Fahrzeug- und Containertechnik für die Sammlung der Alttextilien entwickelt:

- Orangefarbene Depotcontainer in einheitlicher Kubatur, Lackierung und Beschriftung mit Front- und Bodenklappenleerung sowie Kranhaken.
- Für Kranentleerung nötige lichte Höhe: mindestens sechs Meter.
- Sammelcontainer – Modell in zwei Größen: 2 und 4 Kubikmeter-Container.
- Fassungsvermögen circa 300 bis 400 Kilogramm.
- Derzeit an 270 Standplätzen im Stadtgebiet. Mittel-



fristiges Ziel: 350 – langfristig circa 600 Standplätze. Zusätzlich Standorte in Wohnanlagen – nach Kundenwunsch – von Seiten der Wohnungswirtschaft möglich.

- Grundsätzlich wöchentliche Leerung; Dauer pro Leerungsvorgang circa 15 Minuten.
- Reinigung der Standplätze durch Subunternehmer der Betreiberfirmen der Wertstoffinseln gemäß Vereinbarung.
- Auswahl geeigneter Standplätze durch den AWM.
- Sammlung mit zwei Kranwagen.

### c) Erfahrungen

- Die kommunalen Sammelbehälter werden von den Bürgern gut angenommen.
- Zielmengen sind noch nicht erreicht.
- Die Kreisverwaltungsbehörde hat sechs gemeinnützige Sammlungen dauerhaft genehmigt.
- Einige befristete gewerbliche Sammlungen laufen zum 30. September 2014 aus.

### Quantität und Qualität der gesammelten Alttextilien

- Angestrebte Sammelmenge circa 3.000 Mg pro Jahr (entspricht etwa 2,14 kg/Einwohner/Jahr).
- Ökoeffiziente Sammlung, da Umschlagplatz in München.
- Hohe Qualität; Wiederverwendungs- beziehungsweise Verwertungsquoten:
  - 54 % Secondhand-Bekleidung
  - 6 % Schuhe
  - 19 % Verwertung Recycling-Faser
  - 17 % Putzlappen
  - 4 % Restmüll

Quelle: Lorenz Wittmann GmbH (für AWM); Stand: 2013

### Auswahl der Verwerter durch die Kommune

Die durch den AWM durchgeführte europaweite Ausschreibung der Verwertung haben für den Zeitraum vom 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2015 zwei Firmen gewonnen: Hotex Textilrecycling GmbH in Liebenscheid und Lorenz Wittmann GmbH in Geisenhausen. Beide Firmen verfügen – ebenso wie der AWM – über eine Zertifizierung gemäß § 56 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG).

Bei der Sammlung und Verwertung lehnte sich der AWM an die Kriterien des Dachverbandes Fair-Wertung e. V. an. Diese regeln die Sammlung und Sortierung gemäß den gesetzlichen Bestimmungen (unter anderem KrWG, BayAbfG) und verpflichten zu umfassender Transparenz bei der Verwertung und Vermarktung der Alttextilien und Altschuhe. Das bedeutet unter anderem, dass die Verwertungswege offengelegt werden müssen.

### Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den gemeinnützigen Einrichtungen und Verwertern

Der AWM bietet den Münchner Bürgerinnen und Bürgern aufgrund einer Kooperation mit der aktion hoffnung, Hilfe für die Mission GmbH (einer Hilfsorganisation der Diözese Augsburg) bereits seit 15 Jahren eine Abgabemöglichkeit auf den **Wertstoffhöfen** an. Die Flächen für die Sammelcontainer auf den Wertstoffhöfen sind an die aktion hoffnung gegen ein Nutzungsentgelt vermietet. Diese Kooperation läuft zum 31. Dezember 2014 aus. Ab diesem Zeitpunkt wird der AWM eigene Container auf den Wertstoffhöfen vorhalten.

Ansonsten findet aktuell **keine Zusammenarbeit** mit gemeinnützigen Einrichtungen und Verwertern statt. Eine Kooperation soll voraussichtlich in einem Teil der **Öffentlichkeitsarbeit** stattfinden. Dies wird jedoch an einem für Juli 2014 vorgesehenen Runden Tisch zu klären sein, in dem Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgelotet werden.

### Rechtliche Auseinandersetzungen in München im Bereich der kommunalen Altkleidersammlung

Die Sondernutzungsrichtlinien der Landeshauptstadt München regeln, dass auf öffentlichem Grund keine Altkleidercontainer durch Private – egal, ob gemeinnützig oder gewerblich – aufgestellt werden dürfen.

Für **Container auf Privatgrund** gilt Folgendes: Gemeinnützige Sammlungen sind nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erlaubt. Die Sammler müssen jedoch ihre Gemeinnützigkeit darlegen und die gesammelten Alttextilien ordnungsgemäß verwerten. Hingegen sind gewerbliche Sammlungen auf Privatgrund nur dann zulässig, wenn sie neben der ordnungsgemäßen Verwertung der Alttextilien die öffentlichen Interessen nicht beeinträchtigen. Diese Beeinträchtigung ist aber nach Auffassung des AWM gegeben, da das städtische Sammelsystem durch konkurrierende, gewerbliche Sammlungen geschädigt wird. Zuständig für die Entscheidung ist das Referat für Gesundheit und Umwelt.

Ziel des AWM ist es, dass gewerbliche Sammlungen nur noch bis zu einem bestimmten Zeitpunkt be-

fristet zugelassen werden, sodass es in absehbarer Zeit keine gewerblichen Sammlungen mehr in München gibt. Das wird auch die Position der gemeinnützigen Sammlungen stärken.

Bei der **Aufstellung der AWM-eigenen Container** gab es einige Schwierigkeiten: An etwa 100 Standorten mussten illegale private Container entfernt werden. Obwohl dies zügig in Zusammenarbeit mit dem Baureferat der Landeshauptstadt München erledigt wurde, hatten an zehn Standplätzen innerhalb weniger Tage private Sammler wieder neue Behälter aufgestellt.

### Dokumentation der Qualität der Vermarktungswege im In- und Ausland

Beide Verwertungsbetriebe sind zertifizierte Entsorgungsbetriebe und haben sich verpflichtet, dem AWM die Verwertungswege der Altkleider lückenlos offenzulegen. Ebenso müssen sie jährlich die in ihrem Betrieb erzielten Verwertungsquoten angeben. Der AWM hat in der Ausschreibung das Ziel einer Verwertungsquote von mehr als 90 Prozent vorgegeben.



# Paderborn

## Dr.-Ing. Dietmar Regener

In der Stadt Paderborn gibt es bereits seit Jahren ein gut funktionierendes System der Getrenntsammlung von Alttextilien über Container und vereinzelte Straßensammlungen, das von verschiedenen karitativen Organisationen in Abstimmung mit dem Abfallsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb Paderborn (ASP) betrieben wird. Über insgesamt 192 Container an 93 Standorten sowie zwei Recyclinghöfe werden etwa 800 t an Alttextilien erfasst, was einer Menge von circa 5,4 kg pro Einwohner und Jahr entspricht. Trotzdem gab es auch in Paderborn zunehmend die Tendenz, dass gewerbliche – oftmals dubiose – , nicht abgestimmte Sammlungen mit Containern, Körben, Handzetteln oder ähnlichem durchgeführt werden. Da das vorhandene System nach einer juristischen Prüfung nicht rechtssicher als öffentlich-rechtliches Sammelsystem eingestuft wurde, entstand die Idee, ein rechtssicheres eigenes öffentlich-rechtliches Sammelsystem auf der Basis von zwei Säulen aufzubauen. Hierbei bildet die vorhandene Containerlogistik der karitativen Organisationen die eine Säule, die durch einen Kooperationsvertrag mit der Stadt Paderborn abgesichert wird. Als zweite Säule dient die Sammlung von Alttextilien in den flächendeckend vorhandenen städtischen Papiertonnen, die als sogenannte Duotonnen genutzt werden sollen.

Hierzu läuft seit April 2013 im Paderborner Stadtteil Elsen ein Modellversuch mit insgesamt circa 6.500 Einwohnern. Die beteiligten Haushalte sind im Vorfeld durch einen Flyer über das Projekt informiert worden; zusätzlich zu dem Flyer hat jeder Haushalt eine Rolle mit zehn Säcken erhalten, die für die Zwischenlagerung und saubere Verwertung der Alttextilien wichtig sind. Die Papiertonnen werden bei jeder dritten Abfuhr – die Regelabfuhr ist vierwöchentlich –, also viermal im Jahr, für die zusätzliche Erfassung von Alttextilien mitgenutzt. Um diese Termine hervorzuhe-

ben, sind alle Altpapierbehälter in dem Versuchsgebiet mit einem Aufkleber versehen worden, der die genauen Abfuhrtermine der Duotonne angibt. Generell erfolgt die zweite Leerung der Duotonnen einen Tag nach der Leerung des Altpapiers.

Da parallel zum Modellversuch Duotonne auch ein Versuch zur Einführung der Wertstofftonne durchgeführt wird, sind zwei Modellgebiete ausgewählt worden, die nur die Duotonne (Bezirk 10) beziehungsweise Duo- und Wertstofftonne (Bezirk 15) erhalten haben. Die Duotonnen werden bei beiden Fraktionen mit herkömmlichen Heck- (Bezirk 15) beziehungsweise Seitenladerfahrzeugen (Bezirk 10) geleert, lediglich der Anpressdruck in den Fahrzeugen ist verringert worden.

Die Bereitstellungsgrade der Duotonne liegen bislang lediglich bei 8 bis 18 Prozent, das heißt nur etwa jeder zehnte Behälter wird für die zusätzliche Abfuhr von Alttextilien genutzt. Dabei schwanken die erfassten Mengen zwischen 1,0 und 2,4 kg pro Einwohner und Jahr. Die geringfügig höheren Mengen im Bezirk 10 sind eher auf die Gebietsstruktur als auf die sonstigen Randbedingungen des Modellversuchs zurückzuführen.

Die Qualität der erfassten Alttextilien unterscheidet sich nicht wesentlich von derjenigen aus der Containersammlung, wie die Ergebnisse der mittlerweile durchgeführten zwei Sortierkampagnen belegen. Etwa 90 Prozent der gesammelten Textilien sind uneingeschränkt wiederverwendbar, etwa 8 Prozent sind stofflich verwertbare Kleidung und nur etwa 1 bis 2 Prozent sind echte Störstoffe in Form von PPK oder Restmüll. Vor allem das Ergebnis bezüglich der PPK-Anteile von < 1 Prozent ist hier sehr erfreulich. Auch bezüglich der eingesetzten Sammelfahrzeuge haben sich keine gravierenden Unterschiede mit Blick auf die erfassten Qualitäten ergeben.

### Analyse der Altkleidersammlung über die Duotonne im Modellgebiet 15

Stoffgruppen€	Kontrollanalyse 2013		Kontrollanalyse 2014		Mittelwert aus den Kontrollanalysen	
	[kg/(E*a)]	[Gew.-%]	[kg/(E*a)]	[Gew.-%]	[kg/(E*a)]	[Gew.-%]
Kleidung – zerstört	0,01	1,1	0,03	2,9	0,02	1,9
Kleidung – verschmutzt	0,06	4,3	0,10	9,9	0,08	6,8
Kleidung – feucht	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Kleidung – ohne Mängel	0,77	58,5	0,66	63,0	0,72	60,5
Tisch-, Bettwäsche, Handtücher, Gardinen	0,27	20,7	0,16	14,8	0,21	18,1
Schuhe	0,13	9,6	0,04	4,3	0,09	7,2
Taschen, Hüte, Gürtel	0,02	1,3	0,01	1,1	0,01	1,3
Federbetten	0,05	3,6	0,03	3,0	0,04	3,3
PPK	0,00	0,0	0,00	0,2	0,00	0,1
Sonstiges (Restmüll etc.)	0,01	0,9	0,01	0,8	0,01	0,8
Summe	1,32	100	1,05	100	1,18	100

Im Gegensatz zur erfassten Qualität der Textilien steht die bisherige Einschätzung der Verwerterbetriebe. Diese sind nach wie vor der Ansicht, dass nur händisch verladene Materialien hochwertig verwertbar sind. Die bislang von uns gesammelten Mengen sind noch zu gering, um endgültige Aussagen über die Vermarktungserlöse treffen zu können. Fakt ist jedoch, dass es bislang keinerlei Probleme mit Blick auf die Verwertung gegeben hat und sich auch die Erlöse in einem marktüblichen Bereich bewegen.

Lediglich die Qualität der eingesetzten Säcke ist mit einer Wandstärke von 20 µm zu gering und sollte zukünftig auf etwa 24 µm verstärkt werden, damit nicht zu viele Säcke beim Ladevorgang zerstört werden. Sehr erfreulich sind die Rückmeldungen der teilnehmenden Haushalte. Hier gibt es bislang fast ausschließlich positive Rückmeldungen; negativ wurde lediglich die Gefahr gesehen, dass durch unser Sam-

**Projekt Duotonne**  
Textilsammlung in der Papiertonne

Duotonnen-Tage im Bezirk 10

2013: Fr. 07.06. Fr. 30.08. Fr. 22.11.

2014: Fr. 14.02. Fr. 09.05. Fr. 29.08. Fr. 21.11.



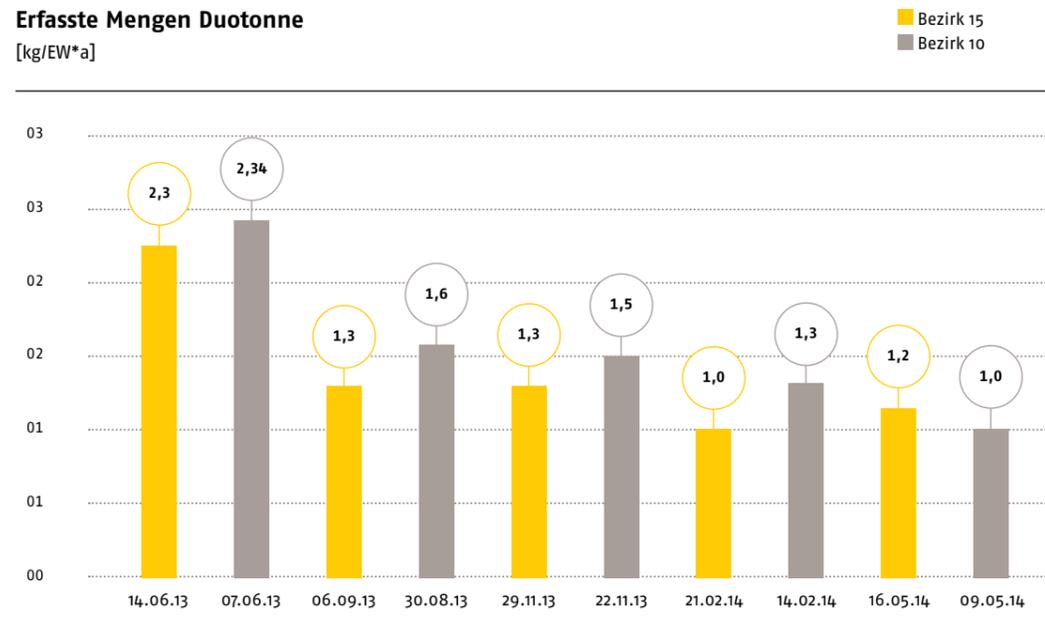
Bitte Textilien in Kunststoffsäcke verpacken und am Duotonnen-Tag in die am Tag zuvor geleerte Papiertonne geben und erneut bereit stellen.



melsystem den karitativen Organisationen Mengen entzogen werden. Dieser Effekt lässt sich zur Zeit noch nicht endgültig feststellen; die Anzahl der Container ist in dem Versuchsgebiet nicht verändert worden und die bisherigen Mengenschwankungen lassen noch

### Erfasste Mengen Duotonne

[kg/EW\*a]



keine verlässlichen Aussagen zu. Man kann jedoch bereits jetzt feststellen, dass das insgesamt erfasste Mengenpotenzial von circa 7 kg pro Einwohner und Jahr (5,5 über Container und 1,5 über die Duotonne) ein Nebeneinander der beiden Systeme zulässt.

Die endgültige Entscheidung über eine flächendeckende Einführung des Systems Duotonne steht zwar noch aus, doch bereits jetzt zeigt sich, dass die Duotonne eine gute Ergänzung des bestehenden Sammel-systems über die Container der karitativen Organisationen darstellt. Denn in den zur Zeit laufenden zahlreichen Gerichtsverfahren zur Untersagung gewerblicher Sammlungen von Alttextilien hat sich gezeigt, dass eine rechtliche Klärung alleine nicht ausreichen wird, um die entstandenen Probleme zu lösen. Zukünftig

wird es entscheidend darauf ankommen, durch ein qualitativ hochwertiges eigenes System gewerbliche Sammlungen für die Bürger unattraktiv zu machen. Dazu trägt unter anderem auch bei, dass wir durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit darauf hinweisen, dass die Bürger durch Nutzung der Container der karitativen Organisationen durch ihre gezielte Kleiderspende einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Organisationen leisten. Dazu haben wir alle Container der mit uns kooperierenden Institutionen mit einem Aufkleber versehen, der dieses Anliegen unterstützt. Ferner machen wir in der Öffentlichkeitsarbeit deutlich, dass die Bürger durch Nutzung der Duotonnen selbst einen Beitrag zur Stabilisierung der städtischen Abfallentsorgungsgebühren leisten können.



