

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 31 332 0

Evaluierung der Praxis gewerblicher Sammlung mit Blick auf die Anforderungen des hochwertigen Recyclings und der Wettbewerbsfähigkeit

von

Jörg Wagner
INTECUS GmbH Abfallwirtschaft und umweltintegratives Management, Dresden

Dr. Henning Friege
N³ Nachhaltigkeitsberatung Dr. Friege & Partner, Voerde

Dr. jur. Marcel Séché
KDU Krist Deller & Partner Rechtsanwälte, Koblenz

INTECUS GmbH Abfallwirtschaft und umweltintegratives Management

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Abschlussdatum 02/2016

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Studie widmet sich einer Reihe von Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Regelungen zur „gewerblichen Sammlung“ in §§ 17, 18 KrWG im Jahre 2012. Der Regelungsinhalt stieß bei seiner Einführung vor allem bei gewerblichen Sammlern von Wertstoffen aus Haushalten auf Widerstand. Außerdem herrschte Unklarheit über den Vollzug sowie die realen Konsequenzen der neuen Regelungen in Bezug auf die Anforderungen mit Blick auf Umweltschutz und Wettbewerb. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) legte der Bundesregierung einen „Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zur Anzeigepflicht gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen gemäß §§ 17 und 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz“ vor, welcher am 12.03.2014 durch das Kabinett beschlossen wurde. Im Ergebnis dieses Monitoring-Berichtes¹ wurde die verfassungs- und europarechtliche Konformität der §§ 17 und 18 KrWG festgestellt.

Der Monitoring-Bericht widmete sich neben den Auswirkungen der Regelungen auf die Verbesserung der Qualität und Quantität des Recyclings sowie auf die Stärkung des Wettbewerbs insbesondere den mit den Regelungen eingetretenen Vollzugsproblemen.

Im Fazit des genannten Monitoring-Berichtes wurde seitens der Bundesregierung hinsichtlich der Diskussionspunkte „Neutrale Behörde“ und „Verbesserung im Vollzug“ der nachfolgend skizzierte Handlungsbedarf besonders hervorgehoben:

a) Neutralität der Behörde

- ▶ Die Neutralität einer Behörde kann insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass sich diese Behörde nicht auf der gleichen Ebene wie der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (örE) befindet. Zwar sehen die Gerichte das Neutralitätsgebot auch durch eine personell-organisatorische Trennung gewahrt, gleichzeitig zeigen die Gerichtsverfahren, dass diese nicht durchgängig sichergestellt ist.
- ▶ Die Verfahren der Beteiligung der örE gemäß § 18 (4) KrWG sind so zu gestalten, dass der örE tatsächlich lediglich eine Stellungnahme abgibt und diese auch als solche durch die zuständige Behörde bewertet wird.
- ▶ In diesem Zusammenhang regt die Bundesregierung an, dass die Bundesländer die durch sie getroffenen Zuständigkeitsregelungen sowie die Beteiligungsverfahren kontinuierlich unter den Gesichtspunkten der Neutralität, Effizienz, Transparenz, Adressatengerechtigkeit und der Korrektheit der getroffenen Verwaltungsentscheidungen überprüfen und auch untereinander vergleichen.

b) Verbesserung im Vollzug

- ▶ Aufgrund der im Monitoring-Bericht identifizierten Defizite im Bereich des Vollzugs sollten sich Bund und Länder auch weiterhin regelmäßig über die in Rede stehenden Vorschriften und auftretende Vollzugsfragen austauschen (bspw. im Abfallrechtsausschusses (ARA) der LAGA). Zudem regt die Bundesregierung die Erarbeitung einer gemeinsamen Vollzugshilfe zu den §§ 17 und 18 KrWG durch die LAGA an.
- ▶ Aktuelle Gerichtsentscheidungen, Vollzugsleitfäden oder ähnliche Dokumente sollten jeweils zeitnah auf der Fachebene ausgetauscht werden, um so eine möglichst breite Wissensbasis bei den zur Entscheidung berufenen Landesbehörden zu erreichen.

¹ BT-Drs. 18/800 (2014)

Allerdings wurde neben Schwierigkeiten im Umgang mit den Regelungen im Vollzug im Monitoring-Bericht auch analysiert, dass sich der Einfluss der Regelungen auf die Stärkung des Wettbewerbs und die Verbesserung des Recycling zum damaligen Zeitpunkt noch nicht abschließend ermitteln ließ. Bspw. standen bzw. stehen Vorwürfe der privaten Entsorgungswirtschaft im Raum, dass durch die Vollzugspraxis der Behörden der Wettbewerb zurückgedrängt werde und eine alleinig vom Angebotspreis bestimmte Vergabepraxis der öRE das hochwertige Recycling gefährde. Die kommunalen Verbände bestreiten diese Vorwürfe. Inzwischen liegt eine Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen zum Vollzug vor, deren Wirkung noch nicht analysiert wurde.

Im Ergebnis dieser Feststellungen hat die Bundesregierung ein Forschungsvorhaben zur Bewertung des Einflusses der §§ 17, 18 KrWG auf die Hochwertigkeit des Recyclings und die Stärkung des Wettbewerbs angeregt.

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf die in der Praxis gewerblicher Sammlungen besonders relevanten Stoffströme Altpapier, Altmetall und Alttextilien gelegt.

Zur Schaffung einer belastbaren Datenbasis wurden folgende Institutionen der beteiligten Kreise mittels standardisierter Fragebögen befragt:

- ▶ Umweltministerien,
- ▶ zuständige Behörden,
- ▶ öRE,
- ▶ Verbände der gewerblichen Sammler (inkl. der Kleinsammler),
- ▶ Verbände der kommunalen Sammler,
- ▶ Verbände der gemeinnützigen Sammler,
- ▶ Verbände der Verwerter,
- ▶ Verbraucherverbände und
- ▶ Experten.

Die erhobenen Daten sowie die Rechtsprechung zum Vollzug der §§ 17, 18 KrWG wurden ausgewertet.

Die Ergebnisse der Auswertung wurden im Rahmen eines Workshops mit den beteiligten Kreisen diskutiert.

Auf Basis der erhobenen Daten, der Rechtsprechung sowie den Erkenntnissen aus den Diskussionen mit den beteiligten Kreisen wurden Handlungsempfehlungen für den weiteren Vollzug der §§ 17, 18 KrWG zur Sicherstellung der Hochwertigkeit des Recyclings sowie zur Stärkung des Wettbewerbs erarbeitet.

Abstract

This study is dealing with a number of issues concerning the introduction of new regulations for the commercial waste collection in line with the articles §§ 17, 18 of the recycling economy law (KrWG) of Germany by the year 2012. The content of these regulations encountered opposition especially from the side of the commercial actors engaged in the collection of recyclables from households. Some confusion regarding practical enforcement and consequences of the regulations in view of environmental protection efficiency and competition was seen in addition. The Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB) submitted to the German government a report on the consequences of regulations for a mandatory notification of commercial and non-profit collection activities according to §§ 17 and 18 KrWG which the cabinet of ministers adopted.

ed on March 12, 2014. In the conclusions of this monitoring report ² the constitutionality and compliance of the articles §§ 17, 18 KrWG with European law had been confirmed.

The monitoring report focused on the impacts the new regulations had shown on the quality and quantities of recycling and in strengthening competition but devoted particular attention also to problems observed in their enforcement.

In the conclusions section drawn up for this report the German government highlighted under the subjects „Independent authority“ and „Enhanced enforcement“ that the following areas are in need of action:

a) Neutrality of the authority

- ▶ The neutrality of the authority can in particular be ensured in that the authority is not established at a level which is equal to that of public waste management authorities (örE). From the court's perspective a separation of the authorities in organizational and personnel terms provides a sufficient assurance as well, however, legal proceedings have shown that this is not always the case.
- ▶ The proceedings for the participation of the örE according to § 18 (4) KrWG must be organized in a way that the örE must deliver not more than a statement which then has to be treated only as such by the responsible authority.
- ▶ The German government in this context proposes the German Federal States to continuously review the regulations on jurisdiction and proceedings implemented by them for such participation under the aspects of neutrality, efficiency, transparency, fairness and correctness of the decisions, and to compare one another in these areas.

b) Enhanced enforcement

- ▶ Due to the deficits established by the monitoring report with regard to enforcement, federal authorities and the Federal States are advised to exchange regularly about the applicable provisions and questions arising thereof for enforcement, for example in the frame of the LAGA-Committee for waste legislation (ARA). In addition is proposed the elaboration of joint guidelines for the enforcement of §§ 17 and 18 KrWG by the Federal/State waste working group-LAGA.
- ▶ Likewise should be established the timely exchange of recent court decisions, guidelines and similar documents at the technical departments level in order to create a sufficiently broad knowledge basis across the State authorities responsible for decision-making.

Further to the identified enforcement deficits the monitoring report also pointed out that it was impossible to have the new regulations' impacts on competition and the quality of recycling finally assessed, or accusations put forward by the private disposal sector adequately examined in the given period of time. Among others it was claimed that authorities with their proceedings had significantly influenced competition and that the practice of the örE to take the price exclusively as criterion for awarding services would jeopardize recycling efforts. The municipal associations contested these claims. Court decisions on the enforcement practice are meanwhile available in a larger number, however, their implications have not been analyzed yet.

² BT-Drs. 18/800 (2014)

The German government in recognition of the described status quo encouraged the conduct of a research to assess the effects of the §§ 17, 18 KrWG on the quality of recycling and strengthening of competition.

This report presents the outcome of this. Special attention was paid on the practices of commercial collection in the fields pertaining to the most relevant waste material streams, namely used paper, scrap metal and used textiles.

To create a sufficiently strong data base for this research, the following institutions from the circle of stakeholders had been contacted and surveyed by means of a questionnaire:

- ▶ Ministries or State Departments for the Environment,
- ▶ responsible authorities,
- ▶ öre,
- ▶ Associations representing the commercial collectors (inclusive small-scale collectors),
- ▶ Associations representing the municipal collectors,
- ▶ Associations representing the non-commercial, non-profit collectors,
- ▶ Recycling associations,
- ▶ Consumer associations and
- ▶ Sector experts.

Court decisions on the enforcement practice of §§ 17, 18 KrWG and all data obtained in above specified way were thoroughly analyzed and subsequently discussed in a stakeholder workshop.

Data, the relevant case-law and findings from the discussion process at the stakeholder workshop eventually provided a basis for conclusions and to formulate recommendations for the further enforcement practice of §§ 17, 18 KrWG and for securing the quality of recycling and a fair competition in the future.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	16
Zusammenfassung	18
Summary	30
1 Vorbemerkungen.....	43
2 Aufbau der Untersuchung.....	43
3 Einbeziehung der beteiligten Kreise	44
3.1 Befragung mittels Fragebogen	44
3.1.1 Durchführung der Befragung	44
3.1.2 Bewertung des Rücklaufs aus den Bundesländern	45
3.1.3 Bewertung des Rücklaufs aus den Verbänden	46
3.2 Workshop zur Diskussion der Befragungsergebnisse.....	47
4 Ergebnisse der Befragung.....	51
4.1 Vollzug der Regelungen zur gewerblichen Sammlung.....	51
4.1.1 Anzahl und Verteilung der Anzeigen gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen	51
4.1.2 Statistische Bewertung.....	53
4.1.2.1 Das Verhältnis von Anzeigen und deren Untersagung	53
4.1.2.2 Zum möglichen Einfluss der Stellungnahmen der örE auf Untersagungen	56
4.1.3 Auswertung der Untersagungsgründe	59
4.1.3.1 Generelle Untersagungsgründe	60
4.1.3.2 Untersagung wegen überwiegender öffentlicher Interessen	61
4.1.4 Befristungen und Bedingungen angezeigter Sammlungen	61
4.1.5 Leistungsfähigkeitsvergleich	62
4.1.6 Aussagen der Verbände.....	63
4.1.6.1 Gewerbliche Sammler	63
4.1.6.2 Kommunale Unternehmen und örE	64
4.1.6.3 Gemeinnützige Verbände	64
4.1.6.4 Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter	64
4.2 Bedeutung der Regelungen zur Zulässigkeit gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen für die Hochwertigkeit des Recyclings	65
4.2.1 Grundsätzliches	65
4.2.2 Qualitätsaspekte der Sammlung	66

4.2.3	Hochwertigkeit der Verwertung	67
4.2.4	Bewertung der zu betrachtenden Abfallarten.....	68
4.2.4.1	Altpapier	68
4.2.4.2	Altmetall	72
4.2.4.3	Alttextilien	74
4.2.5	Aussagen der Verbände.....	77
4.2.5.1	Gewerbliche Sammler und Verwerter	77
4.2.5.2	Kommunale Unternehmen	77
4.2.5.3	Gemeinnützige Verbände	78
4.2.5.4	Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter	78
4.3	Einfluss der Regelungen zur gewerblichen Sammlung auf die erfassten Mengen und die Verwertung der Stoffströme	78
4.3.1	Altpapier.....	78
4.3.2	Altmetalle	79
4.3.3	Alttextilien	79
4.3.4	Aussagen der Verbände.....	80
4.3.4.1	Altpapier	80
4.3.4.2	Altmetall	80
4.3.4.3	Alttextilien	80
4.3.4.4	Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter	81
4.4	Einfluss der Regelungen zur gewerblichen Sammlung auf den Wettbewerb	81
4.4.1	Altpapier.....	82
4.4.2	Altmetalle	83
4.4.3	Alttextilien	85
4.4.4	Aussagen der Verbände.....	87
4.4.4.1	Gewerbliche Sammler und Verwerter	87
4.4.4.2	Kommunale Unternehmen	88
4.4.4.3	Gemeinnützige Verbände	88
4.4.4.4	Analyse der Servicegerechtigkeit	89
4.4.4.5	Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter	93
4.5	Zwischenergebnis	94
4.5.1	Vollzug	94
4.5.2	Hochwertigkeit des Recycling	95
4.5.3	Stoffströme.....	95
4.5.4	Wettbewerb.....	96
5	Auswertung der Rechtsprechung	96
5.1	Sachverhalte und Ergebnisse.....	96

5.1.1	Erstinstanzliche Entscheidungen.....	96
5.1.2	Zweitinstanzliche Entscheidungen	97
5.2	Entscheidungsgründe.....	98
5.2.1	Zuständige Behörde.....	98
5.2.2	Träger der Sammlung	99
5.2.2.1	Personengesellschaften als Träger der Sammlung	99
5.2.2.2	Gewerbliche oder gemeinnützige Sammlung	99
5.2.3	Unzuverlässigkeit.....	99
5.2.4	Anforderungen an die Anzeige	100
5.2.4.1	Vorlage von Verträgen	100
5.2.4.2	Angabe von Containerstandorten	100
5.2.4.3	Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung	101
5.2.5	Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung	103
5.2.6	Überwiegende öffentliche Interessen	104
5.2.6.1	Verhinderung der Pflichtenerfüllung § 17 (3) Satz 2 Alt. 1 KrWG	105
5.2.6.2	Planungssicherheit und Organisationsverantwortung § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 KrWG	105
5.2.7	Verhältnismäßigkeit.....	113
5.2.8	Bestandsschutz.....	114
5.2.9	Befristungen.....	114
5.3	Bewertung durch die Gutachter.....	115
5.3.1	Sachverhalte	115
5.3.2	Neutralitätspflicht.....	115
5.3.3	Träger der Sammlung	116
5.3.4	Zuverlässigkeit.....	116
5.3.5	Anforderungen an die Anzeige	117
5.3.5.1	Angabe der Containerstandorte	117
5.3.5.2	Darlegung der Verwertungswege	117
5.3.5.3	Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung	118
5.3.6	Überwiegendes öffentliches Interesse.....	119
5.3.6.1	Hochwertige getrennte Verwertung durch öRE	119
5.3.6.2	§ 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG	121
5.3.7	Verhältnismäßigkeit und Bestandsschutz.....	121
5.3.8	Befristungen.....	122
5.4	Zwischenergebnis	122
6	Handlungsempfehlungen.....	124

7	Quellenverzeichnis	126
8	Anhang.....	127

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der Anzeigen je Bundesland	51
Abbildung 2:	Anzahl gewerblicher und gemeinnütziger Anzeigen bezogen auf 1.000 Einwohner sowie auf die Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte je Bundesland	52
Abbildung 3:	Anteil der Untersagungen an angezeigten gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen.....	53
Abbildung 4:	Anteil der Untersagungen an angezeigten Sammlungen nach Bundesländern	53
Abbildung 5:	Das Verhältnis zwischen ablehnenden Stellungnahmen der öRE und den Untersagungen von Altpapier-Sammlungen (ohne Bayern*)	56
Abbildung 6:	Das Verhältnis zwischen ablehnenden Stellungnahmen der öRE und den Untersagungen von Altmetall-Sammlungen (ohne Bayern*)	57
Abbildung 7:	Das Verhältnis zwischen ablehnenden Stellungnahmen der öRE und den Untersagungen von Alttextil-Sammlungen (ohne Bayern*)	58
Abbildung 8:	öRE-Stellungnahmen (n=5.667) und Untersagungen (n=1.362) bezogen auf die einzelnen Bundesländer (öRE-Stellungnahmen ohne Bayern*).....	59
Abbildung 9:	Verteilung der Untersagungsgründe (ohne Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen)	60
Abbildung 10:	Verteilung der Untersagungsgründe wegen überwiegender öffentlicher Interessen (ohne Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen).....	61
Abbildung 11:	Verteilung ausgesprochener Befristungen und Bedingungen (ohne Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen)	62
Abbildung 12:	Verteilung der Leistungsfähigkeitsvergleiche auf die betrachteten Abfallarten.....	63
Abbildung 13:	Verhältnis positiv und negativ ausgefallener Leistungsvergleiche bezogen auf die betrachteten Abfallarten	63
Abbildung 14:	5-stufige Abfallhierarchie nach § 6 KrWG	65
Abbildung 15:	Bewertung der Hochwertigkeit von Sammlungen und Verwertungswegen.....	66
Abbildung 16:	Gewerbliche Altpapiersammlung mittels Monotonne (links oben), stationärer Papieraufkaufstelle (rechts oben), Bündelsammlung (links unten) (Bildquelle: INTECUS).....	68
Abbildung 17:	Schrottsammlung auf einem Wertstoffhof	72
Abbildung 18:	Behältersammlung von Alttextilien (links) (Bildquelle: INTECUS), Straßensammlung von Alttextilien (rechts) (Bildquelle: Dr. Friege).....	75

Abbildung 19:	Anteil des kommunalen Altpapiers an der Papierfabrikation in Deutschland (Altpapiereinsatz in Papierfabrikation: VDP(2011-15); Kommunale Altpapiermenge: Abfallbilanzen der Länder (2010-13)).....	79
Abbildung 20:	Anteil des kommunal erfassten Altmetalls am inländisch erzeugten Schrotteinsatz in Gießereien und Stahlwerken in Deutschland (Stahlschrotteinsatz in Stahlwerken und Gießereien: BDSV (2015); Kommunale Altmetallmenge: Abfallbilanzen der Länder (2010-13)).....	79
Abbildung 21:	Recyclingquoten in der Rohstahl- und NE-Metallerzeugung in Deutschland (Bildquellen: Wirtschaftsvereinigung Stahl (2014), Wirtschaftsvereinigung Metalle (2015)).....	81
Abbildung 22:	Anzahl der Ausschreibungen für die Sammlung und Verwertung von Altpapier sowie die Anzahl der jeweils eingegangenen Angebote	82
Abbildung 23:	Laufzeiten von ausgeschriebenen Verträgen zur Sammlung und Verwertung von Altpapier	83
Abbildung 24:	Zuschlagskriterien bei Ausschreibungen der Sammlung und Verwertung von Altpapier	83
Abbildung 25:	Anzahl der Ausschreibungen für die Sammlung und Verwertung von Altmetallen sowie die Anzahl der jeweils eingegangenen Angebote	84
Abbildung 26:	Laufzeiten von ausgeschriebenen Verträgen zur Sammlung und Verwertung von Altmetallen	84
Abbildung 27:	Zuschlagskriterien bei Altmetallausschreibungen	85
Abbildung 28:	Anzahl der Ausschreibungen für die Sammlung und Verwertung von Alttextilien sowie die Anzahl der jeweils eingegangenen Angebote	86
Abbildung 29:	Laufzeiten von ausgeschriebenen Verträgen zur Sammlung und Verwertung von Alttextilien	86
Abbildung 30:	Zuschlagskriterien bei Alttextilausschreibungen.....	87
Abbildung 31:	Serviceangebot der öRE für die Sammlung von Altpapier, Altmetallen und Alttextilien.....	89
Abbildung 32:	Verteilung der durch öRE angebotenen Sammelsysteme für Altpapier	90
Abbildung 33:	Verteilung der durch öRE angebotenen Sammelsysteme für Altmetalle.....	91
Abbildung 34:	Angebot von Zusatzleistungen gegen Entgelt durch kommunale Entsorger	92
Abbildung 35:	Verteilung der durch öRE angebotenen Sammelsysteme für Alttextilien	93

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fragebogenrücklauf der Landesumweltministerien, zuständigen Behörden und öRE	45
Tabelle 2:	Fragebogenrücklauf der Verbände	46
Tabelle 3:	Verteilung der Anzeigearten auf die verschiedenen Abfallfraktionen [Anzahl] (ohne Bayern).....	52
Tabelle 4:	Leistungsfähigkeitsvergleich nach Bundesländern.....	62
Tabelle 5:	Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Altpapier	69
Tabelle 6:	Hochwertigkeitskriterien für die Verwertung von Altpapier	72
Tabelle 7:	Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Altmetallen	73
Tabelle 8:	Verwertungswege für Altmetalle	73
Tabelle 9:	Hochwertigkeitskriterien für die Verwertung von Altmetall.....	74
Tabelle 10:	Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Alttextilien	76
Tabelle 11:	Hochwertigkeitskriterien für die Verwertung von Alttextilien	77
Tabelle 12:	Statistik der Erfassung von Alttextilien in Deutschland im Jahr 2007 und 2013.....	80
Tabelle 13:	Kriterien zu § 17 (3) Satz 5 KrWG nach VG München (Fn. 85)	108

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BB	Brandenburg
BDE	Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V.
BDG	Bundesverband der Deutschen Gießerei-Industrie
BDSV	Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen e.V.
BE	Berlin
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
bspw.	beispielsweise
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bvse	Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.
BW	Baden-Württemberg
BY	Freistaat Bayern
DGAW	Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e. V.
DGD	Deutscher Gemeinschafts-Diakonieverband e. V.
DKI	Deutsches Kupferinstitut Berufsverband e. V.
DLkT	Deutscher Landkreistag
DMB	Deutscher Mieterbund e. V.
DRK	Deutsches Rotes Kreuz e.V.
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V.
DStT	Deutscher Städtetag
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GDA	Gesamtverband der Aluminiumindustrie e. V.
GDB	Gesamtverband der Deutschen Buntmetallindustrie e. V.
Gesamtverband textil+mode	Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V.
GftZ	Gemeinschaft für textile Zukunft GbR
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Haus & Grund Deutschland	Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
IGAS	Interessengemeinschaft der Altkleider-, Altpapier- und Schrotthändler
inkl.	inklusive

J/B/i/D	Jenischer Bund in Deutschland und Europa e.V.
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
MHD	Malteser Hilfsdienst e.V.
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
örE	öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Freistaat Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Freistaat Thüringen
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
VDM	Verband Deutscher Metallhändler e.V.
VDP	Verband Deutscher Papierfabriken e. V.
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
vzbv	Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
WVM	WirtschaftsVereinigung Metalle e. V.
WV Stahl	Wirtschaftsvereinigung Stahl
z. B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Das im Jahr 2012 verabschiedete Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) enthält erstmals Regelungen zur „gewerblichen Sammlung“, also zur Anzeige und evtl. Untersagung der Sammlung von Wertstoff-Fraktionen aus Haushalten durch gewerbliche Unternehmen oder gemeinnützige Organisationen. Bundesregierung und Gesetzgeber zogen damit Konsequenzen aus der sogenannten Altpapier-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Gewerbliche und gemeinnütziger Wertstoffsammler sind demnach verpflichtet, vor Aufnahme der Sammlung diese der zuständigen Behörde anzuzeigen, die wiederum den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) beteiligt. Sofern dieser Bedenken gegen die Sammlung erhebt, können die Behörden die Sammlung untersagen, mit Auflagen versehen oder befristen. Diese Regelung stieß auf erhebliche Bedenken insbesondere privater Unternehmen und ihrer Verbände. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) legte der Bundesregierung einen „Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zur Anzeigepflicht gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen gemäß §§ 17 und 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz“ vor, der am 12.03.2014 vom Kabinett beschlossen wurde. Der Bericht zeigte Probleme im Vollzug der neuen Regelungen, auf, die ebenso wie der Einfluss der Regelungen auf die Stärkung des Wettbewerbs und die Frage der Verbesserung des Recyclings nicht abschließend bewertet werden konnten.

Zur Klärung dieser Fragen beauftragte das Umweltbundesamt die INTECUS GmbH Abfallwirtschaft und umweltintegratives Management in Zusammenarbeit mit der N3 Nachhaltigkeitsberatung Dr. Friege & Partner und KDU Krist Deller & Partner Rechtsanwälte mit der „Evaluation der Praxis gewerblicher Sammlung mit Blick auf die Anforderungen des hochwertigen Recyclings und der Wettbewerbsfähigkeit.“ Im Rahmen des hier vorgelegten Berichts wurden die Einflüsse der §§ 17, 18 KrWG auf die Stärkung des Wettbewerbs und die Verbesserung des Recyclings analysiert und bewertet. Vor dem Hintergrund der dazu ergangenen Rechtsprechung wurde auch untersucht, welche Hemmnisse ggf. in der Vollzugspraxis einer Steigerung des Wettbewerbs sowie einer Verbesserung von Quantität und Qualität des Recyclings entgegenwirken. Die Untersuchungen im Rahmen dieses Berichts konzentrieren sich auf die Stoffströme

- ▶ Altpapier,
- ▶ Alttextilien und
- ▶ Altmetalle.

Um eine Evaluierung der gegenüber dem KrW-/AbfG geänderten Rechtslage mit Blick auf die Folgen für Wettbewerbssituation und Verbesserung des Recyclings vornehmen zu können, wurden verschiedene Untersuchungen durchgeführt.

Der vorliegende Bericht basiert auf

- ▶ einer Befragung der beteiligten Kreise sowie einiger unabhängiger Experten (Abschluss der Befragung 30.04.2015) mit Hilfe standardisierter Fragebögen, wobei die Fragestellungen auf die Umweltministerien der Bundesländer, die zuständigen Behörden, die örE sowie private, gemeinnützige und weitere im Bereich der Verwertung von Altpapier, Alttextilien und Altmetallen betroffene Verbände jeweils zugeschnitten wurden,
- ▶ einer Auswertung der Ausschreibungsbedingungen und -ergebnisse von für die drei genannten Stoffströme vom 01.06.2012 bis zum 30.09.2015 ergangener öffentlicher Ausschreibungen,
- ▶ einer Ausarbeitung zur Frage der Hochwertigkeit unterschiedlicher Sammlungs- und Verwertungswege für die drei genannten Stoffströme,
- ▶ der Auswertung der bis zum 30.4.2015 bei juris.de veröffentlichten Rechtsprechung seit Inkrafttreten des KrWG am 01.06.2012,

- den Ergebnissen der Diskussion mit den beteiligten Kreisen im Rahmen eines Workshops, zu dem die bis Mitte 2015 vorliegenden Ergebnisse aufbereitet worden waren.

Befragung der beteiligten Kreise

Die Befragung der beteiligten Kreise wurde zeitlich so gelegt, dass den Befragten die Ergebnisse und ggf. statistischen Auswertungen bis Ende des ersten Quartals 2015 zur Verfügung standen. Grundsätzlich war der Rücklauf zufriedenstellend und von überwiegend hoher Qualität, so dass die Datenbasis zur Auswertung für die Zwecke des Vorhabens ausreicht.

Die zuständigen Behörden von elf der 16 Bundesländer haben die Fragen vollständig beantwortet. Ferner liegen von den jeweiligen Ministerien zusammen gefasste Daten aus zwei Ländern vor. Für ein weiteres Bundesland waren die Angaben teilweise unvollständig bzw. beruhten auf Schätzungen.

Aus sieben von 16 Bundesländern wurden vollständige Angaben der örE bereitgestellt. Ein weiteres Bundesland übermittelte die Angaben der örE schon aufbereitet, so dass ein Rückschluss auf einzelne örE in diesem Fall nicht möglich war. Aus sechs Bundesländern haben mindestens 75 % der örE geantwortet, aus einem weiteren etwa 50 %. Es fehlen lediglich die Angaben der örE aus einem Bundesland vollständig.

Von den angeschriebenen Verbänden kamen mit Ausnahme der Verbände der Grundstückseigentümer, Mieter bzw. Verbraucher sowie der sogenannten Kleinsammler Rückläufe, die in die Auswertung einbezogen wurden. Grundsätzlich wurde die Datenlage durch die Teilnehmer als gut und realistisch beurteilt. In einigen Fällen wurden aus Sicht der Teilnehmer erforderliche Ergänzungen benannt, welche in der Erarbeitung des vorliegenden Endberichtes Eingang gefunden haben, soweit es aus gutachterlicher Sicht erforderlich und im Rahmen des Vorhabens umsetzbar war.

Auswertung der erhaltenen Daten der Behörden und der örE

Insgesamt wurden im betrachteten Zeitraum (01.06.2012-28.02.2015) 30.594 gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen angezeigt. Die Auswertung ergibt, dass die Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte ein entscheidender Faktor für die Anzahl der Anzeigen ist. Es zeigte sich, dass ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte und der Anzahl der Anzeigen je Bundesland besteht. Außerdem war ein Einfluss der Bevölkerungsdichte erkennbar: Hohe Einwohnerdichte zieht mehr potenzielle Sammler an und beeinflusst so die Anzahl der Anzeigen.

Gemeinnützige und gewerbliche Sammler haben unterschiedliche Schwerpunkte: Lediglich 7.903 gemeinnützigen Sammlungen stehen 22.691 gewerbliche Sammlungen gegenüber. Während bei Altpapier mit 56 % gemeinnützigen und 44 % gewerblichen Sammlungen die Verteilung relativ ausgewogen ist, dominieren bei den Altmetallen (92 %) und bei Alttextilien (75 %) die Anzeigen gewerblicher Sammlungen.

Von den insgesamt 30.594 Anzeigen gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen wurden 5 % untersagt. Während von den 7.903 angezeigten gemeinnützigen Sammlungen lediglich 1 % untersagt wurde, waren von 22.691 gewerblichen Sammlungen 6 % von Untersagungen betroffen. Wird der prozentuale Anteil der Untersagungen an der Gesamtzahl eingegangener Stellungnahmen bewertet, fällt auf, dass in Bundesländern, in denen die zuständige Behörde auf Ebene der örE angesiedelt ist, deutlich mehr Untersagungen ausgesprochen werden als in Bundesländern, welche die Zuständigkeit oberhalb der örE-Ebene angesiedelt haben. In einigen Bundesländern wird ein großer Teil der Untersagungen durch einzelne wenige Vollzugsbehörden ausgesprochen. Diese Beispiele lassen aber auch den Schluss zu, dass die Intensität des Vollzugs auch von den jeweiligen Arbeitsschwerpunkten bzw. personellen Ressourcen der zuständigen Behörden abhängt.

Aus den Antworten derjenigen Behörden, die bei mehr als 25 % aller Anzeigen Untersagungen aussprechen, lassen sich die Gründe für Untersagungen wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Der betroffene öRE betreibt bereits ein etabliertes Erfassungssystem (somit keine Planungs- und Organisationssicherheit des öRE),
- ▶ nach Inkrafttreten des KrWG Vielzahl von Untersagungen wegen Unzuverlässigkeit (§ 18 (5) Satz 2) oder Zweifel an der Verwertung (§ 18 (5) Satz 3 (u. a. keine flächendeckende Sammlung, nicht nachvollziehbare Mengenangaben))
- ▶ Verstoß gegen Vorgaben des § 9 (9) ElektroG (alte Fassung) bei Altmetallsammlungen.

Untersagungen wurden allerdings auch dann ausgesprochen, wenn Auflagen als Alternative nicht möglich oder durch die zuständige Behörde nicht kontrollierbar sind. Mittlerweile nehmen Bedingungen und Auflagen gemäß § 18 (5) Satz 1 an Stelle von Untersagungen zu, weil die gerichtliche Spruchpraxis Untersagungen aus Sicht der zuständigen Behörden generell erschwert.

Nach Eingang der Anzeige werden der/die betroffenen öRE zur Stellungnahme aufgefordert. Hier unterscheiden sich die Stellungnahmen erheblich in Abhängigkeit vom jeweiligen Stoffstrom.

1. Im Fall des Altpapiers war ein hoher Anteil ablehnender öRE-Stellungnahmen (42 %) gegenüber gewerblichen Altpapier-Sammlungen zu verzeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Vielzahl von öRE mit eigenen Erfassungssystemen in diesem Bereich aktiv ist. Allerdings wurden durch die zuständigen Behörden lediglich 3 % der angezeigten gewerblichen Altpapier-Sammlungen untersagt. Bei gemeinnützigen Altpapier-Sammlungen wurden lediglich in 4% der Fälle ablehnende öRE-Stellungnahmen abgegeben; die Behörden untersagten keine der angezeigten Sammlungen.
2. Ein ähnliches Verhältnis wie bei den Anzeigen von Altpapier-Sammlungen zeigt sich bei den Altmetall-Sammlungen. Auch hier gaben die öRE gegenüber gewerblichen Sammlungen oft ablehnende Stellungnahmen (30 %) ab. Es wurden allerdings nur 5 % Untersagungen ausgesprochen. Gegenüber gemeinnützigen Sammlungen wurde kaum ablehnend Stellung genommen (1 %). Bislang wurden keine gemeinnützigen Altmetall-Sammlungen untersagt.
3. Bei den Alttextil-Sammlungen zeigt sich ein anderes Bild. Obwohl gewerbliche Alttextilsammlungen von den betrachteten Stoffströmen den geringsten Anteil ablehnender Stellungnahmen der öRE (25 %) aufwiesen, wurden hier die meisten Untersagungen (6 %) ausgesprochen. Im Gegensatz zu den anderen Stoffströmen nahmen die öRE auch gegenüber gemeinnützigen Alttextilsammlungen häufiger ablehnend Stellung (10 %), und es wurden auch gemeinnützige Alttextil-Sammlungen untersagt (2 %).

Im Vergleich der Bundesländer ist kein Zusammenhang zwischen der Anzahl der ablehnenden öRE-Stellungnahmen und den Untersagungen von Sammlungen zu erkennen. Ein hoher Anteil ablehnender Stellungnahmen ist mithin nicht gleichbedeutend mit einer Vielzahl an Untersagungen und umgekehrt. Dies gilt auch für den Vergleich der beiden Gruppen „Zuständige Behörde auf öRE-Ebene“ und „Zuständige Behörde übergeordnet“. Allerdings ist auffällig, dass bei der letzteren Gruppe deutlich mehr ablehnende öRE-Stellungnahmen abgegeben wurden als wenn die zuständige Behörde auf der gleichen Ebene angesiedelt ist wie der öRE.

Die Auswertung der Untersagungsgründe nach einzelnen Abfallfraktionen zeigt ein differenziertes Bild hinsichtlich der Begründungen auf die Untersagungen gestützt werden:

- ▶ Bei gewerblichen Altpapier- und Altmetall-Sammlungen sind Untersagungen gemäß § 17 (2) Nr. 4 i. V. m. (3) KrWG (entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen) von Bedeutung.
- ▶ Bei den gewerblichen Alttextil-Sammlungen werden die Untersagungen in gleichem Umfang sowohl auf die überwiegenden öffentlichen Interessen als auch auf die Gründe gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG (unzureichende Angaben zu den Verwertungswegen) sowie § 18 (5) Satz 2 KrWG (Unzuverlässigkeit) gestützt.

- Die Untersagung gemeinnütziger Alttextil-Sammlungen erfolgt sowohl aufgrund unzureichender Angaben zu den Verwertungswegen als auch aus Gründen der Unzuverlässigkeit.

Stellungnahme der gewerblichen Verbände

Die Verbände der gewerblichen Sammler (BDE, bvse, BDSV) vertraten die Auffassung, dass die im Anzeigeverfahren zu erbringenden Angaben häufig schwer zu beschaffen seien und es sich in vielen Fällen um Betriebsgeheimnisse handele, z.B. bei Angabe der Verwertungswege und der dort vorhandenen Kapazitäten. Zudem würden die zuständigen Behörden oft mehr fordern als es die rechtlichen Grundlagen erlauben. Zudem beklagten die Verbände der gewerblichen Sammler die prohibitive Wirkung von Befristungen.

Stellungnahme der kommunalen Verbände

Der Verband der kommunalen Unternehmen (VKU) beklagte dagegen den mangelnden Vollzug bei nicht angemeldeten Sammlungen, etwa durch „wild“ aufgestellte Container. Der Verband sah eine starke Variation der Vollzugsintensität von Bundesland zu Bundesland, was mit der unterschiedlichen Ansiedlung der zuständigen Behörden (Kreis- oder Bezirksebene) zusammenhängen würde. Der Verband wies auf zahlreiche illegale Sammlungen insbesondere bei Altmetallen hin. Die kommunalen Verbände (DStT, DLkT, DStGB) betonten, dass seriöse gewerbliche Sammler im Regelfall zugelassen würden. Streitbefangen seien nur jene Sammlungen, bei denen unvollständige Angaben gemacht wurden bzw. an deren Zuverlässigkeit Zweifel bestünden. Die kommunalen Spitzenverbände wiesen auch darauf hin, dass die angeblich fehlende Neutralität der unteren Abfallwirtschaftsbehörden von den Gerichten nicht bestätigt würde.

Stellungnahmen der gemeinnützigen Organisationen

Aus Sicht der gemeinnützigen Verbände haben die neuen Regelungen Vor- wie Nachteile. Auf der einen Seite wurden die angeblich teilweise überzogenen Forderungen der Behörden (detaillierte Angaben über Art, Ausmaß und Dauer der Sammlung bis hin zu Containerstandorten) im Rahmen des Anzeigeverfahrens beklagt. Auf der anderen Seite wurde betont, dass die behördliche Praxis hinsichtlich illegaler Sammlungen aktiver, zielgerichteter, rechtlich kompetenter und damit wirkungsvoller geworden sei. Kritik hinsichtlich der Preisgabe möglicher Betriebsgeheimnisse wurde im Gegensatz zu den gewerblichen Sammlern nicht geäußert.

Bewertung der Aussagen der Verbände im Zusammenhang mit den Erhebungen

Die Aussagen der Verbände der gewerblichen und teilweise der gemeinnützigen Sammler hinsichtlich überzogener Forderungen der Behörden können durch die vorliegenden Daten weder bestätigt noch widerlegt werden.

Der durch die Verbände der gewerblichen Sammler allgemein vorgetragene Vorwurf, dass die Tätigkeit der gewerblichen Sammler durch die behördlichen Untersagungen massiv eingeschränkt würde, wird durch das vorliegende Datenmaterial nicht gestützt. Lediglich 6 % der angezeigten gewerblichen Sammlungen wurden untersagt. Davon ist wiederum ein Teil mit der Unzuverlässigkeit (z. B. parallele oder vorhergehende illegale Sammlungen) begründet. Auf Nachfrage bestätigten Behörden, dass die Untersagung aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung zunehmend in den Hintergrund trete und zunehmend mit Befristungen und Auflagen gearbeitet werde, um die gewerblichen Sammlungen zu kontrollieren.

Die Annahme des VKU, dass die zuständigen Behörden an ihrer Kapazitätsgrenze arbeiteten, wird durch die Behörden selbst teilweise gestützt, die einen erheblichen Aufwand beklagen, der durch die Regelungen der §§ 17, 18 KrWG hervorgerufen wird. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass dies einen Einfluss auf die Qualität der Bearbeitung hat, wenn es auch in der Vergangenheit zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anzeigen kam.

Auswertung öffentlicher Ausschreibungen

Die Ausschreibungen der öRE für die Sammlung und/oder Weiterverarbeitung von Wertstoff-Fractionen wurden ausgewertet, um einen Eindruck von der Wettbewerbsintensität wie auch der Anforderungen an die Hochwertigkeit des Recyclings zu erhalten. Aus der Entwicklung der Zahl der Ausschreibungen, der zeitlichen Limitierung der beabsichtigten Aufträge und den Zuschlagskriterien lassen sich entsprechende Schlussfolgerungen ziehen. Aus der Anzahl der abgegebenen Angebote lassen sich Schlussfolgerungen für die Intensität des Wettbewerbs im Markt ziehen.

Altpapier

In 47 % der betrachteten Fälle betreiben die öRE die Altpapiersammlung selbst. Sofern Ausschreibungen durchgeführt wurden, so lagen in 81 % der Fälle mindestens drei Angebote vor, was für einen vorhandenen Wettbewerb im Rahmen kommunaler Ausschreibungen spricht.

Altmetalle

Bei den Altmetallen zeigt sich deutlich, dass dieser Stoffstrom in den kommunalen Systemen eine untergeordnete Rolle spielt. Ein großer Teil der öRE schreibt weder Sammlung noch Verwertung aus. Die meisten öRE erfassen Altmetalle ausschließlich über Wertstoffhöfe oder im Rahmen der Sperrmüllsammlung. Dabei fallen nur geringe Altmetallmengen an, welche die öRE an Schrotthändler verkaufen. Der Verkaufspreis wird über Preisabfragen ermittelt, so dass der Wettbewerb sichergestellt ist.

Alttextilien

In Auswertung der Ausschreibungen zur Sammlung und Verwertung von Alttextilien zeigt sich, dass die öRE in diesem Bereich noch wenig aktiv sind. Die überwiegende Zahl der öRE (77 %) schreibt keine derartigen Leistungen aus. Bzgl. der Verwertung dürfte sich dies zukünftig ändern, da derzeit viele öRE in das Sammelgeschäft einsteigen.

Schlussfolgerungen aus der Befragung der beteiligten Kreise und der Auswertung von Ausschreibungen

Die gewerblichen Sammler haben im sogenannten „Wettbewerb“ mit den öRE einen gewissen Nachteil durch das Anzeigeverfahren. Diesen verfahrensbedingten Aufwand muss der öRE nicht tätigen. Allerdings unterliegt auch seine abfallwirtschaftliche Tätigkeit des Sammelns und Verwertens den Anforderungen des KrWG. Dabei ist die Pflicht zur hochwertigen Verwertung vom öRE aufgrund seiner Gewährleistungsfunktion dauerhaft aufrecht zu erhalten und dürfte tendenziell auch anspruchsvoller gehandhabt werden. Zudem unterliegt der öRE einer Kontrolle durch die Kommunalaufsicht.

Es ist nachvollziehbar, dass Kleinsammler durch das Anzeigeverfahren in besonderer Weise betroffen sind, da sie nicht über eine entsprechende Administration verfügen und sich mit der Beschaffung von Unterlagen schwer tun.

Dass Befristungen genutzt werden, damit sich der öRE einen Marktüberblick verschaffen kann, um dann später die Sammlung selbst durchzuführen, kann allenfalls im Einzelfall eine Rolle spielen, ist aber nicht die Regel. Zu beachten ist allerdings, dass Befristungen sehr häufig als zeitlich hinausgeschobene Untersagungen anzusehen sind. Die rechtliche Belastung der Sammler aktualisiert sich somit nach Fristablauf.

Aus gutachterlicher Sicht ist die Aktivität gewerblicher und kommunaler Sammler bei Altpapier und Altmetallen durchaus vergleichbar. Bei Alttextilien zeigt sich ein geringeres Engagement der öRE, welches sich allerdings in den letzten Jahren deutlich verstärkt hat und weiter verstärken wird. Das Serviceangebot privater Entsorgungsunternehmen für Altmetalle und Alttextilien geht teilweise über das der öRE hinaus, da etwa Kleinsammler Dienstleistungen wie Entrümpelungen anbieten, die bei den öRE weniger verbreitet sind.

Die Sammeltätigkeit der öRE zieht regelmäßig die Fremdvergabe mindestens der Verwertungsleistung nach sich. Durch die Ausschreibung wird eine transparente Vergabe der Leistungen gesichert. Da gemeinnützige Einrichtungen und Kleinsammler oft weder über das Personal noch über entsprechende Erfahrungen verfügen, könnten sie Probleme haben, sich erfolgreich an den komplexen Vergabeverfahren zu beteiligen. Ein Indikator dafür ist der nahezu ausschließliche Erfolg gewerblicher Bieter bei den untersuchten Ausschreibungen für Alttextilien in den letzten drei Jahren.

Einfluss der Regelungen zur gewerblichen Sammlung auf die erfassten Mengen an verwertbaren Fraktionen

Altpapier

Während die in der Produktion eingesetzten Altpapiermengen aus dem Inland seit 2010 um insgesamt 0,4 Mio. Mg angestiegen sind, ist im gleichen Zeitraum ein leichter Rückgang der kommunal erfassten Mengen um 0,1 Mio. Mg zu verzeichnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Regelungen des KrWG darauf wenig Einfluss hatten, u.a. weil sich der Wettbewerb kommunaler und gewerblicher Erfassungssysteme für Altpapier bereits spätestens seit der Hochpreisphase für Altpapier im Jahr 2010 entwickelt hat und seitdem verstärkt gewerbliche Sammler den Markt bedienen.

Altmetalle

Die in Stahlwerken und Gießereien eingesetzte Stahlschrottmenge ist bereits seit 2011, damit schon vor Inkrafttreten des KrWG, leicht rückläufig. Ebenfalls rückläufig, allerdings auf vergleichsweise sehr niedrigem Niveau sind die durch die öRE erfassten Altmetallmengen, wobei hier teilweise auch Mengen aus der Sperrmüllsammlung, aus Sortieranlagen und MVA-Schrotte enthalten sind. Ein Rückschluss auf Auswirkungen der §§ 17, 18 KrWG ist nur insofern möglich, als die Altmetallerfassung nach wie vor durch gewerbliche Sammler dominiert wird, und die kommunalen Mengen im Gesamtstoffstrom der Altmetalle kaum eine Rolle spielen.

Alttextilien

Für die Erfassung und Verwertung von Alttextilien existiert weder auf Bundes- noch auf Länderebene eine verlässliche Statistik. Die einzige statistische Erhebung speziell für Alttextilien wird durch den bvse durchgeführt. Die aktuelle Erhebung weist für 2013 eine Sammelmenge von insgesamt 1.010.988 t aus und damit mehr als das Vierfache der DESTATIS-Angaben für 2013. Die bvse-Statistik zeigt eine generelle Zunahme der getrennt erfassten Alttextilien. Offenbar bestehen aber erhebliche Defizite bei den Mengenmeldungen an die statistischen Landesämter, da Alttextilien von den Sammlern entgegen dem gelten Recht nicht als Abfälle i. S. d. KrWG angesehen werden oder die Unternehmen sich nicht im Erhebungsraster der statistischen Landesämter befinden.

Schlussfolgerungen

Der von gewerblichen Verbänden behauptete Rückgang der Mengen an Altmetallen um regional bis zu 20 % kann nicht bestätigt werden, da hierfür auch seitens der Verbände trotz Nachfrage kein Zahlenmaterial vorgelegt wurde. Grundsätzlich wäre ein solcher Rückgang auch nicht auf Aktivitäten der öRE zurückzuführen, die gewerbliche Sammler aus dem Markt drängen, da die öRE traditionell einen eher geringen Anteil an der Altmetallerfassung haben. Zudem ist der Anteil untersagter gewerblicher Altmetallsammlungen mit 5 % nicht so hoch, dass sich dadurch ein derartiger Mengenrückgang begründen ließe. Hier dürften insbesondere illegale Sammlungen eine Rolle spielen, gegen die nur auf Basis des § 62 KrWG und/oder des Ordnungsrechts vorgegangen werden kann. Bei den Alttextilien sind die durch die gewerblichen Sammler behaupteten Mengenrückgänge durchaus auf den wachsenden Anteil an öRE zurückzuführen, welche im Vergleich zu früher häufiger selbst Alttextilien erfassen. Allerdings spielen auch hier nach wie vor illegale Sammelaktivitäten eine nicht zu unterschätzende Rolle, auch wenn die behördliche Überwachung in diesem Bereich größere Erfolge zeigt.

Statistisch belegen lässt sich der von gewerblichen Sammlern angegebenen Mengenrückgang nicht. Vielmehr wird eine insgesamt steigende Menge an Alttextilien vom Restabfall getrennt erfasst.

Einschätzungen zur „Hochwertigkeit der Verwertung“ bei den Wertstoff-Fractionen Altpapier, Altmetalle, Alttextilien

Die „Hochwertigkeit der Verwertung“ ist bislang nicht klar definiert. Daher wurden Kriterien für Sammlung und Verwertungswege erarbeitet, die eine Einordnung bzw. Reihung verschiedener Vorgehensweisen aus ökologischer Sicht ermöglichen. Eine solche Betrachtung kann nicht ohne weiteres – z.B. als Bestandteil einer LCA - quantifiziert werden, erlaubt aber eine qualitative Einschätzung der jeweils gewählten Sammlungs- und Verwertungsstrategie. Zur Beurteilung der Hochwertigkeit wurden die Kriterien des § 6 (2) KrWG heran gezogen. Der Fokus wurde auf den zweiten Punkt „Maß der Schonung natürlicher Ressourcen“ gelegt. Die mögliche Anreicherung von Schadstoffen ist beim stofflichen Recycling zwar ein bedeutsamer Aspekt, jedoch handelt es sich bei den zu betrachtenden Abfallarten ausnahmslos um nicht gefährliche Abfälle. Energieeinsatz und die Emissionen wurden nur bewertet, wenn diese im Missverhältnis zur Ressourcenschonung stehen. Soweit vorhanden, wurden Ökobilanzen über die Verwertung der verschiedenen Abfallarten in die Bewertung einbezogen.

Als Kriterien bei der Sammlung wurden gewählt:

- ▶ Sortenreinheit (Eignung des Sammel systems mit Blick auf die weitere Verarbeitung),
- ▶ Fehlwürfe (Verschmutzungen, Qualitätsminderung),
- ▶ Erfassungsmengen (Eignung des Sammel systems)
- ▶ Wahrung der Möglichkeit zur Wiederverwendung.

Altpapier

Die Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Altpapier sind in der folgenden Tabelle wieder gegeben.

Kriterium	Monotonne	Depotcontai- ner	Bündelsamm- lung	Wertstoffhof	Aufkaufstel- len (statio- när/mobil)
Sortenreinheit	-	+/-	-	+	+
Fehlwürfe	0/(-)	0	0	+	+
Erfassungs- mengen	0	0	0	0	0

„+“ positiver Einfluss, „0“ kein Einfluss, „-“ negativer Einfluss

Bei den Alternativen zur Verwertung ist lediglich die werkstoffliche Verwertung (Recycling) von Altpapier uneingeschränkt als hochwertig anzusehen. Aus ökobilanzieller Sicht ist die energetische Verwertung von Altpapier nicht zu empfehlen.

Altmetalle

Die für die Hochwertigkeit der Sammlung von Altmetallen abgeleiteten Bewertungen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Kriterium	Wertstoff- tonne	Straßen- sammlung	Wertstoff- hof	Ankaufstel- le	Kellerbe- räumung
Sortenreinheit	-	-	0	+	+
Fehlwürfe	-	0	+	+	+
Erfassungsmengen	+	+	0	0	0
Möglichkeit der Wiederver- wendung	-	0	0	+	+

„+“ positiver Einfluss, „0“ kein Einfluss, „-“ negativer Einfluss

Die Wiederverwendung von Altmetallen bzw. daraus hergestellten Produkten ist zweifelsohne der hochwertigste Weg. Dahinter rangiert das Recycling von Metallen, wobei eine Differenzierung etwa für die Frage der Verschleppung von Legierungsbestandteilen in Schlacken oder andere Reststoffe einer Betrachtung im Detail vorbehalten bleiben muss.

Alttextilien

Bei Alttextilien konkurrieren zahlreiche Erfassungsstrategien und drei grundsätzlich unterschiedliche Verwertungswege miteinander. Eine qualitative Einschätzung der Hochwertigkeit der Sammlung von Alttextilien ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Kriterium	Behälters- ammlung	Straßen- sammlung	Körbchen- sammlung	Online- Sendung	Direktab- gabe (Klei- derkam- mern, ver- sch. Initia- tiven)	Haushalts- abholung
Sammelqua- lität	0/-	0	0	+	+	+
Fehlwürfe	0	0	0	+	+	+
Erfas- sungs-men- gen	+	0	0	-	-	0

„+“ positiver Einfluss, „0“ kein Einfluss, „-“ negativer Einfluss

Die folgende Tabelle zeigt die Hochwertigkeitskriterien für die Verwertung von Alttextilien.

Verwertungsart	nach § 8 KrWG	ökobilanziell
Vorbereitung zur Wiederverwendung	hochwertig	hochwertig
Recycling	hochwertig für Teilströme	hochwertig für Teilströme
Energetische Verwertung	hochwertig für Teilströme	hochwertig für Reststoffe

Diese Bewertungen wurden mit den beteiligten Interessenverbänden sowie einzelnen Experten diskutiert. Es bestand grundsätzlich Einigkeit darüber, dass bereits die Art der Erfassung wesentlichen Einfluss auf die nachfolgende Verwertung hat. Differierende Auffassungen gab es zwischen gewerblichen und kommunalen Sammlern lediglich zur Erfassung von Alttextilien über Depotcontainer, die dann nicht händisch vorsortiert, sondern in Abrollcontainer entleert werden, da diese Praxis zu Qua-

litätseinbußen führt. Hinsichtlich der gutachterlichen Einschätzung der Verwertungswege gab es keinen grundsätzlichen Dissens.

Auswertung gerichtlicher Entscheidungen

Die Auswertung bis zum Stichtag umfasste über 170 Entscheidungen, davon rd. 110 in erster und rd. 60 in zweiter Instanz. Der Schwerpunkt der Klagen lag mit 81 % eindeutig bei Alttextilien, während Altpapier (8 %) bzw. Altmetalle (11 %) eine deutlich geringere Rolle spielten. Dies spiegelt sich auch in der Zahl von Untersagungen bzw. Befristungen wider (s. o.).

In ca. 75 % der erstinstanzlichen Entscheidungen ging es um Untersagungsverfügungen. In 15 % der erstinstanzlichen Entscheidungen ging es um Befristungen, bei denen es sich um Untersagungen mit einer Übergangsfrist von wenigen Monaten bis zu drei Jahren handelt. In 10 % der erstinstanzlichen Entscheidungen ging es um Auflagen, die z. T. mit Befristungen kombiniert wurden. Anordnungen nach § 18 (6) KrWG (Mindestfrist und Sicherheitsleistung) waren in keiner Entscheidung Streitgegenstand.

Der Schwerpunkt der erstinstanzlichen Entscheidungen lag bei gewerblichen Sammlungen; lediglich in zwei Fällen waren gemeinnützige Sammlungen Gegenstand des Verfahrens, wobei es sich in einem Fall um eine gewerbliche Sammlung mit gemeinnützigem Anstrich handelte.

In 59 Fällen waren die Rechtsbehelfe erstinstanzlich erfolgreich, in ebenso vielen Fällen blieben die Rechtsbehelfe erstinstanzlich erfolglos.

Bei den 60 zweitinstanzlichen Entscheidungen ging es fast ausschließlich um Untersagungen gewerblicher Sammlungen. Auch hier lag der Schwerpunkt mit 46 Entscheidungen bei Alttextilien, in sieben Entscheidungen ging es um Altpapier, zwei Entscheidungen betrafen Altmetall-Sammlungen.

Bei der Auswertung der Entscheidungsgründe konnte zunächst festgestellt werden, dass die Abfalleigenschaft bei allen hier untersuchten Stoffströmen bejaht wurde, die Abgrenzung von Eigenverwertung und Sammlung keine Probleme mehr bereitete und auch nicht mehr über den Sammlungsbegriff gestritten wurde, sondern nur noch über die Zulässigkeit der Sammlung.

In mindestens etwa 50 % der ausgewerteten Entscheidungen war der Rechtsträger der für die Anzeige zuständigen Behörde zugleich öRE. Dies wurde jedoch in keiner Entscheidung beanstandet. Unisono wurde eine Entscheidung der zuständigen Behörden in eigener Sache zwar sowohl nach deutschem als auch nach europäischem Recht für unzulässig gehalten, eine innerbehördliche organisatorische und personelle Trennung jedoch für ausreichend erachtet. Konkret forderten einige Verwaltungsgerichte, dass zumindest die Sachbearbeiter und deren unmittelbare Vorgesetzte personenverschieden sein müssen.

Untersagungsbegründungen

Die wesentlichen streitigen Untersagungsbegründungen werden im Folgenden kurz erläutert. Dies sind allerdings Momentaufnahmen und häufig sehr fallspezifisch, so dass sie keine statistisch zuverlässige Aussage darstellen.

- Unzuverlässigkeit (durchgängig bei Alttextilien), wobei in der ersten Instanz in zwei Dritteln der Fälle die behördliche Untersagung bestätigt wurde, und in der zweiten Instanz in fast 80% der Fälle wiederum zugunsten der Behörde entschieden wurde. Allerdings reichen nach gefestigter obergerichtlicher Rechtsprechung Bedenken gegen die Zuverlässigkeit entgegen dem Wortlaut des § 18 (5) Satz 2 Alt. 1 KrWG nicht aus. Dies bedeutet, dass ein systematisches und massives Fehlverhalten festgestellt und bei prognostischer Betrachtung die Gefahr bestehen muss, dass es bei Durchführung der Sammlung auch künftig zu derart gewichtigen Verstößen kommen wird. Die Sachverhaltsermittlung für den Nachweis der Unzuverlässigkeit

von anzeigenden Gewerbetreibenden oder (angeblich) gemeinnützigen Organisationen durch die zuständigen Behörden ist daher aufwändig. .

- Die Frage, welche Angaben in der Anzeige gemacht und welche Unterlagen vorgelegt werden müssen, war ebenfalls häufig streitbefangen. Dies hängt von der Auslegung und Anwendung des § 18 (2) KrWG ab. Dabei stehen die Fragen im Vordergrund, ob die Vorlage von Verträgen verlangt werden kann, ob Containerstandorte angegeben werden müssen, und wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung darzulegen ist, wobei hier die Entscheidungen bzw. Auslegungen der Gerichte z. T. deutlich auseinander gehen.
- a) § 17 (3) Satz 2 Alt 1 KrWG – Verhinderung der Pflichtenerfüllung – und § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 2 KrWG – Gebührenstabilität – wurden in keinem Fall bejaht, weil die Erlösminderungen der örE im einstelligen Prozentbereich lagen.
- b) § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 1 KrWG – Getrennterfassung durch örE – ist von zentraler Bedeutung. In 31 erstinstanzlichen und in 13 zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde zugunsten des Sammlers und in 21 erstinstanzlichen und zwei zweitinstanzlichen Entscheidungen zugunsten der Behörde und des örE entschieden. Es sind mehr als nur geringfügige Auswirkungen erforderlich. Bis Ende 2014 hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dass mindestens 10 % rechnerischer Mengenentzug und darüber hinaus ein tatsächlicher Mengenentzug im Einzelfall erforderlich sind. Während der rechnerische Mengenentzug in den ausgewerteten Entscheidungen immer größer 10 % war, konnte, soweit zusätzlich auf den tatsächlichen Mengenentzug abgestellt wurde, dieser im jeweiligen Einzelfall nicht festgestellt werden. Der Bayerische VGH verneinte in seinem Urteil vom 10.02.2015 – 20 B 14.710 – die Geringfügigkeit im Einzelfall aufgrund des rechnerischen Mengenentzugs, ohne einen maßgeblichen Schwellenwert zu benennen. Das OVG Nordrhein-Westfalen hat sich dieser Rechtsprechung in seinem Urteil vom 21.09.2015 – 20 A 2120/14 – angeschlossen und diese weiterentwickelt. Die Revision ist beim BVerwG anhängig.
- c) Auf die Hochwertigkeit kommt es derzeit nicht entscheidend an, weil nahezu jede Getrennterfassung durch den örE – ohne Berücksichtigung der anschließenden Verwertungsleistung – im Rahmen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG als hochwertig angesehen wird und der Leistungsvergleich nach § 17 (3) Satz 4 KrWG in den Fällen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG in keinem Fall zu einem anderen Ergebnis führte.
- d) § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 3 KrWG – Erschweren oder Unterlaufen der Vergabe von Entsorgungsleistungen – hat in der ausgewerteten Rechtsprechung neben § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG keine eigenständige Bedeutung.
- e) Die Verhältnismäßigkeit hat keine eigenständige Bedeutung, weil die Rechtsprechung zu einer Tatbestandslösung neigt, bei der die Verhältnismäßigkeit bereits bei der Anwendung des § 17 (3) Satz 3 KrWG zu berücksichtigen ist. Der auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens des KrWG bestehende Bestandsschutz gemäß § 18 (7) KrWG verliert an Bedeutung, wird von der Rechtsprechung auf zuverlässige Sammler und ordnungsgemäß durchgeführte Sammlungen beschränkt, und bedeutet lediglich, dass eine Übergangsfrist von ein bis drei Jahren eingeräumt werden muss.
- f) Befristungen sind Einzelfallentscheidungen, so dass nur im Einzelfall gerichtlich geklärt werden kann und muss, ob die Befristung – insbesondere soweit es sich um eine hinausgeschobene Untersagung handelt – unter Berücksichtigung der Einzelfallumstände geeignet, erforderlich und angemessen ist, um die Einhaltung der Voraussetzungen des § 17 (2) Nr. 4 KrWG sicherzustellen.

Workshop

Am 18.06.2015 wurde im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Berlin ein Workshop durchgeführt, zu dem alle beteiligten Kreise eingeladen worden waren. Die Gruppen Verbraucher-schutz, Vermieter, Mieter und Kleinsammler beteiligten sich daran – wie schon bei der Fragebogen-aktion – nicht. (Auf Nachfragen bei den Verbänden der Kleinsammler wurde von Seiten des Zentral-verbands deutscher Sinti und Roma nachträglich auf die schon zum ersten Monitoring-Bericht abge-gebene Stellungnahme verwiesen, nach der die Neuregelung der §§ 17, 18 KrWG rückgängig gemacht werden sollte.) Im Rahmen dieses Workshops wurden die Ergebnisse der Datenerhebung, die Aus-wertung der Fragebögen, die Überlegungen zur Hochwertigkeit der Verwertung und die Auswertung der Rechtsprechung vorgestellt. Die Teilnehmer des Workshops erhielten dazu vorab ein Thesenpa-pier. Die Ergebnisse der Diskussion bei dem Workshop flossen in die Auswertung ein.

Empfehlungen

Aus gutachterlicher Sicht sind für den Vollzug der §§ 17, 18 KrWG – folgende Maßnahmen zu emp-fehlen:

- ▶ Mit Blick auf die beobachteten praktischen Probleme und Möglichkeiten einer Umgehung der von den Gerichten vorgegebenen Neutralitätsanforderungen an die zuständige Behörde spricht einiges dafür, dass die für den Vollzug der §§ 17, 18 KrWG **zuständige Behörde** nicht die Gebietskörperschaften sein sollten, die auch öRE oder am öRE als Gesellschafter oder Zweckverbandsmitglieder beteiligt sind. Die Zuständigkeit kann nur durch die Länder gere-gelt werden.
- ▶ Sofern **Angaben zu Containerstandorten** in der Anzeige gemäß § 18 (2) Nr. 2 KrWG über-haupt verlangt werden können, ist dies jedenfalls nur zulässig, soweit dies zur Prüfung der Voraussetzungen des § 17 KrWG erforderlich ist. Hierzu sollten unter Berücksichtigung des damit verbundenen Vollzugsaufwands bundesweit einheitliche Vollzugshinweise durch die LAGA erarbeitet werden. Auch wenn diese rechtlich unverbindlich sind³, können sie – wie das Beispiel der LAGA M 20 zeigt – trotzdem den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssi-cherheit beitragen.
- ▶ Hinsichtlich der **Darlegung der Verwertungswege** in der Anzeige gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG sollte ein den § 9 UIG, § 10 (2) und (3) BImSchG, § 29 (2) VwVfG vergleichbarer Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sichergestellt werden. Um einen bundesweit ein-heitlichen Vollzug sicherzustellen, sollten Vollzugshinweise durch die LAGA erarbeitet wer-den, da diese den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssicherheit beitragen können, obwohl sie rechtlich unverbindlich sind⁴. Es sollte abgewartet werden, wie das BVerwG im anhängi-gen Revisionsverfahren⁵ entscheidet.
- ▶ Hinsichtlich der **Darlegungen zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung** in der Anzeige gemäß § 18 (2) Nr. 5 KrWG sollten stoffstromspezifische Vollzugshinweise durch die LAGA erarbeitet werden, die den Erkenntnissen dieses Gutachtens Rechnung tragen, um ei-nen bundesweit einheitlichen Vollzug sicherzustellen, da diese den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssicherheit beitragen können, obwohl sie rechtlich unverbindlich sind⁶. Da die Darlegungen zur Verwertung die Darlegung der Verwertungswege voraussetzt, sollte je-

³ So zur LAGA M 20 BVerwG, Urt. v. 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

⁴ So zur LAGA M 20 BVerwG, Urt. v. 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

⁵ BVerwG, Az. 7 C 5.15.

⁶ So zur LAGA M 20 BVerwG, Urt. v. 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

doch zunächst abgewartet werden, wie das BVerwG im anhängigen Revisionsverfahren⁷ zur Darlegung der Verwertungswege entscheidet.

- ▶ Die **Hochwertigkeit der getrennten Erfassung und Verwertung** i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG ist eine Tatsachenfrage, die in erster Linie durch Sachverständigengutachten beantwortet werden muss und nur eingeschränkt durch Vollzugshinweise geregelt werden kann. Inwieweit die Erkenntnisse dieses Gutachtens zur Beantwortung der Tatsachenfrage auf der Grundlage des Sachvortrags der Beteiligten im Einzelfall ausreichen, müssen die Gerichte entscheiden. Die Erarbeitung stoffstromspezifischer technischer Regeln, als antizipiertes Sachverständigengutachten, die den Vollzug erleichtern und rechtssicherer machen könnten, durch die LAGA wäre sinnvoll.
- ▶ Hinsichtlich der **Anforderungen an die Geringfügigkeit der Auswirkungen** in Fällen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG sollte abgewartet werden, wie das BVerwG im anhängigen Revisionsverfahren entscheidet.
- ▶ Hinsichtlich des **Leistungsfähigkeitsvergleichs** gemäß § 17 (3) Satz 4 KrWG besteht derzeit – unbeschadet der geringen Entscheidungserheblichkeit dieser Regelung in den entschiedenen Fällen – ein gewisses Vollzugsdefizit, das auch auf die Komplexität der Regelung zurückzuführen ist. Der Leistungsvergleich ist jedoch ein wesentliches Instrument für die Fortentwicklung eines hochwertigen Recyclings im Bereich der werthaltigen Haushaltsabfälle, da über ihn die Leistungen des gewerblichen Sammlers sowie die der öRE auf den Prüfstand gestellt werden. Bei einer vollständigen, transparenten und nicht zuletzt fairen Anwendung führt der Vergleich zu einem ökologischen Wettbewerb der Entsorgungssysteme und darüber zu einer ökologischen Steigerung des Recyclingniveaus im Bereich der Haushaltsabfälle insgesamt. Zur Sicherstellung eines bundesweit einheitlichen Vollzugs des Instruments sollte die LAGA Kriterien zur Beurteilung der gesetzlichen Leistungsfähigkeitsmerkmale und deren Gewichtung – ggf. entsprechend den vergaberechtlichen Anforderungen an Vergabeunterlagen – erarbeiten, da diese den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssicherheit beitragen können, obwohl sie rechtlich unverbindlich sind⁸.
- ▶ Hinsichtlich des Begriffs der **Vergabe von Entsorgungsleistungen** i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG muss eine Klärung der noch bestehenden und der durch die Vergaberechtsnovelle 2016 möglicherweise noch entstehenden Auslegungsfragen durch die Rechtsprechung abgewartet werden. Im Übrigen ist es Sache der Aufsichtsbehörden der Länder, die Beachtung des § 8 (1) Satz 3 KrWG im Vergabeverfahren, durchzusetzen. Die LAGA könnte durch die Erarbeitung möglicher Mindestanforderungen der Angebote und möglicher Vergabekriterien als Muster die Erreichung einer hochwertigen Verwertung entsprechend den Erkenntnissen dieses Gutachtens fördern.
- ▶ Da **Befristungen** einer aufgeschobenen Untersagung gleichkommen, die Verhältnismäßigkeit jedoch eine Frage der Einzelfallumstände ist, kann die Bemessung der Frist nicht durch Vollzugshinweise geregelt werden. Soweit die Investitionssicherheit des Sammlers zu berücksichtigen ist, besteht aus Sicht der Gutachter eine tatsächliche Vermutung dafür, dass die Laufzeit eines entsprechenden Vertrags zwischen dem betroffenen öRE und einem Dritten und subsidiär die übliche Laufzeit entsprechender Verträge zwischen öRE und Dritten ausreichend aber auch erforderlich ist und daher von den zuständigen Behörden bei Festsetzung von Höchstfristen nicht unterschritten werden sollte.

⁷ BVerwG, Az. 7 C 5.15.

⁸ So zur LAGA M 20 BVerwG, Urt. v. 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

Summary

Germany's circular economy act (KrWG) from 2012 contains for the first time regulations on the „commercial collection“. These include a notification requirement and the possibility for disallowing the collection of recyclables from households by commercial or non-profit organizations. The regulations represent the Federal government's and German legislative bodies' conclusions drawn in response to the decision of the Federal Administrative Court on used paper (the so-called recovered paper decision). As one of the consequences, commercial and non-profit collectors of recyclables were obliged to notify the competent authorities in advance to their activities. The competent authority on her part has to hear the public body responsible for waste management affected by the commercial or non-profit collection to give a statement for its remit.

Said approach encountered fierce opposition especially from the side of the private actors engaged in the commercial collection and their associations. As a reaction the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB) submitted to the German government a monitoring report on the consequences of regulations for a mandatory notification of commercial and non-profit collection activities according to §§ 17 and 18 KrWG which the cabinet of ministers adopted on March 12, 2014. The report identified a number of weaknesses in the enforcement of the new regulations. It also indicated, however, that neither the full size of this problem nor the implications of the new regulations on competition and the enhancement of recycling could be finally assessed.

The Federal Environment Agency by way of a study, titled „Evaluation of the practice of commercial collection in view of the requirements for high-grade recycling and competitiveness“, commissioned a consortium formed by the companies INTECUS Waste Management and Environment-integrating Management, N3 Nachhaltigkeitsberatung Dr. Friege & Partner and KDU Krist Deller & Partner Rechtsanwälte to get various of the open questions answered.

This report presents the findings of an analysis conducted on the impacts of the articles §§ 17, 18 KrWG on the enhancement of recycling and strengthening of competition. Taking the relevant jurisdiction as reference also the obstacles of current enforcement practices on the strengthening of competition and advancement of recycling quality and quantities were investigated.

The investigations underlying this report specifically focused on the waste material streams

- ▶ used paper,
- ▶ used textiles and
- ▶ scrap metal.

Investigations of different type needed to be employed in order to evaluate the consequences arising from the new legal situation on the practices of competition and recycling.

The results presented in this report have their basis in

- ▶ a survey involving the circle of concerned stakeholders and some independent sector experts (this survey ended on April 30, 2015). This survey was conducted by means of standardized questionnaires sent to the different State Ministries/Departments for Environment, the responsible authorities, public waste management bodies, private and non-profit collectors as well as other in the recycling of used paper, used textiles and scrap metal involved actors and associations. For the issues covered from the questionnaire formulations tailored to the various addressees were used.
- ▶ an analysis of the specifications and results from public tender procedures launched for the three material streams within the period from June 01, 2012 until September 30, 2015.

- ▶ a technical dossier dealing with the issue when the collection and recovery of materials from the three specified waste streams achieve to meet high-grade standards.
- ▶ an analysis of the jurisdiction published until April 30, 2015 on the platform juris.de since the new KrWG entered into force on June 01, 2012.
- ▶ the outcome of the discussion process held with the concerned stakeholder circle on the preliminary results of the investigations completed until mid of the year 2015 in the frame of a workshop.

Details of the survey

In the organization of the survey attention was paid in ensuring that preliminary results and first statistical analyses thereof had been available for the addressees by the end of the first quarter 2015. The response to the questionnaires sent out was altogether satisfactory and for the most part of sufficient quality. This allowed the generation of an acceptable data basis for the purposes of this study.

Perfectly completed questionnaires were returned from the responsible authorities in 11 out of the 16 Federal States. Additionally received from the ministries of two Federal States were data in a summarized format. A further State delivered incomplete information and data based on estimates only.

Complete information from the side of public waste management bodies (örE) could be obtained in 7 out of the 16 Federal States. Another State delivered this information already in a processed state, which resulted in the anonymity of data and rendered conclusions at the level of individual örE impossible. Answers representing at least 75 % of their örE could be received from 6 Federal States, in one more State only about half the örE gave their feedback. That no data have been forwarded from the örE concerns only one Federal State.

Data which could be integrated in the analyses came also from different associations. Only the German Land Owners Associations, Tenant's and Consumer Association and the association representing the small-scale collectors made an exception here in that they made up the contacted organizations which missed to give such information. Participants in the survey assessed the data situation generally as being good and a realistic reflection of the realities. Hints pointing on necessary supplements were received in a few cases only. Where the need was seen, these hints have been followed up and the results integrated into this report.

Analysis of the data obtained from authorities and örE

The total number of notifications about a planned commercial or non-profit collection in the period June 01, 2012 till February 28, 2015 amounted to 30,594. It was seen that the number of counties and autonomous cities in a Federal State is essentially influencing to what extent it comes to notifications for collections. The number of counties and autonomous cities showed a clear correlation with the amount of notifications. Additionally established was an influence of the population density: a high density of the population attracts more potential collectors which then gets reflected in the amount of notifications.

Commercial collectors and non-profit collection differ in their focus: against the number of 7,903 notifications for non-profit collection stand 22,691 notifications from the side of commercial collectors. Used paper collection shows a quite balanced proportion of 56 % notifications for non-profit collection and 44 % for commercial collection. However, as far as scrap metal and used textiles are concerned, a clear dominance of notifications for a commercial collection must be observed with 92 % and 75 % respectively.

From the total number of 30,594 notifications for a commercial or non-profit collection only about 5 % were dismissed. From the 7,903 notifications for a non-profit collection only 1 % were dismissed whereas for the 22,691 planned commercial collections this was in 6 % the case.

The percentage share of dismissed notifications in relation to the total number of statements issued by the öRE brings to light that Federal States where responsible authorities have been established at equal level with the öRE have a significantly higher rate of dismissed notifications than those States where the responsibilities for this decision have been assigned to administrative levels above that of the öRE.

Furthermore is noticeable that in some Federal States only a few single enforcement authorities sign responsible for a large share of dismissed notifications. This can be interpreted in various ways, one possible explanation however is that the intensity of enforcement also depends on the allocation of assignments and personnel resources to specific authorities in a Federal State.

Based on the answers authorities with more than 25% dismissed notifications provided in this investigation, the principal reasons leading to such decision can be summarized as follows:

- ▶ the concerned public waste management authority already runs an established collection system (and would thus be losing a good part of its planning and organizational security),
- ▶ following the novel KrWG numerous notifications have been dismissed on grounds of unreliability in the performance (§ 18 (5) clause 2) or doubts in the material recovery realized (§ 18 (5) clause 3; inter alia no area-wide coverage of collection, incomprehensible declarations on quantities),
- ▶ breach of obligations made under § 9 (9) ElektroG (old version) for the collection of metal scrap.

However, notifications were also dismissed on occasions where it proved impossible to have additional conditions imposed as an alternative or to get such efficiently controlled. Meanwhile a trend can be observed that authorities more often divert from the practice of dismissing notifications and impose additional conditions (in line with § 18 (5) clause 1) instead. This seems to be a consequence from the jurisdiction following which it became generally more difficult to dismiss the plans commercial or non-profit organizations submitted for the collection of recyclables.

Once a notification is received by the responsible authority, public waste management authorities (öRE) will be asked to issue a statement on their part. Here can be noticed that the statements differ significantly in dependence from the material stream concerned.

1. In the case of used paper collection a rather high share of the statements of the öRE contained unfavorable opinions (42 %) about the planned collections of commercial organizations. Primarily this has to be attributed to the fact that many öRE indeed have own collection systems for this material in place. The responsible authorities nevertheless dismissed only 3 % of the notifications in that they disallowed the private collection. As far as notifications for a non-profit collection were concerned only 4% of the statements contained unfavorable opinions whereas no notification was dismissed by the responsible authorities and thus all these collections finally allowed.
2. The practice applying to scrap metal is similar to that observed for used paper collection. The reaction the öRE gave in their statements about the intentions of commercial collectors was also quite often negative here (30 %). However, not more than 5 % of the plans were eventually dismissed and a collection disallowed. Negative statements against the plans for a non-profit collection made up the very low proportion of 1 %, no case of a disallowed non-profit collection is known so far.
3. Drastically different is the picture for the collection of used textiles. Despite the fact that notifications for a commercial collection of used textiles got the lowest rate of unfavorable feedback from the öRE (25 %) with regard to all material streams, this is the sector with the highest dismissal (6 %) of such collection plans. Contrasting the picture in the other material streams is also the position that öRE took in this sector towards non-profit collection in that they gave

more often negative statements (10 %) about these plans. Eventually this led to the rejection of non-profit collection activities in 2 % of the cases.

A connection between the frequency of negative statements coming from the öRE and the number of disallowed collections cannot be affirmed. Neither does a high proportion of negative statements imply a large number of dismissed notifications nor vice versa. This applies also when the two situations “responsible authority is established at an equal level with the öRE” and “responsible authority is established at a higher level” are compared. Overall, though, it is evident that in the last situation negative statements are significantly more often received from the öRE than how it can be observed when the responsible authority and öRE are established at an equal administrative level.

The analysis of the reasons for disallowing a collection leads to results where must be differentiated between the different material streams:

- ▶ In the case of planned commercial collections of used paper and scrap metal it is mostly conflicting public interests according to § 17 (2) no. 4 in conjunction with (3) KrWG that give the main reason.
- ▶ As the commercial collection of used textile is concerned, conflicting public interests as well as reasons pursuant to article § 18 (2) no. 4 KrWG (insufficient information about the recovery channels provided for within the notified period, especially the final recovery) and article § 18 (5) clause 2 KrWG (unreliable performance) provide the argumentation to similar extent.
- ▶ Disallowing non-profit collections of used textiles is justified on the grounds of insufficient information about the final recovery but also unreliability in the performance.

Opinion of the commercial associations

Associations representing the interest of the commercial collectors (BDE, bvse, BDSV) expressed their concerns about the notification procedure and that the details required oftentimes are hard to obtain or in parts related to trade secrets. This for example is the case when the routes of recovery and available capacities need to be specified. Responsible authorities moreover had many times demanded more information than what the law required. The association also complained about the prohibitive effect seen when only temporal limits had been imposed.

Opinion of the municipal associations

The VKU as the German Association of local utilities of municipally determined infrastructure undertakings and economic enterprises took a stand against the enforcement deficits. Such had in particular been noted in the form of indiscriminately set up containers in conjunction with activities to collect materials without any prior notification. The association furthermore denounced a strong variation of enforcement intensity between the Federal States and claimed that this would be related to the inconsistent practice of where (county or regional level) the competent authorities have been established. In addition the association pointed to many illegal collections in particular for scrap metals.

Municipal associations like the DStT, DLkT and DStGB emphasized that serious practices of commercial collection would normally get an approval whereas only those collections accompanied from incomplete information and doubts about a reliable performance were the most disputed ones. It was also said that the allegedly missing neutrality on the part of the lower level waste authorities has not been finally confirmed in an evaluation by the courts.

Opinion of the non-profit organizations

Non-profit associations saw in the new rules numerous advantages as well as disadvantages. On the one hand they complained about partially exaggerated demands authorities had allegedly made in

the course of the notification procedures. These comprised for example detailed descriptions beginning from the kind, extent and duration of the collection up to the container places. That the authorities' actions against illegal collection had taken a more active, target-oriented, competent and effective form was positively highlighted on the other hand. Contrary to the statements coming from the side of the commercial collectors associations, no criticism was raised with regard to the possible disclosure of operating and trade secrets.

Evaluation of the statements of the different associations in the light of the survey results

The allegations heard from both sides, the associations of the commercial collectors and partly also the non-profit organizations, about the exaggerated demands of the authorities in the notification process can neither be confirmed nor refuted through the available data.

General accusations raised by the commercial collectors associations that the activities of their clientele would be severely restrained by authorities and their disapproval practice are not supported from the collected data.

Not more than 6 % of the collections for which a notification was received had been disallowed. Included within that proportion are collections where it was found that the reliability of the applicant cannot be ensured (for example due to incidents of a parallel or illegal collection started beforehand). Asked to give a confirmation of that trend the authorities admitted that instead of dismissing collections they are now working more often with limitations and other conditional clauses to control the commercial collection activities. The jurisdiction was said to take the role of a driving force here.

Assumptions of the VKU the responsible authorities had met capacity limits got partly the support of the authorities themselves in that they complained about the considerable effort it would cost them to deal with the regulations imposed with the articles §§ 17,18 KrWG. That the quality of the authorities' decisions was influenced by this situation is however not apparent, even though some cases of a delayed processing of notifications have been recorded.

Analysis of public tenders

Analyzed in the frame of this study were also public tenders the öre had launched for the collection and/or processing of recyclable fractions. Purpose of this analysis was to gain an impression on the intensity of competition as well as on the specifications made to ensure a high-grade recycling. Conclusions towards this end can be drawn from the development of the number of invitations to tender, the temporal limitation of the proposed contracts and the criteria used for the contract awarding. The number of tender proposal submitted is an indicator for the intensity of competition in the respective markets.

Used paper

Used paper collection is performed in 47 % of the analyzed cases from the public waste management bodies themselves. Whenever public tender procedures were initiated for this service a minimum of three offers had been received in 81 % of the cases. This implies that within the frame of public municipal tender procedures a competition indeed exists.

Scrap metal

For the scrap metal sector it is obvious that this material stream is of minor importance in the municipal waste management system. A large portion of the öre never launched any tender procedures for this material stream, neither concerning collection nor its recovery. Most of the öre collect this material exclusively via the recycling yards operated in their territories, or in the course of bulky waste collection services. The small quantities of metal scrap both these collections yield are then sold from the öre to metal scrap dealers. Selling prices are determined via price queries so that competition is ensured in this way.

Used textiles

The tender practice in the field of used textiles collection and recovery shows that the öRE are not yet quite active in this sector. For the majority of öRE (77 %) no tender procedures for the like services have ever been registered. Considering that many öRE are about to begin with the collection of used textiles under their responsibility just now it can be expected that this practice may alter in the near future with regard to recovery services.

Conclusions drawn from the survey results and analysis of public tenders

Commercial collectors to some extent experience kind of a competitive discrimination vis á vis the öRE as the latter are spared from the notification procedure and corresponding costs. This does not change anything in the fact that the öRE must obey the requirements of the KrWG in the performance of waste material collection and recovery activities, too. An imperative duty the öRE have to commit to in their ensuring function for public utility services within this provision is to maintain sustainably a high-grade recycling. The öRE in fact should tend to handle this duty in a more demanding manner as their activities are also subject to supervision by the local municipal supervisory authority.

That the group of small-scale collectors is especially affected by the notification procedure is quite understandable. This group normally lacks the administrative resources and structures needed and consequently encounters difficulties to acquire the necessary forms and documentation.

Cases where temporal limitations of collection are being used as a means to obtain a better market overview for the öRE before engaging in own activities may depict a few single examples but no general rule. It is important to note, however, that temporal limitations very frequently constitute an instrument which later on turns out as becoming the delayed form of a disallowed collection. The legal burden of collectors comes then to emerge after expiry of the time limit.

From the expert point of view the activity of commercial and municipal collectors in collecting used paper and scrap metal is comparable. Significantly lower is the engagement of the öRE regarding used textiles although it is noticeable that activities already increased in the recent years and this trend will likely continue. The services private waste disposal firms offer for scrap metal and used textiles partly exceed those of the öRE, for example in that small-scale collectors provide also a complete clearance or "tidying up" of households, which is rather unusual as a service from the side of the öRE.

Collection activities of the öRE quite regularly entail that services for the material recovery are contracted out by them on the basis of tendering. With the invitation to tender a transparent awarding of the services is ensured. Non-profit organizations and small-scale collectors might have problems to participate successfully in this complex tender procedures, however. Lacking experiences and personnel resources can be named as the principal reasons for that. A strong indicator towards this end is provided in the fact that commercial entities won almost exclusively all corresponding tenders for used textiles in the past three years.

Impacts of the new regulations for commercial collection on the quantities of collected recyclables

Used paper

Simultaneous with an increase of 0.4 million tons in the overall amount of domestic used paper entering German paper production since 2010 has been seen a slight reduction of 0.1 million tons in the quantities collected from municipal sources. It is unlikely that the regulations of the new KrWG of 2012 have had an influence on this. This follows from competition developments between commercial and municipal collectors which already gained special momentum since the peak phase of used paper prices in 2010 and since then has attracted more and more commercial collectors to engage in this sector.

Scrap metal

The amount of steel scrap used in the production processes of the steelworks and foundries in Germany is in slight decrease already since the year 2011, and therewith before the new KrWG was enacted. Likewise in decline although at very moderate scale are the quantities of scrap metal collected from the öRE. These quantities include also scrap amounts recovered via the collection of bulky wastes, from sorting plants and municipal waste incinerators. Conclusions towards the impact the enactment of the articles §§ 17, 18 KrWG may have had on this development can only be made to the extent that commercial collection activities continue to dominate this material sector. The amounts municipal sources have contributed to the recycled volume had been of minor importance ever since.

Used textiles

Collection and recovery of used textiles is not covered from reliable statistics, neither at federal level nor that of the Federal states. The commercial collector's association bvse is the only organization that exerts a statistical effort in this sector. According to the latest survey a total quantity of 1,010,988 tons has been collected in the year 2013. This, however, is four times the amount shown in the records of the Federal Statistics Office DESTATIS for the same year.

Statistics of the bvse indicate that collected used textiles are generally on the rise. Obviously, this development is accompanied by large deficits as far as the transfer of records to the statistical offices of the Federal states is concerned. The reasons for this can be seen in practices where collectors, irrespective of current stipulations made by legislation, do not regard used textiles as a waste in line with the provisions of the KrWG, or that the collecting enterprises fall under the cut-off criteria applied by the responsible statistical offices.

Conclusions

A decrease of the regional quantities of scrap metal by up to 20 %, as was argued by the commercial associations, is not confirmed from the investigations. Repeatedly asked to cooperate on this issue, the associations moreover missed the chance to substantiate their assertion. Activities of the öRE who are allegedly forcing commercial collectors out of this market segment, in principle would not also give an explanation for this. Collection activities of the öRE in this area traditionally make up a marginal share of total collection only. A proportion of 5% disallowed commercial collections does not give cause for such big decline in addition. What could be playing a role though are illegal collection activities. Actions against them can only be initiated on the basis of the articles § 62 KrWG and/or by applying general regulatory law, however.

The argumentation of commercial collectors that decreasing amounts of accessible used textiles result from activities of the öRE might be plausible. The fact that öRE ever more often engage in a collection of used textiles cannot be ignored in this context. However, illegal collection might still have a considerable impact in this sector too, even though it can be said that control activities of the authorities to eliminate this problem have shown greater effectiveness recently. Statistically there is no evidence for the decline which commercial collectors said to have experienced in the available quantities. In contrary can be seen that the amount of used textiles which are separately collected from the residual waste is increasing.

Results of an evaluation on the quality of recycling („High-value recovery“) of the recovered used paper, scrap metal and used textiles

A full clarification or clear definition of both alternative terms “high-grade recycling“ or “high-value recovery“ thus far has not been made available in Germany. Criteria for the collection and recovery pathways hence needed to be found in order to establish a classification or grading of different practices from an ecological point of view. Such an approach cannot easily be quantified, for example as part of an LCA, but it gives the concept and basis to assess the ways selected for the collection and

recovery of the different materials in a qualitative manner. To undertake the assessment in such a way the criteria contained in article § 6 (2) KrWG have been chosen. Within them the main focus has been laid on the second aspect "extent of natural resources preservation". Also an important aspect is the possible accumulation of pollutants during recycling processes this, however, was given a minor significance in this investigation since all the materials examined belong to the category of non-hazardous waste. Energy consumption and emissions got an evaluation only if these were found to be extremely disproportionate to the preservation of resources. Life cycle assessments covering the recovery of the different types of waste were included in the assessment as far as available.

As criteria for the assessment of the collection were selected:

- ▶ Purity (suitability of the collection system with a view to the further material processing),
- ▶ Drop-off or separation mistakes (pollutions, quality reductions caused to the material),
- ▶ Collected quantity (suitability of the collection system with a view to attracted material amounts)
- ▶ Maintained state (suitability of the collection system with a view to reuse opportunities).

Used paper

Displayed in the table below are the results obtained along the criteria used for the assessment of collection quality.

Criterion	Single fraction bin	Drop-off container	Kerbside (bundle) collection	Recycling yard	Buy-back station (stationary/mobile)
Purity	-	+/-	-	+	+
Separation mistakes	0/(-)	0	0	+	+
Collected quantity	0	0	0	0	0

Legend: „+“ conducive effect, „0“ no influence, „-“ non-conductive effect

Considering any other existing recovery alternatives for used paper it is the option of material recycling only which can be doubtlessly regarded as a “high-value recovery”. The energy recovery of used paper has been rated lower in various LCA exercises and cannot be recommended therefore under the label of “high-value recovery”.

Scrap metal

The results of the assessment derived for the different practices of scrap metal collection are shown hereunder:

Criterion	Single fraction bin	Kerbside collection	Recycling yard	Buy-back station (stationary/mobile)	House clearance
Purity	-	-	0	+	+
Separation mistakes	-	0	+	+	+
Collected quantity	+	+	0	0	0
Reuse opportunities	-	0	0	+	+

Legend: „+“ conducive effect, „0“ no influence, „-“ non-conductive effect

The reuse of scrap metals or products made from this material without a doubt is the recovery pathway with the highest value. Somewhat lower ranks the recycling of metals, where it remains an open

issue, however, how a possible transfer of alloy components into the slags or other residual substances is dealt with and considered to differentiate further here.

Used textiles

Characteristic for the used textiles sector is a significant number of competing strategies for collection and three fundamentally different routes of recovery. The quality of used textiles collection has been assessed as follows.

Criterion	Drop-off stations	Kerbside collection	Basket collection	Online-take-back	Take back (charity shops and different other initiatives)	Household pickup
Purity	0/-	0	0	+	+	+
Separation mistakes	0	0	0	+	+	+
Collected quantity	+	0	0	-	-	0

Legend: „+“ conducive effect, „0“ no influence, „-“ non-conductive effect

The below table lists the criteria to grade the recovery of used textiles.

recovery route	pursuant to article § 8 KrWG	under a life cycle perspective
Preparation for reuse	high-value	high-value
Recycling	high-value for sub-flows	high-value for sub-flows
Energy recovery	high-value for sub-flows	high-value for residual flows

Above assessment results had been discussed with the involved interest groups and selected sector experts. There was a broad consensus in the point that the exercised kind of collection has huge influence on the subsequent recovery. Commercial collectors and öre were only diverging in their views on the collection via drop-off stations whose content is not further hand-sorted but emptied into roll-off containers. Partly this practice was criticized as one that deteriorates the quality of the collected material. Concerning the investigators assessment for the different recovery routes no fundamental dissent had been observed.

Analysis of court decisions

For this study the number of 170 court decisions, of which 110 have been taken at first instance and 60 at second instance were analyzed. The used textiles sector with 81 % made up the main focus of the lawsuits, significantly smaller roles as sectors of complaint played used paper (8 %) and scrap metal (11 %). Alike proportions also find a reflection in the number of dismissed notifications respectively temporal limitations of collection (see above).

About 75 % of the first instance decisions concerned orders disallowing collection activities. Temporal limitations had been the subject of 15 % of the first instance decisions, basically these were orders disallowing collection after transitional time spans covering periods of a few months up to three years. 10 % of the cases comprised first instance decisions to impose additional conditions, partly in combination with temporal limitations. Orders pursuant to article § 18 (6) KrWG (minimum period and provision of security) have in no case been subject-matter of court decisions.

The clear majority of first instance decisions dealt with commercial collection; only two cases focused on non-profit collection with one case concerning the execution of a commercial collection under the guise of a non-profit activity.

59 appeals filed against a decision turned out in a success for the petitioner at first instance, almost the same number of appeals failed in that stage.

Nearly all of the 60 second instance decisions dealt with the subject that commercial collection activities had been disallowed. With 46 cases again in the focus was the sector of used textiles. Seven decisions concerned used paper and subject-matter of two cases were collections of scrap metal.

An analysis of the decisions is showing that questions such as whether the concerned material streams fulfill the waste criterion, what activities fall under the definition of collection and how to differentiate between collection and own material recovery have ceased to be subjects of dispute. Instead, the entire attention is on the admissibility of collection now.

Irrespective of an unanimous opinion that decisions competent authorities make on their own behalf shall not be acceptable under German as well as European legislation has been ascertained in at least half the analyzed decisions that öRE were acting as the competent authority for the notifications while executing legal responsibility at the same time. This, however, was not contested in any lawsuit. Instead has been recognized that an organizational and personnel separation would suffice to ensure judicial independence. Administrative courts in some instances in fact claimed that the officer in charge and his/her immediate superiors must be different persons in order to ensure this.

Justifications for decisions to disallow collection

Explanations for the most disputed decisions to disallow collection are given hereunder. It has to be noted, however, that these depict snap shots and single specific cases which cannot be generalized and referred to as a statistically sound analysis and representative picture of the situation.

- ▶ Unreliable performance (practically applying to the used textile sector only). Two thirds of the court decisions at first instance confirmed the authorities' judgment to disallow the collection, another 80% from those decisions contested by an appeal had been decided once more in favor of the öRE also at the second instance. Germany's highest courts have judged that sole doubts in the reliability of a collector cannot be considered enough for such decision, however. This means a stricter perspective than the pure wording of article § 18 (5) clause 2 alt. 1 KrWG is applied. Authorities as a consequence must not only detect a systematic and massive breach of conditions in the past but also notice a high risk that the like transgressions or violations of the rules will occur in the future again. To establish evidence and provide proof on the unreliable performance of commercial collectors and alleged non-profit organizations is therefore a very expensive and time-consuming process for the concerned authorities.
 - ▶ Likewise subjects of legal dispute have been both, the documentation and individual details to be provided with the notification. In the main part this depends on what interpretation is to be given to article § 18 (2) KrWG and how strict this article is applied by the authorities. A prominent place in the debate take the questions whether the provision of contracts and detailed location of collection containers can indeed be requested and by what means a proper, risk-free recovery of the collected material can be substantiated. As the latter aspect is concerned it has to be observed that court requirements and interpretations sometimes lie far apart from one another.
- a) The articles § 17 (3) clause 2 alt. 1 KrWG – hindrance to comply with duties – and § 17 (3) clause 2 alt. 2 in conjunction with clause 3 no. 2 KrWG – stability of charges – in no case delivered the arguments for a negative decision on collection. The maximum percentage reduction öRE could prove to suffer in their revenues always remained in a single-digit range and thus was seen as too low to justify such a judgment.
 - b) Article § 17 (3) clause 2 alt. 2 in conjunction with clause 3 no. 1 KrWG – separate collection duties of the öRE – has a central meaning. 31 first instance decisions and 13 decisions in the second instance went in favor of the collectors whereas authorities and öRE had success in 21 first instance decisions and two decisions made in the second instance. This indicates that more than a marginal impact on separate collection results must be noticeable. Up until the

end of 2014 the view ultimately prevailed that in the minimum 10 % of the calculated quantity of collection must be diverted away into another collection channel and that an actual change in the collected quantities must be seen in addition in the real case. During the analysis was seen that the 10% deduction of the calculated quantity of collection was always exceeded, whenever a verification was sought for a reduction of quantities in practice such could never be found and testified, however. In his judgment 20 B 14.710 dated February 10, 2015, the Bavarian Administrative Court responded negatively on the intent to declare a quantity reduction based on calculated amounts minor in nature but at the same time missed to provide the applicable threshold value for the practice. An appeal to the Federal Administrative Court (Bundesverwaltungsgericht, BVerwG) on that is still pending.

- c) That an recovery option must be of „high value“ is no decisive criterion at the moment considering the fact that almost any separate collection performed by the öRE – regardless of the recovery that actually follows the collection – receives the recognition as a high value process in the frame of the article § 17 (3) clause 3 no. 1 KrWG. Even any comparative analysis of services pursuant to § 17 (3) clause 4 KrWG applied on the cases covered under § 17 (3) clause 3 no. 1 KrWG has not resulted in any different judgement so far.
- d) § 17 (3) clause 2 alt. 2 in conjunction with clause 3 no. 3 KrWG – Complicating or undermining the awarding of waste services – has no independent significance beside § 17 (3) clause 3 no. 1 KrWG as the analyzed decisions show.
- e) Also the adequacy of the measure has no independent significance since the jurisdiction tends to favor solution based on definitional elements which means that by applying § 17 (3) clause 3 KrWG the adequacy of the measure already must have been acknowledged. The protection of the status quo for existing collection activities pursuant to § 18 (7) KrWG at the time of the new KrWG's entry into force is of little relevance. It is the kind of provision which applies to reliable collectors and properly established collection activities only, and its meaning is limited to a transition period of 1-3 years within which the continuation of these activities shall be guaranteed.
- f) Temporal limitations are individual decisions which implies that the courts must clarify based on the circumstances in each specific case whether the restriction – especially if it concerns the deferred prohibition of a collection – is appropriate, necessary and proportionate in order to ensure further compliance with the provisions of § 17 (2) no. 4 KrWG.

Workshop

On June 18, 2015 a workshop has been held in the premises of the Press and Information Office of the Federal Government in Berlin. Invitations for participation in the workshop were issued to all relevant stakeholders and interest groups. As it has been the case with the questionnaire survey no participation could be registered from the side of the consumer protection groups, association of land owners, tenants and on the part of the small-scale collectors. (Upon an additional query which had been sent to the address of the small-scale collectors the Central Association of German Sinti and Roma later on referred to the official statement which it had delivered in response to the 1st monitoring report of the German government saying that the new regulations of the articles §§ 17, 18 KrWG should be repealed.) During the workshop the main results of the study work were presented, namely the outcome of the survey, the analyses of questionnaires and jurisdiction as well as the considerations made by the study team with regard to the rating of the processes in view of the high value-stipulations of the KrWG. All participants of the workshop had received a thesis paper for this in advance. The results of the discussion process made their way into the further analysis and writing of this report.

Recommendations

From the experts' point of view the following measures are recommended for the further implementation of the articles §§ 17, 18 KrWG:

- ▶ Taking note of the practical problems and opportunities to bypass the legal provisions for neutrality of the competent authorities a number of things suggest that **the authority/entity responsible for decisions on the submitted notifications** should not be the local and public authorities legally and operationally involved in the örE and/or their common duties. The actual responsibility can only be regulated by the Federal States.
- ▶ In as far as **details about the location of the collection containers** can be considered a legitimate demand for notifications pursuant to article § 18 (2) no. 2 KrWG at all, is this permitted to the extent necessary for the examination of the conditions of § 17 KrWG only. Uniform implementation notes with nationwide validity should be drawn up (in form of an enforcement guidance) by the LAGA taking into account the associated efforts for enforcement. As can be seen on the example of the LAGA M 20, these notes can help in the execution of the law and thus contribute to more legal security, even without reaching legally binding status⁹.
- ▶ Regarding the presentation of **details pertaining to the material recovery** in the notification pursuant to article § 18 (2) no. 4 KrWG a protection clause for operating and business secrets equivalent to that applying under § 9 UIG, § 10 (2) and (3) BImSchG, § 29 (2) VwVfG should be duly recognized. The like considerations shall also be integrated into the enforcement guidance of LAGA - despite its non-binding character¹⁰ - to make sure their nationwide uniform implementation. In addition should be awaited the decisions of the BVerwG in its procedure on a currently pending appeal made on this issue.¹¹
- ▶ Regarding the presentation of **evidence to substantiate the proper and risk-free recovery** of materials in the notification pursuant to article § 18 (2) no. 5 KrWG some material-specific implementation notes should be included in the enforcement guidance of LAGA. These notes should take into account the findings provided by this study and enjoy the same status regarding validity and nationwide applicability like aforementioned provisions¹². Also here the decisions of the BVerwG in its pending procedure¹³ on details concerning the recovery routes should be awaited.
- ▶ The **high value of the separate collection and recovery** in the meaning of the article § 17 (3) clause 3 no. 1 KrWG is a question of fact which accredited technical experts may have to decide. It concerns an issue which implementation notes cannot sufficiently cover nor effectively regulate. Eventually the courts/legal bodies may have to decide about the extent to which the findings of this study suit and appropriately answer such a question of fact in the light of the explanations and evidence the concerned parties on their part bring before them. The elaboration of above proposed material-specific implementation notes by the LAGA as kind of an anticipated expert opinion could be useful.
- ▶ As far as **requirements on the minor nature of impacts** in cases covered under article § 17 (3) clause 3 no. 1 KrWG are concerned the decisions of the BVerwG in its pending procedure should be awaited.
- ▶ With regard to the **comparative analysis of services** pursuant to article § 17 (3) clause 4 KrWG a certain lack of enforcement is to be noted which – without prejudice to the minor im-

⁹ see status established for LAGA M 20 through the judgement of BVerwG, dated 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

¹⁰ see status established for LAGA M 20 through the judgement of BVerwG, dated 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

¹¹ BVerwG, Az. 7 C 5.15.

¹² see status established for LAGA M 20 through the judgement of BVerwG, dated 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

¹³ BVerwG, Az. 7 C 5.15.

portance such decisions have had in the already completed cases – is also a consequence of the complexity of this provision in the law. Such analysis of services, however, is an essential instrument for the further development of a high quality recovery of recyclables from household waste, since it compares the performance of commercial collectors and öRE at least on the same scale and with the same efficiency. A complete, transparent and fair application of the comparative analysis does not only serve an ecological competition of the disposal systems but can also help to enhance the recycling of household waste in general. It is proposed that LAGA should develop criteria for the assessment of the legal performance characteristics and for their weighing to make sure a nationwide uniform implementation of this instrument. Such criteria can be developed in accordance to the legal requirements for tendering and contract awarding procedures as this would help in the execution of the law and thus contribute to more legal security, even without obtaining legally binding status¹⁴.

- ▶ Regarding the legal terms used for **awarding of waste management services** in accordance with the article § 17 (3) clause 3 no. 3 KrWG a clarification of existing and possible further interpretations arising from the revision of the Public Procurement Act in 2016 still has to be awaited. It is anyway a responsibility of the supervisory authorities of the Federal States to make sure due attention is being paid to article § 8 (1) clause 3 KrWG in tendering procedures. The LAGA through the elaboration of possible minimum requirements of tenders and award criteria could set a model and therewith foster a high-quality recycling in accordance with the findings delivered from this study.
- ▶ The combination of the two facts that **temporal limitations** usually work as a deferred decision to disallow the collection whereas the proportionality of such decision is depending on the individual circumstances of each case, makes it impossible to regulate transition periods by way of uniform implementation notes. As far as the investment security of the collector is to be taken into account, the team of experts has to assume that the term of a corresponding contract between the affected öRE and a third party and additionally the usual period of corresponding contracts öRE have with third parties are an adequate reflection of the actual needs. Competent authorities should therefore respect these time frames and not go below them when fixing the maximum time limit.

¹⁴ see status established for LAGA M 20 through the judgement of BVerwG, dated 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

1 Vorbemerkungen

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) legte der Bundesregierung einen „Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zur Anzeigepflicht gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen gemäß §§ 17 und 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz“ vor, der am 12.03.2014 vom Kabinett beschlossen wurde. Im Ergebnis dieses Monitoring-Berichtes wurde die verfassungs- und europarechtliche Konformität der §§ 17 und 18 KrWG festgestellt. Der Bericht zeigte Probleme im Vollzug der neuen Regelungen, u. a. hinsichtlich der beizufügenden Unterlagen, der Beteiligung der öRE im Anzeigeverfahren sowie der Vielzahl strittiger Untersagungen auf. Ferner konnten der Einfluss der Regelungen auf die Stärkung des Wettbewerbs und die Frage der Verbesserung des Recyclings noch nicht abschließend bewertet werden. So benannte der Bericht seitens der privaten Entsorgungswirtschaft geäußerte Vorwürfe, durch die Vollzugspraxis der Behörden werde einerseits der Wettbewerb zurückgedrängt und eine allein vom Angebotspreis bestimmte Vergabep Praxis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) gefährde zudem das hochwertige Recycling. Die kommunalen Verbände wiederum bestritten diese Vorwürfe.

Seit Verabschiedung des Monitoring-Berichtes sind zahlreiche Gerichtsentscheidungen zur Vollzugspraxis ergangen, die sich auf das Handeln der zuständigen Behörden auswirken. Im Rahmen des hier vorgelegten Berichts sollten daher die Einflüsse der Regelungen auf die Stärkung des Wettbewerbs und die Verbesserung des Recyclings analysiert und bewertet werden. Vor dem Hintergrund des geltenden Rechts und der Rechtsprechung wird im vorliegenden Bericht aufgezeigt, welche Hemmnisse in der Vollzugspraxis einer Steigerung des Wettbewerbs sowie einer Verbesserung von Quantität und Qualität des Recyclings entgegenwirken. Die Untersuchungen im Rahmen dieses Berichts konzentrierten sich auf die Stoffströme

- Altpapier,
- Alttextilien und
- Altmetall.

2 Aufbau der Untersuchung

Der vorliegende Bericht basiert auf

- einer Befragung der beteiligten Kreise sowie einiger unabhängiger Experten mit Hilfe standardisierter Fragebögen und auf die Umweltministerien der Bundesländer, die zuständigen Behörden, die öRE sowie private, gemeinnützige und weitere im Bereich der Verwertung von Altpapier, Alttextilien und Altmetallen betroffene Verbände jeweils mittels zugeschnittenen Fragestellungen,
- einer Auswertung öffentlicher Ausschreibungsbedingungen und -ergebnisse für die drei genannten Stoffströme,
- der Auswertung der Rechtsprechung seit Inkrafttreten des novellierten KrWG im Jahre 2012
- einer Ausarbeitung zur Frage der Hochwertigkeit unterschiedlicher Sammlungs- und Verwertungswege für die drei genannten Stoffströme
- den Ergebnissen der Diskussion im Rahmen eines Workshops mit den beteiligten Kreisen.

Nach dem vorläufigen Abschluss der Befragung der genannten Gruppen, der statistischen Auswertung der am Markt verfügbaren Daten sowie der Auswertung vorliegender Gerichtsurteile im Zusammenhang mit den §§ 17, 18 KrWG wurden die Ergebnisse zusammengefasst und ein Thesenpapier zu den Folgen und Vollzugsproblemen dieser Regelungen des novellierten KrWG erstellt. Die bereits genannten Akteure wurden zur Vorstellung der Ergebnisse und zur Diskussion der Thesen im Rahmen eines Werkstattgesprächs eingeladen. Die Akteure hatten auch Gelegenheit, ihnen bekannte Beispiele von Problemen im Vollzug und deren Folgen etwa für die Wettbewerbssituation aufzuzei-

gen. Äußerungen der teilnehmenden Verbände, Behörden und Unternehmen zu den Thesen wurden protokolliert und in der Darstellung der Befragung der beteiligten Kreise berücksichtigt.

3 Einbeziehung der beteiligten Kreise

Die beteiligten Kreise wurden zum einen mittels Fragebogen befragt, zum anderen fand am 18.06.2015 ein Workshop mit den beteiligten Kreisen statt, in welchem die Ergebnisse der Befragung vorgestellt und diskutiert wurden.

3.1 Befragung mittels Fragebogen

3.1.1 Durchführung der Befragung

Als beteiligte Kreise wurden die folgenden Institutionen identifiziert:

- ▶ die Landesumweltministerien,
- ▶ die für den Vollzug des KrWG zuständigen Behörden,
- ▶ die Interessenverbände der in Sammlung und Verwertung der drei besonders zu untersuchenden Stoffströme (s.o.) involvierten Unternehmen bzw. gemeinnützigen Organisationen und
- ▶ die öRE.

Zudem wurden einzelne Experten zu den diversen Fachfragen und zu den Überlegungen zur Hochwertigkeit von Sammlungs- und Verwertungswegen befragt.

Für jede Gruppe wurden Fragebögen erstellt, wobei sich die Fragen zum Teil überschneiden. In den Fragebögen wurden folgende Fragestellungen behandelt:

Ministerien:

- ▶ Organisation des landeseigenen Vollzugs,
- ▶ bundeslandspezifische Entsorgungsstrukturen.

Vollzugsbehörden:

- ▶ Informationen zu den Bedingungen bei der Einrichtung von Containerstellplätzen,
- ▶ statistische Angaben zu gemeinnützigen und gewerblichen Anzeigen für die Sammlung von Altpapier, Altmetallen und Alttextilien
- ▶ Fragen zur Durchführung des Leistungsfähigkeitsvergleichs nach § 17 (3) Satz 4 bis 6 KrWG.

Verbände:

- ▶ Fragen zur Hochwertigkeit des Recyclings
- ▶ Fragen zu Änderungen im Wettbewerb seit Inkrafttreten des KrWG
- ▶ Fragen zu Veränderungen in den Stoffströmen
- ▶ Fragen zur kommunalen Ausschreibungspraxis
- ▶ Fragen zu Erfahrungen mit der behördlichen Vollzugspraxis

öRE:

- ▶ Fragen zur Ausschreibungspraxis (ausgeschriebene Entsorgungsleistungen und -mengen, Zuschlagskriterien, Anzahl der eingegangenen Angebote, Vertragslaufzeiten)

Die Fragebögen wurden im pdf-Format erstellt und konnten als Formulare elektronisch ausgefüllt werden. Konnte dies aus technischen Gründen nicht erfolgen, war auch das handschriftliche Ausfüllen gestattet.

Die Befragung erfolgte im Zeitraum Februar bis April 2015.

Die Landesumweltministerien erhielten neben den Fragebögen für die Ministerien selbst (Fragebogen IIa) zudem die Fragebögen für die zuständigen Behörden (Fragebogen IIb) und die öRE. Die Fragebögen für die Verbände und Experten (Fragebögen IIIa-e) wurden direkt an diese verschickt.

3.1.2 Bewertung des Rücklaufs aus den Bundesländern

Der nach Ablauf der Frist erreichte Rücklauf der Fragebögen an die Landesministerien, zuständigen Behörden und öRE ist in Tabelle 1 dargestellt. Grundsätzlich war der Rücklauf zufriedenstellend und von überwiegend hoher Qualität, so dass eine ausreichende Datenbasis zur Auswertung für die Zwecke des Vorhabens gegeben ist.

Die zuständigen Behörden haben aus 11 von 16 Bundesländern vollständig geantwortet. Die Daten von zwei Bundesländern (NW, BY) wurden durch die antwortenden Landesumweltministerien zusammengefasst und sind damit nicht in der Detailtiefe auswertbar, welche der Fragebogen erlaubt hätte. Eine dieser zusammenfassenden Angaben beruht zudem auf unvollständigem Rücklauf. Für ein weiteres Bundesland (BB) waren die Angaben teilweise unvollständig bzw. beruhen auf Schätzungen.

Aus sieben von 16 Bundesländern wurden vollständige Angaben der öRE bereitgestellt. Ein weiteres Bundesland (NW) hat die Angaben der öRE zusammengefasst übermittelt. Ein Rückschluss auf einzelne öRE bzw. Spannbreiten ist in diesem Fall allerdings nicht möglich.

Aus zwei Bundesländern (MV, SL) betrug der Rücklauf weniger als 50%. Ein Bundesland (BY) lieferte keine Angaben. Aus den verbleibenden sechs Bundesländern (BB, HE, NI, RP, ST, SH) haben mindestens 75% der öRE geantwortet. Es ist durchaus möglich, dass die öRE, welche nicht geantwortet haben, in vielen Fällen keine Ausschreibungen getätigt und deswegen auf eine Beantwortung des Fragebogens verzichtet haben. Die Daten der Befragung wurden mit den im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Ausschreibungsdaten abgeglichen, so dass die Datenbasis der öRE verbreitert wurde.

Tabelle 1: Fragebogenrücklauf der Landesumweltministerien, zuständigen Behörden und öRE

Bundesland	Landesumweltministerium	Zuständige Behörden	öRE
Baden-Württemberg	vollständig	vollständig	vollständig
Bayern	vollständig	nur zusammenfassende Angaben	0 %
Berlin	vollständig	vollständig	vollständig
Brandenburg	vollständig	unvollständig ausgefüllt, teilweise Schätzungen	89 %
Bremen	vollständig	vollständig	vollständig
Hamburg	vollständig	vollständig	vollständig
Hessen	vollständig	vollständig	88 %
Mecklenburg-Vorpommern	vollständig	88 %	33 %
Niedersachsen	vollständig	94 %	98 %
Nordrhein-Westfalen	vollständig	nur zusammenfassende Angaben (78 %)	nur zusammenfassende Angaben (vollständig)
Rheinland-Pfalz	vollständig	92 %	97 %

Bundesland	Landesumweltministerium	Zuständige Behörden	örE
Saarland	vollständig	vollständig	36 %
Sachsen	vollständig	vollständig	vollständig
Sachsen-Anhalt	vollständig	vollständig	80 %
Schleswig-Holstein	vollständig	vollständig	75 %
Thüringen	vollständig	vollständig	vollständig

Die zuständigen Behörden haben aus elf von 16 Bundesländern vollständig geantwortet. Die Daten von zwei Bundesländern (NW, BY) wurden durch die antwortenden Landesumweltministerien zusammengefasst und sind damit nicht in der Detailtiefe auswertbar, welche der Fragebogen erlaubt hätte. Eine dieser zusammenfassenden Angaben beruht zudem auf unvollständigem Rücklauf. Für ein weiteres Bundesland (BB) waren die Angaben teilweise unvollständig bzw. beruhen auf Schätzungen.

Aus sieben von 16 Bundesländern wurden vollständige Angaben der örE bereitgestellt. Eines dieser Bundesländer (NW) hat die Angaben zusammengefasst, wodurch ein Rückschluss auf einzelne örE bzw. Spannbreiten nicht mehr möglich ist.

Aus drei Bundesländern (BY, MV, SL) betrug der Rücklauf weniger als 50 %, wobei ein Bundesland (BY) keine Angaben lieferte. Aus den verbleibenden sechs Bundesländern (BB, HE, NI, RP, ST, SH) haben mindestens 75 % der örE geantwortet. Es ist durchaus möglich, dass die örE, welche nicht geantwortet haben, in vielen Fällen keine Ausschreibungen getätigt und deswegen auf eine Beantwortung des Fragebogens verzichtet haben. Die Daten der Befragung wurden mit den im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Ausschreibungsdaten abgeglichen, so dass die Datenbasis der örE verbreitert wurde.

3.1.3 Bewertung des Rücklaufs aus den Verbänden

Tabelle 2 zeigt den Rücklauf der Fragebögen der Verbände. Grundsätzlich war der Rücklauf zufriedenstellend und von überwiegend hoher Qualität, so dass eine ausreichende Datenbasis zur Auswertung für die Zwecke des Vorhabens gegeben ist.

Mit Ausnahme der Verbände der Grundstückseigentümer, Mieter bzw. Verbraucher waren aus allen sonstigen Bereichen (gewerbliche Entsorgungsunternehmen, gemeinnützige Organisationen, kommunale Unternehmen und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sowie Fachverbände der Verwerter von Altpapier, Altmetall und Alttextilien) Rückläufe zu verzeichnen. Lediglich die Verbände der sogenannten Kleinsammler äußerten sich im Vorfeld des Workshops nicht und verzichteten auch auf eine Teilnahme. Nach intensiven Bemühungen zur Kontaktaufnahme mit diesen drei Verbänden gab nur der Zentralrat der Sinti und Roma eine kurze Stellungnahme ab, die noch in die Auswertung eingeflossen ist.

Tabelle 2: Fragebogenrücklauf der Verbände

Verband	IIIa	IIIb	IIIc	IIId	IIIe	Bemerkungen
BDE	x					
bvse	x					
BDSV	x					
VDM						
IGAS						offenbar nicht mehr existent
J/B/i/D						nach mehrmaliger Nachfrage keine Reaktion
Zentralrat Deut-	x					

Verband	IIIa	IIIb	IIIc	IIId	IIIe	Bemerkungen
scher Sinti und Roma						
Deutscher Caritasverband e.V.						
DRK						
MHD		x				
DGD						
Dachverband FairWertung e.V.		x				
VKU			x			
DStGB						
DStT			x			Fragebogen nicht ausgefüllt, im Anschreiben lediglich allgemeine Aussagen zum Vollzug
DLkT						
VDP				x		
WV Stahl						
WVM				x		
GDB						
DKI						
GDA				-		Anliegen des Verbandes ist insbesondere Rohstoffsicherung. Hierfür ist die Thematik von geringerer Relevanz. Auch, wenn die Aluschrottmengen aus dem Bereich der Haushalte bedeutend sind, ist die Durchführung der Sammlung zweitrangig. Probleme bereiten eher Sekundärrohstoffexporte bspw. in Form von Altfahrzeugen.
BDG						
GfZ				x		
Gesamtverband textil+mode				-		können keine Angaben machen
DGAW						
Vzbv						
Haus & Grund Deutschland						
DMB						

3.2 Workshop zur Diskussion der Befragungsergebnisse

Am 18.06.2015 wurde im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Berlin ein Workshop durchgeführt, zu dem alle beteiligten Kreise eingeladen worden waren. Im Rahmen dieses Workshops wurden die Ergebnisse der Datenerhebung und der Auswertung der Rechtsprechung vorgestellt und diskutiert. Zu den einzelnen vorstehend erläuterten Inhalten der Datenerhebung und -auswertung wurden die nachfolgend aufgeführten Thesen formuliert und zur Diskussion gestellt.

1) Hochwertigkeit der Verwertung

- a. Die Hochwertigkeit bestimmter Erfassungs- bzw. Verwertungswege wird von den Akteuren der Abfallwirtschaft (hier befragte Verbände und Behörden) durchgängig angestrebt. Eine einheitliche Definition, was als „hochwertig“ bei Erfassung bzw. Verwertung der Fraktionen Altpapier, Altmetall und Alttextilien anzusehen ist, besteht bisher nicht.
- b. Bei Verwaltungsgerichtsentscheidungen wird die Frage einer mehr oder weniger hochwertigen Verwertung nicht thematisiert (siehe dazu auch Pkt. 4).
- c. Aus den Ausschreibungen der örE ergibt sich, dass das Thema „Hochwertigkeit“ als Zuschlagskriterium vor allem bei Alttextilien eine Rolle spielt, kaum jedoch bei Altpapier und Altmetallen.

2) Veränderungen bei den Stoffströmen

- a. Eine Zunahme der getrennten Erfassung und Verwertung der drei untersuchten Fraktionen lässt sich angesichts der nicht ausreichend differenzierten Statistik bzw. der ohnehin erkennbaren Schwankungen zwischen den Jahren u.a. auf Grund der Preisvolatilität auf der Bundesebene nicht klar erkennen. Bei Altpapier und Altmetallen sind bei langfristiger Betrachtung leicht rückgängige Trends zu erkennen.
- b. Verbände wie Experten (soweit Antworten vorliegen) sehen auf der anderen Seite keinen erhöhten Export von verwertbaren Materialien im Fall von Metallen. Die Versorgung deutscher Hütten mit geeigneten Schrotten ist darüber hinaus über den internationalen Handel gesichert.
- c. Bei Alttextilien könnte sich die über örE erfasste Menge erhöht haben, während zahlreiche gewerbliche Sammlungen (zum Teil illegal, siehe unter Pkt. 3 und 4) eingestellt wurden. Ob dies zu einer signifikanten Zunahme der erfassten Mengen geführt hat, kann nicht beantwortet werden, da verlässliche Statistiken fehlen.
- d. Das Serviceangebot durch örE hat zugenommen, vor allem bei Alttextilien und Altmetall, wobei auch die Erfassung von Sperrgut im Haus (vermutlich gegen Entgelt) erheblich ausgedehnt wurde. Ein kostenloser Abholservice im Haus wird in der Regel von kommerziellen Altmetallsammlern, z. T. auch von gemeinnützigen Organisationen angeboten, sofern eine solche Aktivität unter den dann gegebenen Marktpreisen als „lohnend“ erscheint.
- e. Die Quantität der Sammlung und die Qualität der Verwertung haben sich wie folgt verändert:
 - i. Altpapier: Unabhängig von den neuen Regelungen im KrWG ist ein Trend bei den Papierfabriken sowie auch anderen Verwertern zu erkennen, sich qualitativ gute Sammelware durch Kooperation mit gemeinnützigen oder anderen Sammlern zu sichern. Experten aus der Papierindustrie plädieren für eine getrennte Erfassung graphischer Papiere und Kartonagen, wie sie im kommunalen Bereich nur in Ausnahmefällen stattfindet.
 - ii. Altmetalle: Die kommunalen Mengen sind nach den Länderabfallbilanzen und der WVM bereits seit mehreren Jahren leicht rückläufig.
 - iii. Alttextilien: An einzelnen Beispielen ist erkennbar, dass sich durch eine Veränderung der Erfassung (z. B. Pressfahrzeug statt seitlich geleerter Depotcontainer) oder der Recyclinganlage (z. B. Export nach Nordafrika mit vermuteter höherer stofflicher Verwertung als in Deutschland) die „Verwertungsqualität“ geändert hat. Ein Trend für ganz Deutschland kann daraus nicht abgeleitet werden.

3) Veränderungen bei der Wettbewerbssituation

- a. Durch die Verpflichtung gewerblicher Sammler zur Anzeige ihrer bestehenden bzw. geplanten Aktivitäten wurde der bestehende Wettbewerb auf regionaler Ebene erst sichtbar. Beide Seiten

sprechen von einer Verschärfung des Wettbewerbs zwischen kommunalen und gewerblichen Sammlern um den Markt.

- b. Der Wettbewerb im Markt zwischen gewerblichen Sammlern wird zum einen durch die Ausschreibungen der örE beeinflusst, zum anderen durch nicht angezeigte Sammlungen neben angezeigten bzw. im Ausschreibungswettbewerb gewonnenen Sammlungen.
 - i. Es ist zu erwarten, dass Ausschreibungen der örE zu vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen im Markt für gewerbliche Sammler führen.
 - ii. Bei den Ausschreibungen der örE sollten sowohl Anforderungen an die Qualität des zu beauftragenden Sammlers (z. B. Referenz, Efb-Zertifikat, Sozialstandards) wie auch Anforderungen an die Hochwertigkeit des Sammel- bzw. Recyclingverfahrens gestellt werden. Neben dem Zuschlag auf den besten Preis werden von Seite der örE auch solche Kriterien berücksichtigt.
 - iii. Ein Wettbewerb zwischen gewerblichen Sammlern, die der Anzeigepflicht nachkommen, und „schwarzen Schafen“ ist örtlich erkennbar und wird insbesondere bei Alttextilien von nahezu allen Organisationen beklagt. Die Betroffenen erwarten entsprechendes Eingreifen durch die Ordnungsbehörden.
- c. Eine Verdrängung gewerblicher oder gemeinnütziger Sammler durch neue Aktivitäten der örE hat angesichts der behördlichen Praxis nur geringe Bedeutung (siehe auch unter 4): Bei mehr als 30.000 von den Bundesländern gemeldeten Anzeigen betrug die Untersagungsquote insgesamt 5 %. Bezogen auf gemeinnützige Sammlungen ist eine Quote von 1 %, bezogen auf gewerbliche Sammlungen eine Untersagungsquote von 6 % zu verzeichnen. Bei Alttextilien beruht bei beiden Sammlungstypen etwa die Hälfte der Untersagungen auf dem Kriterium „Unzuverlässigkeit“. Dies bedeutet, dass sich unter den 5 % Untersagungen ein Teil gegen Gewerbetreibende richtet, die durch illegale Containeraufstellung o. dgl. aufgefallen waren.
- d. Organisationen gewerblicher Sammler beklagen den Aufwand (offenbar in Relation zum angestrebten Umsatzerlös), der durch Nachweise bei der Anzeige gem. § 18 (2) bzw. durch Bedingungen oder Auflagen gem. § 18 (5) KrWG entsteht. Hier werden vor allem Nachweise für die Schadlosigkeit der Verwertung genannt wie auch die teilweise geforderte Dokumentation der Standorte von Sammelcontainern. Beide Nachweise werden allerdings im Sinne der Hochwertigkeit der Verwertung vom Studiennehmer für sinnvoll erachtet. Mit Blick auf eine Verwertung außerhalb Europas (Alttextilien!) ist allerdings zweifelhaft, inwieweit der Nachweis für eine „schadlose Verwertung“ seriös beigebracht werden kann.

4) Probleme des Vollzugs

- a. Die Rechtsprechung ist unisono der Auffassung, dass die Neutralitätspflicht gewahrt ist, wenn sowohl Sachbearbeiter und als auch Sachgebietsleiter personenverschieden sind. Es bestehen aber Anhaltspunkte dafür, dass dies praktisch weniger wirksam ist als es theoretisch sein sollte (siehe Abschnitt 4.1.2.1).
- b. Die Stellungnahmen der örE zu Anzeigen für beabsichtigte gewerbliche oder gemeinnützige Sammlungen gegenüber den zuständigen Behörden machen deutlich, dass diese sich oft eine stärkere Beschränkung der Sammlungen wünschen. Dies gilt vor allem für gewerbliche Altpapiersammlungen. Die Zahl der Untersagungen ist jedoch deutlich geringer als die Zahl der negativen Stellungnahmen der örE.
- c. Sammlungen „schwarzer Schafe“ können wegen Unzuverlässigkeit gemäß § 18 (5) Satz 2 Alt. 1 KrWG untersagt werden. Auslegungs- und Anwendungsprobleme gibt es dabei nicht. Die Sachverhaltsermittlung für den Nachweis der Unzuverlässigkeit von anzeigenden Gewer-

- betreibenden oder (angeblich) gemeinnützigen Organisationen durch die zuständigen Behörden stellt derzeit einen erheblichen Aufwand dar.
- d. Sammlungen „schwarzer Schafe“ können auch wegen (formell) unvollständiger Angaben gemäß § 62 KrWG i. V. m. § 18 (2) KrWG oder (materiell) unzureichender Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung gemäß § 18 (5) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG untersagt werden. Unklar ist, ob die Angabe von Containerstandorten gemäß § 18 (2) Nr. 2 KrWG verlangt werden kann bzw. dargelegt werden muss und welche Angaben gemäß § 18 (2) Nr. 4 und 5 KrWG verlangt werden können bzw. dargelegt werden müssen.
 - e. § 17 (3) Satz 2 Alt. 1 KrWG – Verhinderung der Pflichtenerfüllung – und § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 2 KrWG – Gebührenstabilität – wurden in keinem Fall bejaht, weil die Erlösminderungen der örE im einstelligen Prozentbereich lagen.
 - f. § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 1 KrWG – Getrennterfassung durch örE – ist von zentraler Bedeutung. In 31 erstinstanzlichen und in 13 zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde zugunsten des Sammlers und in 21 erstinstanzlichen und zwei zweitinstanzlichen Entscheidungen zugunsten der Behörde und des örE entschieden. Es sind mehr als nur geringfügige Auswirkungen erforderlich. Bis Ende 2014 hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dass mindestens 10 % rechnerischer Mengenentzug und darüber hinaus ein tatsächlicher Mengenentzug im Einzelfall erforderlich sind. Während der rechnerische Mengenentzug in den ausgewerteten Entscheidungen immer größer 10 % war, konnte, soweit zusätzlich auf den tatsächlichen Mengenentzug abgestellt wurde, dieser im jeweiligen Einzelfall nicht festgestellt werden. Der BayVGH verneinte in seinem Urteil vom 10.02.2015 – 20 B 14.710 – die Geringfügigkeit im Einzelfall aufgrund des rechnerischen Mengenentzugs, ohne einen maßgeblichen Schwellenwert zu benennen. Die Revision ist beim BVerwG anhängig.
 - g. Auf die Hochwertigkeit kommt es derzeit nicht entscheidend an, weil nahezu jede Getrennterfassung durch den örE im Rahmen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG als hochwertig angesehen wird und der Leistungsvergleich nach § 17 (3) Satz 4 KrWG in den Fällen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG nie zu einem anderen Ergebnis führte, weil der Vergleich als verbale Abwägung einzelner und nicht aller, insbesondere nicht der die Hochwertigkeit betreffenden Vergleichsmerkmale des § 17 (3) Satz 5 KrWG auf unsicherer Tatsachengrundlage vorgenommen wird.
 - h. § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 3 KrWG – Erschweren oder Unterlaufen der Vergabe von Entsorgungsleistungen – hat in der ausgewerteten Rechtsprechung neben § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG keine eigenständige Bedeutung. Bei Containersammlungen wird die entscheidende straßenrechtliche Vergabe von Containerstandplätzen nicht als Vergabe von Entsorgungsleistungen i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG angesehen.

Die Thesen wurden im Rahmen der Diskussion in keinem Fall grundsätzlich angezweifelt. Es wurden allerdings zahlreiche Anmerkungen und Hinweise gegeben bzw. Statements grundsätzlicher Natur abgegeben. Diese Aussagen sind bereits in die Darstellung der Verbandsaussagen im Abschnitt 3.2 eingeflossen.

Grundsätzlich wurde die Datenlage durch die Teilnehmer als gut und realistisch beurteilt. In einigen Fällen wurden aus Sicht der Teilnehmer erforderliche Ergänzungen benannt, welche in der Erarbeitung des vorliegenden Endberichtes Eingang gefunden haben, soweit es aus gutachterlicher Sicht erforderlich und im Rahmen des Vorhabens umsetzbar war.

Im Rahmen der Diskussion wurden von einigen teilnehmenden Verbänden Stellungnahmen abgegeben, welche über die im Rahmen der Befragung gemachten Angaben hinausgingen. Diese sind, so-

weit sie für den Bericht substantiell waren, in den Abschnitt 3.2 eingeflossen. Auch Aussagen am Workshop teilnehmenden Behörden, bspw. zum Einfluss der Arbeitsbelastung auf das Prüfungsergebnis, wurden für die gutachterlichen Stellungnahmen in diesem Abschnitt berücksichtigt.

Im Nachgang zum Workshop wurden seitens der Teilnehmer keine weiteren Stellungnahmen abgegeben.

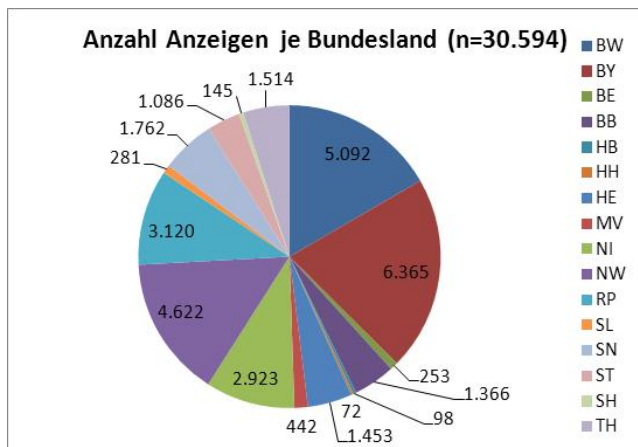
4 Ergebnisse der Befragung

4.1 Vollzug der Regelungen zur gewerblichen Sammlung

4.1.1 Anzahl und Verteilung der Anzeigen gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen

Insgesamt wurden im betrachteten Zeitraum (01.06.2012-28.02.2015) 30.594 gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen angezeigt. Abbildung 1 zeigt, dass in absoluten Zahlen im Freistaat Bayern mit 6.365 die meisten Anzeigen zu bearbeiten waren, die wenigsten mit 74 gab es in Hamburg.

Abbildung 1: Verteilung der Anzeigen je Bundesland



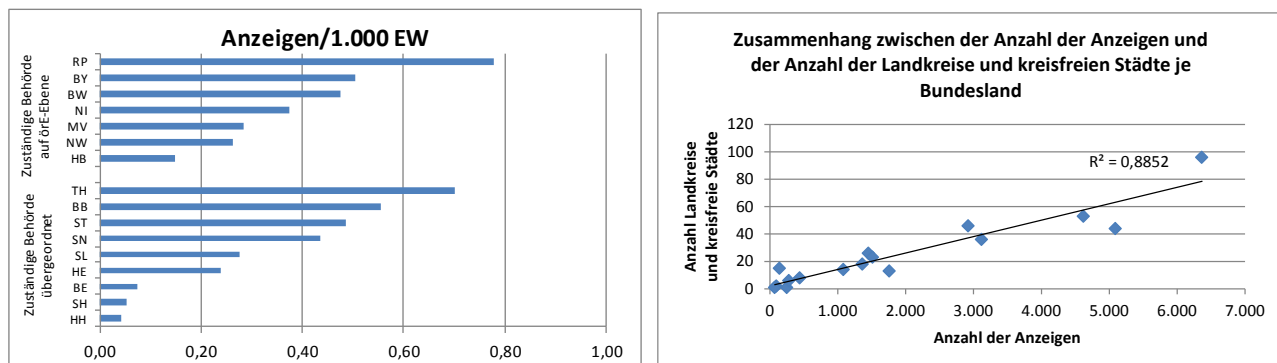
Die Verteilung der Anzeigen auf die einzelnen Bundesländer ist dabei sehr unterschiedlich. Das wird deutlich, wenn man die Anzahl der Anzeigen mit Bezug auf die jeweilige Einwohnerzahl darstellt (siehe Abbildung 2).

Grundsätzlich besteht kein Zusammenhang zwischen der Anzahl der Anzeigen und der Ebene der zuständigen Behörde, obwohl es naheliegend wäre, dass in Fällen, in denen die Behörde im Verwaltungsaufbau oberhalb der öRE-Ebene angesiedelt ist, weniger Anzeigen eingehen würden, da die Anzeigen für mehrere Entsorgungsgebiete zusammengefasst werden können. Offenbar spielt die Entsorgungsstruktur eine deutlich größere Rolle. In Stadtstaaten, mit nur einem oder zwei (Bremen¹⁵) Entsorgungsgebieten, werden deutlich weniger Sammlungen (0,04-0,15 Anzeigen/1.000 Einwohner) angezeigt als in den Flächenländern (0,05-0,78 Anzeigen/1.000 Einwohner). Zwar haben bspw. Brandenburg und Thüringen mit deutlich weniger öRE eine ähnliche einwohnerspezifische Anzeigenanzahl wie Bayern und Rheinland-Pfalz, allerdings ist die Bevölkerungsdichte von Thüringen und Brandenburg vergleichsweise niedrig. Rechnet man den Einfluss der Bevölkerungsdichte heraus ergibt sich, dass offenbar die Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte ein entscheidender Faktor

¹⁵ Das Land HB ist kein Stadtstaat wie Hamburg und Berlin, sondern ein Land, das sich aus zwei Gemeinden zusammensetzt, die einen Gemeindeverband höherer Ordnung, die Freie Hansestadt Bremen, bilden (s. Art. 143 BremVerf). Aufgrund der infolge seiner Fläche und Bevölkerungszahl ähnlichen Struktur wird Bremen im Rahmen dieser Studie dennoch zu den Stadtstaaten gezählt.

für die Anzahl der Anzeigen ist. Es zeigt sich, dass mit relativ hoher Bestimmtheit ein Zusammenhang zwischen der Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte und der Anzahl der Anzeigen je Bundesland besteht. Die Bevölkerungsdichte beeinflusst die Anzahl der Anzeigen wiederum dahingehend, dass Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte für die Wertstoffsammlung besser geeignet sind und demzufolge mehr potenzielle Sammler anziehen.

Abbildung 2: Anzahl gewerblicher und gemeinnütziger Anzeigen bezogen auf 1.000 Einwohner sowie auf die Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte je Bundesland



Gemeinnützige und gewerbliche Sammler haben unterschiedliche Schwerpunkte: Lediglich 7.903 gemeinnützigen Sammlungen stehen 22.691 gewerbliche Sammlungen gegenüber. Während bei Altpapier mit 56 % gemeinnützigen und 44 % gewerblichen Sammlungen die Verteilung relativ ausgewogen ist, dominieren bei den Altmetallen (92 %) und bei Alttextilien (75 %) die Anzeigen gewerblicher Sammlungen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Verteilung der Anzeigearten auf die verschiedenen Abfallfraktionen [Anzahl] (ohne Bayern)

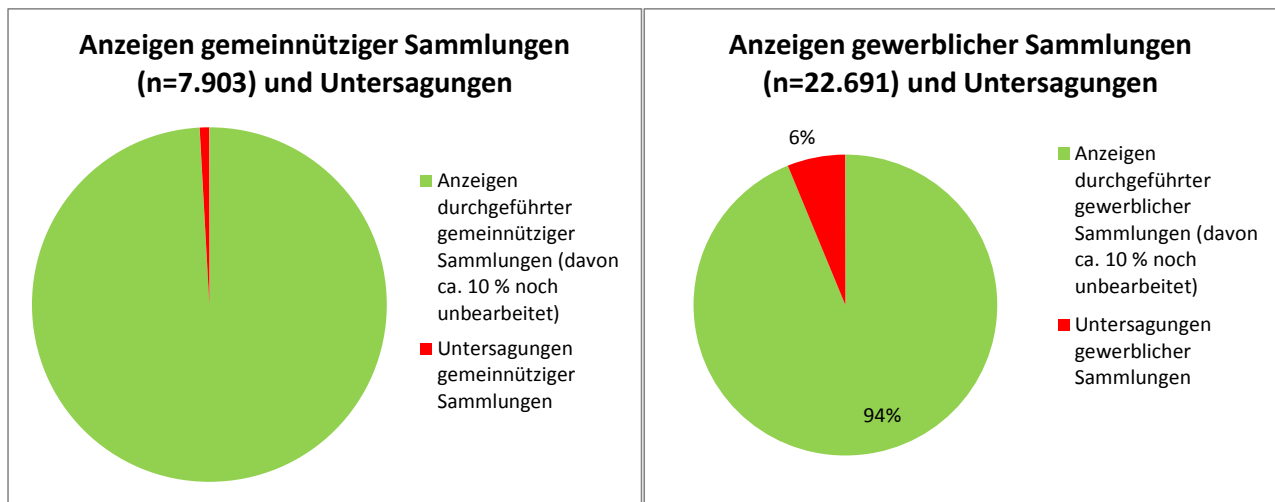
Abfallfraktion	Gemeinnützige Sammlungen	Gewerbliche Sammlungen
Altpapier	1.698	1.332
Altmetall	740	8.219
Alttextilien	3.012	9.228

4.1.2 Statistische Bewertung

4.1.2.1 Das Verhältnis von Anzeigen und deren Untersagung

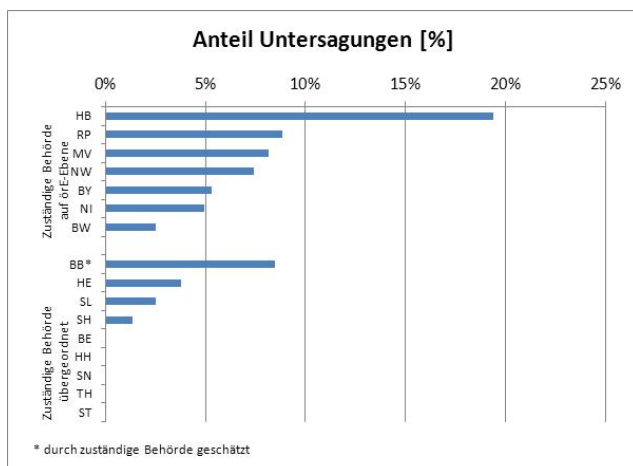
Von den insgesamt 30.594 Anzeigen gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen wurden 5 % untersagt. Während von den 7.903 angezeigten gemeinnützigen Sammlungen lediglich 1 % untersagt wurde, waren von 22.691 gewerblichen Sammlungen 6 % von Untersagungen betroffen (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Anteil der Untersagungen an angezeigten gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen



Wird der prozentuale Anteil der Untersagungen an der Gesamtzahl eingegangener Stellungnahmen bewertet, fällt auf, dass in Bundesländern, in denen die zuständige Behörde auf Ebene der öRE angesiedelt ist, deutlich mehr Untersagungen ausgesprochen werden als in Bundesländern, welche die Zuständigkeit oberhalb der öRE-Ebene angesiedelt haben (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Anteil der Untersagungen an angezeigten Sammlungen nach Bundesländern



Dies stützt auf den ersten Blick den Vorwurf mangelnder Unabhängigkeit der unteren Abfallbehörden. Jedoch sind diese Mittelwerte zu relativieren. In einigen Bundesländern wird ein großer Teil der Untersagungen durch einzelne wenige Vollzugsbehörden ausgesprochen. Dies betrifft bspw. folgende Bundesländer (summiert wurden alle zuständigen Behörden mit mehr als 10 Untersagungen):

- ▶ Rheinland-Pfalz: 92 % aller Untersagungen durch 6 von insgesamt 33 zuständigen Behörden
- ▶ Mecklenburg-Vorpommern: 58 % aller Untersagungen durch 1 von 7 zuständigen Behörden
- ▶ Niedersachsen: 47 % aller Untersagungen durch 5 von 47 zuständigen Behörden

- Baden-Württemberg: 60 % aller Untersagungen durch 5 von 44 zuständigen Behörden

Das hessische Beispiel (95 % aller Untersagungen durch 2 von 4 zuständigen Behörden) lässt allerdings vermuten, dass der Vollzug auch von den jeweiligen Arbeitsschwerpunkten bzw. personellen Ressourcen der zuständigen Behörden abhängt.

Für BY und NW liegen keine Daten für die einzelnen zuständigen Behörden vor, jedoch wird auf Grund einzelner von Interessenverbänden genannter Beispiele vermutet, dass auch in diesen Bundesländern nur vereinzelte „Untersagungs-Schwerpunkte“ auftreten.

Um den Einfluss der Untersagungspraxis einzelner zuständiger Behörden auf die Ergebnisse zu ermitteln, wurden alle zuständigen Behörden (insgesamt neun, bislang sieben Antworten), welche mehr als 25 % der Anzeigen untersagen, zu den Gründen befragt. Aus den Antworten lassen sich die Gründe für Untersagungen wie folgt zusammenfassen:

- öRE betreibt bereits ein etabliertes Erfassungssystem (keine Planungs- und Organisationssicherheit des öRE),
- nach Inkrafttreten des KrWG Vielzahl von Untersagungen wegen Unzuverlässigkeit (§ 18 (5) Satz 2) oder Zweifel an der Verwertung (§ 18 (5) Satz 3 (u. a. keine flächendeckende Sammlung, nicht nachvollziehbare Mengenangaben))
- inzwischen aufgrund der gerichtlichen Spruchpraxis, welche Untersagungen aus Sicht der zuständigen Behörden generell erschwert, meist nur Bedingungen und Auflagen gemäß § 18 (5) Satz 1
- Untersagung werden allerdings auch dann ausgesprochen, wenn Auflagen als Alternative nicht möglich oder durch die zuständige Behörde nicht kontrollierbar sind,
- Verstoß gegen Vorgaben des § 9 (9) ElektroG (bis 23.10.2015 geltende Fassung) bei Altmetallsammlungen.

Gleichzeitig wurden auch 15 zuständige Behörden befragt (zehn Landkreise und kreisfreie Städte, fünf Landesbehörden; bislang insgesamt 13 Antworten), die keine Untersagungen ausgesprochen haben. Für diese Praxis wurden folgende Gründe benannt:

- keine Gründe vorhanden, die eine Untersagung rechtfertigen, so dass im Zweifel für den Anzeigenden entschieden wird;
- stringente Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, was zur Anwendung von Bedingungen und Auflagen gemäß § 18 (5) Satz 1 KrWG vor einer Untersagung als schärfster Eingriff in die Berufsfreiheit des gewerblichen Sammlers (Art. 12 (1) GG) führt;
- Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen führt dazu, dass Untersagungen seitens der Behörden unter Berücksichtigung von Verwaltungsaufwand und Gerichtskosten sowie der Erfolgchancen rückläufig sind;
- vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung können die öRE regelmäßig nicht nachweisen, dass Planungssicherheit und Organisationsverantwortung monetär oder bezogen auf die Abfallmenge wesentlich beeinträchtigt werden;
- nicht ausreichend substantiiert vorgetragene Stellungnahmen der öRE;
- stringente Beachtung der Schaffung eines Wettbewerbs (bspw. durch Einführung einer „Erheblichkeitsschwelle“, welche in den Fällen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG die prognostische Gesamtmenge einer Abfallfraktion je öRE berücksichtigt);
- umfassende Vorabauklärung von Sammlern über die Anforderungen zur Einreichung einer Anzeige;
- unzureichende Angaben (bspw. zu den Verwertungswegen) oder Beschwerden über Fehlverhalten werden durch schriftliche Rückfragen aufgeklärt.

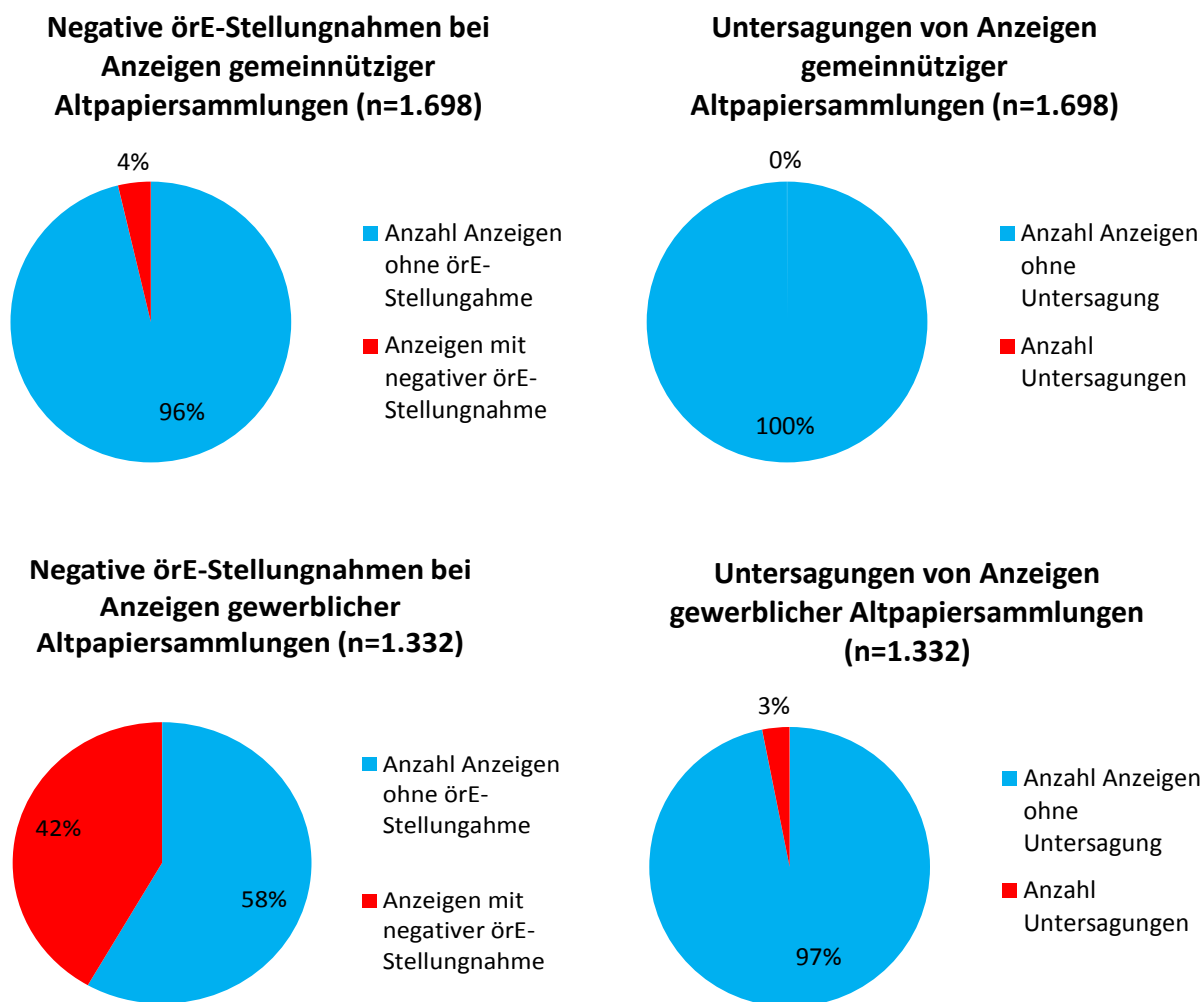
Im Rahmen des Workshops am 18.06.2015 wurde seitens des VKU zudem die Vermutung geäußert, dass auch personelle Überlastung der übergeordneten Behörden zu einem Vollzugsdefizit geführt haben könne, welches in eine geringere Zahl von Untersagungen mündet. Die Äußerungen der Behördenvertreter dazu im Workshop waren uneinheitlich. Einige bestritten diese Vermutung, andere beklagten zumindest einen hohen Verwaltungsaufwand.

4.1.2.2 Zum möglichen Einfluss der Stellungnahmen der örE auf Untersagungen

Bei Anzeigen von gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlungen werden die örE von den zuständigen Behörden gemäß § 18 (4) KrWG aufgefordert, Stellungnahmen für ihren Zuständigkeitsbereich abzugeben. Abbildung 5 bis Abbildung 7 zeigen das Verhältnis ablehnender Stellungnahmen zu den ausgesprochenen Untersagungen bezogen auf die drei betrachteten Stoffströme.

Für den Stoffstrom Altpapier ist der hohe Anteil ablehnender örE-Stellungnahmen (42 %) gegenüber gewerblichen Altpapier-Sammlungen auffällig (siehe Abbildung 5). Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass eine Vielzahl von örE mit eigenen Erfassungssystemen in diesem Bereich aktiv ist. Allerdings werden durch die zuständigen Behörden lediglich 3 % der angezeigten gewerblichen Altpapier-Sammlungen untersagt. Ablehnende örE-Stellungnahmen lagen lediglich in Bezug auf 4 % der gemeinnützigen Altpapier-Sammlungen vor, untersagt wurde keine dieser Sammlungen.

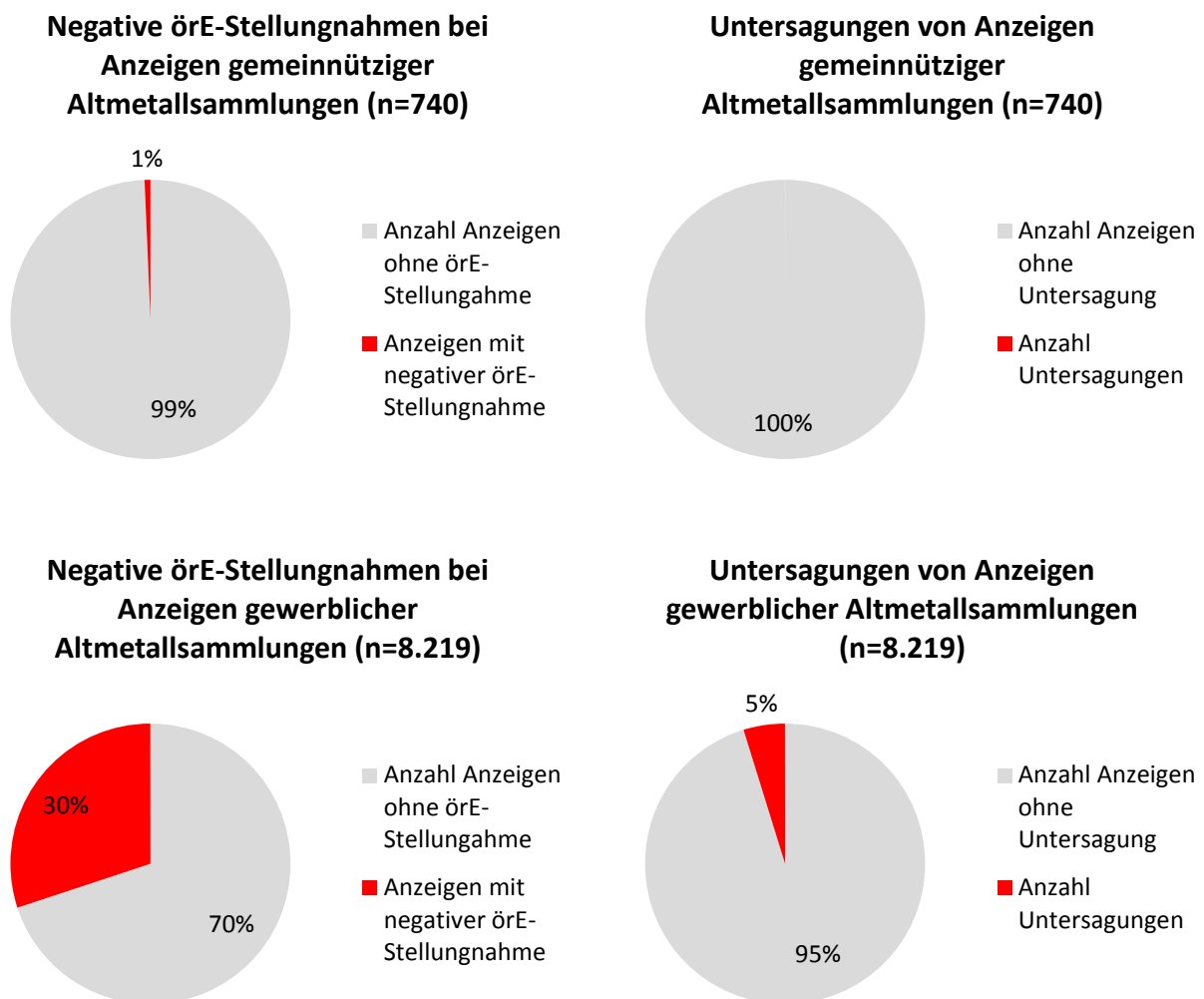
Abbildung 5: Das Verhältnis zwischen ablehnenden Stellungnahmen der örE und den Untersagungen von Altpapier-Sammlungen (ohne Bayern*)



* Der Freistaat Bayern hat keine stoffstromspezifischen Daten zur Verfügung gestellt.

Ein ähnliches Verhältnis wie bei den Anzeigen von Altpapier-Sammlungen zeigt sich bei den Altmetall-Sammlungen (siehe Abbildung 6). Auch hier geben die öRE gegenüber gewerblichen Sammlungen oft ablehnende Stellungnahmen (30 %) ab. Es wurden allerdings nur 5 % Untersagungen ausgesprochen. Gegenüber gemeinnützigen Sammlungen wird kaum ablehnend Stellung genommen (1 %). Bislang wurden keine gemeinnützigen Altmetall-Sammlungen untersagt.

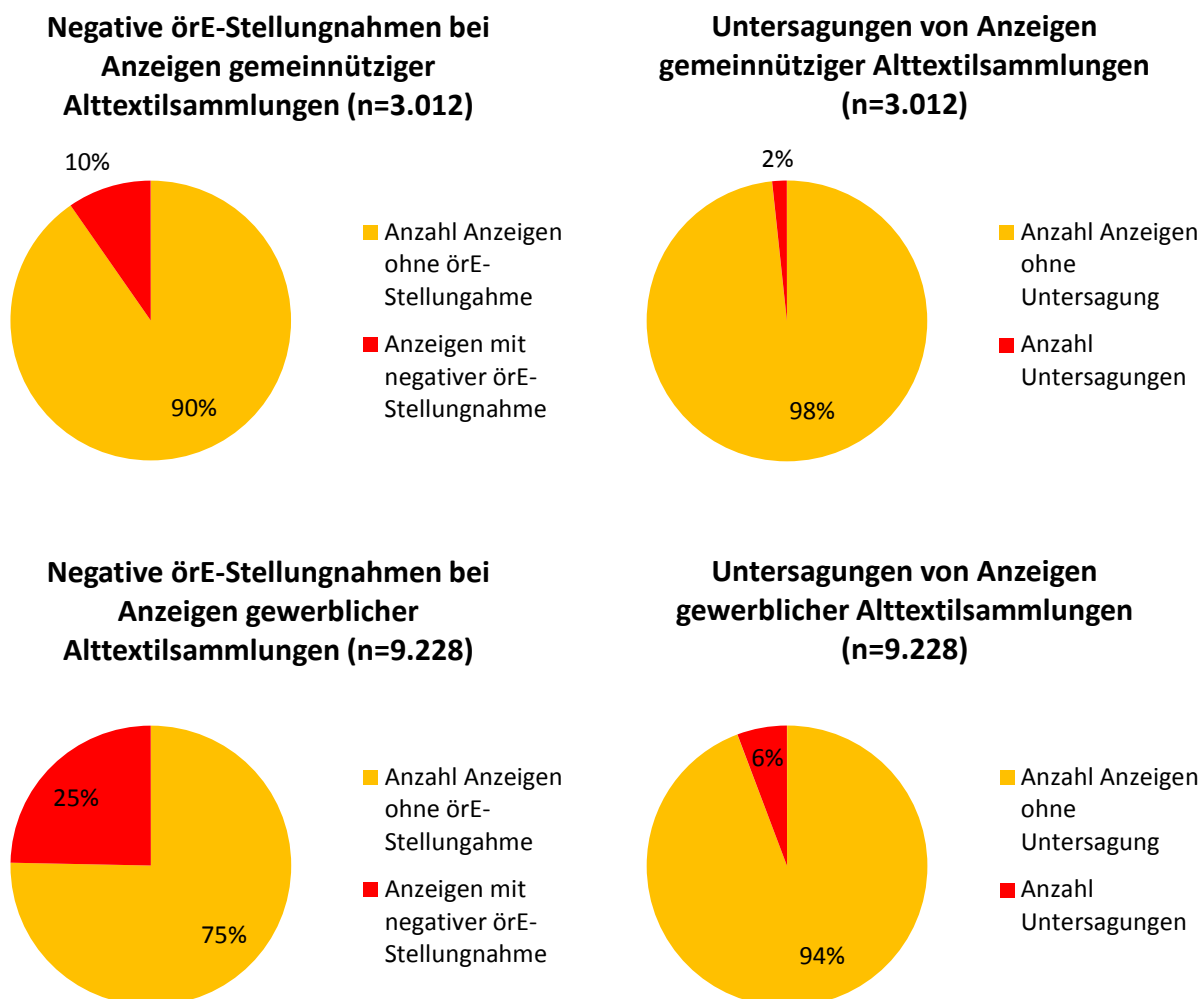
Abbildung 6: Das Verhältnis zwischen ablehnenden Stellungnahmen der öRE und den Untersagungen von Altmetall-Sammlungen (ohne Bayern*)



* Der Freistaat Bayern hat keine stoffstromspezifischen Daten zur Verfügung gestellt.

Etwas anders verhält es sich bei den Alttextil-Sammlungen (siehe Abbildung 7). Obwohl gewerbliche Alttextilsammlungen von den betrachteten Stoffströmen den geringsten Anteil ablehnender Stellungnahmen der öRE (25 %) aufweisen, werden hier die meisten Untersagungen (6 %) ausgesprochen. Im Gegensatz zu den anderen Stoffströmen nehmen die öRE auch gegenüber gemeinnützigen Alttextilsammlungen häufiger ablehnend Stellung (10 %) und es werden auch gemeinnützige Alttextil-Sammlungen untersagt (2 %).

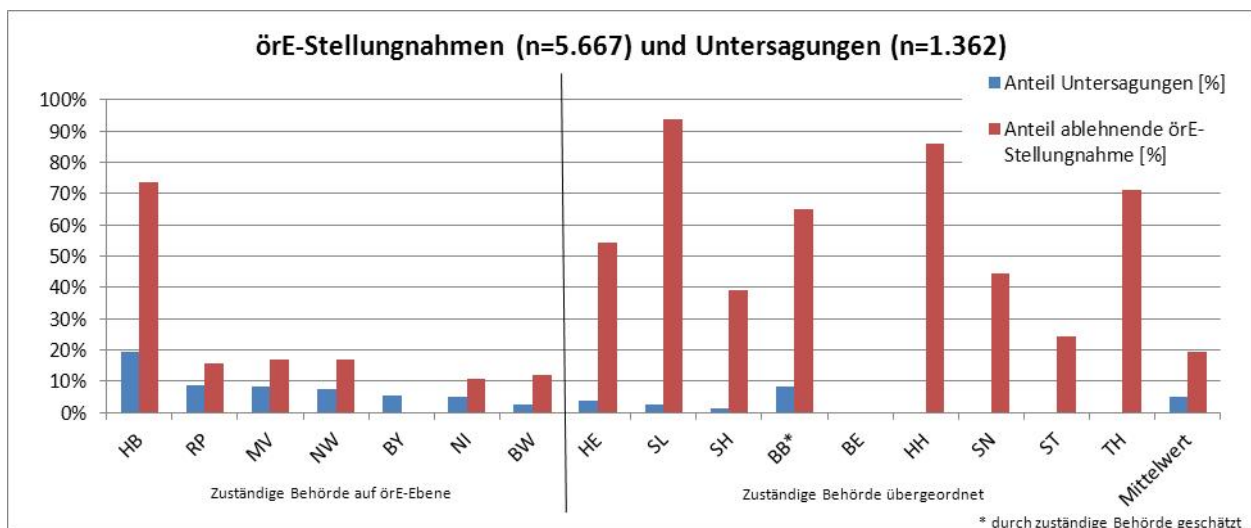
Abbildung 7: Das Verhältnis zwischen ablehnenden Stellungnahmen der öRE und den Untersagungen von Alttextil-Sammlungen (ohne Bayern*)



* Der Freistaat Bayern hat keine stoffstromspezifischen Daten zur Verfügung gestellt.

Vergleicht man den Anteil der ablehnenden örE-Stellungnahmen sowie der Untersagungen in Bezug auf die angezeigten Sammlungen ergibt sich im Vergleich der Bundesländer kein Zusammenhang zwischen der Anzahl der ablehnenden örE-Stellungnahmen und den Untersagungen von Sammlungen. Ein hoher Anteil ablehnender Stellungnahmen ist nicht gleichbedeutend mit einer Vielzahl an Untersagungen und umgekehrt. Dies gilt auch für den Vergleich der beiden Gruppen „Zuständige Behörde auf örE-Ebene“ und „Zuständige Behörde übergeordnet“ (siehe Abbildung 8). Allerdings ist auffällig, dass bei der letzteren Gruppe deutlich mehr ablehnende örE-Stellungnahmen abgegeben werden als wenn die zuständige Behörde auf örE-Ebene angesiedelt ist. Dies lässt die Vermutung eines „informellen“ Austauschs zwischen den Behörden und den örE zu. Das enge und informelle Austauschverhältnis könnte allerdings in einem erheblichen Spannungsverhältnis mit der von der Rechtsprechung betonten Neutralitätspflicht der zuständigen Behörde und dem Transparenzgebot stehen (siehe dazu Abschnitt 5.3.2).

Abbildung 8: örE-Stellungnahmen (n=5.667) und Untersagungen (n=1.362) bezogen auf die einzelnen Bundesländer (örE-Stellungnahmen ohne Bayern*)



* Der Freistaat Bayern hat keine Daten zur Anzahl der ablehnenden örE-Stellungnahmen zur Verfügung gestellt.

4.1.3 Auswertung der Untersagungsgründe

Die Regelungen des KrWG nennen verschiedene Möglichkeiten für die Untersagung angezeigter Sammlungen. Nachfolgend werden die in der Praxis vorgefundenen Untersagungsgründe statistisch ausgewertet. Die rechtliche Würdigung erfolgt in Abschnitt 5.

Untersagungen können auf Basis folgender Gründe ausgesprochen werden:

- ▶ Untersagung wegen Unzuverlässigkeit gemäß § 18 (5) Satz 2 Alt. 1 KrWG,
- ▶ Untersagung wegen (formell) unvollständiger Angaben gemäß § 62 KrWG i. V. m. § 18 (2) KrWG oder (materiell) unzureichender Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung gemäß § 18 (5) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG,
- ▶ Untersagung wegen überwiegender öffentlicher Interessen gemäß § 17 (2) Nr. 4 i. V. m. (3) KrWG.

Die Untersagungen wegen überwiegender öffentlicher Interessen können auf folgende Sachverhalte gestützt werden:

- ▶ Bestehen einer haushaltsnahen oder sonstigen hochwertigen getrennten Erfassung und Verwertung des örE oder dessen beauftragten Dritten (§ 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG)

- Gefährdung der Gebührenstabilität (§ 17 (3) Satz 3 Nr. 2 KrWG)
- erhebliche Erschweris oder Unterlaufen der diskriminierungsfreien und transparenten Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb (§ 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG)

4.1.3.1 Generelle Untersagungsgründe

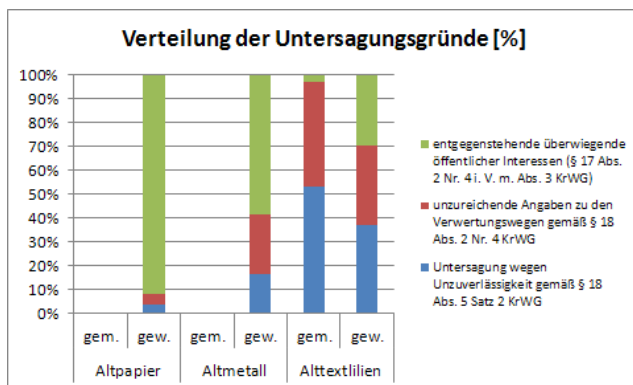
Die Auswertung der Untersagungsgründe nach einzelnen Abfallfraktionen zeigt ein differenziertes Bild hinsichtlich der Begründungen auf die Untersagungen gestützt werden (siehe Abbildung 9).

Bei gewerblichen Altpapier- und Altmittel-Sammlungen sind Untersagungen gemäß § 17 (2) Nr. 4 i. V. m. (3) KrWG (entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen) von Bedeutung.

Bei den gewerblichen Alttextil-Sammlungen werden die Untersagungen in gleichem Umfang sowohl auf die überwiegenden öffentlichen Interessen als auch auf die Gründe gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG (unzureichende Angaben zu den Verwertungswegen) sowie § 18 (5) Satz 2 KrWG (Unzuverlässigkeit) gestützt.

Die Untersagung gemeinnütziger Alttextil-Sammlungen erfolgt sowohl aufgrund unzureichender Angaben zu den Verwertungswegen als auch aus Gründen der Unzuverlässigkeit. Eine Untersagung, die als Untersagungsgrund gemeinnütziger Sammlungen auch – die in der Regelung des § 17 (2) Nr. 3 KrWG eigentlich nicht relevanten – überwiegenden öffentlichen Interessen anführt, ist darauf zurückzuführen, dass bei dieser Anzeige gemeinnützige Zwecke lediglich vorgetäuscht wurden.¹⁶

Abbildung 9: Verteilung der Untersagungsgründe (ohne Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen)

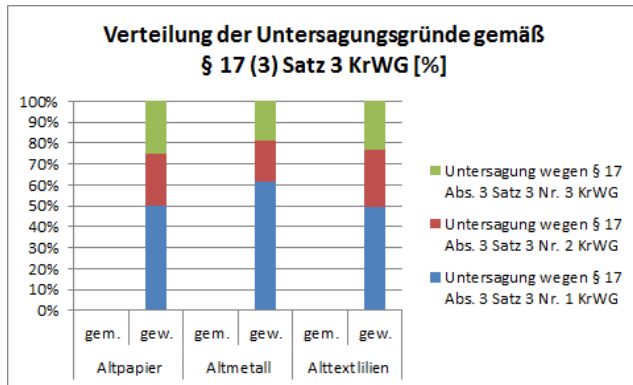


¹⁶Anzeige der Bicker GmbH als Babynothilfe e.V. in Bremen

4.1.3.2 Untersagung wegen überwiegender öffentlicher Interessen

Untersagungen nach § 17 (3) Satz 3 KrWG werden für alle betrachteten Abfallfraktionen zu über 50 % mit der hochwertigen getrennten Erfassung und Verwertung durch den öRE begründet. Die Gefährdung der Gebührenstabilität und die Vergabeerschwerer werden demzufolge lediglich in jeweils 20-25 % aller Fälle als Begründung für die Untersagung herangezogen.

Abbildung 10: Verteilung der Untersagungsgründe wegen überwiegender öffentlicher Interessen (ohne Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen)



4.1.4 Befristungen und Bedingungen angezeigter Sammlungen

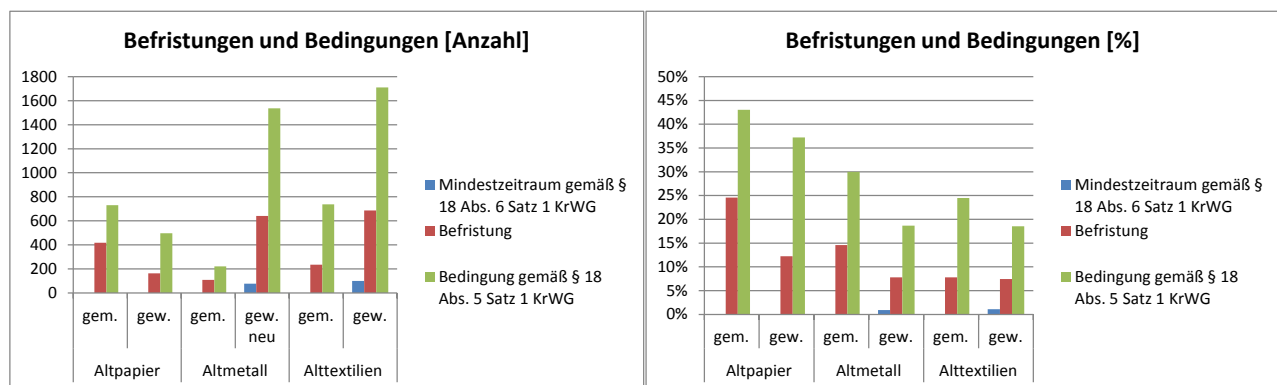
Die zuständigen Behörden können Sammlungen gemäß § 18 (5) Satz 1 KrWG „von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen“. Da sich die Handhabung von Auflagen und Bedingungen in der behördlichen Praxis oft vermischen, wurden diese Sachverhalte nicht getrennt erfragt. Die Auswertung der Befragung zeigt Abbildung 11.

20-45 % der angezeigten Sammlungen werden von Bedingungen abhängig gemacht. Insbesondere ist dies bei gewerblichen und gemeinnützigen Altpapier-Sammlungen der Fall.

5-25 % der angezeigten Sammlungen werden befristet, wobei davon die gewerblichen Sammlungen von Altpapier und Altmetall prozentual häufiger betroffen sind als die gemeinnützigen Sammlungen dieser Abfälle.

Gemäß § 18 (6) KrWG kann die zuständige Behörde festlegen, dass eine Sammlung über einen Mindestzeitraum durchzuführen ist und dem Sammler zur Absicherung etwaiger Mehraufwendungen im Falle der vorzeitigen Einstellung der Sammlung eine Sicherheitsleistung auferlegen.¹⁷ Mindestzeiträume spielen allerdings kaum eine Rolle. Werden Mindestzeiträume festgelegt, wird von Sicherheitsleistungen kaum Gebrauch gemacht (nur in 27 Fällen).

¹⁷ Die Höhe der Sicherheitsleistungen wurde im Rahmen der Erhebung nicht erfragt.

Abbildung 11: Verteilung ausgesprochener Befristungen und Bedingungen¹⁸ (ohne Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen)

4.1.5 Leistungsfähigkeitsvergleich

Der Leistungsfähigkeitsvergleich nach § 17 (3) Satz 4-6 KrWG dient der Prüfung, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse des öRE hinsichtlich seiner Planungssicherheit und Organisationsverantwortung nicht geltend gemacht werden kann, weil „die vom anzeigenden 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“ ist. In der Praxis spielt der Leistungsfähigkeitsvergleich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt wurden bei 70 Anzeigen gewerblicher Sammlungen Leistungsfähigkeitsvergleiche durchgeführt.¹⁹ Dies umfasst 0,6 % aller Anzeigen (n=12.359) in den Bundesländern, von denen dazu Informationen vorliegen.

Folgende Bundesländer gaben an, Leistungsfähigkeitsvergleiche durchgeführt zu haben:

Tabelle 4: Leistungsfähigkeitsvergleich nach Bundesländern

Bundesland	Anzahl Anzeigen	Anzahl Leistungsfähigkeitsvergleiche	Anteil [%]
Baden-Württemberg	2.512	19	0,8 %
Bremen	83	12	14,5 %
Hessen	1.283	12	0,9 %
Mecklenburg-Vorpommern	376	4	1,1 %
Niedersachsen	2.193	15	0,7 %
Rheinland-Pfalz	2.793	8	0,3 %

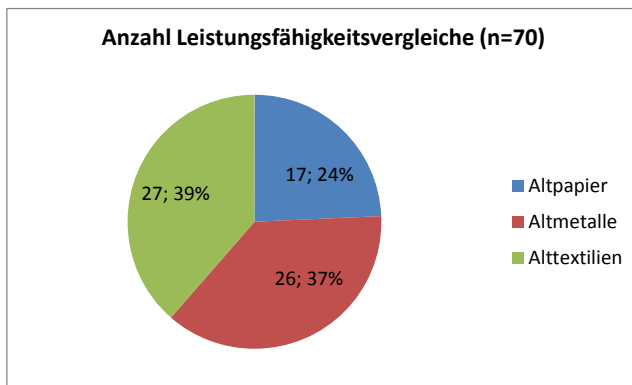
Berlin, Hamburg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein führten keine Leistungsfähigkeitsvergleiche durch.

Abbildung 12 zeigt, dass mehr als ein Drittel der Leistungsfähigkeitsvergleiche jeweils für Altmittel- und Alttextilsammlungen durchgeführt wurden. Lediglich ein Viertel der Leistungsfähigkeitsvergleiche erfolgte für Altpapiersammlungen.

¹⁸ Gemäß § 36 VwVfG ist eine Auflage eine „Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird“ und eine Bedingung eine „Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt“. Da zwischen Auflagen und Bedingungen in der Praxis oft nicht unterschieden wird, wurde auf eine Trennung bei der Befragung verzichtet.

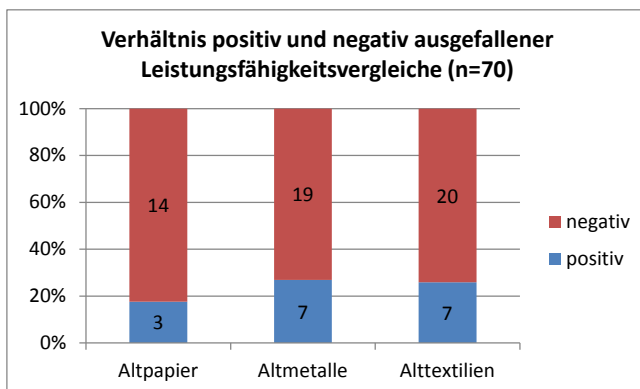
¹⁹ Von Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen wurden dazu keine Angaben gemacht.

Abbildung 12: Verteilung der Leistungsfähigkeitsvergleiche auf die betrachteten Abfallarten



Die Mehrzahl der Leistungsfähigkeitsvergleiche (73-82 %) fällt zuungunsten der anzeigenden gewerblichen Sammler aus (siehe Abbildung 13). Aufgrund der geringen Anzahl wird auf eine getrennte Auswertung nach bestehenden und neuen gewerblichen Sammlungen verzichtet.

Abbildung 13: Verhältnis positiv und negativ ausgefallener Leistungsvergleiche bezogen auf die betrachteten Abfallarten



4.1.6 Aussagen der Verbände

4.1.6.1 Gewerbliche Sammler

Die Verbände der gewerblichen Sammler (BDE, bvse, BDSV) vertreten die Auffassung, dass Angaben, welche im Anzeigeverfahren zu erbringen sind, schwer zu beschaffen sind und es sich in vielen Fällen um Betriebsgeheimnisse handelt. Im Einzelnen betrifft das folgende Angaben:

- ▶ Angaben zu Art, Ausmaß, Umfang, (Mindest-)Dauer der Sammlung sowie Nachweis der Standorte für die Aufstellung von Depotcontainern einschließlich der dazu gehörigen Genehmigungen
- ▶ Angaben über Art, Menge, Verbleib der zu verwertenden Abfälle sowie Darstellung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung auf den geplanten Verwertungswegen einschließlich der Sicherstellung der benötigten Kapazitäten

Zudem sollen die zuständigen Behörden oft mehr fordern als es die rechtlichen Grundlagen erlauben. Dies betrifft bspw. die Forderung folgender Unterlagen:

- ▶ Verwertungsverträge
- ▶ Containerstandortlisten und Genehmigungsnachweise für die einzelnen Standorte

Darüber hinaus seien die von den Behörden angewendeten Kriterien nicht transparent (BDSV).

Zudem beklagen die Verbände der gewerblichen Sammler die prohibitive Wirkung von Befristungen. Einerseits würden kurze Befristungen (ein Jahr) nicht den Aufwand rechtfertigen, welcher mit der Anzeige von Sammlungen verbunden ist. Dadurch würden es illegale Sammler einfacher haben, die sich den mit der Anzeige verbundenen Aufwand „ersparen“. Zum anderen seien Befristungen als aufgeschobene Untersagungen anzusehen, da nach Verstreichen der Befristung eine weitere gewerbliche Sammlung entweder untersagt würde oder neu beantragt werden müsse, was eine große Rechtsunsicherheit schaffe.

4.1.6.2 Kommunale Unternehmen und öRE

Der Verband der kommunalen Unternehmen (VKU) betonte das nur teilweise engagierte behördliche Vorgehen gegen „wild“ aufgestellte Container. Der VKU vermutet, dass die Behörden an den Kapazitätsgrenzen arbeiten und dass demzufolge insgesamt zu wenig gegen diese Entwicklungen getan werden kann. Der Vollzug gelänge besser, wenn die zuständige Behörde auf Stadt- oder Landkreisebene angesiedelt ist. Dadurch variere die Vollzugsintensität von Bundesland zu Bundesland. Insbesondere bei Almetallen existierten zahlreiche illegale Sammlungen. Aus diesem Grund halte man das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG nur bedingt für geeignet und es gebe deswegen auch kaum behördliche Prüfungen und rechtliche Auseinandersetzungen in diesem Bereich.

Die kommunalen Verbände (DSfT, DLkT, DSfGB) betonten, dass seriöse gewerbliche Sammler im Regelfall zugelassen würden. Streitbefangen seien nur jene Sammlungen, bei denen unvollständige Angaben gemacht wurden bzw. an deren Zuverlässigkeit Zweifel bestünden (gerichtliche Streitigkeiten betreffen weniger als 5 % der Anzeigen gewerblicher Sammlungen, bei gemeinnützigen Sammlungen seien diese noch geringer). Die angeblich fehlende Neutralität der unteren Abfallwirtschaftsbehörden hätten die Gerichte nicht bestätigt.

4.1.6.3 Gemeinnützige Verbände

Für die gemeinnützigen Verbände beklagte der Malteser Hilfsdienst e. V. die angeblich teilweise überzogenen Forderungen der Behörden (bspw. Daten über Sammelvolumen und Ertrag pro Einzel-Container für mehrere Jahre in Folge). Gleichzeitig wurde betont, dass die behördliche Praxis hinsichtlich illegaler Sammlungen aktiver, zielgerichteter, rechtlich kompetenter und damit wirkungsvoller geworden sei.

Der Dachverband FairWertung e. V. äußerte, dass Angaben über die Größe und Organisation des Trägers der gemeinnützigen Sammlung sowie gegebenenfalls des Dritten, der mit der Sammlung beauftragt wird sowie Angaben über Art, Ausmaß und Dauer der Sammlung regelmäßig von den Vollzugsbehörden gefordert werden. Eine Kritik hinsichtlich der Beschaffbarkeit bzw. möglicher Betriebsgeheimnisse wurde im Gegensatz zu den gewerblichen Sammlern nicht geäußert.

4.1.6.4 Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter

Die Aussagen der Verbände der gewerblichen und teilweise der gemeinnützigen Sammler hinsichtlich überzogener Forderungen der Behörden können durch die vorliegenden Daten weder bestätigt noch widerlegt werden.

Der durch die Verbände der gewerblichen Sammler allgemein vorgetragene Vorwurf, dass die Tätigkeit der gewerblichen Sammler durch die behördlichen Untersagungen massiv eingeschränkt würde, kann durch das vorliegende Datenmaterial nicht gestützt werden. Lediglich 6 % der angezeigten gewerblichen Sammlungen wurden untersagt (siehe dazu Abschnitt 4.1.2.1). Davon ist wiederum ein Teil mit der Unzuverlässigkeit (z. B. parallele oder vorhergehende illegale Sammlungen) begründet. Auf Nachfrage bestätigten Behörden, dass die Untersagung aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung zunehmend in den Hintergrund trete und zunehmend mit Befristungen (siehe dazu auch Abschnitt 4.1.4) und Auflagen gearbeitet werde, um die gewerblichen Sammlungen zu kontrollieren.

Bestätigt wurde zudem, dass gewerbliche Sammler Anträge auf Anraten der Behörde zurückgezogen haben. Die Anzahl dieser Fälle ist nicht bekannt.

Die Annahme des VKU, dass die zuständigen Behörden an ihrer Kapazitätsgrenze arbeiteten, wird durch die Behörden selbst teilweise gestützt, die einen erheblichen Aufwand beklagen, der durch die Regelungen der §§ 17, 18 KrWG hervorgerufen wird. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass dies einen Einfluss auf die Qualität der Bearbeitung hat. In der Vergangenheit kam es allerdings zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anzeigen. Die Aussage, dass der Vollzug besser sei, wenn zuständige Behörde und öRE auf einer Ebene (Landkreis oder kreisfreie Stadt) agieren, lässt sich sachlich nicht begründen. Allerdings lässt sich aus den Daten ableiten, dass in diesen Fällen durch die öRE weniger Stellungnahmen verfasst werden (siehe Abschnitt 0), was auf einen informellen Austausch zwischen zuständiger Behörde und öRE zurückzuführen sein könnte. Zur damit aufgeworfenen Problematik der Einhaltung der Neutralitätspflicht durch die zuständige Behörde siehe auch Abschnitt 5.3.2.

4.2 Bedeutung der Regelungen zur Zulässigkeit gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen für die Hochwertigkeit des Recyclings

4.2.1 Grundsätzliches

Die Regelungen zur Zulässigkeit gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen sind gemäß der im Zuge des Vermittlungsverfahrens durch die Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat formulierten Protokollerklärung auch hinsichtlich der Verbesserung der Quantität und Qualität des Recyclings zu überprüfen. Nachfolgend erfolgt die Bewertung der Hochwertigkeit der unterschiedlichen Erfassungs- und Verwertungsverfahren für die zu betrachtenden Stoffströme.

Die Grundsätze zur vorgenommenen Bewertung von Sammelsystemen und Verwertungstechnologien richten sich nach deren Eignung zur Einhaltung der fünfstufigen Abfallhierarchie des § 6 KrWG (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: 5-stufige Abfallhierarchie nach § 6 KrWG



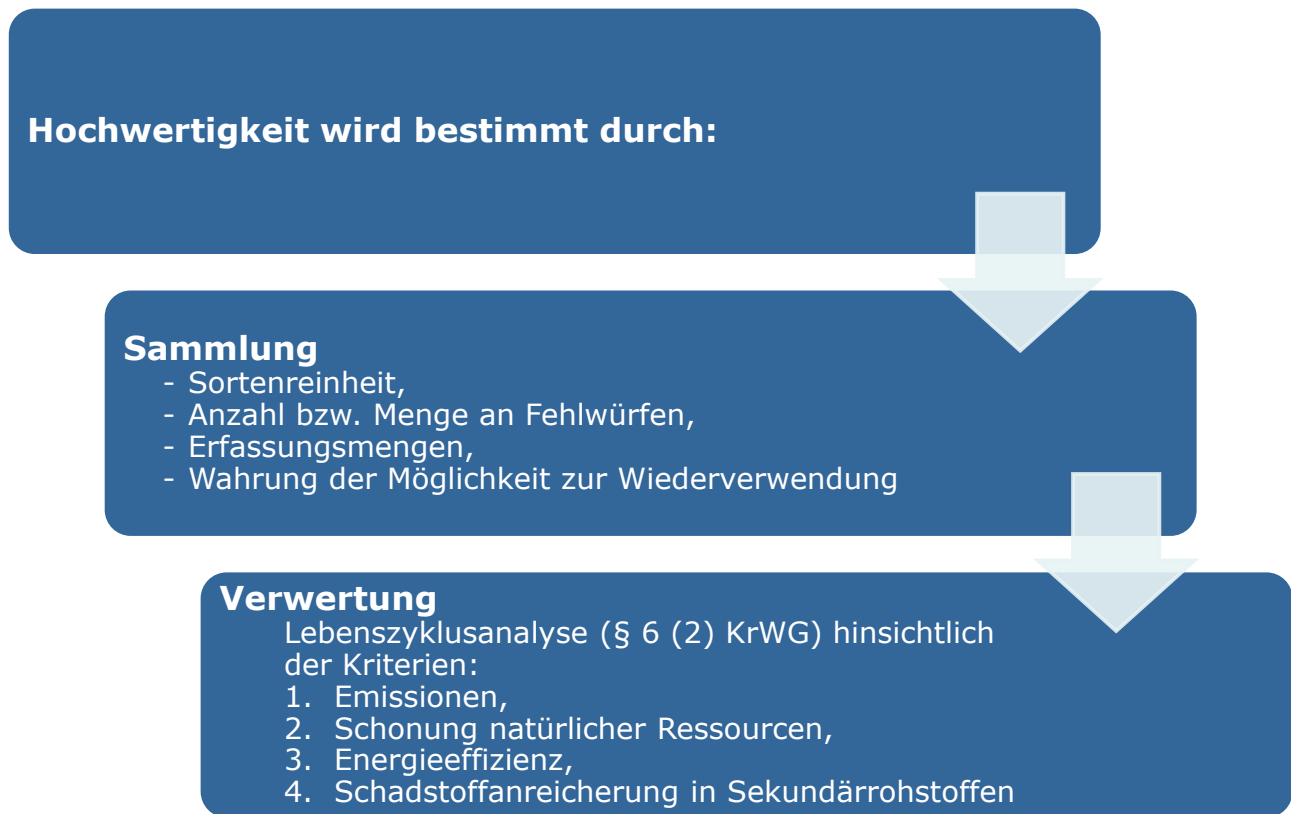
Für die zu betrachtenden Stoffströme sind für die Bewertung im Rahmen der Studie insbesondere die Stufen

- ▶ Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- ▶ Recycling und
- ▶ sonstige Verwertung, z. B. energetische Verwertung

von Bedeutung.

Abbildung 15 zeigt die Vorgehensweise bei der nachfolgenden Bewertung der Hochwertigkeit von Sammlungen und nachgeschalteten Verwertungswegen. Grundsätzlich ist zu beachten, dass in der Regel eine hochwertige (getrennte) Erfassung der Abfälle die entscheidende Voraussetzung für die Hochwertigkeit einer nachfolgenden Verwertung bildet.

Abbildung 15: Bewertung der Hochwertigkeit von Sammlungen und Verwertungswegen



4.2.2 Qualitätsaspekte der Sammlung

Im Zuge der Bewertung der Hochwertigkeit des Recyclings wird die Sammlung als ein wesentlicher Aspekt näher betrachtet, da Art und Weise ihrer Durchführung maßgeblichen Einfluss darauf nehmen, ob und inwieweit eine hochwertige Verwertung sichergestellt wird. Hier erfolgt eine gutachterliche Bewertung der verschiedenen Sammelsysteme anhand folgender Kriterien:

- ▶ Sortenreinheit,
- ▶ Fehlwürfe,
- ▶ Erfassungsmengen sowie die
- ▶ Wahrung der Möglichkeit zur Wiederverwendung.

Die Sortenreinheit beschreibt die Eignung eines Sammelsystems für die Erfassung von Wertstoffen mit bestimmten für die nachfolgenden Verwertungswege erforderlichen Qualitätsanforderungen.

Fehlwürfe können zum einen Fremdstoffe sein, die zu Verschmutzungen und damit Qualitätsminderungen der Wertstofffraktionen führen und zum anderen andere Wertstoffe, welche einen erhöhten nachträglichen Sortieraufwand hervorrufen.

Zudem hat insbesondere die unterschiedliche Nutzerfreundlichkeit (bspw. Hol- oder Bringsystem) der verschiedenen Sammelsysteme einen Einfluss auf die erreichbaren Erfassungsmengen.

4.2.3 Hochwertigkeit der Verwertung

Geregelt wird die Hochwertigkeit der Verwertung in § 8 (1) Satz 3 KrWG mit Verweis auf die in § 6 (2) Satz 2 und 3 KrWG festgelegten Kriterien:

1. die zu erwartenden Emissionen,
2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen,
3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie
4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen,

die über den gesamten Lebenszyklus des Abfalls zu bewerten sind.

Der Verweis in § 6 Satz 4 KrWG schränkt diese Vorgaben auf die technisch möglichen und wirtschaftlich zumutbaren Verwertungsmaßnahmen ein.

Die Hochwertigkeit der Verwertung gemäß § 8 (1) Satz 3 betrifft dabei nicht die Wahl der gemäß Abfallhierarchie vorgegebenen Verwertungsart (Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling oder sonstige Verwertung), sondern die Wahl der technischen Ausgestaltung innerhalb der jeweiligen Verwertungsmaßnahme (Bundesrat 2011).

Im Rahmen des Vorhabens ist es nicht möglich, die Hochwertigkeit eines Verwertungsweges mittels einer Lebenszyklusanalyse zu bestimmen. Aus diesem Grund werden nachfolgend die zu betrachtenden Abfallarten dahingehend untersucht, ob sich die verschiedenen Verwertungswege hinsichtlich ihrer Hochwertigkeit unterscheiden lassen. Dabei wird der Begriff der „Hochwertigkeit“ im Zusammenhang mit dem FuE Vorhaben in einem übergreifenden Sinne verstanden, da er auch als Maßstab für den Vergleich der unterschiedlichen Verwertungsmaßnahmen der Abfallhierarchie herangezogen wird. Die Einschätzung der Hochwertigkeit orientiert sich an den Kriterien des § 6 (2) KrWG. Der Fokus wird allerdings auf den zweiten Punkt „Maß der Schonung natürlicher Ressourcen“ gelegt. Die mögliche Anreicherung von Schadstoffen ist beim stofflichen Recycling zwar ein bedeutsamer Aspekt, jedoch handelt es sich bei den zu betrachtenden Abfallarten ausnahmslos um nicht gefährliche Abfälle. Spezifische Probleme, wie etwa die Verschleppung von Mineralöl aus Druckfarben im Altpapier in Lebensmittelverpackungen, werden nicht betrachtet, da deren Ursachen nicht bzw. nicht nur in der Sammlung liegen. Der Energieeinsatz und die Emissionen werden nur bewertet, wenn diese im Missverhältnis zur Ressourcenschonung stehen, da für eine Beurteilung einerseits die Datenlage im Rahmen des Projektes nicht geschaffen werden kann und zum anderen diese beiden Kriterien in der Entscheidung für einen Verwertungsweg in der Regel nur nachrangig als Entscheidungskriterien dienen. Soweit vorhanden, werden Ökobilanzen über die Verwertung der verschiedenen Abfallarten in die Bewertung einbezogen.

4.2.4 Bewertung der zu betrachtenden Abfallarten

4.2.4.1 Altpapier

4.2.4.1.1 Sammlung

Für Altpapier existieren verschiedene Sammelsysteme im Hol- und Bringsystem. Dazu zählen Bündelsammlung, stationäre Papieraufkaufstelle, Monotonne, Depotcontainer und Wertstoffhöfe. (siehe beispielhaft

Abbildung 16).

Abbildung 16: Gewerbliche Altpapiersammlung mittels Monotonne (links oben), stationärer Papieraufkaufstelle (rechts oben), Bündelsammlung (links unten) (Bildquelle: INTECUS)



Die Monotonne (Holsystem) hat in den letzten Jahren aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs um den Stoffstrom Altpapier den Depotcontainer (Bringsystem) als dominierendes Erfassungssystem abgelöst. Nach Schätzung von INTECUS (2014) werden derzeit zwei Drittel des haushaltsnah erfassten Altpapiers (insgesamt 6,014 Mio. t in 2012) über die Monotonne erfasst. Nachteilig ist, dass sich lediglich gemischte Fraktionen erfassen lassen. Von Verwerterseite (Papierfabriken) wird zwar eine zunehmende Verschlechterung der Sammelqualitäten seit Einführung der Monotonne (Verschmutzung durch Fehlwürfe) kritisiert, die den Gutachtern vorliegenden Sortieranalysen bestätigen diesen Trend jedoch nicht.

Der Depotcontainer hat nur noch einen vergleichsweise geringen Anteil an der haushaltsnahen Altpapiererfassung (unter 20 % in 2012). Hinsichtlich des Kriteriums Sortenreinheit ist anzuführen, dass in den Depotcontainersystemen wie in den Monotonnen überwiegend gemischtes Altpapier erfasst wird. In einigen Fällen werden Depotcontainersysteme genutzt, welche graphisches Altpapier und Pappen/Kartonagen mittels verschiedener Depotcontainer getrennt erfassen (bspw. Dresden). Die Bündelsammlung (Holsystem) mit einem Anteil von unter 5 % der haushaltsnahen Erfassung

wird meist von gemeinnützigen Sammlern durchgeführt. Auch der Anteil der Wertstoffhöfe (Bringsystem) spielt eher eine untergeordnete Rolle bei der Altpapiersammlung.

Die mobilen bzw. stationären Aufkaufstellen (Bringsystem, gewerblich, bspw. „Papierbank“) verzeichneten in den vergangenen Jahren einen wachsenden Anteil²⁰, welcher zum erheblichen Rückgang der haushaltsnah erfassten Mengen beitrug. Bei Wertstoffhöfen wie Ankaufstellen ist wegen der im Vergleich zu Monotonne, Depotcontainer und Bündelsammlung kontrollierten Entgegennahme des Altpapiers eine sortenreine Erfassung möglich. Auch Fehlwürfe lassen sich so minimieren. Allerdings ist dem aufgrund der ohnehin recht geringen Fehlwurfquoten in Monotonne bzw. Depotcontainer von weniger als 2,5 % keine größere Bedeutung beizumessen.

Die Bündelsammlung spielt eine zunehmend untergeordnete Rolle und wird meist nur noch für gemeinnützige Zwecke, bspw. durch Vereine betrieben. Die erzielte Qualität ist bei diesem System ebenfalls hoch.

Auf die erfassten Altpapiermengen hat die Wahl des Systems keinen signifikanten Einfluss. Eine Untersuchung von INTECUS (2007) zeigte, dass sich die erfassten Mengen in allen Systemen zwischen 70 und 80 kg/EW*a bewegten. Tendenziell wurden über die Bündelsammlung und den Wertstoffhof etwas höhere Mengen (ca. 80 kg/EW*a) erfasst als über die anderen Systeme (70-72 kg/EW*a). Jedoch ist bei beiden Systemen zu berücksichtigen, dass Altpapier aus dem Gewerbe diesen Systemen ohne Limitierung zugeführt werden kann, was z.B. bei der Monotonne nur bedingt möglich ist. Weiterhin ist festzustellen, dass diese Systeme vorrangig in Gebieten mit einer historisch gewachsenen Abfallwirtschaft (insbesondere Wertstoffhofsystem in Bayern) installiert sind und auch andere Einflüsse, insbesondere das Gebührensystem, die Sammelmenge beeinflussen. In Tabelle 5 sind die Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Altpapier zusammenfassend bewertet.

Im Fazit ist festzustellen, dass alle praktizierten Sammelsysteme im Rahmen der vorliegenden Untersuchung als hochwertig einzustufen sind (s. Tabelle 5). Eine tendenziell höhere Sammelqualität ist auf Wertstoffhöfen und bei Aufkaufstellen zu erwarten, ein Aspekt, den sich Verwerter zunehmend zu Nutze machen, um qualitativ hochwertige Sammelware zu erhalten (siehe nachfolgender Abschnitt „Verwertung“).

Tabelle 5: Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Altpapier

Kriterium	Monotonne	Depotcontainer	Bündelsammlung	Wertstoffhof	Aufkaufstellen (stationär/mobil)
Sortenreinheit	-	+/-	-	+	+
Fehlwürfe	0/(-)	0	0	+	+
Erfassungsmengen	0	0	0	0	0

„+“ positiver Einfluss, „0“ kein Einfluss, „-“ negativer Einfluss

4.2.4.1.2 Verwertung

Nachfolgend erfolgt eine Bewertung der verschiedenen Möglichkeiten der Altpapierverwertung hinsichtlich der Hochwertigkeit dieser Verwertungswege.

²⁰ Ob die Anzahl der gewerblichen Ankaufstellen bei aktuell sinkenden Papierpreisen wieder deutlich absinkt, bleibt abzuwarten.

Die Wiederverwendung spielt bei Altpapier lediglich eine untergeordnete Rolle und kann beim über herkömmliche Altpapiererfassungssysteme erfassten Altpapier ausgeschlossen werden. Wiederverwendbare Materialien aus Altpapier (meist Mehrweg-Kartonagen) werden ausschließlich in geschlossenen Kreisläufen erfasst und wiederverwendet (bspw. Umzugskartons, Eierverpackungen, Blumenversandkartonagen).

Eine klare tendenzielle Beziehung zwischen der Art der Erfassung von Sekundärmaterialien und den letztlich genutzten Recyclingoptionen lässt sich insbesondere beim Altpapierrecycling feststellen. Das von der Umweltpolitik häufig eingeforderte Recycling auf gleicher oder sogar höherer Produktebene („hochwertige Verwertung“) wird zunehmend durch unmittelbare Vereinbarungen zwischen gewerblichen Akteuren (bspw. zwischen gewerblichen Anfallstellen und Papierfabriken) gewährleistet, die die Zuführung noch weitgehend unvermischter bzw. sortenreiner Altpapierfraktionen regeln.

Im Bereich der Papiererzeugung besteht einerseits ein wachsender Druck der Marktversorgung mit hoch beanspruchbaren, spezialisierten und schadstoffarmen Papiererzeugnissen, während auf der anderen Seite die Besorgnis über eine ausreichende Versorgung mit dem ökologisch und ökonomisch vorteilhaften Rohstoff Altpapier in der erforderlichen Güte wächst. Diese Besorgnis rührt einerseits aus dem Rückgang der Nachfrage nach graphischen Produkten, über die besonders hochwertige Fasern in den Altpapierstrom gelangen als auch dem Trend, Altpapier weniger sortendifferenziert und stattdessen auf Menge orientiert zu erfassen (teils sogar im Mix mit anderen Abfallmaterialien; siehe Einführung von Erfassungsmodellen der ‘commingled collection’²¹ im Ausland). Die massenhafte Ausweitung der Sammlung über die „Monotonne [bzw. blaue Tonne] für Papier“ hat auch in Deutschland solche Entwicklungen begünstigt. Im Übrigen wird auch bei Verpackungspapieren und -pappen, die im besonderen Maße aus Altpapier gefertigt werden, beobachtet, dass im Bereich der Festigkeit zunehmend Probleme auftreten und sich gleichzeitig die Anforderungen im Markt erhöhen. Um sich für die zumindest in ihrem Qualitätsanspruch stetig weiter wachsende Produktion einer ausreichenden Versorgung mit hochwertigen Sekundärfasern zu versichern, aber auch um dem bezeichneten Erfassungstrend etwas entgegenzusetzen, favorisiert die Papierindustrie in wachsendem Maße den Weg, gewerbliche Sammler zu stärken oder sogar auch eigene Sammelstrukturen zu erschaffen. Sinnbildlich dafür ist bspw. die in jüngster Zeit ins Leben gerufene Initiative Zukunft Papier Rohstoffe e. V., die auch auf die Absicherung der Versorgung mit hochwertigen, sortenreinen Altpapierfasern zur Herstellung anspruchsvoller grafischer Papierprodukte abzielt.²²

Eine besonders enge Versorgungsbeziehung über gewerbliche Strukturen zeigt auch der Einsatz von Altpapier für Produktanwendungen außerhalb der Papierindustrie. Erzeuger von faserverstärkten Bauplatten, Zellulosedämmstoffen und Spezialfasererzeugnissen für den industriellen Einsatz (z. B. Asphaltfasern) haben Bedarf an besonders homogenen Mengen bestimmter Altpapiersorten. Dazu treffen sie Vereinbarungen mit gewerblichen Erzeugern, Sammlern oder Händlern um sich den Zugriff oder die direkte Versorgung mit den betreffenden Rohstoffen zu sichern. Ca. 400.000 t Altpapier werden in Deutschland jährlich für alternative Verwertungswege genutzt. Geschätzte 50 % davon werden aus Preconsumer-Abfällen, z. B. unverkaufte Zeitungen und Magazine (sgn. Remittenten), Stanz- und Verarbeitungsabfällen, gewonnen. Aber auch sortierte Altpapierware kommt auf diesem

²¹ commingled collection: Gemeinsame Erfassung von Papier mit anderen Recyclingmaterialien, wie Kunststoffen, Metallen, Glas, meist aus Gründen der Kosteneffizienz; führt zur insbesondere zur Qualitätsminderung der im Gemisch enthaltenen und später aussortierten Papier- und Pappenfraktionen im Vergleich zur in Deutschland praktizierten Getrennterfassung; Die Qualität von Metallen, Kunststoffen und Glas wird weniger beeinträchtigt.

²² IZP e. V. (2012)

Weg außerhalb der Papierindustrie zur stofflichen Verwertung und ermöglicht die Herstellung stark nachgefragter hochwertiger Recyclingprodukte.²³

Für die Verwertung von Papierfasern sind über 100 verschiedene Verwertungswege bekannt. Mengenmäßig bedeutsam sind neben dem Einsatz in der Papierindustrie folgende Verwertungswege:

- ▶ Dämmstoffherstellung,
- ▶ Faserplattenherstellung,
- ▶ Herstellung von Spezialfasern für industrielle Anwendungen, bspw. Asphaltherstellung, und
- ▶ Fasergussherstellung (Eierpappen, Pflanzschalen etc.).

Aus Sicht der Ressourcenschonung wird in all diesen Verwertungswegen Primärrohstoff ersetzt. Teilweise ist dieser Primärrohstoff organischer Natur (bspw. Kunststoffe bei Faserguss), teilweise ist er mineralischer Natur (Dämmstoffe, Faserplatten). Während in der Papierindustrie trotz relativ kurzer Verwendungszeiten eine hohe Ressourcenschonung durch das mehrfache Recycling der Papierfaser erreicht wird, werden die Papierfasern in den alternativen Verwertungswegen oft zu Bestandteilen sehr langlebiger Produkte oder ersetzen Primärkunststoffe. In den alternativen Verwertungswegen werden zudem Papiersorten eingesetzt, die bei der Papierherstellung nur schwer zu verwerten sind, bspw. nassfeste Sorten.

Insofern werden im Rahmen dieser Studie die stofflichen Verwertungsverfahren für Altpapier als gleichwertig angesehen.

Bzgl. der energetischen Verwertung von Altpapier wurde bereits in der „Ökobilanz Graphische Papiere“ des UBA²⁴ festgestellt: „Es ist wesentlich umweltverträglicher, Altpapier wieder zu recyceln und daraus neues Papier herzustellen, als Altpapier zu verbrennen, um daraus Energie zu gewinnen.“ Insofern wäre die energetische Verwertung von Papier zwar nach der Vermutung des § 8 (3) KrWG (Heizwert > 11.000 kJ/kg) ebenfalls als hochwertig anzusehen, diese Vermutung wird aber ökobilanziell widerlegt. Es gibt zudem keine Indizien dafür, dass getrennt erfasstes Altpapier gezielt in energetischen Verwertungsanlagen verwertet wird. Im Jahr 2013 gelangten lediglich 3.900 t in Müllverbrennungsanlagen und 7.600 t in energetische Verwertungsanlagen (DESTATIS 2015), wobei es sich allerdings um PPK-Reste aus der Sortierung von Leichtverpackungen handeln dürfte.

In Tabelle 6 sind die Verwertungsarten für Altpapier gemäß § 6 (1) KrWG hinsichtlich ihrer Hochwertigkeit eingestuft. Aus dem Vorstehenden ist abzuleiten, dass lediglich die werkstoffliche Verwertung (Recycling) von Altpapier uneingeschränkt als hochwertig anzusehen ist. Aus ökobilanzieller Sicht ist die energetische Verwertung von Altpapier nicht zu empfehlen. Ökobilanzielle Vergleiche der verschiedenen stofflichen Verwertungswege liegen nicht vor, jedoch kann eingeschätzt werden, dass alle o. a. stofflichen Verwertungswege über eine positive Ökobilanz verfügen und demzufolge als hochwertig gelten können.

²³ INTECUS/PTS (2015)

²⁴ Tiedemann (2000)

Tabelle 6 fasst die Bewertung der Hochwertigkeit der Verwertungsarten zusammen.

Tabelle 6: Hochwertigkeitskriterien für die Verwertung von Altpapier

Verwertungsart	nach § 8 KrWG	ökobilanziell
Vorbereitung zur Wiederverwendung	nicht relevant	nicht relevant
Recycling	hochwertig	hochwertig
Energetische Verwertung	Annahme der Hochwertigkeit ökobilanziell widerlegt	nicht hochwertig

4.2.4.2 Altmetall

4.2.4.2.1 Sammlung

In Privathaushalten und im Kleingewerbe anfallende Altmetalle²⁵ (überwiegend Eisen und Stahl, Kupfer, Aluminium und Zink) werden überwiegend im Bringsystem erfasst.

Etabliert ist vor allem die Abgabe auf dem Wertstoffhof (örE) (siehe Abbildung 17) oder die Abgabe gegen Entgelt bei Ankaufstellen (gewerblich).

Abbildung 17: Schrottsammlung auf einem Wertstoffhof



Im Holsystem erlangt die Wertstofftonne zunehmende Bedeutung, in welcher meist Kunststoffe zusammen mit Almetallen erfasst werden. Im Übrigen werden Almetalle sowohl durch gewerbliche Sammler (Straßensammlungen) als auch durch örE (bspw. Sperrmüllsammlung) erfasst. Verstärkt bieten gewerbliche Sammler aber auch örE Abholungen bspw. aus dem Keller an.

Auch hier gilt, dass Sammlungen, welche eine Kontrolle durch das annehmende Personal beinhalten (Wertstoffhof, Ankaufstelle, Kellerabholung) eine sortenreine Erfassung mit wenig Störstoffen garantieren.

Die Erfassungsmenge wird insbesondere durch die Nutzerfreundlichkeit (Wertstofftonne, Straßensammlung) gefördert. Die Vergütung in Ankaufstellen beeinflusst die Erfassungsmengen zwar auch positiv, der Mehraufwand des Bringsystems lohnt sich für den Abfallerzeuger jedoch nur bei größeren Mengen, die üblicherweise in Haushalten nicht anfallen.

²⁵ bspw. Bleche, Dachrinnen, Schubkarren, Wasserleitungsrohre, Öfen, Kabelreste, Nägel, Schrauben, Werkzeug, Baustahl, Gitterroste, Eisenzäune, Badewannen, Haushaltsgeschirr (Töpfe, Pfannen, Besteck usw.), Autofelgen (Stahl), Fahrräder, Gartengeräte

Die Vorbereitung zur Wiederverwendung ist nur durch solche Erfassungssysteme gegeben, welche eine Inaugenscheinnahme der übergebenen Schrottteile durch fachkundiges Personal ermöglichen. Dies ist bei der Sammlung mittels Wertstofftonne grundsätzlich nicht gegeben.

In Tabelle 7 werden die verschiedenen Optionen der Altmetallsammlung hinsichtlich der Kriterien zur Wahrung der Hochwertigkeit zusammenfassend bewertet.

Tabelle 7: Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Altmetallen

Kriterium	Wertstoff- tonne	Straßen- sammlung	Wertstoff- hof	Ankaufstel- le	Kellerbe- räumung
Sortenreinheit	-	-	0	+	+
Fehlwürfe	-	0	+	+	+
Erfassungsmengen	+	+	0	0	0
Möglichkeit der Wiederver- wendung	-	0	0	+	+

„+“ positiver Einfluss, „0“ kein Einfluss, „-“ negativer Einfluss

4.2.4.2.2 Verwertung

Die Wiederverwendung von Altmetallen spielt insbesondere im Bauabfallbereich eine Rolle. Bauteile aus Metall werden im Rahmen von Bauteilbörsen²⁶ zum Kauf angeboten.

Altmetalle werden nach der Erfassung auf Schrottplätzen gereinigt, sortiert und durch Pressen oder Zerkleinern für den Weitertransport aufbereitet. Die Sortierung erfolgt auf dieser ersten Stufe nach den Metallarten. In weiteren Sortierschritten, die teilweise von auf bestimmte Metalle spezialisierten Anlagen durchgeführt werden, erfolgt die Sortierung in die metallspezifischen Spezifikationen. Bspw. umfasst die Stahlschrottsortenliste des BDSV acht Hauptsorten und acht Untersorten²⁷.

In Tabelle 8 sind die Verwertungswege, die für die wichtigsten Metalle üblich sind, dargestellt.

Tabelle 8: Verwertungswege für Altmetalle

Altmetall	Verwertungsweg
Eisen und Stahl	Elektrostahlwerke, Oxygenstahlwerke, Eisengießereien
Aluminium	Aluminiumgießereien nach Umschmelze
Kupfer	direktes Einschmelzen in Kupfergießereien, pyrometallurgische Erzeugung von Sekundär-Raffinadekupfer in Sekundär-Kupferhütten
Nickel	hydrometallurgische Rückgewinnung (pyrometallurgische Rückgewinnung in Deutschland nicht praktiziert), Einsatz bei Edeltahlerzeugung

²⁶ bspw. www.bauteilnetz.de

²⁷ BDSV (2010): Hauptsorten: 0 - Stahlaltschrott, der nicht unter die Definitionen der Sorten 1 und 3 fällt; 1 - Stahlaltschrott, mind. 4 mm Stärke; 2 - Stahlneuschrott, mind. 3 mm Stärke; 3 - Schwerer Stahlaltschrott, mind. 6 mm Stärke; 4 - Shredderstahlschrott, frei von Stahlschrott aus der Müllverbrennung oder -separation; 5 - Stahlspäne, frei von Guss- und Automatenpänen; 6 - Pakete, aus neuem, leichten Stahlblechschrott; 8 - Stahlneuschrott, unter 3 mm Stärke; Untersorten: 42 - Geshredderter oder durch ähnliche Verfahren aufbereiteter Stahlschrott aus Stahlfeinblech-, Stahlfeinstblech- und Weißblechverpackungen aus dem Kreislaufsystem Blechverpackungen Stahl (KBS); 46 - Geshredderter oder durch ähnliche Verfahren aufbereiteter Stahlschrott aus der Müllverbrennung; 47 - Geshredderter oder durch ähnliche Verfahren aufbereiteter Stahlschrott aus der Müllseparation; 71 - Weißblechdosenschrott (vorverdichtet); 72 - Pakete aus Stahlfeinblech-, Stahlfeinstblech- und Weißblechverpackungen aus dem Kreislaufsystem Blechverpackungen Stahl (KBS); 75 - Weißblechdosenschrott (paketierte); 76 - Weißblechdosenschrott (paketierte); 79 - Stahlschrott aus der Müllverbrennung

Altmetall	Verwertungsweg
Zink	Gewinnung von Wälzoxid aus Stahlwerksstaub, Einsatz von Zinkschrott in Sekundärzinkschmelzwerken
Blei	pyrometallurgische Rückgewinnung (Verhüttung)

Als hochwertig sind sämtliche Verwertungswege, welche Altmetalle einer Wiederverwendung zuführen, zu bezeichnen. Zudem ist das Recycling von Metallen hochwertig. Diese Einschätzungen gelten sowohl in rechtlicher als auch ökobilanzieller Hinsicht. Weniger hochwertig ist die Entsorgung von gemeinsam mit dem Hausmüll erfassten Altmetallen in Müllverbrennungsanlagen und anschließender Ausschleusung der Metalle aus der MVA-Schlacke, in den Fällen, in denen auf das Angebot einer vorherigen Getrennterfassung von Metallen verzichtet wird. Zwar ist die Ausschleusung von Stahlschrotten aus Müllverbrennungsschlacken Stand der Technik, aber dennoch mit Verlusten behaftet. Technologisch bedingt liegt die Rückgewinnungsrate von Metallen aus Rostaschen derzeit bei im Mittel 76 % (82 % für Eisen und 56 % für NE-Metalle)²⁸. Zudem werden die Stahlschrotte aus Müllverbrennungsschlacken (Schrottsortenliste 46) mit Preisabschlägen in der Größenordnung von 30-60 % zur Sorte 2 (Referenzsorte in Deutschland) vermarktet²⁹.

Tabelle 9 fasst die Hochwertigkeitsbewertung der verschiedenen Verwertungsarten für Altmetalle zusammen.

Tabelle 9: Hochwertigkeitskriterien für die Verwertung von Altmetall

Verwertungsart	nach § 8 KrWG	ökobilanziell
Vorbereitung zur Wiederverwendung	hochwertig	hochwertig
Recycling	hochwertig	hochwertig
Energetische Verwertung	nicht relevant	nicht relevant

4.2.4.3 Alttextilien

4.2.4.3.1 Sammlung

Die Sammlung von Alttextilien im Bringsystem erfolgt überwiegend als Behältersammlung an dezentralen Standorten (aber auch an Wertstoffhöfen) mit regelmäßigen Entleerungstouren. Genutzt werden für die Sammlung nahezu ausschließlich Altkleidersammelcontainer, welche in unterschiedlichen Bauformen angeboten werden. Lediglich 50-60 % der Sammelware werden bei der Behältersammlung in Tüten verpackt eingeworfen. Die Leerung unterscheidet sich nach den verwendeten Behältersystemen. Konventionelle Altkleidercontainer werden händisch entleert, wobei bereits eine Vorsortierung nach Störstoffen erfolgt und die Sammelware in der Regel durch Fahrzeuge mit Kofferaufbauten transportiert wird. Teilweise werden aber auch herkömmliche Depotcontainer mit nach unten öffnender Leerungsklappe genutzt, wobei die Sammelware in 30 m³-Container-Fahrzeuge entleert wird. Eine Vorsortierung ist dabei nicht möglich und ein Schutz vor Witterungseinflüssen während des Transports meist nicht gegeben, was zu Qualitätseinbußen führen kann, u.a. da Störstoffe nicht unmittelbar aussortiert werden können.

²⁸ Kuchta u. Enzner (2015)

²⁹ Deike et al. (2012)

Abbildung 18 zeigt einen Sammelbehälter für Alttextilien, welcher händisch von vorn entleert wird sowie eine Straßensammlung von Alttextilien.

Abbildung 18: Behältersammlung von Alttextilien (links) (Bildquelle: INTECUS), Straßensammlung von Alttextilien (rechts) (Bildquelle: Dr. Friege)



Zudem haben sich als Bringsystem in den letzten Jahren Rückgabemöglichkeiten im Einzelhandel, etwa H&M³⁰, sowie Erfassungsangebote über Online-Plattformen, bei denen eine postalische Einsendung der Alttextilien erfolgt (bspw. OTTO-Kleiderspende³¹), etabliert.

Die Straßensammlung erfolgt als Holsystem in längerfristigen Rhythmen (bspw. halbjährlich) und wird oft durch die Bereitstellung von Behältnissen (bspw. Säcke) unterstützt. Oft wird sie kombiniert mit der kommunalen Sperrmüllsammlung. Ein Spezialfall der Straßensammlung ist die überwiegend von gewerblichen Sammlern durchgeführte Körbchensammlung, wobei Körbe am Straßenrand zum Befüllen mit Alttextilien bereitgestellt werden.

Als weiteres Holsystem bieten sowohl öRE als auch gewerbliche Sammelunternehmen die Haushaltsabholung an, welche oft im Zusammenhang mit Haushaltsauflösungen durchgeführt wird.

³⁰ als Maßnahme im Rahmen der Produktverantwortung der Hersteller keine gewerbliche Sammlung (siehe dazu VG Düsseldorf mit Urteil vom 07.05.2015 (17 K 8650/13) und VG Würzburg mit Urteil vom 10.02.2015 (Widerspruch 4 K 13.1015))

³¹ <http://www.platzschaffenmitherz.de>

Ebenso wie bei Altpapier aufgezeigt, garantieren die Systeme, welche eine Begutachtung der Sammelware bei der Übernahme gewährleisten, eine besonders hohe Qualität der Sammelware und einen geringeren Fehlwurfanteil. Der Qualitätsaspekt schließt hier den Erhalt eines möglichst hohen Anteils wiederverwendbarer Kleidung ein.

Die Erfassungsmenge wird am ehesten durch die Behältersammlung positiv beeinflusst, da diese ständig angeboten wird und für den Abfallerzeuger mit einem geringen Aufwand verbunden ist.

Grundsätzlich gewährleisten alle derzeit praktizierten Sammelsysteme zur Getrennterfassung von Alttextilien eine hochwertige Erfassung.

Tabelle 10 fasst die Bewertung der unterschiedlichen Sammelsysteme für Alttextilien zusammen.

Tabelle 10: Hochwertigkeitskriterien für die Sammlung von Alttextilien

Kriterium	Behältersammlung	Straßensammlung	Körbchensammlung	Online-Sendung	Direktabgabe (Kleiderkammern, versch. Initiativen)	Haushaltsabholung
Sammelqualität	0/-	0	0	+	+	+
Fehlwürfe	0	0	0	+	+	+
Erfassungsmengen	+	0	0	-	-	0

„+“ positiver Einfluss, „0“ kein Einfluss, „-“ negativer Einfluss

4.2.4.3.2 Verwertung

Die Sortierschritte unterteilen sich nach einer Vorsortierung zur Aussortierung von Restmüll, Schuhen, Daunendecken und -kissen, die entweder im Rahmen der Entleerung der Sammelcontainer oder bei der Übergabe von der Wechselbrücke an den Sortierbetrieb erfolgt, in eine Grob- und Feinsortierung. Bei der Grobsortierung wird meist unterschieden in Herren-, Damen-, Kinderoberbekleidung, Leibwäsche, Strumpf- und Miederwaren, Bekleidungszubehör und Sonstiges. Diese Fraktionen werden in der Feinsortierung in bis zu 400 von Sortierbetrieb zu Sortierbetrieb unterschiedliche vermarktbare Fraktionen sortiert. Die Sortierung erfolgt überwiegend händisch. In modernen Betrieben kommen vollautomatisierte Transportsysteme für die einzelnen Sortierschritte zum Einsatz.

Die Altkleidung, welche den Sortierbetrieben überlassen wird, lässt sich einer aktuellen Studie des bvse (Korolkow, 2015) zufolge durchschnittlich in folgende Anteile aufteilen: 54 % sind Second Hand-Ware, 21 % Putzlappenware, 17 % Recyclingware, 6 % Abfälle zur thermischen Verwertung und 2 % Abfälle zur Beseitigung.

Hochwertig ist die Verwertung von Alttextilien dann, wenn ein möglichst großer Teil der Sammelware wieder als Second-Hand-Ware vermarktet wird. Dieser Anteil ist abhängig von der Qualität der Sammelware. Als nicht hochwertig wären demnach Verwertungsverfahren einzustufen, bei denen mehr als 10 % Sammelware energetisch verwertet (Restmüllanteil und Anteil für energetische Verwertung nach Korolkow (2015) im Mittel zusammengenommen 8 %) oder weniger als 50 % (durchschnittlicher Anteil zur Wiederverwendung nach Korolkow (2015) 54 %) wiederverwendet werden, wobei es aufgrund der schwankenden Zusammensetzung der Sammelware zu Abweichungen kommen kann. Grundsätzlich kann die Sammelware prinzipiell zu 100 % verwertet werden, wenn man davon ausgeht, dass fast alle Müllverbrennungsanlagen in Deutschland einen Verwerterstatus besit-

zen. Recyclingware wird bspw. gerissen und zu Fasern aufgearbeitet, welche bei der Herstellung von Dämmmatten für Kraftfahrzeuge oder Malervlies Verwendung finden. Der Restmüll wird energetisch verwertet. Es besteht ein kaufmännisches Interesse daran, einen möglichst hohen Anteil der Sammelware zu vermarkten.

Tabelle 11 enthält die Einschätzung der Hochwertigkeit der einzelnen Verwertungsarten für Alttextilien.

Tabelle 11: Hochwertigkeitskriterien für die Verwertung von Alttextilien

Verwertungsart	nach § 8 KrWG	ökobilanziell
Vorbereitung zur Wiederverwendung	hochwertig	hochwertig
Recycling	hochwertig für Teilströme	hochwertig für Teilströme
Energetische Verwertung	hochwertig für Teilströme	hochwertig für Reststoffe

4.2.5 Aussagen der Verbände

4.2.5.1 Gewerbliche Sammler und Verwerter

Für Altpapier wird die stoffliche Verwertung als hochwertigste Form der Verwertung angesehen, wobei dies von manchen Interessenvertretern (bvse, VDP) auf die Verwertung in Papierfabriken beschränkt wird.

Altmetalle sollen stofflich in geeigneten Anlagen durch Schmelze oder Granulierung verwertet werden. Sortenreine Erfassung wird bevorzugt, da die Vermischung von verschiedenen Metallen bzw. von Metallen mit anderen Abfällen (bspw. bei der Sperrmüllsammlung) mit Qualitätsverlusten behaftet sei.

Die gewerblichen Sammler betonen, dass die Wiederverwendung der Alttextilien als Second-Hand-Ware sowie die stoffliche Verwertung minderwertiger Qualitäten zur Putzlappen- oder Dämmstoffherstellung oder zur Herstellung von Recycling-Textilfasern (bspw. für Automobilbranche) die hochwertigste Form der Verwertung darstellen. Voraussetzung dafür sei eine qualifizierte Erfassung.

Die GfZ betont, dass die Wiederverwendung von tragfähigen Alttextilien (im In- und Ausland) bei gleichzeitiger stofflicher Verwertung (als Reißware für Dämmstoff- und Fliesherstellung; Putzlappen) von nicht mehr tragfähigen Alttextilien eine Einzelprüfung der Textilien im Rahmen der Sortierung anhand der 5-stufigen Abfallhierarchie voraussetzt. Zur Sicherung der Qualität der Sammelware sollten nach Meinung der GfZ die folgenden Prozesse bei der Sammlung unterbleiben:

- ▶ Bodensortierung,
- ▶ Abkippen bzw. Abladen mit Greifwerk,
- ▶ Lagerung auf Freigelände, ohne vorherige Selektion von Fremd- und Störstoffen oder auf unbefestigtem, verschmutztem, feuchtem Boden,
- ▶ maschineller Zuführung zur Sortierung u. Nutzung von Sackaufreißern,
- ▶ maschinelltem Beladen des Sammelfahrzeuges,
- ▶ Übernahme der Sammelware ohne erste Entfrachtung von Fremd- und Störstoffen,
- ▶ gemischte Erfassung mit anderen Wertstoffen / Abfällen.

Die GfZ plant für die hochwertige Sammlung von Alttextilien einen Leitfaden zu erstellen.

4.2.5.2 Kommunale Unternehmen

Für Altpapier und Altmetalle wird die stoffliche Verwertung in etablierten Verwertungswegen als hochwertig angesehen.

Für Alttextilien ist derjenige Verwertungsweg der hochwertigste, der den höchsten Anteil an wiederverwendbaren Alttextilien generieren kann. Im Gegensatz zu den gewerblichen Sammlern erachten die kommunalen Unternehmen auch die Alttextil-Sammlung in Depotcontainern mit Bodenentleerung als hochwertig, da ökologische (hochwertige Verwertung), soziale (physische Belastung der Mitarbeiter) und wirtschaftliche (effiziente Logistik) Gesichtspunkte abzuwägen seien.

4.2.5.3 Gemeinnützige Verbände

Die gemeinnützigen Verbände konzentrierten sich in ihren Aussagen auf die Alttextil-Verwertung.

Der Verband FairWertung machte deutlich, dass bis auf Restmüll alle Textilien als Kleidung/Secondhand-Artikel weiter zu verwenden oder als Rohstoff oder Putzlappen zu verwerten sind. Durch Fachbetriebe sind eine Wiederverwendungs- und Recyclingrate von über 80 % möglich.

Da die hohen Qualitätsanforderungen, die in Deutschland an die Verwertung von Alttextilien gestellt werden und die zu den o. g. hohen Wiederverwendungs- und Recyclingraten führen, im Ausland oft nicht eingehalten werden, zieht der Malteser Hilfsdienst e. V. die Sortierung im Inland einer Verbringung ins Ausland vor.

4.2.5.4 Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter

Es besteht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass bereits die Art der Erfassung wesentlichen Einfluss auf die nachfolgende Verwertung hat. Dies betrifft alle Stoffströme. Grundsätzlich werden die praktisierten Erfassungstechnologien als hochwertig angesehen. Kritik üben die gewerblichen Sammler lediglich an der Praxis einiger öRE, welche Alttextilien über Depotcontainer erfassen und in Abrollcontainer entleeren. Diese Praxis führt zu Qualitätseinbußen, wenn kein Witterungsschutz erfolgt. Die angeführten Aspekte des Arbeitsschutzes sowie der effizienten Logistik greifen aus gutachterlicher Sicht nicht. Arbeitsschutzprobleme sind bei händischer Entleerung der Sammelcontainer nicht zu erwarten. Ebenso greift das Argument der effizienten Logistik dann nicht, wenn es zu Lasten der Erfassungsqualität geht.

Bei den Verwertungswegen gibt es keinen grundsätzlichen Dissens.

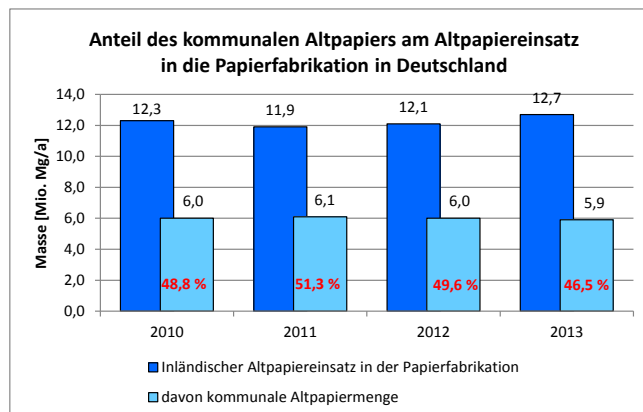
4.3 Einfluss der Regelungen zur gewerblichen Sammlung auf die erfassten Mengen und die Verwertung der Stoffströme

4.3.1 Altpapier

Während die in der Produktion eingesetzten Altpapiermengen aus dem Inland seit 2010 um insgesamt 0,4 Mio. Mg angestiegen sind, ist im gleichen Zeitraum ein leichter Rückgang der kommunal erfassten Mengen um 0,1 Mio. Mg zu verzeichnen. Insgesamt sank die Einsatzquote an kommunal erfasstem Altpapier im Vergleich zum Gesamteinsatz inländisch erfassten Altpapiers von 48,8 % im Jahr 2010 auf 46,5 % im Jahr 2013 (siehe Abbildung 19).

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Regelungen des KrWG darauf wenig Einfluss hatten, da sich der Wettbewerb kommunaler und gewerblicher Erfassungssysteme für Altpapier bereits spätestens seit der Hochpreisphase für Altpapier im Jahr 2010 entwickelt hat und seitdem verstärkt gewerbliche Sammler den Markt bedienen. Zudem verändert sich durch sich wandelnde Konsumgewohnheiten (u. a. Zunahme elektronischer Medien und wachsender Einkauf beim Versandhandel) die Altpapierzusammensetzung, d. h. der graphische Anteil ist zugunsten des Kartonagenanteils rückläufig. Da bei gewerblichen Annahmestellen oft nur graphisches Altpapier vergütet wird, wird dieser Trend in den kommunalen Sammlungen noch verstärkt, sofern trotz wieder fallender Preise das Engagement gewerblicher Sammler anhält.

Abbildung 19: Anteil des kommunalen Altpapiers an der Papierfabrikation in Deutschland (Altpapiereinsatz in Papierfabrikation: VDP(2011-15); Kommunale Altpapiermenge: Abfallbilanzen der Länder (2010-13))

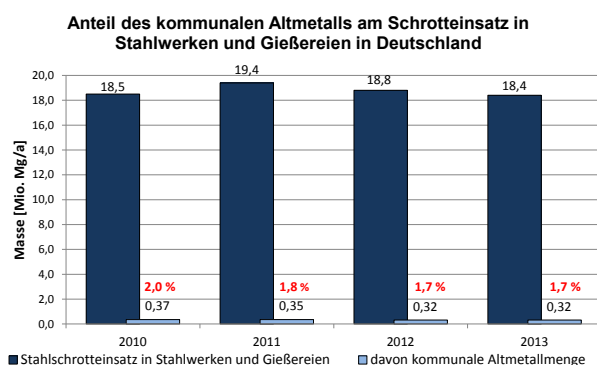


4.3.2 Altmetalle

Die in Stahlwerken und Gießereien eingesetzte Stahlschrottmenge ist bereits seit 2011, damit schon vor Inkrafttreten des KrWG, leicht rückläufig. Für den NE-Schrotteinsatz aus der Inlanderzeugung liegen keine Zahlen vor.

Ebenfalls rückläufig, allerdings auf vergleichsweise sehr niedrigem Niveau sind die durch die öRE erfassten Altmetallmengen. In den kommunalen Altmetallmengen sind teilweise auch Mengen aus der Sperrmüllsammlung, aus Sortieranlagen und MVA-Schrotte enthalten, so dass die durch öRE, bspw. auf Wertstoffhöfen, getrennt erfassten Altmetallmengen deutlich geringer sein dürften (siehe Abbildung 20).

Abbildung 20: Anteil des kommunal erfassten Altmetalls am inländisch erzeugten Schrotteinsatz in Gießereien und Stahlwerken in Deutschland (Stahlschrotteinsatz in Stahlwerken und Gießereien: BDSV (2015); Kommunale Altmetallmenge: Abfallbilanzen der Länder (2010-13))



Insgesamt ist festzustellen, dass die Altmetallerfassung fast ausschließlich durch gewerbliche Sammler erfolgt und die kommunalen Mengen im Gesamtstoffstrom der Altmetalle kaum eine Rolle spielen. Gleichwohl können diese Mengen aufgrund ihres hohen Marktwertes in kommunalen Gebühre Haushalten von Bedeutung sein.

4.3.3 Alttextilien

Für die Erfassung und Verwertung von Alttextilien existiert keine verlässliche Statistik. Weder die Länderabfallbilanzen noch die Fachserie 19 des Statistischen Bundesamtes weisen Mengen aus, die der Realität entsprechen könnten. In der Fachserie 19 bspw. wurden für das Jahr 2013 insgesamt nur

251.700 t an getrennt erfasster Bekleidung (ASN 200110) und Textilien (ASN 200111) aus Haushalten angegeben (DESTATIS, 2015).

Die einzige statistische Erhebung speziell für Alttextilien wird durch den bvse durchgeführt. Bislang wurden Erhebungen für die Jahre 2007 (Gu, 2008) und 2013 (Korolkow, 2015) veröffentlicht (siehe Tabelle 12). Die aktuelle Erhebung weist für 2013 eine Sammelmenge von insgesamt 1.010.988 t/a aus und damit mehr als das Vierfache der DESTATIS-Angaben für 2013. Eine Unterteilung in gewerblich/gemeinnützig und kommunal erfasste Mengen erfolgte dabei nicht.

Offenbar bestehen erhebliche Defizite bei den Mengenmeldungen an die statistischen Landesämter, da Alttextilien von den Sammlern nicht als Abfälle i. S. d. KrWG angesehen werden oder die Unternehmen sich nicht im Erhebungsraster der statistischen Landesämter befinden.

Obwohl unsortierte Alttextilien nach geltendem Recht gemäß § 3 (1) KrWG als Abfälle einzustufen³² sind und diese Eigenschaft erst verlieren, wenn mit dem Aussortieren von Second-Hand-Kleidung zur unmittelbaren Wiederverwendung die Pflichten zur ordnungsgemäßen und schadlosen Abfallverwertung vollständig erfüllt sind und keine weitere abfallrechtliche Behandlung geboten ist³³, werden offenbar auch viele unsortierte Alttextilien als Ware gehandelt und erfahren somit keine Erfassung in der Abfallstatistik.

Tabelle 12: Statistik der Erfassung von Alttextilien in Deutschland im Jahr 2007 und 2013

Verwertungsart	2007	2013
Containersammlung	ca. 600.000 t/a (ca. 80%)	889.669 t/a (88 %)
Straßensammlung	ca. 150.000 t/a (ca. 20%)	90.989 t/a (9 %)
Sonstige		30.330 t/a (3 %)
Gesamt	ca. 750.000 t/a	1.010.988 t/a

4.3.4 Aussagen der Verbände

4.3.4.1 Altpapier

Die Verbände sehen unisono kaum Veränderungen bei den Altpapiermengen und betonen auch einen eher untergeordneten Einfluss der Regelungen des KrWG zu den gewerblichen Sammlungen im Bereich der Altpapiererfassung.

4.3.4.2 Altmetall

Die gewerblichen Verbände beklagen im Bereich der Altmetallerfassung regional teilweise erhebliche Mengenrückgänge (bis zu 20 %). Vermutet wird hier der starke Einfluss informeller Aktivitäten.

Der VKU sieht für seinen Bereich kaum signifikante Mengenänderungen.

4.3.4.3 Alttextilien

Während die kommunalen und gewerblichen Sammler keine signifikanten Mengenänderungen sehen, beklagen die gemeinnützigen Sammler erhebliche Mengenrückgänge (bis zu 20 %, Einstellung der jährlichen Straßen- und Haustürsammlungen, siehe auch Tabelle 12). Als Ursache für diese Entwicklungen geben gemeinnützige Sammler erhebliche Nachteile im Wettbewerb mit kommunalen und gewerblichen Sammlern (wachsende Depotcontainerdichte) an.

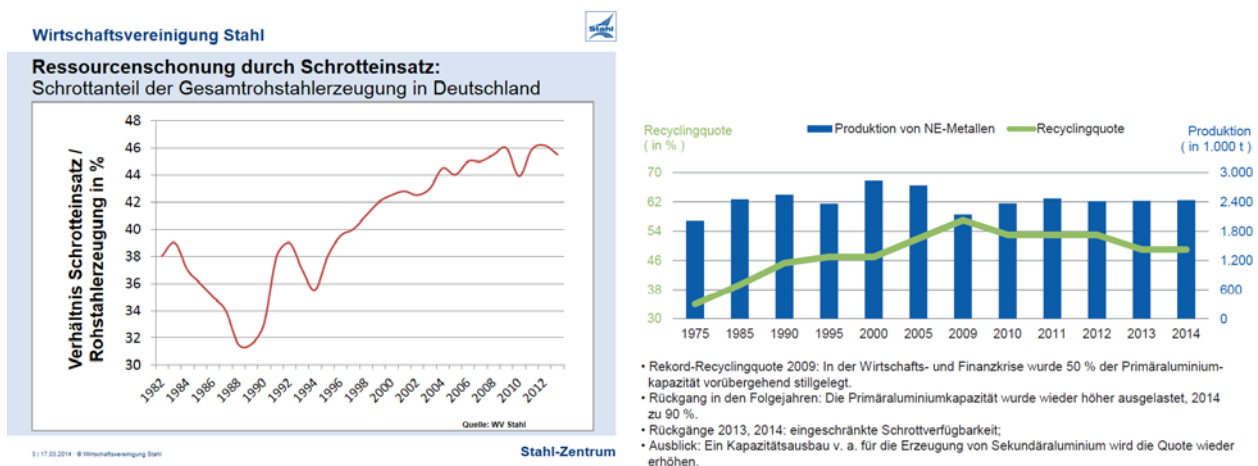
³² siehe nur OVG NRW, B. v. 20.1.2014 (20 B 331/13); grundlegend BVerwG NVwZ 1999, 111

³³ vgl. BVerwG-Urteil vom 19. November 1998, Az. 7 C 31.97

4.3.4.4 Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter

Der von den gewerblichen Verbänden behauptete Rückgang der Mengen um regional bis zu 20 % kann nicht bestätigt werden, da hierfür auch seitens der Verbände trotz Nachfrage kein Zahlenmaterial vorgelegt wurde. Grundsätzlich ist ein solcher Rückgang zweifelsohne nicht auf Aktivitäten der öRE zurückzuführen, die gewerbliche Sammler aus dem Markt drängen, da die öRE traditionell einen eher geringen Anteil an der Altmetallerfassung haben (siehe Abschnitt 4.3.2) und derartige Mengenrückgänge durch Sammelaktivitäten der öRE nicht zu vermuten ist. Zudem ist der Anteil untersagter gewerblicher Altmetallsammlungen mit 5 % nicht so hoch, dass sich dadurch ein derartiger Mengenrückgang begründen ließe. Hier dürften insbesondere illegale Sammlungen eine Rolle spielen, gegen die nur auf Basis des § 62 KrWG und/oder des Ordnungsrechts vorgegangen werden kann. Allerdings sind die Recyclingquoten in Deutschland sowohl bei Fe- als auch NE-Metallen seit 2012 rückläufig. Die Wirtschaftsverbände führen den Rückgang bei den NE-Metallen auf eine geringere Schrottverfügbarkeit zurück. Der Rückgang bei der Stahlerzeugung lässt sich mit dem Rückgang der Elektro-stahlerzeugung (mit fast 100 % Schrotteinsatz) bei gleichzeitiger Zunahme der Oxygenstahlerzeugung (mit lediglich ca. 18 % Schrotteinsatz) begründen, wodurch die Unternehmen weniger Stahlschrott einkaufen.

Abbildung 21: Recyclingquoten in der Rohstahl- und NE-Metallerzeugung in Deutschland (Bildquellen: Wirtschaftsvereinigung Stahl (2014), Wirtschaftsvereinigung Metalle (2015))



Bei den Alttextilien sind die durch die gewerblichen Sammler behaupteten Mengenrückgänge durchaus auf den wachsenden Anteil an öRE zurückzuführen, welche im Vergleich zu früher häufiger selbst Alttextilien erfassen. Allerdings spielen auch hier nach wie vor illegale Sammelaktivitäten eine nicht zu unterschätzende Rolle, auch wenn die behördliche Überwachung in diesem Bereich größere Erfolge zeigt. Statistisch belegen lassen sich die von gewerblichen Sammlern angegebenen Mengenrückgänge nicht.

4.4 Einfluss der Regelungen zur gewerblichen Sammlung auf den Wettbewerb

Nachfolgend wird für Altpapier, Altmetalle und Alttextilien analysiert, wie sich die Regelungen der §§ 17, 18 KrWG auf den Wettbewerb auswirken.

Einen wichtigen Indikator bildet die Ausschreibungshäufigkeit bei den öRE für die entsprechende Weiterverarbeitung, da für die öRE – abgesehen von der in engen Grenzen bestehenden Möglichkeit der Inhouse-Vergabe – eine Ausschreibungspflicht besteht. Eine zunehmende Zahl von Ausschreibungen bedeutet mithin ein höheres Engagement der öRE bei der Sammlung.

In die Auswertung fließt die Gestaltung der Ausschreibungen ein. Also die Frage, ob die öRE die Sammlung und ggf. die Verwertung der Abfälle selbst durchführen und/oder sich dabei privater Dritter bedienen. Dabei spielen die Zuschlagskriterien eine wichtige Rolle, da diese einerseits den Wettbewerb beeinflussen und andererseits Auswirkungen auf die Hochwertigkeit des Recyclings haben. Die Hochwertigkeit des Recyclings wird wie bereits im Abschnitt 4.2 erläutert maßgeblich durch die Art des Sammelsystems bestimmt. Die Art der Verwertung spielt insbesondere bei den Alttextilien eine entscheidende Rolle. Im Zusammenspiel zwischen Preis und hochwertiger Verwertung zeigt sich, dass die preiswerteste Entsorgung in vielen Fällen nicht die wirtschaftlichste Lösung ist. Insbesondere bei der Alttextilsammlung führen preiswerte Sammelssysteme zu einer eingeschränkten Qualität der Sammelware und preiswerte Verwertungswege sind oftmals dadurch gekennzeichnet, dass nur die hochwertige Second-Hand-Ware entnommen wird und die verbleibenden Materialien keinem Recycling sondern der energetischen Verwertung zugeführt werden.

Die gewählten Vertragslaufzeiten lassen u. U. Rückschlüsse auf Tendenzen hinsichtlich der zukünftigen Planungen der öRE zu.

Andererseits wird analysiert, ob sich im Rahmen der Ausschreibungen ein Wettbewerb einstellt. Als Kriterium dient hier die Anzahl der abgegebenen Angebote.

4.4.1 Altpapier

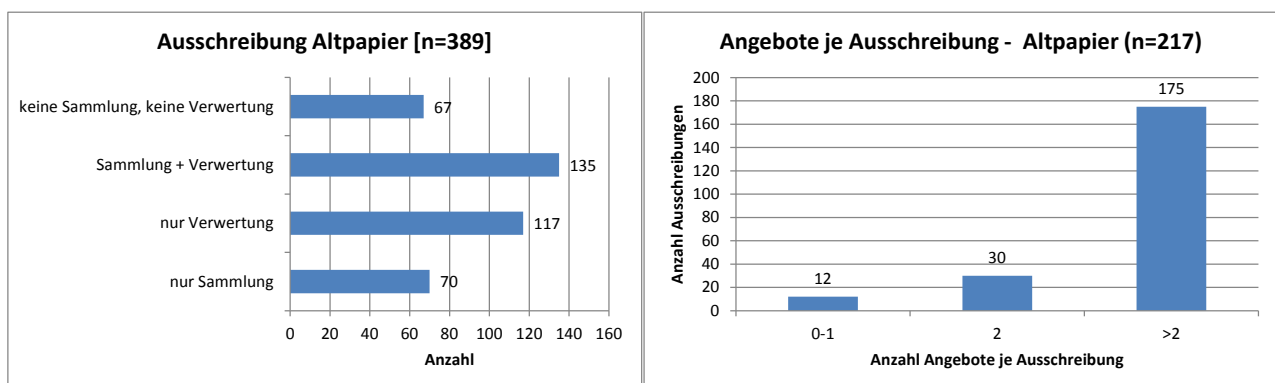
Die Befragung der öRE hinsichtlich ihrer Ausschreibungspraxis bei Altpapier hat ergeben, dass sich die Verteilung der getätigten Ausschreibungen wie folgt gestaltet:

- ▶ keine Sammlung, keine Verwertung: Inhouse-Vergabe, AöR u. ä. (17 %),
- ▶ Sammlung und Verwertung: Komplettvergabe an Dritte (35 %),
- ▶ nur Verwertung: öRE sammelt selbst (30 %),
- ▶ nur Sammlung: Verwertung über Landkreis oder Zweckverband (18 %).

Es zeigt sich, dass jede mögliche Kombination bei der Vergabe eine gewisse Rolle spielt. Man kann insofern von einer intensiven Marktbeteiligung der öRE sprechen, welche in 47 % der betrachteten Fälle die Altpapiersammlung selbst betreiben.

Werden Ausschreibungen durchgeführt, sind in 81 % der Fälle mindestens drei Angebote eingegangen, was für einen vorhandenen Wettbewerb im Rahmen kommunaler Ausschreibungen spricht (siehe Abbildung 22).

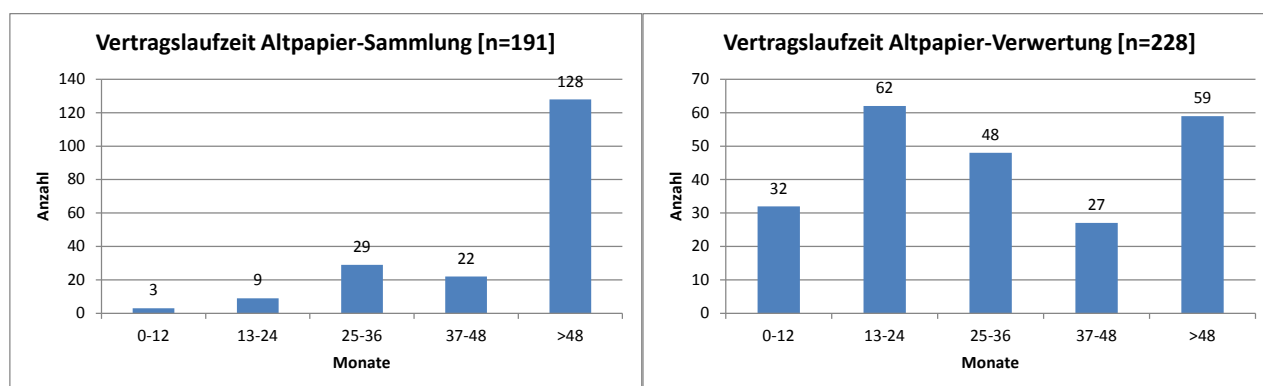
Abbildung 22: Anzahl der Ausschreibungen für die Sammlung und Verwertung von Altpapier sowie die Anzahl der jeweils eingegangenen Angebote



Bei der Sammlung von Altpapier streben die öRE meist längerfristige (mehr als vier Jahre (im Mittel 5,4 Jahre)) Vertragsbeziehungen mit dem beauftragten Dritten an, um insbesondere eine Kontinuität bei der Leistungserbringung gegenüber den Einwohnern zu erreichen und möglicherweise um längerfristig von günstigen Ausschreibungsergebnissen zu profitieren. Die Verwertungsverträge sind

aufgrund des volatilen Marktes durch eher kürzere (weniger als drei Jahre (im Mittel 3,4 Jahre)) Vertragslaufzeiten gekennzeichnet (siehe Abbildung 23).

Abbildung 23: Laufzeiten von ausgeschriebenen Verträgen zur Sammlung und Verwertung von Altpapier

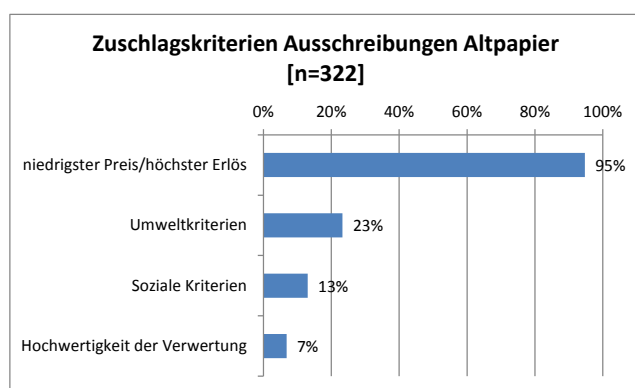


Als Zuschlagskriterium bei Altpapierausschreibungen dominiert der Preis. Auch wenn die Wirtschaftlichkeit als Zuschlagskriterium angeführt wird, ist in den meisten Fällen erfahrungsgemäß der Preis das einzige ausschlaggebende Kriterium (siehe Abbildung 24). Andere Kriterien spielen nur eine untergeordnete Rolle. Als solche wurden benannt:

- ▶ Umweltkriterien: Abgasnorm für Fahrzeuge, Einsatz von Hybridfahrzeugen, Minimierung Transportentfernung, Energieeffizienz, EfB-Zertifizierung,
- ▶ Soziale Kriterien: Mindestlohn/Tariftreue,
- ▶ Hochwertigkeit der Verwertung: stoffliche Verwertung (in Papierfabrik), EfB-Zertifizierung.

Die EfB-Zertifizierung stellt im eigentlichen Sinne weder ein Kriterium für besseren Umweltschutz, noch für eine hochwertigere Verwertung dar und ist eher als Zuverlässigkeitskriterium zu betrachten. Mindestlohn bzw. Tariftreue sind durch einige Landesvergabegesetze ohnehin vorgeschrieben.

Abbildung 24: Zuschlagskriterien bei Ausschreibungen der Sammlung und Verwertung von Altpapier



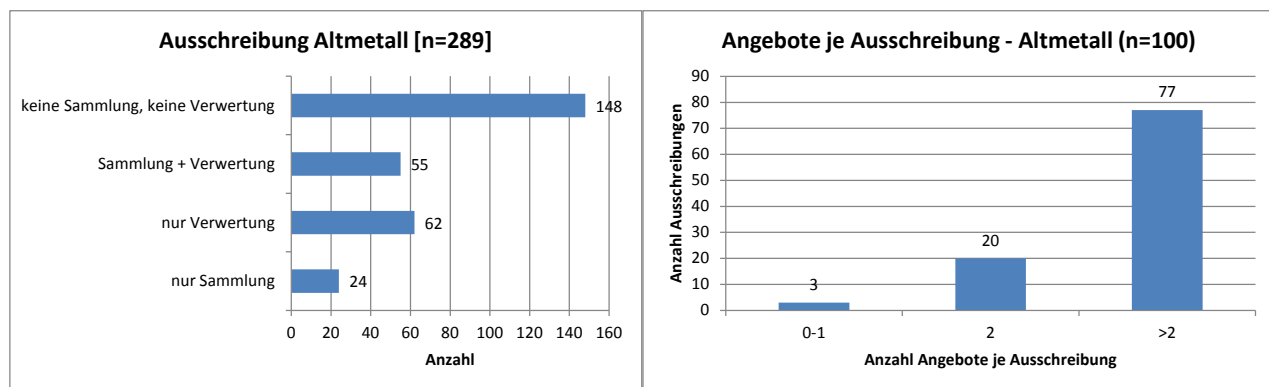
4.4.2 Altmetalle

Bei den Altmetallen zeigt sich deutlich, dass dieser Stoffstrom in den kommunalen Systemen eine untergeordnete Rolle spielt. Ein großer Teil der öRE schreibt weder Sammlung noch Verwertung aus, was nur zu einem geringen Teil auf Inhouse-Geschäfte zurückzuführen ist. Die meisten öRE erfassen Altmetalle ausschließlich über Wertstoffhöfe oder im Rahmen der Sperrmüllsammlung. Dabei fallen nur geringe Altmetallmengen an, welche die öRE an Schrotthändler verkaufen. Der Verkaufspreis wird über Preisabfragen ermittelt, so dass der Wettbewerb sichergestellt ist. Es zeigt sich folgende Verteilung der möglichen Kombinationen:

- ▶ keine Sammlung, keine Verwertung: Inhouse-Vergabe, AöR, Verkauf von Kleinmengen über Preisabfragen u. ä. (51 %),
- ▶ Sammlung und Verwertung: Komplettvergabe an Dritte (19 %),
- ▶ nur Verwertung: öRE sammelt selbst (22 %),
- ▶ nur Sammlung: Verwertung über Landkreis oder Zweckverband (8 %).

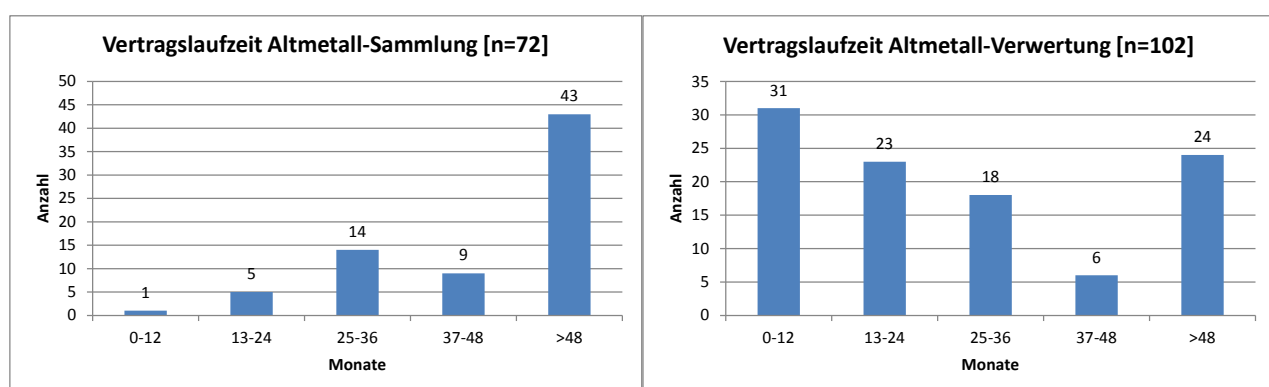
Werden die Sammlung und die Verwertung von Altmetallen ausgeschrieben, gehen auch hier in der überwiegenden Zahl der Fälle (77 %) mehr als drei Angebote ein, so dass von einem Wettbewerb gesprochen werden kann. Dieser ist allerdings geringer als bei Altpapier und Alttextilien (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25: Anzahl der Ausschreibungen für die Sammlung und Verwertung von Altmetallen sowie die Anzahl der jeweils eingegangenen Angebote



Hinsichtlich der Vertragslaufzeiten zeigt sich ein ähnliches Bild (tendenziell mehr als vier Jahre bei der Sammlung (im Mittel 5,0 Jahre) und tendenziell weniger als drei Jahre bei der Verwertung (im Mittel 3,0 Jahre)) wie bei den Verträgen zur Sammlung und Verwertung von Altpapier (siehe Abbildung 26). Auch die Gründe dürften ähnlich sein (langfristig konstantes Angebot im Rahmen der Sammlung, Reaktion auf volatilen Markt bei der Verwertung).

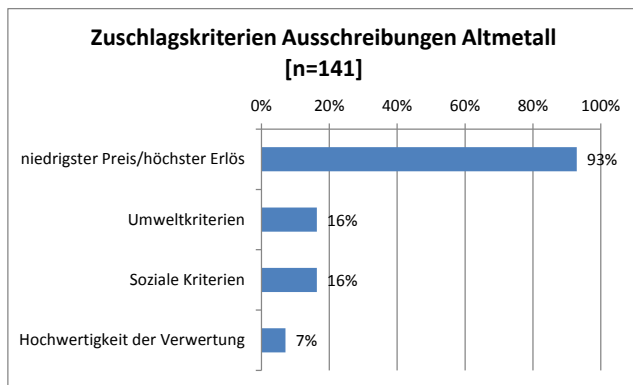
Abbildung 26: Laufzeiten von ausgeschriebenen Verträgen zur Sammlung und Verwertung von Altmetallen



Auch hinsichtlich der angewandten Zuschlagskriterien zeigt sich bei den Altmetallen ein ähnliches Bild wie bei Altpapier (siehe Abbildung 27). Auch hier ist der Preis das ausschlaggebende Kriterium. Untergeordnet spielen folgende Kriterien eine Rolle:

- ▶ Umweltkriterien: Abgasnorm für Fahrzeuge, Einsatz von Hybridfahrzeugen, Minimierung Transportentfernung, Energieeffizienz, EfB-Zertifizierung,
- ▶ Soziale Kriterien: Mindestlohn/Tariftreue.
- ▶ Hochwertigkeit der Verwertung: stoffliche Verwertung (in Papierfabrik), EfB-Zertifizierung.

Abbildung 27: Zuschlagskriterien bei Altmetallausschreibungen



4.4.3 Alttextilien

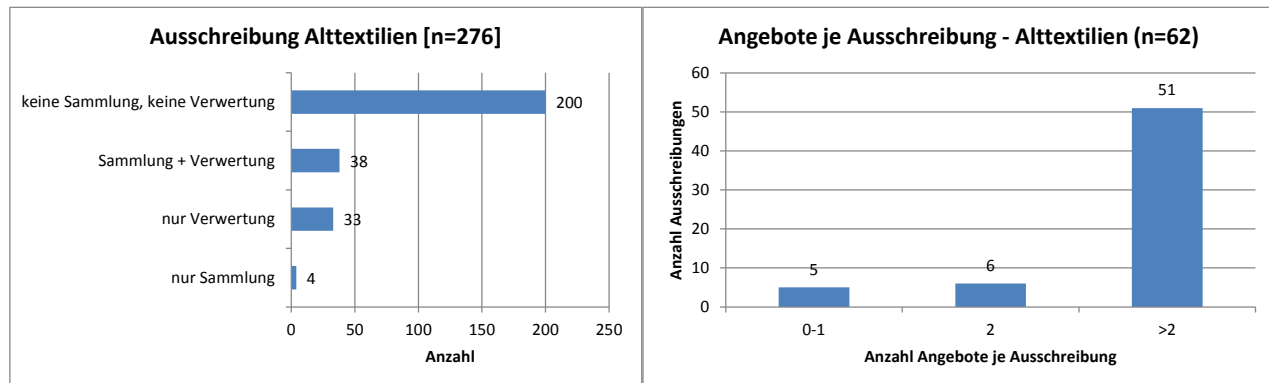
In Auswertung der Ausschreibungen zur Sammlung und Verwertung von Alttextilien zeigt sich, dass die öRE in diesem Bereich noch wenig aktiv sind. Die überwiegende Zahl der öRE (77 %) schreibt keine derartigen Leistungen aus. Bzgl. der Verwertung dürfte sich dies zukünftig ändern, da derzeit viele öRE in das Sammelgeschäft einsteigen.

Im Einzelnen ergibt sich folgende Verteilung der möglichen Kombinationen:

- ▶ keine Sammlung, keine Verwertung: Inhouse-Vergabe, AöR, Kooperation mit gemeinnützigen Sammlern u. ä. (73 %),
- ▶ Sammlung und Verwertung: Komplettvergabe an Dritte (14 %),
- ▶ nur Verwertung: öRE sammelt selbst (12 %),
- ▶ nur Sammlung: Verwertung über Landkreis oder Zweckverband (1 %).

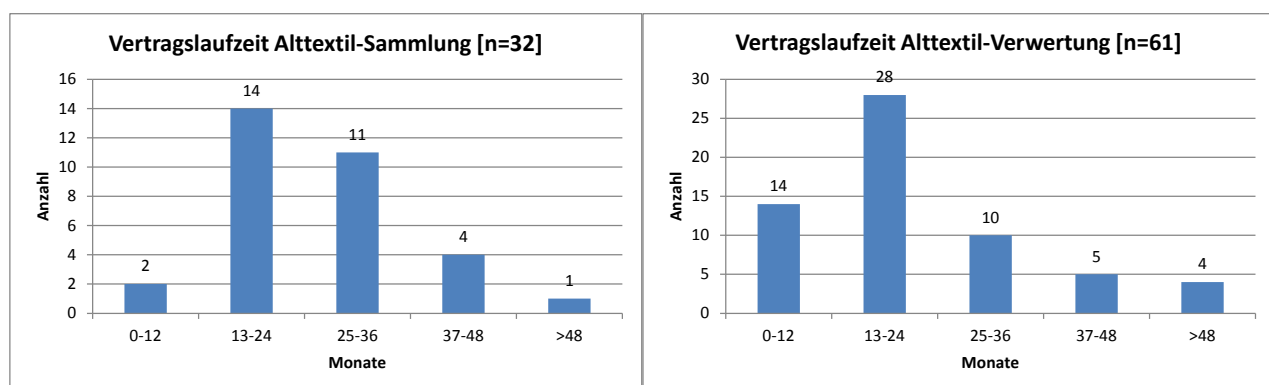
In den Fällen, in denen die öRE Leistungen ausschreiben, werden in 82 % der Fälle mindestens drei Angebote abgegeben, so dass von einem guten Wettbewerb im Rahmen der öffentlichen Vergabe gesprochen werden kann (siehe Abbildung 28).

Abbildung 28: Anzahl der Ausschreibungen für die Sammlung und Verwertung von Alttextilien sowie die Anzahl der jeweils eingegangenen Angebote



Bei den Laufzeiten der ausgeschriebenen Verträge zeigt sich ein anderes Bild als bei Altpapier und Altmetallen. Bei der Verwertung tendieren die öRE zu kürzeren Vertragslaufzeiten (meist weniger als zwei Jahre (im Mittel 2,2 Jahre)). Auch die Sammlung wird derzeit für eher kürzere Zeiträume (tendenziell weniger als drei Jahre (im Mittel 2,6 Jahre)) ausgeschrieben (siehe Abbildung 29).

Abbildung 29: Laufzeiten von ausgeschriebenen Verträgen zur Sammlung und Verwertung von Alttextilien

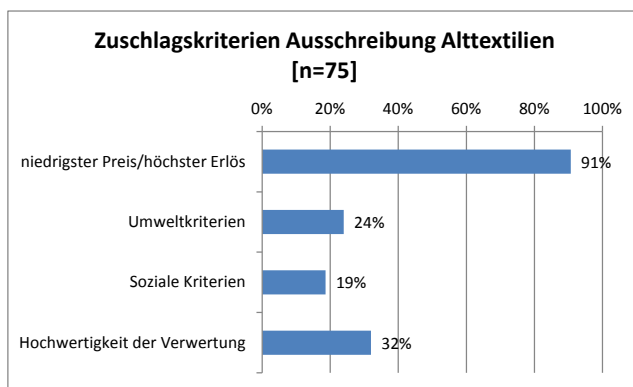


Hinsichtlich der Zuschlagskriterien zeigt sich, dass die Bedeutung alternativer Zuschlagskriterien größer ist als bei Altpapier oder Altmetallen. Zwar ist auch hier der Preis das bedeutendste Zuschlagskriterium, aber es werden bei mehr als einem Viertel aller Ausschreibungen auch andere Kriterien herangezogen (siehe Abbildung 30).

Im Einzelnen wurden dabei folgende Kriterien verwendet:

- ▶ Umweltkriterien: Abgasnorm für Fahrzeuge, Minimierung Transportentfernung, EfB-Zertifizierung,
- ▶ Soziale Kriterien: Mindestlohn/Tariftreue, Zusammenarbeit mit regionalen gemeinnützigen Organisationen,
- ▶ Hochwertigkeit der Verwertung: möglichst hoher Anteil an Wiederverwendung, Beachtung FairWertung-Kriterien bzw. bvse-Leitlinien, Vorgabe von Sortiertiefen und Sortierkriterien, Behältergestaltung, Sortierung in Deutschland, EfB-Zertifizierung.

Abbildung 30: Zuschlagskriterien bei Alttextilausschreibungen



Die Kriterien unterscheiden sich teilweise von denen, die bei Altpapier und Altmetallen angewendet werden. So spielt bei den sozialen Kriterien die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen eine große Rolle, hinsichtlich der Umweltstandards finden einschlägige Kriterien und Leitfäden Verwendung.

4.4.4 Aussagen der Verbände

4.4.4.1 Gewerbliche Sammler und Verwerter

Die gewerblichen Sammler kritisieren das Fehlen eines fairen Wettbewerbs seit Inkrafttreten des KrWG. Es sei infolge unterschiedlicher Vollzugspraxis in einigen Bundesländern eine Unwucht zugunsten kommunaler Sammlungen entstanden.

Hohe Kosten und Hürden der Anzeigen nach § 18 KrWG sowie deren Untersagungen würden zur Einstellung oder Einschränkungen von Sammlungen insbesondere bei kleinen Unternehmen führen. Die Verbände haben dazu allerdings keine Daten geliefert, so dass diese Aussagen kaum belegt werden können.

Es wird die Ansicht geäußert, dass sich öRE durch Befristungen von Anzeigen einen Marktüberblick verschaffen, um später selbst das Geschäft zu übernehmen.

Als wettbewerbshemmender Aspekt wird auch die Genehmigungspraxis im Rahmen der Behältergestaltung genannt. Diese würde durch die öRE erschwert, auch indem Sondernutzungsgenehmigungen nicht erteilt oder entzogen werden.

Die Wertstofffassung durch öRE und gemeinnützige Sammler (Altmetalle, Alttextilien) erfolgt mittels Bringsystem. Dadurch werden geringere Erfassungsmengen erreicht. Regional werden Mengen-

rückgänge bspw. an Schrott bis zu 20 % gemeldet, was die Verbände auf einen Rückgang gewerblicher Schrottsammlungen und auf erhebliche informelle Aktivitäten zurückführen.

Es wird betont, dass gewerbliche Sammler zusätzlichen Service bieten (bspw. Haushaltsabholung, Sortierhilfe, Verzicht auf Höchstmengen, flexiblere Abholzeiten (Wochenende, Abend) kostenfreie Abfahrt und Hilfe beim Beladen). Häufig zahlen gewerbliche Sammler Vergütungen.

Es wird seitens der gewerblichen Sammler angemerkt, dass kommunale Sammler mit öffentlichen Geldern arbeiten und dementsprechend nicht den Zwängen der Marktwirtschaft unterlägen.

4.4.4.2 Kommunale Unternehmen

Zwei Drittel der kommunalen Unternehmen nehmen einen teilweise stark wachsenden Wettbewerbsdruck wahr. Als Ursache dafür wird jedoch einschränkend eine möglicherweise erst durch die Anzeigeverfahren geschaffene Transparenz angeführt.

Die kommunalen Unternehmen bieten eine flächendeckende Sammlung unabhängig von der Lukrativität der Sammelgebiete und der Marktpreisentwicklung an. Sie beachten das Stadtbild und sind in der Lage, Sammelstellen wie etwa „Wertstoffinseln“ einheitlich zu gestalten.

Die kommunalen Unternehmen bieten ein hohes Serviceangebot durch das Angebot parallel betriebener Erfassungssysteme, Vollservice und Haushaltsabholung. Darüber hinaus sind sie mit umfangreicher Öffentlichkeitsarbeit und Informationen im Internet für die privaten Haushalte präsent.

Der VKU gibt zudem an, dass durch die Verdrängung illegaler Sammlungen durch ordnungsgemäße kommunale Sammlungen mit entsprechender Ausschreibung zumindest der Verwertungsleistung der Wettbewerb gefördert wird. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die Wettbewerbsförderung durch kommunalen Ausschreibungswettbewerb ein eigenständiges öffentliches Interesse im Sinne von § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG darstellt.

Der VKU sieht keine deutliche Änderung der Marktanteile gewerblicher Sammler nach Inkrafttreten des KrWG.

Seit 2012 seien die kommunalen Sammelsysteme für Altpapier leicht rückläufig, für Altmetall gleichbleibend und für Alttextilien ansteigend.

4.4.4.3 Gemeinnützige Verbände

Die Verbände der gemeinnützigen Sammler äußerten sich explizit nur zum Wettbewerb bei der Alttextilsammlung.

Sie kritisieren einen Rückgang der Straßen- und Haustürsammlungen aufgrund steigender Behältergestellung, den Verlust von Stellplätzen durch verstärkten Markteintritt der Kommunen und damit verbunden den Rückgang der Sammelmengen und Erlöse.

Mit den Ausschreibungen der öRE wäre ein Preisanstieg ohne merkliche Qualitätsverbesserung bei ökologischen und sozialen Standards verbunden.

Die Marktanteile der gemeinnützigen Sammlungen hätten sich extrem verringert (bspw. sei ein Rückgang der Kleiderspenden bei den Maltesern um 20% seit 2013 zu verzeichnen).

Die Ausschreibungen werden im Regelfall durch gewerbliche Anbieter über das höchste Preisangebot gewonnen. Die Ausschreibungen binden personelle und finanzielle Ressourcen und sind aufgrund der geringen Erfolgsaussichten nicht lukrativ für Kleinunternehmen.

Die gemeinnützigen Sammler stehen im Wettbewerb „zwischen den Fronten“. Sie erfahren sowohl eine Marktverdrängung durch kommunale Sammlungen als auch eine Zunahme sogenannter „Kooperationsmodelle“ mit den öRE. Demgegenüber können gewerbliche Sammler sowohl leistungsfähig

ge Dienstleister der gemeinnützigen Sammler sein als auch – über den Preis – aggressive Wettbewerber.

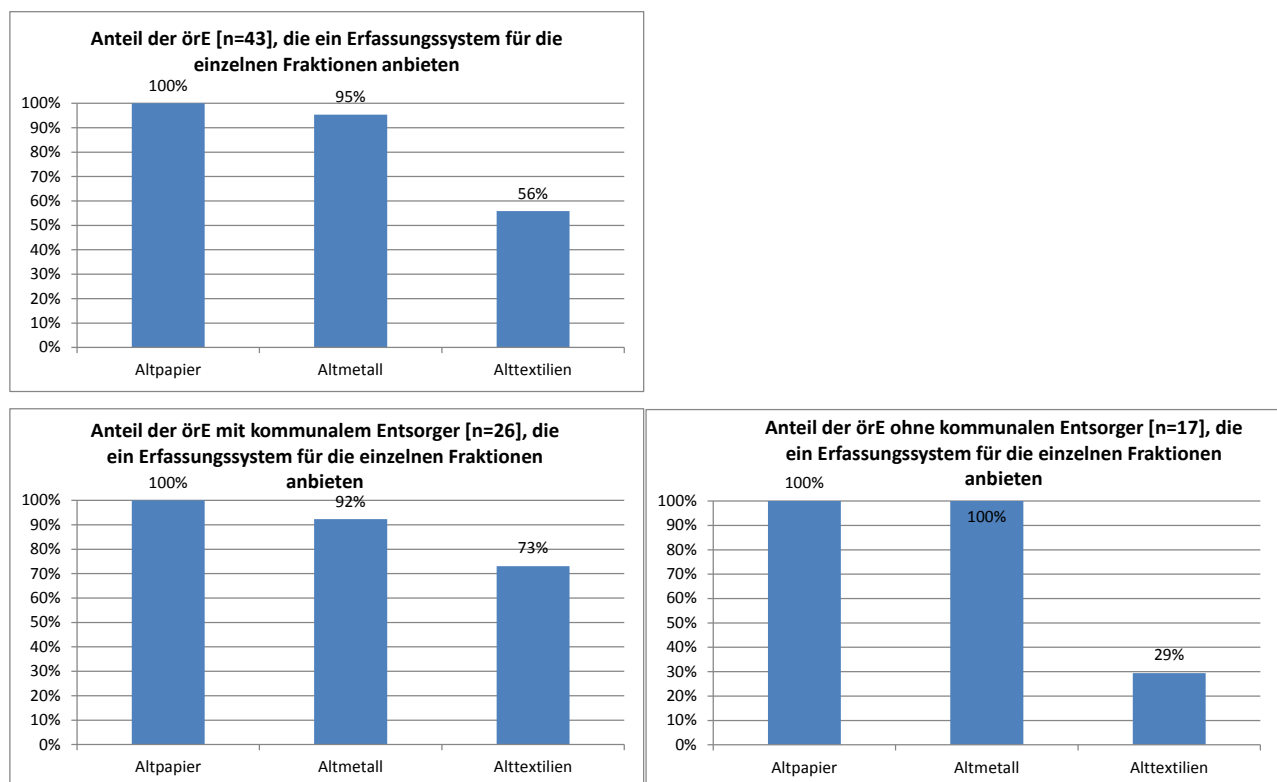
Die gemeinnützigen Sammelsysteme seien auf Qualität ausgelegt, die Erlöse kommen gemeinnützigen Zwecken zugute und es erfolgt keine Gebührenfinanzierung.

4.4.4.4 Analyse der Servicegerechtigkeit

Die gewerblichen Sammler betonen das bessere Serviceangebot der privaten Entsorgungswirtschaft gegenüber dem kommunalen Angebot. Um diese Aussage zu prüfen, wurden 43 zufällig ausgewählte öRE hinsichtlich des Serviceangebotes für die drei zu betrachtenden Fraktionen Altpapier, Altmetalle und Alttextilien untersucht. Dabei wurden insbesondere Angaben in den Abfallsatzungen, den Abfallwirtschaftskonzepten sowie den Internetauftritten ausgewertet. Von den 43 öRE verfügten 26 (60 %) über ein kommunales Entsorgungsunternehmen. Die Auswertung erfolgt nachfolgend getrennt nach öRE mit und ohne kommunalem Entsorgungsunternehmen sowie nach den drei in dieser Studie betrachteten Abfallarten Altpapier, Altmetall und Alttextilien. Die Analyse ist nicht repräsentativ, ist jedoch geeignet, um die allgemeinen Trends zu verdeutlichen.

Abbildung 31 zeigt, dass die öRE sich bei der Sammlung aller drei Abfallarten engagieren. Während dies bei Altpapier zu 100 % und bei den Altmetallen zu 95 % erfolgt, ist die Sammlung von Alttextilien unter den öRE mit 56 % weniger verbreitet. Dabei wird deutlich, dass öRE, die selbst über ein kommunales Entsorgungsunternehmen verfügen, eher Sammelsysteme für Alttextilien aufbauen (73 %) als öRE, die die Sammlung an Dritte vergeben (29 %). Diese Tendenz lässt sich, wie nachfolgend ersichtlich, wenn auch in abgeschwächter Form, auch für die Sammlung von Altpapier und Altmetallen belegen (siehe Abbildung 31).

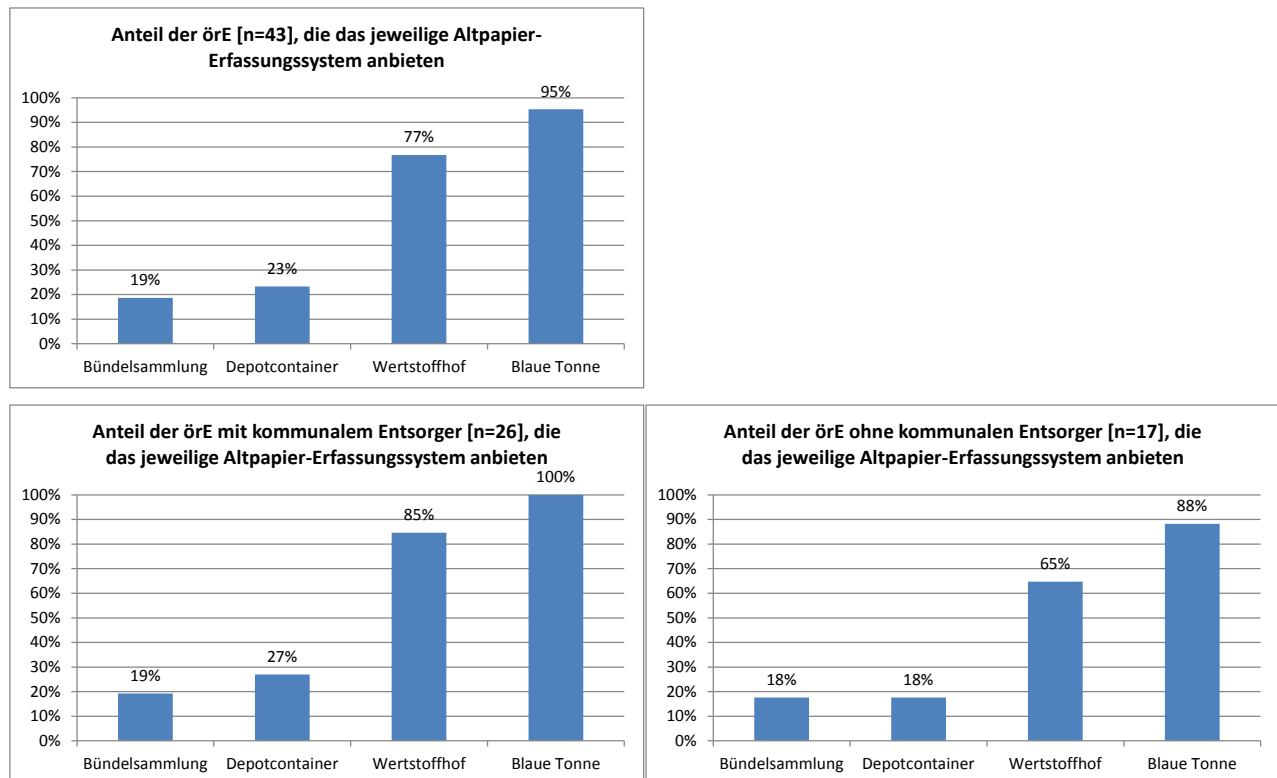
Abbildung 31: Serviceangebot der öRE für die Sammlung von Altpapier, Altmetallen und Alttextilien



4.4.4.1 Serviceangebot der öRE bei der Altpapiersammlung

Hinsichtlich der durch die analysierten öRE angebotenen Systeme für die Altpapiersammlung zeigt sich, dass die Monotonne am Haus („Blaue Tonne“) das vorherrschende Erfassungssystem ist. Bei den öRE mit kommunalem Entsorger findet es sich sogar bei allen betrachteten öRE. Auch der Wertstoffhof ist als Sammelsystem bei drei Viertel der öRE etabliert, wobei auch hier ein höherer Anteil bei den öRE mit kommunalem Entsorger anzutreffen ist. Die Bündelsammlung und auch der Depotcontainer als Erfassungssystem spielen nur noch eine untergeordnete Rolle (siehe Abbildung 32).

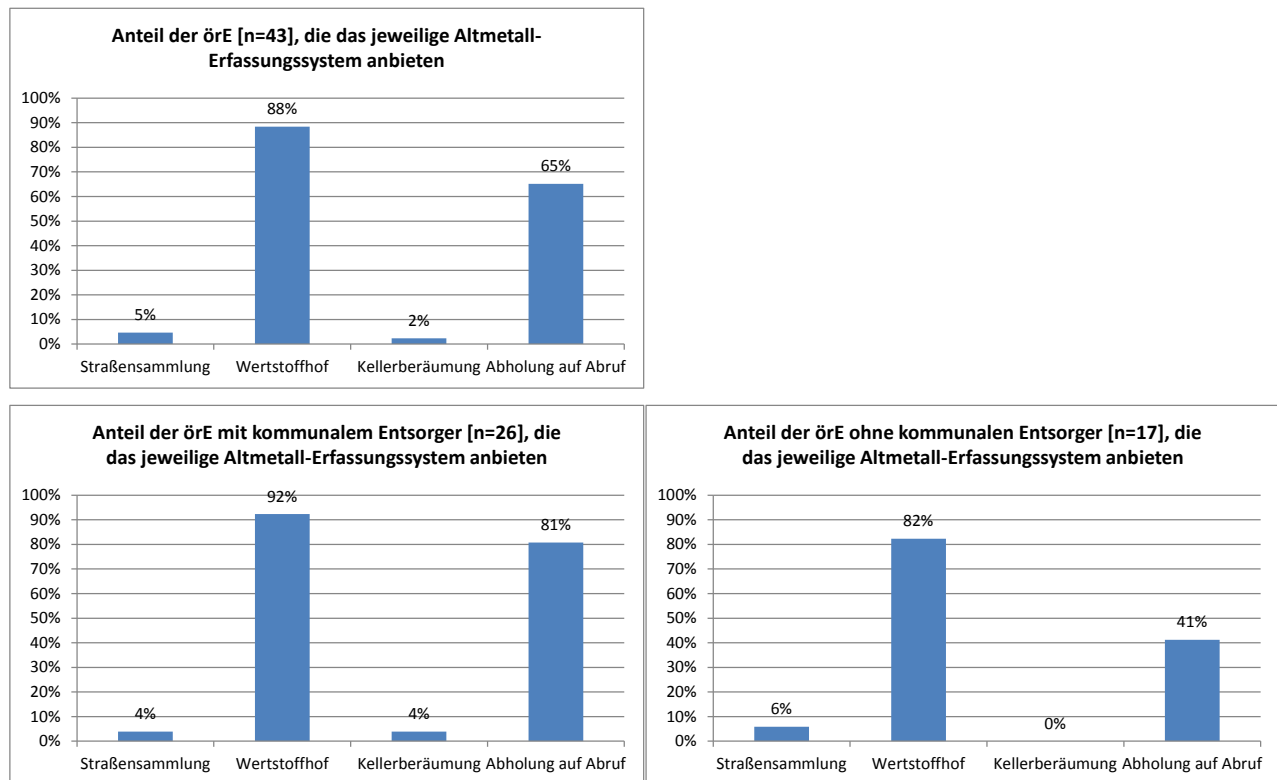
Abbildung 32: Verteilung der durch öRE angebotenen Sammelsysteme für Altpapier



4.4.4.2 Serviceangebot der öRE bei der Altmetallsammlung

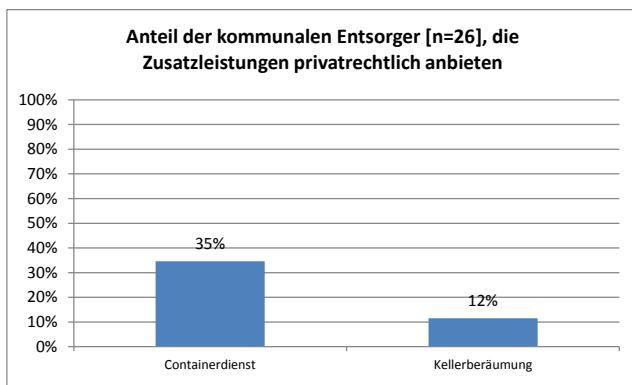
Für die Altmetallsammlung zeigt sich, dass nahezu alle öRE Altmetalle über die Wertstoffhöfe erfassen. Zwei Drittel der öRE bieten die Abholung auf Abruf an, dies im Regelfall gemeinsam mit Sperrmüll. Es zeigt sich, dass dies schwerpunktmäßig durch öRE erfolgt, die einen kommunalen Entsorger haben. Die Straßensammlung spielt kaum noch eine Rolle, sie wurde in den letzten Jahren durch die Abholung auf Abruf abgelöst (siehe Abbildung 33).

Abbildung 33: Verteilung der durch öRE angebotenen Sammelsysteme für Altmetalle



Ebenso wenig wird die Abholung aus dem Keller praktiziert, was als klassisches Geschäftsfeld der privaten Entsorgungswirtschaft, hier insbesondere der Kleinsammler, angesehen werden kann. Allerdings bieten einige kommunale Entsorger die Abholung aus dem Keller im Wettbewerb mit der privaten Entsorgungswirtschaft gegen Entgelt (also neben dem Gebührenhaushalt) an. Insgesamt ist der Anteil dieses zusätzlichen Angebotes gegen Entgelt seitens der öRE jedoch gering. Etwas höher ist der Anteil des Angebotes von Containerdiensten, die immerhin ein Drittel der kommunalen Entsorger privatrechtlich anbieten (siehe Abbildung 34). Allerdings spielt der kommunale Containerdienst für Altmetalle eine geringe Rolle, da auf der gewerblichen Seite eine wesentlich höhere Differenzierung des Angebots und damit die Möglichkeit höherer Zuzahlung zu beobachten ist.

Abbildung 34: Angebot von Zusatzleistungen gegen Entgelt durch kommunale Entsorger³⁴

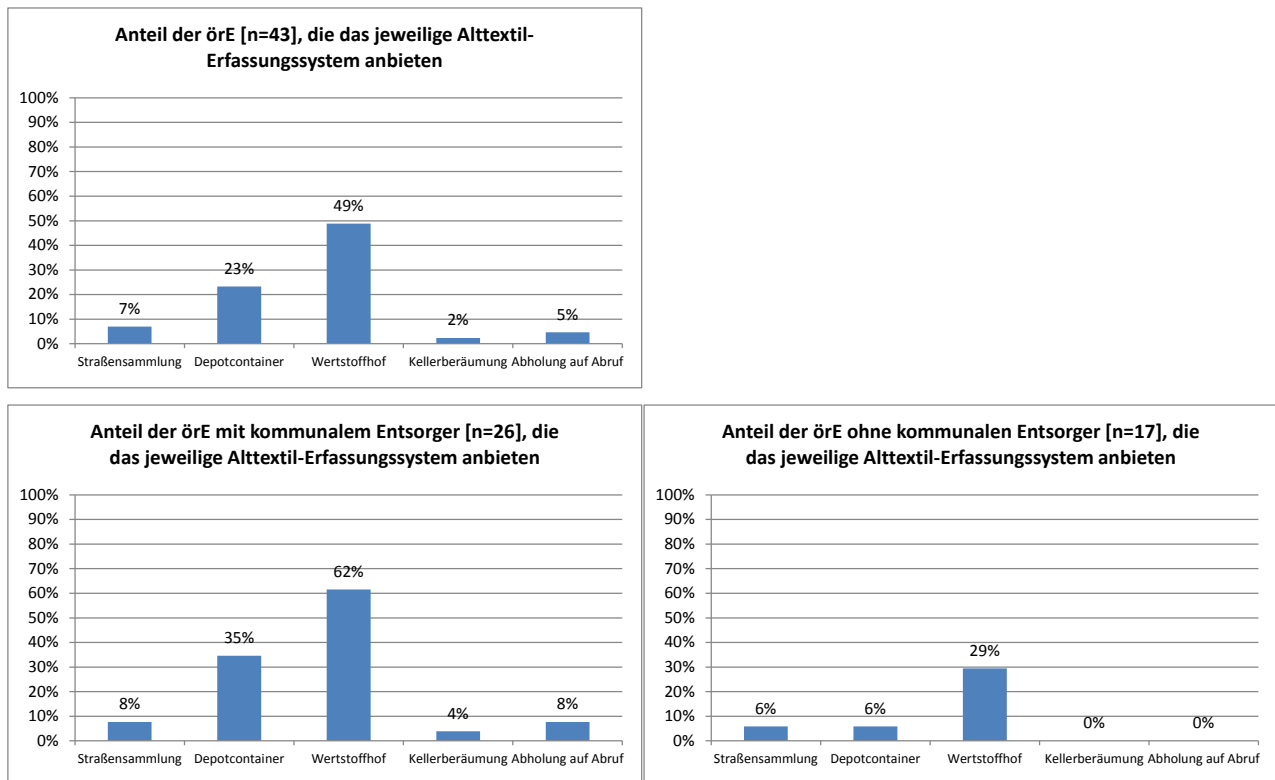


³⁴ Privatrechtliche Zusatzleistungen wurden nur erfasst, wenn sie im Internet beworben wurden, der tatsächliche Anteil liegt vermutlich etwas höher.

4.4.4.3 Serviceangebot der öRE bei der Alttextilsammlung

Bei der Alttextilsammlung zeigt sich ein im Vergleich zu den anderen betrachteten Abfallarten differenziertes Bild. Sie ist weit weniger verbreitet als die Erfassung von Altpapier und Altmetallen. Ca. die Hälfte aller öRE nimmt Alttextilien auf den Wertstoffhöfen an. Depotcontainer werden durch ca. ein Viertel aller betrachteten öRE aufgestellt, wobei hier ein deutliches Übergewicht der öRE mit kommunalem Entsorger zu verzeichnen ist. Straßensammlung, Abholung aus dem Keller sowie Abholung auf Abruf spielen für Alttextilien kaum eine Rolle (siehe Abbildung 35).

Abbildung 35: Verteilung der durch öRE angebotenen Sammelsysteme für Alttextilien



4.4.4.5 Bewertung der Verbandsaussagen durch die Gutachter

Die gewerblichen Sammler haben im sogenannten „Wettbewerb“ mit den öRE einen gewissen Nachteil durch das Anzeigeverfahren. Den verfahrensrechtlichen Aufwand muss der öRE nicht tätigen. Allerdings unterliegt auch seine abfallwirtschaftliche Tätigkeit des Sammelns und Verwertens den Anforderungen des KrWG. Dabei ist die Pflicht zur hochwertigen Verwertung vom öRE aufgrund seiner Gewährleistungsfunktion dauerhaft aufrecht zu erhalten und dürfte tendenziell auch anspruchsvoller gehandhabt werden (siehe § 20 (1) KrWG). Zudem unterliegt der öRE einer permanenten Kontrolle durch die Kommunalaufsicht.

Es ist nachvollziehbar, dass Kleinsammler durch das Anzeigeverfahren in besonderer Weise betroffen sind, da sie nicht über entsprechende Verwaltungseinheiten verfügen und sich mit der Beschaffung von Unterlagen schwer tun. Zudem ist die Vollzugspraxis zwischen den einzelnen Bundesländern tatsächlich unterschiedlich (siehe Abschnitt 4.1.2.1).

Dass Befristungen genutzt werden, damit sich der öRE einen Marktüberblick verschaffen kann, um dann später die Sammlung selbst durchzuführen, mag im Einzelfall eine Rolle spielen, ist aber nicht die Regel (siehe Abschnitt 4.1.4). Zu beachten ist allerdings, dass Befristungen sehr häufig als zeitlich hinausgeschobene Untersagungen anzusehen sind. Die rechtliche Belastung der Sammler aktualisiert sich somit nach Fristablauf.

Aus gutachterlicher Sicht ist das Serviceangebot gewerblicher und kommunaler Sammler bei Altpapier und Altmetallen durchaus vergleichbar. Bei Alttextilien zeigt sich ein geringeres Engagement der öRE, welches sich allerdings in den letzten Jahren deutlich verstärkt hat und nach den Bekundungen der kommunalen Interessenverbände weiter verstärken wird. Für die private Entsorgungswirtschaft kann festgestellt werden, dass für Altmetalle und Altpapier häufig ein höheres Serviceangebot besteht, da insbesondere Kleinsammler Dienstleistungen wie Entrümpelungen anbieten, die bei den öRE weniger verbreitet sind. Zudem werden die Containerdienste überwiegend als Dienstleistung privater Unternehmen angeboten. Mengenmäßig dürften diese Erfassungssysteme für die betrachteten Abfallarten nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Mit Blick auf die attraktive Marktlage engagieren sich im Bereich der Alttextilien öRE in letzter Zeit zunehmend. Dies führt nachvollziehbar zu einem Mengenrückgang bei den gewerblichen und gemeinnützigen Sammlern. Die infolge der verstärkten Aufstellung von Depotcontainern steigende Zahl der Abgabestellen und die damit verbundene Erleichterung der Abgabe für den Verbraucher trägt allerdings auch zur im Abschnitt 4.3.3 dargestellten Erhöhung der Sammelmenge in den letzten Jahren bei, an der alle Marktteilnehmer partizipieren.

Die Sammeltätigkeit der öRE zieht regelmäßig eine Fremdvergabe mindestens der Verwertungsleistung durch Ausschreibung nach sich. Lediglich im Altmetallbereich werden aufgrund der geringen Mengen oft nur Preisabfragen durchgeführt. Zwar sichern die Vergabeverfahren eine transparente Vergabe der Leistungen, allerdings wird dadurch der Markt für gemeinnützige Einrichtungen und Kleinsammler eingeschränkt. Diese Marktteilnehmer verfügen oft weder über das Personal noch über entsprechende Erfahrungen und die Kostenstrukturen, um sich erfolgreich an den komplexen Vergabeverfahren zu beteiligen. Dies zeigt sich auch darin, dass bei den untersuchten Ausschreibungsergebnissen für Alttextilien aus den letzten drei Jahren ausschließlich gewerbliche Bieter erfolgreich waren. Lediglich in einem Fall wurde der Zuschlag einem gewerblichen Bieter erteilt, der in Kooperation mit einem eingetragenen gemeinnützigen Verein angeboten hat.

4.5 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lassen sich die nachfolgend aufgeführten Punkte festhalten.

4.5.1 Vollzug

- a) Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des KrWG 30.594 Anzeigen abgegeben. Die Anzahl der Anzeigen wird durch Anzeigen gewerblicher Sammler in den Bereichen Altmetall (8.219) und Alttextilien (9.228) dominiert. Gemeinnützige Sammlungen werden insbesondere im Bereich der Alttextilien (3.012) angezeigt.
- b) Die Verbände der gewerblichen und insbesondere auch der gemeinnützigen Verbände beklagen den unverhältnismäßig hohen Aufwand. Zudem würden einige Behörden zu hohe Anforderungen an die bereitzustellenden Unterlagen stellen, so dass die Eintrittshürden insbesondere für Kleinsammler zu hoch sind.
- c) Lediglich 5 % (6 % gewerbliche und 1 % gemeinnützige Sammlungen) aller Anzeigen werden untersagt. Es kann insofern nicht davon gesprochen werden, dass übermäßig viele Untersagungen ausgesprochen werden. Zudem beruht die Untersagung nicht allein auf „entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen“ der öRE, dies ist lediglich bei Altpapier zu 92 % der Fall, sondern auch auf anderen Gründen (etwa Unzuverlässigkeit). Andere Untersagungsgründe als überwiegende öffentliche Interessen spielten bei 42 % aller Untersagungen bei Altmetallen und bei 70 % aller Untersagungen bei Alttextilien eine Rolle.
- d) In einigen Bundesländern konzentriert sich die Mehrzahl der Untersagungen auf wenige zuständige Behörden.

- e) Prozentual betrachtet werden die meisten Untersagungen gewerblicher Sammlungen im Bereich der Alttextilien (6 %) ausgesprochen, dicht gefolgt von den Altmetallen (5 %). Untersagungen gemeinnütziger Sammlungen erfolgen nur im Bereich der Alttextilien (2 %).
- f) Es lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Anzahl ablehnender öRE-Stellungnahmen und der Anzahl der Untersagungen feststellen. Allerdings werden tendenziell mehr Untersagungen in Bundesländern ausgesprochen, in denen öRE und zuständige Behörde auf einer Ebene angesiedelt sind. Zudem werden von den öRE in diesen Bundesländern tendenziell weniger Stellungnahmen verfasst. Hintergrund dürften „informelle“ Abstimmungen sein.
- g) Bei gewerblichen Altpapier- und Altmetall-Sammlungen sind Untersagungen aufgrund entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen maßgeblich. Bei den gewerblichen Alttextil-Sammlungen werden die Untersagungen in gleichem Umfang sowohl auf die überwiegenden öffentlichen Interessen als auch auf unzureichende Angaben zu den Verwertungswegen sowie Unzuverlässigkeit gestützt.
- h) Untersagungen aufgrund entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen werden für alle betrachteten Abfallfraktionen zu über 50 % mit der hochwertigen getrennten Erfassung und Verwertung durch den öRE begründet. Die Gefährdung der Gebührenstabilität und die Vergabeerschwerms werden in jeweils 20-25 % aller Fälle als Begründung für die Untersagung herangezogen.
- i) 20-45 % der angezeigten Sammlungen werden von Bedingungen abhängig gemacht. Insbesondere ist dies bei gewerblichen und gemeinnützigen Altpapier-Sammlungen der Fall.
- j) 5-25 % der angezeigten Sammlungen werden befristet, wobei davon die gemeinnützigen Sammlungen von Altpapier und Altmetall prozentual häufiger betroffen sind als die gewerblichen Sammlungen dieser Abfälle. Die prohibitive Wirkung der Befristungen – sie erweisen sich rechtlich sehr häufig als zeitlich hinausgeschobene Untersagungen – wird seitens der Verbände der gewerblichen Entsorger kritisiert.
- k) Die gesetzlich vorgegebene Möglichkeit der Bestimmung von Mindestsammelungszeiträumen spielt kaum eine Rolle.
- l) Ebenfalls kaum eine Rolle spielen Leistungsfähigkeitsvergleiche. Diese werden lediglich für 0,6 % aller Anzeigen gewerblicher Sammler durchgeführt. Ca. drei Viertel der Leistungsfähigkeitsvergleiche führen zu einem negativen Ergebnis für den gewerblichen Sammler.

4.5.2 Hochwertigkeit des Recycling

- a) Grundsätzlich sind alle eingesetzten Getrennterfassungssysteme als hochwertig zu betrachten. Kritik wird lediglich seitens der Verwerter von Alttextilien an der Erfassung von Alttextilien mit Pressmüllfahrzeugen sowie mit offenen Containern geübt.
- b) Ebenso sind alle im Anschluss an die Sammlung eingesetzten Verwertungsverfahren als hochwertig anzusehen, dies gilt in jedem Fall dann, wenn auch die Marktlage die Anlagenbetreiber zu einer maximalen Aussortierung wieder verwendbarer und hochwertig verwertbarer Materialien (insbesondere bei Alttextilien aber auch bei Altmetall) veranlasst.

4.5.3 Stoffströme

- a) Der Anteil kommunal erfassten Altpapiers an der Gesamtverwertungsmenge ist zwar leicht rückläufig, jedoch ist dies auf den generellen Rückgang graphischen Altpapiers bei gleichzeitigem Anstieg der Verpackungskartonagen zurückzuführen. Hinzu kommen verstärkte Sammelaktivitäten gewerblicher Sammler, welche allerdings bereits seit Jahren zu

beobachten sind, wenn die Preise gerade hoch sind. Die Regelungen der §§ 17, 18 KrWG haben darauf keinen Einfluss.

- b) Die Erfassung und Verwertung von Schrotten ist vor allem marktabhängig. Der kommunale Anteil am Schrottmarkt ist marginal. Regionale Mengenrückgänge, welche durch die gewerblichen Sammler beklagt werden, konnten nicht durch Daten belegt werden. Ein Einfluss der §§ 17, 18 KrWG lässt sich nicht feststellen.
- c) Die Erfassungsmengen an Alttextilien sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Gleichzeitig verstärken die öRE die Aktivitäten in diesem Bereich. Allerdings ist auch hier der monetäre Wert der Sammelware der treibende Faktor. Die Regelungen der §§ 17, 18 KrWG haben auch hier eher keinen Einfluss.

4.5.4 Wettbewerb

- a) Es kann festgestellt werden, dass durch die Anzeigepflicht die Markttransparenz erhöht wird. Dafür ursächlich sind zum einen die Anzeigepflicht der Sammler selbst sowie zum anderen die Ausschreibungspflicht für die öRE, sofern sie nicht über kommunale Unternehmen die Sammlung selbst durchführen. Die Tätigkeit illegaler Sammler wurde zurückgedrängt, auch wenn letzteres noch nicht vollständig erfolgt ist, wie gewerbliche Verbände kritisch bemerken.
- b) Der Eindruck, dass Kleinsammler aufgrund des hohen bürokratischen Aufwandes aus dem Markt gedrängt werden können, kann nicht in Abrede gestellt werden, auch wenn es dafür keinen statistischen Beleg gibt. Seitens der Verbände konnten nur Einzelfälle benannt werden.
- c) Hinsichtlich der Servicegerechtigkeit haben gewerbliche Anbieter in Marktnischen (bspw. Kellerberäumung) bislang einen klaren Vorteil, bezogen auf die Gesamtmenge fällt dies jedoch kaum ins Gewicht.
- d) Bei der Ausschreibung von Alttextilsammlungen setzen die öRE auf vergleichsweise kurze Vertragslaufzeiten. Dies kann einerseits dadurch begründet sein, dass sie die Sammlung anschließend selbst zu übernehmen planen. Andererseits kann dies mit dem volatilen Markt und der allgemeinen (und von den Kartellbehörden propagierten) Tendenz zu kürzeren Vertragslaufzeiten zusammen hängen. Der geringe Anteil an Befristungen von Alttextilsammlungen (nur etwa 7 % der gewerblichen und etwa 8 % der gemeinnützigen Alttextil-Sammlungen, Altpapier- und Altmetallsammlungen dagegen 7-25 %) lässt jedenfalls keinen Schluss auf eine Abstimmung zwischen zuständiger Behörde und öRE zu. Die Verbände der gewerblichen Sammler kritisieren zwar, dass durch die Befristungen den öRE die Möglichkeit gegeben wird, sich einen Marktüberblick zu verschaffen, um dann selbst die Sammlung zu übernehmen, in der Praxis dürfte dies jedoch allenfalls eine geringe Bedeutung haben.

5 Auswertung der Rechtsprechung

Ausgewertet wurden alle bei juris.de am 30.04.2015 verfügbaren verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zu §§ 17, 18 KrWG ab dem Inkrafttreten des KrWG. 112 erstinstanzliche und 60 zweitinstanzliche Entscheidungen (Auflistung siehe Anlagen 4 und 5) betrafen das Anzeigeverfahren.

5.1 Sachverhalte und Ergebnisse

5.1.1 Erstinstanzliche Entscheidungen

In 85 erstinstanzlichen Entscheidungen (76 %) ging es um Untersagungsverfügungen. In 17 erstinstanzlichen Entscheidungen (15 %) ging es um Befristungen, bei denen es sich um Untersagungen mit einer Übergangsfrist von wenigen Monaten bis zu drei Jahren handelt. In elf erstinstanzlichen

Entscheidungen (10 %) ging es um Auflagen, die z. T. mit Befristungen kombiniert wurden, so dass die Summe der vorgenannten Entscheidungen größer ist als die Zahl der ausgewerteten Entscheidungen. Anordnungen nach § 18 (6) KrWG (Mindestfrist und Sicherheitsleistung) waren in keiner Entscheidung Streitgegenstand.

In 110 erstinstanzlichen Entscheidungen (98 %) ging es um gewerbliche Sammlungen, in einer Entscheidung um eine als gemeinnützig angezeigte gewerbliche Sammlung und in einer weiteren Entscheidung um eine gemeinnützige Sammlung, bei der es um fehlende Unterlagen ging (§ 18 (2) KrWG), deren Vorlage zur Prüfung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung als Zulässigkeitsvoraussetzung sowohl gemeinnütziger als auch gewerblicher Sammlungen ist (§ 17 (2) Nr. 3 und 4 KrWG) benötigt wurde.

In neun erstinstanzlichen Entscheidungen (8 %) ging es um Altpapier, in 96 erstinstanzlichen Entscheidungen (81 %) um Alttextilien und in 13 erstinstanzlichen Entscheidungen (11 %) um Altmetall. Weil teilweise Sammlungen für Altpapier und Alttextil oder für Alttextil und Altmetall oder für Altpapier und Altmetall Gegenstand einer Anzeige und einer Untersagungsverfügung waren, ist die Summe der vorgenannten Entscheidungen größer als die Zahl der ausgewerteten Entscheidungen.

In 59 Fällen waren die Rechtsbehelfe erstinstanzlich erfolgreich, davon vier in Altpapier- und fünf in Altmetall-Fällen. In 59 Fällen blieben die Rechtsbehelfe erstinstanzlich erfolglos, davon fünf in Altpapier- und sieben in Altmetall-Fällen. In einem Fall wurde die Klage eines öRE abgewiesen, der eine Untersagung statt der verfügbaren Befristung durchsetzen wollte. In einem weiteren Fall wurde eine Klage wegen Löschung der klagenden GmbH im Handelsregister als unzulässig abgewiesen.

Von den 112 erstinstanzlichen Entscheidungen enthalten 57 Entscheidungen Angaben über die bestehende und geplante Erfassung durch den jeweiligen öRE. 74 Entscheidungen lässt sich entnehmen, dass der Rechtsträger der verfügbaren Behörde zugleich öRE oder zumindest an diesem beteiligt ist. Dies bedeutet allerdings nicht, dass in den übrigen Fällen kein Wettbewerbsverhältnis bestand, da von den 112 erstinstanzlichen Entscheidungen 40 Entscheidungen Beschlüsse sind, die keinen Tatbestand enthalten, und sich auch den Tatbeständen der Urteile insbesondere bei Untersagungen wegen Unzuverlässigkeit oder nicht hinreichender Darlegung der Verwertungswege oft keine Angaben zum öRE entnehmen lassen.

5.1.2 Zweitinstanzliche Entscheidungen

Bei den 60 zweitinstanzlichen Entscheidungen, von denen 29 auf den Bayerischen VGH, 15 auf das OVG Nordrhein-Westfalen und 6 auf den VGH Baden-Württemberg entfallen, lässt sich fünf Entscheidungen des Bayerischen VGH nicht entnehmen, worum es überhaupt ging, da dies nicht zugelassene Berufungen zu nicht veröffentlichten erstinstanzlichen Urteilen betraf. In den übrigen 55 Entscheidungen ging es fast ausschließlich um Untersagungen gewerblicher Sammlungen. Zwei Entscheidungen betrafen Auflagenbescheide. 13 Entscheidungen betrafen hier ausgewertete erstinstanzliche Entscheidungen.

In 46 Entscheidungen ging es um Alttextilien. In sieben Entscheidungen ging es um Altpapier, zuletzt allerdings in den drei Urteilen des OVG Nordrhein-Westfalen vom 15.08.2013. Zwei Entscheidungen betrafen Altmetall-Sammlungen.

In 22 Entscheidungen – u.a. in allen sieben Altpapier-Entscheidungen – wurde zugunsten des gewerblichen Sammlers entschieden. In 38 Entscheidungen – u.a. in den beiden Altmetall-Entscheidungen – wurde zugunsten der Behörde entschieden.

Sechs der 60 zweitinstanzlichen Entscheidungen sind Urteile. Die Beschlüsse über Beschwerden in Eilverfahren und Berufungszulassungsanträge in Hauptsacheverfahren enthalten nur wenige Angaben zum Sachverhalt. Sechs Entscheidungen enthalten Angaben über die bestehende und geplante Erfassung durch den jeweiligen öRE.

5.2 Entscheidungsgründe

Bei der Auswertung der Entscheidungsgründe konnte zunächst festgestellt werden, dass die Abfalleigenschaft bei allen hier untersuchten Stoffströmen bejaht wurde, die Abgrenzung von Eigenverwertung und Sammlung keine Probleme mehr bereitet und auch nicht mehr über den Sammlungsbegriff gestritten wird, sondern nur noch darüber, ob die Sammlung zulässig ist oder nicht. Seit den Beschlüssen des VG Düsseldorf vom 18.12.2012 wird in allen ausgewerteten Entscheidungen davon ausgegangen, dass § 18 (5) Satz 2 KrWG eine den § 62 KrWG verdrängende *lex specialis* ist und Untersagungen auf § 62 KrWG nur dann gestützt werden können, wenn die Anzeige gemäß § 18 (1) KrWG unterblieben oder unvollständig ist. Als problematisch erwiesen sich die nachfolgend dargestellten Tatbestandsmerkmale der §§ 17, 18 KrWG.

5.2.1 Zuständige Behörde

In mindestens 68 von 112 erstinstanzlichen und mindestens 23 von 60 zweitinstanzlichen Entscheidungen war der Rechtsträger der für die Anzeige zuständigen Behörde zugleich öRE. Dies wird in keiner Entscheidung beanstandet. Unisono wird eine Entscheidung der zuständigen Behörden in eigener Sache zwar sowohl nach deutschem als auch nach europäischem Recht für unzulässig gehalten, eine innerbehördliche organisatorische und personelle Trennung jedoch für ausreichend erachtet. Dabei müssen – so ausdrücklich das VG Ansbach, das VG Düsseldorf, das VG München und das VG Würzburg – zumindest die Sachbearbeiter und deren unmittelbare Vorgesetzte personenverschieden sein.

Zieht man von den 59 Fällen, in denen erstinstanzlich zugunsten der Behörde entschieden wurde, die 21 Fälle ab, in denen Untersagungsverfügungen wegen Unzuverlässigkeit des Sammlers bestätigt wurden, bleiben 38 Fälle übrig, in denen aus Sachgründen zugunsten der Behörde entschieden wurde. Dem stehen 59 Fälle gegenüber, in denen erstinstanzlich zugunsten des Sammlers entschieden wurde, darunter 24 Fälle, in denen die behördeninterne organisatorische und personelle Trennung ausdrücklich als ausreichend erachtet wurde. Diese ungewöhnlich hohe Erfolgsquote wirft die Frage auf, ob die rechtlich vorgegebene organisatorische und personelle Trennung die Neutralität der Behörde auch in der Praxis hinreichend umgesetzt und beachtet worden ist. Zudem stellt sich die Frage, ob die vorgesehene Trennung tatsächlich in allen Fallkonstellationen die notwendige Neutralität zu sichern vermag. Einige Einzelfälle bestätigen diese Zweifel: Der VGH Baden-Württemberg hielt es in einem Eilverfahren für zweifelhaft, dass die organisatorische und personelle Trennung vorgenommen worden sei, weil die Untersagung vom „Eigenbetrieb Abfallwirtschaft Mannheim als untere Abfallbehörde“ erlassen worden sei. Der Bayerische VGH ließ in einem Fall die Berufung wegen Richtigkeitszweifeln mit der Begründung zu, dass insbesondere zweifelhaft sei, ob das Neutralitätsgebot beachtet worden sei. Das OVG Nordrhein-Westfalen und das VG Düsseldorf hatten über einen Fall zu entscheiden, in dem der Erlass des zuständigen Landesministeriums zur personellen und organisatorischen Trennung nicht bzw. nur auf dem Papier umgesetzt worden war.

Dass die Vorgabe der Rechtsprechung, zumindest die Sachbearbeiter und deren unmittelbare Vorgesetzte müssten personenverschiedenen sein, unschwer überspielt werden kann, zeigt ein Fall des VG Arnsberg, in dem das Gericht über das Verhalten einer Landrätin zu entscheiden hatte. Diese hatte dem Kreistag folgende Strategie vorgeschlagen:

"Bei der Altkleidersammlung besteht zunehmend Anlass, eine geordnete und zuverlässige Wertstoffsammlung durch Maßnahmen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu unterstützen. Die Kommunen beklagen vermehrt einen Wildwuchs von gewerblichen Altkleider-Sammlungen, die auf öffentlichen und privaten Flächen ohne Rücksicht auf örtliche Belange und vermehrt zu Lasten der caritativen Sammlungen tätig werden. Letztere waren seit langen Jahren verlässlicher Träger der Altkleidersammlung im Kreisgebiet und haben aus den Erlösen ihre sozialen Projekte mitfinanziert. Die Neuregelungen im KrWG zum Anzeige- und Zulassungsverfahren für gewerbliche Sammlungen geben künftig die Mög-

*lichkeit, gemeinnützige Sammlungen durch ein Auftragsverhältnis mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in den Schutz für die kommunalen Sammelstrukturen aufzunehmen. Dies hätte nicht nur den Vorteil, verlässliche und nachhaltige Sammelstrukturen von den bekannten, örtlich bzw. regional aktiven sozialen Einrichtungen abzusichern. Auch für die Abfallbilanz des Kreises T1. könnten die in diesem Zuge erstmals ansatzfähigen Verwertungsmengen in einer Größenordnung von vermutlich 5 bis 10 kg/E*a in die Berechnung der Recycling-Quote einbezogen werden."*

Daraufhin beschloss der Kreistag eine entsprechende Änderung des Abfallwirtschaftskonzeptes. Im Oktober 2012 schloss die Entsorgungsgesellschaft des Kreises sogenannte „Kooperationsverträge“ mit DRK, Kolpingwerk und Malteser Hilfsdienst. Eine Woche danach wurden die im August 2012 angezeigten gewerblichen Altkleidersammlungen verboten. Die dagegen gerichteten Klagen blieben erfolglos³⁵.

5.2.2 Träger der Sammlung

Im Gegensatz zum Sammlungsbegriff hat sich die Frage, wer Träger der Sammlung ist bzw. sein kann, in zweierlei Hinsicht als problematisch erwiesen.

5.2.2.1 Personengesellschaften als Träger der Sammlung

Nachdem der Bayerische VGH, der VGH Baden-Württemberg und das OVG Nordrhein-Westfalen entschieden hatten, dass Personengesellschaften i. S. d. Zivilrechts (GbR, OHG, KG und vor allem GmbH & Co. KG) nicht Sammler i. S. d. § 3 (10) KrWG seien, weil nur natürliche und juristische Personen Sammler sein könnten, entschied das VG Oldenburg, dass auch eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts als Personengesellschaft gewerblicher Sammler von Abfällen sein könne³⁶. Das BVerwG hat die Revision gegen ein Urteil des Bayerischen VGH zur Klärung dieser Frage zugelassen und zwischenzeitlich entschieden, dass auch Personengesellschaften Sammler sein können³⁷.

5.2.2.2 Gewerbliche oder gemeinnützige Sammlung

Ein weiteres Problem ist und bleibt allerdings die Frage, wer in der Sache Träger der Sammlung und somit möglicher Adressat einer Ordnungsverfügung ist. Für den Vollzug ist dies wichtig, weil gegen nicht angezeigte Sammlungen und illegal aufgestellte Container nur vorgegangen werden kann, wenn der Sammler bekannt ist, und durch die Behauptung des die Sammlung ausführenden Unternehmens, nur Auftragnehmer eines gemeinnützigen Vereins zu sein, der Träger der Sammlung sei³⁸, auch versucht wird, Verantwortlichkeiten zu verschleiern. In fünf der zehn Entscheidungen, in denen es um Untersagungen von Sammlungen ging, die nicht angezeigt worden waren, wurde darüber gestritten, wer Träger der Sammlung war. Nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg ist Träger der Sammlung derjenige, der die Sammlung wirtschaftlich veranlasst hat, maßgeblich steuert und dem die Gewinne zufließen. Nach Ansicht des VG Gelsenkirchen ist dies derjenige, der allein über Umfang und Ort der Sammlung bestimmt. Nach Ansicht des Niedersächsischen OVG wird vermutet, dass derjenige, der sammelt, auch Träger der Sammlung und daher anzeigepflichtig ist. Das VG Bremen verneint hingegen die Möglichkeit einer Drittbeauftragung bei gewerblichen Sammlungen und kommt so zum gleichen Ergebnis.

5.2.3 Unzuverlässigkeit

Um eine Untersagung wegen Unzuverlässigkeit ging es in 30 erstinstanzlichen Entscheidungen, die mit einer Ausnahme (Altmittel) Alttextilsammlungen betrafen. In 20 Entscheidungen wurde die Un-

³⁵ Urt. v. 16.12.2013 – 8 K 3571/12 – juris Rn. 3 u. 38.

³⁶ Beschl. v. 05.11.2014 – 5 B 2302/14 – juris Rn. 108.

³⁷ Urt. v. 01.10.2015 – 7 C 8.14 und 7 C 9.14 – juris (Urteil noch nicht in juris eingestellt)

³⁸ Vgl. zu einem solchen Fall VG Arnsberg, Urt. v. 16.12.2013 – 8 K 3658/12 – juris.

tersagung bestätigt. In zehn Entscheidungen wurde die von der Behörde geltend gemachte Unzuverlässigkeit des Sammlers von den Verwaltungsgerichten verneint und auch in der Sache zugunsten des Sammlers entschieden. In acht dieser zehn Entscheidungen war der Vorwurf allerdings erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht worden und daher wohl eher prozesstaktisch motiviert, so dass die Gerichte in lediglich zwei Fällen eine bereits ursprünglich mit der Unzuverlässigkeit des Sammlers begründete Untersagung aufgehoben haben.

In vier von 14 zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde anders entschieden als in der Vorinstanz: der Bayerische VGH entschied in einem Fall zugunsten der Behörde, das OVG Nordrhein-Westfalen und der VGH Baden-Württemberg entschieden in drei Fällen zugunsten des Sammlers.

Von den Behörden war die Unzuverlässigkeit in 23 Fällen mit dem Aufstellen von Containern ohne Erlaubnis und in elf Fällen zugleich mit der Unvollständigkeit der Anzeige (in der Regel wegen fehlender Angabe der Containerstandorte) begründet worden. Nach gefestigter obergerichtlicher Rechtsprechung reichen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit entgegen dem Wortlaut des § 18 (5) Satz 2 Alt. 1 KrWG nicht aus. Dies bedeutet, dass ein systematisches und massives Fehlverhalten feststehen und bei prognostischer Betrachtung die Gefahr bestehen muss, dass es bei Durchführung der Sammlung auch künftig zu derart gewichtigen Verstößen kommen wird. Diese Rechtsprechung macht umfangreiche Ermittlungen zur Klärung des Sachverhalts erforderlich. Rechtliche Schwierigkeiten bei der Auslegung und Anwendung des § 18 (5) Satz 2 Alt. 1 KrWG lassen die ausgewerteten Entscheidungen allerdings nicht erkennen.

5.2.4 Anforderungen an die Anzeige

In 36 erstinstanzlichen und 18 zweitinstanzlichen Entscheidungen ging es um die Frage, ob die Anzeige vollständig ist. Die Frage, welche Angaben in der Anzeige gemacht und welche Unterlagen vorgelegt werden müssen, hängt von der Auslegung und Anwendung des § 18 (2) KrWG ab. Drei Fragenkreise haben sich als besonders streitbefangen erwiesen: die Frage, ob die Vorlage von Verträgen verlangt werden kann, die Frage, ob Containerstandorte angegeben werden müssen, und vor allem die Frage, wie die ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung darzulegen ist.

5.2.4.1 Vorlage von Verträgen

Das VG Würzburg entschied schon 2012 in zwei frühen Parallelentscheidungen³⁹, dass eine ARGE den ARGE-Vertrag vorlegen müsse, um ihre Organisation (§ 18 (2) Nr. 1 KrWG) darzulegen. Ansonsten war umstritten, ob die Vorlage von Verträgen mit Abnehmern zur Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung (§ 18 (2) Nr. 5 KrWG) erforderlich ist, bis das OVG Bremen⁴⁰ und dann auch der Bayerische VGH⁴¹ klarstellten, dass die Vorlage von Verträgen nicht verlangt werden könne, weil § 18 (2) Nr. 5 KrWG ausdrücklich nur eine Darlegung und keinen Nachweis verlange. Gegen die Entscheidung des Bayerischen VGH wurde bereits Revision eingelegt, allerdings bezieht sich diese auf den Umfang der Darlegung der Verwertungswege (siehe Abschnitt 5.2.4.3).

5.2.4.2 Angabe von Containerstandorten

In 17 erstinstanzlichen Entscheidungen wurde auf die Frage eingegangen, ob bei der Anzeige nicht nur Zahl, Größe und Leerungsintervalle der Sammelcontainer, sondern auch die Containerstandorte angegeben werden müssen. Das VG Halle ließ in zwei Parallelentscheidungen offen, ob Containerstandorte als Angaben zur „Organisation eines Sammlungsunternehmens“ nach § 18 (2) Nr. 1 KrWG

³⁹ Urt. v. 11.10.2012 – W 4 S 12.820 – juris Rn. 35; Urt. v. 16.10.2012 – W 4 S 12.833 – juris Rn. 37.

⁴⁰ Beschl. v. 11.03.2014 – 1 B 148/13 – juris Rn. 10.

⁴¹ Urt. v. 29.01.2015 – 20 B 14.666 – juris Rn. 33.

verlangt werden können. Ansonsten wurde die Frage als ein Problem des § 18 (2) Nr. 2 KrWG angesehen.

Nachdem der Bayerische VGH⁴² die Frage bejaht und eine anders lautende Entscheidung des VG Würzburg abgeändert hatte, schloss sich das VG München dem in 3 Entscheidungen an, während das VG Augsburg die Frage in drei Entscheidungen weiter verneinte. Das OVG Bremen⁴³ bestätigte einen Beschluss des VG Bremen, in dem die Frage ebenfalls bejaht worden war.

In Nordrhein-Westfalen war die Frage, ob Containerstandorte angegeben werden müssen, zunächst vom VG Münster bejaht und vom VG Gelsenkirchen verneint worden. Das OVG Nordrhein-Westfalen⁴⁴ vertrat danach die Auffassung, dass die Angabe der Gemeinden (bei einem Kreis als Sammelgebiet), in denen Container aufgestellt würden, erforderlich sei, aber auch ausreiche, die genauen Standorte also nicht angegeben werden müssten. Dem schloss sich das VG Koblenz an, während das VG Gelsenkirchen in einer jüngeren Entscheidung an seiner bisherigen Auffassung festhielt und das VG Minden meinte, dass jedenfalls dann, wenn der öRE keine eigene Sammlung durchführe, eine Standortangabe nicht erforderlich sei.

Der VGH Baden-Württemberg⁴⁵ hielt die Angabe der Standorte nicht für erforderlich für die Frage, ob die Verwertung ordnungsgemäß und schadlos erfolgt. Das Niedersächsische OVG⁴⁶ schloss sich dieser Auffassung an und wies dabei darauf hin, dass die Angabe der Containerstandorte auch nicht praktikabel sei, weil ansonsten für jede Standortänderung eine Änderungsanzeige erforderlich werde, über die jeweils neu zu entscheiden sei.

5.2.4.3 Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung

Gemäß § 17 (2) Nr. 3 und 4 KrWG müssen sowohl gewerbliche als auch gemeinnützige Sammlungen ordnungsgemäß und schadlos erfolgen. Darlegungen dazu sind jedoch von gewerblichen Sammlern der Anzeige gemäß § 18 (2) Nr. 4 und 5 KrWG beizufügen. Für gemeinnützige Sammlung steht das Verlangen nach einer entsprechenden Darlegung im Ermessen der zuständigen Behörde (§ 18 (2) Satz 2 KrWG).

In keiner der neun erstinstanzlichen Entscheidungen, in denen es um Altpapiersammlungen ging, wurde die Frage der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung thematisiert. In zwei der 13 erstinstanzlichen Entscheidungen, in denen es um Altmetall ging, wurde die Benennung der Verwerter und Vorlage von Wiegescheinen als formell und materiell ausreichend erachtet. Dagegen befassen sich 26 erstinstanzliche Entscheidungen, in denen es um Alttextilsammlungen ging, mit der Frage, was wie genau dargelegt werden muss.

Geklärt ist, dass bei bereits *formell unvollständigen* Darlegungen eine auf § 62 KrWG i. V. m. § 18 (2) Nr. 4 und 5 KrWG gestützte Untersagungsverfügung erlassen werden kann. In 14 von 25 Fällen wurden so begründete Untersagungsverfügungen gerichtlich bestätigt. In acht dieser Fälle wurde zugleich angenommen, dass die Abfälle auch nicht ordnungsgemäß und schadlos verwertet werden (§ 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG), die Darlegungen also auch *materiell unzureichend* seien. In elf Fällen wurden die Darlegungen hingegen als ausreichend angesehen.

Zwischen § 18 (2) Nr. 4 und § 18 (2) Nr. 5 KrWG wird nicht immer klar unterschieden. Hinsichtlich der erforderlichen Darlegung der Verwertungswege gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG ist die Reichweite der

⁴² Beschl. v. 08.04.2013 – 20 CS 13.377 – juris Rn. 10.

⁴³ Beschl. v. 11.03.2014 – 1 B 148/13 – juris Rn. 8.

⁴⁴ Beschl. v. 19.07.2013 – 20 B 476/13 – juris Rn. 15; Beschl. v. 12.03.2014 – 20 B 703/13 – juris Rn. 30.

⁴⁵ Beschl. v. 26.09.2013 – 10 S 1345/13 – juris Rn. 27 ff.

⁴⁶ Beschl. v. 15.08.2013 – 7 ME 62/13 – juris Rn. 9.

Darlegungspflicht allerdings umstritten. Unklar ist insbesondere, ob die Verwerter bis zum letzten Verwerter (der die abschließende Verwertungshandlung durchführt) benannt werden müssen. Der Bayerische VGH bejahte dies in einer Entscheidung, in der es um eine Altmetallsammlung ging, ließ die – mittlerweile eingelegte – Revision allerdings zu⁴⁷, so dass mit einer baldigen Klärung dieser Frage durch das BVerwG gerechnet werden kann.

Problematischer ist die Auslegung und Anwendung des § 18 (2) Nr. 5 KrWG, wonach darzulegen ist, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung gewährleistet wird. Das VG München fordert „eine konkrete Darlegung der Verwertungsvorgänge im die Abfälle aufnehmenden Betrieb im Ausland“⁴⁸ und „was mit den aussortierten Resten geschieht“⁴⁹ bzw. „inwieweit die gesammelte Altkleidung wiederverwendet, recycelt oder beseitigt wird und damit auch die Vorgaben der Abfallhierarchie ... Beachtung finden“⁵⁰, und „dass den Unternehmen eine Erlaubnis zum Sammeln, Befördern und Recyceln gerade der abzunehmenden Abfälle erteilt worden ist“⁵¹.

Das VG München äußerte sich in zwei Entscheidungen wie folgt zu den Grenzen der Darlegungspflicht:

„Weitere Angaben sind nach Auffassung des Gerichts nicht erforderlich. Insbesondere kann von der Klägerin nicht verlangt werden, darzulegen, wer im Einzelnen die gebrauchsfähigen Schuhe bzw. Textilien ankauft und an wen diese gegebenenfalls anschließend weiterverkauft werden, zumal es sich bei denjenigen Altschuhen und Alttextilien, die nach der Sortierung als gebrauchsfähig zu beurteilen sind und die damit auch einen Verkehrswert haben, nicht mehr um Abfall im Sinne des KrWG handelt (vgl. § 3 (24) KrWG).“⁵²

„Enthalten sind insbesondere Angaben zum Sammelunternehmen der Klägerin als zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb für das Handeln und Vermitteln sowie dem Abnehmer als Betreiber einer Anlage zum Sortieren und Verpacken von Alttextilien mit einer Leistung von ca. 100 t/Tag. Der Darstellung der Verwertungswege ist der Beklagte nicht substantiiert entgegengetreten. Weitere Angaben sind vor dem Hintergrund, dass es sich bei Alttextilien und -schuhen nicht um gefährliche Abfälle handelt, nicht erforderlich.“⁵³

Das VG Minden ließ die Darlegung des Entsorgungswegs der Störstoffe mit folgender Begründung ausreichen:

„Für das Gericht ist auch nicht ersichtlich, dass weitere Angaben zur Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung (§ 18 (2) Nr. 5 KrWG) benötigt werden, wenn dies durch einen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erfolgt.“⁵⁴

Das VG Düsseldorf hielt es „aufgrund des Charakters des Abfalls als ‚klassischer‘ und vor allem werthaltiger Abfall ... , für den etablierte Verwertungswege bestehen“ für hinreichend, wenn die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung „durch die Benennung der einzelnen Vertragspartner und

⁴⁷ Urt. v. 29.01.2015 – 20 B 14.666 – juris Rn. 41.

⁴⁸ Urt. v. 24.10.2013 – M 17 K 13.2478 – juris Rn. 44.

⁴⁹ Urt. v. 24.10.2013 – M 17 K 13.2136 – juris Rn. 39, bestätigt durch BayVGH, Beschl. v. 18.11.2013 – 20 CS 13.1847 – juris Rn. 15 ; andeutungsweise auch Urt. v. 24.10.2013 – M 17 K 12.6408 – juris Rn. 55; ebenso VG Minden, Urt. v. 22.04.2014 – 11 K 2480/13 – juris Rn. 68.

⁵⁰ Urt. v. 21.11.2013 – M 17 K 13.2417 – juris Rn. 45.

⁵¹ Urt. v. 07.11.2013 – M 17 K 12.6409 – juris Rn. 70 unter Berufung auf VG Würzburg, Beschl. v. 15.04.2013 – W 4 S 13.145 – juris Rn. 36.

⁵² Urt. v. 10.04.2014 – 17 K 13.2786 – juris Rn. 80.

⁵³ Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 6238 – juris Rn. 69.

⁵⁴ Urt. v. 22.04.2014 – 11 K 2480/13 – juris Rn. 68.

die Schilderung des Sortierungsprozess und anschließenden Verkaufes“⁵⁵ dargelegt werde. Zuvor hatte das VG Düsseldorf bereits die Angabe der Sortierfraktionen und Sortierquoten des als Entsorgungsfachbetrieb zertifizierten Sortierbetriebs ausreichen lassen, „alle Alttextilien und -schuhe unabhängig von der Menge und Qualität abzunehmen, zu sortieren weiterzuverwenden und ggf. zu verwerten“⁵⁶. Im Fall einer Altmetallsammlung genügte dem VG Düsseldorf die Vorlage von Wiegescheinen⁵⁷. Das VG Würzburg hielt es ebenfalls für ausreichend, dass der Sammler „nachvollziehbare und plausible Angaben zum Verbleib der von ihr gesammelten Abfälle gemacht sowie zwei Schreiben der Entsorgungsfirmen L. GmbH in E. und E. GmbH in R. vorgelegt, wonach eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle bestätigt wird“⁵⁸. Das VG Sigmaringen beschränkte sich in einem Eilbeschluss auf den Hinweis: „Die Antragstellerin hat mit ihrer Anzeige einen Vertragspartner in Polen für second-hand-Ware genannt und einen Vertragspartner in Spanien für restliche Alttextilien“⁵⁹. Das VG Ansbach hielt ein Bestätigungsschreiben des Verwerterers mit folgendem Inhalt für ausreichend: „Dort wird bestätigt, dass die Annahme von Schrott und Altmetallen weiterhin unabhängig von der Preisgestaltung sichergestellt ist und die Verwertung durch im Einzelnen genannte zertifizierte Verwertungsbetriebe erfolgt“⁶⁰.

5.2.5 Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung

Geklärt ist, dass bei formell vollständigen, materiell aber unzureichenden Darlegungen eine auf § 18 (5) Satz 2 KrWG i. V. m. § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG gestützte Untersagungsverfügung erlassen werden kann und – soweit die Voraussetzungen im Übrigen vorliegen – auch erlassen werden muss, weil die materielle Beweislast dafür, dass die Abfälle gemäß § 17 (2) Nr. 4 KrWG ordnungsgemäß und schadlos verwertet werden, der Sammler trägt. Das VG Würzburg und der Bayerische VGH sahen dabei die Darlegungen des Sammlers nicht nur als unzureichend, sondern auch als unvollständig an. Dies zeigt, dass die theoretisch klaren Grenzen zwischen formellen Anforderungen und materieller Beweislast praktisch eher fließend sind.

In 15 erstinstanzlichen und einer zweitinstanzlichen Entscheidung waren Rechtsbehelfe gegen mit materiell unzureichenden Darlegungen begründete Untersagungsverfügungen erfolgreich. In ebenfalls 15 erstinstanzlichen und in 13 zweitinstanzlichen Entscheidungen blieben die Rechtsbehelfe erfolglos. In zwölf Entscheidungen verneinte der Bayerische VGH – in einer Entscheidung abweichend von der Vorinstanz – die ausreichende Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung. Ebenso entschied das OVG Rheinland-Pfalz, während das OVG Nordrhein-Westfalen eine ausreichende Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung wie die Vorinstanz bejahte.

Geklärt ist, dass die Verwertung dann *ordnungsgemäß* ist, wenn sie den *abfallrechtlichen* Anforderungen entspricht⁶¹. Das Aufstellen von Containern ohne Erlaubnis wird daher in allen Entscheidungen „nur“ unter der Überschrift „Unzuverlässigkeit“ geprüft und nicht unter der Überschrift „ordnungsgemäße Verwertung“.

Geklärt ist weiter, dass es unverhältnismäßig ist, eine Sammlung zu untersagen, ohne dem anzeigenden Sammler zuvor Gelegenheit gegeben zu haben, seine Darlegungen zu ergänzen, und ohne von

⁵⁵ Urt. v. 08.08.2014 – 17 K 13.2789 – juris Rn. 61.

⁵⁶ Urt. v. 09.05.2014 – 17 K 3013/123 – juris Rn. 74.

⁵⁷ Urt. v. 02.08.2013 – 17 K 7953/12 – juris Rn. 38.

⁵⁸ Urt. v. 08.10.2013 – W 4 K 13.60 – juris Rn. 25.

⁵⁹ Beschl. v. 01.10.2013 – 5 K 597/13 – juris Rn. 7.

⁶⁰ Urt. v. 16.01.2013 – AN 11 K 12.01000 – juris Rn. 42.

⁶¹ VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.10.2013 – 10 S 1202/13 – Rn. 31, OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.07.2013 – 20 B 476/13 Rn. 16.

eigenen Erkenntnismöglichkeiten wie z.B. der Einholung von Auskünften anderer Behörden Gebrauch gemacht zu haben.

Bestätigungsschreiben von Verwertern genügen allerdings nur dann, wenn sie schlüssig und nachvollziehbar sind. Dies verneinte das VG Würzburg in fünf von sieben Entscheidungen mit der Begründung, dass die Angaben der Verwerter zur Art der zu verwertenden Abfälle (Altkleider, sonstige Alttextilien und Altschuhe) und der jeweiligen Mengen nicht mit den Angaben der Sammlungsanzeige übereinstimme.

In allen ausgewerteten Entscheidungen des VG München bis Ende 2013 wurden die Klagen wegen unzureichender Darlegungen abgewiesen. Auch das VG Koblenz forderte „Nachweise, dass die zwei benannten Firmen in Polen und Spanien zur schadlosen Verwertung im Stande sind“ und stellte klar: „Die Unerweislichkeit der erforderlichen Sach- und Fachkompetenzen dieser Firmen geht zu Lasten der Antragstellerin“⁶². Ebenso entschieden der Bayerische VGH⁶³ und das OVG Bremen⁶⁴, während das Niedersächsische OVG⁶⁵ meinte, dass es nicht Aufgabe der deutschen Abfallbehörde sei, die Zertifizierung eines in einem anderen EU-Staat ansässigen Verwertungsbetriebes nach den dortigen Rechtsvorschriften zu überprüfen, und dies wie folgt begründete:

„Der grenzüberschreitende Verkehr von Abfällen regelt sich in erster Linie nach der VO (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen und dem Gesetz zur Ausführung dieser Verordnung sowie des Baseler Übereinkommens vom 22.03.1989. Insoweit werden von der Antragsgegnerin als Abfallbehörde aber keine Bedenken erhoben, ebenso wenig wie gegen die geplante Restmüllentsorgung. Gegebenenfalls kann sie bei den litauischen Behörden oder bei der Europäischen Union Erkundigungen einziehen.“

In allen ausgewerteten Entscheidungen des VG München seit Anfang 2014 hatten die Klagen gegen Untersagungsverfügungen hingegen wegen hinreichender Darlegung der Verwertungswege nach Maßgabe der vorgenannten Rechtsprechung Erfolg. Obwohl die Darlegungen in den Urteilen nur äußerst kurz gewürdigt werden, lässt die Würdigung den Schluss zu, dass die Sammler auf die vorgenannte Rechtsprechung reagiert und ihre Darlegungen insbesondere um Angaben zu den Sortierfraktionen, deren Anteil und Verbleib ergänzt hatten, was jedenfalls dann, wenn es sich bei den abnehmenden Unternehmen um zertifizierte Unternehmen handelt, als hinreichend angesehen wurde.

5.2.6 Überwiegende öffentliche Interessen

Nach übereinstimmender Auffassung aller Verwaltungsgerichte liegt die materielle Beweislast für das Vorliegen überwiegender öffentlicher Interessen bei der Anzeigebehörde und dem örE. Der Begriff der überwiegenden öffentlichen Interessen in § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG wird konkretisiert durch § 17 (3) Satz 1 KrWG, wonach es auf eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des örE, eines von ihm beauftragten Dritten oder eines Rücknahmesystems nach § 25 KrWG ankommt. Dies wird wiederum konkretisiert durch § 17 (3) Satz 2 KrWG, der zwei Gefährdungstatbestände benennt: die Verhinderung der Pflichtenerfüllung zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen (Alt. 1) und die wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung (Alt. 2), die insbesondere in den drei Regelbeispielen des § 17 (3) Satz 3 KrWG vorliegen soll.

⁶² Beschl. v. 12.09.2013 – 4 L 855/13.KO – juris Rn. 11.

⁶³ BayVGH, Beschl. v. 18.11.2013 – 20 CS 13.1847 – juris Rn. 15; Beschl. v. 18.12.2013 – 20 CS 13.2446 – juris Rn. 14.

⁶⁴ Beschl. v. 11.03.2014 – 1 B 148/13 – juris Rn. 10.

⁶⁵ Beschl. v. 15.08.2013 – 7 ME 62/13 – juris Rn. 10.

5.2.6.1 Verhinderung der Pflichtenerfüllung § 17 (3) Satz 2 Alt. 1 KrWG

Eine Verhinderung der Pflichtenerfüllung (§ 17 (3) Satz 2 Alt. 1 KrWG) wurde in 27 erstinstanzlichen und sechs zweitinstanzlichen Entscheidungen ausdrücklich verneint und lediglich vom VG Hamburg in der allerersten Entscheidung, die nach Inkrafttreten des KrWG erging, verneint. Da § 17 (3) Satz 2 Alt. 1 KrWG lediglich die durch Art. 106 (2) AEUV und die dazu ergangene Rechtsprechung des EuGH vorgegebenen Grenzen der Zulässigkeit von Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zugunsten von Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, wiedergibt, halten alle Verwaltungsgerichte im Anschluss an den Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 09.09.2013 – 10 S 1116/13 – eine europarechtskonforme Auslegung für erforderlich, wonach geringfügige Auswirkungen noch nicht genügen. Die Geringfügigkeitsschwelle wird übereinstimmend – auch von den Obergerichten⁶⁶ – bei Gebührenerhöhungen um 10 % bis 15 % bezogen auf die gesamten Entsorgungspflichten nach § 20 KrWG angenommen, deren Überschreitung in keiner Entscheidung festgestellt werden konnte. Die Vermutung soll außerdem als widerlegt anzusehen sein, wenn die Erfassung der Abfallfraktion vor der Installation eines eigenen Systems durch den öRE vollumfänglich von Dritten besorgt worden sei⁶⁷ bzw. der öRE seine Sammelmengen trotz der Konkurrenz durch gewerbliche Sammlungen in den vergangenen Jahren steigern⁶⁸ oder seine Gebühren senken⁶⁹ konnte.

5.2.6.2 Planungssicherheit und Organisationsverantwortung § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 KrWG

In 51 erstinstanzlichen Entscheidungen wird davon ausgegangen, dass es sich bei den Konkretisierungen des § 17 (3) Satz 3 KrWG um eine widerlegliche Vermutung handelt, die bei europarechtskonformer Auslegung als widerlegt angesehen werden kann, wenn die jeweilige Beeinträchtigung nicht wesentlich ist, was von der Behörde und dem öRE darzulegen und vom Gericht von Amts wegen zu prüfen ist. Lediglich das VG Köln ging in einer Eilentscheidung davon aus, dass beim Vorhandensein einer hochwertigen getrennten Sammlung des öRE sowohl in Bezug auf die Mengen (Nr. 1) als auch in Bezug auf die Gebühren (Nr. 2) ohne weitere Prüfung davon ausgegangen werden könne, dass Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt werden⁷⁰. Diese Auffassung konnte sich jedoch nicht durchsetzen, nachdem das OVG Nordrhein-Westfalen dem ausdrücklich widersprochen und zugunsten des Sammlers entschieden hatte⁷¹.

5.2.6.2.1 Getrennte Erfassung durch öRE § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG

Der wichtigste Vermutungstatbestand ist § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG. In 31 erstinstanzlichen und in 13 zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde zugunsten des Sammlers und in 21 erstinstanzlichen und zwei zweitinstanzlichen Entscheidungen zugunsten der Behörde und des öRE entschieden.

(1) Hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung

Der Vermutungstatbestand des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG setzt eine „hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung“ der Abfälle durch den öRE voraus. Dies wird auch bei einer Verwertung durch

⁶⁶ OVG Hamburg, Beschl. v. 20.03.2013 – 5 Bs 208/12 – juris Rn. 15 ff., VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13 – juris Rn. 33.

⁶⁷ VG München, Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn. 66, VG München, Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 69, VG Arnsberg, Beschl. v. 26.06.2013 – 8 L 228/13 – juris Rn. 18; Beschl. v. 20.03.2013 – 8 L 865/12 – juris Rn. 20.

⁶⁸ VG Würzburg, Urt. v. 08.10.2013 – W 4 K 13.60 – juris Rn. 38 ff.

⁶⁹ VG Regensburg, Urt. v. 08.08.2013 – RN 7 K 12.1446 – juris Rn. 20.

⁷⁰ Beschl. v. 25.01.2013 – 14 L 1796/12 – juris Rn. 9 f. u. 13.

⁷¹ Beschl. v. 19.07.2013 – 20 B 122/13 – juris Rn. 5 ff.

Drittbeauftragte i.S.d. § 22 KrWG bejaht, ohne dass die Hochwertigkeit der Verwertung auch nur geprüft wird⁷². Lediglich das OVG Rheinland-Pfalz stellte in einem Eilbeschluss unter Berufung auf die Gesetzesbegründung fest, dass Qualität und Effizienz, Sortenreinheit und Servicefreundlichkeit des Erfassungssystems sowie Hochwertigkeit und Ressourceneffizienz der anschließenden Verwertung von Bedeutung seien, ohne jedoch klarzustellen, wie sich dies bei der Rechtsanwendung auswirkt⁷³.

Nach einer Entscheidung des VG Ansbach zu einer Alttextilsammlung soll „ein Bringsystem mit nur zwei Annahmestellen in einem Landkreis mit mehr als 90.000 Einwohnern“ nicht mehr als hochwertige getrennte Erfassung angesehen werden können⁷⁴. In allen anderen Entscheidungen, die Alttextil-Sammlungen betrafen, hatten die öRE reagiert und entweder mehrere Wertstoffhöfe oder neben dem Wertstoffhof flächendeckend Containerstandorte eingerichtet, was aber in sieben Fällen trotzdem nicht reichte, weil die Vergabe von Container-Standorten durch straßenrechtliche Sondernutzungsvereinbarungen nicht als abfallrechtliche Drittbeauftragung angesehen wurde und es sich daher nicht um eine hochwertige getrennte Erfassung durch den öRE handelte.

In Entscheidungen zu Altmetallsammlungen wurden kombinierte Hol-/Bringsysteme mit zwei Wertstoffhöfen ohne Angabe der Abholintervalle⁷⁵, mit einem Wertstoffhof und bis zu vier Abholungen auf Abruf⁷⁶ und mit einem Wertstoffhof und Sperrmüllabfuhr, über das 230 t von 5070 t erfasst werden sollten⁷⁷, als ausreichend angesehen, ohne dies zu hinterfragen. In diesen Fällen wurde dann allerdings die Vermutung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG als widerlegt angesehen und der Klage stattgegeben.

Es besteht Einigkeit, dass im Umkehrschluss aus § 17 (3) Satz 4 KrWG bereits eine nur *konkret geplante* hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung ausreicht. Das VG München hat seine zunächst vertretene Auffassung, dass die Planung so konkretisiert sein muss, dass auf dieser Grundlage ein Leistungsvergleich mit den gewerblichen Sammlern möglich sein muss⁷⁸, wieder aufgegeben und die Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes mit Angaben zum Leistungsbeginn, den ungefähr zu erwartenden Sammelmengen und der Entscheidung für ein flächendeckendes System aus Wertstoffhöfen und Wertstoffinseln ausreichen lassen⁷⁹. In einer weiteren Entscheidung stellte das VG München klar, dass eine konkrete Planung erst bejaht werden könne, „wenn die Sammlung nicht nur beabsichtigt, sondern auch tatsächlich beschlossen ist“ und dies vor der streitgegenständlichen Anzeige geschehen sein müsse⁸⁰. Das bedeutet praktisch, dass vor dem Beschluss über die Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes angezeigte Sammlungen nicht wegen § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG untersagt werden können.

(2) Geringfügigkeit

Abgesehen von einer Eilentscheidung des VG Köln wird in allen ausgewerteten Entscheidungen davon ausgegangen, dass § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG europarechtskonform dahingehend auszulegen ist, dass geringfügige Auswirkungen unerheblich sind und dies zunächst nach dem auf die gesammelte Abfallfraktion bezogenen Mengenentzug zu beurteilen ist und nicht nach den Auswirkungen auf die

⁷² VG München, Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 88.

⁷³ Beschl. v. 09.10.2013 – 8 B 10791/13 – juris Rn 7.

⁷⁴ Urt. v. 26.03.20214 – An 11 K 13.01604 – juris Rn. 37.

⁷⁵ VG Würzburg, Urt. v. 22.10.2013 – W 4 K 12.1071 – juris Rn. 23.

⁷⁶ VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 07.04.2014 – 4 K 717/13.NW – juris Rn. 4.

⁷⁷ VG Düsseldorf Urt. v. 02.08.2013 – 17 K 7953/12 – juris Rn. 14.

⁷⁸ Urt. v. 23.01.2014 – M 17 K 13.851 – juris Rn. 87.

⁷⁹ VG München, Urt v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 86 f.; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn 81 f.

⁸⁰ Urt. v. 17.07.2014 – M 17 K 13.2789 – juris Rn. 97.

Gebührenhöhe. Einigkeit besteht darüber, dass nicht die tatsächlich gesammelte, sondern die prognostizierte bzw. angezeigte Sammelmenge aller angezeigten Sammlungen maßgeblich ist⁸¹. Das VG Würzburg legte sich sehr früh auf eine Geringfügigkeitsschwelle von 10 % bis 15 % fest⁸². Dem folgte das VG München⁸³. Bei mehreren angezeigten Sammlungen wurde der Schwellenwert allerdings regelmäßig überschritten, so dass ab Oktober 2013 auf der Grundlage dieser Rechtsprechung alle Klagen gegen Untersagungsverfügungen abgewiesen wurden.

Diese Entwicklung führte ab Oktober 2013 zu einer Änderung der Rechtsprechung. Zunächst hob das VG Würzburg die Untersagung einer Altkleider- und Altschuhsammlung mit der Begründung auf, dass das Gesetz nicht auf den Entzug bestimmter Mengen abstelle, sondern auf „Planungssicherheit“ und „Organisationsverantwortung“. Dass die vom Kläger angezeigte Sammelmenge 14 % des fassbaren Potenzials erfasse und sieben von zehn angezeigten gewerblichen Sammlungen 110 % des fassbaren Potenzials abschöpften, bedeute weder, dass dadurch die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung beeinträchtigt würde, noch dass diese Sammelmengen dem öRE tatsächlich entzogen würden⁸⁴. Dem schloss sich das VG Neustadt (Weinstraße) an⁸⁵. Der VGH Baden-Württemberg deutete an, dass die Möglichkeit der Kontingentierung den rechnerischen Mengenabzug relativiere⁸⁶.

Das VG Düsseldorf entwickelte daraus ein zweistufiges Modell. Die bisherige Geringfügigkeitsprüfung, bei der die Geringfügigkeitsschwelle auf 10 % zu begrenzen sei, sei nur die erste Prüfungsstufe. Auf der zweiten Prüfungsstufe sei eine Einzelfallprüfung vorzunehmen, die im zu entscheidenden Fall zu dem Ergebnis führe, dass Planungssicherheit und Organisationsverantwortung nicht beeinträchtigt seien, weil die Containerstandorte gesichert seien und trotz Konkurrenz durch gewerbliche Sammler noch hätten ausgebaut werden können⁸⁷. Dem folgten das VG München⁸⁸ und das VG Bremen⁸⁹. Der Sache nach ähnlich argumentierte das VG Oldenburg: § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG erfasse nicht den Fall, in dem eine bereits funktionierende gewerbliche (Altpapier-)Sammlung bestehe und ein öRE für denselben Bereich eine eigene Abfallentsorgung erst einzurichten beabsichtige⁹⁰. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung wurde allen Klagen gegen Untersagungsverfügungen seit November 2013 stattgegeben.

Der Bayerische VGH trat dieser Rechtsprechung in seinem Urteil vom 10.02.2015 – 20 B 14.710 – dann allerdings entgegen und stellte ausdrücklich fest, dass nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte des § 17 (3) KrWG überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung entgegenstünden, wenn der öRE eine haushaltsnahe, hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführe und die gewerbliche Sammlung nicht wesentlich leistungsfähiger sei, und dass dieses Auslegungsergebnis auch nicht einer „grundsätzlichen Korrektur“ aufgrund der Wertungen des Art. 12 GG oder Art. 106 AEUV bedürfe. Allerdings bedürfe der Gesetzeswortlaut einer „einschränkenden Auslegung“ des § 17 (3) KrWG, wonach „nicht jede geringfügige Auswirkung“ genüge. Der Bayerische VGH ließ allerdings die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage zu, „wann öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen und eine Untersagungs-

⁸¹ VG München, Urt. v. 24.10.2013 – M 17 K 13.2136 – juris Rn. 52.

⁸² Beschl. v. 28.01.2013 – W 4 SA 12.1130 – juris Rn. 42.

⁸³ Urt. v. 24.10.2013 – M 17 K 13.2136 – juris Rn. 50.

⁸⁴ Urt. v. 12.11.2013 – W 4 K 13.326 – juris Rn. 27.

⁸⁵ Urt. v. 07.04.2014 – 4 K 717/13.NW – juris Rn. 35.

⁸⁶ Beschl. v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13 – juris Rn. 43.

⁸⁷ Urt. v. 09.05.2014 – 08.04.2014 – 17 K 1580/13 – juris Rn. 129 ff.; Urt. v. 08.07.2014 – 17 K 4917/13 – juris Rn. 127 ff.; Urt. v. 08.-08.2014 – 17 K 5343/13 – juris Rn. 115 ff.

⁸⁸ Urt. v. 16.10.2014 – M 17 K 13.377 – juris Rn. 75 ff.

⁸⁹ Beschl. v. 12.01.2015 – 5 V 1127/14 – juris Rn. 35 ff.

⁹⁰ Beschl. v. 05.11.2014 – 5 B 2302/14 – juris Rn. 151.

verfügung nach § 18 (5) Satz 2 KrWG rechtfertigen“⁹¹. Ohne sich zu den Grenzen der Geringfügigkeit zu äußern verneinte der Bayerische VGH die Geringfügigkeit dann bereits aufgrund der Tatsache, dass im Gebiet des örE mit einem Gesamtaufkommen von 700 t/a Altkleidern zu rechnen sei und bereits 971 t/a durch gewerbliche Sammler angemeldet worden seien.⁹²

(3) Leistungsfähigkeitsvergleich

Dadurch dass die Vermutungen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG in über der Hälfte der Fälle als widerlegt angesehen wurden, kam es nur noch in 16 erstinstanzlichen und drei zweitinstanzlichen Entscheidungen auf den Leistungsfähigkeitsvergleich an. In neun erstinstanzlichen und allen drei zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde aufgrund fehlender oder nicht hinreichend substantiierter Darlegungen des gewerblichen Sammlers eine Beweislastentscheidung zu Lasten des Sammlers getroffen. In zwei Entscheidungen, in denen es um Altkleidersammlungen ging, wurden die Sammlungen des gewerblichen Sammlers und des örE vom VG München als gleich leistungsfähig angesehen und daher ebenfalls zu Lasten des gewerblichen Sammlers entschieden. In den übrigen fünf Entscheidungen, in denen es um Altkleidersammlungen ging, wurde eine größere Leistungsfähigkeit des örE schon wegen der geringeren Containerzahl des gewerblichen Sammlers angenommen. Auf die vom Gesetzgeber in § 17 (3) Satz 5 KrWG detailliert vorgegebenen Leistungsfähigkeitsmerkmale ist lediglich das VG München in den beiden Entscheidungen, in denen die gewerbliche Sammlung als gleich leistungsfähig bewertet wurde, näher eingegangen⁹³. Die dabei angewandten Kriterien und deren Bewertung ergeben sich aus Tabelle 133.

Tabelle 13: Kriterien zu § 17 (3) Satz 5 KrWG nach VG München (Fn. 93)

Nr.	Merkmal KrWG	Kriterium	Bewertung
1	Qualität der Erfassung	Bring-/Holsystem	offen
2	Effizienz der Erfassung	Containerzahl	beziffert
		Standorte (Synergieeffekte)	gut: Wertstoffhöfe schlecht: Supermärkte
3	Qualität der Verwertung	Verwertungsquoten	beziffert
4	Effizienz der Verwertung		
5	Umfang der Erfassung		
6	Umfang der Verwertung		
7	Dauer der Erfassung und Verwertung	Verbindlichkeit	für örE: Vergabe 3 Jahre gegen Sammler: unverbindlich
8	Servicegerechtigkeit	Containerzahl	beziffert
		Flächendeckung	nicht beziffert
	Bewertung	Verbale Abwägung	besserer Service kompensiert schlechtere Verwertung

⁹¹ BayVGh, Urt. v. 10.02.2015 – 20 B 14.710 – juris Rn. 22 ff, 35.

⁹² In ähnliche Richtung geht das Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen v. 21.9.2015 (20 A 2120 A 2120/14). Das OVG Nordrhein-Westfalen versteht die Regelung des § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 als „(widerlegliche) Vermutung oder als Regelfall mit Ausnahmeverbehalt“. Mit Blick auf die damit intendierte Möglichkeit einer einschränkenden Auslegung des Regelbeispiels ergibt sich auch für das OVG Nordrhein-Westfalen „kein Bedarf“ für eine einschränkende europarechtskonforme Auslegung. In der Sache entwickelt das OVG Nordrhein-Westfalen eine Faustformel, nach der bei bestimmten Sammelmengen des Sammlers auch bei Hinzutreten weiterer Sammler regelmäßig (bei 50 % der Sammelmenge des örE) oder regelmäßig nicht (bei 10 % der Sammelmenge des örE) von einer wesentlichen Beeinträchtigung des örE auszugehen sei.

⁹³ Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 89 f.; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn. 86 f.

Tabelle 13 zeigt, dass die Effizienz der Verwertung sowie der Umfang von Erfassung und Verwertung nicht berücksichtigt wurden. Wenn in fünf Entscheidungen allein wegen der geringen, die Geringfügigkeitsschwelle des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG aber immerhin überschreitenden Containerzahl der gewerblichen Sammlung eine größere Leistungsfähigkeit des örE angenommen wurde, betrifft dies nur einen Teilaspekt der Vergleichsmerkmale „Effizienz der Erfassung“ und „Servicegerechtigkeit“ und damit nur einen Bruchteil der Vergleichsmerkmale und -kriterien. Das wirft die Frage auf, ob beim Leistungsvergleich nicht alle Merkmale berücksichtigt werden müssen.

Tabelle 13 zeigt weiter, dass die Qualität der Erfassung eine Bewertung der Erfassungssysteme erfordert, auf die es im konkreten Fall allerdings nicht ankam, weil sowohl der örE als auch der gewerbliche Sammler die Abfälle über Container im Bringsystem erfassten.

Tabelle 13 zeigt weiter, dass gewerbliche Sammler in der Effizienz der Erfassung immer schlechter abschneiden als der örE, wenn Synergieeffekte bei Wertstoffhöfen *generell* – d.h. ohne Einzelfallprüfung – bejaht und bei Supermärkten *generell* verneint werden. Diese Bewertung beruht allerdings nicht auf tatsächlichen Feststellungen, sondern einer Mutmaßung.

Tabelle 13 zeigt weiter, dass gewerbliche Sammler hinsichtlich der Dauer der Erfassung und Verwertung ebenfalls immer schlechter abschneiden, wenn es auf die Verbindlichkeit ankommt. Es stellt sich die Frage, ob die Verbindlichkeit ein zulässiges Kriterium sein kann und wenn ja, ob dann nicht berücksichtigt werden muss, dass und wie weit Sammlungen über die Festlegung von Mindestsammelzeiträumen nach § 18 (6) KrWG verbindlich gemacht werden können.

Tabelle 13 wirft weiter die Frage auf, ob einzelne Leistungsfähigkeitskriterien wie die Containerzahl zur Konkretisierung mehrerer Merkmale verwendet und so doppelt gewertet werden dürfen.

Tabelle 13 wirft weiter die Frage auf, ob die Flächendeckung als Kriterium der Servicegerechtigkeit nicht quantifiziert werden muss und ob es insoweit darauf ankommt, ob Container in allen Orts- bzw. Stadtteilen aufgestellt werden, oder ob es darauf ankommt, wie groß die Containerdichte in den Orts- bzw. Stadtteilen ist, in denen gesammelt wird. Die Containerzahl allein dürfte für die Bewertung der Merkmale „Effizienz der Erfassung“ und „Servicegerechtigkeit“ kein hinreichendes Kriterium darstellen, weil die Flächendeckung z.B. mit einer auf nur eine Gemeinde im Kreis beschränkten gewerblichen Sammlung auch bei wenigen Containern eine größere Flächendeckung erreicht werden kann als der örE mit vielen Containern erreicht, die sich auf den gesamten Kreis verteilen. Die „Effizienz der Erfassung“ und die „Servicegerechtigkeit“ dürften dann für das Sammelgebiet trotz insgesamt geringerer Containerzahl größer sein.

Tabelle 13 wirft schließlich die Frage auf, ob der Leistungsvergleich insbesondere im Hinblick auf die Vielzahl der Merkmale und Kriterien nicht Punktbewertungssystem oder ein anderes formalisiertes Bewertungssystem erforderlich macht, um von einem *Vergleich* sprechen zu können, oder ob ein *Vergleich* auch eine wertende *Abwägung* sein kann. Dabei stellt sich auch die Frage, ob Hochwertigkeitsdefizite durch eine größere Servicegerechtigkeit kompensiert werden können.

5.2.6.2.2 Gebührenstabilität § 17 (3) Satz 3 Nr. 2 KrWG

Lediglich in einem Fall wurde eine Gefährdung der Gebührenstabilität (§ 17 (3) Satz 3 Nr. 2 KrWG) bejaht. Dies wurde vom VG Köln allerdings auf der Grundlage der vom OVG Nordrhein-Westfalen verworfenen und daher als überholt anzusehenden Auffassung angenommen, dass es auf das Ausmaß der Auswirkungen auf die Gebühren nicht ankomme. In 25 erstinstanzlichen und acht zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde eine Gefährdung der Gebührenstabilität verneint. Begründet wurde dies damit, dass die Auswirkungen auf die Gebühren vom örE bzw. der Behörde entweder nicht dargelegt worden oder zu gering seien. Dabei lag der Erlösanteil in sieben Alttextil-Fällen zwischen 1 % und 3 %, in einem Altmetall-Fall bei 6 % und in einem Altpapier-Fall bei 4 %. Lediglich

das VG Regensburg legte sich abstrakt auf einen Schwellenwert von 10 % bis 12 % fest⁹⁴. Die Ermöglichung einer Gebührensensenkung um 9,5 % wurde in einem Altpapier-Fall vom VG Ansbach als unerheblich angesehen, weil die Gebührenstabilität nicht dadurch gefährdet werde, dass die Gebühren nicht gesenkt werden könnten⁹⁵.

Während Einigkeit darüber besteht, dass nur die Gebührenstabilität gesichert, nicht jedoch Gebührensensenkungen ermöglicht werden sollen, hielt das VG München in zwei Fällen auch eine Kompensation von Kostensteigerungen für unzulässig:

*„Eine etwa aus anderen Gründen (z. B. steigende Infrastrukturkosten) erforderlich werdende Gebührenerhöhung stellt keine durch die Sammlung der Klägerin verursachte Gefährdung der Gebührenstabilität dar, wenn diese nicht mit den Erlösen aus der Vermarktung von Alttextilien abgefangen werden kann. Es handelte sich um eine anderweitig verursachte Gefährdung der Gebührenstabilität, die nicht der Klägerin angelastet werden könnte.“*⁹⁶

Das VG Ansbach hatte dies zuvor bereits ähnlich gesehen⁹⁷. Insoweit bestehen keine Auslegungs- und Anwendungsprobleme und somit auch kein Handlungsbedarf.

5.2.6.2.3 Vergabe von Entsorgungsleistungen § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG

In 19 erstinstanzlichen und acht zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde auch auf § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG eingegangen. In 14 erstinstanzlichen und allen zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde zugunsten des Sammlers entschieden.

(1) Vergabe von Entsorgungsleistungen

Ein Unterlaufen bzw. Erschweren der Vergabe wurde vom VG Ansbach in vier Parallelentscheidungen vom 03.07.2013 und einer weiteren Entscheidung vom 07.08.2013 mit der Begründung verneint:

*„Erfolgt dagegen eine solche Beauftragung - wenn auch nur in Teilbereichen - nicht umfänglich und umfassend, so liegt eine bloße Dienstleistungskonzession vor, die an sich nicht GWB-vergabepflichtig wäre. Letztere liegt beispielsweise vor, wenn nicht die Verwertung und Beseitigung von Alttextilien ausgeschrieben wurde, sondern (nur) ein Sondernutzungsrecht an bestimmten Grundstücken für das Aufstellen von Altkleidercontainern zum Zwecke der gewerblichen Alttextilsammlung (OLG Düsseldorf, B.v. 7.3.2012 – VII-Verg 78/11 – juris).“*⁹⁸

Nachdem das VG München in einem Fall zunächst ebenso entschieden hatte⁹⁹, ließ es in zwei weiteren Entscheidungen offen, „ob die vom Beigeladenen durchgeführte Vergabe den Anforderungen des § 17 (3) Nr. 3 KrWG entsprach oder eine bloße Dienstleistungskonzession vorlag“¹⁰⁰. In den übrigen 21 Entscheidungen ist unklar, ob es sich in diesen Fällen mangels Entgeltlichkeit¹⁰¹ um eine Dienst-

⁹⁴ Urt. v. 08.08.2013 – RN 12.1446 – juris Rn.25.

⁹⁵ Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01588 – juris Rn. 87; Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01689 – juris Rn. 75.

⁹⁶ Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 juris Rn. 75; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn. 70.

⁹⁷ Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01693 – juris Rn. 76, Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01588 – juris Rn. 88.

⁹⁸ Urt. v. 07.08.2013 – AN 11 K 12.02212 – juris Rn. 46.

⁹⁹ Urt. v. 23.01.2014 – M 17 K 13.1851 – juris Rn. 85.

¹⁰⁰ Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 81; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn. 76.

¹⁰¹ Vgl. OLG Celle, Beschl. v. 19.06.2014 – 13 Verg 5/14 – juris Rn. 26 ff.; Beschl. v. 08.09.2014 – 13 Verg 7/14 – juris Rn. 17.

leistungskonzession handelt, wovon bei Altpapier, Alttextilien und Altmetall eigentlich auszugehen sein dürfte¹⁰².

Das VG Düsseldorf verneinte ein Unterlaufen der Vergabe, weil der Dritte nicht in einem Vergabeverfahren ausgewählt worden sei¹⁰³. Das wirft die Frage auf, ob tatsächlich jede Drittbeauftragung nach § 22 KrWG als Vergabe i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG anzusehen oder unter einer Vergabe i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG nur eine Vergabe nach den §§ 97 ff. GWB zu verstehen ist. Unterstellt man, dass jede Drittbeauftragung nach § 22 KrWG als Vergabe i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG anzusehen ist, dürfte es auf die Frage, ob es sich um einen öffentlichen Auftrag oder eine Dienstleistungskonzession handelt, de lege lata nur ankommen, wenn § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG eine rechtmäßige Vergabe voraussetzt. In den erstinstanzlichen Entscheidungen wurde jedoch nicht geprüft, ob das Vergabeverfahren rechtmäßig durchgeführt wurde. Nur der VGH Baden-Württemberg hat bislang ausdrücklich festgestellt, dass ein Unterlaufen der Vergabe nur bei einer *rechtmäßigen* Vergabe in Betracht komme¹⁰⁴. Das VG Arnberg ist der Auffassung, dass es auf die *Wirksamkeit* des Vertrages ankomme, so dass Vergaberechtsverstöße unbeachtlich seien, wenn nicht fristgerecht ein Nachprüfungsantrag gestellt werde¹⁰⁵.

(2) Unterlaufen der Vergabe

Die Alternative des Unterlaufens setzt nach einhelliger Auffassung voraus, dass eine Vergabe bereits erfolgt ist.

Während aus den drei Altpapier-Urteilen des OVG Nordrhein-Westfalen vom 15.08.2013 nicht klar hervorgeht, ob ein Unterlaufen der Vergabe nur in Betracht kommt, wenn der Sammler sich als Bieter am Vergabeverfahren beteiligt hat, umfasst nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg ein Unterlaufen der Vergabe Fallgestaltungen, in denen ein gewerblicher Sammler entweder als Bieter im Vergabeverfahren den Zuschlag nicht erhalten oder sich am Vergabeverfahren gar nicht erst beteiligt hat¹⁰⁶. Dem folgte das VG Ansbach in drei Parallelverfahren¹⁰⁷, während das VG München in fünf Fällen, in denen es um Altkleidersammlungen ging¹⁰⁸, darunter drei Parallelverfahren, und einem Fall, bei dem es um eine Altpapier-Sammlung ging¹⁰⁹, ein Unterlaufen der Vergabe verneinte, weil der jeweilige Kläger sich nicht am Vergabeverfahren beteiligt habe.

Das OVG Nordrhein-Westfalen verneinte in seinen drei Altpapier-Urteilen vom 15.08.2013 ein Unterlaufen der Vergabe, weil der Sammler zwar ein unterlegener Bieter sei, § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG jedoch nicht das Vergabeverfahren schütze, sondern die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öRE. Diese seien nicht gefährdet, weil die das Vergabeverfahren trotz der bereits bestehenden Sammlung erfolgreich durchgeführt worden sei und Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öRE somit nicht gefährdet seien¹¹⁰. Das VG Düsseldorf verneinte ein Unterlau-

¹⁰² Vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 24.02.2015 – 9 K 2303/13 – juris Rn. 2.

¹⁰³ Urt. v. 09.05.2014 – 17 K 3013/13 – juris Rn. 166 ff.

¹⁰⁴ Beschl. v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13 – juris Rn. 47; Beschl. v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13 – juris Rn. 48.

¹⁰⁵ Urt. v. 01.12.2014 – 8 K 1351/14 – juris Rn. 34.

¹⁰⁶ Beschl. v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13 – juris Rn. 46.

¹⁰⁷ Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00407 – juris Rn. 50, Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00612 – juris Rn. 52; Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00611 – juris Rn. 55.

¹⁰⁸ Urt. v. 23.01.2014 – M 17 K 13.1851 – juris Rn. 91 ff.; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 77 ff.; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn. 72 ff.; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 13.2786 – juris Rn. 101 ff.; Urt. v. 17.07.2014 – M 17 K 13.2789 – juris Rn. 100 ff.

¹⁰⁹ Urt. v. 16.10.2014 – M 17 K 13.377 – juris Rn. 84 ff.

¹¹⁰ Urt. v. 15.08.2013 – 20 A 2798/11 – juris Rn. 197; Urt. v. 15.08.2013 – 20 A 3043/11 – juris Rn. 192; Urt. v. 15.08.2013 – 20 A 3044/11 – juris Rn. 191.

fen der Vergabe, weil der Dritte das Auftragsverhältnis in Kenntnis der seinerzeit schon bestehenden Sammlung des Klägers eingegangen sei¹¹¹. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof verneinte ein Unterlaufen der Vergabe, weil die ausgeschriebene Menge trotz der gewerblichen Sammlung tatsächlich gesammelt worden sei¹¹² bzw. es sich um Bestandssammlungen handele, die die Funktionsfähigkeit des öRE bisher nicht gefährdet hätten¹¹³.

(3) Erschweren der Vergabe

Ein Erschweren der Vergabe kommt nach einhelliger Auffassung in Betracht, solange und soweit eine Vergabe noch nicht erfolgt ist.

Das VG Düsseldorf verneinte ein Erschweren der Vergabe in einem Fall, in dem es um eine Altkleidersammlung ging, die untersagt worden war, weil der öRE sein eigenes Sammelsystem ausbauen und im Anschluss an die Ausbau- und Konsolidierungsphase die Sammlung und Verwertung, mit der bereits ein Dritter beauftragt sei, ausschreiben wollte. Das VG Düsseldorf begründete seine Entscheidung damit, dass es an einem „konkret bevorstehenden bzw. durchgeführten Vergabeverfahren“ fehle¹¹⁴. Auch nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg sei die rein prophylaktische Verdrängung gewerblicher Sammler vom Markt von § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG nicht gedeckt¹¹⁵.

Das VG Ansbach bejahte in zwei frühen Entscheidungen, in denen es um Altpapier-Sammlungen ging, die vor der Ausschreibung der Blauen Tonne durch den öRE angezeigt worden war, ein Erschweren der Vergabe, weil dies zu einer vergaberechtswidrigen unklaren Leistungsbeschreibung in Bezug auf die anfallenden Altpapiermengen führe¹¹⁶. Das VG Stuttgart¹¹⁷ meinte hingegen in einer Entscheidung zu einer Alttextil-Sammlung, dass die Sammelmengen auch ohne die Sammlung unklar seien. Der VGH Baden-Württemberg ließ die Frage offen¹¹⁸. Das OVG Nordrhein-Westfalen verneinte sodann in seinen drei Altpapier-Urteilen vom 15.08.2013 ein Erschweren der Vergabe, weil die Vergabe zwischenzeitlich erfolgt sei, dabei aufgetretene Schwierigkeiten nicht auf die vor der Ausschreibung angezeigte Sammlung zurückzuführen seien und die angezeigten Sammelmengen bei der Ausschreibung hätten berücksichtigt werden können¹¹⁹.

Danach vertrat das VG München in sechs Entscheidungen die Auffassung, dass bei einer Anzeige vor der Ausschreibung die Vergabe nicht erschwert werde¹²⁰. Dem schloss sich das VG Oldenburg an¹²¹. Das VG Ansbach bejahte hingegen in drei Parallelverfahren, in denen es um Altkleidersammlungen ging, die vor der Ausschreibung des öRE angezeigt worden waren, ein Erschweren der Vergabe, weil sich die Bieter auf den Hinweis in den Vergabeunterlagen hätten verlassen können, dass die gewerbliche Sammlungen untersagt worden seien, und daher trotz des Hinweises auf die Unverbindlichkeit

¹¹¹ Urt. v. 09.05.2014 – 17 K 3013/13 – juris Rn. 166 ff.

¹¹² Beschl. v. 01.07.2014 – 20 ZB 14.590 – juris Rn. 9.

¹¹³ Beschl. v. 02.05.2013 – 20 AS 13.700 – juris Rn. 21; Beschl. v. 20.05.2013 – 20 ASD 13.771 – juris Rn. 21.

¹¹⁴ Urt. v. 09.05.2014 – 17 K 3013/13 – juris Rn. 166 ff.

¹¹⁵ Beschl. v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13 – juris Rn. 51.

¹¹⁶ Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 121.01693 – juris Rn. 80 ff.; Urt. v. 23.01.2013 – AN 11 K 12.01588 – juris Rn. 92 ff.

¹¹⁷ Beschl. v. 30.04.2013 – 2 K 595/13 – juris Rn. 36.

¹¹⁸ Beschl. v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13 – juris Rn. 49.

¹¹⁹ Urt. v. 15.08.2013 – 20 A 2798/11 – juris Rn. 196; Urt. v. 15.08.2013 – 20 A 3043/11 – juris Rn. 191; Urt. v. 15.08.2013 – 20 A 3044/11 – juris Rn. 189 f.

¹²⁰ VG München, Urt. v. 23.01.2014 – M 17 K 13.1851 – juris Rn. 95; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 77 ff.; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn. 72 ff.; Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 13.2786 – juris Rn. 101 ff.; Urt. v. 17.07.2014 – M 17 K 13.2789 – juris Rn. 103 u. 105; Urt. v. 16.10.2014 – M 17 K 13.377 – juris Rn. 87.

¹²¹ Beschl. v. 05.11.2014 – 5 B 2302/14 – juris Rn. 171 ff.

der Mengenangaben davon hätten ausgehen dürfen, dass gravierende Mengenänderungen nicht mehr eintreten würden bzw. dies von den öRE verhindert würde¹²².

5.2.7 Verhältnismäßigkeit

In 18 erstinstanzlichen und sieben zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde eine Untersagung als unverhältnismäßig angesehen und aufgehoben, weil nicht geprüft worden sei, ob Auflagen nicht gereicht hätten bzw. dies möglich gewesen wäre. In keiner dieser Entscheidungen waren die Vermutungen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 oder 3 KrWG bejaht worden, während umgekehrt in allen 19 erstinstanzlichen Entscheidungen, in denen die Vermutung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 bejaht worden war, die Untersagung auch als verhältnismäßig angesehen wurde, so dass eine Sammlung immer untersagt werden kann, wenn ein Vermutungstatbestand des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG bejaht und die Vermutung nicht widerlegt werden kann. Dabei ist allerdings nicht geklärt, ob eine Kontingentierung, die jedenfalls ein milderer Mittel als eine Untersagung wäre, als gleich oder überhaupt geeignet angesehen werden kann. Das VG Ansbach verneinte dies in zwei Entscheidungen, die Altkleidersammlungen betrafen, weil die Exklusivität des vom öRE beauftragten Dritten auch unionsrechtlich geschützt werde¹²³. Das VG München hielt Untersagungen in sechs Fällen für verhältnismäßig, weil eine Kontingentierung aus folgenden Gründen nicht „praktikabel“ sei¹²⁴:

„Eine räumliche Beschränkung würde nichts an der Abfallmenge ändern, die dem öRE entzogen wird. Die Bestimmung individueller Mengenkontingente für jeden einzelnen gewerblichen Sammler, die in ihrer Summe gerade noch keine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung begründen, ist dagegen oft schwierig. Zudem müsste diese Mengengrenzung bei jeder neuen Anzeige eines gewerblichen Sammlers neu berechnet und festgesetzt werden.“

Dies wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof bestätigt¹²⁵, nachdem der VGH Baden-Württemberg dem ausdrücklich widersprochen und eine zahlenmäßige Begrenzung der Container oder die mengenmäßige Begrenzung sogar für geboten hielt, da jede andere Handhabung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG auf einen europarechtlich unzulässigen absoluten Konkurrenzschutz hinauslaufe¹²⁶. Das VG München sah dann in zwei weiteren Entscheidungen die Untersagungsverfügungen aus folgenden Gründen als unverhältnismäßig an¹²⁷:

„Vor diesem Hintergrund ist es unverhältnismäßig, gegenüber jeder angezeigten gewerblichen Sammlung pauschal zum Instrument der Untersagung zu greifen, ohne zuvor Maßnahmen nach § 18 (5) Satz 1 KrWG ernsthaft erwogen zu haben (VGH BW, B. v. 4.3.2014 – 10 S 1127/13 – juris Rn. 53). Dies gilt selbst dann, wenn die aufgrund der Anzeigen zu erwartende Gesamtbelastung mehr als 100 % oder sogar ein Vielfaches der ausgeschriebenen Sammelmenge ausmacht. Bei der im Landkreis Pfaffenhofen a. d. Ilm gegebenen Situation musste die Behörde davon ausgehen, dass tatsächlich mehr als die ausgeschriebenen 400 t anfallen würden. Deswegen wären zuvor weitere Ermittlungen geboten gewesen, um die Wirksamkeit milderer Mittel auszuloten.“

Der angesprochene Hintergrund bestand darin, dass das VG München zwar die Vermutung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG entsprechend seiner bisherigen Rechtsprechung wegen eines Mengenentzugs von mehr als 15 % bejahte, gleichwohl aber eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicher-

¹²² Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00407 – juris Rn. 50, Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00612 – juris Rn. 52; Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00611 – juris Rn. 55.

¹²³ Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00407 – juris Rn. 51; Urt. v. 18.06.2014 – AN 11 K 14.00612 – juris Rn. 54.

¹²⁴ zuletzt Urt. v. 21.11.2013 – M 17 K 13.2417 – juris Rn. 48.

¹²⁵ Beschl. v. 18.03.2014 – 20 ZB 14.3 – juris Rn. 3.

¹²⁶ Beschl. v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13 – juris Rn. 59; Beschl. v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13 – juris Rn. 43 und 53.

¹²⁷ Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6238 – juris Rn. 105 ff., Urt. v. 10.04.2014 – M 17 K 12.6420 – juris Rn. 101 ff.

heit i. S. d. § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 nicht bejahen wollte, die Frage daher offen ließ und stattdessen die Verhältnismäßigkeit verneinte, was damit begründet wurde, dass aus europarechtlichen Gründen die „Möglichkeit zum Wettbewerb durch private Konkurrenz erhalten bleiben“ müsse. Das steht in einem gewissen Widerspruch zur früheren und vom Bayerischen VGH bestätigten Rechtsprechung des VG München, dass eine Kontingentierung nicht in Betracht komme.

In einem weiteren Schritt schloss sich das VG München¹²⁸ dann der Rechtsprechung des VG Düsseldorf an, wonach bereits bei der Prüfung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG in einem zweiten Schritt zu prüfen sein soll, ob im Einzelfall die Planungssicherheit wesentlich beeinträchtigt werde. Damit wird die Verhältnismäßigkeitsprüfung praktisch in den Tatbestand des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG verlagert, was im Ergebnis keinen Unterschied macht. Der VGH Baden-Württemberg fasst diese Entwicklung zutreffend zusammen, wenn er von einer „Tatbestandslösung“ und einer „Rechtsfolgenlösung“ spricht¹²⁹.

5.2.8 Bestandsschutz

Die als besondere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angesehene Bestandsschutzregelung des § 18 (7) KrWG wurde in 14 erstinstanzlichen und sieben zweitinstanzlichen Entscheidungen für anwendbar gehalten. In sieben erstinstanzlichen Entscheidungen wurde die Untersagung bestätigt, weil unzuverlässige Sammler nicht schutzwürdig seien. Der Bayerische VGH nahm dies in drei zweitinstanzlichen Entscheidungen auch bei Bestandssammlungen an, die die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nicht gemäß § 13 (3) Nr. 3 KrW-/AbfG nachgewiesen hatten, während das VG Düsseldorf die Vorlage der Nachweise für nachholbar hielt. Das VG Bremen hielt Bestandssammlungen, von denen der öRE keine Kenntnis hatte, nicht für schutzwürdig. In drei erstinstanzlichen und vier zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde die Entscheidung davon abhängig gemacht, ob der öRE bereits durch die Bestandssammlung gefährdet war, was vom VG Köln und dem Bayerischen VGH in jeweils einem Fall bejaht wurde. In drei erstinstanzlichen Entscheidungen wurde eine Übergangsfrist von einem Jahr als ausreichend angesehen. In einem Fall wurde die Übergangsfrist von einem Jahr als nicht ausreichend angesehen, weil vor dem Inkrafttreten des KrWG getätigte Investitionen insbesondere in Fahrzeuge und langfristige Verträge zu berücksichtigen seien. In diesem Fall waren allerdings bereits die Vermutungen des § 17 (3) Satz 3 KrWG verneint worden, so dass es darauf nicht mehr ankam.

5.2.9 Befristungen

Das VG Ansbach stufte in zwei Parallelentscheidungen die Befristung von Sammlungen, bei denen die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung hinreichend dargelegt war und die Vermutungen des § 17 (3) Satz 3 KrWG nicht bejaht werden konnten, als nicht erforderlich und daher als unzulässigen Widerrufsvorbehalt ein¹³⁰.

Während die Verwaltungsgerichte Ansbach, Kassel, Münster und Würzburg § 18 (5) Satz 1 KrWG als maßgebliche Rechtsgrundlage für Befristungen ansehen, sind diese nach Ansicht des VG München jedenfalls in Verbindung mit einer Untersagung für die Zeit nach Fristablauf als Untersagung nach § 18 (5) Satz 2 KrWG mit Übergangsfrist als Nebenbestimmung auszulegen. Der Bayerische VGH hat die Berufung gegen eine nicht veröffentlichte Entscheidung des VG München wegen Richtigkeitszweifeln mit dem Hinweis zugelassen, dass zweifelhaft sei, „ob der streitgegenständliche Bescheid vom 1. Oktober 2013, insbesondere nach Aufhebung seiner Ziffer II in der mündlichen Verhandlung

¹²⁸ Urt. v. 16.10.2014 – M 17 K 13.377 – juris Rn. 75 ff.

¹²⁹ Beschl. v. 09.09.2013 – 10 S 1116/13 – juris Rn. 51; Beschl. v. 04.03.2014 – 10 S 1127/13 – juris Rn. 52.

¹³⁰ VG Ansbach, Urt. v. 26.03.2014 – AN 11 K 13.01592 – juris Rn. 37; Urt. v. 26.03.2014 – AN 11 K 13.01604 – juris Rn. 35.

vor dem Verwaltungsgericht am 17. Juli 2014, als Untersagungsbescheid nach § 18 (5) Satz 2 KrWG ausgelegt werden kann“. In einem anderen Fall hat der Bayerische VGH die Auslegung einer Befristung als Untersagung bestätigt.

Im Ergebnis macht dies keinen Unterschied, weil auch Befristungen nur zulässig sind, „soweit dies erforderlich ist, um die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 (2) Satz 1 Nr. 3 oder 4 sicherzustellen“. Wenn die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 (2) Satz 1 Nr. 3 oder 4 KrWG auf diese Weise sichergestellt werden kann, wäre es unverhältnismäßig, die Sammlung zu untersagen. Ob und in welchem Umfang die Befristung tatsächlich erforderlich ist, um die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 (2) Satz 1 Nr. 3 oder 4 KrWG sicherzustellen, hängt von den Einzelfallumständen ab und muss daher im Einzelfall ggf. gerichtlich geklärt werden.

Eine andere Frage ist, ob neben der Befristung bereits eine Untersagung für die Zeit nach Fristablauf ausgesprochen werden darf, und ob mit der Befristung auch ohne ausdrückliche Tenorierung zugleich eine nach Ablauf der Frist einsetzende Untersagung verbunden ist. Letzteres ist durch Auslegung des jeweiligen Bescheides im Einzelfall zu ermitteln. Soweit es sich bei der Befristung um eine hinausgeschobene Untersagung handelt, ist die Einlegung von Rechtsmitteln erforderlich, um zu verhindern, dass die Untersagung bestandskräftig wird mit der Folge, dass sich dies durch eine Neuanzeige derselben (identischen) Sammlung nicht mehr ändern lässt. Die weitere Frage, ob eine Untersagung für die Zeit nach Fristablauf gerechtfertigt werden kann, dürfte von den Einzelfallumständen abhängen, nämlich davon, wie sicher sich die Erforderlichkeit der Untersagung für einen in der Zukunft liegenden Zeitraum beurteilen lässt. Dass Untersagungen für die Zeit nach Fristablauf in den ausgewerteten Entscheidungen keinen Bestand hatten, zeigt, dass es praktisch kaum möglich ist, die Erforderlichkeit der Untersagung für einen in der Zukunft liegenden Zeitraum so sicher zu begründen, dass dies den Voraussetzungen in § 17 Abs. 3 Nr. 1 KrWG genügt und der mit der Untersagung verbundenen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen kann.

5.3 Bewertung durch die Gutachter

5.3.1 Sachverhalte

Fraglich ist, ob die Sachverhalte, die den ausgewerteten Entscheidungen entnommen werden können, was bei Beschlüssen im Eilverfahren und in Entscheidungen über Berufungszulassungsanträge ohnehin oft nicht oder nur lückenhaft möglich ist, repräsentativ sind. Dagegen spricht schon, dass es keine Entscheidungen aus Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen gibt. Geklagt werden kann nur dort, wo Untersagungen, Befristungen oder Auflagen angeordnet wurden. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass jede Untersagungsverfügung angefochten wird. Außerdem wird nicht jede Entscheidung veröffentlicht. Dass von den ausgewerteten zweitinstanzlichen Entscheidungen nur wenige zu ausgewerteten erstinstanzlichen Entscheidungen ergangen sind, macht dies deutlich. Bei den veröffentlichten Entscheidungen ist außerdem zu berücksichtigen, dass es Parallelentscheidungen bzw. Entscheidungen in Eil- und Hauptsacheverfahren gegen denselben Beklagten gibt und Entscheidungen verschiedener Gerichte, die denselben Kläger betreffen, dessen Sammlungen wegen Unzuverlässigkeit untersagt wurden, was aufgrund der Anonymisierung allerdings nicht immer erkennbar ist. Dadurch bekommen Einzelfälle statistisch ein größeres Gewicht als sie tatsächlich haben. Sachverhalte, die den ausgewerteten Entscheidungen entnommen werden können, können daher weder in Bezug auf die Sammlungen noch in Bezug auf die Behörden und deren Entscheidungspraxis als repräsentativ angesehen werden.

5.3.2 Neutralitätspflicht

Dass der Neutralitätspflicht durch eine innerbehördliche organisatorische und personelle Trennung der Zuständigkeiten genügt werden kann, ist einhellige Auffassung der Verwaltungsgerichte und der Obergerichte. Auch wenn dies bislang allerdings weder vom BVerwG noch vom EuGH bestätigt wur-

de, bestehen insoweit keine Rechtsanwendungsprobleme. Die Fälle, in denen die erforderliche organisatorische und personelle Trennung nur auf dem Papier vollzogen bzw. durch eine informelle Beteiligung des öRE umgangen oder durch Kreistagsbeschlüsse und Weisungen der Behördenleitung aufgehoben wurde, bestätigen allerdings das Ergebnis der Befragungen, dass eine organisatorische Trennung nur auf der nächsthöheren Hierarchieebene nicht die Neutralität gewährleistet, die dies theoretisch gewährleisten soll. Daher ist die diesbezügliche Handlungsempfehlung des Monitoring-Berichts aus gutachterlicher Sicht nach wie vor berechtigt, dass die Länder die von Ihnen getroffene Zuständigkeitsregelung vor dem Hintergrund der Erkenntnis überprüfen sollten, „dass die Entscheidungsfindung durch eine neutrale Behörde, die nicht auf der gleichen Ebene wie der öRE angesiedelt ist, die Transparenz und die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen entscheidend erhöhen würde“¹³¹.

5.3.3 Träger der Sammlung

Dass Personengesellschaften Träger einer gewerblichen Sammlung sein können, ist durch das Urteil des BVerwG vom 01.10.2015 – 7 C 8.14 und 7 C 9.14 – geklärt. Für gemeinnützige Sammlungen ergibt sich dies bereits unmittelbar aus § 3 (17) KrWG.

Auch wenn die ausgewerteten Urteile nicht repräsentativ sind, fällt auf, dass es im Verhältnis zu den Entscheidungen zu gewerblichen Sammlungen nicht nur weniger, sondern überhaupt keine Entscheidungen zu „echten“ gemeinnützigen Sammlungen gibt. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass echte gemeinnützige Sammlungen nach dem Ergebnis der Befragungen nur selten untersagt werden. Die von den Verwaltungsgerichten teilweise verlangte Darlegungs- und Prüfungsintensität bei gewerblichen Sammlungen schafft einen Anreiz, Sammlungen für einen gemeinnützigen Träger durchzuführen oder einen solchen vorzuschieben, der gemäß § 18 (3) KrWG nicht zur Darlegung der Verwertungswege und der Verwertung verpflichtet ist und dessen Sammlung auch nicht wegen überwiegender öffentlicher Interessen untersagt werden kann. Es handelt sich allerdings um wenige Einzelfälle, so dass davon auszugehen ist, dass die Definition der gemeinnützigen Sammlung, insbesondere das Gebot zur nahezu vollständigen Auskehrung des Veräußerungserlöses durch den beauftragten gewerblichen Sammler (§ 3 (17) S. 2 KrWG) Missbräuchen insgesamt wirksam vorbeugt. Da derartige Fälle sowohl durch die Befragungen als auch durch die Auswertung der Rechtsprechung ebenso bestätigt werden konnten wie auffällige Häufungen von Untersagungen und die zielgerichtete Verdrängung gewerblicher Sammlungen, spricht einiges dafür, dass der bürokratische Aufwand, die Untersagungsmöglichkeit wegen überwiegender öffentlicher Interessen oder beides zusammen einerseits und die geringe Kontrolldichte bei gemeinnützigen Sammlungen andererseits das Vorschieben eines gemeinnützigen Sammlungsträgers attraktiv machen. Dieser Missbrauch kann jedoch auf Vollzugsebene wirksam verhindert werden, indem die gemäß § 18 (3) Satz 1 Nr. 1 KrWG darzulegende Organisation der Sammlung genau geprüft, ggf. weitere Sachaufklärung gemäß §§ 24, 26 VwVfG betrieben und von der in § 18 (3) Satz 2 KrWG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, bei gemeinnützigen Sammlungen im Einzelfall die gleichen Darlegungen zu verlangen wie bei gewerblichen Sammlungen.

5.3.4 Zuverlässigkeit

Sammlungen „schwarzer Schafe“ können wegen Unzuverlässigkeit gemäß § 18 (5) Satz 2 Alt. 1 KrWG oder wegen unvollständiger Angaben gemäß § 62 KrWG untersagt werden. Dabei geht es vor allem um das Aufstellen von Containern ohne Erlaubnis, das Verschleiern von Trägerschaft und Umfang der Sammlung und dubiose Verwertungswege. Es wird nicht verkannt, dass der Vollzugsaufwand zum Nachweis der Unzuverlässigkeit beträchtlich sein kann, doch betrifft dies nur die Ermittlung des

¹³¹ BT-Drs. 18/800, S. 25.

Sachverhalts und nicht die Auslegung und Anwendung der §§ 17, 18 KrWG. Insoweit besteht daher aus gutachterlicher Sicht kein Handlungsbedarf. Es wird auch nicht verkannt, dass die Anforderungen an die Anzeige noch nicht vollständig geklärt und teilweise von den Vollzugsbehörden und den die Vollzugspraxis bestätigenden Gerichten so hoch angesetzt werden, dass sie nicht mehr erfüllt werden können¹³². Das ist jedoch eine die Auslegung und Anwendung der §§ 18 (5) Satz 2 Alt. 1, 62 KrWG nur mittelbar berührende Frage der Auslegung und Anwendung des § 18 Abs. 2 KrWG, die gesondert zu bewerten ist (dazu sogleich).

5.3.5 Anforderungen an die Anzeige

Hinsichtlich der der Anzeige gewerblicher Sammlungen gemäß § 18 (2) KrWG beizufügenden Angaben bestätigen die ausgewerteten Entscheidungen die im Monitoring-Bericht wiedergegebenen Einschätzungen der Betroffenen und die Bewertung der Bunderegierung einschließlich des daraus abgeleiteten Handlungsbedarfs, der insbesondere in den nachfolgend dargestellten Bereichen besteht.

5.3.5.1 Angabe der Containerstandorte

Ob gemäß § 18 (2) Nr. 2 KrWG auch und wenn ja, in welchem Umfang, die Angabe der Containerstandorte verlangt werden kann, ist höchststrichterlich noch nicht geklärt. Zur Prüfung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung und entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen gemäß § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 und (3) KrWG dürfte eine genaue Standortangabe nicht notwendig sein. Angesichts der großen Zahl von Entscheidungen, in denen Container ohne Erlaubnis aufgestellt worden waren, spricht viel dafür, dass es vor allem darum geht, dass Sammler, die illegal Container aufgestellt haben, nicht entdeckt werden wollen, und umgekehrt der Vollzug der Straßengesetze erheblich erleichtert würde, wenn feststände, wo Container stehen und wer diese betreibt. Durch § 18 (2) Nr. 2 KrWG soll allerdings nicht der Vollzug der Straßengesetze erleichtert werden, für den die Abfallbehörden jedoch nicht zuständig sind. Eine zeitnahe Klärung dieser Frage durch die Rechtsprechung ist derzeit nicht zu erwarten, da der Fall, in dem der Bayerische VGH die Revision wegen höchststrichterlichen Klärungsbedarfs hinsichtlich der Frage, welche Anforderungen an die Darlegung des Verwertungsweges gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG zu stellen seien, zugelassen hat¹³³, eine Altmetallsammlung und die Frage der Darlegung der Verwertungswege gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG betraf (s.u.).

5.3.5.2 Darlegung der Verwertungswege

Die Frage, ob gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG jeder Verwerter bis zum Ende der Abfalleigenschaft benannt werden muss, ist. Gegen die Entscheidung des Bayerischen VGH vom 10.2.2015, die einen Nachweis der abschließenden Verwertung fordert, ist jedoch ein Revisionsverfahren¹³⁴ zur Klärung dieser Frage beim BVerwG anhängig, so dass mit einer zeitnahen Klärung gerechnet werden kann.

Dass die Frage zunächst in einem Fall entschieden wurde, der eine Altmetallsammlung betrifft, dürfte kein Zufall sein, da die Verwertungswege auch nach den eigenen Erfahrungen der Gutachter gerade in dieser Branche als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gelten und es nicht unüblich ist, dass Wettbewerber sich über Anträge auf Informationszugang nach dem UIG oder auf Akteneinsicht nach dem VwVfG in Widerspruchsverfahren gegen Genehmigungen Kenntnis über die Verwertungswege der Konkurrenz zu verschaffen versuchen, die dem öRE, der in einem Wettbewerbsverhältnis zum privaten Sammler steht, über das Stellungnahmeverfahren gemäß § 18 Abs. 4 KrWG offenbart werden.

¹³² Vgl. dazu bereits Monitoring-Bericht, BT-Drs 18/800, S. 6 ff., 16 ff.

¹³³ Urt. v. 29.01.2015 – 20 B 14.666 – juris Rn. 41.

¹³⁴ BVerwG, Az. 7 C 5.15.

Aus gutachterlicher Sicht sollten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht nur gegenüber gewerblichen Wettbewerbern, sondern auch gegenüber dem konkurrierenden öRE mindestens in dem Umfang geschützt bleiben, in dem sie gemäß §§ 9 UIG, 10 (2) und (3) BImSchG, 29 (2) VwVfG geschützt werden. Der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse könnte zwar auch dadurch gewährleistet werden, dass dem öRE solche Angaben gemäß § 30 VwVfG nicht mitgeteilt werden, doch dürfte dies bei einer nur innerbehördlichen Trennung der Zuständigkeiten den Geheimnisschutz nur dann gewährleisten, wenn der Zugriff von öRE-Mitarbeitern auf die Akten der für die Anzeige zuständigen Behörde technisch ausgeschlossen wäre. Davon abgesehen würde sich der bürokratische Aufwand stark erhöhen, weil die Kennzeichnung der als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse anzusehenden Daten sehr aufwändig und unklar ist, wie verfahren wird, wenn die für die Anzeige zuständige Behörde nicht alle als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gekennzeichneten Angaben ebenfalls als solche ansieht. § 30 VwVfG führt daher aus gutachterlicher Sicht nur zu einem noch höheren Vollzugsaufwand – auch für die Behörden –, der angesichts der ohnehin schon beklagten prohibitiven Wirkung des Vollzugsaufwands¹³⁵ im Hinblick darauf, dass die Sammlungen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG fallen, nicht nur praktisch, sondern auch von Rechts wegen problematisch sein dürfte. Dies wirft die Frage auf, wozu umfassende Angaben zu den Verwertungswegen überhaupt benötigt werden. Sicherlich muss der öRE zur Abschätzung seiner eigenen Betroffenheit wissen, welche Abfälle von der Sammlung erfasst werden. Eine Kenntnis der anschließenden Verwertungswege ist jedoch nicht erforderlich. Über die Einhaltung der umweltrechtlichen Anforderungen in den Verwertungsanlagen wacht ohnehin allein die zuständige Überwachungsbehörde und die grenzüberschreitende Verbringung ist einschließend der Überwachung abschließend in der EU-Abfallverbringungsverordnung geregelt.

5.3.5.3 Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung

Noch nicht hinreichend durch die Rechtsprechung geklärt sind die Anforderungen an die Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung gemäß § 18 (2) Nr. 5 KrWG. Wenn in etwa einem Drittel der ausgewerteten Entscheidungen darüber gestritten wurde, ob die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung hinreichend dargelegt ist und dies – soweit eine Sachprüfung erfolgte – genauso oft bejaht wie verneint wurde, deutet dies darauf hin, dass es in Bezug auf die Darlegungsanforderungen bei § 18 (2) Nr. 5 KrWG und das Merkmal der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung in § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG ein Auslegungs- und Anwendungsproblem gibt. Dabei zeichnen sich in der Rechtsprechung auf Basis unterschiedlicher Fallkonstellationen folgende Tendenzen ab:

Für die Einen kommt es nur darauf an, dass sichergestellt ist, dass es einen Abnehmer für die gesamte Sammelmenge gibt, was durch ein Bestätigungsschreiben des Abnehmers hinreichend dargelegt wird. Andere meinen, dass es darauf ankommt, ob bei der Sortierung unverwertbares Material anfällt und wie dieses ggf. beseitigt wird, weswegen die Angabe der Sortierfraktionen, deren Menge und deren Verbleib für notwendig, aber auch ausreichend erachtet wird. Wieder andere fordern darüber hinaus eine Darlegung, wie die Abfälle nach der Sortierung behandelt werden und ob der Abnehmer über alle erforderlichen Genehmigungen verfügt, was ohne die Benennung der weiteren Abnehmer und eine lückenlose Darlegung der Behandlung bis zum Ende der Abfalleigenschaft nicht möglich ist.

Es geht zu weit, im behördlichen Verfahren Nachweise zu fordern, wo das Gesetz nur Darlegungen verlangt. Soweit die Behörden und Gerichte sich durch den Untersuchungsgrundsatz für berechtigt und/oder verpflichtet halten, die Darlegungen zu überprüfen, muss von den Instrumenten der §§ 24,

¹³⁵ Vgl. dazu oben Abschnitt 4.4.4 und bereits Monitoring-Bericht, BT-Drs. 18/800, S. 16 f.

26 VwVfG bzw. der §§ 87, 98 VwGO soweit wie möglich und auch dann, wenn dies aufwändig ist, Gebrauch gemacht werden, bevor eine Beweislastentscheidung getroffen werden kann.

Dass deutsche Kreisverwaltungen den Vollzug der Abfallgesetze in Litauen, Polen, Spanien und anderen Ländern kontrollieren müssen, obwohl es sich um grün gelistete Abfälle i. S. d. EU-Abfallverbringungsverordnung handelt, dürfte europarechtlich problematisch sein (s. bereits oben). Die Kreisverwaltungen können dies im Übrigen auch gar nicht leisten und wenn nur noch geprüft wird, ob die Darlegungen der vorgesehenen Verwertungswege „schlüssig und nachvollziehbar“ sind, stellt dies noch nicht sicher, dass die Abfälle auch tatsächlich ordnungsgemäß und schadlos verwertet werden. Der Bürokratieaufwand für Sammler und Behörden würde allerdings wirksam reduziert, wenn bei „klassischen“ Verwertungsabfällen mit „etablierten Verwertungswegen“ von weiteren Darlegungen abgesehen werden könnte, wie das in der Vollzugspraxis einiger Länder und einigen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte auch befürwortet wurde. Diese Praxis hatte sich bereits unter der sogar einen Nachweis der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung fordernden Regelung des § 13 Abs. 3 Nr. 3 KrW-/AbfG als herrschende Rechtsprechung etabliert. Zu Umfang der Darlegungspflicht des Sammlers und den hieraus folgenden Konsequenzen hat bereits der Monitoring-Bericht umfassend Stellung genommen¹³⁶.

Angesichts der Tatsache, dass sich die durch gewerbliche Sammlungen bedingten Mindereinnahmen der örE im einstelligen Prozentbereich bewegen und selbst Eilentscheidungen bei vollständiger Abarbeitung des Prüfprogramms der §§ 17, 18 KrWG den Umfang von Büchern haben, stehen wirtschaftliche Bedeutung und administrativer Aufwand außer Verhältnis. Das trifft vor allem Kleinsammler, die wenig Umsatz generieren. Die Forderung nach einer Begrenzung des Unterlagenumfangs im Anzeigeverfahren, die bereits im ersten Monitoringverfahren erhoben wurde¹³⁷, hat daher nach wie vor ihre Berechtigung.

5.3.6 Überwiegendes öffentliches Interesse

§ 17 (3) Satz 2 Alt. 1 KrWG – Verhinderung der Pflichtenerfüllung – und § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 2 KrWG – Gebührenstabilität – sind praktisch bedeutungslos, weil die Sammelmengen bzw. die daraus zu generierenden Erlöse im Vergleich zum sonstigen Hausmüll und dem Gebührenaufkommen geringfügig sind. Insoweit gibt es keine Auslegungs- und Anwendungsprobleme. Überwiegende öffentliche Interessen können einer gewerblichen Sammlung daher praktisch nur im Fall des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG und im Fall des § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG entgegenstehen.

5.3.6.1 Hochwertige getrennte Verwertung durch örE

Die Vermutung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG setzt eine hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung durch den örE voraus, gilt jedoch gemäß § 17 (3) Satz 4 KrWG nicht, wenn die gewerbliche Sammlung wesentlich leistungsfähiger ist.

Von einer Entscheidung abgesehen wurde in allen ausgewerteten Entscheidungen die getrennte *Erfassung* durch den örE auch als hochwertig angesehen. Ob die *Verwertung* durch den örE als hochwertig einzustufen ist, wurde trotz des klaren Wortlauts („hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung“) in keiner Entscheidung thematisiert. Das steht in gewissem Widerspruch zu der Intensität, mit der von den zuständigen Behörden die in § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG vorausgesetzte ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der vom gewerblichen Sammler erfassten Abfälle geprüft wird. Das Prüfungsdefizit dürfte ein Grund dafür sein, dass es auf die Hochwertigkeit der Entsorgung in der Praxis – entgegen dem klaren Wortlaut der §§ 8 (1) Satz 3, 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG – nicht ankommt.

¹³⁶ Vgl. die Kritik des Monitoring-Berichts an der Rechtsprechung: „zweierlei Maß“, BT-Drs. 18/800, S. 16 f.

¹³⁷ Vgl. dazu bereits Monitoring-Bericht, BT-Drs. 18/800, S. 16 f.

§ 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG bedarf nach bislang übereinstimmender Meinung einer europarechtskonformen Auslegung. Dabei hat sich die Meinung herausgebildet, mindestens 10 % Mengenentzug zu fordern und dann im Wege einer Einzelfallprüfung festzustellen, ob es tatsächlich zu einer Beeinträchtigung kommt, was in den vorliegenden Sachverhalten bisher aller Regel verneint wurde. Der Bayerische VGH hält in seinem Urteil vom 10.02.2015 – 20 B 14.170 eine „grundsätzliche Korrektur (des Wortlauts) aufgrund der Wertungen des Art. 12 GG oder Art. 106 Abs. 2 AEUV“ im Gegensatz zum VGH Baden-Württemberg¹³⁸ allerdings nicht für erforderlich, da das BVerwG in seinem Altpapierurteil zur Regelung des § 13 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG bereits „geklärt“ habe, dass der partielle Ausschluss privater Entsorgungsunternehmen aus der Verwertung von Hausmüllbestandteilen verfassungsrechtlich zulässig sei (Art. 12 Abs. 1 GG) und auch nicht gegen EU-Recht verstoße. Gleichwohl bedürfe „der Gesetzeswortlaut des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG einer einschränkenden Auslegung“, nach der „nicht jede geringfügige Auswirkung der gewerblichen Sammlungen auf die haushaltsnahe Erfassung und Verwertung der Abfälle durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger“ genüge. Hierfür bedürfe es nach wie vor einer Betrachtung und Bewertung der Umstände des Einzelfalls. Im Rahmen der Einzelfallprüfung stellt der Bayerische VGH auf das Verhältnis der Summe der angemeldeten Mengen gewerblicher Sammlungen und der Potenzialmenge im Gebiet des öRE ab. Dieser Rechtsprechung hat sich nunmehr das OVG Nordrhein-Westfalen angeschlossen und diese durch ein den bisherigen Schwellenwert berücksichtigendes Prüfungsschema für die Einzelfallprüfung weiterentwickelt¹³⁹. Soweit die Notwendigkeit einer europarechtskonformen Auslegung verneint wird, gleichwohl aber mehr als nur geringfügige Auswirkungen gefordert werden, intendiert dies – wie die Bezugnahme auf den Nichtannahmebeschluss des BVerfG¹⁴⁰ zur Verfassungsbeschwerde gegen das Altpapier-Urteil des BVerwG zeigt –, eine Pflicht zur Vorlage an den EuGH gemäß Art. 267 (3) AEUV zu vermeiden.

Das BVerwG wird im anhängigen Revisionsverfahren gegen die Entscheidung des Bayerischen VGH, die durch die beiden vorgenannten obergerichtlichen Entscheidungen aufgeworfenen Fragen zur Auslegung und Anwendung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG klären.¹⁴¹

Auf den Leistungsfähigkeitsvergleich gemäß § 17 (3) Satz 4 KrWG kam es nur in Fällen an, in denen die Vermutung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG bejaht wurde, führte in diesen Fällen aber nie zu einem anderen Ergebnis. Die mangelnde Praxisrelevanz des Leistungsfähigkeitsvergleichs nach § 17 (3) Satz 4 KrWG ist ein weiterer Grund dafür, dass es auf die gesonderte Prüfung der Hochwertigkeit der Entsorgung in der Praxis nicht ankommt. Wenn in zwölf von 19 Entscheidungen wegen fehlender bzw. unzureichender Darlegungen eine Beweislastentscheidung zu Lasten der gewerblichen Sammlung getroffen wurde, zeigt dies, dass die klagenden Sammler damit entweder überfordert waren und/oder von vornherein keine Chancen sahen, den Leistungsfähigkeitsvergleich zu gewinnen. Wenn in fünf Entscheidungen der Leistungsfähigkeitsvergleich auf einen Containerzahlenvergleich reduziert wurde und in nur zwei Entscheidungen, bei denen es sich auch noch um Parallelentscheidungen handelt, auf die Merkmale des § 17 (3) Satz 5 KrWG eingegangen wurde, und auch dies nur unvollständig und auf unsicherer Tatsachengrundlage, zeigt dies, dass der Leistungsfähigkeitsvergleich möglicherweise aufgrund der Vielzahl der zu prüfenden Merkmale, der fehlenden Kriterien für deren Bewertung und des nicht unerheblichen Aufwands zur Ermittlung der maßgeblichen Tatsachen so kompliziert und unsicher ist, dass die Gerichte es vorziehen, es darauf nicht ankommen zu lassen. Das wäre allerdings nicht mehr möglich, wenn die weitere Entwicklung der Rechtsprechung

¹³⁸ Beschl. v. 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - juris.

¹³⁹ Urte. v. 21.09.2015 – 20 A 2120/14 – juris.

¹⁴⁰ Beschl. v. 28.08.2014 – 2 BvR 2639/089 – juris.

¹⁴¹ Urte. des Bay VGH vom 10.02.2015 – 20 B 14.170, Urte. des OVG Nordrhein-Westfalen v. 21.9.2015 (20 A 2120 A 2120/14).

dazu führen würde, dass die Vermutung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG kaum noch verneint werden könnte. Die juristischen Fragen könnten sich dann möglicherweise auf die Auslegung und Anwendung von § 17 (3) Satz 4 und 5 KrWG verschieben. Geht man einmal davon aus, dass § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 i. V. m. Satz 4 KrWG zu keinem anderen Ergebnis führen kann als eine Vergabe von Entsorgungsleistungen aufgrund entsprechender Hochwertigkeitsanforderungen oder -kriterien, die den Vermutungstatbestand des § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG erfüllt, dürften an die Auslegung und Anwendung des § 17 (3) Satz 4 KrWG als funktionalem Äquivalent keine geringeren Anforderungen gestellt werden als sie für die Festlegung und Anwendung von Vergabekriterien im Vergabeverfahren gelten, die sich nicht nur bewährt, sondern als Kondensat langjähriger Erfahrung auch als notwendig erwiesen haben, um die Chancengleichheit im Wettbewerb zu gewährleisten.

5.3.6.2 § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG

Dass es zu § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG nur halb so viele Entscheidungen gibt wie zu § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass der Leistungsfähigkeitsvergleich gemäß § 17 (3) Satz 4 KrWG keine Einschränkung des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG darstellt und es im Gegensatz zu § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht schon reicht, wenn der öRE eine eigene getrennte Erfassung durchführt oder dies konkret plant, sondern außerdem noch eine Vergabe zumindest konkret bevorstehen muss. An Letzterem fehlt es, wenn der öRE selbst sammelt oder noch nicht absehbar ist, wann und mit welchem Inhalt der Auftrag ausgeschrieben wird.

Geklärt ist, dass ein Erschweren und Unterlaufen der Vergabe bei vor der Ausschreibung angezeigten Sammlungen nicht in Betracht kommt. Insoweit gibt es keine Auslegungs- und Anwendungsprobleme.

Welche Anforderungen an eine „Vergabe“ i. S. d. § 17 (3) Satz 3 KrWG zu stellen sind, ist allerdings unklar. So stellt sich die Frage, ob nur Aufträge i. S. d. § 99 (1) GWB und auch diese nur dann geschützt sind, wenn sie rechtmäßig vergeben werden. Unklar ist auch, inwieweit Nachweise der Verfügungsbefugnis über Containerstandorte, die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sowie die für die Hochwertigkeit maßgeblichen Merkmale des § 17 (3) Satz 5 KrWG angefordert und zum Vergabekriterium gemacht werden können oder – zur Erfüllung der Pflichten aus § 8 (1) Satz 3 KrWG – sogar müssen. Abgesehen davon, dass nur so eine ordnungsgemäße, schadlose und hochwertige Verwertung sichergestellt werden könnte, wäre die Beschränkung des Wettbewerbs auf den Wettbewerb um den Markt sowohl im Hinblick auf Art. 12 GG als auch im Hinblick auf Art. 28 ff. AEUV kaum zu rechtfertigen, wenn die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung durch zuverlässige Unternehmen nicht ebenso gewährleistet wäre wie beim Wettbewerb im Markt nach Maßgabe des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG.

Geklärt ist immerhin, dass die Erteilung einer straßenrechtlichen Wegekonzession keine Vergabe von Entsorgungsleistungen i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG ist. Die zahlreichen Entscheidungen, in denen es um das illegale Aufstellen von Sammelcontainern ging, sprechen dafür, dass die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis für gewerbliche Sammler ein größeres Problem ist als es die §§ 17, 18 KrWG sind. Da die Sondernutzungserlaubnisse von den Städten und Gemeinden erteilt werden, die überwiegend nicht öRE sind, spricht einiges dafür, dass eine abfallrechtliche Vergabe von Entsorgungsleistungen i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG nur für die kreisfreien Städte attraktiv ist, die zugleich öRE und Straßenbulasträger sind und daher die Containerstandorte gleich mit ausschreiben können. Ob die ausgewerteten Entscheidungen nur derartige Fälle betrafen, lässt sich den Entscheidungen allerdings nicht entnehmen.

5.3.7 Verhältnismäßigkeit und Bestandsschutz

Die Verhältnismäßigkeit stellt in den ausgewerteten Entscheidungen faktisch kein Korrektiv dar, das dazu führen kann, dass eine Sammlung trotz Unzuverlässigkeit, trotz der Weigerung, unvollständige Angaben zu vervollständigen oder trotz Bejahung der Vermutung des § 17 (3) Satz 3 KrWG nicht un-

tersagt werden kann. Hinsichtlich der Vermutung des § 17 (3) Satz 3 KrWG liegt dies allerdings daran, dass die Rechtsprechung zu einer Tatbestandslösung neigt, bei der die Verhältnismäßigkeit bereits bei der Anwendung des § 17 (3) Satz 3 KrWG zu berücksichtigen ist. Dabei ist umstritten, inwieweit eine Kontingentierung möglich ist.

Der Bestandsschutz nach § 18 (7) KrWG ist auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens des KrWG bestehende Sammlungen beschränkt und verliert daher an Bedeutung. Der Anwendungsbereich ist beschränkt auf zuverlässige Sammler, deren Sammlung dem örE bekannt war und die eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung gemäß § 13 (3) Nr. 3 KrW-/AbfG nachweisen können. Auch für diese Sammler reduziert sich der Bestandsschutz jedoch nach der bisherigen Rechtsprechung auf ein bis drei Jahre Übergangsfrist. Die Auswertung bestätigt die im Monitoring-Bericht bereits festgestellte restriktive Auslegung des Vertrauensschutzes gemäß § 18 (7) KrWG.

5.3.8 Befristungen

Befristungen sind Einzelfallentscheidungen, so dass nur im Einzelfall gerichtlich geklärt werden kann und muss, ob die Befristung – insbesondere soweit es sich um eine hinausgeschobene Untersagung handelt – unter Berücksichtigung der Einzelfallumstände geeignet, erforderlich und angemessen ist, um die Einhaltung der Voraussetzungen des § 17 (2) Nr. 4 KrWG sicherzustellen. Soweit die Investitionssicherheit des Sammlers zu berücksichtigen ist, besteht aus Sicht der Gutachter allerdings eine tatsächliche Vermutung dafür, dass die Laufzeit eines entsprechenden Vertrags zwischen dem betroffenen örE und einem Dritten und subsidiär die übliche Laufzeit entsprechender Verträge zwischen örE und Dritten ausreichend aber auch erforderlich ist.

5.4 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten:

- a) Sachverhalte, die den ausgewerteten Entscheidungen entnommen werden können, sind Momentaufnahmen und weder in Bezug auf Art und Umfang gewerblicher Sammlungen noch in Bezug auf die Behörden und deren Entscheidungspraxis repräsentativ.
- b) Die Rechtsprechung ist unisono der Auffassung, dass die Neutralitätspflicht gewahrt ist, wenn sowohl Sachbearbeiter und als auch Sachgebietsleiter personenverschieden sind. Es bestehen aber Anhaltspunkte dafür, dass dies praktisch weniger wirksam ist als es theoretisch sein sollte (siehe Auswertung in 4.1.2.1).
- c) Sammlungen „schwarzer Schafe“ können wegen Unzuverlässigkeit gemäß § 18 (5) Satz 2 Alt. 1 KrWG untersagt werden. Auslegungs- und Anwendungsprobleme gibt es dabei nicht (Container ohne Erlaubnis nur bei systematischem und massivem Fehlverhalten). Die Sachverhaltsermittlung für den Nachweis der Unzuverlässigkeit von anzeigenden Gewerbetreibenden oder (angeblich) gemeinnützigen Organisationen durch die zuständigen Behörden stellt derzeit einen erheblichen Aufwand dar.
- d) Sammlungen „schwarzer Schafe“ können auch wegen (formell) unvollständiger Angaben gemäß § 62 KrWG i. V. m. § 18 (2) KrWG oder (materiell) unzureichender Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung gemäß § 18 (5) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 (2) Satz 1 Nr. 4 KrWG untersagt werden. ist, ob und inwieweit ggf. die Angabe von Containerstandorten gemäß § 18 (2) Nr. 2 KrWG verlangt werden kann bzw. dargelegt werden muss und welche Angaben gemäß § 18 (2) Nr. 4 und 5 KrWG verlangt werden können bzw. dargelegt werden müssen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Frage in einem bereits anhängigen Revisionsverfahren vom BVerwG zeitnah geklärt werden wird.
- e) § 17 (3) Satz 2 Alt. 1 KrWG – Verhinderung der Pflichtenerfüllung – und § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 2 KrWG – Gebührenstabilität – wurden in keinem Fall bejaht, weil die Erlösminderungen der örE im einstelligen Prozentbereich lagen.

§ 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 1 KrWG – Getrennterfassung durch örE – ist von zentraler Bedeutung. In 31 erstinstanzlichen und in 13 zweitinstanzlichen Entscheidungen wurde zugunsten des Sammlers und in 21 erstinstanzlichen und zwei zweitinstanzlichen Entscheidungen zugunsten der Behörde und des örE entschieden. Es sind mehr als nur geringfügige Auswirkungen erforderlich. Bis Ende 2014 hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dass mindestens 10 % rechnerischer Mengenentzug und darüber hinaus ein tatsächlicher Mengenentzug im Einzelfall erforderlich sind. Während der rechnerische Mengenentzug in den ausgewerteten Entscheidungen immer größer 10 % war, konnte, soweit zusätzlich auf den tatsächlichen Mengenentzug abgestellt wurde, dieser im jeweiligen Einzelfall nicht festgestellt werden. Der Bayerische VGH verneinte in seinem Urteil vom 10.02.2015 – 20 B 14.710 – die Geringfügigkeit im Einzelfall aufgrund des rechnerischen Mengenentzugs, ohne einen maßgeblichen Schwellenwert zu benennen. In eine ähnliche Richtung geht das aktuelle Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen v. 21.9.2015 – 20 A 2120 A 2120/14. Das OVG Nordrhein-Westfalen versteht die Regelung des § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 als „(widerlegliche) Vermutung oder als Regelfall mit Ausnahmeverbehalt“. Mit Blick auf die damit intendierte Möglichkeit einer einschränkenden Auslegung des Regelbeispiels ergibt sich auch für das OVG Nordrhein-Westfalen „kein Bedarf“ für eine einschränkende europarechtskonforme Auslegung. In der Sache entwickelt das OVG Nordrhein-Westfalen eine Faustformel, nach der bei bestimmten Sammelmengen des Sammlers auch bei Hinzutreten weiterer Sammler regelmäßig (bei 50 % der Sammelmenge des örE) oder regelmäßig nicht (bei 10 % der Sammelmenge des örE) von einer wesentlichen Beeinträchtigung des örE auszugehen sei. Die Revision ist beim BVerwG anhängig.

- f) Auf die Hochwertigkeit kommt es derzeit nicht entscheidend an, weil nahezu jede Getrennterfassung durch den örE – ohne Berücksichtigung der anschließenden Verwertungsleistung – im Rahmen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG als hochwertig angesehen wird und der Leistungsvergleich nach § 17 (3) Satz 4 KrWG in den Fällen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG in keinem Fall zu einem anderen Ergebnis führte.
- g) § 17 (3) Satz 2 Alt. 2 i. V. m. Satz 3 Nr. 3 KrWG – Erschweren oder Unterlaufen der Vergabe von Entsorgungsleistungen – hat in der ausgewerteten Rechtsprechung neben § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG keine eigenständige Bedeutung.
- h) Die Verhältnismäßigkeit hat in den bisher entschiedenen Fällen keine eigenständige Bedeutung, weil die Rechtsprechung zu einer Tatbestandslösung neigt, bei der die Verhältnismäßigkeit bereits bei der Anwendung des § 17 (3) Satz 3 KrWG zu berücksichtigen ist. Der auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens des KrWG bestehende Bestandsschutz gemäß § 18 (7) KrWG verliert an Bedeutung, wird von der Rechtsprechung auf zuverlässige Sammler und ordnungsgemäß durchgeführte Sammlungen beschränkt, und bedeutet lediglich, dass eine Übergangsfrist von ein bis drei Jahren eingeräumt werden muss.
- i) Befristungen sind Einzelfallentscheidungen, so dass nur im Einzelfall gerichtlich geklärt werden kann und muss, ob die Befristung – insbesondere soweit es sich um eine hinausgeschobene Untersagung handelt – unter Berücksichtigung der Einzelfallumstände geeignet, erforderlich und angemessen ist, um die Einhaltung der Voraussetzungen des § 17 (2) Nr. 4 KrWG sicherzustellen.

6 Handlungsempfehlungen

Aus gutachterlicher Sicht sind für den Vollzug¹⁴² der §§ 17, 18 KrWG folgende Maßnahmen zu empfehlen:

- ▶ Mit Blick auf die beobachteten praktischen Probleme und Möglichkeiten einer Umgehung der von den Gerichten vorgegebenen Neutralitätsanforderungen an die zuständige Behörde spricht einiges dafür, dass die für den Vollzug der §§ 17, 18 KrWG **zuständige Behörde** nicht die Gebietskörperschaften sein sollten, die auch öRE oder am öRE als Gesellschafter oder Zweckverbandsmitglieder beteiligt sind. Die Zuständigkeit kann nur durch die Länder geregelt werden.
- ▶ Sofern **Angaben zu Containerstandorten** in der Anzeige gemäß § 18 (2) Nr. 2 KrWG überhaupt verlangt werden können, ist dies jedenfalls nur zulässig, soweit dies zur Prüfung der Voraussetzungen des § 17 KrWG erforderlich ist. Hierzu sollten unter Berücksichtigung des damit verbundenen Vollzugsaufwands bundesweit einheitliche Vollzugshinweise durch die LAGA erarbeitet werden. Auch wenn diese rechtlich unverbindlich sind¹⁴³, können sie – wie das Beispiel der LAGA M 20 zeigt – trotzdem den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssicherheit beitragen.
- ▶ Hinsichtlich der **Darlegung der Verwertungswege** in der Anzeige gemäß § 18 (2) Nr. 4 KrWG sollte ein den § 9 UIG, § 10 (2) und (3) BImSchG, § 29 (2) VwVfG vergleichbarer Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sichergestellt werden. Um einen bundesweit einheitlichen Vollzug sicherzustellen, sollten Vollzugshinweise durch die LAGA erarbeitet werden, da diese den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssicherheit beitragen können, obwohl sie rechtlich unverbindlich sind¹⁴³. Es sollte abgewartet werden, wie das BVerwG im anhängigen Revisionsverfahren¹⁴⁴ entscheidet.
- ▶ Hinsichtlich der **Darlegungen zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung** in der Anzeige gemäß § 18 (2) Nr. 5 KrWG sollten stoffstromspezifische Vollzugshinweise durch die LAGA erarbeitet werden, die den Erkenntnissen dieses Gutachtens Rechnung tragen, um einen bundesweit einheitlichen Vollzug sicherzustellen, da diese den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssicherheit beitragen können, obwohl sie rechtlich unverbindlich sind¹⁴³. Da die Darlegungen zur Verwertung die Darlegung der Verwertungswege voraussetzt, sollte jedoch zunächst abgewartet werden, wie das BVerwG im anhängigen Revisionsverfahren¹⁴⁵ zur Darlegung der Verwertungswege entscheidet.
- ▶ Die **Hochwertigkeit der getrennten Erfassung und Verwertung** i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG ist eine Tatsachenfrage, die in erster Linie durch Sachverständigengutachten beantwortet werden muss und nur eingeschränkt durch Vollzugshinweise konkretisiert werden kann. Inwieweit die Erkenntnisse dieses Gutachtens zur Beantwortung der Tatsachenfrage auf der Grundlage des Sachvortrags der Beteiligten im Einzelfall ausreichen, müssen die Gerichte entscheiden. Die Erarbeitung stoffstromspezifischer technischer Regeln, die als antizipiertes Sachverständigengutachten den Vollzug erleichtern und rechtssicherer machen könnten, durch die LAGA wäre sinnvoll.
- ▶ Hinsichtlich der **Anforderungen an die Geringfügigkeit der Auswirkungen** in Fällen des § 17 (3) Satz 3 Nr. 1 KrWG sollte abgewartet werden, wie das BVerwG im anhängigen Revisionsverfahren entscheidet.

¹⁴² Änderungsvorschläge für das KrWG waren nicht Auftragsgegenstand (s. Auftragsbeschreibung).

¹⁴³ So zur LAGA M 20 BVerwG, Urt. v. 14.04.2005 – 7 C 26.03 – juris Rn. 23.

¹⁴⁴ BVerwG, Az. 7 C 5.15.

¹⁴⁵ BVerwG, Az. 7 C 5.15.

- ▶ Hinsichtlich des **Leistungsfähigkeitsvergleichs** gemäß § 17 (3) Satz 4 KrWG besteht derzeit – unbeschadet der geringen Entscheidungserheblichkeit dieser Regelung in den entschiedenen Fällen – ein gewisses Vollzugsdefizit, das auch auf die Komplexität der Regelung zurückzuführen ist. Der Leistungsvergleich ist jedoch ein wesentliches Instrument für die Fortentwicklung eines hochwertigen Recyclings im Bereich der werthaltigen Haushaltsabfälle, da über ihn die Leistungen des gewerblichen Sammlers sowie die der örE auf den Prüfstand gestellt werden. Bei einer vollständigen, transparenten und nicht zuletzt fairen Anwendung führt der Vergleich zu einem ökologischen Wettbewerb der Entsorgungssysteme und darüber zu einer ökologischen Steigerung des Recyclingniveaus im Bereich der Haushaltsabfälle insgesamt. Zur Sicherstellung eines bundesweit einheitlichen Vollzugs des Instruments sollte die LAGA Kriterien zur Beurteilung der gesetzlichen Leistungsfähigkeitsmerkmale und deren Gewichtung – ggf. entsprechend den vergaberechtlichen Anforderungen an Vergabeunterlagen – erarbeiten, da diese den Vollzug steuern und so zu mehr Rechtssicherheit beitragen können, obwohl sie rechtlich unverbindlich sind¹⁴³.
- ▶ Hinsichtlich des Begriffs der **Vergabe von Entsorgungsleistungen** i. S. d. § 17 (3) Satz 3 Nr. 3 KrWG muss eine Klärung der noch bestehenden und der durch die Vergaberechtsnovelle 2016 möglicherweise noch entstehenden Auslegungsfragen durch die Rechtsprechung abgewartet werden. Im Übrigen ist es Sache der Aufsichtsbehörden der Länder, die Beachtung des § 8 (1) Satz 3 KrWG im Vergabeverfahren, durchzusetzen. Die LAGA könnte durch die Erarbeitung möglicher Mindestanforderungen der Angebote und möglicher Vergabekriterien als Muster die Erreichung einer hochwertigen Verwertung entsprechend den Erkenntnissen dieses Gutachtens fördern.
- ▶ Da **Befristungen** einer aufgeschobenen Untersagung gleichkommen, die Verhältnismäßigkeit jedoch eine Frage der Einzelfallumstände ist, kann die Bemessung der Frist nicht durch Vollzugshinweise geregelt werden. Soweit die Investitionssicherheit des Sammlers zu berücksichtigen ist, besteht aus Sicht der Gutachter eine tatsächliche Vermutung dafür, dass die Laufzeit eines entsprechenden Vertrags zwischen dem betroffenen örE und einem Dritten und subsidiär die übliche Laufzeit entsprechender Verträge zwischen örE und Dritten ausreichend aber auch erforderlich ist und daher von den zuständigen Behörden bei Festsetzung von Höchstfristen nicht unterschritten werden sollte.

7 Quellenverzeichnis

- BDSV (2010): Stahlschrottsortenliste (Stand: 01. Januar 2010).
http://www.bdsv.org/downloads/sortenliste_de.pdf. aufgerufen am 25.09.2015
- BDSV (2015): Deutsche Stahlrecyclingbilanz 1980-2014.
http://www.bdsv.org/downloads/statistik_14.pdf. aufgerufen am 25.09.2015
- BT-Drs 18/800 (2014): Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zur Anzeigepflicht gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen gemäß den §§ 17 und 18 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (Monitoring-Bericht) vom 13.03.2014
- Bundesrat (2011): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts. Bundesrat-Drucksache 216/11 vom 15.04.2011. S. 187.
http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0201-0300/216-11.pdf?__blob=publicationFile&v=3. aufgerufen am 25.09.2015
- Deike, R., Ebert, D., Warnecke, R. u. M. Vogell (2012): Abschlussbericht zum Projekt „Recyclingpotenziale bei Rückständen aus der Müllverbrennung“. Universität Duisburg Essen.
<https://www.itad.de/information/studien/20130110DEIKEHMQVAREcyclingpotentialAbschlussbericht.pdf>. aufgerufen am 25.09.2015
- DESTATIS (2015): Fachserie 19, Reihe 1. Umwelt: Abfallentsorgung. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/Abfallentsorgung2190100137004.pdf?__blob=publicationFile. aufgerufen am 25.09.2015
- Gu, Y. (2008): Textilrecycling in Deutschland, Studienarbeit. RWTH-Aachen - Institut für Aufbereitung und Recycling. Juli 2008. Studie im Auftrag des bvse
- INTECUS (2007): Gutachten „Quantitative und qualitative Bewertung unterschiedlicher Systeme für die Erfassung von Altpapier“ im Auftrag der TU Dresden
- INTECUS (2014): Altpapierbilanz 2012 (jährlich erstellt für den VDP)
- INTECUS/PTS (2015): Study on Critical Parameters of the Fibre Flow-Chart for CEPI-Member States. Confederation of European Paper Industries (CEPI). unveröffentlicht
- IZP e. V. (2012): Pressemitteilung 01/2012.http://www.izp-ev.de/pdf/pressemitteilung/IZP_Pressemitteilung_1-2012.pdf. aufgerufen am 25.09.2015
- Korolkow, J. (2015): Konsum, Bedarf und Wiederverwendung von Bekleidung und Textilien in Deutschland. Studienarbeit. RWTH-Aachen - Institut für Aufbereitung und Recycling. Juli 2015. Studie im Auftrag des bvse
- Kuchta, K. u. V. Enzner (2015): Metallrückgewinnung aus Rostaschen aus Abfallverbrennungsanlagen – Bewertung der Ressourceneffizienz. EdDE-Dokumentation 17. Hrsg. Entsorgungsgemeinschaft der Deutschen Entsorgungswirtschaft e. V. Köln
- Tiedemann et. al (2000): Ökobilanzen für graphische Papiere - Vergleich von Verwertungs- und Beseitigungsverfahren für graphische Altpapiere sowie Produktvergleiche für Zeitungsdruck-, Zeitschriften- und Kopierpapiere unter Umweltgesichtspunkten. UBA-Texte 22/2000.
<http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/1865.pdf>. aufgerufen am 25.09.2015
- VDP (2011-2015): VDP-Leistungsberichte „Papier“ 2011-15. Verband Deutscher Papierfabriken. Bonn

8 Anhang

Anhang 1: Auflistung der ausgewerteten Urteile der Oberverwaltungsgerichte

Anhang 2: Auflistung der ausgewerteten Urteile der Verwaltungsgerichte

Anhang 1: Auflistung der ausgewerteten Urteile der Oberverwaltungsgerichte

Legende:

U / B	Urteil / Beschluss	gw / gm	gewerblich / gemeinnützig
E / H	Eilverfahren / Hauptsachverfahren	P / T / M	Altpapier / Alttextil / Altmetall
BAY	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof	NRW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
HH	Hamburgisches Oberverwaltungsgericht	BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
NDS	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht	HB	Oberverwaltungsgerichts Bremen
RLP	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Saar	Oberverwaltungsgericht Saarland

Nr.	OVG	U/B	VwGO		Datum	Aktenzeichen	Vorinstanz		gw/gm		Stoffstrom		
			E	H			Nr.	VG	gm	gw	P	T	M
1	BAY	B	1		24.07.2012	20 CS 12.841				1			1
2	HH	B	1		20.03.2013	5 Bs 208/12	1	Hamburg		1	1		
3	NDS	U		1	21.03.2013	7 LB 56/11				1	1		
4	BAY	B	1		08.04.2013	20 CS 13.377	13	Würzburg		1		1	
5	BAY	B	1		02.05.2013	20 AS 13.700				1	1		
6	BAY	B	1		02.05.2013	20 AS 13.771				1	1		
7	BAY	B		1	13.06.2013	20 ZB 13.805							
8	BAY	B		1	01.07.2013	20 ZB 13.871							
9	BAY	B		1	02.07.2013	20 ZB 13.895							
10	RLP	B	1		04.07.2013	8 B 10533/13	24	Neustadt/Weinstraße		1		1	
11	BAY	B		1	08.07.2013	20 ZB 13.870							
12	BAY	B		1	15.07.2013	20 ZB 13.872							
13	NRW	B	1		19.07.2013	20 B 530/13				1		1	
14	NRW	B	1		19.07.2013	20 B 607/13				1		1	
15	NRW	B	1		19.07.2013	20 B 476/13				1		1	
16	NRW	B	1		19.07.2013	20 B 122/13	12	K		1		1	
17	NRW	U		1	15.08.2013	20 A 2798/11				1	1		
18	NRW	U		1	15.08.2013	20 A 3043/11				1	1		
19	NRW	U		1	15.08.2013	20 A 3044/11				1	1		
20	NDS	B	1		15.08.2013	7 ME 62/13		Göttingen		1		1	
21	BW	B	1		09.09.2013	10 S 1116/13				1		1	
22	BW	B	1		26.09.2013	10 S 1345/13				1		1	
23	RLP	B	1		09.10.2013	8 B 10791/13				1		1	
24	BW	B	1		10.10.2013	10 S 1202/13				1		1	
25	BAY	B	1		14.11.2013	20 CS 13.1704				1		1	

Nr.	OVG	U/ B	VwGO		Datum	Aktenzeichen	Vorinstanz		gw/gm		Stoff- strom		
			E	H			Nr .	VG	gm	gw	P	T	M
26	BAY	B	1		14.11.2013	20 CS 13.1945				1		1	
27	BAY	B	1		18.11.2013	20 CS 13.1625	39	Würzburg		1		1	
28	BAY	B	1		18.11.2013	20 CS 13.1847				1		1	
29	BAY	B	1		26.11.2013	20 CS 13.2285				1		1	
30	NRW	B	1		09.12.2013	20 B 205/13		Arnsberg		1		1	
31	NRW	B	1		09.12.2013	20 B 319/13		Münster		1		1	
32	NRW	B	1		09.12.2013	20 B 869/13	32	Gelsen- kirchen		1		1	
33	NRW	B	1		11.12.2013	20 B 444/13	17	Arnsberg		1		1	
34	NRW	B	1		11.12.2013	20 B 627/13		Minden- Lübbecke		1		1	
35	BAY	B	1		16.12.2013	20 CS 13.1986				1		1	
36	BAY	B	1		18.12.2013	20 CS 13.2446				1		1	
37	BW	B	1		16.01.2014	10 S 2273/13				1		1	
38	NRW	B	1		20.01.2014	20 B 331/13				1		1	
39	NDS	B	1		21.01.2014	7 ME 1/14		Olden- burg		1		1	
40	BW	B	1		04.03.2014	10 S 1127/13				1		1	
41	HB	B	1		11.03.2014	1 B 148/13	30	Bremen		1		1	
42	BAY	B		1	11.03.2014	20 ZB 13.1838		Ansbach		1		1	
43	BAY	B		1	11.03.2014	20 ZB 13.2510	53	München		1		1	
44	NRW	B	1		12.03.2014	20 B 703/13				1		1	
45	NRW	B	1		17.03.2014	20 B 577/13				1		1	
46	BAY	B		1	18.03.2014	20 ZB 14.3	57	München		1		1	
47	BAY	B		1	31.03.2014	20 ZB 13.2607	59	München		1		1	
48	BW	B	1		05.05.2014	10 S 30/14		Sigma- ringen		1		1	
49	NDS	B	1		09.05.2014	7 ME 28/14		Lüneburg		1		1	
50	BAY	B		1	16.06.2014	20 ZB 14.885				1		1	
51	BAY	B		1	01.07.2014	20 ZB 14.590	72	München		1		1	
52	BAY	B	1		28.07.2014	20 CS 14.1313				1		1	
53	Saar	B	1		06.10.2014	2 B 348/14				1		1	
54	NDS	B	1		14.01.2015	7 ME 57/14		Lüneburg		1		1	
55	BAY	B		1	29.01.2015	20 ZB 14.1816		München		1		1	
56	BAY	U		1	29.01.2015	20 B 14.666	8	Ansbach		1			1
57	BAY	B		1	03.02.2015	20 ZB 14.2660		Ansbach		1		1	
58	BAY	U		1	10.02.2015	20 B 14.710				1		1	
59	BAY	B		1	08.04.2015	20 ZB 14.285		Würzburg		1		1	
60	BAY	B		1	08.04.2015	20 ZB 15.131		Würzburg		1		1	
			39	21						55	7	46	2

Anhang 2: Auflistung der ausgewerteten Urteile der Verwaltungsgerichte

Legende:

U / B Urteil / Beschluss

gw / gm

gewerblich / gemeinnützig

E / H Eilverfahren / Hauptsachverfahren

P / T / M

Altpapier / Alttextil / Altmetall

Nr.	VG	U / B	VwGO		Datum	Aktenzeichen	gw/gm		Stoffstrom		
			E	H			gm	gw	P	T	M
1	Hamburg	U		1	09.08.2012	4 K 1905/10		1	1		
2	Würzburg	B	1		11.10.2012	W 4 S 12.820		1		1	
3	Würzburg	B	1		16.10.2012	W 4 S 12.833		1		1	
4	Düsseldorf	B	1		18.12.2012	17 L 1911/12		1		1	
5	Düsseldorf	B	1		18.12.2012	17 L 1943/12	1			1	
6	Düsseldorf	B	1		18.12.2012	17 L 1901/12		1		1	
7	Düsseldorf	B	1		18.12.2012	17 L 1953/12		1		1	
8	Ansbach	U		1	16.01.2013	AN 11 K 12.01000		1			1
9	Ansbach	U		1	16.01.2013	AN 11 K 12.00358		1			1
10	Ansbach	U		1	23.01.2013	AN 11 K 12.01693		1	1		
11	Ansbach	U		1	23.01.2013	AN 11 K 12.01588		1	1		
12	Köln	B	1		25.01.2013	14 L 1796/12		1		1	
13	Würzburg	B	1		28.01.2013	W 4 S 12.1130		1		1	
14	Augsburg	U		1	27.02.2013	AU 6 K 12.1415		1		1	
15	Münster	B	1		14.03.2013	7 L 79/13		1		1	
16	Düsseldorf	B	1		18.03.2013	17 L 266/13		1		1	
17	Arnsberg	B	1		20.03.2013	8 L 978/12		1		1	
18	Arnsberg	B	1		20.03.2013	8 L 865/12		1		1	
19	Ansbach	U		1	26.03.2013	AN 11 K 13.01608		1		1	
20	Würzburg	B	1		15.04.2013	W 4 S 13.145		1		1	1
21	Augsburg	U	0	1	24.04.2013	Au 6 K 12.1572		1		1	
22	Stuttgart	B	1		30.04.2013	2 K 595/13		1		1	
23	Gelsenkirchen	B	1		03.05.2013	6 L 1622/12		1		1	
24	Neustadt/ Weinstraße	B	1		06.05.2013	4 L 318/13.NW		1		1	
25	Würzburg	U		1	14.05.2013	W 4 K 12.1139		1		1	
26	Düsseldorf	B	1		13.06.2013	17 L 558/13		1		1	
27	Düsseldorf	B	1		13.06.2013	17 L 658/13		1		1	
28	Düsseldorf	B	1		17.06.2013	17 L 575/13		1		1	
29	Düsseldorf	B	1		18.06.2013	17 L 645/13		1		1	
30	Bremen	B	1		25.06.2013	5 V 2112/12		1		1	
31	Neustadt/ Weinstraße	B	1		25.06.2013	4 L 410/13.NW		1		1	
32	Gelsenkirchen	B	1		26.06.2013	9 L 337/13		1		1	
33	Arnsberg	B	1		26.06.2013	8 L 228/13		1		1	

Nr.	VG	U / B	VwGO		Datum	Aktenzeichen	gw/gm		Stoffstrom		
			E	H			gm	gw	P	T	M
34	Gelsenkirchen	B	1		28.06.2013	9 L 499/13		1		1	
35	Ansbach	U		1	03.07.2013	AN 11 K 13.00617		1		1	
36	Ansbach	U		1	03.07.2013	AN 11 K 12.02034		1		1	
37	Ansbach	U		1	03.07.2013	AN 11 K 12.02033		1		1	
38	Ansbach	U		1	03.07.2013	AN 11 K 13.00677		1		1	
39	Würzburg	B	1		18.07.2013	W 4 S 13.600		1		1	
40	Mainz	B	1		24.07.2013	4 L 747/13.MZ		1		1	
41	Düsseldorf	U		1	02.08.2013	17 K 7953/12		1			1
42	Augsburg	U		1	05.08.2013	Au 6 K 13.239		1		1	
43	Ansbach	U		1	07.08.2013	AN 11 K 12.02212		1		1	
44	Minden-Lübbecke	B	1		07.08.2013	11 L 425/13		1		1	
45	Regensburg	U		1	08.08.2013	RN 7 K 12.1446		1		1	
46	Augsburg	U		1	30.08.2013	Au 6 K 13.200		1		1	
47	Augsburg	U		1	09.09.2013	Au 6 K 12.1665		1		1	
48	Koblenz	B	1		12.09.2013	4 L 855/13.KO		1		1	
49	Sigmaringen	B	1		01.10.2013	5 K 597/13		1		1	
50	Kassel	U		1	08.10.2013	4 K 551/13.KS		1			1
51	Würzburg	U		1	08.10.2013	W 4 K 13.60		1			1
52	Würzburg	U		1	22.10.2013	W 4 K 12.1071		1			1
53	München	U		1	24.10.2013	M 17 K 13.2136		1		1	
54	München	U		1	24.10.2013	M 17 K 13.2478		1		1	
55	München	U		1	24.10.2013	M 17 K 13.2189		1		1	
56	Würzburg	B	1		07.11.2013	W 4 S 13.995		1		1	1
57	München	U		1	07.11.2013	M 17 K 12.6334		1		1	
58	München	U		1	07.11.2013	M 17 K 12.6409		1		1	
59	München	U		1	07.11.2013	M 17 K 12.6408		1		1	
60	Würzburg	U		1	12.11.2013	W 4 K 13.172		1		1	
61	Würzburg	U		1	12.11.2013	W 4 K 13.144		1		1	1
62	Würzburg	U		1	12.11.2013	W 4 K 13.326		1		1	
63	München	U		1	21.11.2013	M 17 K 13.2417		1		1	
64	Würzburg	U		1	26.11.2013	W 4 K 13.467		1		1	
65	Würzburg	U		1	26.11.2013	W 4 K 13.468		1		1	
66	Arnsberg	U		1	09.12.2013	8 K 3688/12		1	1		1
67	Arnsberg	U		1	09.12.2013	8 K 3508/12		1	1		1
68	Oldenburg	B	1		10.12.2013	5 B 6686/13		1		1	
69	Arnsberg	U		1	16.12.2013	8 K 3746/12		1		1	
70	Arnsberg	U		1	16.12.2013	8 K 3571/12		1		1	
71	Arnsberg	U		1	16.12.2013	8 K 3658/12	1			1	
72	Bremen	B	1		20.12.2013	5 V 2018/13		1		1	
73	Würzburg	U		1	14.01.2014	W 4 K 13.539		1		1	1
74	München	U		1	23.01.2014	M 17 K 13.1851		1		1	

Nr.	VG	U / B	VwGO		Datum	Aktenzeichen	gw/gm		Stoffstrom		
			E	H			gm	gw	P	T	M
75	Halle/Saale	U		1	25.03.2014	2 A 200/13		1	1		
76	Halle/Saale	U		1	25.03.2014	2 A 207/13		1	1		
77	Ansbach	U		1	26.03.2014	AN 11 K 13.01592		1		1	
78	Ansbach	U		1	26.03.2014	AN 11 K 13.01604		1		1	
79	Neustadt/ Weinstraße	U		1	07.04.2014	4 K 717/13.NW		1			1
80	Düsseldorf	U		1	08.04.2014	17 K 8550/12		1		1	
81	Düsseldorf	U		1	08.04.2014	17 K 1580/13		1		1	
82	München	U		1	10.04.2014	M 17 K 12.6238		1		1	
83	München	U		1	10.04.2014	M 17 K 12.6420		1		1	
84	München	U		1	10.04.2014	M 17 K 13.2786		1		1	
85	Minden- Lübbecke	U		1	22.04.2014	11 K 2480/13		1		1	
86	Gelsenkirchen	B	1		24.04.2014	9 L 494/14		1		1	
87	Oldenburg	B	1		29.04.2014	5 B 243/14		1		1	
88	Würzburg	U		1	29.04.2014	W 4 K 13.211		1		1	
89	Düsseldorf	U		1	09.05.2014	17 K 3013/13		1		1	
90	Minden- Lübbecke	U		1	21.05.2014	11 K 1711/13		1		1	
91	Minden- Lübbecke	U		1	21.05.2014	11 K 3593/13		1		1	
92	Cottbus	B	1		05.06.2014	3 L 78/14		1		1	
93	Düsseldorf	U		1	12.06.2014	17 K 2816/13		1		1	
94	Ansbach	U		1	18.06.2014	AN 11 K 14.00407		1		1	
95	Ansbach	U		1	18.06.2014	AN 11 K 14.00612		1		1	
96	Ansbach	U		1	18.06.2014	AN 11 K 14.00611		1		1	
97	Arnsberg	U		1	23.06.2014	8 K 2665/13		1		1	
98	Düsseldorf	U		1	08.07.2014	17 K 4917/13		1		1	
99	München	U		1	17.07.2014	M 17 K 13.2789		1		1	
100	Würzburg	U		1	22.07.2013	W 4 K 13.622		1		1	
101	Koblenz	U		1	29.07.2014	4 K 251/14.KO		1		1	
102	Düsseldorf	U		1	08.08.2014	17 K 5343/13		1		1	
103	Düsseldorf	U		1	07.10.2014	17 K 2897/13		1		1	
104	München	U		1	16.10.2014	M 17 K 13.377		1	1		
105	Münster	U		1	24.10.2014	7 K 3111/13		1		1	
106	Oldenburg	B	1		05.11.2014	5 B 2302/14		1	1		
107	Düsseldorf	B	1		27.11.2014	17 L 2471/14		1		1	
108	Arnsberg	U		1	01.12.2014	8 K 1351/14		1		1	
109	Würzburg	U		1	02.12.2014	W 4 K 14.524		1		1	
110	Bremen	B	1		12.01.2015	5 V 1127/14		1		1	
111	Gelsenkirchen	B	1		11.02.2015	9 L 1398/14		1		1	
112	Gelsenkirchen	U		1	24.02.2015	9 K 2303/13		1		1	
Σ			40	72			2	110	9	96	13

