

## Kommunale Papiersammlung und Etablierung gewerblicher PPK-Sammlung – Ein Widerspruch?

Caroline von Bechtolsheim

1.	Gewerbliche Sammlungen im KrWG – Historischer Hintergrund .....	515
2.	Parallele Aktionsfelder – Kommunen versus private Entsorgungsunternehmen .....	515
2.1.	Aktionsfeld – Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (öRE) .....	516
2.2.	Aktionsfeld – Privatunternehmen erfassen Wertstoffe aus Haushaltungen .....	517
3.	Konkret – Gewerbliche Sammlungen nach §§ 17 und 18 KrWG .....	518
4.	Quellen .....	523

### 1. Gewerbliche Sammlungen im KrWG – Historischer Hintergrund

Aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz wurde das dortige, ursprünglich *historische* Relikt der gewerblichen Sammlung 2012 im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in modifizierter Form übernommen und weiterentwickelt. In § 13 KrW/-AbfG hatte die Kategorie der gewerblichen Sammlung wohl in allererster Linie Eingang gefunden, um Schrottsammlungen kleiner und kleinster Unternehmen auch nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Weiterarbeiten zu ermöglichen. Erstmals erhöhte Aufmerksamkeit und damit unerwartete Aktualität kam den dortigen Regelungen des § 13 KrW/-AbfG in den Jahren ab 2008 für gewerbliche Papiersammlungen zu. Mit dem *Kampf ums Altpapier* zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) einerseits und privaten Entsorgungsunternehmen andererseits erlangte der Konflikt einen Höhepunkt und konnte erst durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) 2009 – und nicht zuletzt die sich wieder abschwächende Marktlage – halbwegs befriedet werden.

Offenbar verfolgte der Gesetzgeber mit der Reform der hierfür im KrWG verankerten Regelungen, wie sie 2012 in § 17 und 18 KrWG Eingang fanden, das Anliegen, die gegenläufigen Interessen der Konfliktparteien aus dem *Kampf ums Altpapier* zu einem optimalen Ausgleich zu bringen. Ob ihm dies gelungen ist?

### 2. Parallele Aktionsfelder – Kommunen versus private Entsorgungsunternehmen

Ein Blick auf das Regelungsgefüge des KrWG und auf die hierzu geführten Streitigkeiten und Diskussionen stimmt skeptisch.

## 2.1. Aktionsfeld – Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (örE)

Unverändert blieb die Zuständigkeitszuweisung an die öffentlichen Aufgabenträger in § 20 KrWG: Nach wie vor müssen danach die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus beiderlei Herkunftsbereichen (Haushalten einerseits und anderen Herkunftsbereichen andererseits) nach Maßgabe des Gesetzes entsorgen bzw. verwerten. Für Haushaltsabfälle wird diese Zuständigkeit durch eine umfassende Regelung zu Überlassungspflichten im § 17 Abs. 1 KrWG flankiert.

Grob zusammengefasst ließe sich der wesentliche Regelungsgehalt wie folgt umschreiben:

Grundsätzlich sind Abfälle aus Haushaltungen den Aufgabenträgern zu überlassen. Ausnahmen davon gelten in erster Linie für eigenverwertete Abfälle auf den zur privaten Lebensführung genutzten Grundstücken (Stichwort: Eigenkompostierung) und für Wertstofffraktionen, die zulässigen gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlungen i.S. des Gesetzes überlassen werden.

Für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen besteht eine Überlassungspflicht überhaupt nur dann, wenn diese keine eigene Verwertungsstrategie – die anders als bei den Haushaltungen grundsätzlich auch eine Drittbeauftragung umfassen kann – erschließen. Überlassungspflichtig sind dann nach § 17 Abs. 1 KrWG 2012 als solche die Abfälle *zur Beseitigung*: Dass dies stets aus der Perspektive des anderen Herkunftsbereichs als Abfallerzeuger beurteilt werden muss, hat das BVerwG schon zum alten Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz entschieden. Danach gilt der *Duale Abfallbegriff*, der ausdrücklich auch auf gut verwertbare Fraktionen wie Altpapier Anwendung findet: Grundsätzlich liegt es am Abfallerzeuger aus anderen Herkunftsbereichen, eine eigene Verwertungsstrategie zu wählen und ggf. zu beauftragen. Gelingt ihm dies nicht, unterliegen die bei ihm anfallenden Abfälle ebenfalls der Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE). Sie werden dann – mangels Verwertungsstrategie – aus der Perspektive des Erzeugers als *Abfälle zur Beseitigung* eingestuft, auch wenn es sich dabei um gut verwertbare Wertstofffraktionen handelt.

War es in der zurückliegenden Zeit vor dem Hintergrund der strengen Anforderungen aus europäischem und nationalem Abfallrecht gerade für Restabfälle schwierig, hierfür eine regelungskonforme Verwertung nachzuweisen, ist dies spätestens seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes deutlich vereinfacht worden: Werden Restabfälle aus anderen Herkunftsbereichen aufgrund einer dortigen Beauftragung in Abfallverbrennungsanlagen, die die sog. Energieeffizienzkriterien aus dem Anhang 1 zum Kreislaufwirtschaftsgesetz erfüllen, behandelt, gilt dies als eine Verwertung, die die Überlassungspflicht entfallen lassen kann.

Flankierend sind selbstverständlich noch die Regelungen zur Getrennthaltungspflicht aus der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) zu berücksichtigen.

Nachdem der Anteil von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen, der den örE überlassen wird, vor dem Hintergrund des dualen Abfallbegriffs und der Möglichkeit, auch

Restabfälle ohne größere Schwierigkeiten als solche zur *Verwertung* zu klassifizieren, drastisch zurückgegangen ist, konzentriert sich die Aufgabenwahrnehmung der öRE im Bereich der hoheitlichen Abfallentsorgung in erster Linie auf die Erfassung und Verwertung von Haushaltsabfällen.

Dabei kommt den Recycling- und Verwertungsstrategien des öRE nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz 2012 erhöhte Bedeutung zu. Die Aufgabenträger sind – in größerem Umfang als bisher – erstmals ausdrücklich gesetzlich verpflichtet, bestimmte Fraktionen getrennt zu erfassen, um optimale Verwertungsstrategien zu ermöglichen. Insbesondere gilt dies für die in § 14 KrWG genannten Fraktionen Papier, Metall, Kunststoffe und Metalle (gilt also für sog. *stoffgleiche Nichtverpackungen*) sowie für Bioabfälle im Sinne von § 11 Abs. 1 KrWG. Für die Verwertung von Papierabfällen hat die Mehrzahl der öRE in den zurückliegenden Jahren bereits aufwendige und komfortable Erfassungssysteme eingerichtet. In den allermeisten Fällen wird eine grundstücksnahe, behältergestützte Erfassung von Abfällen aus Papier, Pappe und Kartonagen (PPK-Fraktion) vorgehalten.

Zumeist werden diese Systeme von den Systembetreibern nach Verpackungsverordnung mitbenutzt, um zusätzlich noch PPK-Verpackungen zu erfassen, die in der Zuständigkeit der Systembetreiber lt. Verpackungsverordnung liegen. Schon die im Zusammenhang mit dieser Mitbenutzung zu treffenden Regelungen verlangen den öRE einiges an verwaltungs- und abrechnungstechnischem Aufwand ab. Soweit die öRE die von ihnen kraft Gesetzes im Sinne von § 20 KrWG zu bewältigenden Aufgaben in Eigenleistung erbringen (sog. *operative Entsorger*), ist mit der Miterfassung durch die Systembetreiber häufig ein gesteigertes Konfliktpotenzial verbunden: Es fällt offenbar zunehmend schwerer, sich mit den Systembetreibern auf ein angemessenes Mitbenutzungsentgelt zu verständigen. Klageverfahren kommunaler Unternehmen auf eine angemessene Vergütung der von den Systembetreibern mitgenutzten Systeme blieben – jedenfalls bislang – ohne greifbaren Erfolg. Nach den dazu bisher ergangenen, gerichtlichen Entscheidungen sollen die Partner vielmehr gehalten sein, sich *auf Gedeih und Verderb* hierüber zu einigen, eine gerichtliche Streitentscheidung wird vermieden.

## 2.2. Aktionsfeld – Privatunternehmen erfassen Wertstoffe aus Haushaltungen

Seit einigen Jahren wird die Situation für die öffentlichen Aufgabenträger noch zusätzlich verkompliziert durch Hinzutreten von Privatunternehmen, die Wertstoffe von den einzelnen Haushalten erfassen. Das Interesse gilt hier vor allem solchen Fraktionen, bei denen sich Verwertungserlöse in einer Höhe erzielen lassen, die die Erfassungs- und Entsorgungskosten mehr als kompensiert wie z.B. Altkleidern – und natürlich Altpapier.

Auch nach Inkrafttreten des KrWG 2012 werden solche Erfassungssysteme weiterhin angeboten. Die Unternehmen betreiben die Erfassung entweder ebenfalls über grundstücksnahe Systeme im Holsystem (behältergestützt) oder aber – derzeit wohl in überwiegender Anzahl – im Bringsystem über eine Erfassung an festen Annahmestellen oder Depotcontainern an.

Diese Aktivitäten werden immer dann intensiviert, wenn sich die Marktsituation für die Verwertung von PPK-Fraktionen als besonderes günstig erweist. Verschlechtern sich diese Marktbedingungen, war in der Folge des *Kampfs um Altpapier 2008* auch zu beobachten, dass sich gewerbliche Sammler, insbesondere solche, die grundstücksnahe Systeme im Holsystem anboten, plötzlich wieder aus dem Markt zurückzogen.

Politisch und rechtlich beansprucht die Entsorgungswirtschaft insoweit einen maximalen Aktionsspielraum und engagiert sich nicht nur auf bundes- und europapolitischer Ebene, sondern tritt auch in Klageverfahren gegen Verfügungen, die unter Berufung auf die rechtlichen Grundlagen für gewerbliche Sammlungen solche Erfassungssysteme zu untersagen oder einzuschränken suchen, an.

Jede Seite führt für sich die Regelungen zur gewerblichen Sammlung i.S. von § 17 und 18 KrWG an.

Naturgemäß wird die Aufgabenerfüllung durch die örE dadurch nicht einfacher. Vielmehr wird vor allem die Planbarkeit einer gesetzeskonformen Aufgabenerfüllung erschwert, mit der sich für die Kommune Investitions- und Verfahrensrisiken verbinden. Stets ist dabei im Blick zu behalten, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 20 KrWG durchgehend verpflichtet bleiben, für die ihnen *überlassenen* Abfälle Erfassungs- und Verwertungssysteme vorzuhalten. Gerade für den Fall, dass sich die Marktsituation ändert, können diese schneller als gedacht wieder benötigt werden. Anders als noch im KrW/-AbfG ist ihnen überdies noch nicht einmal zugestanden, die Entsorgungspflichten oder Teile davon auf private Dritte zu übertragen. Auch für den Fall, dass gewerbliche Sammler auf den Plan treten, ist es den örE also nicht einfach möglich, sich aus der Erfassung und Verwertung der PPK-Fraktion *zurückzuziehen*. Eine Reservezuständigkeit verbleibt bei ihnen unabhängig davon, ob parallel aktuell gewerbliche Sammlungen angeboten werden oder nicht.

Dagegen steht es den privaten Unternehmen frei, sich für den Aufbau eines Wertstofffassungssystems zu entscheiden (auch wenn nicht verschwiegen werden soll, dass ihnen behördlich aufgegeben werden kann, für eine definierte Mindestdauer aktiv zu bleiben – soweit ersichtlich, wird von solchen Auflagen bislang aber nur vereinzelt Gebrauch gemacht).

Ein auch künftig bestehen bleibendes Konfliktfeld zwischen gewerblichen Sammlern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ist also – auch weiterhin – vorgezeichnet.

Dass dies auf absehbare Zeit so bleibt, wird schon daraus deutlich, dass sich um die Regelungen der §§ 17 und 18 KrWG gewichtige Auslegungsstreitigkeiten ranken.

### 3. Konkret – Gewerbliche Sammlungen nach §§ 17 und 18 KrWG

Ausgehend von den Erfahrungen mit dem ersten, intensiven Kampf ums Altpapier hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, ein ausgewogenes Regelungssystem zu etablieren, das beiderlei Interessen berücksichtigt.

So wurde z.B. ein Anzeigeverfahren für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen eingeführt.

Gerade bei gewerblichen Sammlungen müssen die Unternehmen einer Anzeige im Sinne von § 18 Abs. 2 KrWG zudem umfassende Angaben beifügen. Die Behörde soll damit in die Lage versetzt werden, die Zulässigkeit der gewerblichen Sammlung einzuschätzen. Schon hierüber werden zahlreiche, gerichtliche Streitigkeiten geführt und ist im Einzelfall umstritten, welche Detailtiefe bzw. welchen Umfang die beizufügenden Unterlagen haben sollen. Dies mag denjenigen, der sich erstmals mit der Lektüre von § 18 Abs. 2 und dem dortigen, detaillierten Katalog der Daten, zu denen der Anzeige weitere Nachweise vorzulegen sind, befasst, verwundern: Wurde doch dort in Nr. 1-5 ein umfassender Katalog verankert. Als streitig erweist sich in der Praxis dann vor allem, wie und durch welche Nachweise konkret die Angaben und Daten gegenüber der Behörde belegt werden sollen. Reicht es aus, wenn der Anzeigende eine Verwertungsstrategie behauptet, die den gesetzlichen Anforderungen genügt? Oder bedarf es zum Nachweis derselben der Vorlage näherer Belege, z.B. von Auszügen aus Entsorgungsverträgen mit Verwertungsunternehmen oder entsprechende Bestätigungen der Anlagenbetreiber? Angesichts der Fülle in § 18 Abs. 2 KrWG abgefragten Daten zum Verwertungsweg dürfte die Behörde im Regelfall ein gesteigertes Interesse daran haben, jenseits bloßer Behauptungen über belastbare Belege zu verfügen.

Als weiterer, sensibler Punkt, um dessen Auslegung sich zahlreiche Streitigkeiten ranken, ist die Frage zu identifizieren, ab wann einer gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen sollen. Eine besondere Berücksichtigung finden in dem dafür relevanten Regelungszusammenhang die Organisationsinteressen des öRE. In den Regelbeispielen des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1-3 KrWG werden diese näher ausformuliert. Sie lassen sich wie folgt skizzieren:

- Der öRE oder ein von ihm Beauftragter führt bereits eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung oder Verwertung der Abfälle durch (Nr. 1),
- durch die gewerbliche Sammlung wird die Stabilität der Gebühren gefährdet (Nr. 2) oder
- die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb wird erheblich erschwert oder unterlaufen (Nr. 3).

Gerade wenn der öRE bereits eine hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung anbietet (Nr. 1) oder die Gebührenstabilität gefährdet ist (Nr. 2) kann sich dies im Ausnahmefall allerdings als nicht berücksichtigungsfähig erweisen, wenn der gewerbliche Sammler ein wesentlich leistungsfähigeres System etabliert (§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG). Für diese Regelbeispiele wurde also eine gesetzliche *Rückausnahme* vorbehalten. Wird dagegen infolge einer gewerblichen Sammlung die Ausschreibung des öRE erheblich erschwert oder gar unterlaufen, soll selbst ein wesentlich leistungsfähigeres System des gewerblichen Sammlers unterbunden werden können – die vorgenannte Rückausnahme greift dann nicht.

In der aktuellen Situation treten als *gewerbliche Sammler* für Altpapier überwiegend dezentrale Annahmestellen im Bringsystem auf den Plan (dazu schon oben). Gewerbliche Entsorger – oft auch kleinere Unternehmen oder Familienbetriebe – nehmen dort werthaltige Papierfraktionen (vorzugsweise Druckerzeugnisse) an. Hier kann sich schon die Frage stellen, ob solche Annahmestellen überhaupt dem Begriff der

gewerblichen Sammlungen unterfallen. Als *Sammlung* im Sinne von § 3 Abs. 15 KrWG wird *das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufige Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zweck der Beförderung zu einer Abfallanlage* verstanden. Ob davon auch dann gesprochen werden kann, wenn die Abfälle nur *stationär* angenommen werden, bedarf noch einer Klärung. Allerdings sei nicht verschwiegen, dass das OVG Berlin-Brandenburg Annahmestellen zumindest nach altem Recht (§ 13 Abs. 3 KrWG-/AbfG) als gewerbliche Sammler eingestuft hatte. Anderenfalls könnten solche stationären *Annahmestellen* unterbunden werden, da sie nicht dem Begriff der gewerblichen Sammlung unterfallen würden und deswegen gehindert wären, Abfälle aus privaten Haushaltungen anzunehmen.[1] Unlängst hat auch das VG Cottbus in einem Beschluss vom 05.06.2014 (Az.: VG 3 L 78/14) sowie das VG Halle in einem Urteil vom 25.03.2014 (Az.: 2 A 200/13) Annahmestellen als gewerbliche Sammler im Sinne von §§ 17 und 18 KrWG eingestuft.

Schon während des Gesetzgebungsverfahrens, aber auch noch nach Inkrafttreten des KrWG wird schließlich immer wieder diskutiert, ob sich die *Einschränkungen* für gewerbliche Sammler aus dem KrWG (und damit auch die Regelbeispiele für eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der öRE als Untersagungsgrund) mit dem Europarecht vereinbaren lassen.

In seiner Entscheidung zum *Kampf ums Altpapier* aus dem Jahr 2009 (18.06.2009, Az.: 7 C 16/08) war das Bundesverwaltungsgericht schon bei der Befassung mit einem ungleich restriktiveren (und gleichzeitig unklarerem) Regelungsgefüge in § 13 KrWG-/AbfG zur Auffassung gelangt, dass sich die gesetzeskonforme Untersagung einer gewerblichen Sammlung europarechtlich rechtfertigen lässt. Zur Begründung wurde Art. 106 Abs. 2 AEUV angeführt. Danach können sich Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit unter den dortigen Voraussetzungen als zulässig erweisen. So kann die Wettbewerbsfreiheit zu Gunsten von Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, beschränkt werden, wenn andererseits die Erfüllung der übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert wird. Von einer Verhinderung ist danach insbesondere dann auszugehen, wenn das öffentliche Unternehmen seine Tätigkeit unter Wettbewerbsbedingungen nicht zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen ausüben kann. Eine Existenzgefährdung ist dagegen nicht Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Vorschrift.

Selbst die Verfassungsbeschwerde eines Unternehmens gegen die Grundsätze aus dem Urteil des BVerwG aus dem Jahr 2009 hatte keinen Erfolg: Vielmehr hat auch Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einem aktuellen Beschluss von 28.08.2014 (Az.: 2 BvR 2639/09) das BVerwG in dessen Rechtsauffassung klar bestätigt. Auch einen *Verfassungsverstöß* gegen die Berufsfreiheit im Sinne von Art. 12 Abs. 1 GG konnte das Gericht in der Untersagung gewerblicher Sammlungen nicht erkennen.

Vom Grundsatz her lassen sich die Ausführungen der beiden höchsten Gerichte der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit gut auf die Diskussion um die Gesetzesfassung in § 17 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 KrWG übertragen: Auch wenn dort die Aufgabenerfüllung zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen betont wird und es bei den Regelbeispielen eher um die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung

geht, zeigt sich, dass die Anforderungen an eine Einschränkung privater Aktivitäten zugunsten der öffentlichen Daseinsvorsorge keinesfalls überspannt werden dürfen.

Zentraler Dreh- und Angelpunkt ist und bleibt gleichwohl die Diskussion um die Reichweite und das Gewicht der *Regelbeispiele* im Sinne von § 17 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 KrWG. Legt man die Ausführungen von BVerwG und BVerfG zur Reichweite des Europarechts und des Grundrechtsschutzes im Zusammenhang mit der Untersagung von gewerblichen Sammlungen zugrunde, spricht dann vieles dafür, dass sich die *Regelbeispiele* auch europarechtlich gut rechtfertigen lassen. Stattdessen wird aber in der aktuellen Spruchpraxis vielerorts erneut der Versuch unternommen, höhere Hürden für die Untersagung im Sinne einer *Wesentlichkeitsschwelle* aufzustellen als dies der Wortlaut der *Regelbeispiele* in § 17 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 KrWG hergibt.

Zu Recht wird dazu in der Literatur darauf aufmerksam gemacht, dass gerade die Obergerichte sich hierzu noch nicht verbindlich positioniert haben, auch wenn einige Entscheidungen zu dieser Frage vorliegen. Die Mehrzahl der Beschlüsse hierzu ist überdies bislang im Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes ergangen, denen lediglich eine *summarische Prüfung* vorausging. Wegweisend für die Annahme einer *Wesentlichkeitsschwelle* waren Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Ansbach und Würzburg, die zu Beginn des Jahres 2013 entschieden haben, dass es sich bei § 17 Abs. 3 Nr. 1 KrWG um eine wederlegbare Vermutung handeln soll. Gerade ein nur geringer Mengenzug soll schon gar nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung führen können. Entgegen des gesetzlichen Wortlautes wird § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 3 KrWG also jeweils in eine widerlegliche Vermutung umgedeutet, zusätzlich werden die dortigen *Regelbeispiele* um das – umgeschriebene – Tatbestandsmerkmal der *Wesentlichkeit erweitert*. Nur wenn durch die gewerblichen Sammlungen eine *wesentliche Menge* an Abfällen entzogen wird, soll ein Untersagungsgrund vorliegen. Wo diese Schwelle konkret anzusetzen sein soll, ist dagegen noch unklar. Das Verwaltungsgericht Würzburg hat die Grenze bei einem Prozentsatz von zehn oder fünfzehn Prozent noch nicht als erreicht angesehen. Dem wird zutreffend nicht nur die historische, sondern auch eine teleologische Auslegung entgegengehalten. Insbesondere wird auf die gesetzliche Zwecksetzung verwiesen, die Sammlung und Verwertung von Abfällen insbesondere aus Haushaltungen primär dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zuzuweisen. [2] Ergänzend muss berücksichtigt werden, dass sämtliche *gewerbliche Sammlungen* und deren mögliche Auswirkungen nach § 17 Abs. 2 S. 1 KrWG durchaus in der Zusammenschau zu beurteilen sind. Auch dies spricht dagegen, eine irgendwie geartete *Wesentlichkeitsschwelle* anzulegen.

Bereits die Intensität des um die Auslegung von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 3 KrWG ausgetragenen Konflikts zeigt den Widerstreit der Interessen um gewerbliche Sammlungen. Naturgemäß tritt dieser Konflikt nur dann offen zu Tage, wenn Abfallfraktionen, deren Abfalleigenschaft noch nicht entfallen ist, als solche einen Marktwert aufweisen, der Erfassungs- und Verwertungskosten kompensiert. Naturgemäß wird es erst dann für die Privatwirtschaft, der es im Regelfall nicht gelingen wird, ein Entsorgungssystem über privatrechtliche Entgelte durchzusetzen, interessant, Sammlungs- und Verwertungsaktivitäten zu entfalten.



Dies kann durchaus anschaulich an der Lobbyarbeit der Interessenverbände aus der privaten Entsorgungswirtschaft nachvollzogen werden: Seit langem sind diese in der politischen Arbeit daran interessiert, der privaten Entsorgungswirtschaft einen größtmöglichen Handlungsspielraum bei der Entscheidung, ob gewerbliche Sammlungen durchgeführt werden sollen oder nicht, zu verschaffen. Gesetzliche Restriktionen passen dann nicht ins Bild. Gleichzeitig wird z.B. für Verwertungsfraktionen, deren Verwertungserlöse die Entsorgungskosten noch nicht übersteigen, durchaus die Entsorgungs- und Erfassungsaktivität des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers eingeklagt, wie z.B. im Bereich der getrennten Erfassung von Bioabfällen im Sinne von § 11 Abs. 1 KrWG.

Die Unwägbarkeiten und finanziellen sowie investiven Risiken, die damit für den Entsorgungsträger verknüpft sind, bleiben dabei bisweilen ausgeblendet. Dass die im Auftrag des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu entsorgenden Papiermengen kaum noch verlässlich prognostiziert werden können, wenn in seinem Entsorgungsgebiet umfassende gewerbliche *Erfassungsaktivitäten* (also auch durch Annahmestellen) zu verzeichnen sind, liegt auf der Hand. Insofern kann die unbegrenzte Zulassung gewerblicher Sammlungen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auch zum vergaberechtlichen Risiko werden, weil diese nicht mehr in der Lage sind, die zu vergebende Leistung eindeutig zu beschreiben bzw. die voraussichtlich öffentlich zu vergebenden Mengen zu beziffern.

Wie hier eine Balance zwischen der hoheitlichen Abfallentsorgung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einerseits und den Entfaltungsinteressen der privaten Entsorgungswirtschaft andererseits gefunden werden soll, ist unklar. Eine restriktive Auslegung der Untersagungsgründe in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 3 KrWG zugunsten der privaten Entsorgungswirtschaft durch die Rechtsprechung hätte zur Folge, dass in Situationen einer günstigen Marktlage (nur) derjenige (gewinnbringend) zum Zuge kommt, der nach dem *Windhund*-Prinzip zuerst die Gelegenheit ergreift, maximale Aktivitäten zu entfalten. Der öRE hat in dieser Situation regelmäßig das Nachsehen. Dies gilt aber auch für andere Unternehmen, die dann im *Häuserkampf* nicht mehr auf den Markt gelangen oder reüssieren können.

Der Presse war unlängst zu entnehmen, dass das OVG Lüneburg im Altpapierstreit der Stadt Oldenburg in einem Eilverfahren vorgeschlagen hat, ein Mediationsverfahren durchzuführen. Damit wird offenbar das Ziel verbunden, die streitigen privaten Aktivitäten langfristig auf ein Mindestmaß zu beschränken. Das mag ein innovativer Ansatz sein, löst aber die oben aufgeworfenen Fragen auch nur begrenzt: Zum einen dürfte sich die Einhaltung einer solchen *Vergleichsvereinbarung* nur äußerst schwer effektiv kontrollieren lassen. Zum anderen wird die Vereinbarung ja auch nur mit einem der Akteure geschlossen.

Vor diesem Hintergrund kann mit Fug und Recht die Frage gestellt werden, ob sich das Institut der *gewerblichen Sammlung* i.S. des KrWG auch für die privaten Marktakteure letztlich als empfehlenswert darstellt. In diesem Zusammenhang sei an eine Diskussion im Zusammenhang mit dem Erlass des geplanten Wertstoffgesetzes erinnert: So kann es auch für die privaten Unternehmen vorzugswürdig sein, wenn der öffentlich-rechtliche



Entsorgungsträger über die Erfassung und Verwertung der jeweiligen Wertstofffraktionen (und damit auch PPK) in seinem Einzugsgebiet eine Ausschreibung durchführt, die einen transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerb und damit größere Marktzutrittschancen für eine höhere Anzahl an Unternehmen eröffnet.

Die aktuelle Rechtslage zu den gewerblichen Sammlungen bedarf jedenfalls noch ihrer Klärung durch höchstrichterliche Rechtsprechung. Bis dahin besteht die Gefahr, dass sich bereits zu beobachtende *Schieflagen* noch weiter verfestigen. Ob sich stattdessen nicht vielmehr langfristig ein gesetzgeberischer *Nachsteuerungsbedarf* ergibt, bleibt abzuwarten.

### 4. Quellen

- [1] von Bechtolsheim, in: Obladen/Meetz (Hrsg.): Betriebswirtschaftliche Strategien für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung 2012, Seite 7 ff. und Wenzel, ZuR 11/2014, 579 ff., 581.
- [2] Siederer; Wenzel; Schütze: AbfallR 2014, 79 ff., 83 f., 85 f.

# Planung und Umweltrecht



**Planung und Umweltrecht, Band 1**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2008  
 ISBN: 978-3-935317-33-7  
 Hardcover: 199 Seiten

**Planung und Umweltrecht, Band 4**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2010  
 ISBN: 978-3-935317-47-4  
 Hardcover: 277 Seiten

**Strategie Planung Umweltrecht, Band 7**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2013  
 ISBN: 978-3-935317-93-1  
 Hardcover: 171 Seiten, mit farbigen Abbildungen

**Planung und Umweltrecht, Band 2**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2008  
 ISBN: 978-3-935317-35-1  
 Hardcover: 187 Seiten

**Planung und Umweltrecht, Band 5**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky  
 Erscheinungsjahr: 2011  
 ISBN: 978-3-935317-62-7  
 Hardcover: 221 Seiten

**Strategie Planung Umweltrecht, Band 8**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2014  
 ISBN: 978-3-944310-07-7  
 Hardcover: 270 Seiten, mit farbigen Abbildungen

**Planung und Umweltrecht, Band 3**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2009  
 ISBN: 978-3-935317-38-2  
 Hardcover: 209 Seiten

**Planung und Umweltrecht, Band 6**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2012  
 ISBN: 978-3-935317-79-5  
 Hardcover: 170 Seiten

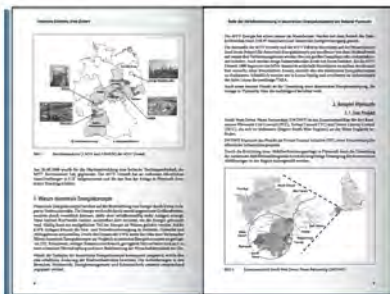
**Strategie Planung Umweltrecht, Band 9**  
 Herausgeber: Karl J. Thomé-Kozmiensky, Andrea Versteil  
 Erscheinungsjahr: 2015  
 ISBN: 978-3-944310-19-9  
 Hardcover: 218 Seiten, mit farbigen Abbildungen

**135,00 EUR**  
 statt 225,00 EUR

**Paketpreis**

Einzelpreis: 25,00 EUR

Planung und Umweltrecht, Band 1 bis 6;  
 Strategie Planung Umweltrecht, Band 7-9



Bestellungen unter [www.vivis.de](http://www.vivis.de)  
 oder

Dorfstraße 51  
 D-16816 Nietwerder-Neuruppin  
 Tel. +49.3391-45.45-0 • Fax +49.3391-45.45-10  
 E-Mail: [tkverlag@vivis.de](mailto:tkverlag@vivis.de)

**vivis**  
 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Daniel Goldmann (Hrsg.):  
**Recycling und Rohstoffe – Band 8**

ISBN 978-3-944310-20-6 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky  
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2015  
Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,  
Dr.-Ing. Stephanie Thiel, M.Sc. Elisabeth Thomé-Kozmiensky  
Erfassung und Layout: Ginette Teske, Sandra Peters, Carolin Bienert, Janin Burbott,  
Max Müller, Cordula Müller  
Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk-sendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.