



Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg  
Postfach 601150 | 14411 Potsdam

Landesamt für Umwelt Brandenburg  
Postfach 60 01 61  
14410 Potsdam

Henning-von-Tresckow-Str. 2-13  
14467 Potsdam

Bearb.: Frau Sander  
Gesch.Z.: 51-0439/37+8  
Hausruf: +49 331 866-7395  
Fax: +49 331 27548-7395  
Internet: [www.mlul.brandenburg.de](http://www.mlul.brandenburg.de)  
[Andrea.Sander@MLUL.Brandenburg.de](mailto:Andrea.Sander@MLUL.Brandenburg.de)  
O:\Abt5\Ref51\sander\KrWG-neu\2017-06-27  
gewerbliche Abfälle-8.docx

Nachrichtlich:

Untere Abfallwirtschaftsbehörden  
Sonderabfallgesellschaft Brandenburg/Berlin mbH  
- gemäß elektronischem Verteiler -

Städte- und Gemeindebund Brandenburg e.V.  
Stephensonstraße 4  
14482 Potsdam

Landkreistag Brandenburg e.V.  
Jägerallee 25  
14469 Potsdam

Potsdam, 30. Juni 2017

**Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)**

Hier: Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts v. 30.06.2016 zu gewerblichen Sammlungen (§§ 17, 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG)

1. Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz v. 30.05.2012, v. 18.12.2012 und v. 12.07.2013
2. Schreiben des Landesamtes für Umwelt Brandenburg v. 17.03.2016, und Bericht v. 25.04. auf die Mail des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft v. 12.04.2016

Anlagen (BVerwG-Entscheidungen v. 30.06.2016 – 7 C 4.15 und 7 C 5.15)

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch seine Urteile vom 30. Juni 2016 (7 C 4.15 und 7 C 5.15) wichtige Aussagen zur Interpretation der Vorschriften über die gewerbliche Sammlung (§§ 17, 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) getroffen.

Dienstgebäude

Henning-von-Tresckow-Str. 2-13  
Lindenstraße 34a

14467 Potsdam  
14467 Potsdam

Telefon

Zentrale  
+49 331 866-0

Fax

+49 331 866-7070

Tram-Haltestelle

Alter Markt /Landtag

Linien

91-93, 96, 98, 99  
Bus 580, 604-606, 609, 610, 612, 614,  
631, 638, 639, 650 696, N14, N16, N17

Diese bitte ich - in Ergänzung bzw. teilweiser Abänderung der vorhandenen Erläuterungen des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Bezug zu 1.) – zu beachten.

1. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die wesentliche Beeinträchtigung von Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch gewerbliche Sammlungen - bei vorhandener eigener hochwertiger getrennter Erfassung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger - (Auslegung von § 17 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 KrWG) als widerlegliche Vermutung anzusehen ist (Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 30.06.2016 – 7 C 4.15).

Die Klage richtete sich gegen eine Untersagung der im August 2012 angezeigten gewerblichen Alttextilien-Sammlung durch Container (mit wechselnden Standorten) im Stadtgebiet der Beklagten. Nach Angaben der Klägerin (wohl nicht weiter belegt) existierte die Sammlung bereits seit 2008, mit einer monatlichen Sammelmenge von 5 – 7 Tonnen (d.h. ca. 60 – 75 Tonnen jährlich). Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger – örE (Eigenbetrieb des Beklagten) sammelte Alttextilien über Recyclinghöfe, seit September 2012 als Straßensammlung, seit 2014 auch durch Container. Die erfassbare Sammelmenge schätzte der örE - auf zukünftig insgesamt 300 Tonnen jährlich. Die gesamte potenzielle jährliche Sammelmenge für das Stadtgebiet betrage etwa 700 Tonnen pro Jahr. Die gewerblichen Sammler hätten mit insgesamt 621 Tonnen das erfassbare Sammelpotenzial bereits zu ca. 90 v.H. ausgeschöpft. Die gewerbliche Sammlung wurde mit der Begründung untersagt, es stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen, die Entsorgungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers seien wesentlich beeinträchtigt. Vertrauensschutz könne wg. mangelnder Mitwirkung für den Zeitraum vor 2012 nicht reklamiert werden. Die Klage vor dem Verwaltungsgericht wurde abgewiesen, ebenso die Berufung durch den Verwaltungsgerichtshof (VGH) München. Das Bundesverwaltungsgericht hielt die Revision für begründet, weil die Vorschrift zur wesentlichen Beeinträchtigung (§ 17 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 KrWG) durch den VGH ohne ausreichende dogmatische Fundierung mit einer Geringfügigkeitsschwelle versehen worden sei. Der Fall wurde im Ergebnis wegen weiterer Sachverhaltsaufklärung an den VGH zurückverwiesen.

Insbesondere widersprach das Bundesverwaltungsgericht der Sichtweise des Verwaltungsgerichtshofs, es handele sich bei dem Regelbeispiel vorhandener hochwertiger Erfassungsstrukturen durch den örE (§ 17 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 KrWG) um eine nicht widerlegliche Vermutung. Der Wortlaut der Norm spreche zwar für diese Sichtweise (des VGH) einer unwiderleglichen Vermutung. Jedoch sei es aus Gründen der unionsrechtskonformen Auslegung geboten über den Wortlaut hinaus Einschränkungen beim Schutz der kommunalen Erfassungsstrukturen vorzusehen. Diesen stehe als Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse nur so weit Schutz zu, wie dies erforderlich sei, um eine Gefährdung der besonderen Aufgabenerfüllung zu verhindern (Artikel 106 Absatz 2 Satz 1 Vertrag über

die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV). Insofern käme es für die Prüfung von negativen Auswirkungen auf Planungssicherheit und Organisationsverantwortung darauf an, ob die Grundstrukturen wesentlich umgestaltet werden müssten (Rdnr. 51). Dabei sei in erster Linie eine Orientierung an der Sammelmenge maßgeblich, Folgen für die Gebühren seien über § 17 Absatz 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG zu berücksichtigen (Rdnr. 52). Einer „bedarfsgerecht auf die zu erwartende Sammelmenge zugeschnittenen Entsorgungsstruktur“ des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers - öRE - (Rdnr. 52) seien alle angezeigten gewerblichen und gemeinnützigen Sammelmengen gegenüberzustellen (Rdnr. 53). Bei der Beurteilung könne man sich im Interesse eines verlässlichen Verwaltungsvollzugs auf generalisierende Betrachtungen stützen (Rdnr. 49 und 59). Eine solche „Irrelevanzschwelle“, von der nur bei atypischen Situationen abgewichen werden dürfe, sieht das Bundesverwaltungsgericht für Alttextilien bei 10 bis 15 vom Hundert als vertretbar an. Innerhalb der Spanne könnten Aspekte wie reale und fiktive Einbußen, bestehende und später zu realisierende Strukturen, Anteile der öRE an der Gesamtmenge getrennt erfasster Abfälle berücksichtigt werden.

2. In einer weiteren Entscheidung befasste sich das Bundesverwaltungsgericht vor allem mit der Frage, welche Anforderungen im Anzeigeverfahren (§§ 17, 18 KrWG) an die Darlegung des Entsorgungswegs gestellt werden können (BVerwG, Ur. v. 30.06.2016 - 7 C 5.15). Es hat im Fall eines Kleinsammlers von Altmetallen ausgeführt, dass in einem solchen „funktionierenden Marktsegment“ keine anlagenscharfen Darlegungen über den letztendlichen Verwertungsort und die Verwertungsverfahren zu verlangen sind. Da diese Sichtweise der Verwaltungspraxis im Land Brandenburg entspricht, wird wegen der weiteren Einzelheiten auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen. Gleichzeitig weise ich auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs hin, der eine differenzierende Sichtweise für die verschiedenen Abfallfraktionen für notwendig erachtet: speziell für den Altkleidersektor genüge ein bloßer Verweis auf die allgemeinen Verhältnisse im Marktsegment nicht, insbesondere wenn die Sortierung und Verwertung im Ausland erfolgen solle (Bay VGH, 02.02.2017 – 20 ZB 16.2267).
3. Die o.g. Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung zu Alttextilien (1.) zu entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen - bei eigener hochwertiger Getrennterfassung des öRE (7 C 4.15) bitte ich im Vollzug – in teilweiser Abänderung der bisherigen Vollzugshinweise zu § 17 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 KrWG - bis auf weiteres wie folgt zu berücksichtigen.
  - a) Haushaltsnahe und hochwertige getrennte Sammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Besonderen Schutz genießt die haushaltsnahe oder in sonstiger Weise hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung von Abfällen durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) oder seinen beauftragten Dritten (§ 17 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 KrWG). Eine haushaltsnahe Ge-

trennterfassung ist vor allem bei Altpapier (Papier, Pappe und Karton – PPK) und Bioabfall abfallwirtschaftlich sachgerecht durchführbar.

Auch soweit eine solche Getrennterfassung nicht haushaltsnah geschieht, kann unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls eine Getrennterfassung als hochwertig und damit besonders schützenswert betrachtet werden.

Planungen zur Aufnahme eines Getrenntsammlersystems durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger werden ebenfalls geschützt, müssen jedoch einen hinreichenden Konkretisierungsgrad erlangt haben.

Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine tatsächliche oder geplante Aufnahme der Getrenntsammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht auf den Bedarf der zu erwartenden Sammelmenge zugeschnitten sein könnte (Anzahl der Sammelstellen außer Verhältnis zum Sammelgebiet, s. VG Ansbach, Urt. v. 26.03.2014 – AN 11 K 13.01604; Hinweise darauf gibt u.U. auch eine sehr geringe Sammlungsquote), bittet die zuständige Behörde (Landesamt für Umwelt Brandenburg) den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger um nähere Darlegungen. Im Sinne einer „Offensichtlichkeitsprüfung“ sollen hierfür aber nur im Ausnahmefall Prüfungen angestellt werden.

b) Beurteilung mittels Mengenvergleich

Für die Beurteilung überwiegender entgegenstehender öffentlicher Interessen bei eigener hochwertiger Getrenntsammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger kommt es entscheidend auf Bewertung der Auswirkungen der angezeigten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlung an. Zur Beurteilung, ob die Belastung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers das Irrelevanz-Kriterium (10 – 15 v.H.) übersteigt, geht es um einen Mengenvergleich.

c) Durchführung des Mengenvergleichs (für die Ermittlung der Belastung des örE)

Übersteigt die Sammelmenge gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen 10 bis 15 v.H. der örE-Sammelmenge einer Abfallfraktion, so ist regelmäßig von einer wesentlichen Beeinträchtigung i.S.v. § 18 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 KrWG auszugehen.

Die Auswirkungen des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind im Zusammenwirken mit den anderen (gewerblichen und gemeinnützigen) Sammlungen zu betrachten. Insofern sind auch die angezeigten bzw. tatsächlichen Sammelmengen aller im Anzeigeverfahren befindlichen Sammlungen (gewerblich und gemeinnützig), noch nicht bestandskräftig untersagten Sammlungen sowie auch diejenigen aller rechtmäßig durchgeführten Sammlungen hinzuzurechnen (§ 17 Absatz 3 Satz 1 KrWG; BVerwG, 7 C 4.15, Rdnr. 53 unter

Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung, nach der die Beiträge anderer, bereits bestehender Sammlungen, einzubeziehen sind, BT Drs. 17/7505, S. 43). Hierbei sind die vor dem 01.06.2012 gesammelten Mengen zu berücksichtigen (ansonsten wäre die Vertrauensschutzregelung in § 18 Absatz 7 KrWG überflüssig).

Zur Sachverhaltsermittlung ist die für die gewerbliche Sammlung (§§ 17, 18 KrWG) zuständige Behörde (derzeit LfU) u.a. auf die Angaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angewiesen. Das LfU beteiligt zur Mengenermittlung daher bereits umfangreich die örE. Die im Beteiligungsverfahren angegebene eigene Sammlungsmenge des örE kann jedenfalls herangezogen werden. Darüber hinaus können weiter die unteren Abfallwirtschaftsbehörden befragt werden. Daneben dienen die belegten Sammlungen bis 31.05.2012 der gewerblichen und gemeinnützigen Sammler als Informationsgrundlage. Eine weitere Datengrundlage ergibt sich aus den bestätigten Anzeigen gewerblicher und gemeinnütziger Sammler. Wegen der eigenen Amtsermittlungspflichten der Behörde ist darauf zu achten, dass die Anstrengungen zur Datenrecherche ausreichend dokumentiert werden.

d) Anwendung des Irrelevanz-Kriteriums im Einzelfall

Nach der o.g. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur eine anderweitige (gewerblich und gemeinnützig) Getrenntsammlung i.H.v. 10 – 15 v.H. hinzunehmen. Dieses Irrelevanz-Kriterium ist durch die Behörde daher regelmäßig bei der Prüfung der entgegenstehenden öffentlichen Interessen anzuwenden. Anders liegen allerdings diejenigen Fälle, in denen sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ausdrücklich mit einer Getrenntsammlung (gewerblich und gemeinnützig) oberhalb dieser Grenze einverstanden erklärt hat.

Die Spannweite des Irrelevanz-Kriteriums erlaubt für den konkreten Einzelfall, die Schutzwürdigkeit des örE-Systems – innerhalb der Marge zwischen 10 – 15 v.H – in besonderer Weise zu berücksichtigen:

- Im Allgemeinen existieren höhere Aufwendungen durch ein Holsystem als durch ein Bringsystem.
- Beim Holsystem wirken sich große Transportentfernungen und eine geringe Dichte von Abfallerzeugern kostenerhöhend aus.
- Die Abfallspezifika können besonderen Aufwand erfordern, z.B.
  - \* Bei Grün- und Bioabfällen verursachen z.T. kürzere Abhol-Rhythmen zu bestimmten Zeiten (Sommer und Herbst) und ein größerer Säuberungsaufwand höhere Kosten.
  - \* Unregelmäßige Abhol-Rhythmen und sperrige Abfälle können besondere Transportkosten mit sich bringen.
  - \* Bei Bioabfällen existiert eine Verpflichtung der örE, Getrenntsammlensysteme zu etablieren (§ 11 KrWG).

- Reale Einbußen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers werden gegenüber fiktiven Einbußen als schutzbedürftiger bewertet, d.h. noch nicht aufgenommene Systeme sind weniger schutzwürdig.

In diesen o.g. Fällen ist die Irrelevanz eher im unteren Bereich des Rahmens von 10 v.H. - 15 v.H. anzusiedeln (z.B. bei der Altpapier-Getrennterfassung durch die „blaue Tonne“ im Holsystem).

Bei der Anwendung der Irrelevanzschwelle ist im Regelfall davon auszugehen, dass ein hochwertiges Getrenntsammlersystem des örE auf die maximale Sammelmenge ausgelegt ist. Das gilt im Land Brandenburg jedenfalls für die Abfallfraktion ‚Altpapier‘. Einer solchen Sammlung ist nur der Entzug von Mengen unterhalb der im Einzelfall zu präzisierenden Irrelevanzschwelle zumutbar. Weicht die Sammelmenge des örE vom erwarteten Getrennt-Sammelpotenzial der betreffenden Abfallfraktion sehr stark ab, so ist zunächst festzustellen, ob für dieses Sammelgebiet Sonderfaktoren eine Rolle spielen. Ist dies der Fall, so muss im Einzelfall entschieden werden, ob es sich um einen „atypischen“ Fall im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt, und demzufolge auch oberhalb der Irrelevanzschwelle Sammelmengen akzeptabel sein können.

e) Entscheidung

Im Ergebnis sind daher gewerbliche Sammlungen, die – zusammen mit allen anderen angezeigten gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen – die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers um 10 - 15 v.H. überschreiten, zu untersagen, wenn keine besonderen Einzelfallumstände ersichtlich sind oder sich die gewerbliche Sammlung als leistungsfähiger erweist (§ 17 Absatz 3 Satz 4 KrWG). Ist über mehrere Anzeigen gewerblicher Sammler zu entscheiden, und die „Irrelevanzschwelle“ überschritten, so bitte ich - wie bisher - eine anteilmäßige Kürzung im Sinne eines mildereren Mittels gegenüber einer Untersagungsverfügung zu prüfen.

Auf die Anzeige soll in geeigneter Form reagiert werden (Nr. 4 des MUGV-Schreibens v. 18.12.2012).

Im Auftrag



Axel Steffen