

Straßenrechtliche Gesichtspunkte bei gewerblichen und gemeinnützigen Abfallsammlungen nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)

(Systematische Schaubilder-Darstellung)

Stand: 7.5.2013



von Dr. jur. Peter Queitsch

**Hauptreferent für Umweltrecht im Städte- und Gemeindebund
NRW**

Geschäftsführer der KommunalAgentur NRW GmbH

Schaubild 1

**Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts
(BGBl. I 2012, S. 212ff.)**

- **Art. 1: Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) -
Nachfolgegesetz zum Kreislaufwirtschafts-
und Abfallgesetz (KrWG-/AbfG)**
- **Art. 2: Änderung des BImSchG**
- **Art. 3: Änderung des ElektroG**
- **Art. 4: Änderung des BattG**
- **Art. 5: 44 weitere Änderungen von
Gesetzen und Rechtsverordnungen**
- **Art. 6 : Inkrafttreten: 1.6.2012**

Abfallentsorgungspflicht der Kommunen (§ § 17, 20 KrWG)

- **Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger = die nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (Definition in § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG); grundsätzlich: Kreisfreie Städte und Kreise; **in Hessen und NRW zusätzlich: kreisangehörige Städte/Gemeinden für das Einsammeln und Befördern der Abfälle****
- **Juristische Person = (Gebiets)Körperschaft, Anstalt, Stiftung**
- **Abfallentsorgungspflicht erstreckt sich nach § 20 Abs. 1 KrWG auf die im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers angefallenen und überlassenen **Abfälle aus****
 - **privaten Haushaltungen (alle Abfälle, d.h. „Abfälle zur Beseitigung“ und „Abfälle zur Verwertung“)**
 - **„Abfälle zur Beseitigung“ aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen (z.B. Industrie- und Gewerbebetriebe)**

Abfallüberlassungspflichten der privaten Haushalte (§ 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG)

- Abweichend von § 7 Abs. 2 KrWG (Pflicht zur Abfallverwertung) und § 15 Abs. 1 KrWG (Pflicht zur Abfallbeseitigung) **sind private Haushalte verpflichtet** , ihre **Abfälle (zur Beseitigung und zur Verwertung)** den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen, soweit
 - sie zu einer Verwertung auf den von ihnen im Rahmen ihrer privaten Lebensführung genutzten Grundstücken nicht in der Lage sind
oder
 - diese nicht beabsichtigen.

Wichtig: zum Begriff des privater Haushalts: Definition in § 2 Nr. 2 Gewerbeabfall-Verordnung sowie BVerwG, Urteil vom 27.4.2006 – Az.: 7 C 10/05 – Altenappartements und BVerwG Urteil vom 7.8.2008 – Az.: 7 C 51/07 – Ferienwohnungen

Abfallüberlassungspflichten der privaten Haushalte (§ 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG)

aber:

der private Haushalt muss im Rahmen des § 17 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG einen sichergestellten (ordnungsgemäßen und schadlosen) sowie **eigenen** Verwertungsweg (auf dem Grundstück, wo die Abfälle angefallen sind) nachweisen,

- d.h. die alleinige Absicht der Verwertung oder
- die schlichte Abgabe an Dritte reicht nicht aus,

d.h. es muss eine persönliche Verwertung ohne eine Abgabe der Abfälle an Dritte auf dem Grundstück zur privaten Lebensführung stattfinden, wo die Abfälle angefallen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.6.2009 – Az.: 7 C 16.08 – NVwZ 2009, S. 1292ff.)

Beispiel: Eigenkompostierung auf dem Grundstück, wo gewohnt wird

**Duldungspflichten für Eigentümer/Besitzer von Grundstücken
auf den überlassungspflichtige Abfälle anfallen
(§ 19 KrWG)**

- **§ 19 Abs. 1 Satz 1 KrWG: Duldungspflicht für das **Aufstellen von Abfallbehältnissen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers** (z.B. Restmüllgefäß, Bioabfallgefäß, Altpapiergefäß)**
- **Betreten des Grundstücks zum Zwecke des Einsammelns und zur Überwachung des Getrennthaltens und der Verwertung von Abfällen**
- **§ 19 Abs. 2 KrWG: § 19 Abs. 1 KrWG gilt auch für Rücknahme- und Sammelsysteme auf Grund einer RVO nach § 25 KrWG (Stichwort: gelbe Tonne)**
- **Gilt nicht für den gewerblichen Sammler (so: VG Düsseldorf, Urteile vom 15.11.2011 – Az.: 17 K 5437/10, 17 K 5394/10, 17 K 5403/10 – abrufbar unter www.nrwe.de)**

Schaubild 6

Keine Abfallüberlassungspflicht für privaten Haushalte
(§ 17 Abs. 2 KrWG)

- § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG: bei einem durch Rechtsverordnung nach § 25 KrWG eingerichteten Rücknahmesystem (z.B. gelber Sack/gelbe Tonne nach VerpackV für gebrauchte Einwegverpackungen)
- § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG: bei Freistellungs- oder Feststellungsbescheid der zuständigen Behörde nach § 26 Abs. 6 KrWG für Hersteller/Vertreiber und dessen freiwillige Rücknahme (Stichwort: Alttextilien-Rücknahme durch H & M)
- § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG: bei gemeinnützige Sammlungen, wenn Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden
- § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG: bei gewerbliche Sammlungen, wenn Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, **soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen (§ 17 Abs. 3 KrWG)**

Unzulässigkeit gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen (§ 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG)

- **bei gemischten Abfälle aus privaten Haushaltungen**
- **bei gefährlichen Abfälle (= Sternchen-Abfälle nach der Abfall-Verzeichnis-Verordnung – AVV)**
- **bei Elektro- und Elektronik-Altgeräten (§ 9 Abs. 9 ElektroG – vgl. VG Düsseldorf, Beschl. vom 19.11.2012 – Az.: 17 L 1720/12 – abrufbar unter: www.nrw.de - defektes Elektro-Altgerät liegt nach § 3 Abs. 3 ElektroG auch vor, wenn Bauteile z.B. Platinen werthaltig sind) - Hintergrund: umweltgerechte Entsorgung z.B. von Alt-Kühlgeräten – FCKW-Problematik – Aufbau unter Unterhaltung von kostenintensiven Zerlegebetrieben durch die private Entsorgungswirtschaft)**

Definition der gewerblichen Sammlung (§ 3 Nr. 18 KrWG)

- **Sammlung, die zum Zwecke der Einnahmeerzielung erfolgt und: nach § 3 Nr. 18 Satz 2 KrWG ist eine gewerbliche Sammlung auch dann anzunehmen, wenn sie auf der Grundlage vertraglicher Bindungen zwischen dem Sammler und dem privaten Haushalt in dauerhaft festen Strukturen erfolgt (entgegen: BVerwG, Urteil vom 18.6.2009 – Az.: 7 C 16.08 – NVwZ 2009, S. 1292ff. - Stichwort: nur gelegentliche gewerbliche Sammlungen sind zulässig)**
- **aber: jede Sammlung von verwertbaren (nicht gefährlichen) Abfällen ist grundsätzlich eine gewerbliche Sammlung (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30.5.2011 – Az.: 20 B 1502/10 -; OVG SH, Urteil vom 7.12.2010 – Az.: 4 LB 8/09 – Altkleider-Container auf Parkplätzen von Supermärkten - ; VG Frankfurt, Beschluss vom 30.6.2011 – Az.: 5 L 405/10 – „Papierbank“; nach MKULNV NRW auch „Alttextilien-Rücknahme“ durch H & M, wenn nicht freiwillige Rücknahme nach § 26 Abs. 6 KrWG durch die zuständige Behörde (Stadt Hamburg) deutschlandweit festgestellt wird) und es bestehen Anzeigepflichten für den Sammler nach § § 18, 53 KrWG**

Überwiegende öffentliche Interessen

- **§ 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG: Überwiegende öffentliche Interessen** nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG stehen einer gewerblichen Sammlung entgegen, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, **auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen**, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE), des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 KrWG eingerichteten Rücknahmesystems gefährdet
- **§ 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG:** Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des örE oder des von diesem beauftragten Dritten ist anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten **zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert** (vgl. VG Würzburg, Beschl. vom 28.1.2013 – Az.: W 4 S 12.1130 -) oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird

§ 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG (Gesetzesdefinition)
**Wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und
Organisationsverantwortung des örE**

- **ist anzunehmen**, wenn durch die gewerbliche Sammlung
- **Nr. 1:** Abfälle erfasst werden, für die der örE oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt (vgl. VG Köln, Beschluss vom 25.1.2013 – Az.: 13 L 1796/12 - Alttextilien; VG Hamburg, Urteil vom 9.8.2012 – Az.: 4 K 1905/10 – Altpapiertonne; a.A. VG Würzburg, Beschluss vom 28.1.2013 – Az.: WS 12.1130)
- **Nr. 2:** die **Stabilität des Gebührenhaushalts** des örE **gefährdet wird** **oder**
- **Nr. 3:** die diskriminierungsfreie Ausschreibung von Entsorgungsdienstleistungen erheblich erschwert oder unterlaufen wird (vgl. BayVGH, Beschluss vom 29.3.2012 – Az.: 20 ZB 11.2834)

Schaubild 11

Anzeige(verfahren) nach § 18 KrWG

§ 18 KrWG (Anzeigeverfahren für Sammlungen)

- **§ 18 Abs. 1 KrWG: Gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen** sind **spätestens 3 Monate vor ihrer beabsichtigten Aufnahme** durch den Träger der zuständigen Behörde (in NRW: untere Umweltbehörde – Kreis/kreisfreie Stadt) anzuzeigen (Anzeigepflicht !); schriftliche Eingang-Bestätigung sinnvoll, um Fristenlauf zu dokumentieren !
- **Wichtig: Zusätzlich ist die Anzeige des Sammlers nach § 53 Abs. 1 KrWG erforderlich**; diese Anzeige wird auch durch zuständige Behörde bestätigt, d.h. Anzeigenbestätigung muss vorliegen (bei Kontrolle)
- **Wichtig: bei gefährlichen Abfällen** ist Beförderungserlaubnis nach § 54 KrWG erforderlich (Ausnahme: § 54 Abs. 3 KrWG, wenn Abfallsammler öRE oder Entsorgungsfachbetrieb nach § 56 KrWG ist)
- **§ 55 KrWG (A-Schild am Fahrzeug):** ist Pflicht für Abfallsammler (§ 3 Abs. 10 KrWG) und Abfallbeförderer (§ 3 Abs. 11 KrWG)

Schaubild 13

§ 18 Abs. 2 KrWG (Anzeige-Inhalt)

- **§ 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG: Größe/Organisation des Sammelunternehmens**
- **§ 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG: Art, Ausmaß, Dauer der Sammlung (vgl. VG Würzburg, Beschl. vom 11.10.2012 – Az.: W 4 S 12.820 – nur abfallrechtliche nicht straßenrechtliche Gesichtspunkte maßgebend)**
- **§ 18 Abs. 2 Nr. 3 KrWG: Art, Menge, Verbleib der zu verwertenden Abfälle**
- **§ 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG: Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertungswege (vgl. VG Ansbach, Ansbach, Urteil vom 16.01.2013 – Az.: AN 11 K 1200358 – Annahmebescheinigung eines zertifizierten Entsorgungsfachbetriebes reicht nicht)**
- **§ 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG: Darlegung, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung im Rahmen der Verwertungswege gewährleistet wird**
- **§ 18 Abs. 3 KrWG: Angaben zur gemeinnützigen Sammlung**

Schaubild 14

§ 18 Abs. 5 KrWG (Behördenentscheidung)

- § 18 Abs. 4 KrWG: zuständige Behörde muss örE anhören; dieser muss sich innerhalb von 2 Monaten äußern
- § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG: zuständige Behörde kann Sammlung von **Bedingungen** abhängig machen, sie **zeitlich befristen** oder **Auflagen vorsehen** (vgl. VG Düsseldorf, **Beschl. vom 18.12.2012 – Az.: 17 L 1901/12 und 1911/12 – abrufbar unter www.nrwe.de**; 2stufige Prüfung erforderlich, d.h. erst prüfen, ob Zulassung nach Satz 1 möglich ist; wenn nein dann **Untersagung nach Satz 2**)
- § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG: **Sammlung ist zu untersagen (auch nachträglich)**, wenn **Tatsachen bekannt sind**, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden **oder** der Leitungsperson **ergeben oder die Voraussetzungen in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 KrWG nicht erfüllt sind** (vgl. VG Köln, Beschluss vom 25.1.2013 – Az.: 13 L 1796/12 – **Entgegenstehen des § 17 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KrWG -** ; VG Ansbach, Beschluss vom 16.1.2013 - Az.: AN 11 K 12.00358 – **Verwertungs-Nachweis nicht erbracht**)

Schaubild 15

Was ist zu tun ?

Aufklärung der Bürger

- über die Kostenzusammenhänge bei den Abfallgebühren, denn diese sind nicht bekannt
- **Stichwort:** Nur wer das Altpapier der Stadt/Gemeinde gibt, **hält seine eigene Abfallgebühr stabil** und finanziert nicht zu seinem eigenen Nachteil den „Porsche“ anderer; Erfahrungspraxis hat in den Jahren 2008/2009 z.B. in der Stadt Rheinberg gezeigt, dass die Bürgerinnen/Bürger durchaus zu „ihrer“ Stadt halten, wenn sie erkennen, dass diese sich für sie einsetzt (stabile Abfallgebühren);
Beispielsrechnung:
- $\frac{100.000 \text{ €} - 20.000 \text{ € Erlös}}{50.000 \text{ Liter}} = 1,60 \text{ € pro Liter Gefäßvolumen}$
50.000 Liter (Liter alle Restmüllgefäße)
- $\frac{100.000 \text{ € abzüglich } 0 \text{ € Erlös}}{50.000 \text{ Liter}} = 2,00 \text{ € pro Liter Gefäßvolumen}$

Abfall-Einheitsgebühr (§ 9 Abs. 2 Satz 5 LAbfG NRW)

- **Einheitsgebühr:** alle Abfallentsorgungsteilleistungen werden über das Restmüllgefäß abgerechnet z.B. Entsorgung von Restmüll, Sperrmüll, Altpapier, schadstoffhaltige Abfälle, Alt-Kühlentsorgung usw.
= sog. Abfallentsorgungspaket (ein Preis für alles !)

- Vorteile:**
- weniger wilde Müllablagerungen
 - für einen Preis viele Leistungen, d.h. gute Rechtfertigung gegenüber Benutzern
 - Abwehr von gewerblichen Abfallsammlungen (Stichwort: z.B. Papiertonne der Gemeinde kostet nichts extra)
 - Vermeidung einer geringen Anschlussquote (deshalb: nach BVerwG, Urteil vom 20.12.2000 Az.: 11 C 7.00 Querfinanzierung der Biotonne über das Restmüllgefäß grundsätzlich zulässig)

Straßen-und abfallrechtliche Gesichtspunkte

- **Wichtig: Gewerbliche Sammlung muss für Privathaushalt erkennbar sein und gewerblicher Sammler braucht Einverständnis des Grundstückseigentümers für das Aufstellen von „Gefäßen“, d.h. § 19 Abs. 2 KrWG gilt hier nicht (vgl. VG Düsseldorf, Urteile vom 15.11.2011 – Az.: 17 K 5437/10, 17 K 5394/10, 17 K 5403/10 – abrufbar unter www.nrwe.de)**
- **das Abstellen von nicht bestellten oder nicht gewollten blauen Tonnen im öffentlichen Straßenraum ist straßenrechtlich eine unerlaubte Sondernutzung der Straße, die durch die Stadt bzw. Gemeinde untersagt werden kann (so: VG Düsseldorf, Beschluss vom 3.7.2008 – Az.: 16 L 1099/08 – bestätigt durch OVG NRW, Beschluss vom 14.7.2008 – Az.: 11 B 1033/08)**

Straßen-und abfallrechtliche Gesichtspunkte

- **Aufforderung zur Entfernung von illegal aufgestellten Alttextilien-Container im öffentlichen Verkehrsraum sowie Aufforderung des Unterlassens des weiteren Aufstellens von Containern ist rechtmäßig (OVG NRW, Beschluss vom 17.12.2012 – Az.: 11 B 1130/12 - ; VG Düsseldorf, Urteil vom 20.06.2012 – Az.: 16 K 7510/11 – abrufbar unter : www.nrwe.de; VG Hannover, Beschluss vom 14.09.2012 – Az.: 7 B 4449/12 – VG Leipzig, Urteil vom 21.1.2013 – Az.: 1 L 542/12)**
- **Auch gemeinnützige Sammlungen** brauchen eine Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von Containern auf öffentlichen Flächen **(so: OVG NRW, Beschluss vom 17.12.2012 – Az.: 11 B 1130/12 -) und:**
- **Unerlaubte Sondernutzung liegt auch dann vor, wenn Altkleider-Container auf privaten Grundstück steht, aber von der Straße befüllt werden muss (so: VG Düsseldorf, Urteil vom 20.06.2012 - Az.: 16 K 7510/11 – abrufbar unter: www.nrwe.de; VG Neustadt/Weinstraße, Urteil vom 27.02.2013 – Az.: 4 L 90/13.NW)**

Straßenrechtliche Gesichtspunkte

- **Kein Anspruch auf Erteilung einer straßenrechtlichen Sonder-nutzungserlaubnis für gewerbliche Altkleider-Container auf öffent-lichen Flächen, wenn Stadtbild dadurch verunstaltet wird (so: VG Köln, Urteil vom 6.7.2012 – Az.: 18 K 73/12 - VG Düsseldorf, Urteil vom 20.06.2012 - Az.: 16 K 7510/11 – abrufbar unter: www.nrwe.de- ; OVG BB, Urteil vom 8.12.2011 – Az.: OVG 1 B 66.10 – AbfallR 2012, S. 90)**
- **Kauf von Abfallgefäße (z.B. Papiertonnen) durch die Stadt/Gemeinde, damit bei Wechsel des privaten Entsorgungsunternehmens der „Ausschreibungs-Verlierer“ seine Abfallgefäße nicht zur gewerblichen Sammlung umfunktioniert und deren Einsammlung verweigert (aktueller Fall – Dezember 2012); **alternativ: vertragliche Regelung, dass Abfallgefäße nach Vertragsablauf in das Eigentum der Gemeinde übergehen****

§ 22 StrWG NRW

- **§ 22 Satz 1 StrWG: Rechtgrundlage für Anordnung zur Entfernung von illegal aufgestellten Abfallcontainern gegenüber gewerblichen Sammlern (formelle Illegalität genügt: so: OVG NRW, Beschluss vom 17.12.2012 – Az.: 11 B 1130/12) – Aufforderung = Grundverwaltungsakt, der verwaltungsvollstreckungsrechtlich durchgesetzt werden kann (Androhung der Ersatzvornahme, Festsetzung, unmittelbare Ausführung - § 55 ff. VwVG NRW)**
- **§ 22 Satz 2 StrwG: straßenrechtliche Ersatzvornahme (Parallel-Vorschrift zum Sofort-Vollzug in § 55 Abs. 2 VwVG NRW): illegal aufgestellte Abfall-Sammelcontainer ohne Sondernutzungserlaubnis können durch die Gemeinde entfernt werden, insbesondere wenn gewerblicher Sammler nicht erreichbar oder nicht ermittelbar ist (Abwehr von straßenrechtlichen Gefährdungssituationen) sowie Bereitstellung (z.B. auf Bauhof zur Abholung)**

Abfallgebühr und KrWG

- öRE muss seine Abfallentsorgungsleistungen im Rahmen seiner umfassenden Abfallentsorgungspflicht (§ 20 Abs. 1 KrWG) an die bundesrechtlichen Vorgaben des KrWG und der abfallrechtlichen Spezialgesetze (z.B. ElektroG, BattG) anpassen
- § 11 Abs. 1 KrWG: **getrennte Bioabfallerfassung** für überlassungspflichtige Abfälle nach § 17 Abs. 1 KrWG, soweit wegen der Verwertungsmaßgaben (§ 20 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG und § 8 KrWG) erforderlich – spätestens bis zum 01.01.2015
- § 14 Abs. 1 KrWG: getrennte Erfassung von **Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfällen**, soweit technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar - spätestens bis zum 01.01.2015
- Betriebsbedingte Kosten (§ § 6 Abs. 2 KAG NRW, § 9 Abs. 2 Satz 1 LAbfG NRW) = alle Kosten, die zur Erfüllung der Abfallentsorgungspflicht im Rahmen der öffentliche (kommunalen) Abfallentsorgungseinrichtung anfallen

Abfallgebühr und KrWG

- **Testlauf von Erfassungssystemen (z.B. Wertstofftonne) in ausgesuchten Entsorgungsbezirken (Kosten für Pilotprojekte) oder**
- **Kosten für die Einführung neuer benutzerfreundlicherer Erfassungssysteme (z.B. Kauf von Elektro-Kleingeräte-Container, Altkleider-Container) oder**
- **Optimierung vorhandener Erfassungssysteme, damit der Schutz vor gewerblichen Sammlungen nach § 17 Abs. 3 Satz 4 bis 6 KrWG nicht entfällt (Stichwort: Wegbrechen der Verwertungserlöse ist Nachteil für gebührenpflichtigen Benutzer, weil der Gebührenbedarf und damit die Abfallgebühr insoweit ansteigt)**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



weitere Informationen: in der Verbands-Zeitschrift Städte- und Gemeinderat Ausgabe November 2012