

## **PRESSEMELDUNG**

### **Erste höchstrichterliche Entscheidungen zu gewerblichen Sammlungen nach Kreislaufwirtschaftsgesetz**

#### **- Bundesverwaltungsgericht nimmt Stellung zu überwiegenden öffentlichen Interessen bei hochwertigen kommunalen Erfassungssystemen sowie Anforderungen an die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung**

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in zwei Entscheidungen vom 30.06.2016 vier Jahre nach Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erstmals zu wesentlichen Fragen des Umfangs der kommunalen Überlassungspflichten nach § 17 Abs. 1 KrWG sowie der engen gesetzlichen Ausnahmen für gewerbliche Sammlungen nach § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 KrWG geäußert (BVerwG 7 C 4.15; 7 C 5.15). Gegenstand der Revisionen waren zwei Berufungsurteile des VGH München (Urteil vom 29. Januar 2015 – 20 B 14.666 und Urteil vom 10. Februar 2015 – 20 B 14.710). Konkret ging es zum einen um die Anforderungen an die Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung von Altmetallen. Zum anderen beschäftigte sich die Revision mit der nicht weniger praxisrelevanten Frage, ob der Schutz des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegen die Konkurrenz durch gewerbliche Altkleidersammler entsprechend § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG bereits dann anzunehmen ist, wenn entsprechend der gesetzlichen Bestimmung durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ein hochwertiges, haushaltsnahes Entsorgungssystem vorhält.

Das BVerwG ist der Gesetzesauslegung des VGH München in beiden Verfahren entgegengetreten und hat die Urteile aufgehoben.

#### **I. Die wesentlichen Erwägungen des Gerichts**

##### **1. Überwiegende öffentliche Interessen bei hochwertigem kommunalem Entsorgungssystem**

Nach Auffassung des BVerwG können gewerbliche Alttextilsammlungen nicht bereits dann untersagt werden, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für Alttextilien ein hochwertiges Erfassungssystem bereitstellt. Vielmehr bedarf es der Prüfung, ob trotz der Sammlung des gewerblichen Wettbewerbers die gesetzliche Vermutung, dass in dieser Situation die Funkti-

onsfähigkeit des öRE gefährdet ist, ausnahmsweise nicht eingreift (vgl. BVerwG, Pressemitteilung Nr. 61/2016 vom 30.06.2016).

Nach dem Verlauf der mündlichen Verhandlung gibt der Senat dennoch zu Bedenken, dass die Auslegung des § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG nach dem Wortlaut, der Systematik, der Historie sowie dem Sinn und Zweck der Norm durchaus das Ergebnis stütze, wonach das Vorliegen eines hochwertigen Systems für das Entstehen öffentlicher Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG ausreichend sei.

So könne nach dem eindeutigen **Wortlaut** der Norm („ist [...] anzunehmen“) eine unwiderlegliche Vermutung nahelegend sein.

Auch eine **historische Betrachtung** sowie **Sinn und Zweck** der Norm lassen den Schluss zu, dass die Intention des Gesetzgebers durch Konkretisierung der Beeinträchtigungsvarianten gerade auch eine Vollzugsvereinfachung bezweckte, welche angesichts der bis zum damaligen Zeitpunkt herrschenden Unsicherheiten unter dem Regime des KrW-/AbfG ein „Mehr“ an Rechtssicherheit herstellen sollte. Obgleich die ursprüngliche Gesetzesbegründung der Bundesregierung zuvörderst dem Unionsrecht Rechnung tragen sollte, hielt die ursprünglich geplante Regelung auch aufgrund des Widerstands der Länder gerade keinen Einzug in das Gesetz.

Demnach spreche bei Ausblendung des Europarechts Wesentliches dafür, dass eine unwiderlegliche Vermutung der Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öRE bestehe.

Dennoch führe eine unwiderlegliche Vermutung zu einer derart umfangreichen Absicherung der kommunalen Überlassungspflichten gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG, dass daraus nicht gerechtfertigte Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit resultierten. Obgleich den Mitgliedsstaaten im Rahmen von Artikel 106 Abs. 2 AEUV ein weiter Spielraum sowie eine erhebliche Einschätzungsprärogative eingeräumt werde und ein rechtliches oder tatsächliches Verhindern der Aufgabenerfüllung gerade keine Existenzbedrohung der öffentlichen Daseinsvorsorge erfordere, müsse eine einschränkende Auslegung des § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG erfolgen, um dem Erforderlichkeitsgrundsatz gerecht zu werden ( vgl. Pressemitteilung des BVerwG Nr. 61/2016 vom 30.06.2016).

Dieser erfordere jedenfalls eine Einzelfallprüfung, bei welcher die jeweilige Abfallmenge als Kriterium, wann eine wesentliche Beeinträchtigung vorliege, wertend berücksichtigt werden müsse. Hierbei sei zunächst die tatsächliche beziehungsweise die konkret angestrebte Entsorgungsmenge des öRE mit den Mengen der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen zu vergleichen. Bei den Mengen der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen seien sowohl die tatsächliche als auch die angezeigte Menge und die noch nicht beschiedenen An-

zeigen nach § 18 KrWG zu berücksichtigen. Dabei geht der Senat wohl vorläufig davon aus, dass ein Anteil gewerblicher und gemeinnütziger Erfassungsmengen in Höhe von 10 bis 15 % noch angemessen sei. Werde dieser Prozentsatz erreicht, sei auch eine Nachzulassung bei Ausscheiden eines Sammlers im Sinne des Prioritätsprinzips vorzunehmen.

## **2. Anforderungen an die Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung**

In einem zweiten Verfahren tritt das BVerwG der Auffassung des VGH München, wonach die Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung die Schilderung einer lückenlosen Kette des Verwertungsweges sowie des Verwertungsverfahrens, das heißt in welchen Anlagen und in welcher Weise die Abfälle der Verwertung zugeführt werden, entgegen. Im Zentrum der Entscheidung steht somit der Umfang der Anzeigepflicht des gewerblichen Sammlers nach § 18 Abs. 4 und 5 KrWG.

Insbesondere ein systematischer Vergleich mit den Regelungen zu gefährlichen Abfällen, bei denen lediglich die Zwischenhändler anzugeben seien, steht der Auslegung durch den VGH München entgegen. Es sei nicht erforderlich, den Verwertungsweg im Einzelnen darzulegen. Sinn und Zweck der Vorschrift sei es, ein Korrelat zum fehlenden Genehmigungsverfahren zu schaffen, nicht aber ein solches faktisch einzuführen. Auch hinsichtlich des Umfangs der Anzeigepflicht gelte das Verhältnismäßigkeitsprinzip, wobei auch berücksichtigt werden müsse, dass die Klägerin eine Kleinsammlerin ohne Marktmacht sei. Daher spreche vieles dafür, dass die Benennung des unmittelbaren Vertragspartners ausreichend sei.

## **II. Bedeutung und Auswirkungen für die kommunale Abfallwirtschaft**

Die beiden Revisionsurteile werden zur Rechtsklarheit der überaus umstrittenen Regelungen zur Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen beitragen und den Gesetzesvollzug vereinheitlichen. Mit Spannung werden daher die schriftlichen Urteilsgründe erwartet, aus denen sich die näheren rechtlichen Argumente des BVerwG erschließen werden.

Begrüßenswert ist zunächst, dass das BVerwG im Ergebnis wohl nicht der umstrittenen und wenig praxistauglichen „Zweistufenprüfung“ des VG Düsseldorf gefolgt ist, wonach eine Auslegung des § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 KrWG neben dem Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zudem spürbare Beeinträchtigungen in personeller, organisatorischer oder finanzieller Hinsicht auf Seiten der öffentlichen Sammlung voraussetze und der öRE wegen der gewerblichen Sammlung gehalten ist, seine Entsorgungsstruktur wesentlich zu ändern oder anzupassen. Zutreffend geht das BVerwG vielmehr auch davon aus, dass neben den gewerblichen gerade auch die gemeinnützigen Erfassungsmengen dem öffentlichen Erfassungsumfang wertend gegenübergestellt werden müsse.

Nach erster Einschätzung sowie aus dem Eindruck der mündlichen Verhandlung sind jedoch die europarechtlichen Erwägungen unvollständig. Zutreffend stellt das BVerwG zwar auch auf den erheblichen Einschätzungsspielraum der Mitgliedsstaaten im Rahmen der Definition, des Umfangs und der Mittel zur Sicherstellung kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge ab, welcher nur bei einer deutlichen, der Willkür nahe kommenden Fehleinschätzung überspannt sei. Davon kann jedoch in der Bestimmung des § 17 Abs. 3 KrWG, welche sowohl sprachlich als auch inhaltlich an Art. 106 Abs. 2 AEUV angelehnt ist, insbesondere ausgehend von § 17 Abs. 3 S. 4 KrWG und der darin enthaltenen systematischen Rückausnahme, gerade nicht ausgegangen werden. Vielmehr spricht vieles dafür, dass bereits die Wortlautauslegung der betreffenden Vorschrift ohne zusätzliche Voraussetzungen europarechtlichen Grundsätzen genügt.

Von großer Bedeutung sind die aktuellen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes auch für weitere anstehende Revisionsverfahren in Bezug auf gewerbliche Sammlungen, insbesondere für die Entscheidungen des OVG Münster vom 21.09.2015, das sich ausführlich und abgewogen mit der Europarechtskonformität der kommunalen Überlassungspflichten in § 17 Abs. 3 KrWG auseinandergesetzt hat.

Gruneberg Rechtsanwälte ist eine auf das kommunale Wirtschaftsrecht spezialisierte Kanzlei, die ausschließlich kommunale Unternehmen und Gebietskörperschaften sowie kommunale Organisationen in allen kommunalwirtschaftsrechtlichen Fragestellungen bundesweit berät.

Die Kanzlei vertritt dabei auch bundesweit öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihre kommunalen Erfüllungsgehilfen vor den Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten sowie Zivilgerichten.

Aktuell betreut die Kanzlei zwei beim BVerwG anhängige Revisionsverfahren betreffend Berufungsurteile des OVG Münster vom 21.09.2015.

---

**Sie haben Fragen zu unserer Beratung für die kommunale Wirtschaft? Wir sind gerne für Sie da.**

Gruneberg Rechtsanwälte  
Alte Wagenfabrik  
Vogelsanger Straße 321  
50827 Köln

Tel. 0221.270 705.0  
Fax: 0221.270 705.99  
Email: [info@gruneberg-rechtsanwaelte.de](mailto:info@gruneberg-rechtsanwaelte.de)  
Web: [www.gruneberg-rechtsanwaelte.de](http://www.gruneberg-rechtsanwaelte.de)