Gewerbliche Sammlung von Abfällen – rechtliche Rahmenbedingungen und Pflichten des Entsorgungsunternehmers

von Dr. Maren Heidmann, Thomas Lammers, Dr. Matthias Peine und Frederik Janke[1]

Anzeigen gewerblicher Sammlungen stoßen regelmäßig auf die Gegenwehr der Behörden, welche versuchen, die rechtlichen Vorgaben dahingehend zu nutzen, die Konkurrenz durch gewerbliche Sammler zu unterbinden. Den gewerblichen Sammlern bleibt keine andere Möglichkeit als Widerspruch zu erheben bzw. den Weg zum Verwaltungsgericht zu beschreiten, da Untersagungen und Befristungen gewerblicher Sammlungen in einer großen Zahl rechtswidrig erfolgen. Die Verwaltungsgerichte sind daher mit einer Vielzahl von Verfahren – mehrere tausend Rechtsstreite in der Bundesrepublik Deutschland – beschäftigt.

Der nachfolgende Beitrag gibt einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen für gewerbliche Sammlungen von Abfällen. Dabei wird zunächst der Anwendungsbereich gewerblicher Sammlungen geschildert, bevor die formellen und materiellen Voraussetzungen unter Beachtung der Rechtsprechung dargelegt werden. Ferner erfolgt eine Darstellung der Besonderheiten für Bestandssammlungen. Schließlich werden die Reaktionsmöglichkeiten der Behörden auf die Anzeige einer gewerblichen Sammlung erläutert. In diesem Zusammenhang wird besonderes Augenmerk auf die Rechtsschutzmöglichkeiten des gewerblichen Sammlers gelegt.

I. Anwendungsbereich gewerblicher Sammlungen

Nach der Grundkonzeption des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (im Folgenden: KrWG) sind, entsprechend dem im Umweltrecht geltenden Verursacherprinzip, grundsätzlich die jeweiligen Erzeuger oder Besitzer von Abfällen gem. § 7 Abs. 2 und § 15 Abs. 1 KrWG selbst zur Entsorgung berechtigt und verpflichtet. Von diesem Grundsatz statuiert § 17 Abs. 1 KrWG insofern eine Ausnahme, als dass für bestimmte Abfälle eine Pflicht besteht, diese dem jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. In diesem Falle besteht kein Recht (mehr) zur Selbstentsorgung. Neben bestimmten gewerblichen Abfällen betrifft dies insbesondere Abfälle aus privaten Haushaltungen, da für solche Abfälle regelmäßig, abgesehen von kompostierbaren Bioabfällen, keine Möglichkeiten zur (umweltverträglichen) Eigenentsorgung zur Verfügung stehen.

Von dieser Entsorgungssystematik bildet die sog. gewerbliche Sammlung eine weitere Ausnahme. Gem. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG besteht nämlich eine Überlassungspflicht nicht für solche Abfälle, die im Wege einer gewerblichen Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen nicht entgegenstehen (dazu unter III.). § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG beinhaltet damit eine wichtige abfallrechtliche Weichenstellung, wonach für Abfälle zur Beseitigung grundsätzlich ein *„staatliches“* Entsorgungsmonopol besteht, Abfälle zur Verwertung hingegen grundsätzlich auch durch Private entsorgt werden dürfen.

Der Begriff der Sammlung i.S.d. § 3 Abs. 15 KrWG bezeichnet zunächst das Einsammeln von Abfällen, wie auch deren vorläufige Sortierung und Lagerung zum Zwecke der Beförderung zu einer Abfallbehandlungsanlage. Das Erfordernis der Gewerblichkeit setzt dabei nach § 3 Abs. 18 KrWG voraus, dass die Sammlung zum Zwecke der Einnahmeerzielung erfolgt. Der Anwendungsbereich der gewerblichen Sammlung erstreckt sich dabei grundsätzlich auf sämtliche Abfälle, für die § 17 Abs. 1 KrWG eine entsprechende Überlassungspflicht statuiert wird und die im Rahmen ihrer Entsorgung einer Abfallverwertung zugeführt werden können. Allerdings bestimmt § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG, dass sowohl *„gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen“* wie auch *„gefährliche Abfälle“* einer gewerblichen Sammlung nicht zugänglich sind. Für solche Abfälle besteht somit stets eine Überlassungspflicht, unabhängig von der Frage, ob sie verwertbar sind oder nicht. Als unproblematisch erweist sich dabei aus rechtlicher Sicht zunächst die zweite Variante hinsichtlich gefährlicher Abfälle. Als gefährlich in diesem Sinne gelten dabei gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 Abfallverzeichnis-Verordnung (im Folgenden: AVV) sämtliche Abfälle, die in der Anlage zu dieser Verordnung mit einem (*) gekennzeichnet sind.

Für Abfallfraktionen aus dem Bereich der sog. „Siedlungsabfälle“ gilt dies beispielsweise für Lösemittel, Pestizide oder etwa Leuchtstoffröhren. Schwieriger und für die Rechtspraxis insofern bedeutsamer erweist sich hingegen die Auslegung der ersten Variante von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG hinsichtlich gemischter Abfälle. Insofern besteht keine grundlegende Einigkeit über den Anwendungsbereich der genannten „gemischten Abfälle aus privaten Haushaltungen“. Unbestritten bezieht sich dieser Terminus dabei auf die in der AVV besonders ausgewiesen sog. *„gemischten Siedlungsabfälle“* mit dem im Allgemeinen der klassische Hausmüll bezeichnet wird.

Solche Abfälle sind damit immer, unabhängig von der Frage, ob es sich um Abfälle zur Verwertung oder zur Beseitigung handelt, überlassungspflichtig. Da § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG jedoch generell von „gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen“ und nicht lediglich nur von „gemischten Siedlungsabfällen“ i.S.d. AVV spricht, wird mitunter die Frage diskutiert, ob auch weitere Abfallfraktionen, wie etwa Sperrmüll oder gemischte Bau- und Abbruchabfälle privater Herkunft von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG erfasst und somit vom Anwendungsbereich einer gewerblichen Sammlung ausgeschlossen sind.

[1]*Die Autoren Dr. Maren Heidmann, Thomas Lammers, Dr. Matthias Peine sind Rechtsanwälte der Sozietät Köhler & Klett Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB. Der Autor Frederik Janke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der genannten Sozietät.*

Die Rechtsgrundlage zur Anzeige gewerblicher Sammlungen im KrWG:

§ 18 Anzeigeverfahren für Sammlungen

(1) Gemeinnützige Sammlungen im Sinne des § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 und gewerbliche Sammlungen im Sinne des § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 sind spätestens drei Monate vor ihrer beabsichtigten Aufnahme durch ihren Träger der zuständigen Behörde anzuzeigen.

(2) Der Anzeige einer gewerblichen Sammlung sind beizufügen

1. Angaben über die Größe und Organisation des Sammlungsunternehmens,
2. Angaben über Art, Ausmaß und Dauer, insbesondere über den größtmöglichen Umfang und die Mindestdauer der Sammlung,
3. Angaben über Art, Menge und Verbleib der zu verwertenden Abfälle,
4. eine Darlegung der innerhalb des angezeigten Zeitraums vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kapazitäten sowie
5. eine Darlegung, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege nach Nummer 4 gewährleistet wird.

(3) …

(4) Die zuständige Behörde fordert den von der gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlung betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf, für seinen Zuständigkeitsbereich eine Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten abzugeben. Hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bis zum Ablauf dieser Frist keine Stellungnahme abgegeben, ist davon auszugehen, dass sich dieser nicht äußern will.

(5) Die zuständige Behörde kann die angezeigte Sammlung von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 oder Nummer 4 sicherzustellen. Die zuständige Behörde hat die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben, oder die Einhaltung der in § 17 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 oder Nummer 4 genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist.

(6) Die zuständige Behörde kann bestimmen, dass eine gewerbliche Sammlung mindestens für einen bestimmten Zeitraum durchzuführen ist; dieser Zeitraum darf drei Jahre nicht überschreiten. Wird die gewerbliche Sammlung vor Ablauf des nach Satz 1 bestimmten Mindestzeitraums eingestellt oder innerhalb dieses Zeitraums in ihrer Art und ihrem Ausmaß in Abweichung von den von der Behörde nach Absatz 5 Satz 1 festgelegten Bedingungen oder Auflagen wesentlich eingeschränkt, ist der Träger der gewerblichen Sammlung dem betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gegenüber zum Ersatz der Mehraufwendungen verpflichtet, die für die Sammlung und Verwertung der bislang von der gewerblichen Sammlung erfassten Abfälle erforderlich sind. Zur Absicherung des Ersatzanspruchs kann die zuständige Behörde dem Träger der gewerblichen Sammlung eine Sicherheitsleistung auferlegen.

(7) Soweit eine gewerbliche Sammlung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits durchgeführt wurde, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems bislang nicht gefährdet hat, ist bei Anordnungen nach Absatz 5 oder 6 der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere ein schutzwürdiges Vertrauen des Trägers der Sammlung auf ihre weitere Durchführung, zu beachten.

II. Formelle Voraussetzungen gewerblicher Sammlungen

§ 18 Abs. 1 KrWG bestimmt, dass gewerbliche Sammlungen spätestens drei Monate vor ihrer beabsichtigten Aufnahme durch ihren Träger der zuständigen Behörde anzuzeigen sind. Gewerbliche Sammlungen sind damit nicht genehmigungspflichtig, sondern lediglich anzeigebedürftig. Die Anzeige nach § 18 KrWG ist streng zu unterscheiden von der Anzeige nach § 53 KrWG: § 18 KrWG betrifft die einzelnen Sammlungen und verlangt jeweils eine Anzeige vor Ort, während die (einmalige) Anzeige nach § 53 KrWG die gesamte Betriebstätigkeit als Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen umfasst und bei der Behörde des Hauptsitzes zu erstatten ist.

Dass gewerbliche Sammlungen keiner Genehmigung bedürfen, hat für gewerbliche Sammler Vor- und Nachteile: Der Vorteil besteht darin, dass nicht erst eine positive Entscheidung der Behörde abgewartet werden muss; nach Ablauf der dreimonatigen Wartefrist darf mit der Sammlung begonnen werden, auch wenn die Behörde sich zu der Anzeige für die Sammlung noch nicht geäußert hat. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass der Sammler nicht in den Genuss des besonderen Vertrauensschutzes einer behördlichen Zulassungsentscheidung kommen kann – einschränkende Maßnahmen nach § 18 Abs. 5 KrWG (dazu unter V.) sind jederzeit, auch nach Ablauf der Drei-Monatsfrist möglich.

Die dreimonatige Wartefrist beginnt nach der Rechtsprechung erst dann abzulaufen, wenn die Anzeige vollständig bei der Behörde eingegangen ist. Damit gewinnt für den gewerblichen Sammler die Frage, welche Informationen in der Anzeige enthalten sein müssen, ein besonderes Interesse. § 18 Abs. 2 KrWG listet bestimmte Angaben und Darlegungen auf, die der Anzeige beizufügen sind; die Vorschrift ist allerdings unbestimmt und führt nicht selten zu Streit zwischen Behörden und gewerblichen Sammlern, der vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen wird. Auch die Rechtsprechung zeigt noch kein einheitliches Bild. So ist z.B. die Forderung nach Standortlisten für Container von den Gerichten zum Teil gebilligt, zum Teil für rechtswidrig erachtet worden. Weitere Streitpunkte betreffen Führungszeugnisse, Auszüge aus dem Gewerbezentralregister, Angaben über straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse oder die Vorlage von Verträgen mit privaten Grundstückseigentümern. Um Rechtsunsicherheiten über den Zeitpunkt, in dem die Sammlung aufgenommen werden darf, zu vermeiden, empfiehlt es sich für den Sammler, sich die Vollständigkeit der Anzeige von der Behörde bestätigen zu lassen.

Die zuständige Behörde ist verpflichtet, im Rahmen des Anzeigeverfahrens den betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger anzuhören. Dadurch sollen der Behörde die erforderlichen Informationen verschafft werden, die sie für die Entscheidung benötigt, insbesondere ob der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interesse entgegenstehen (§ 17 Abs. 3 KrWG, dazu unter III.). Nicht ausreichend beachtet wird in der Praxis häufig, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Rahmen der Anhörung nicht selbst über die Rechtmäßigkeit der Sammlung zu entscheiden hat; die Behörde ist an seine Einschätzung nicht gebunden und zu einer eigenen Bewertung verpflichtet.

Verstöße gegen die Anzeigepflicht können erhebliche Sanktionen für den gewerblichen Sammler nach sich ziehen: Zum einen stellt es eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn die Anzeige unterbleibt oder unvollständig ist. Zum anderen können Verstöße gegen die Anzeigepflicht die Zuverlässigkeit des betroffenen Sammlers in Frage stellen und damit Anlass für eine Untersagungsverfügung nach § 18 Abs. 5 KrWG (dazu unter. V.) geben. Zu Recht stellt die Rechtsprechung im Hinblick auf den grundrechtlichen Schutz der Berufsfreiheit insoweit allerdings tendenziell hohe Anforderungen und betont, dass der Durchsetzung der Anzeigepflicht ein Vorrang vor der Untersagung wegen Unzuverlässigkeit zukommt. Dies hat angesichts der bestehenden Unklarheiten darüber, welche Informationen eine ordnungsgemäße Anzeige zu beinhalten hat, umso mehr zu gelten, wenn dem Sammler lediglich das Fehlen einzelner Angaben oder Unterlagen vorgehalten wird.

III. Materielle Voraussetzungen gewerblicher Sammlungen

Grundvoraussetzung für eine gewerbliche Sammlung ist zunächst – wie bereits zuvor erwähnt –, dass der Sammler zuverlässig ist. Dabei ist auf den Träger der Sammlung abzustellen, also denjenigen, der die Sammlung im eigenen Namen, für eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung durchführt oder von einem Beauftragten durchführen lässt. Unzuverlässig ist nach der gängigen Definition, wer nicht die Gewähr dafür biete, die fragliche Tätigkeit zukünftig ordnungsgemäß auszuüben. Zur Beurteilung der Zuverlässigkeit nimmt die Behörde eine Prognose vor, in der sie – vereinfacht beschrieben – die vorliegenden Tatsachen bzw. Verstöße bewertet und prüft, ob es wahrscheinlich ist, dass es in Zukunft bei der Gewerbeausübung wieder zu Verstößen kommen wird. Dabei einschlägig sind insbesondere Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, welche einen Bezug zu der Sammlung und Verwertung von Abfällen haben.

Die Behörden führen als Argument für die Unzuverlässigkeit in der Praxis regelmäßig Verstöße gegen öffentliches Straßen- und Wegerecht bzw. privatrechtliche Verfügungsbefugnisse an, das heißt, nehmen auf das Aufstellen von Containern ohne erforderliche Sondernutzungserlaubnis bzw. ohne einen entsprechenden Mietvertrag auf Privatgrundstücken Bezug. Ob solche Verstöße eine Unzuverlässigkeit begründen können, stößt auf erhebliche Bedenken. Insofern ist jedenfalls nach der Rechtsprechung des

Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen eine Unzuverlässigkeit in der Regel zu bejahen, wenn in der Vergangenheit systematisch und massiv Container ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis aufgestellt wurden. Vereinzelte Verstöße gegen das Erfordernis einer Sondernutzungserlaubnis dürften an dieser Stelle jedoch nicht ausreichen. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg sind aufgrund des intensiven Grundrechtseingriffs strenge Anforderungen an eine Sammlungsuntersagung wegen Unzuverlässigkeit zu stellen, insbesondere wird gefordert, dass diese auf einer sicheren Tatsachengrundlage beruhen. Pauschale Behauptungen von angeblichen Verstößen, welche nicht hinreichend belegt sind, dürften daher nicht ausreichen, um die Unzuverlässigkeit eines Sammlers anzunehmen. Unabhängig von der Zuverlässigkeit besteht grundsätzlich, wie bereits beschrieben, eine Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushaltungen an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Unter den Vorrausetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entfällt diese Überlassungspflicht für gewerbliche Sammlungen. Dazu müssen zum einen die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der Abfälle sichergestellt und nachgewiesen sein und zum anderen dürfen überwiegende öffentlicher Interessen der Sammlung nicht entgegenstehen.

Für die Sicherstellung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung ist der Sammler grundsätzlich darlegungspflichtig. Die Voraussetzungen der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung ist wiederum in § 7 Abs. 3 Satz 2 und 3 KrWG geregelt. Danach erfolgt die Verwertung ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften des KrWG und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Dabei kommt es aber nicht auf alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften an, wie es der Wortlaut nahelegt, sondern nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen müssen diese vielmehr einen verwertungsspezifischen Bezug aufweisen. Die Verwertung erfolgt grundsätzlich schadlos, wenn eine Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten ist.

Überwiegende öffentliche Interessen stehen gem. § 17 Abs. 3 KrWG einer gewerblichen Sammlung insbesondere entgegen, wenn die Sammlung alleine oder im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. eines beauftragten Dritten gefährdet. Diese Gefährdung der Funktionsfähigkeit ist wiederum anzunehmen, wenn die Erfüllung der Entsorgungspflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beeinträchtigt wird. Für die wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung hat der Gesetzgeber drei Fallgruppen entwickelt. Danach ist eine solche gem. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG insbesondere anzunehmen, wenn erstens durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder ein von diesem beauftragter Dritter eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt, zweitens gem. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG die Stabilität der Gebühren gefährdet und drittens gem. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert und unterlaufen wird. Das Gesetz sieht eine Rückausnahme von den ersten beiden Alternativen für den Fall vor, dass die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder von dem von diesem beauftragten Dritten angebotene oder konkret geplante Leistung ist.

Besonders die ersten beiden Alternativen haben die Behörden genutzt, um Untersagungen und Befristungen von gewerblichen Sammlungen auszusprechen. Dieser Praxis wurde aber durch die Verwaltungsgerichte Einhalt geboten. Denn § 17 Abs. 3 Satz. 3 Nr. 1 KrWG normiert keinen absoluten Konkurrenzschutz zugunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Ein solcher wäre mit dem Europarecht nicht vereinbar. Vielmehr ist die Darlegung einer wesentlichen Beeinträchtigung erforderlich.

Eine solche liegt nach der Rechtsprechung vor, wenn dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mehr als nur ein geringer Anteil des gesamten Aufkommens einer bestimmten Abfallart entzogen wird. Hinsichtlich der Frage, was unter einem geringen Anteil zu verstehen ist, ist die Rechtsprechung uneinheitlich. Jedoch sollte der Anteil mindestens 10 % des gesamten Aufkommens der Abfallfraktion betragen. Die Behörde ist insofern darlegungspflichtig. Es reicht nämlich nicht aus, eine wesentliche Beeinträchtigung pauschal vorzutragen. Vielmehr muss eine solche hinreichend belegt werden. Die Verwaltungsgerichte legen mittlerweile einen strengen Maßstab an die Darlegung einer wesentlichen Beeinträchtigung an.

Hinsichtlich des Tatbestands der Gebührenstabilität gem. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG ist zu beachten, dass dieser nicht bereits erfüllt ist, wenn aufgrund der gewerblichen Sammlung eine geringfügige Erhöhung der Gebühren erfolgt. Die Behörde ist insofern wiederum darlegungspflichtig.

Die dritte Alternative, das Erschweren oder Unterlaufen einer Vergabe, setzt hinsichtlich des Erschwerens einer Vergabe voraus, dass diese bereits konkret bevorsteht. Für das Unterlaufen einer Vergabe ist Voraussetzung, dass ein Vergabeverfahren bereits ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Jedoch dürfte die Vorschrift dem erfolgreichen Bieter keinen absoluten Konkurrenzschutz verleihen. Dagegen spricht nicht zuletzt, dass ein solcher

absoluter Konkurrenzschutz nicht mit dem Europarecht vereinbar sein dürfte. Die Vorschrift dient dem Schutz der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder ggf. des Drittbeauftragten und jedenfalls nicht primär dem Schutz des Wettbewerbs. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb ein Drittbeauftragter einen höheren Schutz vor Konkurrenz als der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger genießen soll.

Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Behörde für das Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen darlegungspflichtig ist. Ein pauschaler Vortrag reicht nicht aus, vielmehr ist eine konkrete Darlegung des jeweiligen Tatbestandsmerkmals erforderlich.

IV. Besonderheiten für Bestandssammlungen

Bestandssammlungen waren gem. § 72 Abs. 2 Satz 1 KrWG innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des KrWG anzuzeigen. Die Wartefrist gem. § 18 Abs. 1 KrWG von drei Monaten vor Aufnahme der Sammlung, welche grundsätzlich einzuhalten ist, entfiel somit für Bestandssammlungen. Diese konnten ohne Unterbrechung fortgeführt werden. Sollte die Anzeige in der Übergangsfrist versäumt worden sein, dürfte dies den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllen. Es besteht zudem die Gefahr – sollte die Sammlung bislang immer noch nicht angezeigt worden sein –, dass diese durch Einzelfallanordnung nach § 62 KrWG untersagt wird. Ob diese Norm in einem solchen Fall aber tatsächlich zur Untersagung einer Sammlung berechtigt, ist von der Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärt. Dagegen spricht insbesondere, dass in anderen Rechtsgebieten vertreten wird, dass ein Verstoß gegen Anzeigepflichten eine Untersagung nicht begründen kann. Wird die Sammlung nunmehr angezeigt, bevor die Behörde gegen diese vorgeht, ist § 18 Abs. 5 KrWG anzuwenden (siehe dazu unter V.). Ob die verspätete Anzeige dann eine Untersagung der Sammlung wegen Unzuverlässigkeit rechtfertigt, ist fraglich und durch die Rechtsprechung nicht geklärt.

Soll eine gewerbliche Sammlung untersagt, befristet oder in sonstiger Weise auf der Grundlage von § 18 Abs. 5 und 6 KrWG beschränkt, werden, genießen Bestandssammlungen einen besonderen Vertrauensschutz (§ 18 Abs. 7 KrWG).

Bestandssammlungen im Sinne des § 18 Abs. 7 KrWG stellen solche Sammlungen dar, die bereits vor Inkrafttreten des KrWG am 01.06.2012 bestanden und die die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des von ihm beauftragten Dritten bislang nicht gefährdet haben. Die Vorschrift regelt insoweit als besondere Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, dass ein schutzwürdiges Vertrauen des Sammlungsträgers auf die weitere Durchführung der Sammlung zu beachten ist.

Aus Sicht der Behörde stellt dies eine zusätzliche Hürde im Rahmen der Prüfung dar. Denn in diesem Fall muss zunächst durch die Behörde dargelegt werden können, dass eine gewerbliche Sammlung, die in der Vergangenheit zunächst zu keiner Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des von ihm beauftragten Dritten geführt hat, nun eine solche Gefährdung begründet. Wenn der Behörde der Nachweis gelingt, dass nunmehr aktuell eine solche Gefährdung vorliegt (siehe oben unter III.), erfordert der im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beachtende Vertrauensschutz die Prüfung, ob überhaupt eine Anordnung ergehen darf (Entschließungsermessen) bzw. welche Maßnahmen angeordnet werden können (Auswahlermessen).

Viele Fragen zur Anwendbarkeit des Bestandsschutzes sind umstritten. Dies betrifft etwa die Frage, ob die Regelung zum Bestandsschutz auf die Entscheidungen über Untersagungen überhaupt Anwendung findet oder welche Auswirkung ein zu beachtendes schutzwürdiges Vertrauen in der Entscheidung haben soll. Unklar ist insbesondere auch, wie mit dem in der Praxis häufig vorgebrachten behördlichen Einwand umzugehen ist, dass einer Sammlung deswegen kein Bestandsschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG zukommen soll, da der Träger der Sammlung die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung bereits nach alter Rechtslage des KrW-/AbfG (§ 13 Abs. 3 Nr. 3 KrW-/AbfG) nicht nachgewiesen habe.

Nach Auffassung der Verfasser führt ein fehlender Nachweis der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nach alter Rechtslage nicht zum Verlust des Bestandsschutzes. Dies ergibt sich nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen aus der Überlegung, dass die Vorschrift des § 18 Abs. 7 KrWG in ihrem Wortlaut nicht daran anknüpft, ob eine Nachweisführung gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG erfolgt ist. Als weiteres Argument dafür, dass ein fehlender Nachweis gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG im Rahmen des § 18 Abs. 7 KrWG unbeachtlich ist, ist ferner anzuführen, dass § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW/-AbfG ein Anzeigecharakter im Sinne eines vorherigen Nachweises jedenfalls von den Normadressaten nicht zu entnehmen war. Dass in der Rechtsprechung in einzelnen Entscheidungen die Notwendigkeit eines vorherigen Nachweises angenommen wurde, hat in der behördlichen Praxis keinen Niederschlag gefunden. Der Nachweis der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung wurde von den meisten Behörden nicht bzw. allenfalls in seltenen Ausnahmefällen von gewerblichen Sammlern gefordert. Der Sinn der Regelung des § 18 Abs. 7 KrWG liegt darin, Investitionen, die im Vertrauen auf die fortdauernde Möglichkeit gewerblicher Sammlungen gemacht worden sind, zu schützen. Es ist kein Grund ersichtlich, hiervon Sammler aufgrund eines formellen Erfordernisses, dass in der Praxis nicht eingefordert wurde, auszunehmen.

Entscheidend ist damit, dass die Sammlung vor Inkrafttreten der Vorschriften des KrWG tatsächlich durchgeführt wurde und die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder eines von ihm beauftragten Dritten nicht beeinträchtigt hat. Obergerichtliche Entscheidungen zu diesen Fragen sind – soweit ersichtlich – bislang nicht ergangen. Es bleibt daher abzuwarten, wie die Rechtsprechung die Fragen zum Bestandsschutz zukünftig bewerten wird.

V. Reaktionsmöglichkeiten der Behörden und Rechtschutzmöglichkeiten

Gem. § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG kann die Behörde die angezeigte Sammlung von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG – sprich die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung bzw. der Sammlung entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen – sicherzustellen. Ist der Sammler unzuverlässig oder sind die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG nicht anders einzuhalten, hat die Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen – § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG.

Die von Behörden ausgesprochenen Untersagungen der Sammlung bzw. die Einschränkung der Sammlung durch Bedingungen, Befristungen oder Auflagen sind im Einzelfall auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen.

Hinsichtlich Befristungen ist besondere Vorsicht geboten. Denn diese können im Einzelfall als aufgeschobene endgültige Untersagung zu verstehen sein.

Gegen die Untersagung und Einschränkung der gewerblichen Sammlung stehen dem Träger der gewerblichen Sammlung die allgemeinen Rechtsschutzmöglichkeiten zu. Je nachdem, ob ein Widerspruchsverfahren landesrechtlich vorgesehen ist, also Widerspruchsverfahren und Anfechtungsklage, oder soweit das Widerspruchsverfahren abgeschafft wurde, sogleich die Anfechtungsklage. Von Bedeutung ist insoweit, dass es sich bei der Untersagung einer gewerblichen Sammlung um einen sogenannten Dauerverwaltungsakt handelt, so dass für die Beurteilung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung maßgeblich ist.

Hat die Behörde die sofortige Vollziehbarkeit der jeweiligen Untersagung oder Einschränkung angeordnet, kommt daneben die Anstrengung eines Verfahrens auf vorläufigen Rechtsschutz in Frage, da anderenfalls die Anordnungen trotz Einlegung von Rechtsmitteln sofort umzusetzen sind.

Die Autoren des Beitrags:

Die Autoren Dr. Maren Heidmann, Thomas Lammers, Dr. Matthias Peine sind Rechtsanwälte der Sozietät Köhler & Klett Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB. Der Autor Frederik Janke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der genannten Sozietät.

Die Sozietät **Köhler & Klett** ist seit ihrer Gründung vor über 25 Jahren auf die Bereiche Umwelt, Technik, Planung und Regulierung spezialisiert.

Diese Gebiete werden bundesweit mit ihren Bezügen zum Zivilrecht, Vergaberecht und Strafrecht wahrgenommen. Dazu gehört auch die Beratung von Unternehmen und Verbänden bei der politisch-strategischen Einordnung von Rechtsetzungsvorhaben, die Entwicklung neuer Konzepte, die umweltrechtliche Prüfung und Bewertung von Unternehmen im Vorfeld eines Unternehmenskaufs (Environmental Due Diligence) sowie die präventive Überprüfung und der Aufbau von Compliance-Strukturen.

Durch die konsequente fachliche Ausrichtung verfügen die Rechtsanwälte der Sozietät über einen hohen Spezialisierungsgrad und umfangreiche Erfahrungen in ihren Tätigkeitsschwerpunkten.

Traditionell legt die Sozietät besonderen Wert auf die Aufbereitung der naturwissenschaftlichen und technischen Grundlagen der ihr gestellten Aufgaben.

Durch Fachpublikationen, Lehrtätigkeit, Vorträge und eigene Veranstaltungen wirken die Rechtsanwälte an der rechtlichen Entwicklung der von ihnen wahrgenommenen Fachbereiche aktiv mit.

Kontakt:
KÖHLER & KLETT Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Von-Werth-Straße 2
D-50670 KÖLN

Tel. +49 221 4207-0
Fax +49 221 4207-255
Mail info-koeln@koehler-klett.de