

## Information 113



# › DIE KOMMUNALE SAMMLUNG VON ALTKLEIDERN

Aktualisierte dritte Auflage

# Der neue Star am Altkleiderhimmel

mit dem aktuell höchsten Sicherheitsstandard  
im Bereich der Altkleidercontainertechnologie.



**Schützt  
vor Gefahren  
für Leib und  
Leben.**



Einwurfklappe  
Standard



Einwurfklappe  
mit Separation



Einwurfklappe  
mit Einstiegsschutz

**Unser neues Einwurfsystem verfügt über  
einen innenliegenden Sicherheitsschirm  
(Umbrella-Technologie), der den unbefugten  
Einstieg in den Container verhindern soll.**

Pulverbeschichtung in Wunsch-RAL-Farbe.

## INHALT

|   |    |
|---|----|
| Vorwort   | 5  |
| <b>01</b> Getrenntsammlungspflicht bei Textilabfällen   | 6  |
| <b>02</b> Politisch-rechtliche Entwicklungen unter dem Blickwinkel der kommenden Textilsammelpflicht 2025 | 14 |
| <b>03</b> Umgang und Möglichkeiten einer Kooperation mit gemeinnützigen Alttextilsammlern                 | 18 |
| <b>04</b> Stand und Perspektiven der Alttextilerfassung und -verwertung aus Sicht gemeinnütziger Sammler  | 24 |
| <b>05</b> Ein Thema mit vielen Facetten: Die Sammlung von Altkleidern in Deutschland                      | 30 |



„Die öRE sind damit dazu angehalten, eine eigene Sammlung aufzubauen und dies in ihren Abfallwirtschaftskonzepten niederzulegen. Dabei macht der Gesetzgeber keine Vorgaben, wie die Sammlung auszugestaltet ist, sodass jeder öRE für sich entscheiden muss, wie intensiv er in das Sammelsystem einsteigt.“

Uwe Feige  
Vize-Präsident VKU  
Sparte Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)  
Invalidenstraße 91, 10115 Berlin  
Fon: +49 30 58580-0, Fax: +49 30 58580-100  
www.vku.de, info@vku.de

### Gestaltung und Produktion

VKU Verlag GmbH | Corporate Media  
Invalidenstraße 91, 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-220  
info@vku-verlag.de

### Bildnachweis

stock.adobe.com/artemstepanov (Titel), VKU/Bildschön\_Trenkel (S. 4),  
stock.adobe.com/barmaleeva (S. 6), stock.adobe.com/Fotoschlick (S. 14),  
stock.adobe.com/artem (S. 18), stock.adobe.com/Justlight (S. 20),  
istockphoto.com/smirart (S. 25), stock.adobe.com/22Imagesstudio (S. 28),  
Zentraler Kommunaler Entsorgungsbetrieb Saarbrücken (ZKE) (S. 30),  
stock.adobe.com/Dan Race (S. 34), stock.adobe.com/Ronald Rampsch (S. 38),  
stock.adobe.com/supakorntv9 (S. 42), stock.adobe.com/Sina Ettmer (S. 44),  
stock.adobe.com/Kate (S. 48)

Diese Publikation wurde auf Recyclingpapier gedruckt.

ISBN 978-3-87750-944-9

© VKU Verlag, August 2024

## Liebe Leserinnen und Leser,

Die Sammlung und Verwertung von Alttextilien zeichnet sich in Deutschland vor allem durch ein sehr heterogenes Feld betroffener Unternehmen aus. Neben den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) sind viele gemeinnützige Unternehmen, aber auch gewerbliche Entsorger an der Erfassung und Verwertung der Alttextilien beteiligt. Das hat in der Vergangenheit bereits vielfach zu Konflikten geführt, die die deutschen Gerichte beschäftigt haben. Hier wurden vor allem Fragen rund um die Zuverlässigkeit von Sammlern erörtert, aber auch die obergerichtliche Rechtsprechung zur sog. „Irrelevanzschwelle“ entwickelt. Ziel und Zweck war regelmäßig, einen Interessensausgleich zwischen den Betroffenen zu erreichen und gleichzeitig die Sammlung für die Bürger haushaltsnah zu sichern, wobei stets auch Aspekte von vermüllten Sammelstellen relevant waren. Den Kommunen wurde in der Vergangenheit von den Bürgerinnen und Bürgern vielfach bereits die Gewährleistungsfunktion zugeordnet, insbesondere wenn die Erlöse für Alttextilien die Kosten einer Sammlung Dritter nicht decken konnten und gewerbliche Sammlungen nicht bzw. nur reduziert stattfanden.

Neben diese bereits seit vielen Jahren bestehende Situation tritt nunmehr die „neue“ Getrenntsammlungspflicht für den öRE, die zum 01.01.2025 in Kraft tritt und mit der letzten Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes auf den Weg gebracht wurde. Die öRE sind damit dazu angehalten, eine eigene Sammlung aufzubauen und dies in ihren Abfallwirtschaftskonzepten niederzulegen. Dabei macht der Gesetzgeber keine Vorgaben, wie die Sammlung auszugestaltet ist, sodass jeder öRE für sich entscheiden muss, wie intensiv er in das Sammelsystem einsteigt. Regelmäßig wünschen sich die Kommunen ein Gesamtkonzept, welches alle Fragen rund um die Sammlung und Verwertung klärt, dabei aber vor allem auch die Stadtsauberkeit mit ins Auge fasst. Gerichtlich sind bislang alle sog. „Konzepte aus einer Hand“ gescheitert, was die Erfüllung des Wunsches natürlich nicht vereinfacht.

Auch aus Europa kommt erneut Input. So sieht die derzeit verhandelte Abfallrahmenrichtlinie explizit die Einführung eines EPR-Systems (Erweiterte Herstellerverantwortung) vor. Im Idealfall würde man bei der Umsetzung dem Beispiel des Einwegkunststoffgesetzes folgen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass dem Modell der Verpackungsentsorgung gefolgt wird. In jedem Fall ist mit erheblichem Einfluss auf die bereits jetzt an der Sammlung Beteiligten zu rechnen. Wie genau dieses System auszugestaltet ist, hat auf Bundesebene bereits ein Forschungsvorhaben erörtert, abzuwarten bleiben jedoch erstmal die finalen Entwicklungen in Europa.

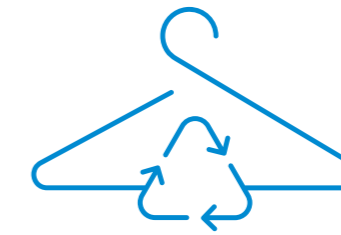
Den öRE erwartet damit eine Gemengelage, die derzeit recht undurchsichtig ist. Der Gesetzgeber hat jedoch ein Handeln auferlegt, diesen Anforderungen müssen wir daher nachkommen. Mit der vorliegenden Infoschrift wollen wir Ihnen daher einen Überblick über die aktuelle Situation geben, erörtern, welche (Kooperations-)Möglichkeiten der öRE hat und einen kurzen Blick in die Glaskugel werfen, was wir alles in den kommenden Jahren zu erwarten haben.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre!

Ihr

Uwe Feige  
Vizepräsident VKU  
Sparte Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit

## 01

GETRENNTSAMMLUNGSPFLICHT  
BEI TEXTILABFÄLLEN

Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass  
Abfälle zur Wiederverwendung vorbereitet,  
recycelt oder anderweitig verwertet werden.

#### Grundsätzliches/Vorbemerkung

Neben den Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft gemäß §§ 7 ff. Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) handelt es sich bei den Regelungen der Getrennthaltung um elementare Kernbestandteile des Kreislaufwirtschaftsrechts.<sup>1</sup> Dies ist nur konsequent, bereitet die Getrenntsammlung doch den Weg für eine nachhaltige Abfallwirtschaft. Mit der im Jahr 2020 beschlossenen Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) werden die bereits bestehenden Pflichten zur Getrenntsammlung von Abfällen nunmehr auf weitere Abfallströme erstreckt. Die Pflicht zur Getrenntsammlung wird durch die Neuregelung des § 20 Abs. 2 KrWG für Papier, Metall, Kunststoff, Glas, Bioabfälle, gefährliche Abfälle, Sperrmüll und auch Alttextilien konkretisiert. Die Getrenntsammlungspflicht dient der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie<sup>2</sup> und damit der Verwertung, insbesondere der Vorbereitung zur Wiederverwendung und dem Recycling von Abfällen. Die damit verbundenen Pflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (öRE) werden im Folgenden vorgestellt. Neben den Pflichten des öRE werden Handlungsoptionen skizziert, die dazu dienen und beitragen, die Getrenntsammlungspflicht im Rahmen der gesetzlichen Aufgabe des öRE umzusetzen.

Die Mitgliedstaaten haben nach Artikel 10 der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Abfälle im Einklang mit Artikel 4 und 13 zur Wiederverwendung vorbereitet, recycelt oder anderweitig verwertet werden. Falls dies zur Einhaltung dieser Maßnahmen und zur Erleichterung oder Verbesserung der Vor-

bereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings oder anderer Verwertungsverfahren erforderlich ist, sollen Abfälle getrennt gesammelt und nicht mit anderen Abfällen oder anderen Materialien mit andersartigen Eigenschaften vermischt werden.

§ 20 KrWG regelt die Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Die Vorschrift ist für öRE die grundlegende Aufgabenzuweisungsnorm und stellt für diese damit – auch in Verbindung mit § 17 KrWG – die zentrale Vorschrift des Kreislaufwirtschaftsrechts dar. Während Absatz 1 die Beseitigungs- und Verwertungspflichten der öRE konkretisiert – diese haben hiernach die in ihrem Gebiet angefallenen und aus privaten Haushalten überlassenen Abfälle sowie Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe der §§ 6 bis 11 zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 15 und 16 zu beseitigen –, ist mit der Gesetzesnovelle 2020 der neue Absatz 2 eingefügt worden. Die öRE sind verpflichtet, die im Absatz 2 aufgelisteten Abfälle, die in ihrem Entsorgungsgebiet in privaten Haushalten angefallen sind und überlassen wurden, getrennt zu sammeln. Die Verpflichtung zur getrennten Sammlung von Textilabfällen (Nr. 6 in § 20 Abs. 2 Satz 1 KrWG) gilt ab dem 1. Januar 2025. Zunächst war im Gesetzgebungsverfahren angedacht, diese Getrenntsammlungspflicht sofort mit Inkrafttreten des Gesetzes wirksam werden zu lassen, da es schon bestehende und funktionierende Sammelstrukturen in Deutschland gab und gibt. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde dann jedoch entschieden, dass die Getrenntsammlungspflicht für Alttextilien erst am 1. Januar 2025 in Kraft treten soll.<sup>3</sup> Damit ist man letztlich den Umsetzungsfristen der Abfallrahmenrichtlinie gefolgt, die

<sup>1</sup> BT-Drs. 17/6052 v. 06.06.2011.

<sup>2</sup> RL 2008/98/EG vom 19.11.2008, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

<sup>3</sup> Vgl. die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 19/19373 v. 20.05.2020.

gemäß Artikel 11 Abs. 1 UA 2 die getrennte Sammlung von Textilien erst ab dem 1. Januar 2025 vorsieht. Diese Fristenbestimmung ist dann auch in § 20 Abs. 2 S. 2 KrWG übernommen worden.

## I. Zum sachlichen Anwendungsbereich / zum Begriff „Textilabfälle“

§ 20 Abs. 2 Nr. 6 KrWG spricht im Zusammenhang mit der Getrenntsammlungspflicht von Textilabfällen. Es gibt hierfür keine näheren Angaben oder gar eine (Legal-)Definition im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung. Für die Bestimmung und Einordnung des Begriffes der Textilabfälle – darüber hinaus für den Begriff der Textilien – ist deshalb zunächst eine Konkretisierung unter Heranziehung der vorliegenden Vollzugshilfe und unter Einbeziehung der bestehenden und der in Kürze zu erwartenden europäischen Regelungen hilfreich.

In der LAGA-Mitteilung Nr. 40<sup>4</sup> wird – ausgehend von der Unbestimmtheit und der bislang uneinheitlichen Bestimmung des Begriffes der Textilien – von einem weiten Anwendungsbereich ausgegangen. Als Textilien gelten hiernach Bekleidung, Handtaschen, Beutel, Bettwaren, Heimtextilien und Stofftiere. Nicht unter den Begriff der Textilien fallen Polstermöbelstoffe, Matratzen und Teppiche. Von „Alttextilien“ – dieser Begriff wird synonym für „Textilabfälle“ verwendet – kann nach der LAGA-Mitteilung dann ausgegangen werden, wenn Textilien als Abfall im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG einzustufen sind.

In der Rechtsprechung ist bislang vornehmlich die Frage der Abfalleigenschaft von Textilabfällen behandelt worden. Es ging also in erster Linie um die Abgrenzung von Textilien und Alttextilien, nicht aber um den Begriffsinhalt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei Altkleidern jedenfalls dann um Abfall im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG, wenn diese vom Besitzer in einen Sammelcontainer geworfen werden.<sup>5</sup> Infolge des Einwurfs gibt der Besitzer die tatsächliche Sachherrschaft über die Altkleider und -schuhe auf und überträgt sie zum Zwecke der Verwertung (oder gegebenenfalls Beseitigung) an den Inhaber der Sachherrschaft über den Sammelcontainer.<sup>6</sup>

Der Terminus „Textilabfälle“ nach § 20 Abs. 2 Nr. 6 KrWG wird durch den EU-rechtlichen Kontext präzisiert und mit Leben gefüllt, indem auf das mittlerweile erweiterte Begriffsverständnis der Abfallrahmenrichtlinie zurückgegriffen wird, die auf das nationale Begriffsverständnis ausstrahlt. Zwar findet sich in der Abfallrahmenrichtlinie nach wie vor keine Legaldefinition für Textilien oder Alttextilien, allerdings hat die EU-Kommission am 05. Juli 2023 ihren Vorschlag für eine Novelle der Abfallrahmenrichtlinie vorgelegt.<sup>7</sup> Der Vorschlag enthält – insbesondere im Bereich der Textilabfälle – grundlegende Neuregelungen, wobei insbesondere die erweiterte Herstellerverantwortung (extended

producer responsibility) hervorzuheben ist.<sup>8</sup> Im Annex IV. des veröffentlichten Überarbeitungsvorschlags sind durch Auflistung von CN-Codes diejenigen Textilprodukte benannt, die unter die erweiterte Herstellerverantwortung fallen.<sup>9</sup> Demnach fallen auch Matratzen und Teppichböden unter den Begriff der Textilien. Diese erweiterte Begrifflichkeit geht demzufolge über das (ohnein schon weite) Begriffsverständnis der LAGA 40 hinaus, waren hier Matratzen und Teppiche doch noch vom Anwendungsbereich ausgenommen. Die im Annex aufgeführten Textilabfälle stehen zwar in einem anderen Regelungskontext („erweiterte Herstellerverantwortung“), im Sinne einer einheitlichen Verwendung des Textilbegriffes ist es aber – zumindest in der Perspektive der zeitnah zu erwartenden Novelle – vertretbar und mit Blick auf die ratio legis der europäischen Regelung auch erstrebenswert, von einem möglichst weiten Begriffsverständnis auszugehen. Die im Annex IV des Überarbeitungsvorschlages aufgeführten Textilien könnten dann als Alttextilien bzw. Textilabfälle behandelt werden, wenn ein eindeutiger Entledigungswille des Vorbesitzers angenommen werden kann. Im Sinne einer Klarstellung wäre es sinnvoll, den Begriff im Zuge der anstehenden Umsetzung in das nationale Recht entsprechend zu präzisieren.

## II. Die Getrenntsammlung in der praktischen Umsetzung

Wie oben bereits dargelegt, verpflichtet § 20 Abs. 2 KrWG die öRE dazu, auch Textilabfälle, die in ihrem Gebiet in privaten Haushaltungen angefallen sind und überlassen wurden, getrennt zu sammeln. § 20 Abs. 2 KrWG gibt dabei, wie die Gesetzesbegründung betont<sup>10</sup>, nur einen gesetzlichen „Mindeststandard“ vor.<sup>11</sup> Dem öRE bleibt also unbenommen, weitere – nicht in § 20 Abs. 2 KrWG geregelte – Getrenntsammlungssysteme einzuführen.

### 1. Umsetzung der Anforderungen nach § 9 KrWG

Allgemeine Anforderungen bezüglich der Getrenntsammlung und insbesondere Ausnahmen hiervon finden sich in § 9 KrWG, auf den § 20 Abs. 2 KrWG bei den Textilabfällen – ebenso wie bei den weiteren enumerativ aufgezählten Abfallarten, allerdings mit unterschiedlicher Stringenz – ausdrücklich verweist. Diese Regelungen begrenzen auch die Pflichten des öRE. Der Vorbehalt „soweit erforderlich“ in § 9 KrWG verdeutlicht, dass die in § 20 Abs. 2 KrWG normierte Trennpflicht der hochwertigen und umweltverträglichen Verwertung von Textilabfällen dient. An diesem Ziel hat sich die Umsetzung der Getrennthaltung zu orientieren. § 9 Abs. 3 KrWG sieht ausdrücklich Ausnahmen für die Pflicht zur getrennten Sammlung vor und setzt damit den in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegten Erforderlichkeitsvorbehalt für die Getrenntsammlung um.<sup>12</sup> Gemäß den aufgeführten – laut Gesetzesbegründung allerdings nicht abschließenden<sup>13</sup> – Regelbeispielen ist eine Getrenntsammlung unter anderem dann nicht erforderlich, wenn

- nach einem Vergleich zwischen der Getrenntsammlung und der gemeinsamen Sammlung derselbe oder ein besserer Erfolg auch mit anderen Mitteln – etwa durch eine spätere Sortierung – erzielt werden kann (Nr. 1),
- die Getrenntsammlung unter Berücksichtigung der ausgehenden Umweltauswirkungen den Schutz von Mensch und Umwelt nicht am besten gewährleistet (Nr. 2),
- die getrennte Sammlung technisch nicht möglich ist (Nr. 3) und/oder wenn
- die getrennte Sammlung im Vergleich zur gemeinsamen Sammlung unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde (Nr. 4).

In der Praxis dürfte gerade bei Textilabfällen – bei denen sich die getrennte Sammlung über Jahrzehnte bereits bewährt hat – eine der oben genannten Ausnahmen nur schwerlich bejaht werden können. Aufgrund der besonderen Stellung der öRE, die diesen durch § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG zugewiesen ist, ist eine sehr restriktive Handhabung der Ausnahmegründe nicht nur vertretbar, sondern aus hiesiger Sicht auch geboten.<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund können öRE auf Regelungen und Maßnahmen für die getrennte Sammlung von Alttextilien kaum verzichten. Mit anderen Worten: Es geht nicht mehr um das „Ob“, sondern nur noch um das „Wie“.

Das KrWG sieht bei Missachtung der Getrenntsammlungspflicht durch den öRE allerdings keine straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionen vor. Denkbar erscheinen allenfalls Anordnungen im Einzelfall durch die zuständige Behörde gemäß § 62 KrWG.

### 2. Aufstellen von Abfallwirtschaftskonzepten

Gemäß § 21 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz KrWG haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen über die Verwertung, insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling, sowie die Beseitigung der in ihrem Gebiet anfallenden und ihnen zu überlassenden Abfälle zu erstellen; dabei werden die betriebenen und geplan-

# „Wie?“

Vor diesem Hintergrund können öRE auf Regelungen und Maßnahmen für die getrennte Sammlung von Alttextilien kaum verzichten. Mit anderen Worten: Es geht nicht mehr um das „Ob“, sondern nur noch um das „Wie“.

ten Systeme zur Getrenntsammlung, insbesondere der in § 20 Abs. 2 KrWG genannten Abfallarten (und dazu gehören eben auch Textilabfälle), gesondert dargestellt.

In der Konsequenz bedeutet dies für jeden öRE, dass er für sein Entsorgungsgebiet ein Konzept entwickeln muss, das auch und gerade für Alttextilien klar benennt, wie durch die Getrennthaltungspflicht der Anspruch des Kreislaufwirtschaftsrechts, insbesondere auch zur Abfallhierarchie, von der Anfallstelle bis zur Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung oder stofflichen Verwertung, umgesetzt werden soll. Hierzu sollten neben bereits betriebenen Systemen zur Getrennthaltung auch zukünftig geplante Systeme dargestellt werden.<sup>15</sup> Falls der öRE auf die Getrenntsammlung verzichtet – dafür dürften die Voraussetzungen regelmäßig nicht vorliegen, so dass davon dringend abzuraten ist –, müssen die besonderen Gründe hierfür präzise herausgearbeitet und unter Benennung der Ausnahmetatbestände im Abfallwirtschaftskonzept Eingang finden. Die öRE haben in den zu erstellenden Abfallwirtschaftskonzepten und Abfallbilanzen neben den Darstellungen der Systeme zur Getrenntsammlung im Übrigen auch die getroffenen Abfallvermeidungsmaßnahmen darzustellen, mit deren Hilfe sie das jeweils geltende Abfallvermeidungsprogramm gemäß § 33 KrWG berücksichtigen.<sup>16</sup>

<sup>4</sup> Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) M 40, Vollzugshilfe zur Vermeidung sowie zur Erfassung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien, Stand 17.02.2023.

<sup>5</sup> BVerwG, Urt. v. 11.07.2017 – 7 C 35/15.

<sup>6</sup> Vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.03.2013 – 17 L 260/13 zu dem Fall, dass Altkleider entgeltlich an einen Secondhandshop abgegeben werden.

<sup>7</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, Brussels, 05.07.2023, 2023/10234 (COD).

<sup>8</sup> Die Alttextilienthematik wird in Article 22a (Extended producer responsibility scheme for textiles) des Entwurfes behandelt.

<sup>9</sup> ANNEX to the Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste; ANNEX IVc: Products that fall within the scope of the extended producer responsibility for certain textile, textile-related and footwear products, Brussels, 07.07.2023, COM (2023) 420 final.

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch eingehend Schwind, in RdA, Erg.-Lfg. Stehsatz/20, § 20 KrWG, Rn. 76d unter Hinweis auf die BT-Drs. 19/19373, S. 54.

<sup>11</sup> So auch Schoch, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Aufl. 2022, § 20 KrWG, Rn. 78.

<sup>12</sup> BT-Drs. 19/19373 v. 20.05.2020, S. 53.

<sup>13</sup> BT-Drs. 19/19373 v. 20.05.2020, S. 50.

<sup>14</sup> So auch Petersen/Friedrich, NWwZ, 2021, 1 (7).

<sup>15</sup> Vgl. hierzu auch Queitsch, in: BeckOK Umweltrecht, 69. Edition 2024, § 21 KrWG Rn. 3.

<sup>16</sup> BT-Drs. 19/19373 v. 20.05.2020, S. 55.



### Exkurs: Drittbeauftragung nach § 22 KrWG

Die Getrenntsammlungspflicht in § 20 Abs. 2 KrWG lässt den § 22 KrWG und die dort normierte Möglichkeit der Drittbeauftragung unberührt. Das heißt, der öRE kann sich auch weiterhin zur Erfüllung seiner Pflichten der Hilfe Dritter bedienen, die dann vertraglich in die Verwertung und Beseitigung der Abfälle eingebunden werden. In aller Regel handelt es sich bei der Drittbeauftragung gemäß § 22 KrWG um einen Werkvertrag im Sinne von § 631 BGB, da zumeist ein Erfolg geschuldet wird.<sup>17</sup> Der Dritte schuldet nämlich – je nach Vertragsinhalt – die Durchführung aller erforderlichen Schritte der Verwertung/Beseitigung oder einzelner Teilleistungen. In seltenen Fällen kann auch ein Dienstvertrag vorliegen, wenn nicht ein bestimmter Erfolg, sondern die Leistung im Vordergrund steht. Dies kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn im Zusammenhang mit der Erbringung der Leistung die Überwachung der Entsorgungsvorgänge im Vordergrund steht.<sup>18</sup> Auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag kommt in Betracht.

auch vergaberechtlich (siehe nachfolgend III.) – hingegen birgt eine 100%ige eigene Sammlung (und Verwertung) durch den öRE. Da hier gewerbliche und/oder gemeinnützige Sammlungen – jedenfalls im öffentlichen Raum – keinen Platz mehr haben, ist der öRE bzw. die zuständige Behörde bei dieser Handlungsoption im Zweifel auch entsprechenden Angriffen durch gewerbliche oder gemeinnützige Sammler ausgesetzt; dies gilt auch für den Träger der Straßenbaulast und die hierfür zuständige Behörde, die von gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlern mit Anträgen für Sondernutzungserlaubnisse zur Aufstellung von Altkleidersammelbehältern im öffentlichen Straßenraum konfrontiert wird und mit diesen nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes umgehen muss.<sup>19</sup>

Die verschiedenen Möglichkeiten zur Umsetzung der Getrenntsammlungspflicht werden nachfolgend detaillierter dargestellt, wobei – trotz der zweifellos vorhandenen Zusammenhänge und Bezüge der berührten Regelungsbereiche – stets zwischen dem abfallrechtlich geprägten Ansatz zur Getrenntsammlung im Abfallwirtschaftskonzept des öRE (§ 20 KrWG n.F.), den Aufgaben der unteren Abfallbehörde und der Stellungnahme des öRE im Rahmen des § 18 KrWG und der Entscheidung des Trägers der Straßenbaulast über die Sondernutzungserlaubnis nach dem jeweiligen Landesstraßenrecht zu trennen ist.<sup>20</sup>

### III. Kommunale Umsetzungsmodelle zur Einhaltung der Getrenntsammlungspflicht

Dem öRE wird zur Umsetzung der Getrenntsammlungspflicht kein bestimmtes Organisationsmodell vorgeschrieben. Ob der öRE zur Umsetzung seiner Pflichten zum Beispiel ein Hol- oder Bringsystem wählt und/oder die Sammlung und Verwertung bei Dritten beauftragt, liegt in seinem Organisationsermessen. Dies gilt auch für die konkrete Ausgestaltung der Sammlung etwa hinsichtlich der Frage der verwendeten Sammelcontainer. In Freiburg haben sich zum Beispiel Unterflursysteme bewährt, mit denen eine optische Aufwertung der Wohnanlage sowie eine barrierefreie Bedienung sichergestellt werden sollen.<sup>21</sup> Auch mit der Einführung der Getrenntsammlungspflicht ist weiterhin ein Nebeneinander der verschiedenen Sammelakteure möglich.<sup>22</sup> Entscheidend ist, dass die gesetzlich normierten Voraussetzungen der Getrenntsammlungspflicht umgesetzt werden. Die Umsetzung muss der öRE in seinem Abfallwirtschaftskonzept darlegen und zudem im Rahmen der kommunalen Abfallberatung nach § 46 KrWG kommunizieren.<sup>23</sup> Die Erfahrung hat gezeigt, dass verschiedenste Modelle der Alttextiliensammlung in Frage kommen und es keine vorgefertigte Musterlösung gibt. Gleichwohl lassen sich nach den vorherigen Überlegungen folgende Umsetzungsmodelle zur Erfüllung der in § 20 Abs. 2 KrWG normierten Getrenntsammlungspflicht für Alttextilien skizzieren:

#### 3. Zwischenfazit

Aufgrund der neuen Regelung in § 20 Abs. 2 KrWG und der danach ab 01.01.2025 geltenden Getrenntsammlungspflicht für Textilabfälle ist es keine Option mehr für öRE, auf Maßnahmen und Entscheidungen zur Alttextilsammlung zu verzichten, um diese Tätigkeit den gewerblichen und gemeinnützigen Sammlern zu überlassen. Mit anderen Worten: „Nichts tun ist keine Option“; jeder öRE muss sich vielmehr Gedanken über die Einhaltung der Getrenntsammlungspflicht machen und seine Entscheidungen und Beweggründe hierzu in seinem Abfallwirtschaftskonzept darlegen.

Da § 20 Abs. 2 KrWG lediglich einen Mindeststandard vorgibt, hat der öRE mehrere Handlungsoptionen für die Umsetzung der Getrenntsammlungspflicht für Alttextilien. Diese gehen bei den Maßnahmen und Entscheidungen „von – bis“. Unproblematisch ist die Aufstellung von eigenen Altkleidersammelbehältern auf den Wertstoffhöfen bzw. Recyclinghöfen des öRE. Da mit einem Dienstleistungskonzessionsvertrag über die Sammlung und Verwertung von Alttextilien das betriebswirtschaftliche Risiko – anders als bei der Drittbeauftragung – auf den Konzessionnehmer übertragen wird, ist die Konzessionierung im Vergleich zur Drittbeauftragung nach § 20 KrWG in wirtschaftlicher Hinsicht als relativ risikolos einzustufen. Die größten Herausforderungen –

#### 1. Eigenerbringung durch den öRE

Zunächst kann der öRE eigene Altkleidersammelbehälter auf seinen Recyclinghöfen aufstellen. Denkbar ist, dass der Träger der Straßenbaulast in Abstimmung mit dem öRE und dessen zuständigen Gremien die Grundsatzentscheidung trifft, dass die Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Straßenraum generell ausgeschlossen wird und keine Sondernutzungserlaubnisse für Altkleidercontainer mehr erteilt werden.<sup>24</sup> Ziel muss es sein, ein möglichst rechtssicheres Sammelkonzept aufzustellen, so dass das Konzept im Falle der Eigenerbringung keine Angriffsfläche für gewerbliche oder gemeinnützige Sammler bietet. Die generelle Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern kann zum Beispiel gerechtfertigt sein, wenn über einen längeren Zeitraum vermehrte Verunstaltungen des Straßenraums und Beistellungen in unmittelbarer Nähe der Container festgestellt wurden.<sup>25</sup> Erst 2020 hat die Stadt Hamburg für das Stadtgebiet beschlossen, sämtliche Textil-Depotcontainer im öffentlichen Straßenraum einzuziehen und die Sammlung fortan nur noch auf den Recyclinghöfen der Stadtreinigung weiterzuführen.<sup>26</sup> Sammelcontainer von gewerblichen und/oder gemeinnützigen Sammlern sind natürlich weiterhin auf privatem Grund zu finden und werden hiervon nicht berührt.

Zeichnet der öRE alleine für die Sammlung verantwortlich, sammelt also nur dieser auf seinen eigenen Wertstoffhöfen und als einziger im öffentlichen Straßenraum, ist hierfür ein gut ausgearbeitetes und überzeugendes „Konzept aus einer Hand“ aufzustellen, in das alle relevanten Belange einzustellen und untereinander abzuwägen sind. Aufgrund der daraus folgenden Monopolstellung des öRE kann aus hiesiger Sicht nur mit Einschränkungen zur „Sammlung aus einer Hand“ geraten werden. In der Rechtsprechung wird die „Sammlung aus einer Hand“ nach wie vor kritisch betrachtet, wobei es in den bislang unterschiedenen Fällen oftmals an einem konsequent umgesetzten Konzept mangelte.<sup>27</sup>

Dazwischen gibt es verschiedenste Abstufungen, so zum Beispiel ein Nebeneinander von Sammlungen des öRE, gewerblichen und/oder gemeinnützigen Sammlungen im öffentlichen Straßenraum.

In jedem Fall benötigt auch der öRE für das Aufstellen von Altkleidersammelbehältern im öffentlichen Straßenraum eine Sondernutzungserlaubnis nach Straßen- und Wegerecht, die durch den Träger der Straßenbaulast erteilt wird.<sup>28</sup>

#### 2. Vergabe im Wettbewerb durch öRE/Kommune

Wenn der öRE von einer Eigenerbringung Abstand nimmt bzw. auf eine Eigenerbringung verzichtet, ist eine Vergabe im Wettbewerb zu konzeptionieren. Hier gibt es wiederum verschiedenste Möglichkeiten:

Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann einen Dritten, das heißt einen gemeinnützigen oder gewerblichen Sammler gemäß § 22 KrWG, mit der Sammlung und Verwertung der Alttextilien beauftragen (siehe hierzu die Ausführungen zu § 22 KrWG im Exkurs). In den meisten Fällen handelt es sich um öffentliche Aufträge, die in den Anwendungsbereich des Vergaberechts fallen. Wenn das im Vorfeld geschätzte Auftragsvolumen mehr als 221.000 EUR<sup>29</sup> beträgt, sind die Leistungen überdies EU-weit auszuschreiben.<sup>30</sup> Die wettbewerbliche Vergabe bietet überdies Möglichkeiten, gemeinnützige Sammler und von karitativen Verbänden betriebene Secondhandläden einzubinden. Die Stadt Heidelberg hat zum Beispiel im Jahr 2021 die Sammlung und Verwertung von Altkleidern neu vergeben. Altkleider werden bei dieser in diesem Jahr auslaufenden Interimslösung ausschließlich von sozialen Organisationen im Auftrag der Stadt Heidelberg eingesammelt. Als Altkleidercontainer dienen unter anderem sogenannte „Ökosäulen“. Hierbei handelt es sich um Litfaßsäulen mit einem Einwurfschacht für Altkleider und Schuhe auf der Rückseite.<sup>31</sup>

<sup>17</sup> So auch OLG Düsseldorf, Urt. v. 02.02.2018 – 22 U 73/17.

<sup>18</sup> Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 102. EL September 2023, § 22 KrWG, Rn. 25.

<sup>19</sup> Dageförde/Thärichen, AbfallR 2023, 224 (233).

<sup>20</sup> Ausführlich hierzu Dageförde/Thärichen, Ein Thema mit vielen Facetten: Die Sammlung von Altkleidern in Deutschland, AbfallR 5/3023, S. 224 ff.

<sup>21</sup> Siehe hierzu den Geschäftsbericht der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Leipzig, [https://www.abfallwirtschaft-freiburg.de/de/pdf/publikationen/ASF\\_Geschäftsbericht\\_2021.pdf](https://www.abfallwirtschaft-freiburg.de/de/pdf/publikationen/ASF_Geschäftsbericht_2021.pdf).

<sup>22</sup> So auch Thärichen, Grundzüge des Abfallrechts, 2022, Rn. 532.

<sup>23</sup> Thärichen, Grundzüge des Abfallrechts, 2022, Rn. 529.

<sup>24</sup> Vgl. zu den Möglichkeiten und sich hieraus ergebenden Rechtsfragen: Dageförde/Thärichen, AbfallR 2023, 224 (230).

<sup>25</sup> Vgl. hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 8.12.2011 – OVG 1 B 66.10.

<sup>26</sup> Weitere Informationen hierzu: <https://www.hamburg.de/recycling/7147838/altkleider/>.

<sup>27</sup> VG Leipzig, Urt. v. 14.03.2018 – 1 K 1588/16; OVG Lüneburg, Urt. v. 19.02.2015 – 7 LC 63/13; die Zulässigkeit behandelnd: Bay. VGH, Urt. v. 19.07.1994 – 8 B 95.730, VG Köln, Urt. v. 28.11.2014 – 18 K 4839/13; offenlassend: OVG Münster, Urt. v. 28.05.2021 – 11 A 390/19; zur weiteren Auseinandersetzung empfiehlt sich Dageförde/Thärichen, AbfallR 2023, 224 (233).

<sup>28</sup> Vgl. eingehend hierzu Thärichen, Grundzüge des Abfallrechts, 2022, Rn. 534.

<sup>29</sup> Stand: 28.03.2024; die jeweiligen Schwellenwerte werden alle zwei Jahre von der Kommission angepasst. Zum 01.01.2026 ist daher mit einem anderen Schwellenwert zu rechnen.

<sup>30</sup> Weitergehend: Dageförde/Thärichen, AbfallR 2023, 224 (237).

<sup>31</sup> <https://www.heidelberg.de/HD/Rathaus/Altkleidercontainer.html>.

In Abstimmung mit der Kommune als Träger der Straßenbaulast kann auch ein Konzessionsvertrag vergeben werden, der den Konzessionsnehmer zur Aufstellung von Altkleidersammelbehältern im öffentlichen Straßenraum berechtigt und gleichzeitig zur ordnungsgemäßen Verwertung der gesammelten Alttextilien verpflichtet. Es handelt sich hierbei nicht um eine Drittbeauftragung, da der Konzessionsnehmer – anders als der Auftragnehmer im Falle der Drittbeauftragung – selbst das (überwiegende) betriebswirtschaftliche Risiko trägt, dass seine Erlöse bzw. Einnahmen ausreichen, um seine Kosten zu decken.<sup>32</sup> Ausschreibende Stelle wäre in diesem Falle nicht der öRE, sondern die **Kommune als Träger der Straßenbaulast**. Neben der Vergabe von Stellflächen auf öffentlichem Straßenland kann der öRE auch die Stellplätze auf den Wertstoffhöfen als Konzession an Dritte vergeben.<sup>33</sup> Der öRE selbst stellt die Standplätze auf den Recyclinghöfen zur Verfügung und vergibt die Sammlung gegen Zahlung eines Konzessionsentgeltes über eine Konzession.

Ein Wettbewerb zur Verteilung der Sondernutzungserlaubnisse im Rahmen einer „rein straßenrechtlichen Ausschreibung“ würde ebenfalls durch die **Kommune als Träger der Straßenbaulast** erfolgen. Im Vergleich zum Konzessionsvertrag hätte diese Variante den Nachteil, dass über die Berechtigung zur Aufstellung von Altkleidersammelbehältern im öffentlichen Straßenraum hinausgehende Verpflichtungen des Inhabers der Sondernutzungserlaubnis nur in Nebenbestimmungen und Auflagen geregelt werden könnten. Darüber hinaus ist die Kommune im Verfahren nach der (bedauerlicherweise noch immer sehr) statischen Rechtsprechung nach wie vor wohl auf die Prüfung straßenrechtlicher Aspekte beschränkt.<sup>34</sup> Nach hiesiger Auffassung bietet ein Konzessionsvertrag weitergehende Möglichkeiten für die Kommune, Pflichten des Konzessionsnehmers zur Sauberhaltung der Stellflächen, aber auch zur ordnungsgemäßen und hochwertigen Verwertung der Alttextilien zu regeln.

#### IV. Getrenntsammlung in der Gewerbeabfallverordnung

Im Bereich der „Gewebetextilabfälle“ normiert § 3 Abs. 1 Nr. 6 Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) ebenfalls eine Getrenntsammlungspflicht als unabdingbare Voraussetzung für ein hochwertiges Recycling.<sup>35</sup> Gemäß § 3 Abs. 3 GewAbfV ist sowohl die Erfüllung dieser Getrenntsammlungspflicht zu dokumentieren als auch die vorrangige Zuführung der getrennt gesammelten Abfälle zur Vorbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling. Auch in der Gewerbeabfallverordnung sind entsprechend dem Erforderlichkeitsvorbehalt in der Abfallrahmenrichtlinie Ausnahmegründe aufgeführt. Die Pflicht zur getrennten Sammlung gilt auch bei den gewerblichen Siedlungsabfällen nicht grenzenlos, denn § 3 Abs. 2 GewAbfV enthält Ausnahmen im Falle der technischen Unmöglichkeit und der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit.

Diese Ausnahmetatbestände sind abschließend, das heißt, der Verordnungsgeber hat hier die ökologische Vorteilhaftigkeit der getrennten Sammlung gegenüber einer gemischten Sammlung vorgegeben.<sup>36</sup>

Für weitere Fragen bezogen auf die Sammlung und Verwertung von Gewerbeabfällen, insbesondere auch zu den Alttextilien, wird neben der einschlägigen Kommentierung<sup>37</sup> auf die LAGA-Mitteilung M 34: „Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung“<sup>38</sup> verwiesen.

#### V. Stärkere Privilegierung der öRE durch § 20 KrWG?/Rechtliche Konsequenzen

Mit Blick auf die am 01.01.2025 in Kraft tretende Getrenntsammlungspflicht stellen sich zahlreiche (auch rechtliche) Folgefragen zum Aufgabenkanon der öRE. Hierzu gehört auch die Frage einer rechtlich begründeten Privilegierung des öRE über die vorstehenden Ausführungen hinaus. Aus der Getrenntsammlungspflicht für Alttextilien könnte ein gesetzlich normierter Getrenntsammlungsauftrag des öRE hergeleitet werden, der dazu führt, dass dem öffentlichen Interesse bei einer kommunalen Sammlung ein größeres Gewicht beizumessen ist.<sup>39</sup> Eine solche Privilegierung des öRE könnte im Ergebnis auch eine Verpflichtung des Straßenbaulastträgers begründen, den öRE bei der Erfüllung der Getrenntsammlungspflicht zu unterstützen, zum Beispiel durch eine bevorzugte Zurverfügungstellung geeigneter Standflächen, oder zumindest auch, diese abfallrechtlichen Erwägungen stärker als bisher in der Rechtsprechung anerkannt in die straßenrechtliche Entscheidung einzubeziehen.<sup>40</sup> Hierbei geht es außerdem um die Frage, ob die Getrenntsammlungspflicht in § 20 Abs. 2 KrWG Einfluss auf den Anspruch des öRE auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen hat. Bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse könnte hieraus unter diesem Gesichtspunkt eine Ermessensreduzierung der die Erlaubnis erteilenden Behörde (Träger der Straßenbaulast) herzuleiten sein. Die die Erlaubnis erteilende Behörde müsste dann im Rahmen der Ausübung ihres Ermessens den gesetzlichen Getrenntsammlungsauftrag des öRE berücksichtigen. Wurden bestimmte Kriterien festgelegt und werden diese Kriterien durch den öRE und einen gemeinnützigen/gewerblichen Sammler gleichermaßen erfüllt, so müsste die Sondernutzungserlaubnis dem kommunalen Entsorgungsbetrieb nach dem gesetzlichen Auftrag in § 20 KrWG erteilt werden, damit dieser seiner Pflicht zur Erfüllung des gesetzlichen Sammelauftrages nachkommen kann. Für eine Privilegierung des öRE spricht, dass der öRE Sondernutzungserlaubnisse für die Aufstellung von Alttextilsammelbehältern im öffentlichen Straßenraum benötigt, um der gesetzlich angeordneten Getrenntsammlungspflicht nachkommen zu können. Gegen eine Privilegierung des öRE mag allerdings sprechen, dass sich eine Sonderstellung des öRE zumindest aus der Gesetzesbegründung nicht unmittel-

bar entnehmen lässt.<sup>41</sup> Der nationale Gesetzgeber ging vielmehr ausweislich des Gesetzentwurfes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie davon aus, dass gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen von der Getrenntsammlungspflicht gerade nicht berührt werden.<sup>42</sup>

Ob die öRE durch den gesetzlich begründeten Getrenntsammlungsauftrag tatsächlich im vorstehend skizzierten Sinn privilegiert werden und einer bestehenden kommunalen Sammlung damit ein höheres Gewicht beigemessen werden kann, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen und bedarf in der Perspektive letztlich (leider wohl) der Klärung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mit Blick auf den Normzweck ist nach hiesiger Auffassung eine Privilegierung der kommunalen Sammlung durchaus gerechtfertigt und im Einzelfall auch anzunehmen. Die Getrenntsammlungspflicht verfolgt vorrangig den Zweck, dass im Zuge der Abfallbewirtschaftung nach Maßgabe der Abfallhierarchie und den hiermit verknüpften vorrangigen Zielen keine Ressourcen verloren gehen, mithin mehr Abfälle zur Wiederverwendung vorbereitet und recycelt werden, hochwertiges Recycling ermöglicht wird und hochwertige Sekundärrohstoffe am Markt verstärkt verwendet werden. Insgesamt soll dies die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verbessern, die ihnen überlassenen Abfälle vorrangig zu verwerten und damit Ressourcen zu schonen.<sup>43</sup>

#### VI. Fazit

Die ab 01.01.2025 für Textilabfälle geltende Getrenntsammlungspflicht ist elementarer Kernbestandteil des Kreislaufwirtschaftsrechts. Auch wenn sich die Getrenntsammlung im Bereich der Textilabfälle bereits seit Jahren bewährt hat, kommen öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht umhin, die für die Getrenntsammlung gebotenen und erforderlichen Maßnahmen zu überdenken und in ihren Abfallwirtschaftskonzepten darzulegen.

Jeder öRE ist mithin gefragt, ein rechtssicheres kommunales Umsetzungsmodell zur Einhaltung der Getrenntsammlungspflicht aufzustellen, das – soweit straßenrechtliche Belange mit den entsprechenden Sondernutzungserlaubnissen berührt sind – mit dem Träger der Straßenbaulast abzustimmen ist. Dabei bieten sich ihm zahlreiche (innovative) Gestaltungsmöglichkeiten.

Schließlich bleiben einige (auch rechtliche) Fragen offen; etwa, ob mit Einführung der Getrenntsammlungspflicht auch ein Getrenntsammlungsauftrag der öRE und eine damit einhergehende gesetzliche Privilegierung verbunden sind. Darüber hinaus dürfte auch die bisherige – doch sehr strikte und auf rein straßenrechtliche Argumente beschränkte – Rechtsprechung auf dem Prüfstand stehen. Mit Inkrafttreten der Getrenntsammlungspflicht am 01.01.2025 werden daher (leider) wieder zahlreiche Diskussionen und rechtliche Auseinandersetzungen zu erwarten sein.



**Prof. Dr. Angela Dageförde**  
Rechtsanwältin und Fachanwältin  
für Verwaltungsrecht und  
Vergaberecht  
DAGEFÖRDE Öffentliches Wirtschafts-  
recht Rechtsanwaltsgesellschaft mbH  
dagefoerde@kanzlei-dagefoerde.de



**Maurice Reichstein**  
Rechtsanwalt  
DAGEFÖRDE Öffentliches Wirtschafts-  
recht Rechtsanwaltsgesellschaft mbH  
reichstein@kanzlei-dagefoerde.de

<sup>32</sup> Vgl. Dageförde/Thärichen, a. a. O., 224 (237).

<sup>33</sup> Thärichen, Grundzüge des Abfallrechts, 2022, Rn. 537.

<sup>34</sup> Dageförde/Thärichen, AbfallR 2023, 224 (236).

<sup>35</sup> BT-Drs. 18/10345 v. 16.11.2017, S. 75; vgl. hierzu ausführlich Doumet/Thärichen, in: RdA, Stand 5/21, § 3 GewAbfV, Rn. 7 ff.

<sup>36</sup> Doumet/Thärichen, a. a. O., § 3 GewAbfV, Rn. 38.

<sup>37</sup> Doumet/Thärichen, a. a. O., § 3 GewAbfV, Rn. 25.

<sup>38</sup> Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) M 34 „Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung“ Stand 11.02.2019.

<sup>39</sup> So Thärichen, in: Grundzüge des Abfallrechts, 2022, Rn. 532.

<sup>40</sup> Zur diesbezüglich bislang rückhaltenden Rechtsprechung vgl. OVG NRW, Urteil vom 28.05.2021 – 11 A 390/19; OVG Saarland, Urteil vom 03.02.2021 – 1 A 198/20; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.04.2021 – 5 S 1996/19.

<sup>41</sup> Vgl. BT-Drs. 19/19373 v. 20.05.2020.

<sup>42</sup> BT-Drs. 19/19373 v. 20.05.2020.

<sup>43</sup> Siehe hierzu Dippel/Schwarzenberg, in: AbfallR 2022: 98 (108).

## 02

## POLITISCH-RECHTLICHE ENTWICKLUNGEN UNTER DEM BLICKWINKEL DER KOMMENDEN TEXTILSAMMELPFLICHT 2025

Textilien begegnen uns in vielfacher Hinsicht alltäglich im Leben. Nicht nur als Kleidung, sondern auch im Haushalt, in Hotels und Restaurants, in Schutzausrüstungen, Gebäuden, Fahrzeugen – vom T-Shirt über Teppiche, Tischdecken und bis hin zu Matratzen und Sitzbezügen. Der Textilverbrauch in der EU hat im Durchschnitt die vierthöchsten Auswirkungen auf die Umwelt und den Klimawandel. Er ist auch der drittgrößte Verbrauchsbereich in Bezug auf Wasser- und Flächennutzung und der fünftgrößte in Bezug auf die Verwendung von Primärrohstoffen und Treibhausgasemissionen. Deshalb sieht die Europäische Kommission dringenden Handlungsbedarf in diesem Sektor.

### Hintergrund der europäischen Debatte

Mit der Überarbeitung der EU-Abfallrahmenrichtlinie im Jahr 2018 (EU 2018/851) wurde festgelegt, dass es ab dem 01.01.2025 europaweit eine Getrenntsammlungspflicht für Textilien geben soll. In der Abfallrahmenrichtlinie ist die Abfallhierarchie rechtlich bindend festgelegt, die der Vermeidung von Abfällen Vorrang vor der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, anderen Abfallverwertungsoptionen und der Entsorgung von Abfällen einräumt. Gemäß der Abfallrahmenrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Abfallvermeidung und zur getrennten Sammlung bestimmter Arten von Abfällen ergreifen. Durch die Richtlinie von 2018 soll die Menge der Restmüllabfälle bis 2030 halbiert, sicherere und sauberere Abfallströme gefördert und ein hochwertiges Recycling gewährleistet werden. Nach aktuellen Studien und Zahlen ist jedoch zweifelhaft, ob die bisherigen Ziele erreicht werden können, weshalb die EU-Kommission eine weitere Überarbeitung für nötig befunden hat. Im März 2022 folgte daher zunächst die nicht-legislative Textilstrategie der EU. Auch wenn die Ziele der Textilstrategie nicht rechtlich bindend sind, setzt sie den Rahmen zur Transformation des Textilssektors von einer linearen hin zu einer echten Kreislaufwirtschaft. So werden in der Strategie auch konkrete Maßnahmen dargelegt, um sicherzustellen, dass in der EU in Verkehr gebrachte Textilerzeugnisse spätestens 2030 haltbarer sind und recycelt werden können, dass sie so weit wie möglich aus recycelten Fasern hergestellt und frei von gefährlichen Stoffen sind. Auch die Achtung sozialer Rechte und der Umwelt bei der Herstellung von Textilien werden vorgeschrieben. Unter anderem sollen folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Erweiterte Anforderungen an die Herstellerverantwortung für Textilien durch Ökodesign und Maßnahmen zur Förderung der Abfallhierarchie für Textilabfälle
- Beginn der Arbeiten zur Festlegung von Zielvorgaben für die Vorbereitung der Wiederverwendung und des Recyclings von Textilien
- Durchsetzung der Beschränkungen für die Ausfuhr von Textilabfällen außerhalb der OECD und Entwicklung von Kriterien für die Unterscheidung zwischen Abfällen und gebrauchten Textilerzeugnissen

- Digitaler Produktpass für Textilien mit Informationspflichten zur Umweltverträglichkeit
- Offenlegung der Zahl der von Großunternehmen weggeworfenen Produkte und deren Weiterverarbeitung und Maßnahmen zum Verbot der Vernichtung von unverkauften Textilien

### Aktuelle europäische Entwicklungen

Diese Maßnahmen sollen aktuell in der Ökodesignverordnung und der weiteren Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie rechtlich verankert werden. Die neue EU-Ökodesignverordnung wurde am 28. Juni 2024 im EU-Amtsblatt veröffentlicht und ist somit als Verordnung unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten gültig. Sie umfasst in Bezug auf Textilien beispielsweise das Verbot der Vernichtung unverkaufter Textilien und Schuhe. Auch hinsichtlich ihrer Haltbarkeit, Zuverlässigkeit, Wiederverwendbarkeit, Nachrüstbarkeit und Reparierbarkeit soll die Produktgruppe Verbesserungen aufweisen und der digitale Produktpass eingeführt werden.

### Die aktuellen Verhandlungen zur EU-Abfallrahmenrichtlinie

Für kommunale Abfallwirtschaftsunternehmen wird insbesondere die aktuell diskutierte Überarbeitung der EU-Abfallrahmenrichtlinie von Interesse sein. Der am 05.07.2023 veröffentlichte Vorschlag der EU-Kommission sieht vor, eine obligatorische und harmonisierte erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien einzuführen. Die Hersteller sollen die Kosten für die Behandlung von Textilabfällen decken; es sollen Anreize zur Reduzierung von Abfällen geschaffen und das Produktdesign verbessert werden. Wie viel die Produzenten an das EPR-Schema zahlen, soll anhand des Prinzips „Öko-Modulation“ geregelt werden. Einheitliche Regeln sollen den Mitgliedstaaten die Umsetzung der getrennten Sammlung von Textilien ab 2025 erleichtern. Die Beiträge der Produzenten sollen Investitionen in separate Sammlung, Sortier-, Wiederverwendungs- und Recyclingkapazitäten finanzieren. Die vorgeschlagenen Regeln sollen sicherstellen, dass Textilien zur Wiederverwendung sortiert

# 5,8 Mio.

Jährlich werden in der EU rund 5,8 Mio. Tonnen Textilien entsorgt, was 11,3 kg pro Person entspricht.



## Mit der Überarbeitung der EU-Abfallrahmenrichtlinie von 2018 wurde festgelegt, dass es ab dem 01.01.2025 europaweit eine Getrenntsammlungspflicht für Textilien geben soll.

werden, nicht zur Wiederverwendung geeignetes Material soll recycelt werden. „Soziale Unternehmen“, die in der Sammlung und Behandlung von Textilien aktiv sind, profitieren von erweiterten Geschäftsmöglichkeiten und einem größeren Markt für Secondhand-Textilien. An dieser Stelle wird ein Unterschied zum deutschen Recht offensichtlich: Im europäischen Text wird von Sozialunternehmen gesprochen, hierzulande kennen wir neben den gewerblichen auch die gemeinnützigen Sammler, deren Gemeinnützigkeit sich an der Abgabenordnung (AO) orientiert. Ob die in den europäischen Texten herausgehobene Stelle der „Sozialunternehmen“ mit den hiesigen gemeinnützigen Sammlern kongruent ist, bleibt abzuwarten. Eine Bevorzugung dieser Unternehmen aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit wird von Seiten des VKU indes explizit unterstützt.

Der Entwurf der Abfallrahmenrichtlinie zeigt, dass die Kommission an den richtigen Stellen ansetzt, um eine lokale, soziale und ökologische Kreislaufwirtschaft für Textilien und Bekleidung in der Europäischen Union umzusetzen. Kernelement des Papiers ist die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien. Die Kommission erkennt dabei die erweiterte Produktverantwortung als Instrument zur Umsetzung der Getrenntsammlungspflicht und für den Aufbau einer echten Kreislaufwirtschaft.

Die Finanzierung der Sammlung unter anderem durch eine Etablierung eines Systems zur erweiterten Herstellerverantwortung ist zentral, da ohne eine flächendeckende, bürgernahe Getrenntfassung über wechselhafte Marktphasen hinweg keine Kreislaufwirtschaft im Textilsektor erreicht werden kann. Das System der Erfassung und Behandlung von Alttextilien finanziert sich aktuell vor allem über die Erlöse aus der Wiederverwendung der tragbaren Textilien in den Sammlungen. Allerdings nimmt der Anteil der wiederverwendbaren Textilien aufgrund der stetig sinkenden Qualität weiter ab. So ist die Altkleiderbranche in den letzten Jahren in eine strukturelle Krise geraten: Den stetig steigenden Mengen steht eine sinkende Qualität bei ansteigenden Erfassungskosten gegenüber.

### Die aktuellen Verhandlungen zur EU-Abfallrahmenrichtlinie – die verschiedenen Positionen

Das Europäische Parlament ist inzwischen in seiner Positionierung fortgeschritten. Die von den Abgeordneten angenommenen neuen Vorschriften sehen die Einführung von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) bereits 18 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie vor (im Vergleich zu den von der Kommission vorgeschlagenen 30 Monaten). Außerdem würden diese Vorschriften für Textilerzeugnisse wie Kleidung und Accessoires, Decken, Bettwäsche, Vorhänge, Hüte, Schuhe, Matratzen und Teppiche, einschließlich Erzeugnissen mit textilverwandten Materialien wie Leder, Kunstleder, Gummi oder Kunststoff, gelten. Der Kommissionsvorschlag sah von dem Einbezug von Sperrmüll wie beispielsweise Teppiche und Matratzen ab. Das Parlament möchte jedoch gerne ebenfalls ein System der Erweiterten Herstellerverantwortung für Teppiche und Matratzen etablieren. Darüber hinaus sieht das Parlament auch den Einbezug von kommunalen Unternehmen in der erweiterten Herstellerverantwortung vor. Gemäß Artikel 22a spricht er sich dafür aus, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, alle relevanten Akteure in vollem Umfang in den Entscheidungsprozess des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung einzubeziehen. Dazu gehören: (a) Hersteller, die Produkte auf dem Markt des Mitgliedstaats in den Verkehr bringen; (b) Organisationen, die in ihrem Namen die Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung umsetzen; (c) private oder öffentliche Abfallentsorger; (d) lokale Behörden; (e) Betreiber von Wiederverwendungs- und Vorbereitungsmaßnahmen für die Wiederverwendung; (f) Sozialunternehmen, einschließlich lokaler Sozialunternehmen.

Ebenfalls in Artikel 22a wird durch das Parlament ergänzt, dass auch Kommunikationskampagnen finanziell durch die erweiterte Herstellerverantwortung abgedeckt werden. Darüber hinaus sollen kommunale Unternehmen und Behörden auch nach Artikel 22c in die Organisation der erweiterten Herstellerverantwortung eingebunden werden.

Relevant wird ferner die oben bereits aufgegriffene Frage, was unter dem Begriff der „social enterprises“ zu verstehen ist – dies vor allem vor dem Hintergrund, dass wir in Deutschland gemeinnützige Unternehmen gerade im Bereich der Alttextilsammlung haben, die die benötigte Infrastruktur zur Sammlung nicht unwesentlich mitaufgebaut haben und betreiben. Nach deutschem Recht richtet sich die Frage danach, wer sich hierzu zählen kann und damit auch vor allem steuerrechtliche Vorteile erhält, nach der Abgabenordnung. Diese Kategorisierung ist für die Unternehmen daher auch ein wesentlicher Faktor, weshalb die Frage, ob die europäischen „social enterprises“ dem deutschen Verständnis entsprechen und damit auch die Vorteile nach europäischem Recht auf sie angewandt werden.

Da auch das Parlament erkannte, dass eine Definition des Begriffs erforderlich wurde, hat es dies in den Entwurf eingefügt. Eine fehlende Definition könnte anderenfalls zu Schlupflöchern führen. In Artikel 3 in dem neuem Absatz 8b, fügt das Parlament ein, Sozialunternehmen seien eine privatrechtliche Einrichtung, die in unternehmerischer Weise und nach den Grundsätzen und Merkmalen der Sozialwirtschaft Waren und Dienstleistungen für den Markt bereitstellen und soziale oder ökologische Ziele als Grund für ihre wirtschaftliche Tätigkeit haben. Sie können in einer Vielzahl von Rechtsformen gegründet werden.

Damit ist erfreulicherweise in den Text eine Definition aufgenommen worden; die deutsche Umsetzung wird dann zeigen, ob eine Anlehnung an unsere gemeinnützigen Unternehmen erfolgt.

Der Rat der EU hat sich am 17. Juni 2024 mit seiner Allgemeinen Ausrichtung positioniert. Unter anderem sehen sie die Frist der Umsetzung wie von der Kommission vorgeschlagen ebenfalls bei 30 Monaten und schlagen auch eine Ökomodulation der Kostenbeteiligung vor. Ebenso erkennt der Rat die Schlüsselrolle der Akteure der Sozialwirtschaft (einschließlich Wohltätigkeitsverbände, sozialer Unternehmen und Stiftungen) innerhalb der bestehenden Textilsammelsysteme an und schlägt auch für sie eine Definition (Artikel 3 4h) und Regeln vor. Sie dürfen ihre eigenen Sammelstellen für die getrennte Sammlung beibehalten und betreiben. Dem Standpunkt des Rates zufolge können die Mitgliedstaaten sie von bestimmten Berichtspflichten ausnehmen, um einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Durch die diesjährige Europawahl, bei der ein neues Parlament gewählt wurde und auch eine neue Kommission ihre Arbeit aufnehmen wird, verzögern sich die Kompromissverhandlungen sowie das Inkrafttreten der Richtlinie noch. Die Verhandlungen zwischen den Institutionen können somit frühestens im letzten Quartal 2024 beginnen. Da jedoch der Diskontinuitätsgrundsatz auf europarechtlicher Ebene nicht gilt, kann das neu gewählte Parlament mit der Position des alten Parlaments direkt in die Verhandlungen eintreten und der Gesetzesprozess auch in der neuen Legislaturperiode direkt weitergeführt werden. Entsprechend ist mit der Implementierung des EPR-Systems für Textilien

erst nach Inkrafttreten der kommenden Getrenntsammlungspflicht für Textilien zu erwarten.

### Umsetzung auf nationaler Ebene

Auf Bundesebene wurde – ungeachtet der weiteren Entwicklungen auf europäischer Ebene – bereits ein Gutachten beauftragt, mit welchem die Möglichkeiten für ein EPR-System hierzulande betrachtet wurden. Verschiedene Szenarien wurden darin dargestellt, wobei nur drei mit den aktuellen Vorgaben der EU kompatibel zu sein scheinen. Das Gutachten legt die verschiedenen Modalitäten eines entsprechenden EPR-Systems dar und stellt Beispiele vor, wie sich diese verschiedenen Systeme implementieren lassen und welche Folgen sie hätten. Ein Ergebnis hieraus scheint zunächst zu sein, dass ein sogenanntes Fondsmodell (wie beim Einwegkunststofffonds) nicht präferiert wird, stattdessen werden privatwirtschaftliche Systeme bis hin zum Aufbau eines dem Dualen System ähnlichen Instruments präferiert.

Wie sich das Bundesumweltministerium hierzu positioniert, ist noch nicht bekannt. Fakt ist jedoch, dass die Implementierung eines Systems der erweiterten Herstellerverantwortung neue Player auf den Alttextilmarkt bringen und die Finanzierung des Abfallstroms beeinflussen wird. Auf welche Zuwendungshöhe sich die Beteiligten einstellen können, bleibt ebenfalls abzuwarten. Zu hoffen bleibt, dass der deutsche Gesetzgeber die anderen Herstellersysteme, wie den Einwegkunststofffonds oder gar das Duale System, betrachtet und Lehren hieraus zieht. Für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger heißt dies im Umkehrschluss, dass sie ab 01.01.2025 eine getrennte Sammlung für Alttextilien aufbauen müssen (§ 20 Abs. 2 Nr. 6 KrWG), der Umfang und die möglichen Beteiligten aber zu diesem Zeitpunkt noch überhaupt nicht absehbar sind – eine durchaus unbefriedigende Situation, die sich jedoch leider nicht auflösen lässt.



**Anna Leena Wacker**  
Senior-Referentin für  
Kreislaufwirtschaft und Mobilität  
Verband kommunaler Unternehmen  
e.V. Büro Brüssel  
wacker@vku.de



**Ina Abraham**  
Senior Fachgebietsleiterin  
Öffentliches Recht  
Verband kommunaler Unternehmen  
e.V.  
abraham@vku.de

## 03

## UMGANG UND MÖGLICHKEITEN EINER KOOPERATION MIT GEMEIN- NÜTZIGEN ALTTEXTILSAMMLERN

### Ausgangslage

Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (örE), die nach Maßgabe von § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG ab 01.01.2025 zur getrennten Erfassung von Alttextilien aus privaten Haushalten verpflichtet sind, verfügen über unterschiedliche Entsorgungssysteme. Alttextilien werden an Wertstoffhöfen, über Depot-Container und auch über Holsysteme (zum Beispiel im Wechsel mit Altpapier über „Blaue Tonnen“ oder als Nebenleistung der Restabfallentsorgung) erfasst und verwertet. Mit dem KrWG und dem hierdurch geschaffenen Anzeigeverfahren ist seit 2012 eine Vielzahl von neuen gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen angezeigt worden. Im Bereich der Alttextilsammlung ist es zudem phasenweise zu einem deutlichen Anstieg nicht angezeigter Sammlungen gekommen, die mancherorts durch das „wilde Aufstellen“ von Behältern für deutlichen Unmut gesorgt haben. Immer wieder hohe Verwertungserlöse sind ein gewichtiger Grund für den anhaltenden Boom der Alttextilerfassung, der allerdings einerseits durch globale Krisen (wie zum Beispiel in Folge von Ebola, COVID 19 oder dem russischen Angriffskrieg) und andererseits durch Fast Fashion und extrem billige Neuproduktion immer wieder ins Stocken geraten ist.

Gerade durch die zum 01.01.2025 in Kraft tretende Vorgabe zur Getrennterfassung sehen sich viele Kommunen veranlasst, ihre Organisation der Alttextilerfassung einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Dabei stehen die Gewährleistung der hochwertigen Verwertung einer möglichst großen Menge von Alttextilien sowie eine für den Bürger attraktive (insbesondere: bequeme) Getrennterfassung des Stoffstroms im Mittelpunkt. Hier kann sich auch die Frage stellen, inwieweit gemeinnützige Sammlungen Teil des geschützten öffentlichen Entsorgungssystems sein können und was bei Kooperationen zwischen örE und gemeinnützigen Trägern beachtet werden muss. Zunächst aber ist der Frage nachzugehen, inwieweit örE gemeinnützige Sammlungen dulden müssen.

### Umgang mit gemeinnützigen Sammlungen

Der Gesetzgeber sieht ein Nebeneinander von öffentlicher Abfallwirtschaft und gemeinnütziger Vereinstätigkeit dadurch vor, dass er gemeinnützige Sammlungen als Ausnahme von der Überlassungspflicht in § 17 Abs. 2 KrWG bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen gestattet. Darüber hinaus privilegiert er gemeinnützige Sammlungen gegenüber gewerblichen Sammlungen, indem gemeinnützige Sammlungen geringere Voraussetzungen erfüllen müssen als ihre gewerbliche Konkurrenz. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG muss es sich um eine gemeinnützige Sammlung handeln, die die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuführt.

#### a) Begriff der gemeinnützigen Sammlung

§ 3 Abs. 17 KrWG definiert den Begriff einer gemeinnützigen Sammlung. Nach Satz 1 der Vorschrift muss es sich zunächst um eine Sammlung handeln, die durch eine nach § 5 Abs. 1 Nummer 9 KrWG steuerbefreite Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse getragen wird. In der Praxis wird der Nachweis im Regelfall durch einen entsprechenden Freistellungsbescheid des zuständigen Finanzamtes erbracht, wobei darauf zu achten ist, dass dieser den maßgeblichen Zeitraum der Sammlung mit-erfasst. Ein vorläufiger Bescheid über die Vereinbarkeit der Regelungen der Satzung mit den Vorgaben der AO genügt hingegen nicht. Nach der Begriffsbestimmung ist es sodann erforderlich, dass die Sammlung „der Beschaffung von Mitteln zur Verwirklichung ihrer gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecke im Sinne der §§ 52 bis 54 der Abgabenordnung dient“. In der Praxis wird diese zweite Voraussetzung regelmäßig verkannt und es wird unterstellt, dass die Voraussetzung als erfüllt angesehen werden kann, wenn ein Freistellungsbescheid vorgelegt wird. Da es sich nach dem eindeutigen Wortlaut der Regelung („und“) um eine zusätzliche (zweite) Voraussetzung handelt, kann aber der Freistellungsbescheid nicht zum Nachweis der Mittelverwendung dienen. Da Träger gemeinnütziger Sammlungen die Anwendung

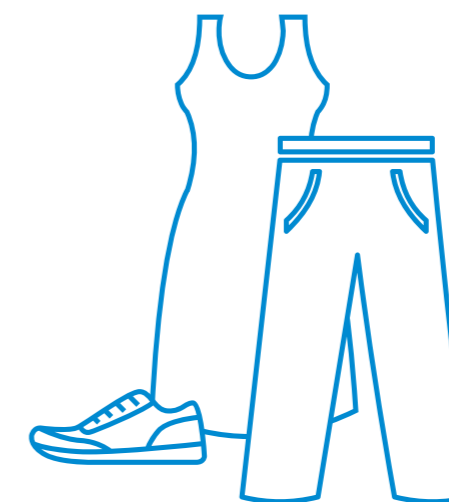
einer Ausnahmegesetzvorschrift (von der Überlassungspflicht) für sich beanspruchen, sind diese für ihr Vorliegen beweispflichtig. Gerade in den Fällen, in denen Anhaltspunkte für Zweifel am tatsächlichen Vereinszweck angebracht sein können (zum Beispiel ein neuer und unbekannter Verein mit wenigen Mitgliedern; Nähe oder Personenidentität von Vereinsmitgliedern und Mitarbeitern eines Entsorgungsunternehmens), sollte auf der Vorlage entsprechender Nachweise bestanden und im Übrigen als Auflage im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG bestimmt werden, dass mindestens jährlich geeignete Verwendungsnachweise erbracht werden.

Da in der Praxis die wenigsten gemeinnützigen Sammlungen selbst tätig sind, sondern vielmehr für (Teil-)Leistungen, insbesondere die eigentliche Verwertung, private Unternehmen beauftragen, müssen zudem die Voraussetzungen des § 3 Abs. 17 Satz 2 KrWG vorliegen, um begrifflich von einer gemeinnützigen Sammlung ausgehen zu können. Voraussetzung ist, dass es sich bei dem beauftragten Dritten um einen gewerblichen Sammler handelt und „dieser den Veräußerungserlös nach Abzug seiner Kosten und eines angemessenen Gewinns vollständig an die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse auskehrt“. Insofern ist der gemeinnützige Sammler zu einer Offenlegung seiner Erlöskalkulation verpflichtet, aus der sich zunächst ergeben muss, dass marktübliche Verwertungserlöse vollständig angesetzt werden. Da nach dem eindeutigen Wortlaut ein „angemessener Gewinn“ von dem Verwertungserlös abgezogen werden kann, ist es unzulässig, marktunübliche Verwertungserlöse anzusetzen oder gewinnersetzende Kostenpositionen wie Kommissionsentgelte oder Ähnliches zum Abzug zu bringen. Basis für die Gewinnermittlung sind dabei die Kosten, nicht aber die Erlöse. Diese stehen vielmehr dem gemeinnützigen Sammler zu und können nicht Bezugspunkt für eine Umsatzrendite sein.

Zugleich ist bei der Ermittlung der Angemessenheit des Gewinns zu berücksichtigen, dass die Gewinnmargen in der Entsorgungswirtschaft im Wettbewerb regelmäßig niedrig sind. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger verfügen meist aufgrund eigener (Ausschreibungs-) Erfahrungen über belastbare Benchmarks für Kosten- und Gewinnansätze. Auch wenn in der behördlichen Praxis bislang immer eine gewisse Zurückhaltung zu verzeichnen war, sollten Vereine zum Nachweis des Vorliegens der Voraussetzungen von § 3 Abs. 17 Satz 2 KrWG zur Offenlegung der Erlöskalkulation bzw. Vorlage entsprechender Nachweise aufgefordert werden. Es ist aus der bisherigen Praxis bekannt, dass eine Vielzahl von Vereinen durch die Entsorger lediglich mit Pauschalbeträgen vergütet worden sind. Derartige Pauschalbeträge sind nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift unzulässig. Da auch die gemeinnützigen Träger insoweit geschützt werden, als sie die ihnen zustehenden Verwertungserlöse erhalten sollen, muss die tatsächliche Auskehrung der Verwertungserlöse nicht nur bei zweifelhaften Vereinen, sondern auch bei bekannten gemeinnützigen Trägern einer genauen Prüfung unterzogen werden. Die bisherige Praxis zeigt, dass Vereine immer wieder von privaten Entsorgungsunternehmen genutzt werden („Logo-Shopping“), um hierdurch die Voraussetzungen der gewerblichen Sammlung gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG zu umgehen.

#### b) Ordnungsgemäße und schadlose Verwertung

Eine gemeinnützige Sammlung setzt des Weiteren voraus, dass die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden. Nach der Legaldefinition des § 7 Abs. 3 Satz 2 und 3 KrWG erfolgt die Verwertung ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht, und schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls



**Die bisherige Praxis zeigt, dass Vereine immer wieder von privaten Entsorgungsunternehmen genutzt werden („Logo-Shopping“), um hierdurch die Voraussetzungen der gewerblichen Sammlung gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG zu umgehen.**

der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt. Der Träger der gemeinnützigen Sammlung ist dafür darlegungspflichtig (§ 18 Abs. 3 Satz 2 KrWG). Nach der Rechtsprechung kann die gemeinnützige Sammlung mangels entsprechenden Nachweises untersagt werden, wenn der Träger diesen trotz ausdrücklicher Aufforderung nicht vorlegt. Allerdings hat das BVerwG in seiner – zu gewerblichen Sammlungen – ergangenen Entscheidung vom 30.06.2016<sup>44</sup> klargestellt, dass hieran keine überzogenen Anforderungen gestellt werden dürfen. Ob sich diese zur Sammlung von Altmetallen ergangenen Ausführungen ohne Weiteres auf Alttextilien übertragen lassen, darf mit Blick auf die gegenüber Altmetallen deutlich höhere Fehlwurf- (und damit Restabfall-Quote) bei Alttextilien weiterhin angezweifelt werden. Eine Untersagung einer gemeinnützigen Sammlung auf dieser Grundlage wird allerdings nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen.

#### Gemeinnützige Sammlungen als Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems

Sodann stellt sich die Frage, ob gemeinnützige Sammlungen auch Bestandteil des durch die Überlassungspflicht bzw. die Beschränkungs- und Untersagungsmöglichkeiten nach § 18 Abs. 5

KrWG geschützten öffentlichen Entsorgungssystems sein können. Dabei ist zunächst im Einzelfall das konkrete System dahingehend zu untersuchen, welche Bestandteile das Entsorgungssystem des öRE konkret umfasst. Denn der öRE stellt in Kooperationen regelmäßig Teile des Entsorgungssystems, zum Beispiel Wertstoffhöfe oder –Sammelplätze, Depot-Container oder andere Sammelbehälter. Soweit das vom öRE selbst vorgehaltene System reicht, steht sein Schutz nach Maßgabe von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. Abs. 3 KrWG außer Frage. Das Entsorgungssystem des öRE selbst kann gegebenenfalls ausreichen, um – auch zum Schutz der gemeinnützigen Sammlungen – konkurrierende gewerbliche Sammlungen zu unterbinden.

Darüber hinaus stehen überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG auch entgegen, wenn die Sammlung die Funktionsfähigkeit „des vom öRE beauftragten Dritten“ gefährdet. Dies setzt zunächst voraus, dass der gemeinnützige Träger, zum Beispiel im Rahmen einer entsprechenden Kooperationsvereinbarung, vom öRE mit der Entsorgung beauftragt ist. Eine bloße Duldung der Entsorgungstätigkeit des gemeinnützigen Trägers durch den öRE reicht nicht aus. Ist aber die Kooperation zum Beispiel im Abfallwirtschaftskonzept ausdrücklich erwähnt oder gar durch Beschluss des für die Abfallwirtschaft zuständigen Organs ausdrücklich vorgesehen, kann das System des gemeinnützigen Trägers auch Teil des geschützten öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems werden.



<sup>44</sup> Az.: 7 C 5/15.

# § 103

Solange allerdings beispielsweise nur eine Abstimmung der Standorte der Alttextilcontainer erfolgt, liegt keine Vergabe eines öffentlichen Auftrages im Sinne des § 103 Abs. 1 GWB vor.

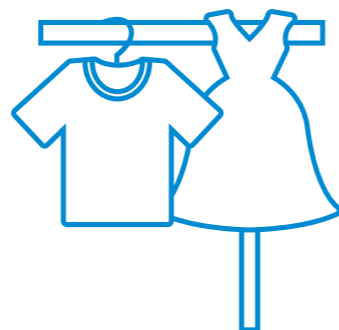
Ferner spricht der Wortlaut der Regelung dafür, dass es auf die Gefährdung der Funktionsfähigkeit des gemeinnützigen Trägers selbst ankommt. Wann eine solche Gefährdung vorliegt, wird – anders als für die Funktionsfähigkeit des örE (Satz 2) – nicht gesetzlich definiert. Auch liegt hierzu, soweit ersichtlich, bislang keine Rechtsprechung vor. Es spricht jedoch einiges dafür, dass die Definition des Satzes 2 entsprechend zugrunde gelegt werden kann, also insbesondere die Sammlung nicht mehr zu „wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“ erbracht werden kann bzw. verhindert wird. Insoweit wird insbesondere zu prüfen sein, welche Auswirkungen die betreffende gewerbliche Sammlung auf die Erlöse bzw. Einnahmen der gemeinnützigen Sammlung voraussichtlich haben wird. Je stärker der gemeinnützige Träger in der Folge bei der Verwirklichung seiner gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecke beeinträchtigt wird, je größer also die „wirtschaftliche“ Bedeutung der Sammlung für ihn ist, umso eher wird man die Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit bejahen können.

Es ist aber auch davon auszugehen, dass der örE für die Prüfung der öffentlichen Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 KrWG eine Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit geltend machen kann, wenn die Sammlung (gegebenenfalls auch) durch den gemeinnützigen Träger erfolgt. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Soweit der örE die ihm obliegenden Entsorgungsleistungen nicht in Eigenleistung erbringt, sondern hiermit private Unternehmen beauftragt, steht es nach der Rechtsprechung außer Frage, dass er auch die durch das drittbeauftragte Unternehmen erbrachten Leistungen bzw. vorgehaltenen Entsorgungssysteme bei Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 KrWG anführen kann. Beauftragt der örE einen gemeinnützigen Träger mit der Erbringung von (Teil-)Leistungen, so ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus sonstigen Überlegungen, dass eine solche Art der Drittbeauftragung für die Prüfung der Voraussetzungen von § 17 Abs. 3 KrWG unberücksichtigt bleiben müsste. In der Praxis führt allerdings der Umstand, dass die Verwertungserlöse im Regelfall vollstän-

dig dem gemeinnützigen Träger überlassen werden, dazu, dass die Tatbestandsmerkmale des § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG („Erfüllung ... zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“) und des Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 („Stabilität der Gebühren gefährdet ...“) nicht angeführt werden können. Dagegen wird der örE, der von dem gemeinnützigen Träger unterstützt wird, gegebenenfalls eine „wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung“ im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG begründen können, wenn das Gesamtsystem eine „haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle“ zum Gegenstand hat.

## Vereinbarung von Kooperationen zwischen örE und gemeinnützigen Trägern

Für örE kann sich die Frage stellen, ob mit gemeinnützigen Trägern eine Kooperation zur gemeinsamen Alttextilerfassung eingegangen werden soll. In der Praxis sind solche Kooperationen laut dem 2. Monitorbericht verstärkt zu beobachten.<sup>45</sup> Hierdurch kann beispielsweise einem bisherigen „Nebeneinander“ von örE-System und gemeinnütziger Sammlung ein formeller Rahmen gegeben werden, der der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des örE Rechnung trägt. Wie bereits ausgeführt, kann in der Folge das Gesamtsystem bei Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 KrWG Berücksichtigung finden, so dass im Ergebnis nicht nur der örE, sondern auch die gemeinnützigen Träger von der Konkurrenz durch gewerbliche Sammler und den damit einhergehenden negativen Folgen für die Erreichung öffentlicher und gemeinnütziger Zwecke geschützt werden können.



Für örE kann sich die Frage stellen, ob mit gemeinnützigen Trägern eine Kooperation zur gemeinsamen Alttextilerfassung eingegangen werden soll.

Das Kreislaufwirtschaftsrecht gestattet im Übrigen auch derartige Kooperationen. § 22 Satz 1 KrWG erlaubt dem örE die Beauftragung Dritter mit der Erfüllung seiner Pflichten, ohne hinsichtlich der Trägerschaft Vorgaben zu machen. Der beauftragte gemeinnützige Träger wird in entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 17 Satz 2 KrWG darauf zu achten haben, dass der Veräußerungserlös grundsätzlich vollständig an ihn ausgekehrt wird, was insbesondere dann der Fall ist, wenn das konkrete Entsorgungsmodell vorsieht, dass die erfassten Alttextilien dem Träger zur eigenen Verwertung überlassen werden.

Unter welchen Voraussetzungen und die Art und Weise, wie eine Kommune (als örE) eine Vereinbarung (oder Zweckgemeinschaft oder Ähnliches) mit gemeinnützigen Trägern eingehen kann, bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht, begegnet jedoch in der Praxis im Regelfall keinen Problemen.

Aus Gründen des Vergaberechts darf im Rahmen der Kooperation keine ausschreibungsfreie Direktvergabe von Aufträgen an die gemeinnützigen Sammler erfolgen, also kein öffentlicher Auftrag im Sinne des § 103 Abs. 1 GWB vorliegen. In legislativer Hinsicht wünschenswert wäre eine sogenannte Bereichsausnahme vom Vergaberecht, wie es sie zum Beispiel bereits für gemeinnützige Organisationen und Vereinigungen des Rettungsdienstes in § 106 Abs. 1 Nr. 4 GWB gibt.

Solange allerdings beispielsweise nur eine Abstimmung der Standorte der Alttextilcontainer erfolgt, liegt keine Vergabe eines öffentlichen Auftrages im Sinne des § 103 Abs. 1 GWB vor. Handelt der gemeinnützige Sammler auf eigene Rechnung, liegt ebenfalls kein entgeltlicher Auftrag vor. Kommt es zu einer Ausschreibung, sieht der 2. Monitorbericht gemeinnützige Sammlungen durch fehlende Umweltkriterien benachteiligt, die Benachteiligung wiederum durch die häufigeren Kooperationen mit örE kompensiert.<sup>46</sup> Diese kann zum Beispiel auch dadurch erfolgen, dass ein örE auf Wertstoffhöfen und sonstigen eigenen Standplätzen die Erfassungsinfrastruktur stellt und die Leerung und weitere Verwertung der erfassten Alttextilien durch die gemeinnützige Organisation erfolgen. Da hier der örE letztlich auf Einnahmen verzichtet, die andernfalls als Erlöse durch die Verwertung erzielt würden, sollte vorsorglich eine Absicherung durch die Abfallentsorgungs- und -gebührensatzungen erfolgen, um sich nicht angreifbar zu machen.

Sodann ist auch das Wettbewerbsrecht zu beachten. Dieses untersagt Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Fälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken. Zur Begründung der „Zweckgemeinschaft“ mit den kooperierenden gemeinnützigen Sammlern wird eine Absprache getroffen, die so ausgestaltet werden muss, dass keine Wettbewerbsbeschränkung erfolgt. Weiteren gemeinnützigen Sammlern muss daher der Zutritt zur „Zweckgemeinschaft“ ermöglicht werden.

Schließlich sind auch über das Straßenrecht faktische Kooperationen in Form der Überlassung von Standplätzen möglich. Die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen erfolgt hier grundsätzlich auf Antrag in einer Einzelfallentscheidung. Eine Kommune kann nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts die Erteilung auch im Rahmen eines Gesamtkonzepts regeln. Auch wenn es sich zunächst um eine rein straßenrechtliche, an den gesetzlichen Zielen der Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs orientierende Angelegenheit handelt, muss die Straßenbehörde bei der Erstellung des Konzepts, das vom Kommunalparlament zu beschließen ist, nach dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung auch das Kreislaufwirtschaftsrecht in den Blick nehmen, um die dort getroffene Entscheidung der Überlassungspflicht und ihrer Ausnahmen nicht zu unterlaufen. Unter Zugrundelegung der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur sogenannten Irrelevanzschwelle bedeutet dies, dass bei entsprechender Nachfrage 15 % der Standplätze an sonstige Träger vergeben werden, so dass hierdurch auch gemeinnützige Träger gezielt unterstützt werden können.



**Dr. Frank Wenzel**  
Rechtsanwalt und Fachanwalt  
für Vergaberecht  
[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]  
Partnerschaft von Rechtsanwälten  
mbB  
wenzel@ggsc.de

<sup>45</sup> 2. Monitor-Bericht, S. 9.

<sup>46</sup> 2. Monitor-Bericht, S. 10.

# 04

## STAND UND PERSPEKTIVEN DER ALTTEXTILERFASSUNG UND -VERWERTUNG AUS SICHT GEMEINNÜTZIGER SAMMLER



Der Textilsektor zeichnet sich entlang des gesamten Produktlebenszyklus durch eine hohe Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung aus. Deutschland verfügt heute über ein flächendeckendes, akzeptiertes und (zurzeit noch) selbstfinanziertes System der Alttextilerfassung. Durch kontinuierlich steigende Mengen und weiter abnehmende Qualitäten der Textilien gerät das System allerdings zunehmend unter Druck. In der Folge werden Sammlungen in der Zukunft wohl nicht ohne Drittmittel auskommen. Mit der 2022 veröffentlichten EU-Textilstrategie soll der Problematik vollumfänglich entgegengetreten und eine textile Kreislaufwirtschaft in der Europäischen Union aufgebaut werden – eine Chance auch für eine kommunal-gemeinnützige Sammelinfrastruktur.

### Hochwertige Erfassung

Da der Abfallstrom Alttextilien also durch eine relevante Menge wiederverwendbarer Anteile gekennzeichnet ist, muss die Abfallbewirtschaftung entsprechend der Abfallhierarchie insbesondere auf die (Abfall-)Vermeidung sowie die Vorbereitung zur Wiederverwendung abzielen. Die Prozesse und Tätigkeiten in der Erfassung sollten also so umgesetzt werden, dass die qualitative Zusammensetzung der Sammelware nicht gemindert wird. Eine hochwertige Erfassung mit geeigneten technischen Betriebsmitteln, geschultem Personal und einer das Material schonenden Behandlung ist dabei die Voraussetzung für eine nachhaltige Abfallbewirtschaftung von Alttextilien.

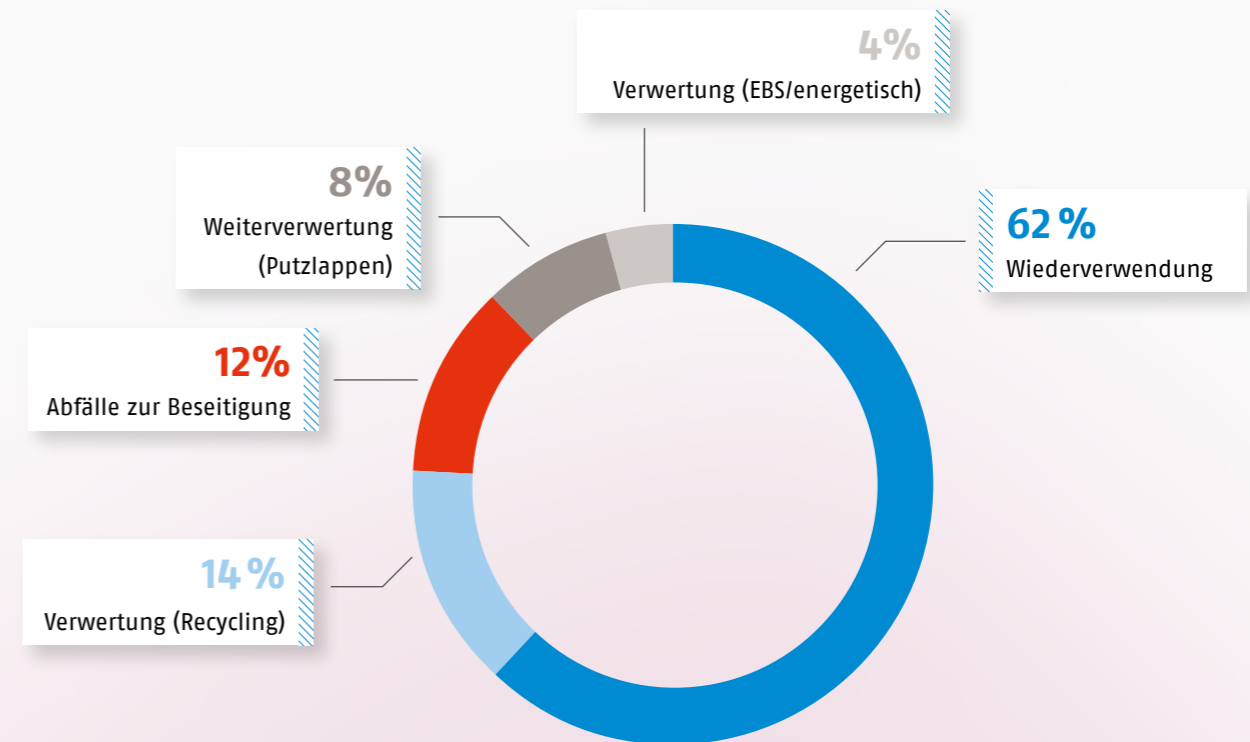
In der Sammlung hat sich in den letzten dreißig Jahren der Sammelcontainer als Erfassungsform der ersten Wahl durchgesetzt. Zum einen, weil der Container den Bürgern eine hausnahe und von Öffnungszeiten unabhängige Abgabe ermöglicht (Akzeptanz und hohe Sammelmenge). Zum anderen hat sich die Bewirtschaftung als besonders effizient erwiesen (Sammelmenge/-qualität zu Aufwand). Nach Schätzungen sind in Deutschland über 100.000 kommunale, gewerbliche und gemeinnützige Sammelbehälter aufgestellt. Die Überlegenheit der Containersammlung zeigt sich auch in den niedrigen Anteilen von Straßen- und Haustürsammlungen sowie von Takeback-Systemen des Einzelhandels am Gesamtaufkommen.

Auch das Umweltbundesamt (UBA) kommt in einer Studie zu dem Ergebnis, dass der Depotcontainer nach qualitativen und quantitativen Kriterien das ausgewogenste Sammelsystem in Bezug auf Qualität und Sammelmenge ist.<sup>47</sup>

### Status quo der Altkleiderfassung und -verwertung

Jede Alttextilsammlung besteht aus unterschiedlichsten Qualitäten und Sorten von Bekleidung, Schuhen, Accessoires, sonstigen Heimtextilien sowie Plüschtieren. Aus diesem Gemisch lassen sich ca. 60 % der Artikel nach einer Sortierung wiederverwenden.

### DURCHSCHNITTliche ZUSAMMENSETZUNG EINER ALTTEXTILSAMMLUNG



Eine weitere, oftmals unterschätzte Rolle bei der Erfassung von Alttextilien aus privaten Haushalten spielen mittlerweile aber auch Einrichtungen von gemeinnützigen Organisationen, die Spenden entgegennehmen und in ihren Läden, Shops und Einrichtungen weitergeben. Über 2.000 solcher Annahmestellen mit lokaler Wiederverwendung gibt es in Deutschland mittlerweile. Da die Annahme und Weitergabe der Kleiderspenden in den Einrichtungen nicht unter die Regelungen des Abfallrechts fällt, wird ihre Rolle allerdings in Abfallstudien bislang nicht ausreichend gewürdigt. Entsprechend liegen für die dort erfassten und lokal wiederverwendeten Mengen keine validen Daten vor.

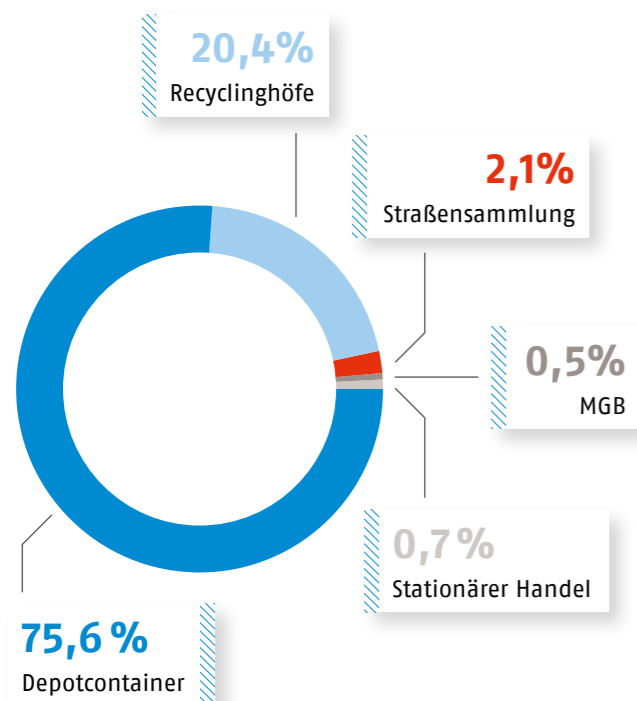
Über dieses System der Erfassung werden in Deutschland in jedem Jahr nach Schätzungen ca. 1 Million Tonnen gebrauchte Bekleidung, Schuhe und Heimtextilien getrennt erfasst. Bei einem errechneten Erfassungspotenzial von ca. 1,3 Millionen Tonnen ergibt sich eine Erfassungsquote von ca. 66 % – weltweit unerreicht. Damit verfügt Deutschland bereits heute über ein flächendeckendes und akzeptiertes Sammelsystem für Alttextilien. Dieses System kommt bislang ohne weitere Mittel aus und trägt sich selbst.

### Kein normaler Abfallstrom – die soziale Dimension von Altkleidersammlungen

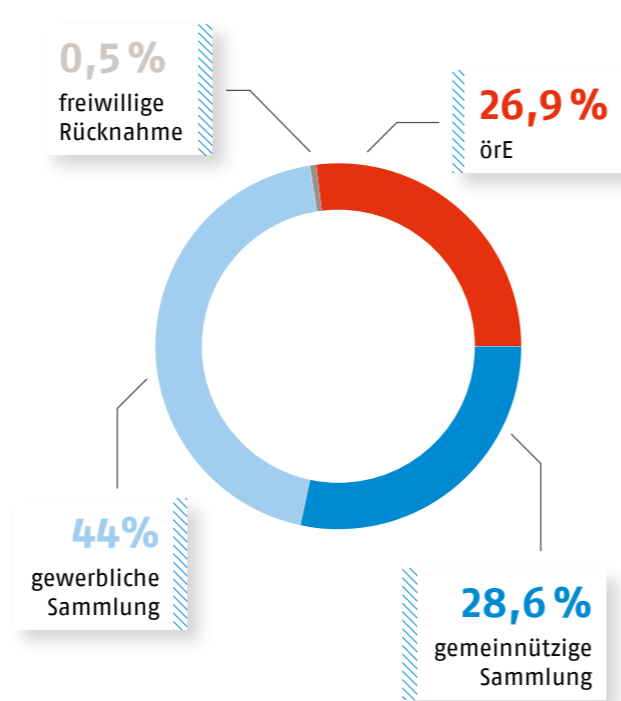
Die hohe Erfassungsquote zeigt, dass die getrennte Abgabe von Alttextilien in Deutschland bereits viel verbreiteter ist und eine hohe Akzeptanz bei den Bürgern genießt. Ein wesentlicher Grund ist wohl die Tatsache, dass die „Kleiderspende“ in unserer Kultur tief verwurzelt ist. So kennt jedes Kindergartenkind die Geschichte des Soldaten St. Martin, der seinen Mantel mit dem Bettler teilte. Laut repräsentativer Umfragen denken auch heute noch über 75 % der Bürger, dass Kleidersammlungen einem gemeinnützigen Zweck dienen sollten, und über die Hälfte der befragten Bürger möchte mit ihrer Abgabe einen gemeinnützigen Zweck unterstützen.

Zudem haben Altkleidersammlungen in Deutschland eine lange Tradition. Seit den 1960er Jahren wurden Alttextilien fast ausschließlich durch gemeinnützige Sammler über Straßen- und Haustürsammlungen erfasst. Lange Zeit blieb das Sammeln von Gebrauchstextilien eine Domäne gemeinnütziger und kirchlicher

### ANTEIL DER JEWEILIGEN ERFASSUNGSFORMEN



### VERTEILUNG ERFASSUNG NACH AKTEUREN



# In den letzten 20 Jahren ist das Aufkommen an Gebrauchtkleidung noch einmal enorm gestiegen.

Organisationen. Erst Anfang der 1990er Jahre und mit dem Aufkommen der Sammelcontainer konnten gewerbliche Sammler, die über die Finanzmittel für den Aufbau eines Containernetzes und einer Leerungslogistik verfügten, Marktanteile gewinnen.

Die erfassten Mengen sind um ein Vielfaches höher, als soziale oder karitative Projekte in Deutschland benötigen. Die Erwartung, dass Bekleidung, die in gemeinnützige Sammlung gegeben wird, ausschließlich für die Sozialarbeit in Deutschland verwendet wird, war und ist demnach unrealistisch. In den letzten zwanzig Jahren ist das Aufkommen an Gebrauchtkleidung zudem noch einmal enorm gestiegen. Der Mengenanstieg ist vor allem eine Folge der immer kürzer werdenden Modezyklen und Ausdruck einer „Ex-und-hopp“-Mentalität im Umgang mit Kleidung. Viele Kleidungsstücke werden nicht länger als ein Jahr lang getragen – manches Teil bleibt sogar gänzlich ungetragen.

Entsprechend vermarkten gemeinnützige Organisationen – wie gewerbliche und kommunale Sammler auch – ihre Überschüsse weiter. Mit dem Erlös aus dem Verkauf der Beutel an Textilverwerter werden soziale Projekte im In- und Ausland finanziert. Für viele gemeinnützige Organisationen sind Kleidersammlungen ein wichtiges Standbein für die Finanzierung sozialer Arbeit oder internationaler Solidaritätsprojekte. Vielfach wäre die Weiterführung einzelner Projekte und Initiativen gefährdet, wenn diese Erlöse wegfielen.

### Vorteile kommunal-gemeinnütziger Partnerschaften

Die Einbindung gemeinnütziger Organisationen und Sammler in das Abfallwirtschaftskonzept hat für öffentlich-rechtliche Entsorger, Kommunen und Landkreise verschiedene Vorteile.

Durch die Einbindung gemeinnütziger Sammler wird die Akzeptanz für die getrennte Erfassung von Textilien in der Bürgerschaft gestärkt und so die Erfassungsquote maximiert, da die Bürger die ökologische Notwendigkeit mit einem sozialen Sinn verbinden können. Dieser soziale Mehrwert wird in vielen Fällen in der Kommune oder im Landkreis auch erfahrbar, wenn Sanitätsdienstleistungen bei Volksfesten geleistet werden, Jugendfreizeiten mitfinanziert oder Beschäftigungsinitiativen durchgeführt werden können – dies erhöht die Motivation zur getrennten Abgabe.

Darüber hinaus sind gemeinnützige Sammler verlässliche Partner, die lokal verwurzelt sind und unabhängig von der Marktsituation ihre Sammlung aufrechterhalten. Die räumliche Nähe zur Sammlung ermöglicht zudem einen guten Service im Falle von Überfüllungen oder Beistellungen. Die Einrichtungen zur Direktabgabe können als Partner im Rahmen der Abfallvermeidungsprogramme eingebunden werden. Weiterhin bleibt ein größerer Teil des Mehrwerts vor Ort als bei einer Vergabe der Sammlung an einen überregionalen gewerblichen Partner.

Nicht zuletzt fördern die gemeinnützigen Sammlungen vielfach ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement. Dabei entsteht eine Struktur und Know-how, auf das Kommunen und Landkreise bei Bedarf zurückgreifen können, zum Beispiel bei der Erstversorgung von geflüchteten Menschen.

### Der Weg der Alttextilien – Sortierung als Vorbereitung zur Wiederverwendung

Der größte Teil der Gebrauchtkleidung wird nicht lokal, sondern über gewerbliche Sortierbetriebe verwertet. Da das Sortieren von Kleidung reine Handarbeit und damit lohnintensiv ist, hat sich die Sortierung in den letzten Jahrzehnten zunehmend verlagert.



Waren bis in die 1990er Jahre insbesondere Deutschland und einige Nachbarländer die „klassischen Sortierländer“, so sind in den letzten 15 Jahren zunehmend Sortierungen in Mittel- und Osteuropa, aber auch in Freihandelszonen, zum Beispiel in der Türkei, Dubai und Nordafrika, aufgebaut worden.

Inzwischen werden mehr als 50 % der in Deutschland gesammelten Kleidung im Ausland sortiert und weiterverwertet. Dabei sind die Sozial- und Sortierstandards sowie Verwertungsquoten in den Betrieben und Regionen allerdings sehr unterschiedlich. Dieser Tatsache sollten Kommunen und öffentlich-rechtliche Entsorger in der Vergabe von Dienstleistungen oder Weitervermarktung von Sammelware durch entsprechende Auflagen und Kriterien Rechnung tragen, um eine hochwertige stoffliche Verwertung sicherzustellen.

Nach der Vorbereitung zur Wiederverwendung (Sortierung) gelangt die Secondhand-Kleidung insbesondere nach Osteuropa, Afrika und in den Mittleren Osten. Denn dem wachsenden Berg an ausrangierten Textilien in Deutschland stand in der Vergangenheit eine kontinuierlich steigende Nachfrage nach Secondhand-Kleidung in anderen Teilen der Welt gegenüber.

Minderwertige, ausgeleierte oder beschädigte Textilien werden im Falle einer hochwertigen Vollsortierung von den Sortierbetrieben an Putzlappenhersteller oder Rohstoffverwerter im In- und Ausland verkauft. Insgesamt können bei einer (Voll-)Sortierung und entsprechender Marktkennntnis demnach 88 bis 90% der Textilien als Kleidung oder Rohstoff weiterverwendet werden.

### Der globale Secondhand-Handel

Der Handel mit Secondhand-Textilien aus deutschen Sammlungen wird immer wieder kontrovers diskutiert. Zuletzt standen die ökologischen Auswirkungen des Handels auf die importierenden Länder des globalen Südens im Fokus der Diskussion. FairWertung hat in einer breiten Studie die ökologischen Auswirkungen des globalen Secondhand-Handels untersucht.<sup>48</sup>

Zunächst konnte ein übermäßiger Import von Secondhand-Textilien anhand der vorliegenden Zahlen nicht belegt werden. Im Gegenteil zeigte sich ein funktionaler Handel, der die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren Textilien sicherstellt. Er bildet gleichzeitig einen bedeutenden Beschäftigungssektor. Der in Berichten oft zitierte Abfallanteil von 40% in Importen konnte z.B. bei Stichproben in Ghana nicht verifiziert werden.

Insgesamt greift die Kritik am Handel in der oft sehr pauschal geäußerten Form zu kurz. Vielmehr erscheint es also weder ökonomisch, sozial noch ökologisch sinnvoll zu sein, diesen Handel grundsätzlich zu unterbinden. So kommt die Studie unter anderem zum Ergebnis, dass der globale Secondhand-Handel die Nutzungsdauer von ansonsten entsorgten Textilien verlängert und damit global die ökologischen Auswirkungen der Textilindustrie verringert. Mit dem Export verlagert sich jedoch immer auch der Ort, an dem das Ende der Nutzungsdauer erreicht wird, ins jeweilige Importland. In den Ländern des globalen Südens bedeutet das in der Regel eine (zum Teil wilde) Deponierung.

Um das Ausmaß der ökologischen Belastung zu reduzieren, bedarf es einer obligatorischen Vollsortierung in Europa und einer Standardisierung der Sortierkategorien. An dieser Stelle wird ebenfalls die Verantwortung kommunaler Akteure im Rahmen von Vergabe- und Ausschreibeverfahren deutlich.

### Das Mengen- und Qualitätsproblem

Die verschiedenen Qualitäten in den Sammlungen liefern in der Verwertung einen unterschiedlich hohen Kostendeckungsbeitrag. Der Verkauf der Secondhand-Kleidung ist die wichtigste Einnahmequelle der Betriebe. Dagegen sind die Erlöse aus dem Verkauf der Putzlappen- und Rohstoffqualitäten oftmals niedriger als die Ankaufs- und Sortierkosten. Die beim Sortieren der schlechten Textilien entstandenen Verluste müssen also betriebsintern durch die Gewinne aus dem Secondhand-Verkauf ausgeglichen werden. Bislang finanzierte demnach der internationale Secondhand-Handel mit den gut erhaltenen Stücken aus den Sammlungen die Infrastruktur zur Sammlung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien in Deutschland.

Die sinkende Qualität der Sammelmengen sowie steigende Kosten in der Logistik und im Personalbereich machen eine kostendeckende Sammlung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien zunehmend schwieriger. Immer öfter ergeben sich Marktlagen, in denen Sammlungen kaum noch refinanzierbar sind. Diese Problemstellung ist mittlerweile auch in der Politik angekommen.

### Anforderungen an eine textile Kreislaufwirtschaft aus gemeinnütziger Sicht

Mit der 2022 veröffentlichten EU-Textilstrategie und dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Ökodesignverordnung soll der Problematik begegnet und das Konzept eines zirkulären Textilsektors gefördert werden. Ziel ist es, das lineare textile Geschäftsmodell in eine Kreislaufwirtschaft zu transformieren.

Mit dem im Juli 2023 veröffentlichten Vorschlag zur Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie hat die EU-Kommission die nächsten Schritte zur Umsetzung der Textilstrategie vorgelegt.

Der Entwurf zeigt, dass die Kommission an den richtigen Stellen ansetzt, um eine lokale, soziale und ökologische Kreislaufwirtschaft für Textilien und Bekleidung in der Europäischen Union umzusetzen. Kernelement des Papiers ist eine erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien. Die Kommission sieht dabei die erweiterte Produktverantwortung als Instrument zur Umsetzung der Getrenntsammlungspflicht und weist gemeinnützigen Organisationen eine zentrale und geschützte Rolle zu. Damit sieht die Politik kommunalen und gemeinnützigen Akteuren eine zentrale Rolle in der textilen Kreislaufwirtschaft vor Ort vor. Es macht demnach Sinn, wenn im Zuge der Umsetzung der Getrenntsammlungspflicht kommunal-gemeinnützige Konzepte umgesetzt werden, die lokale gemeinnützige Sammler in die Sammlungskonzepte integriert. FairWertung unterstützt entsprechende Vorhaben.

Im Bezug auf den Vorschlag der EU-Kommission hat FairWertung in einem gemeinsamen Papier mit dem Verband der kommunalen Unternehmen (VKU) den Vorschlag begrüßt. Wichtig für die weiteren Verhandlungen auf europäischer Ebene sowie für die nationale Umsetzung ist nun, dass die akzeptierten Sammelssysteme in Deutschland erhalten bleiben und bei Bedarf gestützt werden. Dabei sollte der Gesetzgeber die kommunal-gemeinnützige Partnerschaft auf nationaler Ebene als Basismodell denken und die rechtlichen Voraussetzungen zur Umsetzung vereinfachen. Dazu muss eine konkrete Rolle bzw. Quote für Sammlungen gemeinnütziger Organisationen in die nationale Gesetzgebung übernommen werden.



**Thomas Ahlmann**  
Geschäftsführung  
Dachverband FairWertung e.V.  
ahlmann@fairwertung.de

<sup>48</sup> Reinkenhoff, Ann-Kristin/Ahlmann, Thomas (2023): Secondhand – Second Thoughts? Von Strukturen, Prozessen und Akteuren im globalen Alttextilhandel, hrsg. v. Dachverband FairWertung e.V.

## 05

EIN THEMA MIT VIELEN FACETTEN:  
DIE SAMMLUNG VON ALTKLEIDERN  
IN DEUTSCHLAND

## I. Einleitung

Der Vorgang ist alltäglich und banal: Container für die Altkleidersammlung sollen im öffentlichen Straßenraum aufgestellt werden. Man könnte meinen, die hiermit zusammenhängenden Rechtsfragen, namentlich des Straßen-, aber auch des Vergabe- und Wettbewerbsrechts, werfen keine besonderen Probleme auf. Doch dies ist mitnichten der Fall. Vielmehr wird in hunderten von Rechtsstreitigkeiten landauf, landab darüber gerungen, wer unter welchen Voraussetzungen zur Aufstellung von Sammelcontainern berechtigt ist und welche Gesichtspunkte die zuständigen Straßenbehörden bei ihrer Ermessensentscheidung beachten dürfen – und welche nicht. Dabei gelingt es der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, aber auch dem Gesetzgeber bislang nicht, klare Leitlinien für die behördliche Entscheidungsfindung herauszuarbeiten. Vielmehr verstärkt sich bei vertiefter Befassung mit der Thematik der Eindruck, dass die juristischen Unsicherheiten im Zeitverlauf eher zunehmen.

Der vorliegende Beitrag stellt daher nicht nur die Rechtsprechung zu straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen für Abfallsammelcontainer dar, sondern entwickelt auch Vorschläge zur Strukturierung der straßenbehördlichen Ermessensausübung. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Wechselspiel von Straßen- und Kreislaufwirtschaftsrecht zu, zu dem von den Gerichten eine bunte Vielzahl divergierender Auffassungen vertreten wird. Eine wachsende Bedeutung erlangt das Thema sowohl durch das Inkrafttreten der kommunalen Getrenntsammlungspflicht für Textilabfälle zum 01.01. 2025 (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6, Satz 2 KrWG) als auch durch die europäische Diskussion über die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Texti-

lien in einer Novelle der EU-Abfallrahmenrichtlinie.<sup>49</sup> Ergänzend wird auch auf die jüngst veröffentlichte LAGA-Mitteilung 40 zu Alttextilien Bezug genommen.<sup>50</sup>

## II. Anliegergebrauch oder Sondernutzung?

Der öffentliche Straßenraum muss in vielfältiger Hinsicht für die Belange der Abfallentsorgung in Anspruch genommen werden, womit häufig auch Nutzungskonflikte mit anderen Beanspruchungen (Carsharing, Mobilitykonzepte, Parkraum etc.) einhergehen. Das Thema beschäftigt öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, Straßenbehörden und Gerichte daher schon seit Jahrzehnten und hat die unterschiedlichsten Facetten. Grundlegend ist dabei zunächst die Abgrenzung zwischen Hol- und Bringsystemen. Werden bei Holsystemen die Abfallbehälter auf den privaten Grundstücken der Abfallerzeuger aufgestellt, wobei § 19 Abs. 1 KrWG eine entsprechende Duldungspflicht der Grundstückseigentümer normiert, kommen bei Bringsystemen entweder kommunale Wertstoffhöfe oder im öffentlichen Straßenraum positionierte Depotcontainer zum Einsatz. Das grundstücksbezogene Holsystem wirft dabei mitunter die Frage der Abgrenzung des – genehmigungsfreien – Anliegergebrauchs von der – genehmigungspflichtigen – Sondernutzung auf. Probleme können in diesem Zusammenhang Teilservicesysteme bereiten, bei denen die Behälter zur Entleerung von den privaten Haushalten an die Straße gestellt werden müssen. Vollservicesysteme hingegen minimieren die Nutzungskonflikte im öffentlichen Straßenraum und werden daher gerade aus diesem Grund häufig in Groß-

<sup>49</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste v. 5.7.2023, COM (2023) 420 final, dort Art. 22a ff.

<sup>50</sup> Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 40: Vollzugshilfe zur Vermeidung sowie zur Erfassung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien, Stand: 17.02.2023.

städten genutzt. Hier werden die Behälter von den Müllwerkern der Sammeltouren von den Grundstücken abgeholt, geleert und wieder zurückgestellt, womit die Beanspruchung des öffentlichen Straßenraums zu Entsorgungszwecken auf das geringstmögliche Maß reduziert wird. Außerdem können hier die Müllbehälter keine Verkehrshindernisse bilden.

Das vorübergehende Abstellen von Abfallbehältern auf dem Gehweg oder am Straßenrand im Rahmen des Teilservice ist nach der Rechtsprechung zumindest dann Anliegergebrauch, wenn der Anlieger die Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen hat.<sup>51</sup> Das Aufstellen der Tonnen dient dabei der für eine wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks notwendigen ordnungsgemäßen Entsorgung der auf dem Grundstück anfallenden Abfälle. Das Recht zur Inanspruchnahme öffentlichen Straßenlandes für Entsorgungszwecke ist insoweit Ausfluss des Eigentumsgrundrechts. Der erlaubnisfreie Anliegergebrauch ist mit Blick auf die Nutzungsinteressen der Allgemeinheit dabei auf den für eine übliche turnusmäßige Entleerung der Behälter erforderlichen Zeitraum beschränkt, wobei auch das Bereitstellen der Tonnen in den Abendstunden des Vortags einer turnusmäßigen Leerung als noch zulässig erachtet wird.<sup>52</sup> Eine solche vorübergehende Nutzung des öffentlichen Straßenlandes, nicht aber ein dauerhaftes Aufstellen der Tonnen auf dem Gehweg ist vom Anliegergebrauch gedeckt und somit erlaubnisfrei. Gleiches gilt zum Beispiel auch für das kurzfristige Herausstellen von Laubsäcken oder von gelben Säcken im Rahmen der LVP-Sammlung; auch in diesen Fällen liegt erlaubnisfreier Anliegergebrauch des öffentlichen Straßenraums vor. Beim mehrtägigen Herausstellen von mit Bauschutt befüllten Big Bags dürften hingegen die Grenzen des erlaubnisfreien Anliegergebrauchs häufig überschritten sein.

Streitig kann sein, wie die Nutzung des öffentlichen Straßenraums durch Abfallbehälter zu bewerten ist, die von einem gewerblichen Sammler (§ 3 Abs. 18 KrWG) zur Verfügung gestellt wurden. Hier könnte eine Sondernutzung durch den gewerblichen Sammler auch dann angenommen werden, wenn Abfallbehälter, die Bestandteil der gewerblichen Sammlung sind, nur vorübergehend auf dem Gehweg oder Straßenrand abgestellt werden. Das könnte zumindest dann gelten, wenn es ein kommunales Sammelsystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für die betreffende Abfallfraktion gibt, so dass der Anlieger nicht auf die Inanspruchnahme der gewerblichen Sammlung angewiesen ist, um sich seiner Abfälle zu entledigen.<sup>53</sup> Die Nutzung öffentlichen Straßenlandes wäre insoweit für eine ordnungsgemäße Grundstücksentsorgung nicht erforderlich, da und soweit ein kommunales Entsorgungsangebot zur Verfügung steht. Zu dieser Wertung könnte man jedenfalls gelangen, wenn man mit dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof davon ausgeht, dass die Reichweite des eigentumsrechtlich geschützten Anliegergebrauchs (nur) so weit reicht, „wie die angemessene, insbesondere der Rechtslage entsprechende Nutzung des Grundeigentums eine Benutzung der Straße erfordert“.<sup>54</sup>

Schon an dieser Stelle der Abgrenzung von erlaubnisfreiem Anliegergebrauch und erlaubnispflichtiger Sondernutzung wird deutlich, dass abfallrechtliche Regelungen unter dem Gesichtspunkt der „Erforderlichkeit“ der Straßennutzung zu Entsorgungszwecken eine Rolle spielen können. An der Erforderlichkeit kann es jedenfalls dann fehlen, wenn ein gewerblicher Sammler eine kommerzielle Parallelstruktur für Abfälle implementiert, deren Entsorgung durch die kommunale Abfallentsorgung auf einem vergleichbaren Servicelevel gesichert ist (vergleiche § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG).

Unzweifelhaft dagegen ist das Aufstellen von Abfallgefäßen im öffentlichen Straßenraum in Grundstücksnähe dann eine Sondernutzung des gewerblichen Sammlers, wenn der Anlieger den Behälter des gewerblichen Sammlers nicht bestellt hat. Das Aufstellen der Behälter dient in diesen Fällen nicht der Grundstücksentsorgung, sondern die Behälter werden zur Bewerbung der Dienstleistungen des gewerblichen Sammlers eingesetzt und dienen damit allein dessen gewerblichen Interessen. Das gilt sowohl für Mülltonnen – zum Beispiel für die Altpapiersammlung – als auch für andere Sammelgefäße, wie etwa Eimer oder Wäschekörbe, die gerne von Altkleidersammlern flächendeckend unaufgefordert in Wohngebieten auf der Straße abgestellt werden.

Selbst wenn Sammelgefäße zunächst auf den Privatgrundstücken abgestellt werden, letztlich aber auf die Straße gelangen, handelt es sich um eine dem gewerblichen Sammler zuzurechnende Sondernutzung: Regelmäßig entfernt nämlich der Grundstückseigentümer, der die Sammlung nicht in Anspruch nehmen möchte, das Sammelgefäß, indem er es auf den Gehweg bzw. den Straßenrand stellt. Dieses Verhalten der Anlieger muss sich der gewerbliche Sammler zurechnen lassen, denn er hat dieses – erwartbare – Verhalten der privaten Haushalte veranlasst.<sup>55</sup> Bezogen auf die privaten Hausgrundstücke selbst liegt durch die unautorisierte Aufstellung der Behälter eine Besitzstörung vor, die jedoch auf dem Zivilrechtsweg abgewehrt werden müsste (siehe § 1004 BGB).

### III. Allgemeingebrauch oder Sondernutzung?

Klassische Depotcontainer im öffentlichen Straßenraum gelten unter Abwägung von qualitativen und quantitativen Kriterien als eines der am besten geeigneten Erfassungssysteme für die Sammlung von Alttextilien.<sup>56</sup> Daher werden diese Behälter auch häufig von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zum Zwecke der Alttextilerfassung eingesetzt. Fraglich ist dann, ob auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen ihrer Container benötigen. Denn zum einen handeln sie ja – unabhängig vom



**Jeder Hoheitsträger sei verpflichtet mit anderen Verwaltungseinrichtungen zusammenzuarbeiten, soweit es für deren ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung geboten ist und soweit es die Erfüllung der eigenen Aufgaben zulässt.**

Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Getrenntsammlungspflicht nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG zum 01.01. 2025 – in Erfüllung ihrer hoheitlichen Entsorgungsaufgabe nach §§ 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 KrWG, da es um die Entsorgung von Haushaltsabfällen geht. Zum anderen ist die öffentlich-rechtliche Entsorgungsfunktion häufig beim selben Rechtsträger angesiedelt wie die Straßenbaulast bzw. die Straßenbaubehörde. Kann bzw. muss dann in diesem staatlichen Binnenverhältnis ein förmliches Erlaubnisverfahren zur Erteilung von Sondernutzungsgenehmigungen durchgeführt werden, oder reicht insoweit eine verwaltungsinterne Abstimmung zu den geeigneten Containerstandplätzen aus?

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in einer älteren Entscheidung die Rechtsfigur des „Allgemeingebrauchs“ entwickelt.<sup>57</sup> Danach sei ein **zulassungsfreier „Allgemeingebrauch“** für bestimmte öffentliche Aufgaben – unter anderem Abfallentsorgung – von vornherein mit jeder Widmung einer Straße zum öffentlichen Verkehr eröffnet. Jeder Hoheitsträger sei verpflichtet, im Interesse einer funktionierenden gesamtstaatlichen Ord-

nung nicht nur die Tätigkeit anderer Verwaltungseinrichtungen nicht zu behindern, sondern mit diesen zusammenzuarbeiten, soweit es für deren ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung geboten ist und soweit es die Erfüllung der eigenen Aufgaben zulässt. Danach hätte also der Straßenbaulastträger bzw. die zuständige Straßenbehörde dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Erfüllung von dessen Entsorgungsaufgaben geeignete Standplätze für die Abfallsammlung im öffentlichen Straßenraum erlaubnisfrei zur Verfügung zu stellen.

Dieser Betrachtung haben sich andere Verwaltungsgerichte angeschlossen. So bedürfe nach dem OVG Bremen<sup>58</sup> die Einrichtung kommunaler Wertstoffsammelplätze im öffentlichen Straßenraum keiner Sondernutzungserlaubnis. Denn es handele sich bei den Sammelstellen insoweit um eine Straßennutzung, die im Allgemeininteresse unumgänglich sei. Die gebotene straßenrechtliche Abstimmung könne behördenintern erfolgen. Dies gelte auch dann, wenn private Unternehmen als Erfüllungsgehilfen des kommunalen Entsorgungsträgers an der Wertstoffsammlung

<sup>51</sup> OVG Münster, Urt. v. 24.02.1975 – II A 1021/73, BayVGH, Urt. v. 08.04.1992 – 4 B 88.933, VG Dresden, Urt. v. 09.04.2009 – 3 K 1901/08.

<sup>52</sup> OVG Sachsen, Urt. vom 05.03.2012 – 1 A 966/10.

<sup>53</sup> Anderer Auffassung: OVG Sachsen, Urt. v. 05.03.2012 – 1 A 966/10, und zwar für legale und illegale gewerbliche Sammlungen, anders noch das vorangegangene Urteil des VG Dresden vom 09.04.2009 – 3 K 1901/08.

<sup>54</sup> BayVGH, Urt. v. 08.04.1992 – 4 B 88.933.

<sup>55</sup> Vgl. zur Zurechnung des Verhaltens Dritter: VG Ansbach, Beschl. v. 03.07.2007 – AN 10 S 07.01177.

<sup>56</sup> LAGA M 40: Vollzugshilfe zur Vermeidung sowie zur Erfassung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien, S. 24, Stand: 17.02.2023.

<sup>57</sup> BVerwG, Urt. v. 28.07.1989 – 7 C 65.88.

<sup>58</sup> OVG Bremen, Beschl. v. 11.04.1997 – 1 B 129/96.



beteiligt seien. Denn auch in diesem Fall bleibe der **öffentlich-rechtliche Charakter der Entsorgung** unberührt. Ebenso hat sich die jüngere Rechtsprechung in Bayern positioniert. Die Straßennutzung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, der für die in seinem Gebiet anfallenden Abfälle entsorgungspflichtig sei, diene dem Allgemeininteresse, so dass insoweit ein zulassungsfreier „Allgemeingebrauch“ der Straßfläche für die öffentliche Abfallentsorgung anzunehmen sei.<sup>59</sup>

In anderen Bundesländern werden hingegen auch Straßennutzungen durch Abfallsammelcontainer des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers als erlaubnispflichtig behandelt und häufig haben wohl auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein Interesse daran, dass ihr Straßennutzungsrecht durch die förmliche Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis, zum Beispiel gegenüber anderen Sammelakteuren, klargestellt wird. Eine bundeseinheitliche Verwaltungspraxis ist also schon bei dieser wesentlichen Rechtsfrage nicht erkennbar. Festzuhalten ist allerdings, dass sich nach beachtlichen Stimmen in der Rechtsprechung eine öffentliche Aufgabenträgerschaft (hier: Abfallentsorgung) bereits auf die Frage auswirken kann, ob statt einer erlaubnispflichtigen Sondernutzung nicht vielmehr ein zulassungsfreier Allgemeingebrauch vorliegt.<sup>60</sup> Dieses Argument verstärkt sich mit Inkrafttreten der kommunalen Sammelpflicht für Alttextilien zum 01.01.2025, da der Zugriff auf öffentliche Containerstandplätze für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger damit zur unabdingbaren Voraussetzung dafür wird, den hoheit-

lichen Entsorgungsauftrag mittels eines flächendeckenden containergestützten Bringsystems, wie es für die Alttextilentsorgung üblich und praxiserprobt ist, überhaupt erfüllen zu können.

Naheliegender ist daher ein Erst-recht-Schluss: Wenn trotz einer Straßennutzung im Allgemeininteresse – wie hier die Aufstellung kommunaler Abfallsammelcontainer – eine erlaubnispflichtige Sondernutzung angenommen wird, muss das vorliegende Allgemeininteresse jedenfalls im Rahmen des straßenrechtlichen Ermessens berücksichtigt werden. Stellt mithin der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Umsetzung von § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG einen förmlichen Antrag auf entsprechende Standortgenehmigungen für seine Alttextilcontainer, so ist das straßenbehördliche Ermessen nach der Rechtsmeinung der Verfasser darauf reduziert, die Erlaubnisse zu erteilen, sofern nicht im Einzelfall konkret-standplatzbezogene Gründe (mangelnde Befestigung, Verkehrsbehinderung) entgegenstehen. Ebenso nehmen die Autoren dieses Beitrags eine generelle Verpflichtung des Straßenbaulastträgers an, den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Erfüllung der Getrenntsammlungspflicht durch Zurverfügungstellung geeigneter Standflächen zu unterstützen.

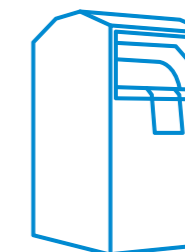
Ein solches Unterstützungsgebot findet sich zum Beispiel explizit im Bayerischen Landesabfallgesetz<sup>61</sup> (Artikel 5 Abs. 2: „Die kreisangehörigen Gemeinden unterstützen den Landkreis bei der Durchführung von Verwertungsmaßnahmen auf ihrem Gebiet. Sie stellen insbesondere Grundstücke, Einrichtungen und

Personal zur Erfassung von stofflich verwertbaren Abfällen bereit.“). Es folgt aber auch außerhalb Bayerns aus dem vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Kooperationsgebot im Verhältnis zwischen Hoheitsträgern.<sup>62</sup> Schließlich ist der Umstand, dass die kommunale Alttextilsammlung zur Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags, also im Allgemeininteresse erfolgt, dann zu beachten, wenn ein Verteilungskonflikt zwischen verschiedenen Nutzungsinteressenten zu lösen ist. Hierauf wird im Zusammenhang mit der Behandlung von Sondernutzungskonzepten näher einzugehen sein. Festzuhalten bleibt bereits an dieser Stelle, dass sich die straßenbehördliche Entscheidungspraxis keinesfalls gegen abfallrechtliche Normen und Wertungen abschirmen darf. Die Dogmatik der Verwaltungsrechtsprechung, das Straßenrecht sei „wettbewerbs- und wirtschaftsneutral“ (oder gar „wettbewerbsblind“), wird sich angesichts der Entwicklung des Gesamtkontextes nicht auf Dauer halten lassen.<sup>63</sup>

#### IV. Sondernutzung durch Altkleidercontainer auf privaten Flächen?

Sieht man von den spezifischen Fragen bei der Aufstellung kommunaler Abfallsammelcontainer (Stichwort: Allgemeingebrauch) ab, ist die Aufstellung von Altkleidercontainern auf öffentlichem Straßenland unstreitig kein Gemeingebrauch, sondern Sondernutzung, denn dies dient vorrangig Entsorgungszwecken bzw. der Abschöpfung von Wertstoffen, nicht hingegen Verkehrszwecken.<sup>64</sup> Das gilt auch für das Aufstellen von Sammelcontainern durch gemeinnützige Organisationen; Zwecke und Motive des Sammlungsträgers sind insoweit unerheblich.<sup>65</sup> Relevanz kann ein gemeinnütziger Sammlungszweck hingegen bei der Bemessung von Sondernutzungsgebühren oder bei der Verteilung von Standplatzkontingenten entfalten.

Eine Sondernutzung liegt auch dann vor, wenn der Container selbst nicht auf öffentlichem Straßengrund steht, jedoch derart an der Grenze zu diesem, dass er nur von der öffentlichen Straße aus benutzt werden kann. Personen, die einen am Rand der öf-



**Eine Sondernutzung liegt auch dann vor, wenn der Container selbst nicht auf öffentlichem Straßengrund steht, jedoch derart an der Grenze zu diesem, dass er nur von der öffentlichen Straße aus benutzt werden kann.**

fentlichen Verkehrsfläche aufgestellten Container nutzen, handeln nicht mehr im Rahmen des zugelassenen Gemeingebrauchs, denn die mit der Benutzung verbundenen Handlungen – Lektüre einer Gebrauchsanweisung, Öffnen einer Klappe, Einwerfen von Schuhen oder Kleidung – sind keine Vorgänge, die überwiegend dem Verkehr dienen, sondern sie sind ausschließlich der gewerblichen Betätigung des Aufstellers zuzurechnen.<sup>66</sup>

Diese inzwischen gefestigte Rechtsprechung ist deshalb von großer praktischer Bedeutung, weil viele unseriöse Altkleidersammler das straßenrechtliche Genehmigungserfordernis dadurch zu umgehen versuchen, dass sie unmittelbar an öffentliches Straßenland angrenzendes Privatgelände nutzen, dessen Eigentümer hiervon keine Kenntnis erlangt. Auch solchen Praktiken kann die zuständige Straßenbehörde wirksam begegnen.

Allerdings sind in jüngerer Zeit auch andere Auffassungen zu dieser Fallkonstellation vertreten sowie spezifische Anforderungen an die Annahme einer Sondernutzung bei Containerplatzie-

<sup>59</sup> So BayVG, Urt. v. 01.03.2021 – 8 B 21.646, VG Augsburg, Urt. v. 26.10.2022 – Au 6 K 20.205.

<sup>60</sup> S. Fußnote 11, 12, 13.

<sup>61</sup> Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz (BayAbfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.08.1996 (GVBl. S. 396, 449, BayRS 2129-2-1-U), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 25.05.2021 (GVBl. S. 286) geändert worden ist.

<sup>62</sup> BVerwG, Urt. v. 28.07.1989 – 7 C 65.88.

<sup>63</sup> So auch Burgi anlässlich der Berliner Konzessionsrechtstage 2023 am 31.03.2023: „angeblich entgegenstehende Vorgabe ‚Grundsatz der Wettbewerbsneutralität‘ der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis ist beflügelt durch den Gesamtkontext nicht zu halten“.

<sup>64</sup> Unstreitig, s. statt vieler: VG Düsseldorf, Urt. v. 20.06.2012 – 16 K 7510/11; VG Stuttgart, Urt. v. 19.09.2018 – 8 K 12220/17, VG Baden-Württemberg, Urt. v. 21.04.2021 – 5 S 1996/19, VG Trier, Urt. v. 24.06.2020 – 9 K 419/20.TR, Bühs, Zum Sammeln alter Kleider, 2017, S. 135.

<sup>65</sup> OVG Münster, Beschl. v. 17.12.2012 – 11 B 1330/12.

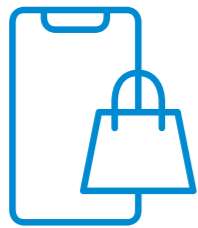
<sup>66</sup> VG Düsseldorf, a.a.O.; VG Köln, Urt. v. 06.07.2012 – 18 K 73/12; VG Neustadt an der Weinstraße, Urt. v. 27.02.2013 – 4 L 90/13.NW; VG Saarland, Besch. v. 08.07.2013 – 10 L 828/13, VG Saarlouis, Urt. v. 10.09.2014 – 6 K 475/14, VG Mainz, Urt. v. 08.12.2014 – 6 K 732/14.MZ, OVG NRW, Urt. v. 09.06.2016 – 11 A 2560/13; VG Oldenburg Urt. v. 09.08.2017 – 15 A 3950/16; VG Arnsberg, Urt. v. 27.08.2020 – 7 K 2494/19, vgl. auch Queitsch, UPR 2013, S. 222, 224.

<sup>67</sup> OVG NRW, Urt. v. 25.04.2018 – 11 A 2142/14, Urt. v. 03.09.2018 – 11 A 546/15.

rungen auf privaten Flächen formuliert worden. So hat das OVG NRW<sup>67</sup> entschieden, dass keine Sondernutzung vorliege, wenn der Container auf einer Grünfläche und deutlich von der Grenze zum Bürgersteig abgerückt stehe. Eine Sondernutzung liege ferner nicht immer dann vor, wenn die Entfernung des Containers zum öffentlichen Straßenland einen Meter oder weniger betrage. Vielmehr sei der konkrete Sachverhalt unter Berücksichtigung der Bauart des Containers (Erforderlichkeit raumgreifender Bewegungen zur Bedienung eines Schwungarms?) in den Blick zu nehmen. Bei einer Beseitigungsanordnung nach § 22 Satz 1 StrWG NRW seien schließlich besondere Ermessenserwägungen anzustellen, wenn eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs durch den Container ausgeschlossen erscheine.

Dies macht deutlich, dass die Platzierung von Altkleidercontainern auf Privatflächen zur Umgehung des straßenrechtlichen Genehmigungserfordernisses leicht zu einem „Versteckspiel“ des Sammlers mit der Behörde mutieren kann, was vielerorts auch beobachtbar ist. Gerade unklare Grundstückszuordnungen und -abgrenzungen werden von unseriösen Sammlern dabei gezielt ausgenutzt. Von übertriebenen Anforderungen an die behördliche Aufklärung von Abstandsflächen, Containerbauarten sowie Befüll- und Entleerungstechniken sollte daher im Sinne eines wirksamen Behördenvollzugs abgesehen werden. Es reicht aus, wenn jedenfalls wesentliche Entsorgungshandlungen von öffentlichem Straßengrund aus erfolgen.

Eine gänzlich andere Auffassung hat das OVG Bautzen<sup>68</sup> vertreten. Beim Aufstellen von Alttextilcontainern auf privaten Flächen handele es sich auch dann nicht um eine Sondernutzung nach dem Sächsischen Straßengesetz, wenn ihre Befüllung von öffentlichen Flächen aus erfolge. Die Befüllung eines auf einem Privatgrundstück aufgestellten Alttextilcontainers vom öffent-



Von übertriebenen Anforderungen an die behördliche Aufklärung von Abstandsflächen, Containerbauarten sowie Befüll- und Entleerungstechniken sollte daher im Sinne eines wirksamen Behördenvollzugs abgesehen werden.

lichen Straßenraum aus liege vielmehr noch im Rahmen des Gemeingebrauchs, denn der Gebrauch nehme nur einen kurzen Zeitraum in Anspruch. Andernfalls wären auch vergleichbare Fälle als Sondernutzung zu werten: Briefkasten, Zigarettenautomat, Straßenverkauf durch Eissalon etc. Es könne deshalb nicht allein aus der gewerblichen Nützlichkeit der Nutzung von öffentlichem Raum durch die Bürger auf eine Sondernutzung geschlossen werden. Auch sei keine Beeinträchtigung des – auch kommunikativen – Verkehrs zu besorgen. Würde man eine Sondernutzung annehmen, müsste der Aufsteller sowohl privaten Miet- oder Pachtzins als auch Sondernutzungsgebühren für denselben Container bezahlen.

Gerade das zuletzt vom OVG Bautzen vorgebrachte Argument dürfte rein theoretischer Natur sein, dient doch die hier beschriebene Aufstellpraxis vorrangig dem Zweck, sowohl private Nutzungsentgelte als auch kommunale Sondernutzungsgebühren zu ersparen. Außerdem wird das Risiko von Beistellungen und wilden Müllablagerungen unterschlagen, das regelmäßig mit der Aufstellung von Abfallsammelcontainern einhergeht<sup>69</sup> und straßenbehördliche Kontrollbefugnisse auch dort verlangt, wo der Container selbst auf privatem Grund aufgestellt ist. Die Rechtsprechung des OVG Bautzen ignoriert schließlich, dass Sammelcontainer nicht nur befüllt werden, sondern auch geleert werden müssen, was ebenfalls vom öffentlichen Straßenraum aus erfolgt. Da bei der Leerung regelmäßig eine grobe Vorsortierung/Störstoffentfrachtung stattfindet, kann insofern von einer nur kurzfristigen Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums nicht mehr gesprochen werden. Vorzugswürdig ist daher die vorherrschende Auffassung in der Rechtsprechung, die von einer erlaubnispflichtigen Sondernutzung in der beschriebenen Fallkonstellation ausgeht.

Da demnach die Sondernutzung – jedenfalls durch gewerbliche und gemeinnützige Sammler – stets erlaubnispflichtig ist, ist eine Sondernutzung ohne Erlaubnis formell illegal. Die Landesstraßengesetze gewähren dabei keinen Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis, sondern stellen die Erteilung der Erlaubnis in das Ermessen der zuständigen Behörde.<sup>70</sup> Dabei ist zu beachten, dass die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis eine Ausgleichs- und Verteilungsfunktion hat und die Behörde konfligierende Nutzungsinteressen bezogen auf das knappe Gut „öffentliches Straßenland“ häufig miteinander abwägen muss. Verpflichtungsklagen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen haben daher nur äußerst geringe Erfolgsaussichten, da das behördliche Ermessen insoweit auf null reduziert sein müsste.<sup>71</sup> Selbst wenn die Behörde ermessensfehlerhaft entschieden hat, wird das Gericht sie regelmäßig lediglich zur Neubescheidung des Antragstellers verpflichten, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO. In Streitfällen werden von Sammlern, die Alttextilcontainer im öffentlichen Straßenraum aufstellen wollen, daher regelmäßig Klagen auf Neubescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erhoben.

## V. Zulässige Aspekte bei der Ermessensentscheidung über Sondernutzungsanträge

### 1. Allgemeines

Gemäß § 40 VwVfG hat die Behörde ihr Ermessen pflichtgemäß auszuüben, das heißt entsprechend dem Zweck der Ermächtigung und unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens. Zu den gesetzlichen Grenzen des Ermessens zählt insbesondere der Gleichheitssatz nach Artikel 3 GG. Die Behörde ist daher gehalten, bei konkurrierenden Nutzungsanträgen grundsätzlich alle Antragsteller gleich zu behandeln. Eine Ungleichbehandlung bedarf einer sachlichen Rechtfertigung. Welche Aspekte bei der Ausübung des Ermessens zulässigerweise zu berücksichtigen sind bzw. berücksichtigt werden dürfen, ist von zahlreichen Gerichten weitgehend wortgleich wie folgt zusammengefasst worden:

Danach soll der gesetzliche Erlaubnisvorbehalt für eine straßenrechtliche Sondernutzung eine Nutzung der betroffenen Straßen und Wege sicherstellen, die den Widmungszweck, insbesondere den Gemeingebrauch, nicht wesentlich beeinträchtigt. Damit dient das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in erster Linie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, so wie ihn die Widmung der öffentlichen Sache zulässt. Die behördliche Ermessensausübung bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis hat sich daher an Gründen zu orientieren, die einen **sachlichen Bezug zur Straße** haben. Zu diesen Gründen können insbesondere zählen: ein einwandfreier Straßenzustand (Schutz des Straßengrundes und des Zubehörs), die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbildes, das heißt baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße und aufgrund eines konkreten Gestaltungskonzepts (etwa Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraums, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbildes).<sup>72</sup>

Die Unterscheidung von gemeinnützigen und gewerblichen Sammlern ist nach ständiger Rechtsprechung straßenrechtlich hingegen ohne Belang, das Sondernutzungsrecht ist – jedenfalls nach der herrschenden Rechtsprechungsmeinung – wirt-

schafts- und wettbewerbsneutral. Ebenso ist die Zuverlässigkeit des Sammlers als subjektives Merkmal unbeachtlich, es sei denn, es ist zu befürchten, dass sich der Antragsteller nicht an Auflagen halten wird.

### 2. Notwendige Unterscheidung zwischen Einzelfall- und Gestaltungsermessen

Es ist an dieser Stelle aber bereits hervorzuheben, dass es nach der Überzeugung der Verfasser entscheidend jedenfalls darauf ankommt, auf welcher Ebene und in welcher Form das behördliche Ermessen betätigt wird: Geht es um die Beurteilung eines konkreten Einzelfalls in Form eines Sondernutzungsantrages für einen bestimmten Standplatz im Rahmen behördlicher Sachbearbeitung oder geht es um übergreifende Überlegungen, die im Rahmen eines städtebaulichen Konzepts durch den Rat beschlossen werden? Soweit es um einen konkreten Einzelfall geht, müssen die behördlichen Ermessenserwägungen – nach der Rechtsprechung – in der Tat einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Dieser enge straßenrechtliche Bezug gilt nach Meinung der Autoren allerdings dann nicht, wenn die betreffende Gemeinde die Nutzung des öffentlichen Straßenraums für die Zwecke der Alttextilsammlung über ein abstraktes und übergeordnetes **Gestaltungskonzept** steuert. In diesem Fall **erweitert sich das Spektrum zulässiger Ermessenserwägungen**, die nun auch baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen der Gemeinde mit aufnehmen können. Stadtbildpflege ist ein Belang, der über die örtlichen Verhältnisse eines konkreten Containerstandplatzes hinausweist und Straßennutzungen durch Abfallsammelcontainer durch solche anderer Nutzergruppen und mit sonstigen Allgemeininteressen in einen übergreifenden Ausgleich zu bringen sucht.

Diese Erweiterung der zulässigen Ermessenserwägungen setzt allerdings wiederum ein höheres Maß an demokratischer Legitimation voraus, weshalb das Gestaltungskonzept vom Rat zu beschließen ist. So hat beispielsweise das OVG Lüneburg entschieden, dass die Entscheidung über Sondernutzungserlaubnisse für mehrere Hundert Containerstandplätze im Stadtgebiet nach neu gestalteten Grundsätzen auch in einer Großstadt kein Geschäft der laufenden Verwaltung ist, das allein vom Hauptverwaltungsbeamten besorgt werden könne. Vielmehr wäre der Rat zu beteiligen gewesen.<sup>73</sup> Dies ist mittlerweile ständige Rechtsprechung.<sup>74</sup> Städtebauliche und spezifisch baugestalterische Belange bei der

<sup>68</sup> Urt. v. 18.01.2018 – 3 A 647/16.

<sup>69</sup> S. LAGA M 40: Vollzugshilfe zur Vermeidung sowie zur Erfassung, Sortierung und Verwertung von Alttextilien, S. 19, Stand: 17.02.2023.

<sup>70</sup> S. nur VG Gießen, Urt. v. 02.11.2009 – 10 K 1099/09.GI; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 12.03.2013 – 14 K 889/12; Queitsch, UPR 2013, S. 222, 225, Bühs, Zum Sammeln alter Kleider, 2017, S. 137.

<sup>71</sup> Eine solche Ermessensreduzierung auf null kann, wie ausgeführt, dann in Betracht kommen, wenn ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger einen geeigneten Standplatz zur Erfüllung der gesetzlichen Sammelpflicht benötigt und man auch in diesem Fall vom grundsätzlichen Bestehen eines straßenrechtlichen Genehmigungsbedürfnisses ausgeht.

<sup>72</sup> VG Köln, Urt. v. 06.07.2012 – 18 K 73/12, VG Augsburg, Urt. v. 04.08.2011 – Au 6 K 10.2022, OVG NRW, Urt. v. 16.06.2015 – 11 A 1131/13, VG Mainz, Urt. v. 20.06.2018 – 3 K 907/17.MZ, VG Leipzig, Urteil v. 14.03.2018 – 1 K 1588/16.

## ASPEKTE BEI DER ERMESSENSENTSCHEIDUNG ÜBER SONDERNUTZUNGSANTRÄGE



### Einzelfallentscheidung = laufende Verwaltung

#### Unzulässig:

- subjektive Kriterien
- Zuverlässigkeit
- Status bekannt und bewährt
- Unterscheidung gemeinnützig/  
gewerblich

#### Zulässig:

- Verkehrshindernis
- Vandalismusanfälligkeit
- hoher Parkdruck
- fehlende Befestigung

### Konzeptentscheidung = Ratsbeschluss

#### Unzulässig:

- Wettbewerbsausschluss  
durch fehlerhaftes Konzept  
„aus einer Hand“

#### Zulässig:

- städtebauliche/gestalterische  
Gesichtspunkte
- „Übermöblierung“
- Verteilung von Kontingenten

Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis dürfen danach gerade nur dann berücksichtigt werden, wenn ein konkretes Gestaltungskonzept der Gemeinde vorliegt, das – in Form verwaltungsinterner Richtlinien – vom Gemeinderat beschlossen worden ist.<sup>75</sup>

Es wäre also unzutreffend zu sagen, Ermessenserwägungen zu Sondernutzungsanträgen für Altkleidercontainer müssten stets und ausschließlich einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Dies gilt nur dann, wenn eine Einzelfallentscheidung zu treffen ist und kein städtebauliches Konzept vorliegt. Liegt hingegen ein solches Konzept vor, können sich die Ermessenserwägungen von einem konkreten Straßenbezug lösen und übergreifende baugestalterische und stadtbildpflegerische Interessen – namentlich die Vermeidung einer „Übermöblierung“ des Stadtbildes – mit aufnehmen, sofern sie in dem Konzept ihren Niederschlag gefunden haben. Genau hier ist dann auch das Einfallstor zu sehen für abfallrechtliche Aspekte, Erwägungen des öffentlichen Interesses oder gegebenenfalls auch des Wettbewerbs.

Diese notwendige Differenzierung zwischen Einzelfallermessen auf Sachbearbeitungsebene und politisch-gestalterischem Ermessen auf Ebene des Gemeinderates wird in der Rechtsprechung nicht immer mit der erforderlichen Konsequenz durchgehalten. So hat zum Beispiel das VG Augsburg entschieden, eine pauschale Berufung auf den Belang der „Übermöblierung“ sei ermessensfehlerhaft. Vielmehr sei für jeden Standort substantiiert und einfallbezogen eine Übermöblierung bzw. eine Beeinträchtigung des Stadtbildes darzulegen.<sup>76</sup> Das ist so nicht richtig, denn der Belang der „Übermöblierung“ als stadtbildpflegerisches Interesse entzieht sich naturgemäß einer standortspezifischen Prüfung. Vielmehr geht es darum, dass in einer Gemeinde im Verhältnis zu Fläche und Einwohnerzahl nicht zu viele Abfallcontainer aufgestellt werden und dadurch das Stadtbild in seiner Gesamtheit gestört wird. Wird zu diesem Zweck eine Höchstzahl an Sammelcontainern in einem Gestaltungskonzept festgelegt, können überzählige Sondernutzungen abgelehnt werden, *ohne* dass es noch zusätzlich einer Beeinträchtigung des Stadtbildes im konkreten Einzelfall bedürfte.

Umgekehrt greift die (zu unreflektiert) verbreitete These zu kurz, das Straßenrecht sei wirtschafts- und wettbewerbsneutral. Dies mag bei einer standortspezifischen Einzelfallentscheidung so sein, kann aber nicht mehr gelten bei der Aufstellung eines Gestaltungskonzepts, in dessen Rahmen auch Verteilungskonflik-

te zu lösen sind.<sup>77</sup> Wenn durch ein Gestaltungskonzept der öffentliche Straßenraum unter konkurrierenden Alttextilsammlern aufgeteilt werden soll, müssen auch deren rechtlich geschützte (Wettbewerbs-)Interessen in den Blick genommen werden. Nach welchen Verteilungsmechanismen hier eine Konfliktlösung erfolgen kann, wird im Weiteren erörtert.

Das Verhältnis zwischen straßenrechtlichem Einzelfall- und Gestaltungsermessen und den jeweils zulässigen Ermessenserwägungen lässt sich zusammengefasst wie folgt darstellen (siehe Abbildung links).

### 3. Genereller Ausschluss von Altkleidercontainern mithilfe eines Gestaltungskonzepts?

Aufgrund der hohen Erlöse, die sich potenziell mit der Vermarktung von Alttextilien erzielen lassen, sind in vielen Städten und Gemeinden Tausende von Alttextilcontainern „wild“, das heißt ohne straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis und ohne abfallrechtliche Anzeige (§ 18 KrWG), aufgestellt worden. Erfahrungsgemäß werden Standplätze für Abfallsammelcontainer zudem schnell zu illegalen Abfallablagerungsflächen und „vermüllen“. Die Verunstaltung der Container mit Graffiti ist ein weiteres Problem. Unansehnliche, vermüllte Standplätze verunstalten das Ortsbild und ziehen häufig weitere Müllablagerungen nach sich.

Städtebauliche Gesichtspunkte sind anerkannte öffentliche Interessen, die bei der Entscheidung über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen berücksichtigt werden dürfen, sofern sie – wie ausgeführt – in einem Gestaltungskonzept verankert sind.<sup>78</sup> So kann zum Beispiel die Versagung der Nutzung öffentlichen Straßenlandes mit der Begründung erfolgen, dass die Zuspitzung des allgemeinen Wildwuchses von nicht genehmigten Altkleidersammelbehältern mit den damit einhergehenden Verwahrlosungstendenzen im öffentlichen Raum unterbunden werden solle.<sup>79</sup>

Eine grundlegende Entscheidung zur Berücksichtigung städtebaulicher Interessen hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg getroffen. Den Bezirken in Berlin stehe, so das OVG, bei der Festlegung der öffentlichen Interessen, an denen der Bezirk die Bewilligung von Sondernutzungserlaubnissen ausrichtet, ein Gestaltungsspielraum zu. Es sei nicht zweifelhaft, so das OVG weiter, dass das Interesse, das Stadtbild von wilden Müllablagerungen und Graffiti frei zu halten, ein anerkanntes öffentliches Interesse sei. Es stehe außer Frage, dass die mit der Sondernut-

<sup>75</sup> OVG Lüneburg, Beschl. v. 31.01.2013 – 7 LA 160/11.

<sup>76</sup> VG Aachen, Urt. v. 21.06.2021 – 10 K 1524/19, VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2021 – 5 S 1996/19.

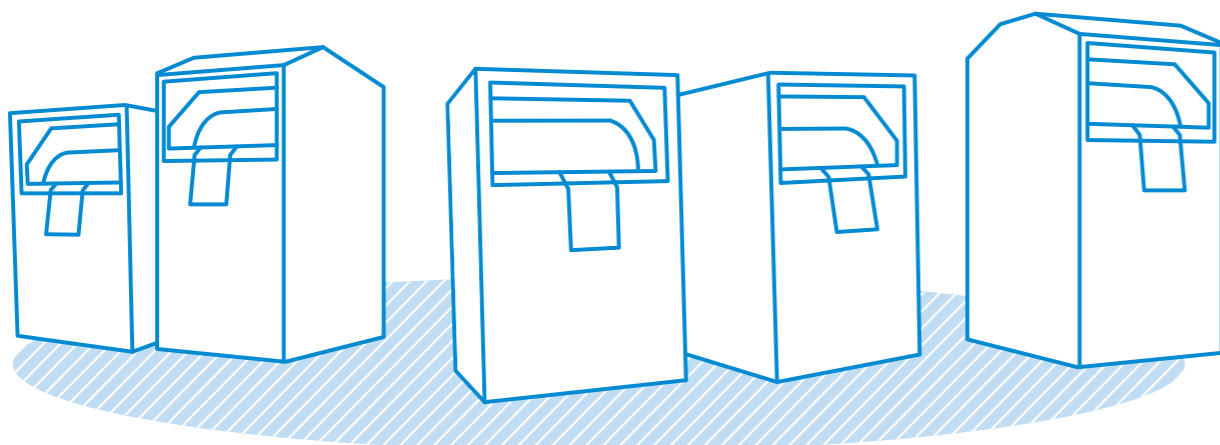
<sup>77</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 09.06.2022 – 8 K 1379/20.

<sup>78</sup> VG Augsburg, Urt. v. 26.10.2022 – Au 6 K 20.205.

<sup>79</sup> Grundlegend Burgi, Die Straße als Wettbewerbsraum: Beschaffung und Verteilung bei Sondernutzungstatbeständen, NVwZ 2017, S. 257 ff.

<sup>78</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 08.12.2011 – OVG 1 B 66.10.

<sup>79</sup> VG Berlin, Beschl. v. 18.07.2012 – 1 L 156/12.



**Aufgrund der hohen Erlöse, die sich potenziell mit der Vermarktung von Alttextilien erzielen lassen, sind in vielen Städten und Gemeinden Tausende von Alttextilcontainern „wild“, das heißt ohne straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis und ohne abfallrechtliche Anzeige aufgestellt worden.**

zung durch das Aufstellen von Altkleidercontainern auf öffentlichem Straßenland verbundene Vermüllung der Umgebung der Standorte sowie die Beschmierungen der Container mit Graffiti das Stadtbild des Bezirks beeinträchtigen. Ebenso sei es nach der Rechtsprechung des Senats nicht zweifelhaft, dass das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines sauberen Stadtbildes zur Versagung der Sondernutzungserlaubnis herangezogen werden dürfe, auch wenn es sich nicht um einen unmittelbar straßenbezogenen Belang handle.<sup>80</sup>

In dem vom OVG Berlin-Brandenburg entschiedenen Fall hatte das Bezirksamt des Bezirks Neukölln den Beschluss gefasst, künftig gar keine Sondernutzungserlaubnisse mehr für Altkleidercontainer zu erteilen. Zuvor hatte das Bezirksamt über einen längeren Zeitraum negative Erfahrungen aufgrund der Vermüllung und Verschmutzung von Containerstellplätzen gemacht. Die Bemühungen der Verwaltung, mit den Aufstellern ein Konzept zur Sauberhaltung der Stellplätze zu verwirklichen, waren letztlich erfolglos. Nach Auffassung des OVG sei es nicht zu beanstanden, dass die Behörde die Ablehnung der Sondernutzungserlaubnis auf den Beschluss des Bezirksamts gestützt habe, der die generelle Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern im gesamten Bezirk vorsieht. Das Bezirksamt habe sich durch diesen Beschluss auf eine einheitliche und gleichmäßige Verwaltungspraxis festgelegt, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung trage.<sup>81</sup>

Auch andere Gerichte haben ein grundsätzliches Verbot für die Aufstellung von Alttextilcontainern im öffentlichen Straßenraum im Rahmen eines städtebaulichen Konzepts gebilligt. So könne nach dem VGH Mannheim<sup>82</sup> eine Gemeinde die generelle Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern auf öffentlichen Straßen im Gemeindegebiet im Wege ermessenslenkender Richtlinien mit dem Ziel begründen, Verschmutzungen an Containerstandorten durch sachwidrige Müllentsorgungen Dritter präventiv zu unterbinden, um dadurch Personal- und Kostenaufwand für die Entsorgung solcher Verschmutzungen durch Gemeindemitarbeiter zu vermeiden. Zu beachten ist allerdings, dass sich die Gemeinde bei einer solchen Vorgehensweise auch konsequent verhalten muss. So wird ein generelles Verbot von Altkleidercontainern im öffentlichen Straßenraum durch ein städtebauliches Konzept willkürlich und damit ermessensfehlerhaft umgesetzt, wenn die Gemeinde die Aufstellung von Containern auf ihren unmittelbar benachbarten Fiskalflächen vertraglich gestattet.<sup>83</sup>

Kritisch gegenüber einem generellen Ausschluss von Alttextilcontainern aus dem öffentlichen Straßenraum hat sich in jüngerer Zeit das VG Aachen geäußert.<sup>84</sup> Danach widerspreche die generelle Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern im Stadtgebiet durch einen Ratsbeschluss dem „Leitbild des Straßenrechts“. Das straßenrechtliche Genehmigungsbedürfnis sei ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, kein repressives Verbot mit Befreiungs-

vorbehalt. Die Behörde dürfe die Erlaubnis nur aus spezifischen straßenrechtlichen Gründen versagen, und dies auch nur für konkrete, einzelne Standorte. Der generelle Ausschluss einer bestimmten Art der Sondernutzung für das gesamte Stadtgebiet sei in aller Regel unzulässig. Mit dem Ratsbeschluss werde in unzulässiger Weise das gesetzlich vorgesehene präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt umgewandelt. Das Aufstellen von Altkleidercontainern sei auch keine besonders gefahrträchtige Sondernutzung, die ein generelles Verbot rechtfertigen könnte.

Das VG Aachen verkennt hier jedoch, dass sich mit einem vom Rat beschlossenen Gestaltungskonzept das Spektrum der zulässigen Ermessenserwägungen erweitert und diese nicht mehr einen spezifisch straßenrechtlichen Charakter haben müssen. Wenn Ziel eines Gestaltungskonzepts auch und gerade die Stadtbildpflege ist, muss die Behörde nicht mehr auf die Vermüllungsgefahr an einem konkreten Standort abstellen. Man wird der Gemeinde im Rahmen ihres Gestaltungsermessens vielmehr eine Einschätzungsprärogative dahingehend einräumen können, dass Abfallsammelcontainer im öffentlichen Raum generell ein hohes Vermüllungsrisiko aufweisen, dem präventiv durch den generellen Ausschluss solcher Sondernutzungen begegnet werden soll.<sup>85</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn die getrennte Erfassung der betreffenden Abfallfraktion zum Beispiel über kommunale Wertstoffhöfe sichergestellt ist, womit wiederum auch hier eine integrierte Betrachtung von straßen- und abfallrechtlichen Interessen zu erfolgen hat. Verkürzt dürfte es allerdings sein, eine generelle Ablehnung von containergestützten Alttextilsammlungen auf einen vermeintlich „fehlenden Bedarf“ zu stützen. Eine erfahrungsgestützte Vermüllungs- und Verwahrlosungsprognose bezüglich der Containerstandplätze für Abfallsammelbehälter hat insoweit das Gestaltungsermessen anzuleiten.

#### 4. Parallelwertung aus der straßenrechtlichen Behandlung der Glassammlung

Erhellend ist in diesem Zusammenhang der Umgang der Gerichte mit dem Einwand gewerblicher Alttextilsammler, durch die generelle Versagung von Standplatzgenehmigungen erfolge eine ermessensfehlerhafte Ungleichbehandlung mit der Glassammlung, sofern die Gemeinde Glasiglus auf öffentlichen Flächen zulasse. Betreiber der Glascontainer sind jedoch die dualen Systeme nach dem Verpackungsgesetz bzw. deren Vertragspartner für

die operative Leistungserbringung. Die dualen Systeme erfüllen mit der Aufstellung der Glasbehälter ihre gesetzliche Pflicht nach dem Verpackungsgesetz, ein flächendeckendes haushaltsnahes Rücknahmesystem für Verpackungen einzurichten (§ 14 Abs. 1 VerpackG). Gewerbliche Altkleidersammler können sich dagegen auf eine solche Verpflichtung nicht berufen, weshalb insoweit auch keine ermessensfehlerhafte Ungleichbehandlung von Alttextilsammlung einerseits und Glassammlung andererseits vorliegt.<sup>86</sup>

Das bedeutet, dass eine abfallrechtliche Getrenntsammlungspflicht – in diesem Fall § 14 Abs. 1 VerpackG für Verpackungsabfälle – auf das straßenrechtliche Ermessen ausstrahlt. Die dualen Systeme haben insoweit einen Anspruch auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen, um ihrer gesetzlich angeordneten Getrenntsammlungspflicht nachkommen zu können. Demgegenüber treten die auch bei Glascontainern bestehenden Verschmutzungsgefahren zurück.<sup>87</sup> Hieraus rechtfertigt sich eine Ungleichbehandlung gegenüber gewerblichen Sammlern von Alttextilien, die allein aus Gewinnerzielungsabsicht (siehe § 3 Abs. 18 KrWG) handeln und nicht zur Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags. Übertragen auf die Sammlung von Alttextilien bedeutet dies, dass auch hier die gesetzliche Getrenntsammlungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG Auswirkungen auf das straßenrechtliche Ermessen haben muss, die bei geeigneten und benötigten Standplätzen bis zu einer Ermessensreduzierung auf null führen können. Im Falle der Erstellung eines städtebaulichen Konzepts für die Alttextilsammlung ist der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers jedenfalls durch ein eigenes kommunales Standplatzkontingent als Grundlast bzw. Basisstruktur Rechnung zu tragen.

#### 5. Konzeptionelle Begrenzung der Anzahl der Standplätze

Wie bereits angesprochen, kann die Alttextilsammlung im öffentlichen Straßenraum sinnvoll nur über ein vom Rat zu beschließendes städtebauliches Konzept gesteuert und so eine einheitliche Verwaltungspraxis erreicht werden. Ein solches Konzept ist anerkanntermaßen eine zulässige Grundlage für eine einheitliche und rechtssichere Verwaltungspraxis.<sup>88</sup> Auch vor dem Hintergrund der kommunalen Getrenntsammlungspflicht für Alttextilien ab 2025 ist die Erstellung eines städtebaulichen Konzepts für die Altkleidersammlung dringend zu empfehlen, da

<sup>80</sup> OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.

<sup>81</sup> OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.

<sup>82</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2021 – 5 S 1996/19.

<sup>83</sup> So VG Stuttgart, Urt. v. 09.06.2022 – 8 K 1379/20.

<sup>84</sup> Urt. v. 07.10.2021 – 10 K 1637/20.

<sup>85</sup> Vgl. auch VG Gießen, Urt. v. 02.11.2009 – 10 K 1099/09, VG Braunschweig, Urt. v. 26.11.2014 – 6 A 6/14.

<sup>86</sup> VG Gießen, Urt. v. 02.11.2009 – 10 K 1099/09, VG Köln, Urt. v. 06.07.2012 – 18 K 73/12, VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2021 – 5 S 1996/19.

<sup>87</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 21.04.2021 – 5 S 1996/19.

<sup>88</sup> VG Hannover, Urt. v. 30.04.2013 – 7 A 3176/12, 7 A 5454/12 und 7 A 4277/12, VG Braunschweig, Urt. v. 10.02.2009 – 6 A 240/07.

nur auf einer solchen konzeptionellen Ebene belastbare Verteilungsentscheidungen gegenüber konkurrierenden Sammelakteuren – öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, gemeinnützige und gewerbliche Sammler – getroffen werden können. In der Praxis zeigt sich bei fehlenden Konzepten häufig ein mehr oder weniger hilfloser Umgang der Straßenbehörden mit eingereichten Sondernutzungsanträgen – und damit auch das Risiko von fehlerhaften Entscheidungen und Untätigkeitsklagen der Sammelunternehmen.

In dem städtebaulichen Konzept sollten die konkreten Standorte für Altkleidercontainer und damit auch deren maximale Anzahl benannt werden. In der Praxis hat sich hier das „Wertstoffinsel-Konzept“ bewährt, das heißt Stellplätze für Altkleidercontainer werden nur oder überwiegend an Plätzen vorgesehen, an denen sich bereits andere Wertstoffcontainer, meistens Glas- und Altpapiercontainer, befinden. Einem solchen Konzept liegt die nachvollziehbare Überlegung zugrunde, die im Bringsystem zu entsorgenden Haushaltsabfälle an ausgewählten Standorten zu bündeln, um sowohl Transport- als auch Überwachungsaufwand zu minimieren und ein gepflegtes Ortsbild zu erhalten.

Bei der Bestimmung der maximal zuzulassenden Anzahl der Altkleidercontainer kann auch der in der Praxis geläufige Maßstab herangezogen werden, nach dem für 1.000 Einwohner einer Ge-

meinde ein Altkleidercontainer wirtschaftlich betrieben werden kann. Wird die so ermittelte Anzahl von Containerstandplätzen gleichmäßig bzw. entsprechend der Bevölkerungsdichte auf das Gemeindegebiet verteilt, so dass jedem Bewohner in zumutbarer Entfernung eine Entsorgungsmöglichkeit für seine Altkleider zur Verfügung steht, so können weitere Containerstandplätze mangels erforderlicher Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenlandes ermessensfehlerfrei abgelehnt werden.

Allerdings haben auch in dieser Frage der konzeptionellen Standplatzbegrenzung Verwaltungsgerichte in jüngerer Zeit erhöhte Anforderungen an die Herleitung bzw. Begründung gestellt. Zwar wird von den Gerichten grundsätzlich eine Standplatzbegrenzung über ein städtebauliches Konzept gebilligt,<sup>89</sup> jedoch hat zum Beispiel das VG Aachen verlangt, dass für die konkrete Anzahl und Auswahl der Standorte dabei straßenbezogene Erwägungen angestellt werden müssten.<sup>90</sup> Dem kann so nicht gefolgt werden. Eine straßenbezogene Herleitung der geeigneten Standorte ist sicherlich möglich und sinnvoll. Die Anzahl der Standplätze ist jedoch nicht sinnvoll mit straßenbezogenen Erwägungen zu begründen, vielmehr bedarf es hier eines Rückgriffs auf abfallwirtschaftliche Kennzahlen, um eine adäquate Ausstattung einer Gemeinde mit Alttextilcontainern festlegen zu können. Dabei kann zugrunde gelegt werden, dass in Deutschland zum Beispiel im Jahr 2018 rund 1,01 Mio. Tonnen

Alttextilien getrennt gesammelt wurden, was über 15 kg pro Einwohner entspricht – mit steigender Tendenz.<sup>91</sup> Bei einer Relation von einem Container pro 1.000 Einwohnern müssten also 15 Tonnen Alttextilien im Jahr über jeden Container gesammelt werden, was bereits ein sehr ehrgeiziges containerspezifisches Sammelziel darstellt. Angesichts weiter steigender Mengen an Textilabfällen und der Einbeziehung auch sonstiger Haushaltstextilien in die Getrenntsammlungspflicht nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG wird man also eine Relation von einem Alttextilcontainer für 600 bis 1.000 Einwohner für angemessen halten können.

Auch hier zeigt sich, dass Straßen- und Abfallrecht (gegebenenfalls auch Wettbewerbsrecht) integriert betrachtet werden müssen, um zu sachgerechten Lösungen zu kommen. Sinnvollerweise werden die abfallwirtschaftlichen Parameter für die Alttextilsammlung auch vorrangig im kommunalen Abfallwirtschaftskonzept nach § 21 KrWG definiert. Dass dem Abfallwirtschaftskonzept hinsichtlich der entsorgungsspezifischen Fragestellungen als kommunalem Planungsinstrument eine Vorrangstellung zukommt, worauf dann ein städtebauliches Konzept für die Alttextilsammlung aufsetzen kann, wird auch von einigen Verwaltungsgerichten zutreffend anerkannt.<sup>92</sup> Demgegenüber hat zum Beispiel das VG Aachen entschieden, ein bestehendes Abfallwirtschaftskonzept sei für das Sondernutzungsrecht ein sachfremder und damit unzulässiger Anknüpfungspunkt.<sup>93</sup> Dabei verkennt das VG Aachen, dass das Straßenrecht aus sich selbst heraus die Frage, was eine angemessene Ausstattung einer Gemeinde mit Alttextilcontainern ist, gar nicht beantworten kann. Diese Frage kann und muss vielmehr unter Rückgriff auf das im Abfallwirtschaftskonzept für Alttextilien dargestellte Getrenntsammlungssystem beantwortet werden (siehe § 21 Satz 1, 2. Hs. KrWG)

#### 6. Konzept „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“

Die Vermüllung von Containerstandplätzen betrifft nicht nur Standplätze von Altkleidercontainern. Auch die Standplätze für die von den dualen Systemen und von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern aufgestellten Container sind betroffen. Viele Kommunen haben negative Erfahrungen mit der Standplatzpflege und -sauberhaltung gemacht, wenn verschiedene Entsorger ihre Container auf einer „gemeinsamen“ Fläche aufstellen. Wilde Müllablagerungen lassen sich nicht einer bestimmten Abfallfraktion und damit einem bestimmten Containeraufsteller zuordnen. Die zuständige Behörde hat so erhebliche Probleme, einen Adressaten für die Anordnung der Beseitigung der wilden Müllab-

# 15 Tonnen Alttextilien

müssten bei einer Relation  
von einem Container pro 1.000  
Einwohnern im Jahr über jeden  
Container gesammelt werden.

lagerungen zu bestimmen. Aus diesen Erfahrungen resultiert das Bedürfnis, die Zuständigkeit für die Stellplatzsauberhaltung in „eine Hand“ zu geben, zum Beispiel in die des ortsansässigen kommunalen Entsorgungsunternehmens, das täglich erreichbar und einsatzbereit ist, um Verschmutzungen und wilde Müllablagerungen zeitnah und effektiv zu beseitigen.

Das Konzept „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“ verfolgt also das Ziel, Sondernutzungserlaubnisse nur an ein Unternehmen zu vergeben, das dann auch mit der Standplatzpflege und -sauberhaltung von der Kommune beauftragt und beispielsweise schon für andere Abfallfraktionen zuständig ist. Es gilt auch hier, dass ein solches Konzept vom Rat beschlossen werden muss.<sup>94</sup> Ist das vor Ort zuständige kommunale Entsorgungsunternehmen bereits mit der Entsorgung verschiedener Abfallfraktionen über Depotcontainerstandplätze und mit der Standplatzpflege betraut, so können ihm auch die Standplätze für Altkleidercontainer exklusiv zugewiesen werden, wenn auf diesem Weg das Konzept der „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“ effektiv umgesetzt werden kann. Weitere Sondernutzungserlaubnisse zum Beispiel von gewerblichen Sammlern für Alttextilcontainer darf die Gemeinde dann ablehnen, um für die eingerichteten Wertstoffsammelplätze die Wartung und Entsorgung „aus einer Hand“ sicherzustellen, auf den Gleichheitsgrundsatz gestützte Folgeanträge zu verhindern, den Überwachungsaufwand zu begrenzen und damit insgesamt effektiver gegen die an den Containerstandorten auftretenden Verschmutzungen vorgehen zu können.<sup>95</sup>



<sup>89</sup> OVG Sachsen, Beschl. v. 25.08.2014 – 3 A 748/13, VG Mainz, Urteil v. 20.06.2018 – 3 K 907/17.MZ, VG Leipzig, Urteil v. 14.03.2018 – 1 K 1588/16, VG Aachen, Ur. v. 23.09.2022 – 10 K 1259/19.

<sup>90</sup> VG Aachen, Ur. v. 23.09.2022 – 10 K 1259/19.

<sup>91</sup> LAGA M 40, S. 5, Fn. 1.

<sup>92</sup> OVG NRW, Ur. v. 16.06.2015 – 11 A 1131/13: Standplatzanzahl ist fachliche Angelegenheit der Abfallwirtschaft.

<sup>93</sup> VG Aachen, Ur. v. 23.09.2022 – 10 K 1259/19.

<sup>94</sup> VG Gelsenkirchen, Ur. v. 12.03.2013 – 14 K 889/12, VG Hannover, Ur. v. 30.04.2013 – 7 A 3176/12, 7 A 5454/12 und 7 A 4277/12.

<sup>95</sup> S. ausführlich VG Braunschweig, Ur. v. 10.02.2009 – 6 A 240/07.



Allerdings wird das Konzept der „Entsorgung und Wartung aus einer Hand“ in der jüngeren Rechtsprechung kritisch gesehen. Das liegt zum einen daran, dass dieses Konzept von den Kommunen häufig nicht konsequent umgesetzt wird, sondern namentlich gemeinnützige Sammler weiterhin ihre Sammelcontainer aufstellen und bewirtschaften können. Dies hat dann die Konsequenz, dass das entsprechende Konzept nicht mehr als Ablehnungsgrund für weitere Sondernutzungsanträge gewerblicher Sammler herangezogen werden darf, da eine Entsorgung „aus einer Hand“ tatsächlich gar nicht vorliegt.<sup>96</sup> Außerdem würde so eine Benachteiligung gewerblicher gegenüber gemeinnützigen Sammlern erfolgen, was ebenfalls einen Ermessensfehler darstellt. Dabei wirkt sich im Ergebnis zulasten des Konzepts „aus einer Hand“ aus, dass gemeinnützige Sammlungen namentlich mit Blick auf entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen (siehe § 17 Abs. 3 KrWG) gar nicht unterbunden werden können und aus kommunalpolitischen Gründen auch nicht unterbunden werden sollen. Aufgrund des faktisch fortbestehenden Nebeneinanders von kommunalen und gemeinnützigen Sammlungen sind daher zahlreiche Konzepte „aus einer Hand“ vor Gericht gescheitert.

Hinzu kommt, dass die Verwaltungsgerichte zunehmend die durch das straßenrechtliche Konzept „aus einer Hand“ bewirkte Wettbewerbsverengung und Monopolisierung der Alttextilsammlung als ermessensfehlerhaft bewerten. Die Straßenbehörde habe danach die Folgewirkungen ihrer Entscheidung, die Sondernutzungserlaubnisse nur dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erteilen, auf die abfallrechtliche Wettbewerbssituation zu berücksichtigen. Das KrWG wolle für gewerbliche Sammlungen den Wettbewerb öffnen. Die Grundzüge des Regelungsregimes der §§ 17, 18 KrWG seien deshalb in die straßenrechtlichen Ermessenserwägungen einzubeziehen. Das Sondernutzungskonzept „aus einer Hand“ ziele hingegen auf eine Monopolstellung des kommunalen Betriebs und unterlaufe

in unzulässiger Weise das vom KrWG geschaffene differenzierte System der Beurteilung gewerblicher Sammlungen.<sup>97</sup> Diese Gerichtsentscheidungen lassen erkennen, dass auf der Ebene des Sondernutzungskonzepts das Straßenrecht eben nicht zwingend „wettbewerbsblind“ zu sein hat.

Zusammengefasst sieht sich das Konzept „aus einer Hand“ aktuell folgenden Einwänden und Problemen ausgesetzt:

- Das Erfordernis eines Ratsbeschlusses wird verkannt.
- Das Konzept wird nicht konsequent umgesetzt aufgrund der Einbindung gemeinnütziger Träger (gilt auch bei bloßer Erlösbeteiligung gemeinnütziger Sammler).
- Regelmäßig kommt es zu einer Benachteiligung gewerblicher Sammler gegenüber gemeinnützigen Sammlern.
- Das Konzept ist nicht vollständig umsetzbar, da Glasiglus in die Verantwortung der dualen Systeme fallen.
- Es ist eine zweistufige Begründung erforderlich: „Ob“ des Konzepts, „Wer“ setzt es um? (das heißt nicht per se Vorrang für eine kommunal-gemeinnützige Trägerschaft).
- Die Wertung des KrWG – keine Monopolstellung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers – wird umgangen.
- Eine „Zementierung“ des Status quo ohne Möglichkeit des Marktzutritts Dritter.
- Verschmutzungen der Standorte könnten auch mit „milderen Mitteln“ bekämpft werden: Auflagen, Kontrollrhythmen etc.

## 7. Alternativkonzepte

Vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungslinien der Rechtsprechung stellt sich die Frage, wie die Kommunen rechts-sichere städtebauliche Konzepte für die Alttextilsammlung erstellen können. Dabei ist zunächst zu beachten, dass die im Konzept vorgenommene Ermessensbetätigung in verschiedenen Wertungsstufen abgeschichtet werden sollte. Nur auf diesem Wege kann transparent zum Ausdruck gebracht werden, auf welchen Wertungsstufen welche straßenrechtlichen und gegebenenfalls auch welche abfallrechtlichen Belange in die Ermessensbetätigung einfließen. Der Sache nach geht es um drei wesentliche Entscheidungen, die jedes Konzept regeln muss:



1. Wie viele Container sollen zum Zwecke der Alttextilsammlung aufgestellt werden?
2. An welchen Standorten sollen die Container aufgestellt werden?
3. Nach welchen Maßstäben erfolgt eine Verteilung der Standplätze auf kommunale, gemeinnützige und gewerbliche Sammler?

In die Klärung der Fragen 1 und 3 müssen dabei zwingend – so die Überzeugung der Verfasser – auch abfallrechtliche bzw. abfallwirtschaftliche Belange mit einfließen. Zwar geht es bei der Begrenzung der Anzahl der Standplätze zunächst um den städtebaulichen Gesichtspunkt einer Verhinderung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraums durch Abfallsammelcontainer. Eine sach- und bedarfsgerechte Bestimmung der Containeranzahl kommt jedoch ohne einen Rückgriff auf abfallwirtschaftliche Kennzahlen, insbesondere zum Aufkommen der Textilabfälle, nicht aus. Danach ist ein Verteilungsschlüssel in der Größenordnung von einem Container für 600 bis 1.000 Einwohner zu empfehlen. Sinnvoll ist hier auch eine Anknüpfung an das Abfallwirtschaftskonzept, das ebenfalls das Getrennsammlungssystem für Alttextilien darstellen muss (siehe § 21 KrWG).

Die Festlegung einzelner geeigneter Containerstandplätze wird im Wesentlichen straßenrechtlichen Kriterien folgen (Ausschluss von Verkehrs- bzw. Sichtbeeinträchtigungen, ausreichender Platz und Befestigung, kein zu hoher Parkdruck, geringes Ver-

müllungs- bzw. Vandalismusrisiko, ausreichende Sozialkontrolle etc.). Abfallrechtliche Wertungen können aber insoweit einfließen, als sich das sinnvolle Konzept der „Wertstoffinseln“, also die Bündelung von Bringsystemen unterschiedlicher Abfallfraktionen an einem Standort, auf die kommunale Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Standplätze für Glasiglus stützen lässt (siehe § 22 Abs. 9 VerpackG).

Kernfrage ist schließlich die Verteilung der Standplätze auf die – konkurrierenden – Sammelakteure. Dabei ist die Vorstrukturierung der zulässigen Sammelakteure durch § 17 KrWG zum Ausgangspunkt zu machen. Demnach geht es also um kommunale, gemeinnützige und gewerbliche Sammler, unter denen die Verteilung zu erfolgen hat.<sup>98</sup> Dabei könnte eine Verteilung nach allgemein anerkannten Gerechtigkeitskriterien erfolgen, also zum Beispiel im Wege eines Losverfahrens, nach dem Prioritätsprinzip oder – im Falle einer wettbewerblichen Ausschreibung, beispielsweise als Konzession – nach Höchstgebot. Nachteil einer solchen Verfahrensweise wäre die Verkennung abfallrechtlicher Wertungen, deren Beachtung die oben genannte Rechtsprechung teilweise gerade angemahnt hat. Bezieht man demnach die Grundentscheidungen des KrWG in die Verteilungsentscheidung mit ein, so muss die gesetzliche Getrennsammlungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für Alttextilien nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG ein angemessenes Gewicht erhalten. Da der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Alttextilsammlung durchführen muss, steht ihm in jedem Fall ein Grundkontingent an Standplätzen zu, das die Funktion einer Basisversorgung der Bevölkerung mit Abgabemöglichkeiten für Textilabfälle erfüllen kann. Vor diesem Hintergrund ist gut begründbar, dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger jedenfalls ein Standplatzkontingent von 30 bis 50 % der Gesamtanzahl der Standplätze zuzuweisen. Aufgrund der Bewirtschaftungszuständigkeit für die Standorte der Glassammelbehälter nach § 22 Abs. 9 VerpackG ist es ebenfalls gut begründbar, die kommunalen Alttextilcontainer auch an diesen Standplätzen zu platzieren.

Aufgrund der Tatsache, dass das KrWG dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger keine Monopolstellung gewährt, sondern auch Ausnahmen von der Überlassungspflicht für gemeinnützige und gewerbliche Sammler vorsieht, sollte für diese beiden Trägertypen auch jeweils ein Standplatzkontingent im Sondernutzungskonzept vorgesehen werden. Dabei entspräche es einer abfallrechtlichen Wertung, das gemeinnützige Kontingent größer ausfallen zu lassen als das gewerbliche. Denn zum einen zeichnet sich die gemeinnützige Sammlung durch die Ver-

<sup>96</sup> VG Leipzig, Urt. v. 14.03.2018 – 1 K 1588/16, OVG NRW, Urt. v. 13.05.2019 – 11 A 2627/18, VG Aachen, Urt. v. 23.09.2022 – 10 K 1259/19, VG Arnberg, Urt. v. 27.08.2020 – 7 K 2494/19.

<sup>97</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 19.02.2015 – 7 LC 63/13, so auch VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 22.02.2018 – 4 K 984/17.NW, VG Trier, Urt. v. 24.06.2020 – 9 K 419/20.TR.

<sup>98</sup> So auch LAGA M 40, S. 19.

folgung gemeinnütziger Zwecke aus (siehe § 3 Abs. 17 KrWG) und sie ist gegenüber gewerblichen Sammlungen in verschiedenen Hinsichten privilegiert (siehe §§ 17, 18 KrWG). Zum anderen hat der europäische Gesetzgeber jüngst erkennen lassen, dass er gemeinnützigen Trägern bei der Sammlung von Alttextilien einen besonderen Stellenwert zukommen lassen will,<sup>99</sup> wobei hier freilich zahlreiche Fragen noch offen sind und die Regelung auch keinerlei Vorwirkung entfaltet. Ein eigenes Standplatzkontingent für gemeinnützige Träger ist aus Sicht der Autoren aber schon deshalb erforderlich, um den privaten Haushalten die Wahlmöglichkeit offenzuhalten, ihre Altkleider gemeinnützigen Einrichtungen zukommen zu lassen, also zu „spenden“.

Das gewerbliche Standplatzkontingent könnte gegebenenfalls an der Irrelevanz-Schwelle von 10 bis 15 %<sup>100</sup> ausgerichtet werden, da und soweit es eine hochwertige kommunale Sammelstruktur gibt, die durch gewerbliche Sammlungen nicht beeinträchtigt werden darf (siehe § 17 Abs. 3 KrWG). Sofern es für das gemeinnützige oder gewerbliche Standplatzkontingent

(das jeweils vorab im Konzept standplatzscharf zu definieren ist) mehr Interessenten als Standplätze gibt, könnte insoweit das Losverfahren zur Anwendung kommen. Für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger kommt das Losverfahren hingegen nicht in Betracht, da die Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht nicht vom Losglück abhängig gemacht werden darf. Außerdem sind öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gemeindefinanzwirtschaftlich und gebührenrechtlich daran gehindert, Ressourcen (Container, Fahrzeuge, Personal) vorzuhalten, über deren Einsatz die Los-trommel entscheidet.<sup>101</sup> Das kommunale Standplatzkontingent ist daher im Konzept zu definieren und zur Umsetzung von § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KrWG verbindlich dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zuzuweisen. Schließlich ist es auch denkbar, in Konkurrenzsituationen die gemeinnützigen Standplätze nach Losverfahren und die gewerblichen Standplätze nach Höchstgebot zu verteilen. Die hier vorgeschlagene dreistufige Ermessensausübung, die dem städtebaulichen Konzept für die Alttextilsammlung zugrunde liegt, lässt sich zusammengefasst wie folgt darstellen:

## ERMESSENSGRUNDLAGE FÜR EIN STÄDTEBAULICHES KONZEPT



## VI. Verteilung von Stellflächen im öffentlichen Straßenraum: Aspekte des Wettbewerbs- und Vergaberechts

Es erscheint unstreitig, dass eine das Angebot an Containerstellflächen im räumlich begrenzten „Markt“ öffentlicher Straßenraum übersteigende Nachfrage die Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens zur Verteilung der Standplätze bzw. der Sondernutzungserlaubnisse erforderlich macht. Diesbezüglich gibt es verschiedene Handlungsalternativen für die Kommune und/oder den örtlichen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

### 1. Straßenrechtliche Ausschreibung

Bei der sogenannten „rein straßenrechtlichen Ausschreibung“ agiert die Stadt oder Gemeinde als Träger der Straßenbaulast. Sie verteilt Sondernutzungserlaubnisse, die sie in Form des klassischen Verwaltungsaktes an Antragsteller erteilt, und zwar gemäß der straßenrechtlichen Bestimmungen auf Widerruf oder zeitlich befristet. Mit der Ausschreibung als wettbewerblichem Verteilungsverfahren reagiert die Kommune in optimaler Weise darauf, dass es mehr Nachfrage nach Stellflächen im öffentlichen Straßenraum gibt, als in Summe zur Verfügung stehen bzw. zur Verfügung gestellt werden sollen, um eine Übermöblierung des öffentlichen Straßenraumes zu vermeiden.

Das vergaberechtliche Regime gilt für ein solches Verteilungsverfahren nicht; die Kommune ist aber nicht gehindert, sich an die aus dem Vergaberecht bekannten Maximen und Verfahrensabläufe anzulehnen. So kann sie sich insbesondere den Regelungen zur öffentlichen Ausschreibung gemäß Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) bedienen, das heißt das Verteilungsverfahren mittels einer öffentlichen Bekanntmachung starten, und über eine Ausschreibungsplattform Vergabeunterlagen bereitstellen, in denen sie insbesondere die Bedingungen für eine Antragstellung (eine „Bewerbung“ um eine Sondernutzungserlaubnis) und die Details der zu vergebenden Sondernutzungserlaubnisse wie zum Beispiel Laufzeit/Befristung, Auflagen oder Nebenbestimmungen und Ähnliches bekannt gibt.

Selbstverständlich gelten in einem solchen Verfahren die Gebote des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung, ohne dass sich die Kommune den Regelungen des Vergaberechts bzw. dem Vergaberechtsregime im Einzelnen unterwerfen muss. Sie sollte in der Bekanntmachung und in den Unterlagen deutlich machen, dass es sich nicht um ein Ausschreibungsverfahren nach Vergaberecht zur Erteilung eines öffentlichen Auftrags mittels Zuschlag handelt.

Dementsprechend ist die Kommune im Verfahren auf die Prüfung der straßenrechtlichen Aspekte beschränkt, die auch bei der Verwaltungsentscheidung über einen Sondernutzungsantrag allein eine Rolle spielen dürften. Darüber hinausgehende, dem Vergaberechtsregime entnommene Eignungs- oder Wertungskriterien dürfen nicht zur Anwendung kommen. Sollte es mehr Antragsteller geben als zu verteilende Sondernutzungserlaubnisse, kann das Losverfahren zur Anwendung gelangen. Dies sollte juristisch begleitet und gut dokumentiert werden.

Rechtsschutz suchen sich in einem solchen Verteilungsverfahren benachteiligt fühlende „Bieter“ (bei denen es sich um Antragsteller handelt) weder bei Vergabenaufprüfungsinstanzen noch Zivilgerichten, sondern bei Verwaltungsgerichten. Denn das Verteilungsverfahren („die Ausschreibung“) kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es letztlich um die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis in Form eines Verwaltungsaktes, also um einen öffentlich-rechtlichen Vorgang geht.

### 2. Öffentlicher Auftrag

Die Form des öffentlichen Auftrags (vergleiche § 103 Abs. 1 GWB) ist gleichbedeutend mit der Drittbeauftragung gemäß § 22 KrWG: Inhaltlich geht es um den Abschluss eines Vertrags durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mit einem oder mit mehreren (gewerblichen oder gemeinnützigen) Altkleidersammler(n).

Bei dieser Vorgehensweise sind durch den örE vollumfänglich die Regeln des Vergaberechts zu beachten, wenn sämtliche Tatbestandsmerkmale des öffentlichen Auftrages im Sinne von § 103 Abs. 1 GWB vorliegen und der örE als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 GWB einzustufen ist (wovon nachfolgend ausgegangen wird). Die Tatbestandsmerkmale des öffentlichen Auftrags sind:



- Vertrag zwischen öffentlichem Auftraggeber und Unternehmen.
- Auftraggeber beschafft sich am Markt eine Leistung (zum Beispiel Sammlung und ordnungsgemäße Verwertung der Altkleider).
- Entgeltlichkeit (Unternehmen erhält geldwerte Gegenleistung vom Auftraggeber).

<sup>99</sup> S. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste v. 05.07.2023, COM (2023) 420 final, dort Art. 22a Abs. 4 (4), 22c Abs. 5 (c).

<sup>100</sup> S. hierzu auch LAGA M 40, S. 18.

<sup>101</sup> Unklar daher LAGA M 40, S. 19.

Von der Auftragsvergabe unberührt bleibt die Notwendigkeit für Anbieter, die für die Nutzung des öffentlichen Straßenraumes notwendigen Sondernutzungserlaubnisse bei der dafür zuständigen Behörde (zum Beispiel dem Tiefbauamt der Gemeinde) zu beantragen. Der öRE als Auftraggeber der Sammlungsleistung sollte sich deshalb vorher mit der Gemeinde abstimmen, wie die Verzahnung zwischen der Ausschreibung der Dienstleistung und der Erteilung erforderlicher Sondernutzungserlaubnisse gewährleistet wird.

Wenn das im Vorfeld geschätzte Auftragsvolumen über die gesamte Vertragslaufzeit mehr als 221.000 EUR netto beträgt, ist ein EU-weites Vergabeverfahren (offenes Verfahren, nichtoffenes Verfahren, Verhandlungsverfahren) nach GWB und VgV durchzuführen. Bei den 221.000 EUR handelt es sich um den von der EU für den Zeitraum ab 01.01.2024 festgelegten Schwellenwert.<sup>102</sup> Das wettbewerbsfähigste und gleichzeitig auch das in der Praxis übliche Verfahren ist das offene Verfahren. Bei sehr komplexen Ver-

tragsinhalten könnte man über ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb nachdenken. Dieses Ausnahmeverfahren kommt aber nur in Betracht, wenn einer der in § 14 VgV normierten Ausnahmegründe nachweislich gegeben ist.

Liegt das geschätzte Auftragsvolumen über die gesamte Vertragslaufzeit unter dem EU-Schwellenwert von derzeit 221.000 EUR netto, findet ein bundesweites Vergabeverfahren (öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung, freihändige Vergabe/Verhandlungsvergabe) nach der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) statt. Hier findet sich dieselbe Struktur bei den Verfahrensarten: Die öffentliche Ausschreibung ist das üblichste Verfahren; unter Umständen kann es den Bedarf geben, zu verhandeln. Letzteres ist nur im Rahmen der Verhandlungsvergabe möglich; die Ausnahmegründe finden sich in § 8 UVgO.

Bei der Durchführung von Vergabeverfahren ist stets zu beachten, dass sämtliche Stellschrauben für den Wettbewerb, also insbesondere die Eignungsanforderungen, die Leistungsinhalte und die Bewertungskriterien inklusive Gewichtung (Bewertungsmatrix), den Anbietern vor Angebotserstellung bekannt sein müssen. Es gilt die Formel: Die Bieter müssen durch den Auftraggeber in die Lage versetzt werden, ein optimales Angebot auf Basis einer kaufmännisch vernünftigen Kalkulation abzugeben.

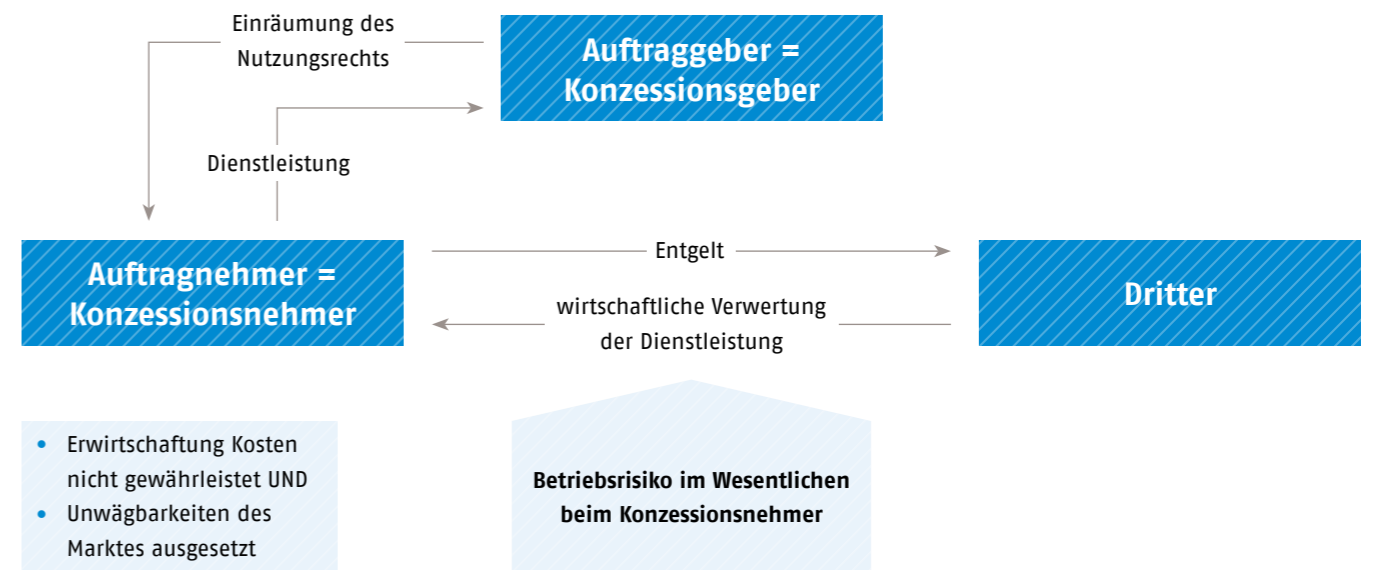
Sowohl bei nationalen als auch bei EU-weiten Vergabeverfahren gibt es die Möglichkeit, das Vergabeverfahren auf bestimmte Teilnehmer zu beschränken. Gemäß § 118 GWB und § 8 Abs. 4 Nr. 16 a) UVgO ist ein öffentlicher Auftraggeber berechtigt, an einem Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags ausschließlich Werkstätten für Menschen mit Behinderungen sowie Unternehmen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Per-

# 221.000 Euro

Liegt das geschätzte Auftragsvolumen über die gesamte Vertragslaufzeit unter 221.000 EUR netto, findet ein bundesweites Vergabeverfahren statt.



## LEISTUNGSBEZIEHUNGEN BEI DER KONZESSION



© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

sonen ist, zu beteiligen (wobei mindestens 30 % der Beschäftigten zu den genannten Personengruppen gehören müssen). § 118 GWB spricht darüber hinaus von Beschäftigungsprogrammen.

Anbieter, die sich in Vergabeverfahren benachteiligt sehen, können Rechtsschutz suchen bei den Vergabekammern (dies aber nur, wenn es sich um EU-weite Vergabeverfahren handelt), bei speziellen, in den Ländern für die Unterschwellenvergabe (nationale Vergabeverfahren) eingerichtete Überprüfungsinstanzen und schließlich auch bei den Zivilgerichten. Bei den Zivilgerichten gilt der Beibringungsgrundsatz, so dass ein Bieter, der sich benachteiligt fühlt, seine Beanstandungen hinsichtlich des Verfahrens nicht nur darlegen, sondern grundsätzlich auch beweisen muss. Bei den Vergabekammern hingegen gilt der Amtsermittlungsgrundsatz: Wird ein Vergabenaufprüfungsverfahren gegen eine laufende EU-weite Vergabe anhängig gemacht, hat der angegriffene öffentliche Auftraggeber seine Vergabeakte binnen kürzester Frist vorzulegen, so dass die Vergabekammer sich selbst ein Bild von dem Verfahrensablauf machen und auch gänzlich unabhängig von den Rügen des Antragstellers den Auftraggeber dazu verpflichten kann, das Verfahren nachzubessern oder auch ganz zu wiederholen.

### 3. Konzession

Beim Abschluss eines Konzessionsvertrags handelt es sich nicht um eine Drittbeauftragung im Sinne des KrWG, da der Wortlaut des § 22 KrWG eindeutig nur auf öffentliche Aufträge abzielt. Mit

anderen Worten: Die Konzession ist abfallrechtlich nicht vorgesehen. Die Zielsetzungen der AbfRRl sind aber durchaus auch durch Konzessionen erfüllbar.

Der zentrale Unterschied zwischen Konzession und Auftrag besteht darin, dass der Konzessionsnehmer – anders als der Auftragnehmer – selbst das (überwiegende) betriebswirtschaftliche Risiko trägt, dass seine Erlöse bzw. Einnahmen ausreichen, um seine Kosten zu decken. Bezogen auf die Sammlung und Verwertung von Alttextilien bedeutet dies, dass der Konzessionsnehmer seine Kosten durch die Verwertungserlöse (überwiegend selbst) decken muss. Das betriebswirtschaftliche Risiko verlagert sich dadurch von der öffentlichen Hand auf den Vertragspartner, den Konzessionsnehmer. Die Konstellation ist Gegenstand der oben stehenden Abbildung.

Die Vergabe einer Konzession erfordert ebenso wie die Erteilung eines öffentlichen Auftrags ein Zusammenwirken der Kommune als Träger der Straßenbaulast mit dem öRE. Es wird letztlich ein Vertrag mit einem (oder mehreren) gemeinnützigen oder gewerblichen Altkleidersammler(n) geschlossen. Der Konzessionär wird dabei in abfallrechtlicher Hinsicht formal zum gewerblichen Sammler gemäß § 17 KrWG.

Nach der Rechtsprechung ist die Kommune berechtigt, die Form des privatrechtlichen Vertrags zu wählen anstatt Sondernutzungserlaubnisse per Verwaltungsakt zu erteilen, da es diesbe-

<sup>102</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Bekanntmachung der ab dem 1. Januar 2024 geltenden EU-Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 28. November 2023.

züglich keine zwingende gesetzliche Vorgabe zur Form gibt.<sup>103</sup> Ein sich benachteiligt fühlender Wirtschaftsteilnehmer würde in der Konsequenz den Rechtsschutz dann auch nicht beim Verwaltungs-, sondern beim Zivilgericht suchen, wo der Darlegungs- und Beibringungsgrundsatz gilt und nicht der Amtsermittlungsgrundsatz. Der Antragsteller bzw. Kläger hat mithin seine Beanstandungen und sein Begehren nicht nur darzulegen, sondern auch die erforderlichen Beweismittel vorzulegen.

Wenn die Kommune eine Konzession vergeben möchte, hat sie das Vergaberechtsregime zu beachten. Sie muss mithin grundsätzlich ein faires, transparentes wettbewerbliches Verfahren durchführen und dabei den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten. Hat die Konzession sogar Binnenmarktrelevanz, kommen die Vergabevorschriften des GWB und der Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) zur Anwendung. In die Praxis umgesetzt bedeutet dies: Wenn der im Vorfeld der Vergabe geschätzte Konzessionswert über die gesamte Vertragslaufzeit gesehen mehr als 5,538 Mio. EUR netto<sup>104</sup> – der aktuelle EU-Schwellenwert für Konzessionen – beträgt, ist ein EU-weites Vergabeverfahren nach GWB und KonzVgV durchzuführen, wobei dann eine freie Ausgestaltung des Verfahrens in Anlehnung an das Verhandlungsverfahren erlaubt ist.

Wenn der Konzessionswert über die gesamte Vertragslaufzeit auf weniger als 5,538 Mio. EUR netto geschätzt wird, aber gleichwohl die sogenannte Binnenmarktrelevanz aufweist (dies ist der Fall, wenn der Vertrag auch für Sammler aus dem EU-Ausland interessant sein könnte), sollte ein wettbewerbliches EU-weites Verfahren nach den Grundsätzen der EU-Kommission durchgeführt werden („Vergaberecht light“). Das Verfahren ist deshalb EU-weit bekanntzugeben und es sollte ein Informationspapier für die interessierten Wirtschaftsteilnehmer geben, die gleichberechtigt die Chance bekommen, eine Bewerbung oder ein Angebot einzureichen.

Wenn der Konzessionswert über die gesamte Vertragslaufzeit auf weniger als 5,538 Mio. EUR netto geschätzt wird, und aus Sicht der Kommune für Anbieter aus dem Ausland uninteressant ist (zum Beispiel wegen des Volumens), finden weder das Vergaberecht, noch die Grundsätze der EU-Kommission („Vergaberecht light“) Anwendung. Die Kommune könnte sich für ein bundesweites Verfahren in Anlehnung an die UVgO-Verfahren (öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung, Verhandlungsvergabe) entscheiden.

In jedem Verfahren sind aus Gründen des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung aber sowohl die Eignungsanforderungen als auch die Leistungsanforderungen und

schließlich die Bewertungskriterien inklusive Gewichtung (Bewertungsmatrix) den Bewerbern bekanntzugeben, damit diese bei der Erstellung ihrer Bewerbung oder ihres Angebotes über diese wichtigen Stellschrauben zur Auswahl des Konzessionsnehmers vollumfänglich informiert sind.

## VII. Fazit

Die Sammlung von Alttextilien in Deutschland ist und bleibt ein facettenreiches und vielschichtiges Thema, nicht zuletzt, weil für diese Tätigkeit in der Regel öffentlicher Straßenraum in Anspruch genommen wird. Die Altkleidersammlung befindet sich dabei in einem zunehmenden Nutzungskonflikt mit anderen Ansprüchen an den öffentlichen Straßenraum (Carsharing, Parkplatz, E-Scooter und ähnliche Mobilitätsangebote etc.). Aber auch „intern“ stellen diverse Akteure Ansprüche an kommunale Behörden und Abfallentsorgungsunternehmen, um ein Stück vom „Kuchen“ Alttextilsammlung abzubekommen. Die Wertungen des KrWG und die straßenrechtliche Entscheidungspraxis tragen zur Komplexität bei. Die Verfasser halten eine Öffnung des „Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität“ beim Straßenrecht für unabdingbar, um dem Gesamtkontext, der maßgeblich durch Abfall-, aber auch durch Wettbewerbsrecht geprägt wird, Rechnung zu tragen. Dabei muss dann nicht zuletzt die öffentliche Aufgabe des öRE, der ab dem 01.01.2025 durch das KrWG verpflichtet wird, eine eigene Getrennsammlung von Alttextilien vorzuhalten, Beachtung finden.



**Prof. Dr. Angela Dageförde**  
Rechtsanwältin und Fachanwältin  
für Verwaltungsrecht und  
Vergaberecht  
DAGEFÖRDE Öffentliches Wirtschafts-  
recht Rechtsanwalts-gesellschaft mbH  
[dagefoerde@kanzlei-dagefoerde.de](mailto:dagefoerde@kanzlei-dagefoerde.de)



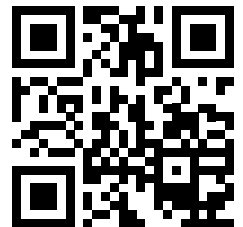
**Dr. Holger Thärichen**  
Rechtsanwalt  
Geschäftsführer Abfallwirtschaft und  
Stadtsauberkeit VKS  
Verband kommunaler Unternehmen  
e.V.  
[thaerichen@vku.de](mailto:thaerichen@vku.de)

<sup>103</sup> VG Hannover, Beschl. v. 18.03.2016, 7 A 888/16, 7 B 895/16.

<sup>104</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Bekanntmachung der ab dem 1. Januar 2024 geltenden EU-Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 28. November 2023.

[www.vku.de](http://www.vku.de)

[www.vku-verlag.de](http://www.vku-verlag.de)



ISBN 978-3-87750-944-9