

VGH Baden-Württemberg Urteil vom 14.5.2019, 10 S 1990/18

Leitsätze

1. Regelungsgegenstand des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG ist die freiwillige Rücknahme nicht gefährlicher Abfälle in Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 23 KrWG. Der Verweis auf § 26 Abs. 2 KrWG bezieht sich auf die „zuständige Behörde“.
2. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz unterscheidet kategorial zwischen der „freiwilligen Rücknahme“ und der „gewerblichen Sammlung“ von Abfällen. Erfolgt die freiwillige Rücknahme in Wahrnehmung der Produktverantwortung, liegt im Rechtssinne nicht zugleich eine gewerbliche Sammlung vor.
3. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz unterscheidet kategorial zwischen der „freiwilligen Rücknahme“ und der „gewerblichen Sammlung“ von Abfällen. Erfolgt die freiwillige Rücknahme in Wahrnehmung der Produktverantwortung, liegt im Rechtssinne nicht zugleich eine gewerbliche Sammlung vor.
4. Nach der Gesetzessystematik sowie nach Sinn und Zweck erfasst § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG nicht nur Abfälle, die aus vom Hersteller oder Vertreiber selbst produzierten oder vertriebenen Produkten (Erzeugnissen) hervorgegangen sind; die freiwillige Rücknahme kann sich auch auf Abfälle aus gattungsgleichen fremden Produkten (Erzeugnissen) erstrecken.
5. In Abgrenzung zur gewerblichen Sammlung ist für die freiwillige Rücknahme von Abfällen im Einzelfall entscheidend, dass die freiwillige Rücknahme im Vergleich mit der Haupttätigkeit des Herstellers oder Vertreibers eine lediglich untergeordnete Tätigkeit darstellt. Für die konkrete Beurteilung sind qualitative und quantitative Kriterien maßgebend.

Tenor

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 28. Juni 2018 - 14 K 2931/17 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz die Erteilung eines Feststellungsbescheids, der ihr in Wahrnehmung ihrer Produktverantwortung die Rücknahme eigener und fremder Alttextilien sowie Altschuhe ermöglicht. Der Beklagte hat den beantragten Bescheid mit der Begründung versagt, dass die Rücknahme fremder Alttextilien und Altschuhe unzulässig sei; das Gesetz erlaube nur die freiwillige Rücknahme eigener Produkte, nicht jedoch die freiwillige Rücknahme von Alttextilien und Altschuhen fremder Hersteller.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten antragsgemäß verurteilt. Der Sachverhalt ist zwischen den Beteiligten nicht streitig. Der Senat macht sich die Feststellungen des Verwaltungsgerichts in vollem Umfang zu eigen und nimmt auf den Tatbestand der angefochtenen Entscheidung Bezug (§ 130b Satz 1 VwGO).
- 3 Der Beklagte hat gegen das ihm am 09.08.2018 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts, das die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen hat, am 24.08.2018 Berufung eingelegt. Zur Begründung wiederholt und vertieft der Beklagte seinen erstinstanzlichen Vortrag. Die Klägerin könne den begehrten Feststellungsbescheid schon deshalb nicht beanspruchen, weil sie nicht „Vertreiber“ von Erzeugnissen (Abfällen) im Sinne des Gesetzes sei; denn als zentral einkaufende Gesellschaft der Unternehmensgruppe ... bringe sie die von ihr eingekauften Waren nicht in den Verkehr, sondern veräußere diese an die Vertriebsgesellschaften der Unternehmensgruppe Unabhängig davon erstrecke sich die freiwillige Rücknahme von Abfällen nach dem Gesetz (§ 26 KrWG) nur auf eigene Erzeugnisse. Da der Gesetzeswortlaut von der „Wahrnehmung der Produktverantwortung“ spreche, gehe es ausschließlich um die Rücknahme eigener Erzeugnisse von Herstellern oder Vertreibern eines Produkts.

- 4 Die systematische Gesetzesinterpretation bestätige das nach der Wortlautauslegung gewonnene Ergebnis. Die Produktverantwortung könne im Sinne einer „Gruppenverantwortung“ nur bei einer entsprechenden ausdrücklichen Regelung, an der es im vorliegenden Zusammenhang fehle, verstanden werden. Das zeigten etwa - in Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben - die Verpackungsverordnung, das Batteriegesetz sowie das Elektro- und Elektronikgerätegesetz. Bei herstellerübergreifenden Rücknahmesystemen sei die Rücknahme von Fremdprodukten notwendige Bedingung für die Funktionsfähigkeit eines kollektiven Rücknahmesystems. Die Produktverantwortung bedürfe einer konstitutiven Steuerungswirkung der Rücknahmepflicht, Hersteller und Vertreiber von Produkten errichteten das System gemeinschaftlich und trügen auch die damit verbundenen Kosten gemeinschaftlich; aus dieser Kollektivverantwortung ergäben sich die notwendigen Impulse zur Wahrnehmung der individuellen Produktverantwortung für die eigenen Produkte. Die Errichtung der herstellerübergreifenden Systeme und die verbindliche Rechtspflicht der einzelnen Hersteller und Vertreiber zur Beteiligung an dem System und zur Kostentragung habe zwingend auf der Basis einer Rechtsverordnung oder eines Gesetzes zu erfolgen. Diese Funktionsbedingungen gälten auch für die freiwillige Produktverantwortung; andernfalls läge eine gewerbliche Sammlung vor, die den dazu bestehenden gesetzlichen Vorgaben genügen müsse.
- 5 Sinn und Zweck des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ließen ein „weites Verständnis der Produktverantwortung“ im Sinne einer „Gruppenverantwortung“ nicht zu. Im Gegenteil, § 7 Abs. 2 Satz 1 KrWG zeige exemplarisch, dass die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen zur Verwertung *ihrer* Abfälle verpflichtet seien. Auch die Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) spreche mit ihrem Art. 8 Abs. 1 für ein enges Verständnis der Erzeugnisse, wonach es sich um eigene Erzeugnisse handeln müsse; ein weites Verständnis im Sinne einer „Gruppenverantwortung“ sei nur auf der Grundlage entsprechender Rechtsverordnungen möglich. Daran habe die Fortschreibung der Richtlinie durch Art. 8a nichts geändert; geregelt werde nur eine Sonderform der Produktverantwortung, die einer gesonderten Ausgestaltung bedürfe.
- 6 Der Beklagte beantragt,
- 7 das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 28. Juni 2018 - 14 K 2931/17 - zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 8 Die Klägerin beantragt,
- 9 die Berufung zurückzuweisen.
- 10 Zur Begründung erklärt die Klägerin, dass das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts nicht fehlerhaft sei und trägt ergänzend vor: Sie sei „Vertreiberin“ im Sinne des Kreislaufwirtschaftsrechts, weil sie Textilien und Schuhe in den Verkehr bringe und nicht nur ihre Vertriebsgesellschaften beliefe. Durch die freiwillige Rücknahme von Alttextilien und Altschuhen nehme sie ihre gesetzlich normierte Produktverantwortung wahr. Diese Verantwortung sei als Produktgruppenverantwortung („Gruppenlastprinzip“) zu verstehen, so dass auch fremde Produkte der gleichen Gattung durch die freiwillige Rücknahme erfasst werden könnten. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend erkannt, dass Textilien anderer Hersteller und Vertreiber zurückgenommen werden könnten, solange die Rücknahme, gemessen am Gesamtumsatz und an der Verkaufsfläche, nicht quantitativ unverhältnismäßig zu dessen Tätigkeit als Textilvertreiber sei. Aus dem Gesetzeswortlaut ergebe sich, da der Normtext unergiebig sei, nichts anderes. In systematischer Hinsicht zeigten gesetzlich geregelte Rücknahmesysteme (z. B. Rücknahme von Batterien oder Elektrogeräten) Ausgestaltungen zur Produktverantwortung nach dem Lebenszyklus des Produkts und nicht nach eigener Produktlinie. Es werde dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Differenzierung der Rücknahme nach Hersteller oder Vertrieb in der Praxis meist undurchführbar sei. Gegenteiliges ergebe sich aus der Abfallrahmenrichtlinie nicht.
- 11 Mit Sinn und Zweck des Kreislaufwirtschaftsrechts stehe die freiwillige Rücknahme auch fremder Abfälle in Einklang, ein irgendwie gearteter Missbrauch drohe nicht. Die freiwillige Rücknahme von Abfällen stelle die Wahrnehmung von Produktverantwortung dar. In qualitativer Hinsicht sei die Rückgabe alltäglicher Massenwaren auf die Gattungsidentität von vertriebenen Waren und entgegengenommenen Abfällen beschränkt, so dass ein hinreichender Bezug zur eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit bestehe. In quantitativer Beziehung müsse die freiwillige Rücknahme ein angemessenes Verhältnis von Ausmaß der

Vertriebstätigkeit einerseits sowie Dimension der Rücknahmesysteme andererseits aufweisen; dadurch sei die missbräuchliche Gründung von Vertriebsgesellschaften zwecks Durchführung gewerblicher Sammlungen ausgeschlossen.

- 12 Das vorgesehene Rücknahmesystem der Klägerin beachte die gesetzlichen Vorgaben. Durch den jahrzehntelangen Vertrieb eines breiten Sortiments an Textilien und Schuhen bestehe ein qualitativer Bezug zum beabsichtigten Sammel- und Rücknahmesystem. Gewahrt sei auch das quantitative Verhältnis von Vertriebstätigkeit und Rücknahmetätigkeit; XXXX betreibe 650 Filialen in Deutschland, bundesweit werde die Sammelmenge auf 2.400 Tonnen pro Jahr bei einem Preis von maximal 500,- Euro pro Tonne geschätzt. Durch die Rücknahme von Alttextilien und Altschuhen werde auch die Kreislaufwirtschaft gefördert; das betreffe die Abfallverwertung mittels bedarfsgerechter Sortierung der Alttextilien auf Einzelartikelebene und die angestrebte globale Verteilung der Artikel (d. h. Wiederverwendung) durch Zusammenarbeit mit qualifizierten Fachbetrieben. Die umweltverträgliche Entsorgung der Abfälle sei gewährleistet und durch die Einschaltung spezialisierter Unternehmen dauerhaft gesichert. Der Anteil an nicht mehr verwertbarem Abfall werde gering bleiben; die Kooperation mit zertifizierten und zuverlässigen Entsorgungsfachbetrieben werde die ordnungsgemäße Entsorgung der nach Verwertung verbleibenden Abfallmenge garantieren.
- 13 Im Berufungsverfahren hat die Klägerin mitgeteilt, dass die ... erloschen sei; an ihre Stelle sei - als nunmehr alleinige Gesellschafterin - die ... getreten. Der Beklagte hat daraufhin schriftsätzlich eine unzulässige Klageänderung gerügt und die Zulässigkeit der Klage in Zweifel gezogen.
- 14 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die dem Senat vorliegenden Akten des Regierungspräsidiums Stuttgart und des Verwaltungsgerichts Stuttgart sowie auf die im Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 15 Die zulässige Berufung des Beklagten ist nicht begründet. Die Klage ist zulässig (A.). In der Sache ist die Ablehnung des Antrags der Klägerin auf Erlass des begehrten Feststellungsbescheids rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO); mithin ist die Klage auch begründet (B.).
- 16 A. Die Klage ist zulässig. Eine unzulässige Klageänderung durch „Austausch der Klägerin“ liegt entgegen dem schriftsätzlichlichen Vortrag des Beklagten nicht vor. Vielmehr ist mit dem Erlöschen der ... die ... im Weg der Universalsukzession an deren Stelle getreten. Im Rechtssinne liegt daher ein Klägerwechsel nicht vor (I.). Unabhängig davon wäre eine Klageänderung sachdienlich (II.).
- 17 I. Scheidet ein Gesellschafter aus der Personengesellschaft aus, so wächst sein Anteil am Gesellschaftsvermögen kraft Gesetzes den übrigen Gesellschaftern zu (§ 738 Abs. 1 Satz 1 BGB). Diese Regelung des Bürgerlichen Rechts findet im Handelsrecht - und damit auch für die Kommanditgesellschaft - gemäß § 105 Abs. 3, § 161 Abs. 2 HGB entsprechende Anwendung; bei Ausscheiden des vorletzten Gesellschafters gilt die Bestimmung zum Anwachsungsmodell entsprechend (Seibt in Festschrift für Röhrich, 2005, S. 603, 604). Danach findet mit der Vereinigung sämtlicher Anteile einer Personengesellschaft in einer Hand ipso iure der Übergang des gesamten Gesellschaftsvermögens im Weg der Gesamtrechtsnachfolge auf den Alleingesellschafter statt (Lieder in Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, 5. Aufl., § 3 Rn. 22, mit zusätzlichem Hinweis darauf, dass zudem der übertragende Rechtsträger ohne Liquidation erlischt und die zugehörige Registereintragung nur deklaratorische Bedeutung hat).
- 18 Das Anwachsungsmodell nach § 738 Abs. 1 Satz 1 BGB, § 105 Abs. 3 und § 161 Abs. 2 HGB bewirkt einen Vermögensübergang kraft Gesamtrechtsnachfolge; das betreffende Unternehmen wird vom letztverbleibenden Gesellschafter in dessen Rechtsform fortgeführt (Seibt a. a. O. S. 605). Besonderer Übertragungsakte wie Übereignung oder Auflassung bedarf es nicht (Ege/Klett DStR 2010, 2463); (Form-)Vorschriften des Umwandlungsgesetzes müssen auf Grund der unmittelbar kraft Gesetzes eintretenden Rechtsfolgen der Anwachsung nicht beachtet werden (Pathe in Gummert, Personengesellschaftsrecht, 2. Aufl., § 22 Rn. 13, 15). Ohne besondere Rechtsakte wird das Gesellschaftsvermögen durch die Gesamtrechtsnachfolge Alleinvermögen des Übernehmers; er ist nun der Betreiber des

betreffenden Unternehmens. Die Universalsukzession bewirkt, dass die zum Vermögen gehörenden Rechtspositionen „*uno actu* als Ganzes und zur gleichen Zeit auf den übernehmenden Rechtsträger übergehen“ (so Hoger/Lieder ZHR 180 [2016], 613, 641).

- 19 Die nach § 738 Abs. 1 Satz 1 BGB, § 105 Abs. 3 und § 161 Abs. 2 HGB erfolgende Gesamtrechtsnachfolge wirkt über das Zivilrecht hinaus. Öffentlich-rechtliche Rechtspositionen der erloschenen Personengesellschaft gehen auf den verbleibenden Gesellschafter über, es sei denn, sie sind höchstpersönlicher Art (Seibt a. a. O. S. 613). In einem anhängigen Prozess der vormaligen Gesellschaft erfolgt ein Parteiwechsel kraft Gesetzes und nicht etwa durch Klageänderung oder gewillkürten Parteiwechsel (Roth in Baumbach/Hopt, HGB, 38. Aufl., § 140 Rn. 25).
- 20 Die Klägerin hat das Erlöschen der ...dargelegt und verdeutlicht, dass ab dem 08.03.2018 die ... durch Anwachsung kraft Gesamtrechtsnachfolge als einkaufende Gesellschaft der Unternehmensgruppe XXXX fungiert. Bei den hier in Rede stehenden öffentlich-rechtlichen Positionen zur freiwilligen Rücknahme nicht gefährlicher Abfälle im Rahmen der Produktverantwortung handelt es sich nicht um höchstpersönliche Rechtspositionen. Auf Klägerseite tritt die ... in das unverändert fortbestehende Prozessrechtsverhältnis ein. Fragen zur Zulässigkeit einer Klageänderung stellen sich folglich nicht.
- 21 II. Unabhängig davon läge eine sachdienliche Klageänderung vor. Der Streitstoff ist in der Sache nicht nur gleich, er ist sogar identisch, gäbe es „alte“ und „neue“ Beteiligte. Im anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren kann daher eine endgültige Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen erfolgen. In einer solchen Konstellation gebietet die Prozesswirtschaftlichkeit, von einer sachdienlichen Klageänderung im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO auszugehen (Ortloff/Riese in: Schoch/Schneider/Bier VwGO, § 91 Rn. 61).
- 22 III. Die Zulässigkeit der Klage, die vom Senat zu prüfen ist (§ 128 VwGO), ist demnach unter keinem Gesichtspunkt zweifelhaft. In der mündlichen Verhandlung hat der Beklagte seine Bedenken gegenüber der Zulässigkeit der Klage nicht länger aufrechterhalten.
- 23 B. Die Klage ist auch begründet. Die Klägerin hat gegen den Beklagten gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 KrWG einen Anspruch auf Erteilung des beantragten Verwaltungsakts.
- 24 I. Rechtliche Grundlage für den Erlass des Feststellungsbescheids ist im Ausgangspunkt § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG. Die Bestimmung fungiert für den Antragsteller als Anspruchsgrundlage (1.). Der sachliche Anwendungsbereich erstreckt sich auf nicht gefährliche Abfälle (2.). Es handelt sich - in Abgrenzung zum Rechtsregime für gewerbliche Sammlungen - um eine eigenständige Spezialregelung (3.).
- 25 1. Gemäß § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG stellt die nach § 26 Abs. 2 KrWG zuständige Behörde auf Antrag des Herstellers oder Vertreibers fest, dass eine angezeigte Rücknahme von Abfällen in Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 23 KrWG erfolgt, wenn die Voraussetzungen nach § 26 Abs. 3 Satz 1 KrWG erfüllt sind. Die Bestimmung trifft verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Regelungen. Verwaltungsverfahrensmäßig wird ein Antragsverfahren (§ 22 Satz 2 Nr. 1 LVwVfG) statuiert; in materieller Hinsicht werden die Voraussetzungen für den Erlass eines Feststellungsbescheids normiert. Rechtliche Folge eines wirksamen Feststellungsbescheids ist der Wegfall der nach § 17 Abs. 1 KrWG bestehenden Überlassungspflicht auf Grund des Ausnahmetatbestands gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG (Flanderka in Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt, KrWG, § 26 Rn. 16; Ellinghaus in Schmehl, GK-KrWG, § 26 Rn. 4). Allerdings steht es dem Abfallerzeuger oder Abfallbesitzer frei, ob er Abfälle an den Hersteller oder Vertreiber zurückgibt oder aber die Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlässt (Kropp in von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft, KrWG, § 26 Rn. 57; Tünnesen-Harmes in Jarass/Petersen, KrWG, § 26 Rn. 44).
- 26 Die Ausgestaltung des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG lässt keinen Zweifel daran aufkommen, dass die Bestimmung ein subjektives öffentliches Recht normiert. Der geschützte Personenkreis ist eindeutig bestimmt, „Hersteller“ und „Vertreiber“ können sich auf § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG berufen und von der Regelung profitieren (VG Düsseldorf, Beschluss vom 26.08.2016 - 17 K 5099/15 - juris Rn. 36). Einer lediglich analogen Anwendung des § 26 Abs. 6 Satz 1 (i. V. m. Abs. 3 Satz 1) KrWG (so VG Hamburg, Urteil vom 18.04.2018 - 13 K 3762/16 - UA S. 9) bedarf

es nicht. In seinem Anwendungsbereich (nachf. 2.) stellt § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG die Rechts- und Anspruchsgrundlage für die Erteilung eines Feststellungsbescheids zur Wahrnehmung der Produktverantwortung eines Herstellers oder Vertreibers nach § 23 KrWG dar.

- 27 2. § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG erfasst die freiwillige Rücknahme nicht gefährlicher Abfälle in Wahrnehmung der Produktverantwortung. Konstituierend für den sachlichen Anwendungsbereich der Bestimmung sind die „Abfall“eigenschaft der Erzeugnisse (Produkte) und deren fehlende abfallrechtliche Gefährlichkeit. Dass es sich bei Alttextilien im Rechtssinne um „Abfall“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG) handelt, wenn sich der Besitzer des Gegenstands entledigen will, um ihn der Entsorgung zuzuführen, ist mittlerweile geklärt (Senatsurteil vom 19.06.2018 - 10 S 1449/17 - VBIBW 2018, 461, 462 m. w. N.) und bedarf aus Anlass des vorliegenden Falles keiner weiteren Darlegung. In Bezug auf die Abfallarten - nicht gefährliche Abfälle, gefährliche Abfälle (§ 3 Abs. 5 KrWG) - erfasst § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG ausschließlich nicht gefährliche Abfälle.
- 28 a) § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG spricht von der Rücknahme von „Abfällen“, ohne diese näher zu qualifizieren. Die These, es liege ein Redaktionsversehen vor, gemeint seien „gefährliche Abfälle“ (so Wenzel, AbfallR 2015, 187, 189), findet im Gesetz keine Grundlage. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass § 26 Abs. 6 KrWG bei einem solchen Begriffsverständnis überflüssig wäre, weil kein über § 26 Abs. 3 KrWG hinausgehender Regelungsgehalt vorläge. Es besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber unnütze Bestimmungen im Kreislaufwirtschaftsgesetz von 2012 getroffen hat; richtig ist das Gegenteil (dazu nachf. b).
- 29 Schon die innere Systematik des § 26 KrWG zeigt, dass sich § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG auf nicht gefährliche Abfälle erstreckt. Absatz 1 ist offen formuliert und spricht von „Abfällen“; insoweit gilt die Legaldefinition gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Die Absätze 2 bis 5 des § 26 KrWG haben nach dem unmissverständlichen Gesetzeswortlaut „gefährliche Abfälle“ zum Regelungsgegenstand und knüpfen damit an die Legaldefinition des § 3 Abs. 5 KrWG an. Wenn nun Absatz 6 auf die Qualifizierung „gefährlich“ verzichtet, kann daraus sinnvollerweise nur geschlossen werden, dass „nicht gefährliche“ Abfälle Regelungsgegenstand dieser Gesetzesbestimmung sind.
- 30 Die weitere Gesetzessystematik bestätigt diesen Befund. Bei gefährlichen Abfällen werden Hersteller oder Vertreiber mittels „Freistellung“ privilegiert (§ 26 Abs. 3 Satz 1 KrWG). Im Rahmen des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG erfolgt, wenn die Voraussetzungen vorliegen, eine „Feststellung“. Die unterschiedliche Terminologie deutet auf nicht identische Abfallarten hin, so dass die Privilegierung mittels „Feststellung“ nicht gefährliche Abfälle zum Gegenstand hat. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG knüpft daran an und differenziert zwischen dem „Freistellungsbescheid“ nach § 26 Abs. 3 KrWG und dem „Feststellungsbescheid“ nach § 26 Abs. 6 KrWG. Bei einem übereinstimmenden Regelungsgegenstand von Absatz 3 und Absatz 6 des § 26 KrWG machte die Unterscheidung in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG keinen Sinn. Auch aus dieser systematischen Perspektive kann es im Rahmen des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG nur um nicht gefährliche Abfälle gehen.
- 31 b) Die Gesetzesbegründung bestätigt dieses Ergebnis. Im Regierungsentwurf zu § 26 Abs. 6 KrWG führt die Begründung aus (BT-Drs. 17/6052, S. 64): „§ 26 Absatz 6 legt ein Verfahren fest, durch welches Hersteller und Vertreiber, die nicht gefährliche Abfälle zurücknehmen, die Feststellung beantragen können, dass die Rücknahme der Abfälle in Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 23 erfolgt.“
- 32 Das ist eine unmissverständliche Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, die keinen Zweifel daran lässt, dass „nicht gefährliche“ Abfälle Regelungsgegenstand des § 26 Abs. 6 KrWG sind (VG Würzburg, Urteil vom 10.02.2015 - W 4 K 13.1015 - juris Rn. 53; Beckmann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, KrWG, § 26 Rn. 44; Mann in Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 26 Rn. 24; Tünnesen-Harmes a. a. O. § 26 Rn. 43; Webersinn in Schink/Versteyl, KrWG, § 26 Rn. 14). Das macht auch Sinn, weil die Produktverantwortung (§ 23 KrWG) auch und gerade nicht gefährliche Abfälle umfasst.
- 33 c) Etwas anderes folgt nicht etwa aus der Inbezugnahme von Absatz 2 durch Absatz 6 Satz 1 des § 26 KrWG. Dieser Verweis muss nicht so verstanden werden, dass die Regelung nur für die angezeigte Rücknahme von gefährlichen Abfällen gelten solle, um dann die Formulierung in Absatz 6 als „redaktionellen Fehler“ zu bezeichnen und erst deshalb die freiwillige Rücknahme

nicht gefährlicher Abfälle als gesetzliche Option bejahen zu können (so aber Ellinghaus a. a. O. § 26 Rn. 18). § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG lässt sich unschwer so verstehen, dass die „nach Absatz 2 zuständige Behörde“ eine formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung normiert, indem lediglich die administrative Zuständigkeit im Verwaltungsverfahren festgelegt wird. Denn der Antrag des Herstellers oder Vertreibers muss an eine Stelle der Verwaltung gerichtet werden; dies ist die in § 26 Abs. 2 KrWG bestimmte Stelle.

- 34 d) Bei den hier in Rede stehenden Alttextilien und Altschuhen handelt es sich um nicht gefährliche Abfälle. Begehrt die Klägerin für die Rücknahme der entsprechenden Abfälle in Wahrnehmung ihrer Produktverantwortung einen Feststellungsbescheid (mit den Wirkungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG), ist § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG die Maßstabsnorm für die Beurteilung des geltend gemachten Anspruchs.
- 35 3. Entgegen der Auffassung des Beklagten stellt sich die freiwillige Rücknahme von Abfällen in Wahrnehmung der Produktverantwortung nicht als gewerbliche Sammlung (§ 3 Abs. 18 KrWG) dar, für die die dazu bestehenden Vorgaben einzuhalten wären. Damit eine „freiwillige Rücknahme“ nicht in eine „gewerbliche Sammlung“ umschlägt, müssen im konkreten Fall allerdings bestimmte Voraussetzungen eingehalten werden (dazu unten II. 5. b). Mit Blick auf die anwendbaren Gesetzesbestimmungen, um die es im vorliegenden Zusammenhang geht, ist kategorial zwischen dem Modell der freiwilligen Rücknahme und dem Konzept der gewerblichen Sammlung zu unterscheiden.
- 36 a) Die kategoriale Differenz bringt das Gesetz in § 17 Abs. 2 Satz 1 KrWG zum Ausdruck; die freiwillige Rücknahme (Nr. 2) ist gegenüber der gewerblichen Sammlung (Nr. 4) ein aliud. Die Gesetzesbegründung betont, bei § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG handele es sich „um eine eigenständige spezielle Regelung zur Förderung der Produktverantwortung, so dass in diesem Zusammenhang die Ausnahme für gewerbliche Sammlungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 nicht anwendbar ist“ (BT-Drs. 17/6052, S. 91). Für die Gesetzesanwendung folgt daraus, dass § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG nicht anwendbar ist, wenn eine Rücknahme von Abfällen den Privilegierungstatbestand des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG erfüllt. Auf der Normgeltungsebene und damit für die anwendbare Gesetzesbestimmung (§ 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG) ist entscheidend, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Produktverantwortung (§ 23 KrWG) die freiwillige Rücknahme von Abfällen den durch Rechtsverordnungen (nach § 25 KrWG) angeordneten Rücknahmesystemen rechtlich gleichgestellt hat (Karpstein/Dingemann in Jarass/Petersen, KrWG, § 17 Rn. 130).
- 37 b) Angesichts der klaren Gesetzessystematik ist der Einwand, der Unterschied zwischen einer „gewerblichen Sammlung“ und einer „freiwilligen Rücknahme“ sei „nicht mehr erkennbar“ (so Wenzel, AbfallR 2015, 187, 191), kaum zutreffend. Die Alternativität der Privilegierungstatbestände des § 17 Abs. 2 Satz 1 KrWG zeigt vielmehr, dass die Rücknahme von Abfällen (Nr. 2) schon begrifflich nicht zugleich eine gewerbliche Sammlung (Nr. 4) sein kann (Schwind in von Lersner/Wendenburg a. a. O. § 17 Rn. 108). Die gesetzeskonforme Rücknahme von Abfällen durch den Einzelhandel ist im Rechtssinne keine gewerbliche Sammlung (Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1491).
- 38 Diese kategoriale Unterscheidung findet ihren Sachgrund darin, dass nicht jede freiwillige Rücknahme von Abfällen im Modell des § 17 Abs. 2 Satz 1 KrWG dem Privilegierungstatbestand nach Nr. 2 zuzuordnen ist; vorausgesetzt ist stets, dass die Rücknahme im Rechtsregime des § 26 KrWG erfolgt, also „in Wahrnehmung der Produktverantwortung“ (Schwind a. a. O. § 17 KrWG Rn. 109). Ob dies zutrifft, ist eine Frage der Rechtsanwendung im konkreten Fall; die gesetzessystematische Trennung zwischen freiwilliger Rücknahme und gewerblicher Sammlung bleibt davon unberührt.
- 39 II. Die Klägerin hat einen Anspruch auf den begehrten Feststellungsbescheid. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend dargelegt, dass die formellen Anspruchsvoraussetzungen des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG vorliegen; die Klägerin hat den vom Gesetz geforderten Antrag, der vom Beklagten abgelehnt worden ist, gestellt, und das Regierungspräsidium Stuttgart hat als zuständige Behörde gehandelt. Auch die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Anspruchsgrundlage sind erfüllt; die Klägerin ist im Sinne des Gesetzes ein „Vertreiber“ von Erzeugnissen (1.) und darf fremde Erzeugnisse zurücknehmen (2.), sie stellt die Rücknahme von Abfällen in den Rahmen ihrer Produktverantwortung (3.), und auch die Voraussetzungen nach § 26 Abs. 3 Satz 1 KrWG sind gegeben (4.); die rechtlichen Grenzen der freiwilligen Rücknahme von Abfällen sind beachtet (5).

- 40 1. § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG normiert für „Hersteller“ oder „Vertreiber“ von Erzeugnissen einen Anspruch auf Erlass eines Feststellungsbescheids. Bezüglich der Eigenmarken ist die Klägerin „Hersteller“ im Sinne des Gesetzes. Hinsichtlich fremder Erzeugnisse agiert sie als „Vertreiber“; die vom Beklagten hiergegen vorgebrachten Einwände finden im Gesetz keine Grundlage.
- 41 a) Das Kreislaufwirtschaftsgesetz enthält ausweislich seines § 3 keine Legaldefinition zum Begriff „Vertreiber“. Begriffsbestimmungen finden sich in fachspezifischen Regelungen zur Produktverantwortung (z. B. § 2 Abs. 14 BattG; § 3 Nr. 11 ElektroG; § 3 Abs. 12 VerpackG, zuvor § 3 Abs. 9 VerpackV). Darauf kann im vorliegenden Zusammenhang nicht zurückgegriffen werden; den fachrechtlichen Legaldefinitionen liegt kein einheitliches Begriffsverständnis zu Grunde, außerdem weisen jene Begriffsbestimmungen einen bereichsspezifischen Bezug auf und gelten nur für die jeweilige Materie des Fachrechts. Der „Vertreiber“begriff verlangt folglich im vorliegenden Zusammenhang eine eigenständige Deutung im Rahmen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.
- 42 Das Gesetzesmerkmal „Vertreiber“ steht (ebenso wie „Hersteller“) in § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG im Zusammenhang mit der „Wahrnehmung der Produktverantwortung nach § 23“ KrWG. Folglich kann ein gesetzeskonformes Begriffsverständnis nur vor dem Hintergrund der Produktverantwortung gewonnen werden. Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung, wer „Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt“. Danach sind alle Phasen des Entwicklungs- und Herstellungs- sowie Vertriebsprozesses erfasst und der Produktverantwortung zugeordnet (Prelle in Schmehl a. a. O. § 23 Rn. 15). Leitidee ist die Einflussmöglichkeit auf Produktion und Vertrieb von Erzeugnissen. Der „Vertreiber“ mag häufig nur über indirekte Einflussmöglichkeiten etwa im Rahmen seiner Einkaufsbedingungen verfügen, im Rahmen der Produktverantwortung nimmt er jedoch nicht zuletzt mit Blick auf die Marktmacht der großen Handelskonzerne nicht selten die entscheidende Rolle ein (Flanderka a. a. O. § 23 Rn. 12). Damit gerät der Vertriebsprozess insgesamt, also unabhängig von seiner „Binnenstrukturierung“, in den Blick, um die Ziele der Kreislaufwirtschaft erreichen zu können. Denn „Kreislaufwirtschaft“ ist gesetzlich als „Vermeidung und Verwertung von Abfällen“ definiert (§ 3 Abs. 19 KrWG).
- 43 Nach dem damit angezeigten funktionalen Begriffsverständnis ist „Vertreiber“ jeder, der Erzeugnisse in den Verkehr bringt, und zwar unabhängig von der Handelsstufe, d. h. ungeachtet der Kategorien „Großhandel“ oder „Einzelhandel“ (Kropp a. a. O. § 23 Rn. 23; Flanderka a. a. O. § 23 Rn. 12). Nicht entscheidend ist der unmittelbare (End-)Kontakt in der Vertriebskette zum Verbraucher. Erforderlich für die Rechtsstellung als „Vertreiber“ ist nur die Abgabe des Erzeugnisses an einen Dritten, so dass ein Besitzwechsel stattfindet (Beckmann a. a. O. § 23 Rn. 21; Prelle a. a. O. § 23 Rn. 17). Das ist auch bei der Abgabe von Erzeugnissen zwischen Muttergesellschaft und Tochtergesellschaft der Fall (Kropp a. a. O. § 23 Rn. 23). Die umweltrechtliche Produktverantwortung kann nicht durch gesellschaftsrechtlich legitime Konstrukte innerhalb eines Konzerns oder einer Unternehmensgruppe abgestreift werden.
- 44 Der Bundesgesetzgeber vermag auf dem Gebiet des Kreislaufwirtschaftsrechts zwischen „Vertreiber“ und „Letztvertreiber“ zu unterscheiden. Ausweis hierfür sind die entsprechenden Legaldefinitionen im neuen Verpackungsgesetz. Danach ist „Vertreiber“ jeder, der - unabhängig von der Vertriebsmethode und der Handelsstufe - Verpackungen gewerbsmäßig in Verkehr bringt (§ 3 Abs. 12 VerpackG). „Letztvertreiber“ ist hingegen nur ein solcher Vertreiber, der Verpackungen an den Endverbraucher abgibt (§ 3 Abs. 13 VerpackG). Sind dem Gesetzgeber nun aber die unterschiedlichen Begriffsinhalte vertraut und verwendet er in § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG den Terminus „Vertreiber“, kann der an das Gesetz gebundene Norminterpret (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht kurzerhand eine Umdeutung in „Letztvertreiber“ vornehmen.
- 45 Vor diesem Hintergrund besteht kein Zweifel daran, dass die Klägerin „Vertreiber“ im Sinne des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG ist. Der verwaltungsprozessual für die Parteibezeichnung relevante Wechsel der Klägerin - von der ... zur ... - bleibt abfallrechtlich für die Produktverantwortung ohne Bedeutung.
- 46 b) Der funktionale „Vertreiber“begriff des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist durch das Unionsrecht gedeckt, wenn nicht sogar gefordert. § 23 KrWG setzt Art. 8 der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABIEU Nr. L 312/3 vom 22.11.2008) um (Beckmann a. a. O. § 23 Rn. 12; Prelle a. a. O. § 23 Rn. 5). Nach Art. 8

Abs. 1 UAbs. 1 RL 2008/98/EG können die Mitgliedstaaten zur erweiterten Herstellerverantwortung zwecks Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt. Diese erweiterte Herstellerverantwortung ist aus der Sicht des Unionsrechts „eines der Mittel, um die Gestaltung und Herstellung von Gütern zu fördern, die während ihres gesamten Lebenszyklus, einschließlich ihrer Reparatur, Wiederverwendung und Demontage sowie ihres Recyclings, eine effiziente Ressourcennutzung in vollem Umfang berücksichtigen und fördern, ohne dass der freie Warenverkehr im Binnenmarkt beeinträchtigt wird“ (so Erwägungsgrund (27) der RL 2008/98/EG). Es ist nicht zu erkennen, wie diese Zielsetzung ohne den funktionalen „Vertreiber“begriff erreicht werden könnte. In der Sache deckt sich die unionsrechtliche „erweiterte Herstellerverantwortung“ mit der „Produktverantwortung“ nach deutschem Recht (Prelle a. a. O. § 23 Rn. 5 Fn. 18).

- 47 Die Änderungsrichtlinie von 2018 (Richtlinie 2018/851/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABIEU Nr. L 150/109 vom 14.06.2018) stärkt die Produktverantwortung. Ausweis hierfür ist die Neufassung von Art. 8 Abs. 2 RL 2008/98/EG; dabei geht es um die Verringerung des Abfallaufkommens (UAbs. 1) und die Wiederverwendung von Produkten, wobei in Bezug auf zu treffende Maßnahmen die Auswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus zu berücksichtigen sind (UAbs. 2). Um den „gesamten Lebenszyklus“ eines Produkts erfassen zu können, muss jeder, der Produkte vertreibt, in die Produktverantwortung genommen werden, und zwar unabhängig von der Handelsstufe in der Gesamtvertriebskette. Das Inverkehrbringen von Erzeugnissen steht damit im Dienste insbesondere der mehrfachen Verwendbarkeit und Langlebigkeit von Produkten (Prelle a. a. O. § 23 Rn. 6).
- 48 2. Das Konzept der Klägerin hat die „Rücknahme von Abfällen“ im Sinne des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG zum Gegenstand. Der Beklagte kann nicht mit dem Einwand durchdringen, schon nach dem Gesetzeswortlaut privilegieren die Bestimmung nur einen Hersteller oder Vertreiber, der *von ihm* hergestellte oder vertriebene Erzeugnisse zurücknehme (in diesem Sinne aber Wenzel, AbfallR 2015, 187, 190; Gruneberg, EurUP 2015, 229, 244). Der Wortlaut des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG ist offen formuliert (ebenso § 23 und § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG), so dass der Normtext keine Antwort auf die Frage gibt, ob die Rücknahme von Abfällen ehemals eigene oder fremde Erzeugnisse oder beides erfasst; der Gesetzeswortlaut allein führt zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage nicht weiter (Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1492).
- 49 Aussagekräftig ist hingegen die Gesetzessystematik. Die Freistellungsentscheidung bei *gefährlichen* Abfällen begünstigt den Hersteller oder Vertreiber in Bezug auf die „von ihm“ hergestellten oder vertriebenen Erzeugnisse (§ 23 Abs. 3 Satz 1 KrWG). Diese Einschränkung kennt § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG für *nicht gefährliche* Abfälle gerade nicht. Das lässt nur den Schluss zu, dass die Rücknahme von Abfällen im Sinne des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG neben eigenen Erzeugnissen auch Abfälle aus gleichartigen Fremderzeugnissen umfassen kann (Kropp a. a. O. § 23 Rn. 49 sowie § 26 Rn. 53, 58). Demnach führt die systematische Gesetzesauslegung zu einem eindeutigen Ergebnis.
- 50 Eine Gesetzesauslegung nach Sinn und Zweck ergibt ebenfalls, dass Gegenstand der Rücknahme auch Abfälle aus gattungsgleichen fremden Erzeugnissen sein können. Der Senat verweist insoweit gemäß § 130b Satz 2 VwGO auf die teleologischen Erwägungen in der angefochtenen Entscheidung (VG Stuttgart, Urteil vom 28.06.2018 - 14 K 2931/17 - juris Rn. 33 ff.). Zu betonen ist, dass es nicht um ein „weites Verständnis“ oder um ein „enges Verständnis“ geht, sondern um die gesetzeskonforme und (mit Blick auf Art. 8 RL 2008/98/EG) unionsrechtskonforme Norminterpretation. In Rede steht auch nicht eine schlichte Schlussfolgerung von der Praktikabilität auf die Normativität. Die funktional-teleologische Interpretation benötigt einen Anknüpfungspunkt im Gesetz; dieser ist vorhanden. Da die freiwillige Rücknahme von Abfällen im Dienst der Produktverantwortung nach § 23 KrWG steht, darf das Verständnis des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG die Funktionstauglichkeit eines Rücknahmesystems nicht außer Betracht lassen. Die Forderung, Massenartikel wie Alttextilien und Altschuhe stets einem bestimmten Hersteller oder Vertreiber zuzuordnen, führte zu einer nahezu völligen Entwertung freiwilliger Rücknahmesysteme (VG Würzburg a. a. O. Rn. 65;

Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1495; Beckmann a. a. O. § 23 Rn. 44; Kropp a. a. O. § 23 Rn. 49). Die Feststellung nach § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG soll jedoch ein Anreiz für Hersteller und Vertreiber zur Übernahme von Produktverantwortung (im Interesse des Gemeinwohls) sein (VG Düsseldorf, Urteil vom 26.08.2016 - 17 K 5099/15 - juris Rn. 39). Erweist sich nun aber „die Zulässigkeit der Rücknahme fremder Produkte geradezu [als] eine Funktionsbedingung der freiwilligen Rücknahme als umweltpolitisches Instrument“ (so Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1495), erstreckt sich die Rücknahme von Abfällen nach § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG bei Massenartikeln des täglichen Lebens sinnvollerweise auch auf Erzeugnisse fremder Hersteller und Vertreiber, wenn diesen Erzeugnissen im Vergleich mit den eigenen Erzeugnissen eine Gattungsidentität bescheinigt werden kann (Beckmann a. a. O. § 23 Rn. 39). Das ist bei den Alttextilien und den Altschuhen im geplanten Rücknahmesystem der Klägerin der Fall.

- 51 3. Die Rücknahme von Abfällen erfolgt nach dem Konzept der Klägerin auch „in Wahrnehmung der Produktverantwortung“ (§ 23 KrWG). Maßgebend für die Beurteilung des Vorliegens dieser gesetzlichen Voraussetzung sind objektive Umstände; Motive der Klägerin (z. B. ein ökonomisches Interesse am Handel mit Alttextilien und Altschuhen) für die Rücknahme von Abfällen sind im vorliegenden Zusammenhang nicht entscheidend, jedenfalls solange und soweit kein gesetzeswidriges Verhalten in Rede steht.
- 52 a) Das Kreislaufwirtschaftsgesetz nimmt keine Legaldefinition des Begriffs „Produktverantwortung“ vor, und zwar weder in § 3 noch in § 23. Ein gesetzeskonformes Begriffsverständnis ist anhand der „Ziele der Kreislaufwirtschaft“ (§ 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG) und der gesetzlichen Regelbeispiele (§ 23 Abs. 2 KrWG) zu gewinnen (Mann a. a. O. § 23 Rn. 5). Die Kreislaufwirtschaft zielt auf die Vermeidung und Verwertung von Abfällen (§ 3 Abs. 19 KrWG). Die Wahrnehmung der Produktverantwortung erfolgt u. a. durch die Rücknahme der nach Gebrauch der Erzeugnisse verbleibenden Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung (§ 23 Abs. 2 Nr. 5 KrWG). Dieser Tatbestand trifft auf die Rücknahme von Alttextilien und Altschuhen zu. Der Vorgang ist auch unionsrechtskonform. § 26 Abs. 2 Nr. 5 KrWG regelt die Umsetzung des Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 RL 2008/98/EG (Kropp a. a. O. § 23 Rn. 47).
- 53 b) Besondere Anforderungen an ein System freiwilliger Rücknahme von Abfällen bestehen nicht. Ob der Gesetz- oder Ordnungsgeber bestimmte Voraussetzungen und Standards normieren könnte, kann unentschieden bleiben. Der Beklagte meint zwar, die Funktionalität der Gruppenverantwortung setze eine Rechtsverordnung voraus, die insbesondere die Koordinierung im Rücknahmesystem zu regeln habe und die Solidarität im System („jeder zahlt“) gewährleiste. Dieser Vortrag findet jedoch im geltenden Recht keine Grundlage und geht in der Sache am Konzept der Klägerin vorbei.
- 54 Das Abfall(wirtschafts)recht kennt kollektive und individuelle Rücknahmesysteme (dazu mit Beispielen Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1493). Sind keine Einschränkungen normiert, sind freiwillige individuelle und kollektive Rücknahmesysteme rechtlich gleichwertig (BVerwG, Urteil vom 26.11.2009 - 7 C 20.08 - NVwZ 2010, 522 Tz. 20 am Beispiel des § 9 Abs. 8 ElektroG a. F.). Die Klägerin kann daher in Wahrnehmung ihrer Produktverantwortung freiwillig ein individuelles Rücknahmesystem konzipieren und betreiben. In der mündlichen Verhandlung ist seitens der Klägerin ausdrücklich bestätigt worden, dass ... (unabhängig von der handelsrechtlichen Verfasstheit) alleiniger Betreiber des geplanten Rücknahmesystems sei. Fragen zur Gruppenverantwortung der Hersteller und/oder Vertreiber von Erzeugnissen, wie sie der Beklagte aufwirft, stellen sich nicht; denn um ein kollektives Rücknahmesystem im überkommenen Sinne geht es im vorliegenden Fall nicht. Unabhängig davon kann bezweifelt werden, ob kollektive Rücknahmesysteme bei freiwilliger Kooperation der Hersteller bzw. Vertreiber nur nach Maßgabe einer Rechtsverordnung zulässig sind; bei freiwilligem Zusammenwirken kommt auch eine vertragliche Ausgestaltung des Rücknahmesystems in Betracht.
- 55 4. Der Anspruch auf Feststellung nach § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG setzt weiter voraus, dass die in § 26 Abs. 3 Satz 1 KrWG für den Freistellungsbescheid statuierten Anforderungen gegeben sind. Die Klägerin erfüllt mit ihrem Feststellungsbegehren auch diese gesetzliche Voraussetzung. In Bezug genommen werden durch § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG die in Absatz 3 Satz 1 normierten Ziffern 1 bis 3 (Kropp a. a. O. § 26 Rn. 56), die sonstigen gesetzlichen Direktiven beziehen sich auf die behördliche Freistellungsentscheidung bei gefährlichen Abfällen.

- 56 Erste Voraussetzung gemäß 26 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KrWG ist, dass es um eine freiwillige Rücknahme von Abfällen geht, um die Produktverantwortung im Sinne des § 23 KrWG wahrzunehmen. Dass die letztgenannte Anforderung seitens der Klägerin erfüllt wird, ist bereits - im Zusammenhang mit der identischen Voraussetzung nach § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG - dargelegt worden. Im Rechtssinne liegt hier auch eine „freiwillige Rücknahme“ vor. Abzugrenzen ist die „freiwillige“ Rücknahme von den nach Maßgabe des § 25 KrWG normierten „Pflichten“ (Tünnesen-Harmes a. a. O. § 26 Rn. 3). Danach ist eine Rücknahme von Abfällen im Rechtssinne „freiwillig“, wenn keine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Rücknahme besteht; eine eventuelle zivilrechtliche Verpflichtung ist unerheblich (Beckmann a. a. O. § 26 Rn. 1; Flanderka a. a. O. § 26 Rn. 2; Kropp a. a. O. § 26 Rn. 14; Webersinn a. a. O. § 26 Rn. 10). Dass das Konzept der Klägerin die Voraussetzungen der Freiwilligkeit in dem gesetzlich geforderten Sinne erfüllt, ist unstreitig und auch für den Senat nicht zweifelhaft.
- 57 Weiterhin verlangt § 26 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 KrWG, dass durch die Rücknahme von Abfällen die Kreislaufwirtschaft gefördert wird (Nr. 2) und die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung der Abfälle gewährleistet bleibt (Nr. 3). Zweifel an der Einhaltung dieser gesetzlichen Voraussetzungen durch die Klägerin bestehen nicht. Das Verwaltungsgericht hat in der angefochtenen Entscheidung dazu das Notwendige gesagt (VG Stuttgart a. a. O. Rn. 40 zu Nr. 2 und Rn. 41 zu Nr. 3); daher sieht der Senat von einer weiteren Darstellung der Gründe hierzu ab (§ 130b Satz 2 VwGO).
- 58 5. Erfüllt der Antrag der Klägerin demnach alle im Normtext des § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG statuierten Voraussetzungen, besteht der Anspruch auf den begehrten Feststellungsbescheid dem Grunde nach. Aus Gründen der systematischen Auslegung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes unterliegt die freiwillige Rücknahme von Abfällen jedoch rechtlichen Grenzen. Zwar sind Belange des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht zu berücksichtigen (a), allerdings muss die Grenze zur gewerblichen Sammlung beachtet werden, damit sich ein als Rücknahme von Abfällen angezeigtes privilegiertes Konzept nicht als eine verkappte (voraussetzungsvolle) gewerbliche Sammlung entpuppt (b).
- 59 a) Die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wird insbesondere durch § 17 Abs. 3 KrWG geschützt. Der Versuch, diese Bestimmung gegenüber der freiwilligen Rücknahme von Abfällen nach § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG in Stellung zu bringen (so Gruneberg, EurUP 2015, 229, 244), findet im Gesetz keine Rechtfertigung. Im Gegenteil, die kategoriale (und eben nicht nur graduelle) Unterscheidung zwischen der freiwilligen Rücknahme und der gewerblichen Sammlung von Abfällen (vgl. oben I. 3. a) führt dazu, dass die Anforderungen des § 17 Abs. 3 KrWG für die freiwillige Rücknahme von Abfällen nicht gelten (Schomerus a. a. O. § 17 Rn. 38; Karpenstein/Dingemann a. a. O. § 17 Rn. 130). An dieser Konsequenz lässt das Gesetz keinen Zweifel. § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG bezieht sich ausdrücklich nur auf § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG und spricht von „einer gewerblichen Sammlung“; auch in den Folgebestimmungen des § 17 Abs. 3 KrWG ist nur davon die Rede (Satz 3: „gewerbliche Sammlung“; gleichsinnig Satz 4 mit der Redeweise vom „gewerblichen Sammler“). Auf § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG ist hingegen an keiner Stelle Bezug genommen. Im Rahmen des § 26 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 KrWG ist § 17 Abs. 3 KrWG folglich nicht anwendbar (Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1491: „bewusste Privilegierung freiwilliger Rücknahmen durch den Gesetzgeber“, unter Hinweis auf BT-Drs. 17/6052, S. 91). Ob rechtspolitisch ein anderes Konzept verfolgt werden könnte, ist hier nicht zu entscheiden.
- 60 Damit verbietet sich nach geltendem Recht auch ein Missbrauchsvorwurf gegenüber der Klägerin. Von einem „Rosinenpicken“, wie der Beklagte meint, kann im Rechtssinne keine Rede sein. An keiner Stelle verlangen die Vorschriften zur Produktverantwortung (§§ 23 bis 27 KrWG) vom Hersteller oder Vertreiber eines Erzeugnisses bei der Rücknahme von Abfällen den Nachweis einer bestimmten Nachhaltigkeit, auch Mindestzeiträume für den Betrieb von Rücknahmesystemen sind nicht normiert, und auch monetär bezifferbare Entlastungseffekte beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger fordert das Gesetz nicht ein. Ob der Gesetzgeber solche oder ähnliche Restriktionen für die freiwillige Rücknahme von Abfällen statuieren könnte, ist hier ebenfalls nicht zu entscheiden. Nach geltendem Recht hält sich das zur behördlichen Feststellung anstehende Konzept der Klägerin nicht nur im Rahmen des Gesetzes, sondern sie macht verfassungsrechtlich auch von ihrer Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 GG) Gebrauch. Wenn dabei das Rücknahmesystem gewinnbringend funktioniert, weil am Markt für Alttextilien und Altschuhe ein nicht unbeträchtlicher Verkaufspreis erzielt werden kann, ist ein solches Modell nicht nur legitim, sondern auch legal, da durch die

Berufsausübungsfreiheit gedeckt. Abweichende Vorstellungen müsste der Gesetzgeber rechtspolitisch durch Gebrauchmachen von dem Regelungsvorbehalt gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG zur Geltung bringen.

- 61 b) Die gesetzlich vorgegebene Unterscheidung zwischen der freiwilligen Rücknahme von Abfällen und der gewerblichen Sammlung von Abfällen (im Sinne des § 3 Abs. 18 KrWG) verlangt, dass im konkreten Fall ein als „freiwillige Rücknahme“ angezeigtes System tatsächlich auf die bloße „Rücknahme“ von Abfällen im Sinne des § 26 Abs. 6 KrWG ausgerichtet ist und nicht etwa unter diesem Deckmantel in Wahrheit eine gewerbliche Sammlung von Abfällen durchgeführt wird. Die Einhaltung der Grenzen einer „freiwilligen Rücknahme“ gegenüber einer „gewerblichen Sammlung“ wird durch qualitative und quantitative Anforderungen an die „freiwillige Rücknahme“ gesichert.
- 62 Während die gewerbliche Sammlung losgelöst von einer wirtschaftlichen Haupttätigkeit erfolgt, sondern der Zweck der Einnahmeerzielung in der Sammlung als solcher liegt (§ 3 Abs. 18 Satz 1 KrWG), ist die freiwillige Rücknahme von Abfällen in die Produktverantwortung eingebettet (§ 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG: „in Wahrnehmung der Produktverantwortung“; § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 KrWG: „um die Produktverantwortung im Sinne des § 23 wahrzunehmen“) und auf Hersteller sowie Vertreiber von Erzeugnissen (Produkten) begrenzt. Damit gestaltet das Gesetz die Rücknahme von Abfällen als bloße Annextätigkeit zur wirtschaftlichen Haupttätigkeit des Herstellers oder Vertreibers aus. Folglich muss qualitativ ein hinreichender Bezug zur eigentlichen Tätigkeit des Herstellers oder Vertreibers bestehen, um die Rücknahme von Abfällen in den Kontext der Produktverantwortung stellen zu können (Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1496). Zudem können gegenständlich nicht etwa beliebige zu „Abfall“ gewordene Erzeugnisse zurückgenommen werden; eine „Wahrnehmung“ der Produktverantwortung kann rechtlich nur vorliegen, soweit eine „Produktverantwortung“ des Herstellers oder Vertreibers eines Erzeugnisses überhaupt besteht. Das ist nur bezüglich der selbst hergestellten bzw. vertriebenen Erzeugnisse sowie im Fall der Rücknahme von zu „Abfall“ gewordenen Fremderzeugnissen bei gattungsgleichen Abfällen, d. h. bei ehemaligen Erzeugnissen derselben Produktart, gegeben. Die Einhaltung dieser Limitierung ist hier nicht zweifelhaft; die Klägerin erzeugt und vertreibt Alttextilien sowie Altschuhe, ihr der zuständigen Behörde vorgelegtes Konzept ist auf die Rücknahme von Alttextilien und Altschuhen ausgerichtet.
- 63 In quantitativer Hinsicht muss die Balance zwischen der wirtschaftlichen Haupttätigkeit des Herstellers oder Vertreibers und der Annextätigkeit der Rücknahme von Abfällen gewahrt bleiben. Das ist der Fall, wenn die freiwillige Rücknahme von Abfällen im Vergleich mit der eigentlichen Tätigkeit anhand objektiver Indikatoren als untergeordnete Tätigkeit eingeordnet werden kann. Als Kriterien werden insoweit die räumliche Ausdehnung der Rücknahmeaktion und die Menge der erfassten Abfälle - jeweils im Vergleich zum Umfang der Haupttätigkeit - vorgeschlagen (Oexle/Lammers, NVwZ 2015, 1490, 1496). Hierüber und zu eventuellen weiteren Indikatoren muss der Senat keine abschließenden Festlegungen treffen, weil die Balance zwischen Haupttätigkeit und Annextätigkeit im Konzept der Klägerin erkennbar gewahrt ist. Das Verwaltungsgericht hat ermittelt, dass die Klägerin pro Jahr eine Umsatzmenge von 36 Millionen Textilartikeln (entspricht 11.000 Tonnen) erzielt; die angestrebte Sammelmenge von 2.400 Tonnen pro Jahr stehe in keinem Missverhältnis zwischen der Vertriebstätigkeit einerseits und der beabsichtigten Rücknahmetätigkeit andererseits (VG Stuttgart a. a. O. Rn. 38). Der Beklagte hat dieser Einschätzung nicht widersprochen, er hat aber auf mögliche künftige Entwicklungen bei der Sammelmenge, auf daraus folgende Rückwirkungen für den Entsorgungssektor - zumal, falls das Rücknahmemodell der Klägerin „Schule mache“ - und auf drohende „Vollzugsdefizite“ hingewiesen. Der Senat sieht diese denkbaren Weiterungen, muss jedoch betonen, dass es darauf in diesem Verfahren nicht ankommt.
- 64 Entscheidend ist, dass die geplante und hier in Streit stehende Annextätigkeit der Klägerin lediglich knapp 22 Prozent der Haupttätigkeit, bezogen auf Alttextilien und Altschuhe, ausmacht. Ausdrücklich hat der Verfahrensbevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass es dabei bleiben soll. Damit kann im vorliegenden Verfahren die Rücknahme von Abfällen seitens der Klägerin noch als untergeordnete Tätigkeit gegenüber der Haupttätigkeit eingestuft werden. Sollte es begründete Zweifel an der Einhaltung der qualitativen oder quantitativen Anforderungen an eine freiwillige Rücknahme im genannten Sinn geben, könnte im Rahmen der Rechtsordnung Vorsorge für eine eventuell notwendige Reaktion des Beklagten getroffen werden; die in § 49 Abs. 2 LVwVfG vorgesehenen

Steuerungsinstrumente sind den Beteiligten bekannt.

65 III. Liegen die Voraussetzungen des § 26 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 KrWG vor, muss die zuständige Behörde die begehrte Feststellung treffen. Die Gesetzesformulierung „stellt auf Antrag [...] fest“ weist eine rechtlich gebundene Verwaltungsentscheidung aus (Kropp a. a. O. § 26 Rn. 56; Schomerus a. a. O. § 26 Rn. 24). Ein Ermessensspielraum ist der Behörde nicht eingeräumt. Verwaltungsprozessual hat ein Verpflichtungsurteil (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) zu ergehen.

66 IV. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

67 Die Revision wird gemäß § 132 Abs. 1, 2 Nr. 1 VwGO zugelassen. Grundsätzlich klärungsbedürftig sind zu § 26 Abs. 6 Satz 1 KrWG der sachliche Anwendungsbereich der Bestimmung, der normative Gehalt des Begriffs „Vertreiber“, die Erstreckung der Rücknahme von Abfällen auf ehemals fremde Erzeugnisse sowie die Abgrenzung zwischen der freiwilligen Rücknahme und der gewerblichen Sammlung von Abfällen.

68 **Beschluss**

69 **vom 14. Mai 2019**

70 Der Streitwert des Verfahrens beider Rechtszüge wird gemäß § 63 Abs. 2 und 3, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 1 GKG unter Abänderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts auf jeweils

71 **50.000,-- EUR**

72 festgesetzt.

73 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.